

e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Ηλεκτρονικό Περιοδικό Δημοσίου Δικαίου

Τεύχος 17 • Ιανουάριος-Μάρτιος 2026

Μελέτες

- Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αποδοτικότητα της Δικαιοσύνης στην Ελλάδα και την ΕΕ
- Η επίδραση του Κανονισμού της Βουλής στην ερμηνεία του Συντάγματος
- Δικαίωμα στη στέγαση και στεγαστική κρίση
- Από την τυπική ισχύ στην πραγμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου: Η αποτελεσματικότητα ως θεμέλιο νομιμοποίησης του κανόνα δικαίου
- Αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή και πληθωρισμός: συνταγματικές και δικανικές προκλήσεις

Παρεμβάσεις

- Κοινωνικό συμβόλαιο 1974-1975. Ο «ελάχιστος κοινός αντιφασισμός» ως πολιτική, κοινωνική και πολιτισμική προϋπόθεση του Συντάγματος του 1975

Βιβλιοκρισίες

- «Πολιτική ανυπακοή. Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση
- Μαχόμενη – αμυνόμενη Δημοκρατία: το δόγμα και η πράξη
- Καμιά ελευθερία στους εχθρούς της ελευθερίας; Μια κριτική ανάγνωση του Karl Löwenstein

Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό

- Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2025

Σχόλια Νομολογίας

- Τι κομίζει η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τα μη κρατικά πανεπιστήμια;
- Επανεξέταση της έννοιας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υπό το φως της ψευδωνυμοποίησης: Σκέψεις με αφορμή την υπόθεση C-413/23 P (ΕΕΠΔ ν. ΕΣΕ) του δικαστηρίου της ευρωπαϊκής ένωσης (ΔΕΕ)
- Η απόφαση ΣτΕ 539/2025 υπό το φως του ενωσιακού δικαίου







E-journal title: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Issue: January 2026

Copyright © 2026 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

Balta Evangelia, Associate Professor, Panteion University

Chrysogonos Constantinos, Professor, DUTH

Contiades Xenophon, Professor, Panteion University

Dellis Georgios, Professor, NKUA

Eleftheriades Pavlos, Professor, University of Oxford

Fortsakis Theodoros, Professor, NKUA

Foundadaki Penelope, Professor, Panteion University

Gogos Constantinos, Professor, AUTH

Gortsos Christos, Professor, NKUA

Iliadou Katerina, Associate Professor, NKUA

Kamtsidou Ifigeneia, Associate Professor, AUTH

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

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

Ktistaki Stavroula, Professor, Panteion University

Ktistakis Ioannis, Judge ECHR

Kyritsis Dimitris, Associate Professor, University of Essex

Lazaratos Panos, Professor, NKUA

Letsas Giorgos, Professor, UCL

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

Mitrou Lilian, Professor, University of the Aegean

Moustakas Meletis, Professor, Panteion University

Mouzouraki Paraskevi, Professor, NKUA

Panagiotopoulos Panagis, Associate Professor, NKUA

Papaioannou Thanos, President ASEP

Papasavvas Savvas, Vice-President of the General Court of the EU

Papaspyrou Nikos, Associate Professor, NKUA

Papastilianos Christos, Associate Professor, UNIC

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

Pottakis Andreas, Greek Ombudsman

Prevedourou Eugenia, Professor, AUTH

Raikos Demetrios, Associate Professor, DUTH

Rammos 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, Honorary President, HCA

Sotirelis Giorgos, Professor, NKUA

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

Stratilatis Constantinos, Associate Professor, UNIC

Tassopoulos Yannis, Professor, NKUA

Tsevas Thanassis, Associate Professor, NKUA

Tsiliotis Charalambos, Associate Professor, UoP

Tsimaras Costas, Associate Professor, European University Cyprus

Venizelos Evangelos, Professor, AUTH

Vilaras Michalis, Judge CJEU

Vlachopoulos Spyridon, Professor, NKUA

Xiros Thanassis, Associate Professor, HAA

Yannakourou Georgia, Professor, NKUA

EDITORIAL COMMITTEE

Angelou Ioannis, Assistant Professor, NKUA, and First Instance Judge, Administrative Courts

Christou Vassiliki, Assistant Professor, NKUA

Fotiadou Alkmene, PhD in Constitutional Law

Karavokyris Giorgos, Associate Professor, AUTH

Kouvaras Ilias, Assistant Professor, NKUA

Panagopoulou Fereniki, Associate Professor, Panteion University

Papanikolaou Kyriakos, Lecturer, DUTH

Vlachogiannis Apostolos, PhD in Constitutional Law





Τίτλος ηλεκτρονικού περιοδικού: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Τεύχος: Ιανουάριος 2026

Copyright © 2025 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

ISSN: 2732-9666

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

Επικοινωνία:

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

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

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

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

Το περιοδικό δημοσιεύει:

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

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ
Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
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
Γκότσοι Χρηστός, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ
Δελλής Γεώργιος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Ελευθεριάδης Παύλος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Οξφόρδης
Ηλιάδου Κατερίνα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ
Καμτσίδου Ιφιγένεια, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΑΠΘ
Κανελλόπουλου-Μαλούχου Μαρία-Νέδα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Κουτρομάνος Αθανάσιος, Πρόεδρος ΕΣΡ, Επίτιμος Πρόεδρος ΑΠ
Κτιστάκη Σταυρούλα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Κτιστάκης Ιωάννης, Δικαστής ΕΔΔΑ
Κυρίτσος 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, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ
Μουστάκας Μελέτης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Μπάλα Ευαγγελία, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ

Ξηρός Θανάσης, Αναπληρωτής Καθηγητής Στρατιωτικής Σχολής Ευελπίδων
Παναγιωτόπουλος Παναγής, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ
Παπαϊωάννου Θάνος, Πρόεδρος ΑΣΕΠ
Παπασάββας Σάββας, Αντιπρόεδρος Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ
Παπασπύρου Νίκος, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ
Παπαστυλιανός Χρήστος, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας
Πικραμένος Μιχάλης, 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, Επίτιμος Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου
Σταυρόπουλος Γιώργος, Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, π. Υπουργός και Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Στρατηλάτης Κωνσταντίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας
Σωτηρέλης Γιώργος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Τασόπουλος Γιάννης, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Τσεβάς Θανάσης, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ
Τσιλιώτης Χαράλαμπος, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου
Τσιμόφρας Κώστας, Αναπληρωτής Καθηγητής European University Cyprus
Φορτσάκης Θεόδωρος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Φουντεδάκη Πηνελόπη, Καθηγήτρια Παντείου
Χρυσόγονος Κωσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Αγγέλου Ιωάννης, Επίκουρος Καθηγητής ΕΚΠΑ, Πρωτοδίκης Δ.Δ.
Βλαχογιάννης Απόστολος, Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου
Καραβοκύρης Γιώργος, Αναπληρωτής Καθηγητής ΑΠΘ
Κουβαράς Ηλίας, Επίκουρος Καθηγητής ΕΚΠΑ
Παναγοπούλου Φερενίκη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Παπανικολάου Κυριάκος, Λέκτωρ ΔΠΘ
Φωτιάδου Αλκμήνη, Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου
Χρήστου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ

ΤΕΥΧΟΣ 17

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ.....	5
------------------------	---

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ

• ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟ 1974-1975. Ο «ΕΛΑΧΙΣΤΟΣ ΚΟΙΝΟΣ ΑΝΤΙΦΑΣΙΣΜΟΣ» ΩΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΟΥ 1975	6
<i>Παναγής Παναγιωτόπουλος</i>	

ΜΕΛΕΤΕΣ

• Η ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΕ.....	18
<i>Αντώνης Καραμπατζός, Θεολόγος Μίντζας, Κωνσταντίνος Σαραβάκος</i>	
• Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΣΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ.....	34
<i>Δάφνη Κ. Ακουμιανάκη</i>	
• ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗ ΣΤΕΓΑΣΗ ΚΑΙ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ.....	57
<i>Αθηνά Μακαρέ</i>	
• ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΙΣΧΥ ΣΤΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ: Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ	68
<i>Χαραλαμπία Παναγιώτα Μικροπούλου</i>	
• ΑΥΤΟΜΑΤΗ ΤΙΜΑΡΙΘΜΙΚΗ ΑΝΑΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ: ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΝΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ.....	84
<i>Κρίτων Διονυσίου</i>	

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ-ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2025)

.....	105
-------	-----

Θανάσης Γ. Ξηρός

ΣΧΟΛΙΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

• ΤΙ ΚΟΜΙΖΕΙ Η ΑΠΟΦΑΣΗ 1918/2025 ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣτΕ ΓΙΑ ΤΑ ΜΗ ΚΡΑΤΙΚΑ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑ;.....	115
<i>Ευάγγελος Βενιζέλος</i>	
• ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΨΕΥΔΩΝΥΜΟΠΟΙΗΣΗΣ: ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ C-413/23 P (ΕΕΠΔ V. ΕΣΕ) ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (ΔΕΕ).....	131
<i>Θεόδωρος Ρέντζιος</i>	
• Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΣτΕ 539/2025 ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	140
<i>Χριστίνα-Αθηνά Χριστιανού</i>	

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΣΙΕΣ

• ΦΕΡΕΝΙΚΗ ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΥΠΑΚΟΗ. ΜΙΑ ΗΘΙΚΟ-ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ» ΠΡΟΛΟΓΟΣ, ΓΙΑΝΝΗΣ ΚΤΙΣΤΑΚΗΣ, (ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ 2025).....	146
<i>Ιωάννης Σαρμάς</i>	
• ΜΑΧΟΜΕΝΗ – ΑΜΥΝΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ: ΤΟ ΔΟΓΜΑ ΚΑΙ Η ΠΡΑΞΗ.....	148
<i>Σωτήριος Αλ. Ρίζος</i>	
• ΚΑΜΙΑ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΤΟΥΣ ΕΧΘΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ; ΜΙΑ ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΝΩΣΗ ΤΟΥ KARL LÖWENSTEIN.....	159
<i>Νικόλαος Ι. Σημαντήρας</i>	

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

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

Στις Παρεμβάσεις, ο Π. Παναγιωτόπουλος γράφει για το κοινωνικό συμβόλαιο το 1974-1975 και τον «ελάχιστο κοινό αντιφασισμό» ως πολιτική, κοινωνική και πολιτισμική προϋπόθεση του Συντάγματος του 1975.

Στην ενότητα των Μελετών, οι Α. Καραμπατζός, Θ. Μίντζας και Κ. Σαραβάκος αναλύουν την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αποδοτικότητα της Δικαιοσύνης στην Ελλάδα, η Δ. Ακουμιανάνκη εξετάζει την επίδραση του Κανονισμού της Βουλής στην ερμηνεία του Συντάγματος, η Α. Μακαρέ το δικαίωμα στη στέγη και τη στεγαστική κρίση, η Χ.-Π. Μικροπούλου την ισχύ του κανόνα δικαίου και την πραγμάτωση του ενωσιακού δικαίου και ο Κ. Διονυσίου τις συνταγματικές και δικανικές προκλήσεις της αυτόματης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής και του πληθωρισμού.

Στη Νομολογία, ο Ευ. Βενιζέλος γράφει για την απόφαση 1918/2025 του ΣτΕ για τα μη κρατικά πανεπιστήμια, ο Θ. Ρέντζιος για την έννοια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υπό το φως της ψευδωνυμοποίησης (απόφαση ΔΕΕ C-413/23 P, ΕΕΠΔ ν. ΕΣΕ) και η Α. Χριστιανού για την απόφαση ΣτΕ 539/2025 υπό το φως του ενωσιακού δικαίου.

Στις Βιβλιοκρισίες, ο Ι. Σαρμάς γράφει για το βιβλίο της Φ. Παναγοπούλου «Πολιτική ανυπακοή. Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση» (πρόλογος Γ. Κτιστάκης, εκδ. Παπαζήσης, 2025), και οι Σ. Ρίζος και Ν. Σημαντήρας για το βιβλίο «Karl Loewenstein, Ο εισηγητής της μαχόμενης δημοκρατίας», (μτφρ.-εισαγ. Γ. Θ. Ζώης, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδ. Παπαζήσης, 2025).

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 μέχρι τις 30 Μαρτίου 2026.

Καλή ανάγνωση!

Η Συντακτική Επιτροπή

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟ 1974-1975 Ο «ΕΛΑΧΙΣΤΟΣ ΚΟΙΝΟΣ ΑΝΤΙΦΑΣΙΣΜΟΣ» ΩΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΟΥ 1975

Παναγής Παναγιωτόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής Κοινωνιολογίας
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ,
Δ/ντής Τομέα Κοινωνικής Θεωρίας και Κοινωνιολογίας

Ι. ΠΡΙΝ ΤΗ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ: ΜΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΧΩΡΙΣ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟ

Πριν ξεκινήσει κανείς να περιγράφει τη δυναμική των συναισθημάτων το 1974 και τον τρόπο που άρχισε να υφαίνεται ξανά ο κοινωνικός δεσμός για μπορεί να σταθεί πάνω σε στέρεες κοινωνικές βάσεις η μεγάλη συνταγματική μεταβολή του 1975, οφείλει να επιστρέψει στα μετεμφυλιακά χρόνια. Στην περίοδο δηλαδή που προηγείται της δικτατορίας των συνταγματαρχών και που, καθώς βάθαινε η «άνοιξη της δεκαετίας του '60», φαινόταν να δρομολογεί εκτός από την προδιαγεγραμμένη θεσμική εκτροπή μια αντίρροπη δυναμική χειραφέτησης¹. Δυναμική και αιτήματα που διαψεύστηκαν το 1967 μα επανήλθαν, μεταμορφωμένα, ενισχυμένα σε κάποιες περιπτώσεις, αποδυναμωμένα σε άλλες, με τη Μεταπολίτευση του 1974.

Το τοπίο πάντως της μεταπολεμικής Ελλάδας είναι αρκετά σαφές. Απεικονίζει μια χώρα που εντάσσεται στη μεγάλη εικόνα του κόσμου, που τοποθετείται και αυτή στη λογική που επιβάλλει στον αναπτυγμένο κόσμο –και όχι μόνον σε αυτόν– η παντοδύναμη διαλεκτική του Ψυχρού πολέμου. Θα έλεγε κανείς πώς ο δυσβάσταχτος φόρος αίματος και οι φοβερές καταστροφές που υπέστη η χώρα με τον Πόλεμο και την Κατοχή, είχαν και ένα παράπλευρο αποτέλεσμα που η βιβλιογραφία συχνά υποτιμά έως παραγνωρίζει: τον συγχρονισμό της με τις κυρίαρχες δυναμικές και ιδεολογίες που καθιερώνονταν εκείνη την εποχή στις πιο αναπτυγμένες περιοχές του πλανήτη. Με άλλα λόγια, η τραγικότητα του ολοκληρωτικού πολέμου, στο μέτρο που ενσωμάτωνε με ολικό (όπως προδίδει και το όνομά του) τρόπο τους πληθυσμούς στην πιο ακραία εκδοχή πολιτικής στράτευσης, λειτούργησε ως μια άτυπη πύλη εισόδου προς τη μαζική κοινωνία και δημοκρατία. Και δεν ήταν μόνο η προϊούσα αστικοποίηση ή

¹ Α. Ρήγος/Σ. Σεφεριάδης/Ε. Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Η «σύντομη» δεκαετία του '60*, 2007.

η πλήρης καθιέρωση της γυναικείας ψήφου² που έπαιξαν αυτό τον ρόλο. Ήταν και το γεγονός ότι οι παλιές διαιρετικές τομές που είχαν να κάνουν με την αντιπαράθεση γύρω από το πολίτευμα, τη μορφή του κράτους και τον προσανατολισμό της χώρας, την ίδια την περιπέτεια της εθνικής ολοκλήρωσης με άλλα λόγια, υποβαθμίστηκαν ή εξέλειπαν οριστικά. Η δημόσια σφαίρα μετά τον Πόλεμο και τον Εμφύλιο δεν είχε πια καμία σχέση με τις μεσοπολεμικές συγκρούσεις και οι κοινωνικοί ανταγωνισμοί του δεύτερου μισού του αιώνα ήταν πλέον πολύ πιο κοντά στα ευρωπαϊκά και παγκόσμια διακυβεύματα από τις μεγάλες εθνικές εκκρεμότητες που διαχειρίστηκε το πρώτο του μισό.

Πολλά στοιχεία της παλιάς, της προπολεμικής Ελλάδας, θα επιβίωναν, κάποια εκ των οποίων θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν και δομικά, ωστόσο η εμπειρία του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, της Κατοχής, της Αντίστασης εγκαινίαζε νέους ανταγωνισμούς και νέες ταυτότητες. Η επανάσταση και η συντήρηση, το έθνος και ο λαός, η εθνική λαϊκότητα της Αριστεράς και η πρόσδεση στο δυτικό μοντέλο ανάπτυξης της Δεξιάς, μα ακόμα και η ίδια η ιδέα ενός άξονα αντιπαράθεσης μεταξύ Αριστεράς και Δεξιάς, ήταν εκφάνσεις μιας νέας κοινωνίας. Μιας κοινωνίας που, σε αυτό το στοιχείο, είχε αφήσει πίσω τη βαλκανική της ιδιαιτερότητα και τα κατάλοιπα του μεγαλοϊδεατισμού, τις οδύνες της εθνικής ολοκλήρωσης και της πολιτειακής της ταυτότητας για να μοιάσει ξαφνικά πολύ περισσότερο στο νέο ευρωπαϊκό πρότυπο που οικοδομούνταν τότε.

Με μια οδυνηρή ιδιοτυπία όμως. Πάνω στο τραύμα της αντιπαράθεσης βενιζελικών και αντιβενιζελικών, πάνω στο ίχνος της μεγάλης μάχης μεταξύ βασιλικών και αντι-βασιλικών, πάνω στη διαίρεση μεταξύ πόλης και υπαίθρου αλλά και άλλες αντιπαραθέσεις που είχαν σημαδέψει τις αρχές του αιώνα, σαν εκείνες που εκδηλώθηκαν για τον γλωσσικό χαρακτήρα του Κράτους, που με ταχύτητα έσβηναν, χαρασσόταν μια νέα διαίρεση. Μια διαίρεση που θα απορροφούσε τις παλιότερες, θα τις υπερέβαινε και θα τις έκανε σε σύντομο διάστημα να μοιάζουν πολύ παλιές. Μια διαίρεση θεσμική, σκληρή, και η οποία σε αντίθεση με όσα αναφέραμε παραπάνω δεν συντονιζόταν καλά με τις ευρωπαϊκές εξελίξεις.

Ποια ήταν αυτή η διαιρετική ιδιοτυπία που τελικά στέρησε από την Ελλάδα τη δυνατότητα να αναπτυχθεί κοινωνικά ακολουθώντας την πορεία των πιο προηγμένων ευρωπαϊκών χωρών; Και πως αυτή υλοποιούσε τον εαυτό της πάνω στο κοινωνικό σώμα; Ήταν όλα εκείνα θα χώριζαν για δεκαετίες νικητές και ηττημένους του Εμφυλίου που ακολούθησε Πόλεμο, Κατοχή και Αντίσταση. Και αυτή η ελληνική ιδιοτυπία, να διεξάγει έναν εμφύλιο πόλεμο τη στιγμή που ο διαμοιρασμός της Γιάλτας είχε διασφαλίσει τη μεταπολεμική ειρήνη, κλειδώνοντας κάθε χώρα –δηλαδή και την Ελλάδα– μέσα σε συγκεκριμένη σφαίρα επιρροής, είχε τεράστιο κόστος όχι μόνο ως πολεμικό γεγονός, ως αδελφοκτόνος αιματηρή αναμέτρηση αλλά και ως «ειρηνευμένη» συνέχεια. Η διάρκεια των αντιποίνων που επέβαλαν οι νικητές στους ηττημένους και οι εκτεταμένες κοινωνικές τους επιπτώσεις υπήρξαν ενδεχομένως εξίσου σημαντικές με την ίδια την εμφύλια σύγκρουση.

Έτσι ενώ από τη μια η εγχώρια εμπειρία του παγκοσμίου πολέμου, το γεγονός δηλαδή ότι η Ελλάδα έζησε με κάθε τρόπο όλα όσα θα παρήγαγαν μια ενοποιημένη ευρωπαϊκή εμπειρία, είχε αλλάξει το ιδεολογικό και πολιτισμικό μας προφίλ, από την άλλη –και με δική μας εν πολλοίς

² Η πλήρης κατοχύρωση των πολιτικών δικαιωμάτων των γυναικών ψηφίστηκε στις 28 Μαΐου του 1952 (ν. 2159).

ευθύνη– διαχωρίζαμε τη θέση μας. Φτιάχναμε μια κοινωνία δύο ταχυτήτων και υιοθετώντας τον θεσμικό αντικομμουνισμό που ονομάστηκε «εθνικοφροσύνη» και που διαχώριζε και στιγματίζε τους πτημένους καθιστούμε αδύνατη μια πορεία «ανοικοδόμησης για όλους», για κάθε μέλος της κοινωνίας, όπως γινόταν στην υπόλοιπη δυτική Ευρώπη. Και αυτό διότι οι θεσμικές διαστάσεις αυτής της καθολικής εσωτερικής διαίρεσης δεν ήτανε μόνο συμβολικής τάξης και δεν αναφέρονται αποκλειστικά σε κάποιο συλλογικό ψυχικό τραύμα των πτημένων αλλά έπαιζαν σημαντικό ρόλο και στις κατανομές κρατικά ελεγχόμενων οικονομικών προνομίων μιας κοινωνίας και οικονομίας που πόρρω απείχαν από το να θεωρηθούν φιλελεύθερες και ανοιχτές.

Πιο συγκεκριμένα, σε μια χώρα σαν την Ελλάδα όπου το κράτος-εργοδότης είναι η ισχυρότερη μηχανή κοινωνικής ενσωμάτωσης³ αλλά και οι θεσμοί διαμορφώνουν, μέσω ενός πλέγματος πελατειακών δικτύων, σχέσεων και εξαρτήσεων, την κατανομή οικονομικής ισχύος, η θεσμική υποβάθμιση των πτημένων είχε άμεσες οικονομικές συνέπειες. Θα έλεγε κανείς ότι η μεταπολεμική Ελλάδα ενώ θα βιώσει αυτό που ορθά έχει παρουσιαστεί ως «θαύμα της ανοικοδόμησης», της νέας –αθηναϊκής κυρίως– αστικοποίησης, της επιτυχούς εκβιομηχάνισης και της εξόδου της χώρας από τα καθεστώτα φτώχειας, θα λειτουργήσει σε «κενό κοινωνικού συμβολαίου», χωρίς δηλαδή ένα στοιχειώδες πλαίσιο μέσα στο οποίο ο πληθυσμός, στο σύνολο και ανεξάρτητα από την ιδεολογική του ταυτότητα, θα μπορούσε να νοηματοδοτήσει τη ζωή του και να φανταστεί το μέλλον του. Κοινώς, η μεταπολεμική Ελλάδα θα λειτουργήσει πολύ περισσότερο μέσω της ιδέας της επιβολής και πολύ λιγότερο μέσα από ένα συμπεφωνημένο πλαίσιο ανταγωνισμού όπου η αντιπαράθεση και οι πολιτικές ταυτότητες δεν θα ήταν εμπόδια στην ιδέας της «κοινής κοινωνίας». Ενός κοινωνικού δεσμού που δεν θα πλέκεται μόνο στο επίπεδο της καθημερινότητας, της γειτονιάς, της εργασίας και των διαπροσωπικών ή οικογενειακών σχέσεων αλλά και έχει και έναν εθνικό, κοινό και δημόσιο ορίζοντα.

Όλα αυτά δεν σημαίνουν πώς η Ελλάδα ήταν σε όλα τα μεταπολεμικά της χρόνια μια χώρα απελπιστικής ανελευθερίας ή μονοτονίας. Σημαίνει όμως ότι τα στοιχεία εκσυγχρονισμού που ερχόντουσαν στη χώρα είχαν περισσότερο να κάνουν με τα αποτελέσματα της οικονομικής ανάπτυξης και της προϊούσας (μικρο)αστικοποίησης, και λιγότερο με τη συναισθηματική και θεσμική συμμετοχή όλων σε ένα κοινό συμβόλαιο. Έτσι, οι όψεις χειραφέτησης και εκσυγχρονισμού που είδαν το φως τη δεκαετία του '60 –και που κατεστάλησαν το 1967– δεν ήταν τόσο το αποτέλεσμα μιας δημοκρατικής διαδικασίας και των αναβαθμίσεων του κοινωνικού δεσμού σε πολιτικά αιτήματα, αλλά περισσότερο εκείνο ενός κοινωνικού εκσυγχρονισμού που συνέβαινε παρά τις κρατικές και θεσμικές ιδιαιτερότητες που αναφέραμε και παρά τον εγκλωβισμό όλων των πολιτικών υποκειμένων στη διαρκή αναπαραγωγή της εμφυλιακής διαίρεσης και την ακόλουθη περιχαράκωση των ίδιων των ατόμων σε άκαμπτες ιδεολογικές ταυτότητες. Ήταν η υπέρβαση των παραδοσιακών κοινωνικών δεσμών από την οικονομική ανάπτυξη και από τον εκδυτικισμό που οδηγούσε στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας και όχι μια συντεταγμένη συνθήκη ειρηνικής συνύπαρξης και ανταγωνισμού. Εξάλλου αυτός ο εκσυγχρονισμός της κοινωνίας που ερχόταν από τα κάτω ήταν και εκείνος που οδηγούσε, από ένα σημείο και μετά, μέσα στη δεκαετία του '60, στην πολιτικοποίηση

³ Κ. Τσουκαλάς, *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, 1986.

των αιτημάτων για αναδιανομή μέρους του πλούτου και για μια πιο σύγχρονη ζωή στο σύνολό της. Κι αν αυτό μπορεί κανείς να πει ότι εκφράστηκε σε κάποιο βαθμό από το κύμα που προκάλεσε η Ένωση Κέντρου και ο Γεώργιος Παπανδρέου, μπορούμε να πούμε ότι συνολικά το πολιτικό σύστημα ήταν εκείνο που δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στην πολλαπλότητα, τη συνθετότητα και την καθολικότητα των αιτημάτων που γεννήθηκαν τότε⁴. Με αποτέλεσμα τη διαρκή αναδίπλωση των συντηρητικών δυνάμεων και την προσπάθεια να δώσουν όλο και πιο σκοτεινές απαντήσεις για την αντιμετώπιση αυτού του συστημικού προβλήματος το οποίο δεν ήταν σε θέση επί της ουσίας να διαχειριστούν. Η ανελευθερία που είχε δημιουργήσει η μετεμφυλιακή συνθήκη, εφόσον βιώνόταν, και ορθά, και ως οικονομική ανισότητα και ως ανισότητα ως προς τους κοινωνικούς πόρους γύρω από τις ευκαιρίες κοινωνικής ανόδου, οδηγούσε τους παρωχημένους θεσμούς όπως ο Στρατός και το Παλάτι σε ολοένα και πιο αυταρχικές εκδηλώσεις, με κορύφωση τα Ιουλιανά του 1965 και φυσικά το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου.

II. ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΑ ΑΝΤΙΦΑΣΙΣΤΙΚΑ ΣΥΜΒΟΛΑΙΑ. Η ΓΑΛΛΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Για να καταλάβουμε όμως με πληρότητα τη Μεταπολίτευση του '74 και το Σύνταγμα του '75, πρέπει να μπορέσουμε να φανταστούμε αυτά που δεν έγιναν στη μετεμφυλιακή περίοδο. Για την ακρίβεια μετά τον Πόλεμο. Είναι μια άσκηση δύσκολη γιατί πρέπει να τοποθετηθούμε με ιστορική και κοινωνιολογική φαντασία στο 1944 για παράδειγμα, ίσως και το 1945, για να μπορέσουμε να φωτίσουμε τη μεγάλη στιγμή του '74 –και την πεντηκονταετή πορεία εκσυγχρονισμού και δημοκρατίας που ενέγραψε στο Σύνταγμα του '75. Αναφερθήκαμε λοιπόν σε αυτό που συνέβη: την επιβολή των νικητών επί των ηττημένων, τη μακρά διατήρηση αυτής της κοινωνικής μορφολογίας ανάμεσα σε δυο κόσμους, την ελλειμματική ενσωμάτωση των μαζών στους θεσμούς και την οικονομία και εν τέλει στην ίδια την ιδέα ενός μέλλοντος για όλους. Και η περιγραφή της απουσίας αυτού του στοιχειώδους κοινωνικού συμβολαίου είναι ιδιαίτερα σημαντική αν σκεφτεί κανείς ότι είναι κάτι πράγματι που συνέβη σε άλλες χώρες. Σε χώρες, που δεν γνώρισαν μεν εμφύλιο αλλά που είχαν και αυτές διαιρεθεί, μέσα στον Πόλεμο και αμέσως μετά από αυτόν, σε διακριτά στρατόπεδα τα οποία αντανakλούσαν τις μεγάλες μελλοντικές γεωστρατηγικές, ιδεολογικές και φιλοσοφικές γραμμές αντιπαράταξης που θα όριζαν τις τύχες του πλανήτη. Τον λεγόμενο ελεύθερο κόσμο από τη μια και τον, εξίσου λεγόμενο, κόσμο των σοσιαλιστικών δημοκρατιών από την άλλη. Αυτό που συνέβη εκεί δεν είναι τίποτε άλλο από ένα ελάχιστο, όπως είπαμε, κοινωνικό συμβόλαιο. Το είδαμε να συνάπτεται για παράδειγμα στην Ιταλία⁵ και με πιο emphaticό τρόπο στη Γαλλία, ταυτόχρονα με την απελευθέρωση από τις κατοχικές δυνάμεις.

Εκεί, στην προσπάθειά τους να φτιάξουν τον ορίζοντα ενός κοινού μέλλοντος, οι πολιτικές δυνάμεις και των δυο πόλων θα αναζητήσουν, με μεγάλη ταχύτητα και με αρκετή επιτυχία, τους όρους μιας κοινωνικής συνύπαρξης, μιας ειρηνικής συμβίωσης. Κάτι τέτοιο ήταν εφικτό από τη στιγμή που είχε γίνει από τη μία πλευρά αποδεκτό ότι οι χώρες τους θα ανήκουν στην αμερικανική σφαίρα επιρροής (με την ευρεία έννοια) και πάντως σίγουρα όχι στο σοβιετικό συγκρότημα που

⁴ Δες ενδεικτικά Δ. Σωτηρόπουλο, *Φάσεις και αντιφάσεις του ελληνικού κράτους στον 20ό αιώνα. 1910-2001*, 2019.

⁵ C. Pavone, *Une guerre civile. Essai historique sur l'éthique de la résistance italienne*, 2005.

τότε οικοδομείτο, και από την άλλη πλευρά, ότι οι κοινωνικές δυνάμεις που ανήκαν στις τάξεις της κομμουνιστικής Αριστεράς δεν είχαν μόνο εξασφαλίσει ηθικά δικαιώματα λόγω της συμμετοχής τους στην Αντίσταση και της μεγάλης συμβολής της Σοβιετικής Ένωσης στον πόλεμο, αλλά επειδή εκπροσωπούσαν λαϊκές μάζες που δικαιούνται να απολαύσουν ουσιαστικό μέρισμα της καπιταλιστικής ανάπτυξης που όλοι προσδοκούσαν ότι θα έρθει με την ανοικοδόμηση.

Έτσι λοιπόν σε αυτές τις χώρες, και ιδιαίτερα στη Γαλλία, η Απελευθέρωση σήμανε την έναρξη ενός νέου εθνικού αφηγήματος που στόχευε να εξασφαλίσει την ειρηνική επανεκκίνηση του βίου, να ενσωματώσει τα νέα γεωστρατηγικά δεδομένα και τις σφαίρες επιρροής που είχαν καθοριστεί αλλά και να διαχειριστεί το μείζον τραύμα της Κατοχής. Εκείνο δηλαδή που προκάλεσε ο μετασχηματισμός του γαλλικού κράτους (καθεστώς του Βισύ)⁶ σε συνεργάτη της ναζιστικής Γερμανίας και των δυνάμεων κατοχής, καθώς και η συναφής εκτεταμένη εμπλοκή της γαλλικής κοινωνίας σε μια αναξιοπρεπή συνεργασία με τους Γερμανούς⁷.

Η εθνική ενότητα της Γαλλίας την επαύριο της Απελευθέρωσης θα γινόταν μέσα από ένα νέο αφηγηματικό προσανατολισμό της Ιστορίας, και ιδιαίτερα του πολύ πρόσφατου παρελθόντος, που ερχόταν να ενώσει τις δυνάμεις εκείνες που ως ελάχιστο κοινό χαρακτηριστικό είχαν την εναντίωση στον Άξονα, τη συμμετοχή στο πολιτικό σχέδιο των Συμμάχων –έστω και αν σε πολλές περιπτώσεις υπήρξε όψιμη. Ήταν ένας τρόπος να γραφτεί και η ιστορία των πρόσφατων γεγονότων με το μερικό (Εθνική αντίσταση, Γκωλική εκπροσώπηση ενός ιδεατού και ελεύθερου γαλλικού κράτους) να μετατρέπεται σε γενικό⁸. Και ήταν η ηθική και συναισθηματική προϋπόθεση ενός νέου πολιτικού συμβολαίου που θα γινόταν το συμβολικό οικοσύστημα της συνύπαρξης και του ειρηνικού ανταγωνισμού κοινωνικών δυνάμεων που είχαν αποφασίσει ότι αποκλίνουν μεταξύ τους, ότι συγκρούονται μεταξύ τους, αλλά ότι το κάνουν εντός ενός αποδεκτού κοινού πλαισίου και με ειρηνικό τρόπο⁹. Θα μπορούσαμε, όλο αυτό, να το ονομάσουμε και «ελάχιστη αντιφασιστική συμφωνία».

Η τελευταία οικοδομείται αρχικά ως ένα πολιτικό συμβόλαιο αλλά δεν θα μπορούσε εύκολα να στεριώσει χωρίς να αποκτήσει και τα στοιχεία ενός νέου κοινωνικού συμβολαίου¹⁰. Είναι κάτι που είδαμε να αναπτύσσεται εκτεταμένα στον κύκλο των δυτικών κοινωνιών και ιδιαίτερα στην Ευρώπη και που εξασφάλισε, εκτός από την ειρηνική συνύπαρξη των συντηρητικών, φιλελευθέρων και σοσιαλδημοκρατών με τα κομμουνιστικά κόμματα εκεί που υπήρχαν, και μια επιτυχή ανοικοδόμηση. Και μια μακρά αναπτυξιακή πορεία η οποία στήθηκε πάνω σε μια πρωτόγνωρη, και ως σήμερα ανεπανάληπτη, συμφωνία αμοιβαίων υποχωρήσεων μεταξύ κράτους-κεφαλαίου και εργασίας¹¹. Ειρηνικό πλαίσιο πολιτικού και κοινωνικού ανταγωνισμού έναντι αναδιανεμητικών πολιτικών και

⁶ R. Paxton, *Vichy France: Old Guard and New Order 1940-1944*, 1972/1997.

⁷ Στο τραύμα αυτό θα πρέπει να εγγράψουμε και την αντιπολεμική στάση του γαλλικού κομμουνιστικού κόμματος μέχρι την επίθεση της ναζιστικής Γερμανίας κατά της Σοβιετικής Ένωσης και την ακύρωση των συμφωνιών Ρίμπεντροπ-Μολότοφ. Δες J. Jackson, *France. The dark years 1940-1944*, 2001.

⁸ O. Wieviorka, *Nous entrerons dans la carrière. De la Résistance à l'exercice du pouvoir*, 1994.

⁹ A. Knapp (επιμ.), *The Uncertain Foundation. France at the Liberation 1944-47*, 2007.

¹⁰ C. Andrieu/L. Le Van/A. Prost, *Les Nationalisations de la Libération De l'utopie au compromis*, 1987.

¹¹ Κ. Τσουκαλάς, *Προς ένα νέο ιστορικό συμβιβασμό: Ανατροπές και αδιέξοδα*, ομιλία στη Δημόσια Συνεδρία Υποδοχής του ως τακτικού μέλους της Ακαδημίας Αθηνών, 21.10.2025, διαθέσιμη στο [link](#).

ουσιαστικού μεριδίου ανάπτυξης για τα πιο αδύναμα στρώματα σε πλαίσιο γενναίας επέκτασης του κράτους πρόνοιας.

III. Η ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΕΙΝΑΙ ΜΙΑ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΣΤΙΓΜΗ

Η μεταπολεμική Ελλάδα όμως, παρότι είχε να διαχειριστεί παρόμοια προβλήματα ρύθμισης και συνύπαρξης που αφορούσαν το πρόσφατο παρελθόν και να αντιμετωπίσει παρεμφερείς προκλήσεις για το μέλλον, δεν σύναψε ένα τέτοιο αντιφασιστικό κοινωνικό και πολιτικό συμβόλαιο όταν ήρθε η Απελευθέρωση¹². Και δεν μπόρεσε να συνάψει μια εσωτερική συμφωνία ειρήνης ούτε αργότερα όταν η ιστορική αυτή περίοδος ολοκληρώθηκε με το πέρας του Εμφυλίου.

Είναι αυτό ακριβώς που, μετά από πολλές δεκαετίες καθυστέρησης, θα επιτύχει η βελούδινη μετάβαση¹³ του 1974-1975, ή αλλιώς η Μεταπολίτευση. Η σειρά γεγονότων, που ξεκινάει από το εσωτερικό πραξικόπημα της χούντας Ιωαννίδη και την ενδόρρηξη της τελευταίας λίγες μέρες μετά, και ολοκληρώνεται μερικούς μήνες αργότερα με τη θέσπιση του Συντάγματος, είναι ένα πυκνό ιστορικό διάστημα που θα θεραπεύσει πληγές του παρελθόντος και θα εγγράψει προοπτικές του μέλλοντος. Θα έλεγε κανείς ότι αυτό που οδήγησε στο Σύνταγμα του 1975 είναι μια ευρύτερη¹⁴ συντακτική στιγμή στην οποία οι πολιτικές δυνάμεις και οι κοινωνικές ομάδες και στρώματα που οι πρώτες επιτυχώς, τότε, αντιπροσωπεύουν, θα προσχωρήσουν σε μια ελάχιστη μα εξαιρετικά ισχυρή συμφωνία¹⁵.

IV. Η ΑΝΤΙΦΑΣΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗ

Η έκτοτε συστηματική επίκληση του Συντάγματος ως νομιμοποιητικό παράγοντα του ίδιου του πολιτικού λόγου μαρτυρά όχι μόνο για τη λειτουργικότητά του ίδιου του κειμένου αλλά και για την ιστορική δύναμη των ιστορικών συμφραζομένων της θέσπισής του. Και αυτές οι εκτιμήσεις φρονούμε ότι ισχύουν, από μια κοινωνιολογική σκοπιά, παρά τις πραγματικές επιφυλάξεις που

¹² Η Απελευθέρωση θα δει την ύπαρξη μιας κυβέρνησης «Εθνικής Ενώσεως» υπό τον Γεώργιο Παπανδρέου που θα περιλαμβάνει, όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, και κομμουνιστές υπουργούς. Εντούτοις, όπως τονίζει ο Χατζηβασιλείου θα είναι αφενός βραχύβια και αφετέρου θα αποτελέσει τη συγκόλληση δυνάμεων που επιδιώκουν απολύτως ανταγωνιστικούς σκοπούς. Δες Ε. Χατζηβασιλείου, *Η κυβέρνηση εθνικής ενότητας, 1974*, [e-Πολιτεία 12/2024](#), σελ. 489-496.

¹³ P. Radcliff/K. Kornetis/P. A. Oliveira, *The Southern European Transitions to Democracy: A Historiographical Introduction*, *Mélanges de la Casa de Velázquez* 53/1, διαθέσιμο στο [link](#) καθώς και D. Sotiropoulos, *The Authoritarian Past and Contemporary Greek Democracy*, *South European Society and Politics* 15/3 2010, σελ. 449-465.

¹⁴ Για την έννοια της Συνταγματικής στιγμής και τα δικαιιοπολιτικά θεμέλια της συγκρότησης της νέας συνταγματικής τάξης του 1975 βλ. Γ. Τασόπουλο, *Από την συνταγματική στιγμή της Μεταπολίτευσης στον ηγεμονικό πρωθυπουργισμό: η δοκιμασία των υποκείμενων αρχών του συνταγματικού δικαίου*, [e-Πολιτεία 12/2004](#), σελ. 538-555.

¹⁵ Δες όμως και σε άλλη κατεύθυνση Γ. Μαυρογορδάτο, 1975: *Αγωνίες για το νέο Σύνταγμα*, 2025, όπου αμφισβητεί τη γενικότερη εξιδανίκευση της περιόδου '74-75 ως «συντακτική εμπειρία». Ο συγγραφέας αναφέρεται όμως πολύ περισσότερο σε διαδικασίες και χειρισμούς της πολιτικής εξουσίας γύρω από τη θέσπιση του Συντάγματος –και σε ζητούμενα που σχετίζονται με το ίδιο το περιεχόμενό του– και όχι τόσο στις κοινωνικές, πολιτικές και συναισθηματικές προϋποθέσεις αυτών των διαδικασιών όπως φιλοδοξεί το παρόν. Θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηρίξει κανείς ότι η δυναμική της συντακτικής στιγμής ως κοινωνιολογικό μέγεθος αποδεικνύεται τόσο ισχυρή που επισκιάζει την κριτική για εκείνες της γκρίζες ζώνες που προκύπταν από τις συντακτικές ενέργειες της τότε πολιτικής εξουσίας. Ίσως να διευκολύνει κιόλας την ύπαρξη αυτών των γκρίζων περιοχών.

υπήρχαν για την ίδια την αυθεντικότητα της δημοκρατικής μετάβασης, παρά τις διαφωνίες και τους φόβους που μπορεί να εκφράστηκαν για τις διαδικασίες που ακολουθούσε η καραμανλική εξουσία και ορισμένες διατάξεις του Συντάγματος¹⁶ και την αρνητική τοποθέτηση της τότε Αντιπολίτευσης επί της αρχής –αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι μια μεγάλη και συντακτικής εμβέλειας λαϊκή συναίνεση είχε δοθεί το φθινόπωρο του 1974 με τα συντριπτικά ποσοστά που απέσπασε ο Κωνσταντίνος Καραμανλής και η ΝΔ στις εκλογές και με την καθαρή νίκη της αβασίλευτης δημοκρατίας στο πολιτειακό δημοψήφισμα. Και αυτό συμβαίνει γιατί, παρά τη μεγάλη ιδεολογική φόρτιση, τη σημαντική παρουσία ενός ριζοσπαστικού και ρητορικά τουλάχιστον ανατρεπτικού δυναμικού υποσυνόλου μέσα στο πολιτικό σύστημα, το κοινωνικό, συναισθηματικό και ιστορικό τοπίο που διαμορφώθηκε στα τέλη Ιουλίου του 1974¹⁷ έχει ακριβώς αυτό τον χαρακτήρα μιας άτυπης μα ισχυρής αντιφασιστικής συναίνεσης. Μια ιδεολογικοποιημένης, και συνάμα ανομολόγητης, συναίνεσης που φέρνει κοντά, σε μια λογική άτυπης αμοιβαιότητας, όλες τις δυνάμεις που μπορούν, έστω και εν μέρει, να αναγνωριστούν ως έχοντας εναντιωθεί στη Χούντα και έχοντας παίξει ρόλο στην ίδια την αποχώρησή της από την εξουσία, στη δημοκρατική μετάβαση, εν ολίγοις σε αυτή την πολύ ιδιαίτερη αλλαγή σελίδας.

Αυτή η κοινωνική συνθήκη έχει, όπως είπαμε, συντακτικό χαρακτήρα διότι έρχεται να λειτουργήσει συμφιλιοτικά δίνοντας σαφείς λύσεις σε ιστορικές εκκρεμότητες και τραυματικά υπόλοιπα. Εξάλλου είναι η ίδια αποτέλεσμα μιας σωρευτικής αλυσίδας οδυνηρών εθνικών εμπειριών, πολιτικών κρίσεων που «επιλύθηκαν» με την πιο βάνανυση και αρχαϊκή μέθοδο, το μείγμα ακροδεξιού τριτοκισμισμού και παλαιοελλαδίτικου εθνικισμού που οδήγησε στην κυπριακή τραγωδία και τον στρατιωτικό και στρατηγικό εξευτελισμό της χώρας. Έτσι λοιπόν, η συντακτική στιγμή 1974-75¹⁸, το κοινωνικό και πολιτικό συμβόλαιο και το θεσμικό τους επιστέγασμα που είναι το νέο Σύνταγμα, θα κλείσουν, μέσω κυρίως της οριστικής αντιμετώπισης της πολιτειακής εκκρεμότητας με την καθιέρωση της αβασίλευτης δημοκρατίας, δύο μεγάλες ιστορικές πληγές. Την προπολεμική και την ψυχροπολεμική. Τον Εθνικό διχασμό και τον Εμφύλιο πόλεμο¹⁹.

V. Η ΕΜΠΡΑΚΤΗ ΑΥΤΟΚΡΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΕΞΙΑΣ

Λυδία λίθος αυτής της ειδικής μα εξαιρετικά κρίσιμης όψης της Μεταπολίτευσης είναι η οριστική και σαφής εγκατάλειψη οποιουδήποτε φιλομοναρχισμού από την πλευρά της ελληνικής Δεξιάς. Είναι μια κορυφαίας σημασίας συμβολή αυτού του πολιτικού και κοινωνικού χώρου –η οποία μπορούμε εύκολα να αναρωτηθούμε αν θα είχε υπάρξει χωρίς την πνευματική διαύγεια του Κωνσταντίνου Καραμανλή– σε αυτή τη φάση σύναψης του δημοκρατικού συμβολαίου και ταυτόχρονα αποτελεί μια έμπρακτη ιστορική αυτοκριτική.

¹⁶ Αυτή την όψη των πραγμάτων και την κριτική αγωνία ενός τμήματος της δημοκρατικής διανόησης ανασυγκροτεί από τη σκοπιά της «Ομάδας Επιστημόνων για ένα Δημοκρατικό Σύνταγμα» ο Γ. Μαυρογορδάτος, 1975: *Αγωνίες για το νέο Σύνταγμα*, ό.π.

¹⁷ Α. Κλάφης, 1974 *Μεταπολίτευση*, 2021.

¹⁸ Για μια κριτική ανασκόπηση της αλυσίδας συνταγματικών γεγονότων του πρώτου μεταπολιτευτικού διαστήματος δες Ξ. Κοντιάδη, *Τα συνταγματικά γεγονότα της πρώτης Μεταπολίτευσης*, [e-Πολιτεία 12/2004](#), σελ. 484-488.

¹⁹ Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολλαπλές «αναγνώσεις» του 1974*, Τα Νέα 25.05.2021.

Η καθιέρωση του απόλυτου πολιτικού πλουραλισμού και η ανεμπόδιστη λειτουργία πολιτικών κομμάτων, συνδικάτων²⁰ και οργανώσεων πολιτών²¹ που καθιερώθηκε με τη μετωνυμία «νομιμοποίηση του ΚΚΕ» επικυρώνει στην πράξη μια συνολικότερη στροφή και αυτό που θα καθιερωθεί και συνταγματικά: την ίση συμμετοχή στην πολιτική και στην ίδια την κρατική λειτουργία για όλους²². Αξίζει να σκεφτεί κανείς δύο ακόμα γεγονοτολογικές εστίες που τροφοδότησαν αυτή την αντιφασιστική συμφωνία του 1974.

Η πρώτη, παρότι έπεται χρονολογικά, είναι οι ώρες που ακολούθησαν την κατάρρευση της δικτατορίας –εν αναμονή της έλευσης του Καραμανλή και μετά. Οι στιγμές εκείνες δεν έχουν μελετηθεί συστηματικά, γνωρίζουμε όμως από μαρτυρίες και από οπτικοακουστικό υλικό²³ ότι πρόκειται για μια ανέκδοτη εμπειρία απουσίας κρατικής αρχής όπου το πλήθος ενεργεί πανηγυρικά και ταυτόχρονα ειρηνικά. Είναι και αυτή μια άτυπη συντακτική στιγμή συνύπαρξης και απομυθοποίησης των κινδύνων που ενέχει το «ανεξέλεγκτο» πλήθος. Ίσως είναι και η στιγμή που ενσαρκώνεται η ίδια η έννοια του Λαού και παραδειγματικά υλοποιείται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας που αποτελεί και το ουσιώδες θεμέλιο του νέου Συντάγματος.

Η δεύτερη στιγμή είναι η εξέγερση του Πολυτεχνείου που θα ενσωματωθεί, όχι τόσο στο επίπεδο του Κράτους όσο σε εκείνο ενός βαθύτερου πολιτικού και κοινωνικού υποστρώματος, ως προ-οικονομία της ίδιας της Μεταπολίτευσης. Παρότι αρκετοί πρωταγωνιστές της εξέγερσης, ανήκουν σε εκείνη της μερίδα που εντάχθηκε μεν στη μεταπολιτευτική συνθήκη όχι όμως με όρους απόλυτης συναίνεσης και πάντοτε με ένα στοιχείο ιδεολογικής και ιστορικής κριτικής διερώτησης ως προς την ικανοποίηση των αιτημάτων που είχαν εκφραστεί τον Νοέμβριο του 1973, το πλήθος και η αντιφασιστική και αντιαμερικανική συνθηματολογία της πρώτης πορείας δεν θα αποκτήσουν ρηξιακά χαρακτηριστικά. Η απόφαση της κυβέρνησης Καραμανλή οι πρώτες και ιδρυτικές εκλογές του δημοκρατικού κύκλου της Μεταπολίτευσης να γίνουν ανήμερα την επέτειο της εξέγερσης, παρότι επικρίθηκε ως προσπάθεια αποδυνάμωσης του εμβληματικού χαρακτήρα της ημέρας, μπορεί να διαβαστεί και ως μέθοδος αμοιβαίας ταύτισης του δημοκρατικού εκλογικού αγώνα με τη μαζική λαϊκή συμμετοχή σε μια από τις σπάνιες στιγμές εναντίωσης στη δικτατορία.

Κρίσιμο στοιχείο του αφηγήματος μιας στοιχειώδους αλλά ισχυρής αντιφασιστικής συναίνεσης πρέπει να θεωρηθεί και η απόφαση της κυβέρνησης (Εθνικής ενότητας) Καραμανλή να αποχωρήσει στις 14 Αυγούστου 1974 από το στρατιωτικό σκέλος του ΝΑΤΟ. Ακολουθώντας με έμμεσο τρόπο τη

²⁰ Γ. Μπιθυμήτρης/Λ. Κωτσονόπουλος, *Μετασχηματισμοί του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος από τη μεταπολίτευση μέχρι την κρίση: Συνέχειες και ρήξεις*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 44/2018, σελ. 99-122· και Γ. Μαυρογορδάτος, *Μεταξύ Πιτυοκάμνη και Προκρούστη: Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*, 1988.

²¹ Για τη συλλογική δράση στην πρώτη μεταπολιτευτική φάση βλ. Ν. Serdedakis, *Democratization and Collective Action in Post-Junta Greece (1974-1981)*, ECPR General Conference, Pisa, 6-8 September 2007, διαθέσιμο στο [link](#).

²² Όλο αυτό θα ολοκληρωθεί και κατά μεγάλο μέρος θα υλοποιηθεί μετά το 1981 με την έλευση του ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση. Θα γίνει μέσα από την επέκταση ενός πελατειακού συστήματος που η ΝΔ της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου είχε καταφέρει να το συντηρήσει εν πολλοίς στις παλιές του μορφές, μα όλη αυτή η σημαντική κριτική δεν αφορά το παρόν. Δες και γενικότερα Β. Βαμβάκα/Π. Παναγιωτόπουλο (επιμ.), *Η Ελλάδα στη δεκαετία του ογδόντα. Πολιτικό, κοινωνικό και πολιτισμικό λεξικό*, 2015.

²³ Δες την καταγεγραμμένη μαρτυρία του Τ. Σαμαντά στο: *Η καμπύλη της Μεταπολίτευσης 1974-2004. Ένα Συνέδριο του Κύκλου Ιδεών*, 2024· και Σ. Καλύβα/Π. Παναγιωτόπουλο, *Η δική μας Μεταπολίτευση, Ντοκιμαντέρ έξι επεισοδίων*, 2024, (ειδικότερα επεισόδια 1-2), διαθέσιμο στο [link](#).

γαλλική (και Γκωλική θα λέγαμε) ανάλογη επιλογή του 1966, η ελληνική Δεξιά προσχωρεί, με τον δικό της τρόπο, στην αντιαμερικανική προσέγγιση²⁴ ερχόμενη έτσι πιο κοντά στην πάγια αντιδικτατορική αριστερή ανάγνωση των δεινών της περιόδου 1967-1974. Κάνει έτσι ένα ακόμη βήμα στην ιστορική της αυτοκριτική –τα άλλα δύο όπως είπαμε ήταν η αποδέσμευση από το φιλομοναρχικό της παρελθόν και η άρση του θεσμικού της αντικομμουνισμού. Η ίδια η έλευση του Καραμανλή από το Παρίσι κάτω από τις φτερούγες της Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας, αλλά και με τα ίδια τα φτερά της, εντυπώνουν μια ακόμα βαθιά αλλαγή του συμβολικού πλαισίου λειτουργίας της ανεγειρόμενης τότε ελληνικής δημοκρατίας, μια χαρακτηριστική απόσταση από όλες πλέον τις συνιστώσες, όχι μόνον εκείνου που μορφοποιήθηκε στην κοινωνική συνείδηση ως συστατικό στοιχείο του φασισμού της επταετίας, αλλά και των θεσμικών παραμορφώσεων ολόκληρης της μεταπολεμικής Πολιτείας.

Ο αντιφασισμός της Δεξιάς με αυτή τη στοχευμένη αναπλαισίωση της ταυτότητάς της –που σιμάνθηκε από την ίδρυση νέου κομματικού, τη ΝΔ, και όχι την αναβίωση προδικτατορικού σχήματος²⁵– χωρίς τον οποίον δεν θα είχε νόημα αυτή η έννοια της συντακτικής συνθήκης, παραχωρούσε κάτι μείζον στον πάλαι ποτέ «εσωτερικό εχθρό»: τη δικαιοδοσία του τελευταίου πάνω στην ιστορία και την πλαισίωσή της πάνω στην κατανόηση του παρελθόντος, εν τέλει όμως και πάνω σε κάτι ευρύτερο που ήταν τα σύμβολα και η πνευματικότητα του τόπου. Μια ανάγνωση της εθνικής ιστορίας μέσα από τους «αγώνες του Λαού» ήταν πια εφικτή και κυρίως μπορούσε να γίνει αποδεκτή και από τις συντηρητικές δυνάμεις, από τη στιγμή που οι τελευταίες καλλιεργούσαν μέσα από την έμπρακτη ιστορική αυτοκριτική τους το δικαίωμα στην αμφιβολία για ολόκληρο το ιστορικό τους οικοδόμημα. Η άρση του αντικομμουνισμού, η υιοθέτηση ενός κοινού αντιαμερικανισμού –διαφορετικής έντασης για κάθε μέρος αυτής της εξίσωσης– και το γεγονός ότι ήταν η επισπεύδουσα δύναμη στην παραγωγή μιας νέας δημοκρατικής –αβασίλευτης– συνταγματικής τάξης, αποτελούν βαθιά ιστορική τομή τόσο για τον κοινωνικό χώρο του ελληνικού συντηρητισμού όσο και για την ίδια τη χώρα συνολικότερα.

VI. Η ΕΙΡΗΝΙΚΗ ΚΑΤΑΦΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΙΣΤΕΡΑΣ

Από τη μεριά της η Αριστερά, μειοψηφική αλλά διόλου περιθωριακή και εν πολλοίς δικαιωμένη σε ηθικό επίπεδο, είχε να εισφέρει κάτι διαφορετικό στο συμβολαϊκό ισοζύγιο της συντακτικής αυτής αντιφασιστικής συμφωνίας. Και αυτό πρωτίστως ήταν η ίδια η συγκατάθεσή της, μέσα από την ειρηνική της συμμετοχή, στη νέα συνθήκη. Παρά τις διαφορές της, τις επιφυλάξεις της, η κομμουνιστική και κομμουνιστογενής Αριστερά, που μέσα από το ΚΚΕ, την αναβίωση της παλιάς ΕΔΑ και το ειδικό βάρος του ΚΚΕ εσωτ. λειτουργούσαν ως άτυποι συνομιλητές των αστών πολιτικών που διαχειρίζονταν τη μετάβαση, θα δεχτεί και θα νομιμοποιήσει το νέο –δημοκρατικό– καθεστώς²⁶.

²⁴ Δες Ζ. Λιαλιούτη, *Ο αντιαμερικανισμός στην Ελλάδα 1947-1989*, 2026· Idem, *Αντιαμερικανισμός και ελληνική δεξιά στη μεταψυχροπολεμική εποχή*, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 35/2017, σελ. 89-129· και Ε. Καραγιάννη, *Ο αντιαμερικανισμός στην Ελλάδα 1974-1985*, τελική έκθεση μεταδιδακτορικής έρευνας, ΕΚΠΑ, διαθέσιμη στο [link](#).

²⁵ Ουσιώδης η εργασία της Ε. Πασχαλούδη για το θέμα αυτό και τους λεπτούς ιδεολογικούς και εννοιολογικούς χειρισμούς με τις οποίες η δεξιά παράταξη υπό τον Καραμανλή ανασυγκροτεί σε βάθος την ταυτότητά της. Δες «Η συγκρότηση του πολιτικού λόγου της Δεξιάς κατά την πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο», σε: Β. Καραμανωλάκης/Η. Νικολακόπουλος/Τ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η Μεταπολίτευση '74-'75: Στιγμές μιας μετάβασης*, 2016, σελ. 117-133.

²⁶ Σημαντικό ρόλο σε αυτό θα παίξει και η δρομολόγηση μιας σοβαρής και έγκυρης διαδικασίας δικαστικής τιμωρίας

Η αποδοχή των νέων δεδομένων, μαζί με την έκφραση διαφωνιών αλλά και μιας ξεχωριστής πολιτικής και ιδεολογικής ταυτότητας που εκφράζεται πλέον ανεμπόδιστα και χωρίς τα μετεμφυλιακά φίλτρα και τις προ-δικτατορικές προφυλάξεις, επιβεβαιώνεται όχι μόνον από τη συμμετοχή στις εκλογές²⁷ της 17ης Νοεμβρίου και στο δημοψήφισμα στις 8 Δεκεμβρίου αλλά και από τη συντεταγμένη και ειρηνική συμμετοχή στην πολιτική και κοινωνική καθημερινότητα. Μάρτυρες αναφέρουν ότι αρχής γενομένης από τη νύχτα της 24ης Ιουλίου, στην Αθήνα τουλάχιστον, συνέβαιναν πρωτόγνωρα και εκπληκτικά για τους πρωταγωνιστές γεγονότα. Μπορούσε πλέον κανείς να διαδηλώνει και να φωνάζει υπέρ του σοσιαλισμού, να ανεμίζει επαναστατικά σύμβολα όπως το σφυροδρέπανο, χωρίς αυτό να αποτελεί άμεση –και διωκόμενη– εξεγερσιακή πράξη²⁸.

Ας το επαναλάβουμε γιατί πρόκειται για μια ιστορική τομή τόσο στην ιστορία της χώρας όσο και σε εκείνη της κομμουνιστικής Αριστεράς: οι μέρες, εβδομάδες και μήνες που έπονται της αποκατάστασης της δημοκρατίας θα δουν εκατοντάδες ειρηνικές διαδηλώσεις, που μπορεί να είχαν άμεσα αιτήματα για την αποχουντοποίηση της χώρας αλλά και σαφή επαναστατική σημειολογία, να μην έχουν ανατρεπτικό χαρακτήρα. Μια μη-ριζοσπαστική –αλλά με επαναστατικές αναφορές– Αριστερά είχε γεννηθεί²⁹.

Στην ίδια λογική πρέπει να εντάξουμε και την περίφημη δήλωση της 3ης Οκτωβρίου 1974 του Μίκη Θεοδωράκη που παγιώθηκε στο συλλογικό φαντασιακό ως «Καραμανλής ή τανκς»³⁰.

Αναφερθήκαμε πιο πάνω στο ειδικό βάρος που έπαιζε το ΚΚΕ εσωτερικού στη διαμόρφωση της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου σημειώνοντας το ειδικό του βάρος. Η έκταση της επιρροής του δεν είναι βεβαίως ξεκάθαρη στο διάστημα πριν τις εκλογές του Νοεμβρίου του '74

της Χούντας ενώ αντιθέτως πιο σύνθετη και πιο επιφυλακτική θα είναι η Αριστερά στο ζήτημα της αποχουντοποίησης της Διοίκησης, των Σωμάτων ασφαλείας και του Στρατού. Βλ. Ν. Alivizatos/Ν. Diamandouros, "Politics and the Judiciary in the Greek Transition to Democracy", σε: Α. J. Mc Adams (επιμ), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, 1997, σελ. 27-60· και Ν. Αλιβιζάτο, «Ένα ξεχασμένο επίτευγμα: Οι δίκες των χουντικών», σε: Β. Καραμανωλάκης/Η. Νικολακόπουλος/Τ. Σακελλαρόπουλος, *Η Μεταπολίτευση*, ό.π., σελ. 44-59.

²⁷ Δεν υπάρχουν προσωπικότητες από τον χώρο της κομμουνιστικής Αριστεράς στην πρώτη κυβέρνηση εθνικής ενότητας. Για την επιτυχή λειτουργία όμως της κυβέρνησης εθνικής ενότητας δες ξανά Ε. Χατζηβασιλείου, *Η κυβέρνηση εθνικής ενότητας*, ό.π.· και Idem, «Η σύσταση και εδραίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος, 1974-1981», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους τ. ΙΣΤ'*, 2000, σελ. 294-317.

²⁸ Μαρτυρία Τέλη Σαμαντά, ό.π.

²⁹ Ο Κορνέτης αναφέρεται και σε μια «Μεταπολίτευση από τα κάτω» που αφορά πιο ριζοσπαστικοποιημένες πολιτικές δυνάμεις. Σε άλλα σημεία της ενδιαφέρουσας παρέμβασης την χαρακτηρίζει λαϊκή και την αντιδιαστέλλει με εκείνη των πολιτικών και θεσμικών δράσεων της πολιτικής ελίτ υπό τον Καραμανλή. Η οπτική αυτή διακρίνει τις δύο μεταπολιτεύσεις (με την «από τα κάτω» να έρχεται να τροφοδοτήσει κατ' αυτόν και το αριστερό ριζοσπαστικό ρεύμα της περιόδου 2010-2019). Η Μεταπολίτευση «από τα κάτω» είναι σύμφωνα με τον Κορνέτη περισσότερο συνδεδεμένη με τον αντιδικτατορικό αγώνα. Η δική μας προσέγγιση βλέπει όμως το ίδιο το μεταπολιτευτικό οικοδόμημα σαν ένα ολικό φαινόμενο που είναι εξ αρχής, και σε όλες του τις εκφάνσεις, συνδεδεμένο με αυτό που ονομάσαμε αντιφασιστική ιδεολογία –που οργανώνεται πάνω σε ελάχιστες προϋποθέσεις και χωρίς ιδεολογικά προαπαιτούμενα. Δες την παρέμβαση του Κ. Κορνέτη σε: *Η καμπύλη της Μεταπολίτευσης 1974-2004*, ό.π., σελ. 214-218.

³⁰ Η δήλωση αυτή έγινε κομμάτι της προεκλογικής εκστρατείας και χρησιμοποιήθηκε –σχεδόν καταχρηστικά– από τη ΝΔ υποχρεώνοντας τον Θεοδωράκη να προβεί σε διευκρινιστικές δηλώσεις. Και ενώ είναι προφανές ότι αναφέρεται στην αποδοχή της «λύσης Καραμανλή» ως μοναδική επιλογή ομαλής μετάβασης τις πρώτες εβδομάδες μετά την πτώση της Χούντας, είναι εξίσου εύλογο να λειτουργεί ως οδοδείκτης ενός δρομολογίου στοιχειώδους δημοκρατικής συνύπαρξης υπό την ηγεμονική παρουσία του Καραμανλή, σε ένα διάστημα πολύ ευρύτερο. Δες και Ν. Γούλια, *Η Ελλάδα στις κάλπες: 17 Νοεμβρίου 1974 – «Καραμανλής ή τανκς»*, Καθημερινή 18.05.2023.

και η υπερίσχυση του ΚΚΕ εσωτερικού στον μεταξύ τους ανταγωνισμό θα σφραγιστεί αργότερα. Εντούτοις είναι σαφές ότι πρόκειται για μια πολιτική, ιδεολογική και πολιτισμική δύναμη που σε όλη τη μεταπολιτευτική περίοδο θα έχει πολύ μεγαλύτερη επιρροή από εκείνη που προδικάζει η περιορισμένη εκλογική του δύναμη. Σε αυτό το πλαίσιο η δημοσιοποίηση στις 4 Σεπτεμβρίου 1974 της Απόφασης-διακήρυξης της Κεντρικής Επιτροπής του ΚΚΕ εσωτερικού, με τον τίτλο «Στόχοι του Έθνους στη μεταβατική φάση προς τη θεμελίωση της Δημοκρατίας» αποτελεί ένα σημαντικό πολιτικό γεγονός που όχι μόνον αποτυπώνει ένα ευρύτατα διαδεδομένο συναίσθημα, εκείνο που καταφάσκει στην αυθεντικότητα της δημοκρατικής μετάβασης της οποίας ηγείται ο Καραμανλής από την ημέρα της επιστροφής του στη χώρα, αλλά στην πραγματικότητα αποτελεί έναν ιδανικό χάρτη της αριστερής συμμετοχής στη δημοκρατική ανοικοδόμηση³¹. Εκεί όπως είπαμε δηλώνεται η συμφωνία με τις μεγάλες στρατηγικές αποφάσεις της κυβέρνησης όπως είναι η έξοδος από το ΝΑΤΟ και αναγνωρίζονται οι πρώτες επιλογές στην κατεύθυνση της κάθαρσης στον χώρο των Ενόπλων Δυνάμεων και εν γένει σε αυτό που ονομάστηκε αποχουντοποίηση. Διακηρύσσονται ακόμα συγκεκριμένοι στόχοι για την πλήρη αποκατάσταση των συνδικαλιστικών και πολιτικών ελευθεριών αλλά και η υποχρέωση μιας κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής που θα έχει σαφώς αναδιανεμητικό χαρακτήρα και που θα θεραπεύει μείζονες κοινωνικές ανισότητες. Η ίδια η γλώσσα που χρησιμοποιεί είναι δηλωτική: παντού αναφέρονται τα συμφέροντα του Έθνους που εναλλάσσονται με την αναφορά στον Λαό ενώ αυτό που εδώ ονομάσαμε αντιφασιστική συμφωνία ονοματίζεται «Εθνική αντιδικτατορική ενότητα»³².

Η αριστερή κατάφαση δεν ήταν όμως μόνο μια ανοχή που έδινε στους χτεσινούς εμφυλιοπολεμικούς εχθρούς για το κρίσιμο «παρόν» των πρώτων μηνών. Ήταν μια πολύ βαθύτερη επιλογή συγκατάθεσης ότι οι λεγόμενες αστικές δυνάμεις, βαθιά διαφορετικές από το παρελθόν υπό την ηγεσία του Καραμανλή, δικαιούνται να διαχειρίζονται το μέλλον. Να χαράσσουν τη μεγάλη στρατηγική του έθνους, ήτοι την ευρωπαϊκή της πορεία. Εξάλλου το ίδιο το Σύνταγμα που γεννήθηκε μέσα στις συνθήκες που περιγράψαμε άνοιγε τον δρόμο για τη συμμετοχή στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

³¹ Δες το κείμενο όπως διανεμήθηκε σε ξεχωριστή έκδοση από την εφημερίδα Αυγή, στο [link](#). Το κείμενο φέρεται να έχει ως κύριο συγγραφέα τον Λεωνίδα Κύρκο.

³² Το εγχείρημα του ΚΚΕ εσωτ. για μια κοινή δημοκρατική πορεία θεμελίωσης της νέας δημοκρατικής τάξης και την οριστική υπέρβαση των μεταπολεμικών διαιρέσεων μπορεί να συσχετιστεί με την πολιτική του ιστορικού συμβιβασμού του Ιταλικού Κομμουνιστικού Κόμματος. Η τελευταία, που ξεκίνησε με μια σειρά άρθρων του Ενρίκο Μπερλινγκουέρ το φθινόπωρο του 1973 με αφορμή το Χιλιανό πραξικόπημα, θα γίνει επίσημη πολιτική του κόμματός τον επόμενο χρόνο και θα αρχίσει να υλοποιείται ως στήριξη στις κυβερνήσεις των Χριστιανοδημοκρατών το διάστημα 1976-1978. Δεν θα πρέπει όμως η κοινή καταγωγή των δύο στάσεων (αυτό που έχει καθιερωθεί ως ευρωκομμουνισμός –δες Γ. Μπαλαμπανίδη, *Ευρωκομμουνισμός. Από την κομμουνιστική στην ριζοσπαστική ευρωπαϊκή Αριστερά*, 2015) να εκληφθεί ως ελληνικός αυτοματισμός στις ευρύτερες τάσεις του αντιδογματικού μαρξισμού της εποχής. Αφενός μεν η ελληνική εκδοχή του ιστορικού συμβιβασμού, αυτή η συμμετοχή σε ένα οιονεί αντιφασιστικό συμβόλαιο, έρχεται πολύ νωρίς, σχεδόν ταυτόχρονα με την καθιέρωση αυτών των πολιτικών στην Ιταλία, αφετέρου η ιταλική επιλογή σχετίζεται με τους κινδύνους που έχουν ανακύψει από τη δεξιά και κατόπιν την αριστερή ακραία ριζοσπαστικοποίηση που απειλούν μια δημοκρατία που είχε στηριχθεί σε ένα άτυπο αντιφασιστικό συμβόλαιο αρκετές δεκαετίες πριν –μετά το πέρας του πολέμου και του ιταλικού φασισμού– ενώ η ελληνική εκδοχή δεν αποσκοπεί μόνον να προφυλάξει την εύθραυστη Μεταπολίτευση αλλά και να συγκροτήσει τους όρους μιας μακροπρόθεσμης δημοκρατικής και πλουραλιστικής ομαλότητας που ήταν μια τεράστια ιστορική εκκρεμότητα ήδη από τον Μεσοπόλεμο. Δες και D. Sassoon, *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*, 1996.

VII. ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΕΚΚΡΕΜΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

Οι εικόνες που μεταφέρει ο συλλογισμός που προηγήθηκε έχουν βεβαίως μια μερικότητα. Δεν εξαντλούν όλη τη δυναμική της περιόδου ούτε περιλαμβάνουν το σύνολο των τοποθετήσεων γύρω από επίμαχα ζητήματα της περιόδου. Στέκεται στις μείζονες ιδεολογικές παρατάξεις και στα φορτία που μεταφέρουν στην αυγή μιας νέας εποχής και καταπιάνεται με μια ερμηνευτική των πολιτικών συναισθημάτων από τη σκοπιά μιας κοινωνιολογίας των πολιτικών θεσμών. Αξίζει να επισημανθούν δύο κρίσιμα κενά που θα έπρεπε να πληρωθούν σε μια εκτενέστερη ανάλυση.

Το πρώτο έχει να κάνει με το γεγονός ότι η υλοποίηση ενός κοινωνικού συμβολαίου με εδραία αποδοχή και στήριξη απαιτεί έναν ιδιαίτερο οικονομικό βραχίονα που εδώ δεν θα μπορούσε παρά να είναι μια σειρά αναδιανεμητικών πολιτικών. Οι μεταβατικές κυβερνήσεις Καραμανλή θα δώσουν τέτοια δείγματα γραφής που θα επιβεβαιωθούν με τις κρατικοποιήσεις του 1975 (και μετά) και εν γένει την αύξηση της κοινωνικής δαπάνης που χαρακτηρίζει τη δεκαετία του '70. Όμως το απαραίτητο σκέλος αυτό του αντιφασιστικού συμβολαίου, θα συναφθεί αργότερα με την υλοποίηση ενός έτερου «συμβολαίου» λίγα χρόνια αργότερα. Είναι το περίφημο «Συμβόλαιο με τον Λαό» του ΠΑΣΟΚ, το πολιτικό του πρόγραμμα δηλαδή. Και πράγματι το 1981 θα σημάνει και την ολοκλήρωση μιας μακράς πολιτικής συνύπαρξης και κοινωνικής ενσωμάτωσης των λαϊκών μαζών στους θεσμούς και την οικονομία. Και αυτό μπορεί να είναι και ένα από τα παράδοξα της δημοκρατικής ανασυγκρότησης της χώρας στο μέτρο που στη φάση της οικοδόμησης του αντιφασιστικού συμβολαίου ο χώρος του ΠΑΣΟΚ, και συγκεκριμένα ο Ανδρέας Παπανδρέου, θα αμφισβητήσει αρχικά την ουσία της μετάβασης της 24ης Ιουλίου μα και εν γένει θα σταθεί σε μεγάλη απόσταση από την οιονεί συμφωνία στην οποία αναφερόμαστε³³. Το ΠΑΣΟΚ αποτελεί μια σχετική εξαίρεση, ή μια εξαιρετικά κριτική εκδοχή, στο κοινωνικό συμβόλαιο και στη νέα συνταγματική τάξη του 1975, και ενδεχομένως είναι αυτό που θα συντηρήσει έναν λιγότερο θεσμικό κοινωνικό ριζοσπαστισμό καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '70. Η δική του συναίνεση στο αντιφασιστικό πλαίσιο θα είναι στοιχειώδης μα η συμβολή του στην ολοκλήρωση της συμβολαϊκής στιγμής θα είναι, το 1981, εξαιρετικά σημαντική.

Εν κατακλείδι αυτό που μπορεί κανείς να κρατήσει από την ιστορική εκείνη στιγμή είναι ότι το νέο Σύνταγμα δεν παρήχθη σε κενό και ότι όσο μεγάλη και αν είναι η αξία των πολιτικών και νομικών που το έφεραν εις πέρας, το συνέλαβαν, το συνέταξαν, το τροποποίησαν και το αμφισβήτησαν, η ίδια η πραγματικότητα του νέου Συντάγματος ήρθε να αποτυπώσει με διαύγεια μια πολιτική και συναισθηματική μεταβολή που είχε έντονα κοινωνικά χαρακτηριστικά. Και με έναν τρόπο ήταν τέκνο όχι μόνο μιας αυθεντικής φιλελεύθερης παράδοσης με βαθιές ρίζες στην αρχή του ελληνικού συνταγματισμού και τη συγκρότηση του ελληνικού κρατικού εγχειρήματος αλλά και μιας νέας γεωμετρίας των κοινωνικών αντιλήψεων και των πολιτικών συναισθημάτων. Το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα δεν θα είχε υπάρξει μόνο δέσμιος ενός θεσμικού αντικομμουνισμού αλλά θα γνωρίσει και την κοινωνική δυναμική ενός ελάχιστου κοινού αντιφασισμού. □

³³ Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολλαπλές «αναγνώσεις» του 1974*, ό.π.

Η ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΕ: ΟΙ ΚΡΙΣΙΜΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ, ΟΙ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ, Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Αντώνης Καραμπατζός

Καθηγητής Νομικής ΕΚΠΑ

Θεολόγος Μίντζας

Δικηγόρος

Κωνσταντίνος Σαραβάκος

Υποψήφιος Διδάκτορας Πανεπιστημίου Μακεδονίας,
επικεφαλής ερευνών στο Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη εξετάζει την αποδοτικότητα του ελληνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης σε σύγκριση με τα κράτη μέλη της ΕΕ, βάσει της Έκθεσης CEPEJ (2023), αναλύοντας ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες όπως ο αριθμός δικαστών, οι χρόνοι εκδίκασης και τα ποσοστά εκκαθάρισης υποθέσεων. Παρουσιάζονται οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στην αποτελεσματικότερη απονομή δικαιοσύνης καθώς και η αδυναμία τους να αντιμετωπίσουν τα υφιστάμενα δι-
αρθρωτικά προβλήματα. Παρά τον υψηλό αριθμό δικαστών, η δυσανάλογη κατα-
νομή τους, η έλλειψη διοικητικής υποστήριξης και η περιορισμένη ψηφιοποίηση επιβαρύνουν τη λειτουργία των δικαστηρίων, οδηγώντας σε καθυστερήσεις και χαμηλή αποδοτικότητα, ιδίως στον ποινικό τομέα. Η πολυνομία και η αστάθεια του νομικού πλαισίου προκαλούν την απόκλιση του ελληνικού συστήματος από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο στην ταχύτητα απονομής δικαιοσύνης καθιστώντας αναγκαίες βαθιές θεσμικές παρεμβάσεις για την επιτάχυνση, τη διαφάνεια και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης προς τη δικαιοσύνη.

ABSTRACT

The study examines the efficiency of the Greek judicial system in comparison with EU member states, based on the CEPEJ Report (2023) by analyzing quantitative and qualitative indicators such as the number of judges, trial times, and case clearance rates. It presents recent reforms aimed at more efficient justice delivery, as well as their inability to address existing structural challenges. Despite the high number of judges, their disproportionate distribution, lack of administrative support, and limited digitization burden the functioning of the courts, leading to delays and low efficiency, especially in criminal cases. The regulatory inflation and instability of the legal framework perpetuate the Greek system's divergence from the European average in terms of the speed of justice, making deep institutional interventions necessary to accelerate transparency, and strengthening confidence in the justice system.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δικαιοσύνη (CEPEJ) παρέχει ετησίως μία χρήσιμη βάση δεδομένων σχετικά με την αποδοτικότητα των συστημάτων δικαιοσύνης στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Η Έκθεση αξιολογεί συστηματικά την *αποδοτικότητα* με βάση ορισμένους δείκτες, ωστόσο σε ορισμένα σημεία αναφέρεται και στην *αποτελεσματικότητα* με ποιοτικούς όρους. Για να γίνει ευχερώς αντιληπτή η διάκριση μεταξύ των δύο όρων, αρκεί να αναφερθεί εδώ το ακόλουθο χαρακτηριστικό παράδειγμα: ο μέσος χρόνος εκδίκασης μιας υπόθεσης στον πρώτο βαθμό είναι ένας ποσοτικός δείκτης που ανάγεται κατά κύριο λόγο στο πεδίο της *αποδοτικότητας*, ενώ η ποιότητα των αποφάσεων που εκδίδονται συνιστά έναν ποιοτικό δείκτη που ανάγεται κατά κύριο λόγο στο πεδίο της *αποτελεσματικότητας*. Στην παρουσίαση που ακολουθεί, δεν μένουμε μόνον στους δείκτες αποδοτικότητας, αλλά επιχειρούμε να προσφέρουμε και μία ποιοτική ερμηνεία των περιεχόμενων στην Έκθεση στοιχείων-δεικτών.

Μια τέτοια ανάλυση είναι απολύτως αναγκαία για την ελληνική περίπτωση. Δυστυχώς, σε πολύ μεγάλο βαθμό ο διάλογος με βάση τα δεδομένα αυτά στην Ελλάδα είναι φτωχός και οι δείκτες παραμένουν, σε σημαντικό βαθμό, αναξιοποίητοι. Σε αυτή την παρουσίαση επιχειρούμε να αναδείξουμε και να ερμηνεύσουμε επιλεγμένους αλλά σημαντικούς δείκτες αποδοτικότητας του ελληνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, θέτοντας ως μέτρο σύγκρισης τις αντίστοιχες επιδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ¹, με βάση τη δημοσίευση των σχετικών στοιχείων για το πιο πρόσφατο έτος, το 2023².

¹ Η σύγκριση γίνεται με αναφορά στη διάμεσο των κρατών μελών της ΕΕ. Η διάμεσος (στατιστικό μέτρο κεντρικής τάσης) αντιπροσωπεύει την τιμή που βρίσκεται στη μέση ενός συνόλου αριθμών. Συνεπώς, συγκρίνουμε την Ελλάδα με τη χώρα που τοποθετείται ακριβώς στο μέσο των επιδόσεων των 27 κρατών μελών της ΕΕ.

² CEPEJ, *Study on the judicial systems in the EU Member States – Country fiche (2023 data), General data, Efficiency, Judiciary at a glance in Greece*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 13.10.2025).

Οι αποκλίσεις ή συγκλίσεις που παρατηρούνται μπορούν να προσφέρουν έδαφος για έναν γόνιμο διάλογο σχετικά με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το ελληνικό σύστημα απονομής δικαιοσύνης σήμερα (και διαχρονικά), τις μεταρρυθμίσεις που γίνονται (ή δεν γίνονται), την αποδοτικότητα αυτών και την επίδρασή τους στο ελληνικό νομικό σύστημα, το κράτος δικαίου και την οικονομία. Άλλωστε, και οι τρεις αυτοί πυλώνες επηρεάζονται από τη λειτουργία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, όπως έχουν δείξει πολλές και σημαντικές μελέτες ιδίως στο πεδίο της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου³.

Στο πρώτο μέρος του παρόντος παρουσιάζονται συνοπτικά οι πλέον πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στον χώρο της ελληνικής δικαιοσύνης, συνοδευόμενες από μία σύντομη κριτική αξιολόγησή τους. Στο δεύτερο μέρος αναλύονται ορισμένοι κρίσιμοι δείκτες, όπως προκύπτουν από την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συνοδευόμενοι από μία συνοπτική αλλά ουσιαστική ερμηνευτική προσέγγιση. Τέλος, στο τρίτο μέρος παρατίθενται τα συμπεράσματά μας.

Προτού προχωρήσουμε όμως στην αναλυτική παρουσίαση, ας μας επιτραπεί εδώ μία τελευταία σημαντική παρατήρηση, η οποία συνδέεται με την προαναφερθείσα εισαγωγικά διάκριση μεταξύ *αποδοτικότητας* και *αποτελεσματικότητας*: Ένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα, το οποίο δυστυχώς σπάνια αναδεικνύεται στον δημόσιο διάλογο, παραμένει η γενικευμένη έλλειψη διαφάνειας αναφορικά με τα αποτελέσματα και τους επιμέρους δείκτες στον τομέα της δικαιοσύνης. Παρότι δημοσιεύονται ορισμένα χρήσιμα δεδομένα και δείκτες, η εμβέλειά τους παραμένει περιορισμένη και τα στοιχεία είναι αποσπασματικά. Τα στοιχεία αυτά εστιάζουν κυρίως σε ποσοτικούς δείκτες αποδοτικότητας, όπως ο αριθμός των υποθέσεων, ο μέσος εκτιμώμενος χρόνος επίλυσής τους, το ποσοστό εκκαθάρισής τους, οι χρόνοι διεκπεραίωσης και οι διαθέσιμοι πόροι. Ωστόσο, απουσιάζει σε μεγάλο βαθμό η ποιοτική αξιολόγηση της απονομής της δικαιοσύνης, η οποία είναι εξίσου –αν όχι περισσότερο– ουσιαστική για την αποτίμηση της λειτουργίας του συστήματος. Το ελληνικό κράτος εξακολουθεί να μην καταγράφει με συστηματικό και οργανωμένο τρόπο βασικά στατιστικά δεδομένα που αφορούν τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος⁴. Σε κάθε περίπτωση, η συγκέντρωση και αξιολόγηση τέτοιων δεδομένων –ιδίως σε ένα τόσο σύνθετο και πολυπαραγοντικό πεδίο, όπως είναι η δικαιοσύνη–, καθώς και η δημόσια και ελεύθερη πρόσβαση σε αυτά αποτελούν το πρώτο και *sine qua non* βήμα για κάθε σοβαρή και τεκμηριωμένη προσπάθεια μεταρρύθμισης στο νευραλγικό αυτό πεδίο.

³ Βλ. ενδεικτικά S. Djankov/R. La Porta/F. Lopez-de-Silanes/A. Shleifer, *Courts*, The Quarterly Journal of Economics 118(2) 2003, σελ. 453-517· R. La Porta/F. Lopez-de-Silanes/A. Shleifer/R. W. Vishny, *Law and Finance*, Journal of Political Economy, 106(6) 1998, σελ. 1113-1155· D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990· D. Rodrik/A. Subramanian/F. Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth, 9(2) 2004, σελ. 131-165.

⁴ Τέτοια δεδομένα θα μπορούσαν να είναι ο μέσος χρόνος εκδίκασης ανά είδος υπόθεσης και βαθμό δικαιοδοσίας, ο αριθμός και οι λόγοι αναβολών εκδίκασης, η κατανομή ανά είδος διαφοράς, τα ποσοστά απόρριψης αγωγών για τυπικούς ή ουσιαστικούς λόγους, οι προβαλλόμενοι ισχυρισμοί και το ποσοστό επιτυχίας αυτών, τα ποσοστά αποδοχής και απόρριψης ισχυρισμών, ο βαθμός επιτυχίας στον δεύτερο βαθμό, ο αριθμός των διαφορών που επιλύονται εξωδικαστικά, ο αριθμός και η έκβαση προσωρινών και ασφαλιστικών μέτρων, ο μέσος χρόνος της ποινικής διαδικασίας, η δικαστική κατάληξη των ποινικών διώξεων, τα ποσοστά παραγραφών, τα ποσοστά καταδίκης και αθώωσης, ο αριθμός υποθέσεων ανά δικαστή κ.ά.

II. ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ: ΜΙΑ ΣΥΝΟΨΗ

Τα τελευταία χρόνια έχουν επιχειρηθεί αρκετές αλλαγές στον τομέα της δικαιοσύνης, οι οποίες στοχεύουν στην καλύτερη και ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης στη χώρα, ενόψει των έντονων προβλημάτων που διαπιστώθηκαν ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Οι αλλαγές αυτές περιστρέφονται γύρω από τρεις βασικούς άξονες: την αναδιοργάνωση του δικαστικού χάρτη της χώρας, την εισαγωγή ψηφιακών εργαλείων στην απονομή της δικαιοσύνης και τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των δικαστών και των δικαστηρίων.

Η πλέον πρόσφατη και πολυσυζητημένη πρωτοβουλία υπήρξε η ψήφιση του ν. 5108/2024 (ΦΕΚ Α' 65/02.05.2024), ο οποίος αφορά τον Νέο Δικαστικό Χάρτη. Ο Νέος Δικαστικός Χάρτης, μέσω της ανακατανομής των δικαστικών εδρών και την ενίσχυση του δυναμικού των Πρωτοδικείων με εκατοντάδες Ειρηνοδίκες, αποσκοπεί στην επιτάχυνση της εκδίκασης των υποθέσεων στον πρώτο βαθμό. Το αν θα επιτευχθεί, εν τέλει, ο σκοπός αυτός εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την ομαλή ένταξη των Ειρηνοδικών στο δικαστικό σώμα των Πρωτοδικών και την ορθολογική κατανομή των υποθέσεων στους δικαστές. Από εκεί και πέρα, ο περαιτέρω εξορθολογισμός του δικαστικού χάρτη μέσω της κατάργησης κάποιων Πρωτοδικείων και Εφετείων δεν προχώρησε, καθώς φαίνεται ότι συνάντησε έντονες τοπικές και πολιτικές αντιδράσεις.

Σε παρόμοιο πλαίσιο κινήθηκε και η ψήφιση του ν. 5028/2023 (ΦΕΚ Α' 54/10.03.2023), ο οποίος έθεσε τις βάσεις για τη λειτουργία των δικαστικών γραφείων τηλεματικής και τη διενέργεια τηλεματικών συνεδριάσεων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο εισήγαγε τη δυνατότητα απομακρυσμένης σύνδεσης όλων των παραγόντων της δίκης (διαδίκων, δικηγόρων, μαρτύρων και πραγματογνωμόνων), με σκοπό να συμβάλει στην αποσυμφόρηση των φυσικών αιθουσών και στην εν γένει επιτάχυνση της διαδικασίας απονομής της δικαιοσύνης. Η πρόβλεψη για ηλεκτρονική ανάρτηση εκθεμάτων και η ενίσχυση της προσβασιμότητας των διαδίκων στις διαδικασίες σηματοδοτούν μία σταδιακή ψηφιοποίηση του διοικητικού δικαστικού μηχανισμού⁵. Γενικότερα, πάντως, η ψηφιοποίηση της δικαιοσύνης παραμένει αρκετά ελλιπής και οπωσδήποτε δεν προχωρά όσο γρήγορα επιτάσσουν οι συνθήκες. Σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία για το 2024, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 25η θέση μεταξύ των 27 κρατών μελών της ΕΕ στον δείκτη «Δικονομικοί κανόνες που επιτρέπουν τη χρήση ψηφιακής τεχνολογίας στα δικαστήρια σε αστικές/εμπορικές, διοικητικές και ποινικές υποθέσεις». Ο δείκτης αυτός αποτυπώνει το κατά πόσο το εθνικό δικονομικό πλαίσιο επιτρέπει τη χρήση τεχνολογιών εξ αποστάσεως επικοινωνίας –όπως η τηλεδιάσκεψη– από διάφορους εμπλεκόμενους (λ.χ. δικαστές, διαδίκους, εισαγγελείς) κατά τη διάρκεια των διαδικασιών, καθώς και το αν αναγνωρίζεται ρητά η αποδοχή ψηφιακών αποδεικτικών μέσων. Παράλληλα, σύμφωνα με τον δείκτη «Χρήση ψηφιακής τεχνολογίας από τα δικαστήρια και τις εισαγγελικές αρχές», η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση στην ΕΕ. Ο συγκεκριμένος δείκτης αξιολογεί τη χρήση ψηφιακών εργαλείων στην πράξη, διακρίνοντας

⁵ Όπως σημειώνει σχετική μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας, η ψηφιοποίηση του δικαστικού συστήματος συνδέεται και με τη διαφάνεια του δικαστικού συστήματος. Βλ. σχετικά R. Maroz/O. Popova/S. Satizábal Acosta, *Digitizing Court Systems: Benefits and Limitations*, World Bank, Global Indicators Briefs No. 25, 22.12.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 04.10.2025).

ανάμεσα στα δικαστήρια και τις εισαγγελικές υπηρεσίες. Το γεγονός πως η Ελλάδα υστερεί σε αυτούς τους δύο δείκτες σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ καταδεικνύει, τόσο σε θεσμικό όσο και σε λειτουργικό επίπεδο, ότι η μέχρι στιγμής ενσωμάτωση και αξιοποίηση ψηφιακών τεχνολογιών στο σύστημα απονομής της δικαιοσύνης υπολείπεται σημαντικά των σχετικών επιτακτικών αναγκών και απέχει από το να συνεισφέρει όπως θα μπορούσε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος.

Σημαντική υπήρξε και η ψήφιση του ν. 5197/2025 (ΦΕΚ Α' 76/16.05.2025), ο οποίος αφορά την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών. Οι προβλέψεις του νόμου περιλαμβάνουν την αναβάθμιση του τρόπου εισαγωγής και εκπαίδευσης των υποψηφίων δικαστικών λειτουργών, την κατάργηση της κατεύθυνσης των Ειρηνοδικών, καθώς και την ενίσχυση της στελέχωσης των δικαστηρίων με την υιοθέτηση πιο ευέλικτων και αποδοτικών διαδικασιών διορισμού. Η αναμόρφωση της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών αποτελεί κρίσιμο βήμα για την ανανέωση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της δικαιοσύνης. Μεγάλη σημασία, όμως, έχει η διασφάλιση διαδικασιών ουσιαστικής αξιολόγησης εντός της Σχολής, καθώς και η ουσιαστική ανανέωση του προγράμματος σπουδών και ιδίως ο εμπλουτισμός του με οικονομικά μαθήματα (όπως μαθήματα μικρο/μακροοικονομίας, χρηματοοικονομικών και οικονομικής συμπεριφοράς), έτσι ώστε να έχει σύγχρονο και καινοτόμο χαρακτήρα και κυρίως να ακολουθεί τις σύγχρονες συναλλαγές, διεθνείς τάσεις και διεθνή πρότυπα.

Τέλος, στο πλαίσιο των σημαντικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων στη Δικαιοσύνη που πρέπει να συζητηθούν και συνεχονται στενά με το κράτος δικαίου, εντάσσεται και ο ν. 5123/2024 (ΦΕΚ Α' 109/19.07.2024). Ο νόμος αυτός, σε συμμόρφωση με σχετικές επανειλημμένες και έντονες αιτιάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προβλέπει στο άρθρο 27 τη διατύπωση γνώμης για την επιλογή των Προέδρων και των Αντιπροέδρων των τριών ανώτατων δικαστηρίων της χώρας (του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου), καθώς και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου από τις Ολομέλειες των Ανωτάτων Δικαστηρίων, κατόπιν σχετικής μυστικής ψηφοφορίας μεταξύ των μελών τους. Το βήμα αυτό επιδοκιμάστηκε από το μεγαλύτερο τμήμα του νομικού κόσμου και γέννησε εύλογες προσδοκίες προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης από τον εναγκαλισμό της εκτελεστικής εξουσίας. Και πάλι, βεβαίως, η τελική απόφαση για τις σχετικές επιλογές λαμβάνεται, σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 90 παρ. 5), από το Υπουργικό Συμβούλιο. Επειδή δε η γνώμη των Ολομελειών δεν μπορεί, κατά το ισχύον Σύνταγμα, παρά να είναι απλή (μη δεσμευτική), το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί, θεωρητικά, να επιλέξει και άλλα πρόσωπα, πέρα από τα προταθέντα. Πάντως, όπως υποστηρίχθηκε ευρέως στη θεωρία, στην πράξη η γνώμη των Ολομελειών δεν μπορεί παρά να έχει ιδιαίτερη βαρύτητα για τη μεταγενέστερη κρίση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Εν κατακλείδι: Οι πρόσφατες αλλαγές στη λειτουργία της δικαιοσύνης, όπως συνοπτικά περιγράφονται ανωτέρω, αναμένεται να βελτιώσουν ορισμένους από τους δείκτες που καταγράφονται στην Έκθεση CEPEJ (όπως λ.χ. ο αριθμός δικαστών και η κατανομή των δικαστών ανά δικαιοδοτικό βαθμό –βλ. κατωτέρω Γράφημα 1 και 2), αλλά και να επηρεάσουν σε κάποιον βαθμό την αποτελεσματικότητα και την ποιότητά της. Ωστόσο, το εύρος και η πραγματική αποτελεσματικότητα αυτής της επίδρασης θα αποδειχθούν στην πράξη. Ειδικά δε ως προς τον τρόπο επιλογής της ηγεσίας της

Δικαιοσύνης, ζήτημα εξόχως σημαντικό για την ποιότητα όχι μόνο της δικαιοσύνης αλλά της ίδιας της δημοκρατίας μας, η πρώτη εφαρμογή του νέου ν. 5123/2024 από την Κυβέρνηση διέψευσε τις προσδοκίες που είχαν δημιουργηθεί. Στην πρόσφατη επιλογή ιδίως των Αντιπροέδρων του Αρείου Πάγου, η γνώμη της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου δεν ακολουθήθηκε από την Κυβέρνηση σε μεγάλο βαθμό, και μάλιστα χωρίς αιτιολόγηση για τις αποκλίσεις που σημειώθηκαν. Το γεγονός αυτό προκάλεσε, όπως αναμενόταν, την έντονη αντίδραση δικαστικών ενώσεων και εκπροσώπων του νομικού κόσμου της χώρας, μπορεί δε να πιθανολογηθεί ότι η πρώτη εφαρμογή του μέτρου με τον συγκεκριμένο αυτό τρόπο θα απασχολήσει και τα ευρωπαϊκά όργανα.

III. ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΚΘΕΣΗΣ CEREJ

1. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ: ΟΙ ΑΡΙΘΜΟΙ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

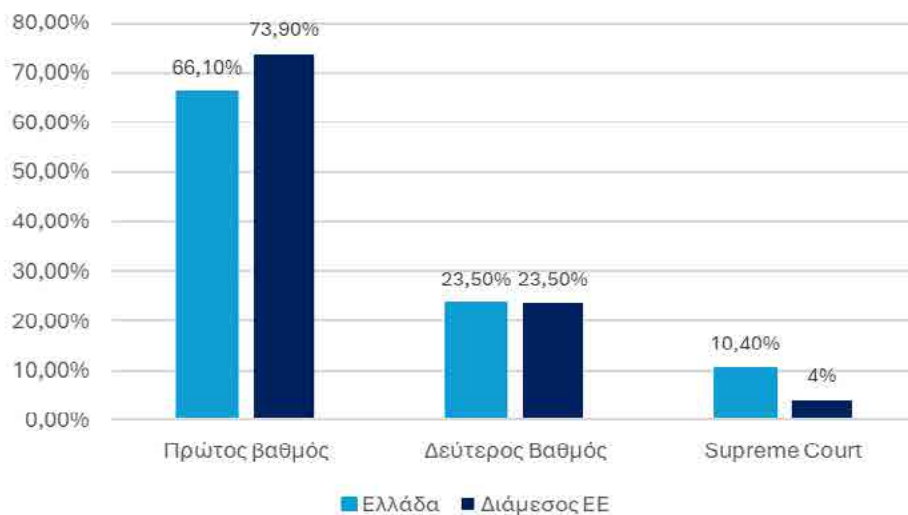
Α. Ένας σημαντικός δείκτης της Έκθεσης για την ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης είναι ο αριθμός των δικαστών, ο οποίος παραμένει αναλογικά υψηλότερος από τη διάμεσο της ΕΕ. Μάλιστα, αυτή η δυσαναλογία έχει αυξηθεί σημαντικά από το 2019 μέχρι το 2023 (Γράφημα 1). Η περίφημη Έκθεση Πισσαρίδη εντόπιζε το πρόβλημα στην αναποτελεσματική-ανορθολογική κατανομή των δικαστών στους διάφορους βαθμούς: το ποσοστό των δικαστών που μέχρι πρότινος υπηρετούσε στον πρώτο βαθμό είναι χαμηλότερο στην Ελλάδα σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ.

Πιο συγκεκριμένα, η κατανομή των δικαστών στον πρώτο βαθμό είναι σχεδόν 8 ποσοστιαίες μονάδες μικρότερη από τη διάμεσο της ΕΕ (Γράφημα 2). Δεδομένου δε ότι «οι περισσότερες δίκες λαμβάνουν χώρα στον πρώτο βαθμό, ένα χαμηλότερο ποσοστό δικαστών στον βαθμό αυτό συνεπάγεται μεγαλύτερες καθυστερήσεις για το σύνολο του συστήματος» (Έκθεση Πισσαρίδη, σελ. 57). Με την ενίσχυση, τώρα, των Πρωτοδικείων από εκατοντάδες Ειρηνοδίκες η αναλογία αυτή αναμένεται να βελτιωθεί σημαντικά.

Γράφημα 1. Αριθμός δικαστών ανά 100.000 κατοίκους



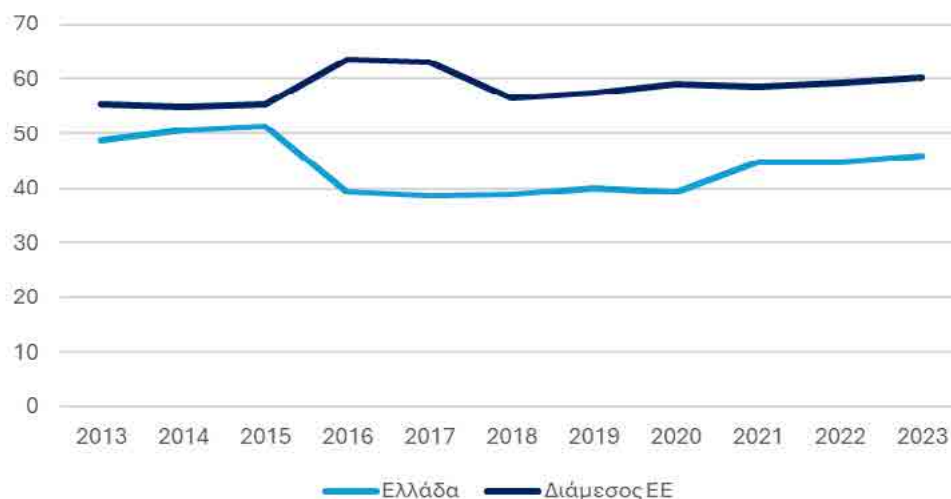
Γράφημα 2. Κατανομή δικαστών ανά δικαιοδοτικό βαθμό, 2023

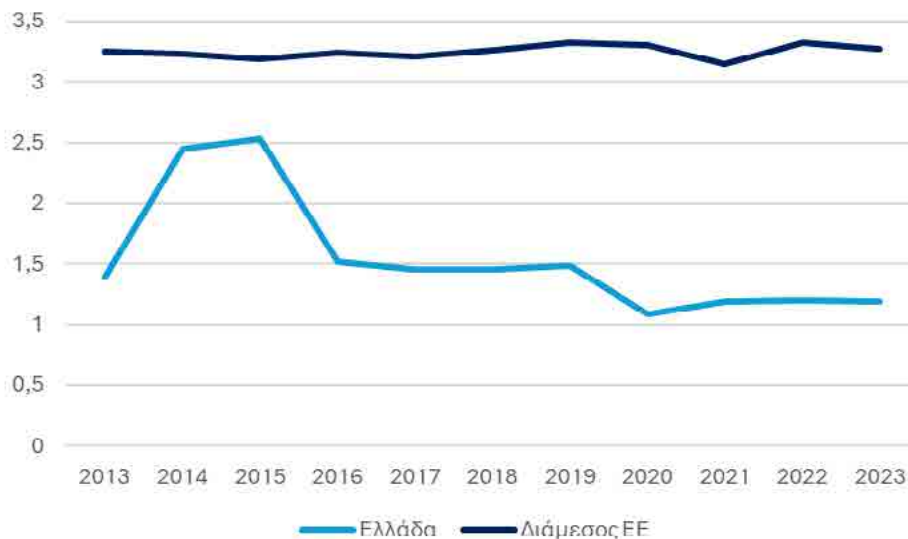


Β. Η κατάσταση αντιστρέφεται, όπερ καταδεικνύει και την ένταση του προβλήματος, στον αριθμό του προσωπικού για την υποστήριξη των δικαστών. Εκεί η Ελλάδα διαθέτει διαχρονικά μικρότερο αριθμό (ανά 100.000 κατοίκους) υπαλλήλων για να υποστηρίξει το έργο των δικαστών. Από το 2021 παρατηρείται μία μικρή αύξηση για την Ελλάδα, η οποία, ωστόσο, δεν είναι αρκετή για να επαναφέρει την αναλογία στο υψηλότερο σημείο της, το 2015 (Γράφημα 3).

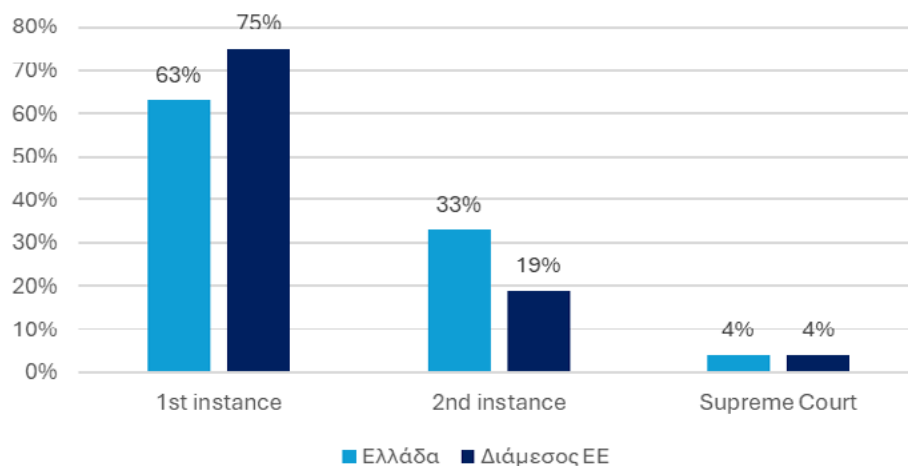
Στο Γράφημα 4, η αναλογία προσωπικού προς δικαστές (σε κάθε δικαστή αντιστοιχεί περίπου 1 διοικητικός υπάλληλος, ενώ στην ευρωπαϊκή διάμεσο αντιστοιχούν 3 υπάλληλοι ανά δικαστή) είναι αποκαλυπτική για την πενιχρή διοικητική υποστήριξη των δικαστών, η οποία συχνά οδηγεί τους τελευταίους να ασχολούνται και με ζητήματα γραμματειακής φύσεως, γεγονός που επηρεάζει ευθέως τον χρόνο και κατ' επέκταση την ποιότητα απονομής της δικαιοσύνης.

Γράφημα 3. Αριθμός διοικητικού προσωπικού (εξαιρουμένων δηλ. των δικαστών) ανά 100.000 κατοίκους



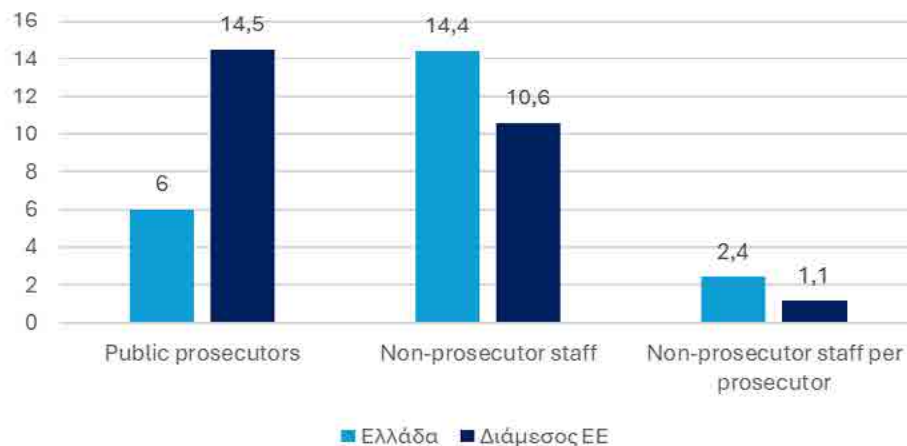
Γράφημα 4. Αναλογία διοικητικού προσωπικού προς δικαστές

Γ. Όσον αφορά την κατανομή των εισαγγελικών λειτουργιών ανά βαθμό, παρατηρείται εκ νέου μια σημαντική δυσαναλογία μεταξύ Ελλάδας και διάμεσου της ΕΕ, η οποία είναι ακόμη πιο έντονη συγκριτικά με αυτή των δικαστών. Συγκεκριμένα, στον πρώτο βαθμό, η Ελλάδα διαθέτει το 63% του συνόλου των εισαγγελέων της, ποσοστό που υπολείπεται κατά 12 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ. Αντιστρόφως, στον δεύτερο βαθμό, η Ελλάδα εμφανίζεται να υπερτερεί, παρουσιάζοντας αναλογικά αυξημένη συγκέντρωση εισαγγελέων σε σχέση με την ευρωπαϊκή διάμεσο (Γράφημα 5).

Γράφημα 5. Κατανομή εισαγγελέων ανά βαθμό, 2023

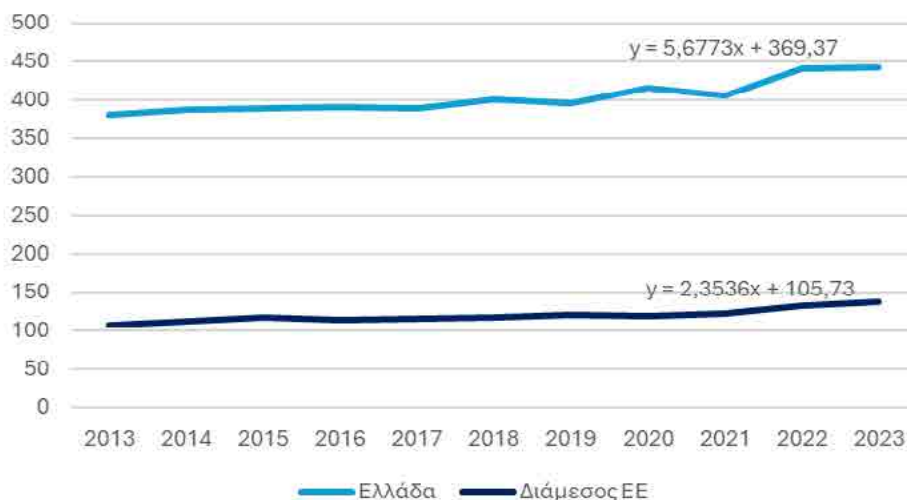
Δ. Θετική απόκλιση παρατηρείται στην αναλογία προσωπικού και εισαγγελέων, χαρακτηριστικό όμως που οφείλεται στο γεγονός ότι στην Ελλάδα υπάρχει έλλειμμα εισαγγελέων σε σχέση με την ΕΕ (υπερδιπλάσια διαφορά) και έτσι εμφανίζεται αυξημένος ο αριθμός των υπαλλήλων, με την αναλογία να είναι 2,4 υπάλληλοι ανά εισαγγελέα για την Ελλάδα και 1,1 αντίστοιχα για την ΕΕ (ανά 100.000 κατοίκους).

Γράφημα 6. Αναλογία εισαγγελέων ανά 100.000 κατοίκους, 2023



Ε. Ως προς τον αριθμό των δικηγόρων, η Ελλάδα σταθερά και διαχρονικά υπερβαίνει σημαντικά το αντίστοιχο μέγεθος σε επίπεδο ΕΕ (κατά περίπου άνω του 200% –και εδώ η σχετική μέτρηση γίνεται με βάση την αναλογία ανά 100.000 κατοίκους), με τον ετησίως παραγόμενο αριθμό δικηγόρων από τις διάφορες νομικές σχολές, εντός και εκτός της χώρας, ενδεχομένως να αποτελεί ένα πληθωριστικό πρόβλημα. Μάλιστα, από την κλίση της ευθείας (βλ. συντελεστή x της εξίσωσης παλινδρόμησης) παρατηρούμε ότι στην Ελλάδα ο αριθμός αυξάνεται με μεγαλύτερο ρυθμό (κατά περίπου 5,6 μονάδες ετησίως), σε σχέση με την αύξηση σε επίπεδο ΕΕ (κατά περίπου 2,3 μονάδες ετησίως, Γράφημα 7).

Γράφημα 7. Δικηγόροι ανά 100.000 κατοίκους, 2023



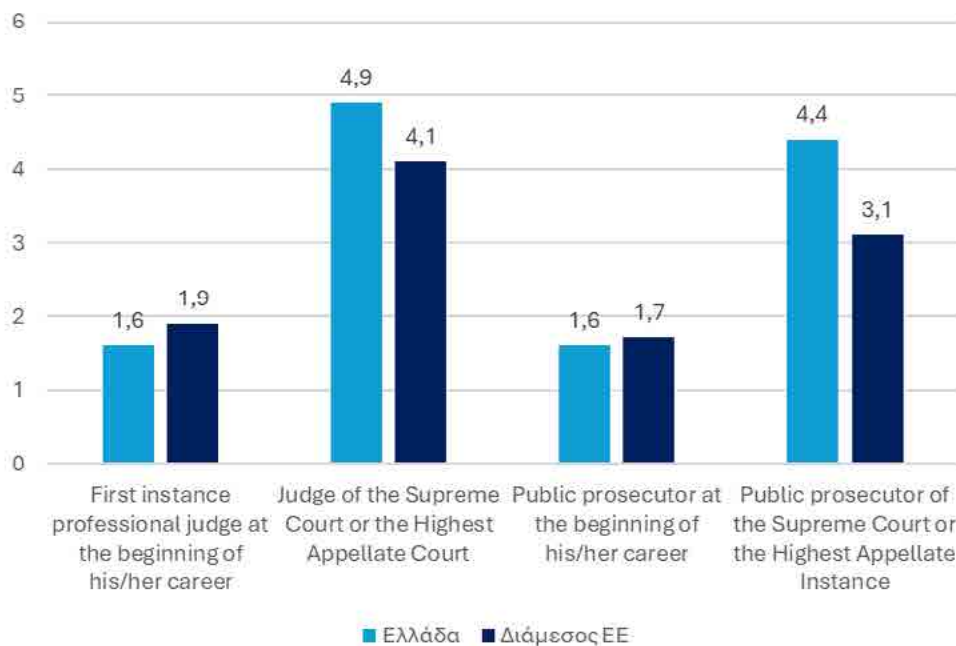
ΣΤ. Τέλος, οι αμοιβές των δικαστών λειτουργών στην Ελλάδα παρουσιάζουν μια σύνθετη εικόνα σε σχέση με την ΕΕ, όταν εξετάζονται ως αναλογία προς τον μέσο ετήσιο μισθό στη χώρα.

Για τους δικαστές πρώτου βαθμού στην αρχή της σταδιοδρομίας τους, η αναλογία στην Ελλάδα ανέρχεται στο 1,6, ενώ ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι 1,9. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι οι νεοδιοριζόμενοι δικαστές στην Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο εργαζόμενο αμείβονται αναλογικά λιγότερο σε σχέση με τους συναδέλφους τους στην ΕΕ. Παρόμοια εικόνα παρατηρείται και στους εισαγγελείς πρώτου βαθμού, όπου η αναλογία στην Ελλάδα είναι 1,6 έναντι 1,7 στη διάμεσο της ΕΕ, καταγράφοντας μια μικρότερη μεν, αλλά υπαρκτή υστέρηση.

Η εικόνα διαφοροποιείται σημαντικά στους ανώτατους βαθμούς της ιεραρχίας. Οι ανώτατοι δικαστές στην Ελλάδα εμφανίζουν αναλογία 4,9, δηλαδή λαμβάνουν σχεδόν πενταπλάσιο ετήσιο μισθό σε σύγκριση με τον μέσο εργαζόμενο στην Ελλάδα. Η τιμή αυτή υπερβαίνει τη διάμεσο της ΕΕ, που ανέρχεται στο 4,1, γεγονός που φανερώνει ιδιαίτερα ενισχυμένες αποδοχές στα ανώτατα δικαστικά κλιμάκια της χώρας. Το ίδιο ισχύει και για τους ανώτατους εισαγγελείς, με αναλογία 4,4 στην Ελλάδα έναντι 3,1 στη διάμεσο ΕΕ (Γράφημα 8).

Η διαφορά αυτή αναδεικνύει μια αξιοσημείωτη ιδιομορφία της ελληνικής δικαιοσύνης: ενώ οι αποδοχές κατά την είσοδο στο δικαστικό και εισαγγελικό σώμα κινούνται κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, οι αποδοχές στους ανώτατους βαθμούς υπερβαίνουν αισθητά τις ευρωπαϊκές τιμές, υποδηλώνοντας μεγαλύτερη ανισότητα ή καθυστέρηση στην οικονομική εξέλιξη εντός του κλάδου.

Γράφημα 8. Αναλογία μεικτών ετήσιων αποδοχών δικαστών και εισαγγελέων σε σχέση προς μέσο ετήσιο μισθό, 2023



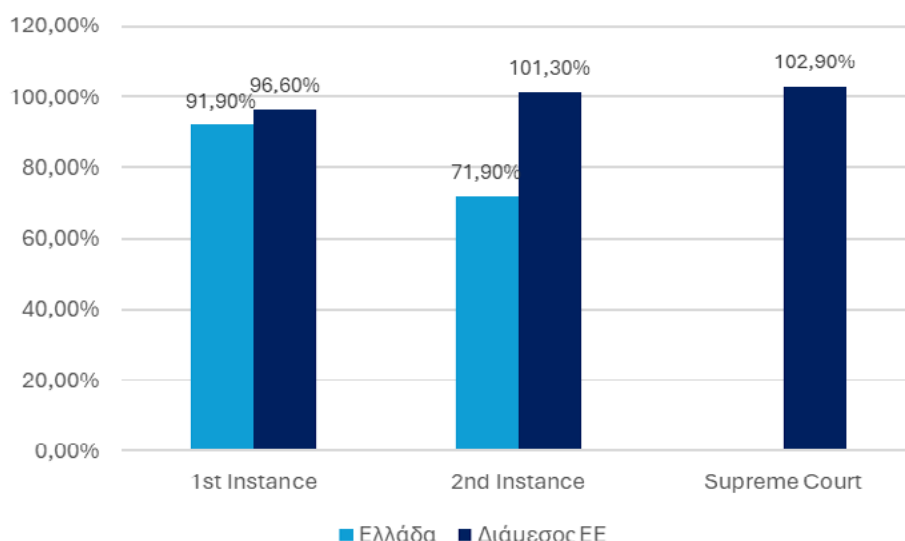
2. Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ: ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΕΙΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΟΣ ΧΡΟΝΟΣ ΕΚΔΙΚΑΣΗΣ

A. Η ανάλυση των δεικτών σχετικά με το ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων και τον μέσο χρόνο εκδίκασης σε σύγκριση με τα αντίστοιχα επίπεδα στην ΕΕ, φανερώνει τη σημαντική υστέρηση του ελληνικού συστήματος απονομής της δικαιοσύνης με όρους αποδοτικότητας.

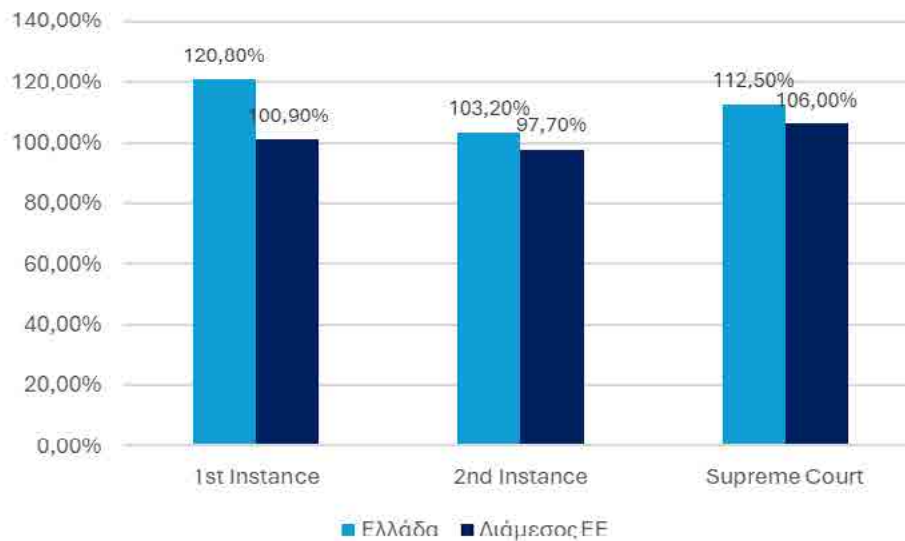
Στον τομέα των αστικών και εμπορικών διαφορών, η Ελλάδα εμφανίζει σημαντική υστέρηση. Στον πρώτο βαθμό δικαιοδοσίας, το ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων ανέρχεται σε 91,9%, υπολειπόμενο της διάμεσου ΕΕ που φτάνει το 96,6%, στοιχείο που υποδηλώνει ότι ο αριθμός των εκκαθαρισμένων υποθέσεων είναι μικρότερος από τον αριθμό των εισερχόμενων. Ακόμη εντονότερη είναι η υστέρηση στον δεύτερο βαθμό, όπου η Ελλάδα καταγράφει ποσοστό μόλις 71,9%, σε αντίθεση με την αντίστοιχη επίδοση σε επίπεδο ΕΕ η οποία φτάνει το 101,3% και το στοιχείο αυτό μαρτυρεί σταθερή συσσώρευση εκκρεμοτήτων. Για τον Άρειο Πάγο δεν παρέχονται στοιχεία, ενώ η αντίστοιχη επίδοση σε επίπεδο ΕΕ ανέρχεται στο 102,9% (Γράφημα 9).

Αξίζει δε να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την Έκθεση, οι νέες αστικές και εμπορικές υποθέσεις υπολείπονται της αντίστοιχης διαμέσου της ΕΕ (1,37 νέες υποθέσεις ανά 100 κατοίκους έναντι 1,89). Συνεπώς, το ζήτημα δεν εντοπίζεται στον όγκο των εισερχόμενων υποθέσεων.

Γράφημα 9. Ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων αστικών και εμπορικών διαφορών



B. Αντιθέτως, στον τομέα της διοικητικής δικαιοσύνης, η εικόνα είναι σημαντικά καλύτερη. Η Ελλάδα επιτυγχάνει ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων της τάξης του 120,8% στον πρώτο βαθμό και 103,2% στον δεύτερο, ξεπερνώντας τη διάμεσο της ΕΕ (100,9% και 97,7% αντίστοιχα), ενώ και στο Συμβούλιο της Επικρατείας (για το οποίο, σε αντίθεση προς τον Άρειο Πάγο, υφίστανται διαθέσιμα στοιχεία) το ποσοστό φτάνει το 112,5%, έναντι 106% στην ΕΕ. Τα στοιχεία αυτά φανερώνουν μια ενθαρρυντική δυναμική λειτουργίας της δικαιοσύνης στον ρυθμό εκδίκασης των διοικητικών υποθέσεων (Γράφημα 10).

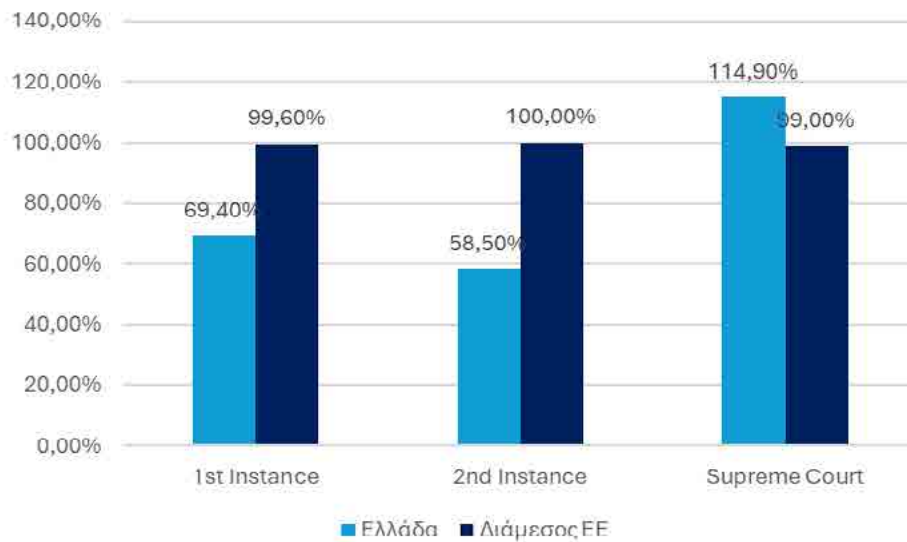
Γράφημα 10. Ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων διοικητικού δικαίου

Γ. Η εικόνα επανέρχεται σε αρνητικές επιδόσεις στο πεδίο του ποινικού δικαίου. Στον πρώτο βαθμό, η Ελλάδα καταγράφει ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων μόλις 69,4%, ενώ στην ΕΕ το αντίστοιχο ποσοστό φτάνει το 99,6%, ενώ στον δεύτερο βαθμό το ποσοστό μειώνεται περαιτέρω σε 58,5% έναντι 100% στην ευρωπαϊκή διάμεσο. Εξαίρεση αποτελεί ο Άρειος Πάγος, όπου το εν λόγω ποσοστό ανέρχεται σε 114,9%, υπερβαίνοντας το ευρωπαϊκό 99% (Γράφημα 11). Η εικόνα αυτή δείχνει ότι η ποινική δικαιοσύνη υποφέρει από καθυστερήσεις και συσσώρευση εκκρεμοτήτων, ιδιαίτερα στα κατώτερα επίπεδα. Το γεγονός αυτό οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, και στα χαμηλά ποσοστά αρχειοθέτησης των μηνύσεων, με συνέπεια ένα μεγάλο ποσοστό αυτών να φτάνει τελικά στο ακροατήριο (όπου και εκδίδεται, συνήθως, αθωωτική απόφαση)⁶.

Αξίζει σχετικά να σημειωθεί ότι ο αριθμός των νέων ποινικών υποθέσεων είναι μεγαλύτερος από την αντίστοιχη ευρωπαϊκή διάμεσο, όχι όμως ιδιαίτερος μεγαλύτερος (1,91 νέες υποθέσεις ανά 100 κατοίκους, έναντι 1,64).

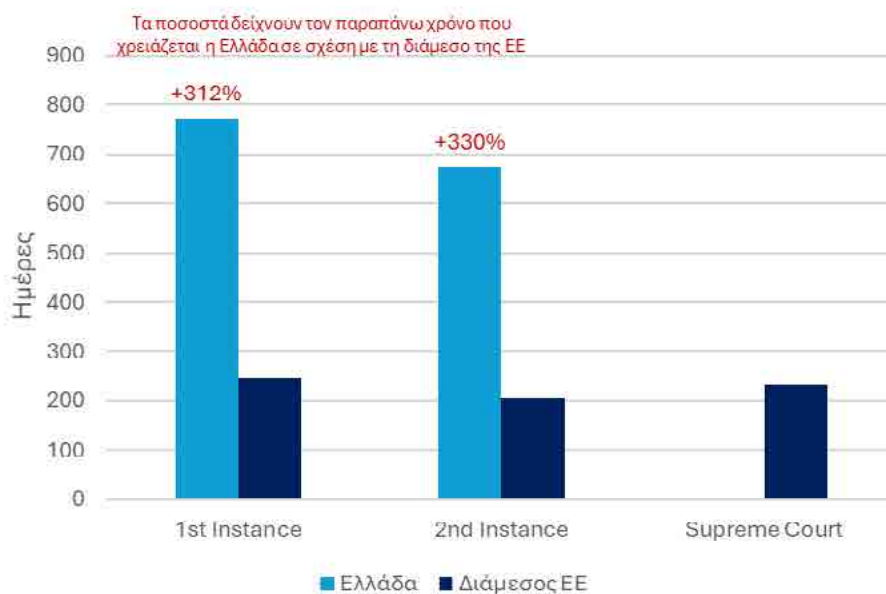
⁶ Βλ. σχετ. εγγύτητα Ι. Σαρμά, *Χώρα κατηγορουμένων*, Syntagma Watch 15.05.2025, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 04.10.2025). Στο εν λόγω άρθρο, Ι. Σαρμάς αναδεικνύει ακριβώς το παραπάνω σοβαρό πρόβλημα της ποινικής δικαιοσύνης στη χώρα μας, που όχι μόνον ευθύνεται (και αυτό) για τη βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης, αυξάνοντας μάλιστα το όλο κόστος του συστήματος απονομής, αλλά και συνιστά μία σοβαρή προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδίως του τεκμηρίου αθωότητας. Ειδικότερα, στη χώρα μας, κυρίως επειδή για την αρχειοθέτηση μιας μήνυσης, καταγγελίας ή αναφοράς απαιτείται από τη διωκτική αρχή να αιτιολογήσει γιατί αυτή είναι προφανώς αβάσιμη, οι περισσότερες υποθέσεις παίρνουν την άγουσα για τα δικαστήρια, όπου και συνήθως εκδίδεται μετά αθωωτική απόφαση. Μέχρι τότε, όμως, ο κατηγορούμενος έχει καταταλαιπωρηθεί, ψυχικά-βιολογικά και οικονομικά, ενώ ένα ολόκληρο δικαστικό σύστημα έχει δαπανήσει κρίσιμους πόρους για μία αβάσιμη δίωξη. Η βασική αυτή παθογένεια αυτή θα πρέπει να αντιμετωπιστεί τάχιστα, με πρότυπο τις έννομες τάξεις και τις σχετικές ρυθμίσεις που αναφέρει στο άρθρο του ο Ι. Σαρμάς.

Γράφημα 11. Ποσοστό εκκαθάρισης υποθέσεων ποινικού δικαίου



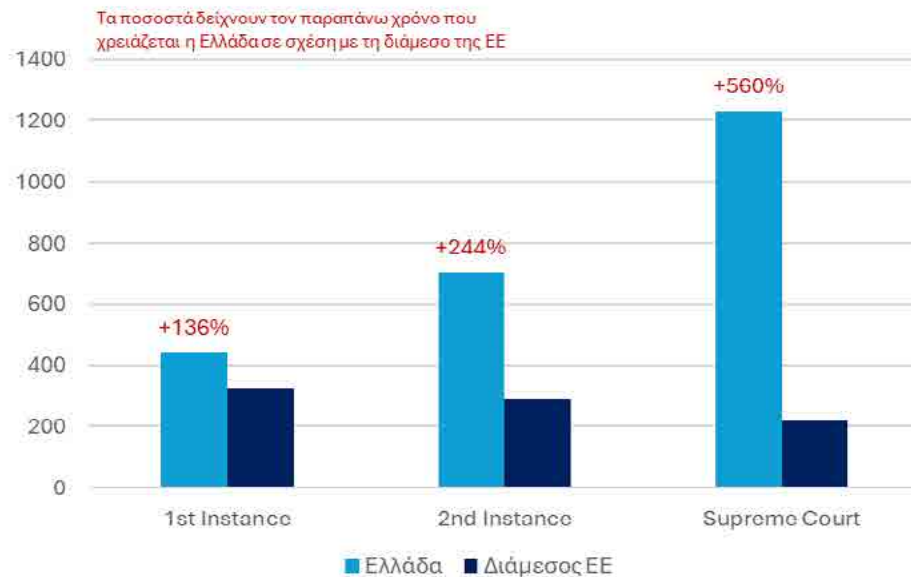
Δ. Οι διαφορές στους μέσους χρόνους εκδίκασης καθιστούν ακόμη πιο εμφανή τη δυσλειτουργία του ελληνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Δικαίως δε αυτοί οι χρόνοι συγκεντρώνουν συχνά το έντονο ενδιαφέρον του νομικού κόσμου και της κοινής γνώμης. Στις αστικές και εμπορικές υποθέσεις πρώτου βαθμού, η Ελλάδα χρειάζεται 771 ημέρες κατά μέσο όρο (για την έκδοση πρωτοβάθμιας απόφασης), υπερτριπλάσιο χρόνο από την ευρωπαϊκή διάμεσο των 247 ημερών (+312%). Αντίστοιχα, στον δεύτερο βαθμό ο χρόνος είναι 673 ημέρες (έναντι 204, +330%), ενώ για τον Άρειο Πάγο δεν παρέχονται στοιχεία (Γράφημα 12).

Γράφημα 12. Χρόνοι εκδίκασης εκκρεμών υποθέσεων αστικών και εμπορικών διαφορών



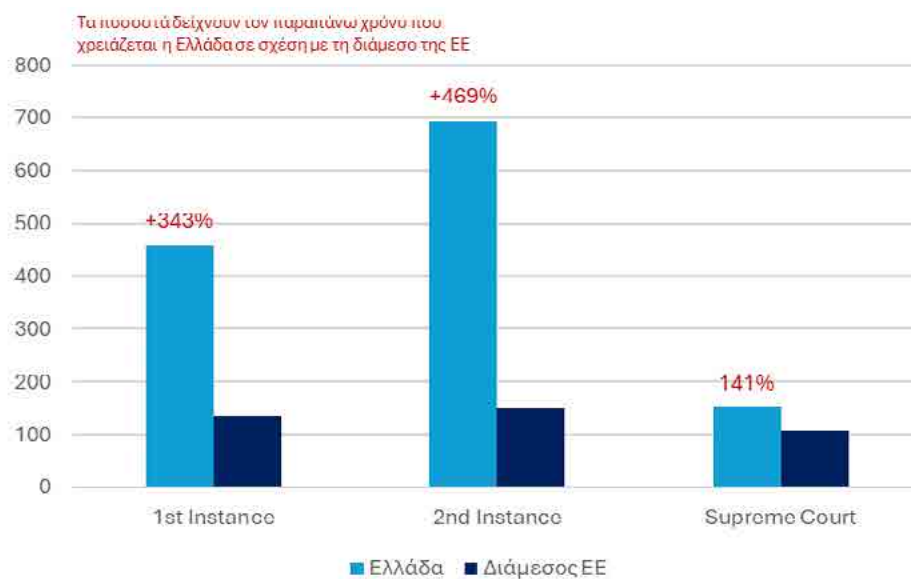
Ε. Οι διοικητικές υποθέσεις απαιτούν 439 ημέρες (+136% από την ΕΕ) στον πρώτο βαθμό και 703 στον δεύτερο (+244%), ενώ το Συμβούλιο της Επικρατείας εμφανίζει εντυπωσιακό χρόνο εκδίκασης 1232 ημερών (+560%), σημαντικά υψηλότερο από τις αντίστοιχες διαμέσους ΕΕ (322, 288 και 220 ημέρες, Γράφημα 13).

Γράφημα 13. Χρόνοι εκδίκασης εκκρεμών υποθέσεων διοικητικού δικαίου



ΣΤ. Στις ποινικές υποθέσεις, οι χρόνοι εκδίκασης είναι επίσης εξαιρετικά αυξημένοι: 460 ημέρες στον πρώτο βαθμό (+343% σε σχέση με την ΕΕ), 694 στον δεύτερο (+469%) και 152 στον Άρειο Πάγο (+141%), όταν τα ευρωπαϊκά μεγέθη κινούνται στα 134, 148 και 108 αντίστοιχα (Γράφημα 14).

Γράφημα 14. Χρόνοι εκδίκασης εκκρεμών υποθέσεων ποινικού δικαίου



Συνολικά, η εικόνα αποδοτικότητας της ελληνικής δικαιοσύνης φανερώνει σημαντικές ανισορροπίες σε σχέση με τα αντίστοιχα μεγέθη που καταγράφονται για την ΕΕ στη διάμεση επίδοση. Ειδικότερα:

Παρατηρούνται σοβαρές καθυστερήσεις στον ρυθμό εκκαθάρισης όλων των υποθέσεων, πλην των διοικητικών. Μάλιστα, οι καθυστερήσεις αυτές αυξάνονται στον δεύτερο βαθμό, γεγονός που προκαλεί διαρκή συσσώρευση εκκρεμοτήτων στο σύστημα απονομής της δικαιοσύνης.

Διαπιστώνονται, γενικότερα, σοβαρές καθυστερήσεις στην εκδίκαση των υποθέσεων σε όλους τους δικαιοδοτικούς κλάδους και σε όλους τους βαθμούς. Η βραδύτητα αυτή στην απονομή της δικαιοσύνης δεν είναι βιώσιμη. Υπονομεύει το κράτος δικαίου, ενθαρρύνει τη συναλλακτική αυθαιρεσία και κακοπιστία, υπονομεύει την εμπιστοσύνη τόσο των πολιτών όσο και των επιχειρήσεων στον θεσμό της δικαιοσύνης, καθιστώντας έτσι επιτακτική την ανάγκη για περαιτέρω θεσμικές-διαιθρωτικές παρεμβάσεις με στόχο την επιτάχυνση και τον εξορθολογισμό της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης.

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι, πέραν του ανωτέρω σημαντικού παράγοντα της βραδύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης, στοιχεία προηγούμενων ερευνών έχουν καταδείξει πως η πλειονότητα των ελληνικών επιχειρήσεων εντοπίζει επιπλέον ως παράγοντα αναποτελεσματικότητας στην προστασία των επενδύσεων τη συχνή αστάθεια του νομοθετικού πλαισίου, καθώς και τη χαμηλή ποιότητα της διαδικασίας παραγωγής νόμων. Το πρόβλημα αυτό παραμένει διαχρονικά έντονο, καθώς η νομοθέτηση –παρά την κάποια πρόοδο που έχει σημειωθεί τελευταία– χαρακτηρίζεται συχνά από εκπρόθεσμες και άσχετες τροπολογίες, ελλιπή ή προσχηματική δημόσια διαβούλευση, καθώς και συχνές μεταβολές του νομικού πλαισίου χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση των συνεπειών των εκάστοτε υφιστάμενων ρυθμίσεων. Ενδεικτικό της κατάστασης είναι το γεγονός ότι, σύμφωνα με τον Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών, κάθε νέος νόμος τροποποιεί κατά μέσο όρο 3,5 νόμους που έχουν θεσπιστεί εντός των προηγούμενων δώδεκα μηνών· το στοιχείο αυτό επιβεβαιώνει τη διαρκή αποσταθεροποίηση του νομοθετικού περιβάλλοντος⁷.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ: ΟΙ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΠΑΡΑΜΕΝΟΥΝ Η ΚΑΙ ΕΝΤΕΙΝΟΝΤΑΙ, ΕΝΩ ΟΙ ΜΕΧΡΙ ΠΡΟΤΙΝΟΣ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΔΕΝ ΚΡΙΝΟΝΤΑΙ ΕΠΑΡΚΕΙΣ

Η ανάλυση των επιλεγμένων δεικτών αποδοτικότητας της ελληνικής δικαιοσύνης μέσα από τα ποσοτικά δεδομένα που δημοσιοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθιστά σαφές ότι οι διαιθρωτικές αδυναμίες του συστήματος παραμένουν, σε ορισμένα δε σημεία επιδεινώνονται.

Η αποδοτικότητα και λειτουργικότητα του ελληνικού δικαστικού συστήματος δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τον απόλυτο αριθμό των δικαστικών λειτουργών, αλλά κυρίως από την ορθολογική κατανομή τους, τη διοικητική τους υποστήριξη και τις συστημικές ανισορροπίες μεταξύ βαθμών και ειδικοτήτων. Η Ελλάδα διατηρεί συγκριτικά υψηλό αριθμό δικαστών ανά πληθυσμό,

⁷ Π. Καρκατούλης/Ε. Στεφοπούλου/Κ. Σαραβάκος/Ε. Χένα, *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2023*, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών, 2023.

ωστόσο η αναντιστοιχία με τις πραγματικές ανάγκες του πρώτου βαθμού δικαιοδοσίας περιορίζει την αποδοτικότητά τους.

Παράλληλα, η έλλειψη επαρκούς διοικητικού προσωπικού καθιστά τη δικαστική εργασία συχνά μη αποδοτική, επιβαρύνοντας τους λειτουργούς με αρμοδιότητες που δεν συνδέονται με τον πυρήνα του δικαιοδοτικού τους έργου.

Αν λάβει δε κανείς υπόψη ότι ο αριθμός νέων δικαστικών υποθέσεων κινείται είτε χαμηλότερα από την αντίστοιχη ευρωπαϊκή διάμεσο (αστικές/εμπορικές υποθέσεις) είτε υψηλότερα αλλά πάντως κοντά στην αντίστοιχη ευρωπαϊκή διάμεσο (διοικητικές και ποινικές υποθέσεις), μπορεί εύλογα να υποθέσει ότι την απόδοση της ελληνικής δικαιοσύνης επηρεάζουν και οι δικονομικοί κανόνες, οι κανόνες δηλαδή που διέπουν τη διεξαγωγή των δικών. Η αυστηρότητα και ο πληθωρισμός των δικονομικών ρυθμίσεων στην ελληνική έννομη τάξη είναι φαινόμενο που θα πρέπει να αντιμετωπιστεί (βλ. πάντως τις πρόσφατες παρεμβάσεις στον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας με τον ν. 5221/2025 –ΦΕΚ Α' 133/28.07.2025, με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2026).

Περαιτέρω, η δυσλειτουργική κατανομή εισαγγελέων, η μισθολογική πυραμίδα και ο υπερπληθωρισμός δικηγόρων αποτελούν επίσης ενδείξεις ενός συστήματος που χρήζει συνολικής θεσμικής αναδιάρθρωσης. Οι αποκλίσεις που καταγράφονται σε σχέση με την ΕΕ δεν είναι συγκυριακές, αλλά δομικές και επίμονες, με τάσεις που ενισχύθηκαν την τελευταία πενταετία.

Εν κατακλείδι: Η ελληνική δικαιοσύνη χρειάζεται να διανύσει ακόμη σημαντικό δρόμο, και μάλιστα με βήμα γοργό. Μεταρρυθμίσεις, όπως η περαιτέρω ενίσχυση του πρώτου βαθμού δικαιοδοσίας, ο δικονομικός εξορθολογισμός, η εμβάθυνση και επιτάχυνση της ψηφιοποίησης των διαδικασιών, η αναδιοργάνωση της γραμματειακής υποστήριξης, η αξιολόγηση και ο εξορθολογισμός της ροής νομικών επαγγελματιών στην αγορά, καθώς και ένα πιο ισορροπημένο μισθολογικό σύστημα των δικαστικών λειτουργών, που θα εξασφαλίζει επαγγελματική προσέλκυση και εξέλιξη, θα μπορούσαν, ανάμεσα σε άλλα μέτρα, να ενισχύσουν την αποδοτικότητα του συστήματος. □

Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΣΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Δάφνη Κ. Ακουμιανάκη
Διδάκτωρ Νομικής
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο Κανονισμός υπολείπεται ιεραρχικά του Συντάγματος· ταυτόχρονα, όμως, αποτελεί πράξη επίσημης ερμηνείας του. Στο πλαίσιο του ισχύοντος Κανονισμού της Βουλής, εξετάζεται η ερμηνευτική λειτουργία «δύο όψεων» που επιτελεί.

Καταρχάς, ο Κανονισμός είναι λεπτομερής, εξειδικεύει το Σύνταγμα και αποβλέπει δυναμικά στο μέλλον, ενσωματώνοντας τις κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις, ώστε η μεταβαλλόμενη πραγματικότητα να υπαχθεί στη ρύθμισή του. Αντίστροφα, ο Κανονισμός μπορεί να ασκήσει αρνητική επιρροή στην ερμηνεία και την εφαρμογή του Συντάγματος, όταν οι διατάξεις του δεν είναι σαφείς ή πλήρεις.

Λόγω της απουσίας δικαστικού ελέγχου, η μελέτη των δύο αυτών όψεων του Κανονισμού μπορεί να αποτελέσει κρίσιμο οδηγό για τους ερμηνευτές του ώστε να διορθωθούν οι αστοχίες του και να ενισχυθεί η θετική επίδρασή του στο Σύνταγμα. Το άρθρο 65 του Συντάγματος και οι συνταγματικές αρχές που πραγματώνονται κατά τη θετική συμβολή του Κανονισμού στην ερμηνεία του Συντάγματος λειτουργούν ως άξονες εντοπισμού των περιπτώσεων, όπου αναδεικνύεται η αρνητική λειτουργία του.

ABSTRACT

The Standing Orders of the Parliament are hierarchically subordinate to the Constitution; at the same time, however, they constitute an act of its official interpretation. Within the framework of the current Standing Orders, the dual-faceted interpretative function they perform is examined. Firstly, the Standing Orders are detailed; they concretize

the Constitution and are dynamically future-oriented, incorporating social and political developments so that evolving reality may be subsumed under their regulatory scope. Conversely, the Standing Orders may exert a negative influence on the interpretation and application of the Constitution when their provisions are unclear or incomplete.

Given the absence of judicial review, the study of these two facets of the Standing Orders can serve as a critical guide for their interpreters in order to correct its shortcomings and enhance its positive impact on the Constitution. The provision of Article 65 of the Constitution, along with the constitutional principles realized through the positive contribution of the Standing Orders to constitutional interpretation, function as a tool for identifying instances of their negative operation.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σχέση του Κανονισμού της Βουλής με το Σύνταγμα θεμελιώνεται στο άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η Βουλή ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με τον Κανονισμό που ψηφίζεται από την Ολομέλεια και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της.

Ήδη από το περιεχόμενο του άρθρου 65 αναδεικνύεται η ιδιαιτερότητα του Κανονισμού της Βουλής ως πηγής δικαίου. Αποτελεί κανονιστικό κείμενο που εντάσσεται στην έννομη τάξη και τίθεται σε ισχύ χωρίς τη σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας, σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για τους τυπικούς νόμους. Παράλληλα, το αντικείμενό του είναι σαφώς οριοθετημένο¹, καθώς αφορά αποκλειστικά ζητήματα της εσωτερικής λειτουργίας του Κοινοβουλίου.

Το άρθρο 65 λειτουργεί, επομένως, ως «κατευθυντήρια διάταξη»², καθορίζοντας τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή ρυθμίζει τα θέματα της εσωτερικής της οργάνωσης. Ταυτόχρονα, προσδιορίζει και την ιεραρχική σχέση μεταξύ Συντάγματος και Κανονισμού: στην ιεραρχία των πηγών³, ο Κανονισμός υπολείπεται ιεραρχικά του Συντάγματος⁴ και οι ρυθμίσεις του πρέπει να είναι σύμφωνες με αυτό.

Πρόκειται, εξάλλου, για μία θέση η οποία συναντά την ομοθυμία της θεωρίας⁵, σε αντίθεση με

¹ Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, 2025, σελ. 370.

² Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Α', e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr, 2022, σελ. 391, (τελευταία πρόσβαση 09.12.2025). Βλ. και Π. Φουντεδάκη, *Τα Δικαιώματα των Βουλευτών, Οι θεμελιώδεις αρχές του κοινοβουλευτικού δικαίου*, 1990, σελ. 78, όπου χαρακτηρίζεται το άρθρο 65 ως πρωταρχικό μέτρο και κατευθυντήριο κανόνας.

³ Η θέση αυτή συνδέεται, αλλά δεν ταυτίζεται όπως παρατηρεί ο Γ. Γεραπετρίτης με τη νομική φύση του Κανονισμού, Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, 2012, σελ. 22-33. Για τη νομική φύση του Κανονισμού και τη διατύπωση της μη κανονιστικής και, αντίστοιχα της κανονιστικής θεωρίας βλ. αναλυτικά Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 228-236.

⁴ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 39. Στην ελληνική έννομη τάξη, υιοθετείται η άποψη περί κανονιστικού χαρακτήρα του Κανονισμού. Βλ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η εκδ. 2022, σελ. 392.

⁵ Πρβλ. υποσημ. 4 και Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο Α'*, ό.π., σελ. 391-392. Το θέμα αναλύθηκε εκτενώς στη θεωρία με αφορμή τη δυνατότητα σύστασης εξεταστικών επιτροπών από τη μειοψηφία. Βλ. Δημοσιευμένες γνωμοδοτήσεις

το ζήτημα της σχέσης του Κανονισμού της Βουλής με τον τυπικό νόμο. Με αφορμή τη διατύπωση θεωρητικών θέσεων επί του θέματος, ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα τονίστηκε η ιδιαιτερότητα του Κανονισμού της Βουλής, ως πηγής δικαίου, καθώς χαρακτηρίστηκε ως «ιδιότυπος νόμος»⁶, «ιδιότυπος νόμος *sui generis*»⁷, αλλά, και νόμος ιδιαιτέρας φύσεως»⁸.

Περαιτέρω, στη θεωρία διατυπώθηκε η θέση ότι ο Κανονισμός είναι ιεραρχικά υποδεέστερος του κοινού νόμου⁹, ιεραρχικά στο ίδιο επίπεδο με τον νόμο¹⁰, θέση που στοιχεί προς τη διατύπωση του Συντάγματος του 1927¹¹, ταυτόχρονα, όμως, επισημαίνεται σχετικά ότι δεν επικαλύπτονται ως προς τα αντικείμενα¹², ενώ, περισσότερο επίκαιρες θέσεις απορρίπτουν την ιεράρχηση¹³, και επισημαίνουν ότι η σχέση Κανονισμού και νόμου είναι σχέση θεματική¹⁴ ή σχέση οριοθέτησης¹⁵.

Πράγματι, καταρχήν, διαφοροποιείται το αντικείμενο ρύθμισης του Κανονισμού από αυτό του τυπικού νόμου, καθώς το αντικείμενο του πρώτου περιορίζεται στον καθορισμό της λειτουργίας του αντιπροσωπευτικού σώματος κατά τρόπο ελεύθερο και δημοκρατικό. Εκεί ακριβώς, όμως, που από τη θεωρία εντοπίζεται το σημείο, το οποίο διαφοροποιεί ουσιαστικά τον Κανονισμό από τον τυπικό νόμο, βρίσκεται και η ερμηνευτική επιρροή του Κανονισμού στο ίδιο το κείμενο του Συντάγματος.

Ειδικότερα, όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, παρά τη δογματικά σαφή παραδοχή ότι ο Κανονισμός της Βουλής είναι ιεραρχικά κατώτερος του Συντάγματος, αποτελεί ταυτόχρονα ένα βασικό κείμενο επίσημης ερμηνείας του, καθώς η τυπική ιεραρχία των πηγών δεν αναιρεί τις μεταξύ τους σχέσεις και επηρεασμούς¹⁶.

για το θέμα ΤοΣ 1988, σελ. 36-101 και, ιδίως, των Φ. Βεγλερή (σελ. 36-50)· Α. Μάνεση (σελ. 66-69)· Β. Σκουρή (σελ. 87-98), οι οποίοι θίγουν την υποσυνταγματική ισχύ του Κανονισμού και την κατά συνέπεια μη δυνατότητά του να ανατρέψει την ερμηνεία του Συντάγματος.

⁶ Ν. Σαρίπολος *Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο* (1915), 1987, σελ. 388-390. Με την άποψη αυτή συντάσσονται οι Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ΕΠΛΟ, σελ. 365, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.12.2025)· Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975 - Corpus*, Άρθρα 51-80, 1985, άρθρο 65, σελ. 196-210, σελ. 201.

⁷ Η. Ζέγγελος, *Το Εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, 1906, σελ. 296-297.

⁸ Α. Σβώλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Α, 1934, σελ. 92, όπου χαρακτήρισε επίσης τον Κανονισμό «νόμο ιδιαιτέρας φύσεως».

⁹ Ν. Σαρίπολος *Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 388-390. Στη σύγχρονη θεωρία, ο Α. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο Θ' Οργανωτικό Μέρος*, 5η εκδ. 2018, σελ. 423-424, υποστηρίζει την υπεροχή του τυπικού νόμου έναντι του Κανονισμού της Βουλής με ταυτόχρονη επισήμανση ότι δεν έχει πρακτική σημασία λόγω ρύθμισης διαφορετικών αντικειμένων.

¹⁰ Η. Ζέγγελος, *Το Εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, ό.π., σελ. 296-297. Ο Χ. Σγουρίτσας αναφέρει ότι ο Κανονισμός της Βουλής έχει ισχύ νόμου όσον αφορά τα της οργάνωσης και λειτουργίας της Βουλής (*Συνταγματικόν δίκαιον τόμος Α*, 1965, σελ. 302-303). Έτσι και Κ. Γεωργόπουλος, *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, 12η έκδ., 2001, σελ. 318-319.

¹¹ Το Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 45 όριζε ρητά ότι ο Κανονισμός της Βουλής έχει ισχύ νόμου, βλ. Β. Βολουδάκη, *Ο Κανονισμός της Βουλής του 1987*, 1987, σελ. 34.

¹² Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 365· Λ. Παπαδοπούλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Πανεπιστημιακές παραδόσεις*, 2015, με την επισήμανση ότι η σύγκρουσή τους κατ' αρχήν δεν νοείται.

¹³ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σελ. 126-127· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2η έκδ., 2020, σελ. 112-113.

¹⁴ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 392.

¹⁵ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 160· Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 349· Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 37.

¹⁶ Σ. Βλαχόπουλος, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος*, 2014, σελ. 158. Πρβλ. και Γ. Κασιμάτη, «Σύνταγμα και κοινό δίκαιο», σε: *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 1995, σελ. 153-193.

Ο Κανονισμός της Βουλής είναι, επομένως, μια πράξη ερμηνείας του Συντάγματος¹⁷. Μάλιστα, ενόψει των ιδιαιτεροτήτων του¹⁸ αποκτά αυτοτελή κανονιστική σημασία κατά την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων, στο περιορισμένο ρυθμιστικό του πεδίο¹⁹, όπως προσδιορίζεται από τη γενική ρήτρα του άρθρου 65 αλλά, και από επιμέρους παραπομπές του Συντάγματος προς τον Κανονισμό, οι οποίες εντοπίζονται στο τμήμα Γ'²⁰. Διακρίνεται, έτσι, η ύλη του Κανονισμού που του ανατίθεται με ειδικές διατάξεις του Συντάγματος από τη γενική ύλη που έχει ως σημείο αναφοράς το άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος²¹.

Φυσικά, το επίπεδο της νοηματοδότησης του Συντάγματος από τον Κανονισμό της Βουλής εξαρτάται και από τον βαθμό εξειδίκευσης του ίδιου του Συντάγματος²². Αν επομένως, η συνταγματική διάταξη περιέχει λεπτομερειακή ρύθμιση ορισμένου ζητήματος, εύλογο είναι ότι ο Κανονισμός περιορίζεται σε επανάληψη και σε κατάστρωση διαδικαστικών ρυθμίσεων. Ευρύτερα περιθώρια ερμηνευτικής συμβολής υπάρχουν όταν το Σύνταγμα παραπέμπει στον Κανονισμό για ουσιαστική εξειδίκευσή του.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Κανονισμός οφείλει να είναι λεπτομερής, εξειδικεύοντας το Σύνταγμα δεν μπορεί, ωστόσο, να υπερβαίνει τον σκοπό τον οποίο υπηρετεί²³. Ταυτόχρονα, αποβλέπει δυναμικά στο μέλλον και ενσωματώνει τις κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις²⁴ ώστε η μεταβαλλόμενη πραγματικότητα να υπαχθεί στη ρύθμισή του. Έτσι, ένας Κανονισμός, ο οποίος νοηματοδοτεί το Σύνταγμα κατά τρόπο σύμφωνο με αυτό και με την απαιτούμενη πληρότητα αποτελεί ασφαλές θεμέλιο ερμηνείας του Συντάγματος και ανταποκρίνεται στην ορθή λειτουργία του πολιτεύματος και τις ανάγκες της πολιτικής ζωής.

Σε αντίστροφη οδό, τυχόν ασάφειες ή αόριστες έννοιες του Συντάγματος, δύνανται να δημιουργήσουν συγκεκριμένα προβλήματα στη βάση μίας αναφυόμενης διαφοράς για την εφαρμογή του Συντάγματος²⁵. Στις περιπτώσεις αυτές, η συγκεκριμενοποίηση του περιεχομένου του, αλλά, και η τυχόν αλλοίωσή του πραγματοποιείται με τον Κανονισμό της Βουλής. Ακόμη, όμως, και στην περίπτωση μίας σαφούς συνταγματικής διάταξης, ο Κανονισμός μπορεί να λειτουργήσει αρνητικά στην ερμηνεία και μετέπειτα εφαρμογή του Συντάγματος εφόσον οι διατάξεις του δεν είναι σαφείς ή πλήρεις.

¹⁷ Σύμφωνα με τον Α. Μάνεση: οι συνταγματικές διατάξεις έχουν κατ' εξοχήν γενική διατύπωση ώστε η εφαρμογή τους να έγκειται στη συγκεκριμενοποίησή τους, ιδίως από τον κοινό νομοθέτη, με αποτέλεσμα κάθε νόμος να αποτελεί ερμηνεία του Συντάγματος, βλ. Α. Μάνεση, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 1980 σελ. 188.

¹⁸ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 208.

¹⁹ Ξ. Κοντιάδης, *Η παρέλευση εξαμήνου ως προϋπόθεση για την υποβολή πρότασης δυσπιστίας. Διαδικαστικός κανόνας ή κριτήριο στάθμισης*, ΕφημΔΔ 1/2014, σελ. 2-9, σελ. 4.

²⁰ Τμήμα Γ', Κεφάλαια τρίτο, τέταρτο, πέμπτο α. 59-77· Στ. Κουτσουμπίνας, «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής. Μία παράλληλη ανάγνωση», σε: *Κράτος-Νόμος-Διοίκηση, Τόμος Επιστημονικών Μελετών προς τιμήν του Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου*, 2000, σελ. 281-295, σελ. 282 επ. Από τις παραπομπές του Συντάγματος προς τον Κανονισμό φαίνεται ότι ορισμένες είναι δυνητικές και μπορούν να θεωρηθούν ως έντονη υπόδειξη του συντακτικού νομοθέτη προς τον συντάκτη του Κανονισμού της Βουλής να συμπεριλάβει σε αυτόν τις αντίστοιχες ρυθμίσεις.

²¹ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 55.

²² Στ. Κουτσουμπίνας, «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής», ό.π., σελ. 287.

²³ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 588.

²⁴ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 179-180.

²⁵ Π. Φουντεδάκη, *Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α του Συντάγματος*, Αρμ 1987, σελ. 641-650, σελ. 642.

Υπό το πρίσμα της ανωτέρω ανάλυσης, επιβεβαιώνεται ότι ο Κανονισμός «έχει συχνά μεγαλύτερη επίδραση από το ίδιο το Σύνταγμα στην πορεία των δημοσίων πραγμάτων»²⁶. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζεται η διττή λειτουργία του Κανονισμού της Βουλής ως κανονιστικού κειμένου επίσημης ερμηνείας του Συντάγματος ήτοι, αφενός η καταρχήν θετική συμβολή του στην ερμηνεία του Συντάγματος (I), αλλά, και η ελλειμματική συμβολή του (II)²⁷ προκειμένου να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα προς ενίσχυση της πρώτης λειτουργίας του Κανονισμού και περιορισμό της δεύτερης.

I. Η ΘΕΤΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΣΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Στην ελληνική κοινοβουλευτική ιστορία, έχουν ισχύσει συνολικά δέκα Κανονισμοί, από τους οποίους οι τέσσερις θεσπίσθηκαν εξ αρχής, ενώ οι υπόλοιποι προήλθαν από μεταβολές, οι οποίες εντάχθηκαν στο κείμενο του ήδη ισχύοντος Κανονισμού²⁸.

Παράλληλα, ένα σημαντικό στοιχείο που αξίζει να τονιστεί είναι ότι ο Κανονισμός, είτε με τη θέσπιση, είτε κατόπιν τροποποίησής του, καλείται να ευθυγραμμιστεί με τη θέση ή (συνηθέστερα) την αναθεώρηση του Συντάγματος. Έτσι, ο Κανονισμός του 1975 ευθυγραμμίστηκε με τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 και στη συνέχεια, ο ισχύων Κανονισμός του 1987 ενσωμάτωσε, μεταξύ άλλων²⁹, τη συνταγματική αναθεώρηση του 1987, καθώς και τις επόμενες συνταγματικές αναθεωρήσεις³⁰. Περαιτέρω, ο Κανονισμός δύναται να τροποποιείται, ανεξάρτητα από τυχόν επιγενόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος, με τη διαδικασία που καθορίζεται στο άρθρο 118 και, επομένως, το περιεχόμενό του επικαιροποιείται.

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η θετική συμβολή του Κανονισμού αναδεικνύεται μέσα από την εξειδίκευση του Συντάγματος. Απέναντι στην ελλειπτικότητα του συνταγματικού κειμένου αρθρώνονται οι λεπτομερείς ρυθμίσεις του Κανονισμού της Βουλής, οι οποίες εξειδικεύουν το συνταγματικό νόημα. Ως εξειδίκευση του συνταγματικού νοήματος νοείται, εν προκειμένω, κάθε συμβολή του κειμένου του Κανονισμού της Βουλής προς «πλήρωση» του νοήματος του Συντάγματος, ορισμό λεπτομερειών εφαρμογής του, εξειδίκευση αορίστων εννοιών και θέση ερμηνευτικών κανόνων, σχετικά με την οργάνωση και τη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού σώματος³¹.

²⁶ E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (1925), 1989, άρ. 445.

²⁷ Διαφορετικό είναι το ζήτημα της τυχόν υπέρβασης της ύλης εκ του Κανονισμού, το οποίο δεν αναλύεται στη συγκεκριμένη συμβολή. Βλ. συναφώς Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 81 επ.· Στ. Κουτσουμπίνα, «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής», ό.π., σελ. 288-289· Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 210-211· Π. Παραρά, *Η επιτροπή ακροάσεων της Βουλής. Σκέψεις για την περιοχή ισχύος του Κανονισμού της Βουλής*, ΕΔΔΔ, 1995, σελ. 321-333.

²⁸ Β. Βολουδάκης, *Ο Κανονισμός της Βουλής*, ό.π., σελ. 21: η διαδικασία θέσπισης και μεταβολής του Κανονισμού της Βουλής. Μόνο 4 θεσπίσθηκαν εξ αρχής 1845, 1865, 1975, 1987. Οι λοιποί έξι ήταν οι εξής Κανονισμοί: 1911, 1927, 1933, 1946, 1952, 1964.

²⁹ Idem, *Οι κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων*, Τομος Α', 2009, σελ. 226 επ.

³⁰ Γ. Μακροπούλου, *Η κοινοβουλευτική μειοψηφία, θεσμική κατοχύρωση, ιστορική εξέλιξη και σύγχρονες διαστάσεις*, 2024, σελ. 302 επ., σχετικά με την τροποποίηση του Κανονισμού κατόπιν της αναθεώρησης του 2001.

³¹ Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί ότι ο Β. Βολουδάκης, *Οι κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων*, ό.π., σελ. 389 επ. επισημαίνει την εννοιολογική διαφοροποίηση της λειτουργίας του Κανονισμού της Βουλής προς συμπλήρωση, εξειδίκευση, συγκεκριμενοποίηση και θέση *stricto sensu* επίσημη ερμηνεία του Συντάγ-

Ανάλογα με τη «στιγμή» που ο Κανονισμός εξειδικεύει το Σύνταγμα, λειτουργεί, αφενός, ως θεμέλιο, το οποίο αξιοποιείται διαχρονικά για την ερμηνεία και την εφαρμογή του Συντάγματος στην περίπτωση κατά την οποία ευθυγραμμίζεται η θέσπιση ή τροποποίησή του με την θέσπιση ή αναθεώρηση του Συντάγματος (Α), και αφετέρου, όταν η τροποποίησή του λαμβάνει χώρα σε μεταγενέστερο στάδιο, ανεξαρτήτως τυχόν αναθεώρησης του Συντάγματος, ως ένα «ζωντανό εργαλείο»³² εξέλιξης του συνταγματικού νοήματος, με ταυτόχρονη προσαρμογή στις κοινοβουλευτικές συνθήκες και με υιοθέτηση (ή και ανατροπή) μίας ισχύουσας κοινοβουλευτικής πρακτικής (Β).

1. Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΩΣ ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο Κανονισμός της Βουλής αναπτύσσει το περιεχόμενό του καταρχήν στη βάση της γενικής ύλης του άρθρου 65 παρ. 1 του Συντάγματος και, εν συνεχεία, και στη βάση της ειδικής ύλης, αυτής δηλαδή που του ανατίθεται ρητά με ειδικές διατάξεις του Συντάγματος. Στο πλαίσιο αυτό, ο Κανονισμός λειτουργεί ως θεμέλιο πραγμάτωσης του συνταγματικού περιεχομένου.

Προκειμένου να προσεγγίσουμε τη διαχρονική συμβολή του Κανονισμού στην ερμηνεία του Συντάγματος, είναι αυτονόητο ότι δεν είναι δυνατό να αναλυθεί το σύνολο της ύλης του. Επιλέγουμε, ωστόσο, συγκεκριμένες ρυθμίσεις, τόσο από τη γενική όσο και από την ειδική ύλη του, οι οποίες, κατά την άποψή μας, αναδεικνύουν με αντιπροσωπευτικό τρόπο τη θετική και διαχρονική συμβολή του Κανονισμού στην ενδυνάμωση και εξειδίκευση του συνταγματικού νοήματος.

Ως προς τη ρύθμιση γενικής ύλης του Κανονισμού, αναφερόμαστε σε δύο διατάξεις, αυτή του άρθρου 100 του Κανονισμού σχετικά την ένσταση αντισυνταγματικότητας και του άρθρου 14 ως προς τον θεσμό της Διάσκεψης των Προέδρων. Το χαρακτηριστικό των διατάξεων αυτών είναι ότι κατά τη σύλληψη και απόδοσή τους στο κείμενο του Κανονισμού εξειδικεύουν το Σύνταγμα και πραγματώνουν βασικές συνταγματικές αρχές, ενώ, ταυτόχρονα, φαίνεται ότι επιτελούν έναν σημαντικό ρόλο στη λειτουργία του πολιτεύματος και την κοινοβουλευτική ζωή.

Αφενός, στο άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής³³ ρυθμίζεται το δικαίωμα προβολής αντιρρήσεων αναφορικά με την αντισυνταγματικότητα διάταξης που περιέχεται σε πρόταση ή σχέδιο νόμου. Ρύθμιση αντίστοιχη με το άρθρο 100 του ισχύοντος Κανονισμού συναντάται το πρώτον

ματος. Μολονότι αυτή η διάκριση παρουσιάζει θεωρητικό ενδιαφέρον, εν προκειμένω επιλέγεται η χρήση του όρου «εξειδίκευση» προκειμένου να συμπεριλάβει τη λειτουργία που επιτελεί ο Κανονισμός της Βουλής σε σχέση με την ερμηνεία του Συντάγματος.

³² Όπως είναι γνωστό, ο όρος χρησιμοποιείται από το ΕΔΔΑ αναφορικά με την ΕΣΔΑ η οποία χαρακτηρίζεται ως «ζωντανό εργαλείο», Ξ. Κοντιάδης, «Προοίμιο», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *ΕΣΔΑ κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2021, σελ. 5-23, σελ. 19· Λ. Α. Σισιλιάνος, «Εισαγωγή», σε: Λ. Α. Σισιλιάνος (διευθ.), *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2025, σελ. 1-28, σελ. 10. Βλ. και ΕΔΔΑ, *Tyrer κ Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. 5856/72, 25.04.1978, παρ. 31· και ΕΔΔΑ, *Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, Λοϊζίδου κ Τουρκίας*, αρ. 15318/89, (προκαταρκτικές ενστάσεις), 23.03.1995, παρ. 71.

³³ Άρθρο 100 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής: «Ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει, στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης, να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια επιτροπή και εισάγεται στην Ολομέλεια ή στο Τμήμα Διακοπής Εργασιών της Βουλής».

υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1864. Χαρακτηριστικό είναι ότι το Σύνταγμα του 1864 θέσπιζε την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και ο Κανονισμός του 1865 προέβλεπε αρχικά ότι «[ε]πί των προτάσεων νόμων η Βουλή συζητεί το παραδεκτόν ή μη της αρχής αυτών»³⁴. Όμοια διατύπωση συναντάμε και στους Κανονισμούς της 03.12.1927 (άρθρο 43), της 30.09.1946 (άρθρο 39) και 03.07.1956 (άρθρο 39)³⁵. Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975 και του Κανονισμού που ψηφίσθηκε το ίδιο έτος, το άρθρο 80 παρ. 2 εδ. α'³⁶, μετέθεσε χρονικά την ένσταση στην καταρχήν συζήτηση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου με αποτέλεσμα η απόρριψή της να συνιστά προϋπόθεση για συνέχιση της συζήτησης, άλλως διακοπή της συζήτησης και απόρριψή της³⁷.

Το παράδοξο με το άρθρο 100 του Κανονισμού είναι ότι δεν θεμελιώνεται ρητώς σε κάποια συνταγματική διάταξη. Η έλλειψη συνταγματικού ερείσματος οδήγησε εκπροσώπους της θεωρίας να χαρακτηρίσουν την εν λόγω ρύθμιση «κάπως περίεργη»³⁸. Ωστόσο, η βάση καθιέρωσης της διάταξης αυτής που επιτρέπει τον έλεγχο συνταγματικότητας από το Κοινοβούλιο, θα πρέπει να αναζητηθεί στον άξονα δύο θεμελιωδών αρχών: την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών³⁹ σε συνδυασμό με την αρχή της ιεραρχικής υπεροχής του Συντάγματος. Η αρχή της υπεροχής του Συντάγματος αποτελεί τη βασική θεμελίωση του πολιτικού ελέγχου στη σύγχρονη μορφή του. Κατά συνέπεια, υφίσταται μία αυτοδέσμευση της Βουλής λόγω της υπεροχής του Συντάγματος⁴⁰ και, έτσι, δυνάμει της ιδιαίτερης θέσης της ως εκφραστή της λαϊκής κυριαρχίας δεσμεύεται για την τήρηση της αρχής της συνταγματικής νομιμότητας και ειδικά για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Υφίσταται, επομένως, αρμοδιότητα, τόσο του Προέδρου της Βουλής, όσο και κάθε βουλευτή να ασκεί έλεγχο συνταγματικότητας, ο οποίος θεμελιώνεται σε ειδικές διατάξεις του Συντάγματος που αφορούν τη δέσμευση τήρησής του όπως το άρθρο 59 παρ. 1 του Συντάγματος και στο άρθρο 60 παρ. 1 του Συντάγματος για την ελεύθερη εντολή⁴¹.

³⁴ Στη συνέχεια, κατόπιν τροποποίησης το 1896, προστέθηκε νέο εδάφιο βάσει του οποίου «Εάν Βουλευτής τις φρονεί ότι η υπό συζήτησιν πρότασις αντίκειται εις το Σύνταγμα, προβάλλει το απαράδεκτον, ερωτάται δε η Βουλή επί τούτου. Το απαράδεκτον δύναται να προβάλλη οίκοθεν και ο Πρόεδρος της Βουλής».

³⁵ Γ. Τασόπουλος, *Το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής: Οι αποφάσεις της Βουλής επί αντιρρήσεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 1991, σελ. 45-63, ιδίως σελ. 46· Χ. Τσιλιώτης, *Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμενόπουλος 2011, σελ. 1941-1956, σελ. 1943. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, υπό την ισχύ των προ του 1975 Συνταγμάτων, το ζήτημα τυχόν αντισυνταγματικότητας συνδεόταν με το παραδεκτό των προτάσεων νόμων (σύμφωνα με τη διατύπωση του Συντάγματος), δηλαδή διαδικαστικά η προβολή γινόταν πριν την έναρξη της συζήτησης και τυχόν αποδοχή της ένστασης οδηγούσε σε ματαίωση της συζήτησης. Ωστόσο, προκειμένου η Βουλή να αποφανθεί επί του παραδεκτού της συζήτησης υποβληθείσης πρότασης νόμου έπρεπε η τελευταία να έχει εκτυπωθεί και διανεμηθεί στους βουλευτές ώστε να έχουν λάβει γνώση του κείμενου. Βλ. Χρ. Σγουρίτσα, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, Τόμος Β, Τεύχος Α, 1964, σελ. 24, όπου και αναφέρει ότι η λύση αυτή υιοθετήθηκε όταν σχετικό θέμα ανέκυψε κατά τη συνεδρίαση ΚΓ', 12.01.1960.

³⁶ Προέβλεπε ότι «συζητουμένης της αρχής σχεδίου ή προτάσεως νόμου, ο Πρόεδρος της Βουλής ή πας βουλευτής δύναται να προβάλλη ότι ταύτα αντίκεινται προς το Σύνταγμα».

³⁷ Χ. Τσιλιώτης, *Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., σελ. 1943-1944.

³⁸ Α. Μάνεσης/Α. Μανιτάκης, *Ο Θεσμός της αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα*, ΝοΒ 1991, σελ. 1-41, ιδίως σελ. 30.

³⁹ Αντίστοιχη θεμελίωση υιοθετείται και από την Μ. Ν. Κανελλοπούλου, *Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου*, διδ. διατρ. ΑΠΘ, 1989, σελ. 260 επ.

⁴⁰ Ibidem, σελ. 219.

⁴¹ Ibidem.

Γίνεται έτσι αντιληπτό στο πλαίσιο της γενικής ύλης του, ο Κανονισμός αποδίδει μία αρμοδιότητα στη Βουλή η οποία πραγματώνει συνταγματικές αρχές και τελεί σε αρμονία με επιμέρους διατάξεις του Συντάγματος. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι μολονότι δεν έχει ευδοκιμήσει καμία ένσταση συνταγματικότητας υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975, κατά τρόπο διαρκή και διαχρονικό ασκείται σε σημαντικές στιγμές ή και οδηγεί μέσω έντασης του προληπτικού ελέγχου σε αλλαγές⁴².

Σε αντίθεση με τον παραπάνω θεσμό, που έχει τις ρίζες του ήδη στα πρώτα ελληνικά Συντάγματα, ο θεσμός της Διάσκεψης των Προέδρων εισήχθη το πρώτον με τον Κανονισμό της Βουλής του 1987⁴³, ως νέος κοινοβουλευτικός θεσμός⁴⁴, υιοθετώντας το παράδειγμα ξένων κοινοβουλίων⁴⁵, δίχως κάτι τέτοιο να ορίζεται σε συνταγματικές διατάξεις. Πρόκειται για ένα ειδικό συλλογικό όργανο της Βουλής με σημαντικές αρμοδιότητες⁴⁶, οι οποίες ρυθμίζονται με λεπτομέρεια στο άρθρο 14 του Κανονισμού της Βουλής. Από τις απονεμόμενες αρμοδιότητες ξεχωρίζουν η εξέταση της ημερήσιας διάταξης, η ρύθμιση της διαδικασίας και της διάρκειας συζήτησης των νομοσχεδίων, η διεξαγωγή συζήτησης σε θέμα νομοθετικού ή κοινοβουλευτικού ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 107 καθώς και κοινοβουλευτικό έλεγχο προς τις Ανεξάρτητες Αρχές. Με τον τρόπο αυτό, και με την εισαγωγή του συγκεκριμένου θεσμού, το Σύνταγμα εξειδικεύει το άρθρο 65 του Συντάγματος τηρώντας ταυτόχρονα την αρχή της αντιπροσώπευσης και στην περίπτωση του οργάνου αυτού, του οποίου η σύνθεση δεν είναι απόλυτα προκαθορισμένη, καθώς προβλέπεται και η συμμετοχή ex officio μελών⁴⁷.

Δύο στοιχεία αξίζει να τονιστούν. Πρώτον, βασικό είναι το γεγονός ότι πρώτα εισήχθη ο θεσμός της διάσκεψης των Προέδρων στον Κανονισμό της Βουλής και στη συνέχεια, αναγνωρίστηκε και συνταγματικά, με την αναθεώρηση του 2001, οπότε και αποδόθηκε στο όργανο αυτό η πολύ σημαντική αρμοδιότητα εκλογής των Προέδρων και μελών των συνταγματικώς κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών. Δεύτερον, αξίζει να επισημανθεί ότι προκειμένου να εξακολουθήσει να ισχύει η αρχή της αντιπροσώπευσης και της πλειοψηφίας, η οποία δύναται να ανατραπεί λόγω της μη σταθερής σύνθεσης της Διάσκεψης των Προέδρων, το άρθρο 13 του Κανονισμού της Βουλής έχει υποστεί αναθεωρήσεις και έχουν προστεθεί πρόεδροι και άλλων, πέραν των αρχικώς προβλεπόμενων επιτροπών, δίχως ιδιαίτερη συνάφεια με το αντικείμενο των εργασιών⁴⁸.

Περαιτέρω, χρήζει αναφοράς η λειτουργία του Κανονισμού της Βουλής ως προς την νοματοδότηση του Συντάγματος σε κοινοβουλευτικούς θεσμούς και διαδικασίες που προβλέπονται στο

⁴² Βλ., σχετικά, Δ. Ακουμιανάκη, *Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συνταγματικότητας, σύμφωνα με το άρθρο 100 ΚανΒ*, ΕφημΔΔ 5/2023, σελ. 576-586.

⁴³ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 604-608.

⁴⁴ Β. Βολουδάκης, *Ο Κανονισμός της Βουλής*, ό.π., σελ. σελ. 54.

⁴⁵ Βλ. Γαλλία την Conférence des présidents και στη Γερμανία της Επιτροπή των Γερόντων (Der Ältestenrat). Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 90 υποσημ. 318· και Β. Γεωργοπούλου, *Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής*, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 110-123, σελ. 113.

⁴⁶ Β. Γεωργοπούλου, *Η Διάσκεψη των Προέδρων*, ό.π., σελ. 113 επ· και Π. Κρητικός, *Ο Κανονισμός της Βουλής: ανάλυση, ερμηνεία, σχόλια*, 1990, σελ. 37-42.

⁴⁷ Η σύνθεση ορίζεται στο άρθρο 13 του Κανονισμού της Βουλής.

⁴⁸ Ν. Παπασπύρου, «[Άρθρο 65](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ηλεκτρ. έκδ., 2023 (τελευταία πρόσβαση 10.12.2025), αρ. 51.

Σύνταγμα και υφίσταται ρητή παραπομπή στον Κανονισμό για τη ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει να αναφερθεί η συμβολή του Κανονισμού της Βουλής, πρώτον, σε σχέση με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, δεύτερον, σε σχέση με τη διαδικασία λήψης απόφασης και, τρίτον, σε σχέση με την εξειδίκευση επί μέρους συνταγματικών διατάξεων.

Αναφορικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, η συνδρομή του Κανονισμού είναι καταλυτική. Όπως αναφέρεται στο Σύνταγμα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται «όπως ορίζει ο Κανονισμός»⁴⁹. Πρόκειται για έναν θεσμό, ο οποίος συγκεκριμενοποιείται, εξειδικεύεται και, εν τέλει, ρυθμίζεται από τον ίδιο τον Κανονισμό της Βουλής⁵⁰. Χωρίς επομένως να λείπουν τα ερμηνευτικά ζητήματα που έχουν κατά καιρούς ανακύψει⁵¹, ο Κανονισμός της Βουλής διά εξουσιοδότησης από το ίδιο το Σύνταγμα πραγματώνει, όχι μόνο το άρθρο 65, αλλά και την ίδια την υπόσταση της κοινοβουλευτικής αρχής⁵².

Εξάλλου, ένα παράδειγμα θέσης απλών και γενικών ερμηνευτικών κανόνων οι οποίοι όμως έχουν ένα διαχρονικά μεγάλο αντίκτυπο στην ερμηνεία του Συντάγματος είναι οι κανόνες που τίθενται με το άρθρο 74 του Κανονισμού της Βουλής. Το άρθρο αυτό απαντά στο ερώτημα αν η πλειοψηφία προσδιορίζεται επί του όλου αριθμού των βουλευτών συμπεριλαμβάνει και τον αριθμό των βουλευτών των εδρών που για οποιοδήποτε λόγο έχουν κενωθεί⁵³. Ειδικότερα, αξίζει να σημειωθεί πως το συγκεκριμένο άρθρο, το οποίο δεν έχει αναθεωρηθεί από την αρχική θέση του σε ισχύ έχει διαχρονικά αξιοποιηθεί ως ερμηνευτικό εργαλείο των συνταγματικών επιταγών. Συγκεκριμένα, το άρθρο 74 πρόσφατα αξιοποιήθηκε κατόπιν των αποφάσεων του ΑΕΔ⁵⁴ σχετικά με την απώλεια εδρών λόγω ακύρωσης της εκλογής τριών βουλευτών του κόμματος «Σπαρτιάτες»⁵⁵.

Τέλος, ερμηνευτικός κανόνας εισάγεται και ως προς τις ονομαστικές ψηφοφορίες, τόσο στη βασική διάταξη του άρθρου 72 όσο και στην εξειδίκευσή της σε επί μέρους διατάξεις του Κανονισμού. Πιο συγκεκριμένα, το Σύνταγμα αναφέρεται σε ονομαστική ψηφοφορία μόνο στο άρθρο 32 του Συντάγματος περί εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας. Παρά ταύτα, ο Κανονισμός της Βουλής σε επί μέρους διατάξεις του εισάγει τον κανόνα της ονομαστικής ψηφοφορίας, πρακτικά, στις περιπτώσεις που απαιτείται συγκεκριμένο ποσοστό για τη λήψη πρότασης ή την αποδοχή πρότασης, δηλαδή, στην περίπτωση της αναθεώρησης του Συντάγματος⁵⁶, της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης και δυσπιστίας⁵⁷, την πρόταση διαπίστωσης αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας⁵⁸ ή του Πρωθυπουργού προς άσκηση των καθηκόντων τους⁵⁹ και την πρόταση κατηγο-

⁴⁹ Άρθρο 70 παρ. 6 του Συντάγματος.

⁵⁰ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 506. Πρόκειται για εξειδίκευση του νοήματος του Συντάγματος γιατί προβλέπονται στον Κανονισμό τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

⁵¹ Βλ. παρακάτω ανάλυση υπό II.1. σχετικά με το ζήτημα της σύστασης εξεταστικών επιτροπών.

⁵² Μ. Καλυβιώτου, *Κοινοβουλευτικός έλεγχος*, 2017, σελ. 51 επ.

⁵³ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 328-329.

⁵⁴ ΑΕΔ 9-10/2025.

⁵⁵ Χ. Τσιλιώτης, *Η ultravires οριστική απόφαση του ΑΕΔ για τους Σπαρτιάτες ή αλλιώς πώς ένα Ανώτατο Δικαστήριο υπερβαίνει τη δικαιοδοσία του*, Syntagma Watch, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 10.12.2025).

⁵⁶ Άρθρο 119 ΚτΒ.

⁵⁷ Άρθρα 141-142 ΚτΒ.

⁵⁸ Άρθρο 151 ΚτΒ.

⁵⁹ Άρθρο 151Α ΚτΒ.

ρίας κατά του ΠτΔ⁶⁰. Με τον τρόπο αυτό, ο Κανονισμός καταφέρνει να εξειδικεύει το Σύνταγμα εισάγοντας λεπτομερείς κανόνες που διευκολύνουν και συγκεκριμενοποιούν την εφαρμογή του ανώτερου ιεραρχικού κανόνα.

2. Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΩΣ ΖΩΝΤΑΝΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Οι διατάξεις του οργανωτικού συνταγματικού δικαίου, μέρος των οποίων ουσιαστικά εξειδικεύεται στον Κανονισμό εμφανίζουν μια «κλειστή δομή» σε σχέση με τη σημασιολογική τους υφή, σε αντίθεση με τις διατάξεις των δικαιωμάτων, που είναι περισσότερο δεκτικές σε επικαιροποίηση του νοήματος και δυναμική πρόσληψή τους⁶¹. Εντούτοις, τα παραδείγματα που ακολουθούν επιβεβαιώνουν ότι ο Κανονισμός της Βουλής λειτουργεί ως ζωντανό εργαλείο αναζωογόνησης του συνταγματικού νοήματος και επιβεβαιώνει τον χαρακτηρισμό του ως «κειμένου δυναμικού» που αποτυπώνει την εξέλιξη των κοινοβουλευτικών θεσμών και διαδικασιών⁶².

Πέρα από τη βασική λειτουργία του Κανονισμού της Βουλής ως διαχρονικού μέσου εξειδίκευσης των συνταγματικών κανόνων, διαπιστώνεται ότι διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην εξέλιξη της συνταγματικής ερμηνείας. Συγκεκριμένα, ο Κανονισμός, ιδίως μέσω της αναθεώρησής του μπορεί να οδηγήσει σε προσαρμογή του νοήματός του, προς τον σκοπό της ενσωμάτωσης ή της ανατροπής κοινοβουλευτικής πρακτικής, αλλά, και την προσαρμογή στις κοινοβουλευτικές συνθήκες.

Ως κοινοβουλευτική πρακτική, νοείται, εν προκειμένω, μία πρακτική η οποία εκδηλώνεται από το νομοθετικό σώμα σε ζητήματα λειτουργίας του. Η κοινοβουλευτική πρακτική διαμορφώνεται σε περιπτώσεις που υφίσταται κενό ή ελλιπής ρύθμιση στο κείμενο του Συντάγματος ή του Κανονισμού⁶³. Αντίστοιχα, οι κοινοβουλευτικές συνθήκες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ένα είδος κοινοβουλευτικής πρακτικής, ωστόσο, η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι, όχι μόνο καλύπτουν κενό, αλλά, το περιεχόμενό τους ενδέχεται να αντιβαίνει προς τον αντίστοιχο γραπτό κανόνα⁶⁴. Προκειμένου να προσδιοριστεί η δυναμική λειτουργία του Κανονισμού σε σχέση με την κοινοβουλευτική πρακτική και τις κοινοβουλευτικές συνθήκες, επιλέγεται η ανάλυση δύο παραδειγμάτων.

Το πρώτο παράδειγμα αφορά την τροποποίηση του άρθρου 83 του Κανονισμού της Βουλής σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης άδειας δίωξης βουλευτή, διάταξη που εξειδικεύει το άρθρο 62 του Συντάγματος. Στο ζήτημα αυτό είχε διαμορφωθεί επί δεκαετίες μια κοινοβουλευτική

⁶⁰ Άρθρο 159 ΚτΒ. Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, 2018, σελ. 51-60, σελ. 53. Δεν πρέπει να παραλειφθεί πάντως να αναφερθεί ότι χρειάζεται περαιτέρω κωδικοποίηση των περιπτώσεων όπου απαιτείται ονομαστική ψηφοφορία.

⁶¹ Γ. Καραβοκύρης, *Οι Συνταγματικοί σκοποί, Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή*, e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr, 2024, σελ. 196.

⁶² Γ. Μακροπούλου, *Η κοινοβουλευτική μειοψηφία*, ό.π., σελ. 594. Εξάλλου, όπως παρατηρεί ο Α. Βλαχογιάννης, *Για ένα ζωντανό Σύνταγμα*, ΕφημΔΔ, 2/2013, σελ. 286-296, σελ. 293: «Είναι βασικό καθήκον του νομοθέτη να μεριμνά για την «αναζωογόνηση» του Συντάγματος μέσα από τη δημιουργία κανόνων που ανταποκρίνονται στα νέα δεδομένα».

⁶³ Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 311.

⁶⁴ *Ibidem*, σελ. 313.

πρακτική που προέτασσε τη βουλευτική ασυλία, με αποτέλεσμα η άρση του ακαταδίωκτου να απορρίπτεται σχεδόν συστηματικά⁶⁵. Είναι ενδεικτικά τα στοιχεία που παραθέτει ο Καθηγητής Κ. Χρυσόγονος: από το 1974 έως το 2006 κατατέθηκαν 831 αιτήματα άρσης ασυλίας, από τα οποία έγιναν δεκτά μόλις τα 17, στο πλαίσιο «μιας κακώς εννοούμενης συναδελφικής αλληλεγγύης»⁶⁶. Η πρακτική αυτή υιοθετήθηκε ακόμη και σε περιπτώσεις αδικημάτων που δεν συνδέονταν καθόλου με την άσκηση των βουλευτικών καθηκόντων⁶⁷.

Η ερμηνευτική αυτή κατάχρηση του ακαταδίωκτου και η σχεδόν καθολική άρνηση άρσης της βουλευτικής ασυλίας⁶⁸ οδήγησε σε καταδίκες της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ. Όπως είναι γνωστό, στις υποθέσεις *Τσαλκιτζής*⁶⁹ και *Συγγελίδης*⁷⁰, η Ελλάδα καταδικάστηκε, καθώς το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας, εξέτασε αν οι επίμαχες πράξεις των βουλευτών συνδέονταν *stricto sensu* με τα καθήκοντά τους ή όχι⁷¹. Σημαντικό είναι ότι οι αποφάσεις αυτές δεν έκριναν αντισυνταγματική ή αντίθετη προς την ΕΣΔΑ τη διάταξη για το βουλευτικό ακαταδίωκτο καθαυτή, αλλά, τον τρόπο εφαρμογής της από τη Βουλή⁷², ιδίως, τη συστηματική άρνηση άρσης της ασυλίας ανεξαρτήτως της φύσης του αποδιδόμενου αδικήματος.

Σε συμμόρφωση με τις παραπάνω αποφάσεις και με σκοπό την ανατροπή της παγιωμένης κοινοβουλευτικής πρακτικής, ακολούθησαν δύο διαδοχικές τροποποιήσεις του Κανονισμού της Βουλής. Πρώτα, το 2003, τροποποιήθηκε ο Κανονισμός ώστε η ψηφοφορία επί αιτημάτων άρσης ασυλίας να είναι κατά κανόνα φανερή όχι μυστική⁷³. Στη συνέχεια, το 2010, πραγματοποιήθηκε νέα αναθεώρηση⁷⁴, με την οποία ορίστηκε ότι η Επιτροπή Δεοντολογίας οφείλει να εξετάζει αν η αποδιδόμενη πράξη σχετίζεται με την πολιτική ή κοινοβουλευτική δραστηριότητα του βουλευτή ή αν η μήνυση ή έγκληση υποκρύπτει πολιτική σκοπιμότητα· σε αντίθετη περίπτωση εισηγείται την άρση της ασυλίας⁷⁵.

⁶⁵ Α. Φωτιάδου, «Ελευθερία του κοινοβουλευτικού λόγου και βουλευτική ασυλία», σε: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, 2011, σελ. 113-123, σελ. 118. Για την ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 62 βλ. και Γ. Καμίνη, «Βουλή: Η πρόκληση της αναβάθμισης», σε: *Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975, 1998*, σελ. 163-199, σελ. 196-197.

⁶⁶ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 576-577. Πρβλ. και Ι. Παραράς, «Το κατ' άρθρο 62 του Συντάγματος ακαταδίωκτο του βουλευτή υπό το πρίσμα του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ», σε: *Το δημόσιο δίκαιο σε εξέλιξη: σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά*, 2012, σελ. 781-790, σελ. 783.

⁶⁷ Ι. Βαρβιτσιώτης, *Η βουλευτική ασυλία: ελληνική και ευρωπαϊκή πραγματικότητα*, 2000, σελ. 19.

⁶⁸ Γ. Καραβοκύρης, «Άρθρο 62», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1081-1090, σελ. 1083.

⁶⁹ ΕΔΔΑ, *Τσαλκιτζής κατά Ελλάδας*, αρ. 11801/04, 16.11.2006· Π. Καποτάς, *Σχόλιο επί της Απόφασης ΕΔΔΑ 16.11.2006, Τσαλκιτζής κατά Ελλάδας*, ΕφημΔΔ 1/2007, σελ. 21-30.

⁷⁰ ΕΔΔΑ, *Συγγελίδης κατά Ελλάδας*, αρ. 24895/07, 11.02.2010· Γ. Καραβοκύρης, *Σχόλιο επί της Απόφασης ΕΔΔΑ 11.2.2010 Συγγελίδης κατά Ελλάδας*, ΕφημΔΔ 6/2010, σελ. 798-814.

⁷¹ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 493.

⁷² Α. Φωτιάδου, «Ελευθερία του κοινοβουλευτικού λόγου», ό.π., σελ. 123.

⁷³ Άρθρο 83 παρ. 7 ΚτΒ, όπως τροποποιήθηκε στις 18.06.2003 (ΦΕΚ 161 Α' /26.06.2003).

⁷⁴ Άρθρο 83 παρ. 3 ΚτΒ, όπως τροποποιήθηκε στις 16.07.2010 (ΦΕΚ 139 Α' /10.08.2010).

⁷⁵ Β. Χρήστου, «Άρθρο 62», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 26, όπου αναφέρεται ότι σύμφωνα με το αυστριακό Σύνταγμα δεν απαιτείται άδεια, εάν η Βουλή προηγουμένως διαπιστώσει ότι η ενέργεια του βουλευτή προδήλως δεν σχετίζεται με την πολιτική του δραστηριότητα.

Με την τροποποίηση αυτή καθιερώθηκε πλέον ως κανόνας η άρση της βουλευτικής ασυλίας⁷⁶. Έτσι, αφενός, ο Κανονισμός εναρμονίστηκε με τη νομολογία του ΕΔΔΑ και, αφετέρου, αποδυναμώθηκε η μέχρι τότε επικρατούσα κοινοβουλευτική πρακτική⁷⁷, η οποία είχε οδηγήσει σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις άρσης της ασυλίας.

Πρόκειται, όπως έχει παρατηρηθεί⁷⁸ για μία περίπτωση έμπρακτης δυναμικής ερμηνείας του Συντάγματος, καθώς το Σύνταγμα υπό την ισχύουσα τότε διατύπωσή του δεν περιείχε περιορισμούς αναφορικά με τους λόγους που οδηγούν σε άρνηση της Βουλής προς άρση του ακαταδίωκτου. Το γεγονός αυτό της ύπαρξης ενός ερμηνευτικού χώρου που επιδεχόταν εξειδίκευση, οδήγησε τη Βουλή, μέσω διαδοχικών τροποποιήσεων του Κανονισμού της, να υιοθέτησε μία τελολογική ερμηνεία του Συντάγματος και δη σύμφωνη προς την ευρωπαϊκή νομολογία⁷⁹, αλλά, και τη διασφάλιση της αρχής της αμερόληπτης κρίσης των βουλευτών και υποχρέωσης λογοδοσίας τους⁸⁰. Μόνο αρκετά χρόνια αργότερα όμως, και συγκεκριμένα κατά την αναθεώρηση του 2019, ο εν λόγω κανόνας εισήχθη ρητώς και στο Σύνταγμα και πλέον ορίζεται ότι η σχετική άδεια δίδεται από τη Βουλή υποχρεωτικά εφόσον η αίτηση της εισαγγελικής αρχής αφορά αδίκημα, το οποίο δεν συνδέεται με την άσκηση των καθηκόντων ή την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή. Πλέον η διατύπωση στον Κανονισμό της Βουλής νοείται ως επεξηγηματική της διατύπωσης του Συντάγματος⁸¹, ενώ, η συγκεκριμένη διάταξη του Κανονισμού δεν αναθεωρήθηκε εκ νέου μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, καθώς ήταν ήδη πλήρης νοήματος.

Περαιτέρω, το δεύτερο παράδειγμα που αξίζει κατά την άποψή μας να αναφερθεί, αφορά την προσαρμογή του Κανονισμού στις κοινοβουλευτικές συνθήκες. Ειδικότερα, το άρθρο 70 του Συντάγματος, ορίζει, μετά την αναθεώρηση του 2001 στην παρ. 7 ότι «Ο Κανονισμός ορίζει τον τρόπο με τον οποίο μετέχουν στις ψηφοφορίες βουλευτές που βρίσκονται σε αποστολή της Βουλής ή της Κυβέρνησης στο εξωτερικό». Στη συνέχεια της αναθεώρησης αυτής, τέθηκε σε ισχύ κατόπιν τροποποίησης του Κανονισμού⁸² το άρθρο 70Α, το οποίο δίνει τη δυνατότητα ψήφου εξ αποστάσεως όταν οι ψηφοφορίες είναι ονομαστικές καθώς και όταν απαιτείται ειδική πλειοψηφία για τη λήψη απόφασης, με αποστολή ή τηλεομοιοτυπία που φέρουν την υπογραφή του βουλευτή και αντίστοιχη μνεία του θέματος. Επίσης, με τον ίδιο τρόπο μετέχουν σε μυστικές ψηφοφορίες με σφραγισμένη επιστολή ή τηλεομοιοτυπία, η οποία απευθύνεται στον Πρόεδρο⁸³. Με δύο νεότερες τροποποιήσεις του Κανονισμού της Βουλής προστέθηκαν οι περιπτώσεις εγκύων βουλευτών, για

⁷⁶ Γ. Καραβοκύρης, «Άρθρο 62», ό.π., σελ. 1089· Στ. Κουτσουμπίνης, *Η τροποποίηση του Θέρου 2010 του Κανονισμού της Βουλής*, ΘΠΔΔ 12/2010, σελ. 1366-1381, σελ. 1378.

⁷⁷ Β. Χρήστου, «Άρθρο 62», ό.π., αρ. 25.

⁷⁸ Σ. Βλαχόπουλος, *Η δυναμική ερμηνεία*, ό.π., σελ. 74-75.

⁷⁹ Ibidem, σελ. 75· Γ. Γεραπετρίτης, «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό», ό.π., σελ. 59-60.

⁸⁰ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 106.

⁸¹ Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 485-486. Σημειώνεται την ΙΗ' Κοινοβουλευτική Περίοδο (2019-2023) διαβιβάστηκαν στη Βουλή 77 βουλευτικές δικογραφίες και συζητήθηκαν οι 74. Από αυτές, οι 46 έγιναν δεκτές και οι 26 απορρίφθηκαν. Από τις λοιπές 3, οι 2 δεν συζητήθηκαν η μία επεστράφη, με απόφαση της Επιτροπής Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου.

⁸² Απόφαση της Ολομέλειας 6483/2001, [ΦΕΚ Α 284/18.12.2001](#).

⁸³ Πρβλ. και το άρθρο 70 παρ. 4 του ΚτΒ: «Η ψηφοφορία μπορεί να γίνει και με συστήματα σύγχρονης τεχνολογίας (ηλεκτρονικό σύστημα) και πάντοτε με τρόπο που θα διασφαλίζει το απόρρητο στις μυστικές ψηφοφορίες».

έναν μήνα πριν και μετά τον τοκετό, καθώς και οι περιπτώσεις βουλευτών που δεν μπορούν να μετέχουν με φυσική παρουσία στις συνεδριάσεις, λόγω λήψης μέτρων που αφορούν στην προστασία της δημόσιας υγείας⁸⁴.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σταθούμε καθώς η τροποποίηση του Κανονισμού φαίνεται να βαίνει πέραν της γραμματικής ερμηνείας της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 70 και της διατύπωσης περί αποκλειστική την αναφορά του Συντάγματος σε «βουλευτές που βρίσκονται σε αποστολή της Βουλής ή της Κυβέρνησης στο εξωτερικό».

Και οι δύο περιπτώσεις, μολονότι απομακρύνονται από το γράμμα της συνταγματικής διάταξης, επομένως, δεν μπορεί να γίνει λόγος για δυναμική ερμηνεία, καθώς αυτή προϋποθέτει τήρηση του γράμματος⁸⁵, εντούτοις, μπορεί να θεωρηθεί ότι μέσω του Κανονισμού επιδιώκεται η εξελικτική ερμηνεία του Συντάγματος με έμφαση στην πραγμάτωση της αρχής της αντιπροσωπευτικότητας στο πλαίσιο του εκάστοτε υφιστάμενου συσχετισμού των πολιτικών δυνάμεων στη Βουλή⁸⁶. Έτσι, η μεν πρώτη περίπτωση τροποποίησης του Κανονισμού αφορά συγκεκριμένο και περιορισμένο αριθμό ατόμων (γυναικών) και ανταποκρίνεται στη δυνατότητα διατήρησης του δικαιώματος ψήφου σε ένα διάστημα που είναι φυσικώς απομακρυσμένες από το Κοινοβούλιο. Η δεύτερη περίπτωση είναι αυτή που χρήζει μεγαλύτερης ανάλυσης καθώς φαίνεται η δυνατότητα ανταπόκρισης του Κανονισμού στην τήρηση μέτρων προφύλαξης της υγείας από τη διάδοση του κορονοϊού που λήφθηκαν στη Βουλή των Ελλήνων, αλλά και σε πλείστα νομοθετικά σώματα άλλων χωρών⁸⁷.

Συναφώς, τέθηκε στο Επιστημονικό Συμβούλιο το ερώτημα, δεδομένων των περιορισμών προσέλευσης και παρουσίας των Βουλευτών στο Βουλευτήριο λόγω της πανδημίας Covid-19 και των συνακόλουθων περιορισμών, αν ενόψει της διατύπωσης του άρθρου 70 παρ. 7 του Συντάγματος (επιστολική ψήφος) είναι συμβατή με τη συνταγματική τάξη η αναλογική εφαρμογή της λεγόμενης επιστολικής ψήφου στις ονομαστικές ψηφοφορίες αντί της αυτοπρόσωπης προσέλευσης και των τριακοσίων Βουλευτών λόγω ακριβώς της ανάγκης αποφυγής συνωστισμού. Η Ολομέλεια του Επιστημονικού Συμβουλίου, αφού απάντησε θετικά στη δυνατότητα των Βουλευτών να μετέχουν κατά την περίοδο της πανδημίας στις ονομαστικές ψηφοφορίες παρατήρησε ότι τούτο «υπηρετεί λειτουργική ανάγκη αντίστοιχη με τις ρυθμιζόμενες στα άρθρα 70 παράγραφος 7 του Συντάγματος και 70Α του Κανονισμού. Ως εκ τούτου παρίσταται δικαιολογημένη και συμβατή με τη συνταγματική τάξη η θέσπιση στον Κανονισμό ρύθμισης ανάλογης με τις περιεχόμενες στο άρθρο 70Α και όσον αφορά την ερευνώμενη κατά το ερώτημα του Προέδρου της Βουλής περίπτωση ώστε και οι Βουλευτές οι οποίοι προς διαφύλαξη του μείζονος αγαθού της δημόσιας υγείας αποκλείονται προσωρινώς της φυσικής παρουσίας στη Βουλή, να μπορούν να συμμετέχουν στις ονομαστικές ψηφοφορίες με επιστολική ψήφο και έτσι να συμπράττουν στο επιτελούμενο στη Βουλή έργο διά της υπηρετήσης όπως ακριβώς του σκοπού της ανάδειξης τους στο βουλευτικό αξίωμα»⁸⁸. Με τον τρόπο αυτό, το

⁸⁴ Άρθρο 70Α εδ. β' ΚτΒ.

⁸⁵ Σ. Βλαχόπουλος, *Η δυναμική ερμηνεία*, ό.π., σελ. 75.

⁸⁶ Υπό την προϋπόθεση της διασφάλισης της εγκυρότητάς της, όπως επισημαίνεται και σε Ν. Πολίτη, «[Άρθρο 70](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 42.

⁸⁷ Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 313.

⁸⁸ Γνωμοδότηση της 24.09.2020, όπως αναφέρεται στην Ομιλία του Προέδρου της Βουλής Κ. Τασούλα στην Ολομέ-

Επιστημονικό Συμβούλιο συνέβαλε στην εξέλιξη της ερμηνείας του Συντάγματος, καθώς κατέληξε στη σύλληψη δυνατότητα προσφυγής στην επιστολική ψήφο μέσω ειδικής πρόβλεψης στον Κανονισμό της Βουλής αντίστοιχα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 70 παρ. 7 του Συντάγματος ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της αντιπροσωπευσης και η εξασφάλιση του δικαιώματος ψήφου σε καιρό πανδημίας, κατά τον οποίο υφίστανται πολλοί περιορισμοί φυσικής παρουσίας και υποχρέωση τήρησης αποστάσεων⁸⁹.

II. Η ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΣΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η επίδραση του Κανονισμού της Βουλής στην ερμηνεία του Συντάγματος δεν είναι μόνο θετική. Πέρα από την εξειδίκευση των συνταγματικών διατάξεων παρατηρείται ενίοτε και μία αρνητική λειτουργία του Κανονισμού. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να οδηγήσει, να επιτείνει ή και να παγιώσει μία αρνητική κοινοβουλευτική πρακτική. Περαιτέρω, ο Κανονισμός ως βασική πηγή του κοινοβουλευτικού δικαίου μπορεί να οδηγήσει, σε περίπτωση ελλειμματικής λειτουργίας του σε αποδυνάμωση του ίδιου του αντιπροσωπευτικού σώματος⁹⁰. Ευρύτερα δε, όπως έχει παρατηρηθεί, ένας Κανονισμός, ο οποίος παρουσιάζει ελλείψεις ή είναι αντίθετος με το Σύνταγμα, ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ή να νοθεύεται η ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος⁹¹.

Η αρνητική λειτουργία του Κανονισμού της Βουλής επιτείνεται φυσικά εκ του γεγονότος ότι, όπως είναι ευρέως γνωστό, δεν υφίσταται δικαστικός έλεγχος σε ό,τι αφορά τα εσωτερικά ζητήματα του αντιπροσωπευτικού σώματος.

Ο δικαστικός έλεγχος, με διάφορες διαβαθμίσεις, υιοθετείται από ικανό αριθμό κρατών, και εκκινεί από την παραδοχή ότι η εξάρτηση του Κανονισμού της Βουλής από τον υπέρτατο κανόνα καθιστά απαραίτητο να διασφαλιστεί ότι τα συνταγματικά όργανα, ιδίως οι κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια, δεν παρεκκλίνουν από το πλαίσιο των αρχών και των κανόνων εντός του οποίου υποτίθεται ότι λειτουργούν⁹². Στη θέση αυτή αντιπαραβάλλεται η θέση της ελληνικής έννομης τάξης βάσει της οποίας ο έλεγχος δεν είναι επιτρεπτός, καθώς το περιεχόμενο του Κανονισμού ως αναγόμενου στα εσωτερικά του αντιπροσωπευτικού σώματος εκφράζει τη θεσμική αυτονομία⁹³. Έτσι, ο Κανονισμός παραμένει καταρχήν ανέλεγκτος δικαστικά ως προς το περιεχόμενό του και εφαρμόζεται, ακόμη και όταν αποδίδει με συγκεκριμένο τρόπο το συνταγματικό νόημα (Α), ή όταν αποδίδει ατελώς (Β).

λεια, Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΙΔ', 14.04.2021.

⁸⁹ Βλ. Σ. Μηναιίδη, *Η λειτουργία της Βουλής την περίοδο της πανδημίας COVID-19*, 2023, σελ. 145-148.

⁹⁰ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο Α'*, ό.π., σελ. 388-389.

⁹¹ Στ. Κουτσουμπίνης, «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής», ό.π., σελ. 283-284.

⁹² G. Tusseau, *Contentieux constitutionnel comparé*, LGDJ 2021, σελ. 799-800. Χαρακτηριστικό είναι ότι στη Γαλλία το θεμέλιο του δικαστικού ελέγχου αναζητείται πρώτα σε εθιμική βάση και ειδικότερα στην αρμοδιότητα του Προέδρου της Βουλής να μεριμνά για την τήρηση του Κανονισμού Ε. Pierre, *Traité de Droit politique*, 4η έκδ., 1915, σελ. 496 επ.

⁹³ G. Tusseau, *Contentieux constitutionnel*, ό.π., σελ. 803· και παραδείγματα χωρών που επιλέγουν το ένα ή το άλλο σύστημα βλ. για το θέμα αυτό Β. Βολουδάκη, *Ο Κανονισμός της Βουλής*, ό.π., σελ. σελ. 42-44.

1. Η ΣΥΓΚΕΧΥΜΕΝΗ ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΝΟΗΜΑΤΟΣ

Στη συγκεκριμένη ενότητα εξετάζονται οι περιπτώσεις αυτές, όπου ο Κανονισμός δεν αποδίδει με σαφήνεια τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη ή όπου η εξειδίκευση του νοήματος του Συντάγματος συντελείται με τέτοιο τρόπο από τον Κανονισμό ώστε να οδηγεί σε ερμηνευτικά κενά, ασυνέχειες μεταξύ του συνταγματικού νοήματος και του νοήματος του Κανονισμού ή ακόμη και στη δημιουργία μίας αρνητικής κοινοβουλευτικής πρακτική, υπό την έννοια ότι δεν πραγματώνει, αντιθέτως, αλλοιώνει τους συνταγματικούς κανόνες. Η αρνητική αυτή λειτουργία του Κανονισμού εντοπίζεται σε διαφορετικά πεδία της ρυθμιστικής του ύλης.

Καταρχάς, εστιάζουμε στο άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος, το οποίο περιέχει ειδικότερους κανόνες αναφορικά με την κοινοβουλευτική διαδικασία ψήφησης και ειδικότερα: απαγόρευση παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο, απαγόρευση παρεμβολής άσχετων τροπολογιών και συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο υποβολής τροπολογιών⁹⁴. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις κοινοβουλευτικής ύλης έχουν ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά στα οποία αξίζει να σταθούμε. Πρώτον, η μη τήρησή τους, είναι δικαστικώς ανέλεγκτη⁹⁵. Δεύτερον, ρητώς το Σύνταγμα απονέμει την αρμοδιότητα άρσης σχετικής αμφισβήτησης στη Βουλή⁹⁶. Τρίτον, πρόκειται για τις διατάξεις εκείνες που διαπιστώνεται συστηματικά η παραβίασή τους⁹⁷. Συγκεκριμένα, πολύ συχνά τα νομοσχέδια εμφανίζουν έλλειψη συνοχής, είτε λόγω ετερόκλητων και εκπρόθεσμων τροπολογιών που εισάγονται στο νομοσχέδιο⁹⁸, είτε λόγω κατάθεσης και ψήφησης πολυνομοσχεδίων με ετερόκλητες διατάξεις⁹⁹.

⁹⁴ Βλ. αναλυτικά επί του θέματος Κ. Μαυριά, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 330 επ.

⁹⁵ Σύμφωνα με τον Ν. Παπαντωνίου, *Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο*, ΝοΒ 1990, σελ. 214-224, σελ. 217 όπου αναφέρει σχετικά με τη διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 εδ. γ ότι «το Σύνταγμα του 1975 προσέδωσε την ισχύ συνταγματικού κανόνα στην άποψη που είχε επικρατήσει στη νομολογία των Ανώτατων Δικαστηρίων, ότι η κρίση για το αν διάταξη είναι ή όχι άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νόμου, ανήκει στη Βουλή. Το Σύνταγμα αποδέχτηκε δηλαδή το “δικαστικό αυτοπεριορισμό”, που είχε επικρατήσει στην ελληνική νομολογία». Βλ. Γ. Δελλή, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ 2017, σελ. 1-9, ιδίως σελ. 5 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία βάσει της οποίας δεν ελέγχεται δικαστικά αν μία διάταξη έχει περιληφθεί σε άσχετο νομοσχέδιο.

⁹⁶ Άρθρο 74 παρ. 5 εδ. έκτο. Βλ. Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλο, *Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων* 1985, σελ. 86.

⁹⁷ Βλ. σχετικά, Γ. Τασόπουλο, «Ο ρόλος των οργάνων ελέγχου της βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση*, ό.π., σελ. 37-49, σελ. 45· και Η. Μικρουλέα, «Το άρθρο 74 του Συντάγματος και τα interna corporis της Βουλής Το ανεφάρμοστο σύνταγμα, διατήρηση κατάργηση ή αναθεώρηση», σε: Β. Τζέμος/Μ.-Η. Πραβίτα, *Συνταγματική αναθεώρηση*, 2015, σελ. 33-43, σελ. 35.

⁹⁸ Τα παραδείγματα είναι πολλά, βλ. ενδεικτικά κατάθεση πάνω από 150 τροπολογιών το διάστημα 5-19.03.2012 και, σχετικά Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 223 υποσημ. 774· καθώς και στοιχεία που παρατίθενται από Π. Μαντζούφα, *Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου*, 2019, σελ. 188, για τα έτη 2015-2018 (κατάθεση 501 υπουργικών και 607 βουλευτικών τροπολογιών)· και στοιχεία σε Ν. Ζέρβα, *Κατάθεση ετερογενών τροπολογιών σε υπό συζήτηση νομοσχέδια: ένας συνήθης τρόπος παραβίασης του γράμματος και του πνεύματος του Συντάγματος*, ΤοΣ 1/2017, σελ. 205-230, σελ. 207 επ.

⁹⁹ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 222-223. Βλ. και Αλ. Βαμβέτσο, *Τρία αμφιλεγόμενα συνταγματικά ζητήματα: I Η παρεμβολή άσχετων διατάξεων εις νόμον II Ο δικαστικός έλεγχος του επείγοντος χαρακτήρος των νομοθετικών διαταγμάτων III Περί της ισχύος νόμου επιβάλλοντος φορολογίαν αναδρομικώς*, ΕΔΔΔΔ 1963, σελ. 337-352, σελ. 342, όπου χαρακτηρίζει τους νόμους που περιέχουν «πλείονας εξ ίσου κυρίας διατάξεις» ως νόμους «κοκτέιλ» ή νόμους «κουρελούδες» διευκρινίζοντας ότι «έτσι ονομάζουν εις τας επαρχίας καλύμματα συρραπτόμενα από κουρέλια διαφόρων

Ο Κανονισμός της Βουλής επιτείνει, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς, την αρνητική κοινοβουλευτική πρακτική της συστηματικής παραβίασης των σχετικών κανόνων¹⁰⁰. Προς επίρρωση της παραπάνω θέσης αναφέρεται η διάταξη του άρθρου 85 παρ. 2 του Κανονισμού: «*Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες προς το κύριο αντικείμενό τους*». Η διάταξη αυτή σαφώς δεν αποδίδει την αντίστοιχη συνταγματική διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 σύμφωνα με την οποία «*Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση*». Στην επιτακτική συνταγματική διάταξη απαντά μια ελλιπής διάταξη του Κανονισμού¹⁰¹, σε προφανή δυσαρμονία της συνταγματικά προβλεπόμενης ενότητας του νόμου¹⁰². Μάλιστα, είναι χαρακτηριστικό ότι αυτή η ελλιπής διάταξη του Κανονισμού παρέμεινε αναλλοίωτη, τόσο μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, η οποία οδήγησε σε αντίστοιχη τροποποίηση άλλων διατάξεων του Κανονισμού, όσο και μετά από επιγενόμενες τροποποιήσεις του συγκεκριμένου άρθρου Κανονισμού¹⁰³.

Αντίστοιχα για τις περιπτώσεις άσχετων τροπολογιών, ενώ, το Σύνταγμα ρητώς αναφέρει ότι δεν εισάγονται προς συζήτηση, ο Κανονισμός της Βουλής δεν επαναλαμβάνει τη συνταγματική ρύθμιση στο πλαίσιο των διατάξεων του, αντιθέτως, ρυθμίζει μόνο την περίπτωση αμφισβήτησης¹⁰⁴ και διαλαμβάνει ότι αμφισβητήσεις κατά το άρθρο 74 παρ. 5 εδ. γ' του Συντάγματος αναφορικά με το αν τροπολογία¹⁰⁵ σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό ή γραπτώς από το 1/10 του συνολικού αριθμού των Βουλευτών, διαδικασία σπανίως αξιοποιήσιμη, και πάντως, με δεδομένη την έκβαση της λόγω των κοινοβουλευτικών συσχετισμών¹⁰⁶.

Προφανώς, οι πλείστες παραβιάσεις στη νομοθετική διαδικασία δεν αποδίδονται αποκλειστικά

υφασμάτων»· Γ. Γεραπετρίτη, «Άρθρο 74 παρ. 2-6», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 1177-1186, σελ. 1182: «*Το άρθρ. 74 παρ. 5 εδ. β' Σ είναι ο συνταγματικός τύπος που έχει υποστεί στην ελληνική συνταγματική ιστορία τις περισσότερες και πιο προφανείς παραβιάσεις έχοντας κατ' ουσίαν αδρανήσει*»· Σ. Βλαχόπουλο, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση*, ό.π., σελ. 27-36, σελ. 28.

¹⁰⁰ Για την παραβίαση βλ. και Γ. Καμίνη, «Βουλή», ό.π., σελ. 178.

¹⁰¹ Το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος είναι πιο επιτακτικό σε σχέση με το 85 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής, όπως παρατηρεί και ο Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 183.

¹⁰² Π. Μαντζούφας, *Καλή Νομοθέτηση*, ό.π. σελ. 183· Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975*, ό.π., άρθρο 74, σελ. 394-409, σελ. 407.

¹⁰³ Το άρθρο 85 του ΚτΒ έχει τροποποιηθεί με τις αποφάσεις της Ολομέλειας 6933/4926/2008, ΦΕΚ Α' 126/02.07.2008, 4419/3369, ΦΕΚ Α' 66/04.05.2009 και 5131/3607/2020, ΦΕΚ Α' 81/10.04.2020.

¹⁰⁴ Άρθρο 101 παρ. 6 ΚτΒ.

¹⁰⁵ Διαφορετικό είναι το ζήτημα της τριήμερης κατάθεσης που σε κάθε περίπτωση ορθώς κατά την άποψή μας ρυθμίζεται από τον Κανονισμό ευθυγραμμιζόμενο με την αντίστοιχη συνταγματική διάταξη περί τριήμερης προθεσμίας μολοντί υπάρχουν οι δυο συνταγματικές ρυθμίσεις που είναι σε ευθεία αντίθεση. Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 614-615· Στ. Κουτσουμπίνης, «Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση», σε: Δ. Τσάτσος/Ε. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, 2001, σελ. 253-261, σελ. 260· Κ. Μουρτοπάλλας, *Η τροπολογία κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής (μέρος Α')*, Syntagma Watch, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 10.12.2025).

¹⁰⁶ Ν. Παπασπύρου, «[Άρθρο 74](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 23.

στις ερμηνευτικές ασάφειες του Κανονισμού. Εντούτοις, η ελλιπής αποτύπωση του συνταγματικού νοήματος στον Κανονισμό, σε συνδυασμό με την απουσία δικαστικού ελέγχου, επιτρέπει στην αρνητική κοινοβουλευτική πρακτική να παγιώνεται¹⁰⁷.

Μη αποδίδουσα το συνταγματικό νόημα και το πνεύμα των συνταγματικών διατάξεων μπορεί να θεωρηθεί και η διάταξη 140 παρ. 5 του Κανονισμού της Βουλής σχετικά με τις προτάσεις προς εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίες, σύμφωνα με τον Κανονισμό, μπορούν να γίνουν μόνο από τις Κοινοβουλευτικές ομάδες¹⁰⁸. Ένας τέτοιος περιορισμός δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα, δεν φαίνεται να εξυπηρετεί την εξειδίκευση της διάταξης του άρθρου 32 περί εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και σίγουρα δεν φαίνεται να είναι σύμφωνος με την αντιπροσωπευτική αρχή. Ως εκ τούτου έχει επικριθεί. Μολονότι δε και εδώ, πρόκειται για ανέλεγκτη ως προς το περιεχόμενό της διάταξη, αντίθετη πρακτική, αντιβαίνουσα στο γράμμα του Κανονισμού αλλά σύμφωνη με το πνεύμα του Συντάγματος, είναι σύννομη και συνταγματικώς ενδεδειγμένη¹⁰⁹.

Τέλος, διακρίνουμε μία περίπτωση, όπου ο Κανονισμός εισάγει μία επιπλέον προϋπόθεση στην εκ του Συντάγματος οριζόμενη διαδικασία. Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία η Βουλή καλείται να διαπιστώσει την αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του, σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 2 του Συντάγματος και 151 του Κανονισμού της Βουλής. Στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη, δεν γίνεται πουθενά λόγος για μυστική συνεδρίαση προς λήψη απόφασης. Μάλιστα, σύμφωνα με τη σχετική συνταγματική διάταξη, του άρθρου 66 η Βουλή μπορεί «να διασκεφθεί σε μυστική συνεδρίαση, ύστερα από αίτηση της Κυβέρνησης ή δεκαπέντε βουλευτών, αν το αποφασίσει η πλειοψηφία σε μυστική συνεδρίαση»¹¹⁰. Πρόκειται, επομένως, για μία περίπτωση που αποφασίζεται *ad hoc* και σίγουρα ο συνταγματικά επιβαλλόμενος κανόνας είναι η δημόσια συνεδρίαση ως κανόνα συμβατού με τις αρχές της αντιπροσώπευσης και της διαφανούς λειτουργίας της Βουλής¹¹¹, οι οποίες προφανώς μπορεί να καμφθούν αν η ίδια η Βουλή, αποφασίσει για συγκεκριμένο ζήτημα ότι αυτό χρήζει μυστικής συζήτησης. Κατά συνέπεια, δεν δικαιολογείται η συγκεκριμένη θέση του Κανονισμού της Βουλής¹¹².

2. Η ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΝΟΗΜΑΤΟΣ

Πέρα από τις ερμηνευτικές ασάφειες που παρουσιάζει, υπάρχουν και σημεία, όπου ο Κανονισμός

¹⁰⁷ Σ. Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης», ό.π., σελ. 32-33.

¹⁰⁸ Στ. Κουτσουμπίνης, «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής», ό.π., σελ. 293-294.

¹⁰⁹ Ξ. Κοντιάδης, «[Άρθρο 32](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 5· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 327· Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β'*, e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr, 2022, σελ. 329, (τελευταία πρόσβαση 10.12.2025)· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 691.

¹¹⁰ Π. Παραράς, *Η αρχή της δημοσιότητας και η κυβερνητική παρουσία στη Βουλή. Ερμηνεία του άρ. 66 Συντάγματος*, ΤοΣ 4/1982 σελ. 463-506.

¹¹¹ Ν. Παπασπύρου, «[Άρθρο 66](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 9-11· Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 101, όπου αναφέρεται στην αρχή της διαφάνειας σε σχέση με τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων.

¹¹² Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 252. Σε συναφές πλαίσιο, να σημειωθεί ότι ως την αναθεώρηση της διάταξης το 2010, το άρθρο 34 παρ. 7 του ΚτΒ έθετε ως κανόνα τις μυστικές και όχι δημόσιες συνεδριάσεις των υποεπιτροπών.

της Βουλής, είτε σιωπά, είτε δεν αποτυπώνει πλήρως το συνταγματικό νόημα, γεγονός που περιορίζει την αξία του ως εργαλείου για την ερμηνεία του Συντάγματος. Τα παραδείγματα που αναλύονται εν προκειμένω αφορούν την εξειδίκευση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, αλλά, και την κατοχύρωση δικαιωμάτων της μειοψηφίας. Πρόκειται για δύο πεδία, που, όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, ο Κανονισμός φαίνεται πως λειτουργεί ατελώς.

Αναφορικά με το πρώτο ζήτημα, αυτό του κοινοβουλευτικού ελέγχου, εστιάζουμε στο ζήτημα της δυνατότητας σύστασης εξεταστικής επιτροπής από τη μειοψηφία, όπως έχει εισαχθεί στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2019. Η συνταγματική διάταξη, όπως ίσχυε πριν την αναθεώρησή της το 2019, αλλά, και, αντίστοιχα, η διατύπωση του Κανονισμού της Βουλής είχαν αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς ανάλυσης¹¹³. Πριν την αναθεώρηση, η συνταγματική διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 68 του Συντάγματος όριζε ότι η Βουλή συνιστά από τα μέλη της εξεταστικές επιτροπές, με απόφασή της που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών. Η ύπαρξη των λέξεων «πλειοψηφία» και «δύο πέμπτα του συνόλου» στο ίδιο εδάφιο δημιούργησε, όπως ήταν λογικό, λόγω της συγκεκριμένης αριθμητικής προϋπόθεσης, ερμηνευτική ασάφεια¹¹⁴. Το ζήτημα έταμε ο Κανονισμός διαλαμβάνοντας στο άρθρο 144 παρ. 5 ότι η εξεταστική επιτροπή συνιστάται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, η οποία δεν μπορεί να είναι κατώτερη από τα δύο πέμπτα (2/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών. Με τον τρόπο αυτό, ο Κανονισμός έλαβε σαφή θέση αποδεχόμενος ότι σε κάθε περίπτωση οι θετικές ψήφοι, προς σύσταση της εξεταστικής επιτροπής θα πρέπει να είναι περισσότερες από τις αρνητικές¹¹⁵.

Το ζήτημα της σύστασης εξεταστικών επιτροπών, ως ζήτημα συνταγματικής εφαρμογής, μη υποκείμενο σε δικαστικό έλεγχο, έγινε αντικείμενο επιστημονικής ερμηνείας. Στον επιστημονικό διάλογο, ξεχώρισαν δύο απόψεις. Αφενός, η άποψη η οποία στηρίχθηκε στη γραμματική και ιστορική ερμηνεία¹¹⁶, και, επομένως, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι για τη σύσταση της εξεταστικής επιτροπής χρειάζεται σε κάθε περίπτωση πλειοψηφία άρα ήταν συνταγματικώς ευθυγραμμισμένα τα διαλαμβανόμενα στην ανωτέρω διάταξη του Κανονισμού και, αφετέρου, η άποψη η οποία στηρίχθηκε σε τελεολογική ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου ασκούμενου διά της μειοψηφίας¹¹⁷ και,

¹¹³ Βλ. Δημοσιευμένες γνωμοδοτήσεις για το θέμα ΤοΣ 1988, σελ. 36-101 των Καθηγητών Φ. Βεγλερή (σελ. 36-50)· Γ. Κασιμάτη (σελ. 50-62)· Δ. Κόρσου (σελ. 62-66)· Α. Μάνεση (σελ. 66-69)· Κ. Μαυριά (σελ. 70-78)· Γ. Παπαδημητρίου (σελ. 78-81)· Α. Ράικου (σελ. 81-87)· Β. Σκουρή (σελ. 87-98)· Δ. Τσάτσου (σελ. 99-101), καθώς επίσης και την άποψη των Φ. Σπυρόπουλου, *Η σύσταση των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής*, ΤοΣ 3/1997, σελ. 535-541 και Π. Φουντεδάκη, *Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής*, ό.π. Επί του θέματος βλ. αναλυτικά Μ. Καλυβιώτου, «Άρθρο 68», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 1130-1139, σελ. 1133-1134.

¹¹⁴ Γνωμοδότηση Τσάτσου, ό.π., σελ. 99.

¹¹⁵ Όπως μάλιστα υποστηρίχθηκε συναφώς η ερμηνεία που δόθηκε πρέπει να θεωρηθεί ορθή καθώς η πλειοψηφία που τίθεται είναι όχι μόνο νοπή, αλλά, και επαυξημένη σε σχέση με τον βασικό κανόνα του άρθρου 67. Ν. Παπασπύρου, «[Άρθρο 68](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 13.

¹¹⁶ Φ. Σπυρόπουλος, *Η σύσταση των εξεταστικών επιτροπών*, ό.π., σελ. 535-541· καθώς και γνωμοδοτήσεις Κ. Μαυριά, ό.π., και Γ. Κασιμάτη, ό. π. Βλ. και Κ. Μαυριά, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 804: «δεν ετίθετο επομένως ζήτημα αυθεντικής ερμηνείας, αλλά αναζήτησης του αληθούς νοήματος της παρ. 2 εδ. α' του άρθρου 68 του Συντάγματος, το οποίο απέδωσε ο Κανονισμός της Βουλής».

¹¹⁷ Π. Φουντεδάκη, *Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής*, ό.π.· και γνωμοδοτήσεις Φ. Βεγλερή· Δ. Κόρσου·

επομένως, η εξεταστική επιτροπή μπορεί να συσταθεί ακόμη και αν οι ψήφοι που καταψηφίζουν είναι περισσότερες και επομένως, θα έπρεπε η εν λόγω διάταξη του Κανονισμού να παραμεριστεί.

Εξέλιξη στο θέμα αυτό σημειώθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019¹¹⁸, με την οποία προστέθηκε ένα νέο εδάφιο στην παρ. 2 του άρθρου 68 σύμφωνα με το οποίο ρητώς ορίζεται η δυνατότητα σύστασης δύο εξεταστικών επιτροπών ανά κοινοβουλευτική περίοδο, εφόσον η σχετική πρόταση δέκα τουλάχιστον βουλευτών υπερψηφισθεί από τα δύο πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ανεξαρτήτως πλειοψηφίας. Καθίσταται, έτσι, σαφές ότι υφίσταται ένα δικαίωμα σύστασης των εξεταστικών επιτροπών απονεμόμενο στην κοινοβουλευτική μειοψηφία. Γεγονός είναι η συγκεκριμένη ρύθμιση χαρακτηρίζεται ως «όχι απολύτως επιτυχής»¹¹⁹, καθώς δεν προσδιορίζεται σαφώς ότι τις σχετικές προτάσεις υποβάλλουν βουλευτές της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας, λύση όμως, που όπως επισημαίνεται, επιβάλλεται ερμηνευτικά προκειμένου να μη σχετικοποιείται η λειτουργία της ρύθμισης αυτής ως δικαίωμα της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας¹²⁰. Περαιτέρω, και πιο σημαντικό, στην πράξη εξουδετερώνεται το εν λόγω δικαίωμα αφού στην επιτροπή την απόλυτη πλειοψηφία έχει η κυβερνητική πλειοψηφία, η οποία εκλέγει και τον Πρόεδρό της¹²¹.

Ο Κανονισμός της Βουλής, με τροποποίησή του η οποία έλαβε χώρα κατόπιν της συνταγματικής αναθεώρησης του 2019¹²² περιορίστηκε σε απλή αναπαραγωγή της συνταγματικής διάταξης χωρίς ταυτόχρονα να εισάγει λεπτομέρειες σε διαδικαστικά και ουσιαστικά ζητήματα, τα οποία θα συνέτειναν στην εξειδίκευση του Συντάγματος και την πραγμάτωση ενός δικαιώματος της μειοψηφίας. Δεν προσδιορίζεται έτσι τι γίνεται σε περίπτωση που υπάρχει υποβολή πλειόνων και, πάντως, πέραν των δύο προτάσεων εξεταστικής επιτροπής. Εξάλλου, ουδεμία αλλαγή έχει επέλθει στα άρθρα του Κανονισμού σχετικά με τη συλλογή πληροφοριών και εγγράφων, την κλήτευση και εξέταση μαρτύρων ή την υπόδειξη άλλων αποδεικτικών μέσων¹²³, με αποτέλεσμα η εξειδί-

A. Μάνεση· Γ. Παπαδημητρίου· Α. Ράικου· Β. Σκουρή· Δ. Τσάτσου. Σημειώνεται ότι αντίστοιχη λύση ρητά υιοθετούσαν το Σύνταγμα του 1925 (άρθρο 53) και το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 55).

¹¹⁸ Η ανάγκη αναθεώρησης είχε επισημανθεί και παλαιότερα, Γ. Καμίνης, «Βουλή», ό.π., σελ. 190. Το ζήτημα εκθέτει με ρητορικά ερωτήματα που αναδεικνύουν την πολυπλοκότητα ενός θέματος που βρίσκεται στη δίνη της συνταγματικής ερμηνείας και της κοινοβουλευτικής πρακτικής σε συνδυασμό με το ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος ο Κ. Μαυριάς, *Η ερμηνεία του Συντάγματος μεταξύ πολιτικής αξιολόγησης και νομικού δόγματος*, ΤοΣ 1989, σελ. 31-42, σελ. 38-39: «ποια η σημασία της επανάληψης μιας ταυτόσημης ερμηνείας του Συντάγματος από τη Βουλή και μάλιστα από αντίπαλες πλειοψηφίες σε διάστημα δώδεκα ετών από την ψήφιση του Συντάγματος και του προισχύσαντος κανονισμού της Βουλής; Αποτελεί η νομοθετική αυτή πρακτική ερμηνευτικό οδηγό του Συντάγματος; Δεύτερον ποια από τις αρχές θα κατισχύσει εν προκειμένω; Η αρχή του ελέγχου της πλειοψηφίας ως έκφανση της κοινοβουλευτικής αρχής ή η αρχή της κατά πλειοψηφίαν λήψης των αποφάσεων της Βουλής ως έκφανση της δημοκρατικής αρχής; Και σε τελευταία ανάλυση ποια από τις ερμηνευτικές εκδοχές συνιστά την εγκυρότερη νομική ερμηνεία της επίμαχης ρύθμισης; Αυτή της εκάστοτε πλειοψηφίας της Βουλής ή εκείνη της πλειοψηφίας των εκπροσώπων της θεωρίας;»

¹¹⁹ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 594.

¹²⁰ Ν. Παπασπύρου, «*Άρθρο 68*», ό.π., αρ. 14, επίσης δεν αποσαφηνίζεται ότι η Ολομέλεια να μην μπορεί να το τροποποιήσει δίχως τη συγκατάθεση των βουλευτών που έχουν υποβάλει την οικεία πρόταση το αντικείμενο της επιτροπής Χ. Ανθόπουλος, *Οι εξεταστικές επιτροπές μετά την αναθεώρηση του 2019*, constitutionalism.gr, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 10.12.2025).

¹²¹ Ε. Βενιζέλος, *Η αναθεώρηση του 2001 είκοσι χρόνια και δύο αναθεωρήσεις (2008, 2019) μετά – Μια εισαγωγή στη συζήτηση*, ΕφημΔΔ 6/2021, σελ. 706-715, σελ. 709.

¹²² Βλ. απόφαση της Ολομέλειας 5131/3607/2020, ΦΕΚ Α 81/10.04.2020.

¹²³ Β. Χρήστου, *Εξεταστικές επιτροπές: η αναθεώρηση που έμεινε μετέωρη*, 2024, nomarchia.gr, υπό Β, διαθέσιμο στο

κευση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 68 παρ. 2 να παραμένει τελείως ατελής, καθώς δεν πραγματοποιείται η πλήρης αναγνώριση του δικαιώματος της μειοψηφίας και στο επίπεδο του Κανονισμού της Βουλής κατά τη σύσταση της εξεταστικής επιτροπής¹²⁴.

Πέρα από το αφηρητικό παραπάνω παράδειγμα, εντοπίζονται και άλλες ατέλειες στις διατυπώσεις του Κανονισμού λόγω της μη συγκεκριμενοποίησης των δικαιωμάτων της μειοψηφίας. Επισημαίνουμε, εν προκειμένω, την περίπτωση που η Βουλή, χωρίς να έχει λήξει η Σύνοδος βρίσκεται σε ολιγοήμερες διακοπές, η οποία εκδηλώνεται με μη έκδοση ημερήσιας διάταξης εργασιών¹²⁵. Ούσα εντούτοις η Βουλή σε Σύνοδο μπορεί να συνεδριάσει αν ανακύψει κάποιος λόγος. Προκειμένου αυτό να είναι εφικτό να επιτευχθεί και ταυτόχρονα να αποφευχθεί ο κίνδυνος κατάχρησης εκ μέρους της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας θα μπορούσε να παρέχεται στη μειοψηφία το δικαίωμα να επιτύχει συνεδρίαση της Βουλής¹²⁶.

Εξάλλου, σε σχέση με το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής, το οποίο αναλύθηκε παραπάνω, ο έλεγχος συνταγματικότητας ασκείται με τέτοιο τρόπο που δίνει μεν τη δυνατότητα στον Βουλευτή να παρέμβει στη νομοθετική διαδικασία, πλην όμως, η διαδικασία συζήτησης και ψήφησης της ένστασης αντισυνταγματικότητας οδηγούν σε πραγματική υποβάθμιση του θεσμού. Αυτό, αποδίδεται κυρίως στο γεγονός ότι το κοινοβουλευτικό δίκαιο, διέπεται από τη σχέση κυβερνώσα πλειοψηφία-κοινοβουλευτική μειοψηφία με τα δικαιώματα της δεύτερης, κατά τη νομοθετική διαδικασία να είναι μόνον σχετικά, δεδομένου ότι, η απόφαση για οποιοδήποτε ζήτημα ανήκει στην πλειοψηφία¹²⁷. Ωστόσο, η σκέψη ουσιαστικής ενίσχυσης των δικαιωμάτων της μειοψηφίας κατά τη νομοθετική διαδικασία μπορεί να αποτελέσει ένα αντίβαρο στον σταθεροποιημένο πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό που έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση ελλειμμάτων στην ελεγκτική λειτουργία του Κοινοβουλίου¹²⁸. Άλλωστε, η ενίσχυση του δικαιώματος της «διαφωνίας» αποτελεί άνευ ετέρου εγγύηση ισότητας και έκφανση της ίδιας της δημοκρατικής αρχής¹²⁹. Στο πλαίσιο αυτό, αν τεθεί ως στόχος η ισχυροποίηση της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας, εκτός της πρόβλεψης νέων δικαιωμάτων που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ευρύτερης

[link](#) (τελευταία πρόσβαση 10.12.2025).

¹²⁴ Ibidem, η οποία παρατηρεί επίσης ότι η αναγνώριση των δικαιωμάτων μειοψηφίας και στο επίπεδο του Κανονισμού της Βουλής εναρμονίζεται ταυτόχρονα και με τη συστηματική ερμηνεία των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου. Είναι χαρακτηριστικό ότι και πριν την αναθεώρηση της διάταξης είχε επισημανθεί πως για τη διασφάλιση της θέσης της μειοψηφίας είναι απαραίτητη η διαδικαστική δυνατότητά της να επιβάλλει εξέταση ικανού αριθμού μαρτύρων και η δυνατότητα υπόδειξης δεσμευτικά για την πλειοψηφία, συγκεκριμένων αποδεικτικών μέσων και πράξεων. Α. Δερβιτσιώτης, *Η μεταρρύθμιση του θεσμού των εξεταστικών επιτροπών. Πρόταση για την αναθεώρηση του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α Συντ.*, ΕΔΔΔΔ 2/2014, σελ. 363-371, σελ. 371.

¹²⁵ Όπως επισημαίνει ο Ν. Παπασπύρου, «[Άρθρο 64](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., αρ. 30, αντίστοιχη πρακτική υιοθετείται και σε αλλοδαπά κοινοβούλια, π.χ. στις ΗΠΑ: intrasession recess, και στο Η.Β.: adjournment recess. Στην Ελλάδα αυτό συναντάται συνηθέστερα κατά τις περιόδους των Χριστουγέννων, του Πάσχα και σε θερινές διακοπές τον Αύγουστο.

¹²⁶ Ν. Παπασπύρου, «[Άρθρο 64](#)», ό.π., αρ. 31, με την επισήμανση ότι αντίστοιχη διάταξη περιλαμβάνεται στο άρθρο 39 παρ. 3 του Γερμανικού Συντάγματος.

¹²⁷ Μ. Ν. Κανελλοπούλου, *Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου*, ό.π., σελ. 346.

¹²⁸ Ξ. Κοντιάδης, «Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα αναθεώρηση», σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, 2006, σελ. 11-101, σελ. 79 επ.

¹²⁹ Α. Τάχος, *Το δικαίωμα της «διαφωνίας» στο εσωτερικό της εξουσίας*, ΤοΣ 1997, σελ. 219-227, σελ. 227.

έρευνας, στο στενό πλαίσιο της υποβολής και συζήτησης της ένστασης αντισυνταγματικότητας, θα ήταν δόκιμο να ενισχυθεί η διαδικασία συζήτησης, με εισαγωγή διάταξης σχετικά με την διεξαγωγή εκτενέστερου διαλόγου.

Η *ratio* της ισχύουσας σύντομης διαδικασίας ολοκλήρωσης συζήτησης¹³⁰ και λήψης απόφασης όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 100 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής φαίνεται να είναι η ρύθμιση της περίπτωσης αντισυνταγματική πρόταση νόμου η Βουλή να μην αναλωθεί σε συζήτηση και ψήφιση αλλά η πρόταση αυτή να απορριφθεί ως απαράδεκτη¹³¹. Εντούτοις, η κοινοβουλευτική πρακτική στην Ελλάδα έχει αναδείξει περιπτώσεις που χρήζουν εκτενέστερης κοινοβουλευτικής συζήτησης και έτσι, μία εκτενέστερη συζήτηση, θα μπορούσε ενδεχομένως θα εισαχθεί στην περίπτωση που η ένσταση κατατίθεται από μεγάλο αριθμό βουλευτών.

Συνολικά, η αναγνώριση των δικαιωμάτων μειοψηφίας η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, δεν πραγματώνεται παρά μόνο ατελώς στον Κανονισμό. Όπως εύστοχα παρατηρείται, οι διακυμάνσεις στην ορολογία επί μέρους διατάξεων του Κανονισμού και η αναφορά σε κοινοβουλευτικές ομάδες κατά τη σειρά τους σε δύναμη, κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης κατά τη σειρά τους σε δύναμη, μειοψηφία και αντιπολίτευση, είναι ενδεικτική ασάφειας προς τον σκοπό σύνδεσης της εφαρμογής των επί μέρους ρυθμίσεων με την ιδιότητα της αντιπολίτευσης ή με την απλή εκπροσώπηση περισσότερων κοινοβουλευτικών ομάδων¹³².

III. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η πρώτη ειλικρινής σκέψη που πρέπει να διατυπωθεί ως μέρος του επιλόγου είναι ότι η ανάλυση που προηγήθηκε, σαφώς, δεν εξαντλεί το θέμα του τίτλου. Ωστόσο, η ανάλυση των παραδειγμάτων επιβεβαιώνουν την υπόθεση της εισαγωγής: ο Κανονισμός ως βασικό κείμενο επίσημης ερμηνείας του Συντάγματος μπορεί να λειτουργήσει, τόσο ως καθρέφτης του και να εξειδικεύσει ή να αναζωογονήσει ερμηνευτικά τις διατάξεις του, αλλά, και ως αντεστραμμένο είδωλό του, καθώς αποδίδει ατελώς ή συγκεχυμένα ή καθόλου το συνταγματικό νόημα. Στην τελευταία περίπτωση, κάθε είδους ελλιπής εφαρμογή του Κανονισμού ή αρνητική κοινοβουλευτική πρακτική κινδυνεύει να παραμείνει, να εδραιωθεί ή ακόμη και να διαιωνιστεί ελλείψει δικαστικού ελέγχου. Ταυτόχρονα, όμως, ακόμη και η κατά το πρώτο σκέλος θετική λειτουργία του Κανονισμού, ενδέχεται, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσει σε εφαρμογή αλλοιωτική του νοήματος ή του πνεύματος των σχετικών διατάξεων. Έτσι, για παράδειγμα, η ενδεχόμενη προσφυγή στην εξ αποστάσεως ψηφοφορία πέρα από τις σαφώς οριζόμενες προϋποθέσεις του άρθρου 70Α του Κανονισμού της Βουλής¹³³ δημιουργεί ένα αρνητικό προηγούμενο, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε αρνητική κοινοβουλευτική πρακτική. Ομοίως, και ακόμη πιο συνήθης είναι επί παραδείγματι, η μη τήρηση του χρονοδιαγράμματος που τίθεται από τον Κανονισμό της Βουλής σε σχέση την

¹³⁰ Χαρακτηριστικό είναι ότι αποκλείεται μεγάλος αριθμός βουλευτών και η συζήτηση περιορίζεται σε έναν από αυτούς που διατύπωσαν τις αντιρρήσεις, τους προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων και τους αρμόδιους υπουργούς και ο χρόνος είναι πέντε λεπτά.

¹³¹ Γ. Τασόπουλος, *Το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής*, ό.π., σελ. 49.

¹³² Γ. Μακροπούλου, *Η κοινοβουλευτική μειοψηφία*, ό.π., σελ. 596.

¹³³ Πρβλ. την κοινοβουλευτική συζήτηση στη Συνεδρίαση ΡΞΕ' της Β' Συνόδου, Κ' Περιόδου, 30.07.2025.

επεξεργασία των σχεδίων ή προτάσεων νόμων στην αρμόδια Επιτροπή¹³⁴ και την εγγραφή τους στην ημερήσια διάταξη¹³⁵.

Διευρύνοντας την προβληματική, επισημαίνεται ότι αναδεικνύονται ζητήματα εφαρμογής, ακόμη και των σαφών και πλήρων διατάξεων του Κανονισμού εξ αιτίας της έλλειψης μηχανισμών τήρησής τους. Έτσι, λόγω έλλειψης του ελέγχου, ζητήματα που αφορούν την εφαρμογή του ή και την ενδεχόμενη τροποποίηση των διατάξεων του κρίνονται αποκλειστικά από τη Βουλή και γίνονται αντικείμενο κοινοβουλευτικής συζήτησης, ή σε περιπτώσεις εφαρμογής του Κανονισμού, αντικείμενο γνωμοδότησης από το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής μετά από πρόσκληση του Προέδρου και οσάκις το ζητήσει ο Πρόεδρος της Βουλής¹³⁶.

Αναμφίβολα, έλεγχος της ερμηνευτικής επάρκειας και πρωτίστως της συμφωνίας του Κανονισμού της Βουλής με την ιεραρχικώς ανώτερη αρχή του, το Σύνταγμα μπορεί να λάβει χώρα μόνον από ένα Συνταγματικό Δικαστήριο. Ελλείψει αυτού, γεγονός που εύκολα εξηγείται λόγω των παραδοχών του νομικού μας πολιτισμού, δεν δημιουργείται σχετική «κοινοβουλευτική νομολογία», η οποία θα μπορούσε να λειτουργήσει ως άξονας για την ορθή λειτουργία και εφαρμογή του Κανονισμού ως μέσο πραγμάτωσης του Συντάγματος. Χαρακτηριστικό είναι, εν προκειμένω, το παράδειγμα του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας, το οποίο έχει εκδώσει από το 1959 ως σήμερα συνολικά 90 αποφάσεις αναφορικά με τον έλεγχο συνταγματικότητας των Κανονισμών της Εθνοσυνέλευσης και της Γερουσίας. Στο πλαίσιο της νομολογίας του επιμένει στη σαφή οριοθέτηση του αντικειμένου του Κανονισμού¹³⁷, επαναλαμβάνει emphaticά την τήρηση τόσο των συνταγματικών διατάξεων και αρχών¹³⁸, αλλά, και την υποχρέωση να υφίσταται σαφήνεια και εξειδίκευση στις διατάξεις του Κανονισμού, διαφορετικά αυτές κρίνονται αντισυνταγματικές¹³⁹.

¹³⁴ Άρθρο 90 ΚτΒ.

¹³⁵ Άρθρο 93 ΚτΒ.

¹³⁶ Άρθρο 1 παρ. 2 του Εσωτερικού Κανονισμού της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής.

¹³⁷ Décision n° 2015-712 DC, 11.06.2015, μερική αντισυνταγματικότητα λόγω διατάξεων που εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο του νόμου.

¹³⁸ Décision n° 2006-537 DC, 22.06.2006, αντισυνταγματικότητα ρυθμίσεων που επιβάλουν ο πρόεδρος κάθε ομάδας της Εθνοσυνέλευσης να παρουσιάσει στο Προεδρείο της Εθνοσυνέλευσης δήλωση περί του αν ανήκε η ομάδα του στην πλειοψηφία ή την αντιπολίτευση, ως αντιβαίνουσες στο άρθρο 4 του Συντάγματος και τη δημιουργία αδικαιολόγητης διαφορετικής μεταχείρισης μεταξύ των πολιτικών ομάδων. Πρβλ. και P. Avril/J. Gicquel/J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ 2021, σελ. 31, την αναφορά σε μία σκέψη του Συνταγματικού Συμβουλίου για τις σύνομες νομοθετικές διαδικασίες: «οι πρακτικές λεπτομέρειες που έχουν καθοριστεί για τον σκοπό αυτό πρέπει να είναι σύμφωνες με τους συνταγματικούς κανόνες της νομοθετικής διαδικασίας ειδικότερα, πρέπει να σέβονται τόσο τα προνόμια που έχουν ανατεθεί στην Κυβέρνηση στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής όσο και τα δικαιώματα των μελών της αντίστοιχης συνέλευσης και, ιδίως, την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος τροποποίησης που εγγυάται η πρώτη παράγραφος του άρθρου 44 του Συντάγματος». Décision 278 DC, 07.11.1990.

¹³⁹ Décision n° 2021-814 DC, 01.04.2021, όπου κήρυξε αντισυνταγματικό το ψήφισμα που επιτρέπει στη Διάσκεψη των Προέδρων, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να θεσπίζει οποιονδήποτε κανόνα που έχει ως αποτέλεσμα την προσωρινή παρέκκλιση από τις διατάξεις του κανονισμού, προκειμένου να προσαρμόσει τους όρους συμμετοχής, διαβούλευσης ή ψηφοφορίας των βουλευτών κατά τις συνεδριάσεις των επιτροπών και τις δημόσιες συνεδριάσεις, καθώς δεν περιόριζε ούτε διευκρίνιζε τις προσαρμογές αυτές, αλλά αρκούσαν στο ότι πρέπει να τηρούν την αρχή της προσωπικής ψήφου και τις απαιτήσεις σαφήνειας και ειλικρίνειας της κοινοβουλευτικής συζήτησης, οι οποίες ισχύουν σε κάθε περίπτωση. Βλ. P. Jense-Monge/A. de Montis, *Conseil constitutionnel et droit parlementaire de crise*, RFDC 2021, n° 128, σελ. 135-141.

Τα ανωτέρω πορίσματα, ιδίως η τήρηση συνταγματικών διατάξεων και αρχών και η σαφήνεια (και πληρότητα) των διατάξεων του Κανονισμού, τονίστηκαν στην ανάλυση που προηγήθηκε ως αναγκαία χαρακτηριστικά και του ελληνικού Κανονισμού της Βουλής. Όμως, στην ελληνική έννομη τάξη, η απουσία δικαστικού ελέγχου έχει ως λογικό επακόλουθο και πρακτική συνέπεια, η ίδια η Βουλή και τα όργανά της να επιφορτίζονται με τον σημαντικό ρόλο ορθής ερμηνείας και εφαρμογής του Κανονισμού της Βουλής. Στο πλαίσιο αυτό, η μελέτη των δύο όψεων του Κανονισμού, η οποία αναδεικνύει τότε ακριβώς ο Κανονισμός λειτουργεί ως θεμέλιο ή και δυναμικό εργαλείο ερμηνείας του Συντάγματος και τότε οδηγεί σε σχετικοποίηση των διατάξεων του, μπορεί να αποτελέσει έναν κρίσιμο οδηγό για τους ερμηνευτές και εφαρμοστές του με σκοπό να διορθωθούν οι αστοχίες του μέσω της τροποποίησής του και να ενισχυθεί η θετική επίδρασή του στο Σύνταγμα.

Η βάση είναι ξεκάθαρη. Πέρα από το άρθρο 65 του Συντάγματος και τις επί μέρους συνταγματικές διατάξεις που παραπέμπουν στον Κανονισμό, οι συνταγματικές αρχές, οι οποίες πραγματώνονται κατά τη θετική συμβολή του Κανονισμού στην ερμηνεία του Συντάγματος, λειτουργούν, ταυτόχρονα, και ως οδηγός εντοπισμού των περιπτώσεων της αρνητικής λειτουργίας του Κανονισμού. Στο παράδειγμα της εξειδίκευσης του Συντάγματος μέσω του Κανονισμού με τον καθορισμό μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου ως πραγμάτωση της κοινοβουλευτικής αρχής, αντιπαραβάλλεται η ελλιπής λειτουργία του κατά την πραγμάτωση του δικαιώματος της μειοψηφίας να συνιστά εξεταστικές επιτροπές κατά το άρθρο 68 παρ. 2 του Συντάγματος. Επίσης, στο παράδειγμα, τήρησης της αρχής της αντιπροσώπευσης κατά τον καθορισμό της σύνθεσης της Διάσκεψης των Προέδρων, αντιδιαστέλλεται η μη δικαιολογημένη, από πλευράς της ανωτέρω αρχής, επιλογή του Κανονισμού να περιορίζει τις προτάσεις για εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας μόνο σε κοινοβουλευτικές ομάδες και όχι σε μεμονωμένους Βουλευτές. Ακόμη, η αρχή της διαφανούς λειτουργίας της Βουλής δεν πραγματώνεται, στην περίπτωση της διάταξης περί διαπίστωσης αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας, οπότε και εισάγεται, χωρίς προφανή λόγο, η προϋπόθεση μυστικής συνεδρίασης της Βουλής.

Εν κατακλείδι, η ερμηνεία του Συντάγματος στην πράξη δεν είναι μονοπώλιο των δικαστηρίων ούτε στατική διαδικασία. Η κατανόηση του Συντάγματος, η ερμηνεία του και η σύγχρονη υποδοχή του αποτελεί κοινή ευθύνη των οργάνων της πολιτείας¹⁴⁰, άρα και της Βουλής, και ταυτόχρονα έργο δημιουργικό μέσα από τη σύνταξη και αναθεώρηση του βασικού κανονιστικού κειμένου που αφορά το πεδίο οργάνωσης και λειτουργίας της. Η Βουλή, μέσω του Κανονισμού της, αναλαμβάνει ρόλο ερμηνευτή, άλλοτε φωτίζοντας και εξειδικεύοντας το συνταγματικό κείμενο, άλλοτε –αθέλπτα– ρίχνοντας σκιά σε αυτό. Η πρόκληση έγκειται στο να ενισχυθεί η πρώτη λειτουργία και να αποτραπεί η δεύτερη. Άξονας για την ορθολογική επίτευξη του δημιουργικού αυτού έργου είναι το ίδιο το Σύνταγμα και οι συνταγματικές αρχές που απορρέουν από αυτό, όπως, η αρχή της αντιπροσώπευσης και της πλειοψηφίας¹⁴¹, η διασφάλιση των δικαιωμάτων της μειοψηφίας¹⁴² και της ατομικής πρωτοβουλίας των βουλευτών και η εξειδίκευσή τους μέσω των διατάξεων του Κανονισμού. □

¹⁴⁰ Ν. Παπασπύρου, «Το ζήτημα της ισχύος του Συντάγματος και η ευθύνη της κοινότητας των ερμηνευτών», σε: *Σύμμεικτα προς τιμήν Κώστα Γ. Μαυριά*, 2022, σελ. 1271-1280, σελ. 1280.

¹⁴¹ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 89.

¹⁴² Γ. Μακροπούλου, *Η κοινοβουλευτική μειοψηφία*, ό.π., σελ. 577 επ.

ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗ ΣΤΕΓΑΣΗ ΚΑΙ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη εξετάζει την αλληλεπίδραση μεταξύ, αφενός, του δικαιώματος στη στέγαση και, αφετέρου, του κοινωνικού ζητήματος της στεγαστικής κρίσης από τη σκοπιά του συνταγματικού δικαίου και της θεωρίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αρχικά οριοθετείται το κανονιστικό περιεχόμενο του δικαιώματος στη στέγαση στο πλαίσιο του ελληνικού Συντάγματος, του ενωσιακού δικαίου, και της ΕΣΔΑ, αντλώντας επιχειρήματα και από αποφάσεις αλλοδαπών δικαστηρίων. Εν συνεχεία εξετάζεται η σύγκρουση του δικαιώματος στη στέγαση με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία. Στο πλαίσιο της στεγαστικής κρίσης, διερευνάται το είδος και η έκταση της κανονιστικότητας του δικαιώματος στη στέγαση ως σκοπού γενικού συμφέροντος ο οποίος δικαιολογεί ή/και επιβάλλει τον περιορισμό άλλων δικαιωμάτων, αντλώντας επιχειρήματα από την προβληματική των κρίσεων και επί τη βάση των διαθέσιμων μεθοδολογικών εργαλείων και προσεγγίσεων που αφορούν τα κοινωνικά δικαιώματα.

Αθηνά Μακαρέ
ΔΜΣ Δημοσίου Δικαίου,
Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

ABSTRACT

This paper delves into the interaction between the right to housing and the housing crisis from the point of view of constitutional law and fundamental rights theory. The normative content of the right to housing is defined in the context of the Greek Constitution, EU law and the ECHR, while also utilizing selected decisions from foreign jurisdictions. In turn, the conflict between the right to housing and the right to property is explored. In the context of the housing crisis, the normative status of the right to housing is examined as a reason of general interest

justifying or even mandating the restriction of other rights, by drawing on the paradigm of previous crises and on the basis of the available methodological tools concerning social rights.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της Eurostat, το φαινόμενο της στεγαστικής κρίσης έχει ενταθεί τα τελευταία χρόνια στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, οι τιμές αγοράς κατοικίας έχουν αυξηθεί κατά 48% από το 2010 έως το 2023, ενώ οι τιμές των ενοικίων για το ίδιο χρονικό διάστημα έχουν αυξηθεί κατά 22%¹. Επιπλέον, ποσοστό 10,6% του αστικού πληθυσμού της Ευρώπης φαίνεται να δαπανά περισσότερο του 40% του εισοδήματός του προς κάλυψη στεγαστικών αναγκών (σε αυτές περιλαμβάνονται και τα λειτουργικά κόστη στέγασης), ενώ στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό φτάνει το 31%, το υψηλότερο μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βάσει των ως άνω στοιχείων, καθίσταται σαφές ότι η στεγαστική επισφάλεια απειλεί την Ευρώπη. Σύμφωνα με την έκθεση της FEANTSA για το έτος 2024, στην Ευρώπη εκτιμάται ότι 1.287.000 άνθρωποι τελούν σε αστεγία ή σε επισφαλή στέγαση². Η στεγαστική κρίση αποτελεί ζήτημα που απασχολεί τον δημόσιο διάλογο στην Ευρώπη και στην Ελλάδα, δημιουργώντας κοινωνικές αναταραχές και πορείες διαμαρτυρίας³, σε βαθμό που επηρεάζει την ψήφο των νέων ψηφοφόρων⁴. Σε απάντηση της διαρκώς εντεινόμενης στεγαστικής κρίσης, η πολιτική ηγεσία τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει ενεργοποιηθεί προκειμένου να ληφθούν μέτρα για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εκλογή του πρώτου Επιτρόπου Ενέργειας και Στέγασης της ΕΕ.

Υπό το φως της κοινωνικής συνθήκης της στεγαστικής κρίσης, αναδεικνύεται η ανάγκη κανονιστικής οριοθέτησης του κοινωνικού δικαιώματος στη στέγαση, ενός «αφανούς» κατά τα λοιπά δικαιώματος στην ελληνική θεωρία και νομολογία, και ακολούθως των μέσων κανονιστικής πραγμάτωσης του δικαιώματος αυτού. Προς τον σκοπό αυτό, με το παρόν άρθρο θα αναφερθούμε συνοπτικά στο κανονιστικό περίγραμμα του δικαιώματος στη στέγαση (II) και στην επενέργεια του φαινομένου της στεγαστικής κρίσης στην πύκνωση της κανονιστικής ισχύος του ως σκοπού δημοσίου συμφέροντος (III).

II. ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΣΤΕΓΑΣΗ

Το δικαίωμα στη στέγαση κατοχυρώνεται στο άρθ. 21 παρ. 4 Σ. Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη η ειδική φροντίδα του Κράτους συνίσταται στην λήψη μέτρων προς απόκτηση κατοικίας

¹ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 12.09.2025).

² 9th Overview of Housing Exclusion in Europe 2024, FEANTSA, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 12.09.2025).

³ Βλ. ενδεικτικά, *Buyers' nightmare leads to housing protest in Amsterdam*, 08.10.2021, διαθέσιμο στο [link](#). Φοιτητές έστησαν αντίσκηνα έξω από το υπουργείο Παιδείας: «Έκαναν εμπόρευμα τη φοιτητική στέγη», 11.09.2025, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 12.09.2025).

⁴ *Priced out of housing, many younger disillusioned voters embrace populism*, 08.03.2021, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 12.09.2025).

από άτομα που βρίσκονται σε δυσχερέστερη οικονομική κατάσταση. Κατά την κρατούσα στη νομολογία άποψη⁵, η ως άνω συνταγματική διάταξη δεν θεσπίζει αχώριστο δικαίωμα προς παροχή επαρκούς στέγασης, παρά έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα, εξουσιοδοτώντας τον κοινό νομοθέτη να προσδιορίσει ο ίδιος, κατά την εκτίμησή του, το είδος και την έκταση της ειδικής μέριμνας του Κράτους για την παροχή στέγασης⁶. Η θέση αυτή ανατρέπεται μόνο στην περίπτωση που η προστασία της κατοικίας συνδέεται με την προστασία έτερων συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, όπως η προστασία των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία (άρθ. 21 παρ. 3 και 6 Σ.)⁷. Ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, ωστόσο, νομολογιακά έχει γίνει δεκτή μόνο η αμυντική έκφανση της προστασίας του δικαιώματος στη στέγαση, ήτοι η προστασία της μοναδικής κατοικίας από την εφαρμογή μέσων αναγκαστικής εκτέλεσης, προστασία η οποία συνδέεται και ενδυναμώνεται και από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

Λόγω της ιδιαίτερης σημασίας της στέγης ως αφετηρία της προσωπικής ανάπτυξης του ατόμου, το δικαίωμα στη στέγαση απορρέει και από έτερες συνταγματικές διατάξεις. Η έννοια της «κατάλληλης κατοικίας», η οποία κατά τα λοιπά δεν ορίζεται στο πλαίσιο της παρ. 4 του άρθρου 21 Σ., κρίνεται εκτός από τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε κατοικίας και τη δυνατότητα κάλυψης των στεγαστικών αναγκών του διαμένοντος και βάσει της εν γένει οικιστικής οργάνωσης, ήτοι από την άποψη του πολεοδομικού σχεδιασμού και των υποδομών που διατίθενται προς κάλυψη των βιοτικών αναγκών. Συναφώς, έχει διαμορφωθεί από το ΣτΕ η έννοια του «οικιστικού περιβάλλοντος», όπως αυτή απορρέει από το άρθ. 24 παρ. 2 Σ. Καθ' ερμηνεία της ως άνω διάταξης «[Τ]ο οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί [...] σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, οι διατάξεις δε αυτές απευθύνουν στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την πολεοδομική διαμόρφωση βάσει ενός ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή σχεδιασμού υπαγορευόμενου από πολεοδομικά κριτήρια [...], καθώς και τις ανάγκες, κάθε περιοχής, [...] ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται έτσι που να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης»⁸. Κατά τούτο, το δικαίωμα του άρθ. 24 παρ. 2 Σ. προσδίδει κοινωνική διάσταση και εξωστρέφεια στο δικαίωμα στη στέγαση, λειτουργώντας έτσι συμπληρωματικά προς την υποχρέωση παροχής στέγασης κατ' άρθ. 21 παρ. 4 Σ⁹.

⁵ Βλ. ΣτΕ 2029/1992, «η διάταξη αυτή [του άρθρου 21 παρ. 4 Σ.] κοινωνικού χαρακτήρα και κατευθυντήρια, απλώς τονίζει ότι και στον τομέα της κατοικίας [...] το Κράτος ή βάσει νόμου άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου [...] πρέπει να αναλάβει το βάρος λήψεως των κατάλληλων μέτρων, εφόσον έχει την οικονομική δυνατότητα, ώστε να αποκτήσουν στέγη οι στερούμενοι ταύτης ή οι ανεπαρκώς στεγαζόμενοι».

⁶ Βλ. ΔΕφΑΘ 1411/2019· ΔΕφΠειρ 224/2019· ΔΠρΑΘ 11011/2020.

⁷ Βλ. ΔΕφΘεσ 1345/2020.

⁸ ΣτΕ Ολ. 173/1998, σκ. 5, καθώς και ΣτΕ Ολ. 1071/1994, σκ. 9.

⁹ Συναφώς ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η κρίση στην απόφαση ΣτΕ 293/2024 που αφορά τον Νέο Οικοδομικό Κανονισμό (ΝΟΚ) κατά την οποία «[...] πέραν των άμεσων δυσμενών για το οικιστικό περιβάλλον επιπτώσεων της εφαρμογής των ανωτέρω “κινήτρων” [...] πρέπει να ληφθούν υπόψη, για την ορθή αποτίμηση του συστήματος “κινήτρων”, και οι έμμεσες επιπτώσεις του, που μπορεί να είναι εξίσου σημαντικές. Ειδικότερα, η αύξηση της αξίας της γης μπορεί να δυσχεράνει την απόκτηση από τους Ο.Τ.Α. ακινήτων για κοινόχρηστους και κοινωφελείς σκοπούς, η εντατική εκμετάλλευση των ακινήτων (διάθεση νέων κατοικιών για βραχυχρόνιες μισθώσεις κ.λπ.) θα επιφέρει λογικώς αύξηση των τιμών των διαμερισμάτων και των ενοικίων, με δυσμενείς κοινωνικές συνέπειες για μεγάλα στρώματα του πληθυσμού, οι οποίες δεν προκύπτει ότι μελετήθηκαν» (σκ. 27).

Περαιτέρω, το δικαίωμα στη στέγαση απορρέει και από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρ. 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 25 παρ. 1 Σ. Ιδίως στο πλαίσιο της αναγκαστικής εκτέλεσης, το ως άνω πλέγμα διατάξεων έχει χρησιμοποιηθεί επανειλημμένα, κατ' επίκληση αδυναμίας του οφειλέτη προς ικανοποίηση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, λαμβάνοντας συναφώς υπόψη την οικονομική αδυναμία του οφειλέτη προς εξεύρεση κατοικίας μετά την οριστική αποστέρηση της ιδιόκτητης κύριας κατοικίας του¹⁰.

Συναφώς, το περιεχόμενο του δικαιώματος στη στέγαση φωτίζεται εμμέσως από την υποχρέωση του Κράτους προς εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, σύμφωνα με την κρίση του ΣτΕ η οποία αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της νομολογίας της δημοσιονομικής κρίσης σχετικά με τις περικοπές των συντάξεων¹¹. Όπως έγινε δεκτό στην εν λόγω απόφαση, η στέγαση συνιστά απαραίτητο στοιχείο τόσο της φυσικής υποστάσεως του ατόμου, επηρεάζοντας άμεσα την υγεία, την ασφάλεια και την ευζωία του όσο και της κοινωνικής ζωής του. Ως κοινωνικό δικαίωμα, η έκταση της υποχρέωσης του κράτους προς παροχή κυμαίνεται μεν βάσει των διαθέσιμων δημοσιονομικών πόρων, δεν εξικνείται δε έως του σημείου παντελούς απουσίας λήψης κατάλληλων μέτρων επί απουσίας επαρκών κρατικών πόρων. Επομένως, αναγνωρίζεται ότι η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αποτελεί τον πυρήνα του δικαιώματος στη στέγαση. Περαιτέρω, έχει υποστηριχθεί στη θεωρία ότι το δικαίωμα επαρκούς στέγασης ερείδεται και στη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 25 Σ. για την προστασία της υγείας¹².

Σε υπερεθνικό επίπεδο, το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει κρίνει ότι το άρθρ. 8 ΕΣΔΑ δεν θεμελιώνει καταρχήν θετική υποχρέωση των κρατών μελών προς παροχή στέγασης στους πολίτες επισημαίνοντας μάλιστα ότι η παροχή κρατικών πόρων προς κάλυψη τέτοιου είδους στεγαστικών αναγκών των πολιτών –και ακολούθως, ο καθορισμός της έκτασής της– αποτελούν πολιτικό ζήτημα¹³, ενώ συναφώς, το πεδίο θετικής υποχρέωσης παροχής στέγασης σε άτομα που την στερούνται είναι περιορισμένο¹⁴. Αναγνωρίζεται, με άλλα λόγια, ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών για την χάραξη στεγαστικών πολιτικών, καθώς και για τον καθορισμό του εύρους και των μέτρων πραγμάτωσης αυτών σε εθνικό επίπεδο, ως απόρροια της πολιτικής αυτονομίας των συμβαλλομένων μερών.

Εντούτοις, μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου διαφαίνεται η τάση διεύρυνσης του προστατευτικού πεδίου της ΕΣΔΑ και της συνακόλουθης υποχρέωσης των κρατών, η οποία λαμβάνει καταρχήν τον χαρακτήρα ελάχιστων παροχών, ακόμη και βάσει της αμυντικής έκφρασης του δικαιώματος περί αποχής από την παρέμβαση σε αυτή. Τούτο αποκτά ιδιαίτερη σημασία ιδίως αναφορικά με τη στέγαση μειονοτικών ομάδων. Συναφώς, το Δικαστήριο προέβη σε μιας κομβικής σημασίας κρίση με την απόφαση *Yordanova και λοιποί κατά Βουλγαρίας*¹⁵, η οποία

¹⁰ Βλ. ΕιρΘεσ 302/2012· ΕιρΘεσ 1236/2012· ΔΠρΘεσ (Αναστ.) 311/2012· αντίθετη η ΔΠρΠειρ 3435/2017.

¹¹ βλ. ΣτΕ Ολ. 2287/2015, σκ. 7.

¹² Α. Στεργίου, «Άρθρο 21 παρ. 4», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ηλεκτρ. έκδ., 2023, διαθέσιμο στο [link](#), παρ. 8.

¹³ Βλ. ΕΔΔΑ *Chapman v. United Kingdom* (αρ. προσφ. 27238/95), 18.01.2001, § 99· *Yordanova and others v. Bulgaria*, (αρ. προσφ. 25446/06), 24.04.2012.

¹⁴ Βλ. *Hudorovič and Others v. Slovenia*, ό.π., §114· *O'Rourke v. United Kingdom* (αρ. προσφ. 39022/97), 26.06.2001.

¹⁵ Αρ. προσφ. 25446/06, 24.04.2012.

αφορούσε την αποβολή πληθυσμού Ρομά από αυτοσχέδια καταλύματα που είχαν ανεγερθεί σε καταληφθείσα δημόσια έκταση. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι παρά το γεγονός ότι η πράξη αποβολής ήταν σύμφωνη με το εθνικό δίκαιο και καταρχήν απέβλεπε στην πραγμάτωση θεμιτού σκοπού –την ανάκτηση παρανόμως καταληφθείσας έκτασης και τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος– αντέκειτο στην αρχή της αναλογικότητας, καθώς πρώτον η πράξη αποβολής δεν περιείχε επαρκή αιτιολογία και δεύτερον το κράτος προέβη σε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, στον βαθμό που δεν έλαβε υπόψη κατά τη στάθμιση τους εξής παράγοντες: α) τη δημιουργία κοινότητας στον επίμαχο οικισμό, β) την καθυστέρηση υλοποίησης του επικαλούμενου για την πράξη αποβολής σκοπού και γ) την κοινωνικά ευάλωτη θέση των αποβληθέντων ως μειονοτικής ομάδας. Το περιεχόμενο της θετικής υποχρέωσης του κράτους συνίσταται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση –σε περίπτωση αποβολής, η οποία κρίνεται αναγκαία κατ’ επίκληση ορισμένου θεμιτού σκοπού– της δυνατότητας μετεγκατάστασης των θιγομένων και εύρεσης –ή παροχής– εναλλακτικής στέγης¹⁶.

Στο ενωσιακό δίκαιο το *stricto sensu* δικαίωμα στη στέγαση δεν κατοχυρώνεται ρητά, παρά την διάταξη του άρθ. 34 ΧΘΔΕΕ σύμφωνα με την οποία «το δικαίωμα στεγαστικής βοήθειας» κρίνεται αναγκαίο προς τον σκοπό καταπολέμησης της φτώχειας. Το ζήτημα της κατοχύρωσης ενός δικαιώματος προς παροχή στεγαστικής βοήθειας και εν συνεχεία, της δυνατότητας ενεργοποίησής του, στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου ωστόσο δεν εξαρτάται μόνο από την αναγνώριση του δικαιώματος ως τέτοιου, αλλά και από την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης έναντι της αρμοδιότητας των κρατών μελών¹⁷, δεδομένης της αυτονομίας που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Και τούτο διότι, παρά το λεκτικό του άρθρου 34 ΧΘΔΕΕ, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών καθορίζεται δυνάμει των Συνθηκών¹⁸. Η αρμοδιότητα της Ένωσης περιστέλλεται περαιτέρω, καθώς για τον ορισμό της έννοιας της «κοινωνικής ασφάλισης» η οικεία διάταξη παραπέμπει στο δίκαιο των κρατών μελών¹⁹.

Εντούτοις, από τη νομολογία του ΔΕΕ διαφαίνεται μια τάση θεμελίωσης ενός συναφούς δικαιώματος, επί τη βάσει έτερων θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών του δικαίου της Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει κάνει δεκτό ότι απαγορεύονται οι διακρίσεις βάσει εθνικότητας όσον αφορά την παροχή μέτρων στεγαστικής αρωγής²⁰, ενώ μνημονεύοντας νομολογία του ΕΔΔΑ, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι «η απώλεια της οικογενειακής στέγης είναι ικανή όχι μόνο να θίξει τα δικαιώματα του καταναλωτή [...] αλλά και να περιαγάγει σε ιδιαιτέρως δεινή κατάσταση την οικογένεια του οικείου καταναλωτή» θεμελιώνοντας την προστασία της κατοικίας στο άρθρο 7 ΧΘΔΕΕ περί προστασίας της ιδιωτικής ζωής²¹.

Αναφορικά με την υποχρέωση του κράτους προς παροχή στέγης το Δικαστήριο, αποφαινόμενο

¹⁶ Βλ. *Yordanova*, ό.π., §130.

¹⁷ Βλ. E. Chevalier, *Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur*, RDSS 2015, σελ. 211, και τις εκεί αναφερόμενες παραπομπές.

¹⁸ Άλλωστε, ήδη στο Προοίμιο του Χάρτη (παρ. 6) επισημαίνεται ο σεβασμός στην αρχή της επικουρικότητας.

¹⁹ Υπό την επιφύλαξη της πρακτικής αποτελεσματικότητας της εφαρμογής των συνθηκών, όπως έχει κριθεί από το Δικαστήριο στην απόφαση της 24ης Απριλίου 2012, C-571/10, *Servet Kamberaj*, σκ. 77-78.

²⁰ ΔΕΚ 63/86, *Επιτροπή κ. Ιταλικής Δημοκρατίας*, σκ. 16.

²¹ ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2014, C-34/13, *Monika Kušionová κατά SMART Capital a.s.*

επί υποθέσεων χορήγησης ασύλου, έχει κρίνει ότι η στέγαση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης των αιτούντων άσυλο, για όσο χρόνο εκκρεμεί η απόφαση περί χορήγησης ασύλου²². Παρά τη σημαντική παραδοχή στην οποία προέβη το Δικαστήριο στην ως άνω απόφαση, σύμφωνα με την οποία υφίσταται άμεση σχέση και αλληλεπίδραση μεταξύ παροχής στέγασης και αξιοπρεπούς διαβίωσης, δεν αποδίδεται στο δικαίωμα στέγασης αχώριστος χαρακτήρας παρά υφίσταται η υποχρέωση των κρατών μελών για τήρηση ελάχιστων εγγυήσεων αξιοπρεπούς διαβίωσης. Με άλλα λόγια, η αγωγιμότητα του δικαιώματος θεμελιώνεται αποκλειστικά στο πλαίσιο ορισμένου εξαιρετικού καθεστώτος, αποκτώντας κατά τούτο «επιλεκτικό» χαρακτήρα και περιορισμένη εφαρμογή.

Από τη σύντομη αναφορά στο κανονιστικό πλαίσιο γίνεται αντιληπτό ότι η κατοχύρωση του δικαιώματος, τόσο σε εθνικό όσο και υπερεθνικό επίπεδο, παρουσιάζει μια διστακτικότητα και αρκείται κατά τούτο στην περιγραφή ενός «θολού» δικαιώματος εξοπλισμένου με «μερική» αγωγιμότητα.

III. Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΠΥΚΝΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ – Η ΕΠΕΝΕΡΓΕΙΑ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

Στην περίπτωση επέλευσης κρίσεων²³ το Κράτος καλείται να παρέμβει τόσο προληπτικά, προς αποσόβηση της κρίσης όσο και κατασταλτικά προς τον σκοπό επαναφοράς στην κανονικότητα και περιορισμό των δυσμενών συνεπειών αυτής²⁴. Η υποχρέωση προληπτικής δράσης της διοίκησης προκύπτει και κατ' εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, η οποία έχει αναπτυχθεί στο πεδίο του δικαίου του περιβάλλοντος, και επιστρατεύτηκε και κατά τη νομολογία της πανδημίας²⁵ για την προστασία του δικαιώματος στην υγεία, μπορεί ωστόσο να εφαρμόζεται εν γένει στο πεδίο των κρίσεων, καθώς συνάδει με τον σκοπό αναχαίτισης αυτών και εν γένει συνδέεται με τους σκοπούς της ρυθμιστικής διοίκησης²⁶. Ειδικότερα, για την αποτροπή των κρίσεων, το ζητούμενο είναι η επαρκής άσκηση του ρυθμιστικού ρόλου της διοίκησης κατά τρόπο ώστε να αποφεύγεται η έξαρση φαινομένων ή, να προβλέπονται διαδικασίες και ρυθμίσεις για τον περιορισμό απρόβλεπτων καταστάσεων, εφόσον αυτές επέρχονται. Εκ τούτων συνάγεται μια υποχρέωση «ετοιμότητας» της διοίκησης, η οποία συνίσταται ιδίως στην ανάπτυξη (διαδικαστικών και ουσιαστικών) εγγυήσεων του κοινωνικού κράτους. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης του κράτους οριοθετείται από την έκτα-

²² ΔΕΕ της 27.09.2012 C-157/11, καθ' ερμηνεία της σχετικής Οδηγίας 2003/9· ΔΕΕ της 01.08.2025, C-97/24S.A., R.J. κατά Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland. Βλ. και τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Bot της 04.09.2014 στην υπόθεση C-562/13, Centre public d'action sociales d'Ottignies-Louvain-la-Neuve κατά Moussa Abdida, σκ. 132 και 155-156, όπου η στέγαση περιλαμβάνεται μεταξύ των στοιχειωδών αναγκών που οφείλουν να καλύπτουν τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, κατ' εφαρμογή της τότε ισχύουσας Οδηγίας 2008/115/ΕΚ. Ο Γενικός Εισαγγελέας θεμελιώνει την υποχρέωση των κρατών μελών προς κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών στα άρθρα 1, 2, 3, 4 και 35 του ΧΘΔΕΕ.

²³ Βλ. Ι. Μαθιουδάκη, Διακυμάνσεις της κρατικής ευθύνης σε περιόδους κρίσεων, ΕφημΔΔ 6/2023, σελ. 650-663, για ορισμό και εκεί παραπομπές.

²⁴ Βλ. Γ. Καραβοκύρη, Το Σύνταγμα και η κρίση: Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, 2014, σελ. 16 επ., και τις περαιτέρω παραπομπές για την επενέργεια της κρίσης στο δίκαιο.

²⁵ ΣτΕ 1386/2021, σκ. 9· ΣτΕ 1684/2022, σκ. 7.

²⁶ Για την έννοια της ρυθμιστικής διοίκησης, Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 7η αναθ. έκδ., σελ. 11.

ση και την ένταση της εκάστοτε κρίσης και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτής. Η κρίση –ή μάλλον η αντιμετώπισή της– γίνεται αντιληπτή και ως αναγκαιότητα αλλά και ως εξαιρετική περίπτωση, έννοια συναφής αλλά ευρύτερη του δικαίου της ανάγκης. Η αναγκαιότητα αυτή μεταβάλλει τη λειτουργία του δικαίου και επικαθορίζει την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο προσεγγίζεται ερμηνευτικά εστιάζοντας στην αποφυγή της επέλευσης του επαπειλούμενου από την κρίση κινδύνου²⁷. Κατά τούτο, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος διαμορφώνεται συνεπεία της αναγκαιότητας ως αποτέλεσμα δύο αντίρροπων τάσεων: αφενός διευρύνεται, υπό την έννοια της δυνατότητας επιβολής εντονότερων περιορισμών επί έτερων δικαιωμάτων ενόψει του επαπειλούμενου κινδύνου της κρίσης και αφετέρου περιστέλλεται και εξειδικεύεται κατά περιεχόμενο, υπό το φως του περιεχομένου της εκάστοτε κρίσης.

Η μεθοδολογία της εφαρμογής, λειτουργίας και ερμηνείας του δικαίου κατά τη διάρκεια κρίσεων έχει εκτεθεί από τη νομολογία που διαμορφώθηκε από το ΣτΕ στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας. Η επενέργεια της έννοιας της αναγκαιότητας που απορρέει από το πραγματικό γεγονός της εκάστοτε κρίσης, προσδίδει στο δημόσιο συμφέρον μία ευρύτερη και συνάμα περισσότερο εστιασμένη προσέγγιση, λαμβάνοντας υπόψη τη βαρύτητα του επαπειλούμενου κινδύνου στο γενικό πραγματολογικό πλαίσιο. Στο πλαίσιο δε του δικαστικού ελέγχου των ληφθέντων μέτρων εξετάζεται ο νομοθετικός περιορισμός του εκάστοτε δικαιώματος *ad hoc* ως προς την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Αξιώνεται δε από τον νομοθέτη κατά τη διάρκεια των κρίσεων ο κατά καιρούς έλεγχος και η αναδιαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου προκειμένου να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Κατ' εφαρμογή των ανωτέρω στο πλαίσιο των κοινωνικοοικονομικών πιέσεων της στεγαστικής κρίσης, συνάγεται ότι η κανονιστικότητα του δικαιώματος στη στέγαση πυκνώνει. Η ιδιαιτερότητα της υπό εξέταση κρίσης έγκειται στο ότι αυτή αφορά την ενεργοποίηση ενός κοινωνικού δικαιώματος, με τους θεωρητικούς και μεθοδολογικούς περιορισμούς που αυτό συνεπάγεται για την ένταση της πύκνωσης και την έκταση της ευθύνης του κράτους.

Η πύκνωση αυτή γίνεται ιδίως αντιληπτή στο πλαίσιο σύγκρουσης του δικαιώματος στη στέγαση με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και την περιουσία. Εξάλλου η κατοικία, εκτός από άσυλο και αφηρητικό σημείο των βιοτικών σχέσεων του ατόμου, αποτελεί περιουσιακό αγαθό που διατίθεται στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και συνεισφέρει μέσω των ως άνω συναλλαγών στην εκάστοτε εθνική οικονομία, καθώς και αντικείμενο εμπράγματης εξασφάλισης για την επίτευξη χρηματοδότησης. Προκαταρκτικά, αναφέρεται συνοπτικά το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και οι συνταγματικές ανεκτοί περιορισμοί αυτού. Στην εθνική έννομη τάξη, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας κατοχυρώνεται στο άρθ. 17 Σ., όπου ορίζεται ότι «[η] ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος», όπου το γενικό συμφέρον τίθεται ως λειτουργικός περιορισμός της άσκησης του δικαιώματος²⁸. Η έννοια του γενικού συμφέροντος οριοθετεί το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, προκειμένου να απο-

²⁷ Βλ. την ερμηνεία του δημοσίου συμφέροντος στη νομολογία κατά την οικονομική κρίση, Γ. Καραβοκύρη, *Το Σύνταγμα και η κρίση*, ό.π., σελ. 88-102.

²⁸ Γ. Δρόσος, *Οι περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και αποζημίωση*, 1997, σελ. 151

φεύγεται η εις βάρος του κοινωνικού συνόλου άσκηση του τελευταίου. Εφόσον συντρέχουν λόγοι γενικού συμφέροντος δύναται να επιβληθούν περιορισμοί στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας²⁹, χωρίς να γεννάται αξίωση αποζημίωσης³⁰, καθώς δεν προσβάλλεται το δικαίωμα, παρά οριοθετείται η άσκηση του. Στην εθνική νομολογία, το γενικό συμφέρον ως λόγος περιορισμού του δικαιώματος της ιδιοκτησίας έχει ερμηνευθεί ιδίως στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος³¹ και της νομολογίας της περιόδου της οικονομικής κρίσης³². Σε κάθε περίπτωση η έννοια του γενικού συμφέροντος ανάγεται και στην προστασία έτερων συνταγματικής περιωπής έννομων αγαθών.

Συναφώς το ΕΔΔΑ³³ έχει κρίνει ότι νομοθετική ρύθμιση η οποία παρέχει τη δυνατότητα σε μισθωτές να εξαγοράσουν το ακίνητο στο οποίο διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα συνιστά ανεκτό περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας κατ' άρθ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ για τους εκμισθωτές. Και τούτο διότι η επίμαχη νομοθετική πρόβλεψη εισήχθη «προκειμένου να αποκαταστήσει την αδικία που προκαλείτο εις βάρος των μισθωτών από το σύστημα των μακροχρόνιων μισθώσεων»³⁴, ήτοι προς τον σκοπό διάθεσης περισσότερων κατοικιών, ως μέσο αναδιανεμητικής δικαιοσύνης. Με άλλα λόγια, το ΕΔΔΑ αναγνώρισε στην υπό εξέταση υπόθεση τον σκοπό στεγαστικής πολιτικής (κατ' αποδοχή της αρχής της ίσης κατανομής βαρών) του κράτους μέλους ως σκοπό γενικού συμφέροντος.

Ομοίως το ΔΕΕ³⁵ έχει αναγνωρίσει ως επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος τον σκοπό διάθεσης των κεφαλαίων νομικού προσώπου που είναι επιφορτισμένο με την υπηρεσία υλοποίησης πολιτικών λαϊκής στέγης προς χρηματοδότηση³⁶. Στο ίδιο συμπέρασμα έχει καταλήξει το Δικαστήριο και στο πλαίσιο της Οδηγίας 2006/132/ΕΚ, ως προς την επιβολή περιορισμών στην παροχή μεσιτικών υπηρεσιών³⁷ και υπηρεσιών βραχυχρόνιων μισθώσεων³⁸. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι η αντιμετώπιση της ανεπάρκειας διαθέσιμων κατοικιών συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, κατά την έννοια του άρθ. 9 της ως άνω Οδηγίας και συνεπώς, συνιστά θεμιτό περιορισμό για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας³⁹. Σε κάθε περίπτωση οι σχετικοί περιορισμοί ελέγχονται στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας⁴⁰.

²⁹ Οι περιορισμοί που επιβάλλονται προς ορισμένο σκοπό δημοσίου συμφέροντος μάλλον αφορούν το δικαίωμα στην περιουσία, καθότι σχετίζονται με τη διάθεση και τη χρήση του πράγματος, και όχι με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία *per se*, βλ. ΑΠ Ολ. 40/1998 και ΑΠ Ολ. 6/2007.

³⁰ Πρβλ. ΣτΕ 668/2012· ΣτΕ 1283/2012.

³¹ Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, 4η εκδ., 2022, σελ. 200 επ.

³² Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1117/2014.

³³ ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1986, *James κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. προσφ. 8793/79.

³⁴ *Ibidem*, § 47, όπου περαιτέρω τονίζεται ότι «η εξάλειψη κοινωνικών αδικιών αποτελεί παράδειγμα της λειτουργίας της δημοκρατικής νομοθέτησης. Ειδικότερα, στις σύγχρονες κοινωνίες η στέγαση θεωρείται πρωταρχική κοινωνική ανάγκη, η ρύθμιση της οποίας δεν μπορεί να εναπόκειται αποκλειστικά στην αλληλεπίδραση των δυνάμεων της αγοράς».

³⁵ Απόφαση ΔΕΕ της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-567/07, *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie κατά Woningstichting Sint Servatius*.

³⁶ *Ibidem*, σκ. 27-30. Ενδιαφέρον προδικαστικό ερώτημα του οποίου ωστόσο δεν επελήφθη το Δικαστήριο είχε υποβληθεί περί του εάν η παροχή υπηρεσιών λαϊκής στέγης μπορεί να θεωρηθεί ως υπηρεσία γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος κατά την έννοια της διάταξης του –τότε ισχύοντος– άρθρου 86 παρ. 2 ΕΚ.

³⁷ Απόφαση ΔΕΕ της 27ης Φεβρουαρίου 2025, C-674/23.

³⁸ Απόφαση ΔΕΕ της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, C-724/18, C-727/18.

³⁹ C-724/18, C-727/18 σκ. 45-47· C-674/23 σκ. 54-55 και 64-67.

⁴⁰ C-724/18, C-727/18 σκ. 65-67· C-674/23 σκ. 71-75.

Σε κοινό πνεύμα κινήθηκε και η απόφαση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου του κρατιδίου Βερολίνου-Βραδεμβούργου σχετικά με την κανονιστική ρύθμιση που επέβαλε την απαγόρευση μεταβολής της χρήσης κατοικιών για οποιαδήποτε άλλη χρήση⁴¹. Για τους σκοπούς του νόμου ως άλλη χρήση ορίζεται η χρήση οικημάτων προς οποιονδήποτε σκοπό εκτός του αμιγώς οικιστικού. Ο ως άνω περιορισμός τέθηκε σε ισχύ το 2014 και ίσχυε *ex nunc*. Με την εν λόγω απόφασή του, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, καταφάσκοντας την ανάγκη αύξησης των διαθέσιμων κατοικιών ως λόγο γενικού συμφέροντος, διέυρνε την προστατευτική του δικαιώματος στη στέγαση ρύθμιση και στις περιπτώσεις σύναψης βραχυχρόνιων μισθώσεων και εκμετάλλευσης οικιστικών ακινήτων ως τουριστικών καταλυμάτων πριν τη θέση του νόμου σε ισχύ, προσδίδοντας κατά τούτο αναδρομική ισχύ στη σχετική ρύθμιση⁴². Η αναδρομική ισχύς της επίμαχης νομοθετικής ρύθμισης κρίθηκε ότι δεν αντέκειτο στο δικαίωμα στην ιδιοκτησία –όπως κατοχυρώνεται στο άρθρ. 14 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου–, διότι η έκταση άσκησης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία οριοθετείται από την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία. Αντίστοιχα, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν παραβιάζεται η ελευθερία άσκησης επαγγέλματος ούτε το δικαίωμα προσδοκίας κέρδους που απορρέει από αυτήν. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, με την εισαγωγή της ως άνω διάταξης μόνον εμμέσως επηρεάζεται η ελεύθερη άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας. Περαιτέρω, δεν παραβιάζεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου διότι, όπως απεφάνθη το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, το ληφθέν μέτρο του περιορισμού των χρήσεων προς τον σκοπό διασφάλισης επαρκών κατοικιών δεν συνιστά επαχθή περιορισμό, λαμβάνοντας υπόψη την οικεία αγορά και κατόπιν της στάθμισης με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Όπως προκύπτει από τη μελέτη των ως άνω αποφάσεων, το δικαίωμα στη στέγαση συνιστά σκοπό γενικού συμφέροντος και, ως εκ τούτου, θεμιτό περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας, ιδίως στην περίπτωση ανεπάρκειας των προσφερόμενων στην αγορά κατοικιών. Με άλλα λόγια, η ένταση και η πυκνότητα της κανονιστικότητας του δικαιώματος –άλλως, της αγωγιμότητας αυτού– σχετικοποιείται και μεταβάλλεται τόσο επί τη βάσει του αριθμού των θιγομένων⁴³ στο πλαίσιο έξαρσης της στεγαστικής κρίσης όσο και επί τη βάσει της οξύτητας του προκαλούμενου πλήγματος, ιδίως στην περίπτωση των ευάλωτων ατόμων.

Στο πλαίσιο αυτό, καθίσταται αντιληπτή η ιδιομορφία της κανονιστικότητας του δικαιώματος στη στέγαση. Καταρχάς πυρήνα του δικαιώματος στη στέγαση⁴⁴ και ελάχιστο περιεχόμενο της παρέμβασης του νομοθέτη αποτελεί η διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης σύμφωνα με το άρθρ. 2 παρ. 1 Σ. Εκκινώντας από το ελάχιστο επίπεδο προστασίας, κατ' εφαρμογή της θεωρίας

⁴¹ Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwVbG), 29.11.2013, (GVBl. 2013, 626).

⁴² Απόφαση OVG 11 B 11/20, της 28ης Σεπτεμβρίου 2023, σκ. 24-25.

⁴³ Κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας του μέτρου, λαμβάνεται υπόψη και η αρχή της ισότητας, ιδίως με την έννοια της ισότητας των βαρών του άρθρου 4 παρ. 5 Σ. Πρβλ. ΕΔΔΑ *Hutten-Czapska κ. Πολωνίας*, της 19ης Ιουνίου 2006, Τμήμα Ευρείας Συνθέσεως, αριθ. προσφ. 35014/97, σκ. 225· ΕΔΔΑ της 28ης Ιανουαρίου 2014, *Bittó και άλλοι κ. Σλοβακίας*, αριθ. προσφ. 30255/09, σκ. 115.

⁴⁴ Για τη θεωρία του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, βλ. Ξ. Κοντιάδη, «Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σελ. 267-286.

του κοινωνικού κεκτημένου⁴⁵, η κανονιστικότητα του δικαιώματος στη στέγαση πυκνώνει και επεκτείνεται. Η συνθήκη της στεγαστικής κρίσης διευρύνει τον κύκλο των ατόμων που ευρίσκονται σε στεγαστική επισφάλεια, φτάνοντας να απειλεί και να επηρεάζει τη μεσαία τάξη, με αποτέλεσμα αποδέκτες της υποχρέωσης προστασίας να μην αποτελούν μόνο άτομα που ανήκουν σε μειονοτικές και ευάλωτες ομάδες. Κατά τούτο, η θεωρία του κοινωνικού κεκτημένου επιβάλλει τη λήψη θετικών μέτρων ευρύτερης εμβέλειας, προκειμένου να παρέχεται προστασία στον εκάστοτε κύκλο των επηρεαζόμενων από τη στεγαστική επισφάλεια ατόμων. Με άλλα λόγια, το κοινωνικό κεκτημένο δεν αναφέρεται αποκλειστικά στη διατήρηση του επιπέδου προστασίας κατά περιεχόμενο, αλλά και ως προς τον αριθμό των αποδεκτών των ρυθμίσεων, οι στεγαστικές ανάγκες των οποίων επιβάλλεται να καλυφθούν. Επομένως, απαιτείται η επέκταση και εντατικοποίηση των λαμβανόμενων μέτρων, προκειμένου να διασφαλίζεται η ουσιαστική αποτελεσματικότητα της προστασίας του δικαιώματος στη στέγαση. Τέλος, κατ' επίκληση της αρχής της προφύλαξης για την αποφυγή των κρίσεων, όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω, σε συνδυασμό με τον εν γένει ρυθμιστικό ρόλο της διοίκησης θεμελιώνεται η υποχρέωση επίτευξης του εφικτού⁴⁶, υπό την έννοια ότι κατά τον επιμερισμό των κρατικών πόρων, το κράτος μεριμνά για την πρόβλεψη επαρκών κονδυλίων προς ικανοποίηση του δικαιώματος στη στέγαση.

Από το σύνολο των ανωτέρω αναδεικνύεται το περίγραμμα της υποχρέωσης δράσης της διοίκησης. Η τελευταία καλείται να λάβει μέτρα αναχαίτισης και πάντως μετριασμού της έκτασης της στεγαστικής κρίσης, έχοντας τη δυνατότητα να επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα στην ιδιοκτησία. Με τον τρόπο αυτό, η έκταση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, κατά τη λήψη μέτρων στεγαστικής πολιτικής περιστέλλεται κατ' αντικείμενο, ιδίως δε με γνώμονα την καταλληλότητα και αποτελεσματικότητα των μέτρων⁴⁷, σε σχέση με την εξέλιξη του φαινομένου της στεγαστικής κρίσης, όπως αυτό αποτυπώνεται βάσει αντικειμενικών στοιχείων.

Ακολουθώντας, η έκταση του δικαστικού ελέγχου μετατρέπεται κατά τούτο σε έλεγχο καταλληλότητας των ληφθέντων μέτρων, στο πλαίσιο ελέγχου της νομιμότητας της άσκησης διακριτικής ευχέρειας. Η ιδιομορφία του δικαστικού ελέγχου στην περίπτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων διαφαίνεται και στην περίπτωση της απόφασης *Grootboom* του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ν. Αφρικής, και ιδίως στην έκταση του ελέγχου και την συνολική εξέταση της στεγαστικής πολιτικής που είχε υιοθετήσει το κράτος, προς τον σκοπό εξέτασης της αναλογικότητας του μέτρου. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστής καλείται να κρίνει την καταλληλότητα και την επάρκεια των διαθέσιμων μέτρων προστασίας της στέγασης εν γένει, αξιολογώντας την εκάστοτε πραγματική κατάσταση,

⁴⁵ Βλ. Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, ό.π., σελ. 195-199· Α. Μάνεση, «Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος 1975», σε: *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986, σελ. 13 επ· Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό δίκαιο*, τ. Γ' Θεμελιώδη δικαιώματα, 1988, σελ. 208-211· G. Katrougalos, *Constitution, Law and Rights in the Welfare State and beyond*, 1998, σελ. 165.

⁴⁶ Α. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη* (1980-2000), ΙΙ, 2007, σελ. 579.

⁴⁷ Βλ. *Δημοκρατία της Ν. Αφρικής κ. Grootboom*, 2001, Case CCT 11/00. Ομοίως, σε προγενέστερη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ινδίας *Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Bulab Khan*, 1997, 11 SCC 121, όπου αξιολογήθηκε η μη πρόβλεψη της δυνατότητας μετεγκατάστασης των εκτοπισμένων ατόμων προκειμένου να διαπιστωθεί παράβαση των υποχρεώσεων του κράτους για προστασία του δικαιώματος στη στέγαση. Στο ίδιο πνεύμα και η απόφαση του ΕΔΔΑ, *Yordanova κ. Βουλγαρίας*, ό.π.

χωρίς να περιορίζεται μόνο στην *ad hoc* κρίση του εκάστοτε εξεταζόμενου μέτρου, ιδίως στην περίπτωση που αυτό συγκρούεται με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία ή την περιουσία. Η έκταση του δικαστικού ελέγχου συναρτάται προς το εύρος οριοθέτησης της υποχρέωσης από τη διοίκηση κατά τη λήψη των μέτρων. Άλλωστε, ως εκ της φύσης της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως εκτέθηκε, η υποχρέωση οριοθέτησης αυτών από την εκτελεστική εξουσία πρέπει να αποτελεί αντίστοιχα αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, σε επίπεδο μάλιστα ελέγχου της αποτελεσματικότητας και καταλληλότητας του μέτρου. Τούτο δε ουδόλως συνεπάγεται υπέρβαση των λειτουργιών της δικαστικής εξουσίας, καθώς η ευρύτατη διαπλαστική εξουσία της εκτελεστικής εξουσίας να εξειδικεύσει την έκταση υποχρέωσης του Κράτους σε σχέση με το δικαίωμα στη στέγαση πρέπει αυτονόητα να συνεπάγεται αντίστοιχη προσαρμογή των ορίων του δικαστικού ελέγχου, προκειμένου να αποφεύγεται να μετατρέπεται η αντίστοιχη συνταγματική διάταξη κενό γράμμα.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η στεγαστική κρίση αποτελεί –αναπόφευκτα– την αφορμή προκειμένου να αναλογιστούμε και εν τέλει να αναμορφώσουμε το κανονιστικό περίγραμμα του δικαιώματος στη στέγαση αντλώντας αφενός από την αναπτυσθείσα (υπερεθνική και αλλοδαπή) νομολογία των τελευταίων ετών αναφορικά με το δικαίωμα στη στέγαση και αφετέρου από τη νομολογία περί του περιορισμού των δικαιωμάτων η οποία αναπτύχθηκε στο πλαίσιο προγενέστερων κρίσεων. Επικουρικά, η αλληλεπίδραση του κοινωνικού δικαιώματος στη στέγαση με την επιρροή της στέγης στην ευζωία των ατόμων αναδεικνύει τη συνάφεια των κοινωνικών με τα ατομικά δικαιώματα και την συμπληρωματική πραγμάτωση των τελευταίων από την κατοχύρωση των πρώτων.

Από το πλέγμα των παραπάνω συνιστωσών συνάγεται ότι τα κοινωνικά δικαιώματα δεν μπορούν να αποτελούν άνευρες, νωθρές συνταγματικές διακηρύξεις, εξαρτώμενες από την εκάστοτε πολιτική βούληση, όπως γίνεται δεκτό σύμφωνα με την κρατούσα στη νομολογία άποψη. Αντιθέτως, η κανονιστικότητα αυτών, λόγω της ιδιαίτερης φύσης της επιβάλλει στον νομοθέτη να περιχαράξει ένα πλέγμα δυναμικών ρυθμίσεων, λαμβάνοντας προηγουμένως υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές συνθήκες και όχι να αρκείται σε αποσπασματικές ρυθμίσεις προς πρόσκαιρη και σημειακή επίλυση προβλημάτων στέγασης. Εξάλλου, από τον συνδυασμό της νομολογίας των κρίσεων η οποία παρατέθηκε ανωτέρω και του περιεχομένου του δικαιώματος στη στέγαση, συνάγεται ότι η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος στη στέγαση, αλλά και των κοινωνικών δικαιωμάτων εν γένει απαιτεί έναν ελάχιστον βαθμό «ετοιμότητας» της διοίκησης προς τον σκοπό αποφυγής έξαρσης κοινωνικών κρίσεων. Τούτο συνεπάγεται την υιοθέτηση ολιστικών πολιτικών στέγασης με μακροπρόθεσμες συνέπειες από κοινού με έκτακτα και εξαιρετικά μέτρα αναχαίτισης της στεγαστικής κρίσης. □

ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΙΣΧΥ ΣΤΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ: Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

**Χαραλαμπία Παναγιώτα
Μικροπούλου**

Διδάκτωρ Δημοσίου
Δικαίου Πανεπιστημίου Aix
Marseille

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν άρθρο εξετάζει την εξέλιξη της αρχής της αποτελεσματικότητας στο ευρωπαϊκό δίκαιο, αναδεικνύοντας τη μετάβασή της από θεωρητική κατασκευή του Kelsen που συνδέει τη νομική ισχύ του κανόνα δικαίου με την κοινωνική του εφαρμογή, σε θεμελιώδη προϋπόθεση νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Έννομης Τάξης. Η τριάδα κύρους, εφαρμογής και αποτελεσματικότητας του κανόνα δικαίου αποκτά υπερεθνική διάσταση μέσω των αρχών της Υπεροχής, του Άμεσου Αποτελέσματος και της Αρχής της Πλήρους Χρησιμότητας, εξασφαλίζοντας ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν είναι μόνο τυπικά ισχυρό αλλά και ουσιαστικά εφαρμόσιμο στα κράτη μέλη. Η Αρχή της Πλήρους Χρησιμότητας μετεξελίσσεται από ερμηνευτικό εργαλείο σε συνταγματική αρχή που συνδέει τη νομιμότητα με τη νομιμοποίηση. Η πρόσφατη νομολογία, ιδίως οι υποθέσεις *Achmea*, *Weiss* και οι αποφάσεις των πολωνικών και ρουμανικών Συνταγματικών Δικαστηρίων, αποκαλύπτει την ένταση μεταξύ της ενωσιακής αυτονομίας και της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ), σηματοδοτώντας την ανάδυση ενός ανταγωνιστικού συνταγματικού πλουραλισμού. Η παρούσα μελέτη υποστηρίζει ότι η αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου προϋποθέτει νέα ισορροπία μεταξύ υπερεθνικής αυτονομίας και συνταγματικής πολυμορφίας, καθιστώντας την αποτελεσματικότητα όχι απλώς λειτουργική αρχή, αλλά καθοριστικό κριτήριο δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης ως κοινότητας δικαίου.

ABSTRACT

This paper examines the evolution of the principle of effectiveness within EU law, tracing its transformation from a Kelsenian theoretical construct, linking normative validity and social efficacy, into a foundational condition of legitimacy for the European legal order. The study explores how the triad of validity, application, and effectiveness acquires a supranational dimension through the doctrines of supremacy, direct effect, and practical effect, ensuring that EU law attains not only formal validity but also practical enforceability across member states. The practical effect has evolved from an interpretative tool into a constitutional principle connecting legality with legitimacy. Recent jurisprudence, notably *Achmea*, *Weiss*, and the rulings of the Polish and Romanian Constitutional Courts, exposes the tension between EU legal autonomy and national constitutional identity (Article 4(2) TEU), marking the rise of competitive constitutional pluralism. This contestation redefines the scope of EU supremacy and underscores the need for institutional balance to safeguard democratic legitimacy. The analysis argues that the effectiveness of EU law now depends on reconciling supranational autonomy with constitutional diversity, positioning effectiveness as both a normative and democratic prerequisite for the Union's legitimacy as a community of law.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συζήτηση για την αποτελεσματικότητα του δικαίου αποτελεί θεμελιώδες ζήτημα της νομικής θεωρίας και πρακτικής. Από θεωρητικής άποψης ήδη από τον Hans Kelsen, η έννοια της ισχύος ενός κανόνα δικαίου δεν νοείται αποκομμένα από την πραγματική του εφαρμογή¹. Για τον Kelsen, ένας κανόνας μπορεί να έχει θεσμικό κύρος επειδή θεσπίστηκε σύμφωνα με ανώτερες κανονιστικές διατάξεις, αλλά αν δεν εφαρμόζεται στην πράξη, το κύρος του απειλείται². Σε αυτά τα πλαίσια, ο νομικός θετικισμός έθεσε το θεμέλιο της διάκρισης: το κύρος ενός κανόνα εξαρτάται από την τυπική του θέσπιση σύμφωνα με τις ανώτερες κανονιστικές διατάξεις, δημιουργώντας μια ιεραρχικά συνεπή έννομη τάξη. Ωστόσο, Ο Kelsen επισήμανε ότι το κύρος ενός κανόνα, και κατ' επέκταση ολόκληρης της έννομης τάξης, δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένο από την πρακτική του εφαρμογή, η οποία εκφράζεται μέσα από τη σταθερή και συστηματική συμπεριφορά των αποδεκτών του δικαίου. Η έννοια της αποτελεσματικότητας αναπτύχθηκε περαιτέρω ως αναλογία μέσων και σκοπών: ένας κανόνας δεν θεωρείται αποτελεσματικός μόνο επειδή εφαρμόζεται, αλλά επειδή επιτυγχάνει τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε³. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα εκτιμά την καταλληλότητα του κανόνα ως μέσου για την πραγματοποίηση του σκοπού του, λειτουργώντας

¹ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2η έκδ., 2007.

² C. Mincke/F. Jullien, *Études sur l'efficacité et la loi/Réflexions sur l'efficacité et les moyens juridiques*, *Revue internationale de droit comparé* 80(1991), σελ. 23.

³ V. Champeil-Desplats/D. Déom, *Travaux sur l'efficacité des normes juridiques/Études sur l'efficacité et le droit public*, 2015, σελ. 214.

ως δείκτης ορθότητας και σκοπιμότητας της κανονιστικής ρύθμισης⁴. Η πρακτική εφαρμογή του κανόνα δικαίου αντικατοπτρίζει τη συμπεριφορά των αποδεκτών της κανονιστικής πράξης, ενώ το κύρος του θεωρητικά παραμένει ανεξάρτητο. Ωστόσο, η σταθερή ή επίμονη ανυπακοή υπογραμμίζει ότι η εφαρμογή λειτουργεί ως κρίσιμος δείκτης για την κατανόηση της κοινωνικής λειτουργίας και της θεσμικής νομιμοποίησης του δικαίου⁵.

Από πρακτική σκοπιά, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί το ιδανικό πεδίο για τη μελέτη της σχέσης κύρους, εφαρμογής και αποτελεσματικότητας του δικαίου. Το ενωσιακό δίκαιο υπερβαίνει το πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, συγκροτώντας μια αυτοτελή έννομη τάξη που διεκδικεί υπεροχή έναντι των εθνικών εννόμων τάξεων και άμεση εφαρμογή προς τους πολίτες. Αυτές οι θεμελιώδεις αρχές έχουν διαμορφωθεί και εδραιωθεί νομολογιακά από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με κορυφαίο παράδειγμα την απόφαση *Van Gend en Loos*, η οποία αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα (*effet direct*) συγκεκριμένων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, θεμελιώνοντας τη δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται απευθείας κανόνες της Ένωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων⁶. Λίγο αργότερα, η απόφαση *Costa κατά ENEL* καθιέρωσε την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι οποιασδήποτε αντίθετης εθνικής διάταξης, ακόμη και συνταγματικής, εδραιώνοντας έτσι τη θεμελιώδη θέση της Ένωσης ως αυτοτελούς έννομης τάξης⁷. Οι δύο αυτές αποφάσεις σηματοδότησαν τη μετάβαση από την τυπική ισχύ του κανόνα δικαίου στην πραγματική εφαρμογή, εξασφαλίζοντας ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν παραμένει κενό γράμμα, αλλά αποκτά ουσιαστική πρακτική ισχύ. Η αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου ενισχύθηκε περαιτέρω με την απόφαση *Simmmenthal*, κατά την οποία το ΔΕΕ τόνισε ότι τα εθνικά δικαστήρια έχουν την υποχρέωση να παρακάμπτουν οποιαδήποτε αντίθετη εθνική διάταξη για να διασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Με αυτό τον τρόπο, η πραγματική εφαρμογή του κανόνα δικαίου υπερβαίνει την καθαρά θεσμική ισχύ, ενσωματώνοντας την πρακτική εφαρμογή μέσα από τη δράση των ίδιων των εθνικών δικαστηρίων⁸.

Μέσα από τη νομολογία του, το ΔΕΕ έχει θεμελιώσει την αρχή της πλήρους χρησιμότητας ως το κεντρικό εργαλείο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου. Είτε πρόκειται για διατάξεις με άμεσο αποτέλεσμα, είτε για την υπεροχή έναντι του εθνικού δικαίου, είτε για την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν και να μεταφέρουν Οδηγίες, η αρχή της πλήρους χρησιμότητας λειτουργεί ως συνδετικός κρίκος μεταξύ θεωρίας και πράξης, ενώ ταυτόχρονα ενοποιεί τις έννοιες του κύρους, της εφαρμογής και της ουσιαστικής αποτελεσματικότητας⁹. Στο πλαίσιο αυτό, οι Οδηγίες της Ένωσης αποτελούν το κατεξοχήν πεδίο δοκιμασίας της αρχής της αποτελεσματικότητας. Δεσμεύοντας τα κράτη μέλη μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και απαιτώντας μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη για την πλήρη εφαρμογή

⁴ F. Ost/M. Van de Kerchove, *Études sur la validité et l'effectivité de la norme juridique*, 2012.

⁵ CJUE, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Υπόθεση 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

⁶ CJUE, *Flaminio Costa v. ENEL*, Υπόθεση 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁷ CJUE, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, Υπόθεση 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

⁸ O. Dubos/É. Dubout, *Travaux sur l'effectivité en droit de l'Union européenne/Études sur l'autorité et l'effectivité du droit de l'Union européenne*, 2007.

⁹ CJUE, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, Υπόθεση 148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

τους, το ΔΕΕ έχει καθιερώσει ότι η πλημμελής ή καθυστερημένη μεταφορά συνιστά παραβίαση της αρχής της πλήρους χρησιμότητας¹⁰.

Η προβληματική της αποτελεσματικότητας υπερβαίνει την καθαρά νομική τεχνική διάσταση, καθώς συνδέεται άμεσα με τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η νομιμοποίηση, όπως επισημαίνει ο Jürgen Habermas, δεν προκύπτει αποκλειστικά από την τυπική ισχύ του κανόνα δικαίου, αλλά από την ικανότητα του δικαίου να διασφαλίζει την κοινωνική αποδοχή και να καθιστά δυνατή την πρακτική εφαρμογή και λειτουργία του¹¹. Η τριάδα κύρος, εφαρμογή και αποτελεσματικότητα υπερβαίνει την αφηρημένη θεωρία, αποτελώντας θεμελιώδη φακό για την κατανόηση της σχέσης μεταξύ νομιμότητας και νομιμοποίησης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Η παρούσα μελέτη διερευνά πώς αυτές οι έννοιες συγκλίνουν στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνύοντας την αποτελεσματικότητα ως ακρογωνιαίο λίθο για την πρακτική εφαρμογή και υπεροχή του ενωσιακού δικαίου. Μέσω συνδυαστικής μεθοδολογίας που συνενώνει τη δογματική ανάλυση με τη θεωρητική κριτική των δικαστικών αποφάσεων, εξετάζονται τόσο οι αποφάσεις του ΔΕΕ όσο και οι κρίσεις εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων, με στόχο τη χαρτογράφηση των κανόνων που εξασφαλίζουν τη λειτουργική ισχύ και τη θεσμική συνοχή της Ένωσης. Η ανάλυση πλαισιώνεται από προσεγγίσεις του συνταγματικού πλουραλισμού και της πολιτικής θεωρίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αναδεικνύοντας τις εντάσεις μεταξύ ενωσιακής νομιμοποίησης και εθνικής δημοκρατικής αυτονομίας. Με αυτή τη διεπιστημονική οπτική, οι δικαστικές αποφάσεις αντιμετωπίζονται όχι μόνο ως νομικά φαινόμενα, αλλά και ως πολιτικο-θεσμικά γεγονότα που διαμορφώνουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη, εδραιώνουν την υπεροχή και καθιστούν την αποτελεσματικότητα τον καθοριστικό δείκτη της πρακτικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

II. ΚΥΡΟΣ, ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η έννοια του κύρους ενός κανόνα δικαίου αποτελεί θεμελιώδη παράμετρο της νομικής θεωρίας. Κατά τον Kelsen, η ισχύς ενός κανόνα δεν απορρέει από την κοινωνική του αποδοχή ή την εμπειρική του εφαρμογή, αλλά από τη θέση του εντός της κανονιστικής ιεραρχίας· κάθε κανόνας θεμελιώνει το κύρος του σε έναν ανώτερο, έως ότου η αλυσίδα αυτή ανάγεται στη «θεμελιώδη νόρμα» που παρέχει συνοχή και νομιμότητα σε ολόκληρη την έννομη τάξη¹². Το κύρος συνιστά θεσμική ιδιότητα που θεμελιώνει τη νομιμότητα του δικαίου. Η διάκριση μεταξύ νομιμότητας και νομιμοποίησης καθίσταται καίρια για την κατανόηση της λειτουργίας του δικαίου. Ενώ η νομιμότητα αφορά την τυπική ισχύ και την ιεραρχική εγκυρότητα των κανόνων, η νομιμοποίηση συνδέεται με την πραγματική τους αποδοχή και αποτελεσματική λειτουργία στο κοινωνικό και θεσμικό πεδίο. Έτσι, το κύρος σχετίζεται με τη θεσμική εγκυρότητα του κανόνα, ενώ η εφαρμογή και η αποτελεσματικότητα παραπέμπουν στη δυναμική σχέση του δικαίου με την κοινωνική του πραγμάτωση¹³.

Η εφαρμογή αφορά την πρακτική διάσταση του δικαίου, δηλαδή τον βαθμό συμμόρφωσης των

¹⁰ CJUE, *Francovich and Bonifaci v. Italy*, Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

¹¹ J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, 1996.

¹² D. Déom, *Études*, ό.π.

¹³ V. Champeil-Desplats, *Travaux*, ό.π.

αποδεκτών προς τον κανόνα. Πρόκειται για το σημείο στο οποίο ο κανόνας παύει να είναι αφηρημένο κανονιστικό σχήμα και αποκτά κοινωνική υπόσταση. Όπως έχει επισημανθεί στη θεωρία, η εφαρμογή συνιστά τη «ζωή» του δικαίου μέσα στην κοινωνία –το πεδίο όπου η κανονιστική πρόθεση μετατρέπεται σε πραγματική πρακτική, αποκαλύπτοντας έτσι το μέτρο της κοινωνικής αποδοχής και λειτουργικής του ενσωμάτωσης¹⁴. Η ισχύς χωρίς εφαρμογή καθιστά τον κανόνα τυπικά έγκυρο, αλλά ουσιαστικά αδρανή, στερώντας του την κοινωνική του λειτουργία. Η αποτελεσματικότητα προσθέτει μια τρίτη, αξιολογική διάσταση: αφορά όχι απλώς την ύπαρξη ή την εφαρμογή του κανόνα, αλλά την ικανότητά του να επιτυγχάνει τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε. Ένας κανόνας μπορεί, επομένως, να είναι θεσμικά έγκυρος και να εφαρμόζεται τυπικά, αλλά αν δεν παράγει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, στερείται αποτελεσματικότητας, δηλαδή της ουσιαστικής του δικαιοπολιτικής δικαίωσης¹⁵. Πιο συγκεκριμένα, η αποτελεσματικότητα ορίζεται ως η αναλογία μέσων και σκοπών: ένας κανόνας δεν θεωρείται αποτελεσματικός απλώς λόγω της εφαρμογής του, αλλά επειδή επιτυγχάνει ουσιαστικά τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε, μετατρέποντας τη θεσμική ισχύ σε πραγματική λειτουργικότητα.

Η αποτελεσματικότητα μπορεί να συνοψιστεί ως συνάρτηση τριών παραμέτρων: του επιδιωκόμενου σκοπού, της επιλογής του κατάλληλου νομικού μέσου και της πραγματικής εφαρμογής του κανόνα, υπογραμμίζοντας ότι μόνο ο συνδυασμός αυτών εξασφαλίζει την ουσιαστική αποτελεσματικότητα¹⁶. Οι τρεις έννοιες –κύρος, εφαρμογή και αποτελεσματικότητα– συνδέονται σε ένα ενιαίο σχήμα κατανόησης της λειτουργίας του δικαίου: το κύρος θεμελιώνει τη νομιμότητα, η εφαρμογή εξασφαλίζει την πρακτική κοινωνική παρουσία του κανόνα, ενώ η αποτελεσματικότητα αξιολογεί την ικανότητά του να επιτυγχάνει τους επιδιωκόμενους σκοπούς¹⁷. Η αποτελεσματικότητα εισάγει την αξιολόγηση της κανονιστικής επιλογής, λειτουργώντας ως κριτήριο ορθότητας πέρα από την τυπική νομιμότητα. Η τριπλή διάσταση κύρος-εφαρμογή-αποτελεσματικότητα καθίσταται θεμελιώδης για την κατανόηση της νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού δικαίου, καθώς η επίτευξη των σκοπών της Ένωσης καθορίζει την πρακτική αξία και την αναγκαία εφαρμογή των κανόνων. Με άλλα λόγια, η αποτελεσματικότητα δεν περιορίζεται στην παραγωγή αποτελεσμάτων, αλλά αξιολογεί επίσης αν ο κανόνας αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την πραγμάτωση του σκοπού, λειτουργώντας έτσι ως κριτήριο ορθότητας της κανονιστικής επιλογής¹⁸. Η έννοια της αποτελεσματικότητας διαθέτει διεπιστημονικό χαρακτήρα, καθώς συνδέει νομικά, κοινωνιολογικά και θεσμικά στοιχεία. Από νωρίς, είχε επισημανθεί ότι η αποτελεσματικότητα συνδέεται άρρηκτα με το κύρος του κανόνα, υπογραμμίζοντας ότι η ισχύς μιας κανονιστικής πράξης δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένη από την πρακτική της εφαρμογή και την πραγματική της λειτουργία στην κοινωνία¹⁹.

Η εφαρμογή του κανόνα δικαίου υπερβαίνει την απλή συμμόρφωση και ενσωματώνει μια δια-

¹⁴ O. Dubos, *Travaux*, ό.π.

¹⁵ CJUE, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Υπόθεση 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

¹⁶ CJUE, *Parti écologiste “Les Verts” v. European Parliament*, Υπόθεση 294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

¹⁷ É. Dubout, *Études*, ό.π.

¹⁸ CJUE, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Υπόθεση 33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

¹⁹ CJUE, *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, Υπόθεση 45/76, ECLI:EU:C:1976:191.

δικαστική διάσταση, καθώς προϋποθέτει την ύπαρξη κατάλληλων ένδικων μέσων που επιτρέπουν στους πολίτες να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και να εξασφαλίσουν την πρακτική λειτουργία του κανόνα²⁰. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει μεταφέρει αυτές τις θεωρητικές διακρίσεις σε πρακτικό επίπεδο. Στην απόφαση *Internationale Handelsgesellschaft*, το Δικαστήριο ανέδειξε ότι το κύρος του ενωσιακού δικαίου υπερβαίνει ακόμη και συνταγματικούς κανόνες των εθνικών εννόμων τάξεων, επιβεβαιώνοντας τη θεσμική αυτονομία και την υπεροχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ενιαίου νομικού συστήματος²¹. Στην απόφαση *Simmenthal*, το ΔΕΕ ανέδειξε την έννοια της εφαρμογής του κανόνα δικαίου, επισημαίνοντας ότι τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να παραμερίζουν κάθε εθνικό κανόνα αντίθετο προς το ενωσιακό δίκαιο, ανεξαρτήτως του κύρους του σε εθνικό επίπεδο, διασφαλίζοντας έτσι την πλήρη λειτουργικότητα και πρακτική ισχύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης²². Στην απόφαση *Francovich*, το ΔΕΕ συνέδεσε την αποτελεσματικότητα με την κρατική ευθύνη, θεσπίζοντας την υποχρέωση αποζημίωσης σε περίπτωση πλημμελούς ή καθυστερημένης μεταφοράς Οδηγίας. Το Δικαστήριο τόνισε ότι το ουσιαστικό αποτέλεσμα του ενωσιακού δικαίου πρέπει να διασφαλίζεται, ακόμη και όταν το κράτος μέλος παραλείπει να εκπληρώσει την υποχρέωσή του, καθιστώντας την αποτελεσματικότητα κεντρικό στοιχείο της πρακτικής εφαρμογής²³. Συνεπώς, οι τρεις εξεταζόμενες θεωρητικές έννοιες αποκτούν συγκεκριμένη πρακτική υπόσταση στο δίκαιο της Ένωσης: το κύρος κατοχυρώνεται μέσω της υπεροχής, η εφαρμογή διασφαλίζεται μέσω της υποχρέωσης συμμόρφωσης των εθνικών δικαστηρίων, ενώ η αποτελεσματικότητα επιτυγχάνεται μέσω της παροχής ένδικης προστασίας και της θεσμοθέτησης κρατικής ευθύνης για την πλήρη πραγμάτωση των δικαιωμάτων των πολιτών.

III. Ο ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά μια *sui generis* έννομη τάξη, η οποία θεμελιώνεται στην αρχή της εφαρμογής του κανόνα δικαίου. Το δίκαιο της Ένωσης υπερβαίνει το κλασικό διεθνές δίκαιο, καθώς δεν περιορίζεται σε αμοιβαίες δεσμεύσεις των κρατών μελών, αλλά απευθύνεται άμεσα στους πολίτες και επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια την υποχρέωση εφαρμογής του. Η έννοια της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου λειτουργεί ταυτόχρονα ως θεμέλιο της εξουσίας και ως μέσο διασφάλισης της πρακτικής ισχύος του κανόνα, εξασφαλίζοντας τη λειτουργικότητα και την υπεροχή της ενωσιακής έννομης τάξης²⁴. Η αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο νομιμοποίησης. Στην υπόθεση *Les Verts*, το ΔΕΕ χαρακτήρισε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα ως «κοινότητα δικαίου», στην οποία τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα θεσμικά όργανα υπόκεινται σε συνεχή έλεγχο συμβατότητας με το δίκαιο, καθιστώντας την

²⁰ CJUE, *Factortame Ltd v. Secretary of State for Transport*, Υπόθεση C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257.

²¹ S. Xefteri, *La directive européenne, instrument juridique des autorités administratives nationales*, 2021.

²² O. Dubos/S. Xefteri, *Travaux sur l'effectivité en droit de l'Union européenne/Travaux sur la transposition des directives et l'effet utile*, 2007-2010.

²³ CJUE, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, Υπόθεση C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395.

²⁴ CJUE, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, Υπόθεση C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709.

πρακτική εφαρμογή και τη θεσμική υπεροχή αναπόσπαστα στοιχεία της λειτουργίας της Ένωσης²⁵. Η απόφαση ανέδειξε ότι η νομιμοποίηση της Ένωσης εξαρτάται από τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων της. Η πρακτική εφαρμογή του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου στηρίζεται ιστορικά σε δύο θεμελιώδεις πυλώνες: το Άμεσο Αποτέλεσμα και την Υπεροχή. Οι αρχές αυτές, όπως διαμορφώθηκαν από τη νομολογία του ΔΕΕ, συνιστούν το θεμέλιο πάνω στο οποίο οικοδομείται η πραγματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, εξασφαλίζοντας παράλληλα την αυτονομία και τη λειτουργική συνοχή της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

Η έννοια της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κανόνα στο δίκαιο της Ένωσης εμφανίζει διττή διάσταση: η ουσιαστική διάσταση εστιάζει στην ικανότητα των κανόνων να επιτυγχάνουν τους σκοπούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ η διαδικαστική διάσταση αφορά την ύπαρξη και τη λειτουργία ενδίκων μέσων που εξασφαλίζουν την πρακτική εφαρμογή τους από τους αποδέκτες του δικαίου²⁶. Η αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου συνδέεται άρρηκτα με τη νομιμοποίησή του: χωρίς την ικανότητα των κανόνων να παράγουν πρακτικά αποτελέσματα, το δίκαιο της Ένωσης κινδυνεύει να χάσει το κύρος του και να υπονομευθεί η συνοχή και η αυτονομία της ίδιας της έννομης τάξης²⁷. Η αρχή της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου συνδέεται στενά με την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης, καθώς οι ενωσιακοί κανόνες οφείλουν να εφαρμόζονται ενιαία και πλήρως σε όλα τα κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας την ενότητα και την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής έννομης τάξης²⁸. Η αποτελεσματικότητα αναδείχθηκε ως θεμελιώδης αξία του ενωσιακού δικαίου, λειτουργώντας τόσο ως θεμέλιο της εξουσίας του όσο και ως μέσο διασφάλισης της πρακτικής ισχύος των κανόνων του²⁹.

Η νομολογία του ΔΕΕ υπήρξε καθοριστική: στην απόφαση *Van Gend en Loos* το Δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα ορισμένων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, δίνοντας στους ιδιώτες τη δυνατότητα να επικαλεστούν απευθείας αυτά τα δικαιώματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων³⁰. Έτσι, η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπερβαίνει τη δέσμευση των κρατών, απαιτώντας και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών. Στην απόφαση *Costa v. ENEL* καθιερώθηκε η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι κάθε αντίθετου εθνικού κανόνα, ακόμη και συνταγματικού³¹. Στην απόφαση *Simmenthal* το ΔΕΕ θεμελίωσε την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να παραμερίζουν αυτεπαγγέλτως κάθε αντίθετη εθνική διάταξη, ακόμη και όταν αυτή είναι μεταγενέστερη, εξασφαλίζοντας την πλήρη εφαρμογή και ενιαία ισχύ του ενωσιακού δικαίου³². Με τον τρόπο αυτό, το ΔΕΕ κατέδειξε ότι η υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα λειτουργούν ως αλληλένδετοι μηχανισμοί, εξασφαλίζοντας ότι η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου υπερβαίνει τη βούληση και τη χρονική προτεραιότητα των εθνικών κανόνων. Η εφαρμογή καθίσταται έτσι όχι απλώς ζήτημα

²⁵ CJUE, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, Υπόθεση C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21.

²⁶ V. Champeil-Desplats/O. Dubos, *Travaux sur l'efficacité des normes juridiques/Travaux sur l'effectivité en droit de l'Union européenne*, 2015-2007.

²⁷ CJUE, *Köbler v. Austria*, Υπόθεση C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.

²⁸ CJUE, *Unibet (London) Ltd v. Justitiekanslern*, Υπόθεση C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163.

²⁹ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, ό.π.

³⁰ C. Mincke/F. Jullien, *Réflexions sur l'efficacité et les moyens juridiques*, ό.π., σελ. 23.

³¹ V. Champeil-Desplats/D. Déom, *Études sur l'efficacité et le droit public*, ό.π.

³² F. Ost/M. Van de Kerchove, *Études sur la validité et l'effectivité de la norme juridique*, ό.π.

συμμόρφωσης, αλλά θεμελιώδης θεσμική αναγκαιότητα για τη διατήρηση της ενότητας και συνοχής της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

Η αρχή της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου ενισχύθηκε και μέσα από τον περιορισμό της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών. Στις υποθέσεις *Rewe*³³ και *Comet*³⁴, το ΔΕΕ έθεσε δύο όρια: την αρχή της ισοδυναμίας σύμφωνα με την οποία οι εθνικοί κανόνες διαδικασίας δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκοί για τα δικαιώματα που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο και την αρχή της αποτελεσματικότητας σύμφωνα με την οποία οι διαδικαστικοί κανόνες δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των ενωσιακών δικαιωμάτων. Τέλος, στην απόφαση *Factortame* το ΔΕΕ αναγνώρισε ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να μπορούν να παρέχουν προσωρινή δικαστική προστασία, ακόμη και σε βάρος του κράτους, ώστε να διασφαλιστεί η αρχή της πλήρους χρησιμότητας του ενωσιακού δικαίου³⁵. Συνολικά, το ΔΕΕ θεσμοθέτησε την αρχή της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου ως καθοριστικό θεμέλιο που διαπερνά ολόκληρη την έννομη τάξη της Ένωσης. Η υπεροχή, το άμεσο αποτέλεσμα, η υποχρέωση παραμερισμού αντίθετων εθνικών κανόνων και οι εγγυήσεις ένδικης προστασίας συνιστούν τις πρακτικές εκφάνσεις αυτής της αρχής, διασφαλίζοντας την πλήρη λειτουργική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Συνοψίζοντας, οι αρχές του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής συγκροτούν τον πυρήνα της εφαρμογής, μετασχηματίζοντάς την από θεωρητική έννοια σε ουσιώδη προϋπόθεση για την ίδια την ύπαρξη, την ενότητα και τη συνοχή της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

IV. Η ΟΔΗΓΙΑ ΚΑΙ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η Οδηγία αναδεικνύεται ως το κύριο πεδίο εφαρμογής και ταυτόχρονα δοκιμασίας της αρχής της αποτελεσματικότητας στο ενωσιακό δίκαιο, καθώς η πραγμάτωσή της εξαρτάται από τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Οι Οδηγίες, σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣΛΕΕ, δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ενώ αφήνουν στις εθνικές αρχές την επιλογή μορφής και μέσων για την υλοποίησή τους. Σε αντίθεση με τους Κανονισμούς, οι οποίοι έχουν άμεση εφαρμογή, οι Οδηγίες απαιτούν ενεργή ενσωμάτωση στην εσωτερική έννομη τάξη για να παράγουν πλήρη νομικά αποτελέσματα, καθιστώντας τη μεταφορά τους κρίσιμο σημείο για την εξασφάλιση της πραγματικής λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης³⁶. Η πλημμελής μεταφορά, ακόμη και αν είναι μερική, δεν επαρκεί: η αρχή της πλήρους χρησιμότητας απαιτεί πλήρη και σαφή μεταφορά³⁷. Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια των κρατών· τα μέσα που επιλέγονται δεν μπορούν να θέτουν σε κίνδυνο τον σκοπό της Οδηγίας³⁸. Η μεταφορά δεν μπορεί να είναι κατ' επίφαση· πρέπει να είναι πλήρης

³³ CJUE, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Υπόθεση 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

³⁴ CJUE, *Flaminio Costa v. ENEL*, ό.π.

³⁵ CJUE, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ό.π.

³⁶ O. Dubos, *Travaux*, ό.π..

³⁷ É. Dubout, *Études*, ό.π.

³⁸ S. Xefteri, *La directive européenne*, ό.π.

και ουσιαστική ώστε οι πολίτες να απολαύσουν τα δικαιώματά τους³⁹. Η παράλειψη ή η πλημμελής μεταφορά μιας Οδηγίας δεν συνιστά απλώς τεχνικό ελάττωμα, αλλά απειλή για την ίδια την αποτελεσματικότητα του ενωσιακού κανόνα. Για τον λόγο αυτό, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέπτυξε μηχανισμούς όπως το κάθετο άμεσο αποτέλεσμα και τη σύμφωνη ερμηνεία, διασφαλίζοντας ότι οι Οδηγίες θα παραμένουν λειτουργικές και πλήρως εφαρμόσιμες εντός της εσωτερικής έννομης τάξης των κρατών μελών. Αυτό καθιστά τις Οδηγίες το πεδίο όπου η αρχή της αποτελεσματικότητας τίθεται σε πιο αυστηρή δοκιμασία. Η μεταφορά τους δεν αποτελεί απλή τυπική διαδικασία, αλλά ουσιαστική προϋπόθεση για την πραγμάτωση των σκοπών τους, καθώς η πρακτική εφαρμοσιμότητα εξαρτάται άμεσα από την έγκαιρη και πλήρη ενσωμάτωσή τους στο εσωτερικό δίκαιο⁴⁰.

Η νομολογία του ΔΕΕ υπήρξε καθοριστική: στην υπόθεση *Ratti* το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα κράτος δεν μπορεί να επικαλείται την καθυστερημένη μεταφορά μιας Οδηγίας για να στερήσει δικαιώματα από ιδιώτες· μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης προθεσμίας, οι σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες διατάξεις αποκτούν κάθετο άμεσο αποτέλεσμα, εξασφαλίζοντας την πρακτική αποτελεσματικότητα της Οδηγίας⁴¹. Στην απόφαση *Francovich* το ΔΕΕ αναγνώρισε ότι η παράλειψη μεταφοράς Οδηγίας δημιουργεί ευθύνη αποζημίωσης για το κράτος μέλος, όταν παραβιάζεται δικαίωμα που απονέμεται στους ιδιώτες⁴². Στην απόφαση *Marleasing* καθιερώθηκε η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας: τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο υπό το φως του γράμματος και του σκοπού της Οδηγίας, εξασφαλίζοντας έτσι την αρχή της πλήρους χρησιμότητας⁴³. Επιπλέον, η νομολογία συνέδεσε τη μεταφορά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: Στην απόφαση *Mangold* και στην απόφαση *Kücükdeveci* το ΔΕΕ έκρινε ότι η αρχή της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω ηλικίας δεσμεύει τα κράτη ακόμη και ανεξάρτητα από την πλήρη μεταφορά της Οδηγίας⁴⁴⁻⁴⁵. Εδώ, η αρχή της πλήρους χρησιμότητας λειτουργεί ως θεσμική εγγύηση δικαιωμάτων.

Η υποχρέωση μεταφοράς των Οδηγιών δεν αποτελεί απλώς τυπική διαδικασία, αλλά ουσιαστική έκφραση της αρχής της αποτελεσματικότητας, εξασφαλίζοντας ότι η δεσμευτικότητα της Οδηγίας θα αποτυπωθεί σε πραγματικά αποτελέσματα για τους πολίτες. Με αυτόν τον τρόπο, οι Οδηγίες καταδεικνύουν πώς η θεωρητική σύνδεση των εννοιών του κύρους του κανόνα δικαίου, της εφαρμογής του και της αποτελεσματικότητας αποκτά πρακτική διάσταση: το κύρος κατοχυρώνεται μέσω της δεσμευτικότητας που απορρέει από το πρωτογενές δίκαιο, η εφαρμογή εξαρτάται από την έγκαιρη και πλήρη μεταφορά τους, ενώ η αποτελεσματικότητα διασφαλίζεται μέσω του άμεσου αποτελέσματος, της σύμφωνης ερμηνείας και της κρατικής ευθύνης. Η μεταφορά, συνεπώς, συνιστά ουσιαστική επιταγή της αποτελεσματικότητας, που απαιτεί πλήρη νομική ακρίβεια ώστε το κύρος της Οδηγίας να μετατραπεί σε πραγματική και πλήρη λειτουργική αποτελεσματικότητα.

³⁹ CJUE, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, ό.π.

⁴⁰ CJUE, *Francovich and Bonifaci v. Italy*, ό.π.

⁴¹ CJUE, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, ό.π.

⁴² CJUE, *Francovich and Bonifaci v. Italy*, ό.π.

⁴³ O. Dubos/S. Xefteri, *Travaux*, ό.π.

⁴⁴ CJUE, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, ό.π.

⁴⁵ CJUE, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, ό.π.

V. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας υπερβαίνει τον ρόλο ενός απλού εργαλείου ερμηνείας, καθώς έχει αναδειχθεί σε θεμελιώδη λειτουργικό κανόνα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, όπως αντανάκλαται εμμέσως στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ μέσω της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας. Συγκεκριμένα, η αρχή αυτή συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο της νομολογίας του ΔΕΕ και λειτουργεί ως μηχανισμός ενίσχυσης της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει στη θεσμική θεμελίωση της αρχής, στους μηχανισμούς που διασφαλίζουν την εφαρμογή της και στους περιορισμούς που επιβάλλει στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών. Η βασική ιδέα είναι ότι οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την πλήρη πραγμάτωση των σκοπών τους και να αποτρέπει την ακύρωση της πρακτικής τους αποτελεσματικότητας⁴⁶. Η έννοια αυτή, με καταβολές στο διεθνές δίκαιο (*ut res magis valeat quam pereat*), απέκτησε στο ενωσιακό δίκαιο συνταγματικό βάρος, καθώς το ΔΕΕ την θεμελίωσε στην υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ. Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας λειτουργεί έτσι ως κρίσιμος σύνδεσμος μεταξύ του κύρους του ενωσιακού δικαίου και της πρακτικής εφαρμογής του εντός των εθνικών εννόμων τάξεων, εξασφαλίζοντας ότι οι διατάξεις της Ένωσης παράγουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα στην πραγματικότητα.

Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας είναι θεμελιώδης: οι κανόνες της Ένωσης δεν πρέπει να μένουν γράμμα κενό αλλά να αποκτούν πρακτική αποτελεσματικότητα⁴⁷. Χρησιμοποιείται ως βάση για την υπεροχή, το άμεσο αποτέλεσμα και την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας⁴⁸. Εκδηλώνεται νομολογιακά μέσα από τρεις κύριους μηχανισμούς: (α) τη σύμφωνη ερμηνεία, (β) την κρατική ευθύνη για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου και (γ) τον περιορισμό της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, ώστε η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου να παραμένει πλήρης και ομοιόμορφη. Συνδέεται άμεσα με την προστασία δικαιωμάτων: η μεταφορά και εφαρμογή των κανόνων πρέπει να διασφαλίζει πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων των ιδιωτών⁴⁹, ενώ η συμμόρφωση πρέπει να είναι σαφής και διαφανής, αποκλείοντας κάθε κατ' επιφάση εφαρμογή⁵⁰. Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας χρησιμοποιείται από το ΔΕΕ με τρεις βασικούς τρόπους: για την ερμηνεία των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, για την επιβολή υποχρεώσεων στα κράτη μέλη και για τη διαμόρφωση αρχών που δεν προκύπτουν ρητά από τις Συνθήκες. Η εξέλιξή της μέσα από τη νομολογία υπήρξε σταδιακή αλλά συνεκτική. Στην υπόθεση *Van Gend en Loos* καθιερώθηκε η έννοια του άμεσου αποτελέσματος, επιτρέποντας στους πολίτες να επικαλούνται απευθείας το ενωσιακό δίκαιο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Με την απόφαση *Costa v. ENEL* θεμελιώθηκε η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με την οποία οι κανόνες της Ένωσης υπερισχύουν κάθε αντίθετης εθνικής διάταξης. Η νομολογία *Simmenthal*

⁴⁶ CJUE, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, ό.π.

⁴⁷ O. Dubos, *Travaux*, ό.π.

⁴⁸ É. Dubout, *Études*, ό.π.

⁴⁹ S. Xefteri, *La directive européenne*, ό.π.

⁵⁰ V. Champeil-Desplats/O. Dubos, *Travaux*, ό.π.

ενίσχυσε περαιτέρω την υπεροχή, επιβάλλοντας στα εθνικά δικαστήρια την υποχρέωση παραμερισμού κάθε αντίθετου κανόνα. Η απόφαση *Marleasing* εισήγαγε την αρχή της σύμφωνης ερμηνείας, υποχρεώνοντας τα εθνικά δικαστήρια να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο υπό το φως των Οδηγιών. Με την υπόθεση *Factortame* καθιερώθηκε η υποχρέωση παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας ακόμη και έναντι κρατικών νομοθετικών πράξεων. Η απόφαση *Francovich* αναγνώρισε την κρατική ευθύνη για ζημίες που προκύπτουν από την παράλειψη μεταφοράς Οδηγίας, ενώ η απόφαση *Köbler* διεύρυνε το πεδίο της ευθύνης, επισημαίνοντας ότι κράτος μπορεί να ευθύνεται ακόμη και για λανθασμένες αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων. Μέσα από αυτή τη νομολογία, η αρχή της πλήρους χρησιμότητας λειτουργεί ως θεμέλιο για την πρακτική εφαρμογή, την υπεροχή και την αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου, συνδέοντας το κύρος των κανόνων με την πραγματική λειτουργία τους στα κράτη μέλη⁵¹.

Η πορεία αυτή καταδεικνύει πώς το ΔΕΕ δημιούργησε σταδιακά έναν συνεκτικό μηχανισμό που διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα, την υπεροχή και την προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας χρησιμοποιήθηκε επίσης για τον περιορισμό της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών: στην απόφαση *Rewe-Zentralfinanz*, το Δικαστήριο τόνισε ότι οι εθνικοί κανόνες διαδικασίας δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση δικαιωμάτων που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε και η απόφαση *Unibet*, όπου το ΔΕΕ επισήμανε ότι τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση να παρέχουν επαρκή ένδικα βοηθήματα ώστε να εξασφαλίζεται η πλήρης άσκηση των ενωσιακών δικαιωμάτων. Με αυτό τον τρόπο, η αρχή της πλήρους χρησιμότητας ενισχύει την πρακτική ισχύ του δικαίου της Ένωσης και διασφαλίζει ότι η εφαρμογή του δεν περιορίζεται από υπερβολικούς ή δυσανάλογους εθνικούς περιορισμούς⁵². Εδώ, η αρχή της πλήρους χρησιμότητας συνδέεται άμεσα με το θεμελιώδες δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, υπογραμμίζοντας ότι δεν πρόκειται απλώς για τεχνικό εργαλείο εφαρμογής, αλλά για μια γενική αρχή που θεμελιώνει τη νομιμοποίηση του δικαίου της Ένωσης. Όπως επισημαίνει ο Dubos, η αρχή αυτή λειτουργεί ως «ο μηχανισμός με τον οποίο το ΔΕΕ διασφαλίζει την υπεροχή, το άμεσο αποτέλεσμα και τη συνοχή του δικαίου της Ένωσης», εξασφαλίζοντας ότι οι κανόνες της Ένωσης δεν παραμένουν κενό γράμμα, αλλά αποκτούν πλήρη πρακτική ισχύ και προστασία για τους πολίτες⁵³. Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας υπερβαίνει τον στενά τεχνικό χαρακτήρα κανόνα εφαρμογής: λειτουργεί ως συνταγματική εγγύηση της ενότητας και της αυτονομίας του ενωσιακού δικαίου, μετατρέποντας τις υποχρεώσεις των κρατών σε ουσιαστικά δικαιώματα για τους πολίτες και συνδέοντας την αποτελεσματικότητα με την ίδια τη νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Με αυτό τον τρόπο, η αρχή διασφαλίζει ότι οι κανόνες της Ένωσης δεν παραμένουν κενό γράμμα, αλλά αποκτούν πρακτική ισχύ και διαρκή εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη.

⁵¹ CJUE, *Köbler v. Austria*, ό.π.

⁵² CJUE, *Unibet (London) Ltd v. Justitiekanslern*, ό.π.

⁵³ O. Dubos, *Travaux*, ό.π.

VI. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (2018-2024)

Η τελευταία εξαετία υπήρξε περίοδος οξυμένων προκλήσεων για την αποτελεσματικότητα και την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου. Οι προκλήσεις αυτές δεν προήλθαν από εξωτερικούς παράγοντες, αλλά από τον ίδιο τον πυρήνα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης: τα εθνικά δικαστήρια και, ιδίως, τα συνταγματικά δικαστήρια των κρατών μελών. Ο «συνταγματικός πλουραλισμός» –που επί δεκαετίες λειτούργησε ως πλαίσιο διαλόγου και αμοιβαίας αναγνώρισης μεταξύ εθνικών και ενωσιακών εννόμων τάξεων– μετατράπηκε σταδιακά σε πεδίο έντασης και ανοιχτής αντιπαράθεσης με την αρχή της υπεροχής. Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τρεις καθοριστικές εκφάνσεις αυτής της κρίσης: την αμφισβήτηση της ενωσιακής διαιτητικής δικαιοδοσίας στην υπόθεση *Achmea*, τη ρήξη στις σχέσεις με το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στην υπόθεση *Weiss*, και την ευθεία αμφισβήτηση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου από το πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο⁵⁴. Επιπλέον, το κεφάλαιο διαρθρώνεται σε τρεις επιμέρους ενότητες: η πρώτη εξετάζει την προάσπιση της αυτονομίας του ενωσιακού δικαίου μέσα από την απόφαση *Achmea*, η δεύτερη αναλύει την κρίση της αναλογικότητας στην υπόθεση *Weiss* και τη σύγκρουση με το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, ενώ η τρίτη εστιάζει στην ανοιχτή αμφισβήτηση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου από τα συνταγματικά δικαστήρια της Πολωνίας και της Ρουμανίας.

Πιο συγκεκριμένα, η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Slovak Republic v Achmea* (C-284/16, 2018) αποτέλεσε καμπή στην προστασία της αυτονομίας της ευρωπαϊκής έννομης τάξης⁵⁵. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ρήτρες διαιτησίας επενδυτικών διαφορών σε διμερείς συμφωνίες προστασίας επενδύσεων (BITs) μεταξύ κρατών μελών είναι ασυμβίβαστες με το δίκαιο της Ένωσης⁵⁶. Το σκεπτικό του στηρίχθηκε στην ανάγκη διαφύλαξης της ενότητας και της αυτονομίας του ενωσιακού δικαίου⁵⁷. Η κρισιμότητα της απόφασης έγκειται στο γεγονός ότι τα διαιτητικά δικαστήρια, παρόλο που μπορούν να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν κανόνες ενωσιακού δικαίου, δεν αποτελούν μέρος του δικαστικού συστήματος της Ένωσης και επομένως δεν υπάγονται στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι στερούνται της δυνατότητας προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΕ, υπονομεύοντας τη συνοχή και την ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου⁵⁸.

Το Δικαστήριο τόνισε ότι η διαιτητική διαδικασία «δεν διασφαλίζει ότι οι διαφορές στις οποίες εμπλέκεται η ερμηνεία ή η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου θα κρίνονται ή θα μπορούν να ελεγχθούν από αρμόδιο δικαστήριο εντός του δικαστικού συστήματος της ΕΕ». Με τον τρόπο αυτό, το ΔΕΕ προστάτευσε όχι μόνο τη θεωρητική υπεροχή, αλλά και την πρακτική αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου, ιδίως σε ζητήματα επενδυτικής προστασίας. Η απόφαση είχε εκτεταμένες

⁵⁴ C. Barnard, *End of the road? German Constitutional Court closes Achmea chapter*, Wolters Kluwer Arbitration Blog 06.03.2020.

⁵⁵ CJEU, *Slovak Republic v Achmea BV* (Case C-284/16, 6 March 2018).

⁵⁶ Linklaters, *CJEU judgment in Slovak Republic v Achmea BV: intra-EU BITs incompatible with EU law*, ArbitrationLinks Blog 2018.

⁵⁷ L. Ankersmit, *Achmea: The beginning of the end for ISDS in and with Europe*, IISD Investment Treaty News 24.04.2018.

⁵⁸ European University Institute, *CJC Database – Achmea materials*, 2021.

συνέπειες, επηρεάζοντας τις 196 διμερείς συμφωνίες προστασίας επενδύσεων μεταξύ κρατών μελών, και αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο το ΔΕΕ χρησιμοποιεί την αρχή της πλήρους χρησιμότητας για την προστασία της θεσμικής ακεραιότητας της ευρωπαϊκής έννομης τάξης⁵⁹.

Όπως επισημαίνει ο Paul Craig, πρόκειται για καθοριστική επιβεβαίωση της θεσμικής αυτονομίας και της ενιαίας έννομης τάξης. Επιπλέον, η *Achmea* συμβάλλει ουσιαστικά στην αρχή της αποτελεσματικότητας, καθώς η προστασία της ενότητας του δικαίου της ΕΕ αποτελεί προϋπόθεση για την πρακτική εφαρμογή του σε όλα τα κράτη μέλη, διασφαλίζοντας ότι η ενωσιακή έννομη τάξη μπορεί να λειτουργεί πλήρως και αποτελεσματικά χωρίς να θίγεται η δικαστική της αυτονομία. Η *Achmea* λειτουργεί, συνεπώς, ως θεσμική επιβεβαίωση της πρακτικής αποτελεσματικότητας, εδραιώνοντας τη δυνατότητα των ενωσιακών κανόνων να παράγουν ενεργά και δεσμευτικά αποτελέσματα σε εθνικό επίπεδο και διατηρώντας τη συνοχή και ενότητα του δικαίου της Ένωσης.

Στη συνέχεια, η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Weiss* (C-493/17) σηματοδότησε μια ιστορική στιγμή στις σχέσεις μεταξύ του ΔΕΕ και των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων⁶⁰. Το ΔΕΕ, ακολουθώντας τη γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα, έκρινε ότι το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων του Δημοσίου Τομέα (Public Sector Purchase Programme – PSPP) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) δεν παραβίαζε τις Συνθήκες –ούτε ως προς την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης (άρθρο 123 ΣΛΕΕ) ούτε ως προς την αρχή της αναλογικότητας⁶¹. Ωστόσο, το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (BVerfG), σε πρωτοφανή κίνηση στις 5 Μαΐου 2020, κήρυξε την απόφαση του ΔΕΕ *ultra vires* και μη εφαρμοστέα στη Γερμανία. Το BVerfG επέκρινε το ΔΕΕ για «αυθαίρετη κρίση» και ανεπαρκή αιτιολογία στην αξιολόγηση της αναλογικότητας, θεωρώντας ότι άσκησε έλεγχο υπερβολικά περιορισμένου βάθους⁶².

Η απόφαση *Weiss* σηματοδότησε τη μετάβαση από τον διαλογικό στον ανταγωνιστικό συνταγματικό πλουραλισμό, όπου τα εθνικά δικαστήρια διεκδικούν την «τελευταία λέξη» έναντι του ΔΕΕ⁶³. Η υπόθεση ανέδειξε τη σύγκρουση μεταξύ της ευρωπαϊκής δημοκρατικής νομιμοποίησης, όπως εκφράζεται μέσω του ΔΕΕ, και της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας, όπως προστατεύεται από το BVerfG. Όπως επισημαίνουν οι Walker και Anbelj, η *Weiss* εγκαινίασε την εποχή του ανταγωνιστικού πλουραλισμού, όπου η προηγούμενη συνεργατική σχέση των δικαστηρίων μετατρέπεται σε ανοιχτή θεσμική αντιπαράθεση⁶⁴. Στο πλαίσιο αυτό, η υπόθεση *Weiss* αναδεικνύει τα όρια της αποτελεσματικότητας: η πλήρης χρησιμότητα του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την πολιτική αποδοχή της υπεροχής του από τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια. Η αποτελεσματικότητα αποκτά πολιτικο-θεσμική διάσταση, καθιστώντας τη νομιμοποίηση της Ένωσης αναγκαίο συμπλήρωμα της νομικής υπεροχής. Έτσι, η *Weiss* καταδεικνύει ότι η διασφάλιση της

⁵⁹ ΔΕΕ, 6 Μαρτίου 2018, *Slovak Republic κατά Achmea BV*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158.

⁶⁰ CJEU, *Weiss and Others* (Case C-493/17, 11 December 2018).

⁶¹ European Central Bank, *Public Sector Purchase Programme (PSPP) – Legal framework and CJEU judgment*, 2018.

⁶² Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Judgment of 5 May 2020, 2 BvR 859/15 et al.

⁶³ M. Wendel, *Paradoxes of Ultra Vires Review: The Weiss Judgment of the German Constitutional Court*, *German Law Journal* 2020.

⁶⁴ N. Walker/M. Anbelj, *The Uneasy Relationship Between Constitutional Pluralism and the Rule of Law: Lessons from Weiss*, *European Constitutional Law Review* 2021.

effectivité δεν εξαντλείται στην τυπική εφαρμογή των κανόνων, αλλά απαιτεί συνθετική πολιτική και θεσμική δέσμευση.

Η Weiss καθιστά σαφές ότι η αυτονομία και η ενότητα του ενωσιακού δικαίου είναι αλληλένδετες με την πολιτική νομιμοποίηση, και ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης εξαρτάται από την ικανότητα υπέρβασης των εθνικών συνταγματικών αντιστάσεων μέσω διαλόγου και συνεργασίας, διατηρώντας παράλληλα την ουσιαστική λειτουργικότητα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

Η πιο ανοιχτή πρόκληση στην αρχή της υπεροχής προήλθε από το πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο στις 7 Οκτωβρίου 2021, με την απόφασή του στην υπόθεση K 3/21. Το δικαστήριο κήρυξε «ασυμβίβαστα» με το πολωνικό Σύνταγμα τα άρθρα 1, 4 παρ. 3 και 19 παρ. 1 ΣΕΕ⁶⁵. Ειδικότερα, έκρινε ότι: τα άρθρα 1 και 4 παρ. 3 ΣΕΕ επιτρέπουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση να υπερβαίνει τις εξουσίες που της μετέφερε η Πολωνία· η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 19 παρ. 1 ΣΕΕ παρέχει τη δυνατότητα παραγνώρισης του πολωνικού Συντάγματος και ανατροπής αποφάσεων του Συνταγματικού Δικαστηρίου· και τα άρθρα 19 παρ. 1 και 2 ΣΕΕ δίνουν στα ευρωπαϊκά δικαστήρια εξουσία αθέμιτης ακύρωσης συνταγματικών διατάξεων και έλεγχο της διαδικασίας διορισμού δικαστών.

Η απόφαση αυτή σηματοδοτεί ανοιχτή αμφισβήτηση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και αναδεικνύει τον συνεχιζόμενο «συνταγματικό πλουραλισμό», όπου η εφαρμογή της αρχής της υπεροχής εξαρτάται πλέον από τη στάση των εθνικών δικαστικών αρχών και τη δυνατότητα συνύπαρξης μεταξύ ενωσιακής και εθνικής συνταγματικής τάξης. Η απόφαση αυτή συνιστά άμεση πρόκληση για την αρχή της υπεροχής και θέτει σε δοκιμασία την ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης επισήμαναν ότι η απόφαση απειλεί την αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου στο εσωτερικό των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέβαλε περιοδικό πρόστιμο ύψους 1.000.000 ευρώ ημερησίως στην Πολωνία για μη συμμόρφωση.

Η εξέλιξη αυτή αναδεικνύει το πολιτικό βάθος της έννοιας της αποτελεσματικότητας: η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου προϋποθέτει την πλήρη αποδοχή του ως ανώτερου από όλες τις εθνικές πηγές δικαίου. Όταν η αποδοχή αυτή αμφισβητείται σε συνταγματικό επίπεδο, η ίδια η νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης τίθεται υπό αμφισβήτηση. Παρόμοιες εντάσεις έχουν παρατηρηθεί και σε άλλα κράτη μέλη, ιδιαίτερα στη Ρουμανία, όπου το Συνταγματικό Δικαστήριο ανέπτυξε νομολογία που αμφισβητεί τη δεσμευτικότητα αποφάσεων του ΔΕΕ, ιδίως σε θέματα δικαστικής ανεξαρτησίας. Σύμφωνα με την ερμηνεία του, το Σύνταγμα «δεν παραχωρεί στο ενωσιακό δίκαιο υπεροχή έναντι του ρουμανικού Συντάγματος, με αποτέλεσμα το εθνικό δικαστήριο να μην έχει εξουσία να εξετάσει τη συμβατότητα μιας διάταξης με το ενωσιακό δίκαιο όταν αυτή έχει κριθεί συνταγματική»⁶⁶.

Γίνεται αντιληπτό ότι οι πρόσφατες αποφάσεις εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων αναδεικνύουν τα όρια της αρχής της πλήρους χρησιμότητας ως μηχανισμού διασφάλισης της αποτελε-

⁶⁵ Polish Constitutional Tribunal, Judgment of 7 October 2021, Case K 3/21.

⁶⁶ Romanian Constitutional Court, Decision 1466/2019.

σματικότητας του ενωσιακού δικαίου. Όπως επισημαίνει ο Paul Craig, η υπόθεση *Achmea* ενίσχυσε την αυτονομία του ενωσιακού δικαίου, λειτουργώντας ως θεσμικό αντίβαρο έναντι του εθνικού κατακερματισμού και υπογραμμίζοντας ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων προϋποθέτει τόσο τη νομική υπεροχή όσο και την πολιτική αποδοχή από τα κράτη μέλη⁶⁷. Αντίθετα, όπως επισημαίνουν οι Walker και Avbelj, οι αποφάσεις *Weiss* και *K 3/21* ανέδειξαν τη μετάβαση από έναν «συνεργατικό» σε έναν «ανταγωνιστικό» συνταγματικό πλουραλισμό, όπου η αρχή της πλήρους χρησιμότητας υποχωρεί μπροστά στην επίκληση της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών μελών, αναδεικνύοντας τις έντονες πολιτικο-θεσμικές προκλήσεις για την εφαρμογή και τη νομιμοποίηση του ενωσιακού δικαίου⁶⁸. Τέλος, ο Habermas προειδοποιεί ότι αυτή η μετάπτωση εγκυμονεί κρίση νομιμοποίησης για το ευρωπαϊκό εγχείρημα συνολικά⁶⁹. Η παραδοσιακή τεχνική ερμηνεία της αρχής της πλήρους χρησιμότητας αποδεικνύεται ανεπαρκής όταν το επίδικο μετατοπίζεται από την εφαρμογή συγκεκριμένων κανόνων στη θεμελιώδη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η αμφισβήτηση της υπεροχής από τα δικαστήρια της Γερμανίας, της Πολωνίας και της Ρουμανίας σηματοδοτεί τη μετάβαση από έναν «συνεργατικό» σε έναν «ανταγωνιστικό» συνταγματικό πλουραλισμό. Η «συνταγματική ταυτότητα» μετατρέπεται από εργαλείο διαλόγου σε μηχανισμό αντίστασης, υπονομεύοντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη που συνιστά το θεμέλιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η αποτελεσματικότητα αποκτά πλέον σαφώς πολιτική διάσταση: δεν αρκεί η νομοτεχνική επιβολή της υπεροχής, αλλά απαιτείται ισορροπία μεταξύ ενωσιακής αυτονομίας και εθνικής συνταγματικής αυτοδιάθεσης. Η διατήρηση της αποτελεσματικότητας προϋποθέτει την αναγνώριση ότι η νομιμοποίηση του ενωσιακού δικαίου εξαρτάται από την αποδοχή του ως κοινής συνταγματικής δέσμευσης και όχι ως εξωγενούς επιβολής. Έτσι, η έννοια της αποτελεσματικότητας αναδεικνύεται σε πολυεπίπεδη κατηγορία: η νομική αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου πλέον εξαρτάται από την πολιτική αποδοχή της υπεροχής του σε εθνικό επίπεδο. Η αρχή της «πλήρους χρησιμότητας» δεν επαρκεί ως τεχνική ερμηνευτική αρχή, αλλά οφείλει να συνδυάζεται με τη νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού συνταγματισμού στο εσωτερικό των κρατών μελών.

VII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα μελέτη ανέδειξε την κεντρική θέση της έννοιας της αποτελεσματικότητας στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, υπογραμμίζοντας τον τρόπο με τον οποίο η αρχή της πλήρους χρησιμότητας μετατρέπει το κύρος ενός κανόνα δικαίου σε ουσιαστική εφαρμογή και πρακτικά δικαιώματα για τους πολίτες. Η αποτελεσματικότητα δεν αποτελεί απλώς μέτρο συμμόρφωσης ή τεχνική εφαρμογής· λειτουργεί ως θεμελιώδες κριτήριο νομιμοποίησης και ορθότητας της κανονιστικής επιλογής, καθορίζοντας την ικανότητα ενός κανόνα να επιτυγχάνει τον επιδιωκόμενο σκοπό του.

Η τριάδα κύρος-εφαρμογή-αποτελεσματικότητα αποκτά στην Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργικό

⁶⁷ P. Craig, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 2020.

⁶⁸ N. Walker/M. Avbelj, *The European Union's Constitutional Pluralism: The Dialogue between Constitutional Courts*, 2021.

⁶⁹ J. Habermas, *The Legitimation Crisis of the European Union*, 2017.

πυρήνα: το κύρος θεμελιώνεται στη δυνατότητα ουσιαστικής εφαρμογής, η εφαρμογή αξιολογείται με κριτήριο την αποτελεσματικότητα, και η αποτελεσματικότητα αποτελεί τον τελικό δείκτη πραγμάτωσης των στόχων της Ένωσης. Η νομολογία *Francovich* καθιέρωσε την κρατική ευθύνη ως μέσο υπερκάλυψης των κενών που προέκυπταν από την έλλειψη άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών, ενώ οι υποθέσεις *Rewe/Comet* και *Factortame* απέδειξαν ότι η αποτελεσματικότητα περιορίζει τη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών, εξασφαλίζοντας την άσκηση ενωσιακών δικαιωμάτων ακόμη και μέσω παραμερισμού αντίθετων εθνικών κανόνων.

Η κρίση νομιμοποίησης, όπως αναδεικνύεται στη νομολογία *Weiss* και στις αποφάσεις του πολωνικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, επιβεβαιώνει ότι η αποτελεσματικότητα δοκιμάζεται πλέον σε πολιτικό και συνταγματικό επίπεδο. Ο «ανταγωνιστικός» συνταγματικός πλουραλισμός αναδεικνύει ότι η υπεροχή δεν μπορεί να νοηθεί μονομερώς· η αποτελεσματικότητα καθίσταται δείκτης αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνθετικής συνταγματικής δέσμευσης, προϋποθέτοντας διάλογο μεταξύ εθνικών και ενωσιακών δικαστηρίων.

Η πλήρης αποτελεσματικότητα απαιτεί σύνθεση νομικού και πολιτικού πλαισίου: η εφαρμογή των κανόνων εξαρτάται τόσο από την ουσιαστική αποτελεσματικότητα όσο και από την πολιτική βούληση των κρατών μελών να διαχειριστούν συγκρούσεις συνταγματικής ταυτότητας μέσω συνεργασίας. Η αρχή της πλήρους χρησιμότητας λειτουργεί ως ακρογωνιαίος λίθος, μετατρέποντας το κύρος σε ενεργά δικαιώματα, διασφαλίζοντας την εφαρμογή και παράγοντας ουσιαστική νομιμοποίηση.

Η θεωρητική διάσταση της αποτελεσματικότητας παράγει νέο επιστημονικό λόγο: η έννοια αυτή επιτρέπει την ανασύνθεση της υπεροχής στο πλαίσιο συνταγματικού πλουραλισμού, καθιστά δυνατή την υπέρβαση εθνικών εμποδίων χωρίς ακύρωση της συνταγματικής αυτονομίας και καθορίζει τη στρατηγική ανθεκτικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αποτελεσματικότητα, ως θεμελιώδης έννοια, μετατρέπει πολιτικο-θεσμικές προκλήσεις σε λειτουργικά αποτελέσματα, καθιστώντας την ουσιαστικό δείκτη βιωσιμότητας, νομιμοποίησης και ολοκληρωτικής εφαρμογής των ενωσιακών στόχων. □

ΑΥΤΟΜΑΤΗ ΤΙΜΑΡΙΘΜΙΚΗ ΑΝΑΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ: ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΝΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ζήτημα της καθολικής επιβολής αυτόματης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής (ΑΤΑ) σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου επανέρχεται κατά καιρούς στον δημόσιο διάλογο της Κυπριακής Δημοκρατίας, με κομβικό ερώτημα τη συνταγματική της συμβατότητα. Έχει ήδη υποστηριχθεί η άποψη ότι η νομοθετική επιβολή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου θα μπορούσε να κριθεί ως παραβίαση του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι ελευθέρως. Το παρόν άρθρο επιχειρεί αφενός να διερευνήσει κατά πόσο η θέση αυτή ευσταθεί και αφετέρου τις δυνατότητες δικαιολόγησης της καθολικής επιβολής ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπό το πρίσμα μίας συστηματικής ανάγνωσης του Συντάγματος με έμφαση στην προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, καθώς και της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Στόχος του άρθρου δεν είναι η πολιτική αξιολόγηση ενός τέτοιου μέτρου, αλλά η ανάδειξη των ερμηνευτικών επιλογών που εγείρει το ζήτημα στο συνταγματικό επίπεδο.

Κρίτων Διονυσίου

Δικηγόρος,
Λέκτορας Νομικής στο
Πανεπιστήμιο Λεμεσού

ABSTRACT

The question of whether the Cost-of-Living Adjustment (ΑΤΑ/COLA) can be universally imposed on existing private-law employment contracts periodically resurfaces in public debate in the Republic of Cyprus, with the central issue being its compatibility with the Constitution. It has already

* Θερμές ευχαριστίες στον Δρ. Πέτρο Κωνσταντινίδη και στη Θεογονωσία Κουσιή για τις εποικοδομητικές τους παρατηρήσεις

been suggested that the legislative imposition of COLA on such contracts may infringe the freedom to enter into agreements. This article seeks, first, to examine the soundness of that claim and, second, to explore whether the universal application of COLA to existing private-law employment relationships can be justified through a systematic reading of the Constitution, with particular emphasis on the protection of property rights and the assurance of a decent standard of living. The purpose here is not to offer a political assessment of the measure, but to illuminate the interpretative choices that arise at the constitutional level.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΑΤΑ συνιστά μηχανισμό προσαρμογής των μισθών και των συντάξεων, ανάλογα με τις μεταβολές του τιμαρίθμου, δηλαδή του γενικού δείκτη τιμών καταναλωτή¹. Χρησιμοποιείται και από κράτη μέλη της ΕΕ, ενίοτε μάλιστα μέσω ρητών νομοθετικών διατάξεων, οι οποίες παρεισφρεύουν σε συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου και οδηγούν σε αύξηση των μισθών². Στόχος του θεσμού είναι η διατήρηση της αγοραστικής δύναμης των εργαζομένων, ώστε οι αποδοχές τους να παραμένουν σε αντιστοιχία με το κόστος αγαθών και υπηρεσιών και να μην μειώνεται η πραγματική τους αξία από τον πληθωρισμό³. Με άλλα λόγια, η ΑΤΑ λειτουργεί ως ασπίδα έναντι της απομείωσης του πραγματικού εισοδήματος, εξασφαλίζοντας κοινωνική συνοχή και οικονομική ασφάλεια⁴.

Υπάρχουν, βεβαίως, και εκείνοι που προβάλλουν την άποψη ότι η ΑΤΑ μειώνει την ανταγωνιστικότητα και ενέχει τον κίνδυνο διακυμάνσεων στους μισθούς, με δυσμενείς συνέπειες για την οικονομία και τα δημόσια οικονομικά⁵.

Ωστόσο, η σημασία της ΑΤΑ δεν είναι αποκλειστικά οικονομική. Ο πληθωρισμός και, γενικότερα, η συνεχής αύξηση του κόστους ζωής έχουν ήδη αναθεί σε ζήτημα εντόνου ακαδημαϊκού και νομικού ενδιαφέροντος, καθώς οι επιπτώσεις τους δεν εξαντλούνται στη σφαίρα της οικονομικής πραγματικότητας, αλλά αγγίζουν τον ίδιο τον τρόπο άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών⁶. Το μείζον ερώτημα που εγείρεται είναι εάν και σε ποιο βαθμό οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ελευθερίες και δικαιώματα μπορούν να λειτουργήσουν ως κανονιστικά στηρίγματα,

¹ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, *Πληθωρισμός και Τιμές Καταναλωτή*, 2025, διαθέσιμο στο [link](#).

² Eurostat, *Labour cost index – recent trends (Statistics Explained) September 2025*, διαθέσιμο στο [link](#). European Central Bank, *Wage Indexation Mechanisms in Euro Area Countries*, Monthly Bulletin, May 2008, Box 5, διαθέσιμο στο [link](#). C. Leventi/A. Mazzon/F. Orlandi, *Indexing wages to inflation in the EU: fiscal drag and benefit erosion effects*, EUROMOD Working Paper Series EM2/24, 2024.

³ Άρθρο 65, Σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, αρ. 102 περί ελαχίστων προτύπων κοινωνικής ασφάλισης.

⁴ Βλ. Συμβούλιο της Επικρατείας της Ελλάδας 166-169/1995, 161/1995, 294/1993, 4457/1986.

⁵ Ενδεικτικά βλ. Ch. de Beauafort et al., *Wage Indexation in a Cost-of-Living Crisis: Corrective versus Discretionary Fiscal Policies*, 2025. A. Geis, *Wage Indexation and International Competitiveness in Belgium: An Uneasy Coexistence*, IMF Selected Issues Paper No 23/015 2023. G. Bijmens, *Does Automatic Wage Indexation Destroy Jobs? A Study*, PLoS ONE 2023.

⁶ Βλ. A. Nolan, *Human rights and the cost-of-living crisis*, Netherlands Quarterly of Human Rights, 41(1) 2023, σελ. 3-12. I. Leijten, *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*, 2018.

ικανά να αντισταθμίσουν ή να αμβλύνουν τις αρνητικές συνέπειες που η πληθωριστική πίεση συνεπάγεται για τους πολίτες.

Το ερώτημα, συνεπώς, δεν είναι μόνο εάν η επιβολή της ΑΤΑ ενδείκνυται οικονομικά, αλλά και εάν, και υπό ποιους όρους, είναι συνταγματικά επιτρεπτή. Το ερώτημα αυτό προκύπτει κατ' εξοχήν και στην Κυπριακή Δημοκρατία, όπου έχουν εκφρασθεί διαφορετικές απόψεις ως προς τη συμβατότητα της επιβολής της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις με το Σύνταγμα.

Η δικανική πρόκληση στο πιο πάνω ζήτημα είναι προφανής. Οι συμβάσεις, ως εκδήλωση της ελευθερίας του συμβάλλεσθαι, διαμορφώνουν ένα πλέγμα έννομων σχέσεων που δεν είναι αυτόνομο ότι μπορούν να τροποποιούνται μονομερώς με μεταγενέστερη νομοθετική επέμβαση. Εδώ ακριβώς έγκειται η σύγκρουση ανάμεσα στην επιταγή κοινωνικής προστασίας, που δικαιολογεί την ύπαρξη της ΑΤΑ, και στην ανάγκη διασφάλισης της ασφάλειας των συναλλαγών και του σεβασμού της ιδιωτικής αυτονομίας.

Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η επιβολή της ΑΤΑ, όπως κάθε θεσμός που ρυθμίζει ιδιωτικές σχέσεις εργασίας, λειτουργεί μέσα σε ένα συνταγματικό πλαίσιο. Το Σύνταγμα δεν είναι αδιάφορο για τέτοια ζητήματα. Αντιθέτως, προσφέρει τα κριτήρια ερμηνείας ώστε να αξιολογηθεί εάν και πώς η μεταγενέστερη θεσμοθέτηση της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αποτελεί μέτρο συμβατό με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη ελευθερία των συμβάσεων, την προστασία της ιδιοκτησίας και άλλων θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων.

Με βάση τα πιο πάνω, σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η αξιολόγηση του ζητήματος αυτού, αναδεικνύοντας τη συνταγματική και δικανική πρόκληση που δημιουργείται με την εκ των υστέρων επιβολή της ΑΤΑ στο πλαίσιο ήδη καταρτισμένων συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

II. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΑΛΛΕΣΘΑΙ ΕΛΕΥΘΕΡΩΣ

Η συμβατότητα της καθολικής επιβολής της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου οφείλει να εξετασθεί, εν πρώτοις, υπό το πρίσμα του άρθρου 26 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως και θέτει τα όρια εντός των οποίων επιτρέπεται η κρατική παρέμβαση στις ιδιωτικές συμβατικές σχέσεις.

Ειδικότερα, το άρθρο 26 (1) του Συντάγματος προβλέπει ότι: «έκαστος έχει το δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως. Τούτο υπέκειται εις όρους, περιορισμούς ή δεσμεύσεις τιθεμένους επί τη βάσει των γενικών αρχών του δικαίου των συμβάσεων». Το δικαίωμα του συμβάλλεσθαι συνιστά ένα από τα κατ' εξοχήν ατομικά δικαιώματα που συνθέτουν το όλο πλέγμα της ιδιωτικής αυτονομίας, χαρακτηριστικό στοιχείο της φιλελεύθερης Δημοκρατίας⁷.

Η ελευθερία του συμβάλλεσθαι περιλαμβάνει την επιλογή του αντισυμβαλλομένου, την προσχώρηση ή μη σε σύμβαση, τη διαμόρφωση του περιεχομένου της συμφωνίας καθώς και την καταγγελία της σύμβασης⁸. Γενικότερα, η ρυθμιστική επέμβαση του Κράτους, όταν προηγείται της συνομολογήσεώς τους, δεν προσκρούει στη συνταγματική προστασία της ελευθερίας του συμβάλ-

⁷ Βλ. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, σελ. 1142 και 1145.

⁸ Γενικά βλ. Κ. Παρασκευά, *Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο: Θεμελιώδη Δικαιώματα & Ελευθερίες*, 2024, σελ. 644-654.

λεσθαι, γιατί η προστασία αυτή δεν αποκλείει τον νομοθέτη, από το να θεσπίζει περιορισμούς για λόγους δημοσίου συμφέροντος⁹.

Βαρύνουσας σημασίας για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης είναι οι ερμηνευτικές προσεγγίσεις του άρθρου αυτού από τα Δικαστήρια της Κυπριακής Δημοκρατίας ούτως ώστε να αναδειχθεί το εύρος και η έκταση της συνταγματικής προστασίας.

Στην υπόθεση *Chimonides v. Manglis*¹⁰ εξετάστηκε ζήτημα συνταγματικότητας και εφαρμογής του περί Ανακουφίσεως Δυσπραγούντων Ενοικιαστών Νόμου 19/1965. Σύμφωνα με τον Νόμο, το Υπουργικό Συμβούλιο είχε τη δυνατότητα να κηρύσσει περιοχές εντός των δημοτικών ορίων Λευκωσίας ως δυσπραγούσες. Στην προκείμενη περίπτωση, το επίδικο διάταγμα εκδόθηκε λόγω της γειτνίασης της εν λόγω περιοχής με επικίνδυνα σημεία που είχαν δημιουργηθεί εξαιτίας των διακοινοτικών ταραχών της δεκαετίας του '60, με αποτέλεσμα την ουσιώδη μείωση των δυνατοτήτων εργασίας των ενοικιαστών.

Ο ενάγων, ενοικιαστής καταστήματος στο κέντρο της Λευκωσίας προσέφυγε στο Δικαστήριο ζητώντας τον καθορισμό του πληρωτέου ενοικίου. Το πρωτόδικο Δικαστήριο έκρινε ότι ο νόμος 19/1965 δεν εφαρμοζόταν σε συμβατικούς ενοικιαστές όπως ο ενάγων.

Κατ' έφεση, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου έκρινε ότι ο νόμος 19/1965 είχε εφαρμογή όχι μόνο στους θέσμιους ενοικιαστές, αλλά και στους συμβατικούς. Στο πλαίσιο αυτό τέθηκε προς εξέταση κατά πόσο ο εν λόγω νόμος ήταν συμβατός με τα άρθρα 23 και 26 του Συντάγματος, τα οποία κατοχυρώνουν αντιστοίχως το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και την ελευθερία του συμβάλλεσθαι¹¹.

Σε σχέση με το άρθρο 26 του Συντάγματος, η πλειοψηφία του Ανώτατου Δικαστηρίου έκρινε ότι το άρθρο 26 προστατεύει μεν την ελευθερία του προσώπου να συνάπτει συμβάσεις, δεν εκτείνεται όμως και στην προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτές. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο κατέληξε ότι η διάταξη του άρθρου 26 δεν είχε εφαρμογή στην επίδικη διαφορά, η οποία αφορούσε το περιεχόμενο της σύμβασης¹².

Η απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Chimonides v. Manglis* καθόρισε δεσμευτικά ότι το δικαίωμα που κατοχυρώνεται από το Άρθρο 26 του Συντάγματος είναι το δικαίωμα της σύναψης σύμβασης και όχι τα δικαιώματα που δημιουργούνται δυνάμει της σύμβασης.

Η νομολογία, ωστόσο, έλαβε διαφορετική κατεύθυνση με την απόφαση *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων* [2014]¹³, η οποία καταπίστηκε με τη συνταγματικότητα του νόμου περί απαλλαγής εγγυπτών από την εγγύηση εκπλήρωσης της υπόσχεσης ή της υποχρέωσης χρέους μετά την πώληση ενυπόθηκου ακινήτου του 2014.

Σύμφωνα με τον επίδικο νόμο, σε περίπτωση που ενυπόθηκος δανειστής προχωρήσει σε πώ-

⁹ *Alpha & Omega Evang. Educ. Found. Ltd κ.α. v. Δημοκρατίας* (Αρ. 1) (1990) 3 AAD 287· *American Academy Alumni Foundation v. Υπουργού Παιδείας κ.ά.* (1989) 3B AAD 69.

¹⁰ *Chimonides v. Manglis* [1967] 1 CLR 125.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων* [2014] 3 AAD 487.

ληση ενυποθήκου ακινήτου βάσει των διατάξεων του περί Μεταβιβάσεως και Υποθηκεύσεως Ακινήτων Νόμου και σε περίπτωση που το προϊόν της πώλησης δεν επαρκεί για την πλήρη εξόφληση του ενυπόθηκου χρέους, οι εγγυητές απαλλάσσονται από την υποχρέωση κάλυψης του εναπομένοντος χρέους.

Το Ανώτατο Δικαστήριο διαφοροποιήθηκε από την προηγούμενη προσέγγιση της *Chimonides*, παραπέμποντας στην απόφαση *Republic v. Menelaou*¹⁴, όπου επισημάνθηκε ότι θα ήταν αντίθετο προς την κοινή λογική και τις αρχές της δικαιοσύνης να επιτραπεί η πλήρης ανατροπή των θεμελίων μίας συμβατικής διευθέτησης, καθώς κάτι τέτοιο δημιουργεί αβεβαιότητα και πλήττει την εμπιστοσύνη των πολιτών στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους¹⁵.

Συνεπώς, σε αντίθεση με την προσέγγιση της *Chimonides*, η ολομέλεια του Ανώτατου Δικαστηρίου έκρινε ομόφωνα ότι το δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως, όπως προστατεύεται από το άρθρο 26 του Συντάγματος, περιλαμβάνει και το δικαίωμα διαμόρφωσης του περιεχομένου της σύμβασης κατά την ελεύθερη βούληση των συμβαλλομένων¹⁶.

Σύμφωνα με την πιο πάνω απόφαση, η μεταγενέστερη νομοθετική παρέμβαση σε υφιστάμενη συμβατική σχέση δεν συμβιβάζεται με την ελευθερία των συμβάσεων. Εξαιρέσεις μπορεί να δικαιολογηθούν μόνο στο μέτρο που το επιτρέπει το Σύνταγμα, αλλά οι περιορισμοί δεν πρέπει να θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος, όπως κρίθηκε στην προκείμενη περίπτωση¹⁷.

Ακολούθως, στην απόφαση *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων [2017]*¹⁸, όπου εξετάστηκε η συνταγματικότητα του περί Ποινικού Κώδικα (Τροποποιητικός) (Αρ. 3) Νόμου του 2016, το Ανώτατο Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η μεταγενέστερη νομοθετική παρέμβαση παραβιάζει το άρθρο 26 του Συντάγματος. Τονίστηκε ότι η βούληση των συμβαλλομένων ως προς τους όρους της συμφωνίας στρεβλώνεται και δεν δύναται να διασωθεί με αναφορά στις γενικές αρχές του δικαίου των συμβάσεων¹⁹. Ο ισχυρισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων ότι η επέμβαση ήταν δικαιολογημένη λόγω της ιδιάζουσας οικονομικής ισχύος των πιστωτικών ιδρυμάτων απορρίφθηκε²⁰.

Από τα ανωτέρω προκύπτει σαφώς ότι μια ενδεχόμενη νομοθετική επιβολή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου τροποποιεί το περιεχόμενό τους, εισάγοντας όρους που δεν έχουν συμφωνηθεί από τα συμβαλλόμενα μέρη. Με αυτό τον τρόπο, ένας εκ των συμβαλλομένων περιορίζεται στην ελεύθερη δυνατότητα διαμόρφωσης του περιεχομένου της σύμβασής του, ενώ ταυτόχρονα επέρχεται νομοθετική παρέμβαση σε μια ήδη συνομολογημένη συμβατική ρύθμιση.

¹⁴ *Republic v. Menelaou* [1982] 3 CLR 419.

¹⁵ *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων*, ό.π.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*. Παρόμοια συλλογιστική υιοθετήθηκε στην απόφαση *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων* [2014] 3 AAD 529.

¹⁸ *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων* [2017] 3 AAD 14.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ειδικότερα λέχθηκε ότι: «Ο ισχυρισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων ότι η επέμβασή της στο δικαίωμα της ελευθερίας του συμβάλλεσθαι επιτρέπεται ένεκα της εκμετάλλευσης της ιδιάζουσας οικονομικής ισχύος των Πιστωτικών Ιδρυμάτων δεν μπορεί να επιτύχει καθότι κάτι τέτοιο δεν αιτιολογείται από την αιτιολογική έκθεση ή τον υπό Αναφορά Νόμο αλλά ούτε και αποτελεί το αντικείμενο του υπό Αναφορά Νόμου».

Εφόσον δε η νομολογία του Ανώτατου Δικαστηρίου έχει ξεκαθαρίσει ότι το δικαίωμα του ελεύθερου συμβάλλεσθαι περιλαμβάνει και το δικαίωμα καθορισμού του περιεχομένου της σύμβασης κατά την αυτοδύναμη βούληση των μερών, η μεταγενέστερη νομοθετική παρέμβαση έρχεται σε αντίθεση με την ελευθερία αυτή.

Μια τέτοια παρέμβαση θα αλλοίωνε τους όρους της συμφωνίας και, κατ' επέκταση, θα παραβίαζε την πραγματική βούληση των συμβαλλομένων. Επιπλέον, δεν υφίσταται γενική αρχή του δικαίου των συμβάσεων που να νομιμοποιεί την επιβολή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις, ούτε μπορεί να αντληθεί σχετική εξαίρεση από τις γενικές αρχές του δικαίου των συμβάσεων²¹.

Η κατά τα προεκτεθέντα δυσχέρεια εναρμόνισης των μεταβολών στους όρους υφιστάμενων συμβατικών δεσμεύσεων με την κατοχυρωμένη ελευθερία του συμβάλλεσθαι εντείνεται από το νομολογιακό δεδομένο ότι κάθε τέτοια επέμβαση εκλαμβάνεται ως προσβολή του πυρήνα της εν λόγω ελευθερίας. Η προσβολή του πυρήνα, ως το απώτατο όριο κάθε περιορισμού, καθιστά τη συγκεκριμένη νομολογιακή κατεύθυνση ένα δυσυπέρβλητο συνταγματικό εμπόδιο²², ανεξαρτήτως του κατά πόσον η δογματική της θεμελίωση αντέχει σε βάθος κριτικής επεξεργασίας²³.

Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η ΑΤΑ δεν συνιστά αύξηση των αποδοχών μεταβάλλοντας το ποσό που ο εκάστοτε εργοδότης συμφώνησε να καταβάλλει στον εργαζόμενο, καθόσον ο σκοπός της εξαντλείται στη σταδιακή αποκατάσταση της αγοραστικής δύναμης του εισοδήματος των εργαζομένων, η οποία διαρκώς απομειώνεται υπό την πίεση του πληθωρισμού, τούτο δεν αναιρεί την ιδιαίτερη λειτουργία της²⁴. Το γεγονός παραμένει ότι η εκ των υστέρων επιβολή ενός τέτοιου θεσμού σε ήδη υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις παρουσιάζει δυσκολία να εναρμονισθεί με τη νομολογιακή κατεύθυνση που έχει με σαφήνεια χαράξει το Ανώτατο Δικαστήριο²⁵.

²¹ Ibidem.

²² Βλ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αρ. 5/2024, 9/4/2025· Φοινηκαρίδου Γιαννούλα ν. Γιώργου Οδυσσέως (2001) 1 ΑΑΔ 1744· Αλήθεια Εκδοτική Εταιρεία Λτδ και Άλλος ν. Ανδρέα Αλωνεύτη (2002) 1 ΑΑΔ 1863.

²³ Ως προσβάλλον τον πυρήνα του δικαιώματος, θα μπορούσε να θεωρηθεί ο περιορισμός εκείνος, ο οποίος καταλήγει σε «πλήρη απαγόρευση της άσκησης του δικαιώματος» ή είναι ο ίδιος απεριορίστος σε «έκταση ή χρονική διάρκεια». Κατά συνέπεια, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι παραβίαση του πυρήνα συνιστά η πλήρης νομοθετική ακύρωση υφιστάμενης συμβατικής σχέσης και όχι η εκ των υστέρων τροποποίησή της. Τούτο δε, διότι εξετάζοντας το αποτέλεσμα μιας εκ των υστέρων τροποποίησης ή παρέμβασης σε ιδιωτική σύμβαση, απομένει και μετά την επιβολή του περιορισμού περιθώριο για την άσκηση του δικαιώματος. Βλ. Κ. Χρυσόγονο/Σπ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2017, σελ. 133.114· Αρ. Μάνεση, *Ατομικές ελευθερίες, Συνταγματικά Δικαιώματα - Ατομικές ελευθερίες Α'*, 1982, σελ. 78 και 82.

²⁴ Ενδεικτικά βλ. Απόφαση 429/1989 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Διοικητική Δίκη τ. ΙΖ 2005, σελ. 768: «η ΑΤΑ, αφού αυτή, παρά την τυπική, από πλευράς μισθολογικών και συνταξιοδοτικών διατάξεων, αυτοτέλεια και ιδιαιτερότητά της, αποτελεί, ως τελούσα σε αδιάσπαστη οργανική συνάφεια με τις εκάστοτε καταβαλλόμενες (μισθολογικές και συνταξιοδοτικές) παροχές, οικονομικό συμπλήρωμα και οργανικό παρακολούθημα της σύνταξης, χωρίς το οποίο οι αντίστοιχες παροχές, λόγω της για μεγάλο χρονικό διάστημα καθήλωσής του στα ίδια εκτός τιμαριθμικής πραγματικότητας επίπεδα, θα ήταν οπωσδήποτε ανεπαρκείς για την επιτέλεση του κατά το Σύνταγμα και τους νόμους βασικού λειτουργικού τους προορισμού (Ολ. Ελ. Συν. 429/ 1989)»· Α. Παυλόπουλο, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 2307/2014 - Μνημόνιο ΙΙ και Σύνταγμα: Το κοινωνικό συμφέρον απέναντι στη συλλογική αυτονομία*, ΘΠΔΔ 7/2014, σελ. 631-635.

²⁵ Το άρθρο 17 (2) του Συντάγματος, το οποίο αφορά τη δυνατότητα ρύθμισης των συλλογικών συμβάσεων, δεν εξετάζεται, καθώς το αντικείμενο της ανάλυσης είναι η δυνατότητα καθολικής επιβολής της ΑΤΑ και όχι η αποσπασματική εφαρμογή της σε επιμέρους τομείς της οικονομίας όπου υφίστανται συλλογικές συμβάσεις.

Η κρατική αυτή παρέμβαση, ανεξαρτήτως του τρόπου που προσλαμβάνεται εννοιολογικά και θεωρητικά, δεν αναιρεί τη θεμελιώδη γραμμή που το Ανώτατο Δικαστήριο έχει οριοθετήσει ως προς το απαραβίαστο του περιεχομένου των ιδιωτικών συμβάσεων. Κατά συνέπεια, υπό το φως της υπάρχουσας νομολογίας, η νομοθετική επιβολή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου φαίνεται να αντίκειται στο άρθρο 26 του Συντάγματος και στο δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως²⁶.

Ανεξαρτήτως των ως άνω διαπιστώσεων, και δεδομένου ότι στη συνταγματική θεωρία υποστηρίζεται για λόγους που θα εκτεθούν κατωτέρω, χωρίς πάντως να πρόκειται για θέση παγιωμένη, ότι ο πυρήνας του θεμελιώδους δικαιώματος δεν είναι στατικός αλλά μεταβλητός και συνεκτιμάται σε συνάρτηση με την αρχή της αναλογικότητας κατά περίπτωση²⁷, η δυνατότητα δικαιολόγησης της καθολικής επιβολής της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου οφείλει να εξεταστεί συστηματικά και όχι αποσπασματικά.

Στο ίδιο πνεύμα, στη θεωρία του συνταγματικού δικαίου έχει επισημανθεί περαιτέρω ότι η προσβολή ακόμη και του πυρήνα ενός θεμελιώδους δικαιώματος δεν αποκλείεται *a priori*, αλλά μπορεί να θεωρηθεί θεμιτή όταν επιτάσσεται από άλλες συνταγματικές διατάξεις²⁸. Ειδικότερα, η συνταγματική θεωρία αναγνωρίζει ότι, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ορισμένα στοιχεία που κανονικά υπάγονται στον απαραβίαστο πυρήνα ενός δικαιώματος είναι δυνατόν να υποστούν περιορισμούς, εφόσον συντρέχει λόγος υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος συνταγματικής περιωπής, ο οποίος καθιστά αναγκαία και αναλογική την παρέμβαση²⁹. Υπό το πρίσμα αυτό, στο ερώτημα αν υφίσταται απολύτως απαραβίαστος πυρήνας στο δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως, η απάντηση δεν μπορεί να είναι απόλυτη³⁰.

²⁶ Βλ. σχετικά Α. Αιμιλιανίδη, Γνωμοδότηση αναφορικά με συνταγματικότητα ενδεχόμενης νομοθεσίας για υποχρεωτική εφαρμογή ΑΤΑ σε συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου, 17.09.2025. Ως προς τη δυνατότητα παρέκκλισης, σε σχέση με την πρόληψη της εκμετάλλευσης από πρόσωπα που διαθέτουν ιδιαίτερη οικονομική ισχύ: «[...] θα ήταν εξαιρετικά δυσχερές να υποστηριχθεί ότι όλοι ανεξαιρέτως οι εργοδότες έχουν “ιδιάζουσα” οικονομική ισχύ που να καθιστά εφαρμοστέα την εν λόγω επιφύλαξη. Με δεδομένο πως η πρόταση που εκφράστηκε αφορά σε καθολική νομοθετική εφαρμογή της ΑΤΑ, δεν φαίνεται να χρειάζεται περαιτέρω ενασχόληση με την εν λόγω επιφύλαξη και ως εκ τούτου δεν θα απασχολήσει στη συνέχεια».

²⁷ Ενδεικτικά για σχολιασμό βλ. Κ. Παρασκευά, Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 70· Φ. Σπυρόπουλο, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο II, Θεμελιώδη Δικαιώματα, Γενικό Μέρος, 2012· Β. Μπουκουβάλα, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στις περιβαλλοντικές διαφορές στη διοικητική δίκη, Περιβάλλον και Δίκαιο 2/2020, σελ. 179-193· Τ. Tridimas/G. Gentile, *The Essence of Rights: An Unreliable Boundary?*, 20 German Law Journal 2019, σελ. 794-801· S. Van Drooghenbroeck/C. Rizcallah, *The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk?*, 20 German Law Journal 2019, σελ. 904· O. Scarcello, *Preserving the ‘Essence’ of Fundamental Rights under Article 52(1) of the Charter: A Sisyphean Task?*, European Constitutional Law Review 2020.

²⁸ Ibidem. Βλ. επίσης Γ. Φωτόπουλο/Α. Μπίτσιου, *Είναι ο Τύπος κίνδυνος και η ιδιωτική ζωή εμπόδιο;*, 2005· Χ. Ανθόπουλο, Προστασία προσωπικών δεδομένων και ελευθερία της πληροφόρησης, ΔτΑ 2004· Σύνταγμα: Ερμηνεία Κατ’ Άρθρο, 2024, σελ. 328.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Γίνεται λόγος για έναν μεταβαλλόμενο ή δυναμικό πυρήνα δικαιωμάτων, ο οποίος επεκτείνεται ή συρρικνώνεται ανάλογα με τις εκάστοτε χρονικές και νομικές συγκυρίες. Τονίζεται, ωστόσο, ότι αυτό δεν ισοδυναμεί με «κατάργηση» του πυρήνα, αλλά με μια προσωρινή αναδιάρθρωση της ισορροπίας ανάμεσα σε αντικρουόμενα δικαιώματα. Βλ. σημ. 23-27.

III. ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΚΑΙ ΣΤΑΘΜΙΣΗ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ

1. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Επί τη βάσει των ανωτέρω, η διαπίστωση ότι ένα νομοθετικό μέτρο, το οποίο ανάγεται σε θετική συνταγματική υποχρέωση, ενδέχεται να επεμβαίνει και να περιορίζει την άσκηση θεμελιώδους δικαιώματος, ήτοι της ελευθερίας του συμβάλλεσθαι, δεν εξαντλεί τη συζήτηση και δεν συνεπάγεται αυτομάτως ότι η εισαγωγή του μέτρου καθίσταται συνταγματικά απαράδεκτη³¹. Το εγχείρημα επίλυσης του προβλήματος οφείλει να έχει ως αφετηρία τη θεμελιώδη παραδοχή της τυπικής νομικής ισοδυναμίας όλων των διατάξεων, οι οποίες περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα³².

Η συνταγματική τάξη δεν λειτουργεί αλλά ούτε και πρέπει να λειτουργεί με όρους απόλυτης αντιπαράθεσης, αλλά μέσω μιας διαδικασίας εξισορρόπησης, όπου το κάθε δικαίωμα και η κάθε κρατική επέμβαση ερμηνεύονται υπό το φως του συνόλου του Συντάγματος³³. Η διεργασία αυτή είναι κομβικής σημασίας προς τον σκοπό αποφυγής παράλυσης της συνταγματικής τάξης από την παράλληλη ισχύ συγκρουόμενων θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών³⁴.

Υπό αυτή τη σκοπιά, μια τέτοια νομοθετική ρύθμιση δύναται να δικαιολογηθεί εφόσον εντάσσεται σε ένα πλαίσιο συστηματικής ερμηνείας, η οποία λαμβάνει υπόψη όχι μόνο την προστασία του οικείου δικαιώματος αλλά και την ανάγκη συμβίωσης με άλλα συνταγματικά κατοχυρωμένα αγαθά και δικαιώματα ισοδύναμης τυπικής ισχύος³⁵. Είναι πολύ συχνό το φαινόμενο άλλωστε η υπό προστασία άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος να περιορίζεται ή να απειλείται από την άσκηση ενός άλλου θεμελιώδους δικαιώματος ενός άλλου φορέα.

Η συνταγματική επιταγή για την εξισορρόπηση και εναρμόνιση συγκρουόμενων συνταγματικών δικαιωμάτων και ελευθεριών αντλεί τη δογματική της εδραίωση κυρίως από το άρθρο 34 του Συ-

³¹ Α. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τ. 2, 2002, σελ. 233.

³² Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, ό.π., σελ. 140· R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, 2002.

³³ Βλ. Χ. Τσιλιώτη, *Η επίλυση της σύγκρουσης θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω του κρατικού καθήκοντος προστασίας τους*, ΔτΑ 2016, σελ. 62-63· Κ. Στρατηλάτη, *Η συγκεκριμένη στάθμιση των συνταγματικών αξιών κατά τη δικαστική ερμηνεία του Συντάγματος*, ΤοΣ 2001, σελ. 495· Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 95· Μ. Σταθόπουλο, *Η χρήση προσωπικών δεδομένων και η διαπάλη μεταξύ ελευθεριών των κατόχων τους και ελευθεριών των υποκειμένων τους*, 2000, σελ. 13. Επίσης βλ. *Alpha & Omega Evang. Educ. Found. Ltd κ.α. ν. Δημοκρατίας*, ό.π.· Δ. Χριστόφιας και άλλοι προσωπικά και ως απαρτίζοντες την κοινοβουλευτική ομάδα ΑΚΕΛ-ΑΡΙΣΤΕΡΑ ΝΕΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ (1996) 3 ΑΑΔ 421.

³⁴ Ενδεικτικά βλ. Αλήθεια Εκδοτική Εταιρεία Λτδ και Άλλος ν. Ανδρέα Αλωνεύτη, ό.π.: «Ως προς τον εναρμονισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων με το σκοπό τον οποίο προορίζονται να εξυπηρετήσουν, σχετική είναι η απόφαση στην *In re Efthymiou* (1987) 1 CLR 329. Κατ' ουσίαν, το δικαίωμα, το οποίο κατοχυρώνει το Άρθρο 12.4 του Συντάγματος, είναι εξίσου θεμελιώδες με το δικαίωμα της ελευθερίας του λόγου. Κατά συνέπεια, η προστασία του, μέσω του αστικού αδικήματος της δυσφήμισης, είναι όχι μόνο παραδεκτή αλλά και επιβεβλημένη. Οι περί δυσφημίσεως διατάξεις του ΚΕΦ. 148 ισορροπούν την παράλληλη περιφρούρηση των δύο δικαιωμάτων, με αναφορά στην αλήθεια των γραφομένων. Όπως επισημαίνεται στη *Loutchansky v. Times* (No 2) [2002] 1 All ER 652, σε σχέση με περιορισμούς του Άρθρου 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης, είναι προς όφελος και των ιδίων των δημοσιογράφων τα γραφόμενά τους να απεικονίζουν την αλήθεια και όχι την αναλήθεια. Αν γινόταν παραδεκτή, υπογραμμίζεται, άνευ συνεπειών η προβολή αναληθών δημοσιευμάτων, το κοινό θα έπαυε να τους αποδίδει πίστη, είτε αυτά είναι αληθή είτε ψευδή. Και όλες οι άλλες περιπτώσεις δυσφήμισης, που, εξ αντικειμένου, πλήττουν την υπόληψη του ατόμου, οι οποίες καθορίζονται στο Άρθρο 17 -ΚΕΦ. 148, είναι συνυφασμένες με την τιμή και την υπόστασή του στον κοινωνικό χώρο».

³⁵ Ibidem.

ντάγματος. Η διάταξη αυτή ορίζει ρητώς ότι: «ουδέν εκ των εν τω παρόντι, μέρει διαλαμβανομένων δύναται να ερμηνευθή ως παρέχον οιονδήποτε δικαίωμα εις οιονδήποτε κοινότητα, ομάδα ή άτομον να επιδοθή εις οιαδήποτε δράσιν ή εκτέλσιν οιασδήποτε πράξεως σκοπούσης [...] την κατάργησιν οιονδήποτε εκ των εν τω παρόντι μέρει καθοριζομένων δικαιωμάτων ή ελευθεριών ή τον περιορισμόν αυτών εις μεγαλύτερον του οριζομένου εν τω παρόντι μέρει βαθμόν».

Εκ της διατύπωσης αυτής συνάγεται σαφώς ότι κανένα δικαίωμα δεν μπορεί να ασκείται ή να ερμηνεύεται κατά τρόπον που να καταργεί άλλο θεμελιώδες δικαίωμα³⁶. Η αρχή αυτή θέτει τη νομική βάση για τη κανονιστική αναγνώριση της αναγκαίας ισορροπίας μεταξύ συγκρουόμενων συνταγματικών ελευθεριών, αποτελώντας θεμελιώδη κανόνα ερμηνείας και εφαρμογής των δικαιωμάτων εντός του συνταγματικού πλαισίου³⁷. Θα μπορούσε συνεπώς να υποστηριχθεί ότι το άρθρο αυτό αποκλείει την καταχρηστική άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων, δηλαδή την άσκησή τους με τρόπο που ενδέχεται να θίγει τα δικαιώματα τρίτων³⁸.

Στις περισσότερες περιπτώσεις συγκρούσεων παρατηρείται μερική επικάλυψη των πραγματικών περιστατικών που θεμελιώνουν τα συγκρουόμενα δικαιώματα ή άλλες διατάξεις, ενώ ταυτόχρονα ανακύπτει αντίθεση ως προς τις έννομες συνέπειές τους³⁹. Δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές είναι τυπικά ισοδύναμες, η σύγκρουσή τους μπορεί να επιλυθεί μόνο βάσει μιας κατά περίπτωση σχέσης προτιμήσεως μεταξύ τους, με κριτήριο τη βέλτιστη δυνατή έκβαση ως προς τα διακυβευόμενα δικαιώματα και έννομα αγαθά⁴⁰.

Υπάρχουν, πάντως, νομολογιακές ενδείξεις ότι η μέθοδος της στάθμισης μέσω της αρχής της αναλογικότητας προτιμάται ως οργανωτική συνταγματική αρχή από το Ανώτατο Δικαστήριο, σε αντιδιαστολή προς μια δογματική εμμονή σε συνταγματικές διατάξεις οι οποίες ερμηνεύονται αποσπασματικά, άκαμπτα και μεμονωμένα, μόνο για τον εντοπισμό ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας νόμων⁴¹.

³⁶ Ενδεικτικά βλ. *Δημοκρατία ν. Χ'Ιωάννου κ.ά.* (1994) 3 ΑΑΔ 401: «Ο Νόμος περιέχει εύλογη διαφοροποίηση για να υπάρξει ισότητα μεταξύ των δυο διαφορετικών πηγών εισοδήματος. Επέβαλε δυο φορολογίες στον ίδιο χρόνο –1979– για δυο διαφορετικά εισοδήματα της ίδιας τάξης, που προέρχονταν από πηγές άλλες από αποδοχές. Τουτό δεν είναι αυθαίρετο, αλλά εύλογο, για να μην υπάρξει παραβίαση της αρχής της ισότητας μεταξύ των δυο διαφορετικών πηγών εισοδήματος. Σε διαφορετική περίπτωση, τα εισοδήματα από αποδοχές θα φορολογούνταν για ένα χρόνο περισσότερο από τα άλλα εισοδήματα. Εάν εγίνετο δεκτή η εισηγήση των Εφεσιβλήτων, όχι μόνο θα προσκόμιζε σ' αυτούς όφελος από την ειδική περίπτωση, αλλά θα ασκούσαν δικαιώματα κάτω από το Άρθρο 24 του Συντάγματος προς βλάβη του δικαιώματος των άλλων για ισότητα κάτω από τα Άρθρα 24 και 28 του Συντάγματος. Αυτό είναι αντίθετο με το Άρθρο 34 του Συντάγματος».

³⁷ Ο Κόμπος με παραπομπή στην υπόθεση *Police ν. Georgiades* (1983) 2 CLR 33, επισημαίνει ότι το άρθρο 34 του Συντάγματος έχει ερμηνευθεί κατά τρόπο που να αποκλείει τη στάθμιση. Ωστόσο, η επίδικη υπόθεση αφορούσε το ζήτημα του παραδεκτού ληφθείσας μαρτυρίας κατά παράβαση του Συντάγματος, χωρίς να τεθεί ζήτημα αλληλοσυγκρουόμενων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Συνεπώς, στην εν λόγω υπόθεση δεν εξετάστηκε ούτε η εφαρμογή ούτε η ακριβής έκταση της εν λόγω διάταξης σε περιπτώσεις όπου η στάθμιση καθίσταται αναγκαία για τη συνάρθρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός του συνταγματικού πλαισίου. Βλ. Κ. Κόμπο, *Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο: Θεωρία, Οργάνωση και Πράξη*, 2021, σελ. 290-291.

³⁸ Το γεγονός ότι το Ανώτατο Δικαστήριο έχει γενικότερα υιοθετήσει μια λογική στάθμισης συνταγματικών διατάξεων, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις τις αντιμετωπίζει ως απαρέγκλιτους κανόνες που αποκλείουν τη στάθμιση με όλα τα προβλήματα που συνεπάγονται, έχει ήδη εντοπιστεί και επισημανθεί στη βιβλιογραφία. Βλ. Κ. Κόμπο, *Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 288.

³⁹ Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, ό.π., σελ. 140.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Βλ. Κ. Κόμπο, *Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 288-303.

Η νομολογιακή αυτή τάση μαρτυρεί την αναγνώριση ότι οποιαδήποτε παρέμβαση σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα δεν μπορεί να αξιολογείται με όρους απόλυτης και ανελαστικής προστασίας, αλλά πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο της αναλογικής συνάρθρωσης με άλλα συνταγματικά δικαιώματα και αρχές, ώστε να αποφεύγεται η προσχηματική μετατροπή του μέτρου σε αντίθετο προς το Σύνταγμα⁴².

Αντιθέτως, προϋποθέτει στάθμιση μεταξύ του εν λόγω δικαιώματος και του τυχόν αντικρουόμενου συνταγματικού αγαθού. Η τελική κρίση ανήκει στον εφαρμοστή του δικαίου, ο οποίος καλείται να αποφανθεί ποιο δικαίωμα υπερισχύει στη συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αναλογικότητας και το αίτημα της πρακτικής εναρμόνισης των συνταγματικών δικαιωμάτων.

Όπως σημειώνεται emphatically και στην επιστημονική βιβλιογραφία, κατά τον συνταγματικό έλεγχο διατάξεων, ο δικαστής δεν αρκείται συχνά απλώς στην ακύρωση της αντισυνταγματικής ρύθμισης⁴³. Αντίθετα, καλείται εμμέσως πλην σαφώς να υποδείξει στον νομοθέτη συγκεκριμένες κατευθύνσεις άσκησης νομοθετικής πολιτικής, με στόχο την πραγμάτωση των σχετικών δικαιωμάτων, τα οποία συνεπάγονται αντίστοιχες κρατικές υποχρεώσεις⁴⁴. Έτσι, υπό τη δημιουργική της διάσταση, η διεργασία αυτή καθοδηγεί τον δικαστή, ώστε να ενσωματώσει στο εύκαμπτο περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων τις αναγκαίες εξισορροπήσεις που συνδέονται με την κοινωνική πολιτική⁴⁵.

Η ανωτέρω διαδικασία στάθμισης συνιστά αναπόδραστη άσκηση του δικαστικού ελέγχου, με στόχο τη διαφύλαξη της συνταγματικής ανθεκτικότητας, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσεων και ραγδαία μεταβαλλόμενων κοινωνικών αναγκών⁴⁶. Μέσω της συστηματικής στάθμισης των συγκρουόμενων δικαιωμάτων, ο δικαστής παρέχει ουσιαστική καθοδήγηση στον νομοθέτη για την προσαρμογή των κοινωνικών πολιτικών στις νέες συνθήκες, εξασφαλίζοντας ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα παραμένουν λειτουργικά και βιώσιμα.

Στην περίπτωση της καθολικής επιβολής της ΑΤΑ σε υφιστάμενες ιδιωτικές συμβάσεις εργασίας διαπιστώνεται σύγκρουση θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον μια τέτοια ρυθμιστική παρέμβαση συνεπάγεται, αναπόφευκτα, παρέμβαση και περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι.

Τα παραπάνω μπορούν να αποτυπωθούν πρακτικά στο ακόλουθο σχήμα συγκρούσεως θεμελιωδών δικαιωμάτων: Από τη μία πλευρά βρίσκεται το δικαίωμα του ατόμου να συμβάλλεται ελεύθερα, να δρα και να αποφασίζει χωρίς περιορισμούς. Από την άλλη πλευρά τίθεται το δικαίωμα σε αξιοπρεπή διαβίωση και, ενδεχομένως, η προστασία του δικαιώματος στην ιδιοκτησία⁴⁷.

Το πρώτο δικαίωμα μπορεί να λειτουργεί ως «ενεργητικό», που ενδεχομένως περιορίζει ή θέτει σε διακινδύνευση το δεύτερο, το οποίο συνιστά «παθητικό» δικαίωμα, δεκτικό προστασίας ώστε

⁴² Ibidem.

⁴³ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016, σελ. 277.

⁴⁴ Ibidem. Σχετική επίσης είναι και η θεώρηση του Dworkin σχετικά με την αναγνώριση των συνταγματικών διατάξεων ως αρχών και αξιών. Βλ. R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem. Βλ. επίσης E. Venizelos, *From the Relativization of the Constitution to the "Augmented Constitution"*, 32 *European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public* 973 2020.

⁴⁷ Βλ. ανάλυση πιο κάτω.

να διασφαλίζεται η αξιοπρεπής διαβίωση του ατόμου και τα ιδιοκτησιακά του δικαιώματα. Η ισορροπία μεταξύ τους απαιτεί προσεκτική εκτίμηση, ώστε η ελευθερία δράσης να συνυπάρχει με τη διαφύλαξη των βασικών αναγκών των πολιτών και της ιδιωτικής ιδιοκτησίας.

Σε μια τέτοια περίπτωση, οι κρατικοί φορείς οφείλουν να αναλάβουν δράση σχετικά με την άσκηση του «απειλούντος» δικαιώματος, προκειμένου να διασφαλίσουν την προστασία του «απειλούμενου» δικαιώματος. Η παρέμβαση αυτή στον τομέα της προστασίας και ο συνεπαγόμενος περιορισμός της άσκησης του «απειλούντος» δικαιώματος δεν είναι μόνο συνταγματικά δικαιολογημένος, αλλά και συνταγματικά επιβεβλημένος.

Προς τούτο, υφίσταται σχετική νομολογία του ΕΔΑΔ, η οποία έχει καταπιαστεί με τις περιπτώσεις νομοθετικών παρεμβάσεων σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις⁴⁸. Το ΕΔΑΔ έχει κρίνει ότι η κατεδάφιση ή, εν γένει, η ανατροπή συμβατικών προσδοκιών συνιστά επέμβαση στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, το οποίο εκτείνεται και σε ενοχικές αξιώσεις.

Ωστόσο, μία τέτοια επέμβαση δεν είναι *eo ipso* ανεπίτρεπτη. Αντιθέτως, δύναται να θεωρηθεί ανεκτή, εφόσον επιδιώκεται με αυτήν η εξυπηρέτηση άλλης, θεμελιώδους και ανταγωνιστικής αξίας, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος⁴⁹. Ενδεικτικά, στην υπόθεση *James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*⁵⁰, λέχθηκαν τα εξής σημαντικά και απολύτως σχετικά: «Η εξάλειψη των κοινωνικών αδικιών αποτελεί παράδειγμα των λειτουργιών ενός δημοκρατικού νομοθετικού σώματος. Πιο συγκεκριμένα, οι σύγχρονες κοινωνίες θεωρούν τη στέγαση του πληθυσμού πρωταρχική κοινωνική ανάγκη, η ρύθμιση της οποίας δεν μπορεί να αφεθεί εξ ολοκλήρου στις δυνάμεις της αγοράς. Το περιθώριο εκτίμησης είναι αρκετά ευρύ ώστε να καλύπτει τη νομοθεσία που αποσκοπεί στη διασφάλιση μεγαλύτερης κοινωνικής δικαιοσύνης στον τομέα της στέγασης των πολιτών, ακόμη και όταν αυτή παρεμβαίνει στις υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και δεν αποφέρει άμεσο όφελος στο κράτος ή στο σύνολο της κοινότητας. Επομένως, κατ' αρχήν, ο στόχος που επιδιώκεται με τη νομοθεσία για τη μεταρρύθμιση της μίσθωσης είναι νόμιμος».

Η κρίσιμη ερώτηση που τίθεται εν προκειμένω είναι με ποια νομικά και αξιολογικά κριτήρια το αρμόδιο όργανο θα αποφασίσει ποιο από τα συγκρουόμενα δικαιώματα θα προστατεύσει, σε ποιο βαθμό και υπό ποιες συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Χαρακτηριστική περίπτωση όπου το Ανώτατο Δικαστήριο της Κυπριακής Δημοκρατίας κλήθηκε να εξισορροπήσει συγκρουόμενα θεμελιώδη δικαιώματα συνιστά η απόφαση στην υπόθεση *Εκδόσεις Αρκτίνος Λτδ ν. Νίκου Παπαευσταθίου*⁵¹. Το Ανώτατο Δικαστήριο κλήθηκε ειδικότερα να αναζητήσει την αναγκαία ισορροπία μεταξύ του δικαιώματος της ελευθερίας του λόγου και της έκφρασης, το οποίο κατοχυρώνεται από το άρθρο 19 του Συντάγματος και από το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, και του δικαιώματος της προάσπισης της αξιοπρέπειας και της φήμης του ανθρώπου, που προστατεύεται από το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ⁵².

⁴⁸ *James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, Προσφυγή με αρ. 8793/79, 21.02.1986.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Εκδόσεις Αρκτίνος Λτδ ν. Νίκου Παπαευσταθίου* (2007) 1 ΑΑΔ 856.

⁵² Σύμφωνα με το Ανώτατο Δικαστήριο, το δικαίωμα αυτό πιθανόν να περιλαμβάνεται και στο ευρύτερο δικαίωμα της ιδιωτικής ζωής το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 15 του Συντάγματος και από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ.

Σημειώθηκε ότι, και τα δύο προαναφερόμενα δικαιώματα είναι εξίσου σημαντικά και κατά συνέπεια τα Ανώτατο Δικαστήριο εξετάζοντας υποθέσεις όπως την παρούσα θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικά ώστε να μην παραβιάζεται, στον βαθμό που είναι δυνατό, οποιοδήποτε από τα προαναφερόμενα δικαιώματα. Ειδικότερα τόνιστηκε ότι: «Κατά την εξέταση υποθέσεων όπως την παρούσα η προστασία του δικαιώματος στη φήμη δεν θα πρέπει να είναι υπέρμετρη σε σχέση με την προστασία άλλων ανταγωνιστικών δικαιωμάτων, όπως είναι το δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης. Θα πρέπει να υπάρχει μεταξύ των δύο μια αναλογία. Εκτός από την αρχή της αναλογικότητας μια άλλη παράμετρος του όλου θέματος είναι και αυτή του τι συνιστά αναγκαία προστασία σε μια δημοκρατική κοινωνία. Θα πρέπει δηλαδή το Δικαστήριο να διερωτάται σε κάθε δεδομένη περίπτωση κατά πόσον η προστασία της φήμης του επηρεαζομένου προσώπου είναι αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία, η οποία έχει το δικαίωμα της πληροφόρησης αναφορικά με ζητήματα δημοσίου ή γενικού ενδιαφέροντος και η οποία εν πάση περιπτώσει θα πρέπει να δείχνει την απαραίτητη ανοχή και ανεκτικότητα στις αντίθετες απόψεις»⁵³.

Παράλληλα, το Ανώτατο Δικαστήριο επεκτάθηκε και στις ακόλουθες διαπιστώσεις: «η έννοια της αναλογικότητας δεν εξυπακούει ισότητα μεταξύ ανταγωνιστικών συμφερόντων. Η έννοια της αναλογικότητας εξυπακούει ότι οι στόχοι του άρθρου 10(2) θα πρέπει να αντιπαραβληθούν με την αξία της ανοικτής συζήτησης θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος. Για να βρει τη χρυσή τομή μεταξύ των δύο αυτών συμφερόντων το Δικαστήριο δεν πρέπει να παραγνωρίσει τη μεγάλη σημασία της μη αποθάρρυνσης του κοινού από του να εκφράζει τη γνώμη του πάνω σε θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος, λόγω φόβου ποινικών ή άλλων κυρώσεων».

Με την ίδια λογική, το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση Αναφορικά με την αίτηση του Πέτρου Ευδόκα⁵⁴, ανέφερε τα εξής σημαντικά αναφορικά με την αρχή της αναλογικότητας: «είναι πρόδηλο ότι η αρχή της αναλογικότητας παραπέμπει σε μια νοητική και κατά περίπτωση άσκηση στάθμισης κριτηρίων και παραγόντων. Ως αρχή παραμένει στη σφαίρα της θεωρίας με την εφαρμογή της να ποικίλει ανάλογα με τις περιστάσεις της υπόθεσης. Το δυσανάλογο του μέτρου εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία και τις πρόνοιες της, την τήρηση της στα δεδομένα της υπόθεσης και τις τυχόν εναλλακτικές επιλογές. Αναμφίβολα πρέπει να τίθενται όρια στο εύρος της έννοιας της αρχής της αναλογικότητας ώστε να μην υπάρχει κατάχρηση από την εν πράξει θεμελίωση της».

Λαμβάνοντας υπόψη ότι κατά τη διαδικασία επίλυσης συγκρούσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν υπάρχουν *a priori* δικαιώματα που υπέρκεινται των υπολοίπων, ο νομοθέτης οφείλει να καθοδηγείται κατά τη στάθμιση από την αρχή της συνταγματικής ενότητας και την αναγκαία εξισορρόπηση των συγκρουόμενων συμφερόντων, με σκοπό την επίτευξη τόσο πρακτικής όσο και ιδανικής εναρμόνισης, τηρώντας παράλληλα την αρχή της αναλογικότητας⁵⁵.

Η δογματική και συνταγματική αναγκαιότητα εξισορρόπησης και στάθμισης συγκρουόμενων θεμελιωδών δικαιωμάτων αναδεικνύεται πληρέστερα μέσα από το αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι το δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγμα-

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Αναφορικά με την Αίτηση του Πέτρου Ευδόκα, Πολιτική Αίτηση Αρ. 3/2017, 23/2/2017.

⁵⁵ Βλ. Κ. Κόμπο, *Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 288-303.

τος⁵⁶, δεν περιέχει εκτεταμένες ρητές εξαιρέσεις ή παρεκκλίσεις, σε αντίθεση με άλλα συνταγματικά δικαιώματα, τα οποία υποτάσσονται σε μεγαλύτερης έκτασης ρητώς προβλεπόμενους περιορισμούς⁵⁷. Η υποτίμηση της ανάγκης εναρμόνισης του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι με άλλα συνταγματικά δικαιώματα, σε περιπτώσεις όπου υφίστανται διαπιστωμένες συγκρούσεις, ενδέχεται να οδηγήσει σε θεμελιώδεις αντιφάσεις στην εφαρμογή και ερμηνεία του Συντάγματος.

Ενδεικτικά, η συνταγματική απαγόρευση κάθε παρέμβασης στο περιεχόμενο υφιστάμενης ιδιωτικής σύμβασης σε δεύτερο στάδιο από τον νομοθέτη, ακόμη και όταν συντρέχει επιτακτικός λόγος που υπαγορεύεται από την υποχρέωση προστασίας άλλου συνταγματικού δικαιώματος ή ελευθερίας, υπονομεύει την ενιαία και συνεκτική εφαρμογή του συνταγματικού πλαισίου. Η από *absolutis* προστασία της ιδιωτικής αυτονομίας και η κανονιστική αδυναμία επέμβασης του νομοθέτη σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις οδηγεί, αναπόφευκτα, σε σοβαρές συνταγματικές αντιφάσεις.

Αν η κρατική εξουσία στερούνταν της δυνατότητας να τροποποιεί ή να αναπροσαρμόζει ρυθμιστικά το περιεχόμενο υφιστάμενων ιδιωτικών συμβάσεων, ακόμη και όταν η εξέλιξη των κοινωνικών, επιστημονικών ή περιβαλλοντικών δεδομένων το επιβάλλει, τότε θεμελιώδη δικαιώματα όπως η εξασφάλιση ενός ασφαλούς και βιώσιμου περιβάλλοντος θα καθίσταντο ουσιαστικά απροστάτευτα⁵⁸.

Σε μια τέτοια περίπτωση, η ελευθερία του συμβάλλεσθαι από συνταγματικό θεμέλιο του ιδιωτικού δικαίου θα μετατρεπόταν έτσι σε «ασπίδα ανομίας» έναντι της συνταγματικής τάξης επιβάλλοντας το παράδοξο της υπερίσχυσης ιδιωτικών βουλήσεων επί της δημόσιας βούλησης που αποβλέπει στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος το οποίο θεμελιώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα⁵⁹.

Χαρακτηριστικό νοερό παράδειγμα θα μπορούσε να αποτελέσει η περίπτωση συμβάσεων παροχής ενέργειας ή συμβάσεις εκμετάλλευσης φυσικών πόρων, οι οποίες, ενώ καταρτίστηκαν νομίμως σε προγενέστερο χρόνο, αποδεικνύονται εκ των υστέρων καταστροφικές για το περιβάλλον και επικίνδυνες για την υγεία των πολιτών. Η τυχόν ανεπιφύλακτη αποδοχή της εκδοχής ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να εισαγάγει νέες, υποχρεωτικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν την εκτέλεση τέτοιων συμβάσεων, θα συνεπαγόταν τη θεσμική ακινητοποίηση του Κράτους δικαίου έναντι μιας τέτοιας άμεσης απειλής.

Σε τελική ανάλυση, η απαγόρευση της δυνατότητας του νομοθέτη να παρεμβαίνει σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις καταλύει την ίδια τη λογική της συνταγματικής οριοθέτησης δικαιωμάτων και αναδεικνύει τη θεωρητική και πρακτική διάτρηση της νομολογιακής πλεύσης περί απόλυτης

⁵⁶ Άρθρο 26: «1. Έκαστος έχει το δικαίωμα του συμβάλλεσθαι ελευθέρως. Τούτο υπέκειται εις όρους, περιορισμούς ή δεσμεύσεις τιθεμένους επί τη βάσει των γενικών αρχών του δικαίου των συμβάσεων. Νόμος θέλει προβλέψει διά την πρόληψιν εκμεταλλεύσεως υπό προσώπων, άτινα διαθέτουσιν ιδιάζουσαν οικονομικήν ισχύν. 2. Νόμος δύναται να ρυθμίση τας συλλογικάς συμβάσεις εργασίας, υποχρεωτικώς εφαρμοζομένας υπό των εργοδοτών και των εργαζομένων, προστατευομένων επαρκώς των δικαιωμάτων οιουδήποτε ατόμου αδιακρίτως της αντιπροσωπεύσεως τούτου κατά την σύναψιν τοιαύτης συμβάσεως».

⁵⁷ Βλ. ενδεικτικά Άρθρα 11, 15 και 19 του Συντάγματος.

⁵⁸ Βλ. ενδεικτικά Άρθρο 7Α του Συντάγματος.

⁵⁹ Γενικότερα, η δυνατότητα επέμβασης σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις δεν είναι άγνωστη στην κυπριακή έννομη τάξη. Ενδεικτικά, τέτοια παρέμβαση προβλέπεται στο Μέρος ΙΧ του Περί Προστασίας του Καταναλωτή Νόμου του 2021 [Ν.112(Ι)/2021], καθώς και στον Περί Ενοικιοστασίου Νόμο του 1983 [Ν.23/1983].

απαγόρευσης νομοθετικής παρέμβασης. Ο περιορισμός ή η αποστέρηση της δυνατότητας παρέμβασης υπό τις παρούσες συνθήκες φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με την επιβεβλημένη ερμηνεία του Συντάγματος, η οποία οφείλει να είναι ταυτόχρονα αποτελεσματική, ζωντανή και συστηματική, εξασφαλίζοντας τη λειτουργία των εγγυήσεων που παρέχει⁶⁰.

Έχοντας αναδείξει την επιβεβλημένη ανάγκη εξισορρόπησης συγκρουόμενων συνταγματικών δικαιωμάτων, ενδείκνυται η εξέταση τόσο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας όσο και της αξιοπρεπούς διαβίωσης, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο τα εν λόγω δικαιώματα μπορούν να αποτελέσουν συνταγματικά στηρίγματα για την επιβολή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες ιδιωτικού δικαίου εργασιακές συμβάσεις.

2. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 23 του Συντάγματος, «έκαστος έχει το δικαίωμα να αποκτή, να είναι κύριος, να κατέχει, απολαύη ή διαθέτη οιαδήποτε κινητήν ή ακίνητον ιδιοκτησίαν και δικαιούται να απαιτή τον σεβασμόν του τοιούτου δικαιώματος αυτού»⁶¹. Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία διασφαλίζει ένα ευρύ πεδίο προστασίας που εκτείνεται όχι μόνο στην κλασική έννοια της εμπράγματος κυριότητας, αλλά και σε κάθε μορφή περιουσιακού δικαιώματος, περιλαμβανομένων αξιώσεων οικονομικής φύσεως, εφόσον αυτές αναγνωρίζονται από την εσωτερική έννομη τάξη⁶².

Η νομολογία του ΕΔΑΔ έχει αναπτύξει μια δυναμική ερμηνεία του όρου «ιδιοκτησία», η οποία καλύπτει δικαιώματα ιδιωτικού δικαίου, διοικητικές παροχές με οικονομικό περιεχόμενο, ακόμη και προσδοκίες εφόσον θεμελιώνονται σε νόμιμη βάση⁶³. Συνεπώς, το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος στην ιδιοκτησία υπερβαίνει τη στενή έννοια της υλικής κατοχής και προσλαμβάνει τον χαρακτήρα θεμελιώδους εγγύησης κάθε οικονομικής σχέσης που αναγνωρίζεται από το δίκαιο⁶⁴. Προς τούτο, η έννοια του «μισθού» ως προστατευόμενο αγαθό στα πλαίσια του Άρθρου 23, έχει

⁶⁰ Βλ. Δ. Χριστόφιας και άλλοι, ό.π.: «Καλώς θεμελιωμένοι κανόνες ερμηνείας υπαγορεύουν πως η έννοια και πρόθεση του Συνταγματικού Νομοθέτη πρέπει να διακριβωθεί από αυτό τούτο το λεκτικό του Συντάγματος. Το δικαστήριο δεν ενδιαφέρεται για τα κίνητρα του συνταγματικού νομοθέτη. Ωστόσο παρόλο που ερμηνεύουμε το λεκτικό του Συντάγματος με βάση τους ίδιους κανόνες ερμηνείας οι οποίοι εφαρμόζονται σε ένα συνηθισμένο νόμο, αυτοί τούτοι οι κανόνες ερμηνείας μας αναγκάζουν να λάβουμε υπόψη τη φύση και τους στόχους του κειμένου που ερμηνεύουμε, να έχουμε υπόψη ότι πρόκειται για Σύνταγμα, ένα μηχανισμό δυνάμει του οποίου θεσπίζονται νόμοι, και όχι ένα απλό νόμο ο οποίος δηλώνει πως θα είχε ο Νόμος. Το Σύνταγμα δεν πρέπει να ερμηνεύεται με στενή σχολαστική έννοια αλλά ένα ευρύ φιλελεύθερο πνεύμα πρέπει να διαπνέει εκείνους τους οποίους το καθήκον είναι να το ερμηνεύσουν, επειδή το Σύνταγμα το οποίο προβλέπει για τη διακυβέρνηση μιας χώρας, αποτελεί ζωντανό πράγμα το οποίο από όλα τα νομοθετήματα αξιώνει να ερμηνεύεται *ut res magis valeat quam pereat* (είναι καλύτερα για κάποιο πράγμα να είναι αποτελεσματικό παρά άκυρο). Ωστόσο αυτό δεν σημαίνει, ότι το δικαστήριο είναι ελεύθερο να διευρύνει ή να διαστρέψει το λεκτικό του Συντάγματος εν ονόματι του συμφέροντος οποιασδήποτε νομικής ή συνταγματικής θεωρίας ή ακόμη προς το σκοπό πληρώσεως παραλείψεων ή για να διορθωθούν υποτιθέμενα σφάλματα».

⁶¹ Το άρθρο 23 ερμηνεύεται σε συνάρτηση με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Η νομολογία του ΕΔΑΔ καθοδηγεί τα όρια μεταξύ στέρησης και περιορισμού της ιδιοκτησίας, καθώς και τα κριτήρια αναλογικότητας. Βλ. Μ. Ιωαννίδου-Κουτσελίνη και άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας και Άλλων (2014) 3 ΑΑΔ 361.

⁶² Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Ερμηνεία κατ' άρθρο, Δικαιώματα – Παραδεκτό – Δίκαιη Ικανοποίηση – Εκτέλεση, 2025, σελ. 771-815.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

κριθεί από το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση *Χαραλάμπους κ.α. ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*⁶⁵, ότι συνιστά ιδιοκτησιακό δικαίωμα.

Εντός αυτού του πλαισίου, η προστασία εκτείνεται τόσο έναντι αυθαίρετης αποστέρησης όσο και έναντι δυσανάλογων περιορισμών. Ιδιαίτερο σημαντικό αποτελεί το γεγονός ότι, η γνήσια και αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος που προστατεύεται από το Άρθρο 23 του Συντάγματος αλλά και του αντίστοιχου Άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ δεν εξαντλείται απλώς στην αρνητική υποχρέωση του Κράτους να μην παρεμβαίνει⁶⁶.

Αντιθέτως, σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να επιβληθεί η λήψη ενεργών και θετικών μέτρων προστασίας, ιδιαίτερα όταν διαπιστώνεται σαφής και άμεσος συσχετισμός μεταξύ των ενεργειών που δικαιούται ο πολίτης να αναμένει από τις δημόσιες αρχές και της ουσιαστικής δυνατότητας να ασκεί και να απολαμβάνει πλήρως τα δικαιώματά του επί της ιδιοκτησίας του, εξασφαλίζοντας έτσι την πρακτική αποτελεσματικότητα της προστασίας του⁶⁷.

Κατά συνέπεια, χρήζει διερεύνησης για το κατά πόσον οι αρνητικές συνέπειες του πληθωρισμού στο πραγματικό εισόδημα των πολιτών, το οποίο αναγνωρίζεται ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό, μπορούν να δημιουργήσουν θετική υποχρέωση του Κράτους να προβεί σε ρυθμιστικά μέτρα, με στόχο την αποτελεσματική προστασία και τη διασφάλιση των ιδιοκτησιακών τους δικαιωμάτων, διασφαλίζοντας έτσι ότι η οικονομική πραγματικότητα δεν υπονομεύει την ουσιαστική απόλαυση των εν λόγω δικαιωμάτων.

Το ζήτημα του πληθωρισμού έχει αποτελέσει αντικείμενο ανάλυσης στη νομολογία του ΕΔΑΔ. Οι υποθέσεις στις οποίες έχει εγερθεί το ζήτημα του πληθωρισμού υπό το πρίσμα του Άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ δύνανται να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες⁶⁸.

Η πρώτη κατηγορία αφορά ισχυρισμούς που επικαλούνται την προστασία της ιδιοκτησίας έναντι της υποτίμησης απαιτήσεων έναντι ιδιωτών, ως συνέπεια του πληθωρισμού⁶⁹. Στο πλαίσιο αυτό, εντάσσονται, μεταξύ άλλων, αξιώσεις που σχετίζονται με καταθέσεις αποταμιεύσεων ή απαιτήσεις επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Η ουσία του ζητήματος έγκειται στη διαπίστωση ότι η αξία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων μπορεί να επηρεαστεί δυσμενώς από μακροοικονομικούς παράγοντες, όπως ο πληθωρισμός, χωρίς να υφίσταται απευθείας κρατική παρέμβαση.

Το ΕΔΑΔ επισήμανε ότι, ακόμη και υπό την παραδοχή ότι ο πληθωρισμός είχε ως συνέπεια την

⁶⁵ *Χαραλάμπους κ.ά. ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (2014) 3 ΑΑΔ 175.

⁶⁶ *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 2025, ό.π.

⁶⁷ Στην απόφαση *ÖNERYILDIZ ν. Τουρκίας* Προσφυγή υπ' αριθμό 48939/99, 30/11/2004 λέχθηκαν τα εξής "After emphasising the key importance of the right enshrined in Article 1 of Protocol No. 1, considered that genuine, effective exercise of that right did not depend merely on the State's duty not to interfere and could require positive measures of protection of the property". Βλ. επίσης Άρθρο 35 του Συντάγματος: «Αι νομοθετικά, εκτελεστικά και δικαστικά αρχαί της Δημοκρατίας υποχρεούνται να διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος μέρους, εκάστη εντός των ορίων της αρμοδιότητος αυτής».

⁶⁸ K. Hartmann-Cortés, *Should we uprate social benefits for inflation as a matter of Article 1 Protocol 1?*, *European Journal of Social Security* 24(4) 2023, σελ. 319-341.

⁶⁹ *Ibidem*. Ενδεικτικά βλ. *Gayduk and Others ν. Ukraine* Προσφυγή υπ' αριθμό 45526/99, 2 Ιουλίου 2002· *Appolonov ν. Russia* Προσφυγή υπ' αριθμό 67578/01, 29 Αυγούστου 2002· *Todorov ν. Bulgaria* Προσφυγή υπ' αριθμό 65850, 13 Μαΐου 2008· *Poltorachenko ν. Ukraine* Προσφυγή υπ' αριθμό 77317/01, 18 Ιανουαρίου 2005.

απομείωση της ιδιοκτησίας ενός ιδιώτη λόγω της οικονομικής ζημίας που υπέστη, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία δεν καθίστατο εφαρμοστέο⁷⁰. Το ΕΔΑΔ τόνισε ότι δεν είναι δυνατόν να συναχθεί εκ του άρθρου αυτού γενική υποχρέωση του Κράτους είτε να προβαίνει σε αναπροσαρμογή των ποσών που κατατίθενται σε λογαριασμούς ταμιευτηρίου, είτε να διασφαλίζει ότι μεμονωμένες συναλλαγές ή τα εθνικά δικαστήρια θα υιοθετούν τέτοιο κανόνα⁷¹.

Μέσα από τη νομολογία του ΕΔΑΔ προκύπτει ότι η παράλειψη του Κράτους να προβεί σε αναπροσαρμογή των εν λόγω απαιτήσεων δεν συνιστά παράβαση θετικής υποχρέωσης, δεδομένου ότι δεν υπήρχε κρατική ευθύνη επί των συγκεκριμένων περιστάσεων⁷².

Η πρώτη φορά που διατυπώθηκαν ρητώς τα ανωτέρω ήταν στην υπόθεση *Χ κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*⁷³. Στην εν λόγω υπόθεση, ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι ο πληθωρισμός του συγκεκριμένου έτους υπερέβη τα ισχύοντα επιτόκια καταθέσεων, με συνέπεια να μην δύναται να καλύψει τον φόρο εισοδήματος από τις αποδόσεις του λογαριασμού του, αλλά να αναγκαστεί να καταβάλει τον φόρο από το ίδιο το κεφάλαιο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, υποστήριξε ότι υφίστατο επέμβαση στην ειρηνική απόλαυση της ιδιοκτησίας του⁷⁴.

Η υπόθεση στηριζόταν σε δύο βασικούς ισχυρισμούς. Αφενός, ότι η φορολογία, βάσει του νέου νομοθετικού καθεστώτος, μείωνε αδικαιολόγητα το κεφάλαιο του προσφεύγοντος, δεδομένου ότι επρόκειτο για φόρο εισοδήματος που συγχρόνως τον στερούσε από τις αποδόσεις του λογαριασμού ταμιευτηρίου. Αφετέρου, ότι ο πληθωρισμός συνιστούσε αυτός καθαυτός επέμβαση στην ειρηνική απόλαυση της ιδιοκτησίας του.

Ως προς τον πρώτο ισχυρισμό, το ΕΔΑΔ επανέλαβε τον θεμελιώδη κανόνα ότι τα συμβαλλόμενα Κράτη διατηρούν κυριαρχική εξουσία να θεσπίζουν φορολογικούς κανόνες προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Στην προκείμενη περίπτωση, εφόσον ο φόρος δεν είχε επιβληθεί με σκοπό τη μείωση του κεφαλαίου του προσφεύγοντος ή τη στέρψη των αποδόσεών του, δεν διαπιστώθηκε σύγκρουση με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Ως προς τον δεύτερο ισχυρισμό, το ΕΔΑΔ περιορίστηκε να παρατηρήσει ότι: «Γενική υποχρέωση των κρατών να διατηρούν την αγοραστική δύναμη των ποσών που κατατίθενται σε τραπεζικά ή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μέσω συστηματικής αναπροσαρμογής (*indexation*) των καταθέσεων δεν μπορεί να συναχθεί εκ του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου».

Έκτοτε, η νομολογία του ΕΔΑΔ χρησιμοποιεί την απόφαση αυτή ως σημείο αναφοράς, προκειμένου να κηρύσσει απαράδεκτες προσφυγές με τις οποίες προβάλλεται ότι η έλλειψη αναπροσαρμογής ποσών συνεπεία του πληθωρισμού (*indexation*) συνιστά επέμβαση στην ειρηνική απόλαυση της ιδιοκτησίας προσώπων⁷⁵.

Η δεύτερη κατηγορία υποθέσεων αφορά ισχυρισμούς κατά του Κράτους για καθυστέρηση στην

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ *Χ κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, Αρ. Προσφυγής 8724/79, 6 Μαρτίου 1980.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ K. Hartmann-Cortés, *Should we uprate social benefits*, ό.π.

καταβολή αποζημιώσεων λόγω απαλλοτρίωσης ακίνητης ιδιοκτησίας⁷⁶. Στην περίπτωση αυτή, ο πληθωρισμός επιφέρει ουσιαστική μείωση της πραγματικής αξίας των καταβαλλόμενων ποσών, με αποτέλεσμα να τίθεται ζήτημα αθέμιτης προσβολής των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του δικαιούχου⁷⁷.

Η νομολογία δέχεται ότι, σε περιπτώσεις απαλλοτρίωσης, μέτρα όπως η άμεση καταβολή αποζημίωσης μπορούν να αποτελέσουν νόμιμο τρόπο για τη διασφάλιση ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου και ιδιωτικών συμφερόντων⁷⁸. Σε όλες τις υποθέσεις αυτής της κατηγορίας, η πολιτεία παρείχε αποζημίωση μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας.

Ωστόσο, η πραγματική καταβολή της καθυστέρησε. Κατά συνέπεια, οι προσφεύγοντες αντιμετώπισαν δύο ταυτόχρονες επιβαρύνσεις. Αφενός την έλλειψη άμεσης αποζημίωσης και αφετέρου την απομείωση της αξίας του καταβαλλόμενου ποσού⁷⁹. Το ΕΔΑΔ αναγνώρισε τα πιο πάνω στην υπόθεση *Akkus κατά Τουρκίας*⁸⁰, ως εξής: «Στην προκείμενη υπόθεση, η πρόσθετη αποζημίωση, μαζί με τόκο 30% ετησίως, καταβλήθηκε στον προσφεύγοντα (...) δεκαεπτά μήνες μετά την απόφαση του Δικαστηρίου, σε χρονικό διάστημα κατά το οποίο οι πληθωριστικές τιμές στην Τουρκία είχαν φτάσει το 70% ετησίως. Η διαφορά αυτή –που οφείλεται αποκλειστικά στην καθυστέρηση εκ μέρους των αρχών– μεταξύ της αξίας της αποζημίωσης όπως καθορίστηκε από το Δικαστήριο και της αξίας κατά την πραγματική καταβολή, προκάλεσε στον προσφεύγοντα περαιτέρω ζημία, πέραν της ζημίας που προέκυψε από την απαλλοτρίωση της γης του. Με την καθυστέρηση καταβολής της αποζημίωσης για δεκαεπτά μήνες, οι εθνικές αρχές κατέστησαν την αποζημίωση ανεπαρκή και, κατά συνέπεια, διατάραξαν την ισορροπία μεταξύ της προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας και των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος».

Σε αντίθεση με τις υποθέσεις της πρώτης κατηγορίας, που αφορούσαν απαιτήσεις μεταξύ ιδιωτών, στις υποθέσεις αυτές τα συμβαλλόμενα Κράτη έχουν υποχρέωση να αναπροσαρμόζουν (index) τα ποσά αποζημίωσης δυνάμει του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Ο λόγος είναι ότι η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην καταβολή της αποζημίωσης αποδίδεται στο Κράτος. Συνεπώς, η καθυστέρηση αυτή παραβιάζει την ενδεικνυόμενη και δίκαιη ισορροπία μεταξύ του ατομικού και του δημοσίου συμφέροντος σε περιπτώσεις απαλλοτρίωσης.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αιτιολογική βάση επί της οποίας το ΕΔΑΔ καταλήγει ότι οι απαιτήσεις αποζημίωσης οφείλουν να αναπροσαρμόζονται, καθώς η παράλειψη αναπροσαρμογής παραβιάζει το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Σύμφωνα με τη συλλογιστική του ΕΔΑΔ, η μη αναπροσαρμογή των απαιτήσεων θα σήμαινε ότι το συμβαλλόμενο Κράτος θα αντλούσε όφελος από την ίδια του την παράνομη συμπεριφορά, αποτέλεσμα που δεν συνάδει με τον σκοπό και το πνεύμα της διάταξης⁸¹.

Από την ανωτέρω νομολογία προκύπτει ότι η υποχρέωση του Κράτους να προβαίνει σε θετι-

⁷⁶ Ibidem. Ενδεικτικά βλ. *Aka v Turkey* Προσφυγή υπ' αριθμό 107/1997/891/1103, 23 Σεπτεμβρίου 1998· *Ayş e Baş v Turkey*, Προσφυγή υπ' αριθμό 68126/01, 23 Νοεμβρίου 1998.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ *Akkus κατά Τουρκίας*, Αρ. Προσφυγής 19263/92, 9 Ιουλίου 1997.

⁸¹ Ibidem.

κή παρέμβαση προς τον σκοπό της αναπροσαρμογής χρηματικών ποσών (indexing) δεν συνιστά αυτοτελές και γενικώς ισχύον καθήκον, αλλά ανακύπτει μόνον εφόσον, βάσει των πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης υπόθεσης, εντοπίζονται πράξεις ή παραλείψεις καταλογιστέες σε συμβαλλόμενο Κράτος.

Με άλλα λόγια, η κρατική ευθύνη δεν ενεργοποιείται εξαιτίας μιας αφηρημένης ή κανονιστικής απαίτησης αναπροσαρμογής, αλλά μόνον όταν η έλλειψη της αναπροσαρμογής συνδέεται αιτιωδώς με συμπεριφορά του Κράτους, η οποία δύναται να θεμελιώσει παράβαση των θετικών υποχρεώσεων του προς τον σκοπό προστασίας του δικαιώματος στην ιδιοκτησία⁸².

Επομένως, το Κράτος δεν υπέχει υποχρέωση να διορθώσει τυχόν ασυμμετρία σε ιδιωτικές συμβάσεις, ως συνέπεια του πληθωρισμού ο οποίος δεν καταλογίζεται σε κρατική πράξη ή παράλειψη, όπως τούτο σαφώς προκύπτει και εκ της νομολογίας του ΕΔΑΔ. Η νομολογία αυτή, μολονότι αναγνωρίζει την επίδραση των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων επί της ελεύθερης άσκησης και απόλαυσης των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων, εντούτοις δεν καθιδρύει θετική υποχρέωση κρατικής παρέμβασης προς εξισορρόπηση ιδιωτικών συμβατικών σχέσεων⁸³.

Συνεπώς, και παρά την εντύπωση που ενδεχομένως θα μπορούσε να δημιουργηθεί με μια πρώτη ανάγνωση, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία δεν μπορεί να αποτελέσει θεμέλιο για την αντίκρουση του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι, ούτε να χρησιμοποιηθεί ως νομικό εργαλείο για την επιβολή εκ μέρους του Κράτους ρυθμιστικής παρέμβασης επί υφιστάμενων ιδιωτικών συμβατικών σχέσεων. Ο συνταγματικός του ρόλος εξαντλείται πρωτίστως στην προστασία έναντι αυθαίρετων περιορισμών ή επεμβάσεων, όχι όμως στη θεμελίωση υποχρέωσης του κράτους να αναδιαμορφώνει εκ των υστέρων την ισορροπία που οι ιδιώτες ελεύθερα διαμόρφωσαν.

Η προσπάθεια δογματικής θεμελίωσης ενός θετικού καθήκοντος παρέμβασης στις ιδιωτικές εργασιακές σχέσεις, με σκοπό την αποκατάσταση του πραγματικού εισοδήματος των εργαζομένων, καθίσταται ακόμη πιο δυσχερής, ιδίως ενόψει της πλέον σταθερής νομολογίας, σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα στην ιδιοκτησία δεν περιλαμβάνει δικαίωμα σε ορισμένο ύψος αποδοχών, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης⁸⁴.

Τίθεται όμως εν προκειμένω το ερώτημα κατά πόσον το δικαίωμα σε αξιοπρεπή διαβίωση, όπως αυτό κατοχυρώνεται συνταγματικά, μπορεί να προσλάβει τέτοια κανονιστική έκταση ώστε να δικαιολογήσει, ή και να επιβάλει, την κρατική παρέμβαση στις περιπτώσεις όπου δυσμενείς κοινωνικοοικονομικές συνθήκες απειλούν την ουσιαστική άσκηση του.

⁸² K. Hartmann-Cortés, *Should we uprate social benefits*, ό.π.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ *Koufaki and ADEDY v. Greece*, Προσφυγή Αρ. 62235/12 και 57725/12, 7 Μαΐου 2013, Προσφυγή Αρ. 62235/12 και 57725/12: “Furthermore, Article 1 of Protocol No. 1 cannot be interpreted as giving an individual a right to a pension of a particular amount [...] or to a salary of a particular amount (see *Panfile v. Romania* (dec.), 13902/11, § 18, 20 March 2012). 34. The Court considers that the restrictions introduced by the impugned legislation should not be considered as a ‘deprivation of possessions’”. Βλ. επίσης *ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ v. ΑΥΓΟΥΣΤΗ κ.ά.*, Εφέσεις κατά απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου Αρ. 177/18, 75/19, 76/19, 77/19, 79/19, 80/19, 84/19 και 85/19, 10/4/2020: «[...] νοουμένου ότι δεν τίθεται σε κίνδυνο η αξιοπρεπής διαβίωση του μισθωτού στο βαθμό βεβαίως που δεν θα έθεταν σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση του πολίτη και θα λαμβάνονταν με σεβασμό στις αρχές της αναλογικότητας, της αναλογικής ισότητας και της ορθολογιστικής στάθμισης συγκρουόμενων, θεμιτών, συμφερόντων».

3. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΕ ΑΞΙΟΠΡΕΠΗ ΔΙΑΒΙΩΣΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του Συντάγματος, «έκαστος έχει το δικαίωμα αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής ασφαλείας. Ο νόμος θα προβλέψει περί προστασίας των εργατών, αρωγής προς τους πτωχούς και συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων». Με το εν λόγω άρθρο, ο συνταγματικός νομοθέτης πρόδραμα επιβάλλει και απαιτεί από τον κοινό νομοθέτη με τον νόμο που θα θεσπίσει να εξασφαλίζει στους εργαζόμενους αλλά και στους πολίτες ευρύτερα προστασία και αξιοπρεπή διαβίωση⁸⁵, υπερβαίνοντας τον χαρακτήρα απλής κατευθυντήριας οδηγίας⁸⁶. Έχει κριθεί άλλωστε ότι η νομοθεσία για τις κοινωνικές ασφαλίσεις αποβλέπει πρωτίστως στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επιβάλλει το ίδιο το Άρθρο 9 για την εγκαθίδρυση συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων⁸⁷.

Όπως επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, η ευμετάβλητη κανονιστική φύση της διάταξης σημαίνει ότι ο ακριβής προσδιορισμός της εξαρτάται από την εξειδίκευση που θα της αποδώσει ο νομοθέτης⁸⁸. Από τη διάταξη αυτή απορρέει μια συνταγματική εντολή με δεσμευτικό χαρακτήρα για τον νομοθέτη και τη διοίκηση, οι οποίοι υποχρεούνται να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την πραγματοποίηση του σκοπού της⁸⁹. Κατά συνέπεια, η ενεργοποίηση της συγκεκριμένης συνταγματικής εντολής κοινωνικού χαρακτήρα συνδέεται άμεσα με τη βούληση του νομοθέτη, ο οποίος καθορίζει κάθε φορά το περιεχόμενο του κοινωνικού δικαιώματος και τον τρόπο εφαρμογής της διάταξης⁹⁰.

Παράλληλα, το εν λόγω θεμελιώδες δικαίωμα πρέπει να εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της δημοσιονομικής κατάστασης και των εκάστοτε διαθέσιμων κρατικών πόρων⁹¹. Η διασφάλιση, άλλωστε, ενός ελάχιστου επιπέδου συνθηκών διαβίωσης που να σέβεται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια συνιστά τον αναγκαίο πυρήνα κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος⁹². Σε κάθε περίπτωση, το δικαίωμα αυτό δεν απαιτείται να λειτουργεί ως γενικό υποκατάστατο των κοινωνικών παροχών. Μπορεί, αντιθέτως, να συμπληρώνει τη μισθωτή εργασία και το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας⁹³.

Ιδιαίτερα σημαντικό εν προκειμένω το γεγονός ότι, η διασύνδεση μεταξύ της επιβολής της ΑΤΑ και της διασφάλισης αξιοπρεπούς διαβίωσης έχει πλέον ευρωπαϊκή θεσμική νομιμοποίηση. Συγκεκριμένα, η ίδια η ΕΕ, μέσω της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2041, συνδέει ρητώς την αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή των κατώτατων μισθών με την ανάγκη διασφάλισης αξιοπρεπούς διαβίωσης για τους εργαζόμενους.

Κατά συνέπεια, το δικαίωμα σε αξιοπρεπή διαβίωση, ως συνταγματικής περιωπής θεμελιώδη αξία, φαίνεται να μπορεί να λειτουργήσει ως ρυθμιστικός άξονας για την καθολική επιβολή της

⁸⁵ Ενδεικτικά βλ. Χατζησάββα Αντώνιος ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (2006) 4 ΑΑΔ 677.

⁸⁶ Κ. Τορναρίτης, Πολιτειακόν Δίκαιον της Κυπριακής Δημοκρατίας, 1983, σελ. 168.

⁸⁷ Οικονομίδης ν. Διευθυντή Κοινωνικών Ασφαλίσεων (1989) 2 ΑΑΔ 235. Βλ. επίσης Κ. Παρασκευά, Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 189.

⁸⁸ Κ. Παρασκευάς, Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 192.

⁸⁹ Ibidem. Βλ. Α. Μανιτάκη, Η αδύναμη κανονιστική δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων: εξαρτημένη από τη βούληση του νομοθέτη και δέσμια της σταθμιστικής δικανικής πρακτικής του δικαστή, 2020, σελ. 825.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Α. Στεργίου, Άρθρο 21 παρ. 1, Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης 2/2020, σελ. 10.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

ΑΤΑ ακόμη και επί υφιστάμενων ιδιωτικών συμβάσεων εργασίας, εφόσον και όταν η ακρίβεια και οι πληθωριστικές πιέσεις απειλούν να καταστήσουν αδύνατη την πραγματική απόλαυση του συγκεκριμένου δικαιώματος.

Η ΑΤΑ, επομένως, θα μπορούσε να λειτουργήσει αναλόγως με τον τρόπο που το Κράτος επεμβαίνει σε δεύτερο χρόνο, επιβάλλοντας και αναπροσαρμόζοντας υποχρεώσεις και όρους σε ιδιωτικές συμβάσεις, με στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας και της αποτελεσματικότητας ενός συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων, κατωτάτου μισθού και ενός γενικού συστήματος υγείας⁹⁴. Η τυχόν νομοθετική παρέμβαση προς τον σκοπό αυτό θα αποτελούσε θεμιτή έκφανση της συνταγματικής υποχρέωσης του Κράτους να μεριμνά για την ουσιαστική διαφύλαξη της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ιδίως στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων.

Η καθολική εφαρμογή της ΑΤΑ οφείλει πάντως να υλοποιείται εντός του πλαισίου της αρχής της αναλογικότητας, ώστε να επιτυγχάνεται δίκαιη στάθμιση ανάμεσα στην προστασία της αξιοπρεπούς διαβίωσης και στην ανάγκη σεβασμού της ιδιωτικής αυτονομίας και των συμβατικών σχέσεων⁹⁵. Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας θα μπορούσε να εκδηλωθεί μέσω κλιμακωτής επιβολής, με ανώτατο όριο εφαρμογής. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να διασφαλιστεί ότι η ΑΤΑ αντιστοιχεί πραγματικά στην κοινωνική ανάγκη που την επιβάλλει, χωρίς να θίγεται δυσανάλογα το περιεχόμενο υφιστάμενης σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης μιας τέτοιας θετικής υποχρέωσης του Κράτους είναι ιδιαίτε-
 ρως υψηλές, δεδομένου ότι η παρέμβαση δεν δικαιολογείται απλώς από τη μεταβολή του πραγματικού εισοδήματος αυτού καθ' εαυτού, αλλά μόνον όταν συντρέχει κίνδυνος για την αξιοπρεπή διαβίωση των πολιτών⁹⁶. Πρέπει να προκύπτει άλλωστε πιεστική κοινωνική ανάγκη ενόψει της οποίας επιβάλλεται να υποχωρήσει θεμελιώδες δικαίωμα για χάρη του συνόλου σε μια δημοκρατική κοινωνία⁹⁷.

Εν τέλει, η υποχρέωση για επαρκή αιτιολόγηση και για κατάδειξη άμεσης και πιεστικής ανάγκης, προς τεκμηρίωση της αναλογικότητας μεταξύ ρύθμισης και ανάγκης, καθίσταται απαραίτητη επιτακτική⁹⁸. Η αυστηρή αυτή προϋπόθεση θα μπορούσε να διασφαλίσει τη συνταγματική ισορροπία μεταξύ της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της ελευθερίας του συμβάλλεσθαι, περιορίζοντας την επέμβαση στις εξαιρετικές περιπτώσεις που το κοινωνικό συμφέρον υπερβαίνει τα συμβατικά δικαιώματα των ιδιωτών⁹⁹. Ως εκ τούτου, εναπόκειται στη νομοθετική εξουσία να στοιχειοθετήσει την ανάγκη η οποία δικαιολογεί τον περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος¹⁰⁰.

⁹⁴ Βλ. Ο Περί Γενικού Συστήματος Υγείας Νόμος του 2001 (89(Ι)/2001), Άρθρα 19 και 68· Ο περί Κατωτάτου Ορίου Μισθών Νόμος (ΚΕΦ. 183).

⁹⁵ Βλ. σημ. 36-42.

⁹⁶ Ενδεικτικά βλ. Σ. Χριστοφορίδου, *Η Συνταγματική Προστασία της Αξιοπρεπούς Διαβίωσης: Ως Εγγύηση Ελευθερίας και ως Υποχρέωση του Κράτους πέρα από τη Φιλανθρωπία*, 2021.

⁹⁷ *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων* (Αρ. 4) (2017) 3 ΑΑΔ 242.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων* (Αρ. 2) (2000) 3 ΑΑΔ 238.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Το δίκαιο δεν είναι στατικό αλλά μεταβάλλεται συνεχώς υπό το φως των κοινωνικών μεταβολών και των εξελισσόμενων αντιλήψεων περί δικαίου και ηθικής. Στην παρούσα μελέτη, ο στόχος δεν υπήρξε η ενασχόληση με έναν κυκεώνα ενδεχομενικότητας αναφορικά με τον τρόπο ερμηνείας των επίμαχων συνταγματικών διατάξεων, αλλά η αναζήτηση, καταγραφή και ανάλυση των υπαρχόντων νομικών ερεισμάτων, τα οποία θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως συνταγματικά στηρίγματα για την καθολική εφαρμογή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ανεξαρτήτως της πολιτικής αξιολόγησης ή της κοινωνικής αποδοχής του μέτρου.

Αν και η νομοθετική επιβολή της ΑΤΑ σε υφιστάμενες συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου φαίνεται ότι συγκρούεται με το άρθρο 26 του Συντάγματος, η ανάλυση δεν δύναται να εξαντληθεί στην ερμηνεία του άρθρου αυτού και στην έννοια του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι ελευθέρως. Αντιθέτως, απαιτείται η διεύρυνση της ανάλυσης και σε άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, ισοδύναμης τυπικής ισχύος, τα οποία διαμορφώνουν τον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων.

Μέσα από την ανάλυση προκύπτει ότι το Κράτος δεν υπέχει υποχρέωση να αποκαθιστά ανισορροπίες που ανακύπτουν σε ιδιωτικές συμβατικές σχέσεις ως συνέπεια ευρύτερων οικονομικών φαινομένων, όπως προκύπτει σαφώς και από τη νομολογία του ΕΔΑΔ. Αν και η τελευταία αναγνωρίζει την επίδραση των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων στην άσκηση και απόλαυση θεμελιωδών δικαιωμάτων και ειδικότερα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, δεν θεμελιώνει θετική υποχρέωση κρατικής παρέμβασης για την εξισορρόπηση των ιδιωτικών συναλλαγών.

Κατά συνέπεια, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, αυτό καθ' εαυτό, δεν μπορεί να εκληφθεί ως πηγή θετικής υποχρέωσης του Κράτους να διασφαλίζει την πλήρη προστασία του πραγματικού εισοδήματος έναντι των διαβρωτικών συνεπειών του πληθωρισμού, μέσω της καθολικής εφαρμογής της ΑΤΑ. Η υιοθέτηση ή μη τέτοιων μέτρων εντάσσεται, καταρχήν, στη σφαίρα της δημοσιονομικής και κοινωνικοοικονομικής πολιτικής, η οποία ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη. Η κανονιστική εμβέλεια του δικαιώματος στην ιδιωτική ιδιοκτησία δεν εκτείνεται σε μια γενική και καθολική εγγύηση διατήρησης της αγοραστικής δύναμης των ιδιωτικών απολαβών.

Παράλληλα όμως, το δικαίωμα σε αξιοπρεπή διαβίωση, ως θεμελιώδης συνταγματική αξία, φαίνεται ότι μπορεί να λειτουργήσει ως ρυθμιστικός άξονας για την καθολική επιβολή της ΑΤΑ ακόμη και σε υφιστάμενες ιδιωτικές συμβάσεις, όταν η ακρίβεια και ο πληθωρισμός απειλούν την πραγματική απόλαυση του δικαιώματος. Η νομοθετική παρέμβαση θα μπορούσε να αποτελέσει επιτρεπτή και θεμιτή έκφραση της συνταγματικής υποχρέωσης του Κράτους να προστατεύει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ιδίως στις εργασιακές σχέσεις. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης μιας τέτοιας υποχρέωσης παραμένουν υψηλές και η παρέμβαση δικαιολογείται μόνον όταν υπάρχει άμεσος και σοβαρός κίνδυνος για την αξιοπρεπή διαβίωση των πολιτών. □

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ-ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2025)

Θανάσης Γ. Ξηρός
Αναπληρωτής Καθηγητής
Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

1 Οκτωβρίου

Ο Γ. Μυλωνάκης, Υφυπουργός στον Πρωθυπουργό, με επιστολή του στον πρόεδρο της εξεταστικής επιτροπής που διερευνά «όλες τις πτυχές του ζητήματος της χρηματοδότησης των αγροτών από τον Οργανισμό Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΟΠΕΚΕΠΕ), μακριά από μικροκομματικές σκοπιμότητες και με σκοπό την αναζήτηση της αλήθειας και την εξυγίανση του συστήματος των επιδοτήσεων», δηλώνει ότι τίθεται «αυτονοήτως και ανεπιφυλάκτως στη διάθεση της επιτροπής, εφόσον κρίνει ότι η κατάθεσή μ(τ)ου, στο πλαίσιο του θεσμικού μ(τ)ου ρόλου, θα μπορούσε να συμβάλει κατά τον οποιοδήποτε τρόπο, στην πλήρη και ολοκληρωμένη διερεύνηση, σύμφωνα με την απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, όλων των ζητημάτων που έχουν ανακύψει σχετικά με τη λειτουργία του ΟΠΕΚΕΠΕ, με γνώμονα την ανάδειξη τυχόν ευθυνών και την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του συστήματος πληρωμών των αγροτικών ενισχύσεων, ώστε να αποτελεί έναν αξιόπιστο, αποτελεσματικό και δίκαιο μηχανισμό για όλους τους παραγωγούς της χώρας».

2 Οκτωβρίου

Η εξεταστική επιτροπή απορρίπτει, με τις ψήφους των βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας, το αίτημα της αντιπολίτευσης να κληθεί άμεσα ο Γ. Μυλωνάκης για να καταθέσει, επειδή, όπως είχε ήδη αποφασιστεί, ο κατάλογος των μαρτύρων θα επανεξεταστεί, όταν ολοκληρωθεί ο πρώτος κύκλος καταθέσεων που καλύπτει την περίοδο έως το 2015.

3 Οκτωβρίου

Δημοσιεύεται το ρυθμιστικό προεδρικό διάταγμα [84/2025 (Α' 159)], με το οποίο κηρύσσεται η λήξη των εργασιών της Β' (Τακτικής) Συνόδου της Κ' Βουλευτικής Περιόδου.

6 Οκτωβρίου

Αρχίζουν οι εργασίες της Γ' (Τακτικής) Συνόδου της Κ' Βουλευτικής Περιόδου.

Ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή το προσχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2026. Στις προβλέψεις του περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, δαπάνες για την παροχή εισοδηματικών ενισχύσεων σε κατηγορίες πολιτών ύψους ενός δισεκατομμυρίου επτακοσίων εξήντα εκατομ-

μιριών (1.760.000.000) ευρώ, ρυθμός ανάπτυξης σε ποσοστό δύο και τέσσερα δέκατα τοις εκατό (2,4%), πρωτογενές πλεόνασμα σε ποσοστό δύο και οκτώ δέκατα τοις εκατό (2,8%) και δημόσιο χρέος σε ποσοστό εκατόν τριάντα επτά και έξι δέκατα τοις εκατό (137,6%) του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος.

Ο πρώην Πρωθυπουργός Αλ. Τσίπρας, με επιστολή του στον Πρόεδρο της Βουλής, υποβάλλει την παραίτησή του από το βουλευτικό αξίωμα. Στο μαγνητοσκοπημένο μήνυμά του, που ακολουθεί την κατάθεσή της, αναφέρει: «Μετά από 16 χρόνια στη Βουλή ως βουλευτής, αρχηγός κόμματος, αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης και πρωθυπουργός έλαβα μια απόφαση συνείδησης: Να παραιτηθώ από το βουλευτικό αξίωμα. Λίγο πριν την έναρξη της νέας κοινοβουλευτικής Συνόδου, κατέθεσα στον Πρόεδρο της Βουλής την παραιτήσή μου. Δεν ήταν μια απόφαση εύκολη, ούτε και αβασάνιστη. Παραιτούμαι, γιατί δεν μπορώ και δεν θέλω, να διατηρήσω το αξίωμα του βουλευτή, με όσα προνόμια αυτό συνεπάγεται, όταν αισθάνομαι ότι η συμμετοχή μου, με την ειδική συνθήκη μάλιστα του πρώην πρωθυπουργού, δεν προσφέρει τίποτε ουσιαστικό σε όσους με εμπιστεύτηκαν. Γιατί δεν μπορώ και δεν θέλω, να συμμετέχω τυπικά σε μια Βουλή, που δημοκρατικά απογυμνωμένη, με ευθύνη κυρίως της πλειοψηφίας, αδυνατεί να επιτελέσει τον ρόλο που το Σύνταγμα επιτάσσει και οι πολίτες απαιτούν. Παραιτούμαι όμως από βουλευτής του ΣΥΡΙΖΑ, δεν παραιτούμαι από την πολιτική δράση. Εγκαταλείπω την ασφάλεια των ορεινών εδράνων. Και φιλοδοξώ να επιστρέψω στην ελπιδοφόρα ανασφάλεια της κοινωνικής δράσης. Όχι για να καθοδηγήσω από τα πάνω, αλλά για να αφουγκραστώ καλύτερα την κοινωνία και τις ανάγκες της. Απελευθερωμένος από αξιώματα, δεσμεύσεις και μηχανισμούς, που δεν μπορούν πια να την εκφράσουν. Σε μια περίοδο, όπου η πατρίδα μας βρίσκεται σε επικίνδυνο αδιέξοδο, οικονομι-

κό, πολιτικό, γεωστρατηγικό, μα πρωτίστως ηθικό. Ζητείται ελπίς. Μέσα από τις πράξεις και όχι μόνο με λόγια. Τις πράξεις που αποδεικνύουν ότι δεν είμαστε όλοι ίδιοι. Τις πράξεις που μόνο με αυτές μπορούμε να υπερβούμε τα σημερινά αδιέξοδα. Δεν πιστεύω σε Μεσσίες, ούτε σε κομματικές κατασκευές εργαστηρίου. Πιστεύω όμως στη δύναμη του λαϊκού κινήματος που παλεύει συλλογικά για κοινωνική δικαιοσύνη. Πιστεύω στη βούληση και τις πράξεις των πολλών. Με αυτούς, τις ανάγκες και τις ελπίδες τους, είμαι αποφασισμένος να συναντηθώ. Θέλω να απευθυνθώ στους συντρόφους μου, σε όλους όσους πορευτήκαμε μαζί ως εδώ και μοιραστήκαμε αγώνες, αγωνίες, ελπίδες και όνειρα. Δεν θα είμαστε αντίπαλοι. Και ίσως σύντομα να ταξιδέψουμε πάλι μαζί σε πιο όμορφες θάλασσες. Κυρίως όμως θέλω να απευθυνθώ στη μεγάλη κοινωνική πλειοψηφία που ασφυκτιά. Η λεηλασία της πατρίδας μας από ένα καθεστώς γενικευμένης διαφθοράς που γεννά ανισότητες και αδικία, δεν μπορεί να συνεχιστεί άλλο. Αν δεν μπορούν όσοι έχουν την ευθύνη της δημοκρατικής αντιπολίτευσης να παραμερίσουν τις ιδιοτέλειές τους για να προκύψει η αλλαγή, τότε θα πρέπει να γίνουμε όλοι εμείς η αλλαγή που προσδοκούμε. Για να πάρουμε το μέλλον στα χέρια μας. Αυτό αξίζει κάθε κόπο και κάθε αγώνα».

7 Οκτωβρίου

Ο Γρ. Βάρρας, πρώην πρόεδρος του ΟΠΕΚΕ-ΠΕ, καταθέτει στην εξεταστική επιτροπή που διερευνά «όλες τις πτυχές του ζητήματος της χρηματοδότησης των αγροτών από τον Οργανισμό» πολυσέλιδο υπόμνημα, μέρος του οποίου αναγινώσκει. Η άρνησή του να απαντήσει σε ερωτήσεις προκαλεί αντιδράσεις και τη διακοπή της συνεδρίασης, προκειμένου ο μάρτυρας να επανεξετάσει τη στάση του. Όταν η συνεδρίαση επαναρχίζει, ο μάρτυρας απαντά στις ερωτήσεις των μελών της επιτροπής.

8 Οκτωβρίου

Ο Δ. Κυριαζίδης, ανεξάρτητος βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Δράμας, επανέρχεται, με απόφαση του Προέδρου της, στην κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας.

Ο Θ. Δρίτσας, πρώτος αναπληρωματικός στον συνδυασμό του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας βασική εκλογική περιφέρεια Α' Πειραιά, ορκίζεται και καταλαμβάνει την έδρα που κενώθηκε μετά την παραίτηση του Αλ. Τσίπρα. Ο βουλευτής εντάσσεται λίγο αργότερα στην κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Αριστεράς, η οποία διαθέτει, πλέον, δώδεκα (12) μέλη.

13 Οκτωβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τον ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις στη χώρα και διεθνώς. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Αξίζει να συγχαρούμε τον Πρόεδρο Trump για την επιμονή του να προσεγγίσει αυτή την εξαιρετικά δυσεπίλυτη εξίσωση μέσα από μία διαφορετική οπτική γωνία. Η Ελλάδα είναι μία από τις λίγες ευρωπαϊκές χώρες που κλήθηκαν να παραστούν στην υπογραφή της συμφωνίας και είναι παρούσα στην υπογραφή μιας ιστορικής συμφωνίας που θέτει τα θεμέλια για την ειρήνη στη Μέση Ανατολή. Η χώρα συνομιλεί αξιόπιστα με όλους, λειτουργώντας ως πυλώνας σταθερότητας στην περιοχή [...] Το Μνημείο του Αγνώστου Στρατιώτη έχει βαρύνουσα συμβολική σημασία, καθώς είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την ιστορία του έθνους. Πρέπει να ομονοούμε στα προφανή και αυτονόητα, διαφυλάσσοντας τον χαρακτήρα του Μνημείου Το Μνημείο του Αγνώστου Στρατιώτη έχει ένα πολύ μεγάλο συμβολικό βάρος. Τιμούμε εκεί τη μνήμη όλων όσοι έδωσαν τη ζωή τους για να είμαστε εμείς ελεύθεροι. Όλοι πρέπει να συμφωνούμε ότι χρήζει μιας διαφορετικής, ξεχωριστής, προ-

στασίας. Η πρόταση αφορά τον καθαρισμό, την ανάδειξη και τη συντήρηση του Μνημείου από το Υπουργείο Άμυνας, ενώ η τήρηση της τάξης θα παραμείνει στην ευθύνη του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Ας ομονοήσουμε στα απολύτως προφανή. Θέλω να πιστεύω ότι τα κόμματα της αντιπολίτευσης θα αντιληφθούν τη σημασία να μπορούμε να ομονοούμε στα απολύτως προφανή, να αναδείξουμε και να προστατεύσουμε το Μνημείο και να διαφυλάξουμε τον πραγματικό του χαρακτήρα. Δεν μπορώ να φανταστώ ότι χώρες, όπως η Γαλλία ή οι ΗΠΑ, δεν μπορούν να προστατεύσουν τέτοια μνημεία με ιστορικό βάρος». Απαντώντας, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναφέρει: «Να δοθεί χρόνος στον διάλογο και να απομακρυνθεί το ζήτημα από την πολιτική αντιπαράθεση. Ο ιδεώδης τρόπος να εξετάσουμε το πώς θέλουμε να είναι το Μνημείο του Αγνώστου Στρατιώτη είναι να το αποστειρώσουμε από την τρέχουσα πολιτική επικαιρότητα. Πρόκειται για ένα κενοτάφιο που συμβολίζει τις πιο ένδοξες μάχες και τους αγώνες του έθνους. Κατά το παρελθόν έχουν υπάρξει περιστατικά βανδαλισμών, όπως η καταστροφή των σκοπιών με μολότοφ. Αυτό θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί, εάν υπήρχαν όροι που ξεχώριζαν την αποστολή του Μνημείου από εκείνη ενός χώρου διαμαρτυρίας».

16 Οκτωβρίου

Η κυβέρνηση, με αίτημα του Πρωθυπουργού και σύμφωνα με το άρθρο 142Α του Κανονισμού της, ενημερώνει τη Βουλή για θέματα εξωτερικής πολιτικής. Έτσι, καθίσταται άνευ αντικείμενου το αίτημα του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης να συζητηθεί στην Ολομέλεια ο πόλεμος στη Γάζα.

21 Οκτωβρίου

Συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής σε συνθήκες έντασης και με παρουσία του Πρω-

θυπουργού, ο οποίος παίρνει τον λόγο για να την υποστηρίξει, η τροπολογία της κυβέρνησης για την προστασία και τη φύλαξη του Μνημείου του Άγνωστου Στρατιώτη. Με την έναρξη της συζήτησης τρεις κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης υποβάλλουν ένσταση αντισυνταγματικότητας που απορρίπτεται από την πλειοψηφία.

23 Οκτωβρίου

Δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Α' 183) η πράξη νομοθετικού περιεχομένου με την οποία θεσπίζονται επείγουσες ρυθμίσεις για τη στήριξη του πρωτογενούς τομέα και την αντιμετώπιση της ζωνόσου της ευλογιάς των αιγοπροβάτων.

29 Οκτωβρίου

Διακόσιοι εννέα (209) βουλευτές καταψηφίζουν –είκοσι πέντε (25) υπερψηφίζουν και πενήντα (50) «δηλώνουν παρών»– την αίτηση για την άρση της ασυλίας της Λ. Κανέλλη, βουλευτή του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος στη βασική εκλογική περιφέρεια Α' Αθήνας, μετά από μήνυση που υπέβαλε σε βάρος της η πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας Πλεύση Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου για συκοφαντική δυσφήμιση. Εξάλλου, διακόσιοι τριάντα οκτώ (238) βουλευτές υπερψηφίζουν και σαράντα έξι (46) καταψηφίζουν την αίτηση για την άρση της ασυλίας της τελευταίας μετά από μηνυτήρια αναφορά που κατέθεσε σε βάρος της υποψήφια, επειδή στις γενικές βουλευτικές εκλογές του Ιουνίου του 2023 μετέβαλε τη σειρά αναγραφής των υποψηφίων βουλευτών στο ψηφοδέλτιο συνδυασμού του πολιτικού κόμματος.

30 Οκτωβρίου

Η Ολομέλεια της Βουλής υπερψηφίζει, κατά πλειοψηφία, την πρόταση του Προέδρου της

για τη σημειακή τροποποίηση του Κανονισμού (της Βουλής). Εισάγονται ρυθμίσεις για τον ηλεκτρονικό και τον αυτόματο έλεγχο του χρόνου των ομιλιών με τη χρήση ειδικής εφαρμογής, για την υποβολή και τη συζήτηση αντιρρήσεων ως προς τη συνταγματικότητα σχεδίου ή πρότασης νόμου ή τροπολογίας, όταν συζητούνται ενιαία επί της αρχής, επί των άρθρων και επί του συνόλου, και, τέλος, για την απαγόρευση να λαμβάνει τον λόγο ομιλητής υπό διπλή ιδιότητα σε συνεδρίαση οποιουδήποτε οργάνου.

7 Νοεμβρίου

Υποβάλλεται και γίνεται αποδεκτή (π.δ. 93/2005 – Α' 193) η παραίτηση του Ευ. Τουρνά από τη θέση του Υφυπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας.

14 Νοεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός απαντά σε επίκαιρη ερώτηση του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης για την ακρίβεια.

19 Νοεμβρίου

Η εξέταση του αρμόδιου για το ζωικό κεφάλαιο αντιπεριφερειάρχη της Περιφέρειας Κρήτης από τον Μ. Λαζαρίδη, βουλευτή της Νέας Δημοκρατίας και εισηγητή στην εξεταστική επιτροπή που διερευνά τη χρηματοδότηση των αγροτών από τον ΟΠΕΚΕΠΕ, προκαλεί τις έντονες αντιδράσεις των βουλευτών του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής και την έκδοση ανακοίνωσης από το γραφείο τύπου του κόμματος.

Ο Δ. Καραναστάσης, βουλευτής που εκλέχθηκε με τον συνδυασμό της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου στη βασική εκλογική περιφέρεια Α' Αθήνας, υποβάλει, με επιστολή του στον Πρόεδρο της Βουλής, την παραίτησή του από το βουλευτικό αξίωμα.

20 Νοεμβρίου

Ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή το σχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2026.

Ο αγροτοσυνδικαλιστής Γ. Ξυλούρης δεν προσέρχεται για να καταθέσει στην εξεταστική επιτροπή που διερευνά τις χρηματοδοτήσεις των αγροτών από τον ΟΠΕΚΕΠΕ και καταθέτει υπόμνημα, επικαλούμενος το «δικαίωμα σιωπής και μη αυτοενοχοποίησης του υπόπτου ή του αυτοενοχοποιούμενου». Ο εισηγητής της πλειοψηφίας δηλώνει ότι η επιλογή του μάρτυρα να μην προσέλθει «τον φέρνει αντιμέτωπο με τις συνέπειες του νόμου» και η εισαγγελία, μετά την ενημέρωσή της, ασκεί σε βάρος του ποινική δίωξη για την τέλεση του αδικήματος της απείθειας.

24 Νοεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τον ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις στη χώρα και διεθνώς. Στη συνάντηση τους κυριαρχούν τα «ενεργειακά». Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Ήθελα να σας ενημερώσω και δια ζώσης για τις πολύ σημαντικές εξελίξεις στον τομέα αναβάθμισης της γεωπολιτικής θέσης της χώρας με αφορμή τις συμφωνίες για την ενέργεια. Καταδεικνύουν ότι η χώρα μας από μια περιφερειακή δύναμη καθίσταται πρωταγωνιστής αφενός ως πύλη εισόδου για το υδροποιημένο φυσικό αέριο μέχρι την Ουκρανία αφετέρου με τις έρευνες υδρογονανθράκων εντός των επόμενων 18 μηνών για πρώτη φορά μετά από 40 χρόνια. Θωρακίζει τη χώρα μας γεωπολιτικά και ενεργειακά. Και είναι απόδειξη ότι η επιμονή αναβάθμισης από την κυβέρνηση μας έχει απτά πια αποτελέσματα. Θα οδηγήσει σε περισσότερες επενδύσεις στον έλεγχο πηγών ενέργειας και σε μια πολύ σημαντική ενίσχυση των δημοσίων οικονομικών με ορίζοντα πια δεκατρι-

ών ετών, εφόσον υπάρξουν αποτελέσματα από τις εξορύξεις. Και οι πολίτες αντιλαμβάνονται ότι σε περίοδο μεγάλων γεωπολιτικών αναταράξεων έχουν μεγάλη σημασία, γιατί η χώρα καθίσταται από παρακολουθούσα πρωταγωνιστής». Στην απάντησή του ο Κ. Τασούλας αναφέρει: «ακόμα και η γεωστρατηγική εξέλιξη της χώρας, αξιοποιούμενης ως δίοδου του αμερικανικού φυσικού αερίου, έχει σχέση με την καθημερινότητα. Εφόσον ενεργοποιηθεί, όπως και οι έρευνες υδρογονανθράκων, θα σημάνει την ύπαρξη άφθονης και φθηνότερης ενεργείας για τον Έλληνα καταναλωτή [...] Είναι σημαντικό, γιατί η χώρα ρίχνει άγκυρα ως πάροχος ενέργειας στην Ευρώπη. Αποκτά τεράστια διάσταση όχι μόνο οικονομική και εμπορική, αλλά και γεωπολιτική. Γιατί μια χώρα που είναι πάροχος ενέργειας, άρα πάροχος κυριαρχίας, είναι μια χώρα που στηρίζουμε, που δεν μπορεί να αποσταθεροποιηθεί από εξωγενείς παράγοντες. Άρα η χώρα, η πολιτεία μας, θα επωφεληθεί σημαντικά. Δεν διστάζω να χαρακτηρίσω αυτές τις εξελίξεις ιστορικές, και είναι βέβαιο ότι μας υπερβαίνουν, γιατί εξασφαλίζουν στην Ελλάδα μακροπρόθεσμα γεωπολιτική σταθερότητα σε εποχή ταραχώδους αλλαγής των δεδομένων. Η γεωγραφία μας άλλωστε, είναι πηγή απειλών και κινδύνων, και άλλοτε εθνικών ανορθώσεων. Να αξιοποιήσουμε τη γεωγραφική μας θέση».

25 Νοεμβρίου

Ο Πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Αριστεράς ζητά με επιστολή του από τον Πρόεδρο της Βουλής να συγκαλέσει την ειδική μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, προκειμένου να κληθεί και να καταθέσει ο πρώην νομικός εκπρόσωπος εταιρείας που έχει εμπλακεί στην υπόθεση των υποκλοπών. Η πρωτοβουλία εκδηλώνεται μετά την κατάθεση του τελευταίου στο δικαστήριο που δικάζει την υπόθεση ότι, πριν εμφανιστεί στην εξεταστική επι-

τροπή που είχε διερευνήσει την υπόθεση, του είχαν γνωστοποιηθεί οι ερωτήσεις που θα του απηύθυναν τα μέλη της, βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας.

27 Νοεμβρίου

Οι βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας, μέλη της εξεταστικής επιτροπής που διερευνά τις χρηματοδοτήσεις των αγροτών από τον ΟΠΕΚΕΠΕ ζητούν να κληθεί ενώπιόν της για να καταθέσει ο αγροτοσυνδικαλιστής Γ. Ξυλούρης.

1 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός, συμμετέχοντας σε συνέδριο διεθνούς χρηματοοικονομικού συμβούλου στο Λονδίνο, στην ομιλία του, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Θεωρώ ότι η ανάπτυξή μας σήμερα είναι ποιοτικά διαφορετική. Στο τέλος της ημέρας, πρόκειται για μια ιστορία σύγκλισης. Εξέτασα τα στοιχεία που δημοσίευσε η Eurostat όσον αφορά στο πραγματικό καθαρό διαθέσιμο εισόδημα. Τονίζω το “καθαρό”, επειδή έχουμε μειώσει σημαντικά τους φόρους. Έχουμε δει μια αύξηση –αφού συνυπολογίσουμε τον πληθωρισμό, πρόκειται για το πραγματικό καθαρό διαθέσιμο εισόδημα– κατά 22% τα τελευταία έξι χρόνια. Άρα, αυτή πρέπει να είναι μια ιστορία σύγκλισης, προσέγγισης με την Ευρώπη και γιατί να μην ξεπεράσουμε την Ευρώπη σε ορισμένους, τουλάχιστον, τομείς πολιτικής [...] Πιστεύω ότι υλοποιούμε αυτό το πρόγραμμα. Και θέλω να σας διαβεβαιώσω, σε αυτό το Συνέδριο, ότι θα παραμείνουμε απόλυτα προσηλωμένοι στις μεταρρυθμίσεις, παρά το γεγονός ότι έχουμε εισέλθει στο τρίτο έτος της κυβερνητικής μας θητείας. Υπάρχει η παράδοση οι κυβερνήσεις να “πατούν φρένο”, καθώς πλησιάζουν οι εκλογές. Δεν σκοπεύω να το κάνω αυτό. Θα συνεχίσω τις σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, πολλές εκ των οποίων θα φέρουν το επόμενο κεφάλαιο στην αναπτυξιακή μας πορεία, μετά τις

επόμενες εκλογές [...] Η Ελλάδα τηρεί τις δημοσιονομικές της δεσμεύσεις, επιτυγχάνοντας σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα, αλλά διαθέτει επίσης δημοσιονομικό περιθώριο για να στηρίξει τα νοικοκυριά, μέσω φορολογικών ελαφρύνσεων, και να συνεχίσει να προωθεί μία ατζέντα που ευνοεί την ανάπτυξη. Πιστεύω ότι είναι αυτός ο συνδυασμός δημοσιονομικής σταθερότητας και πολύ ταχείας μείωσης του χρέους μας ως ποσοστό του ΑΕΠ, πιστεύω ότι αυτή είναι μια από τις βασικές μου υποχρεώσεις, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η Ελλάδα κληρονόμησε, ως αποτέλεσμα της κρίσης και παρ’ όλα όσα συνέβησαν με το Ελληνικό χρέος, ένα τεράστιο χρέος. Δεν μπορώ να κοιμηθώ με καθαρή συνείδηση, όταν γνωρίζω ότι δεν μπορούμε να κληροδοτήσουμε στην επόμενη γενιά αυτό το τεράστιο χρέος [...] Όταν κοιτάζω τις προβλέψεις για το χρέος μας, πιστεύω ότι έχουμε εκπλήξει ευχάριστα τις αγορές, αλλά το πετυχαίνουμε, χωρίς να εφαρμόζουμε μέτρα λιτότητας. Και αυτό οφείλεται στην υποκείμενη αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας, στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουμε εφαρμόσει, στις εισροές κεφαλαίων στην Ελλάδα, στην ανάπτυξη που βασίζεται στις επενδύσεις, την οποία υποστηρίζουμε επί του παρόντος. Διότι δεν πρόκειται μόνο για τους πραγματικούς ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά και για τη σύνθεση της ανάπτυξης. Στο παρελθόν, η Ελλάδα είχε επίσης θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά ήταν μια ανάπτυξη που τροφοδοτούνταν από την κατανάλωση και χρηματοδοτούνταν με χρέος. Σήμερα αυτό δεν ισχύει πλέον [...] Όταν αναλάβαμε την εξουσία, οι επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν στο 11%, με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο να είναι 21%. Είχε υπάρξει καθαρή απώλεια σχηματισμού κεφαλαίου στην Ελλάδα. Τώρα βρισκόμαστε στο 17%. Έχουμε, λοιπόν, σημειώσει σημαντική πρόοδο, αλλά πρέπει να φτάσουμε στο 20% ή και παραπάνω. Αυτή, για μένα, είναι μια ατζέντα, όχι μόνο

για το επόμενο έτος, αλλά για τα επόμενα πέντε χρόνια. Διότι, κοιτάζοντας τον εκλογικό κύκλο, έχω ένα πολύ σαφές σχέδιο για το πού πρέπει να πάμε τα επόμενα πέντε χρόνια. Πρέπει λοιπόν να οραματιστούμε πού θα βρίσκεται η Ελλάδα το 2030. Ή, αν θέλω να είμαι πιο φιλόδοξος, πού θα βρίσκεται η Ελλάδα το 2040 [...] Πιστεύω ότι η Ελλάδα έχει ανακτήσει την αξιοπιστία της στην Ευρώπη και αυτό μας επιτρέπει να έχουμε μεγαλύτερο αποτύπωμα από ό,τι τυπικά θα μας αναλογούσε. Η Ελλάδα έχει σήμερα υποψήφιο για την προεδρία του Eurogroup, θα βρίσκεται μαζί σας αύριο. Υπάρχουν δύο υποψήφιοι, ένας Βέλγος κι ένας Έλληνας. Δεν γνωρίζω τι θα συμβεί, αλλά το γεγονός ότι 10 χρόνια μετά τη δημοσιονομική κρίση η Ελλάδα μπορεί, αξιόπιστα, να διεκδικεί την προεδρία του Eurogroup είναι, θαρρώ, ενδεικτικό της προόδου που έχουμε πετύχει και της επιδίωξής μας να διαδραματίζουμε ρόλο στις ευρωπαϊκές υποθέσεις [...] Ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες βρίσκονται σήμερα σε δύσκολη κατάσταση, επειδή η πολιτική δεν λειτουργεί. Η πολιτική στην Ελλάδα λειτουργεί και θα συνεχίσει να λειτουργεί. Είμαι πεπεισμένος ότι αυτό θα εξακολουθεί να ισχύει μετά τις εκλογές του 2027, καθώς, στο τέλος της ημέρας, οι πολίτες γνωρίζουν ότι η χώρα χρειάζεται σταθερή κυβέρνηση, ώστε να διασφαλιστεί η ασφάλεια και η ευημερία. Αυτή τη στιγμή η Νέα Δημοκρατία είναι η μοναδική πολιτική δύναμη που έχει αξιόπιστη πρόταση για τη διακυβέρνηση και την πρόοδο της χώρας. Για τον λόγο αυτό, είμαι ιδιαίτερα αισιόδοξος για τις κάλπες του 2027. Και, ασφαλώς, θα ήθελα να επισημάνω στο ακροατήριό μας ότι οι εκλογές θα λάβουν χώρα την άνοιξη του 2027. Έχω λάβει μέρος στις εργασίες αυτού του Συνεδρίου πολλές φορές, θυμάμαι τον σκεπτικισμό που αντιμετώπισα, όταν βρέθηκα εδώ πριν τις εκλογές του 2023. Τότε το ερώτημα ήταν: “Θα έχετε απόλυτη πλειοψηφία;” Απαντούσα “ναι”. Πολλοί το αμφι-

σβητούσαν, αλλά τα καταφέραμε. Θυμάμαι ότι τον Απρίλιο του 2023 οι δημοσκοπήσεις έδειχναν ότι θα παίρναμε το 33% και λάβαμε το 41%».

3 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός σε δημόσια εκδήλωση και συζητώντας με τον πρόεδρο του Ελληνοαμερικανικού Εμπορικού Επιμελητηρίου, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Είπα μία κουβέντα. Θα ξαναπαίνατε σε ένα καράβι που ο καπετάνιος το έριξε ήδη μία φορά στα βράχια; Θα πρόσθετα ότι ο καπετάνιος βγήκε πρώτος από το πλοίο, πήρε όλες τις σωσίβιες λέμβους και όλα τα σωσίβια και έριξε τις ευθύνες στο πλήρωμα [...] Μην ξεχνάμε ότι το 2015-2018 η Ελληνική οικονομία είχε τους χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης στην Ευρώπη. Ουσιαστικά αποκλίναμε και μετά το καταστροφικό 2015. Αξίζει να θυμίζουμε από πού προερχόμαστε, πού είμαστε και πού θέλουμε να πάμε [...] Η πολιτική σταθερότητα αναγνωρίζεται εντός και εκτός συνόρων ως προϋπόθεση οικονομικής ευημερίας [...] Την έχω υπηρετήσει, εξαντλώντας τα συνταγματικά όρια των θητειών [...] Εχουμε διαβεί το μισό της θητείας, αλλά αυτό δεν μας βάζει στον πειρασμό να σκεφτόμαστε εκλογικό σχεδιασμό [...] Δεν μπορεί κανείς να μας κατηγορήσει ότι κάνουμε άλλα από αυτά που είπαμε [...] Όταν έρθει η ώρα τα διλήμματα θα είναι καθαρά, αν συνεχίζουμε μια πορεία στο μέλλον (“Θέλουμε από τώρα να μιλάμε για την Ελλάδα του 2030”) και αν υπάρχει εναλλακτικό πρόταγμα –πρόγραμμα σταθερότητας και ευημερίας [...] Βεβαίως και θεωρώ πολύ πιο αποτελεσματικές και πολύ πιο γρήγορες τις αυτοδύναμες κυβερνήσεις».

4 Δεκεμβρίου

Οι βουλευτές μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής, του Συνασπισμού Ριζο-

σπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας και της Νέας Αριστεράς ζητούν από τον πρόεδρο της ειδικής μόνιμης επιτροπής θεσμών και διαφάνειας την άμεση και έκτακτη σύγκλησή της, «μετά τις εξαιρετικά σοβαρές αποκαλύψεις που έλαβαν χώρα κατά την ακροαματική διαδικασία της 21ης Νοεμβρίου 2025 στην εκδίκαση της υπόθεσης των υποκλοπών», προκειμένου να καταθέσει ο πρώην νομικός εκπρόσωπος εταιρείας που έχει εμπλακεί στην υπόθεση.

11 Δεκεμβρίου

Προσέρχεται ενώπιον της εξεταστικής επιτροπής που διερευνά τις χρηματοδοτήσεις των αγροτών από τον ΟΠΕΚΕΠΕ ο αγροτοσυνδικαλιστής Γ. Ξυλούρης. Στη συντριπτική πλειονότητα των ερωτήσεων που του υποβάλλονται δεν απαντά, επικαλούμενος το δικαίωμα της σιωπής, προκαλώντας την έντονη αντίδραση των βουλευτών της αντιπολίτευσης. Η πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου καταγγέλλει ότι ο μάρτυρας την απείλησε κατά τη διάρκεια της διακοπής της συνεδρίασης. Η επιτροπή υπερψηφίζει την πρόταση της πλειοψηφίας να αποσταλούν τα πρακτικά της συνεδρίασης στον εισαγγελέα, προκειμένου να διαπιστωθεί η εκ μέρους του αγροτοσυνδικαλιστή τέλεση ποινικών αδικημάτων, ενώ καταψηφίζει εκείνη της αντιπολίτευσης για τη σύλληψή του με την αυτόφωρη διαδικασία.

12 Δεκεμβρίου

Αρχίζει στην Ολομέλεια της Βουλής η συζήτηση του κρατικού προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2026.

16 Δεκεμβρίου

Με τις ομιλίες των πολιτικών αρχηγών ολοκληρώνεται η συζήτηση του κρατικού προϋπολογισμού

του οικονομικού έτους 2026. Στην ψηφοφορία που ακολουθεί υπερψηφίζεται από εκατόν πενήντα εννέα (159) βουλευτές, το σύνολο των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Δημοκρατίας και τρεις (3) ανεξάρτητους που είχαν εκλεγεί με τους συνδυασμούς των Σπαρτιατών, και καταψηφίζεται από εκατόν τριάντα έξι (136), απουσιάζουν από τη διαδικασία ο Αντ. Σαμαράς και ο Ανδρ. Παναγιωτόπουλος, βουλευτής του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας.

17 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τον ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις στη χώρα και διεθνώς. Τη συνάντησή τους απασχολούν, προνομιακά, οι κινητοποιήσεις των αγροτών. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων ο Κ. Μητσοτάκης, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Τα μέτρα στήριξης που θα υλοποιήσει η κυβέρνηση κινούνται στη σωστή κατεύθυνση, λαμβάνονται υπόψη κάποια δίκαια αιτήματα. Είμαι συγκρατημένα αισιόδοξος ότι θα έχουμε εκτόνωση της κατάστασης. Ελπίζω, ενόψει των εορτών, σε θετική ανταπόκριση και ότι θα απομακρυνθούν από τα μπλόκα, να λάβουν υπόψη ότι δεν μπορούν να θέτουν σε κίνδυνο την οικονομική δραστηριότητα και να στερούν από τους πολίτες τη δυνατότητα να επισκεφθούν τα χωριά τους. Εκφράζω την ελπίδα πως τα μπλόκα των αγροτών θα λυθούν σύντομα. Όσο δίκαια και αν είναι τα αιτήματά τους, οι αγρότες οφείλουν να καταλάβουν ότι δεν μπορούν να κρατούν την κοινωνία δέσμια ενόψει των Χριστουγέννων».

Η Ολομέλεια της Βουλής αποφασίζει κατά πλειοψηφία –διακόσιοι είκοσι πέντε (225) βουλευτές υπερψηφίζουν, πέντε (5) καταψηφίζουν και δεκαεπτά (17) δηλώνουν «παρών»– την άρση της ασυλίας της προέδρου της κοινοβου-

λευτικής ομάδας της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου, έπειτα από μηνυτήρια αναφορά που είχε καταθέσει σε βάρος της δημοσιογράφος για συκοφαντική δυσφήμιση.

29 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός, σε συνέντευξή του σε εκπομπή τηλεοπτικού σταθμού περιφερειακής εμβέλειας και απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, αναφέρει: «[...] Δεν έχει κλείσει χρόνο αυτή η κυβέρνηση. Δεν επιλέγω τους συχνούς ανασχηματισμούς, εξάλλου [...] Στις εκλογές οι πολίτες αποφασίζουν, αν θα ανανεώσουν το “συμβόλαιο” της κυβέρνησης. Τότε οι πολίτες αποφασίζουν, αν θέλουν να μας ανανεώσουν το συμβόλαιο πρόσληψης ή όχι. Μας έχουν προσλάβει για τέσσερα χρόνια να κάνουμε μια δουλειά και στις εκλογές κρίνουν, αν εμείς πρέπει να συνεχίσουμε ή αν πρέπει κάποιος άλλος να κάνει αυτή τη δουλειά [...] Ζούμε πια σε άλλους καιρούς. Κανείς δεν μπορεί να εγγυηθεί την ασφάλειά μας, κανείς τρίτος δεν θα την εγγυηθεί. Εμείς οι ίδιοι πρέπει να είμαστε αρκετά ισχυροί για να αποτρέψουμε τον οποιονδήποτε μπορεί να επιβουλεύεται την κυριαρχία μας ή τα κυριαρχικά μας δικαιώματα. Η επένδυση στην άμυνα είναι ουσιαστικά μία επένδυση στην ειρήνη, στη δημοκρατία, στην ευημερία και αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να μπορούν οι πολίτες να κοιμούνται ήσυχοι τα βράδια. Και για να κοιμούνται οι πολίτες ήσυχοι, κάποιοι ξαγρυπνούν, τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας [...] Νομίζω ότι από πλευράς δυσκολίας υλοποίησης μεταρρύθμισης, ναι, ο ΟΠΕΚΕΠΕ ήταν εξαιρετικά σύνθετη αλλαγή, γιατί έπρεπε να κάνουμε μία αλλαγή εν κινήσει. Πρέπει να εξακολουθούμε να πληρώνουμε με μία καινούργια διαδικασία. Και έγινε πολύ μεγάλη προσπάθεια και από το Υπουργείο και από την Αντιπροεδρία της Κυβέρνησης, που επωμίστηκε τον συντονισμό αυτής της μεταρρύθμισης,

για να μπορέσουμε να φτάσουμε στο σημείο να πούμε ότι κάναμε τις πληρωμές που είχαμε πει ότι θα κάνουμε αλλά τις κάναμε με σωστό τρόπο [...] Είπαμε ότι δεν μπορούμε να συνεχίσουμε άλλο να πληρώνουμε μέσα από τον ΟΠΕΚΕΠΕ. Έπρεπε να το έχουμε κάνει νωρίτερα; Ναι, έπρεπε να το είχαμε κάνει νωρίτερα. Δεν μπορέσαμε να το κάνουμε νωρίτερα, ακριβώς για τον λόγο τον οποίο διαπιστώσαμε στην πορεία, ότι τελικά υπήρχαν τεράστιες αντιδράσεις σε αυτήν τη μεταρρύθμιση. Γίνεται, όμως, αυτή η μεταρρύθμιση. Και είναι το θεμέλιο πάνω στο οποίο θα χτίσουμε μία καινούρια αγροτική πολιτική. Αν θέλουμε να βρούμε μία λύση στο θέμα αυτό, αυτή μπορεί να προκύψει μόνο μέσα από έναν ειλικρινή διάλογο και όχι μέσα από μία αντίδραση, η οποία θα έχει ως τελικό σκοπό δήθεν να βλάψει την κυβέρνηση, αλλά τελικά να ταλαιπωρεί ολόκληρη την κοινωνία. Εμείς δεν θέλουμε να συνομιλούμε μόνο με αυτούς, οι οποίοι είναι στα μπλόκα, αλλά και με τη μεγάλη πλειοψηφία των αγροτών και των κτηνοτρόφων που δεν είναι στα μπλόκα, όμως έχουν πραγματικά προβλήματα, τα οποία εμείς πρέπει να τους βοηθήσουμε να αντιμετωπίσουν. Και βέβαια δεν υπάρχει, επίσης, καμία αμφιβολία ότι και από τους αγρότες που είναι στα μπλόκα υπάρχουν κάποιοι, αρκετοί, οι οποίοι θέλουν να συνομιλήσουν μαζί μας. Και υπάρχουν και κάποιοι, οι οποίοι ουσιαστικά, να το πω πολύ απλά, τους “τραμπουκίζουν” σε μία λογική να μη σπάσει το μέτωπο και να βρεθούν συστηματικά απέναντι στην κυβέρνηση. Δεν καταλαβαίνω αυτούς που διαμαρτύρονται, αλλά δεν θέλουν να συζητήσουν. Αυτό το οποίο δεν καταλαβαίνω, και δεν νομίζω ότι καταλαβαίνει και μεγάλη πλειοψηφία της κοινωνίας, είναι πως κάποιος διαδηλώνει και προβαίνει σε μία πράξη αρκετά επιθετική, να κλείσει ένα δρόμο και να ταλαιπωρήσει την υπόλοιπη κοινωνία, και ταυτόχρονα να μη θέλει να έρθει να συζητήσει και να ακούσει τις σκέψεις και τις

προτάσεις της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση αυτών των καίριων ζητημάτων του πρωτογενούς τομέα; Και δεν πρέπει να ξεχνάμε, βέβαια, ότι έχουμε σχεδόν 400.000 κατ' επάγγελμα αγρότες, μπορεί να είναι 4.000 τρακτέρ στα μπλόκα, η συντριπτική πλειοψηφία των αγροτών και των κτηνοτρόφων δεν είναι στα μπλόκα. Λυπάμαι που οι πολίτες ταλαιπωρήθηκαν στους δρόμους τις ημέρες των εορτών. Λυπάμαι πραγματικά για το γεγονός ότι συμπολίτες μας ταλαιπωρήθηκαν στα πλαίσια των μετακινήσεών τους για τις ημέρες των εορτών και ελπίζω για τις επόμενες ημέρες, τουλάχιστον μέχρι τα Φώτα, θα υπάρχει η απαραίτητη κατανόηση από τους αγρότες, ώστε να διευκολύνουν αυτούς, οι οποίοι θέλουν να μετακινηθούν για τις ημέρες αυτές. Είναι σημαντικές μέρες για την οικονομική δραστηριότητα της χώρας, για την τροφοδοσία της αγοράς, και πιστεύω ότι αυτό είναι κάτι το οποίο όλοι το αντιλαμβάνονται [...] Παράξενο να μετρώνται προσδοκίες χωρίς να ξέρουμε τις προγραμματικές προθέσεις των ενδιαφερόμενων. Η συζήτηση θα έχει νόημα, όταν και εφόσον έχουμε τις ανακατατάξεις που ενδεχομένως κάποιοι προβλέπουν ότι θα έχουμε το 2026 [...] Η ομορφιά της δημοκρατίας μας είναι ότι ο καθένας έχει τη δυνατότητα να εκτίθεται στην κρίση των πολιτών. Το να λες ότι θα φτιάξεις κόμμα, από το

να φτιάξεις κόμμα, έχει μια μεγάλη απόσταση. Κάπου, κάποιος, κάποια στιγμή θα “διαβεί τον Ρουβίκωνα”, αν πρόκειται να πάρει αυτή την απόφαση. Δεν θεωρώ την ίδρυση κόμματος μια απλή απόφαση, έχω μάθει “να μην χάνω πολύ ύπνο” για θέματα τα οποία ούτε μπορώ να τα ελέγξω ούτε να τα επηρεάσω ούτε και τελικά με αφορούν [...] Η ενασχόληση με την πολιτική δεν είναι ο μόνος τρόπος να προσφέρεις, υπάρχουν πολλοί άλλοι τρόποι να προσφέρεις στα κοινά. Δεν είναι υποχρεωτικό ότι πρέπει κάποιος να πολιτεύεται [...] Πρέπει να έχουν κάνει κάτι πριν μπουν στην πολιτική. Πρέπει να έχουν “κολλήσει ένσημα”. Πρέπει να έχουν δουλέψει. Δεν θεωρώ επαρκές να μπαίνει κάποιος στην πολιτική στα 25 του και να μην έχει καταλάβει τι σημαίνει να έχεις αφεντικό, τι σημαίνει να χτυπάς κάρτα, να έχεις παραδοτέα, να βγάζεις τα προς το ζην, να ιδρώνεις τη φανέλα [...] Θα έπινε μία μπύρα με τον κ. Ανδρουλάκη. Και σας το λέω, διότι μου κάνει εντύπωση πως μερικές φορές, στα πλαίσια της πολιτικής αντιπαράθεσης, οι άνθρωποι χάνουν την ευκαιρία να μπορούν να γνωριστούν λίγο καλύτερα σε προσωπικό επίπεδο. Δηλαδή, αισθάνομαι μερικές φορές –και αναφέρω τον κ. Ανδρουλάκη– ότι έχει μια πολύ έντονη πολεμική, μια επίθεση απέναντι στη Νέα Δημοκρατία και σε εμένα προσωπικά». □

ΤΙ ΚΟΜΙΖΕΙ Η ΑΠΟΦΑΣΗ 1918/2025 ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣτΕ ΓΙΑ ΤΑ ΜΗ ΚΡΑΤΙΚΑ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑ;*

Ευάγγελος Βενιζέλος

πρώην Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης,
ομότιμος καθηγητής ΑΠΘ

Η πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1918/2025 (όμοιες οι 1919, 1920/2025), που έκρινε τα ζητήματα τα σχετικά με τον πρόσφατο νόμο 5094/2020 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και αντιμετώπισε ρητά πολλά και σημαντικά προβλήματα ερμηνείας του Συντάγματος και σχέσεων εθνικού Συντάγματος και Ενωσιακού Δικαίου, ανήκει στις μεγάλες αποφάσεις. Αυτό είναι, νομίζω, κοινά παραδεκτό, ανεξάρτητα από το αν διαφωνεί ή συμφωνεί κανείς με τις παραδοχές της. Είναι μία απόφαση εμβληματική, ιστορική τολμώ να πω, αυτό που ονομάζουμε *arrêt de principe*, πάντως θα είναι ένα νομολογιακό προηγούμενο που θα αποτελέσει σημείο αναφοράς για τα πολλά επόμενα χρόνια.

Για το ζήτημα αυτό είχαμε διατυπώσει πριν τη δίκη τις απόψεις μας, με τη μορφή μίας εκτενούς γνωμοδότησης που κυκλοφόρησε αυτοτελώς ως βιβλίο¹, ο καθηγητής Βασίλης Σκουρής, πρώην Πρόεδρος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εγώ, και μπορώ να πω, νομίζω και εκ μέρους του Βασίλη Σκουρή, ότι προφανώς νιώθουμε ικανοποιημένοι, γιατί όποιος διαβάσει το κείμενο της μελέτης μας και την απόφαση της Ολομέλειας μπορεί να διαπιστώσει ότι ο δικανικός συλλογισμός που αρθρώνουμε είναι ταυτόσημος. Ως εκ τούτου, αυτά που θα πω είναι υποστηρικτικά για την απόφαση και για τον τρόπο με τον οποίον πρέπει να την προσλάβουμε. Το λέω αυτό για να έχω δηλώσει εξ αρχής τη θέση μου, την αφετηρία από την οποία εκκινώ.

* Το κείμενο συνιστά την απομαγνητοφώνηση εισήγησης στην ημερίδα που διοργανώθηκε στις 11.11.2025, στην αίθουσα του ΔΣΑ, από την Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων με θέμα: «Ο νόμος 5094/2024 για τα “νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης” και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1918/2025 υπό το φως του Συντάγματος και του δικαίου της ΕΕ». Ομιλητές: Ευάγγελος Βενιζέλος, πρώην Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, ομότιμος καθηγητής ΑΠΘ, Γιάννης Δρόσος, ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ, Λίνα Παπαδοπούλου, καθηγήτρια ΑΠΘ, Αντώνης Μεταξάς, καθηγητής ΕΚΠΑ, Πέτρος Παραράς, ομότιμος καθηγητής ΔΠΘ, Μανώλης Περάκης, αναπληρωτής καθηγητής ΕΚΠΑ. Προήδρευσε ο Επίτιμος Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, ομότιμος καθηγητής του ΕΚΠΑ, Κώστας Μαυριάς.

¹ Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος*, 2024.

Ι. ΠΟΙΕΣ ΗΤΑΝ ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣτΕ ΟΛ. 1918/2025;

Επειδή ο δικαστής κρίνει πάντα κατά βάθος πραγματολογικά και συνεπειοκρατικά, καθώς καλείται να επιλύσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα και επ' ευκαιρία αυτού μπορεί να επιφέρει τομές στη νομολογία ή να προκαλεί τη θεωρία, πρέπει να πούμε με πολύ καθαρό τρόπο εξ αρχής τι είναι αυτό που το Δικαστήριο βρήκε να ισχύει στη νομολογία του πριν την 1918/2025. Πώς είχε διαμορφωθεί η νομολογία αφού διέγραψε μία μακρά καμπύλη²; Μας έλεγε λοιπόν η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τελευταία χαρακτηριστική απόφαση τη ΣτΕ Ολ. 178/2023, ότι οποιοσδήποτε μπορεί να μετάσχει σε μία εκπαιδευτική διαδικασία τριτοβάθμιου επιπέδου που διεξάγεται στην Ελλάδα εμφανιζόμενη ως επαγγελματική κατάρτιση και εφόσον αποκτήσει έναν τίτλο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ξένο ίδρυμα, παρότι τα μαθήματα έχουν διεξαχθεί στην Ελλάδα, είναι εξοπλισμένος με όλα τα επαγγελματικά δικαιώματα που έχει ο απόφοιτος του ελληνικού δημοσίου πανεπιστημίου.

Με αυτά τα επαγγελματικά προσόντα που διαθέτει, μπορεί να διοριστεί στο δημόσιο, να γίνει δικηγόρος, γιατί όχι δικαστής, δεν απολαμβάνει όμως του προνομίου της ακαδημαϊκής αναγνώρισης του τίτλου του, δηλαδή δεν μπορεί να παρακολουθήσει μεταπτυχιακό πρόγραμμα ή να εκπονήσει διδακτορικό ή να καταστεί μέλος ΔΕΠ σε ελληνικό δημόσιο πανεπιστήμιο. Μπορεί όμως να είναι πανεπιστημιακός δάσκαλος σε ένα πανεπιστήμιο που δεν είναι ελληνικό δημόσιο, στο εξωτερικό ή στην Ελλάδα και αναπτύσσει ακαδημαϊκές δραστηριότητες που δεν τίθενται υπό έλεγχο νομοθετικό και διοικητικό. Μάλιστα στην κατάληξή της η νομολογία αυτή (ΣτΕ Ολ. 173/2023, σκέψη 15) έχει τονίσει ότι πρέπει να παρέχεται αναγνώριση πλήρων επαγγελματικών δικαιωμάτων, ανεξάρτητα από την ακαδημαϊκή ποιότητα της εκπαιδευτικής οντότητας η οποία έχει παράσχει την εκπαίδευση και τον τίτλο, ο οποίος οδηγεί σε αυτά τα επαγγελματικά δικαιώματα.

Πού και πώς διαφυλάσσεται λοιπόν η «παρθενία» του άρθρου 16 Σ και των απαγορεύσεών του, των παραγράφων 5 και 8; Στο ότι δεν αναγνωρίζουμε τα ακαδημαϊκά προσόντα του κατόχου του τίτλου, αλλά επιτρέπουμε να διεξάγεται, ερήμην της πολιτείας και των ελεγκτικών της μηχανισμών, αυτή η δραστηριότητα, να παρέχεται αυτή η υπηρεσία τριτοβάθμιας εκπαίδευσης υπό το εμφανές πρόσχημα της επαγγελματικής κατάρτισης τριτοβάθμιου, δηλαδή πανεπιστημιακού, εκπαιδευτικού επιπέδου. Επιπλέον παρακολουθούμε την αποεδαφικοποίηση των δραστηριοτήτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, γιατί ο καθένας μπορεί να σπουδάξει οπουδήποτε μέσω διαδικτύου και να αποκτήσει τίτλο με πλήρη δικαιώματα, επαγγελματικά και ακαδημαϊκά. Επίσης παρακολουθούμε τον τρόπο με τον οποίο συναρθρώνονται οι δύο χώρες που είναι ελληνόφωνες, δηλαδή η Ελληνική Δημοκρατία και η Κυπριακή Δημοκρατία, παρακολουθούμε Έλληνες να πηγαίνουν να σπουδάζουν στα κυπριακά πανεπιστήμια, τα εγκατεστημένα στην Κύπρο, τα κρατικά και τα ιδιωτικά και να αποκτούν τίτλους οι οποίοι συνοδεύονται και από επαγγελματικά αλλά και από ακαδημαϊκά προσόντα. Άρα με αυτά μπορείς να γίνεις τα πάντα και διδάκτωρ και καθηγητής στα ελληνικά δημόσια πανεπιστήμια, χωρίς προφανώς να ελέγχεται η ποιότητα ενός προγράμματος που παρέχεται στην Κύπρο ελληνόγλωσσα, σε Ελλαδίτες φοιτητές πέραν του ομοταγούς και του ισότιμου που ελέγχεται για

² Η καμπύλη αυτή παρουσιάζεται ό.π. (υποσ. 1), σελ 10-17, με τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

όλα τα αλλοδαπά ΑΕΙ. Τώρα μάλιστα έχουμε και την πρωτοβουλία του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών που αποφάσισε να εγκατασταθεί και να παρέχει υπηρεσίες στην Κύπρο, θεωρώντας ότι ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου του Ελληνικού Δικαίου, προφανώς μη κερδοσκοπικό, είναι οντότητα που διαθέτει το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, κατά το Ενωσιακό Δίκαιο.

Για να φτάσουμε εδώ, μετά από πολλές ταλαντεύσεις, το ΣτΕ απεύθυνε, όπως είναι γνωστό, προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ θεωρώντας ότι το ζήτημα των επαγγελματικών δικαιωμάτων εμπίπτει στο πεδίο του Ενωσιακού Δικαίου³ και συμμορφώθηκε με την απάντηση που έδωσε το ΔΕΕ, όπως έχει γίνει και στην υπόθεση του βασικού μετόχου. Στην υπόθεση αυτή η τελική απόφαση της Ολομέλειας⁴, αυτή που συμμορφώθηκε με την απόφαση του ΔΕΕ, παρέπεμψε με έμφαση στην ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 που είχα την τιμή και την ιστορική ευκαιρία να εισηγηθώ στην αναθεώρηση του 2001⁵, θεωρώντας ότι από αυτή συνάγεται υποχρέωση σύμφωνης ή έστω φιλικής με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του άρθρου 14 παρ. 9 Σ, καθεαυτό, όχι απλώς του εκτελεστικού νόμου, εφόσον το προβλεπόμενο γραμματικά αμάχητο τεκμήριο ασυμβίβαστου των ιδιοτήτων του μετόχου επιχείρησης ΜΜΕ και επιχείρησης που συνάπτει δημόσια σύμβαση μετατρέπεται μέσω της σύμφωνης προς το Ενωσιακό Δίκαιο και μάλιστα το παράγωγο ερμηνείας του Συντάγματος σε τεκμήριο μαχητό.

II. Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

Αυτά τα νομολογιακά δεδομένα είχε ενώπιον του το Συμβούλιο της Επικρατείας όταν κλήθηκε να κρίνει την υπόθεση των μη κρατικών πανεπιστημίων, των νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Εξέδωσε μία απόφαση που μας πληροφορεί για τη δομή της με τη χρήση τίτλων για κάθε ενότητα σκέψεων. Αυτό είναι μία καινοτομία, στην εφαρμογή της οποίας έχει προηγηθεί το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ξεκινά λοιπόν μετά το παραδεκτό (I) και συνεχίζει με τη μείζονα σκέψη που συγκροτείται από τις συνταγματικές διατάξεις, με ειδική αναφορά στο άρθρο 28 και στην ερμηνευτική δήλωση υπό αυτό (II). Η επόμενη ενότητα (III) αφορά το Ενωσιακό Δίκαιο κατά το ερμηνευτικό δεδικασμένο του ΔΕΕ, όπως αυτό έχει εντέλει μορφοποιηθεί, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν την GATS. Μετά (IV) έχουμε την αναφορά στο κοινό εθνικό Δίκαιο, δηλαδή στον νέο νόμο. Ακολουθεί (V) η συνάρθρωση αυτών των επιπέδων στην ερμηνεία του Συντάγματος, τη σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο, όπως επιγραφόταν και η μελέτη που δημοσιεύσαμε με τον Βασίλη Σκουρή. Μετά (VI) έχουμε την απάντηση στο αν είναι αναγκαία η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος. Ακολουθεί η μειοψηφία (VII). Τελευταία ενότητα (VIII) είναι η απόρριψη των λόγων

³ Το προδικαστικό ερώτημα υποβλήθηκε με τη ΣτΕ 778/2007, το ΔΕΕ απάντησε με την απόφασή του της 4.12.2008, C-151/07, Θεολόγος-Γρηγόριος Χατζηθανάσης και στη συνέχεια το ΣτΕ με την 4161/2011 ακύρωσε τη σχετική απόφαση του ΣΕΑΤΕΚ. Πιο αναλυτικά Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8, ό.π.*, σελ 11-12.

⁴ ΣτΕ ΟΛ 3470/2011. Πιο αναλυτικά, Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8, ό.π.*, σελ 76-88, με τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

⁵ Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, 2002*, σελ. 229 επ.

ακυρώσεως μέσω της υπαγωγής τους στο συμπέρασμα του δικανικού συλλογισμού που έχει προ-
 γηθεί.

III. ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΙΑΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ ΚΙΝΟΥΜΑΣΤΕ; ΙΣΧΥΕΙ ΕΠΙ ΤΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΕΕ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ;

Το βασικό ερώτημα είναι: στο πεδίο ποιας έννομης τάξης κινούμαστε⁶; Το ζήτημα αυτό, όπως το περιέγραψα συνοπτικά και όπως το τυποποιεί ο πρόσφατος νόμος για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, στο πεδίο ποιας έννομης τάξης κινείται; Μόνον της εθνικής; Δεν κινούμαστε και στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης; Πάντως για τα επαγγελματικά δικαιώματα είχε γίνει δεκτό με μακρά σειρά αποφάσεων ότι κινούμαστε στο πεδίο και της ενωσιακής έννομης τάξης. Χρειάζεται να επιλύσουμε ευθύς εξ αρχής το ζήτημα της σχέσης μεταξύ εθνικού Συντάγματος και Ενωσιακού Δικαίου και μάλιστα βασικών διατάξεων του πρωτογενούς Ενωσιακού Δικαίου ή πρέπει να σκεφτούμε ότι καθώς κινούμαστε στο πεδίο δύο έννομων τάξεων, αν μη τι άλλο, πρέπει να κινηθούμε μέσα στη λογική της αλληλοπεριχώρησης, όπως προσπαθώ να πω εδώ και πάρα πολλά χρόνια⁷, σύμφωνα με την οποία η μία έννομη τάξη προσπαθεί να σεβαστεί την άλλη, να μειώσει τις εντάσεις, να βρει τρόπους υποδοχής φιλικής, χωρίς να δημιουργούνται περιττές τριβές; Η άποψή μου είναι ότι η σαφής θέση της νομολογίας του ΔΕΕ ως προς την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να προβαίνουν σε σύμφωνη προς το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία της εθνικής ρύθμισης πριν, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, τεθεί το ζήτημα του παραμερισμού της εθνικής ρύθμισης και την εφαρμογή της ενωσιακής, συνιστά πανηγυρική επιλογή του ΔΕΕ υπέρ της αλληλοπεριχώρησης των δύο έννομων τάξεων.

Προβάλλεται λοιπόν ο ισχυρισμός⁸ ότι όπου έχουμε μία αρμοδιότητα, την εκπαίδευση, η οποία δεν είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα, αλλά είναι υποστηρικτική ή συντονιστική, κατά την τυπολογία των δοτών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, δεν ισχύει το Ενωσιακό Δίκαιο, δηλαδή ο εθνικός νομοθέτης, συνταγματικός και κοινός, εφόσον η αρμοδιότητα είναι υποστηρικτική ή συντονιστική, μπορεί να κάνει ό,τι θέλει, δεν δεσμεύεται από το πρωτογενές Ενωσιακό Δίκαιο, πολύ περισσότερο από το παράγωγο, δεν δεσμεύεται από τον ΧΘΔ, άρα οφείλει να κινηθεί στο θέμα αυτό αναγόμενος μόνο στο Σύνταγμα. Αυτό δεν είναι ακριβές. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει αποσαφηνίσει ότι και στο πεδίο των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων ισχύει το Ενωσιακό Δίκαιο, ισχύουν οι θεμελιώδεις ελευθερίες εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, ισχύουν τα δικαιώματα που κατοχυρώνει ο ΧΘΔ. Άλλωστε τι νόημα θα είχε να προβλέπεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων η κατοχύρωση της ακαδημαϊκής ελευθερίας ρητά (άρθρο 13) αν ο Χάρτης δεν ίσχυε στο πεδίο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το οποίο ανήκει στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες⁹; Θα αφιέρωνε ένα

⁶ Ευ. Βενιζέλος/Β. Σκουρής, *Μη κρατικά ΑΕΙ. Σε ποια έννομη τάξη;*, Καθημερινή της Κυριακής 25.02.2024.

⁷ Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, νέα έκδ., 2021, σελ. 161 επ. και οι βιβλιογραφικές ενδείξεις, σελ. 204 επ.

⁸ Ο Γ. Δρόσος, *Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου*, 2025, έχει διατυπώσει την πιο εκτεταμένη και επιθετική προσέγγιση των ρυθμίσεων του ν. 5094/2024, ιδίως σελ. 60 επ. και 90 επ.

⁹ Πιο αναλυτικά, Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8*,

άρθρο του, από τα πρώτα, στην ακαδημαϊκή ελευθερία εάν δεν εφαρμοζόταν και στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες; Αυτά τα έχει απαντήσει η βασική απόφαση του ΔΕΕ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, στην οποία έχουμε εκτενώς αναφερθεί στη μελέτη μας¹⁰, οπότε θα αποφύγω περιττές επαναλήψεις, αλλά οφείλω να απαντήσω σε ένα επιχείρημα το οποίο πραγματικά μου έχει προκαλέσει πολύ μεγάλη έκπληξη.

IV. Η ΣΥΜΦΩΝΗ ΜΕ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ. ΤΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΧΕΙ ΤΟ ΟΡΙΟ ΤΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ;

Λέει λοιπόν το επιχείρημα, ότι ακόμα και αν δεχθούμε ότι υπαγόμαστε στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης, δεν μπορεί να εφαρμόσουμε το σχήμα της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος εάν προσκρούουμε στο γράμμα του Συντάγματος, διότι η σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία δεν μπορεί να οδηγείται *contra legem* και πολύ περισσότερο *contra constitutionem*. Άρα, κατά τον ισχυρισμό αυτόν, εάν ο εθνικός νόμος ή πολύ περισσότερο το εθνικό Σύνταγμα έτυχε να είναι διατυπωμένο με απόλυτο τρόπο, π.χ. χωρίς επιφύλαξη υπέρ του νόμου, και η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία συναντά ένα γραμματικό όριο, υπερισχύει το εθνικό Δίκαιο. Κατά τον ισχυρισμό αυτό η σχέση μεταξύ δύο αυτοαναφορικών εννόμων τάξεων που διεκδικούν, θεμελιώνοντας στον εαυτό τους, το πρωτείο τους (*primacy*, *primauté*) επί του πεδίου τους, κρίνεται ανάλογα με τη διατύπωση του εθνικού νόμου ή του εθνικού Συντάγματος. Ο ισχυρισμός όμως αυτός είναι ανακριβής και εσφαλμένος.

Οι υποστηρικτές της άποψης αυτής¹¹ επικαλούνται μία κυρίως απόφαση (*Poplawski*, της 24ης Ιουνίου 2019 του τμήματος μείζονος συνθέσεως στην υπόθεση C-573/17), η οποία αφού επαναλαμβάνει τη γνωστή θέση της νομολογίας ότι η εφαρμογή της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας των εθνικών ρυθμίσεων είναι υποχρεωτική έως του σημείου που συναντά το όριο της γραμματικής διατύπωσης, διευκρινίζει ότι προκειμένου να γίνει το επόμενο βήμα του παραμερισμού της εθνικής διάταξης πρέπει η κρίσιμη ενωσιακή διάταξη να είναι άμεσης εφαρμογής. Εάν, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση της υπόθεσης *Poplawski*, η ενωσιακή διάταξη δεν είναι άμεσης εφαρμογής καθώς πρόκειται για απόφαση-πλαίσιο η οποία ρυθμίζει τα σχετικά με το ευρωπαϊκό

ό.π., σελ. 44 επ., 49 επ., και τον αντίστοιχο υπομνηματισμό. Από τη σχετική νομολογία ΔΕΕ C-391/20, *Cilevičs κ.λπ.*, ECLI:EU:C:2022:638, σκ. 27.

¹⁰ Ό.π., με εκτενή αναφορά στις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως J. Kokott στην C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* (ECLI: EU: C: 2020: 172, σημ. 132-133).

¹¹ Η αρχική αναφορά έγινε από τον Κ. Γιαννακόπουλο, *Η απαξίωση του Συντάγματος. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά, μη κρατικά πανεπιστήμια*, Nomarchia.gr 11.02.2024, με την αντίστοιχη υποσημείωση υπ' αριθ. 40. Ο ίδιος, *Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος*, Nomarchia.gr 28.11.2025, υποσ. 25, πέραν της *Poplawski*, στην οποία όντως κάνει αναφορά η ίδια η ΣτΕ Ολ. 1918/2025, αναφέρει και την απόφαση του ΔΕΕ της 01.08.2022, C-14/21 και C- 15/21, *See Watch*, σκέψεις 83 και 84, που δεν αφορούν όμως θέμα αντίστοιχο της *Poplawski*, αλλά το πιο σύνθετο φαινόμενο της σύμφωνης με το Διεθνές Δίκαιο ερμηνείας του Ενωσιακού Δικαίου και της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του Εθνικού Δικαίου. Στην αμέσως παρακάτω σκέψη 85, το ΔΕΕ σημειώνει ότι η σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία του Εθνικού Δικαίου πρέπει να γίνει εφαρμόζοντας όχι τη γραμματική ερμηνεία αλλά γενικά «τις αναγνωρισμένες από το εσωτερικό Δίκαιο ερμηνευτικές μεθόδους, κάτι που ορισμένοι από τους μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου θεωρούν ότι είναι εφικτό».

ένταλμα σύλληψης, πρέπει να επιμένει το εθνικό δικαστήριο στην εξάντληση των δυνατοτήτων της σύμφωνης με το Δίκαιο της ΕΕ ερμηνείας έστω και αν υπάρχει αντίθετη πάγια εθνική νομολογία, αλλά δεν μπορεί να οδηγηθεί σε παραμερισμό της εθνικής διάταξης. Γιατί; Γιατί αυτό θα αποβεί εις βάρος του κατηγορουμένου. Αυτή είναι συνεπώς μία απόφαση που κινείται στο πεδίο του ελέγχου της συμβατότητας με το Ενωσιακό Δίκαιο εθνικών ποινικών διατάξεων. Είναι δηλαδή μία απόφαση που θα μπορούσαμε ίσως να τη συνδέσουμε με τη λογική των αποφάσεων *Taricco*. Είναι πάντως μία απόφαση της λογικής που ισχύει και κατά το ελληνικό Σύνταγμα, όταν προβαίνουμε σε έλεγχο συνταγματικότητας των ποινικών νόμων. Έχω διατυπώσει στο βιβλίο μου για τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων και την ερμηνεία του Συντάγματος τη θέση¹² ότι ο έλεγχος συνταγματικότητας του ποινικού νόμου δεν θεμελιώνεται μόνο στο άρθρο 93 παρ. 4, αλλά και στο άρθρο 7 Σ. Δεν μπορεί να παραβιάσει την τυποποίηση του ποινικού φαινομένου, δεν μπορούμε ερμηνευτικά, διά του ελέγχου της συνταγματικότητας, να οδηγηθούμε σε δυσμενέστερη μεταχείριση, κινούμαστε μόνο *pro mitiore*. Αυτό λέει ουσιαστικά και η απόφαση αυτή του ΔΕΕ.

Η πάγια όμως νομολογία του ΔΕΕ, με εξαίρεση τα ζητήματα ποινικού χαρακτήρα που έχουν την παραπάνω ιδιομορφία, είναι σαφής. Επιβάλλεται ως μέθοδος ερμηνείας που διασφαλίζει κατ' αποτέλεσμα την εφαρμογή του Δικαίου της ΕΕ η σύμφωνη με αυτό ερμηνεία της εθνικής διάταξης, ακόμη και αν αυτή είναι συνταγματικού επιπέδου. Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία της εθνικής ρύθμισης συναντά το όριο της γραμματικής διατύπωσης, όπως βεβαίως αυτή θα είχε καταστεί αντικείμενο ερμηνευτικής επεξεργασίας εντός του πλαισίου της εθνικής έννομης τάξης με τη χρήση των παραδεδεγμένων μεθόδων ερμηνείας (ιστορικής, λογικοσυστηματικής) πριν αρχίσει το στάδιο της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας η οποία δεν μπορεί να οδηγηθεί σε παραδοχές *contra legem/constitutionem*. Αν όμως δεν μπορεί να ευδοκιμήσει η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία που διασώζει, ερμηνευτικά προσαρμοζόμενη, την εθνική διάταξη, αυτή πρέπει να παραμεριστεί και να εφαρμοστεί ευθέως ο σχετικός κανόνας του Δικαίου της ΕΕ. Αυτό ισχύει και για τις εθνικές συνταγματικές διατάξεις, ακόμη και αν θεσπίστηκαν με αναθεώρηση που συντελέστηκε παρότι ίσχυε διαφορετική ενωσιακή ρύθμιση. Ισχύει δε πρωτίστως όταν εφαρμόζονται κανόνες του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου και μάλιστα θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες.

Δεν θα αναφερθώ στις καταστατικές για την αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης αποφάσεις *Costa v. Enel*, *Simmenthal* και *Internationale Handelsgesellschaft*. Θα επικαλεστώ ενδεικτικά δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ. Στην απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2025 του Τμήματος Μείζονος Σύνοψης (υπόθεση C-253/23, ASG 2), το ΔΕΕ αφού επεξηγήσει στις σκέψεις 90-94 πώς λειτουργεί το σχήμα της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας, τονίζει με απόλυτη σαφήνεια στο διατακτικό του: «Σε περίπτωση που η ανωτέρω εθνική ρύθμιση δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, οι προαναφερθείσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης επιβάλλουν στο εθνικό δικαστήριο να αφήσει ανεφάρμοστη την εθνική ρύθμιση». Στη σκέψη 93 περιλαμβάνεται η αναφορά στη σχετική πάγια νομολογία («Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αφήσει ανεφάρμοστες τις εν λόγω διατάξεις μόνον εάν δεν είναι δυνατή η σύμφωνη

¹² Ευ. Βενιζέλος, *Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022, σελ. 260 επ.

προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία»).

Ακόμη πιο καθαρή είναι η απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2021 *M.B* και λοιποί κατά *Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Δήμος Αγίου Νικολάου»* (υπόθεση C-760/18) για το άρθρο 103 παρ. 8 Σ, δηλαδή για την αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο της προβλεπόμενης ρητά στο εθνικό Σύνταγμα απαγόρευσης μετατροπής των αλληπάλληλων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Έχει βεβαίως προβλεφθεί να υπάρχει στο Σύνταγμα ειδική μεταβατική διάταξη, στο άρθρο 118 παρ. 7 («*Νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την τακτοποίηση της υπηρεσιακής κατάστασης προσωπικού που υπάγεται στην παράγραφο 8 του άρθρου 103 εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών*»). Μεταξύ των νομοθετικών ρυθμίσεων που αναφέρονται στη μεταβατική αυτή συνταγματική διάταξη θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνεται και η προγενέστερη της αναθεώρησης του 2001 ενωσιακή οδηγία. Παρά ταύτα, και ίσως επειδή δεν έγινε ορθή εφαρμογή και επίκληση του άρθρου 118 παρ. 7 Σ¹³, το ΔΕΕ έκρινε ότι κακώς αναθεωρήθηκε το εθνικό Σύνταγμα προσθέτοντας την απαγόρευση της παρ. 8 του άρθρου 103, εάν η απαγόρευση έχει το νόημα ότι παρεμποδίζεται η εφαρμογή της Οδηγίας η οποία έχει κυρώσει την πανευρωπαϊκή συλλογική σύμβαση εργασίας για τη μετατροπή των αλληπάλληλων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και έργου σε συμβάσεις εργασίας χρόνου. Είναι χαρακτηριστική η αλληλουχία των σκέψεων 71-74 του ΔΕΕ: «71. Όσον αφορά τη σημασία του γεγονότος ότι το άρθρο 103, παράγραφος 8, του ελληνικού Συντάγματος τροποποιήθηκε μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας 1999/70 και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο, με σκοπό να απαγορευθεί απόλυτα, στον δημόσιο τομέα, η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, αρκεί η υπενθύμιση ότι μια οδηγία παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι του κράτους μέλους αποδέκτη και, συνεπώς, έναντι όλων των εθνικών αρχών είτε κατόπιν της δημοσίευσής της είτε, ανάλογα με την περίπτωση, από την ημερομηνία της κοινοποίησής της (απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 204 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). 72. Εν προκειμένω η οδηγία 1999/70 προβλέπει ρητά, στο άρθρο 3, ότι αρχίζει να ισχύει την ημέρα της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δηλαδή στις 10 Ιουλίου 1999. 73. Εντούτοις, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται η οδηγία οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να θέσουν σε σοβαρό κίνδυνο την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo patarė grupė*, C-2/18, EU:C:2019:962, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Δεν έχει σημασία από την άποψη αυτή αν η επίμαχη διάταξη του εθνικού δικαίου, η οποία θεσπίστηκε μετά την έναρξη της ισχύος της σχετικής οδηγίας, έχει ως σκοπό τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 206 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). 74. Κατά συνέπεια, όλες οι αρχές των κρατών μελών, ακόμη και όταν προβαίνουν σε αναθεώρηση του Συντάγματος, έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την

¹³ Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό κείμενο*, ό.π., σελ. 373-374.

πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 207 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)».

Δεν πρέπει συνεπώς κατά την ανάγνωση των αποφάσεων του ΔΕΕ να σταματάμε μία σκέψη πριν την τελική, εκεί που το ΔΕΕ επισημαίνει ότι η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία συναντά το όριο του γράμματος της εθνικής διάταξης, ώστε να ισχυριζόμαστε ανακριβώς ότι η νομολογία του ΔΕΕ αποδέχεται πως κατισχύει η εθνική ρύθμιση και πρωτίστως το εθνικό Σύνταγμα όταν το γράμμα του δεν επιτρέπει να λειτουργήσει η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία. Η νομολογία του ΔΕΕ λέει, αντιθέτως ότι αν υπάρχει τέτοιο όριο, το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να φερθεί «ευγενικά» απέναντι στο εθνικό Σύνταγμα που προσπαθεί ο ενωσιακός δικαστής να το διασώσει μέσα από το σχήμα της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας, αλλά οφείλει να το παραμερίσει.

Αυτή είναι, σε πολύ μεγάλο βαθμό, η αφετηρία της θεωρητικής μου πρότασης για το επαυξημένο Σύνταγμα¹⁴. Διότι το επαυξημένο Σύνταγμα συγκροτείται όταν αναζητούμε κάθε φορά τη μείζονα προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ερμηνεύοντας το εθνικό Σύνταγμα σε αρμονία με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή άλλες διατάξεις του Διεθνούς Δικαίου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ή σε αρμονία με το Ενωσιακό Δίκαιο, διασώζοντας ταυτόχρονα το κύρος του Συντάγματος. Είναι μία ερμηνευτική στρατηγική η οποία απαντά στον κίνδυνο μίας καταλυτικής σχετικοποίησης του εθνικού Συντάγματος.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την 1928/2025 απόφαση έκανε αυτό τον ερμηνευτικό χειρισμό, ο οποίος νομίζω ότι είναι ο πραγματικά και πρακτικά προστατευτικός του κύρους του Συντάγματος. Η άλλη ερμηνευτική προσέγγιση που επιμένει στην υπεροχή του εθνικού Συντάγματος και θεωρεί ότι η οργάνωση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κινείται εκτός του πεδίου εφαρμογής του Ενωσιακού Δικαίου είναι αφενός κοντόφθαλμη και αφετέρου πραγματολογικά ανακριβής. Είναι κοντόφθαλμη γιατί το ζήτημα μπορεί ανά πάσα στιγμή να αχθεί ενώπιον του ΔΕΕ με προσφυγή επί παραβάσει. Είναι όμως και ανακριβής γιατί αποσιωπά και παραβλέπει ότι στην ελληνική επικράτεια λειτουργεί μια εκτεταμένη αγορά παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχει τίτλους εξοπλισμένους με επαγγελματικά δικαιώματα ισότιμα των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των ελληνικών δημοσίων ΑΕΙ.

V. ΕΠΡΕΠΕ ΤΟ ΣτΕ ΝΑ ΑΠΕΥΘΥΝΕΙ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΡΩΤΗΜΑ ΣΤΟ ΔΕΕ;

Τίθεται στο σημείο αυτό το ζήτημα γιατί η Ολομέλεια του ΣτΕ δεν απύθυνε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, όπως πρότεινε η μειοψηφία της 1918/2025 απόφασης. Θυμίζω ότι το προτεινόμενο από τη μειοψηφία προδικαστικό ερώτημα διατυπώθηκε ως εξής: «Έχουν τα άρθρα 49 της ΣΛΕΕ και 13, 14 και 16 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ερμηνευόμενα υπό το φως του άρθρου 165 της ΣΛΕΕ και του προσαρτηθέντος στην εν λόγω Συνθήκη Πρωτοκόλλου 26, την έννοια ότι υποχρεώνουν κράτος μέλος, στο οποίο έχει θεσπισθεί σύστημα οργάνωσης ανώτατης εκπαίδευσης, το οποίο

¹⁴ Ev. Venizelos, *From the relativization of the Constitution to the “augmented Constitution”*, (2020) 32:3 ERPL/REDP 973-1017.

παρέχεται αποκλειστικά από το Κράτος, κατά κύριο λόγο δωρεάν, και από δημόσιους λειτουργούς, χρηματοδοτείται δε από δημόσιους πόρους, να επιτρέψει την εγκατάσταση στην επικράτειά του και μη κρατικών φορέων, για την παροχή από αυτούς ανώτατης εκπαίδευσης και τη χορήγηση πτυχίων, με αυτόματη ακαδημαϊκή αναγνώριση, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι τα σχετικά επαγγελματικά δικαιώματα αναγνωρίζονται πλήρως, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης;»

Αν είχε διατυπωθεί κατά τον τρόπο αυτό το ερώτημα, θα ήταν πολλαπλά ατελές. Πρώτον, δεν επικαλείται ευθέως το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 του εθνικού Συντάγματος. Δεύτερον, προκειμένου να θέσει εμμέσως ζήτημα πεδίου εφαρμογής (για την ακρίβεια, μη εφαρμογής) του ενωσιακού δικαίου, αποσιωπά την ύπαρξη του νέου εθνικού νόμου 5094/2024 που οργανώνει παράλληλο μη κρατικό σύστημα παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω των νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, εκτός και αν υπονοεί ότι αυτός πρέπει να παραμεριστεί ως αντισυνταγματικός και έτσι η τυχόν αντισυμβατότητα με το ενωσιακό δίκαιο δεν αφορά το εθνικό νομοθετικό καθεστώς όπως διαμορφώθηκε με τον ν. 5094/2024 αλλά όπως είχε διαμορφωθεί πριν από αυτόν. Τρίτον, εξαφανίζει από την εικόνα που θέτει υπόψη του ΔΕΕ την πραγματικότητα που έχει αποδεχθεί και νομιμοποιήσει η νομολογία του ΣτΕ, δηλαδή την ύπαρξη μιας ολόκληρης αγοράς υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που εμφανίζεται δήθεν ως αγορά υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης η οποία προσφέρει τίτλους ισοδύναμους από πλευράς επαγγελματικών προσόντων με αυτούς που παρέχουν τα ελληνικά δημόσια ΑΕΙ. Τέταρτον, παραλείπει να αναφέρει την επιρροή που ασκεί στην ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση το ουσιαστικά παράλληλο κυπριακό σύστημα συνύπαρξης κρατικών και ιδιωτικών ΑΕΙ.

Η πλειοψηφία έκρινε ότι το ερμηνευτικό δεδικασμένο του ΔΕΕ ως προς όλα τα συναφή ζητήματα¹⁵ είναι νωπό και σαφές και θέλησε, κατά τη δική μου ανάγνωση, να αποφύγει μια απάντηση του ΔΕΕ που θα ανάγκαζε το ΣτΕ να παραμερίσει το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 του ελληνικού Συντάγματος στο μέτρο που αυτό θα θεωρηθεί ότι απαγορεύει την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών και επιπλέον να θεωρήσει αντίθετη προς το ενωσιακό δίκαιο την υποχρέωση των ΑΕΙ που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη ή κράτη μέλη της GATS να κινηθούν στο πλαίσιο των προδιαγραφών του ν. 5094/2024 και να προσλάβουν τη μορφή ελληνικού νομικού προσώπου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, αντί να ασκήσουν απλώς το δικαίωμά τους για ελεύθερη εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών.

VI. ΠΟΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΝΙΚΟ ΣΧΗΜΑ ΜΕΣΑ ΣΤΟ ΟΠΟΙΟ ΚΙΝΟΥΜΑΣΤΕ; Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΤΙΘΕΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΟΥ Ν. 5094/2024

Πρέπει, νομίζω, να αναδείξουμε το δικανικό σχήμα μέσα στο οποίο κινούμαστε. Εδώ έχουμε έναν εθνικό νόμο ο οποίος προέβλεψε την ίδρυση νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Αυτός ο νόμος, μέσω της προσβολής κανονιστικών πράξεων την έκδοση των οποίων προβλέπει,

¹⁵ Στις αποφάσεις επί των υποθέσεων *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* και *Cilevičs*, που αναλύονται στη γνωμοδότησή μας, Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8*, ό.π., σελ. 46 επ., η ΣτΕ Ολ. 1918/2025 προσθέτει ως βασική αναφορά και την απόφαση *Kirschstein*, της 4ης Ιουλίου 2019, υπόθεση C-393/17.

εισήχθη προς δικαστικό έλεγχο. Ο δικαστής κλήθηκε να ελέγξει τυχόν αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα και προς το Ενωσιακό Δίκαιο. Δεν κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα αν η χώρα έχει ενωσιακή υποχρέωση να επιτρέψει τη λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων. Δεν κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα αν κρατικά και μη κρατικά, κερδοσκοπικά και μη κερδοσκοπικά πανεπιστήμια που λειτουργούν κατά το δίκαιο άλλου κράτους μέλους της ΕΕ ή κράτους μέρους της GATS μπορούν να ασκήσουν στην Ελλάδα τις θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες της εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών χωρίς προφανώς να ζητούν να ιδρύσουν ΑΕΙ του Ελληνικού Δικαίου. Κλήθηκε να κρίνει αν ο νόμος 5094/2025, δηλαδή μια εθνική ρύθμιση, που προβλέπει τη δυνατότητα ίδρυσης μη κρατικών αλλά και μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων με μορφή νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης συνεργαζόμενων με ΑΕΙ άλλων κρατών μελών της ΕΕ και κρατών μερών της GATS, είναι ενδεχομένως αντίθετος προς το Σύνταγμα ή προς το Διεθνές Δίκαιο ή προς το Ενωσιακό Δίκαιο.

Διαπιστώνει λοιπόν ο εθνικός δικαστής στο υψηλό επίπεδο της Ολομέλειας του ΣτΕ: α) ότι ο νόμος δεν είναι αντίθετος στο Ενωσιακό Δίκαιο, παρότι θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είναι κατά το Ενωσιακό Δίκαιο υπερβολικοί οι περιορισμοί που θεσπίζονται, β) ότι με βάση τον συνδυασμό Διεθνούς Οικονομικού και Ενωσιακού Δικαίου ορθώς οι σχετικές προβλέψεις επεκτείνονται στα ΑΕΙ όλων των κρατών μερών της GATS και γ) ότι οι προβλέψεις του ν. 5094/2024 δεν είναι αντίθετες στο άρθρο 16 παρ. 5 και 8 Σ όπως αυτό ερμηνεύεται καταρχάς σε συνδυασμό με το άρθρο 28 Σ και ιδίως με την υπό αυτό ερμηνευτική δήλωση και εντέλει σύμφωνα με το Ενωσιακό Δίκαιο. Η επιλογή της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος αφορά στην προκειμένη περίπτωση τη συγκρότηση της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, την ελάχισσωνα πρόταση του οποίου καταλαμβάνουν οι κρίσιμες ρυθμίσεις του ν. 5094/2024 προκειμένου να ελεγχθεί τυχόν αντίθεσή τους προς στο εθνικό Σύνταγμα. Πρόκειται για θεμιτή μέθοδο ερμηνείας του Συντάγματος, καταρχάς όχι επειδή αυτό επιβάλλεται από το Ενωσιακό Δίκαιο, αλλά επειδή αυτό επιβάλλεται από την υποχρέωση συστηματικής ερμηνείας του άρθρου 16 και του άρθρου 28 που τοποθετεί δυαδικά το ενωσιακό Δίκαιο εντός του «σύμπαντος» του εθνικού Συντάγματος το κύρος του οποίου διαφυλάσσεται.

VII. Η ΣΧΕΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΣΜΟΥ

Εκτός άλλωστε από το ζήτημα της σχέσης εθνικού Συντάγματος και ενωσιακού Δικαίου υπάρχει το ζήτημα της σχέσης εθνικού Συντάγματος και ευρωπαϊκού συνταγματισμού, για την ακρίβεια «ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης» κατά την ορολογία της Επιτροπής Βενετίας. Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός, η ευρωπαϊκή συνταγματική παράδοση, το ευρωπαϊκό συνταγματικό κεκτημένο προηγείται και κατισχύει των εθνικών Συνταγμάτων¹⁶. Δεν μπορεί το εθνικό Σύνταγμα να αποκλίνει από τον ευρωπαϊκό συνταγματισμό, γιατί θα ελεγχθεί από το ΕΔΔΑ και θα παραμεριστεί με

¹⁶ Ev. Venizelos, «Du patrimoine à l'acquis constitutionnel», σε: Ch. Giannopoulos/L.-A. Sicilianos (dir), *Le patrimoine constitutionnel européen entre progression et régression/The European constitutional heritage between progression and regression, Actes du colloque organisé par la Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme et l'Université de Strasbourg, 4 et 5 mai 2023, 2024*, pp. 23-40.

πολύ μεγάλη ευκολία. Το ΔΕΕ έχει αντιμετωπίσει με μεγαλύτερη λεπτότητα το ελληνικό Σύνταγμα από ό,τι το ΕΔΔΑ ως προς το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών ή τη λευκή ψήφο, μάλιστα όχι στο πεδίο των αμυντικών αλλά στο πεδίο των πολιτικών δικαιωμάτων. Στο πεδίο των αμυντικών δικαιωμάτων το ΕΔΔΑ έχει κατ' αποτέλεσμα προσδιορίσει το κανονιστικό περιεχόμενο των άρθρων 7, 8, 9, 9Α, 13, 17, 19 του Συντάγματος, για να μείνω σε κάποια παραδείγματα. Η νομολογία του ΕΔΔΑ το επέβαλε αυτό, στο όνομα της Σύμβασης. Το επέβαλε επικαλούμενο την ανεμπόδιση από το εθνικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του εθνικού Συντάγματος, εφαρμογή του Διεθνούς Δικαίου με βάση το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών.

VIII. ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗΣ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΣΧΟΛΩΝ ΑΠΟ ΙΔΙΩΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΑΓΗΣ ΤΑ ΑΕΙ ΝΑ ΟΡΓΑΝΩΝΟΝΤΑΙ ΩΣ ΝΠΔΔ;

Επιτρέψτε μου, λοιπόν, να αναφερθώ ευθέως στον πυρήνα του συνταγματικού ζητήματος. Η ευαισθησία για το γράμμα του Συντάγματος εμφανίζεται να κορυφώνεται στο άρθρο 16 παρ. 5 και 8. Ποια είναι όμως η νομική φύση της απαγόρευσης σύστασης ανωτάτων σχολών από ιδιώτες και της πρόβλεψης ότι τα ΑΕΙ πρέπει να οργανώνονται ως ΝΠΔΔ; Είναι θεσμική εγγύηση¹⁷ που προστατεύει την ακαδημαϊκή ελευθερία; Δηλαδή λέμε ότι εμείς στην Ελλάδα έχουμε αυξημένη μέριμνα προστασίας της ακαδημαϊκής ελευθερίας, που δεν την έχει η Γαλλία ή η Γερμανία; Έχουμε εμείς ειδική θεσμική εγγύηση για την ακαδημαϊκή ελευθερία, που δεν τη διαθέτουν οι άλλες χώρες μέλη στις οποίες η προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας είναι ατελής; Το δε περαιτέρω εύλογο ερώτημα είναι αν στο κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Σ, κατά την αρχική βούληση των συντακτών του, περιλαμβάνεται επιταγή να συγκρουστεί με το Ενωσιακό Δίκαιο αν χρειαστεί να διατηρηθεί αυτή η ελληνικής έμπνευσης θεσμική εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας. Όταν προβλέπει η διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 16 Σ ότι η σύσταση ανωτάτων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται, εννοεί ότι απαγορεύεται και η εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών από ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα άλλων χωρών μελών της ΕΕ στην Ελλάδα; Το λέει αυτό το γράμμα του Συντάγματος; Έχουμε στο Σύνταγμά μας γραμματική διατύπωση απαγορευτική της εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών της ΕΕ και κρατών μερών της GATS;

Αν ναι, γιατί ανεχόμαστε την εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών έστω μέσω συμβάσεων τύπου franchising, accreditation ή validation από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών και κυρίως του ΗΒ που καταλήγει στη χορήγηση πανεπιστημιακών τίτλων που συνοδεύονται από πλήρη επαγγελματικά δικαιώματα ισοδύναμα με αυτά των κατόχων τίτλων των ελληνικών δημοσίων ΑΕΙ; Δεν μας έχει παρεμποδίσει το γράμμα του Συντάγματος στη νομοθετική και νομολογιακή εξουδετέρωση ή έστω συρρίκνωση του άρθρου 19 παρ. 3 Σ¹⁸, για την απαγόρευση χρήσης παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων. Δεν μας εκπλήσσει το γεγονός ότι το άρθρο 15 Σ¹⁹ που θέτει τη ραδιοτηλε-

¹⁷ Αντί πολλών, Ευ. Βενιζέλος, «Γενική εισαγωγή στα άρθρα 4-25», σε: Ευ. Βενιζέλος (διεύθ.), *Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Τόμος Α', Άρθρα 1-25, 2025, σελ. 81 επ.

¹⁸ Ενδεικτικά, Α. Κωνσταντινίδης, *Η απόδειξη της ποινική δίκης*, 2η έκδ., 2022, σελ. 257 επ.; Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 5η έκδ., 2023, σελ. 401 επ. Από τη σχετική νομολογία ΑΠ 453/2016 (ποιν.), 254/2021 (ποιν.).

¹⁹ Αντί πολλών, Χ. Ανθόπουλος, *Σύνταγμα, Τηλεόραση και Πλουραλισμός*, ΔτΑ 71/2017, σελ. 111 επ.

όραση υπό άμεσο κρατικό έλεγχο δεν εφαρμόζεται, παρότι αυτό είναι το γράμμα του. Ακόμη και η θέση της νομολογίας του ΣτΕ ότι μπορεί να αλλάξει ο προορισμός δασικής έκτασης που έχει καταστραφεί πριν την αναδάσωση, θεωρείται ότι παραβιάζει το γράμμα του άρθρου 117 παρ. 3 Σ και όχι ότι είναι απλή συστηματική ερμηνεία του άρθρου 117 παρ. 3 και του άρθρου 24 παρ. 1 εδ. δ, ότι όταν λέει δηλαδή το άρθρο 117 παρ. 3 ότι πρέπει να προηγηθεί η αναδάσωση εννοεί, ερμηνεύόμενο συστηματικά, «εκτός και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του εδαφίου δ της παραγράφου 1 του άρθρου 24», διότι αυτό είπε η Ολομέλεια του ΣτΕ²⁰. Είπε λοιπόν το ΣτΕ αυτό για τα δάση παλιότερα και λέει τώρα αυτό για τα πανεπιστήμια και εξανίστανται κάποιοι γιατί εδώ συντελείται προσβολή της συνταγματικής τάξης, ενώ γίνεται το εξής πρόσθετο βήμα: αναγνωρίζονται και τα ακαδημαϊκά δικαιώματα για να επιβληθεί αυστηρός κρατικός έλεγχος στην παροχή μη κρατικών υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που διεξάγεται επί χρόνια ανεξέλεγκτα στην ελληνική επικράτεια. Κατά τη γνώμη μου η ανησυχία πρέπει να είναι αντίστροφη: Τι θα γίνει αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρήσει ότι πρέπει να προσφύγει επί παραβάσει κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας για τον νόμο αυτό, διότι είναι υπερβολικά και παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας τα μέτρα τα οποία επιβάλλονται. Αλήθεια, με βάση ποια νομοθεσία κυπριακή εγκαταστάθηκε το ΕΚΠΑ στην Κύπρο; Εδώ, επειδή απαιτείται ασφάλεια δικαίου για να εγκατασταθεί και να παρέχει υπηρεσίες ένα στοιχειωδώς σοβαρό πανεπιστήμιο άλλου κράτους μέλους, βεβαίως θέλει να ξέρει τι λέει η νομολογία του ΣτΕ, όχι μόνο η νομοθεσία.

ΙΧ. ΑΤΥΠΕΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΙ

Ή μήπως μας εκπλήσσει το γεγονός ότι έχουν συντελεστεί πολλές άτυπες μεταβολές²¹ στο ελληνικό Σύνταγμα μέσω της σύμφωνης με την ΕΣΔΑ και με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας; Το άρθρο 13 Σ ερμηνεύεται έτσι όπως το ερμηνεύαμε πριν τη νομολογία ελληνικού ενδιαφέροντος, περί θρησκευτικής ελευθερίας του ΕΔΔΑ; Το άρθρο 4 παρ. 4 για τον διορισμό σε δημόσιες θέσεις; Το άρθρο 5 παρ. 5 για τη βιοτεχνολογία και την προστασία της υγείας, μπορεί να ερμηνευτεί χωρίς τα άρθρα 2 και 3 του ΧΘΔ; Στο άρθρο 7 Σ, θα μπορούσαμε να έχουμε πει αυτά που είπαμε για το *ne bis in idem* ή για την υποχρεωτική αναδρομική εφαρμογή του επεικέστερου νόμου όχι μόνο στις ποινικές κυρώσεις αλλά και στις διοικητικές που ανταποκρίνονται στα κριτήρια Ένγκελ; Θα μπορούσαμε να πούμε χωρίς το ΕΔΔΑ, την ΕΣΔΑ και το ΔΣΑΠΔ ότι το τεκμήριο αθωότητας κατοχυρώνεται ρητά σε συνταγματικό επίπεδο; Για να μην αναφέρω και πάλι παραδείγματα τα οποία ήδη σημειώθηκαν για το άρθρο 14 παρ. 9, το άρθρο 17 σε σχέση με την περιουσία, το 19 παρ. 3. Αναρωτιέμαι εάν θα ήταν ίδια η ερμηνεία του άρθρου 24, χωρίς την ενωσιακή νομοθεσία, για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

Ας μου επιτραπεί να παρατηρήσω ότι δεν είναι ούτε δικανικά ούτε επιστημονικά συνεπές να αποδεχόμαστε τη σύμφωνη με την ΕΣΔΑ και το Δίκαιο της ΕΕ ερμηνεία του Συντάγματος και να αποδεχόμαστε ότι συντελούνται «ευεργετικές» άτυπες μεταβολές που διευρύνουν το κανονιστικό

²⁰ ΣτΕ Ολ 2499/2012. Την ολοκληρωμένη και συστηματική θέση της νομολογίας, θεωρώ ότι αποτυπώνει η ΣτΕ Ολ 1364/2021.

²¹ Αντί πολλών, Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 85 επ. και βιβλιογραφικές ενδείξεις, σελ. 101-104.

περιεχόμενο του γράμματος του Συντάγματος ως προς τα άρθρα 3, 4, 5 παρ. 5, 5Α, 7, 8, 9, 9Α, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 54, 57, 62 κ.λπ., αλλά να αρνούμαστε με πάθος την εφαρμογή της ίδιας μεθόδου μόνο για το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 ωσάν το γράμμα του Συντάγματος να θωρακίζει έναντι του Ενωσιακού και του Διεθνούς Δικαίου μόνο αυτές τις δύο παραγράφους του συνταγματικού κειμένου. Μόνο για αυτές τις δύο παραγράφους η εφαρμογή της πιο διαδεδομένης μεθόδου ερμηνείας μετατρέπεται ρητορικά σε έγκλημα καθοσιώσεως γιατί θίγεται η απόλυτη συνταγματική κυριαρχία της χώρας.

Άρα η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ είναι σημαντική, ιστορική. Αυτό που κομίζει είναι η φυσιολογική συνέχεια των προηγούμενων βημάτων που είχε κάνει η νομολογία, σε σχέση με τη μεταχείριση των τίτλων σπουδών που παρέχονται στην Ελλάδα και σχετικά με την ερμηνεία του Συντάγματος, ιδίως τη συστηματική σχέση μεταξύ άρθρου 28 και άρθρου 14 παρ. 9.

Χ. ΜΗΠΩΣ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΤΕΘΕΙ ΖΗΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ (ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ) ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ Η ΕΛΕΓΧΟΥ ULTRA VIRES;

Έχουμε απαντήσει στη μελέτη μας²² και απαντά και η απόφαση στο ερώτημα, μήπως υπάρχει θέμα εθνικής συνταγματικής ταυτότητας; Μπορούμε άραγε να πούμε στο πλαίσιο της καλόπιστης συνεργασίας ότι αυτή η ειδική αντίληψή μας περί κρατικά οργανωμένης τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι στοιχείο της εθνικής συνταγματικής μας ταυτότητας; Προφανώς το ζήτημα δεν εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ, ούτε αφορά τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου ή κάποιο από τα αντικείμενα που η νομολογία του ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι ανήκουν στην εθνική ταυτότητα. Πάντως παρόμοιο ζήτημα δεν έθεσε ούτε η μειοψηφία της ΣτΕ Ολ. 1918/2025.

Μήπως εάν ασκήσει προσφυγή επί παραβάσει η Επιτροπή και εκδώσει απόφαση το ΔΕΕ θα πούμε ότι κινούνται και τα δύο αυτά ενωσιακά όργανα *ultra vires*; Θα προτιμούσα να αποφύγουμε την εμπειρία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου που τη μία ημέρα είπε ότι η ποσοτική χαλάρωση κινείται *ultra vires* και την άλλη ημέρα, λόγω της πανδημίας, αποφασίστηκε και τέθηκε σε εφαρμογή πολλαπλάσια ποσοτική χαλάρωση, με τη γερμανική κυβέρνηση να δηλώνει ότι αυτή και όχι το Δικαστήριο είναι αρμόδια να εξετάζει τι κινείται *ultra vires*. Γιατί βεβαίως το *ultra vires* αφορά ερμηνεία πολυμερούς διεθνούς σύμβασης κατά το Διεθνές Δίκαιο και τη διεθνή εκπροσώπηση της χώρας δεν την έχει το Δικαστήριο, την έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο Υπουργός Εξωτερικών²³. Αυτό απάντησε η γερμανική κυβέρνηση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση όταν κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα της Επιτροπής, τι θα κάνετε με την απόφαση του Συνταγματικού σας Δικαστηρίου για το *ultra vires*; Ελπίζω ότι τα έχουμε και αυτά υπόψη μας και θα αποφύγουμε αυτού του είδους τις τριβές οι οποίες απλώς δημιουργούν μία παροδική, ευτυχώς, ανασφάλεια Δικαίου.

²² Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8*, ό.π., σελ. 57 επ., με τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

²³ Ev. Venizelos, "Ultra Vires Review and the Shift of Legal Orders", σε: H. Gaudin/E. Prevedourou/Ch. Deliyanni (eds), *Le droit européen, source de droits, source du droit. Études en l'honneur de Vassilios Skouris*, 2022, pp 675-688.

ΧΙ. ΘΑ ΠΡΟΤΙΜΟΥΣΑΜΕ ΝΑ ΕΙΧΕ ΤΕΘΕΙ ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΜΟΝΟ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ;

Για λόγους συστηματικής πληρότητας πρέπει να θέσουμε το ερώτημα αν θα ήταν προτιμότερο για το κύρος και τη γραμματική «ακεραιότητα» του εθνικού συνταγματικοί κειμένου να ακολουθήσει η απόφαση 1918/2025 τη λογική ότι οι ρυθμίσεις του ν. 5094/2025 για την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης κινούνται αποκλειστικά στο πεδίο της Ενωσιακής έννομης τάξης στην οποία έχει ενσωματωθεί και η GATS. Συνεπώς δεν τίθεται καν ζήτημα αναγωγής στο άρθρο 16 παρ. 5 και 8 Σ και άρα ζήτημα ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας. Σύμφωνα με την άποψη αυτή²⁴ που είναι αναμφίβολα πολύ ενδιαφέρουσα, «Εν προκειμένω, θα ήταν δογματικά εγκυρότερο το Δικαστήριο να δεχθεί όχι μία εναρμονισμένη ερμηνεία (διότι αυτή τότε θα καταλάμβανε και τα ημεδαπά ιδιωτικά ΑΕΙ), αλλά ότι, παρότι η οργάνωση της εκπαίδευσης παραμένει εθνική αρμοδιότητα (όπου η ΕΕ μπορεί να δράσει μόνο συμπληρωματικά ή υποστηρικτικά, σύμφωνα με τα άρθρα 165-166 ΣΛΕΕ), το υπο-πεδίο της εγκατάστασης ενός πανεπιστημίου από άλλη χώρα (της ΕΕ ή της GATS) δεν ρυθμίζεται πλέον από το άρθρο 16 Σ, αλλά έχει “καταλειφθεί” από το ενωσιακό δίκαιο, και δη το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (ελευθερία εγκατάστασης), την Οδηγία 2006/123 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, την GATS (που συνιστά και ενωσιακό δίκαιο) και τα άρθρα 13 και 14 §3 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ. Επομένως, η Ελλάδα οφείλει να θέτει εκποδών και μην εφαρμόζει την εθνική, ακόμη και συνταγματική ρύθμιση». Ο δικαστικός έλεγχος, κατά λογική συνέπεια, έπρεπε να περιοριστεί στη συμβατότητα του ν. 5094/2024 με το Ενωσιακό Δίκαιο και προκειμένου να δοθεί μια απάντηση στο ερώτημα αυτό εντός του υποχρεωτικού πλαισίου της ομοιόμορφης ερμηνείας του Δικαίου της ΕΕ από το ΔΕΕ, έπρεπε η Ολομέλεια του ΣτΕ να απευθύνει προδικαστικό ερώτημα.

Ένα τέτοιο προδικαστικό ερώτημα υποθέτω ότι θα αφορούσε, πρώτον, την αναλογικότητα των περιορισμών που εισάγει ο εθνικός νόμος στην άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών και κρατών μερών της GATS που υποχρεώνονται σε συνεργασίες, στη σύσταση νομικού προσώπου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, στην τήρηση προδιαγραφών που επιβάλλονται από εθνική ρύθμιση, στην καταβολή παραβόλων κ.ο.κ. Και, δεύτερον, την υπαγωγή των ημεδαπών σε σχήματα υποχρεωτικής συνεργασίας με ΑΕΙ άλλων κρατών μελών ή κρατών μερών της GATS ώστε να θεωρηθεί ότι δεν εισάγεται αντίστροφη δυσμενής διάκριση (*discrimination à rebours*).

Ένας εθνικός νόμος που ψηφίζεται και δημοσιεύεται κατά το εθνικό Σύνταγμα προφανώς οφείλει να συμμορφώνεται με την ΕΣΔΑ και το Ενωσιακό Δίκαιο, αλλά τοποθετείται εντός της εθνικής έννομης τάξης. Για τον λόγο αυτό η νομολογία του ΔΕΕ επιβάλλει, όπως είδαμε, τη σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία των εθνικών ρυθμίσεων συμπεριλαμβανομένων των ρυθμίσεων του εθνικού Συντάγματος και θέλει ο παραμερισμός της εθνικής ρύθμισης να είναι η αναπόφευκτη λύση αν δεν αποδίδει καρπούς η σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία των εθνικών ρυθμίσεων που κινούνται στο πεδίο και των δύο έννομων τάξεων. Όταν μάλιστα τίθεται ταυτοχρόνως

²⁴ Λ. Παπαδοπούλου, Το ΣτΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά πανεπιστήμια, *tovima.gr* 27.11.2025.

ζήτημα ελέγχου της συνταγματικότητας και της συμβατότητας προς το Ενωσιακό Δίκαιο (δύο έννομες τάξεις και αναγωγή στον υπερέχοντα κανόνα κάθε μιας), επιμένει να προηγείται ο έλεγχος της συμβατότητας προς το Ενωσιακό Δίκαιο και, όπου επιβάλλεται, η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος και να μην παρακάμπτεται η εφαρμογή του άρθρου 267 ΣΛΕΕ προκειμένου να ασκηθεί έλεγχος συνταγματικότητας που για τα συστήματα συγκεντρωτικού ελέγχου συνεπάγεται παραπομπή στο Συνταγματικό Δικαστήριο²⁵.

Άρα η κατάφαση της συνταγματικότητας προϋπέθετε την κατάφαση της συμβατότητας των κρίσιμων διατάξεων του ν. 5094/2025 προς το Ενωσιακό Δίκαιο. Προφανώς με τη ΣτΕ Ολ 1918/2025 δεν κλείνει το θέμα από πλευράς Ενωσιακού Δικαίου και ΔΕΕ. Μπορεί μετά από προσφυγή επί παραβάσει κατά της Ελλάδας ή με αποστολή προδικαστικού ερωτήματος για οποιοδήποτε συναφές μελλοντικό ερμηνευτικό ζήτημα, να τεθεί ενώπιον του ΔΕΕ το ζήτημα της συμβατότητας των ρυθμίσεων του ν. 5094/2025 με το Ενωσιακό Δίκαιο και αν θεωρηθεί ότι ο εθνικός νόμος επιβάλλει υπερβολικούς και δυσανάλογους περιορισμούς στην ελευθερία εγκατάστασης ή/και παροχής υπηρεσιών από ΑΕΙ άλλων χωρών της ΕΕ ή κρατών μερών της GATS, οι σχετικές ρυθμίσεις του να πρέπει να ερμηνευθούν σύμφωνα με το Ενωσιακό Δίκαιο ή να παραμεριστούν. Ή να δημιουργηθούν δύο παράλληλα συστήματα, ένα με παρόχους υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα που θέλουν να έχουν την ιδιότητα του νομικού προσώπου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης κατά την ελληνική νομοθεσία και ένα άλλο με παρόχους που έχουν την ιδιότητα του ΑΕΙ κατά τη νομοθεσία άλλου κράτους μέλους της ΕΕ ή κράτους μέρους της GATS και δεν θέλουν να αποκτήσουν τη μορφή αυτού του νομικού προσώπου του ελληνικού Δικαίου.

XII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΗ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ

Η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ είναι, όπως τόνισα εξ αρχής, ιστορικού χαρακτήρα αλλά αποτελεί περισσότερο συνέχεια της προγενέστερης νομολογίας για την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων στους κατόχους τίτλων αλλοδαπών ΑΕΙ που αποκτήθηκαν μετά από σπουδές στην Ελλάδα, όπως και της νομολογίας για τον βασικό μέτοχο, παρά τομή.

Η απόφαση προστατεύει το κύρος του εθνικού Συντάγματος έναντι της πιθανότητας αυτό να παραμεριστεί σε συμμόρφωση προς απόφαση του ΔΕΕ, με πιο πρακτικό και αποτελεσματικό τρόπο από την αντίληψη που υποστηρίζει εσφαλμένα ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν ισχύει στο πεδίο των υποστηρικτικών και συντονιστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ ή από εκείνους που προσχωρούν στην ανεπίτρεπτη παρανόηση της νομολογίας του ΔΕΕ και διατείνονται ότι όταν η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού Συντάγματος συναντά το όριο της γραμματικής διατύπωσης εφαρμόζεται η εθνική ρύθμιση και όχι ο ενωσιακός κανόνας. Η νομολογία του ΔΕΕ είναι σαφής και αντίθετη.

Η απόφαση δεν απευθύνει προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΕ για προφανείς και τεκμηριωμένους λόγους. Αντιθέτως η προταθείσα από τη μειοψηφία διατύπωση προδικαστικού ερωτήματος πάσχει από σοβαρές ελλείψεις οι οποίες, σε περίπτωση αποστολής του ερωτήματος, θα είχαν

²⁵ Ευ. Βενιζέλος, *Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., σελ 188 επ.

πιθανότατα ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση απόφασης του ΔΕΕ που θα έθετε εκποδών όλα όσα ρητορικά υπερασπίζεται η μειοψηφία.

Τα μείζονα ζητήματα της φύσης των προβλέψεων των παρ. 5 και 8 του άρθρου 16 Σ για αποκλειστικώς δημόσια ΑΕΙ, της εθνικής (συνταγματικής) ταυτότητας και του ελέγχου *ultra vires*, δεν τέθηκαν με ευθύ τρόπο ούτε από την πλειοψηφία ούτε από τη μειοψηφία, αλλά υφέρπουν στον διάλογο που διεξάγεται εντός της απόφασης. Κατέστησαν συνεπώς αντικείμενο του παρόντος σχολιασμού προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάγνωση της απόφασης εντός των συμφραζομένων της. □

ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΨΕΥΔΩΝΥΜΟΠΟΙΗΣΗΣ: ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ C-413/23 P (ΕΕΠΔ V. ΕΣΕ) ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (ΔΕΕ)

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μετά την έναρξη ισχύος του Κανονισμού 2016/679 (εφεξής: ΓΚΠΔ)¹, ο διάλογος μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών και του ΔΕΕ σχετικά με το δίκαιο προστασίας δεδομένων έχει ενισχυθεί. Αυτό αποτυπώνεται στην αύξηση των προδικαστικών ερωτημάτων από τη μεριά των πρώτων, τα οποία ζητούν διευκρινίσεις σε βασικές έννοιες, όπως ο ορισμός των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και οι νόμιμοι λόγοι επεξεργασίας². Κατά την ερμηνεία των εν λόγω ζητημάτων, η πάγια νομολογία του ΔΕΕ παρέχει προτεραιότητα στα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων έναντι των συμφερόντων των υπευθύνων επεξεργασίας³, υιοθετώντας μια τελολογική προσέγγιση που υπογραμμίζει τον πρωταρχικό στόχο του ΓΚΠΔ να διασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας των υποκειμένων όσον αφορά την επεξεργασία των δεδομένων τους⁴.

Θεόδωρος Ρέντζιος
Υπ. Δρ Δικαίου & Βιοηθικής,
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης,
Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Υπότροφος ΕΥ Greece

¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων).

² Βλ. S. Lindroos-Hovinheimo, *Who Controls our Data? The Legal Reasoning of the European Court of Justice in Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein and Tietosuojaualtuutettu v. Jehovan todistajat*, *Information and Communications Technology Law* 2019, σελ. 226.

³ Βλ. M. Tzanou, *Data Protection as a Fundamental Right Next to Privacy? Reconstructing a not so New Right*, *International Data Privacy Law* 2013, σελ. 94.

⁴ Σχετικά με την εκτεταμένη χρήση της τελολογικής ερμηνείας από το ΔΕΕ βλ. σχετικά M. Tzanou, *Balancing Fundamental Rights: United in Diversity? Some Reflections on the Recent Case Law of the European Court of Justice*

Η απόφαση C-413/23 P, η οποία εκδόθηκε από το πρώτο τμήμα του ΔΕΕ στις 4 Σεπτεμβρίου 2025, είναι ιδιαίτερα σημαντική όσον αφορά την ερμηνεία της έννοιας των «δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», καθότι, αποκλίνοντας από την πάγια θέση των αρχών προστασίας δεδομένων, οι οποίες έχουν αντιμετωπίσει τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα ως προσωπικά δεδομένα ανεξαιρέτως, ενισχύει το υψηλό επίπεδο προστασίας που παρέχεται στα υποκείμενα των δεδομένων με την ενσωμάτωση των εγγυήσεων τόσο του ΓΚΠΔ όσο και του Κανονισμού 2018/1725 (εφεξής: EUDPR)⁵.

Η διαφορά ανέκυψε με αφορμή απόφαση του ισπανικού τραπεζικού ιδρύματος Banco Popular, με την οποία το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (εφεξής: ΕΣΕ) διαβίβασε ψευδωνυμοποιημένες παρατηρήσεις των θιγόμενων μετόχων και πιστωτών στην ελεγκτική και συμβουλευτική εταιρία Deloitte, η οποία ενεργούσε ως ανεξάρτητος αξιολογητής (τρίτος). Στην απόφασή του, το Δικαστήριο παρέσχε τρεις κρίσιμες διευκρινίσεις: Πρώτον, οι προσωπικές γνώμες ή απόψεις, ως έκφραση της σκέψης ενός προσώπου, αποτελούν «δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα», καθώς συνδέονται κατ' ανάγκην στενά με το πρόσωπο αυτό⁶. Δεύτερον, η έννοια των «δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» είναι σχετική· τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα δεν συνιστούν σε κάθε περίπτωση και για κάθε πρόσωπο δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα⁷. Τρίτον, η υποχρέωση του υπεύθυνου επεξεργασίας να παρέχει πληροφορίες στο υποκείμενο των δεδομένων ανατρέχει στο χρόνο της συλλογής των δεδομένων, πριν τα τελευταία ψευδωνυμοποιηθούν, ανεξάρτητα από το είναι ή όχι προσωπικού χαρακτήρα⁸.

II. ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Η διαφορά ανατρέχει στον Ιούνιο του 2017, μετά την εξυγίανση της Banco Popular Español SA, δυνάμει του Κανονισμού 806/2014 για τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης (εφεξής: Κανονισμός EME⁹), ο οποίος οδήγησε στη δημιουργία του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης (ΕΣΕ). Το ΕΣΕ ξεκίνησε μια διαδικασία για να αξιολογήσει εάν οι πρώην μέτοχοι και πιστωτές που θίγονταν δικαιούνταν αποζημίωση. Η Deloitte ορίστηκε ως ανεξάρτητος αξιολογητής, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον οι μέτοχοι και οι πιστωτές του τραπεζικού ιδρύματος θα είχαν τύχει καλύτερης μεταχείρισης αν το τελευταίο είχε τεθεί υπό κανονική διαδικασία αφερεγγυότητας¹⁰.

Τον Αύγουστο του 2018, το ΕΣΕ δημοσίευσε την προκαταρκτική απόφασή του για το αν πρέπει

on Data Protection, Croatian Yearbook of European Law and Policy 53/2010, σελ. 59-60· S. Gutwirth/Y. Poullet/P. Hert/C. Terwangne/S. Nouwt (eds), *Reinventing Data Protection*, 2009· P. Kuch, *Teleology: The Missing Piece to Solving the GDPR Puzzle*, Journal of Data Protection and Privacy 28/2021, σελ. 30-31.

⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1725 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2018 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 και της απόφασης αριθ. 1247/2002/ΕΚ.

⁶ Βλ. ΔΕΕ C-413/23 P, ΕΕΠΔ κατά ΕΣΕ, 04.09.2025, σκ. 58 και 60.

⁷ Βλ. ibidem, σκ. 76-77 και 86.

⁸ Βλ. ibidem, σκ. 102 και 112.

⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2014, περί θεσπίσεως ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και τροποποίησης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010.

¹⁰ Βλ. ΔΕΕ C-413/23 P, ό.π., σκ. 13.

να χορηγηθεί αποζημίωση στους μετόχους και τους πιστωτές σε σχέση με τις δράσεις εξυγίανσης που πραγματοποιήθηκαν για την Banco Popular και την έναρξη της διαδικασίας ακρόασης, η οποία θα διεξαγόταν σε δύο φάσεις¹¹. Στην πρώτη φάση, οι θιγόμενοι μέτοχοι και πιστωτές κλήθηκαν να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης μέσω εντύπου ηλεκτρονικής εγγραφής (φάση εγγραφής), προσκομίζοντας έγγραφο ταυτότητας και αποδεικτικά κατοχής κεφαλαιουχικών μέσων του τραπεζικού ιδρύματος¹². Στη δεύτερη φάση (φάση διαβούλευσης), τα πρόσωπα των οποίων το καθεστώς ως θιγόμενων μετόχων και πιστωτών είχε ελεγχθεί από το ΕΣΕ, κλήθηκαν να υποβάλουν γραπτώς τις παρατηρήσεις τους επί της προκαταρκτικής απόφασης κατά τη φάση της διαβούλευσης μέσω ενός ηλεκτρονικού εντύπου¹³.

Το ΕΣΕ πραγματοποίησε αυτόματο φιλτράρισμα 23822 παρατηρήσεων από 2855 συμμετέχοντες στη διαδικασία, εκάστη εκ των οποίων έφερε ενιαίο αλφαριθμητικό κωδικό, ενώ, τον Ιούνιο του 2019, διαβίβασε στην Deloitte, μέσω ενός αποκλειστικού για το ΕΣΕ ασφαλούς εικονικού διακομιστή δεδομένων, 1104 παρατηρήσεις¹⁴. Στην Deloitte διαβιβάστηκαν μόνον οι παρατηρήσεις που είχαν ληφθεί κατά τη φάση της διαβούλευσης και έφεραν αλφαριθμητικό κωδικό, ενώ, κατά τη διάρκεια της σχετικής με το δικαίωμα ακρόασης διαδικασίας, η Deloitte δεν είχε πρόσβαση στη βάση των δεδομένων που συνελέγησαν κατά τη φάση της εγγραφής¹⁵.

Τον Οκτώβριο και τον Δεκέμβριο του 2019 θιγόμενοι μέτοχοι και πιστωτές, οι οποίοι καταχώρισαν τις παρατηρήσεις τους στο ηλεκτρονικό έντυπο, υπέβαλαν στον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (εφεξής: ΕΕΠΔ) πέντε καταγγελίες, επικαλούμενοι παραβίαση του άρθρου 15 παρ. 1 στοιχ. δ' EUDPR, λόγω του ότι το ΕΣΕ δεν τους είχε ενημερώσει ότι τα δεδομένα που συνελέγησαν μέσω των απαντήσεων στο έντυπο θα διαβιβάζονταν σε τρίτους, και συγκεκριμένα, στην Deloitte και την Banco Santander, κατά παράβαση των όρων της δήλωσης εμπιστευτικότητας¹⁶. Στις 24 Νοεμβρίου 2020, ο ΕΕΠΔ εξέδωσε αναθεωρημένη απόφαση με την οποία έκρινε ότι το ΕΣΕ παρέβη πράγματι το άρθρο 15 παρ. 1 στοιχ. δ' EUDPR, επειδή αφενός η Deloitte είχε λάβει ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και αφετέρου το ΕΣΕ δεν ενημέρωσε, με τη δήλωση εμπιστευτικότητας, τους καταγγέλλοντες σχετικά με το ενδεχόμενο να κοινοποιηθούν τα δεδομένα τους προσωπικού χαρακτήρα στην Deloitte¹⁷. Εν συνεχεία, το ΕΣΕ άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου¹⁸, το οποίο, με σχετική απόφασή του¹⁹ στις 26 Απριλίου 2023, ακύρωσε την απόφαση του ΕΕΠΔ, ενώ ο τελευταίος άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου²⁰.

¹¹ Βλ. *ibidem*, σκ. 14 και 16.

¹² Βλ. *ibidem*, σκ. 17.

¹³ Βλ. *ibidem*, σκ. 19-20.

¹⁴ Βλ. *ibidem*, σκ. 24 και 26.

¹⁵ Βλ. *ibidem*, σκ. 27 και 28.

¹⁶ Βλ. *ibidem*, σκ. 29.

¹⁷ Βλ. *ibidem*, σκ. 34.

¹⁸ Βλ. *ibidem*, σκ. 35-38.

¹⁹ Βλ. Γενικό Δικαστήριο T-557/20, *Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (ΕΣΕ) κατά Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ)*, 26.04.2023.

²⁰ Βλ. ΔΕΕ C-413/23 P, *ό.π.*, σκ. 1.

III. ΤΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟ ΤΟΥ ΔΕΕ

Κατά την εξέταση της ενώπιόν του αίτησης αναίρεσης, το ΔΕΕ κλήθηκε να απαντήσει επί τριών βασικών ερωτημάτων: *Πρώτον*, εάν οι προσωπικές απόψεις ή γνώμες μπορούν να χαρακτηριστούν ως «δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα» · *δεύτερον*, εάν τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα πρέπει σε κάθε περίπτωση και για κάθε πρόσωπο να αντιμετωπίζονται ως δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και *τρίτον*, πόσο ευρεία είναι η υποχρέωση ενημέρωσης του υπεύθυνου επεξεργασίας, σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 1 στοιχ. δ' EUDPR. Αν και η εν λόγω υπόθεση αφορά στην ερμηνεία διατάξεων του EUDPR και όχι του ΓΚΠΔ, το Δικαστήριο τόνισε ότι αφενός οι δύο Κανονισμοί είναι εναρμονισμένοι και αφετέρου έννοιες όπως «προσωπικά δεδομένα²¹», «ψευδωνυμοποίηση²²» και «υποχρέωση ενημέρωσης» πρέπει να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο²³.

1. ΟΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΕΣ ΓΝΩΜΕΣ Η ΑΠΟΨΕΙΣ ΑΠΟΤΕΛΟΥΝ «ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ»

Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι οι προσωπικές απόψεις ή γνώμες, ως «έκφραση της σκέψης ενός προσώπου», συνδέονται κατ' ανάγκη στενά με το πρόσωπο αυτό και, ως εκ τούτου, θεωρούνται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα²⁴. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, όταν ζήτησε από τον ΕΕΠΔ να εξετάσει το περιεχόμενο, τον σκοπό ή τα αποτελέσματα των παρατηρήσεων, δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται ότι οι παρατηρήσεις αυτές εξέφραζαν την προσωπική γνώμη ή άποψη των συντακτών τους²⁵.

Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από προηγούμενη νομολογία του ΔΕΕ²⁶. Ειδικότερα, στην υπόθεση *Nowak*, η οποία αφορούσε, μεταξύ άλλων, τις διορθώσεις εξεταστή σχετικά με τις γραπτές απαντήσεις υποψηφίου σε επαγγελματικές εξετάσεις, το Δικαστήριο, μολοντί εκτίμησε το περιεχόμενο, τον σκοπό και το αποτέλεσμα των ως άνω διορθώσεων προκειμένου να διαπιστώσει ότι αποτελούν πληροφορίες που αφορούν τον αναφερόμενο σε αυτές υποψήφιο, έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι οι εν λόγω διορθώσεις αφορούν επίσης τον εξεταστή που τις συνέταξε, εφόσον εκφράζουν τη γνώμη του ή την εκτίμησή του²⁷. Περαιτέρω, στην υπόθεση *IAB Europe*, το ΔΕΕ διεύρυνε την

²¹ Σύμφωνα με το άρθρο 4 στοιχ. 1 ΓΚΠΔ και το άρθρο 3 στοιχ. 1 EUDPR, ως δεδομένο προσωπικού χαρακτήρα νοείται «κάθε πληροφορία που αφορά ταυτοποιημένο ή ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο («υποκείμενο των δεδομένων»)· το ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο είναι εκείνο του οποίου η ταυτότητα μπορεί να εξακριβωθεί, άμεσα ή έμμεσα, ιδίως μέσω αναφοράς σε αναγνωριστικό στοιχείο ταυτότητας, όπως όνομα, σε αριθμό ταυτότητας, σε δεδομένα θέσης, σε επιγραμμικό αναγνωριστικό ταυτότητας, ή σε έναν ή περισσότερους παράγοντες που προσιδιάζουν στη σωματική, φυσιολογική, γενετική, ψυχολογική, οικονομική, πολιτιστική ή κοινωνική ταυτότητα του εν λόγω φυσικού προσώπου».

²² Σύμφωνα με το άρθρο 4 στοιχ. 5 ΓΚΠΔ και το άρθρο 3 στοιχ. 6 EUDPR, ως ψευδωνυμοποίηση νοείται «η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά τρόπο ώστε τα δεδομένα να μην μπορούν πλέον να αποδοθούν σε συγκεκριμένο υποκείμενο των δεδομένων χωρίς τη χρήση συμπληρωματικών πληροφοριών, εφόσον οι εν λόγω συμπληρωματικές πληροφορίες διατηρούνται χωριστά και υπόκεινται σε τεχνικά και οργανωτικά μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν μπορούν να αποδοθούν σε ταυτοποιημένο ή ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο».

²³ Βλ. ΔΕΕ C-413/23 P, ό.π., σκ. 52.

²⁴ Βλ. *ibidem*, σκ. 58 και 60.

²⁵ Βλ. *ibidem*, σκ. 60.

²⁶ Βλ. *ibidem*, σκ. 59.

²⁷ Βλ. ΔΕΕ C-434/16, *Peter Nowak κατά Data Protection Commissioner*, 20.12.2017, σκ. 42-44.

έννοια των «δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», επιβεβαιώνοντας ότι πληροφορίες που περιέχονται σε μια συμβολοσειρά αποτελούμενη από συνδυασμό γραμμάτων και χαρακτήρων που επιτρέπουν την ταυτοποίηση προσώπων είναι δυνατό να εντάσσονται στην εν λόγω έννοια²⁸, ενώ, στην υπόθεση *OC κατά Επιτροπής*, υπογράμμισε εκ νέου ότι η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, ώστε να καλύπτει δυνητικά κάθε είδος πληροφοριών, τόσο αντικειμενικών όσο και υποκειμενικών, με τη μορφή γνώμης ή εκτίμησης, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω πληροφορίες «αφορούν» το υποκείμενο των δεδομένων²⁹.

Η σχολιαζόμενη απόφαση σηματοδοτεί μια σημαντική αλλαγή στο πλαίσιο αυτό. Στην προρρηθείσα υπόθεση *IAB Europe*, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι μια πληροφορία αφορά ταυτοποιημένο ή ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο όταν, λόγω του περιεχομένου της, του σκοπού της ή του αποτελέσματός της, συνδέεται με ταυτοποιήσιμο πρόσωπο³⁰. Στην υπό εξέταση υπόθεση, το ΔΕΕ δεν παρέκκλινε μεν από το κριτήριο αυτό, πλην όμως πρόσθεσε μια σημαντική διευκρίνιση: Όταν οι πληροφορίες συνίστανται σε προσωπικές απόψεις ή γνώμες, η ίδια η φύση τους τις καθιστά κατ' ανάγκη στενά συνδεδεμένες με τους συντάκτες τους και, ως εκ τούτου, συνιστούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, χωρίς να απαιτείται περαιτέρω εξέταση του περιεχομένου, του σκοπού ή του αποτελέσματός τους³¹.

2. ΤΑ ΨΕΥΔΩΝΥΜΟΠΟΙΗΜΕΝΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΩΣ «ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ» ΚΑΤΑ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

Ως προς το δεύτερο ουσιώδες ζήτημα που κλήθηκε να εξετάσει, το Δικαστήριο προέβη σε σαφή διάκριση μεταξύ ψευδωνυμοποίησης και ανωνυμοποίησης. Το ΔΕΕ, ερμηνεύοντας συνδυαστικά το άρθρο 3 στοιχ. 6 EUDPR με την αιτιολογική σκέψη 17 του εν λόγω Κανονισμού, υπογράμμισε ότι η ψευδωνυμοποίηση δεν αποτελεί στοιχείο του ορισμού των «δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», αλλά αναφέρεται στη θέσπιση τεχνικών και οργανωτικών μέτρων με σκοπό τη μείωση του κινδύνου συσχέτισης ενός συνόλου δεδομένων με την ταυτότητα των υποκειμένων των δεδομένων³². Περαιτέρω, το ΔΕΕ τόνισε ότι η ύπαρξη και μόνον πληροφοριών που καθιστούν δυνατή την ταυτοποίηση του υποκειμένου των δεδομένων δεν επιτρέπει δεδομένα που έχουν υποστεί ψευδωνυμοποίηση να μπορούν να θεωρούνται, σε κάθε περίπτωση, ανώνυμα δεδομένα, εξαιρούμενα από το πεδίο εφαρμογής του EUDPR³³.

Ως εκ τούτου, κατά την κρίση του ΔΕΕ, το ΕΣΕ διαθέτει, εν προκειμένω, ως υπεύθυνος επεξεργασίας, συμπληρωματικές πληροφορίες βάσει των οποίων οι παρατηρήσεις που διαβιβάστηκαν στην Deloitte μπορούν να αποδοθούν στο υποκείμενο των δεδομένων, οπότε, για το ίδιο, οι

²⁸ Βλ. ΔΕΕ C-604/22, *IAB Europe κατά Gegevensbeschermingsautoriteit*, 07.03.2024, σκ. 45-50.

²⁹ Βλ. ΔΕΕ C-479/22 P, *OC κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, 07.03.2024, σκ. 45. Βλ. και ΔΕΕ C-487/21, *Österreichische Datenschutzbehörde και CRIF*, 04.05.2023, σκ. 23 και 24.

³⁰ Βλ. ΔΕΕ C-604/22, ό.π., σκ. 37. Βλ. και ΔΕΕ C-487/21, ό.π., σκ. 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

³¹ Βλ. ΔΕΕ C-413/23 P, ό.π., σκ. 54-60.

³² Βλ. *ibidem*, σκ. 72.

³³ Βλ. *ibidem*, σκ. 73.

παρατηρήσεις αυτές, παρά την ψευδωνυμοποίηση, διατηρούν τον προσωπικό τους χαρακτήρα³⁴. Από την άλλη μεριά, όσον αφορά τη Deloitte (τον αποδέκτη τρίτο των ψευδωνυμοποιημένων δεδομένων), είναι δυνατό οι εν λόγω παρατηρήσεις να μην έχουν προσωπικό χαρακτήρα³⁵. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα «δεν πρέπει να θεωρούνται ότι συνιστούν, σε κάθε περίπτωση και για κάθε πρόσωπο, δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα», στον βαθμό που η ψευδωνυμοποίηση μπορεί, αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης, να αποτρέψει αποτελεσματικά την εξακρίβωση της ταυτότητας του υποκειμένου των δεδομένων από άλλα πρόσωπα πλην του υπευθύνου επεξεργασίας, κατά τρόπο ώστε, για τα πρόσωπα αυτά, η ταυτότητα του υποκειμένου των δεδομένων να μην μπορεί ή να μην μπορεί πλέον να εξακριβωθεί³⁶.

3. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΙΣΧΥΟΥΝ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΥΠΕΥΘΥΝΟ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ως προς το τρίτο ζήτημα, το ΔΕΕ έκρινε, κατά την ερμηνεία του άρθρου 15 παρ. 1 στοιχ. δ' EUDPR, ότι οι υπεύθυνοι επεξεργασίας υποχρεούνται να ενημερώνουν τα υποκείμενα των δεδομένων σχετικά με το ποιοι είναι οι αποδέκτες των δεδομένων τους «κατά το χρόνο της συλλογής» των δεδομένων τους προσωπικού χαρακτήρα³⁷. Τούτο διότι η υποχρέωση ενημέρωσης του υποκειμένου των δεδομένων –κατά τον χρόνο της συλλογής των σχετιζόμενων με αυτό δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα– σχετικά με τους ενδεχόμενους αποδέκτες των εν λόγω δεδομένων αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, να παράσχει στο υποκείμενο των δεδομένων τη δυνατότητα να αποφασίσει, εν πλήρει γνώσει της κατάστασης, αν θα παράσχει ή, αντιθέτως, αν θα αρνηθεί να παράσχει τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν και συλλέγονται από αυτό³⁸. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η υποχρέωση ενημέρωσης που υπέχει το ΕΣΕ ως υπεύθυνος επεξεργασίας είχε, εν προκειμένω, εφαρμογή πριν από τη διαβίβαση των επίμαχων παρατηρήσεων και ανεξάρτητα από το αν αυτές ήταν ή δεν ήταν προσωπικού χαρακτήρα, από τη σκοπιά της Deloitte, μετά την ενδεχόμενη ψευδωνυμοποίησή τους³⁹.

IV. ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ

Οι απαντήσεις που έδωσε το ΔΕΕ αποτελούν σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της προστασίας των υποκειμένων των δεδομένων, ενώ ο καινοτόμος χαρακτήρας της εν λόγω απόφασης μπορεί να εγείρει ορισμένες κρίσιμες σκέψεις σχετικά με τις πρακτικές επιπτώσεις της, αναφορικά τόσο με τις υποχρεώσεις των υπευθύνων επεξεργασίας όσο και με την ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία δεδομένων.

³⁴ Βλ. *ibidem*, σκ. 76.

³⁵ Βλ. *ibidem*, σκ. 77.

³⁶ Βλ. *ibidem*, σκ. 86.

³⁷ Βλ. *ibidem*, σκ. 102.

³⁸ Βλ. *ibidem*, σκ. 108.

³⁹ Βλ. *ibidem*, σκ. 112.

1. ΟΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΕΣ ΑΠΟΨΕΙΣ Η ΓΝΩΜΕΣ ΑΠΟΤΕΛΟΥΝ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ;

Στην σχολιαζόμενη απόφαση, το ΔΕΕ απάντησε αναφανδόν θετικά στο εν λόγω ερώτημα. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι οι προσωπικές απόψεις ή γνώμες που εκφράζονται πρέπει να αντιμετωπίζονται εξ ορισμού και σε κάθε περίπτωση ως δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα από τις εταιρείες και τους οργανισμούς, ακόμη και αν αργότερα ανωνυμοποιηθούν ή ψευδωνυμοποιηθούν για περαιτέρω διαβίβαση, χωρίς να ενδιαφέρει το περιεχόμενο, ο σκοπός ή τα αποτελέσματά τους.

2. ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΨΕΥΔΩΝΥΜΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Η υπό εξέταση απόφαση είναι καταρχήν ευπρόσδεκτη, καθώς σχετικοποιεί την έννοια των ψευδωνυμοποιημένων δεδομένων, απομακρυνόμενη από τη δογματική προσέγγιση που ακολουθούν παραδοσιακά οι εθνικές αρχές προστασίας δεδομένων των κρατών μελών της ΕΕ. Εγείρει, ωστόσο, και ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα. Το αν τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα είναι δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα εξαρτάται από το αν ο αποδέκτης διαθέτει μέσα εξακρίβωσης της ταυτότητας ενός προσώπου⁴⁰. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι τα εν λόγω δεδομένα μπορεί να θεωρούνται ή να μην θεωρούνται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, και η αξιολόγηση αυτή πρέπει να λαμβάνει χώρα κατά περίπτωση.

Από τη μία πλευρά, αυτό μπορεί να ανακουφίσει τους αποδέκτες δεδομένων που δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα μέσα, για να ταυτοποιήσουν τα υποκείμενα· εάν δεν επεξεργάζονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, ο ΓΚΠΔ (ή, εν προκειμένω, ο EUDPR), δεν τυγχάνει εφαρμογής. Από την άλλη πλευρά, ένα σύνολο δεδομένων μπορεί να εξακολουθεί να θεωρείται προσωπικού χαρακτήρα εάν: *Πρώτον*, ο αποδέκτης διαθέτει μέσα τα οποία είναι ευλόγως πιθανό ότι θα χρησιμοποιηθούν για την εξακρίβωση της ταυτότητας ενός προσώπου· *δεύτερον* ο υπεύθυνος επεξεργασίας διαθέτει τα μέσα εξακρίβωσης της ταυτότητας, ακόμη και αν οι αποδέκτες δεν τα διαθέτουν και *τρίτον*, το εν λόγω σύνολο δεδομένων (ή μέρος αυτού) αποκαλύπτεται περαιτέρω σε τρίτο μέρος που μπορεί να ταυτοποιήσει το πρόσωπο. Η ερμηνεία στην οποία προέβη το ΔΕΕ, αν και νομικώς ορθή, αναμένεται εντούτοις να δημιουργήσει πρακτικές δυσκολίες για τους υπεύθυνους επεξεργασίας, οι οποίοι καλούνται πλέον να αξιολογούν τη δυνατότητα ταυτοποίησης σε κάθε στάδιο της ροής δεδομένων και να μην υποθέτουν ότι η ψευδωνυμοποίηση τους εξαιρεί αυτομάτως από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων.

Περαιτέρω, είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός ότι το ΔΕΕ δεν εξαντλείται στη σχετικοποίηση μόνο της έννοιας των ψευδωνυμοποιημένων δεδομένων, αλλά την επεκτείνει και στην έννοια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα *per se*. Για παράδειγμα, πληροφορίες που οδηγούν στην ταυτοποίηση ενός προσώπου από έναν υπεύθυνο επεξεργασίας ενδέχεται να μην δύνανται να ταυτοποιούν το ίδιο πρόσωπο όταν οι ίδιες πληροφορίες διαβιβάζονται σε έναν τρίτο αποδέκτη, εάν ο τελευταίος δεν διαθέτει τα μέσα για την εξακρίβωση της ταυτότητας του εν λόγω προσώπου.

Η αναγνώριση από το Δικαστήριο ότι ορισμένα δεδομένα ενδέχεται να θεωρούνται προσωπι-

⁴⁰ Βλ. *ibidem*, σκ. 71-77.

κού χαρακτήρα από τη σκοπιά των υπεύθυνων επεξεργασίας, ενώ από τη σκοπιά των αποδεκτών τα ίδια δεδομένα ενδέχεται να μην θεωρούνται προσωπικού χαρακτήρα είναι δυνατό να δημιουργήσει ορισμένα προβλήματα, όταν τα υποκείμενα των δεδομένων επιδιώξουν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους. Για παράδειγμα, εάν ο υπεύθυνος επεξεργασίας Α διαβιβάσει ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα στον αποδέκτη Β, για τον οποίο το σύνολο των δεδομένων είναι κατ' ουσίαν ανωνυμοποιημένο, και, ως εκ τούτου, δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του ΓΚΠΔ, τι θα συμβεί εάν το υποκείμενο των δεδομένων υποβάλει αίτημα πρόσβασης ή διαγραφής απευθείας στον Β; Στην πράξη, ο Β δεν θα είναι σε θέση να επιβεβαιώσει ή να αρνηθεί εάν επεξεργάζεται τα εν λόγω δεδομένα. Σύμφωνα με το σκεπτικό του Δικαστηρίου, ο ΓΚΠΔ δεν εφαρμόζεται για τον Β, πράγμα που σημαίνει ότι ο τελευταίος δεν θα έχει καμία υποχρέωση να απαντήσει σε αυτό το αίτημα.

Περαιτέρω, το άρθρο 11 ΓΚΠΔ προσθέτει ένα επιπλέον επίπεδο πολυπλοκότητας. Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, όταν ο υπεύθυνος επεξεργασίας δεν μπορεί να ταυτοποιήσει ένα υποκείμενο δεδομένων, τότε δεν υποχρεούται να επεξεργάζεται συμπληρωματικές πληροφορίες αποκλειστικά και μόνο για να συμμορφωθεί με τα αιτήματα του υποκειμένου των δεδομένων, εκτός εάν το τελευταίο παρέχει τις εν λόγω πληροφορίες που επιτρέπουν την εξακρίβωση της ταυτότητάς του⁴¹. Ωστόσο, στο προηγούμενο παράδειγμα, εάν το σύνολο δεδομένων δεν είναι εξαρχής προσωπικού χαρακτήρα για τον αποδέκτη Β, το άρθρο 11 του ΓΚΠΔ δεν τυχάνει εφαρμογής στην περίπτωση αυτή. Η «γκρίζα ζώνη» που διαμορφώνεται καταδεικνύει την πρακτική δυσκολία ευθυγράμμισης των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων από τη μια μεριά με τη σχετικοποίηση της έννοιας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην οποία προβαίνει το ΔΕΕ από την άλλη.

3. ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΕΝΑΝΤΙ ΕΚΤΕΛΟΥΝΤΩΝ ΤΗΝ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ

Το ΔΕΕ χαρακτήρισε τη Deloitte ως «αποδέκτη» και αναφέρθηκε στη δυνατότητα εξακρίβωσης της ταυτότητας ενός προσώπου από πληροφορίες «υπό τον έλεγχό της⁴²». Μολονότι απέφυγε να χαρακτηρίσει ρητά τη Deloitte ως υπεύθυνη επεξεργασίας, εντούτοις το σκεπτικό του υποθέτει ένα βαθμό ανεξαρτησίας, ο οποίος συνεπάγεται την ιδιότητα του υπεύθυνου επεξεργασίας. Εάν η Deloitte είχε ενεργήσει ως εκτελών την επεξεργασία, θα είχε άραγε το Δικαστήριο καταλήξει στο ίδιο συμπέρασμα, δεδομένου ότι οι εκτελούντες την επεξεργασία ενεργούν για λογαριασμό και κατόπιν οδηγιών του υπεύθυνου επεξεργασίας;

⁴¹ Άρθρο 11 ΓΚΠΔ: «1. Εάν οι σκοποί για τους οποίους ο υπεύθυνος επεξεργασίας επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα δεν απαιτούν ή δεν απαιτούν πλέον την εξακρίβωση της ταυτότητας του υποκειμένου των δεδομένων από τον υπεύθυνο επεξεργασίας, ο υπεύθυνος επεξεργασίας δεν υποχρεούται να διατηρεί, να αποκτά ή να επεξεργάζεται συμπληρωματικές πληροφορίες για την εξακρίβωση της ταυτότητας του υποκειμένου των δεδομένων αποκλειστικά και μόνο για το σκοπό της συμμόρφωσης προς τον παρόντα κανονισμό.

² Όταν, στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, ο υπεύθυνος επεξεργασίας μπορεί να αποδείξει ότι δεν είναι σε θέση να εξακριβώσει την ταυτότητα του υποκειμένου των δεδομένων, ο υπεύθυνος επεξεργασίας ενημερώνει σχετικά το υποκείμενο των δεδομένων, εάν είναι δυνατόν. Στις περιπτώσεις αυτές, τα άρθρα 15 ως 20 δεν εφαρμόζονται, εκτός εάν το υποκείμενο των δεδομένων, για τον σκοπό της άσκησης των δικαιωμάτων του που απορρέουν από τα εν λόγω άρθρα, παρέχει συμπληρωματικές πληροφορίες που επιτρέπουν την εξακρίβωση της ταυτότητάς του».

⁴² Βλ. ΔΕΕ C-413/23 P, ό.π., σκ. 77.

4. ΕΧΕΙ ΣΗΜΑΣΙΑ Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ;

Στη σχολιαζόμενη απόφαση, το ΔΕΕ υπογράμμισε ότι η συγκατάθεση είναι έγκυρη μόνο εάν τα υποκείμενα των δεδομένων ενημερώνονται για τους αποδέκτες των δεδομένων τους⁴³. Από αυτό συνάγεται ότι η νομική βάση για την επεξεργασία (συγκατάθεση) υπήρξε καθοριστικός παράγοντας στην εν λόγω απόφαση. Ωστόσο, όταν η επεξεργασία ερείδεται σε άλλη νομική βάση, όπως το έννομο συμφέρον του υπεύθυνου επεξεργασίας, η μη γνωστοποίηση των αποδεκτών θα μπορούσε να παραβιάζει τις υποχρεώσεις διαφάνειας, δεδομένου ότι τα υποκείμενα των δεδομένων μπορούν να ασκήσουν ουσιαστικά το δικαίωμά τους να αντιταχθούν στην κοινοποίηση των δεδομένων τους μόνο εάν γνωρίζουν ποιος θα είναι ο αποδέκτης τους.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Στην σχολιαζόμενη απόφαση το ΔΕΕ υπογραμμίζει ότι οι προσωπικές απόψεις ή γνώμες αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, διευκρινίζει ότι τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα δεν είναι πάντα προσωπικά, αλλά πρέπει να αξιολογούνται κατά περίπτωση, και προβλέπει ότι οι υποχρεώσεις διαφάνειας ισχύουν εκ των προτέρων από την πλευρά του υπεύθυνου επεξεργασίας. Περαιτέρω, επισημαίνει ότι η έννοια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι σχετική και όχι απόλυτη και θα απαιτήσει από τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών να απομακρυνθούν από μια δογματική προσέγγιση του δικαίου για την προστασία των δεδομένων.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την ψευδωνυμοποίηση, η τελευταία δεν αποτελεί πλέον απλώς ένα τεχνικό μέτρο προστασίας: Αναβαθμίζεται σε νομικό «άξονα» που καθορίζει εάν τα δεδομένα είναι ή όχι προσωπικού χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, εμπίπτουν ή όχι στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων. Το χρονικό σημείο που εκδόθηκε η απόφαση είναι αξιοσημείωτο. Το ΕΣΔΠ έχει ήδη δημοσιεύσει την έκδοση διαβούλευσης των Κατευθυντήριων γραμμών 01/2025 σχετικά με την ψευδωνυμοποίηση, ωστόσο η απόφαση του ΔΕΕ έρχεται σε άμεση αντίθεση με μέρος των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών⁴⁴. Ως εκ τούτου και υπό το φως της σχολιαζόμενης απόφασης θα πρέπει να αναμένουμε τόσο επικαιροποιημένες κατευθυντήριες γραμμές για την ψευδωνυμοποίηση όσο και κατευθυντήριες γραμμές για την ανωνυμοποίηση. □

⁴³ Βλ. *ibidem*, σκ. 106-108.

⁴⁴ Βλ. ΕΣΠΔ, Κατευθυντήριες γραμμές 01/2025 σχετικά με την ψευδωνυμοποίηση, 16 Ιανουαρίου 2025 (Έκδοση Διαβούλευσης), σελ. 4, όπου αναφέρεται ότι τα ψευδωνυμοποιημένα δεδομένα είναι προσωπικού χαρακτήρα.

Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΣΤΕ 539/2025 ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

**Χριστίνα-Αθηνά
Χριστιανού**
Ασκούμενη Δικηγόρος

Ι. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Η υπ' αριθμ. 539/2025 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορά τη διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης με τίτλο «Προμήθεια είκοσι πέντε (25) Αμφίβιων Μονοκινητήριων Αεροσκαφών Πυρόσβεσης για τα νησιωτικά συμπλέγματα». Αντικείμενο της σύμβασης ήταν η προμήθεια είκοσι πέντε (25) αμφίβιων μονοκινητήριων (Turboprop) αεροσκαφών (Α.Μ.Α.) πυρόσβεσης Σταθερής Πτέρυγας και συναφών υπηρεσιών υποστήριξης.

Στον διαγωνισμό υποβλήθηκαν συνολικά δύο προσφορές, της αιτούσας την ακύρωση εταιρείας (εφεξής, «η αιτούσα») και ανθυποψήφιάς της εταιρείας.

Της ανωτέρω απόφασης προηγήθηκαν αποφάσεις της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ επί της προδικαστικής προσφυγής που είχε ασκήσει η αιτούσα (και τότε προσφεύγουσα) και του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ (ως διενεργούσας αρχής για λογαριασμό του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας [αναθέτουσα αρχή]) που αφορούσαν, αφενός, την απόρριψη της προσφοράς της αιτούσας (και τότε προσφεύγουσας), και, αφετέρου, την αποδοχή προσφοράς της ανθυποψήφιας εταιρείας.

Δυνάμει των όρων της Διακήρυξης και ειδικότερα σύμφωνα με τον όρο «5. Γενική Περιγραφή Φυσικού Αντικειμένου» του Παραρτήματος Ι («ΠΑΡΑΤΗΜΑ Ι – Αναλυτική Περιγραφή Φυσικού και Οικονομικού Αντικειμένου της Σύμβασης») απαιτείτο η προμήθεια αμφίβιων μονοκινητήριων αεροσκαφών πυρόσβεσης, όπου έκαστο αεροσκάφος να είναι εφοδιασμένο με πιστοποιημένο σύστημα πλωτήρων για αποστολές πυρόσβεσης, καθώς επίσης να είναι κατάλληλα διαμορφωμένο ώστε να δύναται να προσγειώνεται-προσθαλασσώνεται τόσο σε στέρεα, όσο και σε υδάτινη επιφάνεια στον ίδιο κύκλο πτήσης χωρίς αποδιαμόρφωση.

Κατά τη διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, η ανθυποψήφια της αιτούσας εταιρεία, κλήθηκε από την Επιτροπή του Διαγωνισμού (εφεξής, «η Επιτροπή») να παράσχει διευκρινίσεις. Μετά από την αξιολόγηση των διευκρινίσεων, η Επιτροπή διεπίστωσε ότι είχε κατατεθεί το σύνολο των απαιτούμενων δικαιολογητικών και έκρινε την τεχνική της προσφορά πλήρη και σύμφωνη προς τους όρους της Διακήρυξης.

Περαιτέρω, σε σχέση με την προσφορά της αιτούσας, η Επιτροπή διεπίστωσε ότι στο ΕΕΕΣ της δεν είχε δηλωθεί καμία προγενέστερη παράδοση αμφίβιου αεροσκάφους πυρόσβεσης και καμία υλοποίηση σχετικών υπηρεσιών εκπαίδευσης προσωπικού και τεχνικής υποστήριξης, όπως απαιτούνταν από τη Διακήρυξη (έλλειψη η οποία υπήρχε και στο ΕΕΕΣ της δανειοπαρόχου της), καθώς επίσης ότι στην προσφορά της είχε συμπεριληφθεί ενημερωτική επιστολή της δανειοπαρόχου της με την οποία δήλωνε ότι δεν δύναται να προσφέρει αμφίβιο αεροσκάφος, αλλά τροχοφόρο. Τέλος, η Επιτροπή διεπίστωσε ότι από κανένα έγγραφο της προσφοράς της αιτούσας δεν προέκυπτε ότι το προσφερόμενο αεροσκάφος είναι αμφίβιο και ότι στα οικεία σημεία του υποβληθέντος Πίνακα Συμμόρφωσης Τεχνικής Προσφοράς δεν είχε συμπληρωθεί η ένδειξη «ΝΑΙ», αλλά είχε γίνει παραπομπή στην ίδια ως άνω επιστολή. Κατόπιν τούτων, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν πληρούνται το κριτήριο επιλογής του όρου 2.2.6 «Τεχνική και Επαγγελματική Ικανότητα» της Διακήρυξης και ότι τα προσφερόμενα από την αιτούσα αεροσκάφη δεν πληρούν τις ελάχιστες και υποχρεωτικές απαιτήσεις των όρων 5.1.3 και 5.1.4 του Παραρτήματος Ι της Διακήρυξης.

Ακολούθως, η Επιτροπή εισηγήθηκε προς το Διοικητικό Συμβούλιο της διενεργούσας αρχής του Διαγωνισμού την αποδοχή των δικαιολογητικών συμμετοχής και της τεχνικής προσφοράς της ανθυποψήφιας της αιτούσας εταιρείας και την απόρριψη της προσφοράς της αιτούσας.

Στη συνέχεια η διενεργούσα αρχή του Διαγωνισμού ενέκρινε το πρακτικό της Επιτροπής, έκανε δεκτά τα δικαιολογητικά συμμετοχής και την τεχνική προσφορά της ανθυποψήφιας της αιτούσας εταιρείας και απέρριψε την προσφορά της αιτούσας.

Η αιτούσα άσκησε προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ κατά της απόρριψης της προσφοράς της και κατά της αποδοχής της προσφοράς της ανθυποψήφιάς της εταιρείας, η οποία αφού εξετάστηκε, απορρίφθηκε. Στη συνέχεια, κατόπιν άσκησης αίτησης ακύρωσης εκ μέρους της αιτούσας, η διαφορά υπήχθη στην κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

II. Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΣτΕ

Η υπ' αριθμ. 539/2025 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας παρουσιάζει ενδιαφέρον όσον αφορά το έννομο συμφέρον της αιτούσας να προβάλει λόγους αποκλεισμού κατά της προσφοράς της ανθυποψήφιάς της, ενώ η ίδια η αιτούσα δεν έχει καταστεί οριστικώς αποκλεισθείσα δυνάμει δικαστικής απόφασης έχουσας ισχύ δεδικασμένου. Στη σκέψη 17 της σχολιαζόμενης απόφασης, γίνεται κατ' αρχάς δεκτό ότι η αιτούσα δεν είναι «οριστικώς αποκλεισθείσα». Με άλλα λόγια το ΣτΕ αναφέρεται στη νομολογία του ΔΕΕ¹, το οποίο έχει κρίνει ότι φορέας που δεν έχει αποκλεισθεί οριστικώς από διαγωνισμό, με απόφαση που απέκτησε ισχύ δεδικασμένου, διατηρεί έννομο συμφέρον για την προβολή λόγων ακυρώσεως που αφορούν σε πλημμέλειες των προσφορών ανθυποψηφίων του δεδομένου ότι έχει την προσδοκία ότι, ακόμη και αν ο ίδιος αποκλεισθεί,

¹ Βλ. ΔΕΕ, 11.5.2017, C-131/16, *Archus και Gama*, EU:C:2017:358 και ΔΕΕ, 24.3.2021, NAMA C-771/19, EU:C:2021:232.

πάντως μπορεί δια της ακυρώσεως να επιτύχει τη ματαίωση του διαγωνισμού και την επανα-προκήρυξή του². Επισημαίνει, ωστόσο, το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι, παρά το ότι η αιτούσα δεν έχει αποκλεισθεί οριστικώς από τον ένδικο διαγωνισμό, συμμετείχε σε αυτόν με προσφορά που δεν σχετίζεται με το αντικείμενο της σύμβασης, διότι προσέφερε τροχοφόρο αεροσκάφος, το οποίο δεν έχει τη δυνατότητα να «προσθαλασσώνεται σε υδάτινη επιφάνεια στον ίδιο κύκλο πτήσης χωρίς αποδιαμόρφωση», προσέφερε, δηλαδή, αεροσκάφος εντελώς διαφορετικό κατά το βασικό-τερο χαρακτηριστικό του υπό προμήθεια είδους (δηλαδή την αμφίβια λειτουργία του) και εντελώς άσχετο με το φυσικό αντικείμενο της σύμβασης. Στο αυτό συμπέρασμα οδηγείται και εξαιτίας του ότι από την επιστολή της δανειοπαρόχου της προέκυψε ότι η αιτούσα δεν θα μπορούσε να έχει την απαιτούμενη, πρώτη και βασική προϋπόθεση για να συμμετάσχει στη διαγωνιστική διαδικασία, την παροχή δηλαδή του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης. Καταλήγει, λοιπόν, ότι, με τα δεδομένα αυτά, η συμμετοχή της αιτούσας στον ένδικο διαγωνισμό και η επιδίωξη ματαίωσής του «παρίσταται καταχρηστική και, συνεπώς, μη άξια δικαστικής προστασίας».

Ο συλλογισμός του ΣτΕ για να αιτιολογήσει την έλλειψη εννόμου συμφέροντος της αιτούσας, στηρίζεται στο ότι εν προκειμένω δεν ευρίσκει πεδίο εφαρμογής η νομολογία του ΔΕΕ σε σχέση με τον οριστικώς αποκλεισθέντα, καθώς –κατά το ΣτΕ– αυτή εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που ο διαγωνιζόμενος προσφέρει το ζητούμενο από τη διακήρυξη είδος, προσφέρει, δηλαδή, το συμβατικό αντικείμενο. Στερείται, δηλαδή, εννόμου συμφέροντος αιτών, ο οποίος προσφέρει είδος που «δεν συγκροτεί καν την έννοια του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης». Ειδικότερα, επισημαίνει ότι δεν προκύπτει από τις εθνικές και τις ενωσιακές διατάξεις η αναγνώριση σε μη αποκλεισθέντα οριστικώς οικονομικό φορέα, ο οποίος προσφέρει είδος που δεν συγκροτεί καν την έννοια του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης, έννομο συμφέρον να επιδιώξει τον αποκλεισμό των ανταγωνιστών του (οι οποίοι προσφέρουν είδος που εμπίπτει στο φυσικό αντικείμενο της σύμβασης), αλλά μόνο στον οικονομικό φορέα που έχει ή είχε έννομο συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση, το αντικείμενο της οποίας προσδιορίζεται από τους όρους της Διακήρυξης.

Μάλιστα, ακολουθώντας, προσδιορίζει την έννοια της «συγκεκριμένης» σύμβασης αναφερόμενο στις αποφάσεις ΔΕΕ, 12.2.2004, *Grossmann Air Service*, C-230/02, EU:C:2004:93, σκ. 25-27, ΔΕΕ, 28.11.2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità κ.λπ.*, C-328/17 EU:C:2018:958, σκ. 44-46, ΔΕΕ, 9.2.2023, *VZ κατά CA*, C-53/22, EU:C:2023:88, σκ. 29-3, δυνάμει των οποίων προκύπτει ότι «Ως «συγκεκριμένη» δε σύμβαση νοείται και εκείνη στην οποία θα καταλήξει ενδεχόμενη κίνηση νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, με όμοιο, κατά τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του, αντικείμενο με εκείνο της αρχικής σύμβασης».

Σε συνέχεια των ανωτέρω, καταλήγει στο ότι ελλείπει θεμελίωσης εννόμου συμφέροντος της αιτούσας για την προβολή αιτιάσεων κατά της αποδοχής της προσφοράς της ανθυποψηφίας της, οι λόγοι ακυρώσεως που στρέφονται κατά της αποδοχής της προσφοράς της κρίνονται απορριπτέοι ως προβαλλόμενοι άνευ εννόμου συμφέροντος.

Τέλος, το ΣτΕ επισημαίνει ότι η αιτούσα, για να θεμελιώσει ουσιαστικό δικαίωμα διεκδίκησης της ανάθεσης της σύμβασης σε νέο διαγωνισμό με όμοιο αντικείμενο, θα έπρεπε να υποβάλει εντελώς διαφορετική προσφορά και ότι δεν θα αρκούσε απλή διόρθωση της προσφοράς της ως προς ορισμένες ελλείπουσες τεχνικές προδιαγραφές.

² Βλ. για την ιστορική εξέλιξη της νομολογίας αυτής αντί άλλων και Ν. Κ. Μαρκόπουλο, *Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα για την προσβολή πράξεων της διαγωνιστικής διαδικασίας αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων*, 2018, διαθέσιμο στο [link](#), καθώς και Δ. Τομαρά, *Δημόσιες Συμβάσεις*, 3η έκδ., 2022, σελ. 146-147.

Το ΣτΕ, προβαίνει, επομένως, σε μία περαιτέρω εκτίμηση ότι, προκειμένου ο οικονομικός φορέας να έχει το έννομο συμφέρον να επιτύχει τη ματαίωση του διαγωνισμού και την επαναπροκήρυξή του, θα πρέπει είναι σε θέση τουλάχιστον να μπορεί να προσφέρει το συμβατικό αντικείμενο, άλλως, σε αντίθετη περίπτωση, το έννομο συμφέρον του προς τούτο ελλείπει, ακόμα και αν δεν είναι οριστικώς αποκλεισθείς, εξαιτίας της καταχρηστικής φύσης άσκησης των αξιώσεών του «[...] διότι, στην περίπτωση αυτή, η συμμετοχή του στον διαγωνισμό, αποβλέπouσα αποκλειστικώς στη ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, παρίσταται καταχρηστική και μη άξια δικαστικής προστασίας». Με άλλα λόγια, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το ΣτΕ συνδέει την έννοια της διαδικαστικής προϋπόθεσης της ύπαρξης εννόμου συμφέροντος για δικαστική προστασία με το επί της ουσίας συμφέρον του οικονομικού φορέα, το οποίο συνίσταται στο να κατακυρωθεί υπέρ αυτού ο διαγωνισμός, έστω και κατόπιν επαναπροκήρυξης αυτού, κάτι το οποίο, κατά την κρίσιμη σκέψη της σχολιαζόμενης αποφάσεως «Περαιτέρω, [...] προκύπτει ότι η αιτούσα δεν θα μπορούσε να έχει την απαιτούμενη, πρώτη και βασική, προϋπόθεση για τη συμμετοχή της σε τυχόν νέα διαγωνιστική διαδικασία, τη δυνατότητα, δηλαδή, να προσφέρει το συμβατικό αντικείμενο (πρβλ. ΕΑ ΣτΕ 235/2019 πενταμ. σκ. 28, ΕΑ ΣτΕ 168/2020 σκ. 22, 296/2019 σκ. 9, 30/2019 σκ. 33). Με τα δεδομένα αυτά, τόσο η συμμετοχή της αιτούσας στον ένδικο διαγωνισμό, όσο και η επιδίωξή της να ματαιωθεί ο διαγωνισμός αυτός, κρίνονται ως καταχρηστικές και, συνεπώς, μη άξιες δικαστικής προστασίας. [...] Τούτο δε, διότι ούτε από τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας (άρθρα 346 παρ. 1 και 2 και 360 παρ. 1 του ν. 4412/2016) ούτε από τις συναφείς διατάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας [βλ. άρθρα 1 παρ. 3 της, εφαρμοστέας εν προκειμένω, δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ (L 395), επίσης άρθρο 1 παρ. 3 της δικονομικής οδηγίας 92/13/ΕΟΚ (L 76)], αναγνωρίζεται σε μη αποκλεισθέντα οριστικώς οικονομικό φορέα, ο οποίος προσφέρει είδος που δεν συγκροτεί καν την έννοια του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης, έννομο συμφέρον να επιδιώξει τον αποκλεισμό των ανταγωνιστών του –οι οποίοι προσφέρουν, πάντως, είδος που εμπίπτει, κατ’ αρχήν, στο φυσικό αντικείμενο της σύμβασης– αλλά μόνο “στον ενδιαφερόμενο που έχει ή είχε έννομο συμφέρον να του ανατεθεί” συγκεκριμένη σύμβαση, το αντικείμενο της οποίας προσδιορίζεται από τους μη αμφισβητηθέντες, ως εν προκειμένω, όρους της Διακήρυξης (πρβλ. Ε.Α. 254/2020, 296/2019)» (βλ. σκ. 17 της απόφασης), προϋποθέτει ο διαγωνιζόμενος να έχει ήδη παράσχει με την προσφορά του την απόδειξη ότι είναι σε θέση να προσφέρει το αιτούμενο από τη Διακήρυξη συμβατικό αντικείμενο.

III. Η ΜΕΙΟΨΗΦΙΑ

Η μειοψηφία του ΣτΕ υποστήριξε ότι στην περίπτωση που ο αιτών δεν έχει οριστικώς αποκλεισθεί, ακόμη και αν η προσφορά του δεν ανταποκρίνεται στο φυσικό συμβατικό αντικείμενο, αυτός εξακολουθεί να έχει έννομο συμφέρον να ζητήσει τον αποκλεισμό των ανταγωνιστών του ανεξαρτήτως της βαρύτητας της πλημμέλειας εξαιτίας της οποίας αποκλείσθηκε. Το ίδιο ισχύει και όταν υφίσταται αμφιβολία περί της δυνατότητός του, σε περίπτωση ματαίωσης και επαναπροκήρυξης του διαγωνισμού, να επανυποβάλει προσφορά απαλλαγμένη από τις συγκεκριμένες πλημμέλειες, ενόσω δεν έχει αποκλειστεί οριστικά από τη διαγωνιστική διαδικασία.

Η θέση αυτή δικαιολογείται, κατά την μειοψηφία, λόγω του ότι η ερμηνεία του άρθρου 1, παρ. 3 της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ δεν είναι προφανής, ούτε απαλλαγμένη ευλόγων αμφιβολιών αλλά και επειδή δεν έχει κριθεί νομολογιακά από το ΔΕΕ το εν λόγω ζήτημα. Επομένως, κατά τη μειοψηφία, για την επίλυση της διαφοράς υπάρχει υποχρέωση να αποσταλεί προδικαστικό ερώτημα

στο ΔΕΕ. Όπως επισήμανε η μειοψηφία, ομοίου περιεχομένου ζήτημα τέθηκε σε προδικαστικό ερώτημα κατά το παρελθόν, ωστόσο αυτό δεν απαντήθηκε καθώς κρίθηκε ότι το αιτούν δικαστήριο δεν διευκρίνισε με ποιον τρόπο οι περιστάσεις τις υπόθεσης αντιστοιχούσαν στο ερώτημα αυτό. Συγκεκριμένα, με την Ε.Α. ΣτΕ 235/2019, απεστάλη προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ με συναφή με την προκείμενη περίπτωση ζητήματα, το οποίο ωστόσο απορρίφθηκε ως απαράδεκτο με την απόφαση ΔΕΕ, 24.3.202, NAMA C-771/19, EU:C:2021:232 για τον λόγο ότι δεν αποσαφηνίζονταν οι λόγοι για τους οποίους η απάντηση ήταν αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης, καθώς το αιτούν δικαστήριο δεν διευκρίνισε με ποιον τρόπο οι περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης αντιστοιχούσαν στις περιπτώσεις στις οποίες αναφερόταν το προδικαστικό ερώτημα. Παραμένει, επομένως, το ζήτημα άνευ απάντησης και, εφόσον πρόκειται για εθνικό δικαστήριο οι αποφάσεις του οποίου δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο (βλ. άρθρο 267 ΣΛΕΕ), αυτό οφείλει να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα.

Εξάλλου, η μειοψηφία τάσσεται υπέρ της αποστολής προδικαστικού ερωτήματος, προκειμένου να διευκρινιστούν ζητήματα σχετικά με περιπτώσεις όπου η εθνική νομολογική πρακτική ορίζει ότι ο προσφέρων, του οποίου έχει απορριφθεί η προσφυγή κατά του δικού του αποκλεισμού, παύει να έχει έννομο συμφέρον να στραφεί κατά της προσφοράς του ανθυποψηφίου του και ειδικότερα όταν η δική του προσφορά απορρίφθηκε, επειδή δεν κάλυπτε καν το φυσικό αντικείμενο του διαγωνισμού.

IV. ΕΠΙ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΑΝΩΤΑΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

Είναι γνωστό ότι όταν διαφορά που ανακύπτει ενώπιον ανωτάτου δικαστηρίου κράτους μέλους διέπεται από ενωσιακούς κανόνες, το δικαστήριο αυτό οφείλει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ προς επίλυση της διαφοράς, εκτός αν το ανακύψαν ζήτημα δεν ασκεί επιρροή, αν η επίμαχη διάταξη του δικαίου της Ένωσης έχει ήδη ερμηνευθεί από το Δικαστήριο ή αν η ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης παρίσταται τόσο προφανής, ώστε να μην καταλείπει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία³. Συνεπώς, εφόσον δεν υφίστανται οι ανωτέρω περιπτώσεις, πρέπει να αποσταλεί προδικαστικό ερώτημα.

Το ΣτΕ εκτιμά κατά πλειοψηφία στη σχολιαζόμενη απόφαση ότι, εν προκειμένω, ελλείπει το έννομο συμφέρον της αιτούσας να προβάλει λόγους αποκλεισμού κατά της προσφοράς της ανθυποψηφιάς της, αν και η αιτούσα δεν έχει καταστεί οριστικώς αποκλεισθείσα δυνάμει δικαστικής απόφασης έχουσας ισχύ δεδικασμένου, καθώς εκείνη ασκεί την αίτησή της με μοναδικό σκοπό τη ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας και όχι την ανάθεση της σύμβασης στο πρόσωπό της. Αυτό δε, διότι δεν είναι σε θέση να παράσχει το συμβατικό αντικείμενο. Συνεπώς, σύμφωνα με την εκτίμηση του ΣτΕ, η αιτούσα προβαίνει σε καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος⁴ δικαστικής προστασίας της.

³ Βλ. Βλ. ΔΕΕ, 6.11.1982, *Cilfit κ.λπ.*, C-283/81, EU:C:1982:335, σκ. 21, ΔΕΕ, 9.9.2015, *Ferreira da Silva e Brito κ.λπ.*, C-160/14, EU:C:2015:565, σκ. 38 και 39, ΔΕΕ, 28.7.2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, σκ. 50, ΔΕΕ, 4.10.2018, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας*, C-416/17, EU:C:2018:811, σκ. 108-110, ΔΕΕ, 6.10.2021, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA κατά Ferroviana Italiana SpA*, C-561/2019 EU:C:2021:799, σκ. 40.

⁴ Πρβλ. σχετικά με την αρχή της απαγόρευσης της κατάχρησης δικαιώματος ΔΕΕ, *Daka*, 1.11.2025, C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23, C-493/23, EU:C:2025:592, σκ. 151-159.

Σε συνδυασμό με τα ανωτέρω, το ΣτΕ στη σκέψη 18 της απόφασής του αναφέρει ότι δεν συντρέχει, στην προκείμενη περίπτωση, υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ, καθώς δεν εφαρμόζεται στην κρινόμενη υπόθεση η νομολογία του ΔΕΕ περί του εννόμου συμφέροντος μη οριστικώς αποκλεισθέντος υποψηφίου. Ωστόσο, τόσο οι αποφάσεις της ελληνικής νομολογίας, όσο και οι αποφάσεις του ΔΕΕ, οι οποίες αναφέρονται στις σκέψεις 17 και 18 της απόφασης, δεν οδηγούν στο συμπέρασμα περί του αν υπάρχει ή όχι έννομο συμφέρον του οριστικώς αποκλεισθέντα να προσβάλει την απόφαση επιλογής του ανθυποψηφίου του, όταν ο αιτών δεν είναι σε θέση κατά τον αρχικό διαγωνισμό να παράσχει το συμβατικό αντικείμενο. Σε κάθε περίπτωση δεν οδηγούν στο συμπέρασμα αυτό με τη σαφήνεια που θα επέτασσε το ενωσιακό δίκαιο για την αποφυγή της υποχρέωσης αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ.

Καθόσον φαίνεται να μην υπάρχει νομολογία του ΔΕΕ (το οποίο είναι και το αρμόδιο να έχει τον τελευταίο λόγο όταν υπάρχει αμφιβολία για την ερμηνεία ενωσιακών κανόνων) που να έχει κρίνει το συγκεκριμένο ζήτημα περί εννόμου συμφέροντος του αιτούντος υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, πράγμα που ανέδειξε και η μειοψηφία, προκύπτει εν προκειμένω πως οι ενωσιακοί κανόνες επέτασσαν την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος προς επίλυση της διαφοράς. Η δε αναφορά στη σκέψη 18 ότι η αιτούσα δεν αιτήθηκε την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ, δεν ασκεί επιρροή στην υποχρέωση αυτή του ανωτάτου δικαστηρίου, καθώς η τελευταία πηγάζει απευθείας από πρωτογενή ενωσιακή νομοθεσία και το ερώτημα ή τα ερωτήματα μπορεί να υποβληθεί/ούν αυτεπαγγέλτως.

Στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται επιφυλακτική στάση ενός ελληνικού δικαστηρίου, και μάλιστα ανωτάτου, για την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος, γεννάται εύλογος συνειρμός με τα στοιχεία της τελευταίας ετήσιας έκθεσης Στατιστικών του 2024 του Δικαστηρίου⁵, από την οποία διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα απέστειλε μόλις πέντε προδικαστικά ερωτήματα κατά τη διάρκεια του έτους, σε αντίθεση με την Πορτογαλία –αντίστοιχο σε πληθυσμό κράτος μέλος με την Ελλάδα–, όπου κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους, απέστειλε δεκαέξι. Φαίνεται, επομένως, σαφώς ότι ο διάλογος μεταξύ ενωσιακού και Έλληνα δικαστή έχει περιθώρια να είναι συχνότερος. Η συχνή συνεργασία μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαστή καθίσταται αναγκαία, διότι σκοπός του προδικαστικού ερωτήματος δεν είναι μόνο η επίλυση συγκεκριμένης διαφοράς, αλλά και η συμβολή στην ομοιόμορφη εφαρμογή ενωσιακών κανόνων στο σύνολο του εδάφους της Ένωσης. □

⁵ Βλ. Δικαστικές στατιστικές του Δικαστηρίου, *Ετήσια Έκθεση 2024, Στατιστικά του Δικαστηρίου*, σελ. 10, διαθέσιμο στο [link](#).

ΦΕΡΕΝΙΚΗ ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΥΠΑΚΟΗ. ΜΙΑ ΗΘΙΚΟ-ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ» ΠΡΟΛΟΓΟΣ, ΓΙΑΝΝΗΣ ΚΤΙΣΤΑΚΗΣ (ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ 2025)

Ιωάννης Σαρμάς

επίτιμος Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
τέως υπηρεσιακός πρωθυπουργός

Η πολιτική ανυπακοή δεν είναι ένας νομικός θεσμός, όπως το δικαίωμα αντίστασης ή η αντίρρηση συνείδησης. Είναι ένα φαινόμενο της πολιτικής ζωής. Το νομικό ενδιαφέρον που εμφανίζει είναι η υπαγωγή του σε ένα προδιαγεγραμμένο νομικό καθεστώς, το οποίο θα καθορίσει και την αντιμετώπισή του από την έννομη τάξη.

Η Φερενίκη Παναγοπούλου έχει δομήσει το βιβλίο της για την «Πολιτική ανυπακοή», ώστε να τιθασεύσει το φαινόμενο στις νομικές κατηγορίες με τις οποίες εμφανίζεται να είναι συγγενές.

Η μέθοδός της είναι αξιοσημείωτη. Στο πρώτο μέρος του βιβλίου, ξεδιπλώνει κάθε περίπτωση ιστορική ή σύγχρονη που θα μπορούσε ή που έχει ήδη χαρακτηριστεί ως «πολιτική ανυπακοή». Στο δεύτερο μέρος, συνθέτει την έννοια της «πολιτικής ανυπακοής» με βάση τα παραδείγματα που έχει δώσει στο πρώτο μέρος. Ενώ, στο τρίτο μέρος, έχοντας συγκροτημένη πλέον την έννοια της «πολιτικής ανυπακοής», επεξεργάζεται το συνταγματικό καθεστώς που θα μπορούσε να της επιφυλαχθεί, ώστε να μην είναι μια απλή ανυπακοή, κάτι παράνομο, αλλά κάτι συμβατό, υπό επιφυλάξεις βεβαίως, με την έννομη τάξη.

Η επικαιρότητα του θέματος είναι αναντίρρητη.

Στην περίοδο της πανδημίας απαγορεύτηκε ουσιαστικά στους πιστούς να προσέρχονται στους ναούς για τη Θεία Ευχαριστία, και στους πολίτες να διαμαρτύρονται συλλογικά μέσω διαδηλώσεων σε πλατείες και δρόμους. Όσοι δεν υπάκουσαν στους κανόνες εγκλεισμού για να αποφευχθεί η μετάδοση της νόσου ενήργησαν προσηλωμένοι σε μια πεποίθηση που θεωρούσαν θεμελιώδη για την κοινωνική τους ζωή και σε μια αντίληψη για την απαγόρευση ότι ήταν υπερβολική, αντίθετη στις θρησκευτικές ή στις πολιτικές τους ελευθερίες. Και η ανυπακοή τους δεν σήμαινε απόρριψη στο σύνολο της έννομης τάξης που παρήγαγε την υποχρέωση εγκλεισμού, αλλά αντίσταση σε μέτρα που, κατά την αντίληψή τους, δεν ήταν συμβατά με το αξιακό υπόβαθρο της κοινωνίας μας, όπως αυτό εκφράζεται στο Σύνταγμα της Χώρας.

Ένα υποθετικό παράδειγμα που δίνει η συγγραφέας είναι χαρακτηριστικό για να μας αποκαλύψει τι ακριβώς σημαίνει η πολιτική ανυπακοή στις σύγχρονες κοινωνίες.

Αναρωτιέται αν γυναίκες μη σεβόμενες το ειδικό καθεστώς του Αγίου Όρους θα μπορούσαν να οργανώσουν κίνημα πολιτικής ανυπακοής κατά της απαγόρευσης εισόδου γυναικών στη Χερσόνησο του Άθω. Οι οργανώτριες του κινήματος θα είχαν βεβαίως να επικαλεστούν την αρχή της ισότητας ανδρών και γυναικών και την απαγόρευση δυσμενούς διάκρισης με βάση τη διαφορά φύλου. Και φυσικά θα πρόβαλλαν τη θεμιτή τους επιθυμία να επισκεφτούν έναν χώρο εξαιρετικού φυσικού κάλους με μοναδικά μνημεία της πολιτισμικής κληρονομιάς όλης της ανθρωπότητας. Θα ήταν αδύναμο να αντιπαρατεθεί σε μια τέτοια επιχειρηματολογία μια ιερή παράδοση των Ορθόδοξων χριστιανών ότι η Χερσόνησος είναι εξ ολοκλήρου αφιερωμένη στην Παναγία; Πιθανόν ναι, αν περιορίζονταν μόνο σε θεολογική θεμελίωση. Όμως, στην ισότητα ανδρών και γυναικών, αντιπαραβάλλεται η θρησκευτική ελευθερία της Εκκλησίας ως θεσμού που εγείρει απαιτήσεις σεβασμού έναντι τρίτων. Και πράγματι, αν ορισμένες γυναίκες χωρίς θρησκευτικές δεσμεύσεις θεωρούσαν άδικο γι' αυτές το καθεστώς της απαγόρευσης, πάντως θα ήταν εξίσου άδικο για τους μοναχούς και για την Εκκλησία την ίδια στο σύνολό της και τους πιστούς της όλους, να βλέπουν να εισέρχονται στις ιερές μονές γυναίκες ενώ αυτό κατά πανάρχαιο ιερό κανόνα απαγορεύεται. Άλλο ζήτημα είναι βέβαια η επίσκεψη στις δασικές εκτάσεις της Χερσονήσου, όπου όμως και εκεί εγκαταβιούν μοναχοί.

Με άλλα λόγια η πολιτική ανυπακοή έχει ηθικό βάθος όταν ασκείται στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας που μπορεί να φανεί επιεικής στη διεκδικητική διαμαρτυρία. Ιδίως υπέρ όσων επικαλούνται αξίες της δημοκρατικής κοινωνίας που βρίσκουν να προσβάλλονται πρόδηλα από ρυθμίσεις της, όπως λχ. ο κανόνας *διαχωρισμένοι αλλά ίσοι* για τους Αφροαμερικανούς, ή από κυβερνητικές πολιτικές που επιβάλλουν υπερβολικές θυσίες, όπως λχ. η υποχρεωτική στράτευση νεαρών Αμερικανών για τον ατυχή πόλεμο στο Βιετνάμ.

Όταν όμως η ηθική αξία της ανυπακοής δεν είναι πρόδηλη, ιδίως όταν με την ανυπακοή πλήττονται καίρια δικαιώματα τρίτων, η διεκδικητική διαμαρτυρία αποβάλλει τη νομιμοποίηση που θα μπορούσε να της παράσχει η στήριξή της σε θεμελιακές αρχές της συνταγματικής τάξης και αποκαλύπτεται ωμά ως παράνομη, αδικαιολόγητη συμπεριφορά.

Τα επιθετικά οικολογικά κινήματα, η στήριξη στην είσοδο στη χώρα αλλοδαπών χωρίς να δικαιούνται άσυλο, η ευθανασία πέραν του επιτρεπομένου καθεστώτος της, ακόμη και τα συνθήματα αναρχικών με σπρέι στους τοίχους αποτελούν σύγχρονες μορφές πολιτικής ανυπακοής από άτομα και ομάδες που παίρνουν το ρίσκο μιας ποινικής καταδίκης τους προκειμένου να προβάλλουν στη δημοκρατική μας κοινωνία, ανεκτική εξ ορισμού της διαφορετικότητας, μιας νέα αντίληψης για το πώς οι αξίες της κοινωνίας αυτής θα έπρεπε να τυγχάνουν σεβασμού.

Το βιβλίο της Φερενίκης Παναγοπούλου μας καθοδηγεί συστηματικά και μεθοδικά στον κόσμο αυτού του φαινομένου, για να το συνειδητοποιήσουμε την πρακτική σημασία του, και μας παρέχει τα νοηματικά εργαλεία για να εκτιμήσουμε τα όρια του. Το κείμενό του είναι γλαφυρό, τα παραδείγματα άφθονα, οι διάφορες σχετικές με το φαινόμενο θεωρίες σύντομα αλλά κατανοητά παρουσιασμένες, οι θέσεις της συγγραφέως θεμελιωμένες στην πράξη κυρίως και με πειστικότητα. Πιστεύω ότι θα γίνει ένα κλασικό δοκίμιο για την πολιτική ανυπακοή. □

ΜΑΧΟΜΕΝΗ – ΑΜΥΝΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ: ΤΟ ΔΟΓΜΑ ΚΑΙ Η ΠΡΑΞΗ

Σωτήριος Αλ. Ρίζος
Επίτιμος Πρόεδρος
του Συμβουλίου της
Επικρατείας

Ι. ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΒΑΪΜΑΡΗΣ: ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΖΩΗ

Το έργο του Loewenstein για μία «μαχόμενη δημοκρατία» (militant democracy) παράγεται στη Χώρα της εκβιασμένης μετανάστευσής του αλλά επωάσθηκε στην πατρίδα του, μία Χώρα, η οποία σπαράσσεται μετά μία ήττα και μετά μία Συνθήκη εκδικητική χωρίς προοπτική ειρήνης¹. Συνεπάγεται για τη Γερμανία τεράστιες αποζημιώσεις («επανορθώσεις»), οικονομική δυσπραγία², απώλειες εδαφών, πρακτικώς διάλυση του στρατού και

^{*} Η παρούσα μελέτη, κατά το βασικό της μέρος, αποτέλεσε τη συμβολή μου σε εκδήλωση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (05.11.2025), με θέμα «Η άμυνα της δημοκρατίας απέναντι στους εχθρούς της», με αφορμή την έκδοση του βιβλίου *Karl Loewenstein, Ο εισηγητής της μαχόμενης δημοκρατίας*. Πρόκειται για μελέτες του Κ. Loewenstein των ετών 1937 και 1938 δημοσιευθείσες στις *Ηνωμένες Πολιτείες*, όπου ο σ. είχε καταφύγει μετά την επικράτηση του ναζισμού. Πρωτοέρχονται στην Ελλάδα το 2025 συνηρμισμένες στο ως άνω βιβλίο με τη συνολική επιμέλεια, τη μετάφραση και την εκτενή εισαγωγή του νεαρού επιστήμονος Γεωργίου Ζώνη.

¹ Ο Gerhard Anschütz στον περίφημο λόγο που εκφώνησε, ως πρύτανης, τον Νοέμβριο του 2022 προς καθηγητές και φοιτητές του Πανεπιστημίου της Χαϊδελβέργης διεκτραγώδησε τα δεινά του γερμανικού λαού που επέβαλε μία «υπαγορευμένη ειρήνη» με τον μανδύα μιας Συνθήκης, την απώλεια της κυριαρχίας του Κράτους προς τα έξω και την αδυναμία ελέγχου στο εσωτερικό, συμβάντα που οδήγησαν εν τέλει στην κρίση της ιδέας του κράτους ("All das zusammen genommen gibt das Bild einer K r i s i s d e s S t a a t s g e d a n k e n s"). Βλ. G. Anschütz, *Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung*, 1923, σελ. 2· G. Mann, *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, 1966, σελ. 671 επ· H. A. Winkler, *Der Lange Weg nach Westen, Deutsche Geschichte I*, 2014, σελ. 398 επ.

Οι εκτιμήσεις για τις αρνητικές επιπτώσεις της Συνθήκης των Βερσαλλιών φαίνεται να συμπίπτουν και μεταξύ σπουδαίων προσωπικοτήτων του αντίθετου στρατοπέδου βλ. J. M. Keynes, *Οι οικονομικές συνέπειες της ειρήνης*, 1924 (μετ. 2009), σελ. 35 επ· Ουίνστον Τσώρτσιλ, *Β' Παγκόσμιος Πόλεμος* (εκδόσεις Γκοβόστη, 2010) τ. Α' σελ. 21 επ. Οι δυσκολίες των νικητών να συμφωνήσουν σε μία ορθολογική Συνθήκη αναλύονται διεξοδικά από την Margaret MacMillan, *Οι Ειρηνοποιοί*, 2001 (μετ. 2005) σελ. 219 επ.

² Ο Keynes προέβλεψε ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί επανορθώσεων θα επέφεραν οικονομική καταστροφή στη Γερμανία, επεκτεινόμενη και στην

της κυριαρχίας της, κυρίως εθνική ταπείνωση και αβεβαιότητα. Το μείγμα ευνοεί την ανάπτυξη ακραίων κομμάτων αντιθέτων ιδεολογιών, εις βάρος των κομμάτων της σοσιαλδημοκρατίας και του Κέντρου, των ερεισμάτων της νέας Δημοκρατίας. Η σοσιαλδημοκρατία, κυρίαρχη αμέσως μετά την ισχύ του νέου Συντάγματος και τις πρώτες εκλογές, κατηγορείται ως ενδοτική από τα εκτός εξουσίας κόμματα, με το σαθρό επιχείρημα ότι οι ηγέτες της ήταν αυτοί που συνυπέγραψαν (εκόντες άκοντες) τη Συνθήκη των Βερσαλλιών. Μέσα σε αυτό το πολιτικό περιβάλλον οξύτων συγκρούσεων μεταξύ ακραίας Αριστεράς και ακραίας Δεξιάς, η νέα συνταγματική τάξη της Βαϊμάρης υποφέρει και εκ του λόγου ότι φιλοδοξεί να εγκαθιδρύσει μία τέλεια δημοκρατία³, δι-αδεχόμενη, όμως, μία περίοδο κοινωνικής ευμάρειας υπό μία συντεταγμένη και όχι στερούμενη κύρους και οπαδών Μοναρχία. Κυρίως, η αστική τάξη είναι εκείνη που υπέστη ισχυρό κλονισμό στο αίσθημα ασφαλείας της, γιατί είχε εθισθεί στην ιδέα ότι η Μοναρχία αποτελούσε τον τελικό εγγυητή της ισχύος του κράτους και της ενότητας του έθνους⁴. Προστίθεται και η πολιτική αστάθεια. Το πολιτικό τοπίο χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό των κομμάτων και συχνές αλλαγές κυβερνήσεων. Μέχρι το 1933 έχουμε 12 καγκελάριους. Τα «συστημικά» κόμματα χάνουν συνεχώς έδαφος και επικρατούν νέοι, δυναμικοί σχηματισμοί, που επιδιώκουν να μεταβάλουν το πολίτευμα σύμφωνα με τις σύγχρονες τότε ολοκληρωτικές ιδεολογίες. Το πολιτικό κλίμα δηλητηριάζεται με ταχύτερους ρυθμούς από την γενικευμένη οικονομική κρίση του 1929, η οποία πολλαπλασιάζεται στη Γερμανία λόγω των ήδη εγκατεστημένων δυσμενών συνθηκών. Η ανεργία και ο πληθωρισμός διογκώνονται και πλήττουν καίρια τη μεσαία τάξη, η οποία και καθίσταται ευάλωτη, ευκρινώς πλέον, από τον εθνικοσοσιαλισμό. Οι εκλογές του 1930 και δύο αλλεπάλληλες του 1932 δίνουν τη χαριστική βολή στην κοινοβουλευτική δημοκρατία. Προπορεύεται το εθνικοσοσιαλιστικό κόμμα, ακολουθεί το κομμουνιστικό⁵. Προκύπτουν κυβερνήσεις χωρίς πλειοψηφία στο Reichstag, «κυβερνήσεις ανοχής» (Duldungsregierungen), που αδυνατούν να νομοθετήσουν με αποτέλεσμα την ανάληψη του έργου αυτού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με τη συστηματική έκδοση «μέτρων» (Massnahmen)-διαταγμάτων, κατά το άρθρο 48 παρ. 2 του Σ⁶. Η εξουσία του Προέδρου να επεμβαίνει σε περίπτωση κινδύνου διασαλεύσεως της τάξεως, οπότε δεν επαρκούν οι συνήθεις δυνάμεις ασφαλείας (αστυνομία), μετατρέπεται σε κανονικότητα, την οποία πλειοψηφικά αποδέχεται η συνταγματική θεωρία και η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου (Reichsgericht) και του νεοουσταθέντος για την προστασία του κράτους και του πολιτεύματος (οιονεί) Συνταγματικού Δικαστηρίου (Staatsgerichtshof). Το «Συνταγματικό Δικαστήριο» ιδρύεται, βάσει εξουσιοδοτήσεως

υπόλοιπη Ευρώπη (ανωτ. σελ. 149 επ.).

³ Ο Υπουργός Εσωτερικών Eduard David, μόλις ψηφίστηκε το Σ. στο Reichstag, διακήρυξε ότι πρόκειται για το «πιο δημοκρατικό σύνταγμα στον κόσμο» (“die demokratischste der Welt”), βλ. Frottscher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, 19η έκδ. 2021, Rdrn. 515c (σελ. 256).

⁴ Μια εις βάθος ανάλυση της ψυχολογίας του γερμανικού λαού μετά την εκθρόνιση του Kaiser –παρά την μη λαοφιλία του– κάνει ο E.-W. Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit*, 8η έκδ., 2021, σελ. 316 επ. Την προ του 1914 περίοδο ακμής του κράτους και της κοινωνίας και την μετά την ήττα του πολέμου συγκλονιστική χειροτέρευση σε όλα τα πεδία περιγράφει ο Udo di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, 2018, σελ. 15 επ.

⁵ **1930** NSDP 18,3% - KPD 13,1, **1932a** NSDP 37,4% - KPD 14,6, **1932b** NSDP 33,1% - KPD 16,9, **1933** (Iav.) NSDP 43,9% - KPD 12,3.

⁶ Βλ. E. Forstthoff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 4η έκδ., 1972, σελ. 173-174· R. Mußgnug, *90 Jahre Weimarer Reichsverfassung, Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2009, σελ. 357.

του Σ. (άρθ. 108), με νομοθεσία «εκτάκτων μέτρων» –κυρίως πρόβλεψη ειδικών εγκλημάτων για βίαιες πράξεις στρεφόμενες κατά πολιτικών προσώπων⁷.

Τα προηγούμενα, άκρως συνοπτικά, μαρτυρούν το σύμπλεγμα των πολλών αιτίων που συνέτρεξαν και οδήγησαν στην έκπτωση του πολιτεύματος και στη διαδοχή του από ακραίο ολοκληρωτικό σύστημα⁸. Αιτίων, τα οποία κατά την πλειοψηφία τους βρίσκονται εκτός του Συντάγματος. Η εκ των υστέρων ανάδειξη των θεσμικών ατελειών της οργάνωσης του πολιτεύματος της Βαϊμάρης και της ενοχοποιήσεως του Συντάγματος, κυρίως της ελλείψεως θεσμών αμύνης του πολιτεύματος εναντίον των εχθρών του ως αιτίου της ανόδου του εθνικοσοσιαλισμού, ορθώς χαρακτηρίζεται ως ένας μύθος που μεταφέρει τις ευθύνες από τους ανθρώπους σε αφηρημένες νομικές ρυθμίσεις⁹. Μύθος και ως προς το ότι δεν είχε το Σύνταγμα τέτοιες προβλέψεις και ως προς το ότι οι νομικές προβλέψεις θα μπορούσαν να αναχαιτίσουν δυσμενέστερες για τη ζωή των ανθρώπων εξελίξεις ή να ρυθμίσουν τις πολιτικές τους αντιδράσεις. Ήδη ο Carl Schmitt, όταν η κρίση του πολιτεύματος είχε κορυφωθεί (1930-1933), είχε επισημάνει ότι το οργανωτικό τμήμα του Συντάγματος (1ο μέρος) είχε καταρρεύσει, δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις δεν διέθεταν πλειοψηφία στο Reichstag και δεν μπορούσαν να λάβουν από εκεί τους αναγκαίους νόμους. Λειτουργήσε πλέον ως μοναδική πηγή παραγωγής «νόμων» η έκτακτη εξουσία του Προέδρου να εκδίδει πράξεις με νομοθετικό περιεχόμενο με βάση το περίφημο άρθρο 48 παρ. 2 του Σ. (*Ausnahmezustand*). Επρόκειτο ουσιαστικώς για μία συνεχόμενη παραβίαση του Συντάγματος νομιμοποιημένη από την πολιτική πράξη, τη θεωρία και τη νομολογία¹⁰. Η πρόταση του C.S. ήταν ότι έπρεπε να διασωθεί το δεύτερο μέρος (*Grundrechte*, ατομικά δικαιώματα). Στο πλαίσιο αυτό θα έπρεπε να απαγορευθούν τα ολοκληρωτικά κόμματα, τα οποία και κατονόμαζε (εθνικοσοσιαλισμός –NSDAP και κομμουνιστικό κόμμα –KPD)¹¹. Προφανώς όχι με πρωτοβουλία του Reichstag, το οποίο είχε αδρανοποιηθεί λόγω του κατακερματισμού των κομμάτων, αλλά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με τις έκτακτες εξουσίες που του παρείχε το άρθρ. 48 του Σ¹².

⁷ Ο νόμος εκτάκτων μέτρων (*Gesetz zum Schutze der Republik, Republiksschutzgesetz I*) ψηφίστηκε στο Reichstag την 18.07.1922, λίγες μέρες μετά τη δολοφονία του Walther Rathenau (την 24.06.1922). Βλ. Frotscher/Pieroth, ό.π., σελ. 271 επ.

⁸ Οι (πολυάριθμοι) συγγραφείς, ιστορικοί και νομικοί, σε γενικές γραμμές συμπίπτουν, με αποκλίσεις στην αξιολόγηση και στην ιεράρχηση των αιτίων. Βλ. Forsthoff, *Verfassungsgeschichte*, ό.π., σελ. 185 επ.· Böckenförde, ό.π., σελ. 339 επ.· Frotscher/Pieroth, ό.π., σελ. 290 επ.· Mußgnug, ό.π., σελ. 356· Udo di Fabio, ό.π., σελ. 19-20, 118 επ., 201 επ.

⁹ Βλ. G. Lübbe-Wolff, *Wehrhafte Demokratie: Die Instrumente des Parteiverbots und der Grundrechtsverwirkung*, *VerfBlog*, 2023/10/13, διαθέσιμο στο [link](#)· E. M. Schnelle, *Freiheitsmissbrauch und Grundrechtsverwirkung*, 2014, σελ. 33.

¹⁰ Βλ. Forsthoff, ό.π., σελ. 173· Frotscher/Pieroth, ό.π., σελ. 283 επ.

¹¹ Εξαιρετική ανάλυση και ερμηνεία των απόψεων του C. Schmitt περιέχει η μελέτη του D. Grimm, “*Verfassungserfüllung – Verfassungsbewahrung – Verfassungsauflösung*”, σε: H.-A. Winkler, *Die deutsche Staatskrise 1930-1933*, 1992, σελ. 193 επ.

¹² Η ανάπτυξη της θεωρίας του γίνεται βασικώς στα έργα *Legalität und Legitimität* (1932) και *Der Hüter der Verfassung* (1931). Το αίτημά του για απαγόρευση των κομμάτων θεμελιώνεται στο πλαίσιο της θεωρίας περί εχθρού και φίλου ως χαρακτηριστικών της Πολιτικής, που αυτονοήτως ισχύει και στη Δημοκρατία. Βασικό στοιχείο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας είναι η αρχή της πλειοψηφίας, η οποία οδηγεί στην εξουσία το πλειοψηφήσαν κόμμα και η οποία έχει ως προϋπόθεση την συνταγματικώς κατοχυρωμένη «ισότητα των ευκαιριών». Προϋπόθεση της εναλλαγής στην εξουσία είναι η προσδοκία του εν εξουσία κόμματος ότι και τα κόμματα που είναι εκτός εξουσίας όταν την κερδίσουν δεν «θα κλείσουν την πόρτα πίσω τους». Εάν η προσδοκία αυτή παύει να υπάρχει, διότι οι διεκδικητές της

II. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ LOEWENSTEIN

Αυτές είναι οι συνθήκες τις οποίες έχει βιώσει ο συγγραφέας, ένας προικισμένος επιστήμων με αναμφιβόλως γνήσιο ενδιαφέρον για τη στερέωση της δημοκρατίας. Συνθήκες, οι οποίες, με την άνοδο των εθνικοσοσιαλιστών, επέβαλαν την εκδίωξή του από το πανεπιστήμιο και την εξορία στις Ηνωμένες Πολιτείες. Ο μεταφραστής με ιδιαίτερη επιμέλεια και τεκμηρίωση τα εκθέτει όλα λεπτομερώς στην εκτενή εισαγωγή του, η οποία έχει αξίωση αυτοτελούς επιστημονικής μελέτης. Ο μόχθος της μεταφράσεως έχει αποδώσει καλούς καρπούς. Κυρίως πρέπει να επαινεθεί η ρέουσα ελληνική γλώσσα, που καθιστά τα κείμενα εύληπτα και ελκυστικά.

Στο βιβλίο ο συγγραφέας θεμελιώνει μία νομική κατασκευή, η οποία είναι γνωστή ως «μαχόμενη ή αμυνόμενη δημοκρατία». Ο σκοπός είναι να εξευρεθούν νομικά όπλα προκειμένου να προστατευθεί το πολίτευμα της δημοκρατίας έναντι κομμάτων ή άλλων οργανώσεων με επιδιώξεις ανατροπής και αντικαταστάσεως με ολοκληρωτικά πολιτεύματα. Ο συγγραφέας εκκινεί από τη διάγνωση της φύσεως της δημοκρατίας και της φύσεως των ολοκληρωτικών σχηματισμών του 20ού αιώνα. Η δημοκρατία είναι ένα συγκροτημένο σύστημα με συγκεκριμένο περιεχόμενο και προέχουσες δύο αξίες –την *ελευθερία* και την *ισότητα*. Ο ολοκληρωτισμός, ειδικότερα ο φασισμός δεν διαθέτει σύστημα ιδεών, είναι απλώς μία **τεχνική** καταλήψεως της εξουσίας¹³. Δρα δημόσια, με κόμματα που δεν αποκρύπτουν αλλά διακηρύσσουν τις αρχές τους και ακολουθούν, στα αρχικά στάδια, τους θεσμοποιημένους κανόνες καταλήψεως της εξουσίας χρησιμοποιώντας και τα εφόδια που παρέχει η συνταγματική δημοκρατία: τα θεμελιώδη πολιτικά και ατομικά δικαιώματα.

Ο συγγραφέας απομακρύνεται από την κλασική θεωρία της δημοκρατίας ότι αυτή πρέπει να λειτουργεί σύμφωνα με την ουσία της και τους κανόνες της και έναντι των εχθρικών ιδεολογιών και κομμάτων και προτείνει να υιοθετήσει και αυτή μία «*τεχνική που να εξυπηρετεί μόνο τον σκοπό της εξουσίας*»¹⁴. Αξιολογώντας τις μέχρι το 1937 τεχνικές των δημοκρατικών κρατών του ευρωπαϊκού χώρου έναντι των (τότε) ολοκληρωτισμών συμπεραίνει ότι «*η δημοκρατία δεν μπόρεσε να απαγορεύσει στους εχθρούς της ίδιας της ύπαρξής της τη χρήση δημοκρατικών μέσων [...] Ο δημοκρατικός φονταμενταλισμός και η νομικιστική τύφλωση ήταν απρόθυμοι να συνειδητοποιήσουν*

εξουσίας αποδεδειγμένα δεν έχουν πρόθεση παραδόσεως της εξουσίας όταν λήξει η θητεία τους, αρνούνται δηλ. τον πυρήνα του πολιτεύματος, τότε η αρχή της πλειοψηφίας πρέπει να παραμεριστεί για τη σωτηρία του πολιτεύματος και τα κόμματα αυτά να τίθενται εκτός νόμου. Έτσι θεμελιώνει ο C.S. το αίτημα απαγορεύσεως των δύο κομμάτων (και άλλων οργανώσεων), με αντίθετη την πλειοψηφία των θεωρητικών της εποχής (βλ. G. Jasper, *Der Schutz der Republik*, 1963, σελ. 11 επ.), που είχαν ως αδιαπραγμάτευτο πρόταγμα την αρχή «η πλειοψηφία αποφασίζει» (*“Mehrheit entscheidet”*). Η θεωρία του C.S. είναι πρόδηλο ότι δεν μπορούσε να ακολουθηθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στοιχειωδώς δεσμευόμενο από ένα –έστω εξουθενωμένο– Σύνταγμα, σε χρόνο δε που η εκλογική δύναμη του NSDP είχε πολλαπλασιασθεί. Η κυβέρνηση του στρατηγού v. Schleicher (από 2 Δεκ. 1932) κατέρρεε μη έχοντας καμία στήριξη στο Reichstag. Στις 28 Ιαν. 1933 ο στρατηγός ζήτησε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη συνέχιση της κυβερνήσεώς του με δικτατορικά μέσα. Ο Forsthoff περατώνει την Συνταγματική του Ιστορία με την εξής πρόταση: «Ο Πρόεδρος Hindenburg αποφάσισε υπέρ της *νομιμότητας*» (... v. Hindenburg entschied sich für die Legalität). Απέλυσε τον Schleicher την 28η Ιανουαρίου και ανακήρυξε τον Hitler Καγκελάριο του Reich» (Forsthoff, ό.π., σελ. 192).

¹³ Βλ. K. Löwenstein, «Μαχόμενη Δημοκρατία και Θεμελιώδη Δικαιώματα» [1937], σε: K. Loewenstein, *Ο εισηγητής της μαχόμενης δημοκρατίας*, 2025, σελ. 95.

¹⁴ Ibidem, σελ. 95.

ότι ο μηχανισμός της δημοκρατίας είναι ο Δούρειος Ίππος μέσω του οποίου ο εχθρός εισέρχεται στην πόλη. Στον φασισμό, με το προσωπείο ενός νομικά αναγνωρισμένου πολιτικού κόμματος, παραχωρήθηκαν όλες οι δυνατότητες των δημοκρατικών θεσμών»¹⁵.

Η πρότασή του περιλαμβάνει ένα προληπτικό σύστημα περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων εξικνούμενο μέχρι και την αναστολή τους με κήρυξη της καταστάσεως πολιορκίας¹⁶ και την πλήρη απαγόρευση των ανατρεπτικών κινήσεων¹⁷. Με ιδιαίτερη εμμονή εστιάζει στη Δημοκρατία της Βαϊμάρης, ορθώς τονίζει ότι τα αίτια καταρρεύσεως του πολιτεύματος είναι πολλά αλλά επιμένει να τονίζει ως βασικά είτε την έλλειψη των κατάλληλων θεσμών προστασίας της δημοκρατίας είτε την αργοπορημένη εισαγωγή τους είτε την ολιγωρία ή τους «νομικίστικους» δισταγμούς των οργάνων του Κράτους (Πολιτικών, Διοικήσεως, Δικαστών) να εφαρμόσουν τα μέτρα εναντίον των εχθρικών της δημοκρατίας σχηματισμών¹⁸. Πιο επιθετικά είναι τα κείμενα του 1938, που εξετάζουν ή προτείνουν θεσμούς «μαχόμενης δημοκρατίας» στα κράτη της σπαρασσόμενης ήδη Ευρώπης. Ειδικότερα αναφέρεται και επιδοκιμάζει νομοθεσίες που ανάγουν σε ποινικά αδικήματα α) επιθέσεις στην προσωπική ακεραιότητα και τιμή πολιτικών προσώπων, που πρωταγωνιστούν στη δημοκρατική ζωή¹⁹, β) κυκλοφορία ψευδών ειδήσεων σχετικά με το κράτος και τους θεσμούς του²⁰. Επίσης α) νομοθεσίες που καθιερώνουν περιορισμούς αα) στην ελευθερία του Τύπου²¹, ββ) στην πολιτική δραστηριότητα και έκφραση πολιτικών απόψεων των δημοσίων υπαλλήλων²². Θεωρεί αναγκαία την ίδρυση «αποτελεσματικής πολιτικής αστυνομίας [...] για την καταπολέμηση της επαναστατικής τεχνικής του εξτρεμισμού»²³, καθώς και τη θεσμοθέτηση μέτρων που θα παρεμποδίζουν κατά το δυνατόν την εισαγωγή ανατρεπτικής προπαγάνδας από γειτονικά φασιστικά ή κομμουνιστικά κράτη²⁴.

¹⁵ Ibidem, σελ. 97.

¹⁶ Ibidem, σελ. 110 επ.

¹⁷ Αναφέρεται και επιδοκιμάζει την απαγόρευση εθνικοσοσιαλισμού και κομμουνισμού στην Αυστρία το 1933. (Βλ. εκτενή ανάπτυξη σελ. 122 επ.). Δεν μας λέγει όμως τι συνέβη μετά στην Αυστρία, πόσο αποτελεσματικά ήταν τα μέτρα αυτά. Βλ. αντί άλλων για τις δραματικές πολιτικές εξελίξεις K. Vocelka, *Geschichte Österreichs*, 3η έκδ., 2004, σελ. 272 επ.

¹⁸ Χαρακτηριστικό το απόφθεγμά του: «το νομοταγές μυαλό του γερμανικού λαού ανέπτυξε τις νεόκοπες ιδεολογίες της δημοκρατικής ισότητας και της ευγενούς άμιλλας για όλους σε έναν αυτοκαταστροφικό νομικισμό, του οποίου χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι αποφάσεις του Ανώτατου Συνταγματικού Δικαστηρίου». Στην ίδια ενότητα δέχεται ότι υπήρξε «νομοθετική άμυνα της Δημοκρατίας», στοιχείο της οποίας ήταν ο νόμος περί προστασίας του Δημοκρατίας του 1922, καθώς και ο επόμενος νόμος με τον ίδιο τίτλο του 1930 (Republiksschutzgesetz II), ο οποίος όμως «εξήλθε από το Κοινοβούλιο αδρανής και αδύναμος». Για την ατελή εφαρμογή των νόμων αυτών ενοχοποιεί τα «υπερ-νομικιστικά» και κάποτε αντιδραστικά δικαστήρια. βλ. K. Löwenstein [1937], σελ. 102-103. Στο ίδιο πνεύμα κινούνται και οι αναφορές του στα μεταγενέστερα κείμενα: K. Löwenstein, «Ο νομοθετικός έλεγχος του πολιτικού εξτρεμισμού στις ευρωπαϊκές δημοκρατίες» [1938], σε: K. Loewenstein, *Ο εισηγητής της μαχόμενης δημοκρατίας*, σελ. 222 επ.

¹⁹ Ibidem, σελ. 231 επ.

²⁰ Ibidem, σελ. 236 επ.

²¹ Ibidem, σελ. 246 επ. Στην υποσ. 247 αναφέρονται συγκεκριμένα διατάγματα του Προέδρου της Δημοκρατίας με το περιεχόμενο αυτό, τα οποία όμως απέτυχαν «λόγω νομικιστικών αναστολών των δικαστηρίων και της διστακτικής εφαρμογής από τις κυβερνητικές υπηρεσίες».

²² K. Löwenstein [1938], σελ. 252 επ. Στην υποσ. 258 ο συγγραφέας αναλύει το καθεστώς περιορισμών στη Δημοκρατία της Βαϊμάρης, μνημονεύοντας όμως και το άρθρ. 130 του Συντάγματος που καθιέρωνε όχι μόνο ελευθερία εκφράσεως πολιτικής γνώμης από τους δημοσίους υπαλλήλους αλλά και ελευθερία πολιτικής δραστηριότητας.

²³ Ibidem, σελ. 258

²⁴ Ibidem, σελ. 259 επ.

III. Ο ΑΝΤΙΛΟΓΟΣ

Εάν πρέπει να γίνουν όλα αυτά, υπάρχει η προσδοκία ότι η δημοκρατία δεν θα ανατραπεί από τους εχθρούς της. Το ερώτημα είναι αν η πάνοπλη αυτή δημοκρατία αναμένοντας ή αντιμετωπίζοντας τους βαρβάρους δεν θα έχει αυτοκαταργηθεί²⁵.

Προηγείται, όμως, ένα άλλο βασικό ερώτημα που αφορά τη βασική ιδέα από την οποία φαίνεται να εμφορείται ο συγγραφέας. Δηλαδή την ιδέα ότι η δημοκρατία είναι το τελειότερο και το αναντικατάστατο πολίτευμα και ότι η τυχόν ανατροπή της θα προέλθει βασικώς όχι από δικά της λειτουργικά προβλήματα, αλλά από τους εξωτερικούς εχθρούς της. Η ιδέα αυτή στην απολυτότητά της κλονίζεται από τις παραδοχές των κλασικών πολιτικών φιλοσόφων υπό την ηγεσία του Αριστοτέλη: τα (ορθά) πολιτεύματα όταν παύουν να υπηρετούν το «κοινό συμφέρον» καταρρέουν και μεταπίπτουν στις παρεκβάσεις τους²⁶. Ειδικώς η δημοκρατία τελειώνει, όταν παύει η κυριαρχία του νόμου, είτε διότι οι νόμοι δεν είναι καλοί είτε διότι δεν εφαρμόζονται²⁷. Αυτά σημαίνουν ότι και το καθεστώς αυτό φθείρεται κυρίως από τον εσωτερικό παράγοντα, όχι από εξωτερικούς εχθρούς. Η βασική ιδέα του Αριστοτέλη αναπτύσσεται και εμπλουτίζεται με νέα στοιχεία από τον Πολύβιο στη θεωρία του περί ανακυκλώσεως των τριών βασικών πολιτευμάτων, τα οποία νομοτελειακά φθείρονται και αντικαθίστανται από πολιτεύματα νοσηρά²⁸. Το αισιόδοξο του Πολύβιου είναι ότι, επίσης νομοτελειακά, αναγεννώνται τα ορθά πολιτεύματα²⁹. Από την κλασική ελληνική ιδέα του αναπότρεπτου της φθοράς της δημοκρατίας, όταν χάνει τις βασικές της ιδιότητες, φαίνεται να εμφορείται ο Hans Kelsen στο έργο του *Περί της ουσίας και της αξίας της Δημοκρατίας* (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929) –και όχι μόνο³⁰. Όντας αυτόπτης μάρτυς της επιθετικότητας και της διεισδυτικότητας των ολοκληρωτισμών της εποχής του (της ίδιας γενεάς με τον Loewenstein), βλέπει ως πιθανή και την κατάλυσή της με βάση την αρχή της πλειοψηφίας, που

²⁵ Ουσιαστικά, η θεωρία του Loewenstein, στα άκρα της, προσεγγίζει και συναντάται με τη θεωρία του Carl Schmitt για την έννοια του «πολιτικού» ως σχέσεως «εχθρού-φίλου». Όπου εχθρός δεν είναι ο ιδιώτης αντίπαλος αλλά μόνο ο «δημόσιος εχθρός», τ.ε. μία ολότητα ανθρώπων, ενδεχομένως *μαχόμενη*, που βρίσκεται απέναντι σε μια επίσης τέτοια ολότητα (*Der Begriff des Politischen*, έκδ. 1963, σελ. 26 και 29). Συναντάται, διότι οι εχθροί ενδεχομένως πρέπει να συντρίβουν. Χαρακτηριστικό το εξής απόσπασμα από το κείμενο του 1937, σελ. 139: «Επιτέλους [...] η ευρωπαϊκή δημοκρατία υπερέβη τον δημοκρατικό φονταμενταλισμό και ανήλθε στη μαχητικότητα. Η φασιστική τεχνική έχει γίνει αντιληπτή και αντιμετωπίζεται με αποτελεσματική αντίδραση. Η φωτιά καταπολεμάται με φωτιά».

²⁶ Αριστοτέλους, Πολιτικά 1279a, 7 «Φανερόν τοίνυν ως όσαι μεν πολιτείαί το κοινή συμφέρον σκοπούσιν, αύται μεν ορθαί τυγχάνουσιν ούσαι κατά το απλώς δίκαιον, όσαι δε το σφέτερον μόνον των αρχόντων, ημαρτημέναι πάσαι και παρεκβάσεις των ορθών πολιτειών...».

²⁷ Αριστοτέλης, ό.π. 1292a, 35 «... όπου γαρ μη νόμοι άρχουσιν, ουκ έστι πολιτεία, δει γαρ τον νόμον άρχειν πάντων των δε καθ' έκαστα τας αρχάς, και ταύτην πολιτείαν κρίνειν...». Περαιτέρω δε, 1294a, 4: «Δοκεί δ' είναι των αδυνάτων το ευνομεΐσθαι την μη αριστοκρατουμένην πόλιν αλλά πονηροκρατουμένην, ομοίως δε και αριστοκρατεΐσθαι την μη ευνομουμένην. Ουκ έστι δε ευνομία το ευ κείσθαι τους νόμους μη πείθεσθαι δε».

²⁸ Στα στοιχεία αυτά περιλαμβάνεται η ανάδειξη ψυχολογικών παραγόντων ως αιτίων φθοράς και αντικαταστάσεως των πολιτευμάτων. Κεντρική θέση καταλαμβάνει ο φθόνος των αρχομένων ενόψει λανθασμένων συμπεριφορών των αρχόντων. Βλ. την πρόσφατη μελέτη του Κ. Πισπιρίγκου, *Η θεωρία της ανακύκλωσης των πολιτευμάτων*, ΔτΑ 2025, σελ. 109 επ.

²⁹ Βεβαίως ο Αριστοτέλης δεν είναι άγνωστος σε ένα πεπαιδευμένο, διακεκριμένο νομικό (βλ. αναπτύξεις στο *Verfassungslehre* σελ. 19 επ.), ο οποίος παρά ταύτα προσπαθεί να επιλύσει ένα βραχυπρόθεσμο πρόβλημα της Δημοκρατίας του μεσοπολέμου ενόψει δύο επίκαιρων απειλών (φασισμός + κομμουνισμός).

³⁰ Εννοώ τη μεταγενέστερη μελέτη του Υπεράσπιση της Δημοκρατίας (*Verteidigung der Demokratie*, 1932).

είναι ο πυρήνας της δημοκρατικής διαδικασίας³¹. Κατά κανόνα, οι μεγάλοι αυτοί στοχαστές έχουν επιβεβαιωθεί από την ιστορία αλλά και από τη σημερινή γεωγραφική κατανομή των πολιτευμάτων στον πλανήτη.

IV. Η «ΑΜΥΝΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ» (WEHRHAFTE DEMOKRATIE) ΣΤΟ ΝΕΟ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Η μετάβαση από τη θεωρία στην πράξη γίνεται στη Γερμανία. Στο Σύνταγμα του 1949 υλοποιείται σε αδρές γραμμές ένα σχέδιο αμυνόμενης δημοκρατίας με τρία μέτρα: **απαγόρευση ενώσεων** προσώπων που στρέφονται κατά της συνταγματικής τάξεως (άρθ. 9 παρ. 2), **απαγόρευση κομμάτων**, εφόσον επιδιώκουν να ανατρέψουν τη (βασική) φιλελεύθερη δημοκρατική τάξη (άρθ. 21 παρ. 2), **απαγόρευση καταχρήσεως** ορισμένων-απαριθμούμενων ατομικών δικαιωμάτων (άρθ. 18)³². Με αναθέωση του Συντάγματος του έτους 2017 προστέθηκε και το μέτρο του αποκλεισμού από την **κρατική χρηματοδότηση** κομμάτων με τις ίδιες επιδιώξεις. Η επιβολή των μέτρων αυτών ανατίθεται αποκλειστικώς και με αυστηρές προϋποθέσεις στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (ΟΣΔ), μετά τήρηση πολυτελούς διαδικασίας³³. Το Δικαστήριο επέδειξε μεγάλη φειδώ: συνολικά δύο απαγορεύσεις κομμάτων μέχρι τώρα στη δεκαετία 1950-1960. Επρόκειτο για ένα κόμμα προσκείμενο στο ναζισμό (απόφαση 1953) και για το κομμουνιστικό κόμμα (απόφαση 1956). Προσφυγές απαγορεύσεως του NPD το 2001 απορρίφθηκαν το 2003 για διαδικαστικούς λόγους, ενώ νέα προσφυγή το 2013 κατέληξε επίσης σε απορριπτική απόφαση το 2017, με την αιτιολογία ότι ναι μεν διεπιστούτο η συνταγματική προϋπόθεση της επιδιώξεως ανατροπής της συνταγματικής τάξεως αλλά το κόμμα δεν διέθετε –λόγω μεγέθους– τη δυναμική για να αποτελέσει πραγματική απειλή για το πολίτευμα.

Όσον αφορά την **κατάχρηση δικαιώματος**, το Δικαστήριο, στις ελάχιστες περιπτώσεις που ήχθησαν ενώπιόν του, υπήρξε αρνητικό.

Το εύθραυστο του συστήματος μιας «μαχόμενης-αμυνόμενης δημοκρατίας» γίνεται ακόμη πιο εμφανές στη σημερινή κρίση των παραδοσιακών κομμάτων στη Χώρα αυτή. Η AfD, κόμμα το οποίο θα μπορούσε να κατηγορηθεί για ανατρεπτικές τάσεις, έχει αποκτήσει ήδη μεγάλη δύναμη καταλαμβάνοντας στο Bundestag (εκλογές Φεβρουαρίου 2025) τη θέση της αξιωματικής αντιπολιτεύσεως. Σκέψεις των Σοσιαλδημοκρατών και των Πρασίνων να πιέσουν για άσκηση προσφυγής δεν ευδοκιμούν επί του παρόντος. Η ZEIT τον Σεπτέμβριο 2024 κυκλοφορεί με πρωτοσέλιδο τίτλο «Φοβισμένοι μπροστά στο λαό;» (“Angst vor dem eigenen Volk?”).

³¹ Βλ. και το απόσπασμα από το έργο του Kelsen (του 1932), που παραθέτει ο Γ. Ζώνης στην εισαγωγή του (Κ.Λ. Ο εισηγητής, σελ. 14).

³² Στα οποία δεν περιλαμβάνονται τα πολιτικά δικαιώματα εκλέγειν-εκλέγεσθαι.

³³ Το παρόν κείμενο περιορίζεται στα δικαστικά μέτρα προστασίας του συνταγματικού κράτους. Στη Γερμανία έχει θεσμοθετηθεί και ο διοικητικός έλεγχος προστασίας του Σ., ο οποίος ασκείται, βάσει άρθρ. 87 παρ. 1 GG, από την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Προστασίας του Συντάγματος (Bundesamt für Verfassungsschutz): παρακολούθηση αριστερών-δεξιών κομμάτων, οργανώσεων κλπ. Ο έλεγχος εκτείνεται και στην τήρηση του «καθήκοντος πίστωσης» στο σύνταγμα των δημοσίων υπαλλήλων (Verfassungstreue). Στο περιεχόμενο της Μ.-Α. Δημοκρατίας ανήκει κατά το ΟΣΔ και ο έλεγχος αυτός (BVerfGE 39, 344, 349). Βλ. Zippelius/Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, 33η έκδ., 2018, σελ. 226-227· J. Ipsen, *Staatsrecht I*, 25η έκδ., 2013, σελ. 288 επ.

Δικαιολογημένα εικάζεται ότι δύσκολα το Συνταγματικό Δικαστήριο θα έθετε εκτός νόμου κόμμα τέτοιας λαϊκής ισχύος, χωρίς να προκαλέσει σοβαρές αντιδράσεις, διαιρέσεις και εν τέλει σοβαρή βλάβη στη λειτουργία της δημοκρατικής αρχής και της αντιπροσωπευτικότητας. Εν όψει αυτών, οι αρμόδιοι θεσμοί για την άσκηση προσφυγής δεν φαίνεται να είναι διατεθειμένοι να ριψοκινδυνεύσουν μία μακράς διάρκειας και αμφίβολου αποτελέσματος δίκη ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Αλλά και πολύ πριν από τη σημερινή κρίση σπουδαίοι θεωρητικοί του συνταγματικού δικαίου είχαν επισημάνει τα προβλήματα εφαρμογής και τους κινδύνους καταχρήσεων από την εφαρμογή των μέτρων εις βάρος αντιπάλων³⁴. Θεμελιώδεις είναι οι σκέψεις του Konrad Hesse: «[...] τα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα της προστασίας του Συντάγματος, όπως η κατάχρηση των ατομικών δικαιωμάτων, η απαγόρευση των πολιτικών κομμάτων ή το πολιτικό ποινικό δίκαιο μπορούν να εγγυηθούν την υπόσταση του Συντάγματος και την πραγματική του εφαρμογή μόνο σε στενά όρια [...] Δεν ενδυναμώνουν τη ζωτικότητα του Συντάγματος, η οποία βασίζεται σε συναίνεση και ελεύθερη ενημέρωση και όχι σε απαγορεύσεις και εξαναγκαστικά μέτρα, ενώ εμπεριέχουν την τάση να αναζητούν τη διασφάλιση του Συντάγματος περισσότερο σε ένα σύστημα επιτήρησης παρά στη νομιμοποίηση και την ικανότητα ενσωμάτωσης που προσφέρουν οι βασικές αρχές του Συντάγματος»³⁵.

V. ΤΟ ΠΕΙΡΑΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα το γερμανικό πρότυπο (απαγόρευση κομμάτων – κατάχρηση δικαιωμάτων) επιχειρείται να εισαχθεί στο Σύνταγμα του 1952 το πρώτον το 1963 με την πρόταση αναθεώρησης της ΕΡΕ³⁶. Η αναθεώρηση αυτή δεν προχωρεί. Το ίδιο βήμα επαναλαμβάνεται με το κυβερνητικό σχέδιο της ΝΔ στην αναθεωρητική Βουλή του 1975. Πάντως και στα δύο σχέδια το μέτρο θα επιβαλλόταν από σχεδιαζόμενο Συνταγματικό Δικαστήριο. Υπό την πίεση, όμως, των κομμάτων της Αριστεράς, φοβουμένων κατάχρηση του θεσμού, επετεύχθη συναίνεση και το σχέδιο απεσύρθη. Υπό την ίδια συνθήκη αφαιρέθηκαν από τη διάταξη περί απαγορεύσεως καταχρήσεως δικαιώματος οι ποινικές κυρώσεις. Η απόφαση του συνταγματικού νομοθέτη να απόσχει από το σχέδιο του Loewenstein ήταν σύμφωνη με την εγχώρια ιστορία καθώς και με τη στάθμιση των υπερβολών που χαρακτηρίζουν τις πολιτικές αποφάσεις στη Χώρα. Αντικειμενικώς δεν υπήρχαν οι αναλογίες με τον γερμανικό ολοκληρωτισμό του Τρίτου Reich. Ούτε κάποια συντριπτική πολεμική ήττα με τα παρεπόμενά της, ούτε κάποια μείζων οικονομική κρίση, ούτε ο τρόπος κατακτήσεως της εξουσίας (εδώ στρατιωτικό πραξικόπημα με απόπειρα δημιουργίας πρόχειρου αυταρχικού καθεστώτος –

³⁴ βλ. E. Denninger, «“Streitbare Demokratie“ und Schutz der Verfassung», σε: Benda (Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts (I)*, 1995, σελ. 715-716· H. Dreier, *Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, Rechtswissenschaft – Heft 1*, 2010 σελ. 28· E. Stein/G. Frank, *Staatsrecht*, 21η έκδ., 2010, σελ. 196 επ.· Zippelius/Würtenberger, ό.π., σελ. 606. Ειδικώς για την AfD βλ. M. Hailbronner, *Wehrhafte Demokratie light oder doch Verbotsverfahren?*, VerfBlog, 31.03.2024, διαθέσιμο στο [link](#), W. Merkel, *Die Fallstricke der wehrhaften Demokratie*, VerfBlog, 29.03.2024, διαθέσιμο στο [link](#)· G. Lübke-Wolff, ό.π., σημ. 9.

³⁵ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ή έκδ. 1999, Rdnr 694, σελ. 288-289.

³⁶ Μία εμπεριστατωμένη ανάλυση των πολιτικών και νομικών γεγονότων της εποχής επιχειρεί επιτυχώς ο Χ. Κουνουνδής, *Το Σύνταγμα και η Αριστερά*, 2018, σελ. 71 επ. και 273 επ.

εκεί **εκλογή** πολιτικού κόμματος με διακηρυγμένη ολοκληρωτική ιδεολογία). Οι προϋποθέσεις του «σχεδίου» του Loewenstein για τη μαχόμενη δημοκρατία έλλειπαν. Σύμφωνα με τον συγγραφέα, εκείνο που πρέπει να παρεμποδίσει ένα δημοκρατικό Σύνταγμα είναι η εκμετάλλευση των νομίμων μέσων από ολοκληρωτικά κόμματα για να ανέλθουν στην εξουσία και να ανατρέψουν το πολίτευμα (βασικώς τα δύο: φασισμός-κομμουνισμός). Ο ίδιος συγγραφέας άλλωστε εξαιρεί το πραξικόπημα από το «σχέδιο» που συνέθεσε³⁷.

Και ενώ ο συνταγματικός νομοθέτης απέσχε συνειδητά³⁸ από το πείραμα, ήρθε ο απλός νομοθέτης να τον «διορθώσει» με τη συνειδητή στρέβλωση του άρθρου 29 του Συντάγματος και την πρόβλεψη διαλύσεως κόμματος με τη μεθόδευση της απαγορεύσεως συμμετοχής στις εκλογές, δηλαδή της απαγορεύσεως εκπληρώσεως του σκοπού του³⁹! Τα χαρακτηριστικά της νομοθετικής επεμβάσεως ήταν όλα αρνητικά: δεν οργάνωσαν ένα νόμο στον οποίο έστω να ενσωματωνόταν ένα σχέδιο αλλά επιδόθηκαν σε μία συρραφή διαδοχικών νομοθετημάτων (2021-Φεβρουάριος 2023-Απρίλιος 2023) –προσθήκες εμπνεόμενες από τα αναφερόμενα περιστατικά της πολιτικής ζωής. Ο τυχοδιωκτισμός του νομοθέτη προδίδεται και από τη σώρευση στις αποσπασματικές διατάξεις αλληπάλληλων περιπτώσεων διαλύσεως κόμματος, ασύμβατων προς περισσότερες της μιας διατάξεις του Συντάγματος. Προστίθεται και η διαλυτική κάθε έννοιας κράτους δικαίου δικονομική ρύθμιση: η αρμοδιότητα για τη διάγνωση όλων αυτών ανατίθεται σε ένα δικαστικό σχηματισμό, ο οποίος μερικές μέρες προ των εκλογών ανακηρύσσει τα κόμματα σε μια συνοπτική **διοικητική διαδικασία**. Η εικόνα του συνόλου των ρυθμίσεων προδίδει μία κομματική σκοπιμότητα ξένη προς την προστασία του δημοκρατικού πολιτεύματος και την ιδέα της Μ.-Α. Δημοκρατίας, όπως διατυπώθηκε από τον εισηγητή της και όπως υλοποιήθηκε θεσμικά στη Γερμανική Δημοκρατία. Και μόνο το βασικό εφεύρημα ότι τα πολιτικά κόμματα μπορούν να υπάρχουν αποστερημένα από το δικαίωμα συμμετοχής στις εκλογές, αποσαρθρώνει το οικοδόμημα της Πολιτικής καθώς και τη νομιμοποίησή του από διάφορους δικαστικούς σχηματισμούς⁴⁰.

³⁷ K. Löwenstein [1937] σελ. 97 επ.· Idem [1938] 152 επ. Επίσης, *Verfassungslehre*, 3η έκδ., 1975, σελ. 424 και 445 επ., όπου γίνεται διάκριση μεταξύ αυταρχικών και ολοκληρωτικών καθεστώτων, με ειδική αναφορά στο ελληνικό πραξικόπημα του 1967. Την περίπτωση αυτή ο σ. εντάσσει στα αυταρχικά καθεστώτα.

³⁸ Ο κυβερνητικός σχεδιασμός για πρόβλεψη διαλύσεως κομμάτων εκάμφθη στην Αναθεωρητική Βουλή (1975) από τη σθεναρή αντίθεση των κομμάτων της αντιπολιτεύσεως, ιδίως της Αριστεράς, που επισήμαναν τον κίνδυνο των καταχρήσεων. Πλήρη εικόνα των εκατέρωθεν θέσεων και αντιθέσεων στην αναθεωρητική βουλή παρέχει ο Κουρουνδής, ό.π., σελ. 283 επ.

³⁹ Μνημονεύω εδώ από τη νομολογία μόνο τις δύο αλληπάλληλες αποφάσεις του ΟΣΔ για την έννοια του πολιτικού κόμματος, οργανισμού αρρήκτως συνδεδεμένου με τις κοινοβουλευτικές εκλογές: BVerfGE 91, 262 - Parteienbegriff I και BVerfGE 91, 276 - Parteienbegriff II. Το Δικαστήριο είναι επίσης το αποκλειστικώς αρμόδιο για την αναγνώριση μιας ενώσεως προσώπων ως πολιτικού κόμματος, BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2013 - 2 BvC 4/13.

Και από την ομόφωνη θεωρία βλ. D. Grimm, "Politische Parteien", σε: Benda (Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts* (I), 1995, σελ. 620: «Η συμμετοχή των κομμάτων στις εκλογές είναι συστατική της έννοιάς τους [...] στοιχείο που τα διακρίνει από όλες τις άλλες ενώσεις προσώπων». T. Koch, "Parteieneigenschaft und Rechenschaftspflicht", σε: *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2022 Nr. 1 σελ. 20 επ.· Krüper/Kühr, *Der Lebenszyklus politischer Parteien – Teil 4/6*, σε: *Zeitschrift für das Juristische Studium* 4/2014 σελ. 346 επ.· J. Grotjahn, *Partei oder Verein?*, 2022, σελ. 161 επ.

⁴⁰ Εκτενή ανάπτυξη του όλου ζητήματος μέχρι την έκδοση των πράξεων του Α.Π. περί ανακηρύξεως υποψηφίων για τις εκλογές του 2023, βλ. στη μελέτη μου, «Η απαγόρευση πολιτικών κομμάτων στο ισχύον Σύνταγμα», *Τιμ. Τόμος για τον Προκόπιο Παυλόπουλο*, 2024, σελ. 697 επ. Εκεί και νομολογία και βιβλιογραφία, ελληνική και γερμανική.

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΕΡΙ ΦΙΛΩΝ ΚΑΙ ΕΧΘΡΩΝ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Μετά από αυτή την περίληψη της πορείας της Μ.-Α. Δημοκρατίας καλούμαστε να επανέλθουμε στον Kelsen και να επιλέξουμε μεταξύ της δικής του προτάσεως, του «σχετικισμού των αξιών» και της προτάσεως του Loewenstein. Η θέση του Kelsen μπορεί να συνοψισθεί στα εξής αποσπάσματα: «Η δημοκρατία εκτιμά το ίδιο την πολιτική βούληση του καθενός, όπως επίσης και κάθε πολιτική πεποίθηση, κάθε πολιτική γνώμη. Γι' αυτό και δίνει σε κάθε πολιτική πεποίθηση την ίδια δυνατότητα να εκφράζεται και να κατισχύει πείθοντας σε πεδίο ελεύθερου ανταγωνισμού τους ανθρώπους [...]»⁴¹. Αργότερα, το 1932, προχωρεί πιο πολύ: Η δημοκρατία «είναι ο τύπος πολιτεύματος, ο ολιγότερο αμυνόμενος εναντίον των εχθρών του [...] Εάν μένει πιστή στον εαυτό της, πρέπει να ανέχεται ακόμη και ένα κίνημα που αποσκοπεί στην καταστροφή της [...] Μία δημοκρατία που προσπαθεί να επικρατήσει με βία εναντίον της βουλήσεως της πλειοψηφίας έχει παύσει να είναι δημοκρατία»⁴². Νομίζω ότι, μετά περίπου ένα αιώνα, οι αντικειμενικές συνθήκες ευνοούν μάλλον την υιοθέτηση των ιδεών του Kelsen, προεχόντως διότι η δημοκρατία πρέπει να στηριχθεί στην ευθύνη των πολιτών. Το έργο του K. Loewenstein είναι χρήσιμο και σήμερα για τη συνειδητοποίηση της περιπετειώδους ιστορίας της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στις αρχές της διαδρομής της –όταν διεδέχετο τη συνταγματική μοναρχία στην κεντρική Ευρώπη. Για σήμερα, όμως, χρησιμεύει περισσότερο ως υπόμνηση παρά ως πρόταση εισαγωγής του «σχεδίου» στο Σύνταγμα, διότι το πολίτευμα αυτό έχει ήδη διανύσει ικανή ανεμπόδιστη πορεία και μπορεί να κριθεί από τις επιδόσεις του. Εκάστη λειτουργία τι παράγει. Τί δίκαιο παράγει (η νομοθετική), πώς το δίκαιο μετασχηματίζεται σε ζώσα πραγματικότητα (η εκτελεστική), αν και πως ασκεί πραγματικό έλεγχο τηρήσεως του Σ. η τρίτη λειτουργία. Αν όλα μαζί τα δρώντα υποκείμενα της εξουσίας, υπηρετούν το «κοινή συμφέρον» ή το «σφέτερον μόνον των αρχόντων». Αν ενώνουν ή αποξενώνουν. Αν εκπροσωπούν τους πολίτες ή δημιουργούν υπηκόους, αν τελικώς είναι ελκυστικά ή απωθητικά. Υπάρχουν τεκμήρια ότι η **αποξένωση** των πολιτών από τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, που σε μεγάλο βαθμό εκφράζεται με την αποχή τους από τις εκλογές, βρίσκεται σε πορεία ολοκληρώσεως⁴³. Οι «εχθροί» του Löwenstein δεν ήταν οι διευθύνοντες το κράτος της Βαϊμάρης, ήταν οι επερχόμενοι. Άλλωστε και ο ίδιος, ως έντιμος επιστήμων, αναγνώρισε στο μεταπολεμικό έργο του, τη *Συνταγματική Θεωρία*, ότι το «σχέδιο» του δεν είναι απαλλαγμένο κινδύνων και διλημμάτων στη λειτουργία μιας δημοκρατίας⁴⁴. Ειδικά για την ελληνική δημοκρατία και το Σύνταγμά της, το πρόβλημά τους

Για τα μετέπειτα, δηλ. την παρόμοια διαχείριση της επίμαχης νομοθεσίας από το ΑΕΔ (αποφάσεις 9 και 10/2025), βλ. Γ. Δρόσο, *Πολιτικά κόμματα και πολιτικός πλουραλισμός*, Syntagma Watch 03.12.2025 –κείμενο λακωνικό αλλά ανατρεπτικό εκ βάθρων των αποφάσεων αυτών.

⁴¹ *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, τελευταία σελίδα (έκδ. Reclam, 2018 σελ. 132).

⁴² Jestaedt/Lepsius (hrsg), *Verteidigung der Demokratie*, 2006, σελ. 237. Κριτική παρουσίαση της περί δημοκρατίας θεωρίας του Kelsen βλ. (μεταξύ πολλών) H. Dreier, "Kelsens Demokratietheorie: Grundlegung, Strukturelemente, Probleme", σε: R. Walter/C. Jabloner (Hrsg), *Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung*, 1997, σελ. 79 επ.· Andreas Kley, *Hans Kelsen als politischer Denker des 20. Jahrhunderts*, Liechtensteinische Juristen - Zeitung I/2000 σελ. 25.

⁴³ Βλ. Κοινοβουλευτικές εκλογές 2023 συμμετοχή: Μάιος 61,76%, Ιούνιος 53,74%. Ευρωεκλογές Ιούνιος 2024 συμμετοχή: 41,24%.

⁴⁴ *Verfassungslehre*, ό.π., σελ. 348/349: «Το συνταγματικό δημοκρατικό κράτος, στην προσπάθειά του να αντιμετωπίσει την απειλή του ολοκληρωτισμού για τις αξίες του και την υπόστασή του, περιέρχεται στο δίλημμα: αν αποφασίσει να πολε-

δεν σχετίζεται με το περί «μάχιμης δημοκρατίας» μέρος του έργου του Löwenstein, αλλά με το περί «οντολογικής» διακρίσεως των Συνταγμάτων κεφάλαιο της Συνταγματικής Θεωρίας του: «Τα “νομιναλιστικά Συντάγματα” μπορεί να διαθέτουν μια τυπική ισχύ, αν όμως η δυναμική της πολιτικής διαδικασίας εξελίσσεται ερήμην αυτών, τότε αντιμετωπίζουν υπαρξιακό πρόβλημα»⁴⁵.

Εν τέλει και για να επανέλθουμε στην πραγματικότητα και να αφήσουμε το Σύνταγμα στην ησυχία του, ας έχουμε πάντοτε κατά νουν τον διδακτικό λόγο που απηύθυνε ο πρώτος τη τάξει θεωρητικός του Συντάγματος της Βαϊμάρης Gerhard Anschütz, στους καθηγητές και στους φοιτητές της Χαϊδελβέργης, όχι μετά, αλλά μέσα στη θυελλώδη περίοδο της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης: «[...] ας μην υπερτιμούμε τη σημασία αυτού ή οποιουδήποτε άλλου Συντάγματος. Ένα καλό Σύνταγμα είναι μόνο μία από τις προϋποθέσεις που χρειάζεται ένα κράτος για να ζει και να ακμάζει. Ό,τι χρειαζόμαστε είναι, περισσότερο από συνταγματικούς θεσμούς, οι προσωπικότητες εκείνες που ενσωματώνουν και ζωοποιούν αυτούς τους θεσμούς [...] Ένα καλό Σύνταγμα μπορεί να εγγυηθεί, ότι η επιλογή των ηγετών θα πραγματοποιείται κατά τον ορθό τρόπο, τ.ε. ότι από τον ανταγωνισμό των πολιτικών δυνάμεων θα προκύψουν οι σχετικώς καταλληλότεροι για την κάθε θέση. Αλλά σε κάθε σύστημα επιλογής ανήκουν οι άνθρωποι, μεταξύ των οποίων θα γίνει η επιλογή, ανήκουν εκτεταμένες τάξεις, από τις οποίες θα παράγονται οι γενεές των πολιτικών ανδρών, ανήκει εντέλει ένας ολόκληρος λαός, ο οποίος σκέπτεται και αισθάνεται. Αυτές είναι συνθήκες που κανένα Σύνταγμα δεν μπορεί να δημιουργήσει, που αντιθέτως κάθε Σύνταγμα, ιδίως εκείνο της δημοκρατικής πολιτείας, πρέπει να τις έχει ως προϋποθέσεις»⁴⁶. □

μήσει τη φωτιά με τη φωτιά και να αποκλείσει τη χρήση των δημοκρατικών ελευθεριών από τους εχθρούς του, πράττει ενάντια στις αρχές της ελευθερίας και της ισότητας, στις οποίες το ίδιο στηρίζεται. Αν αντιθέτως μένει προσηλωμένο στις βασικές δημοκρατικές αρχές υπέρ των ορκισμένων εχθρών του, τότε εκθέτει σε κίνδυνο την δική του υπόσταση».

⁴⁵ *Verfassungslehre*, σελ. 151 επ.

⁴⁶ Ο λόγος του το 1923 στο Πανεπιστήμιο της Χαϊδελβέργης. Βλ. ανωτ. σημ. 1 σελ. 32/33.

ΚΑΜΙΑ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΤΟΥΣ ΕΧΘΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ; ΜΙΑ ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΝΩΣΗ ΤΟΥ KARL LÖWENSTEIN

Ι. ΑΠΟ ΤΟ ΠΑΡΑΔΟΞΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΜΑΧΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Διαχρονικά η θεωρία της δημοκρατίας είναι αντιμέτωπη με ένα βασικό παράδοξο, το οποίο είχε επισημανθεί ήδη από τον Πλάτωνα¹ και αναδείχθηκε ιδίως από τον Karl Popper²: Το πολίτευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας διατρέχει τον κίνδυνο να «αυτοκαταλυθεί», να ανατραπεί δηλαδή με δημοκρατικά μέσα. «Η δημοκρατία ανέκαθεν ήταν αυτοκτονική», παρατηρεί ο Jacques Derrida, πάσχει από «αυτοάνοση αυτοκτονικότητα»³.

Η αφετηρία του προβληματισμού εντοπίζεται στο αδιαπραγμάτευτο θεμέλιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, την ίση πολιτική ελευθερία, από την οποία συνάγεται η αρχή της πλειοψηφίας⁴: Κριτήριο για τη λήψη αποφάσεων είναι η βούληση όσων

**Νικόλαος
Ι. Σημαντήρας**
Επίκουρος καθηγητής
της Νομικής Σχολής
του Εθνικού και Καπο-
διστριακού Πανεπιστημίου
Αθηνών

* Το κείμενο αποδίδει σε εμπλουτισμένη μορφή ομιλία του συγγραφέα στην εκδήλωση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου με τίτλο «Η άμυνα της δημοκρατίας απέναντι στους εχθρούς της», που πραγματοποιήθηκε την 5η Νοεμβρίου 2025 εξ αφορμής της εκδόσεως του βιβλίου Karl Löwenstein. Ο εισηγητής της μαχόμενης δημοκρατίας, με εκτενή εισαγωγή και μετάφραση του Γεωργίου Θ. Ζώνη.

¹ Πλάτων, Πολιτεία, 564a: «Ἡ γὰρ ἄγαν ἐλευθερία ἔοικεν οὐκ εἰς ἄλλο τι ἢ εἰς ἄγαν δουλείαν μεταβάλλειν καὶ ἰδιώτῃ καὶ πόλει. Εἰκὸς γάρ. Εἰκότως τοίνυν, εἶπον, οὐκ ἐξ ἄλλης πολιτείας τυραννὶς καθίσταται ἢ ἐκ δημοκρατίας, ἐξ οἷμαι τῆς ἀκροτάτης ἐλευθερίας δουλεία πλείστη τε καὶ ἀγριωτάτη».

² K. Popper, *The Open Society and its Enemies*, τόμ. Ι. The Spell of Plato, 1945, σελ. 225-226 σημ. 4. Ο Popper διακρίνει μεταξύ του παραδόξου της ελευθερίας (paradox of freedom), του παραδόξου της δημοκρατίας (paradox of democracy) και του παραδόξου της ανεκτικότητας (paradox of tolerance).

³ J. Derrida, *Rogues. Two essays on reason*, 2005, σελ. 33.

⁴ Αριστοτέλης, Πολιτικά, VI, 1317b: «καὶ γὰρ τὸ δίκαιον τὸ δημοτικὸν τὸ ἴσον ἔχειν ἐστὶ κατὰ ἀριθμὸν ἀλλὰ μὴ κατ' ἀξίαν, τούτου δ' ὄντος τοῦ δικαίου τὸ πλῆθος ἀναγκαῖον εἶναι κύριον, καὶ ὃ τι ἂν δόξη τοῖς πλείοσι, τοῦτ' εἶναι τέλος καὶ τοῦτ' εἶναι τὸ δίκαιον· φασὶ γὰρ δεῖν ἴσον ἔχειν ἕκαστον τῶν πολιτῶν». Αναλυτικότερα Ch. Möllers, «Demokratische Ebenengliederung», σε: I. Appel/G. Hermes/C. Schönberger (επιμ.), *Öffentliches Recht im offenen Staat*, Τιμητικός

κάθε φορά υπερέχουν αριθμητικά, ένα αμιγώς ποσοτικό κριτήριο δηλαδή, το οποίο δεν είναι σε θέση να αποκλείσει εκ των προτέρων την πιθανότητα κάποια δημοκρατική πλειοψηφία να επιλέξει την ανατροπή του ίδιου του δημοκρατικού πολιτεύματος. Πάντως, η παραδοξότητα δεν φαίνεται να συνίσταται τόσο στην αυτοκατάλυση καθαυτή, καθώς πολιτειακή αλλαγή μπορεί να συντελεστεί και αντίστροφα: Απόφαση της κρατούσας πολιτικής εξουσίας για μετάβαση σε άλλη μορφή πολιτεύματος νοείται και σε αυταρχικά καθεστώτα. Το παράδοξο του δημοκρατικού πολιτεύματος έγκειται περισσότερο στο ότι τα μέσα για την ανατροπή του παρέχονται καταρχήν σε όλους αδιακρίτως, ακόμη και στους εχθρούς της δημοκρατίας⁵.

Ενόψει της ανάγκης μετριασμού των κινδύνων ανατροπής του πολιτεύματος με νόμιμα μέσα διατυπώνονται στη θεωρία σκέψεις για πιθανές μορφές άμυνας της δημοκρατίας. Η άμυνα εκλαμβάνει τη μορφή περιορισμών της πολιτικής ελευθερίας όσων απειλούν το πολίτευμα, στη βάση της παραδοχής ότι ακόμη και το –εξ ορισμού ανοικτό και άρα ανεκτικό– δημοκρατικό πολίτευμα χρήζει μηχανισμών αυτοσυντήρησης και προστασίας από το φαινόμενο της «αυτοκτονίας του Δήμου»⁶. Υπό το φως των σκέψεων αυτών γεννήθηκε η ιδέα της *μαχόμενης δημοκρατίας*, η οποία ανατρέχει στον Γερμανό καθηγητή Δημοσίου Δικαίου Karl Löwenstein: Η δημοκρατία αμύνεται μαχόμενη, στερώντας τα μέσα για την κατάλυσή της από όσους την επιβουλεύονται. Λίγο πριν το ξέσπασμα του Β' Παγκοσμίου Πολέμου ο Löwenstein δημοσίευσε σε αμερικανικά επιστημονικά περιοδικά δύο μελέτες, στις οποίες διατυπώνει διεξοδικά τα βασικά επιχειρήματα υπέρ της επιβολής περιορισμών στους εχθρούς της δημοκρατίας και παρουσιάζει τα είδη των μέτρων σε βάρος τους: Οι περιορισμοί εκτείνονται ακόμη και μέχρι την απαγόρευση ακραίων πολιτικών κομμάτων.

Υπό το πρίσμα των κινδύνων, που αντιμετωπίζει σε διεθνές επίπεδο η δημοκρατία σήμερα, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία του εγχειρήματος του συνταγματολόγου Γεωργίου Ζώη να μεταφράσει στα ελληνικά τις δύο κλασικές μελέτες του Karl Löwenstein και να τις παρουσιάσει μέσα από μια εκτενή εισαγωγή, που ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτοτελούς επιστημονικής μελέτης. Η εισαγωγή δεν περιορίζεται απλώς στην παράθεση πληροφοριών για τη ζωή και το έργο του Löwenstein (σελ. 9-25) αλλά εντάσσει την όλη προβληματική περί μαχόμενης δημοκρατίας στο πολιτικό πλαίσιο της εποχής που γεννήθηκε και διαμορφώθηκε η στάση του έναντι της φασιστικής απειλής (σελ. 25-46). Όπως εξηγεί ο Γ. Ζώης, οι ιδέες του Löwenstein αναπτύχθηκαν αρχικά σε θεωρητικό επίπεδο αλλά στη συνέχεια απέκτησαν πρακτική διάσταση, καθώς μεταπολεμικά επέστρεψε στη Γερμανία και επέδρασε στην υιοθέτηση των αρχών της μαχόμενης δημοκρατίας από τα σημαντικότερα πολιτικά κόμματα της πατρίδας του (σελ. 46-61). Απώτερη συνέπεια ήταν η ρητή κατοχύρωση σειράς αρχών στο τυπικό Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, τον «Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης» (Grundgesetz, 1949), με αποκορύφωμα τη δυνατότητα απαγόρευσης πολιτικού κόμματος από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο

Τόμος για R. Wahl, 2011, σελ. 759 (761)· N. Simantiras, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2016, σελ. 97 επ.

⁵ J.-W. Müller, *Protecting Popular Self-Government from the People? New Normative Perspectives on Militant Democracy*, *Annual Review of Political Science* 2016, σελ. 249 (251 επ.).

⁶ Α. Κεσσόπουλος, *Η αυτοκτονία του Δήμου. Πολιτική κρίση και συνταγματικός λόγος στη Δημοκρατία της Βαϊμάρης*, 2018, σελ. 223 επ.

της Γερμανίας (BVerfG). Ο Γ. Ζώης παρουσιάζει μάλιστα τον τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής των κρίσιμων διατάξεων από τη νομολογία, εξηγώντας τους λόγους για τους οποίους το 1952 κρίθηκε ως συνταγματικά ανεκτή η απαγόρευση του «Σοσιαλιστικού Κόμματος του Ράιχ» (Sozialistische Reichspartei, SRP). Ωστόσο, όπως εύστοχα παρατηρεί, μετά το 1956 καμία άλλη πρωτοβουλία απαγόρευσης πολιτικού κόμματος δεν έχει ευδοκιμήσει στη Γερμανία (σελ. 61-83).

II. ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ LÖEWENSTEIN ΩΣ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΤΗ ΝΑΖΙΣΤΙΚΗ ΠΡΟΠΑΓΑΝΔΑ

Τα δύο κείμενα με τίτλο «Μαχόμενη Δημοκρατία και Θεμελιώδη Δικαιώματα»⁷ (σελ. 87-142) και «Ο νομοθετικός έλεγχος του πολιτικού εξτρεμισμού»⁸ (σελ. 143-279) δημοσιεύτηκαν από τον Löwenstein τα έτη 1937 και 1938, κατά την περίοδο που είχε ήδη εγκαταλείψει τη Γερμανία και ήταν εγκατεστημένος στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Αξιοσημείωτο είναι ίσως ότι ο Löwenstein είχε διατυπώσει δημοσίως την ιδέα περί μαχόμενης δημοκρατίας λίγα χρόνια νωρίτερα, πριν αποχωρήσει από την πατρίδα του. Συγκεκριμένα, κατά τη συμμετοχή του στο ετήσιο συνέδριο της Ένωσης Γερμανών Συνταγματολόγων (Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) που διοργανώθηκε το 1931 στο Πανεπιστήμιο Martin-Luther της πόλης Halle an der Saale, είχε λάβει τον λόγο στο πλαίσιο της προφορικής συζήτησης επί εισηγήσεων που αφορούσαν την εκλογική μεταρρύθμιση⁹ και διατύπωσε τη θέση ότι «το κράτος πρέπει να λάβει μέτρα για την αποτροπή ενός πιθανού σαμποτάζ κατά του πολιτεύματος μέσω του κοινοβουλίου». Συγκεκριμένα, τοποθετήθηκε ως εξής: «Το κράτος έχει την υποχρέωση της αυτοσυντήρησης. Πρέπει να αμυνθεί και να αποτρέψει να τεθεί ο κοινοβουλευτικός μηχανισμός στη διάθεση εκείνων των κομμάτων, τα οποία έχουν ως προγραμματικό σκοπό να καταστρέψουν τον ίδιο τον κοινοβουλευτικό μηχανισμό. Τα συμβατικά μέσα δεν επαρκούν. Τα κόμματα που απορρίπτουν στο ίδιο τους το πρόγραμμα αλλά και με τις πράξεις τους τον κοινοβουλευτισμό, πρέπει να αποκλειστούν από τη “χρήση” του κοινοβουλίου. Το κράτος, που απειλείται από ακραία κόμματα και από τις δύο πτέρυγες, πρέπει να αμυνθεί αποφασιστικά»¹⁰.

Οι διατυπώσεις αυτές, με αγωνιστικά και πολεμικά χαρακτηριστικά, θεωρούνται απάντηση του Löwenstein στην ακραία ρητορική της εποχής και ειδικά σε γνωστό άρθρο που είχε δημοσιεύσει ο διαβόητος εθνικοσοσιαλιστής Joseph Goebbels, μετέπειτα υπουργός προπαγάνδας του ναζιστικού καθεστώτος¹¹. Ειδικότερα, λίγες εβδομάδες πριν τις βουλευτικές εκλογές του 1928 ο G. είχε δημοσιεύσει κύριο άρθρο με τίτλο «Τί επιδιώκουμε μέσα στη Βουλή;» στο προπαγανδιστικό εθνικοσοσιαλιστικό έντυπο «Der Angriff» («Η επίθεση»), που εξέδιδε ο ίδιος στο Βερολίνο. Στην προσπάθειά του να εξηγήσει στους οπαδούς του την –εκ πρώτης όψεως αντιφατική– συμμετοχή ενός αντικοινοβουλευτικού κόμματος σε εκλογές ανάδειξης βουλευτών για το κοινοβούλιο, παρουσίασε απροκάλυπτα τις πραγματικές προθέσεις των εθνικοσοσιαλιστών: «Είμαστε αντικοι-

⁷ K. Löwenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, The American Political Science Review 31, 3 (1937), σελ. 417 επ.

⁸ Idem, *Legislative Control of Political Extremism in European Democracies I & II*, Columbia Law Review 38 (1938), σελ. 591 επ.

⁹ *Die Reform des Wahlrechtes*, VVDStRL 7 (1932), σελ. 131-204.

¹⁰ K. Löwenstein, VVDStRL 7 (1932), σελ. 192-194.

¹¹ Πρβλ. P. M. Huber, *Wehrhafte Demokratie*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 19.02.2025.

νοβουλευτικό κόμμα, απορρίπτουμε το Σύνταγμα και τους θεσμούς του, είμαστε αντίπαλοι μιας διαβρωμένης δημοκρατίας, τί δουλειά έχουμε λοιπόν μέσα στο κοινοβούλιο; Μπαίνουμε στη Βουλή, για να εξοπλιστούμε με τα όπλα της δημοκρατίας μέσα στο δικό της οπλοστάσιο. Γινόμαστε βουλευτές για να αδρανοποιήσουμε το Σύνταγμα της Βαϊμάρης με την ίδια του την υποστήριξη. Αν η δημοκρατία είναι τόσο ανόητη να μας παράσχει δωρεάν προνόμια και μας διευκολύνει να προβούμε σε αυτόν τον άθλο, τότε αυτό είναι δικό της πρόβλημα. Δεν θα σκοτιστούμε κιόλας»¹². Ο G. αναδημοσίευσε μάλιστα το κείμενο σε τόμο με συλλογή άρθρων του, τοποθετώντας το προκλητικά σε ενότητα με γενικό τίτλο «η ανοψία της Δημοκρατίας»¹³.

Η συνέχεια είναι γνωστή. Το 1928 το εθνικοσοσιαλιστικό κόμμα δεν πέτυχε τον σκοπό του, συγκεντρώνοντας ποσοστό 2,6%. Στις αμέσως επόμενες εκλογές, όμως, εισήχθη στο κοινοβούλιο ως δεύτερο κόμμα, με 18,3% (1930). Και τελικά, στις εκλογές των επόμενων ετών αναδείχθηκε πρώτο κόμμα με 37,3% (1932) και 43,9% (1933), αντίστοιχα. Μια από τις πρώτες κινήσεις της πλειοψηφίας ήταν ακριβώς η αδρανοποίηση του κοινοβουλίου με την ψήφιση των λεγόμενων «εξουσιοδοτικών νόμων» (Ermächtigungsgesetze), που παρείχαν νομοθετική εξουσιοδότηση για όλα τα θέματα στην εκτελεστική εξουσία¹⁴. Οι εξουσιοδοτικοί νόμοι θεωρούνται το θεμέλιο της εθνικοσοσιαλιστικής δικτατορίας που ακολούθησε και σηματοδοτούν το τέλος της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης¹⁵. Πρόκειται ακριβώς για την κατάλυση της δημοκρατίας μέσω του κοινοβουλίου, την κατάλυση δηλαδή του δημοκρατικού πολιτεύματος με δημοκρατικά όπλα.

Τα κείμενα του Löewenstein διαβάζονται υπό το φως των συνθηκών αυτών. Η δημοκρατία ούτε «ανόητη» επιτρέπεται να είναι ούτε να προσφέρει απλόχερα στον καθένα τα όπλα για την ίδια της την κατάλυση. Και μάλιστα, όχι απλώς δεν επιτρέπεται να υποστηρίζει όσους την επιβουλεύονται αλλά η άμυνά της πρέπει να είναι αποφασιστική και μαχητική. Οι ιδέες του Löewenstein περί μαχόμενης δημοκρατίας αποτελούν στην πραγματικότητα απάντηση στην απροκάλυπτη κατάχρηση θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημοκρατικών θεσμών από τους δεδηλωμένους εχθρούς της δημοκρατίας.

III. ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΑΧΟΜΕΝΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Στο πρώτο από τα δύο κείμενα με τίτλο «Μαχόμενη Δημοκρατία και Θεμελιώδη Δικαιώματα» (1937) ο Löewenstein αναδεικνύει τη σημασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων για τη λειτουργία της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Επιτρέπει έτσι έναν συνολικό αναστοχασμό για τη σχέση μεταξύ δημοκρατικής αρχής και αρχής του κράτους δικαίου, συστατικό στοιχείο της οποίας είναι η προ-

¹² J. G., *Was wollen wir im Reichstag?*, *Der Angriff* 30.04.1928.

¹³ Idem, *Der Angriff. Aufsätze aus der Kampfzeit*, 1935, σελ. 71 επ.: «Die Dummheit der Demokratie».

¹⁴ Βλ. ιδίως τον εξουσιοδοτικό νόμο της 24ης Μαρτίου 1933 με τίτλο «νόμος για την άρση των δεινών του λαού και του ράιχ» (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich). Αναλυτικά για το ζήτημα Α. Κεσσόπουλος, *Η αυτοκτονία του Δήμου*, ό.π., σελ. 275 επ. Για το φαινόμενο της παροχής αντίστοιχων εξουσιοδοτήσεων στην εκτελεστική εξουσία εκείνη την εποχή βλ. B. Rijpkema, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, 2018, σελ. 1 επ. με περαιτέρω παραπομπές σε I. Ermakoff, *Ruling Oneself Out: A Theory of Collective Abdications*, 2008, σελ. 23 επ. και J.-W. Müller, *Defending Democracy within the EU*, *Journal of Democracy* 2013, τ. 24 αρ. 2, σελ. 138 (143).

¹⁵ Αναλυτικά U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, 2018.

στασία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από τη σκοπιά της συνταγματικής θεωρίας μπορεί να παρατηρηθεί ότι πρόκειται για σύνθετη σχέση. Αφενός εμφανίζεται ως *σχέση σύγκρουσης* μεταξύ δύο θεμελιωδών συνταγματικών αρχών¹⁶, καθώς τα θεμελιώδη δικαιώματα λειτουργούν ως δικαιοκρατικός περιορισμός της δημοκρατικής αρχής, υπό την έννοια ότι οριοθετούν την ευχέρεια λήψης αποφάσεων από τη δημοκρατική πλειοψηφία: Στη βάση της πολιτικής ελευθερίας η εκάστοτε πλειοψηφία μπορεί να αποφασίσει καταρχήν οτιδήποτε, αρκεί να μην προσβάλει συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα. Αφετέρου πρόκειται για σχέση *αλληλοσυμπλήρωσης*, καθώς η λειτουργία της φιλελεύθερης δημοκρατίας *προϋποθέτει* σεβασμό και αποτελεσματική άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων: δημοκρατία και δικαιώματα παρίστανται ως έννοιες *αλληλένδετες*, για τον λόγο ότι η δημοκρατία δεν μπορεί καν να λειτουργήσει χωρίς θεμελιώδεις ελευθερίες έκφρασης, Τύπου, συναθροίσεων ή ενώσεως. Γίνεται έτσι δεκτό ότι η πλειονότητα των αμυντικών δικαιωμάτων λειτουργούν συγχρόνως και ως πολιτικά δικαιώματα: ειδικά η ελευθερία γνώμης χαρακτηρίζεται ως *conditio sine qua non* του δημοκρατικού πολιτεύματος, ως συστατικό του στοιχείο¹⁷. Υπό το φως της αλληλοσυμπλήρωσης δημοκρατίας και θεμελιωδών δικαιωμάτων καθίσταται εμφανέστερο ότι ο ολοένα και συχνότερα εμφανιζόμενος όρος της «ανελεύθερης δημοκρατίας» δεν είναι παρά ένας βαθιά αντιφατικός ευφημισμός για την περιγραφή καθεστώτων που απλώς αυτοαποκαλούνται καταχρηστικά ως «δημοκρατία», χωρίς να σέβονται τις ίδιες της προϋποθέσεις της λειτουργίας της.

Ακριβώς αυτός είναι όμως και ο κίνδυνος για τη δημοκρατία: φορείς των ατομικών ελευθεριών είναι καταρχήν άπαντες, ακόμη και οι εχθροί της δημοκρατίας, που πιθανώς ασκούν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους καταχρηστικά, με σκοπό να βλάψουν ή και να καταλύσουν το δημοκρατικό πολίτευμα. Για τον λόγο αυτό η ιδέα της μαχόμενης δημοκρατίας συνδέεται με τον νομοθετικό περιορισμό της ατομικής ελευθερίας: η δημοκρατία δεν είναι –και δεν επιτρέπεται να είναι– ένα πολίτευμα, το οποίο δεν διαθέτει τρόπους αυτοπροστασίας.

Ο Löwenstein θεμελιώνει τις θέσεις του υπέρ της μαχόμενης δημοκρατίας σε έναν συλλογισμό που αποτελείται από δύο επιμέρους σκέψεις. Πρώτον, εκκινεί από τη σύγκριση μεταξύ δημοκρατίας και ακροδεξιών πολιτικών ρευμάτων, τα οποία ονομάζει συλλήβδην «φασισμό». Παρατηρεί ότι ο φασισμός δεν είναι στην πραγματικότητα κάποια ιδεολογία με στέρεο θεωρητικό υπόβαθρο

¹⁶ Πρβλ. Ν. Σημαντήρα, *Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και κράτους δικαίου*, ΕφημΔΔ 2018, σελ. 588 (591 επ.), με παραμπ. σε Π. Δ. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, 4η εκδ., 2012, παρ. 1558· Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2015, σελ. 256: «Αναπόφευκτη και διαρκής αντιπαραβολή των δύο θεμελιωδών χαρακτηριστικών του σύγχρονου συνταγματικού κράτους: αφενός του δημοκρατικού, αφετέρου του φιλελεύθερου (δικαιοκρατικού) χαρακτήρα του». Περαιτέρω, Θ. Αντωνίου, «Η δημοκρατική αρχή», σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, 2014, υποσημ. 5: «η σχέση αυτή [μεταξύ δημοκρατικής αρχής και αρχής κράτους δικαίου] είναι κατ' αρχήν μια σχέση αντίθεσης». Αναλυτικά για την ανταγωνιστική σχέση μεταξύ δημοκρατικής και δικαιοκρατικής αρχής βλ. Ν. Simantiras, *Netzwerke*, ό.π., σελ. 98 επ., 127 επ. Οι δύο αρχές έχουν περιγραφεί ως «συγκρουόμενα συνταγματικά αγαθά» (kollidierende Verfassungsgüter), βλ. P. M. Huber, *Die entfesselte Verwaltung*, StWStP 1998, σελ. 423 (443). Για τα όρια της δημοκρατικής αρχής βλ. φιλοσοφικά J. Habermas, «Zur Legitimation durch Menschenrechte», σε: Idem, *Die postnationale Konstellation*, 1998, σελ. 170 (174 επ.)· και γενικότερα H. Dreier, *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*, JZ 53 (1994), σελ. 741 επ.

¹⁷ Π. Δ. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 413, με παραπ. σε Αρ. Μάνεση, *Η συνταγματική προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εντύπων και η εφαρμογή της στην πράξη*, ΤοΣ 1977, σελ. 1 επ.

ούτε είναι σε θέση να θεμελιώσει κάποια πειστική θεωρία για τη νομιμοποίηση και διατήρηση της εξουσίας. Από τη σκοπιά αυτή, ο φασισμός εμφανίζεται απλώς ως μια τεχνική για την κατάληψη της εξουσίας¹⁸. Και ως απλή τεχνική χρησιμοποιεί –ελλείψει θεωρίας– το συναίσθημα για να επιτύχει τον σκοπό του¹⁹. Από την άλλη πλευρά, η δημοκρατία είναι «εντελώς ανίκανη να αντιμετωπίσει μια συναισθηματική επίθεση με μια συναισθηματική απερίσκεπη», καθώς απευθύνεται αποκλειστικά στη λογική. Ως ορθολογικό σύστημα μπορεί να αποδείξει την ανωτερότητά της μόνο με τα επιτεύγματά της: Όταν όμως τα πράγματα δεν πάνε καλά, αυξάνεται ο κίνδυνος για εκμετάλλευση της δυσaréσκειας και του συναισθηματισμού κατά της δημοκρατίας²⁰.

Στη βάση της εν λόγω διαπίστωσης ο Löwenstein καταλήγει στο δεύτερο σκέλος του συλλογισμού του, στη συμπερασματική θέση ότι είναι αναγκαίο η δημοκρατία να αντιδράσει: «Η δημοκρατία πρέπει να παλέψει στο δικό της επίπεδο για μια τεχνική που εξυπηρετεί μόνο τον σκοπό της εξουσίας. Πρέπει να γίνει μαχόμενη»²¹. Δηλαδή να κάνει χρήση των όπλων της, και ειδικά της νομοθεσίας, προκειμένου να περιορίσει δικαιώματα και ελευθερίες των εχθρών της δημοκρατίας. «Εφόσον ο φασισμός είναι μια τεχνική που ενισχύεται εκ των υστέρων από ιδέες, μπορεί να ελεγχθεί μόνο με μια παρόμοια τεχνική»²². Ο Löwenstein απαντά με ιδιαίτερα φορτισμένες και σκληρές εκφράσεις στην αδράνεια λήψης περιοριστικών μέτρων κατά των φασιστικών τεχνικών, σχολιάζοντας ότι επρόκειτο για «νομικίστικη αυτοϊκανοποίηση και αυτοκτονικό λήθαργο»: Παρατηρεί ότι «οι δημοκρατίες που έγιναν φασιστικές αμάρτησαν βαριά με την επιείκειά τους ή με υπερβολικά νομικίστικες αντιλήψεις για την ελευθερία της κοινής γνώμης»²³. Η ανάλυσή του καταλήγει σε λεπτομερή παρουσίαση της αντιφασιστικής νομοθεσίας, όπου διαπιστώνει, μεταξύ άλλων, ότι «το πιο ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό μέτρο κατά του φασισμού συνίσταται στην πλήρη απαγόρευση των ανατρεπτικών κινήσεων», παραδεχόμενος πάντως ότι πρόκειται για «κατάφωρη παραβίαση της θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής της πολιτικής ισότητας»²⁴.

Στο δεύτερο κείμενό του με τίτλο «Ο νομοθετικός έλεγχος του πολιτικού εξτρεμισμού στις ευρωπαϊκές δημοκρατίες» ο Löwenstein κατ' ουσίαν εμβαθύνει την έρευνά του στο πεδίο της αντιφασιστικής νομοθεσίας και συστηματοποιεί τα νομοθετικά μέτρα που λαμβάνονταν εκείνη την περίοδο στα ευρωπαϊκά κράτη. Διακρίνει μεταξύ δεκαέξι διαφορετικών κατηγοριών νομοθετικών περιορισμών, από τους περιορισμούς της πολιτικής προπαγάνδας και των ψευδών ειδήσεων μέχρι την απαγόρευση ακραίων κομμάτων. Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη ο κίνδυνος της φασιστικής απειλής αρχικά αντιμετωπίστηκε διστακτικά, μετά την άνοδο των Γερμανών εθνικοσοσιαλιστών στην εξουσία όμως «η δημοκρατία αρχίζει να γίνεται μαχόμενη, καταπολεμώντας τη φωτιά με φωτιά»²⁵. Επιστρέφει έτσι στη βασική θέση που είχε διατυπώσει στο

¹⁸ K. Löwenstein, «Μαχόμενη Δημοκρατία και Θεμελιώδη Δικαιώματα» [1937], σε: K. Löwenstein, *Ο εισηγητής της Μαχόμενης Δημοκρατίας*, 2025, σελ. 95 επ.

¹⁹ Ibidem, σελ. 89.

²⁰ Ibidem, σελ. 103-104.

²¹ Ibidem, σελ. 95.

²² Ibidem, σελ. 107-108.

²³ Ibidem, σελ. 108, 133.

²⁴ Ibidem, σελ. 120 επ., 122-123.

²⁵ K. Löwenstein, «Ο νομοθετικός έλεγχος του πολιτικού εξτρεμισμού στις ευρωπαϊκές δημοκρατίες» [1938], σελ. 279.

πρώτο του κείμενο, ένα έτος νωρίτερα: «Η φωτιά καταπολεμάται με φωτιά. Ούτε καν το μέγιστο των αμυντικών μέτρων στις δημοκρατίες δεν είναι ίσο με το ελάχιστο της αυτοπροστασίας που το πιο επιεικές αυταρχικό κράτος θεωρεί απαραίτητο»²⁶.

IV. ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΔΕΔΗΛΩΜΕΝΩΝ ΕΧΘΡΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΓΝΩΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΕΧΘΡΩΝ

1. Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΑΞΙΑ ΤΩΝ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΩΝ ΤΟΥ LÖWENSTEIN

Η σημασία των απόψεων του Löwenstein ως θεμελιωτή της μαχόμενης δημοκρατίας είναι διαχρονική, και δυστυχώς επίκαιρη. Φαίνεται μάλιστα ότι η όλη προβληματική δεν περιορίζεται μόνο στα κλασικά δημοκρατικά πολιτεύματα αλλά ενδιαφέρει πλέον και άλλες, *sui generis* μορφές οργάνωσης της δημόσιας εξουσίας, που φιλοδοξούν να εξελιχθούν σταδιακά σε δημοκρατικά οικοδομήματα: Στις πανευρωπαϊκές εκλογές ανάδειξης μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συμμετέχουν κόμματα, που απροκάλυπτα δηλώνουν στο πρόγραμμά τους ότι έχουν ως σκοπό την κατάργηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁷. Η –εκ πρώτης όψεως– αντιφατική ρητορική των εχθρών της δημοκρατίας παραπέμπει ευθέως στον Μεσοπόλεμο.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι θέσεις του Löwenstein (πρέπει να) διαβάζονται υπό το φως των συνθηκών της εποχής που διατυπώθηκαν. Οι συνθήκες αυτές δικαιολογούν άλλωστε την ιδιαίτερη φόρτιση του λόγου του: Πρόκειται για κείμενα που γράφτηκαν στην εξορία και μάλιστα σε χρονικό σημείο, κατά το οποίο είχαν ήδη αποκαλυφθεί οι τόσο επικίνδυνες –και τελικά απάνθρωπες– προθέσεις των εθνικοσοσιαλιστών. Αξιοσημείωτο είναι ότι, παρά τον φορτισμένο λόγο του, ο Löwenstein κατορθώνει να κάνει ακριβείς διαπιστώσεις για τις τεχνικές που χρησιμοποιούν οι εχθροί της δημοκρατίας, αρκετές από τις οποίες έχουν επιβεβαιωθεί σε μεταγενέστερες φάσεις της πολιτικής ιστορίας. Τούτο ισχύει ιδίως για την παρατήρηση ότι οι κίνδυνοι για τη δημοκρατία αυξάνονται σημαντικά σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, καθώς η δυσαρέσκεια όσων πλήττονται εργαλειοποιείται συναισθηματικά από ακραίες πολιτικές δυνάμεις και στρέφεται έτσι ακόμη και κατά του ίδιου του δημοκρατικού πολιτεύματος.

2. Η ΔΙΑΒΑΘΜΙΣΜΕΝΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΩΣ ΔΙΚΑΙΟΚΡΑΤΙΚΗ ΕΠΙΤΑΓΗ

Συγχρόνως, η αναγκαία αποσύνδεση από τις συνθήκες εκείνης της εποχής επιτρέπει δύο γενικότερες σκέψεις για τις θέσεις του Löwenstein και την προβληματική περί μαχόμενης δημοκρατίας. Πρώτον, παρά τις ιδεολογικές ομοιότητες, ο τρόπος δράσης των ακραίων πολιτικών δυνάμεων και των φασιστικών ή άλλων ανατρεπτικών μορφωμάτων έχει μεταβληθεί σε έναν βαθμό, ιδίως ως προς την εξωτερίκευση και προβολή των πραγματικών τους προθέσεων. Ενώ στον Μεσοπόλεμο τα ακραία κόμματα εκδήλωναν ανοιχτά και συνήθως προκλητικά την ιδεολογική τους τοποθέτηση, την αντίθεσή τους στο δημοκρατικό πολίτευμα ή ακόμη και την πρόθεση ανατροπής του, σήμερα εμφανίζονται με διαφορετικό πρόσωπο. Τότε αντλούσαν πολιτικά οφέλη από την επιθετική τους ρητορική κατά

²⁶ Idem, «Μαχόμενη Δημοκρατία και Θεμελιώδη Δικαιώματα» [1937], σελ. 139.

²⁷ R. Weber, *Ansätze eines Parteiverbotsverfahrens auf EU-Ebene*, JZ 8/2025, σελ. 333 (334).

του κοινοβουλευτισμού, σήμερα δηλώνουν υποκριτικά ότι δήθεν σέβονται τη δημοκρατία, χωρίς να αποκαλύπτουν τις πραγματικές τους επιδιώξεις. Η όλη προβληματική της άμυνας του δημοκρατικού πολιτεύματος μεταφέρεται έτσι από το πεδίο της λήψης αποτελεσματικών μέτρων κατά των δεδηλωμένων εχθρών της δημοκρατίας στο πεδίο της διάγνωσης των πραγματικών εχθρών.

Η πρόκληση της διάγνωσης των πραγματικών εχθρών αυξάνει κατακόρυφα τη σημασία των ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων που απαιτούνται συνταγματικά, προκειμένου να διασφαλιστεί ο σεβασμός των θεμελιωδών αρχών του δημοκρατικού κράτους δικαίου: Νομοθετικοί περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων για την προστασία του δημοκρατικού πολιτεύματος παρίστανται ως συνταγματικά ανεκτοί μόνον στο μέτρο, κατά το οποίο έχει διαπιστωθεί ότι συντρέχει πράγματι κίνδυνος ανατροπής του πολιτεύματος και αντίστοιχη αναγκαιότητα επιβολής περιορισμών. Διαφορετικά η μαχόμενη δημοκρατία κινδυνεύει να εξελιχθεί η ίδια σε απειλή για το θεμέλιό της, την ίση ελευθερία²⁸. Ενόψει της βασικής αυτής διαφοροποίησης της προβληματικής περί μαχόμενης δημοκρατίας σε σχέση με τον Μεσοπόλεμο εξηγούνται ευχερέστερα οι λόγοι, για τους οποίους (πρέπει να) επιδεικνύεται ιδιαίτερη επιφυλακτικότητα έναντι της θέσπισης νομοθετικών περιορισμών ως μορφής άμυνας του δημοκρατικού πολιτεύματος²⁹: Η επιφυλακτικότητα δεν είναι ένδειξη «νομικίστικης στάσης», όπως σχολίαζε επικριτικά ο Löwenstein, αλλά αποτελεί τη συνταγματικά επιβεβλημένη προσέγγιση κάθε περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Δεύτερον, αξίζει να επισημανθεί ότι η επιφυλακτικότητα έναντι της θέσπισης περιορισμών εκδηλώνεται ακόμη και σε συνταγματικές τάξεις που έχουν υιοθετήσει αρχές μαχόμενης δημοκρατίας, όπως τη δυνατότητα δικαστικής απαγόρευσης πολιτικών κομμάτων. Στη Γερμανία, όπου η εν λόγω δυνατότητα έχει κατοχυρωθεί ρητώς στο συνταγματικό κείμενο, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (BVerfG) παγίως ερμηνεύει στενά τις προϋποθέσεις απαγόρευσης, σε βαθμό μάλιστα που αμφισβητείται ακόμη και η πρακτική αποτελεσματικότητα του μοντέλου της μαχόμενης δημοκρατίας³⁰. Μάλιστα, η νομολογία του BVerfG δέχεται ότι ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι ένα πολιτικό κόμμα υποστηρίζει θέσεις αντίθετες στη δημοκρατική τάξη, η απαγόρευσή του είναι συνταγματικά ανεκτή μόνον, εφόσον συγκεντρώνει επαρκείς πιθανότητες να επιτύχει πράγματι τον σκοπό του να ανατρέψει το δημοκρατικό πολίτευμα και δεν περιορίζεται απλώς σε έναν περιθωριακό και ασήμαντο πολιτικό ρόλο³¹. Κατά μείζονα λόγο παρίσταται ως συνταγματικά επιβεβλημένη η τήρηση αντίστοιχης στάσης στο πλαίσιο εκείνων των εννόμων τάξεων, που ανήκουν παραδοσιακά στην κατηγορία της ανεκτικής δημοκρατίας. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η παράλειψη θέσπισης

²⁸ Β. Χρήστου, *Τα όρια του πολιτικού λόγου των δημοσίων προσώπων και κομμάτων*, [e-Πολιτεία 9/2024](#), σελ. 45 (50), που επισημαίνει ότι «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».

²⁹ Πρβλ. για τη συζήτηση του αποκλεισμού κομμάτων από τις εκλογές στην ελληνική έννομη τάξη Ν. Αλιβιζάτο, *Δύο ανεπίτρεπτες εκκρεμότητες του εκλογικού νόμου*, Syntagma Watch 10.01.2023· Σπ. Βλαχόπουλο, *Σύνταγμα των Θεσμών ή της συγκυρίας*, Syntagma Watch 10.01.2023· Σ. Ρίζο, *Το συνταγματικό πρόβλημα των εκλογών*, Syntagma Watch 28.04.2023.

³⁰ Πρβλ. P. M. Huber που θέτει το ερώτημα, μήπως η μαχόμενη δημοκρατία δεν είναι πλέον σε θέση να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά όσους απειλούν το πολίτευμα, βλ. P. Roller/L. Haas, *Der wehrhafte und streitbare Verfassungsstaat - wie abwehrbereit ist unsere verfassungsmäßige Ordnung?*, JZ 7/2025, σελ. 307 (308).

³¹ BVerfGE 144, 20.

ρητής συνταγματικής διάταξης που επιτρέπει απαγόρευση πολιτικού κόμματος δεν κωλύει τον νομοθέτη³² να θεσπίσει απαγόρευση συμμετοχής πολιτικών κομμάτων σε εκλογές³³, πρόκειται για μέτρο που προκαλεί περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος και ως εκ τούτου (θα μπορούσε να) είναι συνταγματικά ανεκτό μόνον υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που ισχύουν για κάθε περιορισμό δικαιώματος, ιδίως από την αρχή της αναλογικότητας.

Εξ επόψεως αναλογικότητας θα μπορούσε να συναχθεί από τη συνταγματική τάξη μια γενικότερη επιταγή *διαβαθμισμένης* αντιμετώπισης των (δεδηλωμένων ή κεκαλυμμένων) εχθρών της δημοκρατίας. Την αφετηρία αποτελεί πάντοτε η αντιμετώπισή τους με δημοκρατικά μέσα, στο πεδίο της πολιτικής αντιπαράθεσης, με κριτική αποδόμηση των δόλιων τεχνικών τους και με τα όπλα των επιχειρημάτων. Όπως πειστικά παρατηρείται στην πολιτική επιστήμη, η καταλληλότερη υπεράσπιση της δημοκρατίας γίνεται πρωτίστως με αμοιβαία ανοχή και θεσμική αυτοσυγκράτηση³⁴. Ως πρώτο επίπεδο λήψης μέτρων προσφέρεται η *άρση πλεονεκτημάτων* και η *περιστολή παροχών*, ιδίως η αναστολή της κρατικής χρηματοδότησης κομμάτων με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια³⁵. Έπεται η *νομοθετική ρύθμιση* της δράσης και οργάνωσης των πολιτικών κομμάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί η εσωκομματική δημοκρατία κάθε κόμματος που συμμετέχει στο δημοκρατικό πολίτευμα³⁶, στη βάση της σκέψης ότι έτσι κατοχυρώνεται η δημοκρατία στην πηγή της³⁷: δεν παρίσταται ως πειστική η δήλωση κόμματος ότι σέβεται το δημοκρατικό πολίτευμα αν δεν τηρεί βασικές δημοκρατικές αρχές εις τα του οίκου του. Και τέλος, το επαχθέστερο μέσο συνίσταται στην *επιβολή περιορισμών*, η οποία όμως επίσης επιδέχεται ειδικότερων διαβαθμίσεων: η απαγόρευση συμμετοχής κόμματος στις εκλογές συνιστά την *ultima ratio*, καθώς ισοδυναμεί πρακτικά με απαγόρευση κόμματος.

³² Πρβλ. ά. 102 ν. 5019/2023 περί τροποποίησης του ά. 32 παρ. 1 πδ 26/2012. Για την προβληματική του αποκλεισμού συνδυασμών κομμάτων από τις εκλογές στο πλαίσιο του ελληνικού συνταγματικού δικαίου Σ. Βλαχοπούλου/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σελ. 251 επ., 269 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

³³ ΑΠ (Α1 Πολιτικό Τμήμα) 8/2023, 95/2023, 1/2024.

³⁴ S. Levitsky/D. Ziblatt, *Πώς πεθαίνουν οι δημοκρατίες*, 2018, σελ. 312 επ.

³⁵ Πρβλ. ά. 7Α ν. 3023/2002. Για το θεωρητικό υπόβαθρο του αποκλεισμού από την χρηματοδότηση στο πλαίσιο της μαχόμενης δημοκρατίας βλ. M. Jores, *Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG*, 2021, σελ. 246 επ.

³⁶ Κατά την κρατούσα στην ελληνική θεωρία άποψη, η επιταγή του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος έχει περισσότερο προγραμματικό χαρακτήρα και δεν επιτάσσει δικαστικό έλεγχο της δημοκρατικής λειτουργίας των κομμάτων. Στο πλαίσιο αυτό υποστηρίζεται ότι η εν λόγω διάταξη δεν περιλαμβάνει εξουσιοδότηση προς τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει την εσωτερική λειτουργία των κομμάτων, βλ. Γ. Δρόσο, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, 1982, σελ. 186-199, καθώς και τη στάση της νομολογίας ΣτΕ 2145/1979, ΑΠ 590/2009. Κατά την αντίθετη και μάλλον πειστικότερη άποψη, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να προβεί σε εξειδίκευση της επιταγής του άρθ. 29 παρ. 1, βλ. Δ. Τσάτσο, *Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα συνταγματικού δικαίου*, 1983, σελ. 42 επ.· Idem, *Εσωκομματική Δημοκρατία. Οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής* (2008), 2022 σελ. 74-90· Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 331-333. Κατά την εδώ υποστηριζόμενη θέση, το άρθ. 29 παρ. 1 δεν έχει απλώς προγραμματικό χαρακτήρα και ο νομοθέτης δεν κωλύεται a priori να προβεί σε θέσπιση κατάλληλων ρυθμίσεων για την προστασία της ελεύθερης λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος: προηγούνται όμως οι νομοθετικές ρυθμίσεις για την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία των κομμάτων και έπεται, εφόσον είναι αναγκαίος, ο καθορισμός περιορισμών συμμετοχής τους σε εκλογές.

³⁷ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20 έκδ., 1999, σελ. 78. Αναλυτικά Δ. Τσάτσος, *Εσωκομματική Δημοκρατία*, ό.π., σελ. 74 επ.

Κάθε απαγόρευσης προηγείται η ρύθμιση ως ηπιότερο μέσο. Στο δημοκρατικό κράτος δικαίου, τα παράδοξα της δημοκρατίας και της ανεκτικότητας δεν αντιμετωπίζονται αδιακρίτως με το επαναστατικό αίτημα «καμία ελευθερία στους εχθρούς της ελευθερίας»³⁸. Οι επιβεβλημένες προσαρμογές οδηγούν στη δικαιοκρατική αναδιατύπωση του αιτήματος: «καμία ανεπιφύλακτη ελευθερία στους εχθρούς της ελευθερίας»³⁹. Η ελευθερία, ακόμη και των εχθρών, δεν καταργείται, οι δε περιορισμοί της οφείλουν να είναι διαβαθμισμένοι, κωλύοντας στο αναγκαίο μέτρο την καταχρηστική της άσκηση σε βάρος της φιλελεύθερης δημοκρατικής τάξης. Κατά τούτο, πράγματι, «η αληθινή δημοκρατία είναι η μαχόμενη δημοκρατία»⁴⁰, εφόσον όμως μάχεται με μέσα δικαιοκρατικά. Αληθινή δημοκρατία δεν μπορεί παρά να είναι μόνο η δικαιοκρατική δημοκρατία. □

³⁸ Το αίτημα «καμία ελευθερία στους εχθρούς της ελευθερίας» αποδίδεται στον Γάλλο επαναστάτη Louis Antoine de Saint-Just.

³⁹ BVerfGE 5, 85 (138), BVerfGE 144, 20 (195).

⁴⁰ Κ. Τσάτσος, *Το νέο Σύνταγμα* (1975), 2015, σελ. 28.