

**ΕΝΩΣΗ
ΕΛΛΗΝΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΟΛΟΓΩΝ**

www.dimosiodikaio.gr

ΒΑΣΙΛΗΣ Γ. ΤΖΕΜΟΣ (ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ)

**1^ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΕΝΩΣΗΣ ΕΛΛΗΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΛΟΓΩΝ (ΕΕΔ)**

**ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ & ΘΕΣΜΟΙ
ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**

29 - 30 Απριλίου 2014
Τρίτη & Τετάρτη, ώρα 13.00 - 20.30

ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ
ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

1^ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων
Δημοσιολόγων. 29-30 Απριλίου 2014

Αίθουσα Ευρώπη Νομικής Βιβλιοθήκης

ΒΑΣΙΛΗΣ Γ. ΤΖΕΜΟΣ (ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ)

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το 1^ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων πραγματοποιήθηκε 29 και 30 Απριλίου 2014 στην Αίθουσα Ευρώπη του Εκδοτικού Οίκου Νομική Βιβλιοθήκη. Το παρόν ηλεκτρονικό βιβλίο περιέχει 25 μελέτες βασισμένες σε ομιλίες του Συνεδρίου. Ευχόμαστε να είναι χρήσιμες στους αναγνώστες.

Αθήνα, Μάιος 2015

Δρ. Βασίλης Γ. Τζέμος

Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|---|--|
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ | 3 |
| ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ | 4 |
| Ο ρόλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ) σε κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια | |
| Ηλίας Μικρουλέας, Δ.Ν., Δικηγόρος, Μέλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής | 8 |
| Νέες προκλήσεις και προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πρόσφατη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. | Ανδρέας Αμπάτης, Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου, Αν. Μέλος ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) |
| Η δυνατότητα πρόωρης διάλυσης της Βουλής υπό το πρίσμα του Fixed-term Parliaments Act του 2011: η αυτοδιάλυση ως αντίβαρο στον πρωθυπουργοκεντρισμό. | 23 |
| Απόστολος Βλαχογιάννης, Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris II Panthéon-Assas, Επιστημονικός Συνεργάτης Ιδρύματος Μαραγκοπούλου | |
| ΟΡΟΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ - Προέλευση, Εξέλιξη και Κωδικοποίηση στον Κανονισμό 472/2013 | 29 |
| Μιχάλης Ιωαννίδης, ΔΝ, LL.M (Cambridge), Senior Research Fellow στο Ινστιτούτο Max Planck Συγκριτικού Δημοσίου και Διεθνούς Δικαίου, Χαϊδελβέργη, Αν Μέλος ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων | 29 |
| Προσωρινοί Νόμοι σε Περιόδους Κρίσης και οι Επιπτώσεις τους στη Διάκριση των Εξουσιών | 61 |
| Αντώνης Κουρουτάκης, Διδάκτωρ του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης. | 61 |
| Οι Επιτροπές Προσφυγών επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Προς ένα νέο πρότυπο επίλυσης των διοικητικών διαφορών; | 73 |
| Πουλαράκης Ευστάθιος, Δικηγόρος, ΜΔΕ Ποινικών Επιστημών και Δημοσίου Δικαίου Δ.Π.Θ., Μέλος Επιτροπών της Αρχής Προσφυγών του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη | 73 |
| Ανάρτηση νομοθετικών και διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο. | 97 |
| Διαφάνεια κρατικής δράσης και ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων | 97 |
| Ανθήπη Ρίκου, Δικηγόρος, Νομικής Υπηρεσίας Περιφέρειας Αττικής, Π.Μ.Σ «Κράτος και Δημόσια Πολιτική» | 97 |
| Το δικαίωμα στη βιώσιμη ανάπτυξη | 109 |
| Τασιόπουλος Σταύρος, Δικηγόρος, L.L.M. Δημοσίου Δικαίου & Πολιτικής Επιστήμης | 109 |
| ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΣΕ ΓΑΛΛΙΑ ΚΑΙ ΓΕΡΜΑΝΙΑ: ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ Ή ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΑΥΤΟΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ; | 131 |
| Σταματίνα Ξεφτέρη, Δικηγόρος, Master 2 Recherche Droit Public Approfondi (Université Paris II), Υπ. Δρ. Université Paris II Panthéon-Assas - Université de Genève, Αν. Μέλος ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων | 131 |

| | |
|--|-----|
| Δημόσιες επιχειρήσεις σε περίοδο οικονομικής κρίσης | 150 |
| Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Δ.Ν., Δικηγόρος, Λέκτορας Νομικής Σχολής Αθηνών | 150 |
| ΈΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ | 156 |
| ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ | 156 |
| ΕΥΗ ΔΡΑΜΑΛΙΩΤΗ, Νομικός, Προϊσταμένη στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, Αντιπρόεδρος ΔΣ του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος | 156 |
| Η πρωτοβάθμια περίθαλψη και η προμήθεια υπηρεσιών υγείας μετά τον Ν. 4238/2014 | 167 |
| Πατρίνα Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος | 167 |
| «Στρατηγικός σχεδιασμός και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών: λανθάνουσες πτυχές και συμπεράσματα από την περίπτωση της ελληνικής κρίσης» | 172 |
| Πέτρος Κατσιμάρδος - Κωνσταντίνος Μπούας | 172 |
| Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (www.inerp.gr) | 172 |
| Εμπειρογνώμονες σε θέματα στρατηγικού σχεδιασμού & εφαρμογής δημόσιων πολιτικών | 172 |
| Οι δημοκρατικές αρχές κατά τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την τροποποίησή της από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων | 199 |
| Ελένη Φωτιάδου, Υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ, ΜΔΕ Διεθνών Σπουδών Νομικής Σχολής ΑΠΘ | 199 |
| Η ιδιοκτησία σήμερα: δικαίωμα ή άχθος; | 216 |
| Ζωή Ι. Καραμήτρου, Δ.Ν., Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας στο «Συνήγορο του Πολίτη» | 216 |
| Η σχέση θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών στο πλαίσιο της νομολογίας του ΔΕΕ για την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. | 222 |
| Γρηγόριος Αυδίκος, Δικαστικός Πληρεξούσιος ΝΣΚ, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ | 222 |
| «Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης και Κοινωνία των Πολιτών» | 232 |
| «Σύγχρονες Μορφές Πολιτικής και Κοινωνικής Παρέμβασης των Πολιτών. (Κοινωνία των Πολιτών, Οργανώσεις/Συνεταιρισμοί Ελευθέρου Εμπορίου χωρίς Μεσολαβητές, Εθελοντικοί Φορείς, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Ανεξάρτητες Αρχές). Φορείς συλλογικής μάθησης και συμμετοχής στον δημόσιο χώρο». | 232 |
| Αναστάσιος Αναστασίου, Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου | 232 |
| Μετρα Λιτοτητας και Χαρτης Θεμελιωδων Δικαιωματος της ΕΕ. Δικαστική προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων στην εποχή της κρίσης | 238 |
| Αναστασία Πούλου, Υπ. ΔΝ Χαϊδελβέργης, Υπότροφος Ιδρύματος «Αλ. Σ. Ωνάσης». | 238 |
| Υπαγωγή των όρων χρηματοδοτικής στήριξης στο Χ.Θ.Δ. | 240 |
| Όροι χρηματοδοτικής στήριξης και κοινωνικά δικαιώματα του Χ.Θ.Δ. | 246 |
| Ο ρόλος των δικαστηρίων στην εποχή της κρίσης | 250 |
| Συμπέρασμα | 256 |

| | |
|---|-----|
| Τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα σε συνθήκες οικονομικής και κοινωνικής κρίσης – Η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ | 258 |
| Εύη Γαλάνη, Δικηγόρος. ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου/Απόστολος Παπαθωμάς, Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου | 258 |
| «Η Διοίκηση μέσω των Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Συμβατικοποίηση Κράτους-διοικουμένων και εναλλακτικές μορφές συνεργασίας» | 293 |
| Ιωάννης Δ. Κίτσος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου, Δικηγόρος Αθηνών, Αν Μέλος ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων | 293 |
| Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως «εργαλείο» προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων με βάση το γαλλικό πρότυπο | 297 |
| Ιωάννου Μαρία – Ευανθία , LL.M. Public Law University of Strasbourg, ΜΠΣ Ιστορίας και Θεωρίας του Δικαίου, Νομική Σχολή Αθηνών, ΜΠΣ Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή Αθηνών, Υποψήφια Διδάκτωρ Τομέας Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Δικηγόρος | 297 |
| ΜΙΑ ΜΑΤΙΑ ΣΤΟ ΔΡΟΜΟ ΜΕ ΤΑ ΑΓΚΑΘΙΑ: | 324 |
| Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΕΚΦΡΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ | 324 |
| Θωμάς Ν. Σταυρόπουλος, Δικηγόρος Πατρών, ΜΔΕ Δημοσίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Υποψήφιος Διδάκτωρ/και Παναγιώτης Σ. Καποτάς, Δικηγόρος Πατρών, ΜΔΕ Δημοσίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Υποψήφιος Διδάκτωρ | 324 |
| Το γενετικό υλικό στην υπηρεσία των διωκτικών αρχών εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ανθρώπινα δικαιώματα και άλλες προκλήσεις. | 336 |
| Γεωργία Σ. Χατζηθεοδώρου, Δικηγόρος, Υπ. Δ.Ν. | 336 |
| Η ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ | 353 |
| Καλιόπη Ζούβια, Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, LL.M. Heidelberg, Π.Μ.Σ. Δίκαιο & Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημόσιο Δίκαιο | 353 |
| Η προστασία του δικαιώματος στην εύλογη διάρκεια της δίκης: μία αξιομνημόνευτη εξέλιξη σε καιρούς μνημονίων | 367 |
| Γεωργία Κ. Φλώρου, Δικηγόρος Αθηνών, Μ2R Δημοσίου Δικαίου, Μ2Ρ Ευρωπαϊκού Δικαίου, Paris XII. | 367 |
| Η διεύρυνση του θεσμού της δημοσίου δικαίου διαιτησίας στο περιβάλλον της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης | 385 |
| Δημήτριος Δ. Στράνης, Καθηγητής ΑΤΕΙ Πειραιά, Εντεταλμένος Διδάσκων Οικον. Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος | 385 |
| ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΙ OMBUDSMEN | 401 |
| Βασιλική Κ. Βρετού <i>Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, ΜΔΕ Φιλοσοφίας και Κοινωνιολογίας του Δικαίου, ΜΔΕ Δίκαιο Περιβάλλοντος, Υποψήφια Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου</i> | 401 |
| Ισαβέλλα Μονιούδη-Πικρού, <i>Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, Master in Economics, Πανεπιστήμιο Manchester</i> | 401 |
| Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική. | 414 |

Βασίλης Γ. Τζέμος, Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg), Δικηγόρος,
Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, Διδάκων Ανοικτού Πανεπιστημίου Κύπρου,
Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) 414

Ο ρόλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ) σε κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια

Ηλίας Μικρουλέας, Δ.Ν., Δικηγόρος, Μέλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής

Εισαγωγή

Η αναφορά του τίτλου της εισήγησης αυτής σε «κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια» παραπέμπει στη σχετική πρόβλεψη των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 76 του Συντάγματος. Η παράγραφος 4 του άρθρου 76 προβλέπει ότι νομοσχέδιο που χαρακτηρίζεται από την κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση, από την Ολομέλεια ή το Τμήμα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής. Η παράγραφος 5 του άρθρου 76, η οποία αναφέρεται στα απλώς επείγοντα νομοσχέδια προβλέπει ότι η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει να συζητηθεί σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων, νομοσχέδιο που έχει επείγοντα χαρακτήρα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.

Η διαδικασία συζήτησης των κατεπειγόντων και των απλώς επειγόντων νομοσχεδίων από τη Βουλή ρυθμίζεται ειδικότερα στα άρθρα 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής. Όπως είναι προφανές, σκοπός των διατάξεων αυτών είναι η σύντμηση του χρόνου επεξεργασίας και εξέτασης των σχετικών νομοσχεδίων προκειμένου να τεθούν σε ισχύ οι διατάξεις τους το συντομότερο δυνατόν. Έτσι, ενδεικτικά για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια προβλέπεται εξέταση και επεξεργασία τους από την αρμόδια επιτροπή σε μία συνεδρίαση, κατά προτεραιότητα εγγραφή τους στην ημερήσια διάταξη και συζήτηση και ψήφισή τους από την Ολομέλεια της Βουλής σε μία συνεδρίαση που διαρκεί κατ' ανώτατο όριο δέκα ώρες (άρθρο 109 ΚτΒ).

Με δεδομένους τους περιορισμούς που επιτρέπει το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής στη συζήτηση και ψήφιση των κρίσιμων και επειγόντων νομοσχεδίων, τίθεται εύλογα το ερώτημα αν είναι περιττή πολυτέλεια η επιστημονική νομοτεχνική επεξεργασία από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) και ο έλεγχος τήρησης κανόνων καλής νομοθέτησης στο στάδιο που προηγείται της κατάθεσης των νομοσχεδίων αυτών στη Βουλή. Με αφορμή το ερώτημα αυτό, θα γίνει αρχικά μία σύντομη παρουσίαση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, των αρμοδιοτήτων της και του έργου της και θα εξεταστεί στη συνέχεια ο ρόλος που μπορεί αυτή να επιτελέσει στα κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια.

Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ)

Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) είναι θεσμός που λειτουργεί από το έτος 1982¹. Η αρχική της ονομασία ήταν Ενιαία Νομοτεχνική και Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΕΝΝΕ), και αρχικά είχε υπαχθεί στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης με γραμματειακή υποστήριξη από υπηρεσιακή μονάδα της Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου.

Στη συνέχεια με το άρθρο 11 του ν. 1299/1982 μετονομάστηκε σε Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και με το άρθρο 12 περ. ε του ίδιου νόμου παρασχέθηκε η εξουσιοδότηση στον Πρωθυπουργό να ρυθμίζει με αποφάσεις του ό,τι αφορά στη συγκρότηση, στη σύσταση και στη λειτουργία της ΚΕΝΕ, στους όρους, τα προσόντα και την απαιτούμενη ειδικότητα για τα μέλη και τους επιστημονικούς συνεργάτες της. Έτσι, μεταξύ άλλων, με σειρά αποφάσεων του Πρωθυπουργού καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες της ΚΕΝΕ.

Με το προεδρικό διάταγμα 32/2004 (ΦΕΚ 28 Α) για τη σύσταση και οργάνωση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης ορίστηκε ότι η ΚΕΝΕ και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ) υπάγονται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και ασκούν τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις.

Με την 177/2005 απόφαση του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ Β 1856) για την οργάνωση και λειτουργία της ΚΕΝΕ, όπως ισχύει, ορίστηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

α) Η ΚΕ.Ν.Ε αποτελείται από δεκαοκτώ τακτικά μέλη. Ως μέλη της ορίζονται εν ενεργεία ή επίτιμοι δικαστικοί λειτουργοί, νομικοί σύμβουλοι και πάρεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μέλη του Διδακτικού Επιστημονικού Προσωπικού των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και δικηγόροι. Στα μέλη της ΚΕ.Ν.Ε. μπορεί να προστεθούν μέχρι πέντε έκτακτα μέλη για τη μελέτη ειδικών θεμάτων σε τομείς ειδικών επιστημονικών γνώσεων ή εμπειρίας².

β) Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα λοιπά μέλη της ΚΕΝΕ ορίζονται, αντικαθίστανται ή παύονται με απόφαση του Πρωθυπουργού. Στο σημείο αυτό όμως επισημαίνεται ότι ειδικά για τα μέλη που είναι εν ενεργεία δικαστικοί λειτουργοί ισχύει η διάταξη του άρθρου 15 παρ. 7 περ. α' α' του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων, Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών (ν.1756/1988), σύμφωνα με την

¹ Η ΕΝΝΕ συστήθηκε με την ΥΑ 6428/Β/1982 (ΦΕΚ Β 211), κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 4 του ν.1332/1982

² Στο παρελθόν αυτό στην πράξη οδήγησε σε ορισμό καθηγητή εργατικού δικαίου, ο οποίος καλούνταν εκτάκτως όταν συζητούνταν ζητήματα της ειδικότητάς του και παρέδρων από το ΣτΕ που επεξεργάζονταν τα σχέδια διαταγμάτων πριν αυτά υποβληθούν για προληπτικό έλεγχο επίσημα από το ΣτΕ.

οποία το τριμελές συμβούλιο που διευθύνει το δικαστήριο ορίζει τους δικαστές που θα μετέχουν σε επιτροπές, συλλογικά όργανα της Διοίκησης, συμβούλια ή άλλα δικαιοδοτικά όργανα. Έτσι, για το διορισμό εν ενεργεία δικαστικού λειτουργού προηγείται υποχρεωτικά πρόταση του τριμελούς συμβουλίου, η οποία δεσμεύει το όργανο της Διοίκησης.

Στην πράξη, συνήθως τα περισσότερα μέλη είναι τακτικοί δικαστές εν ενεργεία, προερχόμενοι από όλους τους κλάδους της δικαιοσύνης. Στη σημερινή σύνθεσή της μετέχουν ένας αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου ε.τ., ως αντιπρόεδρος της ΚΕΝΕ, ένας αρεοπαγίτης, ένας αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου, ένας σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δύο ανώτατοι στρατιωτικοί δικαστές, τέσσερις πάρεδροι του Συμβουλίου Επικρατείας, ένας πρόεδρος Εφετών ε.τ., ένας καθηγητής του Διοικητικού δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών και 4 δικηγόροι. Δηλαδή μετέχουν οκτώ εν ενεργεία δικαστές, τους οποίους έχουν υποδείξει τα όργανα που διευθύνουν τα αντίστοιχα δικαστήρια.

Οι αρμοδιότητες της ΚΕΝΕ

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο³, οι αρμοδιότητες της ΚΕΝΕ είναι οι εξής:

α) Η επεξεργασία όλων των σχεδίων νόμων και των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που υποχρεωτικώς παραπέμπονται σε αυτήν, από άποψη συστηματική και νομοτεχνική, καθώς και η αρτιότερη διατύπωση του κειμένου τους.

β) Η επεξεργασία όλων των σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων που παραπέμπονται σε αυτήν, πριν από την αποστολή τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

γ) Η διερεύνηση της συνταγματικής νομιμότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων και της συμβατότητας τους με το κοινοτικό και το διεθνές δίκαιο, ιδιαίτερα δε με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α) και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων (Ε.Δ.Δ.Α).

δ) Η υποστήριξη της τήρησης των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης, ιδίως μέσω της συζήτησης των Εκθέσεων Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, που συνοδεύουν τα σχέδια νόμου, με τους αρμόδιους και η επισήμανση των ειδικότερων συνεπειών ή προεκτάσεων που ενδέχεται να έχουν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις.

ε) Η υπόδειξη στη Διοίκηση της ανάγκης λήψης περαιτέρω νομοθετικών μέτρων για την άρση τυχόν συγκρούσεων ή την εναρμόνιση της νομοθεσίας προς την συνταγματική, κοινοτική και διεθνή έννομη τάξη.

³ Ένα σχεδόν έτος μετά την πραγματοποίηση του 1^{ου} Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, εκδόθηκε η απόφαση Υ152/1-4-2015 του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ Β' 499), με την οποία ορίστηκε εκ νέου τα ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας της ΚΕΝΕ.

στ) Η μελέτη κάθε θέματος στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, που παραπέμπεται σε αυτήν από τον Πρωθυπουργό ή τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης.

Έτσι η ΚΕΝΕ αποτελεί αυτοτελές συλλογικό όργανο με αρμοδιότητες καθαρά γνωμοδοτικές. Στην πράξη, λειτουργεί ως εξής: Κάθε σχέδιο νόμου το οποίο έχει περάσει από όλα τα στάδια επεξεργασίας από το αρμόδιο και τα συναρμόδια υπουργεία και ιδανικά έχει περάσει και από το στάδιο της διαβούλευσης και έχει ενσωματώσει τα αποτελέσματα της διαβούλευσης, προωθείται από το αρμόδιο υπουργείο, μέσω του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης στην ΚΕΝΕ. Το σχέδιο νόμου συνοδεύουν η αιτιολογική έκθεση και η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών προτεινόμενων ρυθμίσεων. Ο Πρόεδρος της ΚΕΝΕ ορίζει έναν εισηγητή από τα μέλη της και ορίζει και ημερομηνία συζήτησης του νομοσχεδίου. Κατά τη συζήτηση του σχεδίου νόμου παρίστανται εκπρόσωποι του αρμόδιου υπουργείου και ιδανικά οι συντάκτες του σχεδίου νόμου ή υπάλληλοι που γνωρίζουν τα θέματα σε βάθος και έχουν παρακολουθήσει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία στο σύνολό της. Ο εισηγητής και τα υπόλοιπα μέλη της ΚΕΝΕ θέτουν ερωτήματα στους εκπροσώπους της Διοίκησης και συζητούν μαζί τους τις παρατηρήσεις που προκαλεί το σχέδιο νόμου, προκειμένου να άρουν αμφιβολίες και να λάβουν διευκρινίσεις σε τυχόν ερωτήματα.

Μετά τη συζήτηση, η οποία μπορεί να διαρκέσει και περισσότερες συνεδριάσεις, η ΚΕΝΕ συντάσσει γνωμοδότηση με τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις της. Η γνωμοδότησή της, η οποία περιέχεται σε πρακτικό για κάθε σχέδιο νόμου, υποβάλλεται από την ΚΕΝΕ στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για να το προωθήσει στο αντίστοιχο Υπουργείο. Κατά το έργο της αυτό η ΚΕΝΕ περιορίζεται και κινείται ακριβώς στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, χωρίς κατά την εκτέλεση του έργου αυτού να λαμβάνει ή να εκτελεί εντολές από οποιονδήποτε τρίτο. Το πρακτικό βέβαια δεν είναι δεσμευτικό για τη Διοίκηση, η οποία έχει την ευχέρεια να αποδεχθεί ή να μην αποδεχθεί τις παρατηρήσεις της ΚΕΝΕ.

Υπό κανονικές συνθήκες, η διάρκεια της διαδικασίας αυτής δεν είναι μεγάλη. Από την διαβίβαση του σχεδίου νόμου στον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης έως την ολοκλήρωση της γνωμοδότησης της ΚΕΝΕ μεσολαβούν συνήθως το πολύ δέκα ημέρες, αναλόγως βέβαια και με το μέγεθος, την αρτιότητα της νομοπαρασκευαστικής εργασίας που έχει προηγηθεί και το αντικείμενο κάθε σχεδίου νόμου.

Η ΚΕΝΕ έχει και μία προληπτική εκπαιδευτική αρμοδιότητα: Για τη διευκόλυνση των υπηρεσιών των Υπουργείων που ασχολούνται με τη σύνταξη των σχεδίων νόμων, η ΚΕΝΕ έχει συντάξει και έχει εφοδιάσει τις αντίστοιχες υπηρεσίες με ειδικό έντυπο με το τίτλο «Οδηγίες για τη σύνταξη των προσχεδίων των νόμων και των κανονιστικών πράξεων», ενώ αντίστοιχες Οδηγίες έχει εκδώσει και για την ισχύ

και τον τρόπο μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο διεθνών συμβάσεων και κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Οι οδηγίες αυτές είναι προσβάσιμες και στο διαδίκτυο⁴.

Τα κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια

Η λειτουργία και η άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΚΕΝΕ έχει πράγματι καταρχήν ως βάση της την τακτική και προγραμματισμένη νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία διέρχεται από όλα τα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όπως αυτή προσδιορίζεται από τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης. Δύσκολα μπορεί κανείς να αρνηθεί ότι οι επείγουσες διαδικασίες δημιουργούν ζητήματα συμβατότητας προς τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης. Όμως, τα ζητήματα αυτά είναι προφανή και αυτονόητα ενόψει του εξαιρετικού χαρακτήρα μίας επείγουσας διαδικασίας.

Επίσης, η πράξη έχει δείξει ότι η χρονική πίεση που διέπει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία ενός κατεπείγοντος ή και επείγοντος σχεδίου νόμου δημιουργεί την τάση της παράλειψης σταδίων επεξεργασίας και διασφάλισης ποιότητας των διατάξεών του. Επομένως δεν μπορεί να μη διαπιστώσει κανείς, ότι συνήθως τα κατεπείγοντα και επείγοντα νομοσχέδια παρακάμπτουν την διαδικασία της επεξεργασίας της ΚΕΝΕ. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι σκοπός του νομοθέτη δεν μπορεί να είναι απλώς να θεσπίσει επειγόντως ρυθμίσεις, αλλά να θεσπίσει ρυθμίσεις αποτελεσματικές και ικανές να πετύχουν επειγόντως τον σκοπό που επιδιώκουν. Στην πραγματικότητα λοιπόν, το επείγον δεν αφορά την θέσπιση, αλλά την εφαρμογή και την επίτευξη του στόχου και τούτο μπορεί να διασφαλιστεί μόνο μέσω της ορθής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Αν κανείς αποδεχθεί αυτό που υποστηρίζεται, ότι δηλαδή η καλή νομοθέτηση έχει ήδη συνταγματικά ερείσματα, όπως ενδεικτικά το άρθρο 74 και το άρθρο 76 του Συντάγματος, τότε δεν μπορεί παρά να αποδεχθεί ότι ο κανόνας που απαιτεί την επιστημονική νομοτεχνική επεξεργασία και την επιδίωξη της νομοτεχνικής αρτιότητας και της πληρότητας των νομικών κανόνων δεν έχει εξαιρέσεις, αλλά ισχύει εξίσου για τα επείγοντα και για τα μη επείγοντα νομοσχέδια. Υπό την έννοια αυτή νομοθετική πρωτοβουλία και η νομοπαρασκευαστική διαδικασία οφείλουν να συμπεριλαμβάνουν, μεταξύ των άλλων και τη νομοτεχνική επεξεργασία.

Εξάλλου, η αναφορά, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΚΕΝΕ, της επεξεργασίας των σχεδίων πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, προσδίδει και ρητώς στην Επιτροπή την αρμοδιότητα επεξεργασίας έκτακτων και επειγουσών ρυθμίσεων, πριν αυτές καταστούν κανόνες δικαίου. Σε συνδυασμό μάλιστα με το γεγονός ότι η σχετική απόφαση του Πρωθυπουργού ορίζει ότι η ΚΕΝΕ είναι αρμόδια για την

⁴ Στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.ggk.gov.gr

επεξεργασία όλων των σχεδίων νόμων που υποχρεωτικώς παραπέμπονται σε αυτήν⁵, το συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι η ΚΕΝΕ έχει αρμοδιότητα για την επεξεργασία των σχεδίων νόμων ανεξαρτήτως βαθμού επείγοντος ή σημασίας.

Από την άλλη πλευρά, το δίλημμα που τίθεται λόγω της συνοπτικής κοινοβουλευτικής διαδικασίας δεν είναι δίλημμα πραγματικό. Το γεγονός ότι, τόσο το Σύνταγμα όσο και ο Κανονισμός της Βουλής επιτρέπουν την ταχεία διαδικασία προκειμένου να τεθεί γρήγορα σε εφαρμογή η προωθούμενη με τις σχετικές διαδικασίες κανόνες δικαίου δεν σημαίνει ότι αυτοί επιτρέπεται να είναι κακότεχνοι, ασαφείς, να προκαλούν ανασφάλεια δικαίου ή άλλα προβλήματα. Με δεδομένο ότι, ακόμα και οι επείγουσες ρυθμίσεις συνήθως ψηφίζονται με την πρόθεση και τη φιλοδοξία να ισχύσουν πολλά χρόνια, καθίσταται σαφές ότι η συζήτηση για τη νομοτεχνική αρτιότητα είναι συζήτηση για την μακροχρόνια και αποτελεσματική εφαρμογή και δεν σχετίζεται με τη συζήτηση για την ταχύτητα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Αφού λοιπόν το συμπέρασμα που εξάγεται είναι ότι η ΚΕΝΕ έχει ρόλο στα επείγοντα και κρίσιμα νομοσχέδια, τίθεται το ζήτημα του ειδικότερου προσδιορισμού του ρόλου αυτού, αφού δεν αμφισβητείται ότι η νομοτεχνική επεξεργασία απαιτεί χρόνο και προσοχή.

Λόγω της σύνθεσης, της εμπειρίας των μελών της, αλλά και της θεσμικής της υπόστασης και μνήμης, η οποία διατηρείται με τρόπο υποδειγματικό, η ΚΕΝΕ έχει τη δυνατότητα, ακόμα και σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, ενδεικτικά:

- α) να διατυπώνει συγκεκριμένες παρατηρήσεις ως προς ζητήματα συμφωνίας των προωθούμενων ρυθμίσεων προς τις διατάξεις του Συντάγματος, του Ευρωπαϊκού Δικαίου και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- β) να διατυπώνει επισημάνσεις σχετικά με τη σαφήνεια των νοημάτων των προωθούμενων ρυθμίσεων και την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων,
- γ) να λαμβάνει θέση ως προς την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων έναντι των στόχων που επιδιώκονται, όπως αυτοί διακηρύσσονται στην αιτιολογική έκθεση.
- δ) να επιβεβαιώνει αν τηρείται ο κανόνας του σαφούς προσδιορισμού των οργάνων της Διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης, προκειμένου να βοηθήσει στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς της.

⁵ Σημειώνεται ότι η νέα απόφαση του Πρωθυπουργού Υ152/1-4-2015 ορίζει πλέον ότι η ΚΕΝΕ επεξεργάζεται τα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, εφόσον παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης.

Η συμβολή αυτή, ακόμα και σε στενά χρονικά πλαίσια, είναι πολύ σημαντική. Η τάση που προαναφέρθηκε ότι διαφαίνεται στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία των κατεπειγόντων και επειγόντων νομοθετημάτων, να παρακάμπτονται στάδια, όπως η νομοτεχνική επεξεργασία ενώπιον της ΚΕΝΕ, δεν είναι ούτε προς όφελος της ταχύτητας ούτε προς όφελος των προωθούμενων διατάξεων.

Η διαδικασία ενώπιον της ΚΕΝΕ είναι διαδικασία που προβλέπεται ως υποχρεωτική αλλά δεν ρυθμίζεται εξαντλητικά από το θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει. Είναι επομένως διαδικασία με μικρό βαθμό τυπικότητας και μεγάλο βαθμό ευελιξίας. Είναι διαδικασία με χαρακτήρα υποστηρικτικό και προληπτικό, απολύτως ικανή να μην δυσχεράνει ούτε να καθυστερήσει ουσιωδώς τη νομοθέτηση, ακόμα και σε περιπτώσεις επείγουσών ρυθμίσεων, αλλά αντιθέτως να διασφαλίσει την βελτίωση της ποιότητας των προωθούμενων νομοθετικών διατάξεων.

Επίλογος

Η ποιότητα και η ποσότητα της νομοθετικής ύλης που ψηφίζει η Βουλή και τίθεται σε ισχύ είτε με τη συνήθη είτε με την επείγουσα διαδικασία τελεί σε άμεση σχέση με την λειτουργία των θεσμών, την ανάπτυξη της οικονομίας, την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Η ΚΕΝΕ καλείται να συμβάλει στην ποιότητα αυτή μέσω της επισήμανσης ζητημάτων σχέσης με το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό δίκαιο και την ευρωπαϊκή σύμβαση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου, της άρση ερμηνευτικών εμποδίων, της επισήμανσης για την αποφυγή σφαλμάτων κατά την κατάστροψη και διατύπωση των νομικών κανόνων. Ακόμη και η προσπάθεια για την ελάφρυνση του όγκου των υποθέσεων που εκκρεμούν στα δικαστήρια έχει αφετηρία της τη βελτίωση της ποιότητας των νομικών κανόνων. Όσο καλύτερα διατυπωμένοι είναι οι νομικοί κανόνες, τόσο λιγότερα ερμηνευτικά ζητήματα θα γεννηθούν. Όσο περισσότερο λαμβάνει υπόψη του ο νομοθέτης, κατά την κατάρτιση των σχεδίων νόμων, την ήδη υφιστάμενη νομολογία των δικαστηρίων, τόσο μικρότερη ανάγκη θα υπάρξει για μελλοντική προσφυγή στη δικαστική προστασία.

Η νομοπαρασκευαστική εργασία και ο τρόπος της νομοθέτησης δεν είναι μια άνευ ουσίας ή μία ήσσονος σημασίας διαδικαστική λεπτομέρεια που βρίσκεται στο περιθώριο της ουσιαστικής συζήτησης για τις ρυθμίσεις που περιέχουν οι διατάξεις των νόμων. Η νομοπαρασκευαστική εργασία είναι το θεμέλιο για έναν νέο νομικό πολιτισμό, με σεβασμό στη Δημοκρατία, στους θεσμούς, αλλά και με σεβασμό στις λέξεις, με πλήρη συνείδηση για τον ρόλο που επιτελεί ή και καλείται να επιτελέσει σήμερα ο κανόνας δικαίου.

Νέες προκλήσεις και προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πρόσφατη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής.

Ανδρέας Αμπάτης, Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου, Αν. Μέλος ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

I. Εισαγωγή: η κρίση ως παγκόσμιο – και όχι μόνο οικονομικό – φαινόμενο

Η συνήθης παρατήρηση, σύμφωνα με την οποία ζούμε «στην εποχή της κρίσης», δεν παρορά το γεγονός, ότι η ανθρωπότητα βίωσε αμέτρητες περιόδους «κρίσης», αλλά μάλλον είναι το αποτέλεσμα μίας αυτόματης σύγκρισης με μία προηγηθείσα χρονική περίοδο μεγαλύτερης «ασφάλειας», σε παγκόσμιο επίπεδο. Υπό αυτήν την έννοια, μεταξύ των στοιχείων που διαμόρφωσαν την τρέχουσα χρονική περίοδο «ανασφάλειας», την παρούσα εποχή κρίσης, και παράμετροι αυτής, είναι η οικονομική κρίση (η οποία οπωσδήποτε, υπό συνθήκες παγκοσμιοποίησης, κάθε άλλο παρά ελληνικό μόνο φαινόμενο είναι), η συναφής αυτής εργασιακή κρίση (με την διαρκώς αυξανόμενη ανεργία, αλλά και τη διόγκωση της κατηγορίας των εργαζομένων που απασχολούνται σε μορφές εργασίας, οι οποίες δεν επιτρέπουν τη δημιουργία ασφαλούς καριέρας και σταθερής εργασιακής ταυτότητας: προσωρινά εργαζόμενοι, μερικώς απασχολούμενοι, «συμβασιούχοι», εκπαιδευόμενοι και ασκούμενοι)⁶ και οι συνεχείς επιστημονικές εξελίξεις, ορισμένες από τις οποίες, εκτός από το εύλογο ενδιαφέρον ή τον ενθουσιασμό, προκαλούν και εύλογο προβληματισμό, ως προς τη δυσμενή επίδραση, που μπορούν να έχουν στην εφαρμογή θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με το παρόν επιχειρείται μία σύντομη προσέγγιση αυτού του τελευταίου ζητήματος, δηλαδή του προβληματισμού σχετικά με την επίδραση των επιστημονικών εξελίξεων στην εφαρμογή θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αποτυπώθηκε με αφορμή δύο υποθέσεις, οι οποίες τέθηκαν ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Αν και στην μία περίπτωση το ίδιο το Δικαστήριο έσπευσε να περιορίσει τη νομική σημασία της απόφασής του, και οι δύο αποφάσεις χαρακτηρίζονται ως ιστορικές, λόγω του κοινωνικού αντίκτυπου που είχαν και εξακολουθούν να έχουν.⁷

⁶ Πρβλ. Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London 2011

⁷ Εκτός των δύο αυτών αποφάσεων, μικρότερης προβολής αλλά παρόμοιας νομικής σημασίας είναι και η επίσης πρόσφατη απόφαση στην υπόθεση *Maryland v. King* [Maryland v. King, 133 S.Ct. 1958 (June 3, 2013)], όπου με ψήφους 5-4, το Δικαστήριο θεώρησε ως νόμιμες τις εξετάσεις DNA συλληφθέντων προσώπων, ακόμη και αν δεν εκκρεμεί δίωξη ή δεν υπάρχει εξατομικευμένη υποψία ή

Π. Σύγχρονες επιστημονικές εξελίξεις και θεμελιώδη δικαιώματα στην πρόσφατη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

(α) Η απόφαση στην υπόθεση Association for Molecular Pathology v. Myriad Genetics

Στην υπόθεση Association for Molecular Pathology v. Myriad Genetics [Association for Molecular Pathology v. Myriad Genetics, 133 S.Ct. 2107 (δημοσίευση: 13 Ιουνίου 2013) (9-0)] αμφισβητήθηκε το κύρος διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, τα οποία είχαν χορηγηθεί για ανθρώπινα γονίδια. Στο πλαίσιο της δίκης προβλήθηκαν λόγοι αναφερόμενοι σε διπλώματα, δικαιούχος των οποίων ήταν η εταιρεία Myriad Genetics και με τα οποία καλύπτονταν απομονωμένες αλληλουχίες DNA, μέθοδοι διάγνωσης κινδύνου νόσησης από μορφές καρκίνου μέσω ελέγχου μεταλλαγμένων αλληλουχιών DNA και μέθοδοι προσδιορισμού καταλλήλων φαρμάκων και πάλι μέσω ελέγχου μεταλλαγμένων αλληλουχιών DNA. Το Συνταγματικό Δικαστήριο ακύρωσε ομόφωνα τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας για τα δύο ανθρώπινα γονίδια, το BRCA1 και το BRCA2, οι μεταλλάξεις των οποίων συνδέονται με αυξημένο κίνδυνο κληρονομικού καρκίνου του μαστού και των ωοθηκών. Ο εισηγητής Δικαστής επεσήμανε, ότι το DNA είναι ένα προϊόν της φύσης που δεν μπορεί να κατοχυρωθεί με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, ανατρέποντας μία αντίθετη πρακτική τριάντα χρόνων του Γραφείου Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας και Εμπορικών Σημάτων των Η.Π.Α., το οποίο χορηγούσε διπλώματα για απομονωμένες αλληλουχίες DNA, ως μορφές σύνθεσης ύλης. Το Δικαστήριο έκρινε, ότι τα υπό κρίση διπλώματα ευρεσιτεχνίας δεν αφορούσαν σε νέες εφαρμογές γνώσης, επομένως δεν ενέπιπταν στο πεδίο των προστατευτικών για την ευρεσιτεχνία διατάξεων, δέχθηκε, ωστόσο, ως νόμιμο και ισχυρό το δίπλωμα ευρεσιτεχνίας της Myriad για το cDNA, μία συνθετική - εργαστηριακή μορφή DNA.

Επιχειρήματα που διατυπώθηκαν από τους διαδίκους και άλλους φορείς

κατηγορία κατά των προσώπων αυτών (“Routine DNA testing”). Κατά την άποψη της πλειοψηφίας, αφενός μεν, ο έλεγχος DNA είναι ένα εργαλείο στη διάθεση της Διοίκησης για την ταυτοποίηση του προσώπου που συλλαμβάνεται και δεν διακρίνεται από νομικής πλευράς άλλων μεθόδων ταυτοποίησης, όπως η φωτογράφιση ή η λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων, και αφετέρου, το δημόσιο συμφέρον που υπαγορεύει την ταυτοποίηση του προσώπου υπερισχύει της (ελάχιστης) ενόχλησης που υφίσταται αυτό (το ελεγχόμενο πρόσωπο).

Οι απόψεις και τα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν επί της υποθέσεως από τους διαδίκους και άλλους φορείς (*amici curiae*), συνοψίζονται στα εξής:

1^ο) Η αιτούσα επαγγελματική οργάνωση υποστήριξε, ότι οι νόμοι της φύσης, τα προϊόντα της φύσης, τα φυσικά φαινόμενα και οι αφηρημένες ιδέες κείνται εκτός προστασίας διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας. Όπως παρατήρησε ο εισηγητής Δικαστής, το φυσικό DNA, ως προϊόν της φύσης, δεν μπορεί να λάβει δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, για μόνο το λόγο ότι απομονώθηκε. Η διάδικος εταιρεία υποστήριξε την αντίθετη άποψη.

2^ο) Τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας παρείχαν στην κάτοχο/δικαιούχο εταιρεία Myriad (α) δικαίωμα διενέργειας διαγνωστικών ελέγχων και ερευνών πάνω στα δύο γονίδια, κατ' αποκλεισμό οιαδήποτε άλλου φορέα και (β) την αποκλειστική δυνατότητα να ορίζει τις τιμές των ιατρικών δοκιμών και να γνωματεύει επί των αποτελεσμάτων τους. Με αυτά τα δεδομένα, υποστηρίχθηκε, ότι τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας αφενός μεν επέτρεπαν στη Myriad, η οποία πωλεί το μοναδικό σχετικό γονιδιακό test να ορίσει μόνη την τιμή και κάθε άλλη παράμετρο του test, και αφετέρου απέκλειαν τη δυνατότητα των ασθενών να αναζητήσουν εναλλακτικά test ή να ζητήσουν και λάβουν μία δεύτερη γνώμη επί των αποτελεσμάτων τους. Κατά τους αιτούντες τούτο απέβαινε σε βάρος της υγείας και των οικονομικών συμφερόντων των ατόμων – ασθενών, αλλά και σε βάρος άλλων επαγγελματιών, που θα μπορούσαν να προσφέρουν τις ίδιες υπηρεσίες.

3^ο) Τέλος, υποστηρίχθηκαν αντίθετες απόψεις σχετικά με το αν εν προκειμένω η προστασία δια του διπλώματος ευρεσιτεχνίας συνιστούσε μέσο ενθάρρυνσης και υποστήριξης ή αποθάρρυνσης και ανάσχεσης της επιστημονικής έρευνας. Κατά τη δικαιούχο των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, αυτά αποτελούσαν αναγκαίο στοιχείο για τη χρηματοδότηση περαιτέρω έρευνας και ανάπτυξης (από την ίδια). Κατά την αιτούσα επαγγελματική οργάνωση, η παροχή της δυνατότητας έρευνας σε μόνο έναν ερευνητικό φορέα (τον δικαιούχο του διπλώματος ευρεσιτεχνίας), κατ' αποκλεισμό κάθε άλλου, συνιστά επιβλαβή παράγοντα για την περαιτέρω επιστημονική έρευνα.

Παρά τους προβληθέντες λόγους, όπως συνάγεται από την απόφαση, το Δικαστήριο εστίασε την προσοχή του αποκλειστικά στο τυπικό κριτήριο της ύπαρξης ανθρώπινης εφεύρεσης, αποφεύγοντας να πάρει θέση ως προς άλλα επιχειρήματα και προβληματισμούς. Συνεπές σε αυτήν την προσέγγιση, δέχθηκε τη δυνατότητα κατοχύρωσης δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας για το τεχνητό DNA. Η θετική έκβαση της δίκης ως προς το δικαίωμα ευρεσιτεχνίας επί συνθετικού / τροποποιημένου γενετικού υλικού, ανέβασε θεαματικά τη μετοχή της εταιρείας (10,3% την επομένη της δημοσίευσης της απόφασης). Η κοινή γνώμη υπήρξε διχασμένη, η δε πλειοψηφία του Τύπου δέχθηκε μάλλον θετικά την απόφαση.⁸

⁸ Ενδεικτικά: *New York Times* (Jim Dwyer), March 30, 2010 *In Patent Fight, Nature*, 1; *Company*, 0.

(β) Η απόφαση στην υπόθεση *Bowman v. Monsanto Co.*

Στην υπόθεση *Bowman v. Monsanto Co.* [*Bowman v. Monsanto Co.*, 133 S.Ct. 1761 (δημοσίευση: 13 Μαΐου 2013) (9-0)] το Ανώτατο Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί του ζητήματος, αν το δίπλωμα/δικαίωμα ευρεσιτεχνίας (σύμφωνα με το “patent exhaustion doctrine”)⁹ επιτρέπει ή όχι σε έναν γεωργό να αναπαράγει «πατενταρισμένους» σπόρους μέσω σποράς/φύτευσης και συγκομιδής, χωρίς την άδεια του δικαιούχου του διπλώματος. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ομόφωνα, ότι το δίπλωμα ευρεσιτεχνίας της εταιρείας Monsanto για ένα γενετικά τροποποιημένο προϊόν (σπόρος σόγιας), ώστε να αντιστέκεται στην εφαρμογή ενός κοινού ζιζανιοκτόνου, δεν επιτρέπει σε έναν γεωργό την επαναφύτευση σπόρων συγκομιδής για να παράγει μια νέα σοδειά σόγιας. Χαρακτηρίζοντας τη νέα σπορά ως «απλή αντιγραφή» η εισηγήτρια Δικαστής κατέληξε στο συμπέρασμα, ότι η περίπτωση καλύπτεται από το δίπλωμα ευρεσιτεχνίας της Monsanto, διατυπώνοντας παράλληλα την επιφύλαξη, ότι η σχετική κρίση περιορίζεται στην συγκεκριμένη περίπτωση που τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου και δεν εκτείνεται σε κάθε περίπτωση που αφορά ένα αυτό-αναπαραγόμενο προϊόν.

Επιχειρήματα που διατυπώθηκαν από τους διαδίκους και άλλους φορείς

Οι απόψεις και τα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν επί της υποθέσεως από τους διαδίκους και άλλους φορείς (*amici curiae*), συνοψίζονται στα εξής:

1^{ov}) Κατά τη δικαιούχο του διπλώματος ευρεσιτεχνίας, η προστασία αυτού αποτελεί αναγκαίο στοιχείο για τη χρηματοδότηση περαιτέρω έρευνας και ανάπτυξης.

2^{ov}) Κατά τον αιτούντα, ο νόμος περί δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας, σύμφωνα με τη διατύπωσή του, παρέχει στον δικαιούχο το δικαίωμα μόνο να αποκλείει τη δυνατότητα άλλων να παράγουν, χρησιμοποιούν, προσφέρουν προς πώληση ή πωλούν την εφεύρεση. Αντίθετα, κατά τη δικαιούχο εταιρεία, το δόγμα της «εξάντλησης της ευρεσιτεχνίας» (“Patent Exhaustion Doctrine”) δεν επέτρεπε στον

⁹ Σύμφωνα με το εν λόγω «δόγμα» (“Patent Exhaustion Doctrine”, “First Sale doctrine”), τη στιγμή που συμβαίνει μια εξουσιοδοτημένη πώληση ενός κατοχυρωμένου με δίπλωμα/πατέντα αντικειμένου, τα αποκλειστικά δικαιώματα του κατόχου του διπλώματος ευρεσιτεχνίας για τον έλεγχο της χρήσης και πώλησης του εν λόγω αντικειμένου εξαντλούνται, και ο αγοραστής είναι ελεύθερος να χρησιμοποιεί ή να μεταπωλεί το εν λόγω αντικείμενο, χωρίς περαιτέρω περιορισμούς από το δικαίωμα των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας.

αιτούντα την αναπαραγωγή των «πατενταρισμένων» σπόρων μέσω συγκομιδής και σποράς, χωρίς την έγκρισή της.

3^{ov}) Τέλος, υποστηρίχθηκαν αντίθετες απόψεις σχετικά με το αν η επέκταση της προστασίας του διπλώματος ευρεσιτεχνίας, κατά τέτοιον τρόπο ώστε οι εκ του διπλώματος εξουσίες να εκτείνονται και στο προϊόν του αρχικού προϊόντος, θα είναι ωφέλιμη για τον ανταγωνισμό (όπως υποστήριξε η διάδικος εταιρεία) ή θα δημιουργήσει μονοπωλιακές καταστάσεις, σε βάρος των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πωλητών αγαθών και των καταναλωτών (όπως υποστήριξε ο αιτών).

Όπως συνάγεται από την απόφαση, παρά τους προβληθέντες λόγους, το Δικαστήριο περιορίστηκε σε ζητήματα ερμηνείας του πεδίου ισχύος της ευρεσιτεχνίας και του προαναφερθέντος δόγματος της «εξάντλησης της ευρεσιτεχνίας», αποφεύγοντας να πάρει θέση ως προς άλλα επιχειρήματα και προβληματισμούς και τονίζοντας με έμφαση, ότι η κρίση του περιορίζεται μόνο στην συγκεκριμένη περίπτωση. Η απόφαση διατυπώνεται κατά τρόπο που περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της και θεωρείται για το λόγο αυτό ως σχετικά μικρού νομικού αντικτύπου. Εντούτοις, η υπόθεση απασχόλησε πολύ και επί μακρόν την κοινή γνώμη, η οποία υπήρξε διχασμένη, η δε πλειοψηφία του Τύπου δέχθηκε μάλλον θετικά την απόφαση.¹⁰

III. Τα εμπλεκόμενα ανθρώπινα δικαιώματα και το ισχύον νομικό πλαίσιο

Οι δύο αυτές υποθέσεις αφορούσαν στην εφαρμογή μίας πληθώρας αρχών και δικαιωμάτων, υποκείμενα των οποίων μπορεί να είναι τόσο οι εταιρείες διάδικοι (οι Myriad Genetics, Monsanto) ή ανταγωνιστές αυτών, όσο και οι πολίτες ή ομάδες πολιτών, νομικά πρόσωπα και φορείς εκπροσώπησης πολιτών. Βέβαια, και στις δύο περιπτώσεις, το Δικαστήριο περιορίστηκε στην ερμηνεία κανόνων δικαίου περί ευρεσιτεχνίας/ πνευματικής ιδιοκτησίας.

¹⁰ "Supreme Court rules for Monsanto, says farmer violated genetically modified soybeans' patent", Washington Post, Retrieved 2013-05-13. "Supreme Court sides with Monsanto in major patent case", USA Today, Retrieved 2013-05-13. "Supreme Court rules in favor of Monsanto in seed-patenting case". Los Angeles Times, Retrieved 2013-05-13. "Supreme Court rules for Monsanto in Indiana farmer's GM seeds case", Guardian, Retrieved 2013-05-13. "Monsanto Wins Seed Case as High Court Backs Patent Rights", Bloomberg, Retrieved 2013-05-13.

Έτσι, σχηματικά, από την μία πλευρά παρατίθενται τα περιουσιακής φύσης δικαιώματα των εταιρειών διαδίκων / δικαιούχων διπλωμάτων (πατεντών) ευρεσιτεχνίας: η ευρεσιτεχνία, η οικονομική ελευθερία και ανάπτυξη, η επιστημονική έρευνα, η ιδιοκτησία, η περιουσία.¹¹ Των δικαιωμάτων αυτών αντιπαρατίθενται περιουσιακά δικαιώματα εταιρειών – ανταγωνιστών, κατά μείζονα δε λόγο τα δικαιώματα των φυσικών προσώπων (ή φορέων εκπροσώπησης τους) – διαδίκων: η ανθρώπινη αξία και αξιοπρέπεια, η προστασία της προσωπικότητας και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (έναντι της συλλογής, επεξεργασίας και χρήσης αυτών), η ανθρώπινη ζωή, η προστασία έναντι των βιοϊατρικών παρεμβάσεων, η υγεία (ως προς την οποία, βεβαίως, θα πρέπει να σημειωθεί, ότι είναι καταρχήν εξίσου υποστηρίξιμοι οι ισχυρισμοί, ότι ωφελείται και ότι απειλείται από τις σχετικές υπό εξέταση επιστημονικές εξελίξεις), η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ ζητήματα γεννώνται και ως προς την συμβατότητα των σχετικών ερευνών και επιστημονικών εξελίξεων με τις αρχές της βιωσιμότητας και της προφύλαξης.¹²

¹¹ Προσαρμόζοντας αυτή τη σύγκρουση δικαιωμάτων στα δεδομένα του εθνικού μας δικαίου, για τα ζητήματα που γεννώνται θα μπορούσαν, ως προς τα δικαιώματα των εταιρειών – διαδίκων, να τύχουν εφαρμογής πληθώρα διατάξεων και νομοθετημάτων, όπως τα άρθρα 5 παρ. 1, 16 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η Διεθνής Σύμβαση της Βέρνης για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, η Παγκόσμια Σύμβαση περί Πνευματικής Ιδιοκτησίας [Ν.Δ. 4254/17.10.1962, ΦΕΚ Α' 166], οι οδηγίες 91/250/ΕΟΚ «Για τη νομική προστασία των προγραμμάτων ηλεκτρονικών υπολογιστών» και 98/44 «Για την έννομη προστασία των βιοτεχνολογικών εφευρέσεων», οι νόμοι 2121/1993 («Πνευματική ιδιοκτησία, συγγενικά δικαιώματα και πολιτιστικά θέματα» - ΦΕΚ Α 25/4-3-1993), 1733/1987 («Μεταφορά τεχνολογίας, εφευρέσεις, τεχνολογική καινοτομία και σύσταση Επιτροπής Ατομικής Ενέργειας» - ΦΕΚ Α 171/18/22.4.87), 1607/1986 («Κύρωση της σύμβασης για τη χορήγηση ευρωπαϊκών διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας που υπογράφηκε στο Μόναχο στις 5 Οκτωβρίου 1973» - ΦΕΚ Α 85/25/30.6.86) και το Προεδρικό Διάταγμα 321/2001 («Προσαρμογή στην Οδηγία 98/44/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την έννομη προστασία των βιοτεχνολογικών εφευρέσεων» - ΦΕΚ Α/218 1-10-2001).

¹² Επομένως, στο πλαίσιο του εθνικού μας δικαίου, για τα ζητήματα που γεννώνται θα μπορούσαν, ως προς τα δικαιώματα των πολιτών - διαδίκων, να τύχουν επικλήσεως ή εφαρμογής και πάλι πληθώρα διατάξεων και νομοθετημάτων, όπως: Ο «Κώδικας της Νυρεμβέργης», οι Οικουμενικές Διακηρύξεις της UNESCO (α) για το Ανθρώπινο Γονίδιο και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (1997) και (β) για τα Γενετικά Δεδομένα, οι Οδηγίες 2001/20/ΕΚ «Για την εφαρμογή ορθής κλινικής πρακτικής κατά τις κλινικές μελέτες φαρμάκων προοριζομένων για τον άνθρωπο», 98/81/ΕΚ «Καθορισμός μέτρων και όρων για την περιορισμένη χρήση γενετικώς τροποποιημένων μικροοργανισμών», οι διεθνείς Συμβάσεις του Onieo (νόμος 2619/1998 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας του ατόμου σε σχέση με τις εφαρμογές της βιολογίας και της ιατρικής: Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Βιοϊατρική» ΦΕΚ Α' 132/19/6/98) και του ΟΗΕ για τη βιοποικιλότητα [Ρίο, 1992], οι διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 5, 9Α, 21 παρ. 3 και 24 του Συντάγματος, οι Νόμοι 2472/1997 («Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» ΦΕΚ Α' 50 10.4.1997), 3089/2002 («Ιατρική υποβοήθηση στην ανθρώπινη αναπαραγωγή» ΦΕΚ Α 327/23-12-2002), 3305/2005 («Εφαρμογή της Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής» ΦΕΚ Α 17 27.1.2005), 2015/1992 («Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των σπονδυλωτών ζώων που χρησιμοποιούνται για πειραματικούς ή άλλους επιστημονικούς σκοπούς» Α 30 21.2/27.2.92), 3418/2005 («Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας» ΦΕΚ Α' 287/28-11-2005), 3937/2011 - ΦΕΚ Α 60 / 31.03.2011 «Διατήρηση της

IV. Συμπεράσματα

Αναφορικά με το ζήτημα των γενετικών εξετάσεων και παρεμβάσεων, στο οποίο αφορούσε η υπόθεση Association for Molecular Pathology v. Myriad Genetics, θα πρέπει συνοπτικά να σημειωθεί, ότι, σύμφωνα με το ισχύον εθνικό νομικό πλαίσιο, οι γενετικές εξετάσεις είναι δυνατό να γίνονται μόνο για λόγους υγείας ή έρευνας και με τη συναίνεση του ενδιαφερόμενου προσώπου, αφού προηγηθεί κατάλληλη ενημέρωσή του (γενετική συμβουλευτική). Αντίστοιχα, σε ό, τι αφορά την νομική μεταχείριση των γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ) και τροφίμων (το ζήτημα της δεύτερης υπόθεσης), ως βασικές πηγές κανόνων θεωρούνται (α) ο Κανονισμός 1829/2003 για τα γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και τις ζωοτροφές¹³ και (β) ο Κανονισμός 1830/2003 για την ιχνηλασιμότητα και τη σήμανση των ΓΤΟ και την ιχνηλασιμότητα των τροφίμων και των ζωοτροφών που προέρχονται από ή περιέχουν ΓΤΟ.¹⁴ Με τον πρώτο Κανονισμό, θεσπίζεται μία κοινοτική διαδικασία αξιολόγησης ασφαλείας,¹⁵ η οποία προηγείται της διάθεσης στην αγορά της Κοινότητας προϊόντων από γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς. Ως προς τον δεύτερο Κανονισμό, η ιχνηλασιμότητα και η επισήμανση των εγκεκριμένων γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών αποσκοπούν στην παροχή κατάλληλων πληροφοριών προς το καταναλωτικό κοινό, στη διευκόλυνση της απόσυρσης προϊόντων, όταν διαπιστώνονται απρόβλεπτες αρνητικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία, την υγεία των ζώων ή στο περιβάλλον, και στη διευκόλυνση της εφαρμογής μέτρων διαχείρισης κινδύνων, σύμφωνα με την αρχή της προφύλαξης.

βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις», το Προεδρικό Διάταγμα 26/2008 («Εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας προς την οδηγία 2004/23/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31.3.2004 για τη θέσπιση προτύπων, ποιότητας και ασφάλειας για τη δωρεά, την προμήθεια, τον έλεγχο, την επεξεργασία, τη συντήρηση, την αποθήκευση και τη Διανομή ανθρώπινων ιστών και κυττάρων (EEL102/7.4.2004) και τις συναφείς προς αυτήν οδηγίες 2006/17/EK (EEL 38/9.2.2006) και 2006/86/EK (EEL 294/25.10.2006)» ΦΕΚ Α 51/24.3.2008).

¹³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1829/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, για τα γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές.

¹⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1830/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με την ιχνηλασιμότητα και την επισήμανση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών και την ιχνηλασιμότητα τροφίμων και ζωοτροφών που παράγονται από γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς, και για την τροποποίηση της οδηγίας 2001/18/EK.

¹⁵ Πρβλ. και τη διαδικασία έγκρισης, που προβλέπεται στις οδηγίες 90/220/ΕΟΚ και 2001/18/EK.

Όπως έχει παρατηρηθεί επιγραμματικά, η τεχνολογία φέρνει ως εκ της φύσεώς της ένα στοιχείο δεσποτισμού στην κοινωνική ζωή.¹⁶ Η αλματώδης πρόοδος των επιστημών της γενετικής μηχανικής και της βιοτεχνολογίας στην προσπάθεια «αποκωδικοποίησης» του γενετικού υλικού, αλλά και στην παρέμβαση επί αυτού, εντείνει τον υπάρχοντα προβληματισμό, σχετικά με τους κινδύνους που ελλοχεύουν, την επάρκεια των επιστημονικών ερευνών και ελέγχων από «ανεξάρτητους» φορείς, καθώς και την επάρκεια των ελεγκτικών μέτρων και του ισχύοντος νομικού πλαισίου γενικότερα. Δεν χωρεί αμφιβολία, ότι όσο οι φορείς που ασχολούνται με την έρευνα, τις παρεμβάσεις και την ανάπτυξη εφαρμογών επί του γενετικού υλικού επιδιώκουν την επίτευξη αποτελεσμάτων, ενδεχομένως αμελώντας την παράλληλη έρευνα για τη διαπίστωση κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία, το περιβάλλον ή την κοινωνία, ο νομοθέτης υπέχει την υποχρέωση να θεσπίσει τους κατάλληλους περιορισμούς, η δε διαρκής διαδικασία προσαρμογής του νομικού πλαισίου προς τις σχετικές επιστημονικές εξελίξεις θα πρέπει να βασίζεται στην αρχή, ότι το ανθρώπινο γονιδίωμα δεν προσφέρεται για οικονομικά οφέλη.¹⁷ Με δεδομένη όμως την αδυναμία του νομοθέτη να προλάβει τις επιστημονικές εξελίξεις, και υπό συνθήκες επιστημονικής αβεβαιότητας, ύστατο μέσο διασφάλισης των δικαιωμάτων των ατόμων είναι η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης από τα δικαστήρια, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της.

¹⁶ Huber, Hans *Das Recht im technischen Zeitalter: Rektoratsrede*. Paul Haupt, Bern 1960

¹⁷ Οικουμενική Διακήρυξη της UNESCO για το Ανθρώπινο Γονιδίωμα και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, άρθρο 4, και Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Βιοϊατρική, άρθρο 21.

Η δυνατότητα πρόωρης διάλυσης της Βουλής υπό το πρίσμα του Fixed-term Parliaments Act του 2011: η αυτοδιάλυση ως αντίβαρο στον πρωθυπουργοκεντρισμό.

Απόστολος Βλαχογιάννης, Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris II Panthéon-Assas, Επιστημονικός Συνεργάτης Ιδρύματος Μαραγκοπούλου

Η τρέχουσα κρίση, πέρα από τις προφανείς επιπτώσεις της στην οικονομική ζωή του τόπου, επέφερε και ορισμένες σημαντικότερες μεταβολές σε πολιτικό/θεσμικό επίπεδο. Ειδικότερα, η κατάρρευση του παλαιού συστήματος του δικομματισμού και η τρέχουσα πολιτική ρευστότητα συνετέλεσαν στο να έρθει εκ νέου και με μεγαλύτερη ένταση στην επιφάνεια το ζήτημα των εξουσιών που διαθέτει ο Πρωθυπουργός. Γιατί όσο ο Πρωθυπουργός ήταν ο απόλυτος κυρίαρχος ενός κόμματος που διέθετε μια άνετη κυβερνητική πλειοψηφία, η ύπαρξη αυτών των εξουσιών αντιμετωπιζόταν ως αναγκαία συνθήκη του ελληνικού (πλειοψηφικού τύπου) κοινοβουλευτισμού. Πλέον όμως, δεν μπορεί να γίνει εξίσου εύκολα αποδεκτό το γεγονός ότι ο Πρωθυπουργός απολαύει προνομίων, όπως η δυνατότητα διάλυσης του κοινοβουλίου κατόπιν ουσιαστικά ανέλεγκτης μονομερούς απόφασης, τα οποία δε συμβαδίζουν στο ελάχιστο με τα υπάρχοντα πολιτικά δεδομένα, όπως δηλαδή η μείωση των εκλογικών ποσοστών των παραδοσιακά «μεγάλων» κομμάτων, οι συμμαχικές κυβερνήσεις και η περιρρέουσα πολιτική αστάθεια και ρευστότητα. Υπό αυτές τις συνθήκες, η κρίση θα πρέπει να γίνει οπωσδήποτε αφορμή για μια θεσμική μεταβολή που θα έχει συγκεκριμένη πολιτικο-συνταγματική στόχευση: τη δημιουργία αντίβαρων στις εξουσίες του Πρωθυπουργού και πιο συγκεκριμένα στην εξουσία του να διαλύει το Κοινοβούλιο.

Αρχικά, θα προσπαθήσω να περιγράψω συνοπτικά τους λόγους οι οποίοι οδήγησαν στην ψήφιση του Fixed-term Parliaments Act στη Μεγάλη Βρετανία και να αναλύσω τι προβλέπει και πού αποσκοπεί ο νόμος αυτός. Στη συνέχεια, θα επιχειρηματολογήσω υπέρ της υιοθέτησης ενός αντίστοιχου μέτρου στην Ελλάδα βασιζόμενος στην άποψη ότι οι δύο χώρες αντιμετωπίζουν συμμετρικά προβλήματα ως προς το ζήτημα αυτό. Τέλος, θα εξηγήσω ποια είναι τα προτερήματα ενός τέτοιου μέτρου και γιατί η προτεινόμενη λύση είναι προτιμότερη από την υιοθέτηση του λεγόμενου σουηδικού μοντέλου.

Ο Fixed-term Parliaments Act είναι ένας νόμος που τέθηκε σε ισχύ στις 15 Σεπτεμβρίου του 2011. Περιλαμβάνει (γραπτούς) κανόνες που ρυθμίζουν την πρόωρη διάλυση της Βουλής καθιερώνοντας ως αρχή την πενταετή θητεία του Κοινοβουλίου και ορίζοντας συγκεκριμένη ημέρα διεξαγωγής των εθνικών εκλογών¹. Η πιο ενδιαφέρουσα διάταξη του νόμου είναι αυτή

¹ Section 1, subsection 3: “The polling day for each subsequent parliamentary general election is to be the first Thursday in May in the fifth calendar year following that in which the polling day for the previous parliamentary general election fell”.

της ενότητας 2, υποενότητα 1 (b), σύμφωνα με την οποία απαιτείται η ψήφος τουλάχιστον των δύο τρίτων των βουλευτών, προκειμένου η Βουλή των Κοινοτήτων να (αυτο)διαλυθεί². Το πρότυπο αυτής της διάταξης είναι ο νόμος που διέπει τη λειτουργία του σκωτσέζικου κοινοβουλίου³. Αντίστοιχη διάταξη πάντως προβλέπεται και στα συντάγματα των περισσότερων γερμανικών κρατιδίων⁴.

Η ψήφιση του νόμου είναι αποτέλεσμα πρωτοβουλίας που πήρε η συμμαχική κυβέρνηση Συντηρητικών και Φιλελεύθερων-Δημοκρατών στην Αγγλία αμέσως σχεδόν μετά το σχηματισμό της. Εκφράζει την ξεκάθαρη πρόθεση του νομοθέτη να περιορίσει την εξουσία του Πρωθυπουργού ως προς τη δυνατότητα διάλυσης της Βουλής κατά τρόπο μάλιστα που να ενισχύει το ρόλο του Κοινοβουλίου και της αντιπολίτευσης ειδικότερα. Το πιο σημαντικό είναι ότι το φαινόμενο της καταχρηστικής διάλυσης της Βουλής αντιμετωπίζεται ως μερικότερη εκδήλωση ή σύμπτωμα ενός ευρύτερου φαινομένου: της ενίσχυσης των εξουσιών του Πρωθυπουργού σε βαθμό που αυτές καθίστανται σχεδόν ανέλεγκτες, μια τάση που ενισχύεται συνεχώς κατά τη διάρκεια του 20ού αιώνα και κορυφώνεται τη δεκαετία του '80 με την Μάργκαρετ Θάτσερ⁵.

Γίνεται πλέον γενικά δεκτό από τη θεωρία ότι η διάλυση της Βουλής των Κοινοτήτων αποτελεί τυπικά μια βασιλική προνομία, αλλά στην ουσία εξαρτάται κατ'απόλυτο τρόπο από τη βούληση του Πρωθυπουργού, ο οποίος λαμβάνει συνήθως την απόφαση στηριζόμενος αποκλειστικά στη γνώμη των στενών του συμβούλων⁶. Οι συγκεκριμένοι λόγοι που συνηγορούσαν εδώ και καιρό στον περιορισμό αυτής της εξουσίας ήταν κατά κύριο λόγο η εξάλειψη του αθέμιτου πλεονεκτήματος το οποίο αποκτά η κυβέρνηση απέναντι στην αντιπολίτευση λόγω της ημερομηνίας διεξαγωγής των εκλογών, όπως επίσης και η αποφυγή των ισχυρότατων

² “2 Early parliamentary general elections

(1) An early parliamentary general election is to take place if—

(a) the House of Commons passes a motion in the form set out in subsection (2), and

(b) if the motion is passed on a division, the number of members who vote in favour of the motion is a number equal to or greater than two thirds of the number of seats in the House (including vacant seats).

(2) The form of motion for the purposes of subsection (1)(a) is—

“That there shall be an early parliamentary general election.”

³ R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, The Constitution Unit, University College London, August 2010, σ. 27, διαθέσιμο στο http://www.ucl.ac.uk/public-policy/UCL_expertise/Constitution_Unit/150.pdf [November 5th, 2013].

⁴ A. Le Divellec, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n° 7, 2012, σ. 5.

⁵ Για μια συνοπτική παρουσίαση της σχετικής συζήτησης βλ. M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester-New York, Manchester University Press, 1993, σ. 8-15.

⁶ Για τις ιστορικές καταβολές αυτής της εξουσίας, η οποία πλέον λογίζεται ως συνθήκη του πολιτεύματος βλ. G. Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984, σ. 45-47 καθώς και I. Jennings, *Cabinet Government*, 3rd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1959, σ. 417-418.

πίεσεων που μπορεί να ασκήσει η κυβέρνηση στο σύνολο των βουλευτών που τη στηρίζουν χάρη στη διαρκή απειλή προσφυγής σε πρόωρες εκλογές⁷.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ομολογούμενος σκοπός της υιοθέτησης της διάταξης που προβλέπει αυτοδιάλυση της Βουλής των Κοινοτήτων με πλειοψηφία των 2/3 των μελών της, είναι η κατάργηση της δυνατότητας που έχει ο Πρωθυπουργός να καθορίζει με αυθαίρετο και πολιτικά συμφέροντα για την κυβέρνησή του τρόπο την ημερομηνία των εκλογών. Όπως χαρακτηριστικά δήλωσε ενώπιον του Κοινοβουλίου ο Νικ Κλεγκ, Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και Πρόεδρος των Φιλελεύθερων-Δημοκρατών, «απλά δεν είναι σωστό οι εθνικές εκλογές να προκηρύσσονται σύμφωνα με την αυθαίρετη βούληση (καπρίτσιο) του Πρωθυπουργού, συνεπώς αυτός ο Πρωθυπουργός θα είναι ο πρώτος που θα παραιτηθεί αυτού του δικαιώματος»⁸.

Όσον αφορά στην Ελλάδα, η πρακτική της διάλυσης της Βουλής από το 1975 έως σήμερα καταδεικνύει τη «λειτουργική παραμόρφωση»⁹ που έχει υποστεί ο θεσμός από την αρχική μάλιστα περίοδο εφαρμογής του· σε σημείο μάλιστα που η εξαίρεση (πρόωρη διάλυση) να έχει γίνει πλέον αναμφίβολα ο κανόνας. Ειδικά την τελευταία δεκαετία, έχουμε γίνει μάρτυρες διαδοχικών πρόωρων διαλύσεων με την (προσχηματική) επίκληση του άρθρου 41 παράγραφος 2 του Συντάγματος¹⁰, που έχουν οδηγήσει σε αλλεπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις. Η αντιμετώπιση «εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας» δε συνιστά συνήθως παρά μόνο μια πρόφαση για την εξυπηρέτηση του στενού πολιτικού, δηλαδή κομματικού, συμφέροντος.

Συνέπεια αυτού είναι το κυβερνών κόμμα να διαθέτει πάντα ένα στρατηγικό πλεονέκτημα έναντι των αντιπάλων του. Επίσης, η διάλυση, ή ακόμα και η απειλή διάλυσης, είναι ένα ανεκτίμητο όπλο στα χέρια της Κυβέρνησης, που συμβάλλει αποφασιστικά στην εμπέδωση της κομματικής πειθαρχίας και την ενίσχυση του ρόλου του Πρωθυπουργού, καθώς οι βουλευτές βλέπουν να κρέμεται διαρκώς πάνω τους η δαμόκλειος σπάθη των εκλογών. Κατ'αυτόν τον τρόπο, ο Πρωθυπουργός κατορθώνει να ασκεί ασφυκτικό έλεγχο πάνω στην κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματός του αλλά ενδεχομένως και στους κυβερνητικούς του εταίρους, σε περίπτωση που το κόμμα του δε διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του σώματος.

Με βάση τα παραπάνω, η (κατα)χρησιμότητα της εξουσίας διάλυσης της Βουλής δεν είναι μόνο σύμπτωμα του πρωθυπουργοκεντρισμού, με τη μορφή που έχει επικρατήσει στην Ελλάδα ιδίως μετά την αναθεώρηση του 1986¹¹, αλλά και μία από τις βασικές αιτίες του. Χρειάζεται επομένως

⁷ A. Bradley-K. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Harlow-London-New York..., 2007, σ. 188.

⁸ Τη φράση αυτή προθέτει η D. Reignier στο άρθρο της, « *Le Fixed-term Parliaments Act de 2011: La révolution à l'anglaise* », *RDFC*, n° 91, 2012-2013, σ. 619.

⁹ Α. Δημητρόπουλος, *Η διάλυση της Βουλής*, Αθήνα-Κομοτηνή, Σάκκουλας, 1992, σ. 236-237.

¹⁰ «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαλύει τη Βουλή με πρόταση της Κυβέρνησης που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας. Αποκλείεται η διάλυση της νέας Βουλής για το ίδιο θέμα.»

¹¹ Για μια συνοπτική παρουσίαση της πρωθυπουργοκεντρικής θέσης και των επιπτώσεών της στο πολιτικό σύστημα, βλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία: 1800-2010*, 2^η εκδ., Πόλις, συλλ. Historia, Αθήνα, 2011 σσ. 529 και επ. (ιδίως σ. 536-537).

αναθεώρηση της διάταξης του άρθρου 41 παρ. 2, ώστε να εισαχθεί ο θεσμός της αυτοδιάλυσης (κατόπιν ενδεχομένως πρότασης του Πρωθυπουργού). Αποψη μου είναι ότι ο νόμος που ψηφίσθηκε στην Αγγλία κινείται στη σωστή κατεύθυνση και φαίνεται να αντιμετωπίζει δραστικά το πρόβλημα της καταχρηστικής διάλυσης του Κοινοβουλίου από τον Πρωθυπουργό.

Κατά πρώτο λόγο, η εισαγωγή μιας διάταξης που προβλέπει τη διάλυση της Βουλής κατόπιν απόφασης που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία των μελών της μπορεί να λειτουργήσει ως ένα σοβαρό πολιτικό αντικίνητρο για την καταχρηστική προσφυγή στις κάλπες¹². Ισχύει ότι εφόσον πρόκειται για μονοκομματική κυβέρνηση που διαθέτει μια άνετη πλειοψηφία στη Βουλή, είναι σε κάθε περίπτωση δυνατή η παραίτηση του Υπουργικού Συμβουλίου και η διάλυση της Βουλής σύμφωνα με το άρθρο 38 παρ. 1¹³. Ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση ωστόσο, υπάρχει μια καθοριστική διαφορά: ο διορισμός υπηρεσιακής κυβέρνησης από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Με αυτόν τον τρόπο δηλαδή, το πλεονέκτημα της αιφνιδιαστικής προκήρυξης εκλογών εξισορροπείται από την υποχρέωση παραίτησης της κυβέρνησης και τη διεξαγωγή των εκλογών από υπηρεσιακή, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για το κύρος και την εικόνα του απερχόμενου Πρωθυπουργού.

Κατά δεύτερο λόγο, η αποτελεσματικότητα της διάταξης περί αυτοδιάλυσης με αυξημένη πλειοψηφία γίνεται αντιληπτή στην πλήρη της διάσταση μόνο στις περιπτώσεις όπου ο οργανικός δεσμός μεταξύ της κυβέρνησης και της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας έχει διαρραγεί είτε μετά από κομματική «ανταρσία» είτε λόγω της ύπαρξης πολυκομματικής κυβέρνησης. Όταν λοιπόν η κυβέρνηση δεν στηρίζεται από ένα κόμμα το οποίο διαθέτει άνετη πλειοψηφία στη Βουλή, το Σύνταγμά μας παρέχει στον Πρωθυπουργό μια ανεκτίμητη εξουσία απόλυτου ελέγχου της τύχης της Βουλής. Μπορεί δηλαδή οδηγώντας τη χώρα σε εκλογές να προλάβει είτε την εκδήλωση ανταρσίας στο κόμμα του είτε την ανατροπή του από τους κυβερνητικούς του εταίρους ή μπορεί έστω να χειραγωγήσει όλους αυτούς απειλώντας με την προσφυγή στις κάλπες.

Έχει υποστηριχθεί –ορθά κατά τη γνώμη μου- ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να αρνηθεί την έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος, εφόσον διαπιστώνει ότι έχει χαθεί η δεδηλωμένη¹⁴. Ακόμα όμως και αν δεχτούμε ότι θα δεχθεί να αναμειχθεί σε ένα τόσο ευαίσθητο πολιτικά ζήτημα –κάτι που ουδόλως προκύπτει από τη μέχρι τώρα πορεία και λειτουργία του θεσμού- στην πράξη ο Πρωθυπουργός διαθέτει πάντα τον απαραίτητο χρόνο για να δράσει πριν αποσυρθεί επίσημα και δημόσια η υποστήριξη των βουλευτών του κόμματός του ή των εταίρων του. Συνέπεια όλων αυτών είναι να καθίσταται από τη μία εν τοις πράγμασι αδύνατη η προσφυγή στη διαδικασία των διερευνητικών εντολών (άρθρο 38 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρθρο

¹² Α. Δημητρόπουλος, *Η διάλυση της Βουλής*, *op. cit.*, σ. 286.

¹³ «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαλλάσσει από τα καθήκοντά της την Κυβέρνηση, αν αυτή παραιτηθεί, καθώς και αν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της κατά το άρθρο 84. Στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 37. Αν ο Πρωθυπουργός της παραιτούμενης Κυβέρνησης είναι αρχηγός ή εκπρόσωπος κόμματος που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών, εφαρμόζεται αναλόγως η διάταξη του άρθρου 37 παράγραφος 3 εδάφιο γ'.»

¹⁴ Υπέρ αυτής της άποψης βλ. Α. Δημητρόπουλο, *Η διάλυση της Βουλής*, *op. cit.*, σ. 281 και Ευ. Βενιζέλο, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986: το αναθεωρητικό διάβημα 1985/6, ο διορισμός της Κυβέρνησης και η διάλυση της Βουλής*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 1987, σ. 144-145.

37 παρ. 3 εδ. γ'), που θα μπορούσε να οδηγήσει ενδεχομένως στο σχηματισμό μιας άλλης κυβέρνησης, και από την άλλη να ισχυροποιείται σε μεγάλο βαθμό ο ρόλος του υπάρχοντος Πρωθυπουργού.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να ξεκαθαρίσουμε ότι στόχος της υπό εξέταση διάταξης δεν είναι άμεσα ούτε ο περιορισμός των εκλογικών αναμετρήσεων ούτε η διασφάλιση της πολιτικής σταθερότητας, αλλά κατά κύριο λόγο ο περιορισμός των εξουσιών του Πρωθυπουργού και κατά δεύτερο λόγο της καταχρηστικής διάλυσης της βουλής. Με άλλα λόγια, και παρότι έχουμε λόγους να πιστεύουμε το αντίθετο, είναι πιθανό ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας διάταξης δε θα περιορίσει το φαινόμενο της συχνής πρόωρης διάλυσης της Βουλής. Κάτι τέτοιο φαίνεται να εξαρτάται περισσότερο από την ωριμότητα των κομμάτων και τις γενικότερες συνθήκες που επικρατούν¹⁵ παρά επιβάλλεται χάρη σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Αυτός είναι εξάλλου και ο λόγος για τον οποίο κρίνω ότι η υιοθέτηση του λεγόμενου σουηδικού μοντέλου στην Ελλάδα, σύμφωνα με το οποίο η κυβέρνηση μπορεί ελεύθερα να προκηρύξει πρόωρες εκλογές αλλά η νέα εκλεγείσα βουλή δεν υπηρετεί παρά μόνο μέχρι τη λήξη του υπολοίπου της θητείας (η οποία διαρκεί τέσσερα χρόνια¹⁶), δεν είναι καθόλου σίγουρο ότι θα παράξει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Επειδή δηλαδή δεν πλήττει το κακό στη ρίζα του –υπέρμετρη εξουσία του Πρωθυπουργού–, δεν μπορούμε να αποκλείσουμε την πιθανότητα να υπάρξει μια γενικευμένη προσφυγή σε πρόωρες εκλογές, όταν η κυβέρνηση κρίνει ότι τη συμφέρει να χάσει και να «χαρίσει» στην αντιπολίτευση μια λειψή θητεία.

Αυτό που περιορίζεται αναμφίβολα με την προτεινόμενη διάταξη είναι η εξουσία του Πρωθυπουργού να λαμβάνει μόνος του και χωρίς οποιουδήποτε είδους συναίνεση μία τόσο σημαντική απόφαση. Παράλληλα, με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται και αναβαθμίζεται ο ρόλος της νομοθετικής εξουσίας απέναντι στην εκτελεστική καθώς και της αντιπολίτευσης ειδικότερα απέναντι στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία¹⁷. Αν αντίθετα στόχος μας είναι η με κάθε τρόπο εξασφάλιση της τετραετίας, σκόπιμο θα ήταν τότε να καταργήσουμε κάθε δυνατότητα πρόωρης διάλυσης, όπως στη Νορβηγία, ή ακόμα καλύτερα, να εγκαταλείψουμε το κοινοβουλευτικό μας πολιτεύμα για χάρη του προεδρικού συστήματος. Επειδή εντούτοις δεν τάσσομαι υπέρ καμίας από τις δύο απόψεις, θεωρώ ότι οι ρεαλιστικός στόχος που πρέπει να θέσουμε είναι η προστασία των δικαιωμάτων της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας από την πλειοψηφία χάρη στον περιορισμό της δυνατότητας που έχει η κυβέρνηση να καθορίζει κατά βούληση την ημερομηνία των εκλογών και να διευκολύνει έτσι την παραμονή της στην εξουσία.

¹⁵ P. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, préface d'André Mathiot, Paris, Économica, 1983, σ. 402.

¹⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κεφαλαίου 3 του Instrument of Government, το οποίο διαθέτει συνταγματική ισχύ, στη Σουηδία «οι τακτικές εκλογές [για την ανάδειξη] του *Riksdag* διεξάγονται κάθε τέσσερα χρόνια». Το άρθρο 11 του ίδιου Κεφαλαίου παρέχει τη δυνατότητα προκήρυξης πρόωρων εκλογών, κατόπιν απόφασης της Κυβέρνησης, οι οποίες όμως δεν ανανεώνουν τη θητεία του Κοινοβουλίου και δε μεταθέτουν επομένως τη χρονική στιγμή διεξαγωγής των τακτικών εκλογών.

¹⁷ Παρόμοια άποψη πολύ πριν την ψήφιση του νόμου είχε εκφράσει ο B. Markesinis στο έργο του *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament: a comparative study with special reference to the United Kingdom and Greek experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, σ. 121.

Για να επιτευχθούν όλα αυτά, χρειάζεται απαραίτητα η υιοθέτηση, ενόψει μιας επικείμενης αναθεώρησης, μιας διάταξης ανάλογης με αυτή που υιοθέτησε το βρετανικό Κοινοβούλιο ή έστω μια άτυπη συμφωνία μεταξύ των κομμάτων που θα προέβλεπε προ ημερησίας διάταξης συζήτηση στη Βουλή πριν ληφθεί η πολιτική απόφαση¹⁸. Αυτό θα ήταν το πρώτο βήμα για μια καινούρια οριοθέτηση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών που δε θα έδινε έμφαση πλέον στο κλασικό και εν πολλοίς ξεπερασμένο σχήμα εκτελεστική-νομοθετική εξουσία, αλλά θα έπαιρνε υπόψη την καθοριστική στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα διάκριση μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Αδιαμφισβήτητος οδηγός σε αυτήν την προσπάθεια θα πρέπει να είναι το βρετανικό σύστημα το οποίο έχει αποτελέσει όχι μόνο το λίκνο αλλά και την αιχμή του δόρατος του κοινοβουλευτισμού.

¹⁸ Αυτή την τελευταία πρόταση διατυπώνει και ο Ευ. Βενιζέλος στο έργο του *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986: το αναθεωρητικό διάβημα 1985/6, ο διορισμός της Κυβέρνησης και η διάλυση της Βουλής*, *op. cit.*, σ. 153.

ΟΡΟΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ - Προέλευση, Εξέλιξη και Κωδικοποίηση στον Κανονισμό 472/2013

Μιχάλης Ιωαννίδης, ΔΝ, LLM (Cambridge), Senior Research Fellow στο Ινστιτούτο Max Planck Συγκριτικού Δημοσίου και Διεθνούς Δικαίου, Χαϊδελβέργη, Αν Μέλος ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων

1. Κρίση και θεσμοί

Κρίση και ενωσιακοί θεσμοί συνδέονται με δύο τρόπους.¹ Αφενός, η οικονομική κρίση που έφθασε στην Ευρώπη το 2008 προκάλεσε την κρίση βασικών θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), όπως η υποκατάσταση της «κοινοτικής μεθόδου» λήψης αποφάσεων από διακυβερνητικές συνεννοήσεις.² Αφετέρου, οδήγησε στη δημιουργία μιας σειράς νέων θεσμών, τους θεσμούς της κρίσης.

Ο αριθμός των νέων αυτών θεσμών είναι εντυπωσιακός. Στον τομέα του προληπτικού συντονισμού των εθνικών οικονομικών πολιτικών, το ενωσιακό δίκαιο αναμορφώθηκε εκ βάθρων με μια σειρά κανονισμών, οδηγιών και διακυβερνητικών πράξεων.³ Στον τομέα της παροχής οικονομικής στήριξης δημιουργήθηκαν διαδοχικά ο ΕΜΧΣ,⁴ το ΕΤΧΣ,⁵ ο ΕΜΣ⁶ και ο

¹ Συνολικά, για την επίδραση της κρίσης της ευρωζώνης στο ενωσιακό οικονομικό σύνταγμα, βλ. Kaarlo Tuori και Klaus Tuori, *The Eurozone crisis: a constitutional analysis* (Cambridge University Press 2014); Peter Hilpold, 'Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise' σε Peter Hilpold και Walter Steinmair (επιμ.), *Neue europäische Finanzarchitektur: Die Reform der WWU* (Springer 2014).

² Sven Hölscheidt, 'Intergouvernementale Zusammenarbeit in der Krise - Garant oder Gefahr für die Einheit der Union - aus der Sicht des Bundestages' σε Armin Hatje (επιμ.), *Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise* Europarecht Beiheft 2 (2013) 61, σ. 67-68.

³ Hilpold, υπ. 1, σ. 33 επ. Για τις μεταβολές που επέφερε το λεγόμενο *Six Pack* μεταρρυθμίσεων, βλ. Carlino Antpöhler, 'Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung: Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit' (2012) 72 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 353.

⁴ Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (European Financial Stability Facility – EFSF), βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 407/2010 του Συμβουλίου της 11ης Μαΐου 2010 για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης (ΕΕ L 118, 12.5.2010, σ. 1).

⁵ Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM), βλ. Σύμβαση Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), κυρωθείσας με το άρθρο 48 του ν. 4021/2011 (ΦΕΚ 218/Α/03.10.2011) «Ενισχυμένα μέτρα εποπτείας και εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων – Ρύθμιση θεμάτων χρηματοπιστωτικού χαρακτήρα – Κύρωση της σύμβασης – Πλαίσιο του ευρωπαϊκού ταμείου χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και των τροποποιήσεών της και άλλες διατάξεις».

⁶ Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (European Stability Mechanism – ESM), βλ. Συνθήκη για τη Θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, <http://www.european-council.europa.eu/media/582879/04-tesm2.el12.pdf>.

μηχανισμός ΟΝΣ.⁷ Συνολικά, τόσο στον τομέα του προληπτικού συντονισμού όσο και σε εκείνον της παροχής χρηματοδοτικής στήριξης, οι θεσμοί της κρίσης επέφεραν μια αλλαγή υποδείγματος στην ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση. Αν και δημιουργήθηκαν υπό την πίεση του χρόνου και της οικονομικής ανάγκης, πολλοί από αυτούς ακολούθησαν μια ταχεία πορεία ωρίμανσης, κωδικοποιήθηκαν και ορισμένοι τελικά συνταγματοποιήθηκαν, καταλαμβάνοντας θέση στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.

Ένας από τους σημαντικότερους από τους απότοκους θεσμούς της κρίσης είναι η χρήση των όρων παροχής χρηματοδοτικής στήριξης ως μέσου ενωσιακής διακυβέρνησης. Τα τελευταία πέντε χρόνια, επτά κράτη μέλη της ΕΕ κλήθηκαν να εκπληρώσουν μια σειρά όρων ως προαπαιτούμενο της λήψης διεθνούς και ευρωπαϊκής οικονομικής στήριξης.⁸ Μέσω των όρων αυτών, ενωσιακά και διεθνή όργανα επενέβησαν δραστικά στη ρύθμιση εκτεταμένων πεδίων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, πολλές φορές με εξαιρετική λεπτομέρεια.

Η χρήση των όρων οικονομικής στήριξης ως μέσο διακυβέρνησης από διεθνείς οργανισμούς έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης μελέτης τόσο από την πλευρά της νομικής όσο και της πολιτικής επιστήμης. Στα αγγλικά, ο θεσμός αυτός αποδίδεται ως *conditionality*, ενώ στην πλούσια σχετική ελληνική βιβλιογραφία χρησιμοποιήθηκε για την περιγραφή του κυρίως ο όρος «μνημόνιο».⁹ Ο όρος αυτός, προερχόμενος από το βασικό κείμενο στο οποίο βρίσκονται διατυπωμένοι οι όροι στήριξης (*memorandum of understanding*, μνημόνιο συνεννόησης), είναι

⁷ Πρόκειται για τον μηχανισμό Οριστικών Νομισματικών Συναλλαγών (*Outright Monetary Transactions – OMT*) της ΕΚΤ, οι όροι διενέργειας του οποίου αποφασίστηκαν στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ της 6ης Σεπτεμβρίου 2013 <<http://www.ecb.europa.eu/pub/mb/editorials/2012/html/mb120913.el.html>>. Ο ΟΝΣ δεν έχει χρησιμοποιηθεί έως σήμερα.

⁸ Κατά χρονολογική σειρά: Ουγγαρία, Λετονία, Ρουμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Κύπρος. Η Ισπανία υπήχθη σε ένα πιο περιορισμένο καθεστώς εποπτείας, προσαρμοσμένο στον χρηματοπιστωτικό της τομέα.

⁹ Παναγιώτης Γκλαβίνης, *Το Μνημόνιο της Ελλάδος, στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή, και την εθνική έννομη τάξη* (Σάκκουλας 2010), Απόστολος Γέροντας, 'Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία' (2010) ΕφημΔΔ 705, Γιώργος Κατρούγκαλος, 'Memoranda sunt servanda? Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ' (2010) ΕφημΔΔ 156, Αντώνης Μπρεδήμας, 'Μνημόνιο, stand-by agreement (ΔΝΤ) και συμφωνία δανεισμού με τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και η σύναψή τους υπό το πρίσμα του διεθνούς και συνταγματικού δικαίου' (2010) ΤοΣ 701, Ελευθέριος Δικαίος, 'Το ζήτημα της νομικής φύσης του «Μνημονίου» και οι συνέπειές του' (2011) ΕφημΔΔ 21, Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, 'Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου' (2011) <<http://www.constitutionalism.gr/>>, Αντώνης Μανιτάκης, 'Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής' (2011) <<http://www.constitutionalism.gr/>>, Ακρίτας Καϊδατζής, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο» (2012) ΤοΣ 259, Ελευθέριος Δικαίος, *Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική στην εποχή των Μνημονίων* (Σάκκουλας 2012), Προκόπης Παυλόπουλος, *Το Δημόσιο Δίκαιο στον Αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης: Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας»* (Λιβάνης 2013).

ωστόσο τόσο ευρύς όσο και στενός για να περιγράψει τον θεσμό στον αναφέρεται η παρούσα μελέτη. Είναι ευρύς, γιατί τα μνημόνια δεν περιλαμβάνουν μόνο ρήτρες με κανονιστικό περιεχόμενο, αλλά επίσης εμπειρικά στοιχεία, οικονομικές παραδοχές και προβλέψεις. Είναι επίσης στενός, γιατί οι όροι στήριξης δεν είναι διατυπωμένοι αποκλειστικά σε μνημόνια συνεννόησης, αλλά οι σημαντικότεροι από αυτούς περιλαμβάνονται και σε Αποφάσεις του Συμβουλίου (ECOFIN).¹⁰

Η συνέχεια της μελέτης έχει δυο μέρη. Το πρώτο, περιγράφει την εξέλιξη των όρων χρηματοδοτικής στήριξης¹¹ από έναν μάλλον δευτερεύοντα θεσμό του ενωσιακού δικαίου σε βασικό στοιχείο του νέου ευρωπαϊκού οικονομικού συντάγματος. Η περιγραφή αυτή συστηματικοποιείται σε τέσσερα στάδια: την προέλευση, δοκιμή, συνταγματοποίηση και κωδικοποίηση του νέου θεσμού. Ιδιαίτερης ανάπτυξης τυγχάνουν οι νέοι κανόνες που θέσπισε ο Κανονισμός 472/2013 για την εποπτεία κρατών μελών που λαμβάνουν ή έλαβαν κατά το παρελθόν χρηματοδοτική στήριξη.¹² Το δεύτερο μέρος της μελέτης εξετάζει κριτικά τον θεσμό των όρων στήριξης από την οπτική της δημοκρατικής του νομιμοποίησης και της διαφάνειας. Παρά τις αλλαγές που επιφέρει ο Κανονισμός 472/2013, ιδιαίτερα στο πεδίο του κοινοβουλευτικού ελέγχου των όρων στήριξης, σοβαρά ερωτήματα παραμένουν ως προς την συμβατότητα του νέου θεσμού με θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της ΕΕ.

Όροι χρηματοδοτικής στήριξης: εξέλιξη και κωδικοποίηση

Προέλευση

1.1.1. Η δανειοδοτική πρακτική του ΔΝΤ

Κατά κανόνα, οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ ή Ταμείο), διαθέτουν οικονομικούς πόρους στα μέλη τους υπό τον

¹⁰ Βλ. αναλυτικά στη συνέχεια υπό 0.

¹¹ Ο όρος *στήριξη* περιλαμβάνει εδώ τις διαφορετικές μορφές χρηματοδοτικής συνδρομής που είναι διαθέσιμες από τους αντίστοιχους μηχανισμούς, όπως δάνεια, προληπτική χρηματοπιστωτική συνδρομή, χρηματοπιστωτική συνδρομή για την ανακεφαλαιοποίηση χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων ή η παρέμβαση στις πρωτογενείς και δευτερογενείς αγορές, άρθρα 14-18 Συνθήκης ΕΜΣ.

¹² Κανονισμός (ΕΕ) 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα (OJ L 140, 27.05.2013, σ. 1).

όρο της υλοποίησης συγκεκριμένων πολιτικών.¹³ Ορισμένοι από αυτούς τους όρους πρέπει να εκπληρωθούν πριν από έγκριση της χρηματοδότησης και άλλοι πριν από την εκταμίευση των επόμενων δόσεων. Στο διεθνές οικονομικό δίκαιο, η πρακτική αυτή αποδίδεται με τον όρο conditionality.¹⁴

Ο θεσμός αυτός αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της δανειοδοτικής πρακτικής του ΔΝΤ,¹⁵ το οποίο τη δεκαετία του 1980 αύξησε σταδιακά τόσο τον αριθμό όσο και το εύρος των όρων για την χορήγηση χρηματοδοτικής στήριξης.¹⁶ Καθώς η διεθνής αυτή εμπειρία αποτέλεσε το πρότυπο για την διαμόρφωση του αντίστοιχου ενωσιακού θεσμού, είναι σκόπιμη μια σύντομη αναφορά στο περιεχόμενό της.

Στην πρακτική του ΔΝΤ, οι όροι δανεισμού εμφανίζονται πρώτα σε ένα σχέδιο προγράμματος προσαρμογής, που προετοιμάζεται από το προσωπικό του ΔΝΤ και περιέχει κάποιες βασικές μακροοικονομικές παραδοχές καθώς και προτάσεις για τα μέτρα που πρέπει να εγκριθούν πριν από την παροχή στήριξης από το ΔΝΤ («προαπαιτούμενες δράσεις»)¹⁷ Το σχέδιο αυτό αποτελεί στη συνέχεια αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την κυβέρνηση της λήπτριας χώρας, το αποτέλεσμα των οποίων αποτυπώνεται σε ένα μνημόνιο συνεννόησης («μνημόνιο»)¹⁸ Το μνημόνιο αυτό επισυνάπτεται σε μια «επιστολή προθέσεων», η οποία υπογράφεται συνήθως από τον υπουργό οικονομικών και τον πρόεδρο της κεντρικής τράπεζας της λήπτριας χώρας και απευθύνεται προς τον Διευθύνοντα Σύμβουλο του ΔΝΤ.¹⁹ Η επιστολή προθέσεων και το

¹³ Για μια ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη του θεσμού αυτού, βλ. Sarah L. Babb και Bruce G. Carruthers, 'Conditionality: forms, function, and history' (2008) 4 Annual Review of Law and Social Science 13.

¹⁴ Για την εξέλιξη του όρου "conditionality" βλ. J. Gold, Conditionality, IMF Pamphlet Series 31 (1982), 1 et seq. Στα ελληνικά αποδίδεται ορισμένες φορές ως «αιρεσιμότητα».

¹⁵ Βλ. αναλυτικά Jacques J. Polak, *The Changing Nature of IMF Conditionality* (Princeton University 1991), Erik Denters, *Law and Policy of IMF Conditionality* (Kluwer Law International 1996), Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (2^η έκδ., Oxford University Press 2008), Randall W. Stone, 'The scope of IMF Conditionality' (2008) 62 International Organization 589, Axel Dreher, 'IMF conditionality: theory and evidence' (2009) 141 Public Choice 233. Γενικά για το ΔΝΤ, βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου και Χρήστος Β. Γκόρτσος, *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο* (Σάκκουλας 2005), σ. 231 επ.

¹⁶ Graham Bird, 'The IMF: A Bird's eye view of its role and operations' (2007) 21 Journal of Economic Surveys 683, σ. 706. Η μακρά σχετική εμπειρία του οποίου έχει κωδικοποιηθεί στις λεγόμενες «Οδηγίες επί των Όρων Χρηματοδοτικής Στήριξης», Guidelines on Conditionality, Decision No. 12864-(02/102), 25.09.2002, όπως αναθεωρήθηκαν την 31.12.2011.

¹⁷ Michael Mussa και Miguel A. Savastano, 'The IMF approach to economic stabilization' (1999) IMF Working Paper No 99/104, σ. 10 επ.

¹⁸ IMF Guidelines on Conditionality, υπ. 16, παρ. 10.

¹⁹ James Raymond Vreeland, *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending* (Routledge 2007) σ. 32.

συνημμένο σε αυτή μνημόνιο καθορίζουν τους στόχους του προγράμματος προσαρμογής, τις δράσεις που αναμένονται από την κυβέρνηση κατά την περίοδο του προγράμματος, καθώς και τις λεπτομέρειες της εποπτείας του. Το ΔΝΤ δεν υπογράφει την τελική συμφωνία, η οποία δεν θεωρείται νομικά δεσμευτική από το Ταμείο.²⁰ Στην πραγματικότητα, βέβαια, οι σχετικοί όροι είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων και τις περισσότερες φορές διαμορφώνονται υπό την πίεση του ΔΝΤ.²¹ Στη συνέχεια, και αφού υποβληθεί στον Γενικό Διευθυντή του ΔΝΤ, συνήθως χωρίς να ακολουθήσουν αλλαγές, το πρόγραμμα προσαρμογής υποβάλλεται στο Εκτελεστικό Συμβούλιο, το οποίο λαμβάνει την τελική απόφαση για τη χορήγηση της βοήθειας.

Η επόμενη φάση, αυτή της εποπτείας των όρους του προγράμματος, είναι ίσως η πιο σημαντική.²² Η εκταμίευση της χρηματοδότησης του ΔΝΤ εξαρτάται από τα πορίσματα τακτικών περιοδικών αποστολών εποπτείας. Αυτές οι αποστολές έχουν δύο διαστάσεις. Από τη μία πλευρά, διαπιστώνουν κατά πόσον έχουν πληρωθεί οι όροι του προγράμματος και από την άλλη εκτιμούν κατά πόσον το πρόγραμμα θα πρέπει να επικαιροποιηθεί προκειμένου να προσαρμοστεί σε ενδεχόμενες αποτυχίες ή νέες εξελίξεις.

Εάν η αποστολή του ΔΝΤ διαπιστώσει ότι η λήπτρια χώρα πληροί όλους τους αρχικούς όρους, οι εκταμιεύσεις ακολουθούν σύμφωνα με το αρχικό χρονοδιάγραμμα. Ωστόσο, αυτό δεν είναι ο κανόνας. Πιο πιθανή είναι μια από τις ακόλουθες τρεις εκδοχές.²³ Πρώτον, η αποστολή του ΔΝΤ μπορεί να διαπιστώσει μη συμμόρφωση με κάποιον όρο, ο οποίος στη συνέχεια αίρεται ή τροποποιείται κατάλληλα ώστε να συνεχιστούν οι εκταμιεύσεις. Δεύτερον, μπορεί να διαπιστώσει κάποια πιο ουσιαστική απόκλιση, η οποία δεν μπορεί να τροποποιηθεί βραχυπρόθεσμα, με αποτέλεσμα την διακοπή των εκταμιεύσεων του προγράμματος, οι οποίες, όμως, επαναλαμβάνονται μετά από συμφωνία επί ενός αναθεωρημένου προγράμματος. Ή, τρίτον, μπορεί να διαπιστώσει μια δομική απόκλιση, η οποία δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με ένα τροποποιημένο πρόγραμμα, προκαλώντας την αναστολή του πιστωτικού μηχανισμού έως τη λήξη του.

²⁰ Lowenfeld, υπ. 15, σ. 663, Deters, υπ. 15, σ. 87. Η μορφή επιστολής επιλέχθηκε προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε αναφορά σε συμβατική σχέση μεταξύ του ΔΝΤ και της λήπτριας χώρας.

²¹ Ofer Eldar, 'Reform of IMF conditionality: a proposal for self-imposed conditionality' (2005) 8 Journal of International Economic Law 509, σ. 515, Ariel Buira, 'An analysis of IMF conditionality' (2003) G-24 Discussion Paper Series, σ. 4.

²² Mussa και Savastano, υπ. 17, σ. 13 επ.

²³ Mussa και Savastano, υπ. 17, σ. 15.

1.1.2. Ο Μηχανισμός Μεσοπρόθεσμης Οικονομικής Στήριξης της ΕΕ

Η εμπειρία της ΕΕ στη διαμόρφωση και διαχείριση όρων χρηματοδοτικής στήριξης ανάγεται στα κοινοτικά δάνεια της δεκαετίας του 1970 και τις προσπάθειες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ισοζυγίου πληρωμών που προκάλεσε η πετρελαϊκή κρίση εκείνης της περιόδου.²⁴ Στους σχετικούς κανόνες, που εκδόθηκαν βάσει του τότε άρθρου 235 της Συνθήκης ΕΚ, ορίζονταν ότι τα εν λόγω δάνεια εξαρτώνται από την έγκριση μέτρων πολιτικής κατάλληλων για την αποκατάσταση του ισοζυγίου πληρωμών.²⁵ Ήδη ο Κανονισμός 398/75 ανέθετε στην Επιτροπή να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξακριβώσει ότι η οικονομική πολιτική του χρηματοδοτούμενου κράτους ανταποκρίνεται στους όρους που είχε θέσει το Συμβούλιο.²⁶

Παρόμοια είναι και η λειτουργία του Μηχανισμού Μεσοπρόθεσμης Οικονομικής Στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών κρατών μελών που δεν έχουν υιοθετήσει το ευρώ, του κοντινότερου προκατόχου του σημερινού καθεστώτος χρήσης όρων χρηματοδοτικής στήριξης. Σύμφωνα με το άρθρο 143 ΣΛΕΕ, στα κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ μπορεί να χορηγηθεί οικονομική στήριξη υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Οι λεπτομέρειες του μηχανισμού αυτού προβλέπονται στον Κανονισμό 332/2002.²⁷ Η μεσοπρόθεσμη οικονομική στήριξη παρέχεται υπό την προϋπόθεση εκπλήρωσης συγκεκριμένων όρων οικονομικής πολιτικής, οι οποίοι αποφασίζονται από το Συμβούλιο στη βάση ενός προγράμματος προσαρμογής που έχει υποβληθεί από το εν λόγω κράτος κατόπιν διαβούλευσης με την Επιτροπή.²⁸ Η εξειδίκευση των όρων με την κατάρτιση μνημονίου συνεννόησης καθώς και η εποπτεία τους αναθέτονται στην Επιτροπή.²⁹

²⁴ Sebastian Piecha, 'Die Europäische Gemeinschaftsanleihe – Vorbild für EFSF, ESM und Euro-Bonds?' (2012) EuZW 532.

²⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) 397/75 του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 1975 περί συνάψεως κοινοτικών δανείων (ΕΕ L 46, 20.02.1975, σ. 1, ελληνική έκδοση σε ΕΕ Ειδική Έκδοση 1980 Οικονομική και Νομισματική Πολιτική, τόμος 1, σ. 87) και Κανονισμός (ΕΟΚ) 398/75 του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 1975 περί εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 397/75 «περί συνάψεως κοινοτικών δανείων» (ΕΕ L 46, 20.02.1975, σ. 3, ελληνική έκδοση σε ΕΕ Ειδική Έκδοση 1980 Οικονομική και Νομισματική Πολιτική, τόμος 1, σ. 89)

²⁶ Άρθρο 6 παρ. 1 Κανονισμού 398/75.

²⁷ Κανονισμός (ΕΚ) 332/2002 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2002 για τη θέσπιση ενός μηχανισμού μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών των κρατών μελών (ΕΕ L 53, 23.02.2002, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 431/2009 του Συμβουλίου της 18ης Μαΐου 2009 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 332/2002 για τη θέσπιση ενός μηχανισμού μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών των κρατών μελών (ΕΕ L 128, 27.02.2009, σ. 1).

²⁸ Άρθρο 3 παρ. 2 Κανονισμού 332/2002.

²⁹ Άρθρο 3α και άρθρο 5 Κανονισμού 332/2002.

Το αίτημα της Ουγγαρίας για βοήθεια τον Νοέμβριο του 2008 στο πλαίσιο του Μηχανισμού Μεσοπρόθεσμης Οικονομικής Στήριξης εισήγαγε μια νέα εποχή για τον υπό όρους δανεισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ουγγαρία ήταν η πρώτη χώρα που δέχθηκε βοήθεια ταυτόχρονα από ευρωπαϊκές πηγές και το ΔΝΤ.³⁰ Η ανάγκη συντονισμού ΕΕ – ΔΝΤ οδήγησε σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο χρηματοδοτικής στήριξης που παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητο για την μακρά σειρά των χρηματοδοτικών παρεμβάσεων που ακολούθησαν σε Λετονία, Ρουμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Κύπρο. Η ταυτόχρονη εμπλοκή ΕΕ και ΔΝΤ έκανε αναγκαία την οργάνωση κοινών αποστολών για την διαπραγμάτευση των όρων στήριξης και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με αυτούς, θέτοντας έτσι τις βάσεις για τον θεσμό που, με την προσθήκη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), θα γίνονταν αργότερα γνωστός ως «Τρόικα».

Κρίση

Όταν ξέσπασε η κρίση χρέους στην ευρωζώνη, η προηγούμενη εμπειρία του ΔΝΤ και της ΕΕ αποτέλεσε τον οδηγό για την δημιουργία των μηχανισμών στήριξης μέσω των οποίων παρασχέθηκε χρηματοδοτική στήριξη στα κράτη της ευρωζώνης που αντιμετώπισαν τα εντονότερα προβλήματα. Διαδοχικά τον ρόλο αυτό ανέλαβαν ο ad hoc Μηχανισμός Στήριξης της Ελλάδας, ο ΕΜΧΣ, το ΕΤΧΣ, ο ΕΜΣ και ο ΟΝΣ. Οι μηχανισμοί αυτοί στηρίζονται σε διαφορετικές νομικές βάσεις, έχουν διαφορετική νομική φύση και η σχέση τους με το ενωσιακό δίκαιο είναι πολύπλοκη και σε ορισμένες περιπτώσεις προβληματική.³¹ Ο ad hoc Μηχανισμός Στήριξης της Ελλάδας στηρίζεται σε μια διακρατική συμφωνία των 16 (τότε) κρατών μελών της ευρωζώνης,³² το ΕΤΧΣ είναι μια ιδιωτική εταιρία του δικαίου του Λουξεμβούργου που δρα για λογαριασμό των κρατών μελών της ευρωζώνης,³³ ο ΕΜΧΣ, ένας δανειοδοτικός βραχίονας της ΕΕ,³⁴ ο ΕΜΣ, διεθνής οργανισμός και ο ΟΝΣ, ένα χρηματοδοτικό εργαλείο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Παρά τις διαφορές τους, οι μηχανισμοί αυτοί στηρίζονται σε μια κοινή

³⁰ Bas Berend Bakker και Christoph Klinggen, *How Emerging Europe Came Through the 2008/09 Crisis: An Account by the Staff of the IMF's European Department* (International Monetary Fund 2012), σ. 91 επ.

³¹ Για τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς στήριξης συνολικά, βλ. Alberto de Gregorio Merino, 'Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance' (2012) 49 *Common Market Law Review* 1613.

³² Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ της Ελλάδας, των κρατών μελών της ευρωζώνης και του KfW. Το πλήρες κείμενο της ΣΔΔ είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών < <http://www.minfin.gr> >. Από την πλευρά της Γερμανίας, συμβαλλόμενο μέρος στην εν λόγω σύμβαση ήταν η KfW, που υπόκειται στις οδηγίες, τελεί υπό την εγγύηση και ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Βλ. αναλυτικά Μανιτάκης, υπ. 9, σ. 12 επ, Δικαίος, υπ. 9, σ. 410 επ.

³³ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/114977.pdf>.

³⁴ Κανονισμός 407/2010.

αρχή που είχε ήδη διατυπωθεί με σαφήνεια στη δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ζώνης του ευρώ της 25ης Μαρτίου 2010 που έθεσε το περίγραμμα του ad hoc ελληνικού μηχανισμού: οποιαδήποτε μορφή χρηματοδοτικής στήριξης εξαρτάται από την εκπλήρωση «αυστηρών» όρων.³⁵

Η αρχή αυτή σταδιακά εξειδικεύθηκε με την διαμόρφωση ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών της διαδικασίας θέσπισης και εποπτείας των όρων χρηματοδοτικής στήριξης.

Καταρχάς, την εκπροσώπηση των δανειστών στις διαπραγματεύσεις με τις αρχές της λήπτριας χώρας ανέλαβε σε όλες τις περιπτώσεις μια τριμερής αντιπροσωπεία αποτελούμενη από αξιωματούχους της Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ («Τρόικα»). Η Τρόικα αποτελεί έναν μηχανισμό συντονισμού της δράσης των τριών εκπροσώπων των δανειστών χωρίς ξεχωριστή νομική προσωπικότητα, ο οποίος εντάχθηκε στο ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο με την απόφαση του Eurogroup της 11ης Απριλίου 2010.³⁶ Η Τρόικα απολαμβάνει ευρείας διακριτικής ευχέρειας στις διαπραγματεύσεις με τις εθνικές αρχές. Τα κείμενα που εγκαθίδρυσαν τους παραπάνω μηχανισμούς δεν εξαιρούσαν κάποιους τομείς πολιτικής ή δράσεις, εξουσιοδοτώντας έτσι την Τρόικα να διαπραγματευθεί όρους σε οποιοδήποτε πεδίο και με οποιαδήποτε βαθμό λεπτομερειακότητας.

Η τελική συμφωνία μεταξύ Τρόικας και εθνικών αρχών ενσωματώνεται σε κείμενα τριών τύπων.³⁷ Ο πρώτος τύπος επιγράφεται «μνημόνιο συνεννόησης» και σε τρία κείμενα («Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», «Μνημόνιο Συνεννόησης για Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» και «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης») περιλαμβάνει αναλυτικά το σύνολο των όρων στήριξης και τους σχετικούς τεχνικούς ορισμούς.³⁸ Ο δεύτερος τύπος, είναι εκείνος μιας απόφασης του Συμβουλίου, στην οποία

³⁵ Statement by the heads of state and government of the euro area, Βρυξέλλες, 25.03.2010 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113563.pdf> (“[a]ny disbursement on the bilateral loans would be [...] subject to strong conditionality”).

³⁶ Statement on the support to Greece by Euro area Members States, European Commission MEMO/10/123, 11.04.2010 <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-123_en.htm>. Αναφορά στη συνεργασία ΕΕ και ΔΝΤ υπήρχε ήδη στην ανακοίνωση των συμπερασμάτων των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της 25ης Μαρτίου 2010, υπ. 35.

³⁷ Όσον αφορά τα κείμενα που έχουν ενδιαφέρον για την ενωσιακή έννομη τάξη. Δεν γίνεται εδώ αναφορά στα κείμενα που εμπίπτουν αποκλειστικά στο πεδίο του διεθνούς οικονομικού δικαίου, όπως αυτά που προέρχονται από το ΔΝΤ, ή σε εκείνα των εθνικών εννόμων τάξεων, όπως οι νόμοι που μεταφέρουν τους όρους στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών που λαμβάνουν στήριξη.

³⁸ Για τα ζητήματα που σχετίζονται με τη νομική φύση των κειμένων αυτών, βλ. Μανιτάκης, υπ. 9, σ. 6 επ., Επαμεινώνδας Μαριάς, ‘Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας - κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ’ (2010) 58 Νομικό Βήμα 2204, σ. 2217 επ., Γέροντας, υπ. 9, σ. 712 επ., Κατρούγκαλος, υπ. 9, 83 επ.

επαναλαμβάνονται οι σημαντικότεροι από τους εν λόγω όρους. Η Αποφάσεις αυτές λαμβάνονταν κατ' εφαρμογή του άρθρου 121 παρ. 9 ΣΛΕΕ, το οποίο ρυθμίζει την επιβολή μέτρων σε περίπτωση υπερβολικού ελλείματος, και του άρθρου 136 παρ. 1 ΣΛΕΕ, που αφορά τη λήψη μέτρων συντονισμού και η εποπτείας της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών της ευρωζώνης. Τέλος, οι όροι ενσωματώνονται και στις δανειακές συμβάσεις που υπογράφονται ανάμεσα στις λήπτριες χώρες και τους δανειστές. Η ενσωμάτωση αυτή γίνεται μέσω παραπομπής στους όρους των μνημονίων και των αποφάσεων της Τρόικας ή/και μέσω παράθεσης των μνημονίων ως παράρτημα των συμβάσεων.³⁹ Τόσο τα μνημόνια όσο και οι Αποφάσεις του Συμβουλίου αναθεωρούνται και επικαιροποιούνται μετά από κάθε αποστολή της Τρόικας.

Η τελική απόφαση για την χορήγηση της οικονομικής στήριξης ή την αποδέσμευση της επόμενης δόσης λαμβάνεται από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Ανάλογα με τον χρησιμοποιούμενο μηχανισμό, η απόφαση έχει την τυπική μορφή της απόφασης του συμβουλίου διοικητών του ΕΜΣ,⁴⁰ του Eurogroup στην περίπτωση στήριξης από το ΕΤΧΣ⁴¹ και του Συμβουλίου, για βοήθεια προερχόμενη από τον ΕΜΧΣ.⁴²

Στην πράξη, άρα, τα σημαντικότερα όργανα όσον αφορά τη θέση και εποπτεία των όρων ήταν η Τρόικα και το Eurogroup. Αν και τυπικά η Τρόικα έχει μονο προπαρασκευαστικό-εκτελεστικό ρόλο, αποτελεί τον κεντρικό παράγοντα διαμόρφωσης των όρων στήριξης καθώς διαθέτει εκ των πραγμάτων δυο πλεονεκτήματα. Αφενός, έχει τόσο ισχυρότερη διαπραγματευτική θέση απέναντι στην κυβέρνηση της λήπτριας χώρας, όσο επιτακτικότερη είναι η ανάγκη της τελευταίας για πρόσβαση σε χρηματοδότηση.⁴³ Αφετέρου, απέναντι στους εντολείς της (τους δανειστές), διαθέτει καλύτερη πληροφόρηση και ειδικότερη τεχνική κατάρτιση. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι διαπραγματεύσεις για τον καθορισμό των όρων στήριξης γίνονται συνήθως υπό την πίεση του χρόνου, η δυνατότητα των εντολέων της Τρόικας να εποπτεύουν την δράση της είναι ακόμα πιο περιορισμένη.

³⁹ Βλ. ενδεικτικά αιτιολογική σκ. G, άρθρο 2 παρ. 1 Financial Assistance Facility Agreement between European Stability Mechanism and the Republic of Cyprus and Central Bank of Cyprus <<http://www.esm.europa.eu>>, αιτιολογική σκ. 4, άρθρο 2 παρ. 1 και 7 και άρθρο 3 παρ. 1 (c) Master Financial Assistance Facility Agreement Between European Financial Stability Facility Ireland as Beneficiary Member State and Central Bank of Ireland <<http://www.efsf.europa.eu>>, αιτιολογικές σκ. 7 και 8, άρθρο 1 παρ. 3, άρθρο 3 παρ. 5 (γ), άρθρο 4 παρ. 2 (β) και άρθρο 12 παρ. 2 Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης.

⁴⁰ Άρθρο 5 παρ. 6 (στ) Συνθήκης ΕΜΣ.

⁴¹ Άρθρο 10 παρ. 5 (α) (β) και παρ. 8 Σύμβασης Πλαίσιο του ΕΤΧΣ.

⁴² Άρθρο 3 παρ. 3 Κανονισμού 407/2010.

⁴³ Buira, υπ. 21, σ. 4.

Το Eurogroup, το συμβούλιο υπουργών οικονομικών των κρατών μελών της ευρωζώνης, είναι ο βασικός σχηματισμός όπου λαμβάνονται οι αποφάσεις για την χορήγηση στήριξης καθώς και άλλες κεντρικές αποφάσεις σχετικά με τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής οικονομικής αρχιτεκτονικής.⁴⁴ Ακόμα και στις περιπτώσεις που τυπικά οι αποφάσεις λαμβάνονται στο Συμβούλιο (καθώς το ίδιο Eurogroup δεν έχει δυνατότητα λήψης νομικά δεσμευτικών αποφάσεων)⁴⁵ ουσιαστικά προκαθορίζονται στο Eurogroup.⁴⁶ Επιπλέον, και το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ ταυτίζεται στην ουσία με το Eurogroup.⁴⁷ Όσον αφορά ειδικότερα τους όρους στήριξης όμως, το Eurogroup περιορίζεται στον καθορισμό ορισμένων βασικών στοιχείων του εκάστοτε προγράμματος στήριξης, όπως το ελληνικό PSI⁴⁸ ή την αναδιάρθρωση του κυπριακού τραπεζικού συστήματος.⁴⁹ Στα ειδικότερα μέτρα, το Eurogroup παραπέμπει στις συστάσεις της Τρόικας⁵⁰ και το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεών της με τις εθνικές αρχές.

Συνταγματοποίηση

Τα βασικά στοιχεία του νέου θεσμού, όπως διαμορφώθηκαν σταδιακά κατά τη διάρκεια τη κρίσης, ενσωματώθηκαν στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο με δυο πράξεις. Η πρώτη είναι η τυπική αναθέωση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ και η δεύτερη, η ερμηνεία που έδωσε το ΔΕΕ στο άρθρο 125 ΣΛΕΕ στην υπόθεση Pringle κατά Ιρλανδίας.⁵¹

⁴⁴ Βλ. αναλυτικά Uwe Puetter, 'Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact' (2004) 11 Journal of European Public Policy 854, σ. 854, Δημήτριος Καραγκούνης και Μαρία Ιωάννα Ράντου, 'Η νομική φύση των πράξεων του Eurogroup' (2013) 33 Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 139.

⁴⁵ Αρ. 1 Πρωτοκόλλου 14 ΣΕΕ.

⁴⁶ Καραγκούνης και Ράντου σ. 142 επ., Nicolai von Ondarza, 'Zwischen Integrationskern und Zerfaserung: Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration' (2012) SWP-Studie, σ. 21, Hilpold, υπ. 1, σ. 22.

⁴⁷ Άρθρο 5 παρα. 1 Συνθήκης ΕΜΣ.

⁴⁸ Ανακοίνωση του Eurogroup της 21.02.2012, <www.consilium.europa.eu>, σ. 2.

⁴⁹ Ανακοίνωση του Eurogroup της 25.03.2013, <www.eurozone.europa.eu>.

⁵⁰ Γκλαβίνης, υπ. 9, σ. 73.

⁵¹ ΔΕΚ C-370/12, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, 27.11.2012, μη δημοσιευθείσα ακόμα στη Συλλογή. Για σχόλια επί της απόφασης βλ. Stanislas Adam και Francisco Javier Mena Parras, 'The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union's constitutionalism: comment on Pringle' (2013) European Law Review 848, Pieter-Augustijn Van Malleghem, 'Pringle: a paradigm shift in the European Union's monetary constitution' (2013) 14 German Law Journal 141, Μανώλης Περάκης, 'Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle (C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό αυστηρούς όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας προς κράτος μέλος της Ευρωζώνης' (2013) 61 Νομικό Βήμα 572.

Με την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, η οποία έγινε ακολουθώντας για πρώτη φορά την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης του άρθρου 48 παρ. 6 ΣΕΕ, προστέθηκε μια τρίτη παράγραφος η οποία ορίζει ότι:

«Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοπιστωτικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους»⁵²

Με την προσθήκη αυτή, αφενός διευκρινίστηκε η δυνατότητα των κρατών-μελών της ευρωζώνης να χορηγούν στήριξη σε κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα χρηματοδότησης⁵³ και αφετέρου αποτυπώθηκε για πρώτη φορά στις Συνθήκες ως προϋπόθεση τέτοιας στήριξης η θέσπιση «αυστηρών όρων».⁵⁴

Η μεταβολή αυτή επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ στην απόφαση Pringle κατά Ιρλανδίας, την σημαντικότερη δικαστική απόφαση από την αρχή της κρίσης. Στην απόφαση αυτή, το ΔΕΕ κλήθηκε να αξιολογήσει κατά πόσον η δημιουργία του ΕΜΣ είναι σύμφωνη με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ παρ. 1 εδ. β, το οποίο ορίζει ότι:

«Κανένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις άλλου κράτους μέλους, ούτε τις αναλαμβάνει [...]»

Σύμφωνα με μια ισχυρά υποστηριζόμενη άποψη, η διάταξη αυτή απαγόρευε κάθε είδους χρηματοδότηση ενός κράτους μέλους της ευρωζώνης από τα υπόλοιπα (ξεχωριστά ή

⁵² Απόφαση 2011/199/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25ης Μαρτίου 2011 που τροποποιεί το άρθρο 136 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (ΕΕ L 91, 06.04.2011, σ. 1), υπογράμμιση από τον συγγραφέα.

⁵³ Bruno de Witte, 'Using international law in the euro crisis: causes and consequences' (2013) ARENA Working Paper No 4, σ. 6-7.

⁵⁴ Bruno de Witte, 'The European treaty amendment for the creation of a financial stability mechanism' (2011) No. 6 SIEPS European Policy Analysis.

συντονισμένα) και άρα την ίδρυση ενός μηχανισμού στήριξης με τα χαρακτηριστικά του ΕΜΣ.⁵⁵ Το ΔΕΕ έκρινε ωστόσο διαφορετικά. Κατά το Δικαστήριο, το άρθρο 125 ΣΛΕΕ δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να συστήσουν έναν μηχανισμό χρηματοδοτικής στήριξης, υπό την προϋπόθεση όμως ότι η στήριξη αυτή παρέχεται υπό «αυστηρούς όρους»,⁵⁶ κατάλληλους να εξασφαλίσουν την εκ μέρους της λήπτριας χώρας την εφαρμογή «υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής».⁵⁷

Το Δικαστήριο έφθασε στο συμπέρασμα αυτό ανατρέχοντας στην τελολογία του άρθρου 125 ΣΛΕΕ. Κατά το ΔΕΕ, ο απώτερος σκοπός της διάταξης αυτής, που συχνά αναφέρεται και ως ρήτρα μη-διάσωσης, είναι να διασφαλίσει ότι «τα κράτη μέλη δανείζονται υπακούοντας στη λογική της αγοράς η οποία πρέπει να τα ωθεί στην τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας», πειθαρχίας που με τη σειρά της συμβάλλει στη «διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της νομισματικής ένωσης».⁵⁸ Κατά το ΔΕΕ, το άρθρο 125 ΣΛΕΕ τέθηκε για να αποκλείσει το ενδεχόμενο χρηματοδότησης των κρατών μελών από δημόσιες πηγές, είτε κρατικές είτε της ΕΕ, και έτσι να εξασφαλίσει την «πειθαρχική» λειτουργία των αγορών. Χωρίς το ενδεχόμενο αυτό ανοιχτό, οι αγορές (υποτίθεται ότι) θα αξιολογούσαν την πιστοληπτική ικανότητα των κρατών μελών στηριζόμενες μόνο στις εκάστοτε εθνικές δυνατότητες αποπληρωμής. Η αξιολόγηση αυτή θα αποτυπώνονταν σε υψηλότερα ή χαμηλότερα επιτόκια, που ανάλογα θα διαμόρφωναν κίνητρα και αντικίνητρα για την επιλογή αποτελεσματικών εθνικών οικονομικών πολιτικών.

Κατά το Δικαστήριο, εφόσον ο απώτερος σκοπός του άρθρου 125 ΣΛΕΕ είναι να εξασφαλίσει πρώτον, δημοσιονομική πειθαρχία σε εθνικό επίπεδο και, δεύτερον, χρηματοοικονομική σταθερότητα σε ενωσιακό επίπεδο, είναι νόμιμος ένας μηχανισμός παροχής στήριξης εφόσον εξασφαλίζει την επίτευξη του ίδιου αποτελέσματος.⁵⁹ Η πρακτική της επιβολής όρων και η

⁵⁵ Ulrich Häde σε Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Άρθρο 125, παρ. 3, Heinz Christian Hafke, 'Rechtsbruch oder kreative Interpretation – Fragen zur „Nothilfe“ für strauchelnde Euro-Staaten' (2010) Kreditwesen 393, σ. 394 επ., Bardo Faßbender, 'Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht' (2010) 29 NVwZ 799, σ. 799-803, Matthias Ruffert, 'The European debt crisis and European Union Law' (2011) 47 Common Market Law Review 1777, σ. 1785-1786, Ulrich Jan Schröder, 'Die Griechenlandhilfen im Falle ihrer Unionsrechtswidrigkeit' (2011) 64 DÖV 61. Για την αντίθετη άποψη, βλ. Rüdiger Bandilla, σε Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Άρθρο 125, παρ. 10-11, 22-23, Μαρτίου, υπ. 38, σ. 2208-2209, Martin Nettesheim, 'Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen' in Stefan Kadelbach (επιμ.), *Nach der Finanzkrise* (2012), σ. 56 επ.

⁵⁶ C-370/12, *Pringle*, σκ. 142.

⁵⁷ C-370/12, *Pringle*, σκ. 143.

⁵⁸ C-370/12, *Pringle*, σκ. 135.

⁵⁹ C-370/12, *Pringle*, σκ. 137 και 142.

επίβλεψη τους μέσω της Τρόικας είναι κατάλληλη όσο και απαραίτητη για να εξασφαλίσει τον διπλό αυτό στόχο της εθνικής δημοσιονομικής πειθαρχίας σε εθνικό επίπεδο και της ενωσιακής σταθερότητας και τελικά τη συμβατότητα με το πρωτογενές δίκαιο.

Με τις δυο αυτές πράξεις, η πρώτη από τον συνταγματικό νομοθέτη και η δεύτερη από τον συνταγματικό δικαστή της Ένωσης, επήλθε στο ενωσιακό οικονομικό σύνταγμα μια πραγματική μεταβολή υποδείγματος όσον αφορά την χρηματοδότηση των κρατών μελών της ευρωζώνης.⁶⁰ Η συνθήκη του Μάαστριχτ δομήθηκε επί της αρχής ότι ο καλύτερος κριτής της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης (και άρα της πιστοληπτικής ικανότητας των κρατών μελών) είναι οι χρηματοπιστωτικές αγορές,⁶¹ για την αποτελεσματική λειτουργία των οποίων θα έπρεπε να αποκλειστεί η πιθανότητα δημόσιας στήριξης, είτε από κράτη μέλη είτε από την ΕΕ.

Πλέον, μετά την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ και την ερμηνεία που έδωσε το ΔΕΕ στο άρθρο 125 ΣΛΕΕ, είναι σαφές ότι η χρηματοδότηση κρατών μελών της ευρωζώνης από δημόσιες πηγές είναι συμβατή με το πρωτογενές δίκαιο. Κατά τα άρθρα 136 παρ. 3 και το 125 ΣΛΕΕ, όπως ερμηνεύθηκε από το ΔΕΕ, η στήριξη αυτή δεν μπορεί να έχει όμως τη μορφή λευκής επιταγής. Προκειμένου να είναι συμβατή με το πρωτογενές δίκαιο πρέπει να υπόκειται σε «αυστηρούς όρους». Κατά το ενωσιακό οικονομικό σύνταγμα, άρα, κριτής των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών δεν είναι πλέον μόνο οι αγορές, κατευθύνοντας ανάλογα τα επίτοκια με τα οποία χορηγούν δάνεια, αλλά και τα ενωσιακά όργανα (εν προκειμένω, η Τρόικα και το Eurogroup), καθορίζοντας και επιβλέποντας τους όρους παροχής χρηματοδοτικής στήριξης.

Κωδικοποίηση

Με την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ και την ερμηνεία που έδωσε στο άρθρο 125 ΣΛΕΕ το ΔΕΕ, συνταγματοποιήθηκε η βασική αρχή που προέκυψε κατά την διάρκεια της κρίσης: η στήριξη των κρατών μελών με δανεισμό σε προνομιακό επιτόκιο έναντι αυτού που θα λάμβαναν από τις αγορές είναι συμβατή με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο υπό την προϋπόθεση ότι γίνεται υπό αυστηρούς όρους.

Ωστόσο οι λεπτομέρειες εφαρμογής της αρχής αυτής παρέμειναν ασαφείς κατά το μεγαλύτερο διάστημα της κρίσης. Το ειδικότερο κανονιστικό πλαίσιο διαμόρφωσης και επίβλεψης των όρων

⁶⁰ Tuori και Tuori, υπ. 1, σ. 134.

⁶¹ C-370/12, *Pringle*, σκ. 135, Tuori και Tuori, υπ. 1, σ. 50 επ.

χρηματοδοτικής στήριξης ήταν έως τον Μάιο του 2013 διάσπαρτο και κατά βάση εκτός του ενωσιακού δικαίου. Οι σχετικοί κανόνες περιλαμβάνονταν στις συμβάσεις δανεισμού,⁶² τις Αποφάσεις του Συμβουλίου που απευθύνονταν στα κράτη μέλη που λάμβαναν στήριξη,⁶³ τα μνημόνια συνεννόησης, τον Κανονισμό 407/2010 που ίδρυσε τον ΕΜΧΣ,⁶⁴ τη συμφωνία-πλαίσιο του ΕΤΧΣ⁶⁵ και την διεθνή συνθήκη που δημιούργησε τον ΕΜΣ.⁶⁶

Το επόμενο βήμα της εξέλιξης των όρων χρηματοδοτικής στήριξης σε βασικό θεσμό ενωσιακής οικονομικής διακυβέρνησης ήταν αυτό της ενοποίησης των σχετικών κανόνων, της συστηματικοποίησης τους και της ένταξής τους στο ενωσιακό δίκαιο.

Ο Κανονισμός 472/2013, τμήμα του λεγόμενου Two Pack, κωδικοποιεί την διαδικασία διαμόρφωσης και επίβλεψης των όρων ενίσχυσης προς κράτη μέλη της ευρωζώνης από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχεται. Δεν ρυθμίζει άρα μόνο τους όρους στήριξης που προέρχεται από την ΕΕ (μέσω του ΕΜΧΣ, η οποία αποτελεί, ούτως ή άλλως, εξαίρεση), αλλά και την βοήθεια από κράτη μέλη της ΕΕ, διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΕΜΣ και το ΔΝΤ, ακόμα και τρίτα κράτη που θα επιθυμούσαν να παράσχουν οικονομική στήριξη σε κράτη μέλη της ευρωζώνης.⁶⁷ Εν ολίγοις, στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 472/2013 εμπίπτει κάθε μορφή χρηματοδότησης από δημόσιες πηγές, είτε προέρχεται από κράτη είτε από διεθνείς οργανισμούς.⁶⁸

Ο Κανονισμός 472/2013 διακρίνει μεταξύ τριών τύπων οικονομικής επιτήρησης: την λεγόμενη «ενισχυμένη εποπτεία», την εποπτεία χωρών υπό πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής (ΠΜΠ) και την εποπτεία που ακολουθεί τη λήξη ενός ΠΜΠ. Κατά τη γενική αρχή που διέπει

⁶² Βλ. αιτιολογικές σκ. 6 και 12 και άρθρα 9 και 10 της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης.

⁶³ Βλ. άρθρο 2 παρ. 2 έως 4 και άρθρο 3 παρ. 10 της Εκτελεστικής Απόφασης 2011/344/ΕΕ του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 2011 για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία (ΕΕ L 159, 17.06.2011, σ. 88), άρθρο 3 και άρθρο 4 της Απόφασης 320/2010/ΕΕ του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2010 απευθυνόμενη προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, διά της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 145, 11.06.2010, σ. 6).

⁶⁴ Άρθρο 3 Κανονισμού 472/2013.

⁶⁵ Άρθρο 2 παρ. 1 (α) και άρθρο 3 παρ. 1 και 2 Κανονισμού 472/2013.

⁶⁶ Άρθρο 13 Κανονισμού 472/2013.

⁶⁷ Άρθρο 1 (1) β Κανονισμού 472/2013.

⁶⁸ Βλ. και την Ανακοίνωση της Επιτροπής 2013/С 300/01 σχετικά με δύο καταλόγους μέσω χρηματοδοτικής συνδρομής βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 472/2013 (ΕΕ C 300, 16.10.2013, σ. 1).

τον Κανονισμό 472/2013, η ένταση της επιτήρησης είναι ανάλογη με τη σοβαρότητα των οικονομικών δυσχερειών του κράτους που λαμβάνει βοήθεια και τη φύση της χρηματοδοτικής στήριξης.⁶⁹ Η ενισχυμένη εποπτεία είναι η λιγότερο παρεμβατική μορφή επιτήρησης, ενώ η εποπτεία στη βάση ενός ΠΜΠ η πιο απαιτητική, απαιτώντας την προετοιμασία ενός ολοκληρωμένου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν οι βασικές ρυθμίσεις που αφορούν την εποπτεία κρατών υπό ΠΜΠ και την εποπτεία που ακολουθεί τη λήξη ενός ΠΜΠ. Δεν θα αναπτυχθούν αντίθετα οι ρυθμίσεις της «ενισχυμένης εποπτείας», η οποία αφορά κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες, αλλά δεν λαμβάνουν καμία μορφή στήριξης ή λαμβάνουν προληπτική μόνο ενίσχυση.⁷⁰

1.1.3. Εποπτεία υπό πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής (ΠΜΠ)

Το κράτος μέλος που αιτείται χρηματοδοτική στήριξη από οποιαδήποτε δημόσια (κρατική ή διεθνή) πηγή καλείται να συντάξει ένα σχέδιο ΠΜΠ, το οποίο περιλαμβάνει τους όρους χορήγησης χρηματοδοτικής στήριξης.⁷¹ Η υποχρέωση συντάξης και τήρησης ΠΜΠ αφορά κάθε κράτος μέλος που λαμβάνει δημόσια στήριξη, ανεξάρτητα από το εάν προέρχεται από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, τρίτες χώρες, τον ΕΜΧΣ, το ΕΤΧΣ, τον ΕΜΣ ή το ΔΝΤ.⁷² Η μόνη εξαίρεση σε αυτό τον κανόνα είναι η παροχή προληπτικής στήριξης. Στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζονται οι κανόνες ενισχυμένης εποπτείας.⁷³

Το ΠΜΠ συντάσσεται από το οικείο κράτος μέλος σε συμφωνία με την Επιτροπή, που ενεργεί σε συνεννόηση με την ΕΚΤ και, όπου είναι σκόπιμο, με το ΔΝΤ.⁷⁴ Το ΠΜΠ εγκρίνεται από το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής ενώ η τελευταία υπογράφει με το οικείο κράτος μνημόνιο συνεννόησης.⁷⁵ Ακολουθώντας την έως τώρα πρακτική, το ΠΜΠ περιλαμβάνεται σε

⁶⁹ Αιτιολογική σκ. 5 Κανονισμού 472/2013.

⁷⁰ Για τις περιπτώσεις αυτές, βλ. Michael Ioannidis, 'EU Financial Assistance Conditionality after 'Two Pack'' (2014) 74 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 61, σ. 82 επ.

⁷¹ Άρθρο 7 παρ. 1 Κανονισμού 472/2013. Το σχέδιο αυτό «βασίζεται σε και υποκαθιστά οποιοδήποτε άλλο πρόγραμμα οικονομικής εταιρικής σχέσης δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 473/2013 και περιλαμβάνει ετήσιους δημοσιονομικούς στόχους».

⁷² Άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

⁷³ Άρθρο 2 παρ. 3 και 4 Κανονισμού 472/2013. Βλ. Ioannidis, υπ. 70, σ. 82 επ.

⁷⁴ Άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

⁷⁵ Άρθρο 7 παρ. 2 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

δου είδη κειμένων: μνημόνια συνεννόησης και Αποφάσεις του Συμβουλίου. Με τον Κανονισμό 472/2013 κωδικοποιείται έτσι μια σημαντική διαφορά της πρακτικής δανεισμού στην ευρωζώνη σε σχέση με εκείνη του ΔΝΤ. Ενώ στην τελευταία περίπτωση οι όροι ενδύονται μόνο την μορφή ενός κατά το ΔΝΤ μη νομικά δεσμευτικού κειμένου (μνημόνιο συνεννόησης), στο ενωσιακό δίκαιο οι όροι δανεισμού (οι σημαντικότεροι σε κάθε περίπτωση) έχουν την μορφή μιας μονομερούς πράξης του Συμβουλίου με πλήρη νομική δεσμευτικότητα. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι Αποφάσεις του Συμβουλίου έως τώρα λαμβάνονταν στη βάση της διαδικασίας αντιμετώπισης υπερβολικού ελλείμματος και του άρθρου 136 ΣΛΕΕ. Με την θέση σε ισχύ του Κανονισμού 472/2013, η νομική βάση των Αποφάσεων αυτών παρέχεται πλέον από το άρθρο 7 παρ. 2 του Κανονισμού αυτού.⁷⁶ Το κατά πόσο η βάση αυτή είναι επαρκής, θα εξεταστεί στη συνέχεια.⁷⁷

Σε μια σημαντική καινοτομία σε σχέση με την έως τώρα πρακτική, ο Κανονισμός 472/2013 απαιτεί την εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της κοινωνίας των πολιτών ήδη κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εκπόνησης του ΠΜΠ. Στη φάση της προετοιμασίας του ΠΜΠ, η Επιτροπή οφείλει να ενημερώνει προφορικά τον πρόεδρο και τους αντιπροέδρους της αρμόδιας επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,⁷⁸ ενώ η λήπτρια χώρα «καλεί τους κοινωνικούς εταίρους και τις ενδιαφερόμενες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να καταθέσουν τις απόψεις τους».⁷⁹

Όσον αφορά το περιεχόμενο του ΠΜΠ, ο Κανονισμός 472/2013 θέτει μάλλον περιορισμένα όρια. Το ΠΜΠ πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους ειδικούς κινδύνους που εγκυμονεί το συγκεκριμένο κράτος μέλος για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ευρωζώνης,⁸⁰ να βασίζεται στην εκτίμηση της Επιτροπής για την βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους και να

⁷⁶ Βλ. Εκτελεστική Απόφαση 2013/463/ΕΕ του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2013 για την έγκριση προγράμματος μακροοικονομικής σταθερότητας για την Κύπρο και την κατάργηση της απόφασης 2013/236/ΕΕ (L 250, 20.09.2013, σ. 40), Εκτελεστική Απόφαση 2014/169/ΕΕ του Συμβουλίου της 24ης Μαρτίου 2014 σχετικά με την τροποποίηση της εκτελεστικής απόφασης 2013/463/ΕΕ για την έγκριση προγράμματος μακροοικονομικής σταθερότητας για την Κύπρο (ΕΕ L 91, 27.03.2014, σ. 40), Εκτελεστική Απόφαση 2014/235/ΕΕ του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2014 για την έγκριση της επικαιροποίησης του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής της Πορτογαλίας (ΕΕ L 125, 26.04.2014, σ. 84).

⁷⁷ Υπό 0.

⁷⁸ Άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 5 Κανονισμού 472/2013. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, οι πληροφορίες αυτές θεωρούνται εμπιστευτικές.

⁷⁹ Άρθρο 8 Κανονισμού 472/2013.

⁸⁰ Άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

λαμβάνει δεόντως υπόψη κάθε σύσταση που έχει απευθυνθεί προς το εν λόγω κράτος μέλος βάσει των άρθρων 121, 126, 136 ή 148 ΣΛΕΕ.⁸¹ Το ΠΜΠ δεν θα πρέπει, ωστόσο, να αναπαράγει απλά τις συστάσεις αυτές, αλλά να στοχεύει «στη διεύρυνση, την ενίσχυση και την εμβάθυνση των απαιτούμενων μέτρων πολιτικής».⁸² Ο Κανονισμός 472/2013 θέτει ως στόχους του ΠΜΠ την ταχεία επαναφορά της υγιούς και βιώσιμης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης της λήπτριας χώρας και την αποκατάσταση της πλήρους πρόσβασης στις χρηματαγορές μέσω της επανάκτησης της εμπιστοσύνης των ιδιωτών δανειστών.⁸³ Κρίνοντας από την έως τώρα πρακτική, το ακριβές περιεχόμενο ενός ΠΜΠ εξαρτάται από τις συγκεκριμένες περιστάσεις και τις αδυναμίες του εκάστοτε κράτους μέλους και μπορεί να καλύπτει ένα μεγάλο εύρος τομέων, από το χρηματοπιστωτικό σύστημα και την αγορά εργασίας έως το σύστημα απονομής δικαιοσύνης.

Σε κάθε περίπτωση, οι όροι στήριξης πρέπει να είναι συμβατοί με το ενωσιακό δίκαιο. Η Τρόικα δεν μπορεί να προτείνει όρους που είναι αντίθετοι στο ενωσιακό δίκαιο. Αυτό προκύπτει από την γενική δέσμευση των δυο ενωσιακών μελών της Τρόικας (Επιτροπή και ΕΚΤ) να δρουν κατά τρόπο συμβατό με το ενωσιακό δίκαιο⁸⁴ αλλά και ρητά από τα ιδρυτικά κείμενα των χρηματοδοτικών μηχανισμών.⁸⁵ Εκτός αυτής της «ενεργητικής» υποχρέωσης, τα ενωσιακά μέλη της Τρόικας έχουν και την «παθητική» υποχρέωση να μην αποδεχθούν ως όρο τυχόν προτάσεις των εθνικών αρχών που αντίκεινται στο ενωσιακό δίκαιο. Όπως έκρινε το ΔΕΕ στην απόφαση *Pringle*, «τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή από τη Συνθήκη ΕΜΣ της επιτρέπουν, όπως προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφοι 3 και 4, της Συνθήκης αυτής, να μεριμνά για τη

⁸¹ Άρθρο 7 παρ. 3 υποπαρ. 3 Κανονισμού 472/2013. Βλ. επίσης άρθρο 13 παρ. 2 υποπαρ. 2 Συνθήκης ΕΜΣ.

⁸² Άρθρο 7 παρ. 3 υποπαρ. 3 Κανονισμού 472/2013.

⁸³ Άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

⁸⁴ C-370/12, *Pringle*, σκ. 69, 164, Γνώμη της Γενικής Εισαγγελέα Juliane Kokott στην Υπόθεση C-370/12, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, 26.10.2012, σκ. 176 («[...] η Επιτροπή ακόμη και στη δράση που αναπτύσσει στο πλαίσιο του ΕΜΣ εξακολουθεί ως θεσμικό όργανο της Ένωσης να υπόκειται πλήρως στο δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένου του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γνωμοδότηση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων προς την Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής όσον αφορά τη διερευνητική έκθεση σχετικά με τον ρόλο και τις δραστηριότητες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, 17.02.2014, 2013/2277(INI), παρ. 11, Andreas Fischer-Lescano, *Human Rights in Times of Austerity Policy: The EU Institutions and the Conclusion of Memoranda of Understanding* (Nomos 2014), σ. 25.

⁸⁵ Αιτιολογική σκ. 2, προοίμιο, Σύμβαση-Πλαίσιο του ΕΤΧΣ, όπως διατυπώθηκε μετά τη δεύτερη αναθεώρηση, ν. 4021/2011, ΦΕΚ 218/Α/03.10.2011, σ. 6595. Η διατύπωση της Συνθήκης ΕΜΣ δεν είναι τόσο σαφής, καθώς το άρθρο 13 παρ. 3 υποπαρ. 2 φαίνεται να επιβάλλει την συμβατότητα των μνημονίων (μόνο) με τις πράξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν εκδοθεί στο πεδίο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Τόσο όμως η Γενική Εισαγγελέας Kokkot όσο και το ίδιο το Δικαστήριο στην απόφαση *Pringle* αναφέρονται στην υποχρέωση συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο συνολικά, βλ. υπ. 85.

συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης των μνημονίων κατανόησης που συνάπτονται από τον ΕΜΣ».⁸⁶

Σε μια σημαντική ρύθμιση, ο Κανονισμός 472/2013 εξειδικεύει αυτές τις αρχές θέτοντας ως όριο των ΠΜΠ τον σεβασμό θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και την εξασφάλιση πόρων για βασικές δημόσιες πολιτικές, όπως η εκπαίδευση και η περίθαλψη.⁸⁷ Κατά το άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 4, κάθε ΠΜΠ πρέπει να «λαμβάνει υπόψη τις πρακτικές και τους θεσμούς διαμόρφωσης των μισθών» του οικείου κράτους μέλους καθώς και να σέβεται το άρθρο 152 ΣΛΕΕ και το άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ), τα οποία αφορούν τα δικαιώματα συλλογικής διαπραγμάτευσης και δράσης.

Όσο λεπτομερή και αν είναι τα ΠΜΠ, απαιτούν μέτρα εξειδίκευσης και εφαρμογής, για τα οποία αρμόδιες είναι οι εκάστοτε εθνικές αρχές. Το εύρος της διακριτικής ευχέρειας του κράτους μέλους κατά την εφαρμογή των όρων που καθορίζονται στο ΠΜΠ εξαρτάται από τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Κράτη με χαμηλές επιδόσεις στην εφαρμογή προηγούμενων όρων έχουν αντιμετωπίσει πολύ λεπτομερή ΠΜΠ στη συνέχεια. Κατεξοχήν παράδειγμα αποτελούν τα ελληνικά ΠΜΠ, τα οποία περιλαμβάνουν εξαιρετικά λεπτομερειακές ρυθμίσεις. Το δεύτερο ελληνικό ΠΜΠ, λόγω χάριν, θέτει με αριθμητική ακρίβεια ανώτατα όρια για τη συνταγογράφηση μη γενόσημων φαρμάκων.⁸⁸ Καθώς η έως τώρα εμπειρία των ΠΜΠ έδειξε ότι ένα πολύ σημαντικό εμπόδιο στην εκπλήρωση των όρων στήριξης υπήρξε η αδυναμία ορισμένων εθνικών διοικητικών μηχανισμών, ο Κανονισμός 472/2013 προβλέπει ρητά ότι κράτος μέλος που έχει υπαχθεί σε ΠΜΠ και αντιμετωπίζει ανεπάρκεια σε διοικητικό δυναμικό ή σημαντικά προβλήματα κατά την εφαρμογή του προγράμματος «ζητεί τεχνική βοήθεια από την Επιτροπή, η οποία μπορεί προς το σκοπό αυτό να συγκροτεί ομάδες εμπειρογνομόνων αποτελούμενες από εμπειρογνώμονες από διαφορετικά κράτη μέλη και λοιπά θεσμικά όργανα της Ένωσης ή από σχετικούς διεθνείς οργανισμούς».⁸⁹ Αυτές οι διατάξεις κωδικοποιούν την

⁸⁶ C-370/12, *Pringle*, σκ. 164.

⁸⁷ Άρθρο 7 παρ. 7 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

⁸⁸ Όρος 2.9.2.4. European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, First Review*, December 2012, *European Economy, Occasional Papers* 123, σ. 212.

⁸⁹ Άρθρο 7 παρ. 8. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται και στην αποτελεσματικότητα της ικανότητας είσπραξης εσόδων και την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής. Τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τέτοια προβλήματα πρέπει να λαμβάνουν μέτρα σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή και σε συνεργασία με την ΕΚΤ και, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, με το ΔΝΤ, άρθρο 9 Κανονισμού 472/2013.

εμπειρία της λεγόμενης Task Force για την Ελλάδα, μια διοικητική υποδιαίρεση της Επιτροπής που συστάθηκε στο πλαίσιο του ελληνικού ΠΜΠ.

Όπως και η προετοιμασία, έτσι και η εποπτεία εφαρμογής του ΠΝΠ ανατίθεται στην Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΚΤ και, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, και με το ΔΝΤ.⁹⁰ Το στάδιο της εποπτείας είναι πολύ σημαντικό καθώς το ΠΝΠ δεν είναι στατικό κείμενο, αλλά επικαιροποιείται μετά από κάθε αποστολή της Τρόικας. Οι αλλαγές επικυρώνονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία βάσει πρότασης της Επιτροπής.⁹¹ Κατά τη διάρκεια της φάσης υλοποίησης, η Τρόικα είναι υποχρεωμένη να ενημερώνει την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ) κάθε τρεις μήνες.⁹² Όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, η αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορεί να παράσχει την ευκαιρία στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και την Επιτροπή να συμμετέχουν σε ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε στην εφαρμογή του ΠΜΠ.⁹³ Εκπρόσωποι της Επιτροπής μπορούν να κληθούν και από το αντίστοιχο εθνικό κοινοβούλιο σε αντίστοιχη ανταλλαγή απόψεων.⁹⁴

Τέλος, σε περίπτωση που η Τρόικα διαπιστώσει σημαντικές αποκλίσεις από το ΠΜΠ, το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία και μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει ότι το εν λόγω κράτος «δεν συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις πολιτικής που περιέχονται στο πρόγραμμά του».⁹⁵ Αν και ο Κανονισμός 472/2013 δεν προβλέπει ρητά τις συνέπειες μιας τέτοιας απόφασης, η μη συμμόρφωση με το ΠΜΠ δικαιολογεί την μη εκταμίευση των επόμενων δόσεων.⁹⁶ Επίσης, κατά το μέτρο που οι όροι έχουν περιληφθεί σε απόφαση του Συμβουλίου, τυχόν μη εκπλήρωσή τους, εκτός από την συμβατική ευθύνη του κράτους μέλους που λαμβάνει στήριξη, μπορεί να επιφέρει και τις τυπικές κυρώσεις παραβίασης του ενωσιακού δικαίου.

⁹⁰ Άρθρο 7 παρ. 4 Κανονισμού 472/2013.

⁹¹ Άρθρο 7 παρ. 5 Κανονισμού 472/2013.

⁹² Άρθρο 7 παρ. 4 Κανονισμού 472/2013.

⁹³ Άρθρο 7 παρ. 10 Κανονισμού 472/2013.

⁹⁴ Άρθρο 7 παρ. 11 Κανονισμού 472/2013.

⁹⁵ Άρθρο 7 παρ. 7 Κανονισμού 472/2013.

⁹⁶ Βλ. άρθρο 15 παρ. 5 ΕΜΣ, άρθρο 4 παρ. 1 και 3 (b) (d) Master Financial Assistance Facility Agreement between European Financial Stability Facility, Ireland and Central Bank of Ireland <<http://www.efsf.europa.eu>>.

1.1.4. Εποπτεία μετά το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής

Κράτη μέλη που έχουν λάβει χρηματοδοτική στήριξη παραμένουν υπό εποπτεία έως ότου εξοφλήσουν τουλάχιστον το 75% του ποσού που έλαβαν ως βοήθεια.⁹⁷ Η εποπτεία αυτή ξεκινά αυτόματα με τη λήξη του ΠΝΠ και διαρκεί έως την αποπληρωμή του παραπάνω ποσού. Η διάρκειά της μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Συμβουλίου, μετά από πρόταση της Επιτροπής, σε περίπτωση που εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του οικείου κράτους μέλους.⁹⁸

Κατά τη διάρκεια της εποπτείας δεν τίθενται νέοι όροι και δεν συνάπτεται μνημόνιο, το Συμβούλιο, ωστόσο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να συστήσει τη λήψη διορθωτικών μέτρων.⁹⁹ Η πρόταση της Επιτροπής θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο εκτός εάν το τελευταίο αποφασίσει να την απορρίψει με ειδική πλειοψηφία, εντός δέκα ημερών.¹⁰⁰ Το κράτος μέλος υπό εποπτεία πρέπει επίσης να συνεχίσει να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του άρθρου 3 παρ. 3 του Κανονισμού 472/2013 και να παρέχει στην Επιτροπή τις πληροφορίες που αναφέρονται στο άρθρο 10 παρ. 3.

Και στο στάδιο αυτό, οι οικονομικές επιδόσεις του κράτους αξιολογούνται με τακτικές αποστολές επιθεώρησης που πραγματοποιούνται από την Επιτροπή και την ΕΚΤ.¹⁰¹ Σε αντίθεση με την επιτήρηση κατά τη διάρκεια του ΠΜΠ δεν προβλέπεται εδώ συμμετοχή του ΔΝΤ. Κατά τη διάρκεια της εποπτείας, οι σχετικές αξιολογήσεις κοινοποιούνται στην αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στην ΟΔΕ, και στο αντίστοιχο εθνικό κοινοβούλιο.¹⁰² Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να προσφέρει στο οικείο κράτος μέλος τη δυνατότητα να παρουσιάσει τις απόψεις του, ενώ το αντίστοιχο εγχώριο κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει παρόμοια πρόσκληση προς την Επιτροπή.¹⁰³ Εως τώρα, τέτοιες αποστολές έχουν πραγματοποιηθεί στην Ισπανία και την Ιρλανδία σε εξαμηνιαία βάση.¹⁰⁴

⁹⁷ Άρθρο 14 παρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

⁹⁸ Άρθρο 14 παρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

⁹⁹ Άρθρο 14 παρ. 4 Κανονισμού 472/2013.

¹⁰⁰ Άρθρο 14 παρ. 4 Κανονισμού 472/2013.

¹⁰¹ Άρθρο 14 παρ. 3 υποπαρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

¹⁰² Άρθρο 14 παρ. 3 υποπαρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

¹⁰³ Άρθρο 14 παρ. 3 υποπαρ. 2 και παρ. 5 Κανονισμού 472/2013.

¹⁰⁴ Βλ. European Commission, Spain - post programme surveillance, Spring 2014 Report, European Economy, Occasional Papers 193, May 2014, European Commission, Statement by the European Commission and the

2. Νομιμότητα και νομιμοποίηση

Οι επιμέρους όροι χρηματοδοτικής στήριξης εγείρουν μια σειρά από ερωτήματα σχετικά με τη συμμόρφωση τους με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, όπως τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών. Μια τέτοια εκτίμηση συνεπάγεται, ωστόσο, μια περίπτωσιολογική εξέταση των επιμέρους όρων, κάτι που εκφεύγει του αντικειμένου του άρθρου αυτού, το οποίο παρουσιάζει το γενικό ενωσιακό πλαίσιο των όρων χρηματοδοτικής στήριξης.¹⁰⁵ Σε αυτό το ευρύτερο πλαίσιο το πιο σημαντικό ερώτημα αφορά τη νομική βάση του Κανονισμού 472/2013 (0) και την συμβατότητά του με ορισμένες βασικές αρχές δημοκρατικού ελέγχου (0).

Νομική βάση

Ο Κανονισμός 472/2013 υιοθετήθηκε στη βάση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 121 εδ. 6 της ΣΛΕΕ. Υπάρχουν σημαντικές αμφιβολίες, ωστόσο, αν οι δύο αυτές διατάξεις παρέχουν επαρκή στήριξη για την θέσπιση ενός πλαισίου τόσο εκτεταμένων μακροοικονομικών ρυθμίσεων όπως αυτών που επιβάλλονται μέσω των όρων χρηματοδοτικής στήριξης.

Το άρθρο 121 παρ. 6 ΣΛΕΕ εξουσιοδοτεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίζουν μέσω κανονισμών κανόνες για τη διαδικασία πολυμερούς εποπτείας των εθνικών οικονομικών πολιτικών που αναφέρεται στις παραγράφους 3 και 4 του ίδιου άρθρου. Η διαδικασία όμως πολυμερούς εποπτείας των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 121 ΣΛΕΕ, έχει δύο χαρακτηριστικά που φαίνεται να διαφέρουν σημαντικά από τη διαδικασία εποπτείας όρων χρηματοδοτικής στήριξης που εισάγει ο Κανονισμός 472/2013. Αφενός, η διαδικασία πολυμερούς εποπτείας οδηγεί σε νομικά μη δεσμευτικές συστάσεις του Συμβουλίου¹⁰⁶ και, αφετέρου, περιορίζεται στην εξασφάλιση της συνοχής των εθνικών οικονομικών πολιτικών με ορισμένους «γενικούς προσανατολισμούς». Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, όμως, σύμφωνα με τον Κανονισμό 472/2013, η εποπτεία όρων μακροοικονομικής στήριξης καταλήγει και στη λήψη Αποφάσεων του Συμβουλίου οι οποίες είναι νομικά δεσμευτικές για το κράτος μέλος στο οποίο

European Central Bank following the first post-programme surveillance mission to Ireland, MEMO/14/330 02.05.2014 < http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-330_en.htm?locale=en >.

¹⁰⁵ Για μια τέτοια ανάλυση, βλ. Fischer-Lescano, υπ 84.

¹⁰⁶ Bandilla σε Grabitz/Hilf/Nettesheim (επιμ.), *Das Recht der Europäischen Union*, Άρθρο 121, παρ. 33, Ulrich Häde σε Calliess/Ruffert (επιμ.), *EUV/AEU*, Άρθρο 121, παρ. 17.

απευθύνονται. Επιπλέον, η έως τώρα εμπειρία με του όρους χρηματοδοτικής στήριξης δείχνει ότι αυτοί εκτείνονται πολύ πέραν του απλού καθορισμού «γενικών προσανατολισμών». Η εποπτεία των όρων χρηματοδοτικής στήριξης συνίσταται στην ενωσιακή και διεθνή επίβλεψη συμμόρφωσης με εξαιρετικά λεπτομερείς κανόνες σχετικά με διάφορους τομείς πολιτικής, όπως οι εργασιακές σχέσεις και η πολιτική δημόσιας υγείας.

Αλλά και το άρθρο 136 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, το οποίο ρυθμίζει ειδικότερα τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των μελών της ευρωζώνης, αναφέρεται σε γενικής φύσης «προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής». Επιπλέον, σύμφωνα με την πιο πειστική ερμηνεία, το άρθρο 136 ΣΛΕΕ δεν εκτείνει τις αρμοδιότητες της ΕΕ, πέραν εκείνων που προβλέπονται στο άρθρο 121 ΣΛΕΕ.¹⁰⁷ Προβλέπει απλά ότι μέτρα που απευθύνονται στα κράτη μέλη της ευρωζώνης θα λαμβάνονται από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης.¹⁰⁸ Η γραμματική, ιστορική και τελλογική ερμηνεία των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 136 ΣΛΕΕ φαίνεται να αποκλείει τη λήψη νομικά δεσμευτικών μέτρων συντονισμού των εθνικών οικονομιών των κρατών μελών.¹⁰⁹

Όροι χρηματοδοτικής στήριξης και κατανομή πολιτικής ευθύνης

Πέρα από το θέμα της νομικής βάσης, ένα βασικό πρόβλημα των μηχανισμών διαμόρφωσης και εποπτείας των όρων οικονομικής στήριξης είναι ότι οδηγούν σε σημαντική ανακατανομή της εξουσίας σε νέους φορείς που δεν είναι ενσωματωμένοι στην «κανονική» συνταγματική τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ανακατανομή αυτή έχει ως αποτέλεσμα την συσκότιση των μηχανισμών κατανομής πολιτικής ευθύνης με προφανείς συνέπειες στη λειτουργία των μηχανισμών δημοκρατικού ελέγχου. Το σημαντικότερο πρόβλημα στην εδώ εξεταζόμενη μορφή διακυβέρνησης είναι η ασάφεια σχετικά με το αν οι πολιτικές που εφαρμόζονται στα πλαίσια των όρων χρηματοδοτικής στήριξης επιβάλλονται από τους εκπροσώπους των δανειστών, αν αντικατοπτρίζουν εθνικές κυβερνητικές επιλογές ή είναι αποτέλεσμα συμβιβασμού.

Ο δημοκρατικός έλεγχος κάθε μορφής διακυβέρνησης της ΕΕ είναι, ωστόσο, μια από τις βασικές αξίες του συνταγματικού δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 2 ΣΕΕ ορίζει την

¹⁰⁷ Ulrich Häde, 'Art. 136 AUEV - eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?' (2011) 66 Juristenzeitung 333, Tuori και Tuori, *υπ.* 1, σ. 170-171.

¹⁰⁸ Häde, *υπ.* 107, σ. 335.

¹⁰⁹ Jürgen Bast και Florian Rödl, 'Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung' (2012) 39 Europäische Grundrechte-Zeitschrift 269, σ. 271 *επ.*

δημοκρατία ως μια θεμελιώδη αξία της ΕΕ και το άρθρο 10 ΣΕΕ ορίζει τις δύο πηγές δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης: απευθείας, μέσω της βούλησης των Ευρωπαίων πολιτών, όπως αντιπροσωπεύεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και μέσω των εθνικών δημοκρατικά ελεγχόμενων κυβερνήσεων, οι οποίες εκφράζονται στο Συμβούλιο. Το συνταγματικό δίκαιο της ΕΕ θέτει έτσι ριζικά διαφορετικά κριτήρια νομιμοποίησης από εκείνα που ισχύουν για ένα διεθνή οργανισμό, όπως το ΔΝΤ.

Προφανώς, το περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής στο ενωσιακό δίκαιο είναι ένα θέμα πολύ εκτεταμένο και πολύπλοκο για να αναπτυχθεί εδώ.¹¹⁰ Αντ' αυτού, το υπόλοιπο του άρθρου αξιολογεί τη συμβατότητα των νέων κανόνων διαμόρφωσης όρων χρηματοδοτικής στήριξης με δυο παραμέτρους που αποτελούν βασικά τμήματα της δημοκρατικής αρχής: την διαφάνεια (1.1.5) και την δυνατότητα κοινοβουλευτικού ελέγχου (1.1.6). Σύμφωνα και με το πρόσφατο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που ολοκλήρωσε μια εκτεταμένη αξιολόγηση του θεσμού των όρων στήριξης, υπάρχουν σοβαρά προβλήματα και ως προς τις δυο αυτές διαστάσεις.¹¹¹

1.1.5. Διαφάνεια

Η διαφάνεια αποτελεί κεντρικό ζήτημα για τη δημοκρατική διακυβέρνηση της ευρωζώνης. Στην περίπτωση των όρων στήριξης μπορούμε να διακρίνουμε μεταξύ δυο διαστάσεων στις οποίες παρουσιάζονται ζητήματα διαφάνειας. Ως εσωτερική διαφάνεια μπορεί να αποδοθεί η δυνατότητα ενημέρωσης για τη διαδικασία παραγωγής των θέσεων της Τρόικας και του ρόλου του κάθε μέρους της στη διαδικασία αυτή. Ως εξωτερική διαφάνεια αναφέρεται η σαφήνεια σε σχέση με την πραγματική επίδραση των προτάσεων της Τρόικας στα μέτρα που λαμβάνονται τελικά από τις εθνικές αρχές.

Εσωτερική διαφάνεια

Στον τύπο, η Τρόικα απεικονίζεται ορισμένες φορές ως ένα ιδιόμορφο, απόκοσμο ον με τρία

¹¹⁰ Βλ. Beate Kohler-Koch και Berthold Rittberger (επιμ.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (Oxford University Press 2007).

¹¹¹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13ης Μαρτίου 2014 σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής (2013/2277(INI)), παρ. 30, 48 και 59.

κεφάλια.¹¹² Η παράσταση είναι επιτυχής στον βαθμό που αποδίδει την έλλειψη πρόσβασης στην εσωτερική λειτουργία της Τρόικας και τον τρόπο που διαμορφώνει τις αποφάσεις και τις προτάσεις της. Ο Κανονισμός 412/2013 δεν μεταβάλλει την εικόνα αυτή. Η Τρόικα παραμένει ένας ιδιότυπος μηχανισμός, ξένος προς τη γενική θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ και χωρίς σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των συστατικών μερών του.

Η Επιτροπή εξακολουθεί να είναι το σημαντικότερο μέλος της Τρόικας και ο Κανονισμός 412/2013 επαναβεβαιώνει τον κεντρικό της ρόλο στην προετοιμασία και την παρακολούθηση των όρων στήριξης. Η Επιτροπή είναι το μόνο όργανο που συμμετέχει σε όλες τις διαμορφώσεις της Τρόικας, ανεξάρτητα από τη μορφή της βοήθειας ή τον τρόπο επιτήρησης.¹¹³ Εισηγείται τις Αποφάσεις του Συμβουλίου και υπογράφει τα μνημόνια εκ μέρους των ευρωπαϊκών δανειστών είτε είναι κράτη μέλη (ελληνικός μηχανισμός) είτε διεθνείς οργανισμοί (ΕΜΣ) είτε η ΕΕ (ΕΜΧΣ). Η ΕΚΤ συμμετέχει στις περισσότερες μορφές επιτήρησης, αλλά δεν δημοσιεύει δικές της εκθέσεις αξιολόγησης.

Από την άλλη πλευρά, ο ρόλος του ΔΝΤ είναι λιγότερο σαφής. Η συμμετοχή του ΔΝΤ ήταν ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα ήδη από την αρχή της κρίσης και αυτό αντικατοπτρίζεται και στον Κανονισμό 472/2013. Όπως προαναφέρθηκε, όλες οι αναφορές στη συμμετοχή του ΔΝΤ συνοδεύονται από την ρητή επιφύλαξη «όταν είναι σκόπιμο».¹¹⁴ Επιπλέον, το ΔΝΤ συμμετέχει στις περισσότερες, αλλά όχι σε όλες τις μορφές επιτήρησης.¹¹⁵

Για τις περιπτώσεις όπου το ΔΝΤ συναποτελεί την Τρόικα, ο Κανονισμός 472/2013 δεν περιέχει ειδικούς κανόνες που να διέπουν τη συνεργασία του Ταμείου με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το μόνο παράδειγμα τέτοιων κανόνων είναι στα πλαίσια του ισπανικού προγράμματος στήριξης. Εκεί, το ΔΝΤ έχει μόνο υποστηρικτικό ρόλο, ο οποίος διευκρινίζεται περαιτέρω στους λεγόμενους «Όρους Αναφοράς».¹¹⁶ Η πράξη αυτή, που συμφωνήθηκε μεταξύ του ΔΝΤ, των ισπανικών αρχών και της Επιτροπής, εξηγεί λεπτομερώς τον τρόπο με τον οποίο το ΔΝΤ υποστηρίζει την παρακολούθηση της χρηματοδοτικής συνδρομής για την

¹¹² Λχ Charlemagne, “The euro’s hellhound”, The Economist, 1^η Φεβρουαρίου 2014, <<http://www.economist.com/news/europe/21595432-it-time-reform-troika-handles-euro-zone-bail-outs-euros-hellhound>>.

¹¹³ Ο Κανονισμός 472/2013 έχει λίγους κανόνες σχετικά με τη συμμετοχή των άλλων θεσμικών οργάνων της ΕΕ στις διαδικασίες διαμόρφωσης και επιτήρησης όρων στήριξης, βλ. αιτιολογική σκ. 14 Κανονισμού 472/2013.

¹¹⁴ Λχ. άρθρο 7 παρ. 4 και 5 Κανονισμού 472/2013.

¹¹⁵ Λχ στην περίπτωση εποπτείας μετά τη λήξη ενός ΠΜΠ, άρθρο 14 παρ. 3 Κανονισμού 472/2013.

¹¹⁶ Terms of Reference for Fund Staff Monitoring in the Context of European Financial Assistance for Bank Recapitalization, 20.07.2012, available at <<http://ec.europa.eu>>.

ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Αυτή η ρητή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων του ΔΝΤ και της ΕΕ είναι, όμως, η εξαίρεση. Οι διαφωνίες των μερών της Τρόικας εκφράζονται συνήθως μέσα από ανεπίσημα έγγραφα και δημόσιες ανακοινώσεις.

Εξωτερική διαφάνεια

Η εσωτερική διαφάνεια αφορά τη σχέση μεταξύ των συστατικών μερών της Τρόικας. Η εξωτερική διαφάνεια αναφέρεται στη σχέση μεταξύ της Τρόικας και των εθνικών αρχών που καλούνται να εφαρμόσουν το ΠΜΠ. Το βασικό ερώτημα εδώ είναι η σχέση μεταξύ όρων και εθνικών πράξεων εφαρμογής. Ένα μέτρο που λαμβάνεται στα πλαίσια ευρωπαϊκής χρηματοδοτικής στήριξης λαμβάνεται γιατί επιβάλλεται από την Τρόικα ή επειδή κρίνεται ενδεδειγμένο από τις εθνικές αρχές;

Ο Κανονισμός 472/2013 περιέχει μια σειρά από διατάξεις που αποσκοπούν στο να καταστήσουν σαφέστερο το ρόλο της Τρόικας στην οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3, όταν η Επιτροπή «αναβαθμίζει» την επιτήρηση ενός κράτους που βρίσκεται υπό ενισχυμένη επιτήρηση σε εποπτεία υπό ΠΜΠ οφείλει να δημοσιοποιεί την σχετική απόφαση. Δημόσιες πρέπει να είναι και οι βασικές παράμετροι του μακροοικονομικού σεναρίου στις οποίες βασίζονται οι αποφάσεις χορήγησης στήριξης και επιλογής των όρων της,¹¹⁷ καθώς και το ίδιο το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής.¹¹⁸ Ωστόσο, ούτε υπό τον Κανονισμό 472/2013 υποχρεούται η Τρόικα να εκθέσει δημοσίως τις διαπραγματευτικές της θέσεις και τις περισσότερες φορές το κοινό ενημερώνεται σχετικά με τα επιχειρήματα των δανειστών μέσω ανεπίσημων διαρροών. Όπως επισημαίνει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του, οι περιοδικές εκθέσεις της Επιτροπής και του ΔΝΤ «δεν έδωσαν στην κοινή γνώμη τη δυνατότητα να σχηματίσει μια συνολική εικόνα για τις διαπραγματεύσεις και [...], για τον λόγο αυτό, δεν συνιστούν επαρκή μέσα λογοδοσίας».¹¹⁹ Επίσης, συχνά η εξειδίκευση των όρων φαίνεται να γίνεται μέσω ανταλλαγής μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, μέσω των

¹¹⁷ Άρθρο 6 Κανονισμού 472/2013.

¹¹⁸ Άρθρο 7 παρ. 8 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

¹¹⁹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ), υπ. 111, παρ. 39.

οποίων οι εγχώριες αρχές λαμβάνουν τις θέσεις της Τρόικας σχετικά με το πώς πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται συγκεκριμένοι όροι.¹²⁰

Το πρόβλημα διαφάνειας επιτείνει σημαντικά η ασάφεια σχετικά με την προέλευση των όρων χρηματοδοτική στήριξης. Σχετικά μπορούν να διακριθούν τρεις γνώμες. Κατά την πρώτη, οι όροι χρηματοδοτικής στήριξης αποτελούν σχέδιο μεταρρυθμίσεων που προέρχεται από το κράτος μέλος που λαμβάνει βοήθεια και το οποίο γίνεται απλά δεκτό ως επαρκές από τους δανειστές. Η σχετική ευθύνη βαρύνει άρα τις εκάστοτε εθνικές αρχές· ο ρόλος των διεθνών και ευρωπαϊκών οργάνων περιορίζεται στην παροχή τεχνογνωσίας και την επιβλεψη της τήρησης του (εθνικού) προγράμματος.¹²¹ Κατά τη δεύτερη άποψη, οι όροι χρηματοδοτικής στήριξης είναι αποτέλεσμα συμφωνίας εθνικών αρχών – δανειστών. Εδώ, οι εκπρόσωποι των δανειστών δεν έχουν μόνο υποστηρικτικό ρόλο, αλλά εκφράζουν την βούληση των δανειστών ως προς την επάρκεια των όρων. Η ευθύνη βαραίνει και τα δυο μέλη της συμφωνίας. Κατά την τρίτη γνώμη, οι όροι αποτελούν μονομερή απόφαση των δανειστών. Αν και τυπικά ενδύονται την μορφή της συμφωνίας ή αποκαλούνται «εθνικά προγράμματα», στην ουσία επιβάλλονται από τους δανειστές, οι οποίοι φέρουν και την ευθύνη για την επιτυχία ή αποτυχία τους

Ο Κανονισμός 472/2013 δεν λαμβάνει σαφή θέση ως προς το ζήτημα αυτό.

Ορισμένες από τις διατυπώσεις ακολουθούν την πρώτη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία η βασική ευθύνη για την επιλογή και εφαρμογή όρων ανήκει στο οικείο κράτος μέλος και η συμμετοχή της Τρόικας περιορίζεται στο επίπεδο της «διαβούλευσης». Σε άλλες περιπτώσεις, υπερτερεί η έννοια της «συμφωνίας». Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 Κανονισμού 472/2013, το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής πρέπει να καταρτίζεται από το κράτος μέλος που ζήτησε οικονομική βοήθεια «σε συμφωνία» με την Τρόικα. Η Συνθήκης ΕΜΣ υιοθετεί επίσης μια συμβατική προσέγγιση σε αυτό το ερώτημα. Η όροι εμφανίζονται εκεί ως αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων μεταξύ της Τρόικας και των κρατών μελών που λαμβάνουν βοήθεια. Η συμφωνία-πλαίσιο του ΕΤΧΣ κάνει επίσης αναφορά σε διαπραγματεύσεις, όπως και η σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης στα πλαίσια του (πρώτου) ad hoc Μηχανισμού Στήριξης της Ελλάδος.

Από την άλλη πλευρά, η διατύπωση των προγραμμάτων προσαρμογής επικεντρώνεται στην εθνική προέλευση των όρων στήριξης. Το προοίμιο του δεύτερου ελληνικού προγράμματος

¹²⁰ Βλ. ενδεικτικά τα μηνύματα που δημοσιεύθηκαν στην εφημερίδα «Η Καθημερινή» στις 04.09.2013 στο άρθρο με τίτλο «Όλο το επίμαχο email του Μορς για ΕΑΣ, ΛΑΡΚΟ και ΕΛΒΟ» και στις 11.04.2013 στο άρθρο με τίτλο «Πίεση από την τρόικα για πώληση Εθνικής, Eurobank εάν δεν βρουν ιδιώτες επενδυτές».

¹²¹ Μανιτάκης, υπ. 9, σ. 7.

προσαρμογής τονίζει ότι «[η] κυριότητα του προγράμματος και όλες οι εκτελεστικές ευθύνες για την υλοποίηση του προγράμματος παραμένουν στην ευθύνη της Ελληνικής Κυβέρνησης».¹²² Την προσέγγιση αυτή υπερασπίστηκε επίσης ρητά και η Επιτροπή στην απάντησή της στην έρευνα του 2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη δραστηριότητα της Τρόικας. Στην ερώτηση σχετικά με την ευχέρεια των εθνικών αρχών να σχεδιάσουν οι ίδιες τα απαραίτητα μέτρα μακροοικονομικής προσαρμογής, η Επιτροπή απάντησε με τον ισχυρισμό ότι «η κυριότητα του σχεδιασμού του προγράμματος ανήκει στο οικείο κράτος μέλος».¹²³

Η ασάφεια ως προς τη διαμόρφωση των όρων στήριξης αντανακλάται και στον τύπο που ενδύονται. Ακολουθώντας την έως τώρα πρακτική, οι όροι περιλαμβάνονται σε διαφορετικά κείμενα: μνημόνια συννεοήσης, Αποφάσεις του Συμβουλίου και, μέσω παραπομπής, στις αντίστοιχες δανειακές συμβάσεις. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω τα μνημόνια είναι το πιο σημαντικό από αυτά σε έκταση και ουσία. Οι Αποφάσεις του Συμβουλίου έως τώρα απλώς επαναλάμβαναν τους βασικότερους από τους όρους των μνημονίων. Αν και η διατύπωση του Κανονισμού 472/2013 δείχνει να αναστρέφει τη σημασία Αποφάσεων – μνημονίων, αποδίδοντας στα δεύτερα χρονικά επόμενο και εκτελεστικά ακόλουθο ρόλο έναντι των Αποφάσεων του Συμβουλίου,¹²⁴ η αναφορά αυτή είναι μάλλον διακηρυκτική. Το μνημόνιο θα συνεχίσει να είναι ο βασικός τύπος διατύπωσης των όρων χρηματοδοτικής στήριξης και οι διαπραγμάτευση Τρόικας – εθνικών αρχών, ο βασικός τρόπος καθορισμός τους. Το Συμβούλιο, και εδώ εννοείται ουσιαστικά η προετοιμασία των Αποφάσεων του στο Eurogroup, διατηρεί και υπό τον Κανονισμό 472/2013 τον ρόλο της γενικής εποπτείας και του καθορισμού των βασικών αξόνων των όρων χορήγησης βοήθειας και η Τρόικα τον ρόλο της λεπτομερούς προετοιμασίας και εποπτείας τους.

1.1.6. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των όρων χρηματοδοτικής στήριξης έχει τρεις όψεις. Από τη οπτική των κρατών που παρέχουν στήριξη, αφορά τον έλεγχο της απόφασης εάν θα χορηγήσουν βοήθεια και υπό ποιες προϋποθέσεις. Από τη σκοπιά των κρατών που λαμβάνουν βοήθεια,

¹²² Ελλάδα, Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, ανεπίσημη μετάφραση του Υπουργείου Οικονομικών, <<http://www.minfin.gr>>, σ. 1.

¹²³ Response of the European Commission to the questionnaire supporting the own initiative report evaluating the structure, the role and the operations of the troika; (Commission, ECB and the IMF) actions in euro-area programme countries, available at <<http://www.europarl.europa.eu>>, σ. 5.

¹²⁴ Άρθρο 7 παρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

αναφέρεται στον έλεγχο των όρων υπό τις οποίες γίνεται δεκτή η στήριξη. Από οπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρίσιμο είναι το κατά πόσον η στήριξη και οι όροι της συνεισφέρουν στη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας της ευρωζώνης και την επίτευξη των άλλων στόχων της Ένωσης.

Η επιλογή των όρων στήριξης εμπλέκει επομένως δυνητικά τρεις κατηγορίες κοινοβουλίων: τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών που προσφέρουν βοήθεια, τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών που λαμβάνουν βοήθεια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η συμμετοχή της πρώτης κατηγορίας δεν ρυθμίζεται ειδικά στον Κανονισμό 472/2013, αλλά έχει ενδυναμωθεί σημαντικά, ιδιαίτερα μετά από σχετικές εθνικές αποφάσεις, όπως αυτή του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου που έκρινε ως απαραίτητη τη συμμετοχή του γερμανικού κοινοβουλίου στη λήψη αποφάσεων που αφορούν τη διάθεση κονδυλίων του γερμανικού προϋπολογισμού¹²⁵ ή της Φινλανδικής Συνταγματικής Επιτροπής, που συνέβαλε στην τελική διαμόρφωση της Συνθήκης ΕΜΣ.¹²⁶ Στη συνέχεια, το ζήτημα του κοινοβουλευτικού ελέγχου προσεγγίζεται από την οπτική γωνία των αλλαγών που επέφερε ο Κανονισμός 472/2013 στη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των κοινοβουλίων των χωρών που λαμβάνουν βοήθεια.

Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει με δύο τρόπους στη διαμόρφωση και την εποπτεία των όρων στήριξης: λαμβάνει πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο της διαδικασίας και έχει τη δυνατότητα να προσκαλέσει τους άμεσα εμπλεκόμενους θεσμούς σε «ανταλλαγή απόψεων».

Στην περίπτωση της επιτήρησης βάσει προγράμματος, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να ενημερώσει προφορικά τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο της αρμόδιας επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στα δύο στάδια, της προετοιμασίας και της επιθεώρησης του προγράμματος.¹²⁷ Η αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορεί να προσφέρει την

¹²⁵ BVerfG, απόφαση της 7.09.2011, BVerfGE 129, σ. 124 (180 επ.) – Griechenland-Hilfe, απόφαση της 12.09.2012, BVerfGE 132, σ. 195 (241 επ.) – Europäischer Stabilitätsmechanismus, απόφαση της 18.03.2014, 2 BvR 1390/12, σκ. 162 επ., Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM Finanzierungsgesetz) [Νόμος για την οικονομική συμμετοχή στον ΕΜΣ] της 13.09.2012 (BGBl. I S. 1918), Hanno Kube, 'Nationale Budgethoheit und Europäische Integration' (2012) 137 Archiv des öffentlichen Rechts 205.

¹²⁶ Tuori και Tuori, υπ. 1, 198.

¹²⁷ Άρθρο 7 παρ. 1 υποπαρ. 5 και παρ. 4 υποπαρ. 3 Κανονισμού 472/2013.

ευκαιρία στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και στην Επιτροπή να συμμετάσχουν σε ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την πρόοδο στην εφαρμογή του ΠΜΠ.¹²⁸ Το δικαίωμα πρόσκλησης δεν εκτείνεται στους εκπροσώπους των άλλων δύο μέρη της Τρόικας, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ.¹²⁹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκανε ήδη χρήση της δυνατότητας αυτής, λαμβάνοντας την πρωτοβουλία μιας εκτεταμένης έρευνας που οδήγησε σε ορισμένα σημαντικά συμπεράσματα ως προς την ανάγκη αναμόρφωσης του θεσμού των όρων χρηματοδοτικής στήριξης.¹³⁰

Παρόμοιος είναι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και όταν πρόκειται για την εποπτεία μετά το πρόγραμμα. Η Επιτροπή οφείλει να κοινοποιεί τις εκτιμήσεις της σχετικά με την οικονομική, δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση στην αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κάθε έξι μήνες.¹³¹ Η επιτροπή έχει το δικαίωμα να καλέσει το ενδιαφερόμενο κράτος για την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την πρόοδο της επιτήρησης.¹³² Το αγγλικό κείμενο του Κανονισμού περιορίζει το δικαίωμα πρόσκλησης μόνο στο οικείο κράτος μέλος, ενώ το ελληνικό το επεκτείνει και στην Επιτροπή – σε ένα εντυπωσιακό δείγμα της πολύ προβληματικής απόδοσης του Κανονισμού 472/2013 στην ελληνική γλώσσα.¹³³

Εθνικά κοινοβούλια

Ο Κανονισμός 472/2013 προβλέπει τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία προετοιμασίας και εφαρμογής των όρων στήριξης με δύο τρόπους: θεσπίζει την υποχρέωση της Επιτροπής να ενημερώνει τα κοινοβούλια και τους δίνει το δικαίωμα να προσκαλούν σε ακρόαση τους εκπροσώπους της Τρόικας. Τα δικαιώματα πληροφόρησης των εθνικών κοινοβουλίων είναι, ωστόσο, πιο περιορισμένα από ό,τι εκείνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στην περίπτωση της επιτήρησης βάσει προγράμματος, οι εκπρόσωποι της Επιτροπής μπορούν να κληθούν κατά το στάδιο της υλοποίησης σε ακρόαση από το οικείο εθνικό κοινοβούλιο.¹³⁴ Το

¹²⁸ Άρθρο 7 παρ. 10 Κανονισμού 472/2013.

¹²⁹ Πρβλ. άρθρο 3 παρ. 9 Κανονισμού 472/2013.

¹³⁰ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ), υπ. 111.

¹³¹ Άρθρο 14 παρ. 3 υποπαρ. 1 Κανονισμού 472/2013.

¹³² Άρθρο 14 παρ. 3 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013.

¹³³ Πρβλ. το άρθρο 14 παρ. 3 υποπαρ. 2 Κανονισμού 472/2013 στις δυο γλωσσικές εκδόσεις.

¹³⁴ Άρθρο 3 παρ. 11 Κανονισμού 472/2013.

ίδιο δικαίωμα έχουν και τα κοινοβούλια των κρατών μελών υπό εποπτεία μετά το πρόγραμμα.¹³⁵ Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η Επιτροπή οφείλει επίσης να κοινοποιεί τις εκτιμήσεις της για την οικονομική, δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση του εποπτευόμενου κράτους μέλους.

Κοινοβουλευτισμός και όροι χρηματοδοτικής στήριξης

Παρά το γεγονός ότι οι εκπρόσωποι της Τρόικας είχαν ήδη ανταποκριθεί σε προσκλήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς ακρόαση ήδη πριν από την θέση του Κανονισμού 472/2013 σε ισχύ, ο Κανονισμός θεμελιώνει για πρώτη φορά δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενώ για πρώτη φορά παρέχεται τέτοια δυνατότητα και σε εθνικά κοινοβούλια. Παρ' όλα αυτά, η κοινοβουλευτική συμμετοχή που προβλέπει ο Κανονισμός 472/2013 δεν ισοδυναμεί με πλήρη κοινοβουλευτικό έλεγχο. Τα μόνα δικαιώματα είναι δικαιώματα σε ενημέρωση και συζήτηση. Δεν προβλέπονται αντίθετα δικαιώματα συμμετοχής στην πραγματική διαδικασία λήψης αποφάσεων και δεν δημιουργείται ένα σύστημα κοινοβουλευτικού ελέγχου, κάτι που θα το απαιτούσε επιπλέον την δυνατότητα των κοινοβουλίων να επιβάλουν κάποιας μορφής κυρώσεων όταν δεν ακολουθούνται οι συστάσεις τους.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει τέτοια εξουσία κυρώσεων. Τα εθνικά κοινοβούλια διατηρούν θεωρητικά τη δυνατότητα λήψης των αναγκαίων μέτρων εξειδίκευσης των όρων που περιέχονται στο πρόγραμμα προσαρμογής. Και αυτή η εξουσία είναι μάλλον περιορισμένη λόγω της λεπτομερειακότητας των ΠΜΠ αλλά και του χαρακτήρα τους ως συμφωνιών-πακέτο. Η έκβαση των διαπραγματεύσεων μεταξύ της Τρόικας και εθνικών κυβερνήσεων παρουσιάζεται στους υπόλοιπους θεσμούς, όπως τα κοινοβούλια και τα δικαστήρια, ως τετελεσμένο γεγονός. Οι θεσμοί αυτοί, στη συνέχεια, αντιμετωπίζουν το δίλημμα της έγκρισης της συμφωνίας, παρά την τυχόν διαφωνία τους με κάποια τμήματά της, ή του κινδύνου να χάσουν την πρόσβαση σε δημόσιο δανεισμό. Μετά την κατάρτιση ενός ΠΜΠ, είναι συνήθως πολύ αργά για ουσιαστικές αλλαγές. Σε αυτές τις περιπτώσεις, είναι ακριβέστερο να μιλάμε για «κοινοβουλευτισμό κόκκινων γραμμών». Τα εθνικά κοινοβούλια είναι μόνο σε θέση να χαράξουν κάποιες γενικές κόκκινες γραμμές αποδεκτών πολιτικών, αντί να λαμβάνουν συγκεκριμένες αποφάσεις.¹³⁶

4. Συμπέρασμα

¹³⁵ Άρθρο 14 παρ. 5 Κανονισμού 472/2013.

¹³⁶ Για τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία θέσπισης όρων οικονομικής στήριξης βλ. Damian Chalmers, 'The European Redistributive State and a European Law of Struggle' (2012) 18 European Law Journal 667, σ. 692, Cristina Fasone, 'European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?' (2014) 20 European Law Journal 164.

Οι όροι χρηματοδοτικής στήριξης είναι ο πιο χαρακτηριστικός από τους θεσμούς που ανέδειξε η κρίση. Αν και εξελίχθηκε σταδιακά και υπό την πίεση του χρόνου, ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά του σύντομα αποκρυσταλλώθηκαν και τελικά κωδικοποιήθηκαν με τον Κανονισμό 472/2013. Αν και ο Κανονισμός αποσαφηνίζει αρκετά ζητήματα ως προς την διαδικασία θέσπισης και επιτήρησης των όρων στήριξης και εισάγει ορισμένα στοιχεία κοινοβουλευτικού ελέγχου, κρίσιμα ζητήματα παραμένουν προβληματικά. Το σημαντικότερο από αυτά είναι το πρόβλημα κατανομής ευθυνών. Η ασάφεια ως προς την πραγματική προέλευση των μέτρων που λαμβάνονται στα πλαίσια ενός προγράμματος μακροοικονομικής στήριξης φέρνουν με ιδιαίτερη ένταση στο προσκήνιο το λεγόμενο «παράδοξο της κοινής ευθύνης», ένα πρόβλημα γνωστό και σε άλλες μορφές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που εμπλέκουν εθνικούς, διεθνείς και υπερεθνικούς παράγοντες. Στις περιπτώσεις αυτές, η ευθύνη του καθενός από τους συμμετέχοντες δεν είναι εύκολα διακριτή, επιτρέποντάς τους να συμμετάσχουν σε ένα παιχνίδι μετατόπισης ευθυνών.

Σφάλματα στην κατανομή ευθυνών όσον αφορά αποφάσεις τόσο σημαντικές όσο αυτές που αφορούν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ή δημόσιας υγείας είναι όμως καίριας σημασίας για την άσκηση δημοκρατικού ελέγχου. Οι εθνικές κυβερνήσεις μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνες (ή να επαινεθούν) για αποφάσεις που έχουν πράγματι ληφθεί από την Τρόικα. Ή μπορούν να χρησιμοποιούν τους όρους προκειμένου να μετακυλίσουν την ευθύνη μη δημοφιλών αποφάσεων στην Τρόικα. Αλλά και οι πολιτικοί ανταγωνιστές τους, όπως τα κόμματα της αντιπολίτευσης, μπορεί να εκμεταλλευτούν την ασάφεια αυτή προκειμένου να πολιτευθούν στη βάση εναλλακτικών πολιτικών που στην πραγματικότητα δεν μπορούν να ακολουθήσουν. Ορισμένοι πολιτικοί παράγοντες μπορεί έτσι να τιμωρηθούν για αποφάσεις που δεν θα μπορούσαν να έχουν αλλάξει, ενώ άλλοι να ανταμειφθούν για υποσχέσεις που δεν μπορούν να εκπληρώσουν.

Ο Κανονισμός 472/2013 κωδικοποιώντας την έως πρακτική δεν κάνει αρκετά βήματα προς την προώθηση της σαφήνειας και της κοινοβουλευτικής ευθύνης στη θέσπιση και εποπτεία των όρων μακροοικονομικής στήριξης. Η επισήμανση αυτή δεν αποσκοπεί στην αναπαραγωγή της υπεραπλουστευμένης εικόνας όπου κάθε οικονομική αποτυχία και κοινωνική δυσχέρεια καταλογίζονται στα προγράμματα προσαρμογής. Οι όροι στήριξης μπορούν να αποτελέσουν ένα ισχυρό εργαλείο μεταρρύθμισης ασθενών οικονομιών και διοικήσεων. Αυτό που δεν μπορεί να γίνει δεκτό, όμως, από τη σκοπιά των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών της ΕΕ, είναι ένα θεσμικό πλαίσιο που επιτρέπει με τόση ευκολία την μετατόπιση ευθυνών. Η Τρόικα είναι εκ των πραγμάτων ένας σημαντικός πολιτικός παράγοντας στα κράτη μέλη που λαμβάνουν χρηματοδοτική στήριξη και ως τέτοιος πρέπει να εκθέτει τα επιχειρήματα και τις προτάσεις της σε δημόσιο διάλογο και κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Προσωρινοί Νόμοι σε Περιόδους Κρίσης και οι Επιπτώσεις τους στη Διάκριση των Εξουσιών

Αντώνης Κουρουτάκης, Διδάκτωρ του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης.

Εισαγωγή

Αν και οι νόμοι περιορισμένης χρονικής ισχύος έχουν χρησιμοποιηθεί εκτενώς στη νομοθεσία σε παγκόσμια κλίμακα, αλλά και παραδείγματα τους έχουν καταγραφεί και στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, δεν έχουν διερευνηθεί και αξιολογηθεί οι πιθανές επιπτώσεις τους σε περιόδους έκτακτης ανάγκης από τη σκοπιά της διάκρισης των εξουσιών. Ωστόσο, στην ελληνική έννομη τάξη, η αναφορά στους προσωρινούς νόμους κυρίως επικεντρώνεται στην πληθώρα των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που έχουν υιοθετηθεί τα τελευταία χρόνια, αλλά και στην κριτική που έχουν δεχτεί. Κατά συνέπεια τίθενται σημαντικά ερωτήματα αναφορικά με την αλληλεπίδραση των προσωρινών νόμων στο κοινοβουλευτικό σύστημα και ειδικότερα στην σχέση μεταξύ νομοθετικού και εκτελεστικού σώματος.

Αλλά και σε παγκόσμια κλίμακα, στη σύγχρονη νομοθετική πρακτική, οι νόμοι περιορισμένης χρονικής ισχύος είτε αγνοούνται είτε λογίζεται ότι χρησιμοποιούνται σποραδικά. Στο παρελθόν εν τούτοις οι νόμοι προσωρινής ισχύος τύγχαναν ευρείας εφαρμογής. Μάλιστα ο Montesquieu και ο Sir Blackstone είχαν εύστοχα παρατηρήσει ότι το νομοθετικό σώμα στην Αγγλία θεσπίζει νόμους δίνοντας έμφαση ταυτόχρονα και στο μόνιμο και στο προσωρινό τους χαρακτήρα. Και πράγματι, όπως θα παρουσιαστεί στα ιστορικά κεφάλαια, νόμοι περιορισμένης χρονικής ισχύος έχουν χρησιμοποιηθεί εκτενώς σε ένα ευρύ φάσμα της νομοθεσίας.

Καθώς ο νόμος από τη θέσπισή του διατηρεί την ισχύ του έως ότου τροποποιηθεί ή αντικατασταθεί, με την εισαγωγή διάταξης που ορίζει την ορισμένη χρονική διάρκεια του νόμου (sunset clause) η ισχύς του περιορίζεται χρονικά και κατά συνέπεια ο νόμος ορίζεται ως προσωρινός. Στο αγγλοσαξονικό δίκαιο οι διατάξεις αυτές ορίζονται ως “sunset clauses” και αναφέρεται στη διάταξη νόμου που θέτει μέρος ή το όλο του νομοθετήματος σε λήξη με το πέρας της δήλης ημέρας.

Μέχρι ποιο σημείο η διάκριση εξουσιών επηρεάζει τη χρήση νόμων περιορισμένης χρονικής ισχύος από τους νομοθέτες; Μπορεί η χρήση τους να αναπτύξει ένα έδαφος της συναίνεσης στη νομοθετική διαδικασία; Είναι η νόμοι περιορισμένης χρονικής ισχύος ένας ικανοποιητικός έλεγχος στη διαδικασία εξουσιοδότησης αρμοδιοτήτων; Η χρήση των νόμων

περιορισμένης χρονικής ισχύος περιχαράκωνει τη διάκριση εξουσιών; Οι απαντήσεις σε αυτές τις ερωτήσεις είναι σχετικές με μια σημαντικότερη ερώτηση: πώς θα μπορούσε η χρήση των νόμων περιορισμένης χρονικής ισχύος να συμβάλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση κρίσεων;

Ο στόχος αυτού του άρθρου είναι να αξιολογηθεί ο μηχανισμός των προσωρινών νόμων λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο τη περιορισμένη εφαρμογή τους στην ελληνική έννομη τάξη, αλλά και την ευρεία εφαρμογή τους σε χώρες όπως στην ΗΠΑ και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Συγκεκριμένα, θα υποστηριχθεί ότι ενώ φαινομενικά η χρήση της προσωρινής νομοθεσίας δημιουργεί γραφειοκρατία, επί της ουσίας σε περιόδους κρίσης είναι χρήσιμο εργαλείο καθώς δίνει τη δυνατότητα στο νομοθέτη να αξιολογήσει στη πράξη την εφαρμογή του εκατοστοί νομού και να αναθεωρήσει τη στάση του με το πέρας της κρίσης. Περαιτέρω, όσον αφορά τη διάκριση των εξουσιών, η χρήση των προσωρινών νόμων φαίνεται να ενισχύει το νομοθετικό σώμα.

Από την άποψη των αποτελεσμάτων, η μελέτη αυτή στοχεύει να παρουσιάσει και να αξιολογήσει τις πιθανές επιπτώσεις που οι νόμοι περιορισμένης χρονικής ισχύος έχουν πρώτον σε περιόδους έκτακτης ανάγκης και δεύτερον στη διάκριση εξουσιών, και ιδιαίτερα στις σχέσεις του νομοθετικού σώματος με το εκτελεστικό. Το αντικείμενο της διατριβής αποκτά επίκαιρο χαρακτήρα όσον αφορά την οικονομική κρίση στην Ελλάδα, δεδομένης της δυνατότητας χρήσης προσωρινών νόμων σχετικά με τη fast track διαδικασία, αλλά και με πρόσκαιρα οικονομικά μέτρα.

Α Κανονιστική αξιολόγηση των προσωρινών νόμων σε περιόδους κρίσης

Ο Rousseau παρατήρησε ότι σε περιόδους έκτακτων αναγκών «η ακαμψία των νόμων, μπορεί σε μερικές περιπτώσεις να τους καταστήσει ολέθριους».¹ Αυτή η παρατήρηση αναδύθηκε στην επικαιρότητα στις αρχές της νέας χιλιετίας, με την έξαρση του φαινομένου της διεθνούς τρομοκρατίας ιδίως μετά το χτύπημα στους δίδυμους Πύργους στη Νέα Υόρκη. Τα περισσότερα δυτικά κράτη φερ ειπείν μεταξύ των οποίων οι ΗΠΑ², το Ηνωμένο Βασίλειο³ και ο Καναδάς⁴

¹ Ζαν Ζακ Ρουσσώ, Το Κοινωνικό Συμβόλαιο, (Εκδ Πόλις, Β. Γρηγοροπούλου, Α Σταϊνχάουερ μτφρ) σελ 196 επ.

² Στις ΗΠΑ ψηφίστηκε ο Νόμος ‘USA Patriot Act’, όπου με τη διάταξη του άρθρου 224 υιοθετήθηκαν μια σειρά από μέτρα προσωρινής ισχύος μέχρι της 31 Δεκεμβρίου 2005.

³ Στο Ηνωμένο Βασίλειο ψηφίστηκε ο Νόμος “Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001” που τροποποίησε το προϋπάρχον νομοθετικό καθεστώς. Ανάμεσα στις διατάξεις του νέου νόμου υιοθετήθηκε η επ άοριστο κράτηση των

αναθεώρησαν το νομικά πλαίσιο για τη καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Κοινό χαρακτηριστικό της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας παγκοσμίως είναι η προσωρινή ισχύς των σχετικών νόμων. Μάλιστα η προσωρινότητα των νόμων έγινε αντικείμενο εκτενούς συζήτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία αλλά και από μερίδα της ακαδημαϊκής κοινότητας.⁵

Τα εγγενή χαρακτηριστικά της κρίσης, ήτοι το αιφνιδιαστικό και απρόσμενο γεγονός το οποίο δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη συνήθη διαδικασία χρήζει ειδικής νομοθετικής διαχείρισης. Ο συντακτικός νομοθέτης αναγνωρίζοντας την ανάγκη για ακαριαία αντίδραση έχει θεσμοθετήσει μηχανισμούς αντιμετώπισης απρόβλεπτων καταστάσεων λόγω χάρη με την θεσμοθέτηση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου⁶ αλλά και στο ειδικότερο πλαίσιο περί κατάστασης πολιορκίας που επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να περιορίσει την ισχύ συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων για περιορισμένο χρόνο.⁷

υπόπτων για τρομοκρατία, διάταξη που είχε νομοθετική ισχύ για 5 χρόνια. βλ “Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001” άρθρο 23.

⁴ Το Κοινοβούλιο του Καναδά υιοθέτησε την τροπολογία ‘Bill C-36, the Anti-terrorism Act (SC 2001, c 41)’ στον Ποινικό Κώδικα ‘Part II.1 - Terrorism’ και η προσωρινή νομοθεσία διάρκειας πέντε ετών (διάταξη 83.32) αφορούσε την προληπτική διαδικασία σύλληψης.

⁵ Βλ σχετικά John E Finn ‘Sunset Clauses and Democratic Deliberation: Assessing the Significance of Sunset Provisions in Antiterrorism Legislation’ 2010 48 Columbia Journal of Transnational Law σελ 442 και John Ip, ‘Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation’ [2013] Public Law σελ 74.

⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής. Το συνταγματικό πλαίσιο των πράξεων έχει προσδιοριστεί με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ Β. Καράκωστας, Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά σχόλια - Νομολογία, Εκτενή ερμηνευτικά σχόλια, Κατ’ άρθρο νομολογία, Σχετικές διατάξεις, Βιβλιογραφία- αρθρογραφία, (Νομική Βιβλιοθήκη, 2006) σελ 697- 698. Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με το προγενέστερο καθεστώς για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων νομοθετικών αναγκών βλ Κ.Χ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, (Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2003), σελ. 311. Αντίστοιχα, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (Ordonnances) απαντούν στο συνταγματικό δίκαιο της Γαλλίας βλ.Marc Guillaume, ‘Les Ordonnances: Tuer ou Sauver La Loi? Pouvoirs’ (2005) 114 Revue Française d’études Constitutionnelles et Politiques σελ 117 και Cecile Castaing, ‘La ratification implicite des ordonnances de codification’ (2004) 58 Revue Française de Droit Constitutionnel σελ 275.

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 48 του Συντάγματος, η Βουλή, με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, θέτει σε εφαρμογή, σε ολόκληρη την Επικράτεια ή σε τμήμα της, το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας, συνιστά εξαιρετικά δικαστήρια και αναστέλλει την ισχύ του συνόλου ή μέρους των διατάξεων των άρθρων 5 παράγραφος 4, 6, 8, 9, 11, 12 παράγραφοι 1 έως και 4, 14, 19, 22 παράγραφος 3, 23, 96 παράγραφος 4 και 97. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής. Με την απόφαση της Βουλής ορίζεται η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες. Το πλαίσιο της κατάστασης πολιορκίας έχει επικριθεί από τη θεωρία. Ο Μάνεσης είχε κρίνει ότι με το άρθρο 48 του Συντάγματος «θεσπίζεται ένα είδος νόμιμης προσωρινής δικτατορίας του Προέδρου της Δημοκρατίας.» Α. ΜΑΝΕΣΗ,

Το νομικό οπλοστάσιο του κοινού νομοθέτη συμπληρώνεται και από τις ρυθμίσεις περιορισμένης χρονικής ισχύος. Η υιοθέτηση προσωρινών νόμων σε περιόδους κρίσης επιτρέπει στους νομοθέτες να ισοσκελίσουν τα εγγενή χαρακτηριστικά των κρίσεων κατά τη νομοθετική διαδικασία, ήτοι την πίεση του χρόνου, το καθεστώς πανικού, και την αδυναμία του νομοθέτη να έχει όλες της πληροφορίες που χρειάζεται για να αξιολογήσει τις περιστάσεις και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα.⁸

Η περιορισμένη χρονική ισχύ του νόμου είναι δυνατόν όμως να συνδυαστεί με κάποια αναθεωρητική διάταξη “review clause” όταν από τη διάταξη του νόμου προβλέπεται η διαδικασία τροποποίησης του μετά από συγκεκριμένο χρονικό διάστημα από την υιοθέτηση του. Η γενικότερη ερμηνευτική αρχή που έχει εφαρμογή είναι “expressio unius est exclusio alterius” που σημαίνει ότι με το πέρας της δήλης ημέρας, ο νόμος ή μέρος του παύει να ισχύει αυτόματα χωρίς να απαιτείται καμία ενέργεια από το νομοθετικό σώμα. Βέβαια η εφαρμογή της ως άνω ερμηνευτικής αρχής δεν είναι απόλυτη, καθώς διάφορα ερμηνευτικά προβλήματα έχουν παρατηρηθεί και επισημανθεί από τη νομολογία των δικαστηρίων των Ηνωμένων Πολιτειών⁹ και η μηχανική εφαρμογή της αρχής αυτής έχει επικριθεί από μερίδα της θεωρίας.¹⁰

Η απαρχή της κρίσης που έπληξε την ελληνική έννομη τάξη μέχρι την κορύφωση της αποτυπώνεται εύληπτα στο σώμα της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας 668/2012.¹¹ Η Κυβέρνηση βρέθηκε μπροστά σε μια κρίση καθώς το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της Ελλάδας υπερέβησαν κατά πολύ τις προβλέψεις ενώ ταυτόχρονα η επιχειρούμενη, δημοσιονομική προσαρμογή κατέστη αδύνατη λόγω της μη χρηματοδότησής της χώρας από τις διεθνείς αγορές.

Συνταγματικά Δικαιώματα, α΄ Ατομικές Ελευθερίες, (Εκδόσεις Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1982) σελ 100. Αντίστοιχα ο Βλαχόπουλος είχε προσθέσει ότι «η ‘κατάσταση ανάγκης’ κατά το άρθρο 48 Σ έχει τη δυναμική να αναστείλει έναν σκληρό πυρήνα συνταγματικών ελευθεριών (ατομικών, πολιτικών και συλλογικών) χωρίς να οδηγεί σε ένα –εξωτερικά– καθεστώς ανομίας» βλ Σ. Βλαχόπουλο, Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935 [Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης] (Ευρασία, Αθήνα 2012) σελ. 63-64.

⁸ Για τις συνθήκες κάτω από τις οποίες ο νομοθέτης καλείται να υιοθετήσει ρυθμίσεις αντιμετώπισης της κρίσης βλ. John E Finn ‘Sunset Clauses and Democratic Deliberation: Assessing the Significance of Sunset Provisions in Antiterrorism Legislation’ (2010) 48 Columbia Journal Transitional Law σελ 442, 449επ.

⁹ Barnhart, Commissioner of Social Security v Peabody Coal co. et al (2003) 537 US 149 (US SC).

¹⁰ Max Radin, ‘Statutory Interpretation’ (1929-1930) 43 Harvard Law Review σελ 863, 874. Richard A Posner, ‘Statutory Interpretation - in the Classroom and in the Courtroom’ (1983) 50 University of Chicago Law Review σελ 800, 813. Cass R Sunstein, ‘Interpreting Statutes in the Regulatory State’ (1989) 103 Harvard Law Review σελ. 405, 455.

¹¹ ΣτΕ (Ολομ) 668/2012 [9].

Η κρίση οδήγησε τη Κυβέρνηση στην υιοθέτηση δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών που θα συνέβαλαν στη μείωση του ελλείμματος της γενικής Κυβέρνησης και του δημοσίου χρέους. Η πλειοψηφία των μέτρων αυτών είχε μόνιμο χαρακτήρα. Ταυτόχρονα όμως υιοθετήθηκαν και προσωρινοί νόμοι, αν και σε περιορισμένη έκταση, ώστε οι ρυθμίσεις να έχουν χρονική ταύτιση με τη διάρκεια της κρίσης.

Συγκεκριμένα, με τη διάταξη του άρθρου 40 του Νόμου 3858/2010 “Αναστέλλονται από την 1η Ιουλίου 2010 έως και την 31η Δεκεμβρίου 2010 οι πλειστηριασμοί, οι οποίοι επισπεύδονται για την ικανοποίηση απαιτήσεων που δεν υπερβαίνουν το ποσό των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ, από πιστωτικά ιδρύματα, εταιρείες παροχής πιστώσεων και από τους εκδοχείς των απαιτήσεων αυτών”.¹²

Ο προσωρινός νόμος χρονικής ισχύος μέχρι τη 31 Δεκεμβρίου 2010 ανανεώθηκε τέσσερις μέρες μετά τη λήξη του με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α΄ 1/04.01.2011) που έφερε το τίτλο “Αναστολή των πλειστηριασμών από πιστωτικά ιδρύματα και άλλους πιστωτές” σύμφωνα με την οποία “αναστέλλονται από την 1η Ιανουαρίου 2011 έως τις 30 Ιουνίου 2011 οι πλειστηριασμοί, οι οποίοι επισπεύδονται για την ικανοποίηση απαιτήσεων που δεν υπερβαίνουν το ποσό των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ, από πιστωτικά ιδρύματα, εταιρείες παροχής πιστώσεων και από τους εκδοχείς των απαιτήσεων αυτών”.¹³

Η εν λόγω πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρώθηκε από το Κοινοβούλιο με το Νόμο 3949/2011 και ανανεώθηκε για το έτος 2013 με νέα πράξη νομοθετικού περιεχομένου έως στις 31 Δεκεμβρίου 2013.¹⁴ Τέλος η αναστολή των πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας παρατάθηκε και για το έτος 2014 με το Νόμο 4224/2013.

Η παραπάνω ρύθμιση που τροποποιεί προσωρινώς τους όρους των δανειακών συμβάσεων υπέρ του δανειολήπτη είναι μια παρέμβαση ασυμβίβαστη με την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων και της ιδιωτικής αυτονομίας. η παρέμβαση του νομοθέτη όμως κρίθηκε απαραίτητη δεδομένων των οικονομικών συγκυριών όπως είχαν διαμορφωθεί από την υπάρχουσα οικονομική κρίση.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στο σημείο 3 της Εισαγωγικής Έκθεσης της εν λόγω πράξης νομοθετικού περιεχομένου αναφέρεται ότι “Την έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης να προστατευθούν αμέσως, ενόψει της οικονομικής κρίσης, οι πολίτες

¹² Ν 3858/2010, Άρθρο 40.

¹³ ΦΕΚ Α΄ 1/04.01.2011 Άρθρο 1.

¹⁴ ΦΕΚ Α΄ 246/18.12.2012 Άρθρο 5 «Κατεπείγουσες Ρυθμίσεις για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας» Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρώθηκε με το Νόμο 4128 /2013.

που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες για την έγκαιρη εξόφληση των χρεών τους και δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις προς τα πιστωτικά ιδρύματα και να δοθεί η δυνατότητα σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις που έχουν περιέλθει σε αδυναμία πληρωμής να ανακάμψουν, να αναδιοργανώσουν στην εξαιρετικά δύσκολη οικονομική συγκυρία την κάλυψη των αναγκών τους και την εκπλήρωση των υποχρεώσεων τους και να επιδιώξουν την καλύτερη δυνατή διευθέτηση και εξυπηρέτηση των οφειλών τους”.¹⁵

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η μεταστροφή του Έλληνα νομοθέτη και η μετατροπή ενός νόμου που έθετε το πλαίσιο περί στρατηγικών επενδύσεων σε νόμο περιορισμένης χρονικής ισχύος. Συγκεκριμένα με το Ν .3894/2010 καθιερώθηκε ένα ειδικό και ευέλικτο πλαίσιο κανόνων για την υλοποίηση μεγάλων δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων στρατηγικού χαρακτήρα με σκοπό την επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης των επενδύσεων αυτών.

Όμως ένα έτος μετά την ενεργοποίησή του ανωτέρου νόμου ο νομοθέτης τροποποίησε μια σειρά από διατάξεις και μεταξύ άλλων υιοθέτησε τη διάταξη της παραγράφου 24 άρθρου 2 του Νόμου 4072/2012 με την οποία προστέθηκε η παράγραφος 6 στο νόμο περί στρατηγικών επενδύσεων. Με την διάταξη αυτή ορίστηκε ότι καταληκτική προθεσμία για την υποβολή αιτήσεων για την ένταξη επενδύσεων στη Διαδικασία Στρατηγικών Επενδύσεων, είναι η 1η Ιανουαρίου 2016. Η διάταξη αυτή περαιτέρω τροποποιήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 7 του Νόμου 4242/2014 σύμφωνα με την οποία καταληκτική προθεσμία για την υποβολή αιτήσεων για την ένταξη επενδύσεων στη Διαδικασία Στρατηγικών Επενδύσεων είναι η 1η Ιανουαρίου 2020. Με τον ανωτέρω προσωρινό νόμο, ο νομοθέτης όπως ρητώς αναφέρει στην αιτιολογική έκθεση του Νόμου 3894/2010 επιχειρεί την προσαρμογή της αναπτυξιακής νομοθεσίας στις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες.¹⁶

Από την παράθεση των ανωτέρω παραδειγμάτων, ο Έλληνας Νομοθέτης αξιοποίησε το μηχανισμό των προσωρινών νόμων σε δύο περιπτώσεις. Ο πρώτος νόμος, η χρονική ισχύς του οποίου ανανεώθηκε αρκετές φορές, αφορούσε την προστασία των αδύναμων κρίκων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης ενώ ο δεύτερος κινείται στη λογική να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό περιβάλλον φιλικότερο προς τις επενδύσεις. Και οι δύο προσωρινοί νόμοι επιχειρούν να απαντήσουν στις εξαιρετικές οικονομικές συνθήκες, όπως έχουν πλέον διαμορφωθεί.

Συμπερασματικά, η χρήση των προσωρινών νόμων σε περιόδους κρίσης ενδείκνυται για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Είναι έκδηλο ότι ο Έλληνας νομοθέτης δεν

¹⁵ ΦΕΚ Α' 1/04.01.2011 Σημείο 3.

¹⁶ Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου "Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος - Νέα εταιρική μορφή - σήματα - μεσίτες ακινήτων - ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων, αλιείας και άλλες διατάξεις”.

εμπιστεύτηκε σε ευρεία κλίμακα το εργαλείο της προσωρινής νομοθεσίας. Όμως και αυτή η περιορισμένη εφαρμογή των προσωρινών νόμων καταδεικνύει ότι η χρήση των προσωρινών νόμων είναι ένα πολύτιμο εργαλείο για την αντιμετώπιση προσωρινών ή μεταβατικών καταστάσεων. Αυτή η παραδοχή, εντούτοις, παραβλέπει τις συνέπειες των προσωρινών νόμων στη διάκριση των εξουσιών και ειδικότερα στην αλληλεπίδραση μεταξύ του νομοθετικού και εκτελεστικού σώματος.

B. Η Επίπτωση των Προσωρινών Νόμων στη σχέση Νομοθετικού - Εκτελεστικού

Ο τύπος του Πολιτεύματος στην Ελλάδα είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και η αρχή της διάκρισης των εξουσιών ως μια απ τις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος.¹⁷ Όμως στην πράξη, η διάκριση των εξουσιών είναι σχετική καθώς η διάκριση μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας ενίοτε κάμπτεται.¹⁸ Ειδικότερα ο Μανιτάκης έχει εύστοχα παρατηρήσει ότι:

“Το Σύνταγμα επιτάσοντας την κατανομή των τριών κατά βάση λειτουργιών (νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής) σε τρεις διαφορετικές εξουσίες ή διαφορετικά κρατικά όργανα δεν προδικάζει, όπως είδαμε, ούτε τον αριθμό ούτε το είδος των κρατικών λειτουργιών, που μπορεί να είναι πολλαπλές και ποικίλες, αλλά ούτε και αποφαίνεται για τις σχέσεις που πρέπει να διατηρούν μεταξύ τους. Αυτές μπορεί να είναι σχέσεις διασταύρωσης, ισορροπίας, συνεργασίας, σύμπραξης, ελέγχου ή και ιεραρχίας”.¹⁹

Ο στόχος αυτού του μέρους είναι να αξιολογηθεί η αλληλεπίδραση μεταξύ προσωρινών νόμων και της έννοιας της διάκρισης των εξουσιών και ειδικότερα οι επιπτώσεις της χρήσης τους στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Είναι γενικώς αποδεκτό ότι και το Κοινοβουλευτικό Σύστημα, παρά

¹⁷ Εισάγεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος. Α.Ι. Σβώλος, Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος, (Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2008) σελ. 375, Π.Ε. Πουλής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου και Θεσμών, Οργάνωση του Κράτους, Ατομικές Ελευθερίες, Διοίκηση, Υπάλληλοι (Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007) σελ. 86 και Ε.Β.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη Έκδοση, (Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2008) σελ. 382. και Κ.Γ. Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, Β Έκδοση Κατά τον αναθεωρημένο Σύνταγμα (Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2002) σελ. 315.

¹⁸ Ε.Β. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη Έκδοση (Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2008) σελ. 385. Για περισσότερες πληροφορίες για τη διασταύρωση των λειτουργιών βλ. Α. Μάνεση, Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ, (1965) σελ 380 επ.

¹⁹ Α. Μανιτάκης, “Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή”, <http://www.constitutionalism.gr/site/2002-i-diakrisi-twn-exoysiwn-ws-organwtiki-basi-toy-kra/> (ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 30.06.14).

τις αρετές του, δεν είναι απαλλαγμένο συστημικών προβλημάτων.²⁰ Συγκεκριμένα, το εκτελεστικό σώμα απολαμβάνει ευρείες εξουσίες βάση της διαδικασίας της νομοθετικής εξουσιοδότησης, η αντιπροσώπευση στο Κοινοβούλιο είναι δυσανάλογη λόγω του εκλογικού συστήματος, και το φαινόμενο της κομματικής πειθαρχίας επιβάλλει τη νομοθετική υπακοή στο εκτελεστικό σώμα.²¹

Σε περιόδους δε, έκτακτης ανάγκης, όπως η οικονομική κρίση που βιώνει η Ελλάδα από το 2010 τα ανωτέρω προβλήματα οξύνονται και η ανεπάρκεια του κοινοβουλευτικού συστήματος εντείνεται δεδομένου ότι η αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, στην πράξη, ενισχύεται με το έργο της διαχείρισης της κρίσης. Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής δεν είναι σύγχρονη αντιμετώπιση των καταστάσεων ανάγκης. Ο Ρουσσώ στο έργο του “Το Κοινωνικό Συμβόλαιο” εμπνεόμενος από τη Ρωμαϊκή Δικτατορία προκρίνει την ενίσχυση της Κυβέρνησης ως μέσο θεραπείας των κρίσεων.²²

Στη σύγχρονη θεωρία επικρατούν ουσιαστικά τρεις απόψεις όσον αφορά το μοντέλο διάκρισης εξουσιών σε περίοδο εκτάκτου ανάγκης. Το πρώτο μοντέλο προκρίνει στην ήπια προσαρμογή στις συνθήκες της κρίσης με διατήρηση της υπάρχουσας θεσμικής ισορροπίας “business as usual model”.²³ Το δεύτερο μοντέλο προκρίνει την προσαρμογή της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ του νομοθετικού και εκτελεστικού υπέρ του τελευταίου με σκοπό την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της κρίσης “accommodation model”.²⁴ Τέλος το τρίτο μοντέλο εστιάζει στην δικαστική διαχείριση της κρίσης και αναφέρεται ως “extra legal measures model”.²⁵

Η χρήση των προσωρινών νόμων ως μέσο για την αντιμετώπιση των καταστάσεων ανάγκης συμπλέει με τα ανωτέρω μοντέλα αν και προσιδιάζει περισσότερο με το μοντέλο προσαρμογής (accommodation model). Το μοντέλο της προσαρμογής έχει δεχτεί όμως δριμεία κριτική δεδομένου ότι προϋποθέτει μια μετατόπιση του κέντρου βάρους στη σχέση του

²⁰ Αναφορικά με την κριτική που έχει δεχτεί το Κοινοβουλευτικό Σύστημα βλ Bruce Ackerman, ‘The New Separation of Powers’ [2000] 113 Harvard Law Review σελ 633, 640.

²¹ Paul Craig, Administrative law 6th ed (Sweet and Maxwell, London, 2008) σελ 75επ.

²² Ζαν Ζακ Ρουσσώ, Το Κοινωνικό Συμβόλαιο, (Εκδ Πόλις, Β. Γρηγοροπούλου, Α Σταϊνχάουερ μτφρ) σελ 196 επ.

²³ Ένας από τους βασικούς υποστηρικτές αυτού του μοντέλου είναι ο Dyzenhaus. Βλ David Dyzenhaus, The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency (Cambridge University Press, 2006).

²⁴ Κύριος εκφραστής αυτού του μοντέλου είναι ο Ackerman. Βλ Bruce Ackerman, ‘The Emergency Constitution’ (2004) 113 Yale Law Journal σελ 1029.

²⁵ Βλ. Oren Gross ‘Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional’ (2003) 112 Yale Law Journal σελ 1011 και Mark Tushnet ‘Defending Korematsu?: Reflections on Civil Liberties in Wartime’ (2003) 2003 Wisconsin Law Review, σελ 273.

νομοθετικού σώματος και εκτελεστικού χάρη του τελευταίου.²⁶ Στις παρακάτω γραμμές, θα υποστηριχθεί ότι η χρήση των προσωρινών νόμων είναι επιθυμητή από τη σκοπιά της διάκρισης των εξουσιών καθώς αμβλύνει την υπερεξουσία της εκτελεστικής εξουσίας κατά την περίοδο της κρίσης, η οποία όπως αναφέρθηκε ανωτέρω είναι εκ των προτέρων ενισχυμένη στα κοινοβουλευτικά συστήματα.

Ο πρώτος τρόπος ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας πραγματοποιείται μέσω του θεσμού της νομοθετικής εξουσιοδότησης, κατά την οποία έχουμε μεταφορά αρμοδιότητας από το νομοθετικό σώμα προς το εκτελεστικό. Εφόσον κάθε νόμος που παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση προς την Κυβέρνηση είναι προσωρινός, με την λήξη της ισχύος του, η εξουσία επανέρχεται στο νομοθετικό σώμα το οποίο καλείται να επαναξιολογήσει το εύρος και το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης.²⁷ Κατά συνέπεια ο ρόλος εποπτείας του νομοθετικού σώματος έναντι του εκτελεστικού αναβαθμίζεται.

Επιπροσθέτως, η προσωρινότητα του νόμου δύναται να υπερκεράσει τα προβλήματα που δημιουργούνται από τη συνοπτική νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής.²⁸ Η συνοπτική διαδικασία ψήφισης νομοσχεδίων συνάδει με τις ανάγκες σε περιόδους κρίσης και απρόβλεπτων συνθηκών όπου τα χρονικά περιθώρια είναι πιεστικά. Τα τελευταία χρόνια, λόγω της οικονομικής κρίσης μια σειρά από νομοσχέδια²⁹ ψηφίστηκαν από το Κοινοβούλιο με τη διαδικασία του κατεπείγοντος.³⁰ Είναι προφανές ότι η συνοπτική διαδικασία ψήφισης νομοσχεδίων περιορίζει την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και αποδυναμώνει το νομοθετικό σώμα.³¹ Παραταύτα, η χρήση του μηχανισμού των προσωρινών νόμων, επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία να ανταποκριθεί στις χρονικές ανάγκες της κρίσης, ενώ ταυτόχρονα, δίνει τη δυνατότητα στο νομοθετικό σώμα να επανεξετάσει τις όποιες ρυθμίσεις σε μελλοντικό στάδιο οπότε και θα εκλείπει το στοιχείο του κατεπείγοντος.

Όσον αφορά το διαδεδομένο φαινόμενο της κομματικής πειθαρχίας και της έλλειψης συναίνεσης κατά τη νομοθετική διαδικασία, δεδομένου ότι τα μέλη του κοινοβουλίου κατά

²⁶ Vermeule, Adrian και Eric A. Posner. "Accommodating Emergencies" στο *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency* (Mark Tushnet επιμέλεια, 2005).

²⁷ Η χρήση των προσωρινών νόμων στο θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης ήταν μια από τις συστάσεις της επιτροπής Donoghmore στην Μεγάλη Βρετανία βλ. *Committee on Ministers' Powers, Report* (Cmd 4060 1932).

²⁸ Κανονισμός της Βουλής, Κεφ. Γ.

²⁹ Ενδεικτικά αναφέρω το Νόμο 4093/2012 και το Νόμο 4254/2014.

³⁰ Κανονισμός της Βουλής, Άρθρο 109.

³¹ Αναφορικά με την κριτική που έχουν δεχτεί η κατεπείγουσα διαδικασία (Fast-track Legislation) στο Ηνωμένο Βασίλειο βλ. *Select Committee on the Constitution, Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards* (HL 2008-9, 116-I)

κανόνα υπακούουν στην κομματική γραμμή, η χρήση προσωρινών νόμων μπορεί να διευκολύνει την οικοδόμηση της συναίνεσης κατά τη ψήφιση νομοθετημάτων που δεν είναι κοινής αποδοχής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η κατάργηση της θανατικής ποινής στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου κυβερνητική πλειοψηφία και μειοψηφία συμφώνησαν στην κατάργηση της θανατικής ποινής, πιλοτικά για πέντε χρόνια, με σκοπό στη λήξη της πενταετίας να επαναξιολογήσουν το νόμο και τις όποιες συνέπειες του στην αντεγκληματική πολιτική.³² Μάλιστα η πρόταση να είναι προσωρινός ο νόμος ήταν τροποποίηση από τη μεριά της μειοψηφίας.³³ Ο προσωρινός χαρακτήρας ενός νόμου διαμορφώνει ένα μοντέλο συνεργασίας το οποίο είναι επικερδές και για την Κυβέρνηση και για την Αξιωματική Αντιπολίτευση. Από τη μία μεριά η Κυβέρνηση έχει περάσει την επιθυμητή ρύθμιση, έστω και προσωρινά, ενώ ταυτόχρονα ο προσωρινός χαρακτήρας του νόμου μπορεί να εκληφθεί και ως επιτυχία και για την αξιωματική αντιπολίτευση.

Επιπλέον, θα υποστηριχθεί ότι η χρήση των προσωρινών νόμων συμβάλλει στην καλλιέργεια πιο υπεύθυνων κυβερνήσεων και αξιωματικών αντιπολιτεύσεων. Ειδικότερα, από τη στιγμή που ένας νομοσχέδιο υιοθετηθεί, κατά γενική παραδοχή είναι λιγότερο πιθανόν να καταργηθεί από τις μελλοντικές κυβερνήσεις. Στην θεωρία αυτό το φαινόμενο ονομάζεται ως η νομοθετική αδράνεια.³⁴ Η προσωρινή ισχύ του νόμου όμως, δύναται να ανατρέψει το φαινόμενο αυτό της αδράνειας. Ενώ η εκάστοτε Κυβέρνηση ελέγχει απόλυτα και αυτοπροσδιορίζει την ατζέντα και την θεματολογία της διακυβέρνησής της, η λήξη ισχύος του νόμου έχει ως συνέπεια τον ετεροπροσδιορισμό της εκάστοτε κυβερνητικής ατζέντας καθώς η εκάστοτε κυβέρνηση καλείται είτε να ανανεώσει ή όχι την ισχύ του νόμου.³⁵

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι φοροαπαλλαγές που υιοθετήθηκαν από την Κυβέρνηση του Ρεπουμπλικάνου Προέδρου Μπους στις ΗΠΑ το 2001, οι οποίες είχαν χρονική διάρκεια 10 ετών.³⁶ Στη λήξη του νόμου αυτού, τέθηκε ζήτημα το κατά πόσον η νέα κυβέρνηση υπό το Δημοκρατικό Πρόεδρο Ομπάμα, θα ανανεώσει τις εν λόγω φοροαπαλλαγές. Παρόλο που

³² Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965.

³³ HC Deb 13 July 1965 vol 716 col 408.

³⁴ Βλ. σχετικά Eric A Posner, Adrian Vermeule, 'Legislative Entrenchment: A Reappraisal' (2002) 111 Yale Law Journal σελ 1665, 1676.

³⁵ Αναφορικά για την σημασία του ελέγχου της θεματολογίας βλ RD McKelvey, 'Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control' (1976) 12 Journal of Economic Theory σελ 472

³⁶ Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act 2001 (Pub.L. 107-16, 115 Stat. 38, June 7, 2001)

οι Δημοκρατικοί είχαν εναντιωθεί με αυτές τις φοροαπαλλαγές κατά την αρχική υιοθέτησή τους, εν τέλει, όταν βρέθηκαν στην εξουσία ανανέωσαν την πλειοψηφία αυτών.³⁷

Κατά συνέπεια, ενώ οι κύριες θεωρίες της διάκρισης εξουσιών εστιάζουν στη ισορροπία δυνάμεων σε μια δεδομένη στιγμή, η χρήση των προσωρινών νόμων αποκαλύπτει μια χρονολογική διάσταση στη διάκριση εξουσιών που οδηγεί σε μια χρονική αλληλεπίδραση μεταξύ των μελλοντικών κυβερνήσεων. Προϋπόθεση αυτής της χρονολογικής αλληλεπίδρασης είναι η λήξη ισχύος του εκάστοτε νόμου να λαμβάνει χώρα σε χρονικό στάδιο μεταγενέστερο της κυβερνητικής θητείας. Συνέπεια τούτου είναι ότι η μελλοντική κυβερνητική πλειοψηφία καλείται στην πράξη να ανανεώσει ή μη ένα νομοσχέδιο που στο παρελθόν ως αντιπολίτευση ενδεχομένως είχε καταψηφίσει. Αυτή η κατάσταση πραγμάτων, συνεπάγεται περισσότερο υπεύθυνες αξιωματικές αντιπολιτεύσεις καθώς ως μελλοντικές κυβερνήσεις τίθενται ενώπιον των κοινοβουλευτικών πεπραγμένων τους.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, στην εποχή της οικονομικής κρίσης, η περιορισμένη χρονική ισχύς νόμων που είχαν ως κύριο σκοπό την αντιμετώπισή της θα είχε μια σειρά από ευεργετικές συνέπειες. Καταρχάς, το νομοθετικό σώμα θα μπορούσε να ασκήσει πιο ενεργή εποπτεία σε όλες τις εξουσίες που μέσω του θεσμού της νομοθετικής εξουσιοδότησης μεταφέρθηκαν στο εκτελεστικό. Κατά δεύτερον, ο προσωρινός χαρακτήρας των νομοθετικών μέτρων θα μπορούσε από τη μία μεριά να μετριάσει το αρνητικό αντίκτυπο της ψήφισης νομοσχεδίων με συνοπτικές διαδικασίες και από την άλλη μεριά να καλλιεργήσει έδαφος για συναίνεση μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Τρίτον, η κριτική που θα ασκούσε η αξιωματική αντιπολίτευση σε νόμους με προσωρινή ισχύ θα ήταν πιο γόνιμη δεδομένου ότι και η ίδια, εφόσον καταλάμβανε την εξουσία, θα καλούνταν ενεργά να τοποθετηθεί επί της ανανέωσης ή μη των προσωρινών νόμων.

Συμπερασματικές Σκέψεις

Σκοπός του άρθρου αυτού είναι η μελέτη της νομοθετικής διαδικασίας που κατέληξε στην υιοθέτηση των προσωρινών νόμων αλλά και τις παραμέτρους που επηρεάζουν την ενσωμάτωσή τους στη νομοθεσία. Περαιτέρω αντικείμενο της παρούσας έρευνας είναι να διερευνηθούν οι επιπτώσεις των εν λόγω διατάξεων σε περιόδους εκτάκτου ανάγκης και ιδιαίτερα να αξιολογηθεί

³⁷ Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010, Pub L 111-312, 124 Stat 101 (2010) 101.

η επίπτωσή τους στη διάκριση των εξουσιών. Ο προσωρινός χαρακτήρας των νόμων είναι ένα πολύτιμο εργαλείο στα χέρια του νομοθέτη.

Η αξία του οποίου δεν περιορίζεται μόνο στη ρύθμιση προσωρινών η μεταβατικών θεμάτων, αλλά έχει πολύτιμο ρόλο στην αντιμετώπιση των κρίσεων. Ταυτόχρονα έχει και ιδιαίτερα θετικές επιπτώσεις όσον αφορά τη σχέση νομοθετικού και εκτελεστικού σώματος που σε περιόδους εκτάκτων αναγκών κλυδωνίζεται. Ενώ φαίνεται ότι η χρήση της προσωρινής νομοθεσίας δημιουργεί γραφειοκρατία, επί της ουσίας δίνει τη δυνατότητα στο νομοθέτη να αξιολογήσει στη πράξη την εφαρμογή του εκάστοτε νόμου και να αναθεωρήσει τη στάση του εφόσον δεν έχουν επιτευχθεί τα επιθυμητά αποτελέσματα. Περαιτέρω, η χρήση των προσωρινών νόμων φαίνεται να ενισχύει το νομοθετικό σώμα, και ταυτόχρονα αποτελεί εφελκυστικό για την καλλιέργεια συναινετικού κλίματος μεταξύ κυβερνητικής πλειοψηφίας και μειοψηφίας.

Οι Επιτροπές Προσφυγών επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Προς ένα νέο πρότυπο επίλυσης των διοικητικών διαφορών;

Πουλαράκης Ευστάθιος, Δικηγόρος, ΜΔΕ Ποινικών Επιστημών και Δημοσίου Δικαίου Δ.Π.Θ., Μέλος Επιτροπών της Αρχής Προσφυγών του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη¹

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το πρόβλημα της σόρευσης χιλιάδων υποθέσεων στα διοικητικά δικαστήρια και της συνακόλουθης καθυστέρησης εκδίκασής τους απαιτεί αναμφισβήτητα άμεσες λύσεις. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία του υπουργείου Δικαιοσύνης για την γενίκευση της ενδικοφανούς προσφυγής στις διοικητικές διαφορές ουσίας². Ανεξαρτήτως αν συμφωνεί κανείς ή όχι με τη συγκεκριμένη πρόταση, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η ύπαρξη ενός διοικητικού φίλτρου πριν από την ενασχόληση των δικαστηρίων μπορεί να παράσχει υπηρεσίες, τόσο στην κοινωνία όσο και στην δικαιοσύνη. Ενόψει αυτών καθίσταται χρήσιμη η παρουσίαση ενός αντιστοίχου περιεχομένου θεσμού που ήδη λειτουργεί στη χώρα μας. Πρόκειται για τις Επιτροπές Προσφυγών, που λειτουργούν στο πλαίσιο του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με αντικείμενο την εξέταση ενδικοφανών προσφυγών επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας³.

Μέσα από την συνοπτική παρουσίαση του βασικού νομικού πλαισίου των Επιτροπών Προσφυγών και την ανάδειξη των σημαντικότερων ζητημάτων που έχουν

¹ Οι θέσεις που εκφράζονται στην παρούσα εισήγηση απηχούν προσωπικές επιστημονικές απόψεις του γράφοντος και όχι επίσημες θέσεις της Αρχής Προσφυγών εν συνόλω.

² Σχετικές ρυθμίσεις βρέθηκαν σε προσχέδιο του νόμου που ψηφίστηκε ως 4055/2012, αποσύρθηκαν όμως, ενώ στη συνέχεια αναρτήθηκε στο διαδίκτυο (www.eedd.gr) νέο σχέδιο νόμου με παρόμοιο περιεχόμενο, συνοδευόμενο από πλήρη αιτιολογική έκθεση. Η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία καίτοι φέρεται να αποτελεί προτεραιότητα για το Υπουργείο Δικαιοσύνης δεν έχει μέχρι σήμερα προχωρήσει. Πρβλ. και σχετικές εισηγήσεις στην ημερίδα που διοργάνωσε η Ένωση Διοικητικών Δικαστών στις 3.4.2014 στον ΔΣΑ με θέμα «Η δίκαιη δίκη υπό συνθήκες κρίσης» διαθέσιμες στην ιστοσελίδα της Ένωσης (www.edd.gr).

³ Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχ. β' και η' του ΠΔ 113/2013 «Αίτηση διεθνούς προστασίας» ή «αίτηση ασύλου» ή «αίτηση» είναι η αίτηση παροχής προστασίας από το ελληνικό κράτος που υποβάλλει αλλοδαπός ή ανιθαγενής, με την οποία ζητά την αναγνώριση στο πρόσωπό του της ιδιότητας του πρόσφυγα, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, ή την χορήγηση καθεστώτος επικουρικής προστασίας, ενώ ως «Πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία» νοείται ο αλλοδαπός ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά στο πρόσωπό του συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους προκύπτει ότι αν επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή της προηγούμενης συνθήκης διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη.

προκύψει στην πράξη κατά τους πρώτους αυτούς μήνες λειτουργίας της νέας Αρχής Προσφυγών, από τον Ιούλιο του 2013 μέχρι και σήμερα, θα γίνει μία πρώτη αποτίμηση του νέου αυτού θεσμού και θα διερευνηθεί αν να αποτελέσει πρότυπο για την επίλυση και άλλων διοικητικών διαφορών που άγονται ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων της Χώρας.

2. Το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των Επιτροπών Προσφυγών

Με τον νόμο 3907/2011, στο πλαίσιο αναδιοργάνωσης του εθνικού νομικού πλαισίου για τη διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας⁴, ανατέθηκε η εξέταση των ενδικοφανών προσφυγών επί των απορριπτικών αποφάσεων διεθνούς προστασίας σε Αρχή Προσφυγών, η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη⁵.

Ειδικότερα, η αίτηση διεθνούς προστασίας που υποβάλλει ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής, με την οποία ζητεί να αναγνωρισθεί στο πρόσωπό του η ιδιότητα του

⁴ Βλ. σχετικά Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ Α'7/26.1.2011) «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK “σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών” και λοιπές διατάξεις» όπως αυτός ισχύει, ΠΔ 104/2012 (ΦΕΚ Α'172/5.9.2012) «Οργάνωση και Λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη», όπως αυτό ισχύει, ΠΔ 113/2013 (ΦΕΚ Α' 146/14.6.2013) «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου “σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα” (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις», ΥΑ 334/13.1.2014 «Κανονισμός Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών (ΦΕΚ Β' 63/16.1.2014).

⁵ Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και Πρωτόκολλο του 1967, που κυρώθηκαν από τη χώρα μας με το ν.δ. 3989/1959 και Α.Ν. 389/1968 αντίστοιχα, δεν καθορίζουν τη διαδικασία για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, η οποία επαφίεται στις κατ' ιδίαν εθνικές νομοθεσίες. Όσον αφορά στη χώρα μας η σχετική διαδικασία διέπεται από το ΠΔ 113/2013 με το οποίο επιχειρείται η καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/EK του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Προς την ως άνω Οδηγία, είχε ήδη χωρήσει προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας με τα ΠΔ 90/2008 (ΦΕΚ 138 Α') και 81/2009 (ΦΕΚ 99 Α'). Κατά την εφαρμογή, όμως, των διαταγμάτων αυτών ανέκυψαν ζητήματα συμβατότητας του ελληνικού συστήματος εξέτασης αιτημάτων παροχής ασύλου με το δίκαιο της Ε.Ε., τα οποία οδήγησαν στην έκδοση των από 29.10.2009 και 24.6.2010 προειδοποιητικών επιστολών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ακολούθησε η έκδοση του ΠΔ 114/2010 (ΦΕΚ 195 Α'), το οποίο προχώρησε στην κατάργηση των ως άνω ΠΔ/των 90/2008 και 81/2009 και αποτελούσε μέχρι πρόσφατα το ισχύον νομοθέτημα προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς την προαναφερόμενη Οδηγία. Σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 1 του ΠΔ 113/2013, αιτήσεις διεθνούς προστασίας που έχουν υποβληθεί πριν από την 7η Ιουνίου 2013 εξετάζονται από τις αρχές και σύμφωνα με τις διατάξεις που αναφέρονται στο ΠΔ 114/2010. Μεταγενέστερες αιτήσεις που υποβάλλονται μετά την 7η Ιουνίου 2013, εξετάζονται από τις αρχές που προβλέπονται στο Μέρος Α' του ΠΔ 113/2013 και σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο Μέρος αυτό διαδικασία.

πρόσφυγα, σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης ή να του χορηγηθεί το καθεστώς επικουρικής προστασίας⁶, αίτηση που μπορεί να περιλαμβάνει και τα μέλη της οικογένειάς του, που βρίσκονται στην Ελλάδα, εξετάζεται διοικητικά σε πρώτο βαθμό από το αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο ή κλιμάκιο Ασύλου της Υπηρεσίας Ασύλου, που είναι η «Αποφαινόμενη Αρχή», αφού προηγηθεί εμπειριστατωμένη αντικειμενική και αμερόληπτη εξέτασή του από ειδικώς εκπαιδευμένο προσωπικό και αφού ειδικότερα παρασχεθεί πρώτα στον αιτούντα η ευκαιρία προσωπικής συνεντεύξεως, η οποία διεξάγεται υπό συνθήκες που του επιτρέπουν να εκθέσει διεξοδικώς τους λόγους της αιτήσεώς του. Αιτούντες διεθνή προστασία, των οποίων τα αιτήματα απορρίπτονται σε πρώτο βαθμό, έχουν δικαίωμα, σύμφωνα με το νόμο, να προσφύγουν κατά των συγκεκριμένων απορριπτικών πράξεων εντός ορισμένης προθεσμίας ενώπιον της Αρχής Προσφυγών, κατά κανόνα εντός τριάντα (30) ημερών από την επίδοση της εν λόγω απόφασης (εκτός αν η απόφαση έχει εκδοθεί κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία⁷, οπότε η προσφυγή υποβάλλεται εντός 15 ημερών ή ο αιτών είναι κρατούμενος, οπότε η σχετική προθεσμία είναι δέκα ημερών)⁸. Το ως άνω δικαίωμα άσκησης προσφυγής, έχουν επίσης και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, κατά των αποφάσεων που ανακαλούν το καθεστώς που τους έχει χορηγηθεί.

⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχ. η' του ΠΔ 113/2013 ως «Πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία» νοείται ο αλλοδαπός ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά στο πρόσωπό του συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους προκύπτει ότι αν επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη. Περαιτέρω, όπως ορίζεται ρητά στο άρθρο 3 του ως άνω ΠΔ/τος «Όλες οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας εξετάζονται κατ' αρχάς με βάση τα κριτήρια της Σύμβασης της Γενεύης, ως προς το καθεστώς του πρόσφυγα, και, εφόσον αυτά δεν πληρούνται, εξετάζονται με βάση τα κριτήρια του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.»

⁷ Οι Αρμόδιες Αρχές Εξέτασης εξετάζουν μία αίτηση με την ταχύρρυθμη διαδικασία, όταν ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή η αίτηση είναι προδήλως αβάσιμη, δηλαδή ο αιτών κάνει επίκληση λόγων που προδήλως δεν συνάδουν με την ιδιότητα του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας ή ο αιτών παραπλάνησε τις Αρχές Εξέτασης με την παρουσίαση ψευδών πληροφοριών ή εγγράφων κ.ά. Βλ. αναλυτικά άρθρο 16 παρ. 4 ΠΔ 113/2013.

⁸ Βλ. αναλυτικά άρθρο 25 παρ. 1 ΠΔ 113/2013. Σύμφωνα με την παρ. 5 του ίδιου άρθρου προσφυγές που υποβάλλονται εκπρόθεσμα εξετάζονται από τον Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών που αποφασίζει επί του παραδεκτού αυτών. Όταν ο Διευθυντής κρίνει την προσφυγή παραδεκτή, το δελτίο αιτούντος χορηγείται εκ νέου και παραπέμπει την προσφυγή σε Επιτροπή Προσφυγών για να εξεταστεί επί της ουσίας. Σε αντίθετη περίπτωση η προσφυγή απορρίπτεται. Η συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή θέτει ζήτημα νομιμότητας, δεδομένου ότι η εν λόγω κρίση επί του παραδεκτού (εμπροθέσμου) ανατίθεται σε ένα διοικητικό όργανο, το οποίο δεν πληροί τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας, που πρέπει να πληροί το αποφασίζον όργανο, όπως θα δούμε στη συνέχεια από το σχετικό ενωσιακό δίκαιο, αντί των Επιτροπών Προσφυγών. Εξάλλου, σύμφωνα με τον εξουσιοδοτικό νόμο 3907/2011, η εξέταση των ενδικοφανών προσφυγών ανατίθεται στις Επιτροπές Προσφυγών, εξέταση η οποία ασφαλώς περιλαμβάνει τόσο το παραδεκτό της άσκησης αυτής όσο και τη βασιμότητα της οικείας προσφυγής. Επομένως, η σχετική ρύθμιση του ΠΔ 113/2013, στο βαθμό που αποστερεί μέρος της αρμοδιότητας από τις Επιτροπές Προσφυγών κείτεται εκτός σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Η συγκεκριμένη προσφυγή χαρακτηρίζεται από τον ίδιο το νόμο ως ενδικοφανής, και συνεπάγεται τον έλεγχο, τόσο της νομιμότητας της προσβληθείσας πράξης όσο και της ουσίας της υποθέσεως⁹. Κατά το χρόνο που επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής και μέχρι την επίδοση της απόφασης επ' αυτής, αναστέλλεται κάθε μέτρο απέλασης, επανεισδοχής ή επιστροφής του αιτούντος¹⁰, ενώ, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής εντός των ανωτέρω προθεσμιών, χορηγείται εκ νέου στον ενδιαφερόμενο δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία, το οποίο επιτρέπει την προσωρινή παραμονή του στην ελληνική επικράτεια και διασφαλίζει την απόλαυση των δικαιωμάτων των αιτούντων κατά τις κείμενες διατάξεις καθώς και τις αναγκαίες συναλλαγές με την ελληνική διοίκηση¹¹.

Στην Αρχή λειτουργούν τριμελείς ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών, που συγκροτούνται με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη με ορισμένη (ετήσια) θητεία που μπορεί να ανανεώνεται¹². Οι Επιτροπές απαρτίζονται από ένα πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με εξειδίκευση ή εμπειρία στο προσφυγικό δίκαιο ή στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή στο διεθνές δίκαιο, ως πρόεδρο, έναν Έλληνα υπήκοο που υποδεικνύεται από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και έναν πτυχιούχο Α.Ε.Ι. με τίτλο σπουδών νομικών, πολιτικών ή κοινωνικών επιστημών, με εξειδικευμένες γνώσεις στα ζητήματα διεθνούς προστασίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ως μέλη, με τους αναπληρωτές τους. Ο πρόεδρος και το τρίτο μέλος της Επιτροπής, καθώς και οι αναπληρωτές τους,

⁹ Ως γνωστόν, η έκταση του ελέγχου που ασκεί το διοικητικό όργανο κατά την εξέταση ενδικοφανούς προσφυγής προσδιορίζεται ειδικότερα στο άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι διατάξεις του οποίου (άρθρα 24-27) τυγχάνουν καταρχήν εφαρμογής επί όλων των διοικητικών προσφυγών, που προβλέπει ότι το αρμόδιο όργανο ελέγχει τόσο τη νομιμότητα της πράξης, όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή. Βλ σχετικά Βλ. Επ. Σηπλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδοση, 2011, σελ. 257, Α.Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9η έκδοση, 2008, σελ. 905,907,908.

¹⁰ Άρθρο 25 παρ. 2 ΠΔ 113/2013.

¹¹ Άρθρα 25 παρ. 3 και 8 παρ. 1 στοιχ. δ' ΠΔ 113/2013, σε συνδυασμό.

¹² Με το άρθρο 123 παρ. 5 περ. α' του ν. 4249/2014 (ΦΕΚ Α' 73/24.03.2014), μειώθηκε η θητεία των μελών των Επιτροπών Προσφυγών από διετή σε ετήσια. Η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) εξέφρασε την ανησυχία της για την επιχειρούμενη αυτή μείωση, δεδομένου ότι η πρόβλεψη ετήσιας θητείας δε διασφαλίζει την αναγκαία για την αποτελεσματική λειτουργία της Αρχής σταθερότητα, ούτε εγγυάται την ανεξαρτησία των Επιτροπών. Αντιθέτως, όπως σημειώνει χαρακτηριστικά η ΕΕΔΑ θα μπορούσε να εννοηθεί ότι προτείνεται ουσιαστικά η αντικατάσταση Προέδρων και Μελών των Επιτροπών Προσφυγών, δηλαδή ενός έμπειρου, εξειδικευμένου και καθ' όλη τη διάρκεια του έτους εκπαιδευμένου προσωπικού, κάθε δώδεκα μήνες. Βλ. το από 19.2.2014 Υπόμνημα της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) επί του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη «Αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και ρύθμιση λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας τάξης και Προστασίας του Πολίτη».

επιλέγονται από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη από σχετικό κατάλογο που καταρτίζεται καταρχήν από την Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹³.

Τα μέλη των Επιτροπών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαμβάνουν προσωπικής ανεξαρτησίας¹⁴. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των μελών των Επιτροπών, καθώς και κάθε ζήτημα που αφορά την εκτέλεση του έργου που αναλαμβάνουν διέπονται από σχετικές συμβάσεις, που συνάπτουν με το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης, από τον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών και, συμπληρωματικά, από τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα περί συμβάσεων έργου. Δικηγόροι που τυχόν ορίζονται ως μέλη των ως άνω Επιτροπών δεν αναλαμβάνουν υποθέσεις πολιτών τρίτων χωρών που αφορούν υποθέσεις μετανάστευσης ή διεθνούς προστασίας, ούτε τους εκπροσωπούν ενώπιον των αρχών. Η ανάληψη τέτοιας δραστηριότητας, καθώς και η συμμετοχή στη σύνθεση των Επιτροπών οποιουδήποτε μέλους, παρά την ύπαρξη λόγου αποχής, όπως αυτοί προβλέπονται στο άρθρο 7 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, συνεπάγεται και την αυτοδίκαιη έκπτωσή τους από τη θέση του μέλους της Επιτροπής. Τα μέλη των επιτροπών, καθώς και οι αναπληρωτές τους, αντικαθίστανται μετά από καταγγελία της σύμβασής τους για τους λόγους που προβλέπονται σε αυτή, στον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών και στις κείμενες διατάξεις¹⁵.

Το έργο των Επιτροπών υποστηρίζεται από εμπειρογνώμονες- εισηγητές (δημοσίους υπαλλήλους) οι οποίοι μελετούν τον φάκελο, επικοινωνούν με τον προσφεύγοντα ή το σύμβουλό του για διευκρίνιση ή συμπλήρωση στοιχείων, και συντάσσουν εισήγηση επί της προσφυγής την οποία και υποβάλλουν ενώπιον της

¹³ Άρθρο 3 παρ. 2 και 3 Ν. 3907/2011, όπως ισχύει. Όπως ορίζεται ρητά η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου μεριμνά ούτως ώστε ο σχετικός κατάλογος να περιλαμβάνει τουλάχιστον διπλάσιο αριθμό ατόμων από αυτόν των προς επιλογή μελών των Επιτροπών. Παρελθούσης απράκτου της ανωτέρω προθεσμίας ή σε περίπτωση αδυναμίας συμπλήρωσης του ανωτέρω αριθμού προτεινόμενων μελών, ο σχετικός κατάλογος καταρτίζεται και υποβάλλεται στον Υπουργό από την Αρχή Προσφυγών εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την υποβολή σε αυτή του σχετικού αιτήματος. Η Αρχή Προσφυγών καταρτίζει τον κατάλογο με τα ίδια κριτήρια που τον καταρτίζει η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αν η Αρχή Προσφυγών αδυνατεί να ανταποκριθεί, για οποιονδήποτε λόγο, εμπρόθεσμα και με διπλάσιο αριθμό ατόμων από αυτόν των προς επιλογή μελών των Επιτροπών, το τρίτο μέλος των Επιτροπών και ο αναπληρωτής του ορίζονται από τον Υπουργό Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με τα ίδια κριτήρια επιλογής που ισχύουν για την Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

¹⁴ Ο νομοθέτης βέβαια παρέλειψε να κατοχυρώσει παράλληλα την λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Επιτροπών παρέχοντας τους επι παραδείγματι προστασία από πειθαρχική ή αστική δίωξη για τη γνώμη που διατυπώνουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η δε προσωπική ανεξαρτησία των μελών των Επιτροπών φέρεται να είναι περιορισμένη σε σχέση με τους απλούς δημοσίους υπαλλήλους που είναι μόνιμοι, τα μέλη των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών και τους δικαστές που θωρακίζονται από πλέγμα συνταγματικών και νομοθετικών εγγυήσεων ως προς την αντικειμενικότητα του διορισμού, της υπηρεσιακής τους κατάστασης κλπ.

¹⁵ Άρθρο 3 παρ. 4 Ν. 3907/2011, όπως ισχύει.

αρμόδιας Επιτροπής Προσφυγών τουλάχιστον πέντε (5) εργάσιμες ημέρες πριν την ημέρα εξέτασης της προσφυγής¹⁶.

Η διαδικασία ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών είναι καταρχήν έγγραφη και η εξέταση των προσφυγών διενεργείται με βάση τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου, ωστόσο οι Επιτροπές μπορούν να καλέσουν τον προσφεύγοντα σε προφορική ακρόαση, κατόπιν σχετικής εισήγησης από τον εισηγητή, όταν γεννώνται αμφιβολίες για την πληρότητα της συνέντευξης του προσφεύγοντος που πραγματοποιήθηκε πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης ή ο προσφεύγων υπέβαλε σοβαρά νέα στοιχεία ή η υπόθεση είναι ιδιαίτερα περίπλοκη. Η Επιτροπή Προσφυγών υποχρεούται να καλέσει τον προσφεύγοντα σε προφορική ακρόαση, όταν με την προσφυγή προσβάλλεται απόφαση ανάκλησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Αντιθέτως, η προφορική ακρόαση αποκλείεται όταν η προσβαλλόμενη απόφαση απέρριψε την αίτηση ως απαράδεκτη ή έχει εκδοθεί κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία ή εκδόθηκε κατ' εφαρμογή των ειδικότερων διαδικασιών που προβλέπονται επί αιτήσεων στα σύνορα της χώρας¹⁷.

Οι Επιτροπές εκδίδουν απόφαση επί των προσφυγών εντός τριών (3) μηνών, από την ημερομηνία κατάθεσης, με την οποία τελικώς χορηγούν καθεστώς πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας στον ενδιαφερόμενο ή απορρίπτουν τις προσφυγές. Κατ' εξαίρεση, προσφυγές κατά αποφάσεων που απορρίπτονται στον πρώτο βαθμό ως απαράδεκτες¹⁸ και γίνονται δεκτές από την Επιτροπή Προσφυγών αναπέμπονται για κατ' ουσίαν εξέταση στην αρμόδια αρχή εξέτασης¹⁹.

Αν η προσφυγή απορριφθεί, ή στον ενδιαφερόμενο χορηγηθεί καθεστώς επικουρικής προστασίας ενώ αυτός θεωρεί ότι δικαιούται το καθεστώς πρόσφυγα, τότε μπορεί αυτός να ασκήσει αίτηση ακύρωσης και αναστολής ενώπιον του αρμοδίου κατα τόπο Διοικητικού Εφετείου σε πρώτο βαθμό και κατόπιν εφέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σε δεύτερο βαθμό²⁰. Ο Υπουργός Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη δικαιούται και αυτός να ασκήσει με τη σειρά του τα ως άνω ένδικα βοηθήματα ενώπιον των ιδίων δικαστηρίων κατά της αποφάσεως της Επιτροπής προσφυγών, είτε αυτή απορρίπτει το οικείο αίτημα περι

¹⁶ Άρθρο 26 παρ. 2 και 3 ΠΔ 113/2013.

¹⁷ Άρθρο 26 παρ. 4 ΠΔ 113/2013.

¹⁸ Η Αποφαινόμενη Αρχή απορρίπτει ως απαράδεκτη, με σχετική πράξη της, αίτηση διεθνούς προστασίας, εφόσον άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. έχει χορηγήσει στον αιτούντα καθεστώς διεθνούς προστασίας ή άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. έχει αναλάβει την ευθύνη εξέτασης της σχετικής αίτησης, κατ' εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο» ή ο αιτών προέρχεται από «ασφαλή» τρίτη χώρα, ή η αίτηση του αποτελεί «μεταγενέστερη αίτηση» και η προκαταρκτική εξέταση, δεν κατέδειξε την ύπαρξη νέων ουσιωδών στοιχείων κ.ά. Βλ. αναλυτικά άρθρο 18 ΠΔ 113/2013.

¹⁹ Άρθρο 26 παρ. 6 ΠΔ 113/2013.

²⁰ Άρθρα 28 ΠΔ 113/2013 και 15 παρ. 3 Ν. 3068/2002, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3900/2010 και ισχύει, σε συνδυασμό.

διεθνούς προστασίας είτε δέχεται την προσφυγή και χορηγεί τελικώς καθεστώς διεθνούς προστασίας²¹.

3. Ο δικαιοδοτικός χαρακτήρας των Επιτροπών

Είναι προφανές ότι οι Επιτροπές Προσφυγών του Ν. 3907/2011 αποτελούν καταρχήν βάσει του ελληνικού διοικητικού δικαίου συλλογικά διοικητικά όργανα. Ωστόσο, συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του νέου αυτού θεσμού, όπως η μονιμότητα των Επιτροπών (ανεξάρτητα από την θητεία των εκάστοτε μελών τους) οι προστατευτικές διατάξεις της ανεξαρτησίας των μελών, η εφαρμογή κανόνων δικαίου κατά τη άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, η τυπικότητα της διαδικασίας που ακολουθείται και ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας, υποδηλώνουν σαφώς τον (οιονεί) δικαιοδοτικό χαρακτήρα των Επιτροπών Προσφυγών.

Το ανωτέρω συμπέρασμα επιβεβαιώνεται από πρόσφατη σχετική απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 31.1.2013. Συγκεκριμένα στην υπόθεση D. και A.²² το ΔΕΕ εκλήθη, κατόπιν σχετικού προδικαστικού ερωτήματος, να αποφανθεί κατά πόσο το αντίστοιχο Ιρλανδικό Refugee Appeals Tribunal αποτελεί «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 39 παράγραφος 1, στοιχείο α', της Οδηγίας 2005/85, το οποίο ορίζει ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αιτούντες άσυλο να έχουν δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου κατά των αποφάσεων επί της αιτήσεως ασύλου την οποία υπέβαλαν.

Το ΔΕΕ υπενθύμισε ότι προκειμένου να εκτιμήσει αν το αιτούν όργανο είναι «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης, λαμβάνει υπόψη μια σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ' αντιμωλία χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή των κανόνων δικαίου, καθώς και η ανεξαρτησία του.

Από τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν ενώπιον του Δικαστηρίου, τόσο οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης όσο και τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα, προέκυψε ότι το Refugee Appeals Tribunal πληροί τα κριτήρια σχετικά με την ίδρυσή του με νόμο, τη μονιμότητα και την εκ μέρους του εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Αντιθέτως, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης αμφισβήτησαν το γεγονός ότι το εν λόγω Tribunal εμφανίζει τα χαρακτηριστικά του δεσμευτικού χαρακτήρα της δικαιοδοσίας του, του κατ' αντιμωλία χαρακτήρα της ενώπιόν του διαδικασίας και της ανεξαρτησίας. Εν προκειμένω το ΔΕΕ έκανε τρεις σχετικές διαπιστώσεις.

²¹ Άρθρο 26 παρ. 9 ΠΔ 113/2013.

²² ΔΕΕ, απόφ. 31.01.2013, C-175/11, H.I.D., B.A./Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ιρλανδίας, Attorney General (Προδικαστικό ερώτημα).

Πρώτον, κατά το νόμο περί προσφύγων της Ιρλανδίας, το Refugee Appeals Tribunal είναι το αρμόδιο δικαστήριο για την εξέταση και την έκδοση αποφάσεων επί των προσφυγών που ασκούνται κατά αποφάσεων σε πρώτο βαθμό επί των αιτήσεων ασύλου. Σε περίπτωση που η ενώπιον του Refugee Appeals Tribunal προσφυγή γίνει δεκτή, ο Υπουργός υποχρεούται βάσει του εν λόγω νόμου να χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα. Μόνο αν το Refugee Appeals Tribunal δεν δεχθεί την προσφυγή του αιτούντος άσυλο, το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί παρά ταύτα να χορηγηθεί στον αιτούντα από τον Υπουργό. Ο Υπουργός δεν έχει, επομένως, διακριτική ευχέρεια όταν το Refugee Appeals Tribunal εκδίδει απόφαση υπέρ του αιτούντος άσυλο. Οι θετικές αποφάσεις του Refugee Appeals Tribunal έχουν, υπό την έννοια αυτή, αναγκαστική ισχύ και δεσμεύουν τις κρατικές αρχές.

Δεύτερον, η προϋπόθεση της κατ' αντιμωλία διαδικασίας δεν αποτελεί απόλυτο κριτήριο. Συναφώς, ο νόμος περί προσφύγων ορίζει ότι διαβιβάζονται στο Refugee Appeals Tribunal αντίγραφα όλων των εκθέσεων, εγγράφων ή γραπτών δηλώσεων που υποβλήθηκαν. Κατά τον ίδιο νόμο, το Refugee Appeals Tribunal μπορεί επίσης να διεξαγάγει προφορική διαδικασία κατά τη διάρκεια της οποίας μπορεί να κλητεύσει οποιοδήποτε πρόσωπο η μαρτυρία του οποίου απαιτείται και να επιτρέψει τόσο στον αιτούντα όσο και στον Refugee Applications Commissioner να προβάλουν τα επιχειρήματά τους προς στήριξη των αιτημάτων τους αυτοπροσώπως ή διά νομίμου εκπροσώπου. Κατά συνέπεια, κάθε διάδικος έχει την ευκαιρία να εκθέσει ενώπιον του Refugee Appeals Tribunal οτιδήποτε είναι αναγκαίο για την ευδοκίμηση της αιτήσεως ή της υπερασπίσεως. Επιπλέον, ο ίδιος νόμος ορίζει ότι, προ της εκδόσεως αποφάσεως επί της προσφυγής, το Refugee Appeals Tribunal οφείλει να συνεκτιμήσει, μεταξύ άλλων, την έκθεση του Refugee Applications Commissioner, κάθε παρατήρηση υποβαλλόμενη από αυτόν ή από τον Ύπατο Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, τα προσκομισθέντα αποδεικτικά στοιχεία και κάθε άλλη δήλωση υποβληθείσα κατά την προφορική διαδικασία, καθώς και κάθε άλλο έγγραφο, γραπτή δήλωση ή άλλη πληροφορία παρασχεθείσα. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το Refugee Appeals Tribunal έχει ευρεία εξουσία ελέγχου, καθώς είναι αρμόδιο να εξετάζει τόσο τα νομικά ζητήματα όσο και τα πραγματικά περιστατικά και να αποφαινεται με βάση όλα τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίσθηκαν ενώπιόν του, ως προς τα οποία διαθέτει περιθώριο εκτιμήσεως.

Τρίτον, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης υποστήριξαν ότι το Refugee Appeals Tribunal δεν είναι ανεξάρτητο, διότι υπάρχουν οργανωτικοί δεσμοί μεταξύ αυτού, και του πρώτου βαθμού δικαιοδοσίας επί αιτημάτων ασύλου καθώς και του Υπουργού και ότι τα μέλη του εκτίθενται σε εξωτερικές πιέσεις. Συγκεκριμένα, οι κανόνες σχετικά με τον διορισμό, τη διάρκεια της θητείας, την ανάκληση των μελών του, καθώς και λοιπές πτυχές της εντολής αυτών αποστερούν από το Tribunal την ανεξαρτησία του. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι σύμφωνα με τη νομολογία του η έννοια της ανεξαρτησίας, η οποία είναι συμφυής προς το δικαιοδοτικό έργο, προϋποθέτει κυρίως ότι το οικείο όργανο έχει την ιδιότητα τρίτου έναντι της αρχής που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη με την προσφυγή απόφαση. Η έννοια αυτή έχει

δύο πτυχές. Η πρώτη πτυχή, εξωτερικής φύσεως, προϋποθέτει ότι το οικείο όργανο προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη κρίση των μελών του ως προς τις διαφορές που υποβάλλονται στην κρίση του. Η δεύτερη πτυχή, εσωτερικής φύσεως, είναι παρεμφερής προς την έννοια της αμεροληψίας και σημαίνει την τήρηση ίσων αποστάσεων από τους διαδίκους και από τα αντιμαχόμενα συμφέροντά τους σε σχέση με το αντικείμενο της διαφοράς. Το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι αυτές οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας απαιτούν την ύπαρξη κανόνων, ιδίως όσον αφορά στη σύνθεση του οργάνου, τον διορισμό των μελών του, τη διάρκεια της θητείας τους και τους λόγους εξαιρέσεως ή παύσεώς τους, ώστε οι πολίτες να μην έχουν καμία εύλογη αμφιβολία ως προς τη στεγανότητα του εν λόγω οργάνου έναντι των εξωτερικών στοιχείων και ως προς την ουδετερότητά του έναντι των αντιμαχόμενων συμφερόντων. Συναφώς, για να θεωρηθεί ότι η σχετική με την ανεξαρτησία του αιτούντος οργάνου προϋπόθεση πληρούται, η νομολογία απαιτεί ιδίως να καθορίζονται οι περιπτώσεις ανακλήσεως των μελών του εν λόγω οργάνου από ρητές νομοθετικές διατάξεις. Εν προκειμένω, ο ιρλανδικός νόμος περί προσφύγων ορίζει ότι το Refugee Appeals Tribunal είναι ανεξάρτητο κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Εξάλλου, καίτοι ο Υπουργός διατηρεί διακριτική ευχέρεια να χορηγεί το καθεστώς του πρόσφυγα παρά την έκδοση αρνητικής αποφάσεως επί της αιτήσεως ασύλου, επισημαίνεται ότι, όταν το Refugee Appeals Tribunal αποφαινεται υπέρ του αιτούντος άσυλο, ο Υπουργός δεσμεύεται από την απόφαση του Tribunal κι επομένως δεν δύναται να την ελέγξει. Όσον αφορά στους κανόνες διορισμού των μελών του Refugee Appeals Tribunal, οι κανόνες αυτοί δεν είναι σε θέση να αμφισβητήσουν την ανεξαρτησία του εν λόγω Tribunal. Πράγματι, τα μέλη αυτού διορίζονται για θητεία ορισμένου χρόνου μεταξύ προσώπων που έχουν τουλάχιστον πενταετή εμπειρία ως barrister ή solicitor, οπότε το γεγονός ότι ο διορισμός αυτός γίνεται από τον Υπουργό δεν διαφέρει ουσιαστικά από την πρακτική σε πλήθος άλλων κρατών μελών. Όσον αφορά στο ζήτημα της ανακλήσεως των μελών του Refugee Appeals Tribunal από το παράρτημα II του νόμου περί προσφύγων προκύπτει ότι τα τακτικά μέλη του Tribunal αυτού μπορούν να απαλλαγούν των καθηκόντων τους από τον Υπουργό, με απόφασή του η οποία θα πρέπει να προσδιορίζει τους λόγους της ανακλήσεως αυτής. Πάντως, όπως επισημαίνεται στη δεύτερη περίοδο της εικοστής έβδομης αιτιολογικής σκέψεως της Οδηγίας 2005/85/EK, το κατά πόσον η προσφυγή είναι αποτελεσματική, όσον αφορά την εξέταση των σχετικών γεγονότων, εξαρτάται από τον διοικητικό και δικαστικό μηχανισμό κάθε κράτους μέλους ως σύνολο²³. Εν προκειμένω, σύμφωνα με το άρθρο

²³ Η ίδια αυτή προσέγγιση εκφράστηκε επανειλημμένως από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και, πρόσφατα, στην απόφασή του I.M. κατά Γαλλίας της 2.2.2012. Στην απόφαση αυτή το ως άνω δικαστήριο επισήμανε ότι βασική ανησυχία του είναι αν υπάρχουν αποτελεσματικές εγγυήσεις που προστατεύουν τον προσφεύγοντα έναντι της αυθαίρετης επαναπροωθήσεώς του στη χώρα από όπου διέφυγε (σκ. 127). Τόνισε, επίσης, ότι μπορεί το σύνολο των ενδίκων μέσων που προβλέπει το εσωτερικό δίκαιο να πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 13 της

5 του νόμου του 2000 σχετικά με την παράνομη μετανάστευση, οι αιτούντες άσυλο μπορούν επίσης να αμφισβητήσουν το κύρος των αποφάσεων του Refugee Appeals Tribunal ενώπιον του High Court, οι αποφάσεις του οποίου μπορούν να προσβληθούν με αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Supreme Court. Η ύπαρξη των ενδίκων αυτών μέσων προκύπτει ότι είναι από μόνη της σε θέση να αποτρέψει το Refugee Appeals Tribunal από τυχόν πειρασμούς να υποκύψει σε εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις δυνάμενες να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία των μελών του. Ενόψει αυτών, το Δικαστήριο κατέληξε ότι το κριτήριο της ανεξαρτησίας πληρούται από τον ιρλανδικό μηχανισμό σχετικά με τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα και ότι, ως εκ τούτου, ο μηχανισμός αυτός πρέπει να θεωρηθεί ότι σέβεται το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής κατά την έννοια του ευρωπαϊκού δικαίου.

Υπό το φως των ανωτέρω νομολογιακών παραδοχών του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθίσταται σαφές ότι οι Επιτροπές Προσφυγών του Ν. 3907/2011 αποτελούν πράγματι «δικαστήρια» κατά την αυτόνομη έννοια του σχετικού ενωσιακού δικαίου καθώς πληρούν τα κριτήρια (α) της ίδρυσης με νόμο, (β) της μονιμότητας, ανεξαρτησίας της συγκεκριμένης χρονικής διάρκειας θητείας των εκάστοτε μελών του, (γ) της δεσμευτικότητας της δικαιοδοσίας, δεδομένου ότι τα εν λόγω όργανα αποφασίζουν σε τελευταίο βαθμό τη χορήγηση ή μη διεθνούς προστασίας εξετάζοντας, τόσο το νομικό όσο και το πραγματικό μέρος της εκάστοτε υπόθεσης, και (δ) της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, καθώς οι Επιτροπές έχουν πράγματι την ιδιότητα τρίτου έναντι της αρχής που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη με την προσφυγή απόφαση. Όλα τα ανωτέρω στοιχεία, καταδεικνύουν ότι οι Επιτροπές Προσφυγών αποτελούν τελικώς όργανα μικτού χαρακτήρα, με διοικητική καταρχήν ταυτότητα, αλλά με έντονα δικαιοδοτική λειτουργία και στοιχεία που προσιδιάζουν σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και δικαστήρια.

4. Οι Επιτροπές Προσφυγών και η διασφάλιση του δικαιώματος σε «πραγματική και αποτελεσματική προσφυγή»

Σε συμφωνία προς την Οδηγία 2005/85, ο νόμος, όπως προελέχθη, προβλέπει ότι, η αίτηση διεθνούς προστασίας, εξετάζεται διοικητικά σε πρώτο βαθμό από το αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο ή κλιμάκιο Ασύλου της Υπηρεσίας Ασύλου, που είναι η «Αποφαινόμενη Αρχή», αφού προηγηθεί εμπεριστατωμένη αντικειμενική και αμερόληπτη εξέτασή του από ειδικώς εκπαιδευμένο προσωπικό και αφού ειδικότερα παρασχεθεί πρώτα στον αιτούντα η ευκαιρία προσωπικής συνεντεύξεως, η οποία του επιτρέπει να εκθέσει διεξοδικώς τους λόγους της αιτήσεώς του. Ακολούθως, στο Κεφάλαιο V της Οδηγίας 2005/85 περιέχονται ρυθμίσεις που αφορούν στις

ΕΣΔΑ, σχετικά με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, ακόμη και αν κανένα από τα ένδικα μέσα δεν ικανοποιεί πλήρως από μόνο του τις απαιτήσεις του εν λόγω άρθρου (σκ. 129). Ομοίως, το ΕΔΔΑ υπενθύμισε ότι η διάταξη αυτή δεν φθάνει μέχρι το σημείο να απαιτήσει ειδικό τύπο προσφυγής και ότι η οργάνωση των εσωτερικών ενδίκων μέσων εμπίπτει στο περιθώριο εκτιμήσεως που έχουν τα κράτη (σκ. 138).

«Διαδικασίες Άσκησης Ενδίκου Μέσου» κατά των αποφάσεων που εκδίδονται επί των αιτήσεων ασύλου. Ειδικότερα στο άρθρο 39, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν, ώστε οι αιτούντες άσυλο να έχουν δικαίωμα «πραγματικής προσφυγής» κατά των αποφάσεων, που αναφέρονται σε αυτήν και ιδίως κατά των αποφάσεων, με τις οποίες απορρίπτεται η αίτηση ασύλου την οποία υπέβαλαν και προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη ορίζουν τις προθεσμίες και θεσπίζουν τις λοιπές απαιτούμενες διατάξεις για την άσκηση του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής από τον αιτούντα. Η εν λόγω προσφυγή προβλέπεται στην ως άνω διάταξη ότι ασκείται ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου δικαιοδοτικού οργάνου (“before a court or tribunal”, κατά το αγγλικό κείμενο, “devant une jurisdiction” κατά το γαλλικό κείμενο της Οδηγίας).

Οι ως άνω διατάξεις του άρθρου 39 της Οδηγίας, με τις οποίες επιβάλλεται στα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν στους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα ασκήσεως αποτελεσματικού ενδικού βοηθήματος κατά των πράξεων με τις οποίες απορρίπτονται τα σχετικά αιτήματά τους ενσωματώθηκαν στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 28 του ΠΔ 113/2013 με τίτλο «Ένδικα Μέσα» που προβλέπει ότι οι αιτούντες διεθνή προστασία έχουν δικαίωμα ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 3 του Ν 3068/2002, όπως τροποποιήθηκε με το Ν 3900/2010 και ισχύει, κατά των αποφάσεων που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή των διατάξεών του, καθώς και ότι για τη δυνατότητα αυτή, για την προθεσμία και για το αρμόδιο δικαστήριο γίνεται ρητή αναφορά επί του σώματος της απόφασης. Επίσης, στο άρθρο 2 (περ. ε') του ίδιου, ως άνω, προεδρικού διατάγματος προβλέπεται ότι τελεσίδικη απόφαση είναι αυτή που ορίζει, αν αλλοδαπός ή ανιθαγενής αναγνωρίζεται ή όχι ως πρόσφυγας ή δικαιούχος επικουρικής προστασίας και η οποία δεν υπόκειται πλέον σε άσκηση του ενδικού μέσου που προβλέπεται στο άρθρο 28.

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ερμηνεύοντας τις σχετικές διατάξεις, με την υπ' αριθμ 339/2013 γνωμοδότησή του, η οποία εκδόθηκε κατόπιν υποβολής σχετικού ερωτήματος του υπουργείου Δημοσίας Τάξης, έκρινε ότι ο έλεγχος της νομιμότητας της πράξεως επί του αιτήματος ασύλου, από πραγματικής και νομικής απόψεως, κατ' άρθρο 39 της Οδηγίας εξασφαλίζεται δια της ασκήσεως του προβλεπομένου ενδικού βοηθήματος ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου (Διοικητικό Εφετείο και κατ' έφεση, Συμβούλιο της Επικρατείας). Συνεπώς, με την πρόβλεψη του άρθρου 28 του ΠΔ 113/2013 του δικαιώματος ασκήσεως από τον ενδιαφερόμενο αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου κατά της διοικητικής πράξεως, κατ' με την οποία απορρίπτεται (το αίτημά του περί παροχής διεθνούς προστασίας, εκπληρώνεται από τον εθνικό νομοθέτη η κοινοτική υποχρέωση που του επιβάλλεται από το άρθρο 39 της Οδηγίας να θεσπίσει δικαίωμα «πραγματικής προσφυγής» ενώπιον δικαστηρίων κατά των προαναφερομένων αποφάσεων.

Εξάλλου, όπως σημειώνεται περαιτέρω στην ως άνω γνωμοδότηση, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Οδηγίας 2005/85/EK προκύπτει ότι η αρχική πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα προέβλεπε ότι οι πράξεις, με τις οποίες απορρίπτονται τα αιτήματα ασύλου, υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον «οργάνου επανεξέτασης» και, εν συνεχεία, σε προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου. Η πρόταση, όμως, αυτή δεν έγινε δεκτή από τα κράτη μέλη, κατόπιν δε τούτου με το τελικό κείμενο της Οδηγίας επιβλήθηκε, κατά τα ήδη αναφερθέντα, η υποχρέωση να εξασφαλίζεται στους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα ασκήσεως αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος, χωρίς να γίνεται αναφορά σε προηγούμενη διοικητική προσφυγή. Επομένως, υπό το κράτος της Οδηγίας 2005/85/EK, τα κράτη μέλη έχουν ευχέρεια και όχι υποχρέωση να προβλέπουν διοικητική προσφυγή πριν από την προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου κατά των πράξεων, με τις οποίες απορρίπτονται αιτήματα ασύλου²⁴. Συνεπώς, ο Έλληνας νομοθέτης δεν ήταν υποχρεωμένος να προβλέψει και δεύτερο διοικητικό βαθμό για την εξέταση των ανωτέρω αιτημάτων, πράγμα που ωστόσο επιτρεπώς έπραξε με το άρθρο 25 του ΠΔ 113/2013, έχοντας διακριτική ευχέρεια προς τούτο, ενόψει και της διατάξεως του άρθρου 5 της Οδηγίας περί δυνατότητας του εσωτερικού νομοθέτη να θεσπίζει ευνοϊκότερες προδιαγραφές σχετικά με τις διαδικασίες, με τις οποίες χορηγείται και ανακαλείται το καθεστώς του πρόσφυγα, αρκεί να είναι σύμφωνες προς την Οδηγία.

Κατά την άποψή του γράφοντος η ως άνω θέση παραγνωρίζει τον κρίσιμο ρόλο που επιτελούν οι Επιτροπές Προσφυγών για τη διασφάλιση του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατά το οικείο ενωσιακό δίκαιο. Όπως ήδη αναφέρθηκε η Οδηγία 2005/85, την οποία ενσωματώνει το ΠΔ 113/2013, μιλάει για δικαίωμα πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής, δηλαδή για επανεξέταση της υπόθεσης σε νομικό και ουσιαστικό επίπεδο. Η εν λόγω προσφυγή προβλέπεται ότι ασκείται ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου δικαιοδοτικού οργάνου (*before a court or tribunal*, κατά το αγγλικό κείμενο, *devant une juridiction* κατά το αγγλικό κείμενο της Οδηγίας) και όχι «αποκλειστικά» ενώπιον δικαστηρίου κατά την απόδοση στα ελληνικά της σχετικής διάταξης της Οδηγίας²⁵.

Η έννοια του πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου εμπνέεται από το άρθρο 47 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της

²⁴ ΣτΕ 212/2013 7μ ΘΠΔΔ 2013,248 επ. με παρατ. Β.Κερασιώτη = ΕΜΕΔ 2013,69 επ. με ενημ.σημ. του γράφοντος.

²⁵ Πρβλ. και Αιτιολογική Έκθεση στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (2002/C291E/06), COM(2002)326 τελικό —2000/0238(CNS), όπου ορίζεται ρητά ότι «Το άρθρο 47 του Χάρτη αναφέρεται σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο. Αυτό πρέπει να κατανοηθεί ως αναφορά σε δικαιοδοτικό όργανο».

Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος με τη σειρά του βασίζεται στο άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ)²⁶. Σύμφωνα δε με την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής: ΕΔΔΑ) η διάταξη αυτή (13 ΕΣΔΑ) έχει ως συνέπεια να απαιτείται μια εθνική προσφυγή ικανή να εξετάζει το περιεχόμενο μιας «υπερασπίσιμης αιτίας» που θεμελιώνεται στην Σύμβαση και να προσφέρει την κατάλληλη αποκατάσταση. (...) το άρθρο 13 ΕΣΔΑ εγγυάται την ύπαρξη στο εθνικό δίκαιο μίας προσφυγής που επιτρέπει σε κάποιον να επικαλεστεί τα δικαιώματα και τις ελευθερίες της Σύμβασης (μεταξύ άλλων το δικαίωμα να μην απελαθεί κατά παράβαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ σε χώρα όπου αυτός κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια, απάνθρωπη και ταπεινωτική μεταχείριση ή κατά παράβαση του άρθρου 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης). Η αποτελεσματικότητα μιας προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 13 δεν εξαρτάται από την βεβαιότητα της ευνοϊκής έκβασης για τον προσφεύγοντα. Για να είναι πραγματική η προσφυγή που απαιτείται από το άρθρο 13 πρέπει να είναι διαθέσιμη από νομικής και πρακτικής άποψης, υπό την έννοια ειδικά ότι η άσκησή της δεν πρέπει να παρεμποδίζεται αναιτιολόγητα από πράξεις ή παραλείψεις των αρχών του καθού η προσφυγή κράτους²⁷. Το ένδικο αυτό βοήθημα, προκειμένου να φέρει το χαρακτήρα πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13 ΕΣΔΑ, θα πρέπει να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, ήδη δια της υποβολής αυτού, δεδομένου ότι οι εθνικές αρχές θα πρέπει να προβούν σε πλήρη έλεγχο συμβατότητας του υπό λήψη μέτρου με τις απαιτήσεις της Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων, προτού αυτό εκτελεστεί²⁸. Εθνικό σύστημα το οποίο προβλέπει την αναστολή εκτέλεσης αποφάσεων απομάκρυνσης-απέλασης αλλοδαπών στη διακριτική ευχέρεια δικαστικού ή άλλου οργάνου δεν πληροί τις απαιτήσεις της Σύμβασης για ύπαρξη πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής, ακόμα και αν ο σχετικός κίνδυνος τελικής απομάκρυνσης είναι μικρός²⁹. Το όργανο για το οποίο κάνει λόγο η διάταξη αυτή δεν είναι ανάγκη να είναι δικαστικό όργανο, αλλά στην περίπτωση αυτή οι εξουσίες του και οι εγγυήσεις που παρουσιάζει υπολογίζονται προκειμένου να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα της προσφυγής που ασκείται ενώπιόν του. Επιπλέον, μπορεί να πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 13 το σύνολο των προσφυγών που προσφέρει το

²⁶ Βλ. σχετικά Αιτιολογική Έκθεση στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ελάχιστες προδιαγραφές, ό.π.

²⁷ Αντί άλλων ΕΔΔΑ Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, 30696/09, απόφ. 21.1.2011, σκ. 288-291.

²⁸ ΕΔΔΑ, Jabari κατά Τουρκίας, 40035/98, απόφ. 11.07.2000, σκ. 50, Čonka κατά Βελγίου, 51564/99, απόφ. 5.2.2002, σκ. 79, Gebremedhin κατά Γαλλίας, 25389/05, απόφ. 26.04.2007, σκ. 58 και 66, Muminov κατά Ρωσίας, 42502/06, απόφ. 11.12.2008, σκ. 101.

²⁹ ΕΔΔΑ, Čonka κατά Βελγίου, ό.π., σκ. 81-85.

εθνικό δίκαιο, ακόμα και αν καμία από αυτές δεν ανταποκρίνεται εξολοκλήρου από μόνη της³⁰.

Ειδικά δε σε ό,τι αφορά τη χώρα μας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει ήδη διαπιστώσει αναφορικά με υποθέσεις αιτούντων άσυλο αλλοδαπών ότι η δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου με σκοπό τον έλεγχο νομιμότητας της απόφασης, βάσει του ελληνικού δικαίου δεν αποτελεί αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα κατά την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ³¹. Προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό το Δικαστήριο έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα, μεταξύ άλλων, στο ότι η άσκηση των ως άνω ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (α) δεν είναι ευχερής στην πράξη για τον ενδιαφερόμενο κυρίως λόγω αδυναμίας πρόσβασης σε παροχή νομικής βοήθειας³², (β) δεν έχει ως άμεση συνέπεια την αναστολή εκτέλεσης του υπό λήψη μέτρου, ενώ, (γ) η σχετική διαδικασία είναι εξαιρετικά μακρόχρονη.

Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι με προγενέστερο ΠΔ (81/2009) είχε καταργηθεί ο δεύτερος βαθμός εξέτασης του αιτήματος ασύλου ενώπιον Επιτροπών προς το σκοπό επιτάχυνσης της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος. Ειδικότερα, η κρίση για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα λάμβανε χώρα μία φορά χωρίς τη δυνατότητα ενδικοφανούς προσφυγής από την αρμόδια αρχή απόφασης κατόπιν γνωμοδότησης της επιτροπής που καλούσε τον αλλοδαπό σε ακρόαση. Την απόφαση αυτή ο αλλοδαπός μπορούσε να την προσβάλλει ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου χωρίς να προβλέπεται κατά αυτής δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής όπως προβλέπεται εν προκειμένω με το π.δ. 113/2013. Καίτοι, το συγκεκριμένο ΠΔ κρίθηκε ως νόμιμο με την υπ' αριθμ 212/2013 απόφαση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, εντούτοις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη στο μεταξύ αποστείλει δύο αιτιολογημένες γνώμες προς την Ελληνική κυβέρνηση αναφορικά μεταξύ άλλων και για το συγκεκριμένο ζήτημα. Προκειμένου να αποφευχθεί ο

³⁰ ΕΔΔΑ Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, ό.π. Βλ. και 27η αιτιολογική σκέψη στην Οδηγία 2005/85/ΕΚ, όπου προβλέπεται ρητά ότι «Το κατά πόσον η προσφυγή είναι αποτελεσματική, μεταξύ άλλων όσον αφορά την εξέταση των σχετικών γεγονότων, εξαρτάται από το διοικητικό και δικαστικό μηχανισμό κάθε κράτους ως σύνολο».

³¹ ΕΔΔΑ Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, ό.π., σκ. 316-320.

³² Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1 και 2 του ΠΔ 113/2013 οι αιτούντες έχουν δικαίωμα να συμβουλευτούν με δαπάνη τους δικηγόρο ή άλλο σύμβουλο σε θέματα σχετικά με την αίτησή τους. Σε περίπτωση επιδίωξης δικαστικής προστασίας, ο αιτών είναι δυνατόν να λαμβάνει δωρεάν νομική βοήθεια, κατά τις διατάξεις του Ν. 3226/2004, που εφαρμόζονται αναλόγως. Αντιθέτως, δεν προβλέπεται η δυνατότητα παροχής νομικής βοήθειας για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι οι σχετικές διατάξεις δεν έχουν τύχει εφαρμογής επί της ουσίας στην πράξη. Άλλωστε μέχρι πολύ πρόσφατα το ελληνικό δίκαιο δεν προέβλεπε την παροχή νομικής βοήθειας σε υποθέσεις διοικητικού δικαίου. Ήδη με το άρθρο 31 του Ν. 4274/2014 προστέθηκε στον ΚΔΔ νέο άρθρο 276Α, με το οποίο προβλέπεται η παροχή νομικής βοήθειας σε πολίτες με χαμηλό εισόδημα και για τον χειρισμό διοικητικών υποθέσεων.

κίνδυνος παραπομπής της χώρας μας ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το μεταγενέστερο ΠΔ 114/2010 προβλέφθηκε εκ νέου η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον διοικητικής Επιτροπής Προσφυγών.

Συνεπώς, η υποχρέωση αυτή της Ελλάδας να κατοχυρώσει το δικαίωμα του αιτούντος άσυλο σε πραγματική προσφυγή, βάσει της Οδηγίας διασφαλίζεται καταρχήν μέσα από την καθιέρωση της διαδικασίας εξέτασης ενδικοφανούς προσφυγής από τις Επιτροπές Προσφυγών, σε συνδυασμό με τη μετέπειτα δυνατότητα του ενδιαφερομένου να ασκήσει τα ένδικα βοηθήματα της αιτήσεως ακυρώσεως και αναστολής ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου κατά των αποφάσεων των Επιτροπών, δηλαδή από το σύνολο των ενδίκων βοηθημάτων που προβλέπει στην προκειμένη περίπτωση το ελληνικό δίκαιο. Μόνη η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου, βάσει του άρθρου 28 του ΠΔ 113/2013 δεν αρκεί προκειμένου να θεωρηθεί ότι εξασφαλίζεται το δικαίωμα «πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής» κατά την έννοια της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ.

5. Ο έλεγχος νομιμότητας της υπαγωγής της υπόθεσης σε ταχύρρυθμη διαδικασία

Ο νόμος προβλέπει ότι οι αρμόδιες αρχές εξέτασης εξετάζουν τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σε πρώτο βαθμό με την κανονική ή με την ταχύρρυθμη διαδικασία. Ειδικότερα, οι αρμόδιες αρχές εξετάζουν μία αίτηση με την ταχύρρυθμη διαδικασία, όταν ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή η αίτηση είναι προδήλως αβάσιμη, δηλαδή ο αιτών κάνει επίκληση λόγων που προδήλως δεν συνάδουν με την ιδιότητα του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας ή ο αιτών παραπλάνησε τις Αρχές Εξέτασης με την παρουσίαση ψευδών πληροφοριών ή εγγράφων κ.ά³³. Η υπαγωγή μίας αίτησης στην ταχύρρυθμη διαδικασία αιτιολογείται από αρμόδιο χειριστή του πρώτου βαθμού και δεν ασκεί επιρροή στην κρίση επί της ουσίας της αίτησης διεθνούς προστασίας. Η ταχύρρυθμη διαδικασία δεν διαφοροποιείται από την κανονική κατά την εξέταση της αίτησης σε πρώτο βαθμό αλλά μόνο κατά την εξέταση τυχόν προσφυγής. Συγκεκριμένα, η υπαγωγή μιας αίτησης στην ταχύρρυθμη διαδικασία συνεπάγεται πρώτον, ότι η προσφυγή ενώπιον της αρμόδιας Επιτροπής Προσφυγών ασκείται εντός συντομότερης προθεσμίας (δεκαπέντε ημερών) αντί της τριακονθήμερης προθεσμίας που προβλέπεται επί αποφάσεων που έχουν εκδοθεί κατά την κανονική διαδικασία. Δεύτερον, η τυχόν ασκηθείσα προσφυγή εξετάζεται μόνο κατά την έγγραφη διαδικασία, δεδομένου ότι ο νόμος ρητά αποκλείει την προφορική ακρόαση του ενδιαφερομένου ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών όταν η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκδοθεί κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία.

Κατά την ορθότερη άποψη, η Επιτροπή Προσφυγών ως όργανο, που έχει πλέον την αποφασιστική αρμοδιότητα για την υπόθεση, δεν δεσμεύεται από την

³³ Βλ. αναλυτικά άρθρο 16 παρ. 4 ΠΔ 113/2013.

σχετική κρίση του πρωτοβάθμιου οργάνου, και δύναται, εφόσον διαπιστώσει ότι εσφραμένως ή με πλημμελή αιτιολογία υπήχθη η υπόθεση στην ταχύρρυθμη διαδικασία εσφραμένως ή με πλημμελή ή ελλιπή αιτιολογία, να τροποποιήσει την πρωτοβάθμια απόφαση κατά το σκέλος αυτό και να εξετάσει την προσφυγή σύμφωνα με την κανονική διαδικασία. Ειδικότερα, η άσκηση της εν λόγω προσφυγής του Ν. 3907/2011 αποτελεί ειδικότερη έκφραση του συνταγματικά κατοχυρωμένου στο άρθρο 10 του Συντάγματος δικαιώματος αναφοράς, του δικαιώματος δηλαδή των διοικουμένων να αναφέρονται προς τις αρχές και να υποβάλουν έγγραφες αναφορές, που περιέχουν αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλείψεών τους, αναφορές, οι οποίες αποσκοπούν στην επανόρθωση ή την αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης³⁴. Ως γνωστόν, η έκταση του ελέγχου που ασκεί το διοικητικό όργανο κατά την εξέταση ενδικοφανούς προσφυγής προσδιορίζεται στο άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι διατάξεις του οποίου (άρθρα 24-27) τυγχάνουν καταρχήν εφαρμογής επί όλων των διοικητικών προσφυγών, που προβλέπει ότι το αρμόδιο όργανο ελέγχει τόσο τη νομιμότητα της πράξης, όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή. Επομένως, η Επιτροπή Προσφυγών έχει αρμοδιότητα, κατα νόμο να εξετάσει τη νομιμότητα αλλά και ουσία κάθε πτυχής της προσβαλλόμενης πράξης, συμπεριλαμβανομένης και της υπαγωγής στην ταχύρρυθμη διαδικασία και να προβεί σε μερική ακύρωση ή τροποποίηση οποιουδήποτε σκέλους αυτής πάσχει νομικά. Άλλωστε, θα ήταν ήταν, εντελώς αντιφατικό αφενός να καλείται η Επιτροπή να κρίνει, εάν η πρωτοβάθμια απόφαση είναι νόμιμη και αφετέρου να δεσμεύεται από την απόφαση αυτή, ως προς την ακολουθητέα διαδικασία ενώπιον της, παρότι διαπιστώνει σοβαρά νομικά ή πραγματικά σφάλματα, ιδίως δε σε όσες περιπτώσεις η διαδικασία που ακολουθείται συνδέεται άμεσα με την δυνατότητα της Επιτροπής να σχηματίσει αιτιολογημένη κρίση της ουσίας της προσφυγής, καλώντας π.χ. σε προφορική ακρόαση τον προσφεύγοντα ενώπιον της λόγω πολυπλοκότητας της εξεταζόμενης υπόθεσης³⁵, η οποία αποκλείεται εφόσον η προσβαλλόμενη έχει εκδοθεί κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία.

Σε κάθε περίπτωση, οι Επιτροπές Προσφυγών αποτελούν, όπως προελέχθη, μέρος της ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2005/85/EK και συγκεκριμένα του άρθρου 39 αυτής το οποίο καλεί τα κράτη να παράσχουν αποτελεσματικά ένδικα μέσα στους αιτούντες άσυλο. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει κρίνει ότι δεν είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης η ερμηνεία εθνικής ρυθμίσεως κατά την οποία οι λόγοι που

³⁴ Την άσκηση του συγκεκριμένου ατομικού δικαιώματος και τις υποχρεώσεις των διοικητικών αρχών ρυθμίζει ο ΚΔΔιαδ στα άρθρα 24 έως 27 αυτού, διατάξεις οι οποίες τυγχάνουν καταρχήν εφαρμογής επί όλων των διοικητικών προσφυγών. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδοση, 2011, σελ. 257.

³⁵ Βλ. άποψη πλειοψηφίας (Αλ.-Ελ.Γεωργιάδη/Ε. Πουλαράκης) στην υπ' αριθμ. πρωτ. 1313/6.2.2014 απόφαση της 2ης Επιτροπής Προσφυγών του άρθρου 3 Ν. 3907/2011.

οδήγησαν την αρμόδια διοικητική αρχή να εξετάσει την αίτηση παροχής ασύλου με εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου σε δεύτερο βαθμό. Προκειμένου να διασφαλίζεται το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή, θα πρέπει η αρχή εξέτασης της προσφυγής να μπορεί να εξετάσει μεταξύ άλλων και τους λόγους για τους οποίους αποφασίστηκε η υπαγωγή της υπόθεσης στην ταχύρρυθμη διαδικασία. Σε περίπτωση μάλιστα που κρίνεται ότι κατά την υπαγωγή της υπόθεσης σε ταχεία διαδικασία δεν έχουν τηρηθεί οι σχετικές εγγυήσεις και, επιπλέον, η επιλογή της ταχείας διαδικασίας αντί της τακτικής διαδικασίας συνεπάγεται διαφορές οι οποίες οδηγούν, κατ' ουσία, στην επιδείνωση της θέσεως του αιτούντος άσυλο όσον αφορά στο δικαίωμά του ασκήσεως αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος (όπως π.χ. η συντομότερη προθεσμία για την άσκηση προσφυγής), θα πρέπει η αρχή εξέτασης της προσφυγής να μπορεί να αποφασίζει την εξέταση την υπόθεσης σύμφωνα με την κανονική διαδικασία³⁶. Οι ως άνω διαπιστώσεις είναι προφανές ότι ισχύουν είτε το όργανο που είναι αρμόδιο για την εξέταση της προσφυγής κατά το άρθρο 39 της Οδηγίας 2005/85/EK είναι δικαστική αρχή είτε ανεξάρτητο διοικητικό όργανο ή αρχή (όπως εν προκειμένω οι Επιτροπές Προσφυγών)³⁷.

6. Η προηγούμενη ακρόαση του αλλοδαπού ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών

Κατά το προϊσχόν δίκαιο, η διαδικασία εξέτασης του αιτήματος ασύλου περιελάμβανε, την υποβολή αίτησης του αιτούντος, τη λήψη προφορικής συνέντευξης, την άσκηση προσφυγής και την αυτοπρόσωπη παράσταση του αιτούντος ενώπιον της Επιτροπής Ασύλου, με τη βοήθεια διερμηνέως σε αμφότερα τα στάδια (αρχικής εξέτασης και ενώπιον της Επιτροπής), κατά τρόπον ώστε να δύναται ο αιτών να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του και να προσκομίσει στοιχεία προς απόδειξη αυτών. Δηλαδή σύμφωνα με το προαναφερόμενο καθεστώς ο αλλοδαπός αιτών άσυλο ασκούσε το δικαίωμα ακρόασης του και ενώπιον του πρωτοβάθμιου οργάνου που αποφαινόταν περί του αιτήματος ασύλου του και ενώπιον της Επιτροπής Ασύλου στο πλαίσιο εξέτασης της προσφυγής του σε αντίθεση με τη διαδικασία που θεσπίζεται με το ΠΔ 113/2013 σύμφωνα με το οποίο το δικαίωμα ακρόασεως ασκείται με την διεξαγωγή προσωπικής συνεντεύξεως ενώπιον του πρωτοβάθμιου οργάνου την Υπηρεσία Ασύλου και δευτεροβάθμια ο αλλοδαπός εμφανίζεται ενώπιον της Επιτροπής μόνο εάν το εισηγηθεί ο εισηγητής και για περιοριστικά αναφερόμενους λόγους, δηλαδή όταν γεννώνται αμφιβολίες για την πληρότητα της συνέντευξης του προσφεύγοντος που πραγματοποιήθηκε πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης ή ο προσφεύγων υπέβαλε σοβαρά νέα στοιχεία ή η υπόθεση είναι ιδιαίτερα περίπλοκη.

³⁶ ΔΕΕ, απόφ. 28.7.2011, C-69/10, Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, σκ. 58-61, 68.

³⁷ “before a court or tribunal”, κατά το αγγλικό κείμενο “devant une juridiction” κατά το αγγλικό κείμενο της Οδηγίας.

Η ανωτέρω νομοθετική επιλογή δεν θέτει καταρχήν ζήτημα συμβατότητας προς το δικαίωμα ακρόασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και εξειδικεύεται στο άρθρο 6 του ΚΔΔ/σίας, κατά το πνεύμα που διέπει την Ευρωπαϊκή και την ελληνική νομολογία. Πράγματι, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης σχετίζεται με το κατά πόσον ο αλλοδαπός εκφράζει τις απόψεις του και προσκομίζει τα απαιτούμενα στοιχεία ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής, αποφεύγοντας την υπερβολική εφαρμογή του η οποία θα κατέληγε στο να καταστήσει τη διαδικασία απόφασης χρονοβόρα χωρίς τελικά να προσκομίζεται κάτι νέο ή διαφορετικό από αυτά που ήδη έχει γνωστοποιήσει ο ίδιος ο αλλοδαπός στη διοίκηση.

Συγκεκριμένα, γίνεται παγίως νομολογιακά δεκτό ότι αλλοδαπός, ο οποίος επιθυμεί την υπαγωγή του στο ειδικό προστατευτικό καθεστώς του πρόσφυγος, οφείλει να εκθέσει στη Διοίκηση με στοιχειώδη σαφήνεια τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά που του προκαλούν, κατά τρόπο αντικειμενικώς δικαιολογημένο, φόβο διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων. Στην περίπτωση που δεν έχουν υποβληθεί από τον ενδιαφερόμενο, κατά τη διαδικασία ενώπιον της Διοικήσεως, ουσιώδεις υπό την ανωτέρω έννοια ισχυρισμοί αλλά γενικοί, αόριστοι ή προδήλως αβάσιμοι ισχυρισμοί, ή έχει γίνει μεν επίκληση συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών τα οποία, όμως, δεν στοιχειοθετούν λόγους υπαγωγής στο προστατευτικό καθεστώς της Συμβάσεως της Γενεύης, δεν απαιτείται ειδικότερη αιτιολογία απορρίψεως του αιτήματος παροχής ασύλου³⁸. Έτσι, επί παραδείγματι κρίθηκε ότι δεν παραβιάστηκε το δικαίωμα ακρόασης του αιτούντος υπαγωγή στο προστατευτικό καθεστώς της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες λόγω μη κλήσης αυτού ενώπιον της γνωμοδοτικής Επιτροπής του άρθρου 3 παρ.5 του ΠΔ 61/1999 (προϊσχύον δίκαιο), καθώς ο αιτών ούτε κατά την διοικητική διαδικασία εξετάσεως του αιτήματός του ούτε, άλλωστε, με την υπό κρίση αίτηση προβάλλει ουσιώδεις ισχυρισμούς, οι οποίοι θα έχρηζαν περαιτέρω διερευνήσεως κατά την παράστασή του ενώπιον της ως άνω Γνωμοδοτικής Επιτροπής και ειδικής αντιμετώπισεως με την γνωμοδότηση της εν λόγω Επιτροπής³⁹. Σε κάθε δε περίπτωση, εφ' όσον δε η προσβαλλόμενη (εν. υπουργική απόφαση περί αναγνώρισεως πολιτικού πρόσφυγα) εκδόθηκε επί αιτήσεως του ενδιαφερομένου, δεν επεβάλλετο η τήρηση του, κατά τα άρθρα 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τύπου της προηγούμενης

³⁸ ΣτΕ 1628, 2424/2007, 1093, 1653, 2192, 3533, 4034/2008, 1459/2009, κ.ά.

³⁹ ΣτΕ 45/2011. Αξιοσημείωτη είναι η άποψη της μειοψηφίας κατά την οποία εφ' όσον προβάλλεται ειδικώς λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, λόγω μη κλήσεως του αιτούντος να παραστεί ενώπιον της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου, ο λόγος αυτός πρέπει να γίνει δεκτός. Τούτο διότι, κατά τις εφαρμοστέες, εν προκειμένω, διατάξεις του π.δ. 61/1999, δεν προβλέπεται εξαίρεση από την υποχρέωση κλήσεως του ενδιαφερομένου αλλοδαπού σε συνέντευξη ενώπιον της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου, προ της εκδόσεως αποφάσεως επί προσφυγής κατά της αρχικής απορριπτικής του αιτήματος ασύλου αποφάσεως.

ακροάσεως του αιτούντος⁴⁰. Εξάλλου, όταν βάσει της συγκεκριμένης ειδικής νομοθεσίας που διέπει την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξεως προβλέπονται, πέραν της αρχικής προηγούμενης ακροάσεως, και ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον ανωτέρων οργάνων η μη τήρηση του προβλεπομένου τύπου της προηγούμενης ακροάσεως κατά την διαδικασία εκδόσεως της αρχικής πράξεως καλύπτεται, εφόσον ο ενδιαφερόμενος ασκήσει την ή τις ενδικοφανείς προσφυγές και προβάλλει τους κρίσιμους, κατ' αυτόν, ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της αρχικής πράξεως⁴¹. Στην περίπτωση, μάλιστα αυτή, θα πρέπει να θεωρηθεί ως εκτελεστή διοικητική πράξη η τελικώς εκδιδόμενη, μετά την άσκηση από τον ενδιαφερόμενο της ή των ενδικοφανών προσφυγών, διότι ως οριστική διοικητική πράξη είναι η τελικώς εκδιδόμενη μετά την εξάντληση της ενδικοφανούς διαδικασίας.

Αλλά, και κατά πάγια νομολογία του ίδιου Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα θεμελιώδη δικαιώματα άμυνας, στα οποία ανήκουν το δικαίωμα ακροάσεως και το δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο, και τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξεως της Ένωσης, δεν είναι απόλυτα προνόμια, αλλά μπορούν να περιέχουν περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί πράγματι ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν συνιστούν, με γνώμονα τον επιδιωκόμενο σκοπό, υπέρμετρη και μη ανεκτή επέμβαση που θα έθιγε την ίδια την ουσία των δικαιωμάτων που διασφαλίζονται κατ' αυτόν τον τρόπο⁴². Ειδικά σε ό,τι αφορά στο δικαίωμα ακροάσεως γίνεται δεκτό ότι, κατά το δίκαιο της Ένωσης, προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, και ειδικότερα του δικαιώματος ακροάσεως, συνεπάγεται την ακύρωση της αποφάσεως που εκδόθηκε κατά το πέρας της σχετικής διοικητικής διαδικασίας μόνο στην περίπτωση που, αν δεν υπήρχε η πλημμέλεια αυτή, η εν λόγω διαδικασία θα μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα⁴³.

Συναφές με την προηγούμενη ακρόαση του αλλοδαπού είναι το κρίσιμο ζήτημα της δυνατότητας των Επιτροπών να καλέσουν σε προφορική ακρόαση τον προσφεύγοντα άνευ σχετικής προηγούμενης εισήγησης εκ μέρους του αρμοδίου εισηγητή της Αρχής Προσφυγών.

⁴⁰ ΣτΕ 288/2012. Πρβλ. και ΣτΕ 3869/2010 κ.ά.

⁴¹ ΣτΕ Ολ 4447/2012, ΘΠΔΔ 2012,1142 με παρατ. Θ. Ψυχογιού = ΕφημΔΔ 2013,88 = ΝοΒ 2013,467.

⁴² ΔΕΕ, απόφ. 15.6.2006, C-28/05, Dokter κ.λπ., Συλλογή 2006, σελ. I-5431, σκ. 75.

⁴³ βλ. στο ίδιο πνεύμα, μεταξύ άλλων, ΔΕΕ, απόφ. 14.2.1990, C-301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σελ. I-307, σκ. 31, απόφ. 5.10.2000, C-288/96, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σελ. I-8237, σκ. 101, απόφ. 1.10.2009, C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2009, σελ. I-9147, σκ. 94 και απόφ. 6.9.2012, C-96/11 P, Storck κατά ΓΕΕΑ, σκ. 80.

Σύμφωνα με την προαναφερθείσα γνωμοδότηση 339/2013 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατά την έννοια της διατάξεως του εδ. β' της παρ. 4 του άρθρου 26 του ΠΔ 113/2013, προκειμένου η Επιτροπή να καλέσει τον προσφεύγοντα σε ακρόαση ενώπιον της, τίθεται ως ρητή προϋπόθεση να εισηγηθεί σχετικά με αυτό ο εισηγητής της υποθέσεως ο οποίος οφείλει να το πράξει, εφόσον κατά την εξέταση των στοιχείων της υποθέσεως και τη σύνταξη της εισηγήσεως επ' αυτής, διαπιστώσει ότι στη συγκεκριμένη υπόθεση γεννώνται αμφιβολίες για την πληρότητα της συνεντεύξεως του προσφεύγοντος που πραγματοποιήθηκε πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης αποφάσεως ή ο προσφεύγων υπέβαλε σοβαρά νέα στοιχεία ή η υπόθεση είναι ιδιαίτερα περίπλοκη⁴⁴. Η ρύθμιση αυτή είναι επιτρεπτή, διότι από όλη τη διαδικασία εξέτασεως της προσφυγής που περιγράφεται στις διατάξεις του Ν. 3907/2011 (άρθρα 3 και 5) και του ΠΔ 113/2013 (άρθρα 25, 26), διασφαλίζεται η προσήκουσα κατά νόμο και ουσία εξέτασή της και συνακόλουθα διαφυλάσσεται κατ' αυτόν τον τρόπο ο χαρακτήρας της ως ενδικοφανούς προσφυγής. Περαιτέρω, η ως άνω ειδική ρύθμιση δικαιολογείται ενόψει αφενός μεν των ειδικών προσόντων και επαγγελματικών γνώσεων, των ευρέων αρμοδιοτήτων και του ιδιαίτερα σημαντικού ρόλου, που επιφυλάσσουν οι ως άνω διατάξεις στον εμπειρογνώμονα - εισηγητή, αφετέρου δε της κατ' άρθρο 26 (παρ. 2 εδ. β') υποχρεώσεώς του να υποβάλει επί της υποθέσεως πλήρη «γενική» εισήγηση. Τέλος στην περίπτωση που ήθελε θεωρηθεί ότι μπορεί η Επιτροπή να καλέσει τον προσφεύγοντα σε ακρόαση ενώπιον της χωρίς ο εισηγητής να έχει εισηγηθεί σχετικά, παρά τη σχετική ρητή επιταγή της ως άνω ειδικής διατάξεως τότε η Επιτροπή θα μπορούσε να μετατρέπει κατά το δοκούν την ενώπιον της έγγραφη διαδικασία σε προφορική και κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο στη ratio της ως άνω διατάξεως που θέτει ως κανόνα την έγγραφη και βάσει των συλλεχθέντων στοιχείων και του ήδη σχηματισμένου διοικητικού φακέλου εξέταση της υποθέσεως σε δεύτερο διοικητικό βαθμό και όχι την επανεξέταση της υποθέσεως δια της επαναλήψεως της πρωτοβάθμιας διαδικασίας, πράγμα που θα ήταν αντίθετο και στην ρητή επιταγή που ο κοινοτικός νομοθέτης θέτει στο άρθρο 23 της Οδηγίας, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη πρέπει, πέραν της ενδεδειγμένης εξέτασεως των αιτήσεων ασύλου, να εξασφαλίζουν και την ταχύτερη δυνατή ολοκλήρωση της διαδικασίας.

Κατά την άποψη του γράφοντος η ως άνω θέση δεν είναι ορθή νομικά για τους εξής λόγους. Όπως εξηγείται αναλυτικά παραπάνω, οι Επιτροπές Προσφυγών αποτελούν μέρος της ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας

⁴⁴ Σύμφωνα με την ίδια τη γνωμοδότηση, για να είναι δε πλήρης η επί της υποθέσεως εισήγηση του εμπειρογνώμονα - εισηγητή, πρέπει, αφενός μεν να μην έχει κενά ή ασάφειες, αφετέρου δε να περιλαμβάνει ρητή και αιτιολογημένη αναφορά περί της συνδρομής ή όχι μίας ή περισσότερων εκ των τριών περιπτώσεων, κατά τις οποίες η Επιτροπή δύναται να καλέσει τον προσφεύγοντα ενώπιον της, κατ' άρθρο 26 παρ. 4 εδ. β' ΠΔ 113/2013, και, σε καταφατική περίπτωση, να περιέχει την ειδικότερη εισήγηση, που προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη, ήτοι να κληθεί ο προσφεύγων ενώπιον της Επιτροπής.

2008/85/EK και συγκεκριμένα του άρθρου 39 αυτής το οποίο καλεί τα κράτη να παράσχουν αποτελεσματικά ένδικα μέσα στους αιτούντες άσυλο. Η ίδια Οδηγία προβλέπει ότι η ουσιαστική επανόρθωση των σφαλμάτων μιας απόφασης που απορρίπτει το αίτημα ασύλου (effective remedy), πρέπει να γίνεται από δικαστικά ή άλλα ανεξάρτητα δικαιοδοτικά όργανα που απολαμβάνουν εχέγγυα ανεξαρτησίας. Η ανεξαρτησία του αποφασίζοντος οργάνου, εν προκειμένω της Επιτροπής Προσφυγών, αφορά στο σύνολο της διαδικασίας διαμόρφωσης εν ευρεία εννοία δικανικής πεποίθησης, τα πορίσματα της οποίας οδηγούν στην έκδοση απόφασης. Συνεπάγεται κατ' απόλυτη νομική και λογική αναγκαιότητα ότι οι Επιτροπές πρέπει να απολαμβάνουν πλήρους ανεξαρτησίας όχι μόνο όσον αφορά στην απόφαση αναγνώρισης ή μη καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αλλά και όσον αφορά στην αποδεικτική διαδικασία διά της οποίας λαμβάνουν την συγκεκριμένη απόφαση, η οποία είναι λογικά και νομικά προωθέστερη και κατά τούτο αναγκαία προϋπόθεση της αμερόληπτης και ανεξάρτητης λειτουργίας τους⁴⁵. Συνεπώς, τα μέλη των Επιτροπών δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται προς τις υποδείξεις της Διοίκησης επί ζητημάτων που αφορούν στην ουσία της υπόθεσης την οποία καλούνται να κρίνουν, ιδίως όταν περιορίζεται η δυνατότητά τους να σχηματίσουν πλήρη και σαφή εικόνα των ισχυρισμών του προσφεύγοντα.

Ενόψει αυτών, τυχόν δέσμευση των Επιτροπών ως προς το αν θα κλητεύσει τον προσφεύγοντα σε ακρόαση ενώπιον της γιατί αδυνατεί να σχηματίσει εικόνα επί της υποθέσεως, από προηγούμενη εισήγηση ενός τρίτου οργάνου, το οποίο δεν απολαμβάνει προσωπικής ανεξαρτησίας (εμπειρογνώμονας-εισηγητής, που είναι μόνιμος δημόσιος υπάλληλος υποκείμενος ιεραρχικά στο Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών και κατ' επέκταση στον Υπουργό Δημοσίας Τάξης)⁴⁶ θίγει τον πυρήνα

⁴⁵ Πρβλ. μειοψ. (Κ. Καλλίρης) στο από 10.1.2014 πρακτικό επί της υποθέσεως 95/000186183 της 14^{ης} Επιτροπής Προσφυγών του άρθρου 3 Ν. 3907/2011.

⁴⁶ Να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 7 του Κανονισμού Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών (ΦΕΚ Β' 63/16.1.2014), που εξεδόθη κατόπιν σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησεως του άρθρου 5 παρ. 4 του ν. 3907/2011, η διαδικασία μελέτης του φακέλου από τον εμπειρογνώμονα-εισηγητή ολοκληρώνεται με τη σύνταξη και υποβολή της ως άνω εισήγησης ενώπιον της αρμόδιας Επιτροπής Προσφυγών, η οποία αναλαμβάνει να εξετάσει την υπόθεση χωρίς τη δυνατότητα αναπομπής της. Ωστόσο, η σχετική διάταξη της εν λόγω κανονιστικής πράξης δεν μπορεί να κατισχύσει των γενικών αρχών του δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες, το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα (εν προκειμένω η Επιτροπή Προσφυγών) έχει την ευχέρεια, πριν από την τελείωση της διοικητικής διαδικασίας, να αναπέμψει την υπόθεση στο γνωμοδοτικό όργανο για νέα έρευνα (ΣτΕ 975/1966, 3004/1971, 2379/1976). Ειδικότερα, όπως γίνεται παγίως δεκτό, σε περίπτωση απλής γνωμοδότησης το αποφασίζον όργανο μπορεί να αναπέμψει την υπόθεση στον γνωμοδοτικό όργανο για νέα έρευνα (ΣτΕ 975/1966) με αιτιολογημένη πράξη του που αναφέρει είτε τις πλημμέλειες που παρατηρήθηκαν στη γνωμοδότηση είτε την εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών (ΣτΕ 1140/1965, Ε. Σπηλιωτόπουλος: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. 1ος, 2011, σελ. 146). Σε κάθε περίπτωση, το γνωμοδοτικό όργανο δύναται να γνωμοδοτήσει εκ νέου διαφορετικά επί ζητήματος για το οποίο έχει αποφανθεί επί απλής μεν γνώμης οποτεδήποτε, αυτεπάγγελτα ή κατόπιν αιτιολογημένης αναπομπής (ΣτΕ 736/1997 ΔΔικ 1997,668). Εξάλλου, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και ισχύουν όταν δεν υπάρχει σχετικός κανόνας, ο οποίος

ανεξαρτησίας των Επιτροπών και την αποτελεσματικότητα του ενδίκου βοηθήματος της ενδικοφανούς προσφυγής στη διαδικασία ασύλου και καθιστά τελικώς αυτήν ως μη αποτελεσματική σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου⁴⁷. Εξάλλου, η «ανεξαρτησία» του αποφασίζοντος οργάνου ως στοιχείο της αποτελεσματικότητας του ενδίκου βοηθήματος κατά την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διασφαλίζεται έστω δια της δυνατότητας ασκήσεως εν συνεχεία αιτήσεως ακυρώσεως και αναστολής ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου. Τούτο, καθώς ο οικείος δικαστικός έλεγχος είναι εξ ορισμού περιορισμένος, ακυρωτικός (έλεγχος νομιμότητας) και δεν επεκτείνεται επί των ουσιαστικών ζητημάτων, σε αντίθεση με την ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών προσφυγή η οποία συνέγεται την εξαρχής εξέταση της υπόθεσης, τόσο ως προς το πραγματικό όσο και στο νομικό της μέρος. Άλλωστε, το ίδιο το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του ΕΔΔΑ, έχει κρίνει ότι, η άσκηση των ως άνω ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων στις υποθέσεις ασύλου (α) δεν είναι ευχερής στην πράξη για τον ενδιαφερόμενο, (β) δεν έχει ως άμεση συνέπεια την αναστολή εκτέλεσης του υπό λήψη μέτρου, ενώ, (γ) η σχετική διαδικασία είναι εξαιρετικά μακρόχρονη και επομένως, δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 13 της Σύμβασης.

Σε κάθε δε περίπτωση, ο νόμος μιλά για εισήγηση επί της υποθέσεως που υποβάλλεται ενώπιον του αποφασίζοντος οργάνου, εν προκειμένω των Επιτροπών Προσφυγών. Η εισήγηση αυτή, τόσο επί της ουσίας όσο και επί της διαδικασίας, αποτελεί απλή γνώμη, η οποία δεν δεσμεύει το διοικητικό όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, το οποίο μπορεί να αποφασίσει διαφορετικά κατόπιν,

να έχει θεσπιστεί με πράξη νομοθετικού οργάνου (ΣτΕ 2786/1989, 17/1997) ή κανόνας ανώτερης τυπικής ισχύος από τέτοιον κανόνα. Συνεπώς, οι γενικές αρχές υπερισχύουν από τους κανόνες που θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις, που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, εκτός αν υπάρχει αντίθετη ειδική διάταξη στον εξουσιοδοτικό νόμο (ΣτΕ 1596/1987), κάτι που δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση. Ως εκ τούτου, η οικεία ρύθμιση του Κανονισμού Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών δεν κατισχύει των γενικών αρχών του δικαίου, και επομένως, η Επιτροπή Προσφυγών δύναται καταρχήν να αναπέμψει την υπόθεση στον αρμόδιο εισηγητή προς διόρθωση της πλημμελούς εισηγήσεώς του.

⁴⁷ Βλ. σχετικά και την κοινή έκθεση της International Commission of Jurists (ICJ) και του European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (<http://www.icj.org/icj-and-ecre-third-submission-on-the-implementation-of-m-s-s-judgment/>), που υπεβλήθη ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πλαίσιο εποπτείας συμμόρφωσης της Ελλάδας προς την απόφαση MSS και στην οποία έκθεση τονίζεται η έλλειψη ανεξαρτησίας των νέων Επιτροπών Προσφυγών του ασύλου, ακριβώς λόγω της προαναφερθείσας γνωμοδότησης 339/2013 του ΝΣΚ, οι δυσκολίες στην πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, η ανεπαρκής παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας στους αιτούντες άσυλο, και το μη ανασταλτικό αποτέλεσμα εκ του νόμου της άσκησης ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων. Ας σημειωθεί ότι με την από 5.6.2014 απόφασή της, η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, εξέφρασε αμφιβολίες περί συμβατότητας του νέου ελληνικού συστήματος ασύλου προς την ΕΣΔΑ και αποφάσισε τη συνέχιση της εποπτείας συμμόρφωσης της Ελλάδας προς την απόφαση MSS.

όμως, ειδικής αιτιολογίας⁴⁸. Η ως άνω άποψη επιβεβαιώνεται και από το σχετικό πρακτικό επεξεργασίας του εν λόγω προεδρικού διατάγματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο επισήμανε στη Διοίκηση ότι ο όρος «πρόταση» εν αναφορά προς τις αρμοδιότητες χειριστών ή εισηγητών υποθέσεων σε διάφορα στάδια της διαδικασίας, που περιλαμβάνονταν στο αρχικό σχέδιο του ΠΔ/τος που είχε αποσταλεί στο ΣτΕ, έπρεπε να επανεξαστεί και να αντικατασταθεί από τον όρο «εισήγηση» (όπερ και εγένετο τελικώς εν προκειμένω) δεδομένου ότι το αποφασίζον όργανο δεν μπορεί, καταρχήν, να διαφοροποιηθεί από το περιεχόμενο της «πρότασης» ενώ αντίθετα η χρήση του όρου «εισήγηση» επιτρέπει στο αποφασίζον όργανο (δηλαδή στις Επιτροπές) να διαφοροποιηθεί από το περιεχόμενο της εισήγησης⁴⁹. Άλλωστε, η όλη φιλοσοφία του σχετικού νομικού πλαισίου είναι η τελική κρίση σε 2ο βαθμό να διεξάγεται από πρόσωπα που απολαμβάνουν προσωπικής ανεξαρτησίας και δεν είναι υποχρεωμένα να ακολουθούν υποδείξεις ως προς την ουσία της εκάστοτε υπόθεσης. Και στις περιπτώσεις που αποφασίζεται η διεξαγωγή προφορικής διαδικασίας, η ακρόαση του προσφεύγοντος κρίνεται επιβεβλημένη ακριβώς για λόγους ουσίας της υπόθεσης, δηλαδή προκειμένου η Επιτροπή να σχηματίσει πληρέστερη κρίση περί της ουσίας της υπόθεσης.

7. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Οι Επιτροπές Προσφυγών του Ν. 3907/2011 αποτελούν έναν νεοπαγή θεσμό μικτού χαρακτήρα, με διοικητική καταρχήν ταυτότητα, αλλά με έντονα δικαιοδοτική λειτουργία, που εισήχθη στο ελληνικό δίκαιο στο πλαίσιο ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ και συγκεκριμένα του άρθρου 39 αυτής το οποίο καλεί τα κράτη να παράσχουν αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα στους αιτούντες άσυλο. Τα στοιχεία από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας των Επιτροπών δείχνουν ότι το σχετικό μοντέλο μπορεί να χαρακτηριστεί μάλλον πετυχημένο. Ο χρόνος εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας και των συναφών προσφυγών μειώθηκε σε μόλις λίγους μήνες αντί των δύο, τριών ή και περισσότερων ετών που απαιτούνταν κατά το παρελθόν για την ολοκλήρωση της

⁴⁸ Η «γνωμοδότηση» ή «γνώμη» κάθε συλλογικού ή και μονοπρόσωπου γνωμοδοτικού οργάνου είναι απλή, όταν το διοικητικό όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν δεσμεύεται από αυτή αλλά μπορεί να αποφασίσει διαφορετικά κατόπιν, όμως, ειδικής αιτιολογίας. Βλ. ΣτΕ 2498/80 και Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, δωδέκατη έκδοση σελ. 154. Αντιθέτως, Η «γνωμοδότηση» ή «γνώμη» είναι σύμφωνη, όταν το αποφασίζον διοικητικό όργανο δεσμεύεται από αυτή, με την έννοια ότι το όργανο τούτο μπορεί είτε να εκδώσει τη σχετική διοικητική πράξη, σύμφωνα με την προηγηθείσα γνωμοδότηση, είτε, αν δεν την αποδέχεται, να μη εκδώσει πράξη, υπό την απαραίτητη, όμως, στη δεύτερη περίπτωση, προϋπόθεση ότι ενεργεί στη συγκεκριμένη υπόθεση στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας, η οποία επιτρέπει κάτι τέτοιο, διότι διαφορετικά η μη εμπρόθεσμη έκδοση διοικητικής πράξης συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, δεκτική δικαστικής προσβολής. Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σελ. 119, 120. Σε κάθε περίπτωση, όταν στις σχετικές διατάξεις η γνωμοδότηση ή γνώμη δεν χαρακτηρίζεται ως σύμφωνη, νοείται ως απλή.

⁴⁹ Βλ. σχετικώς παρατήρηση 25 στο υπ' αριθμ 152/2013 πρακτικό επεξεργασίας του Έ.τμ. του Συμβουλίου της Επικρατείας.

εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε πρώτο και δεύτερο βαθμό. Από τα στατιστικά στοιχεία που πρόσφατα δημοσιεύτηκαν από το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης προκύπτει ότι ένα σημαντικό ποσοστό των προσφυγών που ασκήθησαν έγιναν τελικώς δεκτές και χορηγήθηκε διεθνής προστασία στους ενδιαφερομένους⁵⁰. Επομένως, το συγκεκριμένο πρότυπο μπορεί πράγματι να αποτελέσει κατάλληλο φίλτρο αποσυμφόρησης των διοικητικών δικαστηρίων και σε άλλες κατηγορίες διοικητικών διαφορών. Υπό ορισμένες, όμως, κρίσιμες προϋποθέσεις: ότι ο ίδιος ο νομοθέτης θα δείξει πρώτος εμπιστοσύνη στους νέους αυτούς θεσμούς, διασφαλίζοντας αλλά και διευρύντας, τόσο την προσωπική όσο και την λειτουργική ανεξαρτησία των συναφών Επιτροπών, καθώς και ότι νέοι θεσμοί, όπως ο συγκεκριμένος, θα αποτελέσουν μέσο για την διεύρυνση της παροχής έννομης προστασίας προς τους πολίτες και όχι εν τέλει μέσο άμεσου ή έμμεσου περιορισμού του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως π.χ. με την παράλληλη κατάργηση ενός βαθμού δικαιοδοσίας ή την «δικαστικοποίηση» των ενδικοφανών προσφυγών μέσω θέσπισης αυστηρών προϋποθέσεων που καθιστούν δυσχερή την έννομη προστασία και ακρόαση των ενδιαφερομένων.

⁵⁰ Ειδικότερα από 1.1.2014 έως 30.6.2014 ασκήθηκαν 2.097 προσφυγές από τις οποίες 310 (ήτοι ποσοστό περίπου 18%) έγιναν δεκτές από τις Επιτροπές Προσφυγών και χορηγήθηκε τελικώς διεθνής προστασία στους ενδιαφερομένους. Βλ. Στατιστικά στοιχεία από τη λειτουργία της νέας Υπηρεσίας Ασύλου για το 2014, που παρατίθενται στην ιστοσελίδα της νέας Υπηρεσίας Ασύλου.

Ανάρτηση νομοθετικών και διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο.

Διαφάνεια κρατικής δράσης και ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων

**Ανθίπη Ρίκου, Δικηγόρος, Νομικής Υπηρεσίας Περιφέρειας Αττικής, Π.Μ.Σ
«Κράτος και Δημόσια Πολιτική»**

1. Υποχρέωση ηλεκτρονικής δημοσιότητας πράξεων

Τα τελευταία έτη στη χώρα μας γίνεται νομοθετική προσπάθεια να τηρηθεί η αρχή της διαφάνειας της δημόσιας δράσης με την ανάρτηση νομοθετικών και διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο. Η νομοθετική θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής δημοσιότητας διοικητικών πράξεων της διοικήσεως φαίνεται να ανταποκρίνεται στο επιτακτικό αίτημα της εποχής για διαφάνεια της κρατικής δράσης και κατά επέκταση για ευθύνη και λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Όσο αποκαλύπτονται περιστατικά διαφθοράς και κακοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση που πλήττει την πατρίδα μας, τόσο εμφανίζεται επιτακτικό το αίτημα για διαφάνεια και φανερή δράση της διοίκησης. Περιεχόμενο της εν λόγω αρχής είναι αφενός η υποχρέωση του κράτους να εξασφαλίζει τη δημοσιότητα των αποφάσεων του και των ενεργειών του και αφετέρου όλων των στοιχείων και των πράξεων που στηρίχτηκε η κρατική δράση.¹ Προς τον στόχο αυτό έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια νομοθετικές προσπάθειες για τη θεσμοθέτηση της υποχρέωσης της ανάρτησης στο διαδίκτυο νομοθετικών και διοικητικών πράξεων.

2. Αναρτητέες πράξεις

2.1 Ν 3861/2010 Πρόγραμμα Διαύγεια

¹ Βλ Σωτηροπούλου Ε « Η αρχή της Διαφάνειας –Πρόγραμμα Διαύγεια» ΝοΒ 2013 σελ 1701 επ

Ο ν.3861/2010, πρόγραμμα δι@υγεια είναι η πιο γνωστή πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία που στοχεύει στην ενίσχυση της διαφάνειας, καθώς θεσπίζει την υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο νόμων και πράξεων των κυβερνητικών διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων. Σκοπός του ν.3861/2010 είναι ,σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, η επίτευξη της μέγιστης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Με την ευρεία δημοσιότητα και την εύκολη πρόσβαση στην πληροφορία μέσω των νέων τεχνολογιών (Διαδίκτυο) ενισχύεται η διαφάνεια της κρατικής δράσης και κατά επέκταση διευκολύνεται ο έλεγχος των πράξεων των φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας. Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης της κάθε πράξη αποκτά έναν μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ), ο οποίος αναγράφεται αυτόματα σε όλες τις σελίδες του ψηφιακού εγγράφου και αποδεικνύει ότι το έγγραφο είναι αναρτημένο στο διαδίκτυο.

Ο ν.3861/2010 (ΦΕΚ Α΄ 112/13.07.2010) Πρόγραμμα Διαύγεια, στοχεύει στην αποφυγή φαινομένων κακοδιαχείρισης του δημόσιου πλούτου και στην ενίσχυση συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων όπως της αρχής της διαφάνειας (με τις ειδικότερες εκφάνσεις του δικαιώματος στην πληροφόρηση, άρθρο 5^Α Συντ και του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, άρθρο 10 παρ3 Συντ) και της φανεράς δράσεως της διοίκησης. Οι αναρτητέες πράξεις σύμφωνα με το ν .3861/2010 προβλέπονται στις 22 περιπτώσεις της παρ 4 του άρθρου 2. Ιδιαίτερης επισήμανσης χρήζουν οι πράξεις που δεν υφίσταται υποχρέωση δημοσίευσης στην ΕτΚ, αλλά δημοσιεύονται πλέον στο διαύγεια (όπως αμειβόμενες επιτροπές, κατακύρωση δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών πράξης αποδοχής δωρεών κα) σε σχέση με την ενίσχυση της διαφάνειας και τον έλεγχο της διοικήσεως.

Στις αναρτητέες πράξεις περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων νόμοι, πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, προεδρικά διατάγματα κανονιστικού χαρακτήρα, ερμηνευτικές εγκύκλιοι και εγκύκλιοι για την εφαρμογή της νομοθεσίας, αλλά και πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα με εξαίρεση τις κανονιστικές πράξεις που αφορούν την οργάνωση, διάρθρωση, σύνθεση, διάταξη, εφοδιασμό και εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, καθώς και κάθε άλλη πράξη, η δημοσιοποίηση της οποίας προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα και ασφάλεια της χώρας.

Σε εναρμόνιση με το αίτημα της εποχής της κρίσης που διανύουμε για ευθύνη και λογοδοσία των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας τροποποιήθηκαν

(περιπτ 6) προστέθηκαν (περιπτ 6^α) διατάξεις με το ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α 254 21.11.2013) σύμφωνα με τις οποίες αναρτώνται στο διαδίκτυο οι προϋπολογισμοί, απολογισμοί, ισολογισμοί των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου, καθώς επίσης οι πράξεις της ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης και της οριστικοποίησης της πληρωμής που περιέχει το ακριβές ποσό που θα πληρωθεί για κάθε επιμέρους δαπάνη των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου.

Παράλληλα, προβλέπεται η ανάρτηση πράξεων συγκρότησης αμειβόμενων ή μη επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας, ανεξαρτήτως αν τα μέλη τους αμείβονται ή όχι, καθώς και πράξεις καθορισμού των αμοιβών και αποζημιώσεων των μελών μονομελών και συλλογικών οργάνων διοίκησης, μελών επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας.

Μεταξύ άλλων προβλέπεται η ανάρτηση πράξεων προκήρυξης πλήρωσης θέσεων διδακτικού ερευνητικού προσωπικού (ΔΕΠ) του πανεπιστημιακού τομέα και του εκπαιδευτικού προσωπικού (ΕΠ) του τεχνολογικού τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης, καθώς και πίνακες επιτυχόντων διοριστέων και επιλαχόντων των προκηρύξεων επιλογής στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η δημοσίευση τους προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.

Επίσης, αναρτάται το σύνολο των συμβάσεων και των πράξεων που αναφέρονται σε αναπτυξιακούς νόμους, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι πράξεις υπαγωγής επενδύσεων σε διατάξεις αναπτυξιακών νόμων και οι αποφάσεις έναρξης παραγωγικής λειτουργίας επενδύσεων, καθώς περιλήψεις διακηρύξεων, αποφάσεις και πράξεις κατακύρωσης και ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων έργων προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ, φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και φορέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, αλλά και ατομικές διοικητικές πράξεις, η δημοσίευση των οποίων προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.

2.2 Άλλες πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την ηλεκτρονική ανάρτηση πράξεων στο διαδίκτυο

Για την ενίσχυση της διαφάνειας θεσπίστηκε και ο ν.4013/2011² που στο άρθρο 11 παράγραφος 2 περ β προβλέπει μητρώο ηλεκτρονικής καταχώρησης Δημοσίων Συμβάσεων στο οποίο καταχωρίζονται υποχρεωτικά όλες οι δημόσιες συμβάσεις, με ευθύνη του κατά περίπτωση αρμόδιου οργάνου, μετά την υπογραφή τους και πάντως πριν την εκτέλεση οποιασδήποτε δαπάνης. Το εν λόγω αρχείο διασυνδέεται με το πρόγραμμα διαύγεια και η καταχώρηση περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία: 1) τα ονόματα των συμβαλλομένων μερών, 2) τον ΑΦΜ τους, 3) το είδος της σύμβασης 4) το αντικείμενό της, με αναφορά της ποσότητας και του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (Common Procurement Vocabulary –CPV) ανά είδος, 5) τον προϋπολογισμό της, 6) τα στοιχεία της παραγράφου 3 του άρθρου 4 του π.δ 113/2010, 7) τον τρόπο εκτέλεσης δαπανών και το ύψος της κάθε καταβολής.

Παράλληλα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι εκτός από το Πρόγραμμα Διαύγεια και ο νόμος 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) εισάγει προβλέψεις για υποχρεωτική ανάρτηση πράξεων στο διαδίκτυο. Ενδεικτικά, αξίζει αναφοράς το άρθρο 71 που προβλέπει υποχρέωση του δήμου να διαθέτει ιστοσελίδα και να αναρτώνται εκεί όλες οι αποφάσεις των οργάνων του σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στην ισχύουσα νομοθεσία, ετήσια δήλωση περιουσιακής κατάστασης δημάρχου, αντιδημάρχου και μελών της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής (άρθρο 61 παρ 4,) η ανάρτηση των αποφάσεων της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής (άρθρο 75 παρ 10), όπως επίσης η απόφαση ορισμού αντιδημάρχων και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (άρθρο 59 παρ 6) κ.α

² Βλ σχετικά την αιτιολογική έκθεση του νόμου που μεταξύ άλλων αναφέρει: « Με το εν λόγω προτεινόμενο σχέδιο περί σύστασης κεντρικού ηλεκτρονικού μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, η Ελλάδα καινοτομεί σε ένα τομέα κρίσιμο για την εθνική οικονομία, διασφαλίζοντας τη χρηστή διοίκηση και ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά κυρίως τη δημιουργία μιας εσωτερικής «πραγματικής αγοράς», σε εθνικό επίπεδο που προάγει τη διαφάνεια, τον υγιή ανταγωνισμό και προωθεί τη χρήση νέων τεχνολογιών, καθιστώντας τη χώρα πρωτοπόρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο »

Αντίστοιχα και για τις Περιφέρειες υπάρχουν ανάλογες προβλέψεις : όπως το άρθρο 170του ν 3852/2010 που ορίζει την ανάρτηση αποφάσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας με ποινή ακυρότητας, τη συνοπτική οικονομική κατάσταση όπως ψηφίσθηκε από το Περιφερειακό Συμβούλιο (268 παρ 7), την τριμηνιαία έκθεσης της Οικονομικής Επιτροπής προς το Περιφερειακό Συμβούλιο ως προς τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, (268 παρ 10), τις προσκλήσεις για τη σύγκληση Περιφερειακού Συμβουλίου (άρθρο 167 παρ2.)

3.Ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων

3.1Έννοια προστασίας προσωπικών δεδομένων και περιορισμοί στην ανάρτηση των πράξεων στο διαδίκτυο

Στον αντίποδα της διαφάνειας της κρατικής δράσης και της ελεύθερης πρόσβασης στην πληροφορία είναι η προστασία των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής. Ήτοι το ατομικό δικαίωμα προστασίας απέναντι στη συλλογή, αποθήκευση και επεξεργασία με συμβατικό ή ηλεκτρονικό τρόπο των προσωπικών πληροφοριών και δεδομένων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 9^A του Σ εξειδικεύεται στις διατάξεις του ν.2472/97³. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων εντάσσεται εξάλλου στο πλαίσιο της κατοχύρωσης της ιδιωτικής ζωής, που καθιερώνεται με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ. Μια επέμβαση στην ιδιωτική ζωή, όπως είναι η δημοσίευση προσωπικών δεδομένων, δικαιολογείται κατά το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, αν προβλέπεται από τον νόμο επιδιώκει έναν ή περισσότερους από τους θεμιτούς σκοπούς που

³ Ο ν 2472/1997 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24^{ης} Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

απαριθμεί η παράγραφος 2 της διατάξεως αυτής και είναι αναγκαία σε μία δημοκρατική κοινωνία για την επίτευξη των σκοπών αυτών.⁴

Ειδικότερα, ο συγκερασμός των συγκρουόμενων αγαθών και αντιτιθέμενων συμφερόντων μεταξύ αφενός της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών Δεδομένων του ατόμου και αφετέρου της διαφάνειας στη δράση της διοίκησης και του δικαιώματος στην πληροφόρηση επιτυγχάνεται, με την πρακτική εναρμόνιση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Κάθε περιορισμός του δικαιώματος στην προστασία προσωπικών δεδομένων θα πρέπει να είναι αναγκαίος για την ικανοποίηση άλλου δικαιώματος ή δημοσίου συμφέροντος και να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ 1 του Συντ.

Ο νομοθέτης λαμβάνει υπόψη του στο ν 3861/2010, στο άρθρο 5, την προστασία προσωπικών δεδομένων και το απόρρητο. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι η ανάρτηση των πράξεων και η αναζήτηση πληροφοριών πραγματοποιείται με την επιφύλαξη των κανόνων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Και εν συνεχεία προσθέτει ότι δεν αναρτώνται πράξεις στις οποίες περιλαμβάνονται ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα⁵. Άλλωστε αξίζει επισήμανσης ότι σε σχετική εγκύκλιο του (αριθμ πρωτ 20868/2010) το Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ρητά αναφέρει: «Ιδιαίτερος τονίζεται ότι απαγορεύεται η ανάρτηση πράξεων στις οποίες περιλαμβάνονται ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όπως αυτά ορίζονται στην κείμενη νομοθεσία, ακόμη και εάν το είδος της συγκεκριμένης πράξης προβλέπεται από την παράγραφο 4 του άρθρου 2 ν 3861/2010». Όμως και πάλι δεν τίθενται συγκεκριμένα παραδείγματα, προκειμένου

⁴ Βλ ΔΕΚ απόφαση της 20^{ης} Μαΐου 2003 Rechnungshof κατά Oesterreichischer Rundfunk συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-465/00,C-138/01,C-139/01,δηλ ο περιορισμός του δικαιώματος του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ δικαιολογείται για την ικανοποίηση επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης εφόσον το λαμβανόμενο μέτρο είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

⁵ Σύμφωνα δε με το ισχύον άρθρο 2β του ν 2472/1997 ευαίσθητα δεδομένα είναι «τα δεδομένα που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων»

να διευκολύνουν τον υπάλληλο που έχει επιφορτιστεί με την ανάρτηση των πράξεων στο διαδίκτυο.

Περαιτέρω, ο νομοθέτης θέτει και την επιφύλαξη των κρατικών απορρήτων, άρθρο 5 εδάφιο β, όπως προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, των κανόνων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, καθώς και εταιρικού ή άλλου απορρήτου. Εδώ ως σημειωθεί ως αναφέρεται ανωτέρω, απόρρητο συνιστά ό,τι προβλέπεται ρητά από την κείμενη νομοθεσία (ήτοι η έννοια του «απορρήτου» για τη εφαρμογή της διάταξης αυτής δεν ερμηνεύεται από τον εκδότη κάθε πράξης, αλλά απόρρητο συνιστά το προβλεπόμενο ρητά από την κείμενη νομοθεσία.). Διαφορετική είναι η προσέγγιση του άρθρου 2 παρ 4 περ 4 του ίδιου νόμου που αφορά την ανάρτηση κανονιστικών πράξεων, σύμφωνα με την οποία εξαιρούνται από την ανάρτηση οι πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα που αφορούν την οργάνωση, διάρθρωση, σύνθεση, διάταξη, εφοδιασμό και εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, καθώς και κάθε άλλη πράξη, η δημοσιοποίηση της οποίας προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα και ασφάλεια της χώρας. Ανάλογη ρύθμιση⁶ υπάρχει και στο ν 4013/11.

Η ρύθμιση αυτή παραπέμπει σε ανάλογες δικλείδες προστασίας που έχουν θεσπισθεί στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας⁷. Η ανάρτηση πληροφοριών μέσω διαδικτύου προφανώς διευκολύνει κατά πολύ την πρόσβαση στην δημόσια πληροφορία όμως ελλοχεύει σοβαρούς κινδύνους από τυχόν δημοσίευση πράξης που αντιβαίνει τους ως άνω περιορισμούς λόγω της φύσεως του διαδικτύου.

⁶ Στο άρθρο 11 περ7 ρητά προβλέπεται: «*Η πρόσβαση στα στοιχεία του Μητρώου πραγματοποιείται*

Με την επιφύλαξη των διατάξεων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και τυχόν κρατικών απορρήτων που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία, των κανόνων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, καθώς και εταιρικού ή άλλου απορρήτου που προβλέπεται σε ειδικότερες διατάξεις»

⁷ Στην παρ 3 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αναφέρεται «*Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβλάπτεται απόρρητο, το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις...και εν συνεχεία στην παρ 5 αναφέρει Η άσκηση του κατά τις παρ 1,2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.»*

3.2 Το Διαδίκτυο ως χώρος διακινδύνευσης των προσωπικών δεδομένων

Από τη δημοσίευση κυρίως ατομικών πράξεων μπορούν να ανακύψουν ιδιαίτερα ζητήματα σε συσχετισμό με θέματα που συνδέονται με τη φύση του διαδικτύου λόγω της ελεύθερης, μη ελεγχόμενης πρόσβασης στην πληροφορία παντός ενδιαφερόμενου και μάλιστα παγκοσμίως. Η ψηφιοποίηση δηλαδή των πληροφοριών και των δυνατοτήτων αναζήτησης πλήρους κειμένου μπορούν να πολλαπλασιάσουν επ'άπειρο τις δυνατότητες ανάκλησης στοιχείων και διαλογής, ενώ η διάδοση μέσω διαδικτύου αυξάνει τους κινδύνους ανεξέλεγκτης πρόσβασης και χρήσης για άλλους σκοπούς.

Συνεπώς, η δημοσίευση πράξεων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα στο διαδίκτυο ενέχει ιδιαίτερους κινδύνους για την προσωπικότητα του ατόμου που συνδέονται με τη φύση του internet, όπως η ελεύθερη, καθολική και τυχόν μη ελεγχόμενη πρόσβαση στην πληροφορία παντός ενδιαφερομένου, η χρήση μηχανών αναζήτησης πληροφοριών με ολοένα αυξανόμενες δυνατότητες αναζήτησης σε κάθε είδους κείμενα (πχ κείμενα σε μορφότυπο html,pdf), η τυχόν απεριόριστη δυνατότητα συσχετισμού των πληροφοριών με κίνδυνο το άτομο να καθίσταται πληροφοριακό αντικείμενο και η εικόνα του σε πτυχές της ζωής του που άπτονται θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος να είναι απολύτως διαφανής⁸.

3.3 Ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων

⁸ Βλ σχετικά την υπ'αριθμ 1/2010 Γνωμοδότηση της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

Το εύρος των δημοσιευμένων πράξεων που καθημερινά καλείται η διοίκηση να αναρτήσει και ο φόβος πειθαρχικών κυρώσεων που μπορεί να υποβληθούν στο όργανο που την εξέδωσε⁹ ή για τον υπάλληλο που είναι υπεύθυνος για την ανάρτηση από τη μη ανάρτηση ή μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδίκτυο μπορεί να οδηγήσει σε αναρτήσεις διοικητικών πράξεων που ενδεχομένως να θίγουν άλλα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα όπως της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, της ιδιωτικής ζωής κ.α . Δηλαδή, σημείο προβληματισμού εγείρει ότι ο νομοθέτης εναποθέτει στην κρίση έκαστου υπαλλήλου (σε μικρό χρονικό διάστημα) να διακρίνει στις αναρτητέες πράξεις τυχόν ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων και να πράξει σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, ενώ θα μπορούσε ο νομοθέτης να κάνει ειδικότερη απαρίθμηση περιπτώσεων. Αλλά ούτε και το χρονικό διάστημα στο οποίο ο υπάλληλος οφείλει να προβεί στην ανάρτηση των πράξεων στο διαδίκτυο προκύπτει από τη διατύπωση του νόμου, ασφαλώς όμως πρέπει να γίνεται άμεσα η ανάρτηση, προκειμένου να εκπληρωθεί το αίτημα για διαφάνεια και για έγκαιρη πληροφόρηση, αλλά και επειδή σε αρκετές πράξεις η ανάρτηση συνιστά προϋπόθεση για την εκτέλεσή τους. Έτσι υφίσταται ο κίνδυνος υπό την πίεση του χρόνου, τον όγκο των αναρτητέων πράξεων και της μη ειδικότερης γνώσης του υπαλλήλου σχετικά με ζητήματα προστασίας προσωπικών ζητημάτων να οδηγήσουν σε ανάρτηση πράξεων που θίγουν προσωπικά δεδομένα.

Από απόψεως προστασίας προσωπικών δεδομένων ζητήματα εγείρουν οι πράξεις που περιέχουν πληροφορίες για συγκεκριμένο φυσικό πρόσωπο που μπορεί να προσδιοριστεί. Για παράδειγμα σχετικά με τους πίνακες αποτελεσμάτων των προκηρύξεων επιλογής προσωπικού (δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα) η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων έχει κρίνει¹⁰ ότι η ανάρτηση στο διαδίκτυο πρέπει να περιορίζεται στους πίνακες αποτελεσμάτων των επιτυχόντων στον διαγωνισμό, διοριστέων (και επιλαχόντων) και όχι στους πίνακες αποτελεσμάτων των αποτυχόντων, δοθέντος ότι οι τελευταίοι αυτοί θίγονται υπέρμετρα και η διαφάνεια του διαγωνισμού διασφαλίζεται με άλλον τρόπο

⁹ Άρθρο 3 παρ 5 του ν3861/2010 όπως προστέθηκε με την παρ 4 του τρίτου άρθρου του ν. 4057/2012 (ΦΕΚ Α 54 14.3.2012): «Η μη ανάρτηση ή μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδίκτυο των πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 2 του παρόντος συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση»

¹⁰ Βλ σχετικά την με αριθμ 61/2004 απόφαση πρβλ την με αριθμ 15/2005 απόφαση

δημοσιότητας (όπως ανάρτηση σε νομαρχιακά καταστήματα). Περαιτέρω, σχετικά με τις περιλήψεις των πράξεων διορισμού και υπηρεσιακών μεταβολών δημοσίων υπαλλήλων έχει κριθεί¹¹ ότι η περίληψη που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως θα πρέπει να περιέχει τα απολύτως αναγκαία στοιχεία και κατά το δυνατόν όχι τα ευαίσθητα δεδομένα (όπως είδος πάθησης σε περίπτωση απόλυσης λόγω σωματικής ανικανότητας).

Επίσης, έχει απασχολήσει την διοίκηση πώς πρέπει να αναρτώνται στο διαδίκτυο οι αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας περί άσκησης ή μη ενδίκων μέσων, καθώς η αποθήκευση της σχετικής πληροφορίας χωρίς χρονικό περιορισμό δύνανται να οδηγήσει στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων των εμπλεκομένων φυσικών προσώπων για διάφορους σκοπούς που δεν συνάδουν με το πνεύμα των διατάξεων του ν.2472/97, ιδίως για την αποτύπωση των ενδίκων διαφορών των διαδίκων και κατ' επέκταση της προσωπικής, επαγγελματικής, ιδιοκτησιακής κατάστασής τους ή της σύγκρουσης που υφίσταται μεταξύ συγκεκριμένων διαδίκων. Εδώ γεννάται το ζήτημα ποια μορφή θα έχουν αυτές οι αναρτήσεις. Θα μπορούσε να αναρτάται στο διαδίκτυο μόνο η απόφαση περί άσκησης ή μη ενδίκου μέσου χωρίς το πλήρες κείμενο της αιτιολογίας αυτής και κυρίως των σημείων που άπτονται προσωπικών δεδομένων, καθώς επίσης θα μπορούσαν να έχουν ανωνυμοποιηθεί προηγουμένως τα στοιχεία των φυσικών προσώπων.¹²

Περαιτέρω, σύμφωνα με την υπ' αριθμ 198/2011 γνωμοδότηση του ΝΣΚ σχετικά με ερώτημα που τέθηκε εάν είναι αναρτητέα στο διαδίκτυο απόφαση ανάληψης καταβολής της δαπάνης επαναπατρισμού Ελληνίδας υπηκόου λόγω της φύσεως των προσωπικών δεδομένων που εμπεριέχει ο επαναπατρισμός της αποφάνθηκε ότι εναπόκειται στη διοίκηση να σταθμίσει εάν τα απλά δεδομένα που περιέχονται στην πράξη είναι ως εκ της φύσεως τους και του είδους τους, συναφή και πρόσφορα και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού της διαφάνειας

¹¹ Βλ την με αριθμ 54/2003 της Αρχής

¹² Άλλωστε όπως έχει υποστηρίξει η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων στην υπ' αριθμ 2/2006 απόφαση «ο σκοπός της επιστημονικής πληροφόρησης και τεκμηρίωσης της νομολογίας, καθώς και ο δημόσιος χαρακτήρας των δικαστικών αποφάσεων ικανοποιείται πλήρως με την προηγούμενη ανωνυμοποίηση των στοιχείων των φυσικών προσώπων»

της κρατικής δράσης. Εάν η Διοίκηση, κατά τη στάθμιση αυτή, διαπιστώσει την ύπαρξη δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μη συναφών ή απρόσφορων ή μη αναγκαίων για την εξυπηρέτηση του ως άνω σκοπού, οφείλει, κατά την άποψη που επικράτησε στο τμήμα, να τα απαλείψει και να τα εξαιρέσει από την ανάρτηση της πράξης στο διαδίκτυο.

4. Τελικές παρατηρήσεις

Παρατηρείται λοιπόν, ότι σε όλα τα πρόσφατα νομοθετήματα που αφορούν την ανάρτηση διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο ο νομοθέτης έχει εναποθέσει στον εκάστοτε δημόσιο υπάλληλο (σε μικρό χρονικό διάστημα) να σταθμίσει έννομα αγαθά σπουδαίας σημασίας, αφού κάθε τυχόν περιορισμός του δικαιώματος στην προστασία προσωπικών δεδομένων θα πρέπει να είναι αναγκαίος για την ικανοποίηση άλλου δικαιώματος ή δημόσιου συμφέροντος και να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας. Ο νομοθέτης, λοιπόν, για λόγους ασφάλειας δικαίου και για την ενιαία και εύρυθμη εφαρμογή του νόμου από τη Διοίκηση, θα πρέπει πέρα από τη γενική επιφύλαξη, να προβεί και σε ρητή θέσπιση των περιπτώσεων εκείνων που η προστασία του συνταγματικού δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων επιβάλλει τη μη ανάρτηση των προσωπικών δεδομένων .

Περαιτέρω, πεδίο προβληματισμού προκύπτει για τις πράξεις που έχουν μικρό οικονομικό αντικείμενο και δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον από τη σκοπιά του ελέγχου δημόσιων δαπανών, κατά πόσο εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον η ανάρτησή τους πολλώ δε μάλλον όταν περιλαμβάνουν και προσωπικά δεδομένα. Ειδικότερα ερμηνευτικά ζητήματα γεννώνται στις περιπτώσεις που η αμελλητί ανάρτησή τους θέτει σε κίνδυνο την ουσία των διοικητικών διαδικασιών ή αναιρεί τον αιφνιδιαστικό χαρακτήρα τους, όπως για παράδειγμα η συγκρότηση κλιμακίων

ελέγχου και οι δαπάνες για την μετακίνησή τους ή η συγκρότηση επιτροπών διενέργειας εξετάσεων¹³.

Δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι η ανάγκη διαφάνειας των πράξεων της Διοικήσεως συνδέεται με την επικαιρότητα και ως εκ τούτου, δεν δικαιολογείται η χωρίς χρονικό περιορισμό ανάρτηση προσωπικών δεδομένων στο διαδίκτυο. Συνεπώς, ανάλογα με το είδος της αναρτητέας¹⁴ πράξης, συνεκτιμώντας τη φύση και το είδος των προσωπικών δεδομένων, καθώς και τους λόγους που επιβάλλουν τη μείζονα διαφάνεια, θα πρέπει να τίθεται και ο αντίστοιχος χρονικός περιορισμός στους ανάλογους δικτυακούς τόπους. Η παρατήρηση αυτή¹⁵ δεν ισχύει για τις νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις, ακόμα και στην υποθετική περίπτωση που περιέχουν προσωπικά δεδομένα.

Είναι αδιαμφισβήτητο ότι τα πρόσφατα νομοθετήματα που θεσπίζουν την ανάρτηση νομοθετικών και διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο ενισχύουν στην πράξη την αρχή της διαφάνειας και της ανοιχτής διακυβέρνησης και ανταποκρίνονται στο επιτακτικό αίτημα της εποχής για αποτροπή φαινομένων διαφθοράς σε κάθε επίπεδο, όμως παράλληλα πρέπει να υπάρξουν νομοθετικές παρεμβάσεις ώστε να μην «τραυματιστεί» το συνταγματικά κατοχυρωμένο

¹³ Βλ σχετικά Νταλάκου «Το πρόγραμμα Διαύγεια για την ενίσχυση της διαφάνειας με την ανάρτηση νόμων και πράξεων στο Διαδίκτυο μια πρώτη αποτίμηση της έναρξης εφαρμογής του στο σύνολο του δημοσίου τομέα» ΕΔΕ 17/2011 σελ 4 επ

¹⁴ Για παράδειγμα, κατά κύριο λόγο τα δυσμενή στοιχεία που αφορούν υποβιβασμό, διαθεσιμότητα, απόλυση υπαλλήλου κ.α

¹⁵ βλ σχετικά την υπ' αριθμ 1/2010 γνωμοδότηση της ΑΠΔΠΧ

Το δικαίωμα στη βιώσιμη ανάπτυξη

Τασιόπουλος Σταύρος, Δικηγόρος, L.L.M. Δημοσίου Δικαίου & Πολιτικής Επιστήμης

Περιεχόμενα:

- α) Έννοια της Βιώσιμης Ανάπτυξης
- β) Η Βιώσιμη Ανάπτυξη σε διατάξεις Διεθνών Κειμένων
- γ) Βιώσιμη Ανάπτυξη και άρθρο 24 Συντάγματος
- δ) η βιώσιμη ανάπτυξη ως εκπορευόμενο δικαίωμα της αξίας του ανθρώπου
- ε) Βιώσιμη Ανάπτυξη και Συνταγματική Αναθεώρηση

Έννοια της Βιώσιμης Ανάπτυξης

Ως προς τον ορισμό της Βιώσιμης Ανάπτυξης δεν υπάρχει απόλυτη συμφωνία . Ο γνωστότερος ορισμός της ανήκει στην πρώτη πρωθυπουργό της Νορβηγίας Gro Harlem Brundtland. Ως πρόεδρος της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, η κ. Brundtland παρέδωσε στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων

Εθνών το 1987, την αναφορά της, με τίτλο «Το Κοινό μας Μέλλον»,¹ γνωστή ως “Brundtland report”, στην οποία η βιώσιμη ανάπτυξη ορίζεται ως: η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενιάς χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιούν τις δικές τους ανάγκες.

Η ανάπτυξη αυτή εμπεριέχει δυο κορυφαίες σημασίας παραμέτρους: α) η έννοια των «αναγκών», ιδίως τις βασικές ανάγκες των φτωχών του κόσμου, στην οποία πρώτη προτεραιότητα θα πρέπει να δοθεί, και β) η ιδέα των περιορισμών που επιβάλλονται από το κράτος επί της οργάνωσης της τεχνολογίας και των κοινωνιών, σε σχέση με την ικανότητα του περιβάλλοντος να ανταποκριθεί στις σημερινές και μελλοντικές ανάγκες.² Στη Διεθνή Συνδιάσκεψη του Ρίο, το 1992, διατυπώθηκαν για πρώτη φορά και επίσημα οι αρχές της Βιώσιμης Ανάπτυξης. Εκεί η Βιώσιμη Ανάπτυξη ορίζεται ως: η ανάπτυξη που παρέχει μακροπρόθεσμα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη φροντίζοντας τις ανάγκες της παρούσας και των μελλοντικών γενεών.

Οι συνθήκες του Maastricht το 1992, του Amsterdam το 1997 και η Διεθνής Συνδιάσκεψη του Johannesburg το 2002, δέκα χρόνια μετά το Ρίο, επιβεβαιώθηκε η συλλογική ευθύνη των καρτών για την προστασία του περιβάλλοντος και προσδιορίστηκε η στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη μέσω των στόχων της διάσωσης του πλανήτη και της προαγωγής της ανθρώπινης ανάπτυξης.. Επίσης επιβεβαίωσαν την αναγκαιότητα της βιωσιμότητας και την καθιέρωσαν τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και διεθνώς.

Σύμφωνα με τη Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης³ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, όπως αυτή υιοθετήθηκε για πρώτη φορά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Goeteborg το 2001 και όπως αναπτύσσεται και σε μεταγενέστερα σχετικά κείμενα:

Η Βιώσιμη Ανάπτυξη είναι μία συνεχής πορεία αλλαγής και προσαρμογής, και όχι μία στατική κατάσταση, με στόχο την ικανοποίηση των αναγκών του παρόντος, χωρίς όμως να μειώνεται η δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιηθούν και τις

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Oxford University Press, Oxford, 1987.

² Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development, Report of the World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1987

³ Παπατσώρη – Δρούτσα Χ., Οι αρχές της ΣυνθεΚ για την προστασία του περιβάλλοντος, Περιβάλλον και Δίκαιο, Τόμος 2005, σελ.92

τους ανάγκες, μέσα από την ισόρροπη και ισότιμη επιδίωξη και των τριών πυλώνων της Βιώσιμης Ανάπτυξης: Οικονομία – Περιβάλλον – Κοινωνία.

Η βιώσιμη ανάπτυξη αναλόγως της ύπαρξης στάθμισης των πυλώνων που την αποτελούν αναφορικά με την ενίσχυση ή μη του περιβαλλοντικού της χαρακτήρα, δύναται να λεχθεί ότι εκφράζει μια περιβαλλοκεντρική ή μη χροιά κατά την προσέγγιση και ερμηνεία της από τις κρατικές λειτουργίες. Αυτό σημαίνει πως εάν ο περιβαλλοντικός πυλώνας υπερτερεί των άλλων δύο τότε προδικάζεται η εκάστοτε δικαστική απόφαση καθώς και η νομοθετική βούληση και πράξη του Κράτους.

Με βάση αυτό το διαχωρισμό υπάρχουν και στη θεωρία καθώς και στη νομολογία δύο απόψεις όπου η πρώτη φαίνεται ως η ορθή από άποψη λογικής και δικαιοκτικής-νομικής ερμηνείας. Η δεύτερη εμφανίζεται στην πράξη ως αποτέλεσμα σύμφωνα με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας οι οποίες αρκετές φορές παρουσιάζονται ως εκ διαμέτρου αντίθετες για το ίδιο θέμα.

Στην πρώτη άποψη ως βάση του δικαίου του περιβάλλοντος θεωρείται η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης με την αρμονική συνύπαρξη οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος, στην οποία αναγνωρίζεται η συνύπαρξη των τριών αξόνων, του οικονομικού, του κοινωνικού και του περιβαλλοντικού.⁴ Αυτοί οι πυλώνες λογίζονται ως ισότιμοι και η όποια στάθμιση μεταξύ τους δημιουργεί πρόβλημα και σύγκρουση ανάμεσα στα σταθμιζόμενα συνταγματικά αγαθά.

Στην δεύτερη άποψη⁵ ο άξονας του περιβάλλοντος υπερέχει στην ερμηνεία της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και η όποια στάθμιση γίνεται κατά κανόνα υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος σε σχέση με τον οικονομικό και κοινωνικό άξονα. Δομείται δηλαδή η αρχή στην αντίληψη ότι η λειτουργία των κρατικών αρχών και οι δικαστικές αποφάσεις θα πρέπει να έχουν τον περιβαλλοντικό πυλώνα πιο ψηλά από

⁴ Α. Παπανδρέου – Β. Καραγεώργου, Οικονομικά εργαλεία για την αειφόρο ανάπτυξη, Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου, 2004.

⁵ ΣτΕ 3065/2001: «Με τις πιο πάνω συνταγματικές διατάξεις ο συντακτικός νομοθέτης σταθμίσεως τις αξίες του περιβάλλοντος και της οικονομικής ελευθερίας, αξίωσε τον συγκερασμό τους μέσα στην νέα αξία της βιώσιμης ανάπτυξης στην οποία, όμως, προέχουσα σημασία, λόγω του προληπτικού χαρακτήρα της, έχει η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος».

τους άλλους δύο κατά τη χάραξη πολιτικών καθώς και στην δικαστική κρίση των σχετικών υποθέσεων.⁶

Ακολουθώντας προσεγγίζοντας εννοιολογικά τον όρο βιώσιμη ανάπτυξη⁷ συμπεραίνεται ότι η λειτουργία των κρατικών αρχών και η δικαστική διαδικασία ελέγχου θα πρέπει να γίνεται με στόχο την ισόρροπη σχέση των απαιτήσεων για την προστασία του περιβάλλοντος με αυτές για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Εξάλλου η βιωσιμότητα αναφέρεται στην αντίληψη της διαφύλαξης και διατήρησης των φυσικών πόρων και η ανάπτυξη στην αντίληψη της ανθρώπινης παρέμβασης επί αυτών.⁸

Η βιώσιμη Ανάπτυξη σε διατάξεις διεθνών οργανισμών

Συνθήκες Ε.Ε.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε.

C 83/01, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 30.3.2010

Αναφορά στο Προοίμιο (κοινό και στα δυο κείμενα):

ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ να προωθήσουν την οικονομική και κοινωνική πρόοδο των λαών τους, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης και στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς και μιας ενισχυμένης συνοχής, όπως επίσης και της προστασίας του περιβάλλοντος, και να εφαρμόσουν πολιτικές που θα διασφαλίζουν την πρόοδο στον τομέα της οικονομικής ολοκλήρωσης εκ παραλλήλου με την πρόοδο στους άλλους τομείς,

Άρθρο 3 (πρώην άρθρο 2 ΣΕΚ)

⁶ Μ. Δεκλερή, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, Νόμος και Φύση 1995, σελ.33.

⁷ Βαλάτσου, Η αειφόρος ανάπτυξη σήμερα. Έννοια, νομικό πλαίσιο και προκλήσεις ζητήματα που ανακύπτουν, ΠερΔικ 2001, σελ. 216 επ, καθώς και Καραγεώργου Β, Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής- βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα, ΠερΔικ 2004, σελ. 324 επ.

⁸ Χαϊνταρλή, Αειφορία, αειφόρος ανάπτυξη και Δίκαιο, ΠερΔικ 2001, σελ. 520 επ. (521).

3. Η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Προάγει την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο.

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

30.3.2010 EL Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/133

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Άρθρο 11 (πρώην άρθρο 6 της ΣΕΚ)

Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη.

Άρθρο 191 (πρώην άρθρο 174 της ΣΕΚ)

1. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων

στόχων:

- τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- την προστασία της υγείας του ανθρώπου,
- τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,
- την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων

περιβαλλοντικών προβλημάτων, και ιδίως την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος

2. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Στο πλαίσιο αυτό, τα μέτρα εναρμόνισης που ανταποκρίνονται σε ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος περιλαμβάνουν, όπου ενδείκνυται, ρήτρα διασφάλισης που εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να λαμβάνουν, για μη οικονομικούς περιβαλλοντικούς λόγους, προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε διαδικασία ελέγχου της Ένωσης.

3. Κατά την εκπόνηση της πολιτικής της στον τομέα του περιβάλλοντος, η Ένωση λαμβάνει υπόψη:

— τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα,

— τις συνθήκες του περιβάλλοντος στις διάφορες περιοχές της Ένωσης,

— τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορούν να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία

δράσης,

— την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της.

4. Στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, η Ένωση και τα κράτη μέλη συνεργάζονται με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς. Ο τρόπος της συνεργασίας της Ένωσης μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και των ενδιαφερομένων τρίτων μερών. Το προηγούμενο εδάφιο δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαπραγματεύονται στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες.

Άρθρο 192 (πρώην άρθρο 175 της ΣΕΚ)

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζουν, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Ένωση για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 191.

2. Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως της παραγράφου 1 και με την επιφύλαξη του άρθρου 114, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζει:

α) διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα,

β) τα μέτρα που επηρεάζουν:

— τη χωροταξία,

— την ποσοτική διαχείριση των υδάτινων πόρων ή εκείνα που επιδρούν αμέσως ή εμμέσως στη

διαθεσιμότητα των εν λόγω πόρων,

— τις χρήσεις της γης, εξαιρουμένης της διαχείρισης των αποβλήτων·

γ) τα μέτρα που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως προτάσεις της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, μπορεί να καταστήσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία εφαρμοστέα στους τομείς του πρώτου εδαφίου.

Άρθρο 193 (πρώην άρθρο 176 της ΣΕΚ)

Τα μέτρα προστασίας που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 192 δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συμβιβάζονται με τις Συνθήκες και κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 83/02, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 30.3.2010

Άρθρο 37

Προστασία του περιβάλλοντος

Το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ & Ε.Ε.

Χαρακτηριστική είναι η Αναθεώρηση του 2009⁹ της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη¹⁰, όπου παρουσιάζεται η εξέλιξη των πολιτικών (θεσπισμένων και μελλοντικών) της Ε.Ε. αναφορικά με τη βιώσιμη ανάπτυξη, τονίζεται ο σημαντικός ρόλος της αρχής στην θέσπιση πολιτικών της Ε.Ε. και παρουσιάζεται κριτική αποτίμηση σε μια σειρά από επί μέρους πολιτικές από την κλιματική αλλαγή και τις μεταφορές ως τη δημόσια υγεία και την απασχόληση.

Η αειφόρος ανάπτυξη είναι ο πρωταρχικός μακροχρόνιος στόχος της ΕΕ που θεσπίστηκε στη Συνθήκη. Η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη (ΣΑΑ της ΕΕ), όπως αναθεωρήθηκε το 2006, αποτελεί το πλαίσιο για ένα μακρόπνοο όραμα της αειφόρου ανάπτυξης, όπου η οικονομική ανάπτυξη, η κοινωνική συνοχή και η προστασία του περιβάλλοντος συμβαδίζουν με αμοιβαία υποστήριξη.

Τα πρόσφατα έτη, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενέταξε τον στόχο της αειφόρου ανάπτυξης (ΑΑ) σε ένα ευρύ πεδίο πολιτικών. Ειδικότερα, απέκτησε ηγετικό ρόλο σε διεθνές επίπεδο για την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών και δεσμεύτηκε στην προώθηση μιας οικονομίας χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, με βάση τη γνώση και την αποδοτική χρήση των πόρων.

Συγχρόνως, και παρά την πληθώρα σημαντικών πολιτικών εξελίξεων, εξακολουθούν να υπάρχουν σε διάφορους τομείς μη αειφόροι τάσεις. Η ζήτηση φυσικών πόρων αυξήθηκε ταχύτατα και υπερβαίνει ό,τι η γη μπορεί να αντέξει μακροχρόνια. Η βιοποικιλότητα παρουσιάζει συνολική μείωση και τα μεγαλύτερα οικοσυστήματα δέχονται όλο και μεγαλύτερη πίεση. Η κατανάλωση ενέργειας στις μεταφορές συνεχίζει να αυξάνεται.

⁹ Βρυξέλλες, 24.7.2009 COM(2009), ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, Εντάσσοντας τη διάσταση της αειφόρου ανάπτυξης στις πολιτικές της ΕΕ: Αναθεώρηση του 2009 της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο Ανάπτυξη

¹⁰ Αειφόρος ανάπτυξη της Ευρώπης για έναν καλύτερο κόσμο: Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη - Πρόταση της Επιτροπής ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Göteborg) Βρυξέλλες, 15.5.2001, COM(2001)

Εξακολουθεί να υπάρχει φτώχεια σε παγκόσμιο επίπεδο· απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της Χιλιετίας. Η τρέχουσα οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση απέδειξε ότι η αειφορία αποτελεί επίσης βασικό παράγοντα για τα χρηματοπιστωτικά μας συστήματα και την οικονομία ως σύνολο. Η κρίση επηρεάζει όλους τους τομείς της ανάπτυξης, τα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και τις θέσεις εργασίας. Από τα τελευταία δεδομένα προκύπτει ότι οι αγορές εργασίας της ΕΕ συνεχίζουν να υποβαθμίζονται, αντιδρώντας στην οικονομική κρίση. Η ανεργία αυξάνεται, ο αριθμός των κενών θέσεων εξακολουθεί να μειώνεται και οι εταιρείες συνεχίζουν να αναγγέλλουν σημαντικές μειώσεις θέσεων εργασίας σε διάφορους τομείς. Τα πιο ευάλωτα τμήματα του εργατικού δυναμικού είναι και εκείνα που έχουν πληγεί περισσότερο.

Ανταποκρινόμενη στην οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έλαβαν μέτρα για την αναμόρφωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, την υποστήριξη της πραγματικής οικονομίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη συμβολή στην παγκόσμια ανάκαμψη. Τον Νοέμβριο του 2008 η Επιτροπή ξεκίνησε ένα μεγάλο πρόγραμμα ανάκαμψης για την ανάπτυξη και την απασχόληση.¹¹ Το πρόγραμμα ανάκαμψης περιλαμβάνει μέτρα για τόνωση της ζήτησης, ενίσχυση της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης και προώθηση της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης. Περιλαμβάνει επίσης προτάσεις για «έξυπνες επενδύσεις» σε δεξιότητες και τεχνολογίες του αύριο που θα αποδώσουν υψηλότερη οικονομική ανάπτυξη και αειφόρο ευημερία μακροπρόθεσμα.

Έχει καθοριστική σημασία τα μέτρα που στηρίζουν την πραγματική οικονομία και μειώνουν τις κοινωνικές επιπτώσεις της τρέχουσας κρίσης να είναι συμβατά με μακροχρόνιους στόχους αειφορίας. Η ΕΕ θα πρέπει να μετασχηματίσει την κρίση σε μια ευκαιρία εξέτασης της οικονομικής και οικολογικής αειφορίας και ανάπτυξης μιας δυναμικής χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και υψηλής ενεργειακής απόδοσης, στο πλαίσιο μιας κοινωνίας βασισμένης στη γνώση, και στην κοινωνική ένταξη και να προάγει την προσέγγιση αυτή σε παγκόσμιο επίπεδο. Το πρόγραμμα ανάκαμψης και τα αντίστοιχα εθνικά προγράμματα ήδη περιέχουν ορισμένες πρωτοβουλίες που στηρίζουν τον στόχο αυτό.

Αυτή τη στιγμή καταβάλλονται προσπάθειες για την αντιμετώπιση της κρίσης και ιδίως στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την

¹¹ Πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης COM(2008) 800 της 26.11.2008 και COM(2009) 114 της 4.3.2009, ανακοίνωση για την απασχόληση COM (2009) 257 της 3.6.2009 και ανακοίνωση «Πολιτική για τη συνοχή: επενδύοντας στην πραγματική οικονομία», COM(2008) 876 της 16.12.2008

απασχόληση, τηρουμένων των αρχών της πράσινης ανάπτυξης. Βραχυπρόθεσμα, τα πράσινα μέτρα συμβάλλουν στην αναβίωση της οικονομίας και στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, δημιουργούν επίσης κίνητρα για νέες τεχνολογίες και μειώνουν τις επιπτώσεις στην κλιματική αλλαγή, την εξάντληση των φυσικών πόρων και την υποβάθμιση των οικοσυστημάτων.

Αξίζει τέλος να σημειωθεί η Οδηγία 2001/42/ΕΚ,¹² περιγράφει τη σύγχρονη ευρωπαϊκή τάση στην προστασία του περιβάλλοντος για τον «στρατηγικό σχεδιασμό». Δίνεται με τον τρόπο αυτό μια νέα διάσταση στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με τη θέσπιση περιβαλλοντικών κριτηρίων στον τομέα των έργων (υιοθέτηση της πλέον οικολογικής προσφοράς), την αναγωγή της αειφόρου ανάπτυξης ως κεντρικής αρχής στην κοινοτική έννομη τάξη, τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση σχεδίων και προγραμμάτων και στη λήψη αποφάσεων.

Χαρακτηριστική είναι η περιγραφή του στόχου στο άρθρο 1 της Οδηγίας:

Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης, εξασφαλίζοντας ότι, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, θα γίνεται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ορισμένα σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ & ΕΣΔΑ

Στην Ε.Σ.Δ.Α δεν υφίσταται σε κάποιο άρθρο ρητή αναφορά ως προς το «δικαίωμα στο περιβάλλον». Το δικαίωμα αυτό συνάγεται εμμέσως με βάση τα δικαιώματα στη ζωή (άρθρο 2), στην κατοικία και την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή (άρθρο 8), όπως και στο δικαίωμα στην περιουσία (άρθρο 1 Πρωτοκόλλου 1952). Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κλήθηκε να κρίνει σε περιπτώσεις μόλυνσης θορύβου, βιομηχανικής μόλυνσης, και αλλοίωσης τοπίου μέσω της αποψίλωσης των δασών, αν υφίσταται παράβαση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ.

¹² Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 197/21-07-2001

Στις υποθέσεις *Lopez Ostra v. Spain* (no. 16798/90) και *Guerra and Others v. Italy* (no. 14967/89) το ΕΔΑΔ έκρινε ότι οι αναθυμιάσεις αερίων, οι επιβλαβείς οσμές και άλλες παρεμφερείς οχλήσεις καθώς και τοξικές εκπομπές, επιβλαβείς για τους άμεσους περιοίκους των σχετικών βιομηχανικών εγκαταστάσεων, συνιστούν παραβιάσεις του δικαιώματος του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής).

Δέχθηκε επίσης στην υπόθεση *Dubetska and Others v. Ukraine* (no. 30499/03), ότι η μόλυνση θορύβου που προκαλείται από μεταλλεία και εργοστάσια εμπίπτει στο πλαίσιο επίσης του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ. Επίσης στην υπόθεση *Kyrtatos v. Greece* (no. 41666/98), το ΕΔΑΔ έκρινε ότι δεν υπήρχε ζήτημα παράβασης του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, από την αλλοίωση του τοπίου στην Νοτιοανατολική Τήνο και όποια πιθανή εδραίωση αποζημίωσης θα μπορούσε να εξεταστεί εάν η κατοικία των αιτούντων βρισκόταν δίπλα σε δάσος και αν πράγματι οι οικιστικές αλλαγές τους προκαλούσαν άμεσα προβλήματα διαβίωσης.

Η ΕΣΔΑ με βάση τη σχετική νομολογία¹³ μόνον εμμέσως δύναται να συσχετιστεί με το δικαίωμα στο περιβάλλον, και μόνον δια του σεβασμού στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή εάν και εφόσον αυτή πλήττεται άμεσα από επιβλαβείς καταστάσεις και γεγονότα.

ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ & Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Στην Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹⁴ η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης δεν παρουσιάζεται σε κανένα άρθρο, όμως με βάση την ιστορική ερμηνεία των άρθρων της μπορεί να παρατηρηθεί ότι σε ένα πλαίσιο αμέσως μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και με την ανάγκη για προάσπιση των βασικών δικαιωμάτων του ανθρώπου να είναι επιτακτική, εμμέσως μπορεί να συναχθεί νοηματική προσέγγιση στην έννοια.

¹³ ECHR, Press Unit, Factsheet – Environment-related cases in the Court’s case law, December 2012)

¹⁴ Υιοθετήθηκε με την από 10.12.1948 υπ’ αριθμ. 217 Α(III) απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών Κείμενο: UN Document A/810, p. 71 (1948)

Στο άρθρο 25 γίνεται λόγος για την υποχρέωση της κάθε κοινωνίας και κάθε κράτους να εξασφαλίζει στο άτομο την ικανοποίηση των οικονομικών και κοινωνικών του αναγκών με σκοπό την ελεύθερη ανάπτυξή του.

Μπορεί να ιδωθεί εδώ ένας συσχετισμός στο Άρθρο 25.- 1. Καθένας έχει δικαίωμα σε ένα βιοτικό επίπεδο ικανό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένεια του υγεία και ευημερία, και ειδικότερα τροφή, ρουχισμό, κατοικία, ιατρική περίθαλψη όπως και τις απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες.

Έχει ακόμα δικαίωμα σε ασφάλιση για την ανεργία, την αρρώστια, την αναπηρία, τη χηρεία, τη γεροντική ηλικία, όπως και για όλες τις άλλες περιπτώσεις που στερείται τα μέσα της συντήρησής του, εξαιτίας περιστάσεων ανεξαρτήτων της θέλησής του με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στο δικαίωμα όπως κατοχυρώνεται της ατομικής και οικογενειακής ευημερίας, μια έννοια που νοείται μόνον στην μελλοντική της διάσταση και εμπεριέχει και την τρέχουσα αλλά και την επόμενη γενεά.

Επιπλέον στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα¹⁵ στο άρθρο 6 παρ.2 αναφέρεται ότι «Τα μέτρα στα οποία θα προχωρήσει καθένα από τα Συμβαλλόμενα Κράτη για την εξασφάλιση της πλήρους ασκήσεως αυτού του δικαιώματος πρέπει να περιλαμβάνουν και την κατάλληλη ενημέρωση και τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση, την εκπόνηση προγραμμάτων τακτικής και τεχνικής για την εξασφάλιση σταθερής οικονομικής, κοινωνικής και μορφωτικής ανάπτυξης και πλήρους αποδοτικής απασχόλησης, με όρους που να εξασφαλίζουν στα άτομα την απόλαυση των βασικών πολιτικών και οικονομικών ελευθεριών.»

Εδώ επίσης δια της ιστορικής ερμηνείας, συνάγεται ότι η αξίωση που προβάλλεται στο Σύμφωνο για εξασφάλιση σταθερής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης συσχετίζεται με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ως προς το σκέλος της δέσμευσης για την επίτευξη ανάπτυξης με σταθερό χαρακτήρα, άρα με γνώμονα το μέλλον και έτσι μπορεί να καλυφθεί η ανάλογη προϋπόθεση για τον ορισμό της έννοιας.

¹⁵ Υιοθετήθηκε και παρέμεινε ανοιχτό για υπογραφή, επικύρωση και προσχώρηση από την Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών με την από 16 Δεκεμβρίου 1966 2200 Α (XXI) απόφαση της Γενικής Συνέλευσης, Έναρξη ισχύος : 3 Ιανουαρίου 1976, σύμφωνα με το άρθρο 27, Κείμενο : Παράρτημα στην απόφαση 2200 Α (XXI) της Γενικής Συνέλευσης, [όπως κυρώθηκε με τον Ν. 1532 της 19/19 Μαρτίου 1985: κύρωση του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (ΦΕΚ Α' 45)])

ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ & Ο.Η.Ε.

Ο Ο.Η.Ε. προωθώντας την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στο πλαίσιο του Συμβουλίου για την Οικονομική και Κοινωνική Ανάπτυξη έχει θεσπίσει την Επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη με σκοπό να επεξεργαστεί θέσεις για την 68^η Σύνοδο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. , ενώ παράλληλα προωθεί την εφαρμογή της Ατζέντας 21 και του Rio+20.

Η Επιτροπή Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών¹⁶ συστάθηκε κατά τη διάσκεψη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, τον Ιούνιο του 1992, και είναι μία από τις 9 θεματικές επιτροπές του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου¹⁷ των Ηνωμένων Εθνών. Στόχος της είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης «Agenda 21» που υιοθετήθηκε κατά τη Διάσκεψη του Ρίο το 1992, καθώς και η καθοδήγηση της εφαρμογής του Σχεδίου Υλοποίησης που υιοθετήθηκε στην Σύνοδο Κορυφής του Γιοχάνεσμπουργκ το 2002. Η UN-CSD έχει ευρεία συμμετοχή η οποία περιλαμβάνει τόσο κυβερνήσεις όσο και μη-κυβερνητικούς φορείς. Ως λειτουργική επιτροπή του ECOSOC η UN-CSD έχει 53 Κράτη-Μέλη με τριετή θητεία.

Η Υπουργική Σύνοδος της UN-CSD συνέρχεται κάθε Μάιο στη Νέα Υόρκη. Στην 11η Υπουργική Συνοδό της το 2003, κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας στην Ε. Ένωση, η UN-CSD υιοθέτησε ένα πολυετές πρόγραμμα εργασιών οργανωμένο σε επτά διετής θεματικούς κύκλους, καθένας από τους οποίους επικεντρώνεται σε επιλεγμένες ομάδες θεμάτων.

Το ΥΠΕΚΑ/Τμήμα Διεθνών Δραστηριοτήτων και Θεμάτων Ε.Ε. παρακολουθεί τη δραστηριότητα της Επιτροπής και συμμετέχει στις ετήσιες Συνόδους της.

Όλα τα Κράτη-Μέλη των Η.Ε., όπως και η Ελλάδα μέσω του αρμόδιου Υπουργείου ΠΕΚΑ, υποβάλλουν στην Επιτροπή Εθνική Έκθεση¹⁸, για τη χώρα τους, η οποία επικεντρώνεται στη θεματολογία του τρέχοντος θεματικού κύκλου.

¹⁶ UN-CSD) <http://sustainabledevelopment.un.org/csd.html>

¹⁷ ECOSOC <http://www.un.org/en/ecosoc/about/sustainable.shtml>)

¹⁸ (GREECE National Reporting to the Seventeenth Session of the COMMISSION for SUSTAINABLE DEVELOPMENT of the UNITED NATIONS (UNCSD 17), 2008

Βιώσιμη Ανάπτυξη και άρθρο 24 Συντάγματος

Όπως έχει περιγραφεί ανωτέρω η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης εμπεριέχει αρκετούς ορισμούς κρατικών υποχρεώσεων, ατομικών δικαιωμάτων και οικονομικών εφαρμογών και από το Κράτος και από την ιδιωτική οικονομία. Η βιώσιμη ανάπτυξη ως έννοια που εμπερικλείει πολλαπλά θέματα και αφορά ένα μεγάλο μέρος της σύγχρονης ζωής – ίσως και να καθρεφτίζει την βάση των ατομικών δικαιωμάτων στη σύγχρονή τους διάσταση – θα πρέπει να εξεταστεί αν έχει εννοιολογική επάρκεια καθώς και εφαρμοστέες δυνατότητες στην παρούσα συγκυρία πολύ δε περισσότερο σε μια μεσομακροπρόθεσμη διαδικασία καθώς προχωρά ο 21^{ος} αιώνας.

Ο υπάρχων ορισμός στο άρθρο 24¹⁹ του Συντάγματος όπου γίνεται λόγος για κρατική υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος και για παράλληλο ατομικό δικαίωμα προς το περιβάλλον στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, αντικατοπτρίζει μια αντίληψη περί άμεσης σχέσης του ανθρώπου ως άτομο και των κοινωνιών ως σύνολο ατόμων με το φυσικό περιβάλλον.

Μια αντίληψη που ξεκινάει από τον Αριστοτέλη²⁰ όπου στο έργο του Πολιτικά παρουσιάζονται οι ορισμοί για ολοκληρωμένη και αυτάρκη ζωή των πολιτών μιας πόλης με τελικό σκοπό το ευ ζην, η βιωσιμότητα δηλαδή και η άμεση σχέση της με το φυσικό περιβάλλον έχει πανάρχαιες ρίζες. Στο σήμερα η εναρμόνιση της οικονομικής ανάπτυξης με το περιβάλλον και την συγκρότηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας

¹⁹ Άρθρο 24, παρ. 1, εδ α,β., Σύνταγμα της Ελλάδος

Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.

²⁰ Αριστοτέλους, Πολιτικά (Α2, 5-6)

Η κοινωνική οντότητα που προήλθε από τη συνένωση περισσότερων χωριών είναι η πόλη, μια κοινωνική οντότητα τέλεια, που μπορούμε να πούμε ότι πέτυχε τελικά την ύψιστη αυτάρκεια συγκροτήθηκε για να διασφαλίζει τη ζωή, στην πραγματικότητα όμως υπάρχει για να εξασφαλίζει την καλή ζωή

ακολουθεί αυτό το σκεπτικό, όπου πέραν της προστασίας του περιβάλλοντος γίνεται λόγος για την θέσμιση δομών και νόμων με βάση την αρχή της αειφορίας.

Η αρχή της αειφορίας με τη λεκτική της αναφορά εντός του Συντάγματος κατοχυρώνει την αναγνώρισή της από το συνταγματικό νομοθέτη και δέχεται την άμεση σχέση του φυσικού περιβάλλοντος με την ύπαρξη της ίδιας της κρατικής υπόστασης και των πολιτών. Καθώς προχωράει η πρώτη παράγραφος του άρθρου 24 αναφέρεται ευθέως στην έννοια του δάσους και της σημασίας του στην διαβίωση των πολιτών.

Εν συνεχεία η όλη δομή του άρθρου 24 κινείται γύρω από την περιγραφή περιβαλλοντικών θεμάτων όπως η προστασία των δασών, η διαμόρφωση της χωροταξικής και οικιστικής μορφής, η διευθέτηση αποζημιώσεων σχετικά με χωροταξικά ζητήματα και τέλος η προστασία των πολιτιστικών μνημείων και των πολιτιστικών παραδόσεων και κληρονομιάς ευρύτερα. Ως προς τα αναφερόμενα ζητήματα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το άρθρο 24 διαρθρώνεται σε ένα αρκετό κατατοπιστικό πλαίσιο ως προς τα θέματα του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος περιγράφοντας τον γενικό κανόνα προστασίας τους.

Η ανάγκη της προστασίας του περιβάλλοντος ως βασική προϋπόθεση διατήρησης της ανθρώπινης ζωής και η αντίστοιχη συμπίεση της ανάγκης αυτής προς και με σκοπό την βασική αρχή της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 Σ) είναι μια εξέλιξη από μόνη της απέναντι στην αλόγιστη εκμετάλλευση του περιβάλλοντος. Εξάλλου η βάση μιας τέτοιας αντίληψης αν και «εύλογα» λογική ξεκινάει από πολύ παλαιά και μπορεί να ανευρεθεί και στη χριστιανική θρησκεία²¹ όπου ο άνθρωπος είναι το κέντρο του κόσμου και ο κόσμος υπάρχει προς την εξυπηρέτησή του.

²¹ (Γένεσις Α:26-28)

Και είπεν ο θεός, Ας κάμωμεν άνθρωπον κατ' εικόνα ημών, καθ' ομοίωσιν ημών· και ας εξουσιάζη επί των ιχθύων της θαλάσσης και επί των πετεινών του ουρανού και επί των κτηνών και επί πάσης της γης και επί παντός ερπετού, έρποντος επί της γης. Και εποίησεν ο Θεός τον άνθρωπον κατ' εικόνα εαυτού· κατ' εικόνα Θεού εποίησεν αυτόν· άρσεν και θήλυ εποίησεν αυτούς· Και ευλόγησεν αυτούς ο Θεός· και είπε προς αυτούς ο Θεός, Αυξάνεσθε και πληθύνεσθε και γεμίσατε την γην και κυριεύσατε αυτήν, και εξουσιάζετε επί των ιχθύων της θαλάσσης και επί των πετεινών του ουρανού και επί παντός ζώου κινουμένου επί της γης.

Το δόγμα αυτό είναι ίσως και η αφετηρία ως φιλοσοφική και ιδεολογική βάση της θεωρίας περί προστασίας του Περιβάλλοντος και περί Δικαίου του Περιβάλλοντος μέχρι την πιο απλή υπουργική απόφαση. Όμως είναι άραγε και η αληθής βάση και ακολούθως πρακτική για ένα σύγχρονο κράτος και μια κοινωνία ;

Η καταγραφή θεμάτων αυτονόητων σήμερα όπως η προστασία των δασών και η λειτουργική οικιστική ανάπτυξη επαρκεί για να περιγράψει και να ορίσει το πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης ; Η σύγχρονη κατάσταση και οι πιθανές μελλοντικές εξελίξεις δύνανται να καλυφθούν από το άρθρο 24 ;

Στο άρθρο αυτό όταν αναφέρεται η υποχρέωση του Κράτους για σύνταξη Εθνικού Κτηματολογίου, δηλαδή μιας κρατικής υποχρέωσης από τον καιρό της βασιλείας του Όθωνα²² κατά πόσον είναι δυνατόν να καλύπτεται επαρκώς ένα βασικό ζήτημα ύψιστης προτεραιότητας για την υπόσταση της Χώρας και των πολιτών ;

Το άρθρο 24 καλούμενο να ενσωματώσει την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος ένεκα των προβλημάτων των πυρκαγιών των δασών προς χάριν οικιστικών σκοπών, της ασύδοτης δόμησης ακόμα και εντός του κέντρου των Αθηνών και έχει έναν προστατευτικό χαρακτήρα και δίνοντας έμφαση σε αυτά τα ζητήματα, είναι εύλογο να έχει μειωμένη αναφορά στην έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης.

Το αν ο υπάρχων ορισμός επαρκεί για να περιγράψει την έννοια έχει δυο απαντήσεις, αναλόγως της οπτικής και ερμηνείας που μπορεί να δοθεί. Σύμφωνα με αρκετούς ορισμούς της βιώσιμης ανάπτυξης τα δομικά στοιχεία της έννοιας μόνον δια της ύπαρξης των λέξεων, προστασία φυσικού περιβάλλοντος, υποχρέωση του Κράτους, μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, περιγράφονται επαρκώς στο συνταγματικό κείμενο και μάλιστα με γενικό χαρακτήρα, αφήνοντας ένα ευρύ πλαίσιο δράσης στην νομοθεσία για την εφαρμογή της. Η έννοια έχει την συνταγματική αναγνώριση που της αρμόζει και έχει μια επαρκή περιγραφή.

²² Βασιλικό Διάταγμα του Όθωνα

Φύλλο Αρ. 70 της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως στις 2 Δεκεμβρίου του 1836. Το Διάταγμα προέβλεπε στο άρθρο 4, ότι «Αι εγγραφαί θέλουν γίνεσθαι εις όνομα του δικαίωματος ιδιοκτησίας κατέχοντος, και θέλουν περιέχει 1.) Το είδος του κτήματος, αν δηλ. είναι αγρός, οικία κ.λπ. 2.) Την ονομασία του κτήματος, αν έχη. 3.) Την θέσιν. 4.) Τα όρια. 5.) Την έκτασιν, ή το μέγεθος ωσέγγιστα. 6.) Τους τίτλους της ιδιοκτησίας».)

Εξάλλου η Ελλάδα έχει κυρώσει μια σειρά διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών για την προστασία του Περιβάλλοντος και ενσωματώνει κατά το δύναμειν την σχετική κοινοτική νομοθεσία, άρα υφίσταται επάρκεια στην παρούσα Συνταγματική διάταξη.

Με βάση όσα έχουν παρουσιαστεί αναφορικά με το δομικό χαρακτήρα της βιώσιμης ανάπτυξης η έννοια αυτή, προχωρά παραπέρα από τις έννοιες περί προστασίας του περιβάλλοντος (σε όλες τις εκφάνσεις του), και της πολιτιστικής κληρονομιάς τις οποίες κάλλιστα ενσωματώνει, συγκροτώντας μια πολυδιάστατη διαδικασία και πλαίσιο εφαρμογής αναφορικά με τα ατομικά δικαιώματα, την οικονομική ανάπτυξη καθώς και τη μετεξέλιξη της συγκρότησης της ίδιας της κοινωνίας ως θεσμό της ανθρώπινης ζωής.

Είναι μια έννοια που εκφεύγει ακόμα και του καλύτερου ορισμού για την προστασία του περιβάλλοντος και το Δίκαιο που αυτή δημιουργεί, πάει πιο πέρα από την προστασία ενός δάσους θεσμίζοντας το πλαίσιο όχι μιας απλής προστασίας αλλά ενός ολοκληρωμένου τρόπου διαχείρισης και αξιοποίησης της φύσης σε αρμονία με την ανθρώπινη ύπαρξη. Αναγνωρίζει δηλαδή την εξέλιξη των κοινωνιών από το σημείο της ανάγκης για προστασία του φυσικού περιβάλλοντος ως στοιχείο διατήρησης της ζωής, προς την κατεύθυνση της συνύπαρξης περιβάλλοντος και ανθρώπινων δραστηριοτήτων.

Το περιβάλλον δεν υπάρχει προς χάριν του ανθρώπου, αλλά περιβάλλον και άνθρωπος συνυπάρχουν σε έναν κόσμο αλληλοσυμπλήρωσης ως βασικό κανόνα της φύσης. Ακόμα και ο ανθρωπισμός ως έννοια της Αναγέννησης θέλοντας να βάλει τον άνθρωπο στο επίκεντρο της πραγματικότητας προς χάριν της απελευθέρωσής του και της εξύψωσης της ανθρωπιάς και της ελευθερίας, έγινε στην βάση μιας αρνητικής εμπειρίας του Μεσαίωνα αναφορικά με τις δυνάμεις της φύσης και τη δυστυχία που προκαλούσαν (παραγνωρίζοντας ίσως την εκκλησιαστική ευθύνη).

Άρα στο σήμερα όπου αναγνωρίζεται πως ο άνθρωπος συνυπάρχει στον πλανήτη και οφείλει να αξιώσει την αρμονική ανάπτυξή του με το περιβάλλον, δεν μπορεί παρά να κινηθεί προς μια βιώσιμη ανάπτυξη, άρα το άρθρο 24 μάλλον δεν είναι επαρκές για την περιγραφή μιας νέας πραγματικότητας που αναδύεται.

Η βιώσιμη ανάπτυξη ως εκπορευόμενο δικαίωμα της αξίας του ανθρώπου

Παρακάτω παρουσιάζεται μια ερμηνεία της βιώσιμης ανάπτυξης σε συνάρτηση με την αξία του ανθρώπου που αποτελεί κορυφαία συνταγματική αρχή και γνώμονα για τη δραστηριότητα των τριών λειτουργιών του Κράτους. Σκοπό έχει να αναδείξει μια ακόμα πτυχή της αρχής, ώστε παρακάτω να προτείνεται η ενσωμάτωσή της στο Σύνταγμα σε μια επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση.

Με δεδομένη την ανάλυση που έχει προηγηθεί ως προς την έννοια και τους πυλώνες που συγκροτούν τη βιώσιμη ανάπτυξη, μπορεί να παρατηρηθεί το παρακάτω συμπέρασμα. Η βιώσιμη ανάπτυξη αποσκοπεί στην ανάπτυξη του σήμερα, δηλαδή, στην πρόοδο του ανθρώπου και στην εγγύηση για ανάπτυξη και των μελλοντικών γενεών.²³

Επαγωγικά λοιπόν θεμελιώνεται ο ισχυρισμός ότι η αρχής πραγματώνει και υλοποιεί την αξία του ανθρώπου και του δικαιώματός της ζωής που συνάγεται από αυτή, διότι δια μέσω της αειφόρου ανάπτυξης επιτυγχάνεται η ανάπτυξη και των νυν και των μελλοντικών γενεών. Η αξία του ανθρώπου και η επιβεβλημένη εκ του Συντάγματος υποχρέωση του κράτους για την προστασία της οδηγεί στο εννοιολογικό συμπέρασμα πως το κράτος λαμβάνει όλα εκείνα τα μέτρα προς την επίτευξη του σκοπού αυτού.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης σίγουρα με βάση την θεωρία και τις σχετικές διατυπώσεις από την έκθεση μπρουτλαντ μέχρι την ευρωπαϊκή στρατηγική, εξυπηρετεί τον άνωθεν αναφερθέν σκοπό. Ενισχύει την προσπάθεια της προστασίας της αξίας του ανθρώπου μιας και δομείται στην λογική εξισσορόπησης των ανθρώπινων δραστηριοτήτων με σκοπό την συνεχή πρόοδο του ατόμου και της κοινωνίας.

Η πρόοδος αυτή αποτελεί και κομμάτι της αξίας του ανθρώπου. Πώς μπορεί να γίνεται λόγος για αυτήν σε ένα περιβάλλον δυσμενές όπου οικονομία κοινωνία και περιβάλλον-φύση αντιμάχονται μεταξύ τους, για αυτό η βιώσιμη ανάπτυξη με σκοπό την εξισσορόπησης τους αποτελεί, όχι άδικα, έκφανση-υλοποίηση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής. Κατ επέκταση το δικαίωμα της ζωής, πραγματώνεται και αυτό

²³ Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development, Report of the World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1987

από τη βιώσιμη ανάπτυξη, μιας και το δικαίωμα αυτό είναι συμφυές στον άνθρωπο και η προστασία του καθίσταται αναγκαία²⁴

Το κράτος υποχρεούται να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία του όπως δεσμεύεται από το άρθρο 25 παρ. 1, ώστε να διασφαλίζει την ανεμπόδιση και αποτελεσματική του άσκηση. Νομοθετώντας δηλαδή το κράτος υποχρεούται να δίνει τη χροιά εκείνη ώστε να προστατεύονται καταλλήλως τα δικαιώματα του ανθρώπου. Έτσι λοιπόν το κράτος προωθώντας τη στρατηγική περί βιώσιμης ανάπτυξης και με την ανάλογη νομοθεσία έρχεται και στην πράξη αναγνωρίζει την βιώσιμη ανάπτυξη ως προέκταση του δικαιώματος της ζωής και πως πηγάζει από την αρχή της αξίας του ανθρώπου.²⁵

Μια τέτοια θεώρηση της βιώσιμης ανάπτυξης κάλλιστα μπορεί στο μέλλον να υποστηριχτεί ευρέως από τη θεωρία και τη νομολογία, όμως το ζήτημα τίθεται κατά πόσον με όσα έχουν παρουσιαστεί η παρούσα αποτύπωση της αρχής στο Σύνταγμα είναι επαρκής χρήζει ενδελεχούς προβληματισμού. Με δεδομένο επίσης ότι δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα σταθερή κρίση ακόμα και επί συναφών ζητημάτων από το ΣτΕ όπως τα μεταλλεία (νομολογία) όπως επίσης ανάμεσα στους πυλώνες της αρχής δίνεται βαρύτητα στο περιβάλλον μερικές φορές, καθώς και την διάσπαρτη θεμελίωσή της στο συνταγματικό κείμενο, καθίσταται αναγκαία η εμπέδωσή της σε μια επικείμενη αναθεώρηση του Συντάγματος.

Δεχόμενοι λοιπόν, ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί έκφραση της αξίας του ανθρώπου και παράλληλα ενσωματώνει τη λειτουργία βασικών και κρίσιμων διατάξεων για την οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον, σημειώνεται πως μια ρητή ένταξή της σε διάταξη μπορεί να καταστεί επωφελής για τους πολίτες και την κρατική λειτουργία. Εξάλλου όπως έχει καταδειχθεί οι συνιστώσες της έννοιας έχουν συνταγματικό έρεισμα σε επί μέρους διατάξεις δίχως κάποια να την ορίζει αυτοτελώς και επαρκώς.

²⁴ Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 2005, εκδ. Σάκκουλα Αντ, σελ.231, και άρθρο 6 παρ.1 εδ.1 Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα 16.12.1966 με Έναρξη ισχύος: 23 Μαρτίου 1976, όπως κυρώθηκε με το Ν. 2462/1997.

²⁵ «η βιωσιμότης πηγάζει ευθέως από την αρχή της αξίας του ανθρώπου και του δικαιώματός του στη ζωή και την πρωταρχική υποχρέωση του Κράτους Δικαίου να εξασφαλίζει τις αξίες αυτές», βλ. Μ. ΚΑΡΑΜΑΝΩΦ, Η νομική μεθοδολογία της βιωσιμότητας, Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια

Η βιώσιμη ανάπτυξη και η Αναθεώρηση του Συντάγματος

Με δεδομένη την εξέλιξη της τεχνολογίας και την άμεση επίδρασή της στις οικονομικές δραστηριότητες της κοινωνίας καθώς και την ανάλογη επίδρασή της στο περιβάλλον, πλέον η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ως βασικός γνώμονας λειτουργίας του κράτους ως προς την προστασία του περιβάλλοντος αναζητά έναν νέο πιο συγκροτημένο και θεσμικό ρόλο.

Κοινό τόπο αποτελεί το γεγονός της ένταξης στο Σύνταγμα των βασικών εκείνων αρχών που δίνουν τη χροιά των αξιών και των στόχων που διέπουν ένα λαό, αποτελώντας μια σύνοψη θεμελιωδών κανόνων και δικαιωμάτων. Κατά τον Δημήτρη Τσάτσο ως Σύνταγμα νοείται ²⁶ένας κώδικας βασικών κανόνων που ανάγονται στη δομή και στη λειτουργία της Πολιτείας.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Γιώργο Κασιμάτη το Σύνταγμα αποτελεί τον φέροντα οργανισμό του κράτους.²⁷ Η αυξημένη τυπική ισχύς που το χαρακτηρίζει το καθιστά θεμέλιο της έννομης τάξης όπου εκεί στηρίζονται όλοι οι κανόνες δικαίου.

Η αρχή της αειφόρου-βιώσιμης ανάπτυξης προκύπτει από την ανάλυση ξεχωριστών συνταγματικών διατάξεων και άρθρων (άρθρα 22, 24, 106 Σ). Περαιτέρω η μέχρι σήμερα έκφρασή της από τις τρεις λειτουργίες του Κράτους δεν έχει καταφέρει να την πραγματώσει επιτυχώς όπως αυτή ορίζεται ως εξισορρόπηση των τριών αξόνων της. Χαρακτηριστική είναι η αντιμετώπιση των θεμάτων των μεταλλείων χρυσού από

²⁶ Δ. Τσάτσος, ΣυντΔίκ., τόμ. Α', Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 1994, σελ 187/188

²⁷ Γ. Κασιμάτη, σε «Ερμηνεία του Συντάγματος», Άρθρο 1Σ, Κράτος και Σύνταγμα στο άρθρο 1, αρ. Περιθ. 72, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1999

το Συμβούλιο της Επικρατείας²⁸ όπου οι αποφάσεις για ίδια θέματα είναι εντελώς αντίθετες μεταξύ τους.

Ως κορυφαία αρχή που ρυθμίζει ή θα έπρεπε πλέον την κοινωνική και οικονομική ζωή των πολιτών και της χώρας, προτείνεται η ενσωμάτωσή της σε αυτοτελή διάταξη άρθρου εντός του Συντάγματος. Η αναφορά αυτή θα πρέπει πρώτα και κύρια να αποσκοπεί στην διευκόλυνση απόδοσης του ορισμού της και την θέσπιση ενός βασικού πλαισίου που θα επιτρέπει και τον έλεγχο εφαρμογής της.

Έτσι θα μπορούσε να ενταχθεί στις διατάξεις εκείνων που αφορούν την οργάνωση της πολιτείας στο τμήμα Α, ακριβώς για την ανάδειξη του σημαντικού ρόλου της στη διαμόρφωση του πλαισίου λειτουργίας του Κράτους. Η ένταξή της σε άρθρο που θα βρίσκεται δίπλα στο άρθρο που θεσπίζει την αρχή διάκρισης των λειτουργιών αποσκοπεί στην θεσμοθέτηση ενός πλαισίου δράσης για αυτές, ορισμένο και με γνώμονα την ερμηνεία της αρχής σε συνάρτηση με την αξία του ανθρώπου, ξεκάθαρο και πλήρες.

Σκοπός θεσμοθέτησης της αρχής δεν μπορεί να είναι άλλος από την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της ως μέσον για την προαγωγή όλων των αξιών και των σκοπών που διέπουν το Σύνταγμα. Για αυτό το λόγο προτείνεται το σχετικό άρθρο να περιλαμβάνει κατ αρχήν τον σαφή ορισμό που διατυπώθηκε στην έκθεση Μπρούτλαντ και παρακάτω μεθόδους εφαρμογής. Αυτό στην πράξη θα μπορούσε να έχει την εξής μορφή:

Η Βιώσιμη Ανάπτυξη αποτελεί διαρκή σκοπό του Κράτους και ορίζεται ως η αρχή που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενιάς χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιούν τις δικές τους ανάγκες μέσα από την ισόρροπη και ισότιμη επιδίωξη και των τριών πυλώνων της Βιώσιμης Ανάπτυξης: Οικονομία – Περιβάλλον – Κοινωνία.

Πιο συγκεκριμένα τα άρθρα 22, 24, 106 ερμηνεύονται ισότιμα και δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε στάθμιση μεταξύ τους από κανένα κρατικό όργανο. Περαιτέρω κάθε νόμος του Κράτους ψηφίζεται κατόπιν σύνταξης συνοδευτικής έκθεσης περί

²⁸ Αποφάσεις του ΣτΕ Ολ613/2002 & 1492/2013 (Ε΄τμήμα)

Βιώσιμης Ανάπτυξης κατ' αναλογία της αιτιολογικής έκθεσης, λαμβάνοντας υπόψιν τα υπάρχοντα επιστημονικά δεδομένα.

Μια τέτοια πρόταση ίσως για κάποιους να είναι εντελώς λαθεμένη ως άσκοπη και πλεονάζουσα, για κάποιους άλλους ίσως αποτελεί διέξοδο για μια όσο το δυνατόν ορθότερη ερμηνεία και εφαρμογή της αρχής. Εξάλλου η αποτύπωσή της σε άρθρο δεν την περιορίζει αλλά της προσδίδει τη δυναμική της αυξημένης τυπικής ισχύος του Συντάγματος. Τίθεται λοιπόν ένα καίριο ζήτημα, η καθιέρωση ενός ακόμα σκοπού λειτουργίας του Κράτους για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δικαιωμάτων και λειτουργιών του με γνώμονα τον Άνθρωπο, ενισχύοντας την απαίτηση για ένα κοινωνικό κράτος δικαίου (άρθρο 25 Σ)

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης από το σημείο της υπόστασής της σε σκέψεις δικαστικών αποφάσεων, βρίσκεται ίσως στην φάση της ένταξής της ρητά στο Σύνταγμα ως βασική αρχή οργάνωσης και λειτουργίας της Πολιτείας. Πριν την έκθεση Μπρούτλαντ και την μέχρι σήμερα πορεία η αρχή δεν είχε ύπαρξη, όπως και σήμερα δεν εντάσσεται ρητά στο Σύνταγμα. Με γνώμονα την μελλοντική ποιότητα διαβίωσης, το Κράτος θα πρέπει να κάνει ένα άλμα στο μέλλον προχωρώντας πέρα από τις Διεθνείς Συνθήκες και το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εννοεί μια διαρκή εξελικτική διαδικασία και η ένταξή της στο Σύνταγμα αποτελεί μια επιλογή αξία εμπιστοσύνης για ένα κράτος που θέλει να εξελιχθεί προς το καλύτερο, προς το δημοκρατικότερο, προς το πιο ανθρώπινο.

**ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΣΕ ΓΑΛΛΙΑ ΚΑΙ ΓΕΡΜΑΝΙΑ:
ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ Ή ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ
ΑΥΤΟΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ;**

**Σταματίνα Ξεφτέρη, Δικηγόρος, Master 2 Recherche Droit Public Approfondi
(Université Paris II), Υπ. Δρ. Université Paris II Panthéon-Assas - Université de
Genève, Αν. Μέλος ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με τους δικαστές Puissechet και Iglesias, «η ριζική σύγκρουση μεταξύ των απαιτήσεων της κοινοτικής έννομης τάξης και εκείνων του Συντάγματος ενός κράτους μέλους δε μπορεί να λάβει μια ικανοποιητική, λογική λύση¹». Παρά τούτα, τα συνταγματικά δικαστήρια Κρατών Μελών έχουν κληθεί ουκ ολίγες φορές να παράσχουν σε αυτά τα πλαίσια μία ικανοποιητική, εφαρμοστέα και ταυτόχρονα νομικώς ορθή απάντηση.

¹ Jean-Pierre PUISSOCHET, Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS, Rapport de la CJCE, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 4 (Dossier : Droit communautaire - droit constitutionnel) , avril 1998, « En fait, au stade actuel de l'intégration européenne, caractérisée sur le plan juridique par la relative autonomie réciproque des ordres communautaire et nationaux, malgré leurs multiples imbrications, et par la séparation de leurs systèmes juridictionnels, entre lesquels n'existe pas de relation hiérarchique, un conflit radical entre les exigences de l'ordre communautaire et celles de la Constitution d'un État membre n'est pas susceptible de recevoir une solution logique satisfaisante ».

Το παρόν άρθρο έχει ως σκοπό τη συγκριτική μελέτη των δικαστικών αποφάσεων που εξεδόθησαν το 2012 από το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο² (εφεξής: ΣΣ) και το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο³ (εφεξής: ΟΣΔ) με αφορμή την κύρωση της Συνθήκης για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας από τα Κράτη Μέλη της Ευρωζώνης⁴.

Το κυρίαρχο στοιχείο των αποφάσεων του Conseil Constitutionnel και του Bundesverfassungsgericht είναι η επιτυχής συμφιλίωση των διατυπώσεων της Συνθήκης για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας με τις αρχές που θέτουν το γαλλικό Σύνταγμα και ο γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας⁵ αποτελεί έναν μόνιμο, διεθνή, χρηματοδοτικό μηχανισμό⁶, με πλήρη νομική προσωπικότητα. Ο σκοπός σύστασης του ΕΜΣ είναι, σύμφωνα με το άρ. 3 της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (εφεξής: ΣΕΜΣ), «η κινητοποίηση της χρηματοδότησης και η παροχή στήριξης σταθερότητας, υπό αυστηρούς όρους, κατάλληλους για το επιλεγμένο μέσο χρηματοδοτικής συνδρομής, προς όφελος των μελών του ΕΜΣ που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται από σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης, εφόσον είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της και των κρατών μελών της». Ο εν λόγω μηχανισμός υπήρξε αποτέλεσμα των έκτακτων οικονομικών περιστάσεων που κλόνισαν την Ευρωζώνη μετά το 2010, του αιτήματος για εγκαθίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού για τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, σε αντικατάσταση των προσωρινών μέτρων που είχαν ληφθεί μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και της Ευρωπαϊκής Διευκόλυνσης Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας⁷. Με κυρίαρχα τα διακυβερνητικά

² Décision du Conseil constitutionnel, n° 2012-653 DC, 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/decision-n-2012-653-dc-du-09-aout-2012.115444.html>.

³ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html.

⁴ Το Conseil Constitutionnel εξετάζει τη Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση και όχι τη ΣΕΜΣ, αλλά στα πλαίσια της παρούσας ανάλυσης αποδεικνύεται πως οι δύο Συνθήκες εγείρουν, αν όχι ίδια, παρόμοια και αλληλοεξαρτώμενα ζητήματα που διαφαίνονται και στα δύο κείμενα.

⁵ Για το πλήρες κείμενο της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας στα ελληνικά βλ. www.european-council.europa.eu/media/582879/04-tesm2.el12.pdf. Σχετικός ιστότοπος που αφορά μόνο στον ΕΜΣ: www.esm.europa.eu.

⁶ Για μία εκτενέστερη ανάλυση των επιμέρους βασικών διατάξεων του ΕΜΣ, βλ. Jean-Claude Zarka, Mécanisme européen de stabilité : projet de loi de ratification, Recueil Dalloz 2012 p. 438.

⁷ Αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου n° 4336 (8.2.2012) περί κύρωσης της Συνθήκης για τη θέσπιση του ΕΜΣ, www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl4336.asp.

χαρακτηριστικά, δεν αποτελεί ένα νομικό μέσο τελείως ανεξάρτητο από το υπόλοιπο ευρωπαϊκό δίκαιο που διέπει την οικονομική πολιτική, αλλά εμβαθύνει την επιτήρηση των ελλειμμάτων, εφαρμόζεται σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ αλλά και το παράγωγο δίκαιο και φυσικά δε μπορεί να αντιβαίνει προς τα οριζόμενα σε αυτά. Ο ΕΜΣ αποτελεί αναπόσπαστο συμπλήρωμα του συστήματος ολοκληρωμένης χρηματοοικονομικής εποπτείας που εισήγαγε η Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση (εφεξής: ΣΣΣΔ), καθώς είναι ένας μηχανισμός ασφαλείας με δανειοδοτική ικανότητα 500 δισ. Ευρώ⁸ που θα παράσχει την αναγκαία οικονομική βοήθεια προς τα Κράτη Μέλη που έχουν κυρώσει την ανωτέρω Συνθήκη.

Η Συνθήκη για τη σύσταση του ΕΜΣ, που υπεγράφη από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης στις 2 Φεβρουαρίου 2012 αποτελεί μία διεθνή συνθήκη⁹ που συστήνει ουσιαστικά έναν διεθνή οργανισμό¹⁰, στον οποίον συμμετέχουν τα μέλη της Ευρωζώνης¹¹. Έχει, λοιπόν, ως αντικείμενο τη συγκέντρωση κεφαλαίων από τα Κράτη Μέλη με σκοπό την απόδοσή οικονομικής υποστήριξης στα πλαίσια μιας αυστηρά επιτηρούμενης οικονομικής πολιτικής, ιδίως μακροπρόθεσμων προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Η οικονομική αυτή στήριξη παρέχεται, εφόσον κριθεί ότι αυτό είναι απαραίτητο για τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στο σύνολο της Ευρωζώνης.

Το θεμελιώδες ερώτημα που τίθεται και από τα δύο δικαστήρια είναι το κατά πόσον με τη Συνθήκη για τη θέσπιση του ΕΜΣ εκχωρούνται νέες αρμοδιότητες στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, εκτός των όσων προβλέπονται στις ιδρυτικές Συνθήκες. Το ΔΕΕ έδωσε την απάντησή του στην υπόθεση Pringle¹² παραπέμποντας σε προγενέστερη νομολογία του¹³, λέγοντας ότι τα Κράτη Μέλη έχουν το δικαίωμα να

⁸ Προοίμιο της ΣΕΜΣ, σημ. 6, καθώς και άρ. 41 ΣΕΜΣ.

⁹ Διεπόμενη ως εκ τούτου και από τη Συνθήκη της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, όπως σημειώνεται και από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο.

¹⁰ Βασίλης Τζέμος, Η ελλιπής ενημέρωση της Γερμανικής Κάτω Βουλής από τη Γερμανική Κυβέρνηση για τον Μόνιμο Μηχανισμό Στήριξης και το Σύμφωνο για το Ευρω+, ΕφαρμογέςΔΔ, Π/2011, σελ. 264 καθώς και παρ. 144 της απόφασης 2 BvE 4/11, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html, όπου το Δικαστήριο αναφέρεται στην «υβριδική» φύση του ΕΜΣ.

¹¹ Άρθρο 15 ΣΕΜΣ. Ο ΕΜΣ είναι ανοιχτός σε όλα τα κράτη της Ευρωζώνης που μπορούν να γίνουν μέλη, καθώς και σε κράτη εκτός Ευρωζώνης που μπορούν να στηρίξουν την οικονομική βοήθεια προς κάποια χώρα, αλλά έχουν την ιδιότητα του «παρατηρητή» στις συνεδριάσεις του.

¹² ΔΕΕ, 27 Νοεμβρίου 2012, C-370/12, Thomas Pringle κατά Gouvernement of Ireland, Ireland και The Attorney General, σκ. 68.

¹³ ΔΕΚ, 30 Ιουνίου 1993, C-181/91 και C-248/91, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, περί ενισχύσεων έκτακτης ανάγκης, σκ. 16, 20 και 22, καθώς και ΔΕΕ, 2 Μαρτίου 1994, C-316/91, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκ. 26, 34, 41.

αναθέτουν στα θεσμικά όργανα ορισμένες λειτουργίες, εκτός του πεδίου αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές δεν αλλοιώνουν τη φύση των αρμοδιοτήτων που έχουν βάσει της ΣΛΕΕ και ΣΕΕ. Επιβεβαιώνει τη συνδρομή των εν λόγω προϋποθέσεων στην περίπτωση του ΕΜΣ λέγοντας ότι δεν απονέμεται καμία νέα, ουσιαστικά, αποφασιστική αρμοδιότητα στα θεσμικά όργανα¹⁴.

Το Conseil Constitutionnel και το Bundesverfassungsgericht θα καταλήξουν στο ίδιο συμπέρασμα, κρατώντας ωστόσο αρκετά διαφορετική στάση και υιοθετώντας διακριτούς ρόλους. Πιο συγκεκριμένα, το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο χαρακτηρίζει ο πολιτικός εξορθολογισμός των νέων συμβατικών υποχρεώσεων κατά τον συνταγματικό τους έλεγχο (I), ενώ το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο τηρεί στάση «αυτοσυγκράτησης» έναντι του νομοθέτη (II).

Ο ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΓΑΛΛΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΜΣ

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας της Γαλλίας προσέφυγε την 13^η Ιουλίου 2012 στο Conseil Constitutionnel βάσει του άρθρου 54 του γαλλικού Συντάγματος¹⁵, προκειμένου εκείνο να αποφανθεί ως προς το αν απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση πριν την κύρωση της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στα πλαίσια της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης. Πρέπει να επισημάνουμε ότι στη Γαλλία, ναι μεν δεν ασκήθηκε συνταγματικός έλεγχος¹⁶ ειδικά στο νόμο για κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση του ΕΜΣ¹⁷, αλλά τα ζητήματα

¹⁴ Σύμφωνη και η θεωρία, βλ. Denis Simon, Mécanisme européen de stabilité (MES), Commentaire sur CJUE, ass. plén., 27 nov. 2012, aff. C-370/12, Thomas Pringle c/ Government of Ireland, Ireland, and The Attorney General, Europe n° 1, Janvier 2013, comm. 8.

¹⁵ Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι, αν μία διεθνής δέσμευση που έχει αναλάβει η Γαλλία αντίκειται στο Σύνταγμα, τότε πρέπει να προηγηθεί μία συνταγματική αναθεώρηση και ακολούθως να επιτραπεί η κύρωση της αντίστοιχης διεθνούς συνθήκης.

¹⁶ Ο νόμος για την κύρωση του ΕΜΣ (βλ. σημ. 15), n° 2012-324 du 7 mars 2012, δεν υποβλήθηκε καθόλου στο Συνταγματικό Συμβούλιο για έλεγχο συνταγματικότητας. Βλ. σχετικά και Jean-Claude Bonichot, Le juge constitutionnel français et la règle d'or : réviser ou ne pas réviser la Constitution ? That was the question, in De Rome à Lisbonne : Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruylant, 2013, σελ. 372.

¹⁷ Loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Ο νόμος αυτός περιελάμβανε ένα και μοναδικό άρθρο που επιτρέπει την κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση του ΕΜΣ (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025450924>). Για τα στάδια υιοθέτησης του από Βουλή και Γερουσία, βλ. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj111-394.html>.

που τέθηκαν ενώπιον του ΣΣ στην παρούσα απόφαση εντάσσονται στην ίδια προβληματική, μιας και η Συνθήκη ΕΜΣ προϋπέθετε την κύρωση της ΣΣΣΔ¹⁸.

Δύο ζητήματα εξετάζει το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο: πρώτον, εάν η ΣΣΣΔ περιλαμβάνει διατάξεις που θα ήταν αντίθετες με το Σύνταγμα στο μέτρο που εκχωρούν αρμοδιότητες σε υπερεθνικά όργανα, προσβάλλοντας την εθνική κυριαρχία ή παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα και δεύτερον, ποιό είναι το καταλληλότερο μέσο ενσωμάτωσης των διεθνών δεσμεύσεων στη γαλλική έννομη τάξη¹⁹. Αποφαίνεται ότι, προκειμένου για την κύρωση της ΣΣΣΔ, δεν υπάρχει παραβίαση των συνταγματικών αρχών, ιδίως της αρχής της εθνικής κυριαρχίας (Α), επομένως δεν απαιτείται προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση, υπό τον όρο να επιλεγεί ο τρόπος ενσωμάτωσης των κανόνων που συστήνει το ΣΣ (Β).

Α. Η ΣΧΕΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΣΥΜΒΑΤΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΕΘΝΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ

Ο δικαστής αναφέρεται αρχικά στις νομικές βάσεις της εθνικής κυριαρχίας επί των οικονομικών και επί του προϋπολογισμού: στο άρθρο 20 του γαλλικού Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται η αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να χαράσσει την πολιτική της χώρας, άρα και της οικονομικής πολιτικής²⁰ και στο άρθρο 14 της Διακήρυξης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη, σύμφωνα με το οποίο οι εκπρόσωποι των φορολογουμένων έχουν το δικαίωμα να γνωρίζουν τον προορισμό των φόρων²¹. Επισημαίνει δε, ότι το άρθρο 47 Σ ορίζει πως η Βουλή ψηφίζει τους νόμους περί προϋπολογισμού και των ετησίων οικονομικών που προβλέπουν τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους. Σκιαγραφώντας την κατανομή αρμοδιοτήτων ως προς τα

¹⁸ Προοίμιο της ΣΕΜΣ, σημ. 5: «Η παρούσα συνθήκη και η ΣΣΣΔ αλληλοσυμπληρώνονται στην ενίσχυση της οικονομικής ευθύνης και αλληλεγγύης εντός της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Αναγνωρίζεται και συμφωνείται ότι η χρηματοπιστωτική συνδρομή στο πλαίσιο νέων προγραμμάτων υπό τον ΕΣΜ θα παρέχεται υπό την προϋπόθεση, από 1ης Μαρτίου 2013, της κύρωσης της ΣΣΣΔ από το ενδιαφερόμενο μέλος του ΕΣΜ και, αφότου λήξει η προθεσμία μεταφοράς του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΣΣΔ, της συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις του εν λόγω άρθρου»

¹⁹ Άρθρο 3 παρ. 2 ΣΣΣΔ: «Οι κανόνες που καθορίζονται στην παράγραφο 1 ισχύουν στο εθνικό δίκαιο των συμβαλλόμενων μερών το αργότερο ένα έτος μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας συνθήκης μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό».

²⁰ Éric Oliva, Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles, Décision du Conseil constitutionnel, n° 2012-653 DC, 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, RFDA 2012 p. 1043, ο οποίος διαβλέπει στο άρθρο 20 του γαλλικού Συντάγματος την έμμεση αναφορά στην οικονομική πολιτική που χαράσσεται μέσω των lois de finances (νόμος περί των οικονομικών και προϋπολογισμού του κράτους).

²¹ Άρθρο 14 της ΔΔΑΠ: «Όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να αποφασίζουν, είτε προσωπικά είτε διαμέσου των αντιπροσώπων τους, ως προς την αναγκαιότητα της δημόσιας συνεισφοράς, να την παραχωρούν ελεύθερα, να γνωρίζουν πώς χρησιμοποιείται, και να καθορίζουν την αναλογία, τον τρόπο υπολογισμού και είσπραξης, και τη διάρκεια των φόρων».

οικονομικά, που ασκείται από την Κυβέρνηση και τη Βουλή, είναι φανερό ότι προσπαθεί να εντοπίσει αν επέρχεται κάποιος περιορισμός αυτών, που θα απέβαινε εις βάρος της εθνικής κυριαρχίας ή και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη.

Ο Γάλλος συνταγματικός δικαστής εξετάζει ως προς την ουσία τους τις δεσμεύσεις που συνεπάγεται η ΣΣΣΔ και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι αυτή δεν προβαίνει σε εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον τομέα των οικονομικών, πέρα από τις ήδη παραχωρημένες στην Ένωση από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ²². Αντιμετωπίζει την εξεταζόμενη Συνθήκη ως μία εφαρμογή και εμβάθυνση των ήδη ισχυουσών διατάξεων περί ελέγχου των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ιδίως του άρθρου 126 ΣΛΕΕ²³ και του 12^{ου} Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος²⁴. Παραπέμπει δηλαδή σε προγενέστερες συμβατικές υποχρεώσεις της Γαλλίας σε δημοσιονομικά ζητήματα, σχετικοποιώντας έτσι τις νέες συμβατικές της υποχρεώσεις. Αυτή η προσέγγιση αποτελεί ουσιαστικά τον όρο αποδοχής της συνταγματικότητας των νέων διατάξεων²⁵ και το λόγο απόρριψης του επιχειρήματος περί παραβίασης της εθνικής κυριαρχίας. Στο μέτρο που η ΣΣΣΔ (και επομένως και η ΣΕΜΣ σε αρκετά σημεία) δεν προβαίνει σε περαιτέρω εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκά όργανα στα πλαίσια της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά επαναλαμβάνει και ισχυροποιεί τις διαδικασίες που προϋπήρχαν σε πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο, ο Γάλλος δικαστής αρνείται να αποδεχθεί τις όποιες επιφυλάξεις διατυπώνονται σχετικά με ενδεχόμενη προσβολή του πυρήνα της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας.

²² Décision du Conseil constitutionnel, n° 2012-653 DC, 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, σκ. 14-16. Βλ. επίσης: Florence Chaltiel, Le traité budgétaire conforme à la Constitution... Oui mais..., Petites affiches, 19 septembre 2012 n° 188, σελ. 3 επ, που χαρακτηρίζει τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από τη ΣΕΜΣ ως «ελάχιστα πρωτοφανείς» για το Γάλλο δικαστή.

²³ Άρθρο 126 ΣΛΕΕ : «1. Τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. 2. Η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίζει τις μεγάλες αποκλίσεις. [...]»

²⁴ Άρθρο 1 του 12ου Πρωτοκόλλου: «Οι τιμές αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 126, παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι οι εξής: 3 % για το λόγο μεταξύ του προβλεπόμενου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς, 60 % για το λόγο μεταξύ του δημοσίου χρέους και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς».

²⁵ Κι αυτό, όπως παρατηρεί η θεωρία, ισχύει, τελικώς, ανεξαρτήτως του αν έχει προηγηθεί πραγματικός συνταγματικός έλεγχος επίμαχων διατάξεων στις Συνθήκες του Μάαστριχτ και της Λισσαβόνας, «εφόσον η φύση και ο σεβασμός των διατάξεων τους εμποδίζουν έναν συνταγματικό έλεγχο a posteriori», βλ. Florence Chaltiel, οπ. π., σελ. 3. Επιπλέον, φαίνεται πως το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο «απέφευγε συστηματικά» τον έλεγχο συνταγματικότητας του μηχανισμού ελέγχου των δημοσίων ελλειμμάτων, βλ. Éric Oliva, Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles, ό.π., p. 1044.

Συνεπώς, το ερώτημα που προκύπτει εύλογα είναι το εξής: ταυτίζεται το περιεχόμενο της ΣΣΣΔ με το αντικείμενο και περιεχόμενο των υπολοίπων συνθηκών που δέσμευαν τα Κράτη Μέλη έως τώρα; Σημειωτέον ότι, το ΣΣ δεν προέβη σε μια πραγματική συγκριτική ανάλυση των δεσμεύσεων αυτών, αλλά ούτε είχε την ευκαιρία να τις συγκρίνει με την κύρια υποχρέωση που πηγάζει από τη ΣΕΜΣ, δηλαδή την υποχρέωση οικονομικής συνεισφοράς στον ΕΜΣ και τους όρους αυτής.

Η λύση του ΣΣ φαντάζει «πολιτικώς ικανοποιητική, διότι αποφεύγει το ερώτημα του αν η εθνική κυριαρχία περιλαμβάνει την ελευθερία λήψης αποφάσεων²⁶». Θα ήταν ορθό, όμως, να παραδεχτούμε ότι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ταυτίζεται με τις προηγούμενες δεσμεύσεις; Σχετικώς, μπορούμε να θέσουμε τα παρακάτω ερωτήματα:

Γιατί αποσιωπείται η ιδιαίτερη νομική φύση της ΣΣΣΔ (ομοίως για τον ΕΜΣ που συστήνει έναν διεθνή χρηματοδοτικό μηχανισμό) που ως διεθνής συνθήκη, τοποθετείται εκτός του στενού πεδίου δράσης της ΕΕ; Η παράλειψη αυτή επηρεάζει την απάντηση ως προς τον τρόπο εκχώρησης ή μη αρμοδιοτήτων, μιας η τελευταία, είτε συμβαίνει μέσα στα όρια που διαγράφει το άρ. 88 παρ. 2 Σ περί συμμετοχής της Γαλλίας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση²⁷, είτε βάσει του άρ. 53²⁸ για τον τρόπο κύρωσης διεθνών συνθηκών με ορισμένο αντικείμενο, μεταξύ των οποίων κι εκείνες που δεσμεύουν την οικονομία του Κράτους, στην οποία αναμφίβολα εμπίπτει και η ΣΣΣΔ και η ΣΕΜΣ. Η διάκριση αυτή μεταξύ ευρωπαϊκών ή διεθνών υποχρεώσεων της Γαλλίας, αλλά και η ανάδειξη του ιδιαίτερου αντικειμένου της Συνθήκης δεν απασχολεί το Γάλλο δικαστή.

Ποιες είναι επί της ουσίας οι διαφορές και οι ομοιότητες μεταξύ του μέχρι τότε ισχύοντος δικαίου περί δημοσίων ελλειμμάτων και των τωρινών ρυθμίσεων; Το ΣΣ περιορίζεται στην παρατήρηση ότι οι παλιοί μηχανισμοί ενισχύονται. Φαίνεται, για παράδειγμα, ότι η ουσιαστική διαφορά της ΣΣΣΔ με το προηγούμενο καθεστώς είναι ότι αυτή προσθέτει τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική επιτήρηση και ότι εισάγεται για

²⁶ Éric Oliva, *Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles*, ό.π., RFDA 2012, σελ. 1045 επ, αναφερόμενος στη διάκριση μεταξύ τυπικής κυριαρχίας και πραγματικής κυριαρχίας (*souveraineté formelle, souveraineté réelle*), δηλαδή εν προκειμένω, από τη μία πλευρά, την παραδοχή του σεβασμού της ελεύθερης και σύμφωνα με τους κανόνες κατανομή αρμοδιοτήτων, και από την άλλη πλευρά, της επιβολής ή μη αποφάσεων από όργανα διαφορετικά των εθνικών.

²⁷ Art. 88 παρ. 2 Σ : « La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ». Στο πλαίσιο της ΕΕ, η κύρωση ενός νόμου θα προϋπέθετε συνταγματική αναθεώρηση εφόσον παραβίαζε κάποιο δικαίωμα, ή την εθνική κυριαρχία ή περιλάμβανε μία διάταξη αντίθετη στο Σύνταγμα. Σχετικώς, βλ. και Jean-Claude Bonichot, ό.π., σελ. 376.

²⁸ Άρ. 53 Σ: «Οι συνθήκες ειρήνης, οι συνθήκες εμπορίου, οι συνθήκες ή συμφωνίες για τη διεθνή οργάνωση, αυτές που δεσμεύουν τα οικονομικά του κράτος, αυτές που τροποποιούν διατάξεις νομοθετικής φύσεως[...]δε δύνανται να κυρωθούν ή να εκγριθούν παρά μόνο με νόμο».

πρώτη φορά ένας διορθωτικός μηχανισμός όταν παρουσιάζονται αποκλίσεις από τον αρχικό στόχο²⁹. Αυτό δε σημαίνει αποκλειστικά ότι όλες οι νέες διατάξεις εισάγουν ένα αυστηρότερο καθεστώς³⁰.

Μετά την παρουσίαση των νέων συμβατικών υποχρεώσεων που απορρέουν από τη ΣΣΣΔ, το ΣΣ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «οι εν λόγω διατάξεις επαναλαμβάνουν, ενισχύοντάς τα, τα άρθρα που θέτουν σε εφαρμογή την υποχρέωση των Κρατών Μελών να συντονίζουν την οικονομική πολιτική του σύμφωνα με τα άρθρα 120-126 ΣΛΕΕ [...] και ότι δεν προβαίνουν σε εκχώρηση αρμοδιοτήτων στο πεδίο της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, ούτε επιτρέπουν τέτοιες εκχωρήσεις...ότι, όχι περισσότερο από τις προγενέστερες δεσμεύσεις δημοσιονομικής πειθαρχίας, ο σεβασμός των νέων διατάξεων δεν αντιβαίνει στους απαραίτητους όρους άσκησης της εθνικής κυριαρχίας³¹».

B. Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΥ ΜΕΣΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΤΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

Κατά την εξέταση του καταλληλότερου νομικού μέσου που θα εξασφαλίσει τη μεταφορά των διεθνών υποχρεώσεων στη γαλλική έννομη τάξη, το ΣΣ κρίνει πως η εισαγωγή τους στο Σύνταγμα και η υπερνομοθετική ισχύς τους θα προσέκρουε στην αρχή της εθνικής κυριαρχίας. Η ΣΕΜΣ θέτει ανάλογα διλήμματα, εφόσον προβαίνει σε απονομή αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ΣΣΣΔ απαιτεί την τήρηση των υποχρεώσεων είτε «μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό». Σύμφωνα με την πρώτη δυνατότητα, θα έπρεπε να εισαχθούν οι δημοσιονομικοί κανόνες κατευθείαν στο Σύνταγμα, ώστε αυτοί να υπερισχύουν των νόμων περί οικονομίας και χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης και να δεσμεύουν το νομοθέτη. Η επιλογή αυτή θα οδηγούσε οπωσδήποτε σε συνταγματική αναθεώρηση, καθώς οι νέοι κανόνες συγκρούονται με τα προνόμια της Βουλής και της Κυβέρνησης όσον αφορά την επεξεργασία και τη ψήφιση του

²⁹ Martine Lombard, Sophie Nicinski, Emmanuel Glaser, Le futur rôle de régulateur financier du Conseil constitutionnel, AJDA 2012 p. 1718.

³⁰ Για παράδειγμα, όπως ορθά επισημαίνει ο Éric Oliva, αν συνδυαστούν τα κριτήρια του είδους του ελλείμματος και του επιτρεπόμενου ποσοστού ελλείμματος, καταλήγουμε στο γεγονός ότι η ΣΣΣΔ εισάγει ένα ηπιότερο καθεστώς ως προς τους μεσοπρόθεσμους στόχους.

³¹ Σκ. 16 της απόφασης του ΣΣ, n° 2012-653 DC, 9 août 2012.

νόμου περί προϋπολογισμού αλλά και την αρχή του ετήσιου προϋπολογισμού³² στο ισχύον Σύνταγμα. Η δεύτερη δυνατότητα οδηγεί το Γάλλο δικαστή σε ένα περίπλοκο συλλογισμό, που διασφαλίζει τόσο την αποφυγή συνταγματικής αναθεώρησης, όσο και την αποσόβηση του κινδύνου που θα επέφερε η κρίση περί αντισυνταγματικότητας των διατάξεων. Απαιτείται δηλαδή να κατοχυρώσει το σεβασμό της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσα από διατάξεις μόνιμου χαρακτήρα, αλλά όχι αναγκαστικά υπερνομοθετικής ισχύος, που θα δεσμεύουν όλη τη δημόσια διοίκηση. Αυτό επιτυγχάνεται μόνο μέσω ενός οργανικού νόμου³³, ο οποίος δεν θα εισαγάγει ο ίδιος τους κανόνες μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής πειθαρχίας, αλλά θα δημιουργήσει το κατάλληλο πλαίσιο για την επίτευξη των καθορισμένων μεσοπρόθεσμων στόχων: τους προγραμματικούς νόμους σχετικά με τις μακροπρόθεσμες κατευθυντήριες γραμμές της οικονομικής πολιτικής³⁴.

Δεν είναι όμως μόνο ο «χρυσός δημοσιονομικός κανόνας» που έθετε συνταγματικά προβλήματα. Είναι και η απονομή αρμοδιοτήτων στο ΔΕΕ που συναντούμε και στην ΣΣΣΔ και στον ΕΜΣ³⁵. Η αρμοδιότητα που εισάγει η ρύθμιση θα μπορούσε να μεταφραστεί από το ΣΣ ως μια δυνατότητα ελέγχου συμβατότητας του γαλλικού Συντάγματος με τις αναληφθείσες υποχρεώσεις εκ μέρους του ΔΕΕ κι επομένως ως παραβίαση της εθνικής κυριαρχίας. Αν το ΣΣ επέλεγε το δρόμο της συνταγματοποίησης του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα και των υπολοίπων διατάξεων, θα αναγκαζόταν να αποδεχθεί έναν τέτοιο έλεγχο. Το ΣΣ επιλέγοντας τον

³² Άρθρο 34 και 37 Σ, σκ. 21 της απόφασης 2012-653 του ΣΣ. Βλ σχετικά και Σχόλιο στην απόφαση n° 2012-653 DC du 9 août 2012, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012653DCccc_653dc.pdf, σελ. 16. Σημειωτέον ότι η αρχή του ετήσιου του προϋπολογισμού διασφαλίζει τον καλύτερο έλεγχο της Κυβέρνησης από τη Βουλή, αλλά και τη σαφήνεια των οικονομικών στοιχείων κάθε έτους.

³³ Οι λεγόμενοι «lois organiques» κατέχουν θέση υπερνομοθετικής ισχύος, αλλά βρίσκονται κάτω από το Σύνταγμα στη γαλλική ιεραρχία των κανόνων δικαίου και ελέγχονται υποχρεωτικώς από το ΣΣ πριν τη θέση σε ισχύ τους. Τέτοιοι νόμοι καθορίζουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο ψηφίζονται οι νόμοι περί οικονομίας και προϋπολογισμού.

³⁴ Προβλέπονται από το άρ. 34 Σ. Βλ. αναλυτικά Eric Oliva, ό.π, σύμφωνα με τον οποίον το ΣΣ διασώζει την κατάσταση μέσω ενός πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου σε δύο επίπεδα, καθώς και Jean-Claude Bonichot, ό.π., σελ. 380 επ. Περαιτέρω ανάλυση στο παρόν άρθρο σχετικά με την επιλογή του εν λόγω μέσου εκφεύγει αρκετά του πεδίου μελέτης, καθώς άπτεται των ουσιαστικών ρυθμίσεων της ΣΣΣΔ που δεν αφορούν άμεσα τον ΕΜΣ.

³⁵ Άρ. 37 ΣΕΜΣ, ιδίως παρ. 2-3: «2. Το συμβούλιο διευθυντών λαμβάνει απόφαση για οποιαδήποτε διαφορά προκύπτει μεταξύ μέλους του ΕΜΣ και του ΕΜΣ ή μεταξύ μελών του ΕΜΣ σε σχέση με την ερμηνεία και εφαρμογή της παρούσας συνθήκης, συμπεριλαμβανομένης οποιασδήποτε διαφοράς σχετικά με τη συμβατότητα των αποφάσεων που έχουν ληφθεί από τον ΕΜΣ με την παρούσα συνθήκη[...]3. Εάν ένα μέλος του ΕΜΣ αμφισβητήσει την κατά την παράγραφο 2 απόφαση, η διαφορά παραπέμπεται στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι δεσμευτική για τους αντιδίκους, οι οποίοι λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να συμμορφωθούν με την απόφαση εντός της προθεσμίας που ορίζεται στην απόφαση του εν λόγω Δικαστηρίου».

δεύτερο, εναλλακτικό τρόπο ενσωμάτωσης των διατάξεων αποφεύγει και πάλι μια τέτοια αντισυνταγματική παραδοχή, αφού εισάγοντας τις επίμαχες διατάξεις στο νόμο δεν επιτρέπει εν τοις πράγμασι στο ΔΕΕ να ελέγχει παρά μόνο τη συμβατότητα του νόμου με τις ευρωπαϊκές επιταγές³⁶.

Με τον τρόπο αυτό, το ΣΣ καταφέρνει να συμφιλιώσει την ανάγκη σεβασμού του «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα» με τις εξουσίες του νομοθέτη και την αρχή του ετήσιου προϋπολογισμού, αλλά και να αποφύγει μια συνταγματική αναθεώρηση εξορθολογίζοντας τις συνταγματικές απαιτήσεις³⁷. Σύσσωμη η θεωρία παρατηρεί πως το ΣΣ «έσωσε την κατάσταση», μη εισερχόμενο σε έναν ουσιαστικό συνταγματικό έλεγχο. Το ΣΣ επικεντρώθηκε σαφώς στην αποτελεσματική κατοχύρωση των διατάξεων, στην αποφυγή ανάλυσης ερωτημάτων που ενδέχεται να οδηγούσαν σε προβλήματα συνταγματικότητας³⁸.

II. Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΑΥΤΟΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΜΣ

Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφαινεται, αντιθέτως, επί έξι συνταγματικών προσφυγών που κατατέθηκαν για να αποτρέψουν την κύρωση των Συνθηκών³⁹ και που κατήγγειλαν παραβίαση της δημοκρατικής αρχής μέσω της προσβολής της ευθύνης της Κάτω Βουλής σε ζητήματα προϋπολογισμού. Το ΟΣΔ προβαίνει ξεχωριστά σε έναν πιο λεπτομερή έλεγχο ως προς τις ειδικότερες ρυθμίσεις του νόμου για την κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού

³⁶ Jean-Claude Bonichot, *ό.π.*, σελ. 380, ο μόνος έλεγχος που μπορεί, επομένως, να γίνει ενώπιον του ΔΕΕ θα γίνει στα πλαίσια μίας προσφυγής για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου.

³⁷ Βλ. για παράδειγμα, Florence Chaltiel, *ό.π.*, σελ. 3., η οποία χαρακτηρίζει την επιλεγόμενη ερμηνεία σχετικά με την αρμοδιότητα του ΔΕΕ ως «μινιμαλιστική» ώστε να δεχθεί το ΣΣ πως δεν πρόκειται το ΔΕΕ να έχει εκτεταμένες εξουσίες ως προς τη γαλλική συνταγματική έννομη τάξη.

³⁸ Σε αυτό το πνεύμα βλ. και Jozefowicz, Henri, *Le Conseil constitutionnel, entre neutralisation active et préventive de l'inconstitutionnalité*, Politeia, 2013, n° 23, p. 77-87.

³⁹ Βάσει του άρθρου 32 παρ. 1 του Νόμου περί του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, σχετική με τη δυνατότητα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, βάσει του οποίου οι προσφεύγοντες αιτήθηκαν την αποχή του αρχηγού του κράτους, Joachim Gauck, από την υπογραφή των τριών νομοσχεδίων για την κύρωση της ΣΕΜΣ, τη ΣΣΣΔ, καθώς και την κύρωση της τροποποίησης του άρ. 136 της ΣΛΕΕ, τα οποία είχαν υπερψηφίσει στις 29.12.2012 η Άνω και Κάτω Βουλή.

Μηχανισμού Σταθερότητας⁴⁰, σχετικά με την οικονομική συνεισφορά της Γερμανίας⁴¹, την οποία κρίνει ως συμβατή με τον Θεμελιώδη Νόμο, αλλά μόνο αν η ΣΕΜΣ κυρωθεί μετά από διατύπωση δύο σημαντικών επιφυλάξεων. Η οικονομική συνεισφορά της Γερμανίας ανερχόταν στο 27% του συνολικού κεφαλαίου που συγκεντρώνει ο ΕΜΣ, επομένως η κύρωση της Συνθήκης από τη Γερμανία ήταν κάτι παραπάνω από κρίσιμη για το μέλλον της Ευρωζώνης.

Το ΟΣΔ κρίνει ως παραδεκτό τον ισχυρισμό⁴² σχετικά με την αντίθεση προς την ευθύνη της Κάτω Βουλής στη σύνταξη του προϋπολογισμού και μέσω αυτής επικαλείται την παραβίαση της δημοκρατικής αρχής, υποστηρίζοντας ότι η προσβολή των αρμοδιοτήτων της Βουλής συνεπάγεται προσβολή του δικαιώματος των πολιτών να ζουν σε ένα δημοκρατικό κράτος. Όπως και στην απόφαση του ΟΣΔ για την παροχή οικονομικής βοήθειας στην Ελλάδα⁴³, το Δικαστήριο θα εξετάσει αν η ΣΕΜΣ αντιβαίνει στα άρθρα 38 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 2 και 79 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου. Θα απορρίψει τις προσφυγές και θα επιτρέψει την κύρωση της ΣΕΜΣ υπό τον όρο της διατύπωσης επιφυλάξεων (B), αφού πρώτα αναγνωρίσει ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης στο νομοθέτη κατά την ανάληψη οικονομικών υποχρεώσεων (A).

A. Η ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΥΧΕΡΕΙΑΣ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

Κατα τον έλεγχο συνταγματικότητας του νομοσχεδίου περί ΕΜΣ, το Bundesverfassungsgericht επικεντρώνεται στα εξής ζητήματα:

Πρώτον, στο βαθμό ακριβείας των αναληφθεισών υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη ΕΜΣ σε σχέση με την ευθύνη σύνταξης του προϋπολογισμού της Κάτω Βουλής, καθώς οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν πως η κύρωση της Συνθήκης

⁴⁰ Emmanuelle Saulnier-Cassia, Olivier Joop, Le Traité instituant le mécanisme européen de stabilité et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Europe, sous contrôles constitutionnels, RTD Eur 2013, n°1, p.160 . Η ΣΕΜΣ προκάλεσε σαφώς μεγαλύτερες αντιδράσεις και σχόλια σε σχέση με τη ΣΣΣΔ, καθώς ο «χρυσός κανόνας», που η τελευταία επέβαλε, βρισκόταν ήδη μέσα στις προβλέψεις του Θεμελιώδους Νόμου (άρ. 109, 115 et 143 d) κι έτσι για τη Γερμανία δεν υπήρχε ουσιαστική αusterοποίηση του πλαισίου επιτήρησης του δημοσιονομικού ελλείμματος.

⁴¹ Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM-Finanzierungsgesetz
www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/europe/ipex/ESMFinG_DE_2012_konsolidiert.pdf

⁴² BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, §§ 196-205

⁴³ Karsten Schneider, Yes, But . . . One More Thing: Karlsruhe's Ruling on the European Stability Mechanism, 4 German Law Journal (2013), www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1496, σελ. 55-56, σύμφωνα με την οποία ο βασικός συνταγματικός έλεγχος που ασκεί το ΟΣΔ ταυτίζεται με εκείνον στην απόφαση 1 BVR987/10, της 7ης Σεπτεμβρίου 2011.

συνεπάγεται μια απεριόριστη και ακαθόριστη⁴⁴ ευθύνη των Κρατών Μελών λόγω του απρόβλεπτου χαρακτήρα διαμόρφωσης των δημοσιονομικών χρεών, καθώς και εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικά όργανα. Το ΟΣΔ υπενθυμίζει ότι κατά τη νομολογία του δεν επιτρέπεται ούτε η εκχώρηση της «αρμοδιότητας της αρμοδιότητας», ούτε οποιαδήποτε ασαφής συμβατική εκχώρηση αρμοδιοτήτων χωρίς ασφαλιστικές δικλίδες⁴⁵. Η πρόοδος της ευρωπαϊκής ενοποίησης δε μπορεί παρα να λαμβάνει χώρα μέσα στα όρια που θέτουν η αρχή της δοτής αρμοδιότητας και η συνταγματική ταυτότητα των Κρατών Μελών⁴⁶.

Δεύτερον, στο κατά πόσον η ενδεχόμενη απεμπόλιση εθνικών αρμοδιοτήτων και η συνακόλουθη αναποτελεσματική και ανέλεγκτη άσκηση κυβερνητικής πολιτικής παραβιάζουν το δικαίωμα του εκλέγειν⁴⁷, καθώς μια όλο και αυξανόμενη μείωση των αρμοδιοτήτων της Βουλής αποδυναμώνει το δικαίωμα του λαού στην εκπροσώπηση⁴⁸. Το ΟΣΔ οδηγείται στη διατύπωση του περιεχομένου του δικαιώματος του εκλέγειν⁴⁹. Η αυτονομία της Βουλής ως προς τις δημοσιονομικές αποφάσεις που λαμβάνει και ο αυτοπροσδιορισμός ενός δημοκρατικού κράτους αποτελούν τις έννοιες-κλειδί σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου⁵⁰. Ως εκ

⁴⁴ Υπονοείται ο κίνδυνος αυτός στο άρ. 8 παρ. 4 της ΣΕΜΣ, αλλά εξισορροπείται από την παρ. 5: «4. Τα μέλη του ΕΜΣ αναλαμβάνουν αμετακλήτως και άνευ όρων να συνεισφέρουν στο εγκεκριμένο μετοχικό κεφάλαιο βάσει της κλειδας κατανομής του στο παράρτημα Ι. Ανταποκρίνονται εγκαίρως σε όλες τις προσκλήσεις καταβολή κεφαλαίου σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη.[...]5. Η ευθύνη κάθε μέλους του ΕΜΣ περιορίζεται, σε κάθε περίπτωση, στο μεριδίό του στο εγκεκριμένο μετοχικό κεφάλαιο στην τιμή έκδοσής του».

⁴⁵ Guillaume Tusseau, *Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles*, *La décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 12 septembre 2012*, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html, RFDA 2012 p. 1058.

⁴⁶ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, §209.

⁴⁷ Άρ. 38 παρ. 1 ΘΝ, «Τα μέλη της Bundestag εκλέγονται με άμεση, ελεύθερη, ισότιμη και μυστική ψήφο. Είναι οι εκπρόσωποι του λαού, δε δεσμεύονται από οποιαδήποτε εντολή ή οδηγία και δεν υπακούουν παρά μόνο στη συνείδησή τους».

⁴⁸ Βλ. ομοίως και Βασιλική Χρήστου, Σχόλιο στην απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2011 του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, ΕφημΔΔ, 6/2011, σελ. 796, «κάθε φορά που συνεπεία διεθνών δεσμεύσεων της Ομοσπονδίας εκχωρούνται αρμοδιότητες και εξουσίες της Ομοσπονδίας σε υπερεθνικές Ενώσεις, υφίσταται κατά το Δικαστήριο, κατ'αρχήν, παρέμβαση στο εκλογικό δικαίωμα των πολιτών, καθώς μειώνονται τα θέματα εκείνα, τα οποία δύναται ο πολίτης δια της ψήφου του και των αντιπροσώπων του να επηρεάσει και να ρυθμίσει».

⁴⁹ Erich Vranes, *German Constitutional Foundations of, and Limitations to, EU Integration: A Systematic Analysis*, 14 *German Law Journal*(2013), www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=14977, σελ. 85. Όντας προστατευμένη και από τη «ρήτρα αιωνιότητας» του άρ. 79 παρ. 3 ΘΝ, η δημοκρατική αρχή σύμφωνα με το Δικαστήριο δεν υπόκειται σε στάθμιση έναντι άλλων «εννόμων συμφερόντων».

⁵⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, §211: «Ως εκπρόσωποι του λαού, τα εκλεγμένα μέλη της γερμανικής Bundestag πρέπει να διατηρούν τον έλεγχο βασικών δημοσιονομικών αποφάσεων, ακόμα

τούτου, η Βουλή δεν θα έπρεπε να εκχωρεί τη δημοσιονομική της αρμοδιότητα σε άλλα όργανα μέσω ασαφών νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, ούτε να δεσμεύεται από αποφάσεις των οποίων οι οικονομικές συνέπειες είναι ανυπολόγιστες και δεν υπόκεινται σε κανένα ουσιαστικό αποφασιστικό έλεγχο.

Ωστόσο το Δικαστήριο αφήνει την εκτίμηση αυτή στην κρίση του νομοθέτη, ο οποίος πραγματοποιεί τις πολιτικοοικονομικές επιλογές, καθώς το ίδιο δε μπορεί να τον υποκαταστήσει στην κρίση αυτή⁵¹. Το ΟΣΔ κρατά μία στάση αυτοπεριορισμού, η οποία δεν είναι καθόλου ασυνήθης στη νομολογία του⁵². Ο συνταγματικός δικαστής θεωρεί ότι δεν έχει τη δημοκρατική νομιμοποίηση, ώστε να επεμβαίνει στην κρίση περί σκοπιμότητας της δέσμευσης κεφαλαίων από τον γερμανικό προϋπολογισμό. Επιμένει, αντιθέτως, πως οι πολιτικοί φορείς πρέπει να απολαμβάνουν του περιθωρίου εκτίμησης, ακόμα κι αν είναι σκόπιμη, δηλαδή, η μερική εγκατάλειψη αυτής της αυτονομίας. Αρκεί οι σχετικές αποφάσεις να λαμβάνονται με τη συναίνεση του νομοθέτη.

Τρίτον, το ΟΣΔ εξετάζει την έκταση της υποχρέωσης για αγορά των μεριδίων του κεφαλαίου με κόστος 190 δισ. Ευρώ. Η υποχρέωση αυτή επίσης δε συνεπάγεται απεμπόλιση δημοσιονομικής ευθύνης και πρέπει να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Αν η κρίση του δεν είναι προδήλως εσφαλμένη, τότε πρέπει να γίνεται σεβαστή ως συνιστώσα του περιθωρίου εκτίμησης του. Επισημαίνει δε, ότι περαιτέρω αποφάσεις για καταβολή κεφαλαίων υπό διαφορετικούς όρους, ή η πρόσκληση καταβολής των κεφαλαίων αυτών σε συνεργασία με την ΕΚΤ δεν επηρεάζει την ευθύνη της Bundestag⁵³.

Τέταρτον, στην αυτόματη αφαίρεση των δικαιωμάτων ψήφου (άρ. 4 παρ. 8 της ΣΕΜΣ⁵⁴) σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν.

και μέσα σε ένα σύστημα διακυβερνητικό[...]Ακόμα και αν αυτές οι δεσμεύσεις έχουν σημαντική βαρύτητα, το δικαίωμα της Βουλής να αποφασίζει για τον προϋπολογισμό δεν παραβιάζεται οπωσδήποτε ώστε να μπορεί να επικαλεστεί κανείς την αντίθεση με το άρ. 38 παρ.1. Το αντίθετο μάλιστα, ο σχετικός με τη δημοκρατική αρχή παράγοντας είναι το κατά πόσον μπορεί η Βουλή να έχει την αυτονομία στις αποφάσεις που λαμβάνονται σχετικά με τα έσοδα και τα έξοδα, συμπεριλαμβανομένων όσων σχετίζονται με διεθνείς ή ευρωπαϊκές ευθύνες».

⁵¹ Στην παρούσα απόφαση, ο δικαστικός αυτοπεριορισμός είναι σαφέστερος λόγω της ρητής αναφοράς στο ευρύ περιθώριο εκτίμησης του νομοθέτη, Matthias Wendel, *Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012*, 14 German Law Journal (2013), www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol14-No1/PDF_Vol_14_No_1_21-52_ESM%20Special_Wendel.pdf, σελ. 42. Βλ. επίσης : BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, §217. Το ΟΣΔ περιορίζει το εύρος του συνταγματικού ελέγχου του στις «κατάφωρες παραβιάσεις» και αναφέρεται ρητώς στο ευρύ περιθώριο εκτίμησης του νομοθέτη.

⁵² Guillaume Tusseau, ό.π., σκ. 16.

⁵³ Ομοίως, σκ. 16-17.

⁵⁴ «Εάν οιοδήποτε μέλος του ΕΜΣ παραλείψει να καταβάλει μέρος του ποσού που οφείλεται σε σχέση με τις υποχρεώσεις του αναφορικά με μερίδια καταβεβλημένου ή καταβλητέου κεφαλαίου σύμφωνα

Σύμφωνα με τους προσφεύγοντες, μία τέτοια πρόβλεψη στερεί ολικά από τη Βουλή την εξουσία συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που θα την επηρεάσουν άμεσα. Το Δικαστήριο απορρίπτει κι εδώ την ύπαρξη παραβίασης συνταγματικών δικαιωμάτων και αρχών των άρθρων 38 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 2⁵⁵ σε συνδυασμό με το άρ. 79 παρ. 3⁵⁶. Η τήρηση των υποχρεώσεων και η δυνατότητα λήψης των αναγκαίων μέτρων προς αποφυγή μιας τέτοιας εξέλιξης που θα στερούσε τη Γερμανία από τη συμμετοχή σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων εναπόκειται στην Κυβέρνηση και στη Βουλή⁵⁷. Το ΟΣΔ μεταθέτει για ακόμη μία φορά την ευθύνη της κρίσης αυτής στο νομοθέτη, καθώς φαίνεται σε όλη την απόφαση πως το επίκεντρο του συλλογισμού είναι η περιφρούρηση της δημοκρατικής αρχής⁵⁸. Ωστόσο, δεν μεταθέτει απλώς το βάρος της ευθύνης στο νομοθέτη, αλλά συναρτά τη διατήρηση του πλήρους ελέγχου της κατάστασης, των υποχρεώσεων και των δικαιωμάτων ψήφου προς τη σωστή και έγκαιρη πληροφόρηση της Κάτω Βουλής, ώστε να είναι σε θέση να διατηρήσει την αυτονομία της σε δημοσιονομικά ζητήματα.

B. Η ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΩΝ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΗΣ ΜΕ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΤΟΥ ΕΜΣ

Για τους ανωτέρω λόγους, αν και θεωρεί πως ο κυρωτικός νόμος δεν αντιβαίνει στις προαναφερθείσες συνταγματικές αρχές, διετύπωσε συγκεκριμένες επιφυλάξεις, εφόσον έκρινε ότι η Συνθήκη μπορεί να τύχει μιας αντισυνταγματικής ερμηνείας⁵⁹. Ορθά ίσως, επισημαίνεται στη γερμανική θεωρία πως οι δυο συνταγματικοί περιορισμοί δε μπορούν να αποτελέσουν πρόσκομμα στις πολιτικές αποφάσεις της δημοκρατικά νομιμοποιούμενης Βουλής και της Γερμανικής Κυβέρνησης που έχει την ευθύνη για τη χάραξη της πολιτικής, ούτε να μειώσουν την πολιτική σημασία της

με τα άρθρα 8, 9 και 10 ή αναφορικά με την αποπληρωμή της χρηματοπιστωτικής συνδρομής βάσει των άρθρων 16 ή 17, το εν λόγω μέλος του ΕΜΣ δεν μπορεί, εφόσον εξακολουθεί η παράλειψη αυτή, να ασκήσει οιοδήποτε από τα δικαιώματα ψήφου τα οποία κατέχει. Τα όρια για τις ψηφοφορίες επαναυπολογίζονται αναλόγως».

⁵⁵ Άρ. 20 ΘΝ: «1. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ένα ομοσπονδιακό δημοκρατικό και κοινωνικό Κράτος Δικαίου. 2. Πάσα εξουσία πηγάζει από τον λαό. Ασκείται από το λαό μέσω των εκλογών, των ψηφοφοριών και των νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαστικών μέτρων».

⁵⁶ Άρ. 79 παρ. 3 ΘΝ, η λεγόμενη «ρήτρα αιωνιότητας» που κατοχυρώνει το σκληρό πυρήνα του ΘΝ: «Τροποποιήσεις του παρόντος Θεμελιώδους Νόμου που άπτονται της οργάνωσης της ομοσπονδίας σε κρατίδια, της θεμελιώδους συμμετοχής των κρατιδίων στη νομοθετική διαδικασία, αλλά και των αρχών που διακηρύσσουν τα άρθρα 1 και 20 απαγορεύονται».

⁵⁷ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, §270.

⁵⁸ Guillaume Tusseau, ό.π., σκ. 24.

⁵⁹ Θα επρόκειτο για μία διασταλτική ερμηνεία των οικονομικών υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη, Emmanuelle Saulnier-Cassia, Olivier Joop, ό.π., σελ.162.

κύρωσης του εν λόγω Μηχανισμού⁶⁰. Πιο συγκεκριμένα, το ΟΣΔ θεωρεί ότι είναι αναγκαία η σύμφωνη με το Θεμελιώδη Νόμο ερμηνεία της⁶¹, μέθοδος που παραδοσιακά χρησιμοποιεί⁶². Δεν παύει όμως να αποτελεί καινοτόμο στοιχείο της απόφασης η απαίτηση του Δικαστηρίου να καταστεί δεσμευτική η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης, μέσω των επιφυλάξεων που μπορούν να διατυπωθούν κατά τη διαδικασία κύρωσής της⁶³.

Χωρίς να σημαίνει ότι το ΟΣΔ θέτει προϋποθέσεις σε κάθε συνταγματικό ζήτημα που εξετάζει⁶⁴ (π.χ. δεν απαιτεί ρητή πρόβλεψη για τη λήξη της ΣΕΜΣ), η συνταγματικότητα του κυρωτικού νόμου και των αρχικών δεσμεύσεων που ανέλαβε η Γερμανία εξαρτάται από τα εξής κρίσιμα σημεία:

α) η χρηματική δέσμευση και συνεισφορά της Γερμανίας να μην υπερβαίνει τα 190.024.800.000 €, αλλά να περιορίζεται στο οριζόμενο από το άρ. 8 παρ. 5 της Συνθήκης μερίδιο του κεφαλαίου. Η δέσμευση κεφαλαίων για πολλά χρόνια από τον γερμανικό προϋπολογισμό σίγουρα περιορίζει την αυτονομία της Βουλής σε ζητήματα σύνταξης του προϋπολογισμού, όμως δεν την εξαλείφει-πόσο μάλλον μέσω της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας των ανωτέρω υποχρεώσεων⁶⁵. Ο πυρήνας της συνταγματικής ταυτότητας της Γερμανίας που πρέπει να διασφαλιστεί είναι η μη εκχώρηση της αποφασιστικής αρμοδιότητας μέσω ασαφών εξουσιοδοτήσεων σε ζητήματα που μπορούν να έχουν ανυπολόγιστες συνέπειες για τα οικονομικά της χώρας. Επομένως, το ύψος και η διάρκεια της οικονομικής συνεισφοράς της Γερμανίας πρέπει να είναι σαφώς περιορισμένα⁶⁶, ώστε, αφενός, οι υποχρεώσεις να είναι υπολογίσιμες – ιδιαίτέρως σε περίπτωση αύξησης του κεφαλαίου και αφετέρου, να είναι σε θέση η Βουλή να διατηρεί τη δημοσιονομική της αυτονομία⁶⁷. Η επιφύλαξη αυτή διατυπώνεται ευλόγως διότι το ΟΣΔ διαβλέπει μια πιθανή υπέρβαση της προκαθορισμένης συνεισφοράς πέρα από το όριο των 190 δις Ευρω, λόγω του

⁶⁰Ralph Alexander Lorz und Heiko Sauer, Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro? Mehrheitserfordernisse bei der Zustimmung zum Fiskalpakt, zum ESM-Vertrag und zur Änderung des AEUV, EuR 2012, p. 691.

⁶¹ Guillaume Tusseau, ό.π., σελ. 1058.

⁶² Χρησιμοποιούμενη συχνά σε θέματα που είναι πολιτικός ευαίσθητα ή όταν ο δικαστής δεν επιθυμεί να αναμιχθεί πολύ στις εξουσίες του νομοθέτη, αφήνοντας π.χ ένα νομοθετικό κενό.

⁶³ Enrico Peuker, Die demokratische Auslegung des Völkerrechts –Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu ESM-Vertrag und Fiskal-Pakt vom 12. September 2012, EuR 2013, σελ. 82.

⁶⁴ Mattias Wendel, ό.π., σελ. 29, που εύστοχα αναφέρεται σε αρκετά σημεία για τη συνταγματικότητα των οποίων το ΟΣΔ δεν απαιτεί την τήρηση ειδικών όρων.

⁶⁵ Ralph Alexander Lorz, Heiko Sauer, ό.π., σελ. 687 και Enrico Peuker, ό.π., σελ. 83.

⁶⁶ Reine Wakote, La portée des réserves d'interprétation émises par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, Revue juridique de l'économie publique, n° 705, Février 2013, comm. 8.

⁶⁷ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, §§195, 241.

άρθρου 9 ΣΕΜΣ⁶⁸. Στο σημείο αυτό, η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της Συνθήκης επιβάλλει την εξής προσαρμογή του κανόνα: μία ενδεχόμενη αύξηση του κεφαλαίου θα πρέπει να λάβει την προηγούμενη έγκριση της Βουλής. Οποιαδήποτε επιπρόσθετη οικονομική υποχρέωση της χώρας δε μπορεί να λάβει αυτόματο χαρακτήρα, καθώς έτσι υπονομεύεται η δημοκρατική αρχή μέσω της αναίρεσης της δημοσιονομικής αυτονομίας της.

β) η Βουλή να μπορεί να έχει την κατάλληλη πληροφόρηση⁶⁹ για τα ζητήματα που αφορούν στο Μηχανισμό, έτσι ώστε να είναι σε θέση να λάβει αποφάσεις και να συνδιαμορφώνει τις εξελίξεις. Το Δικαστήριο θέτει το ερώτημα του εάν η πληροφόρηση αυτή παρεμποδίζεται από την πρόβλεψη του απαραβίαστου ορισμένων εγγράφων, της τήρησης επαγγελματικού απορρήτου από τα όργανα του μηχανισμού και της κατοχύρωσης ασυλιών⁷⁰. Κρίνει ότι η Συνθήκη δεν προβλέπει ένα γενικό δικαίωμα πληροφόρησης των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τον ΕΜΣ, καθώς και ότι μια λογική ερμηνεία των διατάξεων θα οδηγούσε απλώς σε αποκλεισμό διάδοσης πληροφοριών σε τρίτα μέρη και όχι σε μέλη του ΕΜΣ. Καταλήγει λοιπόν στην ανάγκη συστατικής ερμηνείας των προαναφερθεισών διατάξεων, προκειμένου να διασφαλιστεί και το δικαίωμα πληροφόρησης των Κοινοβουλίων με απώτερο στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των αποφάσεών τους. «Η προστασία των δικαιωμάτων πληροφόρησης, ελέγχου και συμμετοχής της Βουλής αποτελούν δημοκρατική επιταγή και καθήκον του ΟΣΔ»⁷¹.

⁶⁸ Αρ. 9 ΣΕΜΣ: «1. Το συμβούλιο διοικητών μπορεί να απαιτήσει ανά πάσα στιγμή την καταβολή εγκεκριμένου μη καταβληθέντος κεφαλαίου και να ορίσει κατάλληλη χρονική περίοδο για την καταβολή του από τα μέλη του ΕΜΣ. 2. Το συμβούλιο διευθυντών μπορεί να απαιτήσει την καταβολή εγκεκριμένου μη καταβληθέντος κεφαλαίου με απόφαση που έχει ληφθεί με απλή πλειοψηφία, προκειμένου να αποκατασταθεί το επίπεδο του καταβλημένου κεφαλαίου, εάν το ποσόν του τελευταίου μειωθεί λόγω απορρόφησης ζημιών κάτω από το επίπεδο που καθορίζεται στο άρθρο 8 παράγραφος 2 [...] 3. Ο διευθύνων σύμβουλος ζητεί εγκαίρως την καταβολή μη καταβληθέντος εγκεκριμένου κεφαλαίου, εάν χρειάζεται προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν αδυναμία πληρωμής του ΕΣΜ για οιαδήποτε προγραμματισμένη ή άλλου είδους οφειλή σε πιστωτές του ΕΜΣ. Ο διευθύνων σύμβουλος ενημερώνει το συμβούλιο διευθυντών και το συμβούλιο διοικητών σε περίπτωση τέτοιου είδους πρόσκλησης καταβολής. Όταν διαπιστώνεται πιθανή έλλειψη κεφαλαίων του ΕΜΣ, ο διευθύνων σύμβουλος προβαίνει στις εν λόγω προσκλήσεις καταβολής το συντομότερο δυνατόν, προκειμένου να εξασφαλίσει ότι ο ΕΜΣ διαθέτει επαρκή κεφάλαια ώστε να ανταποκριθεί στις οφειλές του προς τους πιστωτές κατά την ημερομηνία λήξεώς τους. Τα μέλη του ΕΜΣ αναλαμβάνουν αμετακλήτως και άνευ όρων να ανταποκριθούν σε οιαδήποτε πρόσκληση καταβολής απαιτητού κεφαλαίου την οποία θα τους απευθύνει ο διευθύνων σύμβουλος σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο. Η εν λόγω καταβολή πραγματοποιείται εντός επτά ημερών από την παραλαβή».

⁶⁹ Για μία πληρέστερη εικόνα σχετικά με τις προϋποθέσεις πλήρους και επίκαιρης ενημέρωσης Βουλής, βλ. Τζέμος, ό.π., σελ. 264.

⁷⁰ Αρ. 32, 34 και 35 ΣΕΜΣ.

⁷¹ Enrico Peuker, ό.π., σελ. 83

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αναλύοντας τις δύο αποφάσεις, παρατηρούμε ότι ο συνταγματικός δικαστής έχει αναλάβει ένα εξισορροπητικό ρόλο, όχι μόνο μεταξύ απαιτήσεων του διεθνούς/ευρωπαϊκού δικαίου και των εθνικών κανόνων δικαίου, αλλά και μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών θεσμών. Έχει λεχθεί ορθά ότι οι δικαστές μπόρεσαν να επιτρέψουν την κύρωση της ΣΕΜΣ (αλλά και της ΣΣΣΔ) λόγω της έμφασης σε μία πιο φεντεραλιστική προσέγγιση και ερμηνεία των διατάξεων⁷², καθώς και ότι η στάση τους σηματοδοτεί ένα «άνοιγμα» στη μελλοντική διαμόρφωση της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης⁷³. Διαπιστώνουμε εξίσου έντονα το σεβασμό της διάκρισης των λειτουργιών και από τα δύο δικαστήρια και εμφανέστερα στο ΟΣΔ της Γερμανίας, που όχι μόνο αναγνωρίζει τη διακριτική ευχέρεια της εκλεγμένης Βουλής, αλλά πολύ περισσότερο ισχυροποιεί τη θέση της σε υποθέσεις ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁷⁴, τονίζοντας ότι έχει τη δημοκρατική νομιμοποίηση για την πραγματοποίηση πολιτικών επιλογών με μικρό ή μεγάλο κόστος για τα οικονομικά της χώρας⁷⁵. Αναμφίβολα, κρατάει μια στάση αυτοπεριορισμού των εξουσιών του απέναντι στο νομοθέτη⁷⁶, όχι για να αποφύγει εντέχνως κρίσιμες απαντήσεις⁷⁷, αλλά αμυνόμενο υπέρ του περιθωρίου εκτίμησης που πρέπει να διαθέτουν οι πολιτικές αρχές. Άλλωστε, ο αυτοπεριορισμός αποβαίνει υπέρ της διαμόρφωσης μιας ενιαίας -και όχι διασπασμένης- μεταξύ των λειτουργιών αντιμετώπισης των κρίσιμων νομικών ζητημάτων, ιδίως σε περίοδο κρίσης.

Είναι προφανές ότι οι δύο αποφάσεις εντάσσονται στο πλαίσιο μιας συνταγματικής νομολογιακής γραμμής περί ευρωπαϊκής ενοποίησης⁷⁸ και περί συνταγματικών

⁷² Florence Chaltiel, *ό.π.*, σελ. 3.

⁷³ Mattias Wendel, *ό.π.*, σελ. 23.

⁷⁴ Susanne K. Schmidt, A Sense of Déjà Vu? The FCC's Preliminary European Stability Mechanism Verdict, 14 German Law Journal (2013), <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1494>, σελ. 15, σχετικά με την κριτική στάση του ΟΣΔ ως προς το εύρος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το ρόλο των δημοκρατικά νομιμοποιούμενων Κοινοβουλίων στη διαδικασία αυτή.

⁷⁵ Ομοίως και στην απόφαση για την παροχή οικονομικής βοήθειας στην Ελλάδα (7.9.2011, 2BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10), Βασιλική Χρήστου, *ό.π.*, σελ. 799.

⁷⁶ Guillaume Tusseau, *ό.π.*, σκ. 16.

⁷⁷ Αντίθετη άποψη, σχετικά με τη μη ανάληψη της ευθύνης από το Δικαστήριο σε περίπτωση κρίσιμων αποφάσεων εν μέσω κρίσης της Ευρωζώνης, βλ. Susanne K. Schmidt, *ό.π.*, σελ. 18. Επιπλέον, αναφέρεται στην «εύθραστη αυτονομία» που χαρακτηρίζει το Δικαστήριο, κάτι που δε συντελεί στην έκδοση πρωτοποριακών αποφάσεων.

⁷⁸ Reine Wakote, *ό.π.*, comm. n°8, «Με τις αποφάσεις Solange I (BVerfGE 37, 271) και Solange II (BVerfGE 73, 339), το ΟΣΔ είχε εγκαινιάσει τη νομολογία του περί προστασίας των δικαιωμάτων της Κάτω Βουλής μέσω της τεχνικής της σύμφωνης προς το Σύνταγμα ερμηνείας [...] οι αρχές αυτές (δημοκρατική αρχή, διατήρηση της αρμοδιότητας της αρμοδιότητας) που εμπλουτίζονται από τις αποφάσεις για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, της Λισσαβόνας και της οικονομικής βοήθειας προς την

περιορισμών στους οποίους αυτή συχνά προσκρούει⁷⁹. Η νομολογία αυτή έχει συνοχή και μέθοδο, με ιδιαιτερότητες σε κάθε Κράτος Μέλος: ήπιος έλεγχος συνταγματικότητας, έμφαση στην αποτελεσματικότητα και σεβασμός των πολιτικών επιλογών στη Γαλλία, ήπιος έλεγχος συνταγματικότητας με σεβασμό στην εκτίμηση του νομοθέτη⁸⁰, έμφαση στη δημοκρατική αρχή και μεθοδολογία προς όφελος της αποφυγής συνταγματικών αδιεξόδων στη Γερμανία. Εκ του αποτελέσματος δε, φαίνεται πως το Bundesverfassungsgericht αναδεικνύει και επαναπροσδιορίζει τις ευρείες εξουσίες του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη, καταλείποντας στο ίδιο την ευθύνη της εποπτείας των πράξεων των πολιτικών αρχών⁸¹, αλλά καταφέρνει ταυτόχρονα να διατυπωθούν οι επιφυλάξεις⁸² σε ερμηνευτική διακήρυξη της Γερμανίας και να υιοθετηθεί από τα συμβαλλόμενα μέρη στον ΕΜΣ. Ως προς το Conseil Constitutionnel, μετεξελίσσεται, από εγγυητή των ατομικών ελευθεριών και του διαχωρισμού του νόμου και των κανονιστικών πράξεων, σε πραγματικό «ρυθμιστή των οικονομικών⁸³» της Γαλλίας, που θα είναι επιφορτισμένος με τον έλεγχο του σεβασμού των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Μέσα από την αντιπαράθεση των αποφάσεων αυτών εξάγουμε σημαντικά συμπεράσματα ως προς τη μεθοδολογική αντιμετώπιση των ουσιαστικών ζητημάτων, τη διαχείριση των συνταγματικών ιδιαιτεροτήτων, τη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής λειτουργίας, αλλά και την ανάδειξη του δικαστή ως εξισορροπητικού παράγοντα σε υποθέσεις με έντονη πολιτική χροιά. Ο συνταγματικός δικαστής δεν καλείται απλώς να δικαιολογήσει a posteriori τις σημαντικές αυτές αποφάσεις και να εξορθολογήσει τις συνταγματικές απαιτήσεις βάσει αυτών, αλλά ιδανικά καλείται να συνδιαμορφώσει τις συνθήκες για την ομαλή ενσωμάτωση των κανόνων στην εθνική έννομη τάξη. Σίγουρα η στάση των δικαστών δεν είναι απολιτική, καθώς είναι αδύνατον να μη συνυπολογιστεί το πολιτικό διακύβευμα, αλλά αυτό δε σημαίνει εν προκειμένω ότι δεν προσπαθούν να

Ελλάδα, επαναπροσδιορίζονται στην απόφαση της 19.6.2012 για το πακέτο ανταγωνιστικότητας και επαναλαμβάνονται στην παρ. 208 της παρούσας απόφασης ». Σχετικώς βλ. και Emmanuelle Saulnier-Cassia, Olivier Joop, ό.π., σελ. 160.

⁷⁹ Denis Simon, Cour constitutionnelle allemande, mécanisme européen de stabilité et pacte budgétaire : feu vert ou feu orange ?, Europe n° 4, Avril 2013, repère 4. Βλ. επίσης : Erich Vranes, ό.π., σελ. 76, ότι οι συνταγματικές ρήτρες που επιτρέπουν την ένταξη της Ομοσπονδίας σε διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς αποτελούν ταυτόχρονα και εμπόδια στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, όταν ερμηνεύονται σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις.

⁸⁰ Βασιλική Χρήστου, ό.π., σελ. 798, «περιοριζόμενο στα άκρα όρια του περιθωρίου του νομοθέτη να εκτιμά τους κινδύνους των μέτρων που ενστερνίζεται για τη δημοκρατική αρχή και την κρατική κυριαρχία».

⁸¹ Guillaume Tusseau, ό.π., σκ. 28, σελ. 1068.

⁸² <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/107/1710767.pdf>

⁸³ Martine Lombard, Sophie Nicinski, Emmanuel Glaser, ό.π., σελ. 1717.

διαφυλάξουν την - τυπική έστω - τήρηση των συνταγματικών αρχών που επιβάλλονται. Μένει να αναρωτηθούμε αν αρκεί κάτι τέτοιο.

Δημόσιες επιχειρήσεις σε περίοδο οικονομικής κρίσης

Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Δ.Ν., Δικηγόρος, Λέκτορας Νομικής Σχολής Αθηνών

Για πολλές δεκαετίες μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, η ελληνική οικονομία χαρακτηρίστηκε από έντονη παρέμβαση του Κράτους σε διάφορους κλάδους. Στο πλαίσιο αυτό, σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας συστάθηκαν και λειτούργησαν καθετοποιημένες επιχειρήσεις υπό δημόσια ιδιοκτησία, οι οποίες μάλιστα συχνά περιβλήθηκαν με μονοπωλιακά προνόμια.¹ Χαρακτηριστικές περιπτώσεις τέτοιων επιχειρήσεων αποτέλεσαν οι τομείς της οικονομίας που περιλαμβάνουν υποδομές φυσικού μονοπωλίου, όπως είναι για παράδειγμα τα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου και τηλεπικοινωνιών, οι σιδηροδρομικές υποδομές, οι λιμένες, τα αεροδρόμια κ.λπ.²

Το κανονιστικό πλαίσιο ίδρυσης και λειτουργίας δημοσίων επιχειρήσεων χαρακτηρίστηκε από αποσπασματικότητα, χάριν της προσαρμογής στις ιδιαιτερότητες κάθε επιμέρους περίπτωσης. Με την έννοια αυτή, δεν θεσπίστηκε κοινό, ενιαίο θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων.³ Από τη θεωρητική και νομολογιακή επεξεργασία των επιμέρους κανόνων περί δημοσίων επιχειρήσεων συνάγονται ωστόσο και καταγράφονται τα κοινά βασικά χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης μορφής οργάνωσης. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται κατ' αρχήν δεκτό ότι στη νομική έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων⁴ εντάσσονται οργανωτικές μορφές που φέρουν τα στοιχεία της επιχείρησης κατά την οικονομική έννοια του όρου, ήτοι συνδυασμό παραγωγικών μέσων προς επίτευξη οικονομικού αποτελέσματος (όχι με την έννοια της κερδοσκοπίας αλλά της δημιουργίας οικονομικών δυνατοτήτων για την επίτευξη του σκοπού τους⁵) μέσω της παροχής αγαθών και υπηρεσιών στο πλαίσιο της συναλλακτικής οικονομίας⁶ και οι οποίες εμφανίζουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

(α) Διαθέτουν ίδια νομική προσωπικότητα και διοικητική αυτοτέλεια, χάριν της επίτευξης του οικονομικού σκοπού στον οποίο αποβλέπουν.

¹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Η δημόσια επιχείρησης, Β΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σ. 26 επ., *Απ. Γέροντα*, Δημόσιο οικονομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σ. 559 επ.

² Αικ. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Αθήνα 2010, σ. 24 επ.

³ ΝΣΚ Γνωμ. 249/2011.

⁴ Ι. Αναστασόπουλος, Οι δημόσιες επιχειρήσεις (Νομική-Θεσμική θεώρηση), Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 75.

⁵ ΑΕΔ 29/1995.

⁶ Επ. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σ. 40.

(β) Συστήνονται με κανόνα δικαίου (τυπικό νόμο ή κανονιστική πράξη της Διοίκησης) δυνάμει νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά το άρθρο 43 παρ. 2 Σ) και με περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου.

(γ) Αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος με ανάπτυξη παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας.

(δ) Υπάγονται και ρυθμίζονται κατ' αρχήν από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ιδίως σε σχέση με τις συναλλαγές που αναπτύσσουν και την άσκηση γενικότερα της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας, ενώ η εφαρμογή κανόνων δημοσίου (διοικητικού) δικαίου γίνεται κατ' εξαίρεση για συγκεκριμένα θέματα και κυρίως σε σχέση με την άσκηση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων που τυχόν ανατίθεται σε αυτές.

(ε) Υπάγονται σε δημόσιο έλεγχο, ο οποίος ασκείται είτε με βάση θεσμοποιημένες διαδικασίες και κανόνες είτε εμμέσως και ατύπως.⁷

Η σύσταση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων επέτρεψε σημαντική ανάπτυξη κυρίως σε τομείς που περιλαμβάνουν φυσικά μονοπώλια, επιτυγχάνοντας αποτελεσματική αντιμετώπιση προβλημάτων αστοχίας της ελεύθερης αγοράς και ωρίμανση στους επιμέρους τομείς. Επιπλέον, συνέβαλε στην αποφυγή προβλημάτων που θα μπορούσαν να ανακύψουν από την ενδεχόμενη λειτουργία ιδιωτικών μονοπωλίων (π.χ. καταχρηστική τιμολόγηση). Από την άλλη πλευρά ωστόσο, οι δημόσιες επιχειρήσεις χρησιμοποιήθηκαν παράλληλα και για την επιδίωξη διαφόρων στόχων πολιτικής (π.χ. προσλήψεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας, ιδιαίτερα ευνοϊκή τιμολόγηση χάριν επιδίωξης πολιτικών στόχων), επηρεάζοντας μάλιστα συχνά αρνητικά την οικονομική τους αποτελεσματικότητα.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που διαπιστώθηκαν, ήδη από τη δεκαετία του 1990 εφαρμόστηκαν προσπάθειες αναμόρφωσης του νομικού πλαισίου λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων. Έτσι, μετά το 1990 παρατηρείται μερική αποκρατικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων σε ορισμένους τομείς, αποβλέποντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την προσέλκυση επενδύσεων, προσπάθειες οι οποίες εκτυλίχθηκαν παράλληλα με την επιδίωξη απελευθέρωσης των αγορών στο πλαίσιο του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς κατά το δίκαιο της ΕΕ (βλ. για παράδειγμα Ν. 2000/1991, 3042/2002). Με βάση τις διατάξεις του Ν. 2414/1996 ή με βάση κατά περίπτωση ειδικές διατάξεις (π.χ. Ν. 2688/1999 για ΟΛΠ και ΟΛΘ), δημόσιες επιχειρήσεις περιβλήθηκαν τη μορφής ανώνυμης εταιρείας, χάριν της εξομίωσης προς ιδιωτικές επιχειρήσεις και της περαιτέρω απαλλαγής από το διοικητικό δίκαιο, αποβλέποντας στην ανάπτυξη ανταγωνιστικής δραστηριότητας στους υπό απελευθέρωση τομείς, στη διεύρυνση των δυνατοτήτων συνεργασίας με ιδιωτικούς φορείς, και στη διευκόλυνση διαδικασιών αποκρατικοποίησης.

⁷ ΑΕΔ 22/2001, 32, 61, 91/1997, 29-31/1995, 40-42/1991.

Με το Ν. 3429/2005 περαιτέρω, θεσπίστηκε για πρώτη φορά ένα σύγχρονο και ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, το οποίο περιελάμβανε κυρίως ρυθμίσεις σχετικές με τα θέματα οργάνωσης και διορισμού των διοικήσεων των εν λόγω επιχειρήσεων, ελέγχου του κράτους επί της δραστηριότητάς τους και ιδίως τον προγραμματισμό της δράσης τους καθώς και σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού. Με τον ίδιο νόμο δίδεται νομοθετικός ορισμός της έννοιας δημόσια επιχείρηση και συγκεκριμένα, ως «δημόσια επιχείρηση» νοείται κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή των κανόνων που τη διέπουν (άρθρο 1 παρ. 1 Ν.3429/2005).

Η δημοσιονομική και γενικότερη οικονομική κρίση επηρεάζει πολλαπλά την οργάνωση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων. Οι πιο δραστικές συνέπειες που έχει συνδέονται με την συστηματική προσπάθεια αποκρατικοποίησης, η οποία αποτελεί τμήμα των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των Ν. 3845/2010 – Παράρτημα ΙΙΙ.Γ.26, Ν.4046/2012, Παρ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V_1.Π.26 και Ν.4093/2012 έχει αναληφθεί δέσμευση για την εφαρμογή φιλόδοξου προγράμματος αποκρατικοποιήσεων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η αποκρατικοποίηση σημαντικών δημοσίων επιχειρήσεων (Ν. 3985/2011 - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής των ετών 2012 - 2015, Κεφάλαιο Β΄ ΙΙ «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων»). Ρητός στόχος της προσπάθειας αυτής είναι η συμβολή στην αποπληρωμή του δημοσίου χρέους⁸, ενώ παράλληλα αναμένεται η αποκρατικοποίηση να συμβάλει στην επιδίωξη βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και στην ανάπτυξη, ιδίως με προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό.

Η αποκρατικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων επαναφέρει στο προσκήνιο το θέμα της αναζήτησης ορίων ως προς τη δυνατότητα του κράτους να αποσύρεται από την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας, με αφορμή τη δικαστική αμφισβήτηση διαδικασιών αποκρατικοποίησης η οποία εκκρεμεί επί του παρόντος ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.⁹ Υπενθυμίζεται σχετικά ότι το Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 αναφέρεται στις δημόσιες επιχειρήσεις (π.χ. άρθρα 56 παρ. 1 και 3, 57 παρ. 2 και 3 και 104 παρ. 1), εννοώντας κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο, που δεν είναι ΝΠΔΔ, το οποίο ασκεί επιχείρηση με την οικονομική έννοια του όρου, χωρίς ωστόσο να καθορίζονται συγκεκριμένοι τομείς της

⁸ Βλ. άρθρο 1 παρ. 2 Ν. Ν 3986/2011.

⁹ Πρβλ. ΣτΕ 1415-1416/2013: «...θεσπίζεται διοικητική διαδικασία για τη μεταβίβαση στο Ταμείο των εν λόγω ακινήτων και λοιπών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, ήτοι η διαδικασία εκδόσεως των σχετικών αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (εφεξής ΔΕΑΑ), οι οποίες είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις και υπόκεινται στον κατ' άρθρο 95 παρ. 1 α' του Συντάγματος ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.»

οικονομίας οι οποίοι θα πρέπει να αποτελούν υποχρεωτικά πεδίο επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους. Οι διατάξεις άλλωστε του άρθρου 106 Σ, που αποτελούν τον πυρήνα του οικονομικού συντάγματος για τη ρύθμιση θεμάτων κράτους και οικονομίας, εντάσσονται κατεξοχήν στην αντίστροφη λογική της εποχής θέσπισης του Συντάγματος 1975, ήτοι οριοθετούν και περιορίζουν την κρατικοποίηση και την άσκηση ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.¹⁰

Ενόψει αυτών των δεδομένων, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει να υπενθυμισθούν τα όρια των αποκρατικοποιήσεων, όπως αυτά έχουν καταγραφεί μέχρι σήμερα από τη νομολογία. Με βάση τα δεδομένα της νομολογίας κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, διακρίνονται δύο επιμέρους κριτήρια οριοθέτησης της σχετικής ευχέρειας του νομοθέτη:

(α) Απόλυτο όριο στις διαδικασίες αποκρατικοποίησης συνιστά η περίπτωση της άσκησης αρμοδιότητας αναπόσπαστης από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κυριαρχίας (π.χ. αστυνομική αρμοδιότητα). Ανάλογες αρμοδιότητες δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν σε ιδιώτη, αφού στην περίπτωση αυτή θα ετίθετο θέμα παράβασης των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 Σ.¹¹

(β) Στις λοιπές περιπτώσεις, δηλαδή σε όσες δεν εμπίπτουν στο απόλυτο όριο ως άνω, δεν ισχύει περιορισμός με την έννοια της απαγόρευσης, ακόμη και πλήρους ιδιωτικοποίησης, αρκεί να διασφαλίζεται η αδιάλειπτη παροχή καλής ποιότητας αγαθών και υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, επιβάλλοντας οι επιχειρήσεις να λειτουργούν υπό τη νομική εγγύηση και εποπτεία του Κράτους.¹² Κατά συνέπεια αναγνωρίζεται πεδίο πολιτικής στάθμισης και κρίσης σχετικά με την εφαρμογή πολιτικής αποκρατικοποίησης.

Σχετικά με τα δεδομένα αυτά της νομολογίας γίνονται οι ακόλουθες σκέψεις:

(α) Με βάση την πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ στην πρόσφατη υπόθεση Essent (C-105/12 έως C 107/12), θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εισάγεται σχετικότητα ως προς το απόλυτο όριο κατά τη νομολογία του ΣτΕ. Υπενθυμίζεται ότι στη συγκεκριμένη απόφαση το ΔΕΕ συνεκτίμησε την αρχή της ουδετερότητας των Συνθηκών έναντι του καθεστώτος ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη (Άρθρο 345 ΣΛΕΕ), κατά την οποία δεν επιβάλλεται ούτε απαγορεύεται τόσο η εθνικοποίηση όσο και η ιδιωτικοποίηση, δέχθηκε ωστόσο ότι ενόσω συντρέχει περιορισμός θεμελιώδους ελευθερίας, θα πρέπει να δικαιολογείται από λόγους που προβλέπονται στη Συνθήκη ή επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, πληρώντας τις απαιτήσεις αναλογικότητας.

¹⁰ *Αικ. Ηλιάδου*, ό.π., σ. 42 επ.

¹¹ ΣτΕ (Ολ) 1934/1998, ΣτΕ 1512/2002, 2166/2002, 3946/2002.

¹² ΣτΕ 159/1992, ΣτΕ (Ολ) 3818/1997, 1999/2002.

(β) Ως προς τα σχετικά όρια των αποκρατικοποιήσεων, όπως αυτά προσδιορίζονται στη νομολογία μέχρι σήμερα, τίθεται το ερώτημα εάν και κατά πόσον υφίσταται σαφές κριτήριο για τον προσδιορισμό της «δημόσιας υπηρεσίας» με λειτουργική έννοια ή εντάσσεται στην έννοια αυτήν συλλήβδην κάθε τομέας παροχής ζωτικών αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Σχετικά προβληματίζει η πρόσφατη απόφαση της ΕΑ του ΣτΕ 236/2013 (υπόθεση κατάργησης ΕΡΤ), κατά την οποία το σύνολο της δραστηριότητας του δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα γίνεται δεκτό ότι συνιστά δημόσια υπηρεσία με λειτουργική έννοια, η οποία υπάγεται στην αρχή της συνέχειας και συνεπάγεται υποχρέωση για λήψη των αναγκαίων οργανωτικών μέτρων, περιλαμβανομένης και της πρόσληψης του αναγκαίου προσωπικού, για την εκ μέρους μεταβατικού δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα μετάδοση, στο συντομότερο δυνατό χρόνο, του αναγκαίου προγράμματος ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών και τη λειτουργία διαδικτυακών ιστοτόπων.¹³ Τα πραγματικά δεδομένα τα οποία ανάγονται στις ιδιαίτερες συνθήκες της παρούσας οικονομικής κρίσης καθιστούν πλέον αναγκαία περισσότερο από ποτέ άλλοτε την ανάγκη σαφούς οριοθέτησης της δημόσιας υπηρεσίας από τους τομείς ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης. Για το σκοπό αυτό θα μπορούσαν για παράδειγμα να αξιοποιηθούν έννοιες από τους κανόνες δικαίου που διέπουν την απελευθέρωση αγορών, όπως είναι η έννοια των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ).

Ένα δεύτερο σημείο το οποίο θα πρέπει να σημειωθεί είναι η έννοια «νομική εγγύηση και εποπτεία του κράτους». Ενόσω συζητείται και λαμβάνει χώρα πλήρης αποκρατικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας, συντρέχει παράλληλα ανάγκη εξειδίκευσης της έννοιας αυτής, η οποία μπορεί να επιτευχθεί με την αναγνώριση συγκεκριμένων μέσω άσκησης του εποπτικού ρόλου του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό κρίσιμο είναι για παράδειγμα να εξετασθεί σε κάθε περίπτωση κατά πόσον επιβάλλεται ρύθμιση τιμολογίων ή θεσμοθετούνται διαδικασίες έγκρισης ή ακόμη και δυνατότητας επιβολής συγκεκριμένων επενδύσεων, ώστε να διασφαλίζεται η αδιάλειπτη παροχή υπηρεσιών που συνιστούν περίπτωση δημόσιας υπηρεσίας με τη λειτουργική έννοια του όρου. Αντίστοιχες ρυθμίσεις πάντως αναδεικνύουν την ανάγκη να διασφαλισθεί ισορροπία μεταξύ αφενός της αποτελεσματικής επίδιξης στόχων δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου της ελαχιστοποίησης τυχόν αρνητικού επηρεασμού σε βάρος της προσπάθειας αποκρατικοποίησης.

Συνοψίζοντας σημειώνεται ότι η τρέχουσα δυσχερής οικονομική συγκυρία επηρεάζει δραστικά το θεσμό των δημοσίων επιχειρήσεων, όπως διαμορφώθηκε και λειτούργησε κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Το πρόγραμμα αποκρατικοποίησης το οποίο εφαρμόζεται αποτελεί μία μόνο διάσταση του θέματος, καθώς αναδεικνύονται και διάφορα άλλα θέματα και αλλαγές στο υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο, που

¹³ Βλ. σχόλια στην απόφαση αυτή Σπ. Βλαχόπουλος και Αικ. Ηλιάδου σε ΘΠΔΔ 2013, σ. 512 επ. και 515 επ.

χρήςουν ειδικής μελέτης και συστηματοποίησης, όπως για παράδειγμα η επιβολή υποχρέωσης σύνταξης και υποβολής στην Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών τριμηνιαίων οικονομικών καταστάσεων σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Πληροφόρησης, ελεγμένων από ορκωτό ελεγκτή - λογιστή, ανεξάρτητα από τον ετήσιο κύκλο εργασιών (άρθρο 7 παρ. 2 περ. ε' Ν. 3429/2005 όπως προστέθηκε με το προστέθηκε με την παρ.2 άρθρου 1 Ν.3899/2010) κ.ά. Με ιδιαίτερο ενδιαφέρον αναμένεται η νομολογιακή αντιμετώπιση των αλλαγών που επέρχονται και η μελέτη του τρόπου κατά τον οποίο θα επηρεασθούν παραδοσιακές έννοιες του διοικητικού δικαίου.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

ΕΥΗ ΔΡΑΜΑΛΙΩΤΗ, Νομικός, Προϊσταμένη στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, Αντπρόεδρος ΔΣ του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος

ΓΕΝΙΚΑ

Η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ είναι αναγκαία για να μπορέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση να επιτύχει τους στόχους της πολιτικής της. Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την έγκαιρη και ορθή μεταφορά των οδηγιών, καθώς και την ορθή εφαρμογή

και εκτέλεση του συνόλου του κεκτημένου. Η Επιτροπή οφείλει να παρακολουθεί τις προσπάθειες των κρατών μελών και να διασφαλίζει ότι η νομοθεσία τους είναι σύμφωνη με

τη νομοθεσία της ΕΕ.

Ως παράβαση νοείται η παραβίαση από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης. Η παράβαση μπορεί να συνίσταται σε συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη. Ως κράτος νοείται το κράτος μέλος που παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης, ανεξαρτήτως του αν η υπεύθυνη για την παράβαση αρχή είναι κεντρική, περιφερειακή ή τοπική.

Ειδικότερα, η προσφυγή λόγω παράβασης αφορά στην επίλυση διαφορών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών ή κρατών μελών μεταξύ τους, επομένως δεν διαφαίνεται ότι έχει στόχο να λάβει υπόψη τα συμφέροντα των ιδιωτών και ακόμη λιγότερο τη δικαστική προστασία τους¹ Αντίθετα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Βασίλης Χριστιανός, ο αρχικός φαινότυπος του συστήματος επιβεβαιώνει ότι

¹ Χριστιανός Βασίλειος, *Μετεξελίξεις της προσφυγής λόγω παραβάσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

ακρογωνιαίος λίθος της προσφυγής λόγω παράβασης δεν είναι η προστασία των ιδιωτών, αλλά η συμμόρφωση των κρατών προς το κοινοτικό και σήμερα το ενωσιακό δίκαιο². Επομένως, η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να κινηθεί αυτεπαγγέλτως από την Επιτροπή, ταυτοχρόνως δε μπορούν και οι ιδιώτες να απευθύνουν προς αυτή καταγγελία για να επισημάνουν παράβαση του ενωσιακού δικαίου από κράτος μέλος.

Η Επιτροπή διαθέτει ευρύ φάσμα εργαλείων για την αξιολόγηση του κατά πόσον είναι ορθή η εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ: μπορεί να βασίσει την κρίση της σε πληροφορίες από πολίτες, επιχειρήσεις, ΜΚΟ και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, που αναφέρουν δυνητικά προβλήματα σχετικά με την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Για πολλά από τα ζητήματα αυτά, η Επιτροπή, καταρχήν, επιδιώκει τη συνεργασία με τα κράτη μέλη για την εξεύρεση αποτελεσματικής και ικανοποιητικής λύσης χωρίς προσφυγή σε επίσημες νομικές ενέργειες. Εάν η εν λόγω συνεργασία δεν παράγει επιθυμητά αποτελέσματα, και εάν τα κράτη μέλη δεν τηρούν την υποχρέωσή τους δυνάμει της νομοθεσίας της ΕΕ, η Επιτροπή διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να κινήσει την επίσημη διαδικασία επί παραβάσει.

A. Διαδικασία προσφυγής λόγω παραβάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου

A1. Προκαταρκτικό Στάδιο

EU PILOT

Μόλις εντοπιστούν, τα προβλήματα αντιμετωπίζονται με διμερείς συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής και του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, με τη χρησιμοποίηση της πρότυπης πρωτοβουλίας της ΕΕ («EU Pilot»).

Η Πρωτοβουλία EU Pilot εισήχθη από την Επιτροπή το 2008 αποσκοπώντας στη βελτίωση της συνεργασίας των κρατών μελών με την Επιτροπή σε ζητήματα που αφορούν στην ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η πρωτοβουλία EU Pilot παρέχει την ευκαιρία για την επίλυση προβλημάτων πριν από την έναρξη των επίσημων διαδικασιών επί παραβάσει. Ο προβλεπόμενος χρόνος για την εξέταση των

² Ο.π.

υποθέσεων ορίζεται στις 20 εβδομάδες, έτσι ώστε να επιταχύνεται η συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ. Έχει εν γένει καθοριστεί προθεσμία 20 εβδομάδων για τις απαντήσεις που πρέπει να παρασχεθούν (10 εβδομάδες για τις αρχές των κρατών μελών και 10 εβδομάδες για τις υπηρεσίες της Επιτροπής)³.

Η σταδιακή εφαρμογή εκ μέρους των κρατών μελών του «EU Pilot» ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2012, όταν τα δύο κράτη μέλη που δεν το είχαν πράξει, το Λουξεμβούργο και η

Μάλτα, υπέγραψαν για τη συμμετοχή τους στο σύστημα. Επομένως, πλέον, όλα τα κράτη μέλη συμμετέχουν στο EU Pilot⁴.

Διευκρινίζεται ότι το EU Pilot καλύπτει ολόκληρο το κεκτημένο, «acquis» (τα κράτη μέλη με την Επιτροπή μπορούν να συζητούν οποιοδήποτε πιθανό πρόβλημα αφορά στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων που άπτονται της ενιαίας αγοράς- Single Market Legislation).

Επί παραδείγματι, στο χρονικό διάστημα μεταξύ 1^{ης} Ιουνίου 2012 και 26^{ης} Μαρτίου 2013, η Επιτροπή άνοιξε 1.251 EU Pilot files.

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η Επιτροπή ολοκλήρωσε την αξιολόγηση 318 υποθέσεων. Εξ αυτών, 237 υποθέσεις έκλεισαν, καθώς το κράτος μέλος έδωσε ικανοποιητική απάντηση, ενώ 1.014 files εκκρεμούν ακόμη. Για 77 εξ αυτών των υποθέσεων, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία επί παραβάσει σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ.

Για αυτό το διάστημα, τα κράτη μέλη με τις περισσότερες υποθέσεις υπήρξαν η Ιταλία (94), Ισπανία (86) και η Γαλλία (81)⁵.

Ειδικότερα, τα θέματα που απασχόλησαν την Επιτροπή συνοψίζονται κυρίως στα εξής: 24 % των 1.251 υποθέσεων που εισήχθησαν στο EU Pilot από την 1^η Ιουνίου 2012 σχετίζονται με περιβαλλοντικά ζητήματα, 12 % με θέματα εσωτερικής αγοράς και υπηρεσιών, 8 % με φορολογικά ζητήματα και την τελωνειακή ένωση, 15 % σε θέματα κινητικότητας και μεταφορών και 8 % σε ζητήματα δικαιοσύνης, προστασίας

³ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_el.htm, Εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, Καλύτερος έλεγχος, Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων – Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου [COM(2007)502 – τελικό].

⁴http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm.

⁵

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm, The EU Single Market, Single Market Scoreboard, EU Pilot.

θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιθαγένειας: τα συγκεκριμένα πεδία πολιτικής αντιστοιχούν στο 67 % του συνολικού αριθμού των υποθέσεων του EU Pilot⁶.

A2. Διαδοκασία επί παραβάσει

Κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την ενσωμάτωση (εμπρόθεσμη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, συμμόρφωση και ορθή εφαρμογή) του δικαίου της Ένωσης στην εσωτερική έννομη τάξη του. Βάσει των Συνθηκών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μεριμνά για την ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Συνεπώς, όταν ένα κράτος μέλος δεν τηρεί αυτή την υποχρέωση, η Επιτροπή διαθέτει ειδικές εξουσίες (προσφυγή για παράβαση) που προβλέπονται στα άρθρα 258 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 106α της συνθήκης ΕΚΑΕ για να θέσει τέρμα στην εν λόγω παράβαση και, ενδεχομένως, προσφεύγει στο Δικαστήριο^{7,8}.

Στο πλαίσιο της προσφυγής για παράβαση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κινεί κατ' αρχάς μια διοικητική διαδικασία που ονομάζεται «διαδικασία παράβασης» ή «διαδικασία προ της ασκήσεως προσφυγής». Στόχος του σταδίου προ της ασκήσεως προσφυγής είναι η εκούσια συμμόρφωση του κράτους μέλους προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης.

Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει πολλά στάδια και μπορεί να έπεται του σταδίου διερεύνησης ή ελέγχου, ιδιαίτερα στην περίπτωση διαδικασιών παράβασης που κινήθηκαν κατόπιν καταγγελίας.

Η προειδοποιητική επιστολή αποτελεί το πρώτο βήμα του σταδίου προ της ασκήσεως προσφυγής, κατά τη διάρκεια του οποίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από κάποιο κράτος μέλος να υποβάλει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, τις παρατηρήσεις του σχετικά με κάποιο πρόβλημα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, που έχει διαπιστωθεί.

Η αιτιολογημένη γνώμη αποσκοπεί στη διαμόρφωση της θέσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την παράβαση και στον προσδιορισμό του αντικειμένου ενδεχόμενης προσφυγής για παράβαση, ενώ καλεί σε τερματισμό της παράβασης

⁶ Ο.π.

⁷ European Commission

⁸

εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να περιλαμβάνει συνεκτική και λεπτομερή έκθεση των λόγων που οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος έχει παραβιάσει κάποια από τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της Συνθήκης.

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ΜΕΡΟΣ ΕΚΤΟ: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ - ΤΙΤΛΟΣ Ι: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ - Κεφάλαιο 1: Τα θεσμικά όργανα - Τμήμα 5: Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Άρθρο 258 (πρώην άρθρο 226 της ΣΕΚ)

Επίσημη Εφημερίδα αριθ. 115 της 09/05/2008 σ. 0160 - 0160

Άρθρο 258

(πρώην άρθρο 226 της ΣΕΚ)

Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του.

Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, η τελευταία δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η παραπομπή στο Δικαστήριο σηματοδοτεί το στάδιο της άσκησης προσφυγής.

A3. Επιβολή προστίμων

Η διαδικασία του άρθρου 260 παρ. 1 και 2 ΣΛΕΕ

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τόσο την κίνηση της διαδικασίας παράβασης και την παραπομπή στο Δικαστήριο όσο και τη χρονική στιγμή για την άσκηση της προσφυγής.

Η Επιτροπή είναι αρμόδια να κινεί τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 260 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 106a ΕΚΑΧ, και, ενδεχομένως, να παραπέμπει την υπόθεση στο Δικαστήριο προτείνοντας την επιβολή κυρώσεων με τη μορφή ενός εφάπαξ ποσού ή/και χρηματικής ποινής συγκεκριμένου ύψους σε περίπτωση μη εκτέλεσης μιας απόφασης.

Ο καθορισμός των προτεινόμενων κυρώσεων στηρίζεται σε τρία θεμελιώδη κριτήρια:

- τη σοβαρότητα της παράβασης•
- τη διάρκεια της παράβασης•
- τη ανάγκη να έχει η κύρωση αποτρεπτικά αποτελέσματα προκειμένου να αποφεύγονται υποτροπές.

Επισημαίνεται ότι το άρθρο 260 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) προβλέπει επιβολή χρηματικών κυρώσεων για το κράτος μέλος που δεν έχει συμμορφωθεί με προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ.

Ο σκοπός της άσκησης οικονομικής πίεσης (κύρωσης):

A) Να εξαναγκαστεί ταχέως το κράτος μέλος προς συμμόρφωση, ώστε να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου,

B) Να αποτραπεί η επανάληψη ανάλογων παραβάσεων

Η Επιτροπή έχει τη διακριτική ευχέρεια να προτείνει στο δικαστήριο χρηματική ποινή ή/και κατ' αποκοπήν ποσό:

- Η χρηματική ποινή προτείνεται για κάθε μέρα (ή σε άλλη χρονική βάση ανάλογα με τις περιστάσεις της υπόθεσης) καθυστερημένης συμμόρφωσης μετά την έκδοση της απόφασης κατά το άρθρο 260 ΣΛΕΕ μέχρι την τελική συμμόρφωση,
- Το κατ' αποκοπήν ποσό προτείνεται για τη μη συμμόρφωση από την έκδοση της κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ απόφασης έως την έκδοση της απόφασης κατά το άρθρο 260 ΣΛΕΕ.

Το Δικαστήριο δύναται να επιβάλει σωρευτικά χρηματική ποινή και κατ' αποκοπήν ποσό, ιδίως όταν η παράβαση έχει διαρκέσει επί μακρόν .

Σημειώνεται ότι το κατ' αποκοπήν ποσό που θα επιδικαστεί τελικώς από το Δικαστήριο, θα καταβληθεί ακόμη και αν στη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου η χώρα συμμορφωθεί πλήρως.

Σε εθνικό επίπεδο, αρμόδια υπηρεσία για την καταβολή των προστίμων είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ, ενημερώνεται για τις εθνικές υποχρεώσεις ανά υπόθεση ξεχωριστά, με την ημερομηνία έναρξης και λήξης της επιβολής τους, σχετικά με το κατ' αποκοπήν ποσό, καθώς και το ποσό ανά ημέρα όπως έχει εκδικαστεί και ισχύει έως τη λήψη των αναγκαίων μέτρων προς συμμόρφωση με έκαστη απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ).

Εν συντομία, οι διαδικασίες που ακολουθούνται μπορούν να περιγραφούν ως εξής:

1. Λαμβάνεται η 2^η καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ
2. Το ΥΠΕΞ ενημερώνει τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες και το Υπουργείο Οικονομικών
3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποστέλλει επιστολή στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες με τα τελικώς επιδικασθέντα ποσά και επιστολή πρόσκληση στο ΓΛΚ για πληρωμή αντιστοίχως των ποσών (κατ' αποκοπή ποσό, το οποίο επιβάλλεται άπαξ και χρηματική ποινή ανά ημέρα καθυστέρησης λήψης των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση προς την απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ). Η προθεσμία για την καταβολή του ποσού και ο τρόπος αποπληρωμής του ορίζονται στην επιστολή της Επιτροπής.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου είναι δεσμευτικές τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ΜΕΡΟΣ ΕΚΤΟ: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ - ΤΙΤΛΟΣ Ι: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ - Κεφάλαιο 1: Τα θεσμικά όργανα - Τμήμα 5: Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Άρθρο 260 (πρώην άρθρο 228 της ΣΕΚ)

Επίσημη Εφημερίδα αριθ. 115 της 09/05/2008 σ. 0161 - 0161

Άρθρο 260

(πρώην άρθρο 228 της ΣΕΚ)

1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ'αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση.

Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής.

Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 259.

3. Όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258, θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία στο εθνικό δίκαιο, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση.

Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του.

Επίλογος

Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ: Έξυπνη νομοθεσία και διακυβέρνηση, Βελτίωση της εφαρμογής

Μια γενική αποτίμηση

Το ζήτημα της ορθής εφαρμογής του δικαίου συνδέεται ασφαλώς με το επίπεδο της ποιότητας και της καταλληλότητας του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ και στη συνέχεια με την αντίστοιχη ανταπόκριση των κρατών μελών.

Βασικό στόχο της ενωσιακής πολιτικής αποτελεί η ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ, χωρίς να απαιτείται η κίνηση επίσημων διαδικασιών παράβασης.

Σύμφωνα με στοιχεία της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, η Ελλάδα επιτυγχάνει για έβδομη συνεχή φορά να φέρει εξαιρετικά αποτελέσματα στην εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της εσωτερικής αγοράς⁹.

Συγκεκριμένα, βάσει των αποτελεσμάτων του Πίνακα Επιδόσεων Ενιαίας Αγοράς Αρ. 28 (Single Market Scoreboard No. 28) για την περίοδο Μαΐου 2013 – Νοεμβρίου 2013, η Ελλάδα μείωσε το έλλειμμα ενσωμάτωσης των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ελληνικό δίκαιο στο 0,3%, ξεπερνώντας τόσο το στόχο που τέθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για έλλειμμα ενσωμάτωσης 1%, όσο και την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για 0,5%, αλλά και το μέσο όρο των επιδόσεων των 28 κρατών μελών, που κυμαίνεται στο 0,7%¹⁰.

Στο πεδίο, όμως, της κίνησης της διαδικασίας επί παραβάσει, στο χώρο της εσωτερικής αγοράς, αν και έχει σημειωθεί μια μικρή μείωση του συνολικού αριθμού των διαδικασιών παραβάσεων στο τελευταίο εξάμηνο του 2013, η Ελλάδα παραμένει το κράτος μέλος στη δεύτερη θέση στην κατάταξη των χωρών μελών με τον μεγαλύτερο αριθμό εκκρεμών υποθέσεων. Το επίπεδο των εκκρεμών υποθέσεων παραβάσεων στην Ελλάδα υπερβαίνει το διπλάσιο του ενωσιακού μέσου όρου των 30 υποθέσεων, ενώ μια στις τέσσερις υποθέσεις σχετίζονται με περιβαλλοντικά και 15 % με φορολογικά θέματα αντιστοίχως .

- Ο συνολικός αριθμός των διαδικασιών επί παραβάσει που αφορούν στην Εσωτερική Αγορά εξακολουθεί να μειώνεται σε επίπεδο ΕΕ – μείωση κατά 37% από το 2007¹¹.
- Ο ενωσιακός μέσος όρος ανοικτών διαδικασιών παράβασης είναι κατά προσέγγιση 30-31 υποθέσεις ανά κράτος μέλος, ενώ προ εξαμήνου ήταν 34. Η Ιταλία έχει σήμερα τον υψηλότερο αριθμό διαδικασιών παράβασης, ακολουθούμενη από την Ελλάδα και το Βέλγιο. Περιβάλλον και φορολογία αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 40% των διαδικασιών παράβασης.
- Η μέση διάρκεια των διαδικασιών επί παραβάσει που εκκρεμούν κυμαίνεται από ένα (Λουξεμβούργο) έως τρία έτη (Σουηδία).

⁹Επίσημη ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, <http://www.ggk.gr>.

¹⁰Ο.π.

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, 8 Οκτωβρίου 2012, Πίνακας αποτελεσμάτων της Εσωτερικής Αγοράς: Τα κράτη μέλη έχουν βελτιώσει τις επιδόσεις τους.

- Αφού το Δικαστήριο διαπιστώσει παραβίαση της νομοθεσίας της ΕΕ, τα κράτη μέλη καλούνται να λάβουν άμεσα μέτρα για να συμμορφωθούν με την απόφαση του Δικαστηρίου. Ωστόσο, πολλές περιπτώσεις απαιτούν πολύ χρόνο - κατά μέσον όρο πάνω από 17,5 μήνες – για να επιλυθούν. Για την Ιρλανδία, τη Γαλλία και την Ισπανία, η περίοδος είναι σχεδόν δύο έτη.

Σε ανακοίνωση που δημοσιεύτηκε στα τέλη του 2012¹², η Επιτροπή εισήγαγε το "Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου", γνωστό ως REFIT, ενισχύοντας τα μέσα έξυπνης νομοθεσίας και τη διακυβέρνηση. Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει:

- ενισχυμένη βοήθεια προς τα κράτη μέλη για τη μεταφορά οδηγιών της ΕΕ

(συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής σχεδίων)

- πιο συστηματικές αξιολογήσεις συμμόρφωσης των εθνικών εκτελεστικών κανόνων, βάσει ανάλυσης κινδύνου και

- μηχανισμούς ταχείας επίλυσης προβλημάτων πριν από την επίσημη νομική δράση (με εγγύηση του EU Pilot).

Επιπλέον, από το 2001, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ συμφώνησαν επί μιας δέσμης στόχων βελτίωσης των επιδόσεων μεταφοράς όσον αφορά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για την ενιαία αγορά (SM).

Στο παράρτημα της ανακοίνωσης σχετικά με τη διακυβέρνηση για την ενιαία αγορά, που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2012¹³, προβλέφθηκαν σημαντικά μέτρα για την ενιαία αγορά: με σκοπό την επιτάχυνση της πλήρους συμμόρφωσης των κρατών μελών με τους κανόνες για την ενιαία αγορά (SM), η ανακοίνωση επισημαίνει νέους στόχους για τον χειρισμό παραβάσεων της βασικής νομοθεσίας ΕΕ ως εξής:

- «Μηδενική ανοχή» (0 %) όσον αφορά την έγκαιρη και ορθή μεταφορά της βασικής νομοθεσίας ΕΕ για την ενιαία αγορά. Ο στόχος αυτός είναι αυστηρότερος από το γενικό έλλειμμα μεταφοράς του 1 % που συμφωνήθηκε σε σχέση με τη νομοθεσία ΕΕ για την ενιαία αγορά

- Μείωση της διάρκειας των διαδικασιών επί παραβάσει σε 18 μήνες και,

¹² Βλ. Έκθεση της Επιτροπής, Τριακοστή Ετήσια Έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ (2012), COM (2013) 726 final, 22.10.2013 και Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ», COM(2012) 746 τελικό (12 Δεκεμβρίου 2012).

¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Καλύτερη Διακυβέρνηση για την Εσωτερική Αγορά», COM (2012) 259.

- Επίτευξη πλήρους συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου εντός προθεσμίας 12 μηνών.

Η Επιτροπή εντόπισε διαδικασίες παράβασης, οι οποίες αφορούν τη βασική νομοθεσία ΕΕ

για την ενιαία αγορά και επικέντρωσε τις προσπάθειές της στην επίτευξη πλήρους εφαρμογής της εν λόγω νομοθεσίας.

Εν κατακλείδι, η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ αποτελεί απαραίτητο συστατικό ενός κατάλληλου κανονιστικού πλαισίου και καλών επιδόσεων. Ασφαλώς, ο ρόλος της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των Συνθηκών είναι καταλυτικός. Δεν μπορεί, όμως, να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα εάν δεν συνοδεύεται από τη στενή συνεργασία σε θετικό κλίμα εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης με τα κράτη μέλη. Η όλο και αυξανόμενη γενική τάση ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών είναι αυτή που μπορεί να επιτρέψει τη μείωση των παραβάσεων που η Επιτροπή παραπέμπει στο δικαστήριο, όπως και την αποτελεσματικότερη συμμόρφωση των κρατών μελών με τη νομοθεσία της ΕΕ στις περιπτώσεις που η Επιτροπή επιλέγει να κινήσει την επίσημη διαδικασία.

Είναι σημαντική η διάθεση του συνόλου των κρατών μελών να συνεργαστούν με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα πριν την επίσημη έναρξη των διαδικασιών επί παραβάσει. Ενδεικτική είναι η ικανοποιητική ανταπόκριση των 27 κρατών μελών που συμμετέχουν στην επιγραμμική πλατφόρμα της Επιτροπής -EU PILOT- για την υποστήριξη της ταχείας επίλυσης προβλημάτων.

Δεδομένου ότι πλέον η ενωσιακή νομοθεσία καλείται να εφαρμοστεί σε μια όλο και πιο μεγάλη, αλλά και ανομοιογενή -κάποιες φορές- Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι απαραίτητο όλοι οι δρώντες που ασχολούνται με την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ –ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, κράτη μέλη (κεντρική διοίκηση, περιφερειακές και τοπικές αρχές, όπως και τα εθνικά δικαστήρια πχ, με την παραπομπή, στις περιπτώσεις που κρίνεται αναγκαίο, ερωτημάτων στο Δικαστήριο της ΕΕ για την έκδοση προδικαστικής απόφασης) να βρίσκονται σε στενή συνεννόηση και συνεργασία, με διάθεση προσαρμογής στις τεχνικές εξελίξεις και επεξεργασίας ιδεών για την περαιτέρω ανάπτυξη εργαλείων και μεθόδων εργασίας με απώτερο στόχο την ποιότητα της νομοθεσίας, ενωσιακής και εθνικής, αλλά και το υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης με τη βούληση του νομοθέτη. Τόσο τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, όσο και τα κράτη μέλη, έχουν κοινό συμφέρον για την εξασφάλιση αυτού του αποτελέσματος.

Η πρωτοβάθμια περίθαλψη και η προμήθεια υπηρεσιών υγείας μετά τον Ν. 4238/2014

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

Το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ) θεσπίστηκε το 1983 με Υπουργό Υγείας τον Παρασκευά Αυγερινό και υλοποιήθηκε κυρίως από τον Γεώργιο Γεννηματά. Είχε αποτελέσει αντικείμενο προεκλογικής εξαγγελίας του κυβερνώντος κόμματος (ΠΑΣΟΚ). Είχε προηγηθεί η προετοιμασία νομοσχεδίου με τον τίτλο «Μέτρα Προστασίας της Υγείας» από τον Σπυρίδωνα Δοξιάδη, Υπουργό Υγείας επί κυβερνήσεως της Νέας Δημοκρατίας, το οποίο όμως συνάντησε αντιδράσεις και μάλιστα και από τους βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος και δεν κατέστη τελικά νόμος.

Ο νόμος 1397/1983 Εθνικό Σύστημα Υγείας προέβλεπε ότι τα Κέντρα Υγείας (αστικών περιοχών και αγροτικών περιοχών), παρέχουν πρωτοβάθμια, δηλαδή εξωνοσοκομειακή, περίθαλψη σε όλη την επικράτεια. Το άρθρο 16 ρύθμιζε την κατάργηση των μονάδων παροχής πρωτοβάθμιας περίθαλψης που λειτουργούσαν από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και την απόδοση των δαπανών πρωτοβάθμιας περίθαλψης στα Κέντρα Υγείας ενώ το άρθρο 43 προέβλεπε ότι οι μόνιμοι ιατροί των καταργούμενων μονάδων των ασφαλιστικών οργανισμών που υπηρετούν κατά τη δημοσίευση του νόμου εντάσσονται σε κενές οργανικές θέσεις των κέντρων υγείας της περιφέρειας του ιατρικού συλλόγου στην οποία υπηρετούσαν. Η διάταξη αυτή δεν εφαρμόστηκε για 31 χρόνια, κυρίως εξαιτίας των αντιδράσεων των ιατρών που υπηρετούσαν στις μονάδες πρωτοβάθμιας περίθαλψης των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ) που δεν ήθελαν να γίνουν ιατροί πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης στο ΕΣΥ αλλά επιθυμούσαν να διατηρήσουν τα ιατρεία τους παράλληλα με την απασχόλησή τους στις μονάδες πρωτοβάθμιας περίθαλψης των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.

Με τον Ν 3235/2004, Πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας, αναδιοργανώθηκε το σύστημα πρωτοβάθμιας περίθαλψης. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η πρωτοβάθμια περίθαλψη παρέχεται πλέον από τα Κέντρα Υγείας του ΕΣΥ, τις μονάδες πρωτοβάθμιας περίθαλψης των ασφαλιστικών οργανισμών, οι οποίες μετονομάζονται σε Κέντρα Υγείας του οικείου ασφαλιστικού οργανισμού, τα εξωτερικά ιατρεία των νοσοκομείων του ΕΣΥ, τις μονάδες παροχής υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), καθώς και άλλους φορείς που συνδέονται οργανωτικά ή λειτουργικά με τις υπηρεσίες του ΕΣΥ. Όλες οι μονάδες πρωτοβάθμιας περίθαλψης ελέγχονται από το Υπουργείο Υγείας και

Κοινωνικής Αλληλεγγύης μέσω των οικείων Περιφερειακών Συμβουλίων Υγείας και Πρόνοιας (ΠεΣΥΠ), τα οποία μετά τον Ν 3329/2005, διαδέχθηκαν οι Διοικήσεις Υγειονομικής Περιφέρειας – ΔΥΠΕ. Ο έλεγχος του Υπουργείου Υγείας αφορά στην ποιότητα και στην παροχή των υπηρεσιών των μονάδων πρωτοβάθμιας περίθαλψης. Με τον ίδιο νόμο επιτρέπεται στους ασφαλιστικούς οργανισμούς να συμβάλλονται μεταξύ τους για την παροχή υπηρεσιών υγείας στους ασφαλισμένους τους. Σημαντική είναι η διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 3235/2004 που προβλέπει τον οικογενειακό και τον προσωπικό ιατρό για όλους τους πολίτες. Ωστόσο, οι Υπουργικές Αποφάσεις που θα επέτρεπαν την εφαρμογή των διατάξεων για τον οικογενειακό και τον προσωπικό ιατρό δεν εκδόθηκαν. Επίσης προβλέπεται ότι με απόφαση του ΟΚΑ μπορεί οι υπηρεσίες υγείας που λειτουργούν να συνεπικουρούνται και από ιδιώτες νοσηλευτές και επισκέπτες υγείας συμβεβλημένους με τον ασφαλιστικό οργανισμό. Δυστυχώς όμως ούτε οι Υπουργικές αυτές Αποφάσεις εκδόθηκαν Τέλος, εισήχθη ο ηλεκτρονικός ιατρικός φάκελος και η ηλεκτρονική κάρτα υγείας χωρίς και πάλι να εκδοθούν οι σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις. Με τον νόμο 3235/2004 επιχειρήθηκε έμμεσα η ενοποίηση της πρωτοβάθμιας περίθαλψης που παρέχεται από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, χωρίς όμως να επιτυγχάνεται ο σκοπός του νόμου 1397/1983, δηλαδή η καθιέρωση ενιαίας δομής και ο διαχωρισμός της κοινωνικοασφαλιστικής δραστηριότητας από την υγειοπροστατευτική.

Ο Ν 3918/2011 (άρθρα 17-31) ιδρύει το ΝΠΔΔ με την επωνυμία Ενιαίος Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) . Στον ΕΟΠΥΥ εντάχθηκαν οι κλάδοι ασθένειας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, του ΟΑΕΕ, του ΟΓΑ, του ΟΠΑΔ, του Οίκου Ναύτου, του ΤΑΥΤΕΚΩ και του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ ως προς τις παροχές ασθένειας σε είδος. Ο ΕΟΠΥΥ είναι ασφαλιστικός οργανισμός που εποπτεύεται από τον Υπουργό Υγείας. Η ενοποίηση αυτή είναι ολοκληρωμένη, διότι εκδόθηκε ο Ενιαίος Κανονισμός Παροχών Υγείας (ΕΚΠΥ) με την Απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης Φ90380/25916/3294/2011 (ΦΕΚ Β'2456/2011) που καθορίζει κατά τρόπο ενιαίο τις χορηγούμενες παροχές σε είδος για όλους τους ασφαλισμένους των κλάδων που εντάχθηκαν στον ΕΟΠΥΥ. Ήδη έχει εκδοθεί ο τροποποιημένος Ενιαίος Κανονισμός παροχών Υγείας του ΕΟΠΥΥ (ΦΕΚ 3054, Β, 2012). Ο ΕΟΠΥΥ ήταν το «μεταβατικό στάδιο» για τη δημιουργία του Πρωτοβάθμιου Εθνικού Δικτύου Υγείας που ακολούθησε δύο περίπου χρόνια αργότερα με τον Ν. 4238/2014, διότι είναι σαφώς απλούστερο να συγκεντρωθούν και ενοποιηθούν οι παρεχόμενες από τους ΟΚΑ υπηρεσίες πρωτοβάθμιας περίθαλψης και ύστερα να ενταχθούν στο ΕΣΥ με όλες τις υπόλοιπες μονάδες και να αποτελέσουν μια ενιαία πλέον δομή.

Ο Ν. 4238/2014 μεταφέρει τις υπηρεσίες πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας του ασφαλιστικού οργανισμού ΕΟΠΥΥ στο Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (ΠΕΔΥ) του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ) Σκοπός πλέον του ΕΟΠΥΥ είναι α) η αγορά υπηρεσιών υγείας για τους φορείς που μεταφέρθηκαν στο ΠΕΔΥ σύμφωνα με τον ΕΚΠΥ. β) Η θέσπιση κανόνων σχεδιασμού, ποιότητας, ανάπτυξης, αξιολόγησης, ασφάλειας και αποτελεσματικότητας της αγοράς υπηρεσιών υγείας, η

διαχείριση και ο έλεγχος της χρηματοδότησης, καθώς και η ορθολογική αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων. γ) Ο καθορισμός των κριτηρίων και των όρων σύναψης συμβάσεων για την αγορά υπηρεσιών υγείας με φορείς δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου και με συμβαλλόμενους ιατρούς καθώς και η αναθεώρηση και τροποποίηση των όρων αυτών. δ) Η διαπραγμάτευση με όλους τους συμβαλλόμενους παρόχους για τις αμοιβές τους, τους όρους των συμβάσεων, τις τιμές των ιατροτεχνολογικών υλικών και φαρμάκων.

Με τον νόμο αυτό ολοκληρώνεται το ΕΣΥ, το οποίο πλέον περιλαμβάνει και την πρωτοβάθμια περίθαλψη (εξωνοσοκομειακή περίθαλψη) και τη δευτεροβάθμια (νοσηλεία) και την τριτοβάθμια.

Ο ρόλος της ασφάλισης μετά τον Ν. 4238/2014 καθίσταται πλέον διακριτός από την παροχή υπηρεσιών υγείας. Πρέπει να επισημανθεί ότι η κοινωνική ασφάλιση διαφέρει από την περίθαλψη, διότι αποτελεί πρωτίστως μηχανισμό επιμερισμού των κοινωνικών κινδύνων και αναδιανομής του εισοδήματος των ασφαλισμένων και κατ' εξαίρεση τους παρέχει περίθαλψη. Αντίθετα, η περίθαλψη συνίσταται στη χορήγηση ευρέως φάσματος υπηρεσιών και αγαθών υγείας που δεν σχετίζονται άμεσα με την αναδιανομή του εισοδήματος. Επιπλέον, στο επίκεντρο της δραστηριότητας για την προστασία της υγείας βρίσκεται η ζωή και η φυσιολογική λειτουργία του ανθρώπινου οργανισμού, πράγμα που έχει δύο συνέπειες: Πρώτον, ότι απευθύνεται και στους υγιείς (προληπτικά) και στους ασθενείς (κυρίως θεραπευτικά). Δεύτερον, ότι συνδέεται με την ιατρική πράξη και ως εκ τούτου έχει κατ' εξοχήν επιστημονικό και τεχνικό χαρακτήρα. Αυτά τα στοιχεία διαφοροποιούν ποιοτικά την περίθαλψη από την κοινωνική ασφάλιση και από την πρόνοια.

Η χορήγηση παροχών ασθένειας σε είδος από ορισμένους ασφαλιστικούς οργανισμούς είχε προβλεφθεί πριν από την ίδρυση και λειτουργία του ΕΣΥ και μπορεί –έστω και ως εξαίρεση– να ήταν δικαιολογημένη, εφόσον δεν λειτουργούσε εξειδικευμένος για την προστασία της υγείας θεσμός. Μετά την ίδρυση του ΕΣΥ η διατήρηση του καθεστώτος αυτού δημιουργεί σοβαρές δυσλειτουργίες και στρεβλώσεις αφενός στην κοινωνική ασφάλιση και αφετέρου στο ΕΣΥ. Οι παροχές ασθένειας σε είδος ξεπερνούν τους σκοπούς του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και τη φύση της ασφαλιστικής λειτουργίας. Από την άλλη διαφεύγει του θεσμού του ΕΣΥ σημαντικό μέρος της περίθαλψης.

Η ένταξη των υπηρεσιών υγείας του ΕΟΠΥΥ στο ΕΣΥ έχει προφανή θετικά αποτελέσματα, ιδίως όσον αφορά:

α) Στην αποδοτική οργάνωση της νοσοκομειακής και εξωνοσοκομειακής περίθαλψης, αφού όλες οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν έτσι να αξιοποιηθούν με συντονισμένο τρόπο. Τα κλινικά πρωτόκολλα, η αξιολόγηση των υπηρεσιών υγείας, ο Χάρτης Υγείας, ο τρόπος χρηματοδότησης των νοσοκομείων, οι συμβάσεις με τους ιατρούς, τον ιδιωτικό τομέα παροχής υπηρεσιών υγείας, τα δικαιώματα των χρηστών των υπηρεσιών υγείας, η μηχανογράφηση των νοσοκομείων και των υπηρεσιών υγείας, η

συνεργασία με τους διεθνείς οργανισμούς για την προστασία της υγείας (π.χ. ΠΟΥ), η πρόληψη, η ανάπτυξη δράσεων για την προστασία της δημόσιας υγείας, η αξιολόγηση των ιατρικών και των νοσηλευτικών υπηρεσιών κ.λπ. δεν γίνονται από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης που παρέχουν αποσπασματικά και ασυντόνιστα υπηρεσίες υγείας και που έχουν άλλες θεσμικούς σκοπούς, αρχές και λειτουργία.

β) Στη δυνατότητα προμήθειας αγαθών υγείας (ιατρικού εξοπλισμού, φαρμάκων, εξαρτημάτων, κ.λπ.) με το φθηνότερο κόστος αφού θα μπορεί να επιτευχθεί οικονομία κλίμακος και να εφαρμοσθούν μέτρα γενικής εφαρμογής, π.χ. ενιαίες συμβάσεις με προμηθευτές, σύστημα αξιολόγησης υπηρεσιών και αγαθών υγείας, εισαγωγή κανόνων εσωτερικού ανταγωνισμού, η δημιουργία κεντρικού μηχανογραφημένου συστήματος συνταγογράφησης και καρτέλας του χρήστη των υπηρεσιών υγείας κ.λπ.

γ) Στην καλύτερη αξιοποίηση του ιατρικού, παραϊατρικού, νοσηλευτικού και διοικητικού προσωπικού, αφού η οργάνωση και κατανομή του θα γίνεται σε ευρύτερο πλαίσιο από ότι σήμερα ισχύει.

δ) Στην ισότιμη μεταχείριση των χρηστών των υπηρεσιών υγείας, δεδομένου ότι οι κλάδοι ασθένειας που χορηγούν παροχές σε είδος συντηρούν ανισότητες και διακρίσεις μεταξύ των ασφαλισμένων.

Είναι γνωστό ότι το ΕΣΥ αντιμετωπίζει εξίσου σημαντικά με τους ΟΚΑ προβλήματα όσον αφορά στην αποδοτική οργάνωση και λειτουργία του. Η παροχή υπηρεσιών υγείας υψηλής ποιότητας στον πληθυσμό προϋποθέτει πρώτα από όλα μεταρρυθμίσεις στο ΕΣΥ. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα πρέπει να αφορούν συνολικά στην οργάνωση και λειτουργία της πρωτοβάθμιας, της δευτεροβάθμιας και της τριτοβάθμιας περίθαλψης, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών υγείας των ασφαλιστικών οργανισμών.

Είναι γνωστό ότι ορισμένοι ιατροί που υπηρετούσαν στον ΕΟΠΥΥ προσέφυγαν κατά του νόμου και ειδικότερα κατά των ασφυκτικών προθεσμιών για την επιλογή της ένταξης στον κλάδο ιατρών του ΕΣΥ και τη διακοπή της δραστηριότητας στη ΔΥΟ (κλείσιμο του ιδιωτικού ιατρείου). Είναι επίσης γνωστό από τα ΜΜΕ ότι ορισμένοι ιατροί πέτυχαν την έκδοση προσωρινής διαταγής από τα πολιτικά Δικαστήρια σύμφωνα με την οποία ο εργοδότης τους θα πρέπει να συνεχίσει να αποδέχεται τις υπηρεσίες τους μέχρις ότου εκδοθεί απόφαση επί των ασφαλιστικών μέτρων. Ωστόσο, το θέμα της τυχόν ανεπάρκειας των μεταβατικών διατάξεων δεν αναιρεί τη σπουδαιότητα του εγχειρήματος. Υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις για την ένταξη στο ΕΣΥ των ιατρών της δευτεροβάθμιας περίθαλψης (νοσοκομειακής) που υλοποιήθηκαν το 1983 και 1984, συνάντησαν επίσης εντονότερες αντιδράσεις από τους ιατρούς που δυσφορούσαν με την πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και τελικά σε μεγάλο βαθμό ξεπεράστηκαν με τη θέσπιση του Ειδικού Μισθολογίου για τους ιατρούς του ΕΣΥ που την εποχή εκείνη ήταν πράγματι ένα μισθολόγιο που

ικανοποιούσε τις προσδοκίες τους. Σήμερα πάντως δεν υπάρχει η δυνατότητα για την παροχή «κινήτρου» για την ένταξη των ιατρών του ΕΟΠΥΥ στο ΕΣΥ. Το αντίθετο, τα περισσότερα ειδικά μισθολόγια έχουν υποστεί σημαντικότερες περικοπές. Ωστόσο, και οι αποδοχές από το ελεύθερο επάγγελμα είναι πολύ μικρές για μεγάλο μέρος των ιατρών. Με αυτά τα δεδομένα μάλλον δεν είναι τυχαίο το ότι μεγάλος αριθμός ιατρών προτίμησε τη ένταξη στο ΕΣΥ και ανέστειλε τη λειτουργία του ιδιωτικού του ιατρείου.

Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι με καθυστέρηση 31 περίπου ετών υλοποιούνται διατάξεις του Ν. 1397/1983. Οι συνθήκες για την υλοποίησή τους είναι δυσχερέστερες, διότι λείπουν τα κονδύλια εκείνα που θα επέτρεπαν μια ευκολότερη μετάβαση. Από την άλλη όμως διαχρονικά και διακομματικά το ΕΣΥ θεωρείται θεσμός που συνεισφέρει στην προστασία της υγείας του πληθυσμού και το ζητούμενο είναι η ολοκλήρωση και η αναβάθμισή του έστω και με την παραπάνω υστέρηση.

«Στρατηγικός σχεδιασμός και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών: λανθάνουσες πτυχές και συμπεράσματα από την περίπτωση της ελληνικής κρίσης»

Πέτρος Κατσιμάρδος - Κωνσταντίνος Μπούας

Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (www.inerp.gr)

Εμπειρογνώμονες σε θέματα στρατηγικού σχεδιασμού & εφαρμογής δημόσιων πολιτικών

1. Εισαγωγή

Η αδυναμία σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως μείζονα παθολογία του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ωστόσο, λίγη έμφαση δόθηκε σε αυτή την αδυναμία στο πλαίσιο αντιμετώπισης της κρίσης. Η ελληνική κρίση οδήγησε στην ανάγκη εφαρμογής πολιτικών, των οποίων ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και αξιολόγηση, καθώς και τα μέσα εφαρμογής διαφοροποιούνταν σημαντικά απ' όλα όσα είχαν εφαρμοστεί στο παρελθόν. Όμως, παρά το γεγονός ότι τα εργαλεία και οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν με αποκορύφωμα το Μνημόνιο διαμόρφωναν ένα νέο πλαίσιο στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, η ανάλυσή τους έγινε με τους όρους και τα ερμηνευτικά εργαλεία που προϋπήρχαν. Υπό αυτή την έννοια, κυριάρχησε στο δημόσιο διάλογο η πολιτική -και όχι η διοικητική- πτυχή του Μνημονίου. Η πτυχή αυτή παρουσιάζει τις δημόσιες πολιτικές ως προσωπικές επιλογές, εστιάζει στην επικοινωνιακή διάσταση και αναλύει παίγνια εξουσίας, συγκρούσεις συμφερόντων και ιδεολογικές διαφορές ως κύριους προσδιοριστικούς παράγοντες τόσο για τη διαμόρφωση όσο και για την επιτυχή εφαρμογή μιας πολιτικής. Έτσι, μένουν εκτός πλαισίου ανάλυσης σημαντικές πτυχές για την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών, όπως η στρατηγική, ο επιχειρησιακός προγραμματισμός και ο μηχανισμός εφαρμογής τους.

Στο παρόν άρθρο επιχειρείται ακριβώς η ανάλυση και αξιολόγηση του πρώτου Μνημονίου (εφεξής Μνημόνιο Ι) σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, προκειμένου να αποσαφηνιστεί αν το πρόγραμμα αυτό, συνιστούσε κατάλληλο εργαλείο πολιτικής για την έξοδο της Ελλάδας από την κρίση. Εκκινώντας από τη θέση ότι δεν υπάρχουν αξιωματικά «ορθές» ιδεολογίες ή πολιτικές, θα υποστηριχτεί ότι αυτό που είναι πραγματικά σημαντικό είναι η αρχιτεκτονική και το περιεχόμενο του προγράμματος που τις εφαρμόζει. Αυτή η «από-πολιτικοποίηση» του Μνημονίου καθιστά πιο ευδιάκριτο το μεθοδολογικό πλαίσιο και επιτρέπει την ανάλυση και αξιολόγηση του ως εργαλείου πολιτικής, δηλαδή ως μέσου για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και αποτελεσμάτων.

2. Μεθοδολογική προσέγγιση και υποθέσεις εργασίας

Στο πλαίσιο του άρθρου εξετάζεται εάν το Μνημόνιο Ι με τους συγκεκριμένους στόχους, δράσεις και χρονοδιαγράμματα αποτέλεσε κατάλληλο εργαλείο για την έξοδο από την κρίση. Η επιτυχία ή αποτυχία του προγράμματος κρίνεται σε αυτή τη βάση. Αυτό σημαίνει ότι ζητήματα που αφορούν στο ευρύτερο πολιτικό-οικονομικό πλαίσιο και καθόρισαν τις αποφάσεις αποδοχής των όρων της δανειακής σύμβασης, δεν αποτελούν κριτήρια αξιολόγησης του περιεχομένου και των στόχων του. Για να γίνει πιο κατανοητό, η αποφυγή της χρεοκοπίας δεν υπεισέρχεται ως κριτήριο αξιολόγησης της επιτυχίας ή αποτυχίας του περιεχομένου του Μνημονίου. Είναι βέβαια προφανές, η αποφυγή της άτακτης χρεοκοπίας αποτέλεσε τον υπέρτατο σκοπό, ο οποίος καθόρισε τις πολιτικές αποφάσεις. Μπορεί κάποιος να συμφωνεί ή να διαφωνεί για τις επιπτώσεις μιας πιθανής χρεοκοπίας. Αντίστοιχα, μπορεί να συμφωνεί ή να διαφωνεί ως προς την ανάγκη αποδοχής του Μνημονίου ως προϋπόθεσης για την αποφυγή της χρεοκοπίας. Ωστόσο, αυτή η αξιολόγηση αφορά την ορθότητα των πολιτικών αποφάσεων και όχι την αξιολόγηση της πολιτικής αυτής καθ' εαυτής (όπως εν προκειμένω το Μνημόνιο Ι). Είναι διαφορετικό ζήτημα αν ορθώς η τότε κυβέρνηση αποδέχτηκε το Μνημόνιο Ι προκειμένου να αποφύγει τη χρεοκοπία, αν διαπραγματεύτηκε επαρκώς για τη διαμόρφωση των όρων της δανειακής σύμβασης ή ακόμα αν στάθμισε σωστά τους κινδύνους ενδεχόμενης χρεοκοπίας και διαφορετικό ζήτημα εάν η στρατηγική και οι δράσεις του Μνημονίου Ι μπορούσαν πράγματι να οδηγήσουν σε έξοδο από την κρίση. Το πρώτο ζήτημα είναι καθαρά πολιτικό ενώ το δεύτερο είναι αμιγώς τεχνικό. Το γεγονός ότι για τη χρηματοδότηση της χώρας και την αποφυγή της χρεοκοπίας τέθηκε ως προαπαιτούμενο η αποδοχή του Μνημονίου Ι, δε σημαίνει τίποτα για την αξιολόγησή του ως εργαλείου εξόδου από την κρίση. Δυνητικά, το Μνημόνιο Ι θα μπορούσε να έχει οποιοδήποτε περιεχόμενο, χωρίς αυτό να αλλάζει το γεγονός ότι η εφαρμογή του αποτελούσε προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση της χώρας. Η αποδοχή του μπορεί να σημαίνει ότι η χώρα αποφεύγει τη χρεοκοπία, ωστόσο αυτό δεν οφείλεται στις δράσεις και το περιεχόμενό του αλλά στην πολιτική απόφαση αποδοχής των όρων του. Αυτή είναι η πρώτη μεθοδολογική παραδοχή.

Η δεύτερη μεθοδολογική παραδοχή σχετίζεται με τους στόχους. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του Μνημονίου γίνεται βάσει των στόχων που το ίδιο το πρόγραμμα θέτει, χωρίς να κρίνεται αν οι στόχοι αυτοί είναι ορθοί ή εσφαλμένοι. Διαφορετικά τηρείται ιδεολογική και πολιτική ουδετερότητα ως προς τους στόχους. Αυτό σημαίνει ότι στο πλαίσιο της ανάλυσης δεν κρίνεται π.χ. αν η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και η απελευθέρωση των αγορών συνιστούν ορθή πολιτική, αλλά αν το Μνημόνιο με τις δράσεις και τα μέτρα του οδήγησε πράγματι σε ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και σε ποιο βαθμό. Αντίστοιχα ως προς την αποδοτικότητα, αξιολογείται μόνο το κόστος που καταβλήθηκε, σε σχέση με αυτό που είχε εκτιμηθεί από το ίδιο το Μνημόνιο ότι απαιτούνταν, προκειμένου για την επίτευξη των στόχων. Για παράδειγμα το κόστος σε όρους κοινωνικών ανισοτήτων, υποβάθμισης της ποιότητας ζωής, παρόλο που είναι ιδιαίτερα σημαντικό, δεν αξιολογείται καθώς το Μνημόνιο δεν λαμβάνει υπόψη τους κοινωνικούς δείκτες.

Το τρίτο σημείο αφορά το χρονικό ορίζοντα της ανάλυσης. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων καθίσταται εφικτή μόνο όταν για την επίτευξη ενός στόχου τίθεται προθεσμία. Για το Μνημόνιο I, η προθεσμία αυτή είναι η ολοκλήρωση του προγράμματος το δεύτερο τρίμηνο του 2012. Είναι γνωστό βέβαια, ότι η Ελλάδα εφαρμόσε ακόμα δυο προγράμματα, τα οποία θεωρούνται εννοιολογικά και χρονικά ως φυσική συνέχεια του πρώτου προγράμματος που υπογράφηκε το Μάιο του 2010. Ωστόσο, τα προγράμματα αυτά (Μνημόνιο II & III), είχαν διαφορετικούς στόχους, μέσα και χρονικό ορίζοντα εφαρμογής, ενώ εφαρμόστηκαν υπό εντελώς διαφορετικές συνθήκες, ώστε τελικά να μην είναι επιστημονικά ορθή η θεώρησή τους ως ένα ενιαίο εργαλείο πολιτικής. Στο πλαίσιο λοιπόν της παρούσας ανάλυσης εξετάζεται το Μνημόνιο I, με αφετηρία το Μάιο του 2010 και τέλος το Φεβρουάριο του 2012.

Τέλος, τα στοιχεία και δεδομένα για την τεκμηρίωση της ανάλυσης προέρχονται από το σύνολο των περιγεγραμμένων δράσεων του Μνημονίου I, των πέντε αναθεωρήσεων του, καθώς και οι συνοδευτικές εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η συνοχή και η αξιοπιστία των δεδομένων και καθίσταται εφικτή η συγκριτική τους αξιολόγηση. Επιτυγχάνεται έτσι η αντικειμενικότητα και εγκυρότητα της αξιολόγησης, αφού χρησιμοποιούνται δεδομένα που χρησιμοποιούν οι ίδιοι οι συντάκτες του προγράμματος για να αξιολογήσουν την πρόοδό του.

Στο πλαίσιο της ανάλυσης θα επιχειρηθεί η τεκμηρίωση τριών βασικών υποθέσεων εργασίας. Ειδικότερα, μέσα από την ανάλυση των δράσεων και την αξιολόγηση βασικών οικονομικών δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν από τους ίδιους τους συντάκτες του Μνημονίου I και των αναθεωρήσεων του, θα υποστηριχθεί πως το Μνημόνιο I ως εργαλείο πολιτικής απέτυχε καθώς δεν υπήρξε, ούτε αποτελεσματικό, ούτε αποδοτικό. Εν συνεχεία, θα αναδειχθούν τα προβλήματα και οι αντιφάσεις της αρχιτεκτονικής, της δομής και του περιεχομένου του Μνημονίου I ως καθοριστικών παραγόντων αποτυχίας. Οι αιτίες αποτυχίας του προγράμματος θα ταυτοποιηθούν μέσω της ανάλυσης σε τρία επίπεδα και ειδικότερα του στρατηγικού σχεδιασμού, του επιχειρησιακού προγραμματισμού και της εφαρμογής. Τέλος υποστηρίζεται πως τόσο ο προβληματικός σχεδιασμός όσο και υλοποίηση του προγράμματος ερείδονται στη μεταφορά ενός one size fits all μοντέλου με εμφανείς αδυναμίες ανάδρασης και δυνατότητες ρεαλιστικής προσαρμογής στις πραγματικές ανάγκες.

3. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του Μνημονίου

Προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του προγράμματος, θα πρέπει να πρώτα να διευκρινιστούν οι στόχοι που είχαν τεθεί. Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο του προγράμματος το Μνημόνιο I, έθεσε τους ακόλουθους στόχους¹: i) τη δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της μείωσης του ελλείμματος και της συγκράτησης του δημόσιου χρέους, ii) τη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, iii) την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας μέσω της μείωσης του

¹ IMF, Country Report No. 10/110, May 2010

πληθωρισμού, της συγκράτησης του εργασιακού κόστους και της μείωσης του εξωτερικού χρέους. Απώτερος σκοπός του προγράμματος ήταν iv) η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών και v) η θεμελίωση των προϋποθέσεων δημιουργίας ενός εξωστρεφούς μοντέλου ανάπτυξης, το οποίο θα βασίζεται στις επενδύσεις και τις εξαγωγές. Για την παρακολούθηση της προόδου και την αξιολόγηση του προγράμματος, προσδιορίστηκαν συγκεκριμένοι ποσοτικοί δείκτες και χρονοδιαγράμματα.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων το Μνημόνιο I διαρθρώθηκε σε τρεις διακριτούς -ετεροβαρείς ωστόσο- άξονες πολιτικών, ήτοι i) τα δημοσιονομικά μέτρα, ii) τις παρεμβάσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και iii) τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Η δημοσιονομική προσαρμογή τέθηκε στο επίκεντρο καθώς χαρακτηρίστηκε ως ο «ακρογωνιαίος λίθος» του προγράμματος². Η πλειονότητα των παρεμβάσεων ήταν δημοσιονομικά μέτρα άμεσης απόδοσης και βραχυπρόθεσμου, ορίζοντα εφαρμογής (εμπροσθοβαρής προσαρμογή). Αντιθέτως, οι δράσεις διαρθρωτικού χαρακτήρα ήταν λιγότερες σε αριθμό και είχαν μέσο-μακροπρόθεσμη στόχευση. Σε κάθε άξονα υπήρχαν συγκεκριμένες δράσεις και μέτρα των οποίων η εφαρμογή και οι επιπτώσεις αξιολογούνταν ανά τρεις μήνες.

Βοήθησαν, όμως οι περιγραμμένες δράσεις και μέτρα στην επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί; Διαφορετικά το Μνημόνιο I, με τη συγκεκριμένη δομή, στρατηγική και περιεχόμενο (δράσεις- μέτρα), αποτέλεσε αποτελεσματική πολιτική εξόδου από την κρίση; Ακολουθώς, αξιολογούνται συγκριτικά τα αποτελέσματα των δράσεων σε σχέση με τους στόχους που είχαν τεθεί ώστε να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του προγράμματος.

Δημοσιονομική εξυγίανση: Η δημοσιονομική προσαρμογή περιλάμβανε τη δραστική μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και τη συγκράτηση του δημόσιου χρέους. Η μείωση του ελλείμματος που σημειώθηκε, αν και εντυπωσιακή, ήταν μικρότερη σε σχέση με τους στόχους που είχαν τεθεί. Συγκεκριμένα, το 2010 το έλλειμμα έφθασε στο 10,6% έναντι στόχου 8%, ενώ το 2011 περιορίστηκε στο 9,4%, έναντι αρχικού στόχου 7,6% του ΑΕΠ³. Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, κινήθηκε σε αισθητά υψηλότερα επίπεδα από αυτά που το πρόγραμμα είχε θέσει ως στόχο. Συγκεκριμένα, το Μνημόνιο I προέβλεπε αύξηση του δημοσίου χρέους έως το 2013 μέχρι το επίπεδο του 150% του ΑΕΠ και αποκλιμάκωση από το 2014 και ύστερα. Η πραγματική αύξηση όμως που παρατηρήθηκε ήταν πολύ μεγαλύτερη, καθώς ήδη το 2011 το δημόσιο χρέος ανήλθε στο 165% του ΑΕΠ⁴. Για το 2011, το ύψος του δημόσιου χρέους ήταν κατά 20,1% υψηλότερο από το στόχο. Μάλιστα, το δημόσιο χρέος παρέμεινε σε επίπεδο υψηλότερο των στόχων ακόμα και μετά το PSI και τη

² Ο.π. : *“fiscal adjustment will be the cornerstone of the programme”*

³ Θα πρέπει να σημειωθεί πως η απόκλιση αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αναθεώρηση του ελλείμματος για το έτος 2009 από 13,6% σε 15,6%, που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβρη του 2010.

⁴ European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98)

μείωση των επιτοκίων δανεισμού. Δύσκολα μπορεί κανείς να αμφισβητήσει το γεγονός πως, το σύνολο των στόχων του Μνημονίου Ι, ως προς την εξέλιξη των δημοσιονομικών δεικτών, αποκλίνει σημαντικά των πραγματικών μεγεθών.

Πίνακας 1: Κόστος δημοσιονομικής προσαρμογής

| | Στόχος (Μνημόνιο Ι) | | Αποτέλεσμα | |
|------|---------------------|------|--------------------|-------|
| | Μείωση ελλείμματος | ΑΕΠ | Μείωση Ελλείμματος | ΑΕΠ |
| 2010 | 5,6% | -4% | 5,3% | -4,2% |
| 2011 | 2,2% | -2% | 1,1% | -6,9% |
| 2012 | 1,1% | 1,1% | 2,7% | -6,5% |

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

Σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος: Η μεγάλη έκθεση του εγχώριου τραπεζικού συστήματος στις ομολογίες που εξέδωσε η ελληνική δημοκρατία, με δεδομένη την υποβάθμιση των τελευταίων στις διεθνείς αγορές ομολόγων, δημιούργησε σοβαρές δυσκολίες αναχρηματοδότησης των ελληνικών πιστωτικών ιδρυμάτων. Από την άλλη η διαρκής εκροή καταθέσεων στο εξωτερικό σε συνδυασμό με μια κλιμακούμενη αίσθηση ανασφάλειας στην τραπεζική και ασφαλιστική αγορά αποτέλεσε πλήγμα για τη ρευστότητα και τη φερεγγυότητα των τραπεζών. Η ενεργοποίηση και ολοκλήρωση του μηχανισμού PSI και η υποκατάσταση των ομολόγων ελληνικού δημοσίου με νέες σαφώς μειωμένες και μακροπρόθεσμης ωρίμανσης ομολογίες, αποσταθεροποίησε την πιστοληπτική ικανότητα των ελληνικών τραπεζών καθιστώντας αυτές πλήρως εξαρτημένες από την ανακεφαλαιοποίησή τους. Συνολικά, παρά την συνεχή ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού συστήματος δεν αποκαταστάθηκε η ομαλή λειτουργία του έως την άνοιξη του 2012⁵, με την ρευστότητα να παραμένει ιδιαίτερα περιορισμένη και ανεπαρκής για να στηρίξει την ανάσχεση της ύφεσης.

Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας: Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας συνδέθηκε με τη μείωση του επιπέδου των τιμών. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη σχετική ανάλυση, ο πληθωρισμός παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα, παρά τη μείωση των εισοδημάτων, της κατανάλωσης και την αύξηση της ανεργίας. Η προσδοκώμενη

⁵ International Monetary Fund Greece: Country Report 13/20

αποκλιμάκωση των τιμών δεν επιβεβαιώθηκε, τουναντίον, το 2010 ο πληθωρισμός άγγιξε το 4,7%, αντί στόχου 1,9%, ενώ το 2011, υποχώρησε μεν στο 3,1%, το οποίο όμως απείχε πολύ από τον στόχο του αρνητικού ρυθμού 0.4%⁶. Βεβαίως, σε όρους ανταγωνιστικότητας κόστους, υπήρξε σημαντική βελτίωση, καθώς σύμφωνα με την έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος για το 2012 «εντός του 2013 εκτιμάται ότι θα έχει ανακτηθεί ολόκληρη η απώλεια της περιόδου 2001-2009, έναντι τόσο της ζώνης του ευρώ όσο και των 28 εμπορικών εταίρων της χώρας». Όμως, το κόστος είναι μια μόνο πτυχή της ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας. Η εικόνα διαφοροποιείται σημαντικά βάσει των δεικτών ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum, οι οποίοι εξετάζουν συνολικά την ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας. Η θέση της Ελλάδας βάσει του διεθνούς αυτού δείκτη επιδεινώνεται συνεχώς από το 2006, ενώ η τάση υποβάθμισης της ανταγωνιστικότητας γίνεται πιο έντονη την περίοδο εφαρμογής του Μνημονίου Ι. Η Ελλάδα υποχωρεί 10 θέσεις στο διάστημα 2007-2010 (από την 61η στην 71η) και επιπλέον 25 θέσεις στο διάστημα 2010-2013 (από την 71η στην 96η)⁷. Όμως, ακόμα κι' αν γίνει αποδεκτό ότι υπήρξε κάποια επιμέρους βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, αυτό δεν συνιστά από μόνο του επιτυχία, καθώς η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας αποτελούσε το μέσο για την ανάπτυξη και όχι αυτοσκοπό. Το γεγονός ότι η όποια βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους δεν κατάφερε να αποτρέψει την κλιμάκωση της ύφεσης το διάστημα 2010-2012 –πόσο μάλλον να οδηγήσει σε ανάπτυξη- αποδεικνύει την αποτυχία επίτευξης και αυτού του στόχου.

Αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών: Η ταχεία αποκατάσταση της αξιοπιστίας της χώρας λόγω της εμπροσθοβαρούς δημοσιονομικής προσαρμογής δεν επετεύχθη. Τα επιτόκια δανεισμού παρέμειναν σε απαγορευτικά υψηλά επίπεδα καθ όλη τη διάρκεια της περιόδου 2010-2012, υπονομεύοντας τη βιωσιμότητα του χρέους μεσοπρόθεσμα. Η εφαρμογή του Μνημονίου Ι όχι μόνο δεν κατάφερε να μετριάσει την ανησυχία των αγορών, αλλά αντιθέτως η αμφισβήτηση σχετικά με τη δυνατότητα εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων εντάθηκε. Η περαιτέρω υποβάθμιση της αξιοπιστίας αντανακλάται στην ραγδαία άνοδο των επιτοκίων των 10ετών ομολόγων, καθώς και στην αντίστοιχα μεγάλη αύξηση της πιθανότητας χρεοκοπίας, όπως αυτή υπολογίζεται στο σχετικό δείκτη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου⁸. Η βελτίωση που παρατηρείται από το 2012 και μετά σαφώς συνδέεται με την απομείωση του χρέους (PSI) και τη συμφωνία για την υπογραφή ενός νέου Μνημονίου (Μνημόνιο ΙΙ). Σε κάθε περίπτωση ο στόχος επανόδου στις αγορές το 2012 έχει ήδη διαψευστεί.

Εξωστρεφές μοντέλο ανάπτυξης, με βάση τις εξαγωγές και τις επενδύσεις: Ο ρυθμός αύξησης των εξαγωγών υπήρξε σημαντικά μικρότερος από ότι είχε αρχικώς

⁶ European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016

⁷ <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>

⁸ IMF country report 13/20

εκτιμηθεί. Παρά το γεγονός ότι το 2010 η ποσοστιαία αύξηση των εξαγωγών σε σχέση με το 2009 ήταν πέντε φορές μεγαλύτερη από αυτή που προέβλεπε το αρχικό σενάριο, η συνέχεια δεν ήταν ανάλογη. Τόσο το 2011 όσο και το 2012 η ετήσια μεταβολή υπήρξε μικρότερη του 1% τη στιγμή που η αρχική εκτίμηση προέβλεπε αύξηση κατά 6,1% και 5,7% αντίστοιχα. Η απόκλιση από τις αρχικές προβλέψεις αγγίζει αθροιστικά τις 7 μονάδες (6,3% έναντι 13,3%)⁹. Αν και το εξωτερικό ισοζύγιο συναλλαγών βελτιώθηκε, αυτό οφείλονταν κυρίως στη μείωση των εισαγωγών λόγω περιορισμού της εγχώριας ζήτησης. Η όποια αύξηση των εξαγωγών δεν επαρκούσε σε καμία περίπτωση για να αντιστρέψει την υφεσιακή δυναμική και να αποτελέσει τη βάση ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου. Επιδείνωση παρουσιάζεται και στους δείκτες επενδυτικής δραστηριότητας κατά την περίοδο εφαρμογής του Μνημονίου Ι. Οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου παρουσίασαν μείωση 19,6% το 2011 και 20,6% στο πρώτο εννιάμηνο του 2012. Αντίστοιχα οι ήδη χαμηλές ξένες άμεσες επενδύσεις (0,9% του ΑΕΠ ετησίως για την περίοδο 2001-2008 ή 14 δις ευρώ σωρευτικά) υποτριπλασιάστηκαν την περίοδο 2009-2012 (εισροές 5,1 δις ευρώ ή 0,6% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο). Οι άμεσες ξένες επενδύσεις συρρικνώθηκαν στο 0,3 % του ΑΕΠ την περίοδο 2010-2011 από το ήδη χαμηλό 1% της περιόδου 2004-2009¹⁰.

Όπως προκύπτει, το Μνημόνιο Ι ως εργαλείο πολιτικής δεν υπήρξε αποτελεσματικό καθώς κανένας από τους στόχους που είχε θέσει δεν έχει επιτευχθεί. Μάλιστα, με εξαίρεση τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος, και εν μέρει την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας όπου σημειώθηκε κάποια πρόοδος, υπήρξε πλήρης αποτυχία. Το μέγεθος των αποκλίσεων, η χρονική μετάθεση των στόχων, η επιβολή πρόσθετων μέτρων, η ανάγκη επιπλέον χρηματοδότησης και η εφαρμογή ενός δεύτερου προγράμματος (Μνημόνιο ΙΙ), σαφώς αποτελούν ενδείξεις της αποτυχίας του Μνημονίου Ι, τουλάχιστον σε όρους αποτελεσματικότητας.

4. Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης εξετάζονται δυο παράμετροι ως συνιστώσες του κόστους. Η πρώτη αφορά τις επιπτώσεις της εφαρμογής του προγράμματος στην οικονομία σε όρους ύφεσης και ανεργίας. Η δεύτερη παράμετρος αφορά αυτό καθ' αυτό το ύψος των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής εκφρασμένο σε απόλυτα μεγέθη. Σύμφωνα με το Μνημόνιο Ι, η ανάγκη ταχείας δημοσιονομικής εξυγίανσης αναπόφευκτα θα οδηγούσε σε ύφεση και αύξηση της ανεργίας κατά το αρχικό στάδιο εφαρμογής του προγράμματος. Συνεπώς οι προβλέψεις σχετικά με την εξέλιξη των μεγεθών του ΑΕΠ και της ανεργίας, αποτελούν ουσιαστικά μια εκτίμηση του κόστους εφαρμογής του προγράμματος. Αν λοιπόν η ύφεση και η ανεργία αποτελούν το «αναγκαίο κόστος» της δημοσιονομικής προσαρμογής, τότε το ύψος και ο ρυθμός

⁹ IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013)

¹⁰ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2012, Φεβρουάριος 2013

μεταβολής τους κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μνημονίου I παρέχουν έναν αξιόπιστο δείκτη αποδοτικότητας του προγράμματος.

Ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας - εξέλιξη του ΑΕΠ: Ως προς την εξέλιξη του ΑΕΠ, η απόκλιση μεταξύ των προβλέψεων και της πραγματικότητας είναι εντυπωσιακή. Ήδη το 2010 η ύφεση ήταν ελαφρώς μεγαλύτερη (-4,2% έναντι -4%), ενώ το 2011 εκτινάσσεται στο -6,9%, διαψεύδοντας πλήρως τις εκτιμήσεις του σεναρίου βάσης (-2,6%). Η ύφεση συνεχίζεται με μεγαλύτερη ένταση το 2012 (-6,5%) όταν το αρχικό σενάριο προέβλεπε ανάπτυξη 1,1%. Όσον αφορά το ρυθμό ανάπτυξης το 2013, αυτός πλέον προσδιορίζεται στο -4,5% έναντι 2,1% αρχικής και 0,0 αναθεωρημένης πρόβλεψης (Μνημόνιο II). Η συγκριτική ανάλυση δείχνει το δυσανάλογο μεγάλο κόστος, σε όρους ύφεσης, που απαιτήθηκε για την προσπάθεια επίτευξης των στόχων του Μνημονίου I. Πιο συγκεκριμένα, το 2010 επιτυγχάνεται μερικώς ο στόχος της μείωσης του ελλείμματος (απόκλιση μόλις 0,3%) με ελαφρώς μεγαλύτερο κόστος ως προς τη μείωση του ΑΕΠ (-0,2%). Όμως το 2011 η εικόνα αλλάζει δραματικά, καθώς ο περιορισμός του ελλείμματος, αν και επιτυγχάνεται μόνο κατά το ήμισυ (1,1% έναντι στόχου 2,2%), επιφέρει σχεδόν τετραπλάσιο κόστος, σε όρους ύφεσης, σε σχέση με το προσδοκώμενο (-6,9% αντί εκτίμησης -2% του ΑΕΠ). Αντίστοιχα για το 2012, η προσαρμογή κατά 2,7% έχει ως συνέπεια επιπλέον ύφεση -6,5% (έναντι αρχικής πρόβλεψης αύξησης του ΑΕΠ κατά 1,1%) ενώ για το 2013 η ύφεση ανήλθε στο -4,5%. Αθροιστικά η ύφεση ξεπέρασε το 21% για τα έτη 2009-2012, ενώ η δημοσιονομική προσαρμογή προσέγγισε το 9% του ΑΕΠ (έλλειμμα από 15,6% το 2009 σε 6,6% το 2012). Σύμφωνα με το Μνημόνιο I, η συνολική επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας για την ίδια περίοδο είχε υποεκτιμηθεί σε μόλις 7,5% (αντί 21%) του ΑΕΠ, προκειμένου να επιτευχθεί προσαρμογή 7,1% (έλλειμμα από 13,6% το 2009 σε 6,5 % το 2012).

Ανεργία: Το σενάριο βάσης του Μνημονίου I προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την προσωρινή αύξηση της ανεργίας, ως αποτέλεσμα της ύφεσης και της άσκησης περιοριστικών πολιτικών και την αποκλιμάκωσή της από τα μέσα το 2012 και μετά. Η εκτίμηση αυτή ωστόσο αποδείχθηκε εξαιρετικά αισιόδοξη, καθώς η αύξηση της ανεργίας ξεπέρασε κάθε προηγούμενο. Ειδικότερα, η απόκλιση από την αρχική εκτίμηση για το έτος 2012 φθάνει το 8% (23,3% έναντι αρχικής πρόβλεψης 15,3%), ενώ το 2013 η ανεργία ξεπέρασε το 27%¹¹. Το υψηλότερο κατά 8% ποσοστό ανεργίας το 2012 (23,3% έναντι αρχικής εκτίμησης 14,8%), ουσιαστικά αποτελεί «υπερβάλλον κόστος» κατά την περίοδο εφαρμογής του προγράμματος, επιπλέον αυτού που είχε εκτιμηθεί ότι απαιτείται.

Κόστος των μέτρων : Όμως πέραν της ύφεσης και της ανεργίας, η ίδια η σύγκριση των μέτρων που έχουν ληφθεί έως σήμερα -αλλά και έχουν εκτιμηθεί ότι απαιτούνται μετά και την τελευταία αναθεώρηση- σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό του Μαΐου

¹¹ European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016.

2010, αποκαλύπτει το υπερβάλλον κόστος της προσαρμογής. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, εκτιμάται ότι η μείωση του ελλείμματος σε ποσοστό μικρότερο του 3% του ΑΕΠ έως το 2014, θα απαιτήσει λήψη συνολικών μέτρων άνω των 62 δις ευρώ, όταν αρχικά είχε υπολογισθεί ότι για τον ίδιο στόχο χρειαζόνταν λιγότερα από 44 δις ευρώ. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, αρχικά είχε εκτιμηθεί ότι απαιτείται η λήψη μέτρων ύψους 18% για την περίοδο 2010-2014. Τελικώς, τα δημοσιονομικά μέτρα που ελήφθησαν μέχρι το τέλος του 2012 αντιστοιχούσαν ήδη στο 30% του ΑΕΠ σε ακαθάριστη βάση.

Πίνακας 2: Το κόστος δημοσιονομικής προσαρμογής 2010-2014

| Αποδοτικότητα δημοσιονομικών μέτρων Μνημονίου Ι | | | | | | |
|---|----------------|--------------|--------------------|-----------------------|--------------------|--|
| Ετος | Εκτίμηση | | | Εφαρμογή - Αποτέλεσμα | | |
| | Μέτρα σε δις € | Ως % του ΑΕΠ | Στόχος ελλείμματος | Μέτρα σε δις € | Μείωση ελλείμματος | |
| 2010 προ Μνημονίου Ι | 13.200 | 5.5% | 8.1% | 19.074 | 10.6% | |
| 2010 | 5.800 | 2.5% | | | | |
| 2011 | 9.650 | 4.3% | 7.6% | 16.680 | 9.2% | |
| 2012 | 5.575 | 2.4% | 6.5% | 13.191* | 7.3% | |
| 2013 | 4.775 | 2% | 4.9% | 9.374* | 4.6% | |
| 2014 | 4.700 | 1.9% | 2.6% | 4.186* | 2.1% | |
| Σύνολο Μνημόνιο Ι | 30.500 | 13% | | 49.231* | | |
| Σύνολο 2010-2014 | 43.700 | 18% | | 62.431* | | |

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων

Η περιορισμένη αποδοτικότητα του προγράμματος γίνεται ακόμα πιο εμφανής, αν ληφθεί υπόψη ότι ακόμα και με τα πρόσθετα μέτρα, οι αρχικοί στόχοι δεν έχουν πλήρως επιτευχθεί. Η κατώτερη του αναμενομένου απόδοση των μέτρων γίνεται εμφανής από τις συνεχείς αναθεωρήσεις ως προς τα αποτελέσματα που επιφέρουν και την συνεχή σχεδόν ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων για την επίτευξη των στόχων.

Πίνακας 3: Η αποτυχία του Μνημονίου Ι

| | Στόχος | Ποσοτικό – Ποιοτικό κριτήριο | Αποτέλεσμα (2013) |
|--------------------|------------------------------|---|--------------------------------------|
| Αποτελεσματικότητα | Έλλειμμα | <3% έως το 2014 | OXI |
| | Δημόσιο Χρέος | 145% το 2012 | OXI |
| | Ανάκτηση εμπιστοσύνης αγορών | Επιστροφή στις αγορές :2013 | OXI |
| | Ανταγωνιστικότητα | Επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2012 | OXI 2012: Υφεση/ ΑΕΠ (-6.5%) |
| Αποδοτικότητα | Συνολικό κόστος των μέτρων | 43δισ € | 60δισ € |
| | Ανάπτυξη | Επιβράδυνση ΑΕΠ 2009-2012: 7% | Αθροιστική μείωση ΑΕΠ 2009-2012: 22% |
| | Ανεργία | 17% το 2012 | 24,5%το 2012 |

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

5. Τα αίτια αποτυχίας του Μνημονίου I

Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε τις σοβαρές αποκλίσεις ως προς τους στόχους που είχαν τεθεί. Επόμενο βήμα αποτελεί η ταυτοποίηση των αιτιών στις οποίες εδράζεται η εμπράγματη αποτυχία του Μνημονίου I. Η ανάλυση που ακολουθεί διακρίνεται σε τρία επίπεδα: α) προβλήματα στρατηγικού σχεδιασμού, β) λάθη επιχειρησιακού προγραμματισμού και γ) αστοχίες στην υλοποίηση και αναποτελεσματικός μηχανισμός παρακολούθησης.

5.1. Προβλήματα στρατηγικού σχεδιασμού

Ο στρατηγικός σχεδιασμός του Μνημονίου I παρουσίασε εμφανείς αδυναμίες καθώς: α) αγνόησε ή υποβάθμισε σημαντικές μεταβλητές που επιδρούσαν καθοριστικά στο προς επίλυση πρόβλημα, β) υιοθέτησε δογματικά θεωρητικά οικονομικά μοντέλα, βασιζόμενο σε ανεδαφικές υποθέσεις εργασίας και γ) δεν διέθετε ή δεν χρησιμοποίησε επαρκώς δεδομένα για να τεκμηριώσει τις αποφάσεις. Συνολικά, λόγω ανεπαρκούς στρατηγικού σχεδιασμού το Μνημόνιο I, δεν αποτύπωσε το σύνολο των

διαστάσεων του προβλήματος, απέτυχε να μειώσει την πολυπλοκότητα και την αβεβαιότητα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τελικώς πρότεινε λύσεις που είτε δεν ανταποκρίνονταν στα πραγματικά προβλήματα είτε δεν ήταν εφικτές.

Η υποβάθμιση της σημασίας του δημόσιου χρέους: Στο πλαίσιο σχεδιασμού του Μνημονίου Ι, η λύση του προβλήματος αξιοπιστίας συνδέθηκε άρρηκτα με την αποκατάσταση της δημοσιονομικής σταθερότητας. Όμως, ενώ η δημοσιονομική εξυγίανση απαιτούσε τόσο την εξάλειψη του ελλείμματος όσο και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, η στρατηγική του Μνημονίου Ι εστίασε μονομερώς στη μείωση του ελλείμματος αγνοώντας ή υποβαθμίζοντας τη δυναμική του χρέους. Κατά τον αρχικό σχεδιασμό το ζήτημα του χρέους δεν αποτέλεσε προτεραιότητα. Η ταχεία μείωση του ελλείμματος θεωρήθηκε αρκετή για την αντιστροφή του αρνητικού κλίματος που επικρατούσε στις αγορές. Οι αγορές αντίθετα εστίασαν το ενδιαφέρον τους στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους. Έτσι, η ταχεία μείωση του ελλείμματος –ο βασικός δηλαδή στόχος του Μνημονίου Ι- δεν επαρκούσε για την επίτευξη του απώτερου σκοπού, δηλαδή της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των αγορών. Όπως αποδείχτηκε στην πράξη, η βιωσιμότητα του χρέους αποτελούσε αναγκαία συνθήκη, ελλείψει της οποίας ήταν αδύνατο να επαληθευθεί η υπέρμετρα αισιόδοξη πρόβλεψη επανάκτησης της αξιοπιστίας και επιστροφής στις αγορές ομολόγων το 2013. Τα αρχικώς ορισθέντα επιτόκια δανεισμού θεωρήθηκαν απαγορευτικά για τη βιωσιμότητα του χρέους. Η -σε δύο φάσεις- αναδιάρθρωση του χρέους, η σταδιακή αποκλιμάκωση των επιτοκίων δανεισμού και οι εντεινόμενες συζητήσεις για νέα αναδιάρθρωση επιβεβαιώνουν το αρχικό σφάλμα, καθώς η δυναμική του χρέους ανέτρεψε ολοκληρωτικά την υπόθεση της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης λόγω των διαρθρωτικών αλλαγών και της μείωσης του ελλείμματος. Οι συνέπειες της αστοχίας αυτής είναι προφανείς: η μη αποκατάσταση της δημοσιονομικής σταθερότητας μακροπρόθεσμα, επέτεινε την κρίση εμπιστοσύνης και το κλίμα ανασφάλειας και αβεβαιότητας. Το αβέβαιο περιβάλλον αποτέλεσε με τη σειρά του ανυπέβλητο εμπόδιο για την προσέλκυση επενδύσεων, ελλείψει των οποίων δεν επαληθεύτηκε η πρόβλεψη για επιστροφή σε αναπτυξιακή τροχιά. Αντιθέτως επαληθεύτηκε η βασική διακινδύνευση του μνημονίου, σύμφωνα με την οποία οι διαρθρωτικές αλλαγές βραχυπρόθεσμα δυσχεραίνουν την δημοσιονομική προσαρμογή καθώς οι μειώσεις μισθών και εισοδημάτων μειώνουν τη φοροδοτική ικανότητα και τα δημόσια έσοδα.

Η δογματική υιοθέτηση θεωρητικών υποθέσεων και σχέσεων αιτίας- αποτελέσματος: Η διατύπωση των σεναρίων για την έξοδο από την κρίση έχει βασιστεί εν πολλοίς σε αξιωματικές παραδοχές και μη ρεαλιστικές υποθέσεις. Οι ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν την ελληνική περίπτωση δεν έχουν ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων, ώστε να μειωθούν οι διακινδυνεύσεις που κάθε αντίστοιχο πρόγραμμα αναπόφευκτα εμφανίζει. Η περιγραφή του μηχανισμού που οδηγεί στην οικονομική ανάπτυξη και των ενεργειών που απαιτούνται για να ενεργοποιηθεί, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του ανωτέρω περιγραφέντος πλημμελούς σχεδιασμού του Μνημονίου Ι. Η υπόθεση για την ανάπτυξη βασίστηκε στην

ακόλουθη αξιωματική ακολουθία παραδοχών: πιο συγκεκριμένα, εκτιμήθηκε πως η μείωση του εργασιακού κόστους, θα επιφέρει μείωση των τιμών λόγω περιορισμού της κατανάλωσης και του πληθωρισμού ενώ ταυτόχρονα θα δώσει ώθηση στις επενδύσεις καθώς ταυτόχρονα θα μειωθεί το κόστος παραγωγής. Έτσι, η εσωτερική υποτίμηση τιμών θα ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα και τις εξαγωγές. Η ενίσχυση των επενδύσεων και των εξαγωγών θα δημιουργήσει θέσεις απασχόλησης και θα οδηγήσει τελικά σε ανάπτυξη βάσει ενός εξαγωγικού- παραγωγικού οικονομικού μοντέλου.

Είναι προφανές ότι το ανωτέρω σενάριο είναι συμπαγές ως προς τη θεωρητική του τεκμηρίωση και τη λογική ακολουθία των ενδιάμεσων σταδίων. Ωστόσο η αλυσίδα των σχέσεων μεταξύ αιτίας- αποτελέσματος που απαιτούνται ώστε να επαληθευτεί η τελική υπόθεση -δηλαδή η ανάπτυξη- είναι υπερβολικά μεγάλη. Όσο αυξάνεται η αλυσίδα των βημάτων που απαιτούνται, τόσο μειώνεται η πιθανότητα επιβεβαίωσης της τελικής υπόθεσης, καθώς αυξάνει εκθετικά ο αριθμός των μεταβλητών που επιδρούν στο υπόδειγμα και η πολυπλοκότητα των σχέσεων. Το θεωρητικό μοντέλο που περιγράφεται στο πλαίσιο του Μνημονίου Ι, βασίζεται σε μια *ceteris paribus* παραδοχή η οποία δεν συναντάται σε πραγματικές συνθήκες.

Το σενάριο, πάνω στο οποίο βασίστηκε η προσδοκία της οικονομικής ανάπτυξης, κατά το σχεδιασμό του Μνημονίου Ι απέτυχε να ενσωματώσει τις σύνθετες, σχέσεις που χαρακτηρίζουν την ελληνική οικονομία. Το οικονομικό μοντέλο στο οποίο στηρίχθηκε η οικονομική ανάπτυξη τα τελευταία 30 χρόνια χαρακτηρίζεται από υψηλή κρατική δαπάνη και έντονο παρεμβατισμό σε όλα τα επίπεδα οικονομικής δραστηριότητας, περιορισμένη παραγωγική βάση και υπερδιόγκωση του τριτογενή τομέα της οικονομίας και υψηλό βαθμό «επιχειρηματικότητας ανάγκης» και αυτοαπασχόλησης (IOBE, 2007). Η μείωση των μισθών και των εισοδημάτων δύναται πράγματι να οδηγήσει σε αντίστοιχη προσαρμογή των τιμών σε συνθήκες ανταγωνισμού. Ωστόσο, η ελληνική οικονομία δεν χαρακτηριζόταν από τέτοιες συνθήκες. Τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας ήταν τέτοια ώστε η εσωτερική υποτίμηση να μην οδηγεί αυτομάτως στην ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. Επιπλέον, η επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης απαιτούσε τη συνδρομή περισσότερων προϋποθέσεων πέραν της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας. Η δογματική υιοθέτηση ενός θεωρητικού μοντέλου και η αδυναμία κατανόησης της ιδιαιτερότητας του πεδίου, οδήγησε στην επιλογή μιας μη-ικανοποιητικής λύσης. Οι σχέσεις αιτίας- αποτελέσματος που τελικώς διατυπώθηκαν δεν μπορούσαν να τύχουν εφαρμογής στην ελληνική πραγματικότητα. Η εσωτερική υποτίμηση ενίσχυσε την ύφεση, πολύ περισσότερο απ' ό τι συνέβαλλε στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος.

Η ανεπάρκεια δεδομένων για λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων: Η έλλειψη ή ανακρίβεια των δεδομένων κατά το σχεδιασμό του Μνημονίου Ι οδήγησε σε σωρεία λανθασμένων προβλέψεων και μη-ρεαλιστικών παραδοχών. Η έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων συνιστά ένα πρόβλημα που αναγνωρίζεται από τους συντάκτες του

Μνημονίου Ι¹², ωστόσο, αυτό δεν αλλάζει το γεγονός ότι κατά τον αρχικό σχεδιασμό τα δεδομένα τεκμηρίωσης των αποφάσεων υπήρξαν ανεπαρκή.

Ίσως το πιο χαρακτηριστικό -και ευρέως δημοσιοποιημένο- παράδειγμα έλλειψης στοιχείων, είναι αυτό του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή. Ελλείπει σχετικών δεδομένων για την Ελλάδα, οι συντάκτες του Μνημονίου Ι χρησιμοποίησαν ένα δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή που προέκυπτε ως μέσος όρος από προηγούμενα προγράμματα σε άλλες χώρες. Αυτό οδήγησε σε εντελώς λάθος εκτιμήσεις σε σχέση με την εξέλιξη του ΑΕΠ¹³. Ο πολλαπλασιαστής 0,5 ήταν όπως αποδείχτηκε πολύ μικρός για να αποδώσει την επίπτωση της μείωσης των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ η οποία για την περίπτωση της Ελλάδας εκτιμάται ότι προσεγγίζει τις 2 μονάδες. Η λάθος πρόβλεψη οδήγησε σε τριπλάσια ύφεση απ' ότι είχε εκτιμηθεί, ενώ η λήψη αποφάσεων συνέχισε να στηρίζεται στην αρχική λανθασμένη εκτίμηση έως τα τέλη του 2012¹⁴. Έτσι, κατά τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις, η κλιμάκωση της ύφεσης συνδέονταν αποκλειστικά με τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση των διαρθρωτικών αλλαγών και όχι με τα δημοσιονομικά μέτρα¹⁵. Η λήψη πρόσθετων μέτρων

¹² European Commission, Occasional Papers 61: *“An overarching objective is to durably restore Greece’s credibility for private investors. The poor track record of Greece in terms of delivering on commitments and promises, and a history of unreliable fiscal and macroeconomic statistics are major additional burdens on the programme. Greece needs to improve its signature through positive track record in data reporting and policy implementation. This is critical for the success of the programme”*

¹³ Στο ΜΠΔΣ 2013-2016, δηλώνεται ρητώς ότι από την έναρξη εφαρμογής του Μνημονίου Ι έως και το 2012 οι προβλέψεις γίνονταν με τη χρήση δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή το ύψος του οποίου καθορίζονταν από ακαδημαϊκές μελέτες του ΔΝΤ: *«Αν και το συγκεκριμένο σενάριο περιλαμβάνει για πρώτη φορά τόσο τους δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές όσο και την εισοδηματική ελαστικότητα (δευτερογενή επίδραση της μείωσης του ΑΕΠ πάνω στο έλλειμμα), βρίσκεται σε εξέλιξη μια διεθνής συζήτηση σχετικά με το μέγεθος των πολλαπλασιαστών, δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις η δημοσιονομική προσαρμογή, όπως και στην περίπτωση της Ελλάδας, δεν ήταν ικανοποιητική, αφού οι δημοσιονομικές περικοπές οδήγησαν σε μεγαλύτερα ελλείμματα από αυτά που είχαν αρχικά υπολογιστεί. Η μέχρι τώρα ανάλυση, από ακαδημαϊκές έρευνες και μελέτες του ΔΝΤ, υπέθεταν δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές πολύ κοντά στο 0,5, τουλάχιστον στις προηγμένες οικονομίες, κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες μέχρι το 2009. Νεότερες μελέτες δείχνουν μια σημαντική αύξηση των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών στη μετά τη κρίση περίοδο, σε ένα επίπεδο από 0,9 μέχρι και 1,7. Αν όντως αυτό αληθεύει, υπάρχει περίπτωση να υπάρξει απόκλιση της πραγματικής μακροοικονομικής επίδοσης της οικονομίας για την περίοδο 2013- 2016 σε σχέση με το μακροοικονομικό σενάριο».*

¹⁴ Η σημασία των δεδομένων για την διαμόρφωση ακριβών προβλέψεων και τη λήψη ορθών αποφάσεων γίνεται εμφανής από το γεγονός ότι λόγω του λανθασμένου πολλαπλασιαστή, οι συντάκτες του Μνημονίου Ι έφθασαν να θεωρούν τις υπερβολικά φιλόδοξες εκτιμήσεις τους σχετικά με την εξέλιξη του ΑΕΠ ως «επιφυλακτικές». Ειδικότερα στο παράρτημα ΙΙΙ του Ν.3845/2010 αναφέρεται: *«Ταυτόχρονα, υπάρχει και ενδεχόμενο για θετικότερες εξελίξεις. Οι προβλέψεις για το 2010-2011 βασίζονται σε επιφυλακτικές εκτιμήσεις για τα ληφθέντα μέτρα, European Commission, Occasional Papers 61: “The fiscal programme is based on conservative assumptions. Measures were quantified in a prudent way and applied to a rather cautious baseline scenario”.* Ένα πρόγραμμα που σφάλει σε τέτοιο βαθμό ως προς τις βασικές του παραδοχές, έχει εξ αρχής ελάχιστες πιθανότητες επιτυχίας.

¹⁵ Βλ. χαρακτηριστικά την προσέγγιση της 5^{ης} αναθεώρησης. European Commission, Occasional Papers 87: *“The contraction in economic activity is substantially deeper than previously projected.[...]”*

επιδείωνε δραστικά την ύφεση δυσχεραίνοντας την επίτευξη των στόχων, ωστόσο αυτή η διάσταση δεν λαμβάνονταν υπόψη κατά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων οι οποίες στηρίζονταν στην λανθασμένη εκτίμηση του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή¹⁶.

Βασικό έλλειμμα πληροφόρησης αποτέλεσε και ο ακριβής υπολογισμός του ελλείμματος. Είτε λόγω μεθοδολογικών ζητημάτων, είτε λόγω αναξιόπιστων στοιχείων, είναι γεγονός ότι ο υπολογισμός του ελλείμματος κατά τον αρχικό σχεδιασμό δεν ήταν ακριβής. Η αναθεώρηση του ελλείμματος από 12,6% σε 15,4% τον Οκτώβριο του 2010, συνιστά κρίσιμη εξέλιξη, καθώς ο βασικός στόχος (μείωση ελλείμματος), οι μακροοικονομικές προβλέψεις (δημόσιο χρέος, μέγεθος ΑΕΠ), τα ορόσημα και οι ποσοτικοί στόχοι, είχαν υπολογιστεί σε λάθος βάση. Η αναθεώρηση του ελλείμματος επιβάρυνε σημαντικά τη δημοσιονομική προσαρμογή και οδήγησε σε εκτροχιασμό του προγράμματος.

Η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό: Η επικοινωνιακή διαχείριση του προγράμματος υπήρξε προβληματική καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής του. Έτσι, η αδυναμία προβολής των επιτυχιών και της προόδου του προγράμματος και η έμφαση στις αστοχίες ή τους κινδύνους, επέδρασε αρνητικά στη λήψη αποφάσεων, οδηγώντας τελικά το Μνημόνιο Ι σε αποτυχία. Ελλείψει μιας στοιχειώδους επικοινωνιακής στρατηγικής, η ψυχολογία των αγορών παρέμεινε ιδιαίτερα αρνητική καθώς το ενδεχόμενο άτακτης χρεοκοπίας -έστω και ως μέσο πίεσης προς την ίδια τη χώρα- παρέμενε διαρκώς στο προσκήνιο ως πιθανό σενάριο ακόμα και από τους ίδιους τους συντάκτες του Μνημονίου. Όμως, με τον κίνδυνο χρεοκοπίας συνεχώς στο προσκήνιο δεν ήταν δυνατό να προσδοκά κανείς στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών, δηλαδή του κύριου στόχου που το ίδιο το Μνημόνιο Ι είχε θέσει. Η υπερβολική επικοινωνιακή προβολή της απόκλισης από

Slower than programmed progress in several of the structural reforms over this last year has also contributed to economic development being well below expectations. These reforms have not yet reached the critical mass that is necessary to boost productivity and transform the investment climate in Greece [...] Overall, the previous assumption on the medium-term economic outlook is viable only in the case of a pronounced acceleration of structural reform efforts, including privatisation. In the absence of such an acceleration, the medium-term real GDP growth rate could be well below projections.”

¹⁶ Στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙΙ, γίνεται η παραδοχή ότι η δημοσιονομική προσαρμογή έχει μεγαλύτερη επίπτωση στην εξέλιξη του ΑΕΠ: IMF, Country Report13/20, January 2013: “fiscal adjustment is also projected to have a larger impact than before (and fiscal multipliers were increased to around one)[...] further fiscal adjustment in 2015–16 is expected to be a significant drag on the recovery” . Η παραδοχή αυτή οδηγεί σε διαφοροποίηση της στρατηγικής και επιμήκυνση του χρόνου προσαρμογής και λιγότερα μέτρα: “The review focused on recalibrating the fiscal adjustment timeline and fully defining the adjustment strategy. The authorities and their European partners agreed to extend the timeline for fiscal adjustment, allowing a recalibration of required fiscal measures : a)A more feasible adjustment path, b)Fewer required measures.”

τους δημοσιονομικούς στόχους σε σχετικά μεγέθη, κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του Μνημονίου, υπερίσχυσε της ομολογουμένως εντυπωσιακής δημοσιονομικής προσαρμογής σε απόλυτα μεγέθη που πραγματοποιήθηκε το ίδιο διάστημα. Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης επικοινωνιακής στρατηγικής, η ίδια πραγματικότητα θα μπορούσε να παρουσιαστεί από τη θετική της πλευρά, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των αγορών προς τη χώρα και συμβάλλοντας έτσι στην επίτευξη των υπόλοιπων στόχων του προγράμματος¹⁷.

Η σταδιακή επικράτηση του αρνητικού στερεότυπου στη διεθνή κοινή γνώμη, μιας χώρας η οποία αρνείται πεισματικά να αναλάβει τις ευθύνες της και επιδιώκει να μεταθέτει συνεχώς τα βάρη σε τρίτους, έναντι της εικόνας μιας χώρας που προσπαθούσε υπό αντίξοες συνθήκες να αποκαταστήσει τη δημοσιονομική της θέση με σημαντικό μάλιστα κόστος, συνετέλεσε στη λήψη αποφάσεων που επιβάρυναν τελικώς το οικονομικό κλίμα και οδηγούσαν σε περαιτέρω ύφεση. Το αρνητικό αυτό στερεότυπο συνέβαλλε στην διαμόρφωση μιας εν πολλοίς «τιμωρητικής-παιδαγωγικής» πολιτικής στάσης των βασικότερων εκ των δανειστών απέναντι στην Ελλάδα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις αποφάσεις για λήψη πρόσθετων μέτρων που ακολούθησαν την αναθεώρηση του ελλείμματος τον Οκτώβριο του 2010¹⁸. Η λήψη επιπλέον μέτρων αντανάκλασε την αυστηρότητα με την οποία αντιμετωπίστηκε συνολικά η ελληνική περίπτωση εκείνη την περίοδο¹⁹.

Αλλά και στο εσωτερικό μέτωπο, η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής υπήρξε καταλυτική. Το Μνημόνιο Ι αποτέλεσε ένα ευρείας κλίμακας πρόγραμμα που στόχευε

¹⁷ Π.χ. η εντυπωσιακή δημοσιονομική προσαρμογή (η οποία σε απόλυτα μεγέθη ήταν σύμφωνη με τους στόχους), η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού συστήματος, ορισμένες μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της υγείας, οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις αποτελούσαν ιδιαίτερα σημαντικές παρεμβάσεις. Στο πλαίσιο της πρώτης αναθεώρησης αναγνωρίζεται μάλιστα ότι η Ελλάδα είχε προχωρήσει στις μεταρρυθμίσεις ακόμα περισσότερο απ' ό,τι προέβλεπε ο προγραμματισμός του Μνημονίου Ι. Η Ελλάδα έφθασε να αναδειχθεί πρώτη μεταξύ 20 χωρών της Ευρώπης σε ό,τι αφορά στη συμμόρφωση για την επίτευξη δημοσιονομικής προσαρμογής και τη προώθηση μεταρρυθμίσεων το 2013, σύμφωνα με την έκθεση «The Euro Plus Monitor Spring 2013» που εκπόνησαν το Lisbon Council και η Berenberg Bank.

(<http://www.tovima.gr/files/1/2013/03/08/Euro%20Plus%20Monitor%20Spring%202013%20Update.pdf>)

¹⁸ Η επιλογή υψηλών επιτοκίων δανεισμού(βλ. ανωτέρω παρ. 2.2.) αντανάκλα ακριβώς αυτή την «τιμωρητική» διάθεση των δανειστών απέναντι στην Ελλάδα, σε αντιδιαστολή με το πνεύμα αλληλεγγύης που θα μπορούσε να έχει επικρατήσει, αν είχε διαμορφωθεί η κατάλληλη επικοινωνιακή πολιτική.

¹⁹ Η αποκλιμάκωση των επιτοκίων και ο νέος δανεισμός στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙ, αποτελούν υπερβάλλον κόστος για τις δανείστριες χώρες. Μάλιστα, ορισμένες εξ' αυτών έφθασαν στο σημείο να δανείζονται από τις αγορές με υψηλότερα επιτόκια από αυτά με τα οποία δάνειζαν την Ελλάδα, μέσω του μηχανισμού στήριξης. Είτε λοιπόν ως κόστος ευκαιρίας, είτε ως πραγματικό κόστος, η ανάγκη επιπλέον δανεισμού από τα μηχανισμό στήριξης, λόγω αποτυχίας του Μνημονίου Ι ήταν μια αρνητική εξέλιξη για το σύνολο των χωρών της ευρωζώνης.

στο ριζικό μετασχηματισμό του οικονομικού μοντέλου. Είναι προφανές, ότι αντίστοιχης κλίμακας αλλαγές επηρεάζουν το σύνολο των κοινωνικών δρώντων και συστημάτων και για το λόγο αυτό απαιτούν το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό συναίνεσης. Η απαξίωση ομάδων εργαζομένων, η απόδοση ευθυνών σε επιμέρους κατηγορίες πολιτών (εν ίδει αποδιοπομπαίων τράγων) και η υποκίνηση κοινωνικού αυτοματισμού, δεν συνιστούν αποτελεσματικές επικοινωνιακές πρακτικές. Η αδυναμία εξομάλυνσης των αντεγκλήσεων και κατευνασμού των αντιδράσεων μέσω τεκμηριωμένου δημόσιου λόγου -από τη μεριά των εφαρμοστών του Μνημονίου Ι- έδρασε καταλυτικά καθώς επιδείνωσε το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο, ενισχύοντας τις φυγόκεντρες αποσταθεροποιητικές δυνάμεις και αυξάνοντας δραστικά τις διακινδυνεύσεις και το κόστος συμμόρφωσης σε σχέση με τις αποκλίσεις από τις συμβατικές υποχρεώσεις του Μνημονίου Ι.

5.2. Λάθη επιχειρησιακού σχεδιασμού

Ο βραχύς χρονικός ορίζοντας ολοκλήρωσης του προγράμματος: Η συνολική διάρκεια του προγράμματος ορίστηκε σε τρία χρόνια. Στο διάστημα αυτό, θα έπρεπε σύμφωνα με το πρόγραμμα να ολοκληρωθεί η δημοσιονομική προσαρμογή, να έχουν εφαρμοστεί όλα τα μέτρα, να έχει μειωθεί το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και να έχει επιστρέψει η οικονομία σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Είναι προφανές ότι μια οικονομία με δημοσιονομικό έλλειμμα 12,6% (15,4% μετά την αναθεώρηση), που βρίσκεται ήδη σε ύφεση, πάσχει από έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και δεν μπορεί να ασκήσει μονομερώς νομισματική και συναλλαγματική πολιτική, είναι πρακτικά αδύνατο να μετασχηματιστεί έτσι ώστε να πετύχει θετικό ρυθμό ανάπτυξης σε διάστημα μόλις τριών ετών. Εξάλλου, οι διαρθρωτικές αλλαγές προϋποθέτουν ικανό χρόνο ωρίμανσης προκειμένου να αποδώσουν τα αναμενόμενα οφέλη, καθιστώντας χρονοβόρα τη μετάβαση σε ένα παραγωγικό εξωστρεφές μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης.

Το βραχύ χρονικό διάστημα ολοκλήρωσης του προγράμματος οδήγησε σε ανορθολογικό επιχειρησιακό προγραμματισμό, καθώς τόσο τα δημοσιονομικά μέτρα, όσο και οι διαρθρωτικές δράσεις συμπιέστηκαν εντός ενός ασφυκτικού χρονικού πλαισίου. Με δεδομένο το εύρος των δράσεων αλλά και την διαφοροποίηση των στόχων, αυτό είχε τις ακόλουθες επιπτώσεις: α) τα τρία έτη, δεν αρκούσαν για την ομαλή εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων²⁰, β) αύξησε κατακόρυφα τις

²⁰ Αυτό σημαίνει ότι μεγαλύτερος χρονικός ορίζοντας εφαρμογής, θα απαιτούσε εξαρχής επιπλέον κεφάλαια από το μηχανισμό στήριξης. Λαμβάνοντας υπόψη το αρνητικό περιβάλλον, αλλά και την αβεβαιότητα που επικρατούσε κατά την περίοδο σχεδιασμού του προγράμματος, είναι προφανές ότι οι δανειστές δεν ήταν πρόθυμοι να διαθέσουν επιπλέον κεφάλαια που θα κάλυπταν τις δανειακές ανάγκες της Ελλάδας για διάστημα μεγαλύτερο των τριών ετών, επιτρέποντας αντίστοιχη χρονική επέκταση του προγράμματος. Ωστόσο, αυτό δεν αλλάζει το γεγονός ότι ο τριετής χρονικός ορίζοντας δεν επαρκούσε για την εφαρμογή ενός τόσο φιλόδοξου προγράμματος. Εξάλλου, οι δανειστές δεν απέφυγαν τελικά την επιπλέον χρηματοδότηση της χώρας και την επέκταση του αρχικού προγράμματος μέσω των Μνημονίων ΙΙ και ΙΙΙ, με μεγαλύτερο μάλιστα κόστος (χαμηλότερα επιτόκια και μεγαλύτερη περίοδος αποπληρωμής).

διαχειριστικές δυσκολίες, καθώς απαιτούνταν η εφαρμογή, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση ενός πολύ μεγάλου αριθμού δράσεων που στόχευαν σε διαφορετικά αποτελέσματα και αφορούσαν διαφορετικούς δρώντες, γ) οδήγησε εξ' ανάγκης στην ταυτόχρονη εφαρμογή πολιτικών που ήταν μεταξύ τους ασύμβατες (δημοσιονομική προσαρμογή - ανταγωνιστικότητα)²¹.

Η επιλογή ταυτόχρονου προγραμματισμού μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και διαρθρωτικών μέτρων με αρνητικό δημοσιονομικό πρόσημο, επιβάλλεται μεν de facto λόγω του συνολικά βραχέως ορίζοντα ολοκλήρωσης του προγράμματος, ωστόσο δεν παύει να συνιστά επιχειρησιακό σφάλμα. Οι δράσεις για την επίτευξη του στόχου της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας επιδρούν αρνητικά στο πλαίσιο επίτευξης του πρωτεύοντος στόχου, δηλαδή της δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο ταυτόχρονος έναντι του σειριακού προγραμματισμού των δράσεων που αφορούν στην εσωτερική υποτίμηση δημιουργεί αντίρροπες τάσεις ώστε βραχυχρόνια να δυσχεραίνει η δημοσιονομική προσαρμογή.

Αν ο χρονικός ορίζοντας ήταν μεγαλύτερος, οι ίδιες δράσεις θα μπορούσαν να έχουν καταναμηθεί πιο ορθολογικά, μεγιστοποιώντας τα οφέλη και μειώνοντας το διαχειριστικό κόστος.

Η επί μέρους σύνθεση των δημοσιονομικών μέτρων είναι αναποτελεσματική: Όπως έχει διατυπωθεί στην εισαγωγή του Μνημονίου I, η διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας αποτελεί γενεσιουργό αιτία της υφιστάμενης δημοσιονομικής κρίσης. Η οικονομική δραστηριότητα βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην κατανάλωση και παρουσιάζει σημαντική εξάρτηση από τη δημόσια δαπάνη και τον εξωτερικό δανεισμό²². Επιπλέον, η εγχώρια παραγωγή εν πολλοίς προέρχεται από τον τριτογενή τομέα (υπηρεσίες). Παράλληλα τα δημόσια έσοδα εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τους έμμεσους φόρους οι οποίοι με τη σειρά τους εξαρτώνται από την εγχώρια κατανάλωση. Με δεδομένη την ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής και τη δομή της ελληνικής οικονομίας, η επιλογή και ο χρονισμός των δημοσιονομικών μέτρων μπορούσε να κινηθεί μεταξύ δύο επιλογών

Σ' αυτό το πλαίσιο η επιλογή της εμπροσθοβαρούς προσαρμογής με ταυτόχρονη μείωση των δαπανών και αύξηση των φόρων δεν είναι αποτελεσματική. Έτσι, ενώ πράγματι αρχικά επιτυγχάνεται μια καινοφανής μείωση του ελλείμματος, εν συνεχεία

²¹ European Commission, occasional papers 61: *“Moreover, Greece will have to 'swim against the tide' during adjustment. Domestic price level adjustment will make fiscal consolidation more difficult. Greece simultaneously needs to restore price competitiveness and to contain high government deficit and debt ratios. The difficulty is that policies aimed at restoring external price competitiveness, which in monetary union have to rely on adjustments in domestic costs and prices, tend to weigh on debt dynamics. Moreover, low or negative inflation environments are not favourable to fiscal consolidation because of nominal rigidities – real expenditure cuts are easier to obtain if inflation is high”*.

²² IMF, Country report 10/110: *“High fiscal deficits and dependency on foreign borrowing fuelled demand. Amid slowing growth and reduced global risk appetite, Greece’s heavy dependence on foreign borrowing heightened concerns over long-standing fiscal and external imbalances.”*

παρουσιάζεται μια αδυναμία συνέχισης της προσαρμογής, καθώς οι επιπτώσεις των αρχικών μέτρων στην οικονομική δραστηριότητα (οι οποίες εμφανίζονται με μια χρονική υστέρηση) είναι τόσο καθοριστικές ώστε να εξανεμίζουν την αποδοτικότητα των μέτρων που ελήφθησαν στη συνέχεια εφαρμογής του μνημονίου. Παρουσιάζεται εξ αρχής υστέρηση στα έσοδα, η οποία δεν αποκαθίσταται, παρά τα νέα μέτρα που αφορούν στην πλευρά των εσόδων. Η δομή της ελληνικής οικονομίας δεν επιτρέπει την απόδοση των μέτρων που συνεχώς λαμβάνονται, προκειμένου να περιοριστούν οι αποκλίσεις.

Τον πρώτο χρόνο (2010) επιτυγχάνεται μείωση των δαπανών 8,46% (από 124 δις € σε 114 δις €) και αύξηση των εσόδων κατά 1.86% (από 88.6 δις € σε 90.2 δις €) σε σύγκριση με το 2009. Το έλλειμμα μειώνεται κατά 5,24% (από 15,5% σε 10,3% του ΑΕΠ). Το 2011 η δημόσια δαπάνη μειώνεται επιπλέον 5.55% (σε 107 δις €), αλλά τα δημόσια έσοδα -και παρά τα νέα μέτρα- μειώνονται κατά 2.41% (88 δις €). Το έλλειμμα μειώνεται μόλις 1.25% (από 10.3% σε 9.1%). Τα αρχικά σενάρια του μνημονίου αποτυγχάνουν να ερμηνεύσουν ορθά και να εκτιμήσουν ρεαλιστικά την επίπτωση της εμπροσθοβαρούς προσαρμογής και της δραστηκής μείωσης των δαπανών στην πραγματική οικονομία. Τα δημοσιονομικά μέτρα γίνονται ολοένα και λιγότερο αποδοτικά καθώς η ύφεση είναι πολύ μεγαλύτερη της αναμενόμενης. Η μείωση του ελλείμματος γίνεται ανελαστική, απαιτώντας μεγαλύτερο ύψος μέτρων σε πραγματικούς αριθμούς, προκειμένου να επιτευχθεί η επιθυμητή προσαρμογή (έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ). Τα εμπροσθοβαρή δημοσιονομικά μέτρα έχουν μια δραστηκά αρνητική επίπτωση στην οικονομική δραστηριότητα η οποία ωστόσο, γίνεται εμφανής με μια χρονική υστέρηση. Τα πρόσθετα μέτρα αποτελούν λύση ανάγκης η οποία προσωρινά επιχειρεί να διορθώσει τις αποκλίσεις, αλλά στην πραγματικότητα επιδεινώνει την κατάσταση και δυσχεραίνει περαιτέρω την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

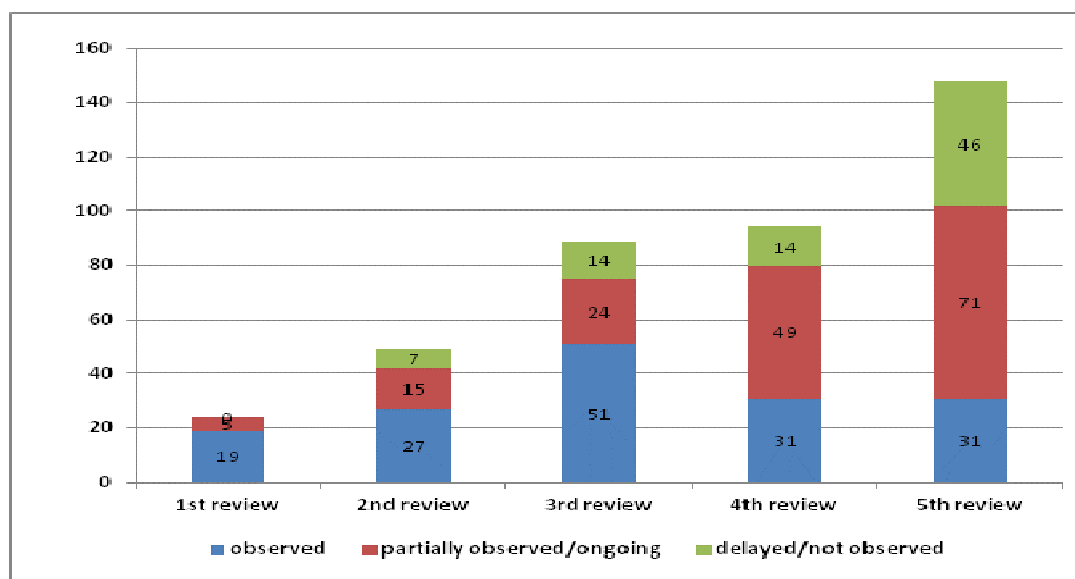
Αναντίρρητα, στο μακροπρόθεσμο διάστημα μια βιώσιμη λύση θα έπρεπε να αντανάκλα μια μεγάλη μείωση των δαπανών και μια αύξηση της αναλογίας των άμεσων φόρων ως προς το σύνολο των δημόσιων εσόδων. Ωστόσο αυτό απαιτούσε μεγαλύτερη περίοδο προσαρμογής, έπρεπε δηλαδή η μετάβαση να είναι σταδιακή. Η ταυτόχρονη λήψη μέτρων στο σκέλος τόσο των δαπανών όσο και των εσόδων, στο πλαίσιο της επιλογής εμπροσθοβαρούς προσαρμογής, σε μια οικονομία που βρίσκεται σε ύφεση και βασίζεται στην κατανάλωση, αποδεικνύεται ατυχής και ακατάλληλη για τη συγκεκριμένη χώρα.

5.3. Αστοχίες εφαρμογής και αναποτελεσματικός μηχανισμός παρακολούθησης

Ποσοτική αξιολόγηση εφαρμογής: Αποτυπώνοντας ποσοτικά τις δράσεις του μνημονίου και την αξιολόγησή τους όπως αυτή προκύπτει από τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις, μπορούν να εξαχθούν κάποια πρώτα συμπεράσματα. Πρώτον ότι το πρόγραμμα γίνεται ολοένα και πιο απαιτητικό, καθώς ο απόλυτος αριθμός των απαιτούμενων δράσεων αυξάνεται από 25 αρχικά σε 89 κατά την 3η αναθεώρηση για να φθάσει τις 148 στην 5η αναθεώρηση. Αυτό οφείλεται ασφαλώς ως ένα βαθμό στο

γεγονός ότι παρεμβάσεις στις διάφορες θεματικές εξειδικεύονται και γίνονται πιο αναλυτικές όσο το πρόγραμμα εξελίσσεται, καθώς αυξάνεται η εμπειρία και η πρόσβαση σε πληροφορίες και δεδομένα. Από την άλλη, καθυστερήσεις ή αδυναμία υλοποίησης επί μέρους δράσεων συντελεί στη σταδιακή μεταφορά τους σε μεταγενέστερο χρόνο, αυξάνοντας εν μέρει το συνολικό αριθμό τους. Ωστόσο, η παρατηρούμενη αύξηση δεν μπορεί παρά να οφείλεται και στα πρόσθετα μέτρα που επιβάλλονται ιδιαίτερα μετά την 3η αναθεώρηση, προκειμένου να μειωθούν οι ολοένα και αυξανόμενες αποκλίσεις από τους στόχους.

Διάγραμμα 1: Αριθμός απαιτούμενων δράσεων και βαθμός εφαρμογής τους



Πηγή: European Commission, Occasional papers 61, 68, 77, 82, 87 & 94

Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι σταδιακά εμφανίζεται μια επιβράδυνση του ρυθμού υλοποίησης των δράσεων. Κατά την 1η αναθεώρηση η υλοποίηση είναι απολύτως επιτυχής καθώς καμία από τις προβλεπόμενες δράσεις δεν είχε καθυστερήσει, ενώ η εφαρμογή ορισμένων εκ των προβλεπόμενων δράσεων είχε ξεκινήσει πριν τον προβλεπόμενο χρόνο. Η εφαρμογή των δράσεων προχωρά ικανοποιητικά μέχρι και την τρίτη αναθεώρηση, όπου παρά το γεγονός ότι έχει αυξηθεί σημαντικά ο απόλυτος αριθμός δράσεων αναφέρεται ότι “The programme is broadly on track and has made further progress towards its objectives”. Ωστόσο, με σημείο καμψής το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ 3ης και 4ης αναθεώρησης (7/11) η εφαρμογή του προγράμματος γίνεται δυσχερής. Πιο συγκεκριμένα κατά την 4η αναθεώρηση το 68% των δράσεων είτε έχει καθυστερήσει ή μερικώς εφαρμοστεί (delayed/partially observed) είτε δεν έχει εφαρμοστεί καθόλου (not observed), ενώ στην 5η αναθεώρηση (10/11) το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 79% του συνόλου των δράσεων, οπότε και ουσιαστικά υπάρχει πλήρης κατάρρευση. Η ραγδαία αύξηση του αριθμού των δράσεων, αυξάνει κατακόρυφα τις απαιτήσεις διαχείρισης και συντονισμού, ενώ

μια -κάθε άλλο παρά μη αναμενόμενη- μεταρρυθμιστική «κόπωση» επιβραδύνει το ρυθμό υλοποίησης του προγράμματος.

Από την παρακολούθηση της υλοποίησης, όπως αυτή περιγράφεται ανωτέρω, πηγάζει μια κρίσιμη διαπίστωση. Ενώ το πρόγραμμα εμφανίζει ικανοποιητικό βαθμό συμμόρφωσης από άποψη υλοποίησης έως την άνοιξη του 2011, ήδη από το τρίτο τρίμηνο του 2010 τα βασικά οικονομικά μεγέθη (ανεργία, ρυθμός ανάπτυξης, έλλειμμα, χρέος, πληθωρισμός) αποκλίνουν σημαντικά των προβλέψεων. Αυτό στην πράξη συνεπάγεται αποτυχία επίτευξης των στόχων του μνημονίου. Ωστόσο, κρίσιμης σημασίας είναι το γεγονός ότι, η απόκλιση αυτή -τουλάχιστον έως τα μέσα του 2011- όχι μόνο δεν οφείλεται σε μη-υλοποίηση των δράσεων, αλλά αντιθέτως είναι αποτέλεσμα της υλοποίησης των δράσεων αυτών. Η συμμόρφωση άλλωστε με τα προβλεπόμενα δημοσιονομικά μέτρα, τα οποία κυρίως επηρεάζουν τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών, είναι εντυπωσιακή. Έως και την 3η αναθεώρηση, είχε εφαρμοστεί στο ακέραιο το 86% του συνόλου των προβλεπόμενων δράσεων ενώ το υπόλοιπο 14% είχε μερικώς εφαρμοστεί ή βρισκόνταν σε πορεία υλοποίησης. Έτσι, ενισχύεται το επιχείρημα ότι σε αρχικό τουλάχιστον στάδιο, η αποτυχία οφείλεται σε λάθη στρατηγικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα και όχι σε σφάλματα υλοποίησης.

Από την άλλη δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι, από τον Φεβρουάριο του 2011 και ύστερα υπάρχει ένα σοβαρότατο έλλειμμα υλοποίησης το οποίο προφανώς και προκαλεί ή αυξάνει τις αποκλίσεις, οδηγώντας τελικά σε ολική κατάρρευση του προγράμματος και στην ανάγκη σύνταξης 2ου μνημονίου τον Φεβρουάριο του 2012. Ειδικότερα, η καθυστέρηση ή μη-υλοποίηση κυρίως των διαρθρωτικών αλλαγών περιορίζει σημαντικά την πιθανότητα ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, πάνω στην οποία είχε στηριχθεί η υπόθεση της επιστροφής σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, έστω κι' αν η υπόθεση αυτή ήταν εξ αρχής ιδιαίτερα φιλόδοξη. Από τη στιγμή που η πλειονότητα των δράσεων δεν υλοποιούνται, μόνο υποθέσεις μπορούν να γίνουν σχετικά με το πώς θα εξελίσσονταν τα οικονομικά μεγέθη και κατά συνέπεια η αποτελεσματικότητα του προγράμματος. Είναι πιθανό η εφαρμογή των δράσεων να οδηγούσε σε μια «διόρθωση» των αποκλίσεων η οποία θα αύξανε τις πιθανότητες επίτευξης των στόχων. Ωστόσο, τόσο η διόρθωση των αποκλίσεων, όσο και αυτή καθ' εαυτή η διόρθωση των σφαλμάτων σχεδιασμού -βασικό συστατικό στοιχείο της φάσης υλοποίησης ενός προγράμματος- δεν κατέστη εφικτή καθώς οι προβλεπόμενες δράσεις δεν εφαρμόζονταν.

Οι αδυναμίες των ενδιάμεσων αξιολογήσεων - Τύποι έναντι ουσίας: Η ανωτέρω προσέγγιση αφορά την αξιολόγηση των δράσεων όπως αυτή αποτυπώνεται στις ενδιάμεσες πέντε αξιολογήσεις. Ως εκ τούτου συνιστά απλώς ένα δείκτη τυπικής συμμόρφωσης με τις προβλεπόμενες ενέργειες. Ωστόσο, η ανάλυση θα ήταν ελλιπής αν δεν λάμβανε υπόψη την πραγματική υλοποίηση, πέραν δηλαδή της τυπικής συμμόρφωσης, όπως συνήθως συμβαίνει στις αξιολογήσεις προγραμμάτων όπως το Μνημόνιο. Πράγματι πολλές από τις προβλεπόμενες ενέργειες αφορούν νομοθετικές/ρυθμιστικές παρεμβάσεις που θέτουν το πλαίσιο των επιθυμητών αλλαγών. Είναι όμως διαφορετικού τύπου ζήτημα αν οι αλλαγές αυτές προκύπτουν ή

διαφορετικά, αν οι νόμοι εφαρμόζονται επαρκώς. Έτσι, προκύπτει το εξής: ενώ από την αξιολόγηση προκύπτει ότι υφίσταται συμμόρφωση σε ότι αφορά αυτή καθεαυτή την απαιτούμενη ενέργεια (ψηφισή νόμου), στην πραγματικότητα το περιεχόμενο του νόμου δεν εφαρμόζεται, με συνέπεια τα εκτιμώμενα αποτελέσματα να είναι χαμηλότερα των προσδοκιών ή να μην εμφανίζονται. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πολιτική για την «καλή νομοθέτηση». Η εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής αποτέλεσε υποχρέωση στο πλαίσιο των δράσεων εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης του Μνημονίου Ι. Προκειμένου για την εφαρμογή της πολιτικής τέθηκε ως δράση η ψηφισή σχετικού νόμου που θέτει τις αρχές, προϋποθέσεις, διαδικασίες, δομές και εισάγει τα εργαλεία για τη βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας και της ποιότητας των νόμων. Ο σχετικός νόμος (Ν.4048/2012) για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση ψηφίστηκε από το ελληνικό Κοινοβούλιο στις αρχές του 2012, ωστόσο έκτοτε δεν έχει εφαρμοστεί. Η εν λόγω περίπτωση συνιστά ένα ξεκάθαρο παράδειγμα όπου ενώ η συμμόρφωση με τη μνημονιακή υποχρέωση υπήρξε πλήρης, καμία ουσιαστική βελτίωση δεν επήλθε λόγω της σχετικής δράσης. Αντίστοιχο παράδειγμα αποτελεί ο Ν.3852/2010 («Καλλικράτης»). Η τυπική συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του Μνημονίου και των αναθεωρήσεων του σε ότι αφορά τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξε έγκαιρη και πλήρης. Τόσο ο σχετικός νόμος, όσο και οι κανονιστικές πράξεις σε εφαρμογή αυτού, έγιναν στον χρόνο που προβλέπονταν. Ωστόσο, η εξοικονόμηση πόρων και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν επετεύχθη. Αυτό όμως έγινε αντιληπτό εκ των υστέρων, καθώς οι ενδιάμεσες αναθεωρήσεις, αξιολογώντας την τυπική συμμόρφωση δεν μπορούσαν να διαπιστώσουν τις ουσιαστικές αδυναμίες εφαρμογής. Ο μηχανισμός αξιολόγησης των δράσεων δεν ήταν κατάλληλος για να παρατηρεί τα πραγματικά αποτελέσματα των νόμων που ψηφίζονταν στο πλαίσιο συμμόρφωσης με τις μνημονιακές δεσμεύσεις.

Αδυναμίες ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος: Η αδυναμία του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του προγράμματος είναι δεδομένη, ωστόσο καθυστερεί να γίνει αντιληπτή. Η ικανοποιητική – τυπική συμμόρφωση με την πλειοψηφία των μνημονιακών υποχρεώσεων ωστόσο, μέχρι και την 3η αναθεώρηση, παρά την αποτυχία επίτευξης των στόχων, εκτιμάται πως έδρασε παρελκυστικά και δεν ανέδειξε το πρόβλημα της διοικητικής ανεπάρκειας στην πραγματική του διάσταση, όπως τουλάχιστον αναφέρεται στις δυο επόμενες αναθεωρήσεις. Η απουσία ενός εποπτικού μηχανισμού, ο οποίος θα οργάνωνε και θα τηρούσε ξεκάθαρη γραμμή εντολής, θα τύγγανε της απαραίτητης νομιμοποίησης/αποδοχής, και θα αναλάμβανε τη ρητή ευθύνη για την υλοποίηση του προγράμματος διαμόρφωσε ένα πλαίσιο αναποτελεσματικού συντονισμού. Το έλλειμμα συντονισμού αποτέλεσε έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες που συνέβαλαν στον εκτροχιασμό του προγράμματος. Η απουσία ενός συντονιστικού κέντρου, το οποίο μεταξύ άλλων θα συλλέγει και θα αξιοποιεί τόσο τα δεδομένα όσο και την εμπειρία που αποκομίζει από το πεδίο εφαρμογής, διαμορφώνοντας έτσι ενεργά ανακλαστικά για τυχόν απαραίτητες αλλαγές και προσαρμογή του

προγράμματος με βάση τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις, επιχειρήθηκε να καλυφθεί από την αποστολή στην Ελλάδα μιας Ομάδας Κρούσης (Task Force for Greece). Η ανάθεση παροχής τεχνικής βοήθειας από την Task Force για την επίτευξη της υλοποίησης κρίσιμων δράσεων του Μνημονίου, όπως η φορολογική διοίκηση, η διοικητική μεταρρύθμιση και η αύξηση της απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων, δεν οδήγησε παράλα αυτά στην ουσιαστική ενίσχυση του συντονισμού.

5.4. Η εφαρμογή ενός one size fits all μοντέλου ως παράγοντας αποτυχίας

Η στρατηγική, η αρχιτεκτονική και η δομή του προγράμματος αποτέλεσαν τις αιτίες που το οδήγησαν σε αποτυχία. Όμως γιατί το Μνημόνιο Ι είχε τη συγκεκριμένη δομή και αρχιτεκτονική; Η απάντηση είναι ότι στην περίπτωση του Μνημονίου Ι, υιοθετήθηκε ένα “one size fits all” μοντέλο το οποίο αγνόησε ή υποτίμησε όλες εκείνες τις παραμέτρους που διαφοροποιούσαν την ελληνική περίπτωση και απαιτούσαν διαφοροποιημένη στρατηγική αντιμετώπισης. Πιο συγκεκριμένα, η ίδια η δομή της ελληνικής οικονομίας δεν αναλύθηκε επαρκώς ώστε να αναδειχθούν οι ιδιαιτερότητες που εμπόδιζαν την εφαρμογή των ορθόδοξων οικονομικών που υιοθετήθηκαν άκριτα από τους συντάκτες του Μνημονίου Ι. Το έλλειμμα παραγωγικότητας, η απουσία ισχυρού δευτερογενή τομέα, η ισχυρή εξάρτηση από τις δημόσιες δαπάνες και η παρουσία των ΜΜΕ ως κυρίαρχη μορφή επιχείρησης, είναι μερικοί μόνο από τους παράγοντες που δεν επέτρεπαν την ταχεία ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας, απλώς και μόνο λόγω της εσωτερικής υποτίμησης.

Η δομική και λειτουργική ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης, το πολιτικό σύστημα και η χαμηλή ποιότητα των θεσμών, προϋπέθεταν για τη δυσκολία εφαρμογής μεταρρυθμίσεων μεγάλης κλίμακας. Το Μνημόνιο Ι, αγνοώντας πλήρως αυτή τη διάσταση σχεδίασε και προγραμμάτισε παρεμβάσεις τέτοιου όγκου και δυσκολίας, που η αποτελεσματική τους διαχείριση θα ήταν δύσκολη ακόμα και για τα πιο προηγμένα διοικητικά συστήματα.

Το πρόγραμμα δεν έλαβε υπόψη του την κοινωνική διάσταση. Ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση του, έγιναν αγνοώντας την επίπτωσή του στις κοινωνικές δομές και την αποδοχή του από τους πολίτες. Η κοινωνική νομιμοποίηση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων μεγάλης κλίμακας είναι απαραίτητη, καθώς οι αλλαγές δεν γίνονται σε κοινωνικό κενό, αλλά επηρεάζουν, αλληλεπιδρούν και μεταβάλλουν κοινωνικές δομές, αντιλήψεις και συμπεριφορές. Η έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος καθιστούσε ιδιαίτερα δυσχερή την εφαρμογή των μέτρων και αύξανε κατακόρυφα το κόστος συμμόρφωσης. Ωστόσο, παρεμβάσεις για τη βελτίωση της θεσμικής λειτουργίας, την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής δεν αποτέλεσαν μέρος του προγράμματος.

6. Συμπεράσματα

Η πρωτόγνωρη κρίση με την οποία βρέθηκε αντιμέτωπη η Ελλάδα στα τέλη του 2009 κατέστησε επιτακτική την αναζήτηση λύσεων εκτός των παραδοσιακών μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών. Η έξοδος από την κρίση προϋπέθετε μια

παρέμβαση ευρείας κλίμακας, ικανή αφενός να αποκαταστήσει τη δημοσιονομική ισορροπία και αφετέρου να μετασχηματίσει το οικονομικό μοντέλο δημιουργώντας συνθήκες βιώσιμης ανάπτυξης. Το Μνημόνιο Ι παρουσιάστηκε και λειτούργησε ως το μοναδικό εργαλείο εξόδου από την κρίση. Η συγκεκριμένη στρατηγική, στόχοι, χρονοδιάγραμμα και δράσεις του προγράμματος αποτέλεσαν την απάντηση της πολιτικής ηγεσίας και των δανειστών στο ερώτημα «πώς η Ελλάδα θα βγει από την κρίση;».

Η θεώρηση του Μνημονίου ως εργαλείου πολιτικής επιτρέπει την αξιολόγησή του με κριτήρια διοικητικής επιστήμης, βάσει των εννοιών της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Ως προς αυτά τα κριτήρια το Μνημόνιο Ι αξιολογείται ως αποτυχημένο. Οι στόχοι που είχαν τεθεί δεν επετεύχθησαν, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις οι αποκλίσεις ήταν δραματικές. Αλλά ακόμα και στην περίπτωση όπου οι αποκλίσεις από τους στόχους ήταν μικρές (όπως ο στόχος για τη δημοσιονομική προσαρμογή), χρειάστηκε να καταβληθεί ένα υπερβολικά υψηλό κόστος, σχεδόν τριπλάσιο σε απόλυτα οικονομικά μεγέθη -και ενδεχομένως πολλαπλάσιο σε όρους κοινωνικού κεφαλαίου- από αυτό που είχε αρχικώς εκτιμηθεί ότι απαιτείται. Τεκμήριο αποτυχίας του Μνημονίου Ι, είναι το γεγονός ότι χρειάστηκε μια σειρά από εξωγενείς παρεμβάσεις, με αποκορύφωμα την υπογραφή δυο νέων Μνημονίων για να αντιμετωπιστούν οι αστοχίες του Μνημονίου Ι και οι αποκλίσεις του αναφορικά με τους αρχικά τιθέμενους στόχους. Η επέκταση της χρονικής διάρκειας εφαρμογής του προγράμματος, η επιβολή πρόσθετων μέτρων, το PSI και οι διαδοχικές μειώσεις στα επιτόκια δανεισμού, αποτελούν επί μέρους στοιχεία που καταδεικνύουν την αποτυχία του Μνημονίου Ι. Ακόμα όμως κι' αν κάποιος διαφωνήσει για τη σημασία των επί μέρους αυτών στοιχείων, είναι βέβαιο ότι κανείς δεν μπορεί να διαφωνήσει στο εξής: παρά την αρχική πρόβλεψη για επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης μόλις από το 2012, τρία χρόνια από την έναρξη της «εποχής του Μνημονίου», η Ελλάδα όχι μόνο δεν έχει καταφέρει να ξεπεράσει την κρίση, αλλά ενδεχομένως να βρίσκεται σε ακόμα δυσμενέστερη θέση σε σχέση με την κατάσταση που ίσχυε πριν το Μάιο του 2010. Το Μνημόνιο Ι αποδείχθηκε αναποτελεσματικό σε σχέση με τους στόχους και εξόχως μη αποδοτικό σε σχέση με το κόστος εφαρμογής του. Για όλους αυτούς τους λόγους, το πρόγραμμα, ως εργαλείο πολιτικής που στόχευε στην έξοδο της Ελλάδος από την κρίση, συνολικά αξιολογείται ως αποτυχημένο.

Έχοντας αποδείξει τη de facto αποτυχία του Μνημονίου, η ανάλυση στρέφεται στα αίτια αποτυχίας. Έστω κι' αν υπάρχει μια ευρύτερη συμφωνία ως προς τη διαπίστωση της αποτυχίας του προγράμματος, δεν συμβαίνει το ίδιο όταν η συζήτηση αφορά τον προσδιορισμό και ταυτοποίηση των αιτιών. Η έως σήμερα αντιπαράθεση έχει ιδεολογικό υπόβαθρο και χρωματίζεται πολιτικά από τις ιδεολογικές καταβολές όσων εκφέρουν άποψη σχετικά με τις αιτίες αποτυχίας του Μνημονίου. Έτσι, όσοι εντάσσονται ιδεολογικά στο φιλελεύθερο χώρο, θεωρούν ότι η αδυναμία υλοποίησης των -ορθών κατά τα άλλα- δράσεων και τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων ήταν οι αιτίες αποτυχίας του προγράμματος. Ειδικότερα, θεωρούν ότι οι δομικές αδυναμίες του πολιτικού συστήματος (έλλειψη βούλησης) και οι παθογένειες του διοικητικού

συστήματος (συνδικαλιστικά συμφέροντα και πελατειακές σχέσεις) συνιστούν τις κύριες αιτίες αποτυχίας. Αντίθετα, όσοι προσεταιρίζονται μια σοσιαλιστική θεώρηση, επισημαίνουν τις εγγενείς αδυναμίες του καπιταλισμού και της ελεύθερης αγοράς ως παράγοντες αποτυχίας. Σύμφωνα με αυτούς, το φιλελεύθερο οικονομικό μοντέλο οδηγεί νομοτελειακά σε εμβάθυνση της κρίσης και τελικά σε μια αναδιανομή του πλούτου πάντα υπέρ του κεφαλαίου. Επομένως είναι η εφαρμογή του Μνημονίου που οδήγησε στο φαύλο κύκλο της ύφεσης και όχι η μη-εφαρμογή του. Η αποτυχία οφείλεται στο ότι το οικονομικό μοντέλο που προκρίνεται μέσω του Μνημονίου δεν μπορεί ποτέ να οδηγήσει σε βιώσιμη ανάπτυξη και ευημερία. Κατ' αυτούς το Μνημόνιο ήταν εξ αρχής καταδικασμένο σε αποτυχία λόγω της νέο-φιλελεύθερης ιδεολογικής του βάσης.

Η παρούσα μελέτη ανέδειξε πως καμία από τις δυο ανωτέρω προσεγγίσεις δεν είναι κατάλληλη ώστε να δια φωτίσει επαρκώς τα πραγματικά αίτια αποτυχίας του Μνημονίου. Θέση των συγγραφέων είναι πως η αναγωγή της αναζήτησης των αιτιών αποτυχίας του μνημονίου σε ιδεολογική βάση είναι παραπλανητική και δρα παρελκυστικά. Ο εγκλωβισμός του διαλόγου γύρω από τις αιτίες αποτυχίας σε ένα δίπολο αντίθετων πολιτικών και οικονομικών θεωριών αποστρέφει το ενδιαφέρον από τα ουσιαστικά αίτια αποτυχίας. Τα αίτια αυτά εδράζονται στα εργαλεία πολιτικής που κάθε φορά χρησιμοποιούνται ανεξαρτήτως θεωρητικού πλαισίου. Κάθε σχέδιο ή πολιτική μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα (σε οιαδήποτε ιδεολογική βάση και αν αυτό εδράζεται) υπό την απαραίτητη προϋπόθεση του ορθολογικού σχεδιασμού βάσει μετρήσιμων και αξιόπιστων στοιχείων και δεδομένων, του κατάλληλου επιχειρησιακού προγραμματισμού και του αντίστοιχα οργανωμένου μηχανισμού συντονισμού και παρακολούθησης. Η περίπτωση του Μνημονίου Ι εντάσσεται ακριβώς σε αυτή τη λογική. Οι σοβαρές αδυναμίες στρατηγικού σχεδιασμού, όπως αναπτύχθηκαν στο 2ο κεφάλαιο της μελέτης, ήταν καθοριστικές και υπονόμισαν διαδοχικά τον προγραμματισμό και εν συνεχεία την υλοποίηση του προγράμματος.

Η εφαρμογή του Μνημονίου από την ελληνική πλευρά υπήρξε ικανοποιητική έως και την τρίτη αναθεώρηση αυτού (Φεβρουάριος 2011) όπως προκύπτει από τα ίδια τα κείμενα των ενδιάμεσων αναθεωρήσεων. Ωστόσο, οι αποκλίσεις από τους στόχους στο διάστημα αυτό ήταν ήδη εμφανείς, ενώ οι τότε μακροοικονομικές προβλέψεις συνέκλιναν στην περαιτέρω επιδείνωση του οικονομικού κλίματος. Προκύπτει λοιπόν ότι κατά το πρώτο διάστημα υλοποίησης του προγράμματος, ήταν ακριβώς η εφαρμογή του αυτή που οδήγησε σε αποκλίσεις. Συνεπώς ο ισχυρισμός των υποστηρικτών του Μνημονίου πως η αποτυχία του βαρύνει πρωτίστως τη μεριά των εφαρμοστών του (εν προκειμένω το πολιτικό σύστημα και το διοικητικό μηχανισμό) δεν είναι πειστικός. Είναι βεβαίως αληθές ότι από ένα σημείο και μετά η εφαρμογή του Μνημονίου υπήρξε ανεπαρκής (4η και 5η αναθεώρηση). Όμως ήδη είχε διαμορφωθεί μια ιδιαίτερα αρνητική δυναμική που δεν οφείλονταν στην ανεπαρκή εφαρμογή του Μνημονίου. Ο ισχυρισμός της μη εφαρμογής του Μνημονίου ως αίτιο των αποκλίσεων δεν επαρκεί για να ερμηνεύσει την αποτυχία, καθώς παραβλέπει τις δομικές αδυναμίες σχεδιασμού του προγράμματος.

Αν όμως η εφαρμογή του Μνημονίου οδήγησε σε αποτυχία, τότε θα έπρεπε να ισχύει το επιχείρημα όσων τάσσονται ενάντια στο Μνημόνιο. Ωστόσο ούτε αυτό επαληθεύεται. Η εφαρμογή των δράσεων του Μνημονίου οδήγησε πράγματι σε βαθύτερη ύφεση και κυκλικές αρνητικές επιπτώσεις, όμως αυτό δεν οφείλεται στο φιλελεύθερο οικονομικό μοντέλο που το Μνημόνιο επιχείρησε να εισάγει. Οφείλεται στο γεγονός ότι οι στόχοι, οι δράσεις και τα χρονοδιαγράμματα που υποτίθεται ότι θα οδηγούσαν στην εδραίωση ενός τέτοιου μοντέλου ανάπτυξης στερούνταν επαρκούς σχεδιασμού, ανάλυσης και τεκμηρίωσης. Δεν είναι λοιπόν το οικονομικό μοντέλο αυτό που οδηγεί σε ύφεση και συνεπώς σε αποτυχία. Ήταν το γεγονός ότι η αρχιτεκτονική του Μνημονίου ήταν τέτοια που δεν ήταν δυνατό να οδηγήσει στην θεμελίωση ενός φιλελεύθερου οικονομικού μοντέλου που θα δρούσε ως μοχλός ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι το ίδιο πρόγραμμα, με τις ίδιες θεωρητικές αρχές (απελευθέρωση αγορών, εξωστρέφεια, δημοσιονομική προσαρμογή, ανταγωνιστικότητα, οικονομία της αγοράς), θα μπορούσε να είχε πετύχει αν είχε τοποθετηθεί σε ρεαλιστική βάση ως προς το χρόνο, τη χρηματοδότηση και το εύρος παρέμβασης. Επίσης σημαίνει ότι ένα διαφορετικό οικονομικό μοντέλο θα μπορούσε να έχει επιλεγεί, οδηγώντας επίσης σε βιώσιμη ανάπτυξη, αν ο σχεδιασμός του αντίστοιχου εργαλείου πολιτικής ήταν άρτιος. Χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Γερμανία, και η Σουηδία έχουν υιοθετήσει πολύ διαφορετικά οικονομικά μοντέλα, ωστόσο αυτό δεν τις εμποδίζει να χαρακτηρίζονται από σταθερότητα, ασφάλεια και υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης.

Ο τρόπος που σχεδιάστηκε η μετάβαση σε ένα διαφορετικό μοντέλο ανάπτυξης ήταν λάθος και όχι το μοντέλο αυτό καθ' αυτό. Το Μνημόνιο έθεσε αντιφατικούς μεταξύ τους στόχους και βασίστηκε σε μη ρεαλιστικά σενάρια και προβλέψεις. Ακόμα κι' αν υπήρχε πλήρης συμμόρφωση -κάτι που στην πραγματικότητα δεν είναι εφικτό- στην εφαρμογή των δράσεων και των χρονοδιαγραμμάτων οι στόχοι δεν θα επιτυγχάνονταν. Η προσπάθεια ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας (μείωση επιπέδου μισθών) μείωνε την απόδοση των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής (φόροι). Τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής (αύξηση ΦΠΑ, αύξηση φορολογίας επιχειρήσεων) έθεταν εμπόδια στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Θέτοντας υπερβολικά φιλόδοξους στόχους και υιοθετώντας μη-ρεαλιστικές προβλέψεις το Μνημόνιο επέτεινε την ανησυχία των αγορών κάθε φορά που προέκυπταν αποκλίσεις. Η έμφαση στην ανάδειξη των αστοχιών και των καθυστερήσεων κατά τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις ως μέσο πίεσης προς τη χώρα υπονόμειε την προσπάθεια ενίσχυσης της αξιοπιστίας. Η επιδίωξη αντιφατικών μεταξύ τους στόχων, σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα με ανεπαρκή δεδομένα ανάλυσης είναι αδύνατον να οδηγήσει μια παρέμβαση σε επιτυχία.

Όμως το σημαντικότερο ίσως σφάλμα σχεδιασμού του Μνημονίου Ι ήταν ότι δεν κατάφερε μέσω των δράσεών του να διαμορφώσει μια ολιστική στρατηγική επίτευξης των στόχων. Το Μνημόνιο Ι και οι πέντε αναθεωρήσεις του περιέγραψαν ένα εξαιρετικά εκτεταμένο και φιλόδοξο, ως προς τους στόχους του, σχέδιο εξόδου από την κρίση, το οποίο όμως δεν υποστηρίζονταν από αντίστοιχου εύρους δράσεις. Οι

μεγαλεπήβολοι στόχοι που τέθηκαν από τους συντάκτες του Μνημονίου, ήταν ασύμβατοι με τα μέσα, τους μηχανισμούς και τη μέθοδο της παρέμβασης που αποτυπώθηκε στο σώμα του Μνημονίου. Το Μνημόνιο Ι είτε ηθελημένα, είτε εξ' ανάγκης κατέστη το αποκλειστικό σχέδιο για τη διακυβέρνηση της χώρας χωρίς να έχει τις αντίστοιχες προδιαγραφές. Αν απώτερος στόχος του Μνημονίου ήταν η θεμελίωση ενός νέου μοντέλου ανάπτυξης, τότε θα έπρεπε να συνοδεύεται από ένα ευρύτατο φάσμα δράσεων το οποίο θα εκτεινόταν στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών και θα κάλυπτε όλες τις πτυχές της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Μια τέτοια όμως προσέγγιση, απαιτεί μια συστημική θεώρηση των δημόσιων πολιτικών, ευρύτερη της μονοδιάστατης οικονομικής προσέγγισης που διέπει το Μνημόνιο Ι. Η μαξιμαλιστική στοχοθεσία ήταν αναντίστοιχη με τον εμπροσθοβαρή, δημοσιονομικό προσανατολισμό του προγράμματος. Με δεδομένη επομένως την εσωτερική ανακολουθία του ίδιου του Μνημονίου, μπορεί με σχετική ασφάλεια να εξαχθεί το συμπέρασμα πως η δέουσα στρατηγική θα έπρεπε να περιλαμβάνει τη σύνταξη ενός Μνημονίου είτε ιδιαίτερα επικεντρωμένου στη δημοσιονομική εξυγίανση και μόνο, είτε εξαιρετικά διευρυμένου, υπό την έννοια ενός πλήρους προγράμματος διακυβέρνησης της Ελλάδος.

Η Ελλάδα αποτελούσε -και ακόμη αποτελεί- μια μοναδική περίπτωση, στην οποία όμως κάθε άλλο παρά μια προσαρμοσμένη στις ιδιαίτερες ανάγκες και χαρακτηριστικά λύση επελέγει. Στα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα, η Ελλάδα αναγνωριζόταν διεθνώς ως μια αναπτυσσόμενη και δυναμική οικονομία, με σημαντικούς ρυθμούς ανάπτυξης, κράτος-μέλος της ευρωζώνης (και επομένως χώρα που είχε απολέσει το κρίσιμο εργαλείο της συναλλαγματικής και νομισματικής πολιτικής). Ωστόσο, μείζονες αδυναμίες αποτελούσαν η εξάρτηση του ιδιωτικού τομέα από τις κρατικές δαπάνες, η αναιμική βιομηχανική δραστηριότητα και ο υπερμεγέθης τριτογενής τομέας. Παράλληλα, υπήρχε έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς και ένα εκτεταμένο αλλά δυσλειτουργικό κράτος. Η δημοσιονομική θέση της χώρας ήταν μη βιώσιμη. Ακόμα και το υπερεθνικό σχήμα (Τρόικα) που προκρίθηκε ως το πλέον κατάλληλο - και διαθέσιμο- για τη διαχείριση της ελληνικής κρίσης και την αναχρηματοδότηση του χρέους και των ελλειμμάτων της ήταν νεοπαγές, διακρινόταν από έλλειψη συνοχής, εκπροσωπώντας διαφορετικά συμφέροντα και αντιλήψεις.

Απέναντι σε όλα αυτά τα στοιχεία που διαμόρφωναν μια κρίση, τα χαρακτηριστικά της οποίας δεν είχαν ιστορικό προηγούμενο, και συνεπώς καθιστούσαν επιτακτική της επιλογή μιας προσαρμοσμένης στις συγκεκριμένες ανάγκες αντιμετώπιση, προωθήθηκε μια one-size fits all λύση. Χρησιμοποιώντας την προσέγγιση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (όπως αυτή έχει εφαρμοστεί μέσα από περισσότερα 110 προγράμματα διεθνώς μέχρι σήμερα) επιχειρήθηκε μια μονοδιάστατη δημοσιονομική και οικονομική παρέμβαση σε μια χώρα που διαφοροποιούνταν σημαντικά από κάθε άλλη προηγούμενη περίπτωση χώρας. Ειδικότερα, θεωρώντας αξιωματικά πως η δημοσιονομική εξυγίανση και η ονομαστική άρση εμποδίων της οικονομικής δραστηριότητας θα οδηγούσε στην οικονομική ανάπτυξη, κανένα από τα

παραπάνω ιδιαίτερα στοιχεία που καθιστούσαν την Ελλάδα ειδική περίπτωση δεν αξιοποιήθηκε ως εισερχόμενο στη διαδικασία σχεδιασμού της παρέμβασης. Η δογματική αυτή εμμονή υποτίμησης των τελευταίων οδήγησε το πρόγραμμα σε αποτυχία, κάτι το οποίο δεν έγινε αντιληπτό ούτε κατά τη διάρκεια των συνεχόμενων αναθεωρήσεων του προγράμματος.

Σε κάθε περίπτωση, ο ομαλός μετασχηματισμός του οικονομικού μοντέλου προϋποθέτει την αναδιάταξη των ρόλων μεταξύ οικονομίας, κράτους και κοινωνίας πολιτών και απαιτεί ένα ικανό χρονικό πλαίσιο για την αφομοίωση των αλλαγών. Άποψη των συγγραφέων αποτελεί πως κάθε παρέμβαση ευρείας κλίμακας πρέπει να είναι το αποτέλεσμα μιας ουσιαστικής εσωτερικής διεργασίας, να αντικατοπτρίζει τις βαθύτερες αξίες κάθε κοινωνίας και να διαπνέεται από ένα εθνικό όραμα που να υπερβαίνει τη διάρκεια την οιοδήποτε προγράμματος. Η εξωτερική βοήθεια, για να έχει προστιθέμενη αξία θα πρέπει να περιορίζεται στη μεταφορά τεχνογνωσίας και τεχνικής βοήθειας και να προσαρμόζεται στο ανωτέρω εθνικό πλαίσιο. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η απουσία του πλαισίου αυτού είναι κάτι παραπάνω από ορατή.

Οι δημοκρατικές αρχές κατά τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την τροποποίησή της από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων

Ελένη Φωτιάδου, Υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ, ΜΔΕ Διεθνών Σπουδών Νομικής Σχολής ΑΠΘ

| | |
|--|-----|
| ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ | |
| I.Εισαγωγή..... | 200 |
| II.Η συνεισφορά των εθνικών κοινοβουλίων στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. | 202 |
| III.Εξέλιξη της θεσμικής κατοχύρωσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων | 203 |
| IV.Εκφάνσεις της ένταξης των εθνικών κοινοβουλίων στο θεσμικό σύστημα της Ε.Ε..... | 205 |
| Α.Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης | 205 |
| Β.Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες αναθεώρησης...205 | |
| 1.Συνήθης διαδικασία | 205 |
| 2.Διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης του άρθρ 48§7 ΣΕΕ/Λ..... | 206 |
| Γ.Το δικαίωμα πληροφόρησης των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει της προσχώρησης νέων κρατών | 207 |
| Δ.Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο ΧΕΑΔ..... | 207 |
| V.Εθνικά κοινοβούλια και αρχή της επικουρικότητας..... | 208 |
| Α.Γενικά..... | 208 |
| Β.Ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης | 209 |
| 1.Εισαγωγικές παρατηρήσεις..... | 209 |
| 2.Η πρόβλεψη του αρθρ. 7§2 του Πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας..... | 210 |
| 3.Η πρόβλεψη του αρθρ. 7§3 του Πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας..... | 211 |
| Γ.Η προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ..... | 212 |

| | |
|--|-----|
| Δ.Έκταση και περιεχόμενο του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας.... | 212 |
| Ε.Αξιολόγηση του μηχανισμού ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας.... | 213 |
| VI.Συμπεράσματα..... | 214 |

I. Εισαγωγή

Ανέκαθεν η διαμόρφωση δημοκρατικά νομιμοποιημένης κυριαρχίας και η δημοκρατική λειτουργία στο εσωτερικό της Ένωσης αποτελούσε θεμελιώδες ζητούμενο της ενοποιητικής διαδικασίας¹. Ο προβληματισμός για το διαβόητο «δημοκρατικό έλλειμμα» της ΕΕ βρισκόταν διαρκώς στο προσκήνιο λόγω της απουσίας γραπτού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων², γινόταν εντονότερος μάλιστα λόγω της γενικότερης κρίσης της παραδοσιακής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας οφειλόμενης ιδίως στην απάθεια των πολιτών³. Άλλωστε η τάση αναμόρφωσης των παραδοσιακών μορφών διακυβέρνησης υπό την πίεση των σύγχρονων εξελίξεων επικαιροποιεί πάντα τη συζήτηση γύρω από το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης ενός *suī generis* διεθνούς οργανισμού όπως η ΕΕ⁴, αν και η παλαιά κριτική για το «δημοκρατικό έλλειμμα» της ΕΕ κρίνεται άδικη και αναχρονιστική, καθώς παραβλέπει τα βήματα προόδου προς άρση του⁵.

Οι πρώτες αναφορές των κοινοτικών κειμένων στη δημοκρατία ανάγονται στην ΕΕΠ και λαμβάνουν τη μορφή διακηρυκτικών δηλώσεων απαντώμενων στο προοίμιο των Συνθηκών⁶. Το ίδιο ισχύει και για τη ΣΕΕ/Μ όπου στο προοίμιό της επιβεβαιώνεται η προσήλωση στην αρχή της δημοκρατίας⁷. Μόνο μετά τη ΣτΑ η δημοκρατία καταγράφεται μεταξύ των αρχών στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης(άρθρ.61ΣΕΕ/Α). Όσον αφορά τη ΣΣ, που ουδέποτε τέθηκε σε ισχύ, προβλεπόταν ιδιαίτερο κεφάλαιο με τίτλο «Ο δημοκρατικός βίος της Ένωσης»(άρθρ.Ι-45 ως Ι-52), γεγονός που συνιστούσε καινοτομία της και μάλλον προετοίμασε το έδαφος για την εκτενή αναφορά στη δημοκρατία που γίνεται με τη ΣΕΕ/Λ.

¹βλ.Μ. Ruffert σε C.Calliess-Μ. Ruffert(Hrsg.),Verfassung der EU,Kommentar der Grundlagenbestimmungen, C.H.Beck,München 2006,σελ.546

²βλ. Ε. Σαχκεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011,σελ.143

³βλ.Ν.Μoussis,L'apathie des citoyens européens:Diagnostic et thérapeutique, Revue de l'Union européenne,no 531,2009,σελ.522

⁴ Η μιας Συμπολιτείας, όπως επέλεξε να χαρακτηρίσει ο Δ.Τσάτσος την ΕΕ, βλ.Δ.Τσάτσου, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία,εκδ.Α.Α.Λιβάνη,Αθήνα 2007,σελ.55

⁵βλ. Β.Σκουρή, Τα δημοκρατικά στοιχεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε Σύνταγμα,Ελληνική Πολιτεία,Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία,Αφιέρωμα στον Δ.Θ.Τσάτσο,εκδ. Αντ.Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004,σελ.649

⁶βλ. Ε. Σαχκεκίδου,ο.π.,σελ.144. Συγκεκριμένα πρόκειται για την τρίτη φράση του προοιμίου της ΕΕΠ.

⁷Τρίτη σκέψη του προοιμίου ΣΕΕ/Μ «Οι αρχηγοί των κρατών μελών επιβεβαιώνοντας την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας,της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων...».

Πράγματι, κατά τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη ο ρόλος της δημοκρατίας δεν περιορίζεται μόνο σε μια από τις βάσεις της ΕΕ, αλλά κατά το παράδειγμα της ΣΣ της αφιερώνεται ολόκληρο κεφάλαιο(άρθρ.9-12ΣΕΕ/Λ). Έτσι πρωτίστως καθιερώνεται η δημοκρατική ισότητα των πολιτών, δικαίωμα πολιτικό, σε συνδυασμό με την ιθαγένεια της Ένωσης(άρθρ.9)⁸. Ακολουθεί η διακήρυξη ότι η Ένωση θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία με υπόμνηση του διπλού ερείσματος αυτής (άμεση εκπροσώπηση των πολιτών στο ΕυρΚοινβ και έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου), ενώ παράλληλα ειδική μνεία γίνεται στο ρόλο των πολιτικών κομμάτων (άρθρ.10). Ταυτόχρονα, αναβαθμισμένα εμφανίζονται και τα στοιχεία συμμετοχικής δημοκρατίας⁹, σύμφωνα με την οποία κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Τέλος ιδιαίτερα καινοφανής θεωρείται η πρόβλεψη της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών, με την οποία εισάγεται ένα στοιχείο άμεσης δημοκρατίας στο άρθρ. 11ΣΕΕ/Λ και η οποία χάρη στη συγκεκριμενοποίησή της μέσω του Κανονισμού 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.2.2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, μπορεί να δώσει νέα πνοή στη δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ¹⁰.

Δεδομένης της εγγενούς ευρύτητας του θέματος των δημοκρατικών αρχών κατά τη ΣΕΕ/Λ οφειλόμενης στις πολλές επιμέρους εκφάνσεις τους, και χωρίς διάθεση υποβάθμισης της σημασίας των υπολοίπων, η παρούσα εργασία θα επικεντρωθεί μόνο στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων (άρθρ.12 ΣΕΕ/Λ) και ιδίως στη λειτουργία τους ως «φυλάκων της αρχής της επικουρικότητας». Το άρθρ.12 συνιστά καινοτόμο διάταξη-ακόμα και για τα δεδομένα της ΣΣ- που εκ πρώτης όψεως ίσως ξενίζει, αλλά είναι δηλωτική της ανάγκης αλληλοεπηρεασμού και επικοδομητικής επικοινωνίας ανάμεσα σε εθνικούς και υπερεθνικούς δρώντες σε μορφές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπως η ΕΕ.¹¹ Μπορεί να ιδωθεί ως μια πραγματική πρόκληση για τα εθνικά κοινοβούλια που καλούνται να αξιοποιήσουν τις προσφερόμενες από αυτό δυνατότητες και να αναδειχθούν σε κομβικούς μοχλούς δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ. Έτσι, αφού σκιαγραφηθεί το γιατί τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν στην εμπέδωση της δημοκρατίας στην Ένωση και παρουσιαστεί η ιστορική εξέλιξη του ρόλου τους, αναδεικνύονται εκφάνσεις της συμμετοχής τους και αναλυτικότερα αυτή του ελέγχου τήρησης της αρχής της επικουρικότητας.

⁸Αναλυτικότερα βλ. M.Ruffert σε C.Calliess-M.Ruffert(Hrsg.), EUV-AEUV Kommentar, 4.Auflage, C.H.Beck München 2011,σελ.169-178

⁹βλ.V.Cuesta Lopez, The Lisbon Treaty's provisions on democratic principles:A legal framework for participatory democracy,European Public Law 2010,σελ.130επ.

¹⁰βλ. ωστόσο και διατυπωθείσες επιφυλάξεις σε M.Dougan, What are we to make of the citizens' initiative,CMLRev 2011,σελ.1842

¹¹ βλ.όμως την απόφαση της 20.6.2009 του BverfG, 2 BvE 2/08(γνωστή ως απόφαση «Λισαβόνα»), όπου επισημαίνεται ότι η δημοκρατία είναι έννοια που περιοριστικά μπορεί να αποδοθεί στα όρια ενός κράτους που περιλαμβάνει έναν λαό και το έδαφός του.

II.Η συνεισφορά των εθνικών κοινοβουλίων στη δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ

Η εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης με την αυξανόμενη μεταφορά στο υπερεθνικό επίπεδο αρμοδιοτήτων σε κομβικούς τομείς κρατικής δράσης ανέδειξε πρωτίστως ως «θύματά» της τα εθνικά κοινοβούλια που είδαν να στερούνται τις παραδοσιακές αρμοδιότητές τους και ως ένα βαθμό να περιθωριοποιούνται¹². Ο προβληματισμός αυτός είναι δικαιολογημένος, καθώς το ΕυρΚοινβ παρά τη σαφή πρωτογενή δημοκρατική του νομιμοποίηση και την προοδευτική αύξηση των αρμοδιοτήτων του, δεν αντικατοπτρίζει τη συλλογική βούληση των λαών της Ευρώπης ούτε είναι σε θέση να εκφράσει άμεσα και επαρκώς αντιπροσωπευτικά τους πολίτες¹³. Από την άλλη, τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να διαδραματίσουν το ρόλο συνδετικού κρίκου ανάμεσα στα ενωσιακά όργανα και στους πολίτες των κρατών μελών, δεδομένου ότι εξ ορισμού απολαύουν δημοκρατικής νομιμοποίησης στο επίπεδο των κρατών μελών. Επομένως ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων εντός της ΕΕ είναι σε θέση να συνδράμει στη δημοκρατική της νομιμοποίηση, ενώ η κριτική για ενδεχόμενη οπισθοδρόμηση του ενοποιητικού εγχειρήματος λόγω επιστροφής στο εθνικό στοιχείο δεν κρίνεται δικαιολογημένη.

Άλλωστε η αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και η σημασία της για τη δημοκρατία στην ΕΕ πρέπει να ιδωθεί σε συνδυασμό με το σύστημα διπλής νομιμοποίησης που είναι απολύτως κατανοητό για μια διάρθρωση εξουσίας σε πολλαπλά επίπεδα¹⁴. Έτσι τα εθνικά κοινοβούλια, μέσω του ελέγχου που ασκούν επί των εθνικών κυβερνήσεων, καθώς τόσο οι κυβερνήσεις όσο και οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων είναι δημοκρατικά υπόλογοι είτε στα εθνικά κοινοβούλια είτε απευθείας στους πολίτες (άρθρ.10§2 ΣΕΕ/Λ), συμβάλλουν έμμεσα τουλάχιστον στην πραγμάτωση της δημοκρατίας στην ΕΕ.

Σε κάθε περίπτωση μέριμνα για ενεργό συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές διαδικασίες σημαίνει αναπόφευκτα άνοιγμα της Ένωσης στους λαούς της Ευρώπης¹⁵ με δεδομένο ότι το εθνικό κοινοβούλιο είναι το θεσμικό σύμβολο της δημόσιας σφαίρας. Μέσα από αυτήν τη διαδικασία οι πολίτες ίσως έπαυαν να αντιλαμβάνονται την Ένωση ως κάτι το απόμακρο και ξένο, νιώθοντας ότι η επιρροή τους στη λήψη αποφάσεων είναι περιορισμένη. Αυτή η επίτευξη αφύπνισης του ενδιαφέροντος των λαών μέσω του δυναμικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων συνιστά την πεμπτουσία της δημοκρατικής αρχής, γι' αυτό και ο

¹²βλ. A. Cygan, The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments, E.L.Rev. 36/2011, σελ.481

¹³Χαρακτηριστικό δείγμα η απάθεια με την οποία αντιμετωπίζονται από τους πολίτες οι ευρωεκλογές και η χαμηλή συμμετοχή σε αυτές. Ωστόσο κρίνεται μάλλον απαξιωτική η θέση του BverfG για το ρόλο του ΕυρΚοινβ.βλ. Ε.Κονιτσιώτη, Εθνικά κοινοβούλια και υπερεθνική δημοκρατία:Η πρόκληση της Συνθήκης της Λισαβόνας, διαθέσιμο στο www.kedia.gr, ημερομηνία εισόδου 22.02.2012, σελ.21

¹⁴ βλ. Ε. Σαχπεκίδου,ο.π.,σελ. 146 και Σ. Κιτσάκη/Π. Ξυλάκη, Ο νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κατά τη Συνθήκη της Λισαβόνας:Μια «πολύπλοκη» μορφή διακυβέρνησης, ΕΕΕυρΔ 4/2010,σελ.492

¹⁵ βλ. A. Delcamp, Les parlements nationaux et l'Union Européenne: De la reconnaissance à l'engagement, Revue de l'Union européenne, no 544, 2011,σελ.12

προσανατολισμός της ΣΕΕ/Λ στα εθνικά κοινοβούλια μόνο ως ενθαρρυντικός για τη δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ μπορεί να εκληφθεί. Εξάλλου η διαφύλαξη της εθνικής αρμοδιότητας μέσω του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας υπηρετεί και ενισχύει και την εθνική δημοκρατία¹⁶, πράγμα για το οποίο η ΕΕ ανέκαθεν ενδιαφερόταν¹⁷.

III.Εξέλιξη της θεσμικής κατοχύρωσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και η συμβολή τους στην καλή λειτουργία της ΕΕ κατοχυρώνεται για πρώτη φορά¹⁸ στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης μέσω του ενταγμένου στο κεφάλαιο περί δημοκρατικών αρχών άρθρου 12 ΣΕΕ/Λ, αλλά και στα δύο Πρωτόκολλα αφενός για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων αφετέρου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Το άρθρ. 12 ΣΕΕ/Λ αποτελεί διάταξη με αυξημένη συμβολική αξία¹⁹ που συντελεί ίσως στην πρόσληψη των εθνικών κοινοβουλίων ως «ιονεί θεσμικών οργάνων»²⁰ της Ένωσης και παρέχει στο ΔΕΕ τη δυνατότητα να αναδείξει τη δυναμική της και να της προσδώσει μεγάλη πρακτική σημασία²¹. Ωστόσο, το άρθρ.12 συνιστά τη λογική και αναμενόμενη εξέλιξη²² μιας μακροχρόνιας πορείας προς την κατεύθυνση ενίσχυσης του ρόλου και της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στο ενοποιητικό εγχείρημα αρχικά στα πλαίσια της σχέσης τους με το ΕυρΚοινβ και στη συνέχεια αυτοτελώς.

Μολονότι η άμεση εκλογή των βουλευτών του ΕυρΚοινβ από τους πολίτες των κρατών μελών το 1979²³ φάνηκε να οδηγεί στον παραμερισμό των εθνικών κοινοβουλίων, χαρακτηριστική υπήρξε η προσπάθεια εμβάθυνσης των σχέσεων μεταξύ ΕυρΚοινβ και εθνικών κοινοβουλίων μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών όπως αποτυπώθηκε στις Δηλώσεις 13 και 14 που προσαρτήθηκαν στη Συνθήκη του

¹⁶βλ. R. Stettner/N. Bettelmann, Fachtagung “Die Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon: Chancen und Herausforderungen für die nationalen Parlamente” in der Hessischen Landesvertretung in Berlin, EuZW 8/2009, σελ.238

¹⁷ βλ. Ε. Σαχπεκίδου, ο.π.,σελ.144

¹⁸Αντίστοιχη διάταξη δεν προβλεπόταν ούτε στη ΣΣ. Βέβαια μορφή συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων συνιστούσε ανέκαθεν η επικύρωση των Συνθηκών και των αναθεωρήσεών τους στα κράτη μέλη όπου η επικύρωση υπόκειται σε κοινοβουλευτικές διαδικασίες.

¹⁹ βλ. S Roland., Quand le performatif tient lieu d’ argumentatif: La contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l’ Union, Revue de l’Union européenne,no 556, 2012, σελ. 179. Συμβολικός και ο αριθμός των αναφορών στα εθνικά κοινοβούλια στη ΣΕΕ/Λ(11 φορές) και στη ΣΛΕΕ(8 φορές) όπως παρατηρεί ο C.Calliess, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, M.Siebeck Tübingen 2010,σελ.183

²⁰ βλ. Ε. Παπαδοπούλου,Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2008,σελ.142

²¹ Κατ’ αντιστοιχία ενδεχομένως με την ιθαγένεια της Ένωσης και την πλούσια νομολογία που ακολούθησε την κατοχύρωσή της στο πρωτογενές δίκαιο.

²² βλ. Α. Delcamp,ο.π.,σελ.10. Βέβαια για κάποιους η θέση της εν λόγω διάταξης θα έπρεπε να είναι στα εθνικά Συντάγματα και όχι στη Συνθήκη, βλ. S Roland, ο.π., σελ. 184

²³ Ενώ μέχρι τότε τα μέλη του ΕυρΚοινβ ορίζονταν από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών.

Μάαστριχτ²⁴. Βέβαια μόλις το 1997 με το Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 13 που προσαρτήθηκε στη ΣτΑ²⁵ αναγνωρίστηκε ρητά στα εθνικά κοινοβούλια αυτοτελές δικαίωμα πληροφόρησης και υποχρεωτικής ενημέρωσής τους για τις προτάσεις της Επιτροπής. Παράλληλα αναγνωρίστηκε ο ρόλος της ήδη από το 1989 υφιστάμενης Διάσκεψης των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων (COSAC)²⁶ και της απονεμήθηκαν ρητές αρμοδιότητες (ιδίως ελέγχου του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας στο ΧΕΑΔ και στο χώρο των θεμελιωδών δικαιωμάτων) με την επιφύλαξη μη δέσμευσης των εθνικών κοινοβουλίων από τις θέσεις της.

Στη συνέχεια, ενδεικτική υπήρξε η Δήλωση 23 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας και στην οποία επισημάνθηκε η ανάγκη επεξεργασίας του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων κατά τη διαδικασία προβληματισμού σχετικά με το μέλλον της Ένωσης²⁷. Στην ίδια τροχιά κινήθηκε η Δήλωση του Laeken για το Μέλλον της Ένωσης, προτείνοντας λύσεις για ενεργότερο συμμετοχή και δραστηριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων. Η Συνέλευση που συστάθηκε με βάση την Εντολή του Laeken, στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων, επεξεργάστηκε το ζήτημα αυτό και τα συμπεράσματά της αποτυπώθηκαν στη ΣΣ με τη μορφή δύο Πρωτοκόλλων σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας²⁸. Η ΣΣ αναγνώρισε επίσης το ρόλο της «Διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης», ενώ η ιδέα του Valery Giscard d'Estaing για μια «Συνέλευση των λαών της Ευρώπης» δεν συμπεριλήφθηκε στο σχέδιο του Συντάγματος²⁹.

Αξίζει να επισημανθεί το Ψήφισμα του ΕυρΚοινβ του 2002 σχετικά με τις σχέσεις ΕυρΚοινβ και εθνικών³⁰ όπου προβλεπόταν ενεργότερη εμπλοκή των τελευταίων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία της Ένωσης και γινόταν προσπάθεια για βελτίωση του μεταξύ τους πλαισίου συνεργασίας. Τέλος ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην «Πρωτοβουλία Barroso» του 2006, η οποία για πρώτη φορά προέβλεψε την άμεση διαβίβαση όλων των νομοθετικών προτάσεων στα εθνικά κοινοβούλια,

²⁴ Δήλωση (αριθμός 13) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ και Δήλωση (αριθμός 14) σχετικά με τη διάσκεψη των κοινοβουλίων, ΕΕ 1992, C 191/1. Να επισημανθεί ότι τόσο το ΔΕΚ όσο και το ΠΕΚ έχουν κρίνει ότι τα θεσμικά όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις Δηλώσεις στο βαθμό που εκφράζουν την κοινή βούληση των κρατών μελών(ΠΕΚ 7.6.2001, T-187/99 Agrana Zucker, Συλλ.2001,σελ.Π-1587 και ΔΕΚ (διάταξη) 5.11.2002, C-231/01P Agrana Zucker, Συλλ.2002,σελ.Ι-10027).

²⁵ Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΕ 1997, C 340/1. Το γεγονός ότι προβλέφθηκε με Πρωτόκολλο έχει σημασία, καθώς αυτά έχουν την ίδια δεσμευτική ισχύ με το πρωτογενές δίκαιο. βλ. Π. Στάγκου- Ε. Σαχπεκίδου, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σελ.198

²⁶ βλ. Ε.Παπαδοπούλου, ο.π., σελ.140

²⁷ Δήλωση (αριθμός 23) σχετικά με το μέλλον της Ένωσης, ΕΕ 2001, C 80/01

²⁸ Πρόκειται για τα Πρωτόκολλα που απαντώνται και στη Συνθήκη της Λισαβόνας με κάποιες ωστόσο διαφοροποιήσεις.

²⁹ Αναλυτικότερα βλ. S. Van Raepenbusch, Η θεσμική μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ 3/2008, σελ.474

³⁰ A5-0023/2002

επεκτείνοντας τις σχετικές ρυθμίσεις του Πρωτοκόλλου 1 και στην οποία τα εθνικά κοινοβούλια ανταποκρίθηκαν ιδιαίτερα θετικά³¹.

IV. Εκφάνσεις της ένταξης των εθνικών κοινοβουλίων στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ

A. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης

Το άρθρο 12 περ.α³² σε συνδυασμό με το Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στη Ένωση (άρθρο 1) θεσπίζει υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τη συνολική δραστηριότητα της Ένωσης. Πρόκειται για διευρυμένη υποχρέωση³³, καθώς σε αντίθεση με το αντίστοιχο Πρωτόκολλο της ΣτΑ, εκτείνεται στα έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Ταυτόχρονα τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων διαβιβάζονται στα εθνικά κοινοβούλια απευθείας από τα ίδια τα θεσμικά όργανα χωρίς να απαιτείται η μεσολάβηση των αντίστοιχων κυβερνήσεων. Επιπρόσθετα, η ενημέρωση αφορά και το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα, καθώς και κάθε πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής της Επιτροπής που διαβιβάζονται ταυτόχρονα στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό και τα εθνικά κοινοβούλια.

Υπό τις συνθήκες αυτές τα εθνικά κοινοβούλια επιφορτίζονται με ένα βαρύνοντα ρόλο παράλληλο προς αυτόν των δύο θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, ενώ η ενημέρωση για την εν γένει μελλοντική στρατηγική της Ένωσης καθιστά δυνατή την ενεργό παρέμβασή τους στη διαμόρφωση των εξελίξεων. Εξάλλου, η προηγούμενη αυτή ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων διευκολύνει και εξυπηρετεί τον έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, για τον οποίο γίνεται λόγος κατωτέρω³⁴.

B. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες αναθεώρησης

1. Συνήθης διαδικασία

³¹ βλ. τα στοιχεία της Ετήσιας Έκθεσης του 2009 για το διάλογο ανάμεσα στην Επιτροπή και τα εθνικά κοινοβούλια όπως παρατίθενται σε A. Cygan,ο.π.,σελ.494

³²Τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης:α)με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

³³βλ. M.Gennart, Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: evolution ou revolution?, CDE 2010,σελ.31

³⁴ βλ. υπό V.B.1

Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης δεν εξαντλείται απλώς και μόνο σε ενημέρωσή τους για τα σχέδια αναθεώρησης των Συνθηκών μέσω της υποχρεωτικής κοινοποίησής τους σε αυτά (άρθρα 12 και 48 ΣΕΕ/Λ). Αντιπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων συμμετέχουν μαζί με εκπροσώπους της Επιτροπής, των κρατών μελών και του Ευρκοινβ στη Συνέλευση που εξετάζει τα ζητήματα των προτεινόμενων αναθεωρήσεων. Η συμμετοχή αυτή, ανάγοντας τα εθνικά κοινοβούλια σε ισότιμο παράγοντα της διαδικασίας, είναι ικανή να εισφέρει το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης σε αυτή, απομακρύνοντάς την από συνθήκες αδιαφάνειας και εσωστρέφειας. Βέβαια, αν θέλουμε να κρίνουμε εκ του αποτελέσματος η συμμετοχή εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων στη Συνέλευση για τη ΣΣ δεν οδήγησε σε σημαντικές βελτιώσεις αναφορικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση του σχεδίου αυτού, όπως τουλάχιστον την εισέπραξαν οι πολίτες της Ένωσης³⁵. Εξάλλου είναι αμφίβολο κατά πόσο η γνώμη των εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων θα ακούγεται εν τοις πράγμασι, ενώ δεν πρέπει να παραβλεφθεί ότι πρόκειται για περιορισμένο αριθμό αντιπροσώπων που δεν απηγούν απαραίτητα τη σύνθεση του εκάστοτε κοινοβουλίου. Τέλος η Συνέλευση εντάσσεται μόνο στην πρώτη φάση της διαδικασίας, οπότε κάθε πρότασή της μπορεί να απορριφθεί από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη.³⁶

Εξυπακούεται ότι τα εθνικά κοινοβούλια αναλαμβάνουν σημαντικό ρόλο και κατά το πέρας της διαδικασίας αναθεώρησης, καλούμενα να κυρώσουν τις τροποποιήσεις στο εσωτερικό των κρατών μελών. Έτσι τα εθνικά κοινοβούλια έχουν τουλάχιστον σε αυτή τη φάση τη δυνατότητα να απορρίψουν μία προτεινόμενη αναθεώρηση ανάλογα με τις εκάστοτε συνταγματικές προβλέψεις των κρατών μελών³⁷.

2. Διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης του άρθρ. 48§7ΣΕΕ/Λ(διάταξη Passarelle)

Η έννοια της απλοποιημένης αναθεώρησης εισήχθη για πρώτη φορά με τη ΣΣ (αρθρ. III-444). Μέχρι τότε το άρθρο 48ΣΕΕ προέβλεπε συγκεκριμένη διαδικασία αναθεώρησης, ενώ μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπονταν απλούστερες διαδικασίες για την αναθεώρηση σε ελάχιστο ζητήματα. Ουσιαστικά πρόκειται ιδίως για τις περιπτώσεις όπου αποφασίζεται κατ' εξαίρεση η προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας ή η προσφυγή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία αντί της προβλεπόμενης ειδικής (άρθρ. 48§7 ΣΕΕ/Λ) .

Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε αυτήν την περίπτωση δεν εξαντλείται μόνο στην ενημέρωσή τους για τις προθέσεις του ΕΣ έξι μήνες πριν τη σχεδιαζόμενη αναθεώρηση³⁸, αλλά προσλαμβάνει τη μορφή της προηγούμενης έγκρισης. Ταυτόχρονα, αναγνωρίζεται ρητώς (αρθρ. 48§7 και 6 Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων) δικαίωμα veto σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο υπό την

³⁵βλ. Ε. Παπαδοπούλου,ο.π.,σελ.147

³⁶βλ.Μ.Gennart,ο.π.,σελ.35

³⁷βλ. C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.205

³⁸Διάστημα που κρίνεται ικανό και επαρκές, ώστε να επιτραπεί η επεξεργασία και ο σχηματισμός ολοκληρωμένης άποψης επ' αυτής.

έννοια ότι ακόμα και ένα -και όχι κάποιος ελάχιστος αριθμός- εθνικό κοινοβούλιο να εκφράσει αντίρρηση επί της σχεδιαζόμενης αναθεώρησης, η απόφαση δεν εκδίδεται.

Αυτή η καταλυτική παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων στις περιπτώσεις απλοποιημένης αναθεώρησης μέσω της αναγνώρισης ενός δικαιώματος αρνησικυρίας αποτελεί το λογικό αντιστάθμισμα για την απώλεια της επιρροής τους στο μεταγενέστερο στάδιο, που εκφεύγει από τις συνήθειες ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις μίας αναθεώρησης.

Γ.Το δικαίωμα πληροφόρησης των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει της προσχώρησης νέων κρατών

Το αρθρ. 49 της ΣΕΕ/Λ διαρθρώνει τη διαδικασία προσχώρησης στο τρίπτυχο Συμβούλιο-ΕυρΚοινβ-εθνικά κοινοβούλια, εκδηλώνοντας με αυτό τον τρόπο την προϊούσα μέριμνα για συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων. Έτσι αυτά ενημερώνονται για τις αιτήσεις προσχώρησης που υποβάλλονται από τρίτα κράτη, εντασσόμενα σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας.

Μολονότι η συμμετοχή τους εξαντλείται σε απλή ενημέρωση, αυτά τοποθετούνται στην αρχή της διαδικασίας και δεν περιορίζονται σε μια εκ των υστέρων γνωστοποίηση της προσχώρησης του νέου κράτους, την οποία καλούνται να επικυρώσουν στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, πράγμα που έχει από συμβολική και σημειολογική άποψη μια ιδιάζουσα βαρύτητα³⁹. Στην ουσία διανοίγεται στα εθνικά κοινοβούλια το περιθώριο «αυτοοργάνωσης»⁴⁰ στη βάση όλων των διαθέσιμων πληροφοριών με τις οποίες εξοπλίζονται.

Δ.Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο ΧΕΑΔ

Ο ΧΕΑΔ, ένας κατ'εξοχήν ευαίσθητος πολιτικά τομέας, τοποθετούμενος στον παλαιό τρίτο πυλώνα, βρισκόταν ανέκαθεν υπό τον έλεγχο του Συμβουλίου και άρα των εθνικών κυβερνήσεων. Με τη συνθήκη της Λισαβόνας καταργείται ο τρίτος πυλώνας, αναβαθμίζεται ο ρόλος του ΕυρΚοινβ στο χώρο αυτόν και ταυτόχρονα μέσω του άρθρου 12 ΣΕΕ/Λ εντάσσονται και τα εθνικά κοινοβούλια στο νέο σύστημα, με αποτέλεσμα να επιβεβαιώνεται η παράλληλη πορεία και αλληλοσυμπλήρωση των δύο μοχλών δημοκρατικής νομιμοποίησης, του ΕυρΚοινβ και των εθνικών κοινοβουλίων⁴¹.

Έτσι το άρθρο 12 περ.γ σε συνδυασμό με το άρθρο 70 ΣΛΕΕ προβλέπει την οργάνωση ενός μηχανισμού «αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης» του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ, για τα αποτελέσματα του οποίου ενημερώνονται τα εθνικά κοινοβούλια και το ΕυρΚοινβ. Η πρόβλεψη αυτή στοχεύει στη μείωση του συνυφασμένου με το ΧΕΑΔ δημοκρατικού ελλείμματος, πρόβλεψη αναγκαία καθώς

³⁹βλ. Ε. Παπαδοπούλου,ο.π.,σελ.147

⁴⁰βλ.Μ.Gennart,ο.π.,σελ.38

⁴¹ βλ. Σ. Κιτσάκη/Π. Ξυλάκη,ο.π.,σελ.495

εκεί τα νομοθετούμενα μέτρα αγγίζουν την ιδιωτική σφαίρα των πολιτών και δύνανται να θίξουν θεμελιώδη δικαιώματα τους.

Επιπρόσθετα τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στον έλεγχο από το ΕυρΚοινβ των δραστηριοτήτων της Europol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust (άρθρο 88 και 85ΣΛΕΕ). Σε εξειδίκευση του ελέγχου αυτού προβαίνει η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου των δραστηριοτήτων της Europol από το ΕυρΚοινβ από κοινού με τα εθνικά κοινοβούλια⁴². Σε κάθε περίπτωση, οι ανωτέρω προβλέψεις, κινούμενες στα πλαίσια πληροφόρησης, αποσκοπούν ιδίως στην ανάπτυξη πολιτικού ελέγχου εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων στους σχετικούς τομείς.

V. Εθνικά κοινοβούλια και αρχή της επικουρικότητας

A. Γενικά

Ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια προσλαμβάνει ιδιαίτερη βαρύτητα και όχι αδικαιολόγητα θεωρήθηκε ως η σπουδαιότερη εξέλιξη για τα εθνικά κοινοβούλια από τότε που για πρώτη φορά θεσμοθετήθηκε κάποιος ρόλος τους μέσω της Δήλωσης 13 της ΣΕΕ/M⁴³. Χάρη σ' αυτόν διασφαλίζεται ότι στα πλαίσια μιας μορφής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η νομοθετική διαδικασία συντελείται στο κατάλληλο επίπεδο. Παράλληλα υπό το πρίσμα του ελέγχου αυτού αναμένεται τα εθνικά κοινοβούλια να δραστηριοποιηθούν σε ένα ευρύτερο πολιτικό διάλογο διακοινοβουλευτικού χαρακτήρα ικανό να συντελέσει στη διαμόρφωση συναινετικών μηχανισμών αναφορικά με τη συμμόρφωση νομοθετικών προτάσεων προς την αρχή της επικουρικότητας.

Ταυτόχρονα η αναγνώριση των εθνικών κοινοβουλίων ως ελεγκτών της αρμοδιότητας υπογραμμίζει την παρουσία και τη σημασία ενός χαμηλότερου επιπέδου -εθνικού αλλά και περιφερειακού ή τοπικού⁴⁴- στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης που έχει τη δυνατότητα μέσω ακριβώς της άρρηκτης σύνδεσής του και της εγγύτητάς του προς τους πολίτες να συνδράμει στην αποδοχή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας από τους τελευταίους. Διότι μια πράξη που έχει ελεγχθεί υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας και άρα σέβεται την κατανομή αρμοδιοτήτων νομιμοποιείται στη συνείδηση των πολιτών ευκολότερα και σταθερότερα⁴⁵. Φυσικά ο έλεγχος αυτός συμβάλλει στην εμπέδωση των δημοκρατικών αρχών στην ΕΕ, νομιμοποιώντας την ευρωπαϊκή δράση και διαμορφώνοντας πρόσφορο έδαφος για νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες σε χαμηλότερο επίπεδο όσο τον δυνατόν αποκεντρωμένα, κοντά στους πολίτες.

⁴² Ανακοίνωση της 17.12.2010 com(2010),776 τελικό

⁴³ βλ. Α. Cygan, ο.π., σελ. 483

⁴⁴ Για τα ομοσπονδιακά κράτη

⁴⁵ βλ. R. Stettner/N. Bettelmann, ο.π., σελ. 238

B. Ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης

1.Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο έλεγχος της τήρησης της επικουρικότητας κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία δεν έχει πλέον τη μορφή ενός αυτοελέγχου⁴⁶ των ευρωπαϊκών οργάνων, σχήματος οξύμωρου, καθώς από τη μία αυτά έπρεπε να πετύχουν τους στόχους της ΕΕ από την άλλη να συνυπολογίσουν τις εθνικές αρμοδιότητες τις οποίες στερούσαν από τον εθνικό νομοθέτη⁴⁷. Διενεργείται αποκλειστικά από τα εθνικά κοινοβούλια και τοποθετείται σε χρονικά πρώιμο στάδιο της διαδικασίας, προσλαμβάνοντας προληπτική χροιά ικανή να δικαιολογήσει το χαρακτηρισμό του ως μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης⁴⁸.

Σημείο αφετηρίας και αναγκαία προϋπόθεση για την όλη διαδικασία ελέγχου συνιστά το προβλεπόμενο στο άρθρ.12 περ. α αλλά και στο άρθρ. 2 του Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων δικαίωμα πληροφόρησης των τελευταίων. Έτσι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων, από όπου και αν προέρχονται, διαβιβάζονται στα εθνικά κοινοβούλια, προκειμένου τα τελευταία να ενημερωθούν και να εκφράσουν τη θέση τους (άρθρ. 4 του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας). Η υποχρέωση διαβίβασης δεν έχει απλώς πολιτικό περιεχόμενο, καθώς δίδεται σε αυτά προθεσμία οκτώ εβδομάδων⁴⁹ προς διατύπωση της άποψης τους και κατά την οποία αναστέλλεται η συζήτηση του σχεδίου στο Συμβούλιο⁵⁰. Πρόκειται για ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, αλλά και για στοιχείο ουσιαστικής νομιμότητας της υιοθετούμενης πράξης, πράγμα που αποδεικνύει τη βαρύτητα που προσδίδεται στον έλεγχο εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων.

Με την παρέλευση της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων κάθε εθνικό κοινοβούλιο δικαιούται να διατυπώσει την άποψη του για τυχόν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας με τη μορφή αιτιολογημένης γνώμης, χωρίς όμως αυτή να χρειάζεται να περιβληθεί ιδιαίτερου τύπου⁵¹. Το έργο του αυτό διευκολύνεται⁵², δεδομένου ότι η Επιτροπή και κάθε όργανο από το οποίο προέρχεται το σχέδιο υποχρεούται να αιτιολογεί κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας και μάλιστα με εμπειριστατωμένη έκθεση στο ίδιο το σχέδιο (άρθρ. 5 Πρωτ. σχετικά με τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας). Κάθε εθνικό κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους (άρθρ. 7), οι οποίες

⁴⁶βλ. Ε. Παπαδοπούλου,ο.π.,σελ.149

⁴⁷βλ. Σ. Κιτσάκη/Π. Ξυλάκη,ο.π.,σελ.496

⁴⁸early warning mechanism,Frühwarnsystem,,système d'alerte précoce

⁴⁹Η ΣΣ προέβλεπε αντίστοιχη προθεσμία 6 εβδομάδων, η οποία όμως κρίθηκε ιδιαίτερα σύντομη, προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι εθνικές κοινοβουλευτικές διαδικασίες ελέγχου που συχνά είναι χρονοβόρες και ανελαστικές.

⁵⁰Αφού κατά το άρθρ.4 του Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής το οικείο σχέδιο δεν εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου.

⁵¹βλ.Μ.Gennart,ο.π.,σελ.42

⁵²βλ. C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.196

μοιράζονται αν το εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα προβλέπει δύο σώματα. Να σημειωθεί ότι δεν είναι αναγκαία η διατύπωση ενιαίας θέσης ανάμεσα στα δύο σώματα, όπου τέτοια υπάρχουν, τουλάχιστον από ενωσιακή άποψη, καθώς τέτοια υποχρέωση ούτε προκύπτει από το γράμμα των δύο πρωτοκόλλων ούτε θα ήταν δικαιολογημένη αν αναλογιστεί κανείς ότι οι επιδράσεις ενός νομοθετικού σχεδίου σε εθνικό επίπεδο μπορούν να αξιολογηθούν διαφορετικά από τις αντίστοιχες σε τοπικό/περιφερειακό.

Το ενωσιακό όργανο από το οποίο προέρχεται το σχέδιο νομοθετικής πράξης έχει υποχρέωση να λάβει υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων (αρθρ. 7 Πρωτοκόλλου). Αν και το Πρωτόκολλο δεν διευκρινίζει περαιτέρω, ενδεχομένως θα ήταν εποικοδομητική μια ενδεδειγμένη εξέταση ως προς το περιεχόμενο και μια αντιπαραβολή της αιτιολογημένης γνώμης των εθνικών κοινοβουλίων και της αντίστοιχης του ευρωπαϊκού οργάνου⁵³.

2.Η πρόβλεψη του αρθρ. 7§2 του Πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας

Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη διάταξη, αν οι αιτιολογημένες γνώμες που αμφισβητούν το σεβασμό της επικουρικότητας από την εν λόγω νομοθετική πρόταση, προέρχονται από το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων (δηλ. 18 από τις 54), τότε το σχέδιο επανεξετάζεται. Το ποσοστό αυτό ανέρχεται στο ένα τέταρτο των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων, όταν πρόκειται για θέματα του ΧΕΑΔ, πρόβλεψη που υπογραμμίζει τη σημασία της αρχής της επικουρικότητας σ' αυτόν τον τομέα του παραδοσιακού πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, ιδίως μετά την ένταξη του στην υπερεθνική συνεργασία.

Σε αυτή την περίπτωση (του άρθρου 7§2) το προτείνον όργανο μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση χωρίς να δεσμεύεται ως προς το αποτέλεσμα της επιλογής του. Με άλλα λόγια, ακόμα και αν επιτευχθεί το ποσοστό του ενός τρίτου, τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να εμποδίσουν μέσω της αιτιολογημένης γνώμης τους την έκδοση της πράξης. Μολονότι εκ πρώτης όψεως η πρόβλεψη αυτή είναι δεκτική κριτικής, μάλλον κρίνεται δικαιολογημένη, καθώς διαφορετικά θα αναγνωριζόταν ένα δικαίωμα veto στα εθνικά κοινοβούλια με αποτέλεσμα να διακινδυνεύεται η ίδια η ανεξαρτησία κυρίως της Επιτροπής κατά την ανάπτυξη της νομοθετικής της πρωτοβουλίας. Εξάλλου κάθε απόφαση, είτε για τη διατήρηση είτε για την τροποποίηση είτε για την απόσυρση, που λαμβάνεται μετά από επανεξέταση του νομοθετικού σχεδίου πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Παράλληλα δεν πρέπει να παραβλεφθεί η πολιτική πίεση που συνεπάγεται η διατύπωση αντιρρήσεων ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας από μεγάλο αριθμό εθνικών κοινοβουλίων, η οποία εν τοις πράγμασι δύναται να εξαναγκάσει το προτείνον όργανο σε τροποποίηση ή απόσυρση της πρότασης.⁵⁴

⁵³βλ. C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.196

⁵⁴βλ.G.Barrett, "The king is dead, long live the king":the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments,E.L.Rev.,33/2008,σελ.80

Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής του επονομαζόμενου μηχανισμού «κίτρινης κάρτας» αποτελεί η πρόταση κανονισμού για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών (Monti II), όπου τα εθνικά κοινοβούλια εξέδωσαν δώδεκα αιτιολογημένες γνώμες, αμφισβητώντας την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Ναι μεν η Επιτροπή στις απαντήσεις της προς τα εθνικά κοινοβούλια κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρξε παράβαση της αρχής της επικουρικότητας, ωστόσο, συναισθανόμενη ότι η πρότασή της δύσκολα θα ανεύρει την αναγκαία πολιτική στήριξη από το ΕυρΚοινΒ και το Συμβούλιο, εν τέλει την απέσυρε.⁵⁵

3.Η πρόβλεψη του αρθρ. 7§3 του Πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας

Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας⁵⁶ προβλέπεται ότι εφόσον οι αιτιολογημένες γνώμες για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας αντιστοιχούν στην απλή πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων είναι υποχρεωτική η επανεξέταση της πρότασης. Η διάταξη αποκλίνει από αυτή του άρθρ. 7§2 όπου προβλέπεται ποσοστό ενός τρίτου, ωστόσο λαμβάνοντας υπόψη τόσο το γράμμα της («εξάλλου») όσο και το σκοπό της για ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων θα πρέπει να θεωρηθεί ότι λειτουργεί συμπληρωματικά και όχι αλληλοαποκλειόμενα προς το άρθρ.7§2, έτσι ώστε και στη συνήθη νομοθετική διαδικασία να μην απαιτείται μεγαλύτερο ποσοστό για την υποχρεωτική επανεξέταση της πρότασης αλλά αυτό να είναι αναγκαίο μόνο για την επιπρόσθετη προβλεπόμενη διαδικασία⁵⁷. Άλλη απόκλιση σε σχέση με το άρθρ.7§2 συνιστά η αναγνώριση της υποχρέωσης επανεξέτασης μόνο στην Επιτροπή (και όχι και στα υπόλοιπα προτεινόμενα όργανα), που μόνο ως νομοθετική αβλεψία μπορεί να δικαιολογηθεί. Τέλος αν η Επιτροπή αποφασίσει να εμμείνει στη νομοθετική πρόταση (και όχι σε κάθε περίπτωση όπως στην §2) παρά τις αντιρρήσεις της πλειοψηφίας των εθνικών κοινοβουλίων, οφείλει να αιτιολογήσει, όχι την εμμονή της στην έκδοση της πράξης, αλλά για άλλη μια φορά γιατί θεωρεί ότι η πρόταση συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.⁵⁸

Στη συνέχεια το ζήτημα αναπέμπεται στον ενωσιακό νομοθέτη (ΕυρΚοινβ και Συμβούλιο) όπου εξετάζεται το ζήτημα της επικουρικότητας στη βάση των αιτιάσεων των εθνικών κοινοβουλίων και των αντικρούσεων της Επιτροπής. Η εξέταση της πρότασης ματαιώνεται αν το 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφισάντων στο ΕυρΚοινβ κρίνει ότι υφίσταται αντίθεση προς την αρχή της

⁵⁵ βλ. ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την επικουρικότητα και αναλογικότητα 2012, com(2013) 566 final

⁵⁶βλ. Ε. Σαχπεκίδου, ο.π.,σελ.448

⁵⁷βλ. G.Barrett,ο.π.,σελ.76, C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.198

⁵⁸βλ. κριτική για την εν λόγω ρύθμιση σε C..Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.198, Σ. Κιτσάκη/Π. Ξυλάκη,ο.π.,σελ.497 που τη χαρακτηρίζουν ως πρώτο σημείο της διαδικασίας, G.Barrett,ο.π.,σελ.77-78

επικουρικότητας (αρθρ. 7§3 εδ.β)⁵⁹. Πρόκειται για νέο στάδιο στη νομοθετική διαδικασία⁶⁰ που ανάγει τα εθνικά κοινοβούλια σε σημαντικό μοχλό ελέγχου της νομοθετικής δράσης της Ένωσης, καθώς αυτά παρεμβάλλονται σε δύο διαδοχικές φάσεις της διαδικασίας -απέναντι στη Επιτροπή και απέναντι στον ενωσιακό νομοθέτη- και έτσι εξοπλίζονται με δύο «ευκαιρίες» ματαίωσης της δράσης αυτής· αν δεν ευδοκιμήσει η πρώτη υπάρχει πάντα η εναλλακτική της δεύτερης και μάλιστα υπό διπλή εκδοχή (αποδοχή της μομφής είτε από το ΕυρΚοινβ είτε από το Συμβούλιο)⁶¹.

Γ. Η προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ

Ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης συμπληρώνεται από έναν εκ των υστέρων έλεγχο σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων που λαμβάνει τη μορφή προσφυγής ενώπιον του ΔΕΕ (αρθρ. 8 Πρωτοκόλλου). Οι προσφυγές διαβιβάζονται από τα κράτη μέλη εξ ονόματος των εθνικών κοινοβουλίων σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη, οπότε οι διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις εξαρτώνται από εθνικές διατάξεις. Σε κάθε περίπτωση, οι διατάξεις αυτές αλλά και η εν γένει στάση των κυβερνήσεων των κρατών μελών δεν θα πρέπει να αποστερούν τα εθνικά κοινοβούλια από το δικαίωμά τους. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτελούν απλώς διαμεσολαβητικό ρόλο. Μόνο υπό αυτές τις συνθήκες μπορεί να γίνει λόγος για αναγνώριση μίας έμμεσης ενεργητικής νομιμοποίησης των εθνικών κοινοβουλίων ενώπιον του ΔΕΕ μεταξύ μάλιστα των προνομιούχων διαδίκων.

Η δυνατότητα άσκησης προσφυγής δεν εξαρτάται από την προηγούμενη μη ευδοκίμηση του μηχανισμού πρώιμου ελέγχου⁶². Έτσι ένα εθνικό κοινοβούλιο μπορεί να προσφύγει ενώπιον του ΔΕΕ, ακόμα και αν δεν διατύπωσε θέση ως προς το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας πρωτύτερα. Προφανώς η άσκηση προσφυγής κρίνεται απαράδεκτη αν η πράξη τροποποιήθηκε ή αποσύρθηκε στη βάση αντιρρήσεων σεβασμού της επικουρικότητας ήδη από το στάδιο του πρώιμου ελέγχου. Η προθεσμία και γι' αυτή την προσφυγή είναι 2 μήνες (αρθρ. 263§6 ΣΛΕΕ) από τη δημοσίευση της πράξης στην ΕΕ.

Δ. Έκταση και περιεχόμενο του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας

⁵⁹Συγκρίνοντας με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, εδώ είναι ευκολότερο για το ΕυρΚοινβ να αναζητήσει τη διαδικασία (αφού απαιτείται πλειοψηφία των ψηφισάντων και όχι του συνόλου των βουλευτών). Δεν ισχύει το ίδιο για το Συμβούλιο, όπου απαιτείται πλειοψηφία 55% των μελών του. Αναλυτικά βλ. G.Barrett,ο.π.,σελ.81, ο οποίος διαπιστώνει αδικαιολόγητη εύνοια της ρύθμισης προς το ΕυρΚοινβ που μάλλον δεν θα είναι τόσο πρόθυμο να αποδεχτεί αντιρρήσεις ως προς τη συμβατότητα ενωσιακών πράξεων με την αρχή της επικουρικότητας.

⁶⁰Δεν προβλεπόταν ούτε στη ΣΣ.

⁶¹βλ. Ε. Παπαδοπούλου,ο.π.,σελ.153

⁶²βλ. C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.200

Μολονότι το Πρωτόκολλο διακηρύσσει ότι η νομοθετική δράση της ΕΕ πρέπει να σέβεται τις αρχές τόσο της επικουρικότητας όσο και της αναλογικότητας και παρέχει στα θεσμικά όργανα κατευθύνσεις για την τήρηση και των δύο (αρθρ. 1 και 5), ο έλεγχος των εθνικών κοινοβουλίων περιορίζεται ρητά μόνο στην αρχή της επικουρικότητας. Παρά το ενδεχόμενο η συρρίκνωση της έκτασης του ελέγχου να είναι στοχευμένη και ηθελημένη από το νομοθέτη, ώστε να μην διανοίγονται περιθώρια υπέρμετρης παρέμβασης για τα εθνικά κοινοβούλια⁶³, η δυσκολία διάκρισης, η ρευστότητα των ορίων ανάμεσα στις δύο αρχές και ο παραπληρωματικός τους χαρακτήρας⁶⁴, ίσως συνεπικουρεί στην επέκταση του ελέγχου και αναφορικά με την αρχή της αναλογικότητας⁶⁵. Καταλυτική στην απάντηση θα είναι η θέση του ΔΕΕ και ο τρόπος με τον οποίο θα ασκήσει τον έλεγχο εφόσον επιληφθεί τέτοιας προσφυγής. Βέβαια είναι γεγονός ότι οι σκέψεις του ΔΕΕ σχετικά με την επικουρικότητα υπήρξαν ανέκαθεν φειδωλές και ποτέ δεν έχει πάρει εντυπωσιακή θέση απέναντι στα ανακλύπτοντα ζητήματα⁶⁶. Πάντως το περιεχόμενο του ελέγχου είναι αποκλειστικά αρνητικό, υπό την έννοια ότι τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να προτείνουν άλλες ρυθμίσεις στη θέση αυτών που αντίκεινται στην αρχή της επικουρικότητας. Τέλος, ο έλεγχος περιορίζεται μόνο στις μελλοντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ένωσης και δεν αφορά το μεγάλο όγκο πράξεων που έχουν ήδη εκδοθεί και εκτείνονται σε μεγάλο τμήμα τομέων συντρέχουσας αρμοδιότητας⁶⁷.

Ε.Αξιολόγηση του μηχανισμού ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας

Μπορεί να διατυπώνονται επιφυλάξεις⁶⁸ για τον τρόπο με τον οποίο τα εθνικά κοινοβούλια θα ανταποκριθούν στην πρόκληση του ελέγχου της νομοθετικής δράσης της Ένωσης βάσει της αρχής της επικουρικότητας ιδίως αυτά που δεν είναι εξοικειωμένα με τις επιταγές της στην εθνική τους έννομη τάξη, ωστόσο το διαμορφωμένο με τη Συνθήκη της Λισαβόνας σύστημα ελέγχου, συνδέοντας λειτουργικά το ζήτημα της δημοκρατίας με αυτό της αρμοδιότητας είναι σε θέση να συντελέσει στον εξευρωπαϊσμό των διαδικασιών εντός των εθνικών κοινοβουλίων αλλά και μεταξύ τους⁶⁹.

Στα τρωτά σημεία της πρόβλεψης αναντίλεκτα συγκαταλέγονται οι άσκοπες επαναλήψεις οφειλόμενες σε νομοτεχνικές ατέλειες⁷⁰, η επιφύλαξη ισχυρού ρόλου

⁶³βλ. Ε. Παπαδοπούλου,ο.π.,σελ.151

⁶⁴βλ.Α. Delcamp,ο.π.,σελ.11

⁶⁵βλ. C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.202

⁶⁶ βλ. π.χ. ΔΕΚ 15.12.1995,C-145/93 Bosman,Συλλ1995,σελ.Ι-04921. Δεν ισχύει το ίδιο με την αρχή της αναλογικότητας, Ε. Σαχπεκίδου, Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Κενά στην κοινοτική έννομη προστασία και προτάσεις βελτίωσης της, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1995

⁶⁷βλ. Ε. Παπαδοπούλου,ο.π.,σελ.151

⁶⁸βλ.Α. Delcamp,ο.π.,σελ.10-11

⁶⁹βλ. C.Calliess σε C.Calliess/M.Ruffert(Hrsg.),ο.π.,σελ.203

⁷⁰βλ. G.Barrett,ο.π.,σελ.82-83

στην Επιτροπή⁷¹, η εφαρμογή του συστήματος ελέγχου μόνο στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας και άρα όχι στην εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, αλλά και ο κίνδυνος να λειτουργήσει ως μια επιβαρυντική γραφειοκρατική διαδικασία χρονοβόρα και άκαμπτη στην οποία τα εθνικά κοινοβούλια απρόθυμα θα συμμετάσχουν, ιδίως αν συνυπολογιστεί η εγγενής τάση τους στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά συστήματα να υποστηρίζουν την κυβέρνησή τους⁷².

Ωστόσο θα ήταν άδικο να παραβλεφθεί ότι πρόκειται για μια κίνηση αναβάθμισης των εθνικών κοινοβουλίων και μετατόπισης των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων τους σε πρώιμο ήδη στάδιο, την οποία μόνο ο χρόνος και η εμπειρία μπορούν να επιβεβαιώσουν ή να διαψεύσουν.

VI. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η κατοχύρωση μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας ενεργού ρόλου για τα εθνικά κοινοβούλια αποτελεί σημαντική πρόοδο όσον αφορά στη θέση των τελευταίων στο θεσμικό οικοδόμημα της Ε.Ε. Συνδέεται άρρηκτα με την εν γένει ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης και με τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης ανάμεσα στο υπερεθνικό και το εθνικό-τοπικό στοιχείο. Ταυτόχρονα μέσω των προβλέψεων για ενισχυμένο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων διαμορφώνεται πρόσφορο έδαφος για ευαισθητοποίηση των ευρωπαίων πολιτών σχετικά με τις ευκαιρίες και τις προκλήσεις που συνοδεύουν την ευρωπαϊκή ενοποίηση, ώστε να επιτυγχάνεται συναίνεση και αυθόρμητη αποδοχή των αποφάσεων και να καλλιεργείται η ιδέα λειτουργικής σύνδεσης των εθνικών και ευρωπαϊκών ζητημάτων.

Εξάλλου, προκειμένου να ανταποκριθούν στις προκλήσεις του νέου ρόλου τους, τα εθνικά κοινοβούλια, πέρα από την εσωτερική αναδιοργάνωσή τους, θα επιδιώξουν τη συνεργασία και το συντονισμό μεταξύ τους, δίνοντας νέα ώθηση στη διακοινοβουλευτική συνεργασία⁷³ σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Κατά τη φυσική πορεία των πραγμάτων, η εν λόγω συνεργασία θα διαχυθεί και σε χαμηλότερα επίπεδα ιδίως μεταξύ συγγενικών ιδεολογικά κομμάτων που εκπροσωπούνται στα κοινοβούλια των κρατών μελών. Έτσι δεν αποκλείεται η εξέλιξη αυτή να έχει θετικά αποτελέσματα και για την ενίσχυση των ευρωπαϊκών κομμάτων⁷⁴, γεγονός ενθαρρυντικό για την εμπέδωση της δημοκρατικής αρχής στους κόλπους της Ένωσης.

⁷¹βλ. Σ. Κιτσάκη/Π. Ξυλάκη, ο.π., σελ. 497

⁷²Επομένως το όλο σύστημα μπορεί να λειτουργεί αν το επιθυμεί όχι η πλειοψηφία των εθνικών κοινοβουλίων, αλλά των εθνικών κυβερνήσεων

⁷³βλ. άρθρ. 12 περ. στ ΣΕΕ/Λ

⁷⁴βλ. Α. Γκιζάρη, Τα κράτη μέλη και η Ε.Ε. στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ 4/2008, σελ. 618

Σε κάθε περίπτωση απομένει η συγκεκριμενοποίηση της αποστολής των εθνικών κοινοβουλίων με τη λήψη εξειδικευμένων μέτρων εκ μέρους της Ένωσης αλλά και με τη διαμόρφωση των κατάλληλων μηχανισμών σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας⁷⁵. Κυρίως όμως απομένει να διαπιστωθεί αν τα εθνικά κοινοβούλια θα αξιοποιήσουν την ευκαιρία ανάληψης ενεργού ρόλου στην πορεία της ενοποίησης, διασφαλίζοντας το συμφέρον των πολιτών της Ένωσης (ιδίως κατά τη νομοθετική διαδικασία) ή αντίθετα θα εξακολουθήσουν να λειτουργούν αποκλειστικά ως εθνικά όργανα με μοναδικό γνώμονα την προάσπιση των συμφερόντων και των αρμοδιοτήτων των οικείων κρατών μελών.

⁷⁵Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Γερμανία και η αλλαγή στον Θεμελιώδη Νόμο(Art.23 Abs1a S.2 GG), για την οποία βλ. R. Uerpman-Witzack/A.Edenharter, Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht, EuR 3/2009,σελ.314

Η ιδιοκτησία σήμερα: δικαίωμα ή άχθος;

Ζωή Ι. Καραμήτρου, Δ.Ν., Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας στο «Συνήγορο του Πολίτη»

Εισαγωγή

Δύο πραγματικότητες της σύγχρονης αντίληψης για την αξία και προστασία της ιδιοκτησίας ως δικαιώματος, οι οποίες σε αδρές γραμμές παρουσιάζονται σήμερα, αλλά παρέχουν ισχυρό κίνητρο για προβληματισμό και δράση, οδηγούν στο αβίαστο συμπέρασμα ότι η νομοθετική λειτουργία και η διοικητική πρακτική, προσλαμβάνουν σήμερα την ιδιοκτησία ως τιμωρητέο αγαθό. Συνέπεια της αντίληψης αυτής, η οποία επιτείνεται από την δυσμενέστατη οικονομική στιγμή για τη χώρα, είναι η κατάταξη του δικαιώματος στη θέση του βάρους για τον πολίτη, συχνά δυσβάσταχτου, οπωσδήποτε ευρωβόρου, απελπιστικά ψυχοφθόρου στη διατήρησή του, και εν τέλει η μετατροπή του δικαιώματος σε άχθος.

Οι δύο αυτές πραγματικότητες που προβάλλονται στην παρούσα συμβολή, είναι η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η επιβολή του ενιαίου φόρου ιδιοκτησίας ακινήτων, στο σκέλος του που αφορά στα εξαιρούμενα από την επιβολή του φόρου αυτού ακίνητα.

1. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση

«Σας παρακαλώ εάν μπορείτε να επιληφθείτε της υπόθεσής μου γιατί δεν αντέχω και δεν διαθέτω άλλα οικονομικά και ψυχικά αποθέματα. Είμαι ήδη 80 ετών και έχω σοβαρά προβλήματα υγείας». Πρόκειται αναφορά πολίτη στην Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη», με θέμα την επί δεκατέσσερα χρόνια προσπάθειά του να αποζημιωθεί για την εξ ολοκλήρου απαλλοτριωθείσα ιδιοκτησία του.

Στις δύο αυτές σειρές του αιτήματος της αναφοράς, αν τις απεκδύσουμε της συναισθηματικής φόρτισης, συμπυκνώνεται κατά τη γνώμη μου το άλγος της Ελληνικής Πολιτείας, έναντι του πολίτη-ιδιοκτήτη ακινήτου, με όποια μορφή της κι αν αυτή η Πολιτεία συνομιλεί με τον πολίτη. Είτε πρόκειται η νομοθετική, εκτελεστική ή δικαστική εξουσία της, είτε είναι η κεντρική διοίκηση, η περιφερειακή ή η τοπική αυτοδιοίκηση.

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, αποτελεί μία πρόβλεψη με διαδικασία που σκοπεύει, δια της επιβολής της, στην ικανοποίηση επιτακτικών κοινωνικών αναγκών. Η υλοποίηση της επιβολής αυτής, υπόκειται σε συγκεκριμένους κανόνες, που περιβάλλονται διάφορης ισχύος θωράκιση.

Η συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 17Σ¹ αίρει τη σύγκρουση μεταξύ ιδιωτικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία και δημοσίου συμφέροντος, με τον καταλυτικό συμβιβασμό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος² και με αντιστάθμισμα την πλήρη αποζημίωση του ιδιοκτήτη, κατόπιν δικαστικού προσδιορισμού του ύψους της αποζημίωσης αυτής. Ο Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων,³ έρχεται με τη σειρά του να ορίσει το πλέγμα των διατάξεων που εφαρμόζονται στην περίπτωση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

Αν ωστόσο οι νομοθετικές προβλέψεις εμφανίζονται ικανές να προασπίσουν, οπωσδήποτε σε καθεστώς επισφαλούς ισορροπίας, το σύνολο των αντικρουόμενων συμφερόντων, με την Πολιτεία πάντοτε σε θέση ισχύος, είναι η διοικητική πρακτική και συμπεριφορά, κάποτε με τη δικαστική συνδρομή, που θέτουν εν αμφιβόλω το δικαίωμα στην ιδιοκτησία. Πρωτίστως όμως θεωρώ ότι, η προσβολή απευθύνεται στο δικαίωμα του διοικουμένου να συναλλάσσεται με μια σύννομη και χρηστή διοίκηση, στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου.

¹ Άρθρο 17Σ, 1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος.

² Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β' 1991, σελ. 912 επ.

³ Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (Κ.Α.Α.Α.) κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν.2882/2001

Η δημιουργία σχέσης αντιπαλότητας μεταξύ διοικουμένου και Διοίκησης, στο πλαίσιο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης εδράζεται σε πολλά φαινόμενα: η δέσμευση της ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η μη ολοκλήρωση επί σειρά ετών πολεοδομικής ρύθμισης, με σημείο αιχμής τη στασιμότητα στην υλοποίηση της πράξης εφαρμογής του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, η χαρακτηριστική καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης επί στέρησης χρήσης, η επανεπιβολή της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης χωρίς την τήρηση των νόμιμων προϋποθέσεων, συνιστούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Επιδεινούμενη καθιστούν την εικόνα, οι δεσμεύσεις για την προστασία τυχόν αρχαιολογικών ευρημάτων σε ιδιόκτητο ακίνητο, όπου ο πολίτης έρχεται αντιμέτωπος με την απόλυτη δυσκαμψία της διοικητικής μηχανής. Δεν είναι υπερβολή να ισχυριστεί κανείς ότι εγκαθίσταται με τις πρακτικές αυτές, ένα καθεστώς έμμεσης δήμευσης της ιδιοκτησίας, η οποία χάνει την κατά προορισμό χρήση της, αλλά και δεν αποφέρει καμία πρόσοδο για τον ιδιοκτήτη, ενώ τον υποχρεώνει σε μία πολυέξοδη και πολύχρονη τριβή και εξάντληση.

Δύο είναι οι καθοριστικοί παράγοντες της πάσχουσας Διοίκησης: ο χρόνος και το δημόσιο ταμείο. Ο χρόνος μοιάζει, και εν τέλει είναι ανεξάντλητος για τη Διοίκηση όταν πρόκειται αναγκαστική απαλλοτρίωση. Ατέρμονες διαδικασίες, επαναπόδειξη των ήδη αποδειχθέντων, διοικητική πολυπλοκότητα δυσπρόσιτη και σχεδόν εχθρική για τον απλό πολίτη, δημιουργούν μια ασφυκτική πραγματικότητα που καταλήγει στις περισσότερες των περιπτώσεων στην επίκληση τελικώς, οικονομικής αδυναμίας καταβολής της αποζημίωσης, χωρίς δυστυχώς να προβλέπεται και να λειτουργεί κανένα εναλλακτικό οικονομικό εργαλείο. Ακόμη και στην εναργέστερη και πλέον απλή των περιπτώσεων, όταν δηλαδή το διοικητικό όργανο υποχρεούται να εκδώσει βεβαιωτική πράξη για την επελθούσα αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης, σε διάστημα τεσσάρων μηνών, από τη λήξη της προθεσμίας των δεκαοκτώ μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης προσωρινού ή οριστικού καθορισμού της αποζημίωσης, κωλυσιεργεί. Συχνότατα θεωρώ ότι η κωλυσιεργία αυτή, η με προσχηματικό τρόπο άρνηση ανάληψης της ευθύνης που ο ίδιος ο νομοθέτης παρέχει, οφείλεται στην ανάπτυξη ενός φοβικού συνδρόμου, μιας αντίληψης μετακύλησης της όποιας ευθύνης, που δεν μπορεί παρά να ανατρέχει στην εγκατεστημένη αντίληψη της ανεύθυνης διεκπεραίωσης.

2. Ο ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας ακινήτων

Το δημόσιο ταμείο, αναδειχθέν στην παρούσα συγκυρία ως το μέγιστο κριτήριο νομοθέτησης και διοικητικής δράσης, ταυτίζεται με το γενικό δημόσιο συμφέρον. Η εκτελεστική εξουσία κατ' εξοχήν, και η νομοθετική και δικαστική εξουσία αφ' ετέρου, κατατείνουν στη συνειδητή σύγχυση δημοσίου συμφέροντος και δημόσιων οικονομικών, με συνέπεια να καθίσταται αδιαμφισβήτητη η πλασματική διάκριση των εξουσιών σε τρεις.⁴

Στο πλαίσιο της φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας, που εκλήφθη ως ο πλέον πρόσφορος, ασφαλής και ταχύς στην απόδοσή του, τρόπος επαύξησης των δημοσίων εσόδων, και μετά μια περιπετειώδη νομοθετική πορεία⁵ ισχύον πλέον καθεστώς είναι αυτό που προβλέπεται από το ν. 4223/2013.

Ενδιαφέρον, παρουσιάζουν τα απαλλασσόμενα της φορολόγησης ακίνητα και δικαιώματα επί ακινήτων, για τα οποία υφίσταται απαγόρευση οποιασδήποτε χρήσης, σύμφωνα με τον ισχύοντα πολεοδομικό σχεδιασμό, ιδίως ρυμοτομικό βάρος, ρυμοτομική απαλλοτρίωση, δέσμευση ακινήτου για κοινωφελή ή κοινόχρηστο σκοπό ή για λόγους προστασίας μνημείων και αρχαιοτήτων, ιδίως αρχαιολογική δέσμευση για ανασκαφές, κήρυξη αρχαιολογικού χώρου, καθώς και για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, που έχει επιβληθεί από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, αποκλειστικά κατά το μέρος για το οποίο υφίσταται η παραπάνω απαγόρευση. Σε περίπτωση μερικής απαγόρευσης χρήσης ακινήτου εκτός σχεδίου πόλης ή οικισμού, ο φόρος μειώνεται κατά τριάντα τοις εκατό, ενώ σε περίπτωση μερικής απαγόρευσης χρήσης ακινήτου εντός σχεδίου πόλης ή οικισμού ο φόρος μειώνεται κατά εξήντα τοις εκατό. Απαλλαγή του φόρου προβλέπεται επίσης για όσα ακίνητα έχει διαταχθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση η αποδέσμευση από απαλλοτρίωση ή ρυμοτομικό

⁴ Κ.Χορομίδης, Ζητήματα προστασίας της ιδιοκτησίας και αναγκαστικής απαλλοτρίωσης κατά το Σύνταγμα, την ΕΣΔΑ και το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήν-Κομοτηνή 2007, σελ.15επ.

⁵ Κατ' αρχην επεβλήθη το έκτακτο ειδικό τέλος ηλεκτροδοτούμενων επιφανειών, γνωστό ως ΕΕΤΗΔΕ (ν. 4021/2011-ΦΕΚ Α 218), ακολούθησε το έκτακτο ειδικό τέλος ακινήτων, ΕΕΤΑ (ν.4152/2013-ΦΕΚ Α 107).

βάρος ή δέσμευση κάθε είδους και δεν έχει εκδοθεί σχετική πράξη της Διοίκησης για την παραπάνω αναφερόμενη αποδέσμευση. Τέλος, απαλλάσσονται του φόρου οι ιδιοκτήτες ακινήτων για τα οποία έχει εκδοθεί αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή οριστική διοικητική πράξη αποζημίωσης για απαλλοτρίωση ή ρυμοτομικό βάρος ή δέσμευση κάθε είδους, και δεν έχει καταβληθεί η αποζημίωση μετά από ένα έτος από το έτος έκδοσης της δικαστικής απόφασης.

Η διάταξη αυτή κάνει μία σοβαρή προσπάθεια εξορθολογισμού της κατάστασης που δημιουργεί η, εκ πλαγίου, πάντως αναγνωριζόμενη πραγματικότητα της πολυετούς δέσμευσης ή επιβολής αναγκαστικής απαλλοτρίωσης χωρίς την παροχή του οικονομικού αντισταθμίματος στον ιδιοκτήτη. Αρκεί αυτή η προσπάθεια του νομοθέτη; Ασφαλώς όχι. Σας αναφέρω ότι ήδη η Διοίκηση, όπως είμαι σε θέση να γνωρίζω από το χειρισμό αναφορών, αναζητά επισήμως, δι' έγγραφων ερωτημάτων της, την ερμηνεία του όρου «δέσμευση». Είναι ο όρος αυτός καινοφανής; Είναι αόριστη η έννοια της «δέσμευσης», όταν κατά κόρον χρησιμοποιείται από τις υπηρεσίες επί σειρά ετών για να περιγράψει μία αντικειμενικά προσδιοριζόμενη κατάσταση; Όντας το θέμα αμιγώς οικονομικό, τέτοιου είδους ερωτήματα είναι προσχηματικά και απολύτως προσβλητικά για τη διοίκηση και το διοικούμενο, στο μέτρο που η αποδοχή ενός ακινήτου ως δεσμευμένου με τις παραμέτρους του νόμου, συνεπάγεται την, προφανώς απευκταία, φορολογική του απαλλαγή.

Όσο όμως θεωρούμε ότι το κράτος μπορεί να λειτουργεί με όρους πονηρίας, η διοίκηση με όρους αδιαφάνειας και κωλυσιεργίας και ο πολίτης με όρους ομηρίας, είναι αδύνατον να αντιστρέψουμε το σημερινό άχθος της κατοχής ιδιοκτησίας σε δικαίωμα και θεσμό. Ένα δικαίωμα, που εκφράζει την οικονομική ελευθερία του υποκειμένου των συνταγματικών δικαιωμάτων, αλλά και έναν θεσμό που σηματοδοτεί ότι η χρήση της ιδιοκτησίας πρέπει υποχρεωτικά να εναρμονίζεται με τους γενικότερους στόχους και επιδιώξεις της κρατικής εξουσίας, εντός όμως των

συνταγματικώς τιθεμένων ορίων που καθορίζονται από τις εγγυήσεις των ατομικών δικαιωμάτων και την αρχή του κράτους δικαίου⁶.

⁶ Αντ. Μανιτάκης, Το υποκείμενο των Συναταγματικών Δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ.1 Σ, Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1981, σελ. 223 επ.

Η σχέση θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών στο πλαίσιο της νομολογίας του ΔΕΕ για την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε.

Γρηγόριος Αυδίκος, Δικαστικός Πληρεξούσιος ΝΣΚ, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Α. Γενικό πλαίσιο της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους της Ε.Ε.

Είναι γνωστό ότι το ΔΕΚ έχει διαπλάσει νομολογιακά την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου από τα όργανα του με πλέον εμβληματική απόφαση την Francovich¹ του 1991. Για λόγους οικονομίας της παρούσας εισήγησης μου αναφέρω επιγραμματικά τις τρεις προϋποθέσεις όπως αυτές τέθηκαν στη νομολογία του ΔΕΚ². Η πρώτη προϋπόθεση είναι ο παραβιαζόμενος κανόνας να απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες το περιεχόμενο και οι δικαιούχοι των οποίων πρέπει να προσδιορίζονται με σχετική ακρίβεια και χωρίς αιρέσεις από τις διατάξεις του παραβιαζόμενου κανόνα. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι η παραβίαση να είναι κατάφωρη³. Η τρίτη προϋπόθεση της ευθύνης είναι να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας του ιδιώτη⁴.

¹ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C- 9/90, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Νοεμβρίου 1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci και λοιπών κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλ. Νομολ. 1991 I-05357, Μόνο στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΕΕ (www.curia.europa.eu), υπάρχουν παραπομπές σε 144 κείμενα επιστημονικού σχολιασμού:

²ΔΕΚ C-392/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1996, The Queen κατά H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01631, ΔΕΚ C-5/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Μαΐου 1996, The Queen κατά Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., Συλλ. Νομολ. 1996 I-02553

³ Αναλυτική έκθεση της πρώτης προσπάθειας του ΔΕΚ να καθορίσει το χαρακτήρα της παράβασης ως «κατάφωρης βρίσκεται στην ΔΕΚ C-46 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029, σκ. 55-58

⁴ Μεταξάς Αντ., Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα, 2003, σελ. 35, Deads E., Brasserie du Pêcheur: Snatching Defeat from the Jaws of Victory, ELRev. 22(6) (1997):620, Smith F., Causation in Francovich: The neglected problem, I.C.L.Q. 46 (1997):925

B. Οι αποφάσεις πριν την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας - Schimdbberger και Lehtinen

Στο πλαίσιο αυτό, της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους της Ε.Ε., έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον η ανάλυση της σχέσης και ισορροπίας, όπως αυτή εμφανίζεται στη νομολογία παλαιότερα του ΔΕΚ και πλέον στην νομολογία του ΔΕΕ, μεταξύ θεμελιωδών ελευθεριών και θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵.

Κατ' αρχήν στην εισήγηση μου παραθέτω δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα της περιόδου πριν τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Αρχικά το παράδειγμα της απόφασης Schimdbberger⁶ του 2003. Στην υπόθεση αυτή τέθηκε το ερώτημα αν μια διαδήλωση που αποκλείει αυτοκινητόδρομο δημιουργεί ευθύνη προς αποζημίωση επί τη βάση της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων και της ζημίας που υπέστη διεθνής μεταφορική εταιρεία⁷. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κατά πάγια άλλωστε νομολογία, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο, και, συναφώς, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, για τις οποίες έχουν συνεργαστεί ή στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη. Η ΕΣΔΑ ενέχει συναφώς ιδιαίτερη σημασία⁸. Επιπλέον η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες

⁵ Brown C., Case-112/00, Eugen Schimdbberger, CMLR, 2003, 1499, 1503

⁶ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schimdbberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659

⁷ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schimdbberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 46-47

⁸ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schimdbberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 71, βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, EPT, Συλλογή 1991, σ. I-2925, σκέψη 41· της 6ης Μαρτίου 2001, C-274/99 P, Connolly κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. I-1611, σκέψη 37, και της 22ας Οκτωβρίου 2002, C-94/00, Roquette Frères, Συλλογή 2002, σ. I-9011, σκέψη 25)

του ανθρώπου. Μέχρι εδώ η ανάλυση του Δικαστηρίου προχωράει φυσιολογικά και με βάση την πάγια νομολογία του⁹.

Παρά όμως τις αρχικές αυτές διαπιστώσεις το Δικαστήριο προχωράει σε μια ιδιαίτερη διατύπωση λέγοντας ότι «δεδομένου ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεσμεύει τόσο την κοινότητα όσο και τα κράτη μέλη της, η προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων αποτελεί θεμιτό συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει, κατ' αρχήν, έναν περιορισμό των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και δυνάμει μιας θεμελιώδους ελευθερίας την οποία εγγυάται η Συνθήκη, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων¹⁰». Η ιδιαιτερότητα της ανάλυσης ενισχύεται όταν το Δικαστήριο αναφέρει ότι «επιβάλλεται η παρατήρηση ότι, αφενός, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων να μην αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές στο σύστημα της Συνθήκης, πλην όμως μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμών». Η ιδιαιτερότητα έγκειται στην μεθοδολογία του ΔΕΚ¹¹. Το ΔΕΚ θεωρεί ότι ο οποιοσδήποτε θέλει να ασκήσει το δικαίωμα του στην ελευθερία του συνέρχεσθαι θα πρέπει να δικαιολογεί κάθε περιορισμό των κοινοτικών οικονομικών δικαιωμάτων.

Το ΔΕΚ ανέλυσε μέχρι αυτό το σημείο το γεγονός ότι τόσο τα θεμελιώδη δικαιώματα όσο και οι κοινοτικές ελευθερίες προστατεύονται στο πλαίσιο της κοινότητας, έχοντας δείξει σαφή προτίμηση να τεθούν ως βάση της στάθμισης οι κοινοτικές ελευθερίες και κατέληξε ότι «Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να σταθμιστούν τα συγκρουόμενα συμφέροντα και να καθοριστεί, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των περιστάσεων κάθε περιπτώσεως, αν εξασφαλίστηκε η προσήκουσα ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων αυτών.¹²» Στην συνέχεια το Δικαστήριο προχώρησε σε μια διεξοδική ανάλυση της κατάστασης και πως αυτή αντιμετωπίστηκε από το αυστριακό κράτος και κατέληξε στο συμπέρασμα, ότι δεν προκύπτει ευθύνη προς αποζημίωση καθώς: «οι εθνικές αρχές, λαμβανομένης υπόψη

⁹ Brown C., Case-112/00, Eugen Schmidberger, CMLR, 2003, 1504

¹⁰ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 74

¹¹ Brown C., Case-112/00, Eugen Schmidberger, CMLR, 1507-1508

¹² ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 81

της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που πρέπει να τους αναγνωριστεί σχετικώς, ευλόγως θεώρησαν ότι ο σκοπός που θεμιτώς επεδίωκε η εν λόγω συγκέντρωση δεν μπορούσε εν προκειμένω να επιτευχθεί με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο¹³.»

Το δεύτερο παράδειγμα είναι η απόφαση Lehtinen¹⁴ του 2007. Ο Lehtinen ήταν ένα Φιλανδός δημόσιος υπάλληλος¹⁵, ο οποίος χωρίς να έχει αποφασιστική αρμοδιότητα εξέφρασε εκτός της υπηρεσίας, στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, κρίσεις σε σχέση με την ασφάλεια των ανυψωτικών γεφυρών ιδιωτικής εταιρείας. Η εταιρεία άσκησε ενώπιον των Φινλανδικών Δικαστηρίων αγωγή με αίτημα να υποχρεωθούν το Φινλανδικό Δημόσιο και ο Lehtinen αλληλεγγύως και εις ολόκληρον να την αποζημιώσουν για τη ζημία που υπέστη, η οποία συνίσταται, μεταξύ άλλων, σε μείωση του κύκλου εργασιών της στη Φινλανδία και στην Ευρώπη. Το Δικαστήριο αντιμετώπισε τα ερωτήματα που τέθηκαν και τα επιχειρήματα του Φινλανδικού Δημοσίου αναλογιζόμενο εάν η συμπεριφορά του Lehtinen, σε περίπτωση που θεωρηθεί ότι μπορεί να καταλογιστεί στο Φινλανδικό Δημόσιο, μπορεί να δικαιολογηθεί από τον σκοπό της προστασίας της ελευθερίας εκφράσεως. Σε σχέση με την ελευθερία εκφράσεως υποστήριξε ότι ναι μεν η ΕΣΔΑ (άρθρο 10) εγγυάται την ελευθερία εκφράσεως σε όλους όσοι emπίπτουν στη δικαιοδοσία των κρατών μελών εντούτοις, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται την ελευθερία εκφράσεως των δημοσίων υπαλλήλων τους για να δικαιολογούν τα εμπόδια και, ως εκ τούτου, να απεκδύονται τις ευθύνες που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο¹⁶. Με αυτό το σκεπτικό το ΔΕΚ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η συμπεριφορά του Lehtinen μπορεί να καταλογιστεί στο Φινλανδικό Δημόσιο και να υποχρεωθεί αυτό να αποζημιώσει την ενάγουσα εταιρεία και παρέπεμψε την υπόθεση στο Φινλανδικό Δικαστήριο.

¹³ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 9

¹⁴ ΔΕΚ C-470/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Απριλίου 2007, A.G.M.-COS.MET Srl κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen, Συλλ. Νομολ. 2007 I-02749

¹⁵ Nikolaou E., From Francovich to Kobler, and beyond, <http://ethesis.helsinki.fi>, σελ 71 επ.

¹⁶ ΔΕΚ C-470/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Απριλίου 2007, A.G.M.-COS.MET Srl κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen, Συλλ. Νομολ. 2007 I-02749, σκ. 72

Από τις παραπάνω αποφάσεις προκύπτει ότι μέχρι την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας το ΔΕΚ δεν είχε διατυπώσει ξεκάθαρα την πεποίθηση του ότι η στάθμιση θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών θα λαμβάνει χώρα με βάση την αρχή της αναλογικότητας, η οποία άλλωστε ουδόλως αναφέρονταν στις αποφάσεις αυτές. Μέρος της νομικής θεωρίας άσκησε στις αποφάσεις αυτές σοβαρή κριτική. Μήπως, αναρωτήθηκε η θεωρία, η μέθοδος θα έπρεπε να είναι αντίστροφη; Μήπως οι φορείς που επικαλούνται τα κοινοτικά οικονομικά τους δικαιώματα για τον περιορισμό ενός θεμελιώδους δικαιώματος θα έπρεπε να δικαιολογούν ειδικά κάθε περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων; Το βάρος απόδειξης άλλωστε ενδέχεται να καθορίσει το αποτέλεσμα¹⁷. Εξάλλου μία έννομη τάξη που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν οφείλει να τα θέσει στο κέντρο της προσοχής και της προστασίας; Ποιος είναι ο δικαιολογητικός λόγος για την αντιστροφή αυτή της αντίληψης; Διότι είναι ευνόητο ότι μια παράβαση οικονομικού δικαιώματος μπορεί να είναι εσφαλμένη συμπεριφορά αλλά είναι οριακά «ανεκτή» από την έννομη τάξη, αλλά μία παραβίαση θεμελιώδους δικαιώματος δεν μπορεί να είναι «ανεκτή» από την έννομη τάξη¹⁸.

Επίσης η νομική θεωρία προσάπτει στις αποφάσεις αυτές ότι το ΔΕΚ αποφεύγει να διατυπώσει μια γενική θεωρία για την αντιμετώπιση της σύγκρουσης των δικαιωμάτων και των ελευθεριών. Δίνει προβάδισμα στις ελευθερίες, ωστόσο γνωρίζει ότι από αυτή του την επιλογή ενδέχεται να προκύψουν επιπλοκές, γι' αυτό ούτε γενικεύει την υπεροχή των ελευθεριών, ούτε διακηρύσσει την απόλυτη εμπιστοσύνη του στα δικαιώματα, αντιμετωπίζοντας το ζήτημα περιπτωσιολογικά¹⁹. Μέρος της θεωρίας αιτιολογεί την επιλογή του ΔΕΚ να μην διατυπώσει μια γενική θεωρία στο θέμα αυτό, λέγοντας ότι δεν θα μπορούσε ούτε να δώσει υπέρτερη ισχύ στις θεμελιώδεις ελευθερίες αλλά ούτε και στα θεμελιώδη δικαιώματα και ως εκ τούτου η στάθμιση των συμφερόντων κατά περίπτωση αποτελεί μια αναγκαία επιλογή και έργο που ανατίθεται στην νομολογία που θα ακολουθήσει²⁰. Από την

¹⁷ Brown C., Case-112/00, Eugen Schimdbberger, CMLR, 2003, 1504

¹⁸ Brown C., Case-112/00, Eugen Schimdbberger, CMLR, 2003, 1508

¹⁹ Brown C., Case-112/00, Eugen Schimdbberger, CMLR, 2003, 1510

²⁰ Kombos C., Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: A Symbiosis of the Basis of Subsidiarity, European Public Law, Vol. 12, Issue 3, σελ. 448

άλλη όμως η ασφάλεια δικαίου και η σοβαρότητα τόσο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσο και των οικονομικών δικαιωμάτων που οι θεμελιώδεις ελευθερίες δημιουργούν δεν αποτελούν ικανή και αναγκαία συνθήκη για την διατύπωση μιας γενικής και ξεκάθαρης θεωρίας, η εφαρμογή της οποίας, θα ανατεθεί αργότερα στα Δικαστήρια που θα κρίνουν τα ενώπιον τους πραγματικά περιστατικά; Τέλος θα πρέπει να επισημανθεί ότι είναι γεγονός ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης αποκτούν νέο ρόλο. Παραδοσιακά τα θεμελιώδη δικαιώματα ήταν αμυντικά δικαιώματα των πολιτών, οι οποίοι τα επικαλούνταν έναντι των παρεμβάσεων του κράτους. Στις αποφάσεις Schmidberger²¹ και Lehtinen²² συμβαίνει το ιδιαίτερο ότι πλέον το ίδιο το κράτος επικαλείται τα θεμελιώδη δικαιώματα, και την ανάγκη σεβασμού τους, απέναντι στην Ε.Ε. και τους ιδιώτες που αντλούν δικαιώματα από αυτή την έννομη τάξη²³. Το κράτος χρησιμοποιεί τα θεμελιώδη δικαιώματα σαν ένα τρόπο να αποφύγει την αστική του ευθύνη, ο οποίος μπορεί να υπάρξει αποτελεσματικός κατά περίπτωση.

Γ. Η στάθμιση θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας

Σημαντικό σημείο στο εξεταζόμενο ζήτημα αποτελεί η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας²⁴. Με το άρθρο 6 παρ. 1 της Συνθήκης²⁵ για την Ε.Ε. όπως είναι γνωστό, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων απέκτησε το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες και άρα απέκτησε το ίδιο νομικό κύρος με τις θεμελιώδεις ελευθερίες που περιέχονται στις Συνθήκες.

²¹ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659

²² ΔΕΚ C-470/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Απριλίου 2007, A.G.M.-COS.MET Srl κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen, Συλλ. Νομολ. 2007 I-02749

²³ Nikolaou E., From Francovich to Kobler, and beyond, <http://ethesis.helsinki.fi>, σελ 70-71, Kombos C., Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: A Symbiosis of the Basis of Subsidiarity, European Public Law, Vol. 12, Issue 3, σελ. 448

²⁴ Η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ στις 01 Δεκεμβρίου 2009.

²⁵ «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.»

Στο πεδίο της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους της Ε.Ε. δεν έχει μέχρι σήμερα εκδοθεί κάποια απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που να αφορά την στάθμιση μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών και επομένως δεν έχουμε άμεση εικόνα για την άποψη του ΔΕΕ στο ζήτημα αυτό. Μπορούμε όμως να δούμε την άποψη του ΔΕΕ στο ζήτημα αυτό σε αποφάσεις που αφορούν άλλα θέματα. Εισαγωγικά επισημαίνω ότι με τις παρακάτω αποφάσεις επιχειρείται από το Δικαστήριο και ιδίως από τους Γενικούς Εισαγγελείς μια προσπάθεια καλύτερης οριοθέτησης και στάθμισης μεταξύ δικαιωμάτων και ελευθεριών²⁶.

Στην απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας²⁷ το θεμελιώδες δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης τέθηκε αντιμέτωπο με τις αρχές της ελεύθερης εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ήδη με τις προτάσεις της Γενικού Εισαγγελέα²⁸ αναγνωρίστηκε η ίση τυπική ισχύς μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών. Αυτό σημαίνει κατά την Εισαγγελέα ότι αφενός οι θεμελιώδεις ελευθερίες δύνανται να περιοριστούν χάριν των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αφετέρου όμως και η ενάσκηση θεμελιωδών ελευθεριών δύναται να συνιστά θεμιτό περιορισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το ΔΕΕ με την απόφαση του κρίνει ότι πρέπει να ληφθούν ισόρροπα υπόψη τα επιδιωκόμενα συμφέροντα. Περαιτέρω, χωρίς να αναφερθεί στην ίση τυπική ισχύ δικαιωμάτων και ελευθεριών προχωρά σε στάθμιση στην υπό κρίση περίπτωση με βάση την αρχή της αναλογικότητας²⁹. Κατ' αποτέλεσμα το ΔΕΕ έκρινε ότι δεν υπάρχει η απαιτούμενη

²⁶ Βουλγαράκης Κ. Το Ευρωπαϊκό συλλογικό εργατικό στη μετά Viking και Laval εποχή, Θεσμικές και νομολογιακές εξελίξεις, ΕΕργΔ 2013, σ. 65 επ., προσβάσιμο και στο www.constitutionalism.gr, σελ. 11

²⁷ ΔΕΕ C- 271/08, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 15ης Ιουλίου 2010, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Συλλογή της Νομολογίας 2010 I-07091

²⁸ ΔΕΕ C-271/08, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα της 14ης Απριλίου 2010, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σκ. 79-81

²⁹ ΔΕΕ C- 271/08, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 15ης Ιουλίου 2010, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Συλλογή της Νομολογίας 2010 I-07091, σκ. 43-44

αναλογικότητα για τον περιορισμό της θεμελιώδους ελευθερίας εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών.

Στην υπόθεση Ίδρυμα Τύπου³⁰ οι προτάσεις της Εισαγγελέως είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικές. Η Γενική Εισαγγελέας επαναλαμβάνει την ίση τυπική ισχύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών και επισημαίνει ότι όταν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση περιορίζεται μια θεμελιώδης ελευθερία, λόγω της ασκήσεως θεμελιώδους δικαιώματος, θα πρέπει να αναζητείται τρόπος εύλογης εξισορροπήσεως των δύο αυτών αρχών. Θεωρεί ότι η πραγμάτωση μιας θεμελιώδους ελευθερίας αποτελεί θεμιτό σκοπό, ικανό να δικαιολογήσει τον περιορισμό ενός θεμελιώδους δικαιώματος και αντίστροφα ότι η πραγμάτωση ενός θεμελιώδους δικαιώματος πρέπει εξίσου να θεωρείται ως θεμιτός σκοπός, ικανός να δικαιολογήσει τον περιορισμό μιας θεμελιώδους ελευθερίας. Αποφασιστικό ρόλο στην οριοθέτηση μεταξύ ελευθεριών και δικαιωμάτων διαδραματίζει η αρχή της αναλογικότητας. Μάλιστα η Εισαγγελέας ισχυρίζεται ότι πρέπει να εφαρμοστεί ένα σύστημα εξετάσεως σε τρία στάδια, κατά το οποίο πρέπει να εξετασθούν ο πρόσφορος, ο αναγκαίος και ο μη δυσανάλογος χαρακτήρας του επίμαχου μέτρου³¹.

Στην απόφαση της υπόθεσης Ίδρυμα Τύπου³² το ΔΕΕ έκρινε ότι ο περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μπορεί να επιτραπεί εάν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτου όρια. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η προστασία του δικαιώματος της προσωπικότητας, της οικογενειακής και της ιδιωτικής ζωής δια μέσου της υποβολής προστίμου σε τηλεοπτικό σταθμό που κατά το κράτος μέλος παραβίασε τις παραπάνω αρχές, τέθηκε αντιμέτωπη με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Κατ' αποτέλεσμα όμως το ΔΕΕ έκρινε ότι το επίμαχο εθνικό μέτρο δεν ήταν

³⁰ ΔΕΕ C-81/09 - Idryma Tyrou, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα της 2ας Ιουνίου 2010, Ίδρυμα Τύπου ΑΕ κατά Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης

³¹ ΔΕΕ C-81/09 - Idryma Tyrou, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα της 2ας Ιουνίου 2010, Ίδρυμα Τύπου ΑΕ κατά Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, σκ. 86

³² ΔΕΕ C-81/09 - Idryma Tyrou, Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 21ης Οκτωβρίου 2010, Ίδρυμα Τύπου ΑΕ κατά Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, Συλλογή της Νομολογίας 2010 I-10161, σκ. 62

κατάλληλο, για τη διασφάλιση της επίτευξης του σκοπού που επιδίωκε το κράτος και ότι υπερέβαινε το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο.

Τελικώς είναι κατ' αρχήν σημαντικό ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα έχουν το ίδιο νομικό κύρος με τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Το γεγονός αυτό ήδη έχει αποτυπωθεί στη νομολογία. Κρίσιμο όμως ζήτημα είναι ποιά θα είναι η στάση του ΔΕΕ στην στάθμιση που κατά περίπτωση θα πραγματοποιεί μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών³³, εξάλλου το ίσο κύρος δεν διασφαλίζει άνευ ετέρου την ορθή στάθμιση της νομολογίας. Υποστηρίζεται ότι παρά το γεγονός ότι δικαιώματα και ελευθερίες είναι ισόκυρα εντούτοις το ΔΕΕ δίνει κατά τη στάθμιση τους προβάδισμα στις θεμελιώδεις ελευθερίες. Δεδομένου ότι το ΔΕΕ είναι πιο αυστηρό με την προστασία των δικαιωμάτων πρώτης γενιάς, είναι κρίσιμο τι στάση θα τηρήσει το Δικαστήριο στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων³⁴. Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους άλλωστε γεννήθηκε και επεκτάθηκε από το ΔΕΕ, ως γενική αρχή του δικαίου, για τον σκοπό της επικράτησης των συνταγματικών σκοπών της Ε.Ε., κύριο μέρος των οποίων είναι οι θεμελιώδεις ελευθερίες. Το γεγονός όμως ότι η Ε.Ε. αντλεί έμπνευση από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών της ενδεχομένως να μην συνάδει με το επίπεδο προστασίας και στάθμισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αυτή παρέχει ούτε με το αντίστοιχο επίπεδο της ΕΣΔΑ. Η διατήρηση αρμονικών σχέσεων με το ΕΔΔΑ είναι αναγκαία για την Ε.Ε. Όπως αναγκαία είναι και η συγκρότηση μιας ομοιογενούς έννομης τάξης. Ίσως η νομολογική αυτή στάση του ΔΕΕ να επικυρώνει και να συνάδει με την αύξηση της κανονιστικής ισχύος των οικονομικών δικαιωμάτων σε μια εποχή που το παραδοσιακό κράτος υποχωρεί έναντι της ελεύθερης αγοράς. Η πολιτική όμως και κοινωνική ένωση για να πραγματοποιηθεί, εφόσον αυτό ενδιαφέρει την Ε.Ε., τότε το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των κρατών μελών της και η έννοια του κράτους δικαίου θα πρέπει κατά την γνώμη μου να αναγορευθούν σε βασικές προτεραιότητες της.

³³ Χατζόπουλος Βασίλης, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, ΔτΑ 2/2011, σ. 365,396, προσβάσιμο και στο www.constitutionalism.gr, σελ. 14-16

³⁴ Χατζόπουλος Βασίλης, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, ΔτΑ 2/2011, σ. 365,396, προσβάσιμο και στο www.constitutionalism.gr, σελ. 15

«Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης και Κοινωνία των Πολιτών»

«Σύγχρονες Μορφές Πολιτικής και Κοινωνικής Παρέμβασης των Πολιτών. (Κοινωνία των Πολιτών, Οργανώσεις/Συνεταιρισμοί Ελευθέρου Εμπορίου χωρίς Μεσολαβητές, Εθελοντικοί Φορείς, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Ανεξάρτητες Αρχές). Φορείς συλλογικής μάθησης και συμμετοχής στον δημόσιο χώρο».

Αναστάσιος Αναστασίου, Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου

«Δεν μπορείτε να βοηθήσετε τους ανθρώπους μόνιμα κάνοντας γι' αυτούς ό,τι θα μπορούσαν και θα έπρεπε να κάνουν εκείνοι για τον εαυτό τους». Αβραάμ Λίνκολν

Εισαγωγή

Ο Βρετανός Robert Owen δημιουργεί τη συνεταιριστική κοινότητα «Νέα Αρμονία» στις ΗΠΑ το 1815. Ο επίσης, Βρετανός William King δημιουργεί το 1843 τον καταναλωτικό συνεταιρισμό Rochdale στο Ηνωμένο Βασίλειο. Την επόμενη χρονιά, 1844, μία ομάδα από 28 εργάτες και τεχνίτες ιδρύουν τον πρώτο καταναλωτικό συνεταιρισμό κλωστοϋφαντουργίας στο Rochdale του Ηνωμένου Βασιλείου. Ανάλογες πρωτοβουλίες, τον 19^ο αιώνα, πραγματοποιούνται στη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Ισπανία και αλλού.

Μορφές και πρωτοβουλίες συνεργασιών και συνεταιρισμών διαπιστώνουμε και στην Ελλάδα. Από τα τσελιγκάτα του ορεινού όγκου της πατρίδας μας (κυρίως στην Πίνδο) με τους Σαρακατσαναίους και τους Βλάχους, τους παραγωγούς μεταξιού της Χίου, την Αδελφότητα και την Κοινή Συντροφία των Αμπελακίων, τον Ν.602/1914, και μέχρι τον Ν.4019/2011 για την κοινωνική οικονομία, λαμβάνουν χώρα διαχρονικά, δραστηριότητες νομικών προσώπων ή ενώσεων προσώπων με σκοπό την επιδίωξη συλλογικού οφέλους και την εξυπηρέτηση γενικότερων κοινωνικών συμφερόντων.

Κύριο χαρακτηριστικό της πρόσφατης εικοσαετίας στη χώρα μας αποτελεί η δυναμική που εμφανίζουν οι μορφές πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και γενικότερα στη διαμόρφωση

των δημοσίων πολιτικών. Η Κοινωνία των Πολιτών, οι Οργανώσεις/Συνεταιρισμοί Ελευθέρου Εμπορίου χωρίς Μεσολαβητές, οι Εθελοντικοί Φορείς, οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί και οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι από τις πλέον σημαντικές μορφές πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (στο άρθρο 15 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ΣΛΕΕ) αναγνωρίζει τη σημασία αυτών των μορφών στο πλαίσιο της χρηστής ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Ο γενικός και κοινός στόχος τους είναι η γεφύρωση του χάσματος ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη.

Σύγχρονες Μορφές Πολιτικής και Κοινωνικής Παρέμβασης των Πολιτών

Οι Πέντε Αρχές Συλλογικής Μάθησης και Συμμετοχής

1. Κοινό όραμα και συμμετοχή
2. Συλλογική και ατομική ευθύνη για τον κοινό στόχο
3. Συνεργασία
4. Εξωστρέφεια
5. Αμοιβαία εμπιστοσύνη

Η πολιτική και κοινωνική παρέμβαση των πολιτών συμβαδίζει με την ιστορική συγκρότηση της αστικής τάξης και την ανάδυση της αστικού τρόπου ζωής και κοινωνικότητας κατά τον 18ο και τον 19ο αιώνα. Τις τελευταίες δεκαετίες, επιστήμονες από το ευρύ φάσμα της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής ενδιαφέρονται για τις νέες μορφές συλλογικής δημόσιας δράσης.

Κατά το τέλος του εικοστού αιώνα, αυτοί οι μελετητές/επιστήμονες συμφωνούν ότι η φυσιογνωμία και ο ρόλος αυτών των μορφών αλλάζουν μαζί με τη νομική θεσμοθέτηση της σχετικής αυτονομίας τους. Μετατρέπονται επίσης, σε παράδειγμα για την επιτυχημένη εξάπλωση των δημοκρατικών θεσμών. Καθώς πολλαπλασιάζονται ραγδαία και διαφοροποιούνται, αποτυπώνουν την ανάπτυξη νέων πεδίων κοινωνικότητας και συμμετοχής στην κοινωνία.

Το ίδιο χρονικό διάστημα, ενώ η σχετική αυτονομία τους κατοχυρώνεται θεσμικά από το εκάστοτε νομικό/πολιτικό πλαίσιο, συγχρόνως διατηρούν

σχέσεις με το κράτος σε πολλαπλά επίπεδα: απευθύνουν αιτήματα, αναπτύσσουν δράσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής που το υποκαθιστούν ή συνεργάζονται μαζί του για την αντιμετώπιση καθημερινών προβλημάτων, διαμεσολαβούν στις δημόσιες υποθέσεις, ελέγχουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά, ενώ δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που χρηματοδοτούνται από τα δημόσια ταμεία και από τα κοινοτικά προγράμματα.

Αυτές οι μορφές συγκροτούν ένα δυναμικό πλαίσιο που βοηθά στην καλλιέργεια δημοκρατικής, ανοιχτής και συλλογικής μάθησης. Είναι αποδεκτό επίσης, ότι στις σημερινές πολύπλοκες κοινωνίες τα καθημερινά προβλήματα των πολιτών μπορούν να λυθούν με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Με αυτές τις μορφές ενισχύεται η δημοκρατική νομιμοποίηση, μέσω της δημιουργίας μόνιμων συμμετοχικών δομών και μειώνονται τα εμπόδια της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά. Στην ουσία, δημιουργείται μια δημοκρατική κουλτούρα στους πολίτες, μέσω της οποίας οι πολίτες μετατρέπονται από παθητικοί αποδέκτες πολιτικής, οι έστω ψηφοφόροι, σε ενεργοί συμμετοχικοί πολίτες.

Στην ελληνική βιβλιογραφία οι εθελοντικές ομάδες και οι δράσεις τους μελετούνται κυρίως από ιστορικούς. Κοινά αποδεκτή είναι η σημασία τους στο 19ο αιώνα, τόσο στο ελληνικό κράτος όσο και στις ελληνορθόδοξες κοινότητες της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ή των παροικιών, όπου υποκαθιστούν το κράτος στα πεδία της προνοιακής πολιτικής και της διαχείρισης του κοινωνικού και του εθνικού ζητήματος. Ωστόσο, το θεσμικό πλαίσιο που θέτει ο νόμος 281 του 1914 «Περί Σωματείων» δημιουργεί νέα θεσμικά δεδομένα που ευνοούν τον ραγδαίο πολλαπλασιασμό σωματείων και συνδικαλιστικών ενώσεων, τόσο ως προς τον αριθμό τους όσο και ως προς τους σκοπούς και τα πεδία αναφοράς τους.

Επίσης, οι μορφές πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης των πολιτών υποστηρίζουν και συμπρωταγωνιστούν στις διαδικασίες λογοδοσίας και διαβούλευσης, με τη βοήθεια των εξελιγμένων τεχνικών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η παρέμβαση και η προβολή στο διαδίκτυο και ειδικότερα στον εκτεταμένο χώρο των social media. Πρόκειται για πρακτικές οι

οποίες διευρύνουν τη συμμετοχική δημοκρατία. Αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της πολιτικής ζωής.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της παρέμβασης αποτελεί ο εθελοντισμός. Είναι ένα μέσο δράσης της Κοινωνίας των Πολιτών, διαμέσου του οποίου εδραιώνεται η αλληλεγγύη μεταξύ των πολιτών. Η αλληλεγγύη είναι η απαραίτητη προϋπόθεση για την περαιτέρω ενσωμάτωση των πολιτών σε ομάδες και σε συμμετοχικές διαδικασίες με στόχο τις από κοινού δράσεις σε ζητήματα της καθημερινότητας, όπως του περιβάλλοντος, της κοινωνικής πολιτικής, της υγείας, του αθλητισμού, της στέγασης, κ.ά.

Οι μορφές πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης αποτελούν ένα καθημερινό σχολείο άτυπης παιδείας και πολιτισμού. Απευθύνονται σε ό,τι καλύτερο διαθέτει ο συνάνθρωπός μας: το φιλότιμο, την αλληλεγγύη, τη διάθεση προσφοράς, την ανάγκη επικοινωνίας, τη συλλογικότητα, τον σεβασμό, την εμπιστοσύνη στον διπλανό μας. Αποτελούν χώρους που μπορούν οι πολίτες να βιώσουν με αξιοπρέπεια, την αναγνώρισή τους ως ενεργά μέλη της κοινωνίας, ως πολύτιμα μέλη της κοινής μας πορείας.

Η συλλογικότητα, η αλληλεγγύη, ο σεβασμός και η αλληλοεκτίμηση για τον συνάνθρωπο, μπορούν να αποτελέσουν διέξοδο στη σκληρή καθημερινότητα, καθώς όταν υπάρχουν ενεργοί πολίτες η κοινωνία «θωρακίζεται». Οι αξίες αυτές δεν είναι μια ανούσια φιλανθρωπία, είναι πράξη, έργο και απαιτούν συνέπεια, υπευθυνότητα και διάρκεια.

Η συμμετοχή των πολιτών στις συγκεκριμένες μορφές κοινωνικής και πολιτικής παρέμβασης δεν υποκαθιστά τις πολιτικές του κράτους έναντι της κοινωνίας. Οι συμμετοχικές πρωτοβουλίες των πολιτών παρέχουν τη δυνατότητα σε αυτούς να προωθήσουν κοινωνικά και καθημερινά ζητήματα πέρα από τις στενές κομματικές δομές και αντιλήψεις. Να αφεθούν ελεύθεροι οι πολίτες, να επικοινωνήσουν, να δράσουν, να αυτοοργανωθούν.

Στην πραγματικότητα, οι φορείς πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης των πολιτών κινούνται μέσα σε ένα πλαίσιο συστατικών – εννοιών, αρκετά λησμονημένων στο σύγχρονο πολιτικό και κομματικό, κατ' επέκταση, σύστημα. Αυτά τα συστατικά – έννοιες αφορούν στη συνύπαρξη, την αλληλεπίδραση, την αλληλεξάρτηση, τη

συνεργασία, τη διαπραγμάτευση, την προσωπική δέσμευση, την κοινή δράση, την επίλυση προβλημάτων, την αμοιβαία υποστήριξη, τον διάλογο, την εμπιστοσύνη, και την αλληλοκατανόηση.

Διά Ταύτα

Μια σύγχρονη και δημοκρατική κοινωνία πολιτών χρειάζεται αυτές τις μορφές παρέμβασης, διότι και μέσω αυτών ενισχύεται/συνεπικουρείται η λογοδοσία, η διαφάνεια, η ενημέρωση, η διαπαιδαγώγηση και η αυτοπεποίθηση των πολιτών στην αξία της συμμετοχής.

Πρόκειται για ένα διευρυμένο τρίτο χώρο μεταξύ κράτους και αγοράς που δεν λειτουργεί ούτε με βάση τη λογική της κρατικής εξουσίας, ούτε με αυτήν του κέρδους.

Ο ρόλος αυτών των μορφών παρέμβασης στη διαμόρφωση της πολιτικής, είναι σημαντικός. Διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στις αστικές δημοκρατίες μας. Μέσα από τις ατέλειες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των ελλειμμάτων της στη συμμετοχή των πολιτών, οι ενεργοί πολίτες αντιδρούν δημιουργώντας το δικό τους πολιτικό γίγνεσθαι. Αν και ξεκίνησαν με μικρές και αποσπασματικές δράσεις, με το πέρασμα του χρόνου, ανέπτυξαν τις δικές τους διαδικασίες διεκδίκησης και διαμόρφωσης πολιτικής δράσης και συμμετοχής.

Αυτές οι μορφές δεν είναι βέβαια πανάκεια. Στοχεύουν όμως σε μια ανοιχτή κοινωνία που να απελευθερώνει τις πιο δημιουργικές δυνάμεις της, αξιοποιώντας όσον το δυνατό μεγαλύτερο μέρος των πολιτών και εντάσσοντάς τους σε συλλογικές λειτουργίες. Οι συνθήκες ευνοούν σήμερα την ανάδυση και ενίσχυση αυτών των μορφών. Ευνοούνται επίσης, από την οικονομική και κοινωνική κατάσταση και η οποία κινείται στην κατεύθυνση της απελευθέρωσης των αγορών, στην εξέλιξη της τεχνολογίας και της κοινωνίας της πληροφορίας.

Η συγκριτικά χαμηλή ποιότητα της δημοκρατίας μας και του δημοσίου διαλόγου στη χώρα μας οφείλονται, ως έναν βαθμό, και στην έλλειψη διαχρονικών και συγκροτημένων θεσμών, οργανώσεων και πρωτοβουλιών που σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες παρεμβάλλονται ανάμεσα στην ατομική/ιδιωτική σφαίρα και τη δημόσια σφαίρα (κόμματα/κράτος) και συνιστούν τον διευρυμένο τρίτο χώρο.

Παρόλα αυτά, στη χώρα μας, αυτός ο τρίτος χώρος, δηλαδή οι μορφές πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης αποτελούν ένα σχολείο συλλογικής μάθησης και συμμετοχής των πολιτών στα κοινά. Ένα εργαστήριο εκμάθησης της τέχνης των κοινών, της αγωγής για τη συλλογική επιδίωξη και την πραγματοποίηση κοινωφελών στόχων. Είναι αυτό που χαρακτηριστικά έλεγε ο Αλέξης ντε Τοκβίλ: «Ανάμεσα στους νόμους που διέπουν τις ανθρώπινες κοινωνίες υπάρχει ένας που είναι ο πιο ακριβής και σαφής, μου φαίνεται, από όλους τους άλλους. Αν οι άνθρωποι πρόκειται να παραμείνουν πολιτισμένοι ή να γίνουν πολιτισμένοι, η τέχνη του συνεταιρίζεσθαι πρέπει να αναπτυχθεί και να διαδοθεί μεταξύ τους

Μετρα Λιτοτητας και Χαρτης Θεμελιωδων Δικαιωματον της ΕΕ. Δικαστική προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων στην εποχή της κρίσης

Αναστασία Πούλου, Υπ. ΔΝ Χαϊδελβέργης, Υπότροφος Ιδρύματος «Αλ. Σ. Ωνάσης».

Εισαγωγή

Η παροχή χρηματοδοτικής στήριξης σε κράτη-μέλη της ευρωζώνης διαμορφώθηκε σταδιακά, υπό την πίεση της εξελισσόμενης κρίσης δημοσίου χρέους. Από την πρώτη στιγμή συνδέθηκε με την προϋπόθεση της τήρησης εκ μέρους των εμπλεκόμενων κρατών-μελών εξαιρετικά ευρέων όρων. Διακήρυξη των όρων χρηματοδοτικής στήριξης¹ είναι πως στοχεύουν αποκλειστικά στη δημοσιονομική και μακροοικονομική εξυγίανση των κρατών-μελών. Στην πραγματικότητα όμως, άπτονται καίριων ζητημάτων κοινωνικής πολιτικής: τα κράτη-μέλη υποχρεώνονται σε ριζικές μεταρρυθμίσεις στον εργασιακό τομέα, στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, στο εθνικό σύστημα υγείας και στον τομέα της εκπαίδευσης. Η υπαγωγή της παροχής χρηματοδοτικής συνδρομής σε αυστηρούς όρους ενσωματώθηκε μάλιστα στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο με την προσθήκη της παρ. 3 στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ² και επικροτήθηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) ως

¹ Ως «όροι χρηματοδοτικής στήριξης» αποδίδεται ο ευρέως διαδεδομένος στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία όρος 'conditionality'. Αναλυτικά για την προέλευση και τη λειτουργία των όρων χρηματοδοτικής στήριξης στο πλαίσιο της ΕΕ, βλ. *Ioannidis, M.*, EU financial assistance conditionality after "Two Pack", *ZaöRV* 2014, 61.

² Βάσει της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 2011/199/ΕΕ της 25^{ης} Μαρτίου 2011 που τροποποιεί το άρθρο 136 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ ΕπΕφΕΕ 2011 L 91/1. Η νέα παράγραφος ορίζει ότι «3. Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους.»

απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμβατότητά της με τη λεγόμενη «ρήτρα μη διάσωσης» του άρθρου 125 ΣΛΕΕ³.

Απεικονίζοντας την παρέμβασή της ως αναπόφευκτη προϋπόθεση της παροχής χρηματοδοτικής στήριξης, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) υπεισέρχεται σε καίριους τομείς της εθνικής κοινωνικής πολιτικής, χωρίς καμία τυπική αλλαγή των περιορισμένων – στον τομέα αυτό – αρμοδιοτήτων της. Με αυτόν τον νέο τύπο διακυβέρνησης, η κοινωνική πολιτική των κρατών-μελών επικαθορίζεται έμμεσα από την ΕΕ, μέσω της δημιουργίας ενός ενωσιακού θεσμικού πλαισίου πρόσθετου του εθνικού. Ο επικαθορισμός αυτός είναι προβληματικός αφενός λόγω του εύρους του, καθώς αφορά όλο το φάσμα της κοινωνικής πολιτικής, και αφετέρου λόγω της έντασής του, καθώς η λεπτομέρεια των ρυθμίσεων περιορίζει σημαντικά τη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών. Οι αποφάσεις σε επίπεδο Ένωσης έχουν τόσο καταλυτικές επιπτώσεις στον τρόπο διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο,⁴ ώστε οι εθνικές αποφάσεις για θέματα κοινωνικής πολιτικής να μην μπορούν να αξιολογηθούν αποκομμένες από την ενωσιακή τους πηγή προέλευσης.

Παρότι η συμφωνία των μέτρων λιτότητας με τα θεμελιώδη δικαιώματα έχει απασχολήσει ήδη σημαντικό τμήμα της θεωρίας, οι σχετικές αναφορές προσανατολίζονται κατά κανόνα στα δικαιώματα της εκάστοτε εθνικής συνταγματικής τάξης.⁵ Η ταυτοποίηση, ωστόσο, της απομείωσης των εθνικών κοινωνικών εγγυήσεων ως προβλήματος με ενωσιακή προέλευση επιτάσσει τη μεταφορά της συζήτησης σχετικά με τη συμβατότητα των όρων χρηματοδοτικής στήριξης με τα κοινωνικά δικαιώματα από το εθνικό, στο ενωσιακό επίπεδο. Η μεταφορά αυτή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς δίνει αφορμή για τη διερεύνηση της σχετικής ευθύνης των εμπλεκόμενων ενωσιακών οργάνων βάσει του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (Χ.Θ.Δ. ή Χάρτης). Επιπλέον, η εξέταση των όρων στήριξης από την οπτική των ενωσιακών δικαιωμάτων προσφέρει τη δυνατότητα επεξεργασίας του κλασικού, αλλά πάντα επίκαιρου ζητήματος σχετικά με

³ Βλ. Υπόθεση C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, 2012, μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή, παρ. 136.

⁴ Πρβλ. Δρόσο, Γ., Το 'Μνημόνιο' ως σημείο στροφής του πολιτεύματος, 4, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr, Γέροντα, Απ., Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ 5/2010, 705, 706, Καϊδατζή, Α., 'Μεγάλη πολιτική' και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο 'Μνημόνιο', 18, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr.

⁵ Πρβλ. Κατρούγκαλο, Γ., Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, Νομικό Βήμα 2011, 231, 235 επ., Κτιστάκη, Στ., Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, Ε.Δ.Κ.Α. 2012, 481.

το ρόλο των δικαστηρίων κατά τον έλεγχο πολύπλοκων πολιτικών επιλογών, ειλημμένων σε περίοδο κρίσης.

Τα ζητήματα αυτά αναλύονται στην παρούσα μελέτη με την εξής σειρά. Καταρχάς, προσδιορίζεται το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη σε σχέση με τους όρους χρηματοδοτικής στήριξης. Στο δεύτερο μέρος, επισημαίνονται ορισμένα από τα δικαιώματα των οποίων η προστασία φαίνεται να δοκιμάζεται από τους όρους των προγραμμάτων δανεισμού. Τέλος, εξετάζεται ο ρόλος των δικαστηρίων κατά την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην περίοδο της κρίσης ως δυνητικού αντιβάρου στη δημοκρατικά προβληματική παρέμβαση της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

Υπαγωγή των όρων χρηματοδοτικής στήριξης στο Χ.Θ.Δ.

Μετά την αναγνώρισή του από τη Συνθήκη της Λισαβόνας ως ισόκυρου του πρωτογενούς δίκαιου, ο Χ.Θ.Δ. αναδεικνύεται σταδιακά στην κύρια ενωσιακή πηγή θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁶ Την ίδια στιγμή, αποτελεί το βασικό κείμενο κατοχύρωσης κοινωνικών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη.

Το άρθρο 51 παρ. 1 του Χάρτη ορίζει πως αυτός δεσμεύει τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και τα κράτη-μέλη, όταν εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης. Συνεπώς, η συμφωνία των όρων χρηματοδοτικής στήριξης με το Χάρτη μπορεί να ελεγχθεί τόσο σε ενωσιακό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η παρούσα μελέτη επιλέγει ως σημείο αναφοράς το ενωσιακό επίπεδο, επομένως δεν εξετάζει το ενδεχόμενο της παραβίασης του Χάρτη από εθνικούς φορείς και το συνδεδεμένο ερώτημα, εάν τα εθνικά μέτρα λιτότητας μπορούν να ερμηνευθούν ως εφαρμογή δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του Χάρτη. Προκειμένου να διερευνηθεί η ευθύνη για την τήρηση του Χάρτη σε ενωσιακό επίπεδο, πρέπει να αναζητηθεί ποιά ενωσιακά όργανα και μέσω ποιών πράξεων εμπλέκονται στο πολύπλοκο πλαίσιο της παροχής χρηματοδοτικής στήριξης.

⁶ Αυτό αποδεικνύει η αυξανόμενη εμφάνισή του στο δικανικό συλλογισμό του ΔΕΕ, βλ. σχετικά *De Búrca, G.*, After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?, MJ 20/2013, 168 επ. Η ακτινοβολία του Χάρτη ξεπερνά μάλιστα τα όρια της ενωσιακής έννομης τάξης, δεδομένου ότι επηρεάζει την ερμηνεία της ΕΣΔΑ, βλ. σχετικά *Gundel, J.*, Der wachsende Einfluß des EU-Rechts auf die Auslegung der EMRK – und seine strukturellen Grenzen, σε: *Müller-Graff, Schmahl και Skouris* (εκδ.), *Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel: Festschrift für Dieter H Scheuing* (Nomos 2011), σελ. 58 επ.

Το πλαίσιο παροχής χρηματοδοτικής στήριξης σε χώρες της ευρωζώνης

Το νομικό πλαίσιο παροχής χρηματοδοτικής στήριξης σε χώρες της ευρωζώνης διαμορφώθηκε σταδιακά, μετά από επάλληλες πρωτοβουλίες και αυτοσχεδιασμούς κατά τη διάρκεια της κρίσης. Ξεκίνησε από το πρώτο ad hoc διμερές πακέτο διάσωσης της Ελλάδας⁷ και συνεχίστηκε με τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ)⁸ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ)⁹, μέχρι την αντικατάστασή τους από τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ).¹⁰ Επιπλέον, εκδόθηκε ο Κανονισμός 472/2003/ΕΕ ως μέρος του λεγόμενου ‘Two Pack’,¹¹ ο οποίος τυποποιεί το ενωσιακό νομικό πλαίσιο για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης.¹²

Συνεπώς, η παροχή χρηματοδοτικής στήριξης σε χώρες της ευρωζώνης ρυθμίζεται πλέον από δύο νομικά κείμενα: α) από τη διεθνή συνθήκη για τη θέσπιση του ΕΜΣ και β) από τον Κανονισμό 472/2003/ΕΕ. Κεντρικό στοιχείο της προβλεπόμενης διαδικασίας αποτελεί η συνδιαμόρφωση από τις εθνικές αρχές και τη λεγόμενη «Τρόικα», δηλαδή εκπροσώπους της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), ενός προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής.¹³ Το πρόγραμμα αυτό περιέχει τους όρους της χρηματοδοτικής στήριξης και αποτυπώνεται σε δύο είδη νομικών

⁷ Το πακέτο υλοποιήθηκε μέσω της απόφασης του Eurogroup της 2^{ης} Μαΐου 2010, της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ της Ελλάδας και των υπολοίπων μελών της ευρωζώνης, της Συμφωνίας μεταξύ των πιστωτών, ενός Μνημονίου Συνεννόησης και της Απόφασης του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα.

⁸ Ιδρύθηκε με τον Κανονισμό Συμβουλίου (ΕΕ) αριθμ. 407/2010 της 11^{ης} Μαΐου 2010, που εκδόθηκε επί τη βάση του άρθρ. 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Από τον ΕΜΧΣ έλαβε χρηματοδοτική στήριξη η Ιρλανδία και η Πορτογαλία.

⁹ Ιδρύθηκε βάσει διακυβερνητικής συμφωνίας των κρατών της ευρωζώνης ως ανώνυμη εταιρεία ειδικού σκοπού, με έδρα της το Λουξεμβούργο. Από το ΕΤΧΣ έλαβε χρηματοδοτική στήριξη η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα (2^ο πακέτο διάσωσης).

¹⁰ Ο ΕΜΣ διαδέχτηκε το ΕΤΧΣ και τον ΕΜΧΣ το 2013.

¹¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα, ΕπΕφΕΕ 2013 L 140/1.

¹² Για μια ενδελεχή ανάλυση του Κανονισμού 472/2003/ΕΕ βλ. *Ioannidis*, ό.π. (υποσημ. 1).

¹³ Βλ. Άρθρο 13 παρ. 3 Συνθήκης ΕΜΣ και Άρθρο 7 παρ. 1 του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

κειμένων. Πρώτον, καταγράφεται λεπτομερώς σε ένα «Μνημόνιο Συνεννόησης»,¹⁴ το οποίο υποβάλλεται από το ενδιαφερόμενο κράτος στον εκάστοτε μηχανισμό χρηματοδοτικής στήριξης προς έγκριση και υπογραφή του από τα αρμόδια όργανα του μηχανισμού.¹⁵ Δεύτερον, τα σημαντικότερα στοιχεία του προγράμματος προσαρμογής εγκρίνονται από το Συμβούλιο της ΕΕ μέσω της έκδοσης Αποφάσεων, οι οποίες απευθύνονται στο εκάστοτε κράτος-μέλος.¹⁶

Συνεπώς, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης που εμπλέκονται στη διαδικασία παροχής χρηματοδοτικής στήριξης είναι η Επιτροπή και η ΕΚΤ, μέσω της συμμετοχής τους στη διαμόρφωση των Μνημονίων, και το Συμβούλιο της ΕΕ, μέσω της έκδοσης Αποφάσεων με τους βασικούς όρους του δανεισμού.

Η συμμετοχή της Επιτροπής και της ΕΚΤ στη διαμόρφωση των Μνημονίων Συνεννόησης

Η Επιτροπή και η ΕΚΤ, ως μέλη της Τρόικας, συμμετέχουν μαζί με το ΔΝΤ τόσο στη διαμόρφωση του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, όσο και στην

¹⁴ Στην πραγματικότητα καταρτίζονται τρία Μνημόνια: το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και το Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης. Στην παρούσα μελέτη ο όρος «Μνημόνιο» χρησιμοποιείται αποκλειστικά για τα τρία αυτά κείμενα από κοινού, σε αντίθεση με την τάση της ελληνικής βιβλιογραφίας να αποκαλεί «Μνημόνιο» κατά συνεκδοχή ένα πλέγμα πράξεων, αποφάσεων και συμφωνιών, που περιλαμβάνει από διεθνή κείμενα μέχρι εθνικούς «εκτελεστικούς» νόμους. Βλ. για παράδειγμα, *Μανιτάκη, Α.*, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου, ΔτΑ 51/2011, 689, 690, *Γιαννακόπουλο, Κ.*, Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου, 1, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr, *Βενιζέλο*, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης – Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ 1/2011, 5. Η φειδωλή χρήση του όρου Μνημονίου προτιμάται, γιατί αποτρέπει την επισκίαση των επιμέρους πράξεων από το σχεδόν οντολογικό ερώτημα για τη κανονιστική ισχύ και τη λεγόμενη «νομική φύση» του Μνημονίου.

¹⁵ Στον ΕΜΧΣ αρμόδιο για την επίσημη έγκριση του προγράμματος είναι το Συμβούλιο και στο ΕΤΧΣ η Ομάδα Εργασίας του Eurogroup. Στον ΕΜΣ η έγκριση του προγράμματος γίνεται από το Συμβούλιο των Διοικητών, ένα σώμα αποτελούμενο από τους Υπουργούς των χωρών της ευρωζώνης, στην πραγματικότητα δηλαδή και πάλι από το Eurogroup και η υπογραφή του υπό τη μορφή του Μνημονίου γίνεται από την Επιτροπή εξ ονόματος των δανειστών. Το ΔΝΤ λαμβάνει το Μνημόνιο υπό τη μορφή μιας «επιστολής προθέσεων» (letter of intent), η οποία φέρει την υπογραφή του οικείου Υπουργού Οικονομικών και του Προέδρου της Κεντρικής Τράπεζας και απευθύνεται προς τον Διευθύνοντα Σύμβουλο του ΔΝΤ. Το ίδιο το ΔΝΤ δεν υπογράφει το Μνημόνιο.

¹⁶ Άρθρο 7 παρ. 2 Κανονισμός 472/2013/ΕΕ.

παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής του.¹⁷ Η Επιτροπή έχει τον επιπρόσθετο ρόλο της υπογραφής των Μνημονίων εξ ονόματος των δανειστών, και μάλιστα, αφού ελέγξει ότι αυτά είναι πλήρως συμβατά με το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής που εγκρίνει το Συμβούλιο.¹⁸

Η υπαγωγή της συμμετοχής της Επιτροπής και της ΕΚΤ στα πλαίσια της σύναψης των Μνημονίων στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, θα μπορούσε να αμφισβητηθεί για τον λόγο ότι, με εξαίρεση τον ΕΜΣ,¹⁹ τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ενεργούν στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων που τους ανατέθηκαν από διεθνείς συμφωνίες και όχι από τις Συνθήκες.

Στην *Pringle* το ΔΕΕ έκρινε ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή από τη Συνθήκη για τον ΕΜΣ της επιτρέπουν να προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και να μεριμνά για τη συμβατότητα των Μνημονίων με το ενωσιακό δίκαιο.²⁰ Δεδομένου ότι ο Χάρτης αποτελεί αναμφισβήτητο τμήμα του ενωσιακού δικαίου, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι το ΔΕΕ αναθέτει στην Επιτροπή την υποχρέωση να διασφαλίσει τη συμβατότητα των Μνημονίων με το Χάρτη. Άλλωστε, η Γενική Εισαγγελέας Kokott αναφέρθηκε ρητά στο Χάρτη στη γνώμη της επί της συγκεκριμένης υπόθεσης, τονίζοντας πως «η Επιτροπή ακόμη και στη δράση που αναπτύσσει στο πλαίσιο του ΕΜΣ εξακολουθεί ως θεσμικό όργανο της Ένωσης να υπόκειται πλήρως στο δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένου του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων».²¹ Επιπλέον, η διαπίστωση του ΔΕΕ πως τα κράτη-μέλη, θεσπίζοντας τον ΕΜΣ δεν εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του Χάρτη,²² αφορά στην εφαρμογή του Χάρτη μόνο σε σχέση με τη δράση των κρατών-μελών και δεν αποκλείει την υπαγωγή στο Χάρτη της δράσης των οργάνων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΕΜΣ.

¹⁷ Άρθρο 13 παρ. 3 και Άρθρο 13 παρ. 7 Συνθήκης ΕΜΣ. Άρθρο 7 παρ. 1 εδ. α' και Άρθρο 7 παρ. 4 εδ. α' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

¹⁸ Άρθρο 13 παρ. 4 και Άρθρο 7 παρ. 2 εδ. β' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

¹⁹ Βλ. Κανονισμός Συμβουλίου (ΕΕ) αριθμ. 407/2010 της 11^{ης} Μαΐου 2010.

²⁰ Υπόθεση C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, 2012, μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή, παρ. 164.

²¹ Γνώμη της Γενικής Εισαγγελέας Kokott από 26.10.2012, στην Υπόθεση C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*. μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή, παρ. 176.

²² Υπόθεση C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, 2012, μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή, παρ. 180.

Την ερώτηση εάν προβαίνουν σε έλεγχο συμβατότητας των όρων χρηματοδοτικής στήριξης με τα θεμελιώδη ενωσιακά δικαιώματα, κλήθηκαν να απαντήσουν τα ίδια τα εμπλεκόμενα όργανα στα πλαίσια της πρόσφατης έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ) σχετικά με το ρόλο της τρόικας.²³ Οι απαντήσεις τους παρουσιάζουν ενδιαφέρον, καθώς διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους. Η ΕΚΤ απάντησε ότι η ευθύνη για τη συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας και των διοικητικών πρακτικών με το ενωσιακό δίκαιο παραμένει αποκλειστικά στο εμπλεκόμενο κράτος-μέλος.²⁴ Ως μόνη ευθύνη σε επίπεδο Ένωσης, αναγνώρισε αυτή της Επιτροπής να κινεί διαδικασία κατά κράτους-μέλους που παραβιάζει τις υποχρεώσεις του από το ενωσιακό δίκαιο.²⁵ Η Επιτροπή, αντίθετα, είχε πιο θετική στάση, απαντώντας πως κατά τη διαπραγμάτευση των όρων στήριξης καλείται να διασφαλίζει το σεβασμό του «κοινοτικού κεκτημένου» και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.²⁶

Στο ψήφισμά του μετά την εν λόγω έρευνα, το ΕΚ τόνισε ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να τηρούν το ενωσιακό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του Χ.Θ.Δ, «υπό οιοσδήποτε περιστάσεις».²⁷ Η ερμηνεία αυτή είναι πράγματι απολύτως σύμφωνη με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, το οποίο υποχρεώνει τα ενωσιακά όργανα στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ανεξαρτήτως της συγκεκριμένης μορφής δράσης τους. Συνεπώς, η Επιτροπή και η ΕΚΤ υπόκεινται στο Χ.Θ.Δ. κατά τη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση των Μνημονίων, παρότι δρουν ως προστιθέντες στο πλαίσιο του ΕΜΣ, στον οποίο η ίδια η Ένωση δεν αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος.²⁸

²³ Βλ. ερώτ. 18 του ερωτηματολογίου που υποστηρίζει την έκθεση ίδιας πρωτοβουλίας για την αξιολόγηση της δομής, του ρόλου και της λειτουργίας των δράσεων της Τρόικας σε χώρες της ζώνης του ευρώ έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής, διαθέσιμο σε www.europarl.europa.eu.

²⁴ Βλ. απάντηση της ΕΚΤ στο ερωτηματολόγιο που υποστηρίζει την έκθεση ίδιας πρωτοβουλίας για την αξιολόγηση της δομής, του ρόλου και της λειτουργίας των δράσεων της Τρόικας σε χώρες της ζώνης του ευρώ έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής, σελ. 7.

²⁵ Ibid.

²⁶ Βλ. απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο ερωτηματολόγιο που υποστηρίζει την έκθεση ίδιας πρωτοβουλίας για την αξιολόγηση της δομής, του ρόλου και της λειτουργίας των δράσεων της «τρίοικας» σε χώρες της ζώνης του ευρώ υπό χρηματοδοτική στήριξη, Αριθμ Αναφ. (2013) 3736254 - 16/12/2013, σελ. 12.

²⁷ Βλ. ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13^{ης} Μαρτίου 2014 σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής (2013/2277(INI)), παρ. 81.

²⁸ Αντίθετα, στην απόρριψη της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και άρα και του Χάρτη, καταλήγει ο *Περάκης, Μ.*, Μελέτη του Μνημονίου Συνεννόησης και της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδος και κρατών μελών της ευρωζώνης με σημείο αναφοράς το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: διαπιστώσεις και κριτική, ΧρηΔικ 2/2010, 160, 162 επ., 167.

Με στόχο την αποτελεσματική προστασία του Χ.Θ.Δ., θα μπορούσε κανείς να προσδώσει μια θετική και μια αρνητική διάσταση στην υποχρέωση σεβασμού του από τα όργανα της Ένωσης. Η θετική διάσταση υπαγορεύει στην Επιτροπή και την ΕΚΤ να προτείνουν κατά τη διαμόρφωση των Μνημονίων μόνο όρους σύμφωνους με τις διατάξεις του Χάρτη. Από την άλλη, η αρνητική διάσταση υποχρεώνει τα ενωσιακά όργανα να μην συναινούν σε οποιονδήποτε όρο προέρχεται από άλλο υποκείμενο των διαπραγματεύσεων, για παράδειγμα από το ΔΝΤ, ο οποίος υπονομεύει τα θεμελιώδη ενωσιακά δικαιώματα.²⁹ Ενεργώντας με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή θα εκπλήρωνε την αυτοδέσμευσή της περί αφοσίωσής της στην αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη και στην προώθηση μιας «κουλτούρας των θεμελιωδών δικαιωμάτων» στην Ένωση.³⁰

Οι Αποφάσεις του Συμβουλίου της ΕΕ

Η έκδοση Αποφάσεων του Συμβουλίου, οι οποίες αναπαράγουν το βασικό κορμό των όρων χρηματοδοτικής στήριξης, καθώς και η τροποποίησή τους μετά κάθε περιοδικό έλεγχο της Τρόικας, υπήρξε πάγια πρακτική σε όλες τις περιπτώσεις χρηματοδοτικής στήριξης κατά τη διάρκεια της κρίσης της Ευρωζώνης. Για την έκδοση των Αποφάσεων αυτών το Συμβούλιο έχει επικαλεστεί ποικίλες νομικές βάσεις,³¹ η επάρκεια των οποίων έχει αμφισβητηθεί έντονα.³² Ο Κανονισμός 472/2013/ΕΕ

²⁹ Δεδομένης της θετικής και της αρνητικής διάστασης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποτελεί αστοχία του ΕΚ η, από τη μία πλευρά, αναγνώριση της καθολικής δέσμευσης των οργάνων της ΕΕ από το Χάρτη και από την άλλη πλευρά, η μετά λύπης διαπίστωση ότι τα προγράμματα προσαρμογής δεν δεσμεύονται από τον Χάρτη, επειδή δεν βασίζονται στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Βλ. ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13^{ης} Μαρτίου 2014 σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής (2013/2277(INI)), παρ. 80 και 81.

³⁰ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες 19/10/2010, COM (2010) 573 τελικό, σελ. 3 επ.

³¹ Ως νομική βάση έχει επικληθεί: α) ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου της 11^{ης} Μαΐου 2010 για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ) – στις περιπτώσεις των χωρών που έλαβαν βοήθεια μέσω του ΕΜΧΣ, δηλαδή η Ιρλανδία και η Πορτογαλία β) τα Άρθρα 126 παρ. 6, 9 και 136 της ΣΛΕΕ – στις περιπτώσεις των χωρών που έλαβαν δάνεια μέσω διεθνών μηχανισμών (όπως το ΕΤΧΣ ή ο ΕΜΣ), δηλαδή η Ελλάδα και η Κύπρος.

³² Βλ. Γιαννακόπουλο, ό.π. (υποσημ. 14), 10, Μανιτάκη, ό.π. (υποσημ. 14), 691, 706.

αναφέρεται ρητά στην υποχρέωση έκδοσης των εν λόγω αποφάσεων και συνεπώς αποτελεί την πλέον ισχύουσα νομική βάση έκδοσής τους.³³

Από άποψη περιεχομένου, οι Αποφάσεις του Συμβουλίου εμπεριέχουν τους βασικούς όρους χρηματοδοτικής στήριξης. Παρά τη σαφή τους νομική φύση ως κειμένων ενωσιακού δικαίου, οι Αποφάσεις αυτές έχουν επισκιαστεί από τα αντίστοιχα Μνημόνια στο σχετικό επιστημονικό και δημόσιο διάλογο, ενδεχομένως λόγω της κατά κανόνα μεταγενέστερης σύναψής τους και της μικρότερης έκτασής τους σε σύγκριση με τα τελευταία. Σε κάθε περίπτωση, οι αποφάσεις του Συμβουλίου λαμβάνονται μονομερώς από ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης και, ως εκ τούτου, εμπίπτουν αναμφισβήτητα στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Η διαδικασία παραγωγής του περιεχομένου τους, δηλαδή το εάν είναι προϊόν πολυμερούς διαπραγμάτευσης ή επιβολής, δεν επηρεάζει τη νομική τους φύση ως παράγωγου ενωσιακού δικαίου.

Η εφαρμογή του Χάρτη, και ιδίως των κοινωνικών του δικαιωμάτων στο συγκεκριμένο πλαίσιο, αποδεικνύεται περαιτέρω από τον Κανονισμό 472/2013/ΕΕ, ο οποίος υποχρεώνει ρητά το Συμβούλιο και την Επιτροπή στην αποδοχή ενός προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, το οποίο να σέβεται απόλυτα το άρθρο 152 ΣΛΕΕ και το άρθρο 28 του Χ.Θ.Δ. (Δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων).³⁴ Επιπλέον, ο ίδιος Κανονισμός ορίζει πως το πρόγραμμα προσαρμογής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις πρακτικές και τους θεσμούς διαμόρφωσης των μισθών, καθώς και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του οικείου κράτους μέλους στο πλαίσιο της στρατηγικής της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση,³⁵ καθώς και την ανάγκη των κρατών-μελών να εξασφαλίσουν επαρκή μέσα για την εφαρμογή θεμελιωδών πολιτικών, όπως η εκπαίδευση και η υγειονομική περίθαλψη.³⁶

Όροι χρηματοδοτικής στήριξης και κοινωνικά δικαιώματα του Χ.Θ.Δ.

³³ Βλ. άρθρο 7 παρ. 2 εδ. α' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ. Το Συμβούλιο έκανε ήδη χρήση της νομικής αυτής βάσης σε περιπτώσεις χρηματοδοτικής στήριξης που συνεχίζεται να παρέχεται μετά την 21^η Μαΐου 2013, ημερομηνία υιοθέτησης του εν λόγω Κανονισμού, δηλαδή για την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Κύπρο.

³⁴ Άρθρο 1 παρ. 4 και Άρθρο 7 παρ. 1 εδ. ε' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

³⁵ Άρθρο 7 παρ. 1 εδ. δ' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

³⁶ Άρθρο 7 παρ. 7 εδ. β' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

Όπως αποδείχθηκε παραπάνω, οι όροι χρηματοδοτικής στήριξης που περιλαμβάνονται στα Μνημόνια και στις αντίστοιχες αποφάσεις του Συμβουλίου εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 51 Χ.Θ.Δ. και κατά συνέπεια μπορούν να αξιολογηθούν ως προς τη συμφωνία τους με τα κοινωνικά δικαιώματα που προβλέπονται στο Χάρτη.

Σε ό,τι αφορά στο περιεχόμενό τους, τα προγράμματα προσαρμογής ρυθμίζουν όλο το φάσμα των κοινωνικών σχέσεων στο εσωτερικό των εμπλεκόμενων κρατών. Σύμφωνα με τη συνθήκη για τη θέσπιση του ΕΜΣ, αυτός δύναται να παρέχει στήριξη σταθερότητας σε μέλος του ΕΜΣ «κάτω από αυστηρούς όρους, κατάλληλους για το επιλεγμένο μέσο χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Οι εν λόγω όροι μπορούν να καλύπτουν το φάσμα από ένα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής έως τη συνεχή τήρηση προκαθορισμένων όρων επιλεξιμότητας».³⁷ Μοναδική προϋπόθεση αποτελεί το περιεχόμενο του προγράμματος να «αντικατοπτρίζει τις αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν και το μέσο χρηματοπιστωτικής συνδρομής που έχει επιλεγεί».³⁸ Επιπλέον, σύμφωνα με τον Κανονισμό 472/2013/ΕΕ, το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής «στοχεύει στην ταχεία επαναφορά μιας υγιούς και βιώσιμης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης και στην αποκατάσταση της ικανότητας του κράτους μέλους να χρηματοδοτεί πλήρως τον εαυτό του από τις χρηματαγορές».³⁹ Συνεπώς, κανένα από τα δύο κείμενα δεν θέτει συγκεκριμένες απαιτήσεις ή όρια ως προς το περιεχόμενο των όρων χρηματοδοτικής στήριξης, ούτε αποκλείει κάποιο πεδίο κοινωνικής πολιτικής από τη συμπερίληψή του σε αυτούς.

2. Κοινωνικά δικαιώματα του Χ.Θ.Δ. σε δοκιμασία

Κατ' αποτέλεσμα οι όροι χρηματοδοτικής στήριξης επικεντρώνονται μεν σε οικονομικούς στόχους που αφορούν στη μείωση της δημόσιας δαπάνης, ταυτόχρονα όμως, περιλαμβάνουν λεπτομερείς προδιαγραφές σχετικά με τον τρόπο επίτευξης αυτών των στόχων. Συγκεκριμένα, στον εργασιακό τομέα των χωρών που έλαβαν στήριξη επιβλήθηκαν περικοπές στις μηνιαίες αποδοχές των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα,⁴⁰ μειώσεις στον κατώτατο μισθό,⁴¹ περιορισμοί της αυτονομίας των

³⁷ Άρθρο 12 παρ. 1 Συνθήκης ΕΜΣ.

³⁸ Άρθρο 13 παρ. 3 εδ. α' Συνθήκης ΕΜΣ.

³⁹ Άρθρο 7 παρ. 1 εδ. β' του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

⁴⁰ Βλ. Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, The Second Adjustment Programme for Greece, First review, December 2012, Occasional Papers 123, σελ. 250.

⁴¹ Βλ. Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, The Economic Adjustment Programme for Ireland, February 2011, Occasional Papers 76, σελ. 63 και Memorandum

συλλογικών διαπραγματεύσεων⁴² και χαμηλότερη προστασία από τις καταχρηστικές απολύσεις.⁴³ Η χορήγηση χρηματοδοτικής στήριξης εξαρτήθηκε επιπλέον από δραστικές περικοπές στις συντάξεις,⁴⁴ μείωση ή ακόμη και κατάργηση οικογενειακών επιδομάτων, επιδομάτων ανεργίας και άλλων παροχών κοινωνικής πρόνοιας.⁴⁵ Στον τομέα της υγείας οι προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις επέβαλλαν τη μείωση ή την ανακατανομή του αριθμού των εργαζομένων,⁴⁶ τον περιορισμό των εξαιρέσεων από τα έξοδα θεραπείας⁴⁷ και την εισαγωγή πρόσθετων πληρωμών για τις επισκέψεις σε νοσοκομεία και για τη φαρμακευτική αγωγή.⁴⁸ Στον τομέα της εκπαίδευσης προβλέφθηκε η μείωση του αριθμού των εκπαιδευτικών,⁴⁹ ο εξορθολογισμός των εκπαιδευτικών υποτροφιών,⁵⁰ καθώς και η αύξηση των εισφορών των φοιτητών.⁵¹

Αυτές οι μεταρρυθμίσεις δοκιμάζουν εμφανώς την προστασία που παρέχουν μια σειρά διατάξεων του Χ.Θ.Δ. Ενδεικτικά, αναφέρονται το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων (άρθρ. 28 Χ.Θ.Δ.), το δικαίωμα προστασίας έναντι αδικαιολόγητης απόλυσης (άρθρ. 30 Χ.Θ.Δ.), το δικαίωμα σε δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας (άρθρ. 31 Χ.Θ.Δ.), το δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης (άρθρ. 34 Χ.Θ.Δ.), το δικαίωμα στην προστασία της υγείας (άρθρ. 35 Χ.Θ.Δ.) και το δικαίωμα στην εκπαίδευση (άρθρ. 14 Χ.Θ.Δ.).

of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, The Second Economic Adjustment Programme for Greece, March 2012, Occasional Papers 94, σελ. 147.

⁴² Βλ. Memorandum of Understanding ...Greece (υποσημ 41), σελ. 147.

⁴³ Βλ. Memorandum of Understanding ...Greece (υποσημ 40), σελ. 223 και Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, The Economic Adjustment Programme for Portugal, June 2011, Occasional Papers 79, σελ. 78 επ.

⁴⁴ Βλ. Memorandum of Understanding ...Greece (υποσημ. 41), σελ. 133 επ. και Memorandum of Understanding ...Ireland (υποσημ 41), σελ. 60, 66.

⁴⁵ Βλ. Memorandum of Understanding ...Greece (υποσημ 40), σελ. 252.

⁴⁶ Βλ. Memorandum of Understanding ...Greece (υποσημ 40), σελ. 210 επ.

⁴⁷ Βλ. Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, The Economic Adjustment Programme for Cyprus, May 2013, Occasional Papers 149, σελ. 83.

⁴⁸ Βλ. Memorandum of Understanding ...Greece (υποσημ 40), σελ. 251.

⁴⁹ Βλ. Memorandum of Understanding ...Cyprus (υποσημ 47), σελ. 80.

⁵⁰ Βλ. Memorandum of Understanding ...Cyprus (υποσημ 47), σελ. 102.

⁵¹ Βλ. Memorandum of Understanding ...Ireland (υποσημ. 41), σελ. 54.

Μια εμπειριστατωμένη εκτίμηση της συμφωνίας των όρων στήριξης με το Χάρτη, απαιτεί την λεπτομερή υπαγωγή τους στις συγκεκριμένες διατάξεις, ζήτημα που εκφεύγει του αντικειμένου της παρούσας μελέτης.⁵²

3. Το σωρευτικό αποτέλεσμα των μέτρων ως παράμετρος παραβίασης

Από μια ευρύτερη οπτική, αξίζει να υπογραμμιστεί πως οι όροι χρηματοδοτικής στήριξης εμφανίζουν ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό: τίθενται με τη μορφή «συμφωνίας-πακέτου». Τα ενδιαφερόμενα κράτη υποχρεώνονται να αποδεχτούν ένα σύνολο μεταρρυθμίσεων, χωρίς τη δυνατότητα απόρριψης επιμέρους ρυθμίσεων. Αυτό το μορφολογικό χαρακτηριστικό των όρων επηρεάζει τη σχέση τους με τα κοινωνικά δικαιώματα με δύο τρόπους. Πρώτον, οδηγεί σε μια οριζόντια σώρευση μέτρων λιτότητας, τα οποία επεμβαίνουν ταυτόχρονα σε περισσότερα από ένα πεδία κοινωνικής πολιτικής. Δεύτερον, μετά από τυχόν διαπίστωση ανεπαρκούς προόδου, προκύπτει μια κάθετη σώρευση μέτρων λιτότητας, καθώς προστίθενται νέες περικοπές κοινωνικών παροχών στις ήδη υπάρχουσες.

Η σώρευση αυτή των μέτρων λιτότητας πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκτίμηση της συμφωνίας τους με τα κοινωνικά δικαιώματα, κατά το πρότυπο των πέντε αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Ε.Ε.Κ.Δ.) σχετικά με τις πρόσφατες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Απαντώντας στις αιτιάσεις των ελληνικών συνδικαλιστικών ενώσεων πως οι συντάξεις τους μειώθηκαν συνολικά έξι φορές και συνοδεύτηκαν από επιβαρυντική τροποποίηση του συστήματος φορολόγησης των συνταξιούχων, η Ε.Ε.Κ.Δ. έκρινε ότι, παρόλο που οι επίμαχες μειώσεις των παροχών του εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης θα ήταν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σύμφωνες με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (Ε.Κ.Χ.), λόγω του σωρευτικού αποτελέσματος των περιοριστικών μέτρων στοιχειοθετείται παραβίαση του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλεια (άρθρο 12 παρ. 3 Ε.Κ.Χ.).⁵³

⁵² Για έναν ενδελεχή έλεγχο της συμβατότητας των όρων χρηματοδοτικής στήριξης με το Χ.Θ.Δ., βλ. *Fischer-Lescano, A.*, *Austeritätspolitik und Menschenrechte Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding, Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiter/innen und Angestellte für Wien 2014*, 22 επ., διαθέσιμο στο www.arbeiterkammer.at. Συγκεκριμένα για τους ελληνικούς όρους χρηματοδοτικής στήριξης, βλ. *Γαβαλά Ν.*, *Αντίθετες στο πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε. οι εργασιακές ρυθμίσεις του Μνημονίου ΙΙ, Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου 2012*, 537 επ., *Chryssogonos, K. και Zolotas, T.*, *Excessive Public Debt and Social Rights in the Eurozone Periphery: The Greek case (2014)* (υπό δημοσίευση).

⁵³ ECSR, Decision on the Merits, 7.12.2012, Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece, Complaint No. 76/2012, παρ. 83, ECSR, Decision on the Merits, 7.12.2012, Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Greece, Complaint No. 77/2012, παρ.

Κατά το πρότυπο των αποφάσεων αυτών, το σωρευτικό αποτέλεσμα των όρων χρηματοδοτικής στήριξης πρέπει να αξιολογηθεί ως παράμετρος πιθανής παραβίασης των κοινωνικών δικαιωμάτων του Χ.Θ.Δ. Προκειμένου το κοινωνικό σύνταγμα της Ένωσης να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του οικονομικού ενωσιακού συντάγματος, πρέπει να επιχειρηθεί μια σύγχρονη ερμηνεία των κοινωνικών δικαιωμάτων του Χάρτη, η οποία να υπερβαίνει την παραδοσιακή θεώρησή τους ως κανονιστικά λιποβαρών⁵⁴ διατάξεων. Αρμόδια θεσμικά όργανα για την εισαγωγή μιας προοδευτικής ερμηνείας είναι τα εθνικά δικαστήρια και το ΔΕΕ κατά την νομική αξιολόγηση των όρων χρηματοδοτικής στήριξης.

Ο ρόλος των δικαστηρίων στην εποχή της κρίσης

Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων ως πρόβλημα νομιμοποίησης

Η εναπόθεση στα δικαστήρια της αποστολής της επανεξέτασης περίπλοκων όρων χρηματοδοτικής στήριξης υπό το πρίσμα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι κάθε άλλο παρά εύκολη. Πρωτίστως, γιατί η αξιολόγηση των όρων οι οποίοι προέκυψαν από επίπονες και εκτενείς διαπραγματεύσεις, φέρνει στο προσκήνιο τη γνωστή ένταση μεταξύ δικαστικής προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημοκρατίας.⁵⁵ Το κεντρικό επιχείρημα είναι ότι μέσω της δικαστικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πρόσωπα χωρίς πολιτική νομιμοποίηση μπορούν να ακυρώσουν πλειοψηφικά ειλημμένες αποφάσεις, δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων.⁵⁶

79, ECSR, Decision on the Merits, 7.12.2012, Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece, Complaint No. 78/2012, παρ. 79, ECSR, Decision on the Merits, 7.12.2012, Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece, Complaint No. 79/2012, παρ. 79, ECSR, Decision on the Merits, 7.12.2012, Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece, Complaint No. 80/2012, παρ. 79.

⁵⁴ Όρος του *Μανιτάκη, Α.*, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, Σάκκουλας, 1994, σελ. 277.

⁵⁵ Βλ. σχετικά, *Perry, M. J.*, Protecting human rights in a democracy : what role for the courts?, Wake Forest law review 38/2003, 635, *Waldron, J.*, Can There Be a Democratic Jurisprudence?, Emory law journal 58/2009, 675.

⁵⁶ Σχετικά με τη δικαστική ακύρωση πλειοψηφικών αποφάσεων, βλ. *Friedman, B.*, The counter-majoritarian problem and the pathology of constitutional scholarship, Northwestern University Law Review 95/2001, 933.

Αυτός ο γενικός προβληματισμός σχετικά με την ανταγωνιστική σχέση των δικαστηρίων έναντι άλλων θεσμικών οργάνων ως προς την εκφορά του τελικού λόγου, εντείνεται όταν πρόκειται για την προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων, λόγω συγκεκριμένων χαρακτηριστικών που τους αποδίδονται. Η πρώτη αιτίαση κατά της δικαστικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι αποτέλεσμα της εννοιολογικής τους σύνδεσης με θετικές και δαπανηρές κρατικές δράσεις. Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων εμφανίζεται να έχει περισσότερες επιβαρυντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς έναντι της προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων.⁵⁷ Επιπλέον, δεδομένης της πεπερασμένης φύσης των κρατικών εσόδων, η δικαστική αναγνώριση αξιώσεων κοινωνικής φύσης σε μια κοινωνική ομάδα, μπορεί να ισοδυναμεί με την αποστέρησή της από άλλη. Ο Lon Fuller έχει περιγράψει τις δικαστικές αποφάσεις που έχουν σύνθετες και απρόβλεπτες επιπτώσεις, εκτεινόμενες πέρα από τα συμβαλλόμενα μέρη σε έναν άγνωστο αριθμό προσώπων, ως πολυκεντρικές.⁵⁸ Κατά την έννοια αυτή, δικαστικές διαφορές που σχετίζονται με την κατανομή οικονομικών πόρων, όπως οι υποθέσεις προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων, θεωρούνται άκρως πολυκεντρικές.⁵⁹

Με τις αιτιάσεις της πολυέξοδης και πολυκεντρικής υπόθεσης, οι αποφάσεις επί κοινωνικών ζητημάτων φαίνονται να είναι καταδικασμένες σε έναν ασθενή δικαστικό έλεγχο. Η νομιμοποίηση των δικαστών να κρίνουν αποφάσεις που άπτονται κοινωνικών δικαιωμάτων αμφισβητείται με τον ισχυρισμό ότι αυτοί στερούνται δύο αναγκαίων χαρακτηριστικών: της απαιτούμενης οικονομικής ειδίκευσης και της υποχρέωσης για πολιτική λογοδοσία.

Πιο συγκεκριμένα, η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων προσφέρει κατά κανόνα τη διακριτική ευχέρεια της επιλογής ανάμεσα σε περισσότερους τρόπους κατανομής των δημόσιων δαπανών. Οι δικαστές χαρακτηρίζονται ως απροετοίμαστοι για το ρόλο αυτό, καθώς φαίνεται να μην διαθέτουν τα κατάλληλα επιστημονικά εφόδια για τη λήψη αποφάσεων με πολύπλοκες δημοσιονομικές συνέπειες. Εξάλλου, ακόμη και αν επεδίωκαν τη συνεκτίμηση των

⁵⁷ Ο ισχυρισμός πως μόνο τα κοινωνικά δικαιώματα είναι πολυέξοδα στην προστασία τους έχει εντωμεταξύ καταρριφθεί. Βλ. *Holmes, S. και Sunstein, C. R.*, *The cost of rights : why liberty depends on taxes* (Norton 1999), *Mureinik, E.*, *Beyond a charter of luxuries: economic rights in the constitution*, *South African journal on human rights* 8/1992, 464, 465 επ., *Michelman, F. I.*, *The constitution, social rights, and liberal political justification*, *International J of Constitutional L* 1/2003, 13, 16 επ.

⁵⁸ *Fuller, L.*, *The forms and limits of adjudication*, *Harvard Law Review* 92/1978, 353, 395 επ.

⁵⁹ Βλ. *Pieterse, M.*, *Coming to terms with judicial enforcement of socio-economic rights*, *South African journal on human rights* 20/2004, 383, 393 επ., *O'Connell, P.*, *Vindicating socio-economic rights: international standards and comparative experiences* (Routledge 2012), σελ. 13.

μακροοικονομικών επιπτώσεων της απόφασής τους, τα περιορισμένα στοιχεία που φτάνουν ενώπιόν τους αδυνατούν να αποτυπώσουν τα ανταγωνιστικά συμφέροντα που εμπλέκονται στις πολυκεντρικές υποθέσεις.⁶⁰

Επιπλέον, ιδίως στις περιπτώσεις δικαστικού ελέγχου κοινοβουλευτικών αποφάσεων, η έλλειψη υποχρέωσης για πολιτική λογοδοσία εγείρει ακόμα εντονότερους προβληματισμούς σχετικά με τη νομιμοποίηση των δικαστών. Το γεγονός ότι η εξουσία των δικαστηρίων δεν πηγάζει από διαδικασίες ανοιχτές στη συμμετοχή των ατόμων που επηρεάζονται από τις αποφάσεις τους, μοιάζει να κλονίζει βασικές απαιτήσεις της δημοκρατικής αρχής. Για το λόγο αυτό, οι δικαστές καλούνται να απέχουν από παρεμβάσεις σε συλλογικές αποφάσεις κοινωνικής πολιτικής, η λήψη των οποίων αρμόζει σε πολιτικά υπόλογους θεσμούς, όπως τα κοινοβούλια, λόγω της καλύτερης δυνατότητάς τους να συνυπολογίσουν τις θιγόμενες κοινωνικές ομάδες.

Συνολικά, οι ισχυρισμοί που προβάλλονται κατά της δικαστικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, δεν εμφανίζουν κάποια πρωτοτυπία, παρά μόνο μεγενθύνουν τους προβληματισμούς περί δημοκρατικής νομιμοποίησης των δικαστηρίων στη συγκεκριμένη ομάδα υποθέσεων. Στην πραγματικότητα όμως, η κατασκευή της θεωρητικής ιδιαιτερότητας της δικαστικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι σε μεγάλο βάθος τεχνητή, καθώς έχει αποδειχτεί στην πράξη πως σε υποθέσεις ατομικών δικαιωμάτων, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, μπορούν να διακυβεύονται εξίσου κεντρικές κοινωνικές επιλογές μια πολιτείας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με συνταξιοδοτικές εισφορές⁶¹ και η απόφαση του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου σχετικά με το ύψος του επιδόματος κοινωνικής πρόνοιας Hartz IV.⁶²

Σε κάθε περίπτωση, οι παραπάνω ισχυρισμοί είναι αληθείς ως προς τη διάκριση των εξουσιών μεταξύ κοινοβουλίων και δικαστηρίων: τα πρώτα είναι αρμόδια για τη διαβούλευση και τη λήψη συλλογικών πολιτικών αποφάσεων και τα δεύτερα για τον έλεγχο της νομιμότητά τους.

⁶⁰ Pieterse, ό.π. (υποσημ. 59) 393.

⁶¹ Βλ. σχετικά *Leijten, I.*, From *Stec* to *Valkov*: Possessions and Margins in the Social Security Case Law of the European Court of Human Rights, HRLR 2013, 309.

⁶² Hartz IV BVerfGE 125, 175 απόφαση της 9^{ης} Φεβρουαρίου 2010.

Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε περίοδο κρίσης

Η αμφίβολη δημοκρατική νομιμοποίηση της ενωσιακής διακυβέρνησης στην εποχή της κρίσης

Οι γενικοί κανόνες της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ δικαστηρίων και κοινοβουλίων ισχύουν σε συνθήκες κανονικότητας, υπό την αίρεση της τήρησης βασικών προκειμένων της δημοκρατίας. Σε περιόδους κρίσης, ωστόσο, η συνταγματική ισορροπία μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων μεταβάλλεται.

Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται και στην τρέχουσα κρίση της ευρωζώνης. Η διαχείριση της κρίσης βρίσκεται στα χέρια της εκτελεστικής εξουσίας, ενωσιακής (Επιτροπή) ή εθνικής προέλευσης (Eurogroup), συνεπικουρούμενης από τεχνοκρατικούς θεσμούς (ΕΚΤ και ΔΝΤ). Η επικυριαρχία της εκτελεστικής εξουσίας ενισχύεται από την ταυτόχρονη αποδυνάμωση τόσο του ΕΚ, όσο και των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία παραδοσιακά χρησιμεύουν ως θεσμικά αντίβαρα της. Επιπλέον, όλα τα στάδια διαμόρφωσης των προγραμμάτων προσαρμογής στερούνται διαφάνειας και δυνατότητας δημοκρατικού ελέγχου. Από το προπαρασκευαστικό στάδιο των διαπραγματεύσεων μέχρι τη διατύπωση των συγκεκριμένων μέτρων, το ΕΚ ήταν μέχρι το 2013 εντελώς περιθωριοποιημένο.⁶³ Σε εθνικό επίπεδο, είναι αμφίβολο κατά πόσο τα επίσημα έγγραφα κοινοποιούνται με σαφήνεια και εξετάζονται εγκαίρως από τα εθνικά κοινοβούλια.⁶⁴ Ο Κανονισμός 472/2013/ΕΕ παρότι προσπαθεί να μετριάσει την περιθωριοποίηση του ΕΚ και των εθνικών κοινοβουλίων δεν φαίνεται να είναι επαρκής, αφού τα δικαιώματα ενημέρωσης και συμμετοχής σε διαβουλεύσεις που εισάγει, δεν τους εξασφαλίζουν το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.⁶⁵

⁶³ Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώνεται από το ίδιο το ΕΚ. Βλ. ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13^{ης} Μαρτίου 2014 σχετικά με τις πτυχές της απασχόλησης και τις κοινωνικές πτυχές του ρόλου και των εργασιών της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής (2014/2007(INI)), παρ. 2. Γενικά, για το ρόλο του ΕΚ στη νέα οικονομική διακυβέρνηση μετά την κρίση, βλ. *Fasone, C.*, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, *European Law Journal* 20/2014, 164.

⁶⁴ Βλ. ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13^{ης} Μαρτίου 2014 σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής (2013/2277(INI)), παρ. 30.

⁶⁵ Για αναλυτική περιγραφή και κριτική αποτίμηση του ρόλου των κοινοβουλίων μετά την έκδοση του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ, βλ. *Ioannidis*, (υποσημ. 1), 100.

Επιπλέον, ίδιον της κρίσης της ευρωζώνης υπήρξε η ροπή προς την άτυπη και την αδιαφανή διακυβέρνηση. Το αποτέλεσμα κρίσιμων συναντήσεων είχε συχνά αποφασιστεί εκ των προτέρων σε κατ' ιδίαν διμερείς συναντήσεις των σημαντικότερων παραγόντων. Οι διαπραγματεύσεις πραγματοποιούνταν κεκλεισμένων των θυρών, χωρίς την παρουσία των κοινωνικών εταίρων, γεγονός που επικρίθηκε ρητά από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ).⁶⁶ Η απουσία οποιασδήποτε διαβούλευσης με συνδικαλιστικές οργανώσεις έχει άλλωστε ομολογηθεί επισήμως από την ελληνική κυβέρνηση, η οποία την απέδωσε στην πολυπλοκότητα των οικονομικών και πολιτικών θεμάτων και τις συνθήκες υπό τις οποίες σχεδιάστηκε ο ευρωπαϊκός μηχανισμός στήριξης για την Ελλάδα.⁶⁷

Ο ρόλος των δικαστηρίων στα πλαίσια της χορήγησης χρηματοδοτικής στήριξης

Εν ολίγοις, το θεσμικό πλαίσιο για τη χορήγηση χρηματοδοτικής στήριξης εμφανίζει σημαντικά ελλείμματα προστασίας θεμελιωδών αρχών διαφάνειας και δημοκρατίας. Οι παραδοσιακοί υπερασπιστές κοινωνικών πολιτικών, δηλαδή τα κοινοβούλια, έχουν αποδυναμωθεί σημαντικά και η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων έχει αποκλειστεί. Στο πλαίσιο αυτό, η βασική προϋπόθεση για τη δημοκρατική νομιμοποίηση μιας δεσμευτικής συλλογικής πολιτικής επιλογής, δηλαδή η προέλευσή της από μια διαδικασία που επιτρέπει την ισότιμη και αποτελεσματική συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού των ατόμων που αυτή επηρεάζει, παύει να πληρούται.⁶⁸

Υπό τις συνθήκες αυτές, όπου οι διάλογοι της δημοκρατικής συμμετοχής είναι αποκομμένοι, απαιτείται η επανεξέταση της εδραιωμένης αντίληψης περί ασθενούς δικαστικού ελέγχου στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα δικαστήρια καλούνται να υιοθετήσουν μια πιο ενεργή στάση, απαντώντας στην αμφίβολη δημοκρατική νομιμοποίηση των μέτρων λιτότητας με έναν αυστηρότερο έλεγχο

⁶⁶ Βλ. ILO, 365th Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 2820 (Greece), Conclusions, παρ. 1002.

⁶⁷ Πρβλ. ILO, 365th Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 2820 (Greece), Conclusions, παρ. 967.

⁶⁸ Για μια θεωρία νομιμοποίησης που επικεντρώνεται στη δημοκρατική διαδικασία παραγωγής του δικαίου, βλ. *Dahl, R. A., Democracy and its critics* (Yale University Press 1989), σελ. 106 επ, *Habermas, J., Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (5^η εκδ. Suhrkamp 1997), σελ. 321.

προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Αντίθετα, ο δικαστικός αυτοπεριορισμός θα σήμαινε πως ο αποκλεισμός των ατόμων που επηρεάζονται και η ενδεχόμενη παραβίαση των κοινωνικών τους δικαιωμάτων, θα έμενε χωρίς αποτελεσματική θεραπεία.⁶⁹

Επομένως, σε μια κατάσταση σαν τη σημερινή, στο επίκεντρο του δικαστικού ελέγχου πρέπει να τεθούν οι διαδικαστικές προϋποθέσεις διαμόρφωσης των όρων χρηματοδοτικής στήριξης και, ανάλογα με το αποτέλεσμα του ελέγχου αυτού, να καθοριστεί η ένταση του δικαστικού ελέγχου επί των κοινωνικών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, τα δικαστήρια καλούνται να ελέγξουν, εάν οι συλλογικές αποφάσεις προέκυψαν κατόπιν διαβουλεύσεων και διαφανών διαδικασιών, οι οποίες συμπεριέλαβαν τις απόψεις των θιγόμενων προσώπων.⁷⁰ Ως εγγυητές της ορθότητας της δικαιопαραγωγικής διαδικασίας τα δικαστήρια διασφαλίζουν ότι τα δικαιώματα των μειοψηφούντων και πολιτικά περιθωριοποιημένων ομάδων δεν παραβιάζονται μέσω της πλειοψηφικής λήψης αποφάσεων.

Η σημασία της νομικής αξιολόγησης της συμπερίληψης ή μη των θιγόμενων προσώπων στη διαδικασία παραγωγής των όρων χρηματοδοτικής στήριξης αποδεικνύεται εξάλλου και από τον Κανονισμό 472/2013/ΕΕ, ο οποίος προβλέπει πλέον ρητά τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των ενδιαφερόμενων οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην προετοιμασία των προγραμμάτων προσαρμογής με στόχο την οικοδόμηση ευρείας συναίνεσης για το περιεχόμενό τους.⁷¹ Επιπλέον, η Ε.Ε.Κ.Δ., στις αποφάσεις της σχετικά με τα συνταξιοδοτικά συστήματα στην Ελλάδα που αναφέρθηκαν παραπάνω, ανήγαγε τις δημοκρατικά προβληματικές διαδικασίες σε καθοριστικό παράγοντα της παραβίασης του Ε.Κ.Χ., σημειώνοντας πως η ελληνική κυβέρνηση δεν είχε συζητήσει τις μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος με τις ενδιαφερόμενες οργανώσεις, παρά το γεγονός ότι αυτές εκπροσωπούν τα συμφέροντα πολλών από τις ομάδες που πλήττονται από τα επίμαχα μέτρα. Έτσι, η Ε.Ε.Κ.Δ. έκρινε ότι, παρόλο που οι επίμαχοι περιορισμοί θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις να είναι σύμφωνοι με τον Ε.Κ.Χ., λόγω των

⁶⁹ Αντίθετα, θετικά διακείμενος προς μια μειωμένη ένταση δικαστικού ελέγχου σε περίοδο κρίσης ο *Καϊδατζής*, ό.π. (υποσημ. 4), 8 επ.

⁷⁰ Για τη δημοκρατική νομοποίηση του δικαστικού ελέγχου, βλ. *Ely, J. H.*, *Democracy and distrust: a theory of judicial review* (Harvard University Press 1980), σελ. 188 επ., *Zurn, C. F.*, *Deliberative democracy and the institutions of judicial review* (CUP 2007), σελ. 236 επ.

⁷¹ Άρθρο 8 του Κανονισμού 472/2013/ΕΕ.

διαδικασιών με τις οποίες τέθηκαν σε εφαρμογή, στοιχειοθετούν παραβίαση του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλεια (άρθρο 12 παρ. 3 Ε.Κ.Χ.).⁷²

Σε περίπτωση διαπίστωσης μη επαρκούς τήρησης των διαδικαστικών απαιτήσεων, τα δικαστήρια νομιμοποιούνται να προβούν σε αυστηρότερο ουσιαστικό έλεγχο των όρων χρηματοδοτικής στήριξης, καλώντας τα αρμόδια πολιτικά όργανα να αιτιολογήσουν τις συγκεκριμένες επιλογές σε σχέση με άλλες, λιγότερο παρεμβατικές εναλλακτικές. Με τον τρόπο αυτό, οι αποφάσεις επί κοινωνικών ζητημάτων παραμένουν επί της ουσίας και κατ' αρχήν στη διάθεση των πολιτικών φορέων, οι οποίοι φέρουν το βάρος της υπεράσπισής τους ενώπιον της δικαστικής εξουσίας. Τα δικαστήρια ανάγονται σε ύστατους εγγυητές και όχι σε διαμορφωτές της κοινωνικής πολιτικής.

Η στάση αυτή των δικαστηρίων θα μπορούσε να αντισταθμίσει το έλλειμμα νομιμοποίησης της αδιαφανούς διακυβέρνησης που αναφέρθηκε παραπάνω λόγω δύο κεντρικών λειτουργιών της. Πρώτον, θα πίεζε τους υπεύθυνους για την προετοιμασία και την εφαρμογή των προγραμμάτων φορείς να υιοθετήσουν μια διαδικασία, που να περιλαμβάνει την ενεργή συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων. Δεύτερον, τα δικαστήρια θα λειτουργούσαν ως σημεία έκφρασης των επιχειρημάτων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, όπου υπερισχύουν οι οικονομικές στοχεύσεις.

Συμπέρασμα

Η παροχή χρηματοδοτικής στήριξης σε κράτη-μέλη της ευρωζώνης συνδέθηκε εξ αρχής με δύο διακεκριμένα χαρακτηριστικά. Πρώτον, με την παρέμβαση της Ένωσης σε ευαίσθητους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, όπως η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση, και δεύτερον, με την υιοθέτηση αποφάσεων, οι οποίες δεν έχουν υποστεί τη βάσανο των δημοκρατικών διαδικασιών. Οι συνθήκες αυτές απαιτούν την επανεξέταση της κοινωνικής διάστασης της Ένωσης και της δυνατότητας άρθρωσης επιχειρημάτων μη οικονομικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, τα κοινωνικά δικαιώματα και οι περιορισμοί τους πρέπει να επαναξιολογηθούν και να ιδωθούν υπό το πρίσμα της δημοκρατικά προβληματικής διακυβέρνησης. Τον ρόλο της ενίσχυσης των κοινωνικών δικαιωμάτων ως αντίβαρων καλούνται να αναλάβουν τα δικαστήρια στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου των όρων χρηματοδοτικής

⁷² Βλ. παραπάνω υποσημ. 53.

στήριξης, εξετάζοντας, καταρχάς, εάν οι αυτοί προέρχονται από διαφανείς και συμμετοχικές διαδικασίες. Σε περίπτωση διαπίστωσης παραβιάσεων επί της διαδικασίας, τα δικαστήρια νομιμοποιούνται να προβούν σε αυστηρότερο ουσιαστικό έλεγχο των όρων σε σχέση με τη συμβατότητά τους με θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα.

Τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα σε συνθήκες οικονομικής και κοινωνικής κρίσης – Η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ

Εύη Γαλάνη, Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου/Απόστολος Παπαθωμάς, Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με τον Πικραμμένο Π.: Η επιρροή της κρίσεως στον θεσμό του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ 2012, 1049, κύριο χαρακτηριστικό της κρίσης είναι η απότομη και έντονη εκδήλωση μιας βαθιάς απορρύθμισης. Επέρχεται δηλαδή βίαιη διακοπή της προηγούμενης κατάστασης και κυριαρχεί το αίσθημα της ασυνέχειας και της ανωμαλίας. Κύριο αλλά και απαραίτητο στοιχείο της κρίσης είναι η σύγκρουση. Οι περιστάσεις απαιτούν την ανατροπή της νομιμότητας στο όνομα κάποιων αναγκών που κρίνονται σημαντικότερες. Οι έννοιες της «κατάστασης ανάγκης» και των «έκτακτων συνθηκών» είναι σύμφυτες με κάθε έννομη τάξη: εισάγονται σ' όλους τους επιμέρους κλάδους του δικαίου σχεδόν αμέσως μόλις διαμορφωθεί ένα λειτουργικό σύστημα κανόνων. Η οικονομική κρίση νοείται ως μία αιφνίδια επιδείνωση όλων ή των περισσότερων οικονομικών δεικτών (δείκτες επιτοκίου, τιμές μετοχών, ακινήτων και της εγγείου ιδιοκτησίας) σε συνδυασμό με την απώλεια της πίστης και συνεπώς και της δανειοληπτικής ικανότητας, τη μείωση στην παροχή χρήματος, την ύπαρξη φόβων χρεοκοπίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, την μετατροπή υλικών ή άυλων αξιών σε χρήμα κ.λ.π. Η οικονομική κρίση νοείται ως μία αιφνίδια επιδείνωση όλων ή των περισσότερων οικονομικών δεικτών (δείκτες επιτοκίου, τιμές μετοχών, ακινήτων και της εγγείου ιδιοκτησίας) σε συνδυασμό με την απώλεια της πίστης και συνεπώς και της δανειοληπτικής ικανότητας, τη μείωση στην παροχή χρήματος, την ύπαρξη φόβων χρεοκοπίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, την μετατροπή υλικών ή άυλων αξιών σε χρήμα κ.λ.π. Οι συνέπειες της οικονομικής κρίσης είναι άμεσες και πολυεπίπεδες. Κατ' ακολουθίαν, θίγονται όχι μόνο τα «οικονομικά» αγαθά που προστατεύονται από το δίκαιο, όπως η εργασία, οι μισθοί, οι συντάξεις και η περιουσία των πολιτών αλλά ακόμη και οι πιο θεμελιώδεις αξίες όπως η ασφάλεια, η υγεία, και, εντέλει, η ίδια η ανθρώπινη ζωή με την έννοια της αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Ο διοικητικός δικαστής στον έλεγχο που ασκεί σε περίοδο κρίσης μπορεί να στηριχθεί στην θεωρία που έχει αναπτυχθεί αρχικά από το Conseil d' Etat και στη συνέχεια από το Supreme Court των ΗΠΑ και άλλα ανώτατα δικαστήρια για το δίκαιο της ανάγκης: η θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων». Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, ο δικαστής θα πρέπει πρώτα να διαπιστώσει αν υπάρχει κάποιος κίνδυνος με τα εξής χαρακτηριστικά: α) να είναι υφιστάμενος ή επικείμενος, β) οι

συνέπειές του να αφορούν το σύνολο της κοινωνίας, γ) η συνέχεια της οργανωμένης ζωής της κοινωνίας να απειλείται και δ) να είναι εξαιρετικός, με αποτέλεσμα τα υπό ομαλές συνθήκες μέτρα ή περιορισμοί, που προβλέπονται και επιτρέπονται από τη συνήθη έννομη τάξη να καθίστανται σαφώς ανεπαρκή. Εάν λοιπόν συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις τότε η Εξουσία μπορεί να λάβει συγκεκριμένα έκτακτα μέτρα, υπό την έννοια ότι αυτά θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι θίγουν τους κανόνες της συνήθους νομιμότητας. Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας αποτελεί προϋπόθεση όμως για τη λήψη των μέτρων αυτών: α) τα μέτρα θα πρέπει να είναι κατάλληλα προκειμένου να εκμηδενίσουν ή να μειώσουν το κίνδυνο, β) τα μέτρα πρέπει να εφαρμόζονται για όσο χρόνο είναι αναγκαία, γ) ο βαθμός απόκλισης των μέτρων από τα συνήθη επίπεδα προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων θα πρέπει να βρίσκεται σε αναλογία με τη σοβαρότητα της απειλής και δ) θα πρέπει να προβλέπεται η ύπαρξη επαρκών ασφαλιστικών δικλείδων ιδίως από τη δικαστική εξουσία για την αποφυγή καταχρήσεων.

Η κρίση αυτή πρέπει να είναι μεθοδολογικά άρτια, δογματικά συνεπής, ν' αναγνωρίζει την ευρύτατη διακριτική ευχέρεια που παρέχει στην πολιτική εξουσία η λαϊκή νομιμοποίηση και να στηρίζεται σε γενικά παραδεδεδεγμένες νομικές έννοιες και αρχές όπως η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η αρχή της ισότητας και η αρχή της αναλογικότητας, οι οποίες χάρη στη νομολογιακή επεξεργασία που έχουν υποστεί στη διάρκεια του χρόνου έχουν αποκτήσει ένα αυστηρό κανονιστικό περιεχόμενο που δεν αφήνει περιθώρια για υποκειμενισμούς και αυθαιρεσίες. Ο δικαστής λοιπόν δεν πρέπει να είναι Κυρίαρχος αλλά δεν μπορεί να είναι και απών. Έχει ως ύψιστη συνταγματική αποστολή να εντοπίζει και να θέτει τα όρια εντός των οποίων οφείλει να κινηθεί η πολιτική εξουσία προκειμένου ν' ασκήσει τις ευρείες αποφασιστικές της αρμοδιότητες. Η αποστολή δε αυτή γίνεται ακόμη πιο σημαντική σε περιόδους κρίσεων κατά τη διάρκεια των οποίων τα περιθώρια για λανθασμένες επιλογές στενεύουν καθώς οι συνέπειές τους ενδέχεται να είναι ολέθριες. Στις περιπτώσεις αυτές καθίσταται επιτακτική η προσήλωση στις θεμελιώδεις αξίες του κράτους δικαίου νομικού μας πολιτισμού την οποία ο δικαστής έχει την αρμοδιότητα αλλά και την ικανότητα να εξασφαλίσει.

Σύμφωνα με την Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης - Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ΘΠΔΔ 2012,112, η δημοσιονομική και εν γένει οικονομική κρίση δεν ξεπερνιέται μόνο με περικοπές δικαιωμάτων. Η κρίση είναι ευκαιρία για αναδιοργάνωση του συστήματος, για περισσότερη ισότητα και δικαιοσύνη.

Σύμφωνα με τον Ρόζο Ν., Επίδραση της «Κρίσης» σε ορισμένες πολεοδομικές διατάξεις, ΠερΔικ 2012,9, από Συντάγματος άρχεσθαι και το άρθ. 48 ορίζει τους λόγους, για τους οποίους τίθεται σε εφαρμογή ο νόμος για την κατάσταση πολιορκίας και αναστέλλονται εν όλω ή εν μέρει διάφορες συνταγματικές διατάξεις. Οι λόγοι αυτοί είναι ο πόλεμος, η επιστράτευση εξ αιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης

απειλής της εθνικής ασφάλειας ή ένοπλο κίνημα για ανατροπή του δημοκρατικού καθεστώτος και αν συντρέχουν, δεν αναστέλλονται τα άρθ. 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 24, αλλά από τα έχοντα σχέση με την οικονομία, το άρθ. 22 παρ. 3 (σύναψη ΣΣΕ από δημοσίους υπαλλήλους) και 23 (συνδικαλιστική ελευθερία). Αντιθέτως, το άρθ. 44 αναφέρεται στην αντιμετώπιση μιας εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης, που δεν αποτελεί κρίση, ενώ η κρίση πάντοτε ή σχεδόν πάντοτε συνεπάγεται την εξαιρετικά επείγουσα ανάγκη αντιμετώπισής της. Ως κρίση, συνεπώς, θα νοηθεί μια πολύ δυσχερής κατάσταση, η οποία όμως δεν αίρει την τυπική ισοδυναμία των διατάξεων του Συντάγματος.

Σύμφωνα με τον Δρόσο Γ., Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης, ΘΠΔΔ 2012,465. Η κρίση στην οποία ζει αυτόν τον καιρό η Ευρωζώνη και η Ελλάδα μέσα σε αυτήν εκδηλώθηκε ως κρίση χρηματοπιστωτική αρχικά και οικονομική και γενικευμένη θεσμική, πολιτική κρίση και κρίση ταυτότητας στη συνέχεια. Η κρίση, που αρχικά εκδηλώθηκε ως αδυναμία της Ελλάδας να συνεχίσει να χρηματοδοτείται από τις λεγόμενες «αγορές», ανέδειξε επίσης θεσμικές και συνταγματικές πλευρές τόσο ευρύτερα στην Ευρωζώνη και ειδικότερα στην Ελλάδα. Αξίζει όμως να δούμε την νομολογιακή εφαρμογή του σε ένα εξαιρετικά χαρακτηριστικό παράδειγμα: το εάν το ταμειακό συμφέρον του κράτους συνιστά ή όχι «δημόσιο συμφέρον» ικανό να οδηγήσει σε ανάλογο περιορισμό της έκτασης ατομικών δικαιωμάτων. Ενόψει αυτών των σφοδρών ανατροπών και των νέων δεδομένων, το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα Διοικητικά Δικαστήρια κλήθηκαν και καλούνται να επιλύσουν διαφορές με τελείως διαφορετικό χαρακτήρα από αυτές που αντιμετώπιζαν μέχρι πρόσφατα. Στις δίκες ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις ρυθμίσεις που προβλέπουν αύξηση της φορολόγησης, περικοπές σε μισθούς, συντάξεις, επιδόματα, αλλαγές στα εργασιακά, στην κοινωνική ασφάλιση, στη δικαιοσύνη, στην υγεία, στην παιδεία, στην προστασία του περιβάλλοντος, οι νομικοί ισχυρισμοί έχουν αρχίσει να περιορίζονται και οι διάδικοι προβάλλουν πλέον οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά επιχειρήματα προκειμένου να στηρίξουν ορθότητα των αιτημάτων τους. Το Δικαστήριο χρησιμοποιώντας τις διάφορες θεωρίες που συνδέουν το δίκαιο και την οικονομία, τη θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων» αλλά και συνταγματικές αρχές που διέπουν παγίως τη νομολογιακή του στάση όπως η αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας του πυρήνα των συνταγματικών δικαιωμάτων προσπάθησε και προσπαθεί να επιτελέσει το ρόλο του που δεν είναι άλλος από τη διασφάλιση της εφαρμογής των κανόνων που έχουν ως στόχο τη διατήρηση της τάξης, της λειτουργικότητας, της αποτελεσματικότητας αλλά και της κοινωνικής ειρήνης στη Χώρα.

Πολύ ενδιαφέρον είναι και το 285/2011 πρακτικό επεξεργασίας της Ολομελείας του ΣτΕ, με το οποίο, ενόψει συστάσεως νέων οργανικών θέσεων Ελληνικής Αστυνομίας, γίνεται δεκτό ότι το υπό επεξεργασία σχέδιο προεδρικού διατάγματος δεν προτείνεται νομίμως, διότι δεν υπάρχει βεβαίωση ότι η δαπάνη συστάσεως των θέσεων αυτών ανταποκρίνεται στο Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.

II. Οριακός Δικαστικός έλεγχος του δημοσίου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον συνιστά μία αόριστη νομική έννοια. Δεν είναι εύκολο να αναζητήσει κανείς τα όρια του δικαστικού ελέγχου, μέσα από τη νομολογία του σε θέματα που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος. Η εξειδίκευση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί το αναγκαίο στάδιο από το οποίο διέρχεται ο δικανικός συλλογισμός προκειμένου στη συνέχεια ο δικαστής να αποδεχθεί ή να απορρίψει την ύπαρξη σύνδεσης μεταξύ ενός κρινόμενου περιοριστικού μέτρου και του άξιου προστασίας σκοπού. Αντίθετα, προκειμένου να είναι θεμιτός ο περιορισμός συνταγματικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει το δημόσιο συμφέρον να οριοθετείται κάθε φορά εννοιολογικά βάσει των αρχών που συνάγονται από το ίδιο το Σύνταγμα.

Ο δικαστής, διερευνώντας τη συνταγματικότητα των νομοθετικών επιλογών, οφείλει να αναζητά εάν ο σκοπός του νόμου εκφράζει ένα αγαθό του οποίου η προστασία είναι κατά το Σύνταγμα επιβεβλημένη ή τουλάχιστον ανεκτή. Στην πράξη, όμως, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στη διακρίβωση της μη αντίθεσης και όχι της συμφωνίας του σκοπού του νομοθέτη προς το Σύνταγμα. Από την έρευνα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας προκύπτει ότι ο ανώτατος ακυρωτικός δικαστής τείνει να περιορίζεται στον έλεγχο της προφανούς αντισυνταγματικότητας της επιλογής του νομοθέτη, σεβόμενος την ιδιότητα του τελευταίου ως μοναδικού διαμορφωτή του περιεχομένου των εννοιών της έκτακτης ανάγκης και του δημοσίου συμφέροντος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται παγίως ότι η συνδρομή ή μη των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για τη θέσπιση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι ανάγεται στην σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που ασκούν στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία. Στο ίδιο πνεύμα, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο σεβόμενο τις «εκτιμήσεις του νομοθετικού οργάνου, τις σχετικές προς το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον που ανάγεται στην προστασία της εθνικής οικονομίας», έκρινε σε Ολομέλεια ότι το συμφέρον αυτό «υπηρετείται από την απαγόρευση της αύξησης των αποδοχών των μισθωτών για το χρονικό διάστημα που αναφέρεται στην Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου» και με την αιτιολογία αυτή, λόγω και της περιορισμένης χρονικής διάρκειας των μέτρων, αποφάνθηκε υπέρ της συνταγματικότητας των περιοριστικών αυτών μέτρων οικονομικής πολιτικής.

Η ανάγκη αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης διευρύνει τη νομική έννοια του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συχνά προβάλλεται ως δημοσιονομικό συμφέρον.

Η προσφυγή στην έννοια ενός σκοπού «μείζονος εθνικού συμφέροντος, εκείνου της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικά, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της Χώρας» αποτελεί έναν εξαιρετικό δικαιολογητικό λόγο, που παραπέμπει σε έκτακτες συνθήκες του δικαίου της ανάγκης, ικανές να δικαιολογήσουν εντονότερους περιορισμούς συνταγματικών δικαιωμάτων σε σχέση

με εκείνους που γίνονται ανεκτοί σε περιόδους ομαλότητας. Όπως εύστοχα παρατηρείται, η δημοσιονομική τακτοποίηση του κράτους κατά την παρούσα οικονομική κρίση δεν συμπίπτει με το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, αλλά συνιστά - σύμφωνα με την ερμηνευτική προσέγγιση του διοικητικού δικαστή - λόγο επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος .

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ελέγχοντας τη συμφωνία των μέτρων που λήφθηκαν με τους νόμους 3833 και 3845/2010 (Μνημόνιο Ι), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περικοπή αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα καθώς και η περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, αναζήτησε το αιτιολογικό έρεισμα των σχετικών ρυθμίσεων. Στο σημείο αυτό, το Δικαστήριο επανέλαβε την παλιά του νομολογία ως προς την ένταση του ελέγχου που ασκεί στις επιλογές του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη κατά τη λήψη των σχετικών περιοριστικών μέτρων. Έτσι, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει τον περιορισμό δικαιωμάτων και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό μόνον έλεγχο.

Στο πλαίσιο του οριακού αυτού δικαστικού ελέγχου το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι η λήψη των περιοριστικών για την κοινωνικοασφαλιστική προστασία των συνταξιούχων μέτρων της περικοπής συνταξιοδοτικών παροχών εντάσσεται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας. Στις γνωστές αποφάσεις του πρώτου Μνημονίου το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η ανάγκη αντιμετώπισης της σοβαρής οικονομικής κρίσης που διέρχεται η Χώρα αποτελεί σοβαρό λόγο, πρωτίστως δημοσίου συμφέροντος, που ταυτίζεται με το δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας, ταυτόχρονα, όμως, αποτελεί και σκοπό κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, ενόψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης για δημοσιονομική πειθαρχία.

Από όλα τα παραπάνω αβίαστα συνάγεται ότι λόγω της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης, το δημοσιονομικό συμφέρον έχει αναχθεί σε λόγο ικανό να δικαιολογήσει βαθύτερους και εντονότερους περιορισμούς των δικαιωμάτων σε σχέση με εκείνους που γίνονται ανεκτοί σε περιόδους ομαλότητας.

Ερμηνευτικός κανόνας στον οποίο προσφεύγει ο δικαστής κατά τον έλεγχο της νομιμότητας επειγόντων δημοσιονομικών μέτρων είναι η αρχή της αναλογικότητας. Ο τρόπος εφαρμογής της αρχής αυτής από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στην πολυσυζητημένη 668/2012 απόφασή του εντάσσεται στη διεθνή νομολογιακή τάση να χρησιμοποιηθεί η αρχή της αναλογικότητας ως ερμηνευτικό εργαλείο κατά την αξιολόγηση των νομοθετικών μέτρων που αφορούν περικοπές μισθών και κοινωνικών παροχών.

Προκειμένου, ο δικαστής να είναι σε θέση να ελέγξει εάν οι επιβαλλόμενοι με νομοθετική ρύθμιση περιορισμοί σε συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα είναι πρόσφοροι για την ικανοποίηση θεμιτού σκοπού πρέπει να προκύπτει ή να συνάγεται από την ίδια τη ρύθμιση, ερμηνευόμενη σύμφωνα με τους κανόνες της λογικής και τα διδάγματα της κοινής πείρας είτε από τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τη ψήφιση του σχετικού νόμου, ο σκοπός που επιδιώκεται με τους περιορισμούς αυτούς.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας εξετάζοντας τη συνταγματικότητα των «μνημονιακών» ρυθμίσεων ερεύνησε την καταλληλότητα και αναγκαιότητα της λήψης των μέτρων κατ'εφαρμογή του Ν 3845/2010 (πρώτο Μνημόνιο) και έκρινε, κατά πλειοψηφία, με αποφαστικό τρόπο ότι, λόγω της φύσης τους και του σκοπού δημοσιονομικού συμφέροντος στον οποίο αποβλέπουν, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία. Επομένως, στη συγκεκριμένη περίπτωση κρίθηκε ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο ερευνά τη συμβατότητα των ληπτέων μέτρων σε σχέση και προς την ΕΣΔΑ, ιδίως δε προς την αρχή της δίκαιης ισορροπίας που πρέπει να διατηρείται μεταξύ των συγκρουόμενων συμφερόντων, αφενός μεν των συνταξιούχων και αφετέρου του δημοσίου συμφέροντος, όπως η αρχή αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Προς το σκοπό αυτό, ο ακυρωτικός δικαστής αναζητά κατά πόσο η λήψη των επίμαχων μέτρων, τα οποία αναφέρονται σε κατάργηση ή μείωση των αποδοχών εργαζομένων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα και των καταβαλλόμενων συνταξιοδοτικών παροχών σε συνταξιούχους, διασφαλίζει την ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας του δικαιώματος σε απόληψη αποδοχών ή συντάξεων, που αποτελεί περιουσιακό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 1 του ΠΠΠ.

Δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης η αντιμετώπιση των ζητημάτων που εγείρονται από τη νομολογία του ΕΔΔΑ όσον αφορά τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι στις γνωστές αποφάσεις του πρώτου Μνημονίου, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε πως τα προβλεπόμενα κατ'εφαρμογή του Ν 3845/2010 μέτρα περικοπής των συνταξιοδοτικών παροχών επιφέρουν περιορισμό, όχι όμως και στέρηση των σχετικών παροχών. Έτσι, κατέληξε στην κρίση ότι τα επίμαχα μέτρα εξασφαλίζουν, καταρχήν, μία ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του συντρέχοντος εν προκειμένω, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, γενικού συμφέροντος, που ανάγεται στη δημοσιονομική εξυγίανση των ασφαλιστικών ταμείων αφενός, και στην ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων αφετέρου, και ότι, ως εκ τούτου, τα μέτρα αυτά δεν προσκρούουν στο άρθρο 1 του ΠΠΠ.

Οι προπαρατεθείσες σκέψεις, καταρχάς, συμβαδίζουν προς την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης επαφίεται στη κρίση του νομοθέτη και την, κατ' εξουσιοδότηση αυτού, κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, που δεν δεσμεύονται από την αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών, υπό την έννοια της απόλυτης αναλογίας εισφορών και παροχών, δεδομένου ότι η αρχή αυτή δεν έχει συνταγματική κατοχύρωση.

Όταν όμως το Δικαστήριο, σε δικαστική Ολομέλεια, κλήθηκε να αντιμετωπίσει την αναλογικότητα της επιβολής ως κύρωσης σε φορολογούμενο από τη Δ.Ε.Η. της διακοπής παροχής ηλεκτρικού ρεύματος για τη μη εκπλήρωση ορισμένης φορολογικής του υποχρέωσης, ερεύνησε τη συμβατότητα του σκοπού που επιδιωκόταν με το νομοθετικό αυτό μέτρο, υπό το πρίσμα της συνταγματικά κατοχυρωμένης ελευθερίας των συμβάσεων. Στο πνεύμα αυτό κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 5 του Συντάγματος δεν επιτρέπεται επέμβαση του νομοθέτη σε όρους συναφθείσας σύμβασης μεταξύ του παρόχου ηλεκτρικού ρεύματος και του καταναλωτή, εφόσον η επέμβαση αυτή δεν αποσκοπεί στην άρση επιβλαβών για το δημόσιο συμφέρον συνεπειών της συμβατικής σχέσης, αλλά αποβλέπει σε σκοπό ξένο προς το αντικείμενό της. Υπό την έννοια αυτή, η προβλεπόμενη στην παράγραφο 11 του άρθρου 53 του Ν 4021/2011 δυνατότητα διακοπής της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος σε καταναλωτή, ο οποίος δεν καταβάλλει το οφειλόμενο από αυτόν ειδικό τέλος ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών, μολονότι προσφέρεται στην καταβολή του αντιτίμου του οικείου λογαριασμού κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος, κρίθηκε αφενός μεν ως συνταγματικώς ανεπίτρεπτη επέμβαση στην συμβατική σχέση μεταξύ του καταναλωτή και του προμηθευτή ηλεκτρικού ρεύματος και προσβολή του δικαιώματος του πρώτου για ελεύθερη απόλαυση των απορρεόντων από την σχετική σύμβαση δικαιωμάτων του, αφετέρου, ως αντίθετη και προς την αρχή της αναλογικότητας. Τούτο δε, διότι η επιδίωξη διασφάλισης της καταβολής νομίμως προβλεπόμενης φορολογικής επιβάρυνσης συνιστά, σύμφωνα με την πλειοψηφούσα γνώμη, σκοπό θεμιτό μεν καθεαυτό, όμως άσχετο με το αντικείμενο της σύμβασης παροχής ηλεκτρικού ρεύματος. Εξάλλου, η κύρωση της διακοπής από τον διαχειριστή του δικτύου της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος σε φορολογούμενο για τον λόγο ότι δεν είναι συνεπής με φορολογικές υποχρεώσεις άσχετες προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την σύμβαση προμηθείας ηλεκτρικού ρεύματος κρίθηκε ότι παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, διότι πρόκειται περί μέτρου το οποίο οδηγεί σε αναίρεση της καθολικότητας της παροχής των υπηρεσιών κοινωφελούς δικτύου εξυπηρέτησης, για λόγο ο οποίος δεν είναι συναφής με την παροχή της εν λόγω κοινωφελούς υπηρεσίας.

Συμπερασματικά, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν διστάζει να κρίνει αντισυνταγματικό ένα νομοθετικό μέτρο, ως μέσο εξαναγκασμού για την καταβολή του ειδικού τέλους που επιβλήθηκε κατ' αρχάς για λόγους δημοσιονομικού συμφέροντος. Η κρίση αυτή εμπεριέχει το μήνυμα ότι η «δικαστική συγκατάθεση»

στα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη και ότι παρίσταται αναγκαία η αναζήτηση μιας νέας ισορροπίας κατά την άσκηση δικαστικού ελέγχου στα μέτρα αυτά, όταν από τη λήψη τους διακυβεύονται θεμελιώδη δικαιώματα.

Ο δικαστικός έλεγχος των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής προσαρμόζεται στις εκάστοτε ισχύουσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Ο δικαστής, ωστόσο, θέτει τα όρια εντός των οποίων μπορεί να κινηθεί ο νομοθέτης κατά την υλοποίηση της συγκεκριμένης κυβερνητικής πολιτικής.

Υπ' αυτό το πρίσμα εξεταζόμενη η αρχή της αναλογικότητας, της αναζήτησης δηλαδή μιας νέας ισορροπίας μεταξύ των διακυβευόμενων συμφερόντων, τίθεται το ακόλουθο ερώτημα: η αρχή της αναλογικότητας έχει απομακρυνθεί από την παραδοσιακή της λειτουργία, που προϋπέθετε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα διαθέτουν έναν απαραβίαστο πυρήνα από τις νομοθετικές παρεμβάσεις; Στην προκειμένη δε περίπτωση, η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας των «μνημονιακών» μέτρων, τόσο των ιδιαίτερα δυσμενών περικοπών των αποδοχών για τους εργαζόμενους όσο και των ασφαλιστικών παροχών για τους συνταξιούχους, δεν προϋποθέτει την αναζήτηση άλλων ηπιότερων μέτρων που εξυπηρετούν εξίσου τον επιδιωκόμενο με αυτά σκοπό της αντιμετώπισης της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της Χώρας; Είναι επαρκής για τη διασφάλιση της αρχής της αναλογικότητας των εν λόγω περιοριστικών μέτρων η αιτιολόγηση ότι τα μέτρα αυτά αποτελούν τμήμα μιας γενικότερης πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει και άλλα μέτρα (οικονομικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά) για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας στη Χώρα;

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, τα συμβαλλόμενα κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης της δημόσιας ωφέλειας που δύναται να δικαιολογήσει περιορισμούς περιουσιακών δικαιωμάτων, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Έτσι, ο έλεγχος του δικαστή επικεντρώνεται ιδίως στην αιτιολόγηση της δημόσιας ωφέλειας. Για να καθίσταται, επομένως, εφικτός ο δικαστικός έλεγχος απαιτείται η αιτιολόγηση αυτή να στηρίζεται σε αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες.

Τους προβληματισμούς αυτούς αναδεικνύει η άποψη μειοψηφίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία υπενθυμίζει την απορρέουσα από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει αν πριν από την θέσπιση των συγκεκριμένων ρυθμίσεων κατ'εφαρμογή του Μνημονίου το προσδοκώμενο απ'αυτές οικονομικό αποτέλεσμα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέτρα, απαιτώντας μάλιστα η τεκμηρίωση αυτή να γίνει μέσω αναλογιστικών μελετών. Μια τέτοια προσέγγιση θα ήταν σύμφωνη και προς τη διεθνή τάση να απαιτείται από το νομοθέτη μια πειστική στοιχειοθέτηση της αναλογικότητας ενώ, έτσι, θα μπορούσε να συναχθεί με μεγαλύτερη ασφάλεια από το δικαστικό έλεγχο η μη παραβίαση της εν λόγω αρχής. Με τη διευρυμένη αυτή λειτουργία της αρχής της αναλογικότητας,

αφενός μεν δημιουργείται υποχρέωση πιο εμπειριστατωμένης και τεκμηριωμένης αιτιολόγησης των επίμαχων ρυθμίσεων από το νομοθέτη, αφετέρου επιτυγχάνεται η διασφάλιση μιας νέας ισορροπίας στο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς να θίγεται το δικαιοκρατικό και κοινωνικό κεκτημένο.

Σε περιόδους παρατεταμένης οικονομικής κρίσης ο δικαστικός έλεγχος παραχωρεί στη δημοκρατικά νομιμοποιημένη πολιτική εξουσία το προβάδισμα, δηλαδή μεγαλύτερο περιθώριο ουσιαστικής εκτίμησης των αναγκαίων μέτρων για την έξοδο από την κρίση. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που επάγονται δυσμενείς οικονομικές επιπτώσεις σε μεγάλες κατηγορίες του πληθυσμού. Στο δικαστή, όμως, ανήκει η οριοθέτηση της διακριτικής αυτής ευχέρειας, χωρίς τούτο κατ'ανάγκη να οδηγεί σε «δικαστικό ακτιβισμό».

Η δράση του νομοθέτη οριοθετείται νομολογιακά με βάση τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5 Συντ.) και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 Συντ.).

Το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, στο οποίο ορίζεται ότι οι έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους, αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της ισότητας, που επιτάσσει τη συμμετοχή όλων των ελλήνων πολιτών στην εκπλήρωση των οικονομικών υποχρεώσεών τους προς την Πολιτεία μέσω της καταβολής φόρων, με σκοπό την κάλυψη των δημοσίων δαπανών.

Περαιτέρω, από τις διατάξεις του ανωτέρω άρθρου συνάγεται ότι η επιβολή οικονομικών επιβαρύνσεων στους έλληνες πολίτες πρέπει να βασίζεται: α) στην αναλογική ισότητα, υπό την έννοια ότι οι πολίτες εισφέρουν στα δημόσια βάρη σύμφωνα με τις οικονομικές τους δυνάμεις και επομένως δεν επιτρέπεται η αντιμετώπισή τους με βάση την αριθμητική-μαθηματική ισότητα, γεγονός που θα οδηγούσε στην ίδια μεταχείριση των οικονομικά ευρωστότερων με τους οικονομικά ασθενέστερους, β) στην πραγματική φοροδοτική ικανότητα των πολιτών, η οποία επιβάλλει στο νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη ότι υπάρχει ένα όριο κατά τη θεσμοθέτηση οικονομικών επιβαρύνσεων, τυχόν υπέρβαση του οποίου πλήσσει τη δυνατότητά τους να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις αυτές και ταυτόχρονα να διατηρήσουν ένα ανεκτό βιοτικό επίπεδο.

Οι εν λόγω απορρέουσες από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος επιταγές προς τον κοινό νομοθέτη ισχύουν ακόμα και σε περιόδους οικονομικών κρίσεων, κατά τις οποίες η Πολιτεία αναγκάζεται να λάβει έκτακτα οικονομικά μέτρα, τα οποία επιβάλλονται παράλληλα με τους τακτικούς φόρους για τη θεραπεία επιτακτικών αναγκών υπέρτερου εθνικού συμφέροντος και έχουν ως συνέπεια ιδιαίτερα επαχθείς επιβαρύνσεις για μεγάλες κατηγορίες πολιτών. Στο μέτρο μάλιστα που το κέντρο βάρους της παρούσας δημοσιονομικής πολιτικής εντοπίζεται στην προσπάθεια μείωσης του υπερβολικού ελλείμματος μέσω διαδοχικών φορολογικών και

εισοδηματικών μέτρων είναι προφανές ότι οι έλληνες πολίτες έχουν ήδη υποστεί σοβαρότατες οικονομικές απώλειες οι οποίες, σύμφωνα με τα δεδομένα της κοινής πείρας, επηρεάζουν ουσιαδώς το πραγματικό επίπεδο της φοροδοτικής τους ικανότητας.

Από την άλλη πλευρά, οι συνεχείς μειώσεις μισθών και συντάξεων με παράλληλη διατήρηση της τιμής των αγαθών στα προ της οικονομικής κρίσης υψηλά επίπεδα, συνδυαζόμενες με γενική αύξηση των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών αποτελούν τους κύριους παράγοντες μείωσης της αγοραστικής δύναμης των πολιτών, που οδηγούν αναπότρεπτα στη μείωση της φοροδοτικής τους δύναμης, σε επίπεδο μάλιστα που απειλεί πολλές φορές ακόμη και το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης ορισμένων από αυτούς.

Το ζητούμενο, εν προκειμένω, για το δικαστή είναι ένα “κατώφλι” πέραν του οποίου δεν νοείται αποδυνάμωση συνταγματικών δικαιωμάτων ακόμη και σε περιστάσεις «έκτακτης δημοσιονομικής ανάγκης». Ένα επίπεδο που μπορεί μεν να αναπροσδιορίζεται νομοθετικά, βάσει των οικονομικών, τεχνολογικών ή άλλων συνθηκών, δεν μπορεί όμως να υπολείπεται ενός ορίου όχι απλώς βιωσιμότητας, αλλά αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Η εγγύηση για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης βρίσκει έρεισμα στην «οικονομία» του αναθεωρημένου άρθρου 25 παρ. 1, 2 και 4 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, την κοινωνική δικαιοσύνη και την κοινωνική αλληλεγγύη. Επιπρόσθετα στεγάζεται και στο πλέγμα των συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 2, που ανάγει την προστασία της ανθρώπινης αξίας ως σκοπό της πολιτείας και 5 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει την προσωπική ελευθερία και τη συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή της Χώρας. Με τις συνταγματικές αυτές ρυθμίσεις εξειδικεύεται η αποστολή της πολιτείας για κάλυψη ενός ελάχιστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης όλων των προσώπων, ενός ορίου διαβίωσης που να ανταποκρίνεται σε συνθήκες αντάξιες της ανθρώπινης αξίας.

III. Συνταγματικότητα διατάξεων Μνημονίων

Το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων του πρώτου μνημονίου απασχόλησε την Ολομέλεια του ΣτΕ, το οποίο με την 668/2012 απόφασή του έκρινε:

ότι η περικοπή αποδοχών και επιδομάτων και συνταξιοδοτικών παροχών που θεσπίστηκαν με τους Ν 3833/2010 και 3845/2010 αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος, ήτοι στην αντιμετώπιση της άμεσης ανάγκης κάλυψης οικονομικών αναγκών της χώρας καθώς και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή.

ότι τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία,

λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης υπόκειται σε οριακό μόνο δικαστικό έλεγχο.

Με το σύνολο των μέτρων επιδιώκεται όχι μόνον η αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον.

Δεν συντρέχει περίπτωση παραβίασεως ούτε του προστατευόντος την ιδιοκτησία άρθρου 17 του Συντάγματος αλλά ούτε και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, εφ' όσον δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεων και δεν αποκλείεται κατ' αρχήν η διαφοροποίηση αυτών αναλόγως με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες.

Οι διατάξεις του άρθρου 2 του Συντάγματος όπως και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, δεν κατοχυρώνουν δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το δικαστήριο με την απόφασή του αυτή ενημερώνει το νομοθέτη ως προς τα όρια εντός των οποίων μπορεί να κινηθεί και προειδοποιεί οπωσδήποτε ως προς τα κριτήρια που θα χρησιμοποιήσει σε επόμενη περίπτωση.

Σχετικά λοιπόν αναφέρεται ότι «σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως δύναται (ο νομοθέτης) να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελεύθερο επάγγελμα. Και τούτο διότι, εν όψει και της καθιερυμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων -κυρίως στο πεδίο της εκπληρώσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων- προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία».

Στο ίδιο πνεύμα με την προηγούμενη απόφαση κινήθηκε και το ΕΔΔΑ το οποίο στην απόφαση της 7.5.2013, υπόθ. Ι. Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας έκρινε ότι:

το άρθρο 1 του ΠΠ ΕΣΔΑ δεν δίδει δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη συγκεκριμένου ποσού.

Οι περιορισμοί των αποδοχών που εισήγαγαν οι Ν 3833/2010 και 3845/2010 δεν μπορούν να θεωρηθούν «στέρηση περιουσίας», αλλά επέμβαση στην απόλαυση του δικαιώματος στο σεβασμό της περιουσίας.

Η μείωση των αποδοχών και συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων εξυπηρετούσε σκοπό δημόσιας ωφέλειας.

Περαιτέρω, την Ολομέλεια του ΣτΕ απασχόλησε πρόσφατα το ζήτημα της συνταγματικότητας της αντικατάστασης τίτλων έκδοσης ή εγγύησης Ελληνικού Δημοσίου, το οποίο με τις 1116 και 1117/2014 αποφάσεις του έκρινε τα ακόλουθα:

Τα ομόλογα και οι λοιποί τίτλοι, ενσώματοι ή άυλοι, δεν έχουν στις συναλλαγές περιουσιακή αξία ως πράγματα καθ' αυτά. Η ακύρωση τίτλου, όμως, δεν είναι απαλλοτρίωση κατά την έννοια του άρθρου 17 παρ. 2 του Συντάγματος, ήτοι απαλλοτρίωση πράγματος που έχει περιουσιακή αξία καθ' αυτό, ώστε να εξαρτάται η νομιμότητα της απαλλοτρίωσης από την καταβολή πλήρους χρηματικής αποζημίωσης και, μάλιστα, κατόπιν αποφάσεως δικαστηρίου που αποφαινεται για το ύψος της περιουσιακής αξίας του πράγματος, δεδομένου ότι η παράγραφος αυτή αναφέρεται μόνο σε εμπράγματα δικαιώματα, όπως συνάγεται από τη διατύπωσή της, αλλά και από τις επόμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου.

Η ακύρωση των τίτλων και η αντικατάστασή τους με νέους τίτλους, η οποία είχε κατ'αποτέλεσμα απώλεια κεφαλαίου σε ποσοστό 53,5 % ή και κατά ακόμη υψηλότερο ποσοστό, αποτελεί ιδιαιτέρως σοβαρή περιουσιακή απώλεια, η οποία, όμως, δεν ήταν απρόσφορη ή μη αναγκαία ή υπέρμετρη, ώστε να κριθεί απαγορευμένη από τα άρθρα 17 παρ. 1, 25 παρ.1 του Συντάγματος και 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Τούτο, διότι υπό τις δεδομένες, όλως εξαιρετικές περιστάσεις, ο περιορισμός των δικαιωμάτων του Ιδιωτικού Τομέα επί του δημοσίου χρέους κατά 53,5 % ή και κατά ακόμη υψηλότερο ποσοστό, δεν εμφανίζεται ως μέτρο που υπερβαίνει το αναγκαίο όριο ή/και ως απρόσφορο για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου της μείωσης του δημοσίου χρέους χάριν της διάσωσης της οικονομίας της Ελληνικής Δημοκρατίας από στάση πληρωμών και κατάρρευση, η οποία θα είχε απρόβλεπτες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες και, βεβαίως, θα έθετε σε σοβαρότατο κίνδυνο και την απόλαυση των δικαιωμάτων όλων των φυσικών και νομικών προσώπων που έχουν επενδύσει στο δημόσιο χρέος.

Η υπαγωγή των αιτούντων και των άλλων φυσικών προσώπων στις διατάξεις του άρθρου πρώτου του Ν 4050/2012 δεν αντιβαίνει στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι στην προκειμένη περίπτωση της απρόοπτης εξέλιξης του συνόλου

των πιστωτικών σχέσεων που απορρέουν από τις διατάξεις του Ν 2198/1994 τα φυσικά πρόσωπα δεν δικαιούνται, βάσει της αρχής της ισότητας, προνομιακή μεταχείριση έναντι των λοιπών πιστωτών του Ελληνικού Δημοσίου που αντλούν τα δικαιώματά τους από τις ίδιες διατάξεις, ακόμη και αν είναι μικρή η ονομαστική αξία των τίτλων τους ως απόλυτο μέγεθος και ως ποσοστό του συνολικού ανεξόφλητου κεφαλαίου (μειοψ).

IV. Υποχρεώσεις που απορρέουν από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

Με μία σειρά ΠΕ το ΣτΕ [Ολ 285/2011, ΠΕ 86/2012, 133/2012] αποφάνθηκε ότι είναι υποχρεωτική η αναφορά στο προοίμιο σχεδίου ΠΔ ότι η δαπάνη στοιχεί προς τις δεσμεύσεις και τους στόχους του εγκριθέντος με τον Ν 3985/2011 Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Ειδικότερα κρίθηκαν τα ακόλουθα:

Κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του ΜΠΔΣ, στο πλαίσιο του οποίου απαιτείται κατά νόμο να συντάσσονται οι ετήσιοι κρατικοί προϋπολογισμοί, η τήρηση του ουσιώδους τύπου που προβλέπεται στο άρθρο 29Α του Ν 1558/1985, για τον τρόπο, δηλαδή τη δυνατότητα, κάλυψης της δαπάνης που προκαλείται από τη σύσταση νέων οργανικών θέσεων με διάταξη σχεδίου διατάγματος, όπως, άλλωστε και με διάταξη οποιασδήποτε κανονιστικής πράξης, δεν πληρούται με την απλή βεβαίωση στο προοίμιο του σχεδίου ότι η δαπάνη «θα εγγραφεί» στον προϋπολογισμό των επόμενων πέντε ετών και ότι «θα καλυφθεί» από συγκεκριμένους Κ.Α.Ε, αλλά απαιτείται να βεβαιώνεται στο προοίμιο, επί τη βάσει των στοιχείων που συνοδεύουν το σχέδιο διατάγματος, ότι η προκαλούμενη δαπάνη στοιχεί προς τις δεσμεύσεις και τους στόχους του εγκριθέντος με τον Ν 3985/2011 Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.

Σε αντίθετη περίπτωση, πρόκειται για παράλειψη ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για τη νόμιμη έκδοση του σχεδίου διατάγματος, αφού δεν προκύπτει η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης για τα επόμενα έτη εντός του πλαισίου, το οποίο θέτουν οι προαναφερόμενες διατάξεις τυπικών νόμων, και συνεπώς το σχετικό σχέδιο δεν προτείνεται νομίμως.

V. Περιορισμοί στο δικαίωμα της επαγγελματικής ελευθερίας

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση 3536/2009 για τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων περί του κλειστού επαγγέλματος του ιδιοκτήτη βυτιοφόρου φορτηγού. Ειδικότερα, στην υπόθεση αυτή αμφισβητήθηκε η συνταγματικότητα των υπουργικών αποφάσεων που καθόριζαν ανώτατο επιτρεπτό όριο χορηγήσεως αδειών κυκλοφορίας βυτιοφόρων αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσεως σε εταιρίες εμπορίας πετρελαιοειδών καυσίμων. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο επίδικος περιορισμός ήταν

αντίθετος με την κατοχυρωμένη στο άρθρο 5 του Συντάγματος αρχή της οικονομικής ελευθερίας. Το Δικαστήριο, αντιλαμβανόμενο τις εξελίξεις που είχαν επέλθει στο οικονομικό επίπεδο, την ανάπτυξη και τον ιδιαίτερος ανταγωνιστικό χαρακτήρα της αγοράς καυσίμων χρησιμοποίησε τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων προκειμένου να εναρμονίσει το δίκαιο στις νέες οικονομικές απαιτήσεις και να επιτρέψει στην αγορά να λειτουργήσει αποτελεσματικά.

Το ΣτΕ με την 1585/2010 απόφαση της Ολομέλειας έκρινε –κατά πλειοψηφία– αναφορικά με το ωράριο λειτουργίας πρατηρίων υγρών καυσίμων ότι:

Η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 7 του Ν 3054/2002 απαγορεύοντας τη λειτουργία μετά το πέρας του ημερησίου ωραρίου των πρατηρίων εκείνων, των οποίων η λειτουργία μετά το πέρας του εν λόγω ωραρίου δεν επιβάλλεται ως υποχρεωτική από τον οικείο νομάρχη, εισάγει περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας των πρατηριούχων, ο οποίος δικαιολογείται πλήρως από λόγους δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος και για το λόγο αυτόν δεν αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 Συντ. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τη διασφάλιση επαρκούς χρόνου ανάπαυσης των εκμεταλλευομένων τα καταστήματα και των υπαλλήλων τους καθώς και για τη διαμόρφωση ομοιόμορφων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των πρατηριούχων.

Σχετική με την άρση των περιορισμών στην άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων είναι η πρόσφατη απόφαση 411/2012 της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορούσε στην συνταγματικότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων σύμφωνα με τις οποίες τα φαρμακεία μπορούν να λειτουργούν κατά τις απογευματινές ώρες από Δευτέρα έως Παρασκευή, καθώς και το Σάββατο. Στην περίπτωση λοιπόν αυτή, εκρίθη τουλάχιστον σε επίπεδο προσωρινής δικαστικής προστασίας ότι η ευχερέστερη πρόσβαση του κοινού στην αγορά φαρμάκων είναι αποτελεσματικότερη κοινωνικά και οικονομικά από την προστασία των ιδιωτικών συμφερόντων των φαρμακοποιών.

Το ΣτΕ με την 1973/2013 απόφασή του κρίνοντας το ζήτημα του διευρυμένου ωραρίου λειτουργίας των φαρμακείων αποφάνθηκε ότι:

ότι με την εισαγωγή του διευρυμένου ωραρίου λειτουργίας των φαρμακείων δεν επιβάλλεται περιορισμός στην επαγγελματική ελευθερία των φαρμακοποιών, αλλά, αντιθέτως, παρέχεται σε αυτούς μεγαλύτερη ελευθερία κατά την άσκηση του επαγγέλματός τους.

Το διευρυμένο ωράριο λειτουργίας θεσπίζεται γενικώς και κατά τρόπο αντικειμενικό, αποβλέπει δε στην εξυπηρέτηση σκοπού δημόσιου συμφέροντος, δηλαδή την ευχερέστερη πρόσβαση του πληθυσμού στα φαρμακεία και είναι προαιρετικό και κατ' ουδένα τρόπο θίγει είτε το υφιστάμενο νόμιμο ωράριο λειτουργίας των φαρμακείων είτε το σύστημα των εφημεριών. Συνεπώς, δεν αντίκειται στην επαγγελματική ελευθερία των φαρμακοποιών ούτε την αρχή της ισότητας.

Ενόψει δε του ότι δεν αποτελεί περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας.

Περαιτέρω, από τη ρύθμιση δεν προκύπτει, και δη προδήλως, ότι τίθεται σε κίνδυνο η βιωσιμότητα των φαρμακείων, τα οποία δεν θα ενταχθούν στο διευρυμένο ωράριο.

Με την ένδικη ρύθμιση δεν παραβιάζεται ο υγιής ανταγωνισμός στον τομέα της αγοράς των φαρμάκων.

Περαιτέρω, επειδή ο καθορισμός του ωραρίου λειτουργίας των φαρμακείων εξακολουθεί να ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η επίδικη ρύθμιση, δεν αντιβαίνει στις διατάξεις του δικαίου ΕΕ για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού που κατοχυρώνεται στα άρθρα 101 και 102 της ΣΛΕΕ.

Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι η ΕΑ του ΣτΕ με την 118/2012 απόφασή της έκρινε ανίσχυρη ως κείμενη εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης την υπουργική απόφαση που εκδόθηκε κατ' επίκληση του άρθρου 36 παρ. 2 του Ν 3918/2011, κατά το μέρος που ορίζει ότι, με μόνη την σχετική «δήλωση εντάξεως» του φαρμακοποιού κατόχου της αδείας λειτουργίας, τα φαρμακεία τους δύνανται να λειτουργούν και κατά την διάρκεια του καθοριζομένου από τους τοπικούς Φαρμακευτικούς Συλλόγους ωραρίου όλων των εφημεριών των λοιπών φαρμακείων.

Επίσης, το ΣτΕ έκρινε -κατά πλειοψηφία- με την 3748/2013 απόφασή του σχετικά με την άρση απαγορεύσεων και περιορισμών στο επάγγελμα του οδοντίατρου ότι ο νομοθέτης έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο των, κατά το Σύνταγμα, επιτρεπτών ορίων να οργανώσει το καθεστώς που διέπει τα επαγγέλματα στον τομέα της υγείας, με την άρση απαγορεύσεων και περιορισμών, οι οποίοι ανάγονται σε αντικειμενικά δεδομένα που συνάπτονται με τη άσκησή του και οι οποίοι λόγω του απόλυτου χαρακτήρα τους επέφεραν σοβαρούς περιορισμούς στην επαγγελματική ελευθερία και, κατά την κρίση του νομοθέτη δεν εξυπηρετούν το γενικότερο συμφέρον των πολιτών.

Περαιτέρω, ενόψει της αρχής της ασφαλείας δικαίου, η οποία επιτάσσει την άρση σε σύντομο χρονικό διάστημα της εκκρεμότητας ως προς το ισχύον καθεστώς ασκήσεως ορισμένου επαγγέλματος και, ειδικότερα, ως προς το ζήτημα αν αυτό εξαιρείται από την κατάργηση των περιορισμών, επιτρεπτός ο νομοθέτης προέβλεψε την σύντομη αποκλειστική τετράμηνη προθεσμία για την έκδοση προεδρικού διατάγματος, με το οποίο, βάσει κριτηρίων που κατ' επιταγή του Συντάγματος και του κοινοτικού δικαίου, προβλέπονται από τον ίδιο το νόμο, δηλαδή τη συνδρομή επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και τον σεβασμό των αρχών της, αναλογικότητας και της μη διακρίσεως, εισάγονται εξαιρέσεις από τον κανόνα της κατάργησης των περιορισμών.

Αντίθετα, το ΣτΕ με την 1621/2012 απόφασή του έκρινε ότι η θέσπιση περιορισμού της μη υπέρβασης του 35ου έτους ηλικίας για την συμμετοχή στις εξετάσεις για την

άσκηση του επαγγέλματος του δικαστικού επιμελητή παρίσταται δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Επιπλέον με τη ΣτΕ 2768/2011 κρίθηκε ότι αποτελεί ανεπίτρεπτο περιορισμό στην ελευθερία ασκήσεως του επαγγέλματος του γεωτεχνικού η νομοθετική ρύθμιση σύμφωνα με την οποία η εκ μέρους τακτικού μέλους του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου μετά την συμπλήρωση τριακονταετούς συνολικής υπηρεσίας, παύση της ασκήσεως του επαγγέλματος του γεωτεχνικού ή συνταξιοδότησή του από το επάγγελμα αυτό καθιστά το μέλος τούτο ομότιμο μέλος του εν λόγω Επιμελητηρίου και, ως εκ τούτου, επάγεται, άνευ άλλου τινός, την εφεξής αδυναμία εκπονήσεως μελετών επ' αμοιβή, επάγεται δηλαδή την αδυναμία ασκήσεως ελευθέρου επαγγέλματος.

Ο περιορισμός αυτός αφ' ενός μεν δεν είναι γενικός, αφού αφορά μόνον στους εκ των μελετητών γεωτεχνικούς, αφ' ετέρου δε στηρίζεται αποκλειστικώς στο μη πρόσφορο κριτήριο του χρόνου συνολικής υπηρεσίας του μελετητού στο επάγγελμα του γεωτεχνικού πριν από την παύση του επαγγέλματος ή την συνταξιοδότησή του από αυτό και δεν συνδέεται προς άλλα κριτήρια συναπτόμενα προς την βιολογική ή πνευματική ικανότητα (όπως είναι η ηλικία) ή προς τις επιστημονικές γνώσεις ή τεχνικές δεξιότητες του ατόμου, που απαιτούνται για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας (εκπόνηση μελετών κ.λπ.). [ειδικ.γνώμη.] Σύμφωνα με τον Καϊδατζή σε σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 2768/2011 Γεωτεχνικοί ηλικιακοί περιορισμοί “η ιδιότυπη κανονιστική δεσμευτικότητα των κοινωνικών διατάξεων σκοπού, δηλαδή των συνταγματικών διατάξεων που τάσσουν κοινωνικούς σκοπούς στην κρατική εξουσία και επιβάλλουν τη χάραξη κοινωνικών πολιτικών, με προέχουσα την πολιτική απασχόλησης, δεν έχει εξαντλήσει τη δυναμική της. Ακόμη και σε συνθήκες ραγδαίας υποχώρησης του κράτους πρόνοιας ή, μάλλον, ακριβώς και ιδίως σ' αυτές τις συνθήκες, διατηρούν την κανονιστική σημασία τους για την καθοδήγηση του νομοθέτη και τη νομιμοποίηση μέτρων και πολιτικών. Υπό την, ενδεχομένως απροσδόκητη, επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει πια «απομυθοποιηθεί» η δυνατότητα θέσπισης ηλικιακών (ή, εμμέσως, και χρονικών) ορίων στην εργασία και την απασχόληση, εφόσον με αυτά εξυπηρετούνται θεμιτοί στόχοι κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης. Η επέκταση της δυνατότητας αυτής, πέραν από το πεδίο της εξαρτημένης εργασίας, και σε αυτό των επαγγελματιών, με τη «διόρθωση» της άκαμπτης νομολογιακής αρχής της συνάφειας μοιάζει θεμιτή και, πάντως, είναι σίγουρα υποστηρίξιμη, όπως προκύπτει όχι μόνον από τη μειοψηφία της σχολιαζόμενης, αλλά περισσότερο ή λιγότερο και από τις συντρέχουσες γνώμες της πλειοψηφίας. Δεύτερον, δύο από τις συντρέχουσες γνώμες της πλειοψηφίας, η πρώτη και η τρίτη, μπορούν υπό μίαν έννοια να γίνουν αντιληπτές και ως εκκλήσεις προς τη νομοθετική εξουσία, δηλαδή ως «διάλογος» με τον νομοθέτη. Η δικαστική εξουσία είναι καταρχήν διατεθειμένη, μάς υπενθυμίζει η μειοψηφία, να αναγνωρίσει ευρύτατη διαπλαστική εξουσία στο νομοθέτη για τη διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών. Ωστόσο, η ένταση του δικαστικού ελέγχου θα αυξάνει, όπως υπαινίσσονται οι δύο συντρέχουσες γνώμες, όσο πιο ανορθολογική είναι ή φαίνεται, δηλαδή όσο πιο ατεκμηρίωτη είναι η νομοθετική ρύθμιση. Το

μήνυμα προς το νομοθέτη δεν είναι δύσκολο να αποκρυπτογραφηθεί: Ο νομοθέτης μπορεί να κάνει πολλά. Αρκεί να τα κάνει σωστά και, κυρίως, να τα τεκμηριώνει σωστά. Ο ορθολογικός και τεκμηριωμένος νόμος είναι, από την άποψη αυτή, και νομιμοποιημένος. Εάν όμως δεν είναι, τότε υπόκειται σε εντατικότερο δικαστικό έλεγχο.”

Μια άλλη, πολύ ενδιαφέρουσα απόφαση που αποτυπώνει την στάση του Δικαστηρίου ως προς τις σχέσεις δικαίου και οικονομίας είναι η 469/2012. Η υπόθεση αυτή αφορούσε στην νομιμότητα της επιβολής υπέρ της ΔΕΗ ενός τέλους σε όλες τις εταιρίες που παρείχαν ηλεκτρική ενέργεια στην Ελλάδα. Το τέλος αυτό είχε ως σκοπό την κάλυψη των ζημιών που είχε η ΔΕΗ από την πώληση ηλεκτρικού ρεύματος σε χαμηλές τιμές στα μη διασυνδεδεμένα με το εθνικό δίκτυο παροχής ρεύματος νησιά. Το Δικαστήριο, έκρινε ότι για όσο χρονικό διάστημα στα μη διασυνδεδεμένα νησιά διατηρείται το μονοπώλιο προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας από την ΔΕΗ, η παροχή στην τελευταία οικονομικού ανταλλάγματος σε αντιστάθμιση του κόστους, που αντιπροσωπεύει γι’ αυτήν (την ΔΕΗ) η εκπλήρωση της επίμαχης υποχρεώσεώς της για παροχή ρεύματος σε χαμηλή τιμή στους καταναλωτές των μη διασυνδεδεμένων νησιών, και, περαιτέρω, η επιβάρυνση με το αντάλλαγμα αυτό όλων των επιχειρήσεων, που προμηθεύουν με ηλεκτρική ενέργεια τους καταναλωτές στην υπόλοιπη Χώρα (ήτοι στην ηπειρωτική Χώρα και στα διασυνδεδεμένα με αυτήν νησιά), αντιβαίνει προς τις διατάξεις της οδηγίας 2003/54/EK. Τούτο δε διότι το επίμαχο αντάλλαγμα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι προσδιορίζεται με «αμερόληπτο» τρόπο, όπως αξιώνει η οδηγία, διότι αντιστοιχεί σε κόστος, το οποίο προκύπτει για την ΔΕΗ στο πλαίσιο λειτουργίας της σε τομέα της αγοράς όχι ανοικτού στον ανταγωνισμό, αλλά υπό συνθήκες παράνομου κατά τα εκτεθέντα μονοπωλίου.

VI. Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα

Σύμφωνα με τη ΣτΕ Ολ 3354/2013 οι διατάξεις του άρθρου 33 του Ν 4024/2011 που αφορούν την αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων αμέσως ή αφού τεθούν σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, με συνέπεια την κατάργηση των οργανικών θέσεων τις οποίες κατείχαν οι υπάλληλοι αυτοί και την απομείωση αντίστοιχα του αριθμού των οργανικών θέσεων που προβλέπονται στους οικείους οργανισμούς, αντίκεινται στο συνταγματικό πλαίσιο που θεσπίζεται με το άρθρο 103 καθώς και στην επίσης συνταγματικής κατοχυρούμενη αρχή της ισότητας.

Και τούτο, διότι η μεταβολή αυτή στο υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, αφενός δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ’ εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ως συνέπεια της αναδιαρθρώσεως, και αφετέρου δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού

καθεστώς που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και τριακονταπενταετίας.

Συγκεκριμένα, ο επιδιωκόμενος περιορισμός του Κράτους και η μείωση της δημόσιας δαπάνης διενεργείται μέσω της διαδικασίας αυτοδίκαιης απόλυσης υπαλλήλων αμέσως ή αφού προηγηθεί προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, που έχει περιορισμένο χρονικά πεδίο εφαρμογής, καταλήγει δε στην αντίστοιχη κατά περίπτωση κατάργηση οργανικών θέσεων και την επακόλουθη τροποποίηση των οικείων οργανισμών των υπηρεσιών, χωρίς να βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και μεταρρύθμιση των οργανωτικών αναγκών της διοίκησης με ορθολογικό τρόπο, εν όψει και των υφισταμένων εν γένει πόρων και μέσων, με τήρηση του συνταγματικού πλαισίου, η δε σκοπούμενη οργάνωση των επιμέρους υπηρεσιών είναι παρεπόμενο αποτέλεσμα διαδικασίας απομακρύνσεως μονίμων υπαλλήλων με κριτήρια (ηλικία υπαλλήλου και χρόνος υπηρεσίας) τυχαία και συμπτωματικά μη συνδεόμενα με τον επιδιωκόμενο σκοπό και θεσπιζόμενα κατ' απόκλιση των γενικών και παγίως ισχυουσών διατάξεων. (συγκλ.γνωμ., αντίθ. μειοψ.)

Συναφώς η ΣτΕ 1540/2013 έκρινε -κατά πλειοψηφία- ότι δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 33 παρ. 1 εδ. γ' του Ν 4024/2011 που προβλέπει την αυτοδίκαιη απόλυσή τους οι δικαστικοί υπάλληλοι, που συμβάλλουν ενεργώς στο δικαιοδοτικό έργο των δικαστηρίων και αποτελούν ειδική κατηγορία υπαλλήλων για την οποία προνοεί το Σύνταγμα και για την οποία έχει θεσπισθεί αυτοτελής Κώδικας, εφόσον η συμπλήρωση της ως άνω υπηρεσίας τους και του ως άνω ορίου ηλικίας χωρήσουν έως την 31.12.2013 (αντιθ. μειοψ.).

Κατάργηση θέσεων διοικητικού προσωπικού ΑΕΙ

Με τη ΣτΕ ΕΑ 489/2013 απορρίφθηκε αίτηση αναστολής κατά κοινής υπουργικής απόφασης περί καταργήσεως θέσεων διοικητικού προσωπικού των Πανεπιστημίων, επειδή αναστολή εκτελέσεως κανονιστικής πράξεως δεν χορηγείται, κατ' αρχήν, εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος επικαλείται και αποδεικνύει ότι από την εκτέλεση της πράξεως αυτής θα υποστεί ευθέως και αμέσως συγκεκριμένη και ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη, σε περίπτωση ευδοκιμήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, ζημία, οπότε – και εφ' όσον δεν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος περί του αντιθέτου – χορηγείται αναστολή της εκτελέσεως της πράξεως αυτής μόνον ως προς τον αιτούντα.

Ειδικώς δε προκειμένου περί των κανονιστικών πράξεων που αφορούν την οργάνωση δημοσίας υπηρεσίας, χορηγείται αναστολή εκτελέσεως μόνον εφόσον ο αιτών επικαλείται και αποδεικνύει ότι συντρέχουν εξαιρετικοί προς τούτο λόγοι (βλ. Ε.Α. 212, 205, 170/2013 κ.ά.). Η προσβαλλόμενη απόφαση, ως κανονιστικής φύσεως οργανωτικό μέτρο, δεν είναι κατ' αρχήν δεκτική αναστολής εκτελέσεως, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα, εν όψει και των σκοπών δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι θάλπονται με την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 90 του Ν 4172/2013 και ανάγονται, κατά την αιτιολογική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου, στην τήρηση των

«εγγυήσεων ορθολογικότητας και αξιοκρατίας» κατά την εφαρμογή της πολιτικής για την μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, λαμβανομένης υπ' όψιν και της αναγκαίας προσαρμογής της στη δημοσιονομική συγκυρία. Συνάπτεται εξ άλλου η επίμαχη ρύθμιση και με τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα όσον αφορά την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Σχετικά με το ζήτημα της μείωσης της φαρμακευτικής δαπάνης το ΣτΕ με πρόσφατη απόφαση της ΕΑ [59/2014] έκρινε ότι

Η ρύθμιση καθιερώσεως του μηνιαίου ορίου 80%, παρά την εύλογη, κατ' αρχήν, επιδίωξη του Κράτους για περαιτέρω μείωση της φαρμακευτικής δαπάνης, ενόψει της προβληματικής καταστάσεως των οικονομικών του δεδομένων και των δυνατοτήτων του, δύναται να οδηγήσει σε υποβιβασμό του επιπέδου παροχής των υπηρεσιών υγείας προς τους πολίτες, ενόψει των εμποδίων που συνεπάγεται η εφαρμογή του ως άνω μέτρου για τους θεράποντες ιατρούς στον τομέα των φαρμάκων και ειδικότερα της αδυναμίας των ιατρών, οι οποίοι συμπληρώνουν το θεσπιζόμενο από τη ρύθμιση αυτή όριο, να προβαίνουν στην ενδεικνυόμενη, κατά τις επιταγές της επιστήμης, συνταγογράφηση και στην ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων υγείας των ασθενών τους.

Η ως άνω ρύθμιση, ως οριζόντιο μέτρο με το οποίο περιορίζεται η δυνατότητα των ιατρών να συνταγογραφούν δύναται να πλήξει αδιακρίτως τόσο τους ιατρούς (και κατά συνέπεια τους ασθενείς τους), οι οποίοι τήρησαν και τηρούν τις διατάξεις περί συνταγογράφησης με βάση τη δραστική ουσία, όσο και εκείνους οι οποίοι, κατά τις βεβαιώσεις της Διοικήσεως, τις παραβιάζουν συνταγογραφώντας, στις περιπτώσεις που δεν το επιτρέπει η σχετική νομοθεσία, με βάση την εμπορική ονομασία του φαρμάκου και υποδεικνύοντας την αγορά πρωτότυπων, υπό καθεστώς προστασίας, φαρμάκων, που αποζημιώνονται, κατά κανόνα, ακριβότερα, αντί για φάρμακα γενόσημα.

VII. Λοιπά θέματα

Σύμφωνα και με τη ΣτΕ Ολ 1971/2012 (ΘΠΔΔ 2012,512) σχετικά με τους ημιυπαίθριους κρίθηκε ότι: Ημιυπαίθριοι διατηρούνται για 40 έτη μόνον όμως αν η άδεια ανέγερσης του κτηρίου, στο οποίο βρίσκονται, έχει εκδοθεί ή αναθεωρηθεί έως την 2.7.2009. Με τις διατάξεις του Ν 3843/2010 επιδιώχθηκε, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση, η αντιμετώπιση του φαινομένου της αθρόας περίκλεισης των ημιυπαίθριων χώρων και η αποκατάσταση της βλάβης που έχει ως εκ του λόγου αυτού επέλθει στο οικιστικό περιβάλλον. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη ρύθμιση που εισάγεται με τις διατάξεις αυτές, εφ' όσον συντρέχουν οι οριζόμενες στα ανωτέρω άρθ. 5 και 6 προϋποθέσεις, ημιυπαίθριοι και άλλοι χώροι που έχουν μετατραπεί αυθαιρέτως σε χώρους κυρίας χρήσεως διατηρούνται επί σαράντα έτη, μόνον όμως αν η άδεια ανέγερσης του κτιρίου, στο οποίο βρίσκονται οι χώροι αυτοί, έχει εκδοθεί

ή αναθεωρηθεί έως τις 2.7.2009. Ειδικότερα, με τη διάταξη του άρθ. 6 παρ. 7 Ν 3843/2010, η οποία εντάσσεται στην προαναφερόμενη συνολική ρύθμιση και ανεξαρτήτως του ζητήματος, αν η ρύθμιση αυτή είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, καθίσταται σαφές ότι η διατήρηση των χώρων, για τους οποίους συντρέχουν οι παραπάνω προϋποθέσεις, είναι επιτρεπτή ακόμη και αν συνεπάγεται παραβίαση του συντελεστή δόμησης ή άλλων όρων δόμησης, που ίσχυαν κατά τη μεταβολή της χρήσεως ή εκείνων που θα θεσπιστούν εφεξής. Κατά την έννοια όμως της διατάξεως αυτής ερμηνευομένης στο πλαίσιο της θεσπιζόμενης από τον νόμο συνολικής ρύθμισης και εν όψει του ως άνω σκοπού του νόμου, δεν παρέχεται η δυνατότητα έκδοσης, μετά την ανωτέρω ημερομηνία, νέας οικοδομικής αδείας για προσθήκη ή επέκταση κτιρίου, συνεπαγόμενη δόμηση που υπερβαίνει τα κατά τους ισχύοντες όρους δομήσεως επιτρεπτά όρια και συνεπαγόμενη ως εκ τούτου, περαιτέρω επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος.

Επιπλέον με τη ΣτΕ Ολ 3341/2013 (ΠερΔικ 2013,555, Αναστολή κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών) κρίθηκε ότι οι ρυθμίσεις του άρθ. 24 Ν 4014/2011, δυνάμει των οποίων επιτρέπεται η υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών στο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης, έρχονται σε αντίθεση με τις επιταγές, που απορρέουν από το άρθ. 24 Συντ. Αντιβαίνουν στο Σύνταγμα διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών, που ανεγείρονται μετά τη θέσπιση των προβλεπομένων πολεοδομικών κανόνων και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν τους όρους και περιορισμούς δόμησης ή χρήσεις γης, για τον λόγο ότι η εξαίρεση αυτή από την κατεδάφιση συνεπάγεται νόθευση και συνεχή ανατροπή του σχεδιασμού με αποτέλεσμα την επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης (μειοψ.).

Ακόμη με τη ΣτΕ Ολ 987-988/2014, Εισαγωγή πολύτεκνων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση κρίθηκε ότι: Το άρθρο 2 παρ. 2 γ' περίπτωση ii α' του Ν 2525/1995, όπως ισχύει μετά τις μεταβολές που επέφεραν τα άρθρα 59 παρ. 11 του Ν 3966/2011 και 44 παρ. 2 του Ν 4071/1012, το οποίο εισήγαγε παρέκκλιση από το γενικό σύστημα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση με την πρόβλεψη της σύστασης θέσεων, οι οποίες καταλαμβάνονται μόνο από υποψηφίους που έχουν την ιδιότητα του μέλους πολύτεκνης οικογένειας, αντίκειται στις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται η εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση με κριτήρια αμιγώς ακαδημαϊκά, ήτοι βάσει των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των υποψηφίων, διότι η ιδιότητα του μέλους πολύτεκνης οικογένειας δεν συνδέεται με ικανότητες ή δεξιότητες του υποψηφίου και δεν αποτελεί κριτήριο που πληροί τις ως άνω προϋποθέσεις. Η αντίθεση του νέου συστήματος εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση προς το Σύνταγμα δεν αίρεται με την επίκληση από τον νομοθέτη λόγων αναγομένων στην εύρυθμη λειτουργία των ιδρυμάτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω της παράλληλης κατάργησης του συστήματος μετεγγραφών. Τούτο, διότι οι μετεγγραφές προϋποθέτουν, πάντως, την εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση βάσει συνταγματικώς έγκυρου από την ανωτέρω άποψη συστήματος. Περαιτέρω, η αντίθεση προς το Σύνταγμα δεν αίρεται εκ του ότι

ο νομοθέτης χαρακτηρίζει τις θέσεις που διαθέτει στα μέλη των πολύτεκνων οικογενειών ως «επιπλέον» και ορίζει, περαιτέρω, ότι ο αριθμός των θέσεων αυτών καθορίζεται με υπουργική απόφαση χωρίς προηγούμενη γνώμη των οργάνων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που είναι αρμόδια για την εκτίμηση των εκπαιδευτικών δυνατοτήτων των οικείων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, καθώς και ότι οι ίδιες θέσεις δεν διατίθενται στους υποψήφιους της γενικής κατηγορίας υποψηφίων αν δεν πληρωθούν από μέλη πολύτεκνων οικογενειών. Τούτο δε υπό πάσα εκδοχή, διότι α) εάν αυτές οι θέσεις διατίθενται καθ' υπέρβαση των εκπαιδευτικών δυνατοτήτων των ιδρυμάτων, προκαλείται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση δυσλειτουργία που δεν γίνεται ανεκτή από το άρθρο 16 του Συντάγματος και β) στην αντίθετη περίπτωση αφαιρούνται θέσεις από τους υποψήφιους της γενικής κατηγορίας, με αποτέλεσμα να αποκλείονται από την εισαγωγή στο τμήμα ή στη σχολή της προτίμησής τους ή ακόμη και από την πρόσβασή τους στην τριτοβάθμια εκπαίδευση υποψήφιοι με συγκριτικά πληρέστερες ικανότητες και δεξιότητες κατά παράβαση των δικαιωμάτων τους που κατοχυρώνονται από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 16 του Συντάγματος, οι οποίες επιβάλλουν να εισάγονται στις πεπερασμένου αριθμού θέσεις των οικείων ιδρυμάτων οι υποψήφιοι, οι οποίοι υπερτερούν σε διαγωνιστικές δοκιμασίες που βασίζονται σε αμιγώς ακαδημαϊκά κριτήρια, σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα. Τέλος, ο περιορισμός των ως άνω δικαιωμάτων των υποψηφίων της γενικής κατηγορίας δεν ευρίσκει νόμιμο έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 2 και 5 του Συντάγματος που επιβάλλουν τη λήψη μέτρων προστασίας των πολυμελών οικογενειών και μέτρων δημογραφικής πολιτικής. Τούτο, διότι επιβάλλεται μεν, βάσει αυτών των συνταγματικών διατάξεων, να ενισχύονται οι πολύτεκνες οικογένειες για την αντιμετώπιση των αυξημένων εξόδων που απαιτούνται για τη συντήρησή τους, καθώς και για την ανατροφή, την οικονομική εξασφάλιση των πάσης φύσεως σπουδών και την επαγγελματική αποκατάσταση των τέκνων τους, αλλά δεν είναι επιτρεπτό να παρέχονται στα μέλη των οικογενειών αυτών και διευκολύνσεις για την πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι οποίες υπερακοντίζουν την προστασία που τους παρέχει το Σύνταγμα λόγω αφ' ενός μεν του περιορισμού των αντίστοιχων δικαιωμάτων πρόσβασης των λοιπών πολιτών, αφ' ετέρου δε της υποχώρησης των ακαδημαϊκών κριτηρίων πρόσβασης.

Επιπλέον με τη ΣτΕ Ολ 2411/2012 ΘΠΔΔ 2012,886 Δίδακτρα μεταπτυχιακών κρίθηκε ότι: Άρθρο 16 παρ. 4 Συντ. Δικαίωμα δωρεάν παιδείας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, δηλαδή και στην ανώτατη εκπαίδευση. Ως προς τις μεταπτυχιακές σπουδές και την εκπόνηση διδακτορικής εργασίας εναπόκειται στην εκτίμηση του κοινού νομοθέτη να επιβάλλει στους μεταπτυχιακούς φοιτητές εκτός από την κρατική επιχορήγηση και δίδακτρα για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας των προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών. Δυνατότητα λήψης υπόψη και εισοδηματικών κριτηρίων από τον νομοθέτη. Δεν υπάρχει δυνατότητα όμως να καθορισθούν από τον νομοθέτη τα δίδακτρα σε τέτοιο ύψος ώστε να καθίσταται δυσχερής ή αδύνατη η συμμετοχή σε ΠΜΣ φοιτητών περιορισμένης εισοδηματικής εμβέλειας, διότι ένα τέτοιο μέτρο θα παραβίαζε τη γενική ελευθερία πρόσβασης στην

παιδεία. Οι διατάξεις των άρθρων 3 παρ. 3, και 8 παρ. 1α του Ν 3685/2008 δεν αντίκεινται στα άρθρα 16 παρ. 4 Συντ. (Μειοψ.)

Με τη ΣτΕ 690/2013 ΘΠΔΔ 2013,134, διόδια κρίθηκαν τα ακόλουθα: Ν 3920/2011 άρθρο 17 παρ. 2. Οι επίμαχες ρυθμίσεις θεσπίστηκαν για λόγους δημοσίου συμφέροντος που συνάπτονται με την ομαλή διεξαγωγή της κυκλοφορίας των οχημάτων, καθώς και την ασφάλεια και λειτουργία των συγκοινωνιακών εγκαταστάσεων. Δεν υπάρχει αντίθεση προς το άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.

Η ΣτΕ Ολ 3590/2013 (ΘΠΔΔ 2013,1094, Αντισυνταγματικότητα περιορισμού σε 5 μήνες της αδειας ανατροφής τέκνου των δικαστικών λειτουργών) κρίθηκαν τα κατωτέρω: Με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 21 του άρθρου 44 του Ν 1756/1988 ο νομοθέτης έχοντας υπόψη τις αυξημένες λειτουργικές ανάγκες της δικαιοσύνης σε δικαστικούς λειτουργούς και θέλοντας να αποτρέψει την αθρόα απομάκρυνση μητέρων δικαστικών λειτουργών από την ενεργό υπηρεσία, δεν θέλησε να απονεμίσει το δικαίωμα λήψης της επίδικης άδειας και σε εκείνες τις μητέρες δικαστικές λειτουργούς, των οποίων η άδεια κυκλοφορίας είχε λήξει προ του έτους 2004, η ρύθμιση αυτή σε ουδεμία συνταγματική διάταξη αντίκειται ενόψει του δημοσίου συμφέροντος, κατ' επίκληση του οποίου θεσπίστηκε. Οι παραπάνω διατάξεις, ερμηνευόμενες υπό το φως τόσο της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας των δύο φύλων όσο και των αρχών του κοινοτικού δικαίου περί ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών, αλλά και της συμφιλίωσης της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή, έχουν εφαρμογή όχι μόνο για τη μητέρα δικαστική λειτουργό αλλά και για τον πατέρα δικαστικό λειτουργό, ο οποίος μπορεί επίσης να ζητήσει να του χορηγηθεί ειδική άδεια με αποδοχές διάρκειας εννέα μηνών, προκειμένου να ασχοληθεί με την ανατροφή του τέκνου του. Από το άρθρο 21 Συντ. που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του οξυμένου δημογραφικού προβλήματος της χώρας και θέτει την μητρότητα και την παιδική ηλικία υπό την προστασία του κράτους, απορρέει η υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να θεσπίζει ρυθμίσεις για την χορήγηση άδειας με σκοπό την ανατροφή των τέκνων των εργαζομένων, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι δικαστικοί λειτουργοί. Άρθρο 33 παρ. 2 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ. Οδηγία 96/34/ΕΚ και 2010/18/ΕΕ. Προς εκπλήρωση αυτής της συνταγματικής και ενωσιακής επιταγής ο νομοθέτης διαθέτει ευρεία ευχέρεια ως προς τον καθορισμό των προϋποθέσεων χορήγησης της άδειας ανατροφής τέκνου, της χρονικής διάρκειάς της, με μόνη δέσμευση το ελάχιστο όριο των τεσσάρων μηνών που θέτει η Οδηγία 2010/18/ΕΕ, καθώς και του τρόπου χορήγησής της. Ο νομοθέτης μπορεί να ορίζει, μεταξύ των άλλων, διαφορετική χρονική διάρκεια της άδειας ανατροφής τέκνου για κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων λαμβάνοντας υπόψη, ως προς τον ειδικότερο προσδιορισμό των χρονικών ορίων της εν λόγω άδειας, την φύση των καθηκόντων που ασκούν οι ως άνω λειτουργοί και υπάλληλοι και τη σημασία τους για τη λειτουργία του κράτους, καθώς και τις ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες ασκούνται τα καθήκοντα αυτά, προκειμένου να εναρμονίζεται, ενόψει αυτών των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, η επαγγελματική με την οικογενειακή ζωή, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζονται αφενός

το δικαίωμα του εργαζόμενου γονέα να αφιερώνεται για ορισμένο χρόνο στην ανατροφή του τέκνου του και αφετέρου οι ανάγκες της υπηρεσίας. Με τις διατάξεις του Ν 4055/2012 ο νομοθέτης μείωσε τη χρονική διάρκεια της άδειας ανατροφής τέκνου για τους δικαστικούς λειτουργούς από εννέα σε πέντε μήνες χωρίς από τις προπαρασκευαστικές διατάξεις του νόμου να προκύπτουν οι λόγοι της μείωσης. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου όχι μόνο δεν υπάρχει αναφορά στους λόγους που επέβαλαν τη μείωση της άδειας αλλά αντιθέτως διαλαμβάνεται, προφανώς εσφαλμένα, ότι οι διατάξεις του νόμου αυτού αναπροσαρμόζονται για τους δημόσιους υπαλλήλους για τους οποίους εξακολουθεί να προβλέπεται άδεια ανατροφής τέκνων διάρκειας εννέα μηνών. Η διάταξη της παρ. 21 του άρθρου 44 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή της με το άρθρο 89 του Ν 4055/2012, κατά το μέρος που προβλέπει ότι η χρονική διάρκεια της άδειας ανατροφής τέκνου για τους δικαστικούς λειτουργούς είναι πέντε μήνες, αντίκειται στο άρθρο 21 παρ. 1 του Συντ.

VIII. Ειδικότερες και επιμέρους πτυχές της δημοσιονομικής κρίσης

A. Ισότιμη συνεισφορά στα δημόσια βάρη, φορολογική υποχρέωση, φορολογική ισότητα και φορολογική δικαιοσύνη

Στο σημείο αυτό θα περάσουμε στην δεύτερη ενότητα της εισήγησής μας η οποία αφιερώνεται σε επιμέρους και εξίσου σημαντικές πτυχές της δημοσιονομικής κρίσης και στην σχετική νομολογία του ΣτΕ (αλλά και του ΑΕΔ και του ΕΔΔΑ) επί των ζητημάτων αυτών και πιο συγκεκριμένα στην ισότιμη συνεισφορά των πολιτών στα δημόσια βάρη, την φορολογική υποχρέωση, την φορολογική ισότητα και την φορολογική δικαιοσύνη, όπως επίσης στα αποκαλούμενα «προνόμια» του δημοσίου και εν γένει στο δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας¹.

Στις απαρχές της δημοσιονομικής κρίσης επιβλήθηκε έκτακτη οικονομική εισφορά με το άρθρο 18 του Ν 3758/2009 στο εισόδημα των φυσικών προσώπων που φορολογούνταν κατά τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 2 του ΚΦΕ (Ν 2238/1994), ενώ για την επιβολή της εισφοράς αυτής ελήφθη υπόψη το συνολικό καθαρό εισόδημα των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος του οικονομικού έτους 2008 εφόσον αυτό είναι εξήντα χιλιάδες ευρώ (60.000 €) και άνω.

Όπως εκρίθη κατά πλειοψηφία με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1685/2013² (κατόπιν παραπομπής της ΣτΕ 693/2011 Β' Τμήμα) η κατά τις διατάξεις του Ν 3758/2009 έκτακτη οικονομική εισφορά, επιβλήθηκε, όπως αναφέρεται στη σχετική αιτιολογική έκθεση, ως μέτρο αναγκαίο για την αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης, έτσι ώστε «να συνεισφέρουν περισσότερο τα υψηλότερα εισοδήματα», το δε ύψος της καθορίζεται, κατά τα προεκτεθέντα, στον ίδιο το νόμο,

¹ Βλ. Π. Λαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα (Β τόμος), 1991, σελ. 1205 επ.

² Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 5/2013,410 επ. με παρατ. Κ. Πέτρου.

σε συγκεκριμένα ποσά που βαίνουν αυξανόμενα σε αντιστοιχία με κλιμάκια -υψηλών πράγματι (άνω των 60.000 ευρώ)- καθαρών εισοδημάτων, όπως αυτά έχουν προκύψει για το οικονομικό έτος 2008 από τους οικείους τίτλους και ανεξάρτητα εάν είναι ή όχι φορολογητέα κατά τη νομοθεσία περί φορολογίας του εισοδήματος. Στη συνέχεια τονίζει το Δικαστήριο ότι υπό τα δεδομένα αυτά, όπως παγίως έχει κριθεί σε ανάλογες περιπτώσεις επιβολής εκτάκτων εισφορών (ΣτΕ 1317, 1318/1979, Ολ, 3098, 3653/1981, 3202/1982, 116, 2209, 3515/1983, 357/1984, επταμ., 3639/1984, 797, 2729/1986), η εν λόγω εισφορά δεν έχει ως αντικείμενο τα πιο πάνω εισοδήματα του οικονομικού έτους 2008, ώστε να τίθεται ζήτημα αναδρομικής φορολόγησής τους κατά την έννοια του άρθρου 78 του Συντάγματος. Απλώς, τα εισοδήματα αυτά, εν όψει και του ότι, όταν ανέκυψε η έκτακτη, λόγω της κρίσεως, δημοσιονομική ανάγκη, και επιβλήθηκε η επίμαχη εισφορά με τον εν κρίσει νόμο, δεν είχε καν ολοκληρωθεί η υποβολή των σχετικών δηλώσεων, για το οικονομικό έτος 2009, θεωρήθηκαν - ευλόγως - από το νομοθέτη ως τα πλέον πρόσφατα ασφαλή στοιχεία διαγνώσεως της αυξημένης φοροδοτικής ικανότητας στην οποία απέβλεψε, απετέλεσαν, δηλαδή, το κριτήριο και, συνακόλουθα, τη βάση επιβολής της έκτακτης εισφοράς, έτσι ώστε και το ποσό που θα συγκεντρωνόταν να μπορεί να προϋπολογισθεί, και να επιβαρυνθούν με την εισφορά οι κατά τεκμήριο πλουσιότεροι πολίτες. Υπό τα δεδομένα δε αυτά, το εν λόγω κριτήριο δεν παρίσταται απρόσφορο ούτε αντίθετο με την αρχή της φοροδοτικής ικανότητας και δεν αντίκειται, συνεπώς, στο Σύνταγμα.

Στην πολύ γνωστή υπόθεση του τέλους επιτηδεύματος που επιβλήθηκε με το άρθρο 31 παρ. 5 του Ν 3986/2011 κατά την διατύπωση της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου ως μέτρο αναγκαίο για την αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης και, συγκεκριμένα, προς το σκοπό της ενίσχυσης των δημοσίων εσόδων, ενόψει των δημοσιονομικών συνθηκών που διέρχεται η χώρα το ΣτΕ με την απόφαση της Ολομέλειας του 2527/2013³ έκρινε κατά πλειοψηφία ότι η επιβολή του ενλόγου φόρου βάσει κριτηρίων χρονικών, τοπικών και πληθυσμιακών, δεν υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη να καθορίζει τον ενδεδειγμένο εκάστοτε τρόπο φορολόγησεως διαφόρων κατηγοριών φορολογουμένων και, κατ' ακολουθίαν, δεν παραβιάζει τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 5 και 78 παρ. 1 και τις αρχές της φορολογικής δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου. Εν προκειμένω συνέχισε το Δικαστήριο, η επιβολή της επίδικης φορολογικής επιβάρυνσης στο εισόδημα από την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας ή ελεύθερου επαγγέλματος, η οποία αποβλέπει στην αύξηση, ενόψει της παρούσης δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, των κρατικών εσόδων και βασίζεται σε ένα σύστημα προσδιορισμού εισοδήματος κατ' εφαρμογή γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, δεν αποτελεί, ενόψει του μικρού ετησίως καταβαλλομένου ύψους της και των λοιπών αναφερομένων στο νόμο κριτηρίων επί τη συνδρομή των οποίων καταβάλλεται, υπέρμετρο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας, ο οποίος να

³ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 8 – 9/2013,722 επ. με παρατ. Κ. Πέτρον.

εξωθεί σε αλλαγή επαγγέλματος όσους ασκούν την συγκεκριμένη δραστηριότητα, ούτε, πολύ περισσότερο, θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος ώστε να καθίσταται αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερής η άσκηση επιχειρηματικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας.

Στην υπόθεση, εξάλλου, του Έκτακτου Ειδικού Τέλους Δομημένων Επιφανειών (που επιβλήθηκε με το άρ. 53 παρ. 13 Ν 4021/2011) (που επικράτησε να αποκαλείται «το Χαράτσι») το ΣτΕ ασχολήθηκε με δύο αποφάσεις της Ολομέλειάς του, τις ΣτΕ Ολ 1972/2012⁴ (η κρινομένη αίτηση εισήχθη στην Ολομέλεια λόγω μείζονος σπουδαιότητας) και την απόφαση ΣτΕ Ολ 3342/2013⁵ (το υπό κρίση ένδικο βοήθημα εισήχθη προς συζήτηση ενώπιον της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας κατ' εφαρμογή του άρθ. 1 παρ. 1 Ν 3900/2010 με το θεσμό της δίκης πιλότου).

Το Δικαστήριο έκρινε ότι το ΕΕΤΗΔΕ δεν συνιστά ανταποδοτικό τέλος, αλλά φόρο κατά την έννοια του άρθρου 78 Συντ. Επίσης ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 78 παρ. 1 και 4 Συντ. ο καθορισμός των συντελεστών του «τέλους» (ευρώ/τ.μ.) σε αντιστοιχία, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, προς τιμές ζώνης, οι οποίες έχουν καθορισθεί και ισχύουν, βάσει κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων, για τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων ως φορολογητέας ύλης σε άλλες φορολογίες, ενώ στις διατάξεις περί ΕΕΤΗΔΕ καθορίζεται ρητώς και το υποκείμενο της φορολογικής επιβαρύνσεως. Θεσπίζοντας το επίδικο τέλος ως φόρο επί της περιουσίας, ο νομοθέτης απέβλεψε, επιτρεπώς κατά το άρθρο 78 παρ. 1 Συντ., στην φοροδοτική ικανότητα που απορρέει από αυτή καθεαυτή την κατοχή της ακίνητης περιουσίας ως φορολογητέας ύλης (άλλως, πηγής πλούτου) διαφορετικής από το εισόδημα και η μη συνεκτίμηση, κατά την επιβολή του επιδικού τέλους, της υπάρξεως (ή μη) εισοδήματος από το βαρυνόμενο ακίνητο δεν συνιστά, μόνη αυτή, παράβαση της συνταγματικής αρχής της ίσης, αναλόγως της φοροδοτικής ικανότητας εκάστου, επιβαρύνσεως. Εξάλλου, η επιβολή του εν λόγω φόρου που, όπως διαμορφώνεται στο νόμο, συνάπτεται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, δεν υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη να καθορίζει τον ενδεδειγμένο εκάστοτε τρόπο και χρόνο φορολογήσεως διαφόρων κατηγοριών φορολογουμένων. Περαιτέρω, το ΕΕΤΗΔΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί δυσανάλογη επέμβαση στην περιουσία των φορολογουμένων, λαμβανομένων υπ' όψη αφενός του περιορισμένου χρονικού πλαισίου εφαρμογής του αφετέρου δε του ύψους αυτού σε σχέση με την αξία της βαρυνόμενης ακίνητης περιουσίας, συνιστά δε ανεκτό κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ περιορισμό της περιουσίας. Ενώ, το σύστημα βεβαιώσεως του τέλους και η ανάθεση είσπραξης του στην ΔΕΗ και τους λοιπούς εναλλακτικούς προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος δεν αντίκειται στην αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, η δυνατότητα των τελευταίων να προβαίνουν σε διακοπή της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος προς τον καταναλωτή αντίκειται στο

⁴ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 7/2012,579 επ. με παρατ. Γ. Πιτσιλή.

⁵ Βλ. σε ΠερΔικ τ. 4/2013,717 επ.

Σύνταγμα (αυτό, διότι δεν επιτρέπεται επέμβαση του νομοθέτη σε όρους συνεστημένης συμβάσεως, όταν η επέμβαση αυτή δεν αποσκοπεί στην άρση επιβλαβών για το δημόσιο συμφέρον συνεπειών της συμβάσεως, αλλά αποβλέπει σε σκοπό ξένο προς το αντικείμενο αυτής και συνιστά προσβολή του δικαιώματος για ελεύθερη απόλαυση των απορρεόντων από την σχετική σύμβαση προμηθείας δικαιωμάτων).

B. Προνόμια (προνομιακή μεταχείριση) του Δημοσίου

Σχετικά, τώρα, με το επιτόκιο οφειλών του Δημοσίου το ΣτΕ με την απόφαση 1620/2011⁶ νομολόγησε ότι η διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών του Δημοσίου, με την οποία καθορίζεται το ύψος του τόκου των οφειλών του Δημοσίου δεν αποτελεί δικονομική αλλά ουσιαστική διάταξη και ως εκ τούτου, από τη διαφοροποίηση του οριζόμενου με αυτή τόκου, σε σχέση με τον εκάστοτε γενικώς ισχύοντα τόκο για τις οφειλές των ιδιωτών, δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα παραβίασης του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ., ούτε του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, που κατοχυρώνουν το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι με την ανωτέρω διάταξη το Δημόσιο δεν εξοπλίζεται, έναντι των ιδιωτών, με πρόνομια δικονομικού περιεχομένου. Στη συνέχεια το δικαστήριο αναφέρθηκε μεν σε όσα είχαν νομολογηθεί με την απόφαση της Ολομέλειας 1663/2009 και την απόφαση του ΕΔΔΑ Μειδάνης κ. Ελλάδας (ότι δηλαδή η διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών του Δημοσίου αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 Συντ. και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ως εισάγουσα αδικαιολόγητη υπέρ του Δημοσίου διαφοροποίηση μεταξύ του ύψους του τόκου, νομίμου και υπερημερίας, που αφορά τις οφειλές του Δημοσίου και του αντίστοιχου γενικώς ισχύοντος τόκου που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών) μετεστράφη δε κρίνοντας ότι η διαφοροποίηση μεταξύ του τόκου, νομίμου και υπερημερίας, που αφορά τις οφειλές του Δημοσίου και του γενικώς ισχύοντος τόκου, που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών, μπορεί να δικαιολογηθεί από αποχρώντα λόγο δημόσιου ή γενικού συμφέροντος. Τέτοιο λόγο δεν αποτελεί το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, αποτελεί, όμως, η διασφάλιση «της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους». Εν προκειμένω, η δημοσιονομική ισορροπία του ελληνικού Κράτους, όπως είναι γνωστό, έχει ήδη σοβαρότατα κλονισθεί. Το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος είναι τεράστια, ανερχόμενα σε πρωτοφανή, στην ιστορία των δημόσιων οικονομικών της Χώρας, επίπεδα. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπισή τους, λόγω και της διεθνούς συγκυρίας καθώς και των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας και διοίκησης, εκτιμάται ως εξαιρετικά δυσχερής.

Και κατέληξε ότι για τους ως άνω λόγους, αυτοτελώς λαμβανόμενους υπόψη, οι οποίοι δεν είχαν εκτιμηθεί από τις προαναφερόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και του ΕΔΔΑ, η ρύθμιση του άρθρου 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών

⁶ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 6/2011,619 επ. και σε ΘΠΔΔ τ. 7/2011,708 επ. με παρατ. Χρ. Διβάνη.

του Δημοσίου είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Το ζήτημα ήχθη τελικώς ενώπιον του ΑΕΔ το οποίο με την απόφαση 25/2012⁷ έκρινε ότι η θεσπιζόμενη με την διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα των νόμων περί δικών του Δημοσίου διάκριση, η οποία αποβλέπει στον περιορισμό της αυξήσεως του κρατικού χρέους από τόκους για ληξιπρόθεσμες οφειλές, υπαγορεύεται από την ανάγκη προστασίας της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους. Συνεχίζοντας το ΑΕΔ διατύπωσε την κρίση ότι ενόψει του σκοπού, στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει η ανωτέρω διάταξη, και λαμβανομένων υπόψη και των συνθηκών που ίσχυσαν καθ' όλη την διάρκεια ισχύος αυτής και εξακολουθούν να ισχύουν, η θέσπιση με αυτήν επιτοκίου 6% για τις οφειλές του Δημοσίου δεν αντίκειται ούτε και προς την κατοχυρωμένη με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, εφόσον το μέτρο αυτό, που έχει ως σκοπό να περιορίσει τις οφειλές του Δημοσίου από τόκους και, επομένως, να αποτρέψει την αύξηση του κρατικού χρέους, είναι κατάλληλο και δεν υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού.

Περαιτέρω, η επίμαχη ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται ούτε στην διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος, κατά την οποία «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους». Και τούτο ενόψει του γεγονότος ότι για την αντιμετώπιση των κατά καιρούς δημοσιονομικών προβλημάτων, έχουν ληφθεί διάφορα μέτρα, που επιβαρύνουν διάφορες και μεγάλες κατηγορίες πολιτών, όπως μειώσεις αποδοχών, σε ορισμένες, μάλιστα, περιπτώσεις ακόμη και αναδρομικές, και συντάξεων, αύξηση υφισταμένων φόρων, επιβολή νέων φόρων και εκτάκτων εισφορών, ο καθορισμός δε του επιμάχου ευνοϊκού για το Δημόσιο ποσοστού τόκου υπερημερίας δεν συνιστά, στο πλαίσιο πάντως των ανωτέρω ρυθμίσεων, παραβίαση της συνταγματικής αυτής διατάξεως.

Στο ζήτημα της συμφωνίας ή μη προς το Σύνταγμα της διατάξεως του άρθρου 90 παρ. 3 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, με την οποία θεσπίζεται διετής παραγραφή των αξιώσεων των επί σχέσει δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων του Δημοσίου κατ' αυτού από καθυστερούμενες αποδοχές ή άλλης πάσης φύσεως απολαυές ή αποζημιώσεις το ΣτΕ με την απόφαση 953/2011⁸ της Ολομέλειάς του

⁷ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 12/2012,1079 επ. με παρατ. Π. Λαζαράτου/Α. Τραυλού και σε ΘΠΔΔ τ. 1/2013,46 επ. με παρατ. Χρ. Φατούρου. Βλ. και Κ. Χασάπης, Η οποιαδήποτε οικονομική κρίση δεν μεταλλάσσει το νομικό χαρακτήρα του τόκου υπερημερίας που οφείλει το κράτος στους δανειστές του. Με αφορμή την 1620/2011 απόφαση του ΣτΕ, σε ΘΠΔΔ τ. 1/2012,12 επ.

⁸ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 5/2011,551 επ. και σε ΘΠΔΔ τ. 6/2011,645 επ. με παρατ. Χρ. Διβάνη. Βλ. επίσης Χ. Πολλάκο, Σύγχρονες Τιτανομαχίες στο στερέωμα της ειδικής διετούς παραγραφής και ο σεβασμός στην ατομική περιουσία: ακριβό έπαθλο ή άθλος ακριβείας για το νομοθέτη; σε ΘΠΔΔ τ. 1/2012,8 επ.

έκρινε κατά πλειοψηφία ότι η ρύθμιση αυτή, με την οποία περιορίζεται το δικαίωμά τους να διεκδικήσουν αναδρομικά ποσά λόγω καθυστερουμένων αποδοχών ή άλλων απολαυών ή αποζημιώσεων λόγω παράνομης πράξεως ή παραλείψεως της Διοικήσεως ή εξ αδικαιολογήτου πλουτισμού, αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 1 Συντ., που καθιερώνει την αρχή της ισότητας, διότι είναι μικρότερος από τον χρόνο παραγραφής που προβλέπεται (πενταετής) αφενός μεν από την παρ. 1 του ίδιου ως άνω άρθρου 90 του ΚΔΔ για όλες τις άλλες χρηματικές αξιώσεις κατά του Δημοσίου, αφετέρου δε από το άρθρο 86 παρ. 2 του εν λόγω νόμου για τις χρηματικές αξιώσεις του Δημοσίου κατά τρίτων. Ενόψει των ανωτέρω, η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 90 του ΚΔΔ δεν θα έπρεπε να εφαρμοσθεί ως αντισυνταγματική, και, ως εκ τούτου, ανίσχυρη, με συνέπεια οι απαιτήσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου από καθυστερούμενες αποδοχές ή απολαυές οποιασδήποτε φύσεως, ή αποζημιώσεις λόγω παράνομης πράξεως ή παραλείψεως της Διοικήσεως ή από αδικαιολόγητο πλουτισμό να υπόκεινται στην προβλεπόμενη από την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου 90 και ισχύουσα για όλες τις άλλες χρηματικές αξιώσεις κατά του Δημοσίου πενταετή παραγραφή.

Το ΑΕΔ (απόφαση 2/2012⁹) κατέληξε στην κρίση ότι η διάταξη του άρθρου 91 παρ. 3 του ΝΔ/τος 321/1969 (προϊσχύσας ΚΔΔ, ίδια η ρύθμιση επί του θέματος), με την οποία θεσπίζεται διετής παραγραφή για τις αξιώσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου δεν αντίκειται στην από το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας και έχει θεσπιστεί για λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, δηλαδή την ανάγκη ταχείας εκκαθάρισης αξιώσεων που απορρέουν από περιοδικές παροχές και των αντίστοιχων υποχρεώσεων του Ελληνικού Δημοσίου, αίροντας έτσι την αμφισβήτηση που δημιουργήθηκε υπέρ της γνώμης του ΑΠ (απόφαση 1270/1983).

Τέλος, το ΕΔΔΑ με την από 3.10.2013 απόφασή του, επί της προσφυγής Γιαβή κατά Ελλάδας¹⁰ (αριθμ. προσφ. 25816/09) έκανε δεκτό ότι η εφαρμογή από τα εθνικά δικαστήρια των διατάξεων που προβλέπουν διετή παραγραφή των αξιώσεων των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ κατά των εν λόγω νομικών προσώπων (άρθρο 48 παρ. 3 του ΝΔ 497/1974), δεν παραβιάζει το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που εγγυάται το δικαίωμα στην περιουσία, σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ, που απαγορεύει τις διακρίσεις.

Γ. Δαπανήματα της δίκης – Παράβολα – Εκτέλεση κατά του Δημοσίου – Όρθωση εμποδίων στην παροχή δικαστικής προστασίας

Στην υπόθεση, περαιτέρω, της τροποποίησης των παρ. 2 – 4 του άρθρου 277 του ΚΔΔ, σχετικά με τα καταβαλλόμενα παράβολα στην διοικητική δίκη, από το άρθρο 45 παρ. 1 του Ν 3900/2010 και ειδικότερα της υποχρέωσης καταβολής αναλογικού

⁹ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 4-5/2012 με παρατ. Β. Καραγκούννη.

¹⁰ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 10/2013 με παρατ. Α. Τσιρώνά.

παραβόλου στις χρηματικού αντικειμένου φορολογικές και τελωνειακές εν γένει διαφορές η Ολομέλεια του ΣτΕ με την απόφαση 601/2012¹¹ (στο πλαίσιο πιλοτικής δίκης) έκρινε ότι το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος, που διασφαλίζει για όλα τα πρόσωπα το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, καθώς και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, που επίσης κατοχυρώνει το δικαίωμα παροχής εννόμου προστασίας υπό την διατύπωση της “δίκαιης δίκης”, δεν αποκλείουν στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέσεις και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της δίκης, αρκεί αυτές να συνάπτονται προς την λειτουργία των δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης και, περαιτέρω, να μην υπερβαίνουν τα όρια εκείνα, πέραν των οποίων επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του προστατευομένου από τις ανωτέρω διατάξεις ατομικού δικαιώματος παροχής έννομης δικαστικής προστασίας. Εξάλλου, η υποχρέωση καταβολής παραβόλου, ως προϋπόθεση του παραδεκτού ενδίκου βοηθήματος ή μέσου ιδιώτου, αποβλέπει στην αποτροπή της ασκήσεως απερισκεπτών και αστηρίκτων ενδίκων βοηθημάτων και μέσων, χάριν της εύρυθμης λειτουργίας των δικαστηρίων και της αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης, γι’ αυτό και η τύχη του (κατάπτωση, διπλασιασμός ή απόδοση στον καταβαλόντα) συναρτάται με την έκβαση και τις εν γένει περιστάσεις της δίκης (όμοιο το σκεπτικό και στην ΣτΕ Ολ 777/2013¹² σχετικά με την κατάθεση παραβόλου στο ΣτΕ μέσα σε ένα μήνα από την κατάθεση του εισαγωγικού δικογράφου της δίκης, αλλά σταθερή και η προϊσχύσασα νομολογία βλ. ΣτΕ Ολ 674/2004, 1583/2010).

Και συνεχίζει το δικαστήριο ότι με την παρ. 1 του άρθρου 45 του ν. 3900/2010, που αντικατέστησε, μεταξύ άλλων, την παρ. 2 του άρθρου 277 του ΚΔΔ, εισήχθη νέα πάγια ρύθμιση ως προς το ύψος του παραβόλου που απαιτείται για το παραδεκτό των ασκουμένων ενδίκων βοηθημάτων και μέσων. Το ανακαθορισθέν ποσό των εκατό (100) ευρώ, που πρέπει να καταβληθεί για την προσφυγή μέχρι την πρώτη συζήτηση της υποθέσεως, κατά τα οριζόμενα στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 277 του ΚΔΔ, δεν είναι κατά κοινή πείρα τέτοιου ύψους ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι παρεμποδίζει το δικαίωμα του διοικουμένου να προσφύγει ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου και λαμβανομένου υπ’ όψη ότι, αν δεν προσκομισθεί το σχετικό αποδεικτικό ως την πρώτη συζήτηση, ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 139Α, που παρέχει στον διάδικο την ευχέρεια, ενημερωνόμενος σχετικά, να καταβάλει το ελλείπον παράβολο, ώστε να μην απορριφθεί το ένδικο βοήθημά του ως απαράδεκτο, η υποχρέωση καταβολής του ως άνω ποσού παραβόλου δεν αντίκειται στα περί παροχής δικαστικής προστασίας άρθρα 20 παρ.1 του Συντάγματος και 6 παρ.1 της ΕΣΔΑ ούτε στην αρχή της αναλογικότητας. Εξ άλλου, εν όψει του ως άνω ύψους παραβόλου, ούτε η μεταβατική ρύθμιση του άρθρου 45 παρ.2 του ν. 3900/2010, καθ’

¹¹ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 3/2012,262 επ. Βλ. επίσης Π. Πανταζόπουλο, Καταβολή παραβόλου επί ενδίκων βοηθημάτων και μέσων στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΕΕ τ. 3/2012,284 επ.

¹² Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 3-4/2013,284 επ.

ό μέρος προβλέπει την καταβολή του εν λόγω παραβόλου για όλες τις προσφυγές, οι οποίες, ανεξαρτήτως του χρόνου ασκήσεώς τους, συζητούνται υπό την ισχύ του νόμου αυτού, θίγει το δικαίωμα του διαδίκου προς παροχή έννομης προστασίας, διότι το δικαίωμα αυτό δεν αποκλείει κατ' αρχήν στο νομοθέτη την μεταβολή, επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, των όρων εκδικάσεως των ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων και, συγκεκριμένα να επιβάλει την καταβολή προσθέτου παραβόλου ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου δοθέντος, άλλωστε, ότι και στις υποθέσεις που ήσαν εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3900/2010 και εισάγονται προς συζήτηση υπό την ισχύ του, αν δεν προσκομισθεί αποδεικτικό καταβολής παραβόλου μέχρι την πρώτη συζήτηση του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου, το ένδικο βοήθημα ή μέσο δεν απορρίπτεται άνευ ετέρου ως απαράδεκτο, αλλά κατά την έννοια της ως άνω μεταβατικής διατάξεως της παρ.2 του άρθρου 45 του ν. 3900/2010 και δη του δευτέρου εδαφίου της, ερμηνευομένης σε συνδυασμό προς την παγία διάταξη της παρ.1 του άρθρου 277 του ΚΔΔ, εφαρμόζονται τα προβλεπόμενα στο άρθρο 139Α του εν λόγω Κώδικα.

Στην πολύ πρόσφατη απόφαση 761/2014 της επταμελούς σύνθεσης του Β' Τμήματος επί υποβολής σειράς προδικαστικών ερωτημάτων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 2 του Ν 3900/2010, από το ΔΕφ Χανίων για την ερμηνεία διατάξεων του ΚΔΔ μεταξύ άλλων αναφορικά με το αναλογικό παράβολο των φορολογικών διαφορών το δικαστήριο για να κρίνει συνταγματικά ανεκτή τη ρύθμιση χρησιμοποίησε πλην των άλλων και το κριτήριο της δημοσιονομικής διαχείρισης και της εν γένει οικονομικής ζωής της χώρας.

Με την απόφαση, εξάλλου, της Ολομέλειας 1619/2012¹³ το Δικαστήριο αφενός έκρινε ότι η ρύθμιση της παρ. 3 του άρθρου 22 του Ν 3900/2010 σύμφωνα με την οποία ο φορολογούμενος οφείλει να καταβάλει το 50% του οφειλόμενου κατά την πρωτόδικη απόφαση φόρου, διότι άλλως η ασκηθείσα έφεση είναι απαράδεκτη, δεν αντίκειται στα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι η ρύθμιση αυτή το μεν αναφέρεται σε υποθέσεις για τις οποίες έχει ήδη εξενεχθεί δικαστική κρίση, αφ' ετέρου δε διότι κατά το άρθρο 209 (Α) του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (που έχει προστεθεί με το άρθρο 33 του Ν 3900/2010) παρέχεται η δυνατότητα αναστολής εκτελέσεως της πρωτόδικης απόφασης αν το ένδικο μέσο της εφέσεως κρίνεται προδήλως βάσιμο. Ενόψει των ανωτέρω, η επίμαχη ρύθμιση δεν παρίσταται, ούτε ως μέτρο δυσανάλογο σε σχέση με τους επιδιωκόμενους από τον νόμο σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Αφετέρου, η υποχρέωση καταβολής αναλογικού ποσού παραβόλου, ανερχόμενου σε δύο εκατοστά (2%) του ποσού του φόρου που οφείλεται κατά την εκκαλούμενη απόφαση σε δίκες με χρηματικό

¹³ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 4-5/2012,342 επ. με παρατ. Π. Πανταζόπουλου.

αντικείμενο φορολογικών και τελωνειακών διαφορών δεν παραβιάζει το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. και 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ.

Ας έλθουμε τώρα στην υπόθεση της καταβολής παραβόλου ίσου προς το 1% της προϋπολογισθείσας αξίας της δημόσιας σύμβασης ως προϋπόθεση του παραδεκτού των αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων του Ν 3886/2010 που θεσπίστηκε με το άρθρο 11 της ΠΝΠ της 4.12.2012 και αποτέλεσε το περιεχόμενο του άρθρου 28 του Ν 4111/2013.

Ενώ αρχικώς με την απόφαση ΣτΕ ΕΑ Ολ 136/2013¹⁴, η οποία εκδόθηκε κατά τη διαδικασία της πρότυπης ή πιλοτικής δίκης, κρίθηκε ότι, αν και η καθιέρωση του παραβόλου δεν αντίκειται σε κάποια συνταγματική διάταξη, εντούτοις η σχετική ρύθμιση «εμφανίζεται δυσαναλόγως αυστηρή σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς της», καθόσον προβλέπει την «υποχρέωση εφάπαξ καταβολής του [ποσού] έως την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης, που προϋποθέτει την ικανότητα άμεσης διάθεσης ολοκλήρου του ποσού και καθιστά υπερβολικά δυσχερή την επιδίωξη προσωρινής δικαστικής προστασίας οπότε είναι δυνατόν να οδηγήσει σε έμμεση κατάλυση αυτής κατά το προσυμβατικό στάδιο των διαγωνισμών» εν συνεχεία με την απόφαση 475/2013¹⁵ της ΕΑ ΣτΕ εν Ολομειλία κρίθηκε ότι η κατ' αρχήν πρόβλεψη αναλογικού παραβόλου από το άρ. 74 παρ. 1 Ν 4146/2013 (να σημειωθεί εδώ ότι η ρύθμιση του μεταγενέστερου Ν 4146/2013 τροποποίησε απλώς τη χρονική κατανομή της καταβολής του παραβόλου έως την πρώτη συζήτηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, το 1/3 του οφειλομένου παραβόλου καταβάλλεται με την κατάθεση της αίτησης και έως την πρώτη συζήτηση τα υπόλοιπα 2/3) ως προϋπόθεση της ασκήσεως της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων συνιστά θεμιτό περιορισμό του δικαιώματος παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, ο οποίος εξυπηρετεί τον, θεμιτό σκοπό της αποτροπής παρελκύσεως των σχετικών δικών με την άσκηση αστηρίκτων αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων, κρίνεται δε και πρόσφορος για την εξυπηρέτησή του. Ειδικότερα, το μεν ύψος του προβλεπομένου από την διάταξη αυτή παραβόλου, που ανέρχεται σε ποσοστό 1% της προϋπολογισθείσας αξίας της συμβάσεως και με ανώτατο, πάντως, όριο τις 50.000, είναι εύλογο και δεν παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

Μόνο το γεγονός ότι σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις ολόκληρο το παράβολο καταβάλλεται (τμηματικώς) επί ποινή απαραδέκτου έως την πρώτη συζήτηση της

¹⁴ Βλ. σε ΔΕΕ τ. 8-9/2013,887 επ.

¹⁵ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 10/2013,892 επ. με παρατ. Ε. Πρεβεδούρου/Σ. Κυβέλου.

αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων και δεν προβλέπεται ότι μέρος του επιδικάζεται με την εκδιδόμενη απόφαση εις βάρος του ηττωμένου αιτούντος, δεν συνιστά υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

Ενδιαφέρον, εξάλλου, παρουσιάζει το πρόσφατο πρακτικό 9/2013¹⁶ του διοικητικού σχηματισμού της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με το οποίο οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 του Ν 3068/2002, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 326 παρ. 5 Ν 4072/2012 που προβλέπουν την προσκόμιση εγγυητικής επιστολής τραπέζης για την εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων κατά του Δημοσίου, αντίκεινται στο Σύνταγμα. Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις αυτές παρυσιάγονται, κατά παράβαση των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 Συντ., άσχετα με τη δίκη εμπόδια στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη υποχρέωση εκτέλεσης τελεσιδίκης και επομένως εκτελεστής δικαστικής απόφασης με συνέπεια να μην παρέχεται στον νικήσαντα διάδικο η δυνατότητα να επιδιώξει αποτελεσματικά, χωρίς πρόσθετες προϋποθέσεις, την ικανοποίηση της τελεσιδίκως αναγνωρισθείσης αξιώσεώς του.

Δ. Είσπραξη δημοσίων εσόδων – ΚΕΔΕ

Αξίες μνείας είναι ακόμη οι πρόσφατες αποφάσεις του ΣτΕ 2164/2012, 3765/2013 και 366/2014, οι οποίες εδράζονται στο πεδίο της είσπραξης των δημοσίων εσόδων, της εκχώρησης απαιτήσεων κατά του Δημοσίου και των κατασχέσεων υπό το φως των σχετικών ρυθμίσεων του ΚΕΔΕ και του δημοσίου λογιστικού, όπως αυτές έχουν τροποποιηθεί το τελευταίο διάστημα εντός της περιόδου της δημοσιονομικής κρίσης. Η απόφαση 2164/2012¹⁷ του ΣτΕ εξεδόθη στο πλαίσιο πιλοτικής δίκης για να κριθούν τα ζητήματα της συμφωνίας με το Σύνταγμα των διατάξεων του άρθρου 11 του Ν 3943/2011 (που αντικατέστησε το άρθρο 83 του ΚΕΔΕ για τις ενέργειες και τα αποτελέσματα του συμψηφισμού) και του άρθρου 67 παρ. 5 του Ν 3842/2010 (με το οποίο είχαν προστεθεί δύο νέα εδάφια στο τέλος της παρ. 6 του άρθρου 6 του ΚΕΔΕ). Το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικαίωμα του Δημοσίου να αποφασίζει αυτεπαγγέλτως το συμψηφισμό βεβαιωμένων και εκκαθαρισμένων χρηματικών απαιτήσεων οφειλετών του με βεβαιωμένες από το ίδιο απαιτήσεις του κατ' αυτών, μέχρι το ύψος που αυτές καλύπτονται, καθιερώθηκε ήδη από το έτος 1974 με το άρθρο 83 του ΚΕΔΕ, για λόγους έγκαιρης είσπραξης των δημοσίων εσόδων, οικονομίας χρόνου και δαπάνης, καθώς και αποφυγής των δυσμενών συνεπειών της αφερεγγυότητας των οφειλετών του Δημοσίου. Έκτοτε, και πριν, δηλαδή, αυτό προβλεφθεί ρητά με την επ' ολίγον ισχύουσα διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 83 του

¹⁶ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 1/2014,27 επ. με παρατ. *Ε. Πρεβεδούρου/Σ. Κυβέλου*.

¹⁷ Βλ. σε ΘΠΔΔ τ. 6/2012,539 επ. με παρατ. *Α. Προσανίδη*.

ΚΕΔΕ (άρθρο 15 παρ. 2 του Ν 3888/2010), αναγνωρίζεται η δυνατότητα αυτεπάγγελτου συμψηφισμού εκ μέρους του Δημοσίου και χρεών οφειλετών του που δεν έχουν καταστεί ληξιπρόθεσμα κατά την έννοια του ΚΕΔΕ, δηλαδή, χρεών που δεν έχουν βεβαιωθεί ταμειακώς, οπότε και καθίστανται αυτά εισπρακτέα με τη διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης. Εξάλλου, η δυνατότητα αυτεπάγγελτου συμψηφισμού και επί μη ληξιπρόθεσμων οφειλών ή μη ληξιπρόθεσμων δόσεων ρυθμισμένων οφειλών δεν ανατρέπει την εμπιστοσύνη που επέδειξαν οι οφειλέτες του Δημοσίου στη χαριστική προθεσμία που τους χορηγήθηκε για την εξόφληση των οφειλών τους μέσω της τμηματικής καταβολής, διότι, ο αυτεπάγγελτος συμψηφισμός δεν απαιτεί την καταβολή χρέους, αλλά μόνο το συνυπολογισμό βέβαιων και εκκαθαρισμένων απαιτήσεων.

Ενόψει της ως άνω ρητώς προβλεπόμενης δυνατότητας αυτεπάγγελτου συμψηφισμού και μη ληξιπρόθεσμων, κατά την έννοια του ΚΕΔΕ, χρεών, δεν είναι υποχρεωτική, για την εφαρμογή του κανόνα του άρ. 83 του ΚΕΔΕ, η προηγούμενη έκδοση υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό των προϋποθέσεων και της διαδικασίας εξαίρεσης από τον αυτεπάγγελο συμψηφισμό χρηματικών απαιτήσεων του οφειλέτη με βεβαιωμένα αλλά μη ληξιπρόθεσμα χρέη του προς το Δημόσιο. Η υπουργική αυτή απόφαση, η πρόβλεψη, μάλιστα, έκδοσης της οποίας επιβεβαιώνει τον κανόνα της δυνατότητας αυτεπάγγελτου συμψηφισμού και μη ληξιπρόθεσμων χρεών, θα έχει ως συνέπεια, όταν εκδοθεί, να εξαιρούνται, τότε μόνον, από τον αυτεπάγγελο συμψηφισμό όσες κατηγορίες βεβαιωμένων αλλά μη ληξιπρόθεσμων χρεών περιληφθούν σ' αυτήν.

Επομένως, το άρθρο 83 του ΚΕΔΕ, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 του Ν 3943/2011, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Επίσης, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο αυτεπάγγελτος συμψηφισμός δεν κωλύεται από τη δικαστική αναστολή καταβολής χρεών ή λήψης άλλων μέτρων εκτέλεσης των νόμιμων τίτλων για λόγους που δεν ανάγονται στην ύπαρξη της οφειλής. Κατά τούτο, το άρθρο 67 παρ. 5 του Ν 3842/2010 δεν αντίκειται ούτε αυτό στο Σύνταγμα.

Ενδιαφέρον, επίσης, παρουσιάζει η απόφαση του ΣτΕ 3765/2013 του Α΄ Τμήματος με την οποία το Δικαστήριο με αφορμή υπόθεση εκχώρησης απαιτήσεων εταιρείας (ΑΒΕΕΕ) κατά του Δημοσίου σε τρίτους έκρινε κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 39 παρ. 7 του ν. 2065/1992, 26 παρ. 3 του ν. 1882/1990, 83 του ΚΕΔΕ και 440 – 441, 455 – 469 του ΑΚ ότι οι εκχωρήσεις απαιτήσεων κατά του Δημοσίου προς τρίτους, ακόμη και αν έχουν αναγγελθεί νομίμως, δεν δεσμεύουν το Δημόσιο, εφόσον ο εκχωρητής δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του έναντι του Ι.Κ.Α., στην περίπτωση δε αυτή τα οφειλόμενα ποσά παρακρατούνται από τις εκχωρηθείσες απαιτήσεις και αποδίδονται στο Ι.Κ.Α. Και συνέχισε το δικαστήριο κρίνοντας ότι «το δημόσιο συμφέρον που επιδιώκεται με τις ανωτέρω διατάξεις, το οποίο ανάγεται ευθέως στη διασφάλιση της δημοσιονομικής σταθερότητας της χώρας και της

βιωσιμότητας του εθνικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, δικαιολογεί, κατ' αρχήν, την παρακράτηση απαιτήσεων που εκχωρήθηκαν σε τρίτα πρόσωπα για την εξόφληση όχι μόνο των δικών τους οφειλών προς το Δημόσιο και το Ι.Κ.Α., αλλά και των οφειλών των προσώπων που τους μεταβίβασαν τις σχετικές απαιτήσεις». Κατά τούτο δεν προσβάλλεται από τις ένδικες παρακρατήσεις το άρθρο 1 ΠΠ ΕΣΔΑ.

Εξάλλου, με την πολύ πρόσφατη απόφαση 366/2014 του ΣτΕ, πάλι στο πλαίσιο διαφορών του ΚΕΔΕ, εκρίθη η συνταγματικότητα του άρθρου 30 παρ. 1-2 του ΚΕΔΕ (Κατάσχεση εις χείρας τρίτων) δυνάμει του οποίου επεβλήθη εις χείρας του Ι.Κ.Α. ως τρίτου και επί της υπ' αυτού χορηγούμενης στον αναιρεσίβλητο μηνιαίας συντάξεως αναγκαστική κατάσχεση υπέρ του Δημοσίου για την ικανοποίηση απαιτήσεων τούτου έναντι του αναιρεσιβλήτου.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι από την παραπάνω διάταξη συνάγεται ότι, σε περίπτωση κατασχέσεως εις χείρας τρίτων απαιτήσεως οφειλέτη του Δημοσίου, δεν απαιτείται η κοινοποίηση στον τελευταίο του κατασχετηρίου εγγράφου. Όμως η διάταξη αυτή είναι ανίσχυρη ως αντικειμένη στην διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι η παράλειψη αυτή έχει ως συνέπεια ο οφειλέτης να μη λαμβάνει γνώση ή να λαμβάνει καθυστερημένα γνώση της εις βάρος του επισπευδομένης αναγκαστικής εκτελέσεως, με αποτέλεσμα να μη μπορεί να αμυνθεί αποτελεσματικώς προ της ολοκλήρωσεως της εκτελεστικής διαδικασίας, λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα είτε για την ακύρωση είτε για την αναστολή της πράξεως εκτελέσεως.

IX. Καταληκτικές σκέψεις

Καταλήγοντας θα θέλαμε να τονίσουμε ότι για την υπέρβαση της δημοσιονομικής κρίσης είναι αναγκαία η συμβολή τόσο της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας όσο και της δικαστικής.

Ειδικά ο δικαστής καλείται να λειτουργήσει ως ο βασικός παράγοντας διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε περιόδους όπου το δημόσιο συμφέρον τείνει να ταυτιστεί απόλυτα με το «δημοσιονομικό συμφέρον» το οποίο επιτάσσει περιορισμούς σε δικαιώματα και αξιώσεις και να ισορροπήσει ανάμεσα στην μεγαλύτερη από κάθε άλλη φορά ανάγκη για την απονομή του δικαίου από τη μια μεριά και την σκληρή οικονομική πραγματικότητα από την άλλη¹⁸.

Ο νομοθέτης κινούμενος εξ ανάγκης στο απόλυτα περιοριστικό δημοσιονομικό πλαίσιο θα πρέπει στο μέτρο του δυνατού να θέσει ως στόχο την διαφύλαξη του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως οικοδομήθηκε όλα αυτά τα χρόνια, αφενός μεν με τη διατήρηση ανέπαφου του σκληρού - απρόσβλητου πυρήνα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αφετέρου με τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου

¹⁸ Βλ. Π. Λαζαράτος, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, ΘΠΔΔ 2013,686.

διαβίωσης και ενεργού συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή για κάθε άτομο¹⁹.

Τέλος, όσον αφορά στην εκτελεστική εξουσία, που έχει προφανώς και τον πιο «καθοριστικό» ρόλο σε μία οικονομική κρίση, θα παραπέμψουμε στα όσα «προφητικά» έγραφε ο Καθηγητής Σύγχρονων Ελληνικών Σπουδών και επικεφαλής του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου στο LSE Kevin Featherstone με άρθρο του στην εφημερίδα «Καθημερινή» στις 26.7.2009, στις απαρχές δηλαδή της ελληνικής οικονομικής κρίσης επιχειρώντας αυτό ακριβώς, να δώσει έναν ορισμό της κρίσης. Έγραφε λοιπόν: «...Οι κρίσεις άλλοτε οδηγούν σε μεταρρυθμίσεις και άλλοτε όχι. Οι ηγέτες θα πρέπει να δημιουργούν και να εκμεταλλεύονται τις ευκαιρίες που τους προσφέρουν. Η πιθανότητα μεταρρυθμίσεων πάντως εξαρτάται από το πώς ορίζεται μία «κρίση», καθώς από τον ορισμό εξαρτώνται και τα μέτρα που θα ληφθούν. Ικανότητα διακυβέρνησης σημαίνει να αντιλαμβάνεσαι ποια κρίση χρειάζεται τη δέουσα προσοχή. Η αντιμετώπιση δημοσιονομικών ανισορροπιών μπορεί να είναι ευκολότερη υπόθεση από τη δομική μεταρρύθμιση στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Αυτό είναι και το μάθημα που πήραμε από διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις. Η πρόκληση που έχει μπροστά της τώρα η Ελλάδα είναι να συνδυάσει μία δέσμη μακροπρόθεσμων λύσεων για την πλειάδα των κρίσεων που αντιμετωπίζει. Το κόστος της απραξίας δεν θα είναι μόνο οικονομικό, αλλά και η ενίσχυση των κοινωνικών εντάσεων και της αποξένωσης».

¹⁹ Βλ. Στ. Κτιστάκη, Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης, ΘΠΔΔ 2013,577.

«Η Διοίκηση μέσω των Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Συμβατικοποίηση Κράτους-διοικουμένων και εναλλακτικές μορφές συνεργασίας»

Ιωάννης Δ. Κίτσος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου, Δικηγόρος Αθηνών, Αν Μέλος ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων

Οι «ΣΔΙΤ» επανέρχονται πρωταγωνιστικά στην επικαιρότητα, καθώς σήμερα παρουσιάζεται η εικόνα ενός δυσλειτουργικού Κράτους το οποίο, υπό το βάρος των ασφυκτικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων του, βρίσκεται σε αδυναμία να εκπληρώσει τα δημόσια καθήκοντά του. Σε συνθήκες αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας, η έλλειψη δημοσίων κεφαλαίων αντιμετωπίζεται με την ενεργοποίηση του ιδιωτικού τομέα, στα πλαίσια ενός γενικότερου κυβερνητικού προγράμματος ανάπτυξης της Ελλάδας και των δημοσίων υποδομών της με οικονομικές επενδύσεις από ιδιωτικές επιχειρήσεις (εσωτερικές και αλλοδαπές).

Η σύγχρονη κυριαρχική Διοίκηση, εγκαταλείποντας μερικώς την παραδοσιακή μορφή άσκησης της δημόσιας εξουσίας μέσω των μονομερών διοικητικών πράξεων, στρέφει την κατεύθυνσή της στην προώθηση των συμβατικών μεθόδων δράσης, ως εναλλακτικών μορφών διοικητικής ενέργειας. Η αναθεώρηση αυτή των αντιλήψεων της Διοίκησης, χαρακτηριζόμενη από έντονο δημοκρατικό χαρακτήρα, συνεπάγεται αναπόφευκτα την ανατροπή του τεκμηρίου της Δημόσιας Διοίκησης για την εκπλήρωση των γενικών αναγκών των διοικουμένων, και την υποκατάσταση της διοικητικής δράσης από την ιδιωτική δραστηριότητα. Η διεθνής επιστήμη του δημοσίου δικαίου περιγράφει το φαινόμενο αυτό ως “governance by contract” ή “contractual governance”, ενώ στον ελληνικό χώρο γίνεται λόγος για «συμβατικοποίηση» των σχέσεων Κράτους-διοικουμένων. Στην εποχή μας, πράγματι, υπάρχει μεγάλο πρακτικό ενδιαφέρον από την πλευρά των αναθετουσών αρχών να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με αντισυμβαλλόμενους εξωτερικούς αναδόχους (external contractors).

Ιδιαίτερη κατηγορία δημοσίων συμβάσεων, η οποία διακρίνεται πλήρως από τις παραδοσιακές μορφές τους, δηλαδή τη δημόσια σύμβαση έργων και τη δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, είναι οι «ΣΔΙΤ». Ο εναλλακτικός τρόπος διοίκησης αυτός αποτελεί, ό,τι πιο σύγχρονο έχει να επιδείξει η διεθνής πρακτική ως προς τις μεθόδους διοίκησης που δύνανται να ακολουθούν οι διάφορες κυβερνήσεις οι οποίες αντιμετωπίζουν δημοσιονομικούς περιορισμούς. Τι είναι λοιπόν οι «Συμπράξεις» αυτές; Είναι οι εναλλακτικές μορφές των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες στοχεύουν στην ανάπτυξη των δημοσίων υποδομών των διαφόρων Κρατών, και στην προμήθεια-απόκτηση από τις εσωτερικές αναθέτουσες αρχές νέων δημοσίων έργων

ή/και ανώτερης ποιότητας δημοσίων υπηρεσιών, τα οποία θα κατασκευασθούν ή θα παρασχεθούν αντίστοιχα από ιδιώτες αναδόχους, οι οποίοι θα επωμιστούν τη χρηματοδότησή τους και την ουσιώδη επίρριψη των επιχειρηματικών κινδύνων υλοποίησής τους, για όλη τη μακροχρόνια συμβατική διάρκεια (long-term contract period) του εγχειρήματος (20-30 χρόνια), και οι οποίοι για τις ιδιωτικές επενδύσεις τους αυτές θα αποπληρωθούν είτε (απευθείας) από την αναθέτουσα αρχή βάσει πληρωμών διαθεσιμότητας είτε από τους τρίτους χρήστες μέσω αντιτίμου ή τέλους ή διοδίων τα οποία θα καταβάλλουν όσοι πολίτες κάνουν χρήση των παραγόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών. Στο σημείο αυτό, πρέπει να διευκρινίσουμε ότι, όπως έχουμε εξ αρχής υποστηρίξει, θεωρούμε τις –από μακρού χρόνου καθιερωμένες (και) στα πλαίσια του ελληνικού δικαίου– συμβάσεις παραχώρησης μία ειδικότερη μέθοδο «ΣΔΙΤ» και όχι το αντίστροφο· η τελευταία αντίθετη θεώρηση, η οποία βέβαια έχει υποστηριχθεί στο ελληνικό δίκαιο, είναι λανθασμένη κατά την άποψή μας.

«ΣΔΙΤ» χωρίς ιδιωτικοποιήσεις δεν μπορούν να υπάρξουν. Παρατηρούμε, δηλαδή, πως η εφαρμογή δημοσίων προγραμμάτων «ΣΔΙΤ» συντρέχει αναπόδραστα με την επικρατούσα σήμερα σε διεθνές επίπεδο οικονομική πολιτική υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων, και ακριβέστερα, οι «ΣΔΙΤ» αποτελούν ξεκάθαρα μερικότερη εφαρμογή προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης των αντίστοιχων δημοσίων τομέων. Επιπρόσθετα, ως προς την ιδεολογική βάση τους, η εναλλακτική τεχνική αυτή συντρέχει χρονικά με τη μεταστροφή του ρόλου του σύγχρονου Κράτους, το οποίο «αποσύρεται» από δημόσιους τομείς στους οποίους τις προηγούμενες δεκαετίες είχε επιβάλει την κυριαρχία του (και μάλιστα πολλές φορές μονοπωλιακά), η «απόσυρση» αυτή δε του Κράτους έχει πλήρως υποστηριχθεί μέσω του θατσερικού “New Public Management”, και στο ελληνικό δίκαιο μέσω της «αρχής της επικουρικότητας του Κράτους».

Πρακτικά όμως ποιοι είναι οι λόγοι-πλεονεκτήματα υπέρ της κρατικής προσφυγής στις «ΣΔΙΤ»; Ο σημαντικότερος λόγος είναι, δεδομένου των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων των σύγχρονων Κρατών, η αποφυγή της δημόσιας χρηματοδότησης των δημοσίων υποδομών τους. Για τη συγκέντρωση των απαιτούμενων κεφαλαίων, το βάρος χρηματοδότησης (financial risk) επωμίζεται αντισταθμιστικά ο ιδιωτικός τομέας, προκειμένου να τα επενδύσει στην υλοποίηση του δημοσίου εγχειρήματος (public infrastructure project), συγχρόνως με την ουσιώδη επίρριψη-ανάληψη από το μέρος αυτό των αντίστοιχων επιχειρηματικών κινδύνων.

Σε συνθήκες οξείας οικονομικής ύφεσης λοιπόν, όταν το Κράτος παρουσιάζεται να μην μπορεί να εκπληρώσει επαρκώς τις ανάγκες των πολιτών του, οι «ΣΔΙΤ» ως δημοσιονομικό και αναπτυξιακό εργαλείο εμφανίζουν εξαιρετικά μεγάλη σημασία, καθώς στην κρατική προσφυγή σε αυτές διαφαίνεται μία εντελώς πρακτική σκέψη: δηλαδή ότι σε καιρούς ύφεσης και αρνητικής ανάπτυξης, η δημόσια χρηματοδότηση δημοσίων αρμοδιοτήτων και κρατικών καθηκόντων καθίσταται προβληματική. Όμως, η οποιαδήποτε οικονομική κρίση που σταθερά ταλαιπωρεί τη

Χώρα μας, δεν μπορεί να συνιστά λόγο μειωμένης εκπλήρωσης των αναγκών των πολιτών, καθώς μάλιστα, οι ανάγκες μας για νέα δημόσια έργα και καλύτερης ποιότητας δημόσιες υπηρεσίες δε σταματάνε ποτέ, και εν μέσω οικονομικής κρίσης είναι ιδιαίτερα αυξημένες.

Με την αποφυγή της δημόσιας χρηματοδότησης των έργων ή υπηρεσιών υποδομής και της συνεπαγόμενης επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού, οι πολίτες ανακουφίζονται από τη δυσβάστακτη φορολόγησή τους, και αποφεύγεται ο επιζήμιος για το δημόσιο χρέος μας δημόσιος δανεισμός (public sector borrowing) ιδίως ο εξωτερικός. Και όχι μόνο αυτό, αλλά με την ουσιαστική επίρριψη των ανωτέρω επιχειρηματικών κινδύνων, ο δημόσιος φορέας καταφέρνει να εξεύρει έναν σοβαρό ιδιώτη επιχειρηματία στον οποίο θα μεταβιβάσει αποδοτικά-αποτελεσματικά τους κινδύνους χρηματοδότησης, μελέτης, κατασκευής, λειτουργίας, συντήρησης, διαχείρισης, εκμετάλλευσης των έργων ή υπηρεσιών για όλη τη μακροχρόνια συμβατική διάρκεια (όπως ανέφερα 20-30 χρόνια), περιοριζόμενος στην επίτευξη των αποτελεσμάτων απόδοσης του ιδιώτη επενδυτή ως προς τις ανατιθέμενες αρμοδιότητες αυτές. Καθίσταται έτσι ο δημόσιος φορέας από μέχρι πρότινος «πάροχος υπηρεσιών» σε «αγοραστή υπηρεσιών».

Αποτελούν δηλαδή οι «ΣΔΙΤ» τη θαυματουργό λύση; Γενική απάντηση δεν μπορούμε να δώσουμε, καθώς πολιτική υπέρ των «ΣΔΙΤ» δεν μπορεί να εφαρμοστεί γενικά και ανεξαιρέτα σε όλα τα εγχειρήματα που σχεδιάζει να υλοποιήσει μία αναθέτουσα αρχή, αλλά αντίθετα η ορθή εφαρμογή τους στην πράξη πρέπει να κρίνεται ενόψει συγκεκριμένου εγχειρήματος. Επιπλέον, οι «ΣΔΙΤ» δεν είναι σε καμία περίπτωση απαλλαγμένες ελαττωμάτων, μεταξύ των οποίων: οι αντιδράσεις του κοινωνικού συνόλου απέναντι (γενικότερα) στην τεχνική των ιδιωτικοποιήσεων και (ειδικότερα) στη λειτουργία, διαχείριση και εκμετάλλευση των δημοσίων υποδομών από ιδιώτες και το προσωπικό τους, το κατά τεκμήριο υψηλότερο οικονομικό αντάλλαγμα που θα πρέπει να πληρώνουν οι χρήστες στον ιδιώτη πάροχο στις περιπτώσεις που υιοθετείται μοντέλο παραχώρησης, ο εξαιρετικά πολύπλοκος και υψηλού κόστους χαρακτήρας της διαδικασίας ανάθεσης.

Στο ελληνικό δίκαιο ειδικότερα, για τις δημόσιες συμβάσεις «ΣΔΙΤ» καθιερώθηκε, ήδη από το 2005, ένα ειδικό νομοθετικό πλαίσιο το οποίο εισήγαγε ευνοϊκότερες διατάξεις για την προστασία των ιδιωτών επενδυτών, καθιστώντας έτσι ελκυστική την εμπλοκή τους στα αντίστοιχα εγχειρήματα. Ο Ν. 3389/2005 αυτός, εισάγεται χρονικά ήδη πριν την εμφάνιση της ελληνικής κρίσης και στοχεύει στην αυτοχρηματοδότηση μιας καινούργιας γενιάς δημοσίων έργων ή καλύτερης ποιότητας δημοσίων υπηρεσιών για τους πολίτες. Η αλήθεια όμως είναι, ότι το ξέσπασμα και η πολυετής διάρκεια της ελληνικής οικονομικής κρίσης δεν επέτρεψαν την εκτέλεση ικανού αριθμού συμβάσεων «ΣΔΙΤ», και κυρίως την παράδοση στο Ελληνικό Κράτος όλων εκείνων των ζωτικών έργων για τα οποία τόσο ανυπομονούσαν οι πολίτες. Εντελώς πρόσφατα, η επανεργοποίηση του θεσμού των «ΣΔΙΤ» γίνεται από τους Δήμους μας, οι οποίοι υπό το βάρος εξοντωτικών

προστίμων για παράβαση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, παράβαση η οποία προκαλείται από τη διατήρηση παράνομων χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων, αναπόφευκτα προσφεύγουν στις αυτοχρηματοδοτούμενες συμβάσεις αυτές για την αποκομιδή και επεξεργασία των αστικών απορριμμάτων τους.

Το 2014, τονίζεται έντονα, ότι συνιστά για την Ελλάδα την πρώτη χρονιά ανάκαμψης της μετά από έξι πολύ οδυνηρά χρόνια ύφεσης και μοναδική ευκαιρία δεδομένης της ελληνικής προεδρίας στην ΕΕ. Σε αυτή τη δύσκολη προσπάθεια της Χώρα μας, οι ιδιωτικές επενδύσεις αποτελούν την πλέον ρεαλιστική οικονομική πολιτική για την επάνοδο σε μία σταθερή και διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη. Οι «ΣΔΙΤ» αποτελούν λοιπόν ένα σύγχρονο δημοσιονομικό και αναπτυξιακό μοντέλο διοίκησης που δεν πρέπει να αγνοήσουμε, καθώς μπορούν να στηρίξουν την προσπάθειά μας για κρατική ανάπτυξη μέσω των ιδιωτικών επενδύσεων. Η Ελλάδα βρίσκεται ενώπιον μίας από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της: ή θα προσφύγει στις εναλλακτικές συνεργασίες αυτές με σκοπό την ανάπτυξη των δημοσίων υποδομών της ή οι πολίτες παρά τις δυσβάσταχτες θυσίες τους θα πρέπει να ζήσουν για μία ακόμη χρονιά σε καθεστώς ύφεσης, υπερφορολόγησης και αναπόφευκτων κοινωνικών αντιδράσεων.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως «εργαλείο» προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων με βάση το γαλλικό πρότυπο

Ιωάννου Μαρία – Ευανθία , LL.M. Public Law University of Strasbourg, ΜΠΣ Ιστορίας και Θεωρίας του Δικαίου, Νομική Σχολή Αθηνών, ΜΠΣ Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή Αθηνών, Υποψήφια Διδάκτωρ Τομέας Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Δικηγόρος

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο τρόπος διοίκησης στη Γαλλία ακολουθεί την αρχή της ιεραρχίας, η οποία ως επί το πλείστον επιτρέπει στην ανώτερη αρχή να κατευθύνει τις κατώτερες από αυτή ώστε να αλλάξουν ή να ακυρώσουν τις αποφάσεις τους, καθώς και να τους επιβάλλει ποινές σε περίπτωση που οι δεύτερες αρνηθούν να υπακούσουν στις ληφθείσες εντολές. Στο τέλος της δεκαετίας του 60, αυτός ο τρόπος οργάνωσης αποδείχθηκε ότι εξυπηρετούσε αποκλειστικά την εκάστοτε κυβέρνηση, προσβάλλοντας σοβαρά τις ατομικές ελευθερίες. Οι δικαστές συνήθιζαν να ασκούν τον απαραίτητο έλεγχο μετά από μεγάλη καθυστέρηση και εφόσον είχε ήδη επέλθει η ζημία.

Αυτός είναι ο βασικός λόγος για τον οποίο δημιουργήθηκαν οι ΑΔΑ, επειδή ενώ είναι όργανα της διοίκησης δεν εντάσσονται στην ιεραρχική της δομή αποφεύγοντας έτσι οποιαδήποτε δυνατότητα άσκησης εξουσίας επάνω τους από τα υπόλοιπα κρατικά όργανα ενώ διαθέτουν ένα ευρύ πεδίο ελευθερίας στη δράση τους το οποίο βασίζεται στο νόμο¹. Με άλλα λόγια δρουν ως ουδέτεροι διαμεσολαβητές στη διαδικασία άσκησης των θεμελιωδών ελευθεριών – δικαιωμάτων, των οποίων οι αποφάσεις εν τέλει εφαρμόζονται τόσο από τη διοίκηση όσο και από τους διοικούμενους, μετά από τον απαραίτητο δικαστικό έλεγχο. Είναι σημαντικό να προστεθεί σε αυτό το σημείο ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν πολιτική ανεξαρτησία μετά το Μάιο του 1968².

Από το νόμο του 1978, ο οποίος αναγνώρισε την Εθνική Αρχή πληροφοριών και ελευθεριών (στη Γαλλία την αποκαλούν Commission nationale de l'information et des libertés), ο νομοθέτης εκδήλωσε³ σε πληθώρα από τομείς το ενδιαφέρον του για τις Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες είναι εμφανώς εξοπλισμένες με αποστολές πολύ σημαντικές για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η εμφάνιση στη δημόσια διοίκηση οργανισμών οι οποίοι ασκούν τα καθήκοντά τους ανεξάρτητα από τα υπόλοιπα όργανα δεν είναι ένα πρωτοφανές φαινόμενο. Παρά ταύτα η ανάπτυξη αυτών των οργανισμών έχει τέτοια επιρροή τα τελευταία

¹ LEBRETON, G. (2004). Les libertés publiques droits de l'Homme, 6th edition, Armand Colin, σ. 204.

² Η πρώτη αναγνώριση έγινε από τον J. Rigaud, conc. based on the decision CE 06/12/1968 Ministry of Arms c/Ruffin RDP 1969.703.

³ GENTOT, M. (1994). Les Autorités Administratives Indépendantes, 2nd edition, Montchrestien, σ. 7.

είκοσι χρόνια που μία μελέτη επί της διοίκησης στη Γαλλία δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς σαφή αναφορά στη νομική κατηγορία των Ανεξάρτητων Αρχών⁴, κατηγορία ευρύτατη και διφορούμενη. Η ύπαρξη αυτού του νέου θεσμού έχει δημιουργήσει κατά καιρούς πληθώρα νομικών θεμάτων.

Αρχικά, στην παρούσα μελέτη γίνεται μία αναφορά στις βασικότερες Γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές που συμβάλλουν στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Ενότητα 2). Στην πορεία, αναδεικνύεται η αμοιβαία σχέση μεταξύ των ΑΔΑ και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ενότητα 3). Εν συνεχεία, υπάρχει μία σύντομη αναφορά στη νομική φύση των ΑΔΑ (Ενότητα 4), ενώ η μελέτη ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των βασικών αρμοδιοτήτων των ΑΔΑ με στόχο την ανάδειξη της σχέσης του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ με την αρμοδιότητα επιβολής ποινών των ΑΔΑ (Ενότητα 5).

2. ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΕΣ ΑΔΑ ΩΣ ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν ένα ρόλο κομβικό στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το Ανώτατο Δικαστήριο το 2001 αναγνώρισε πάνω από τριάντα πέντε Ανεξάρτητες Αρχές. Αυτές οι Αρχές έχουν πολλαπλασιαστεί ειδικότερα γύρω από τους τομείς που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων.

Οι πιο σημαντικές από τις Ανεξάρτητες Αρχές που ασχολούνται με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι:

Η Εθνική Αρχή Προστασίας Πληροφοριών και Ελευθεριών (Commission nationale de l'informatique et des libertés) η οποία δημιουργήθηκε το 1978

Η Αρχή για τον έλεγχο των φορολογικών εγκλημάτων (Commission des infractions fiscales) η οποία δημιουργήθηκε το 1977

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Conseil de la concurrence) η οποία δημιουργήθηκε το 1986

Η Επιτροπή για την προστασία της ελευθερίας στην οπτικοακουστική επικοινωνία (Conseil supérieur de l'audiovisuel) η οποία δημιουργήθηκε το 1989

Το Συμβούλιο για τις χρηματοπιστωτικές αγορές στη Γαλλία (Commission des opérations de bourse) το οποίο δημιουργήθηκε το 1967 και άλλαξε το 1989

Ο Συνήγορος των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Défenseur des droits) ο οποίος δημιουργήθηκε το 2008

Η Εθνική Αρχή Προστασίας Πληροφοριών και Ελευθεριών (Commission nationale de l'informatique et des libertés)

Η Εθνική Αρχή Προστασίας Πληροφοριών και Ελευθεριών είναι ένας οργανισμός που αποτελείται από δεκαεπτά (17) μέλη (βουλευτές, δικαστές, ειδικούς με τεχνικές γνώσεις επί των υπολογιστών). Δημιουργήθηκε με το νόμο της 17^{ης} Ιουλίου του 1978 με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και πρώτιστα το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και την αποφυγή της εκμετάλλευσης των προσωπικών δεδομένων από την τεχνολογία της σύγχρονης εποχής. Ο νόμος λέει ότι υπάγεται στον έλεγχο της Αρχής

⁴ WACHSMANN, P. (2009). Libertés Publiques, 6^e édition, Dalloz, σ. 268.

{...} κάθε διαδικασία που σχετίζεται με τη χρήση προσωπικών δεδομένων και συγκεκριμένα η συγγραφή, η οργάνωση, η συλλογή, η διατήρηση, η προσαρμογή ή η αλλαγή, η συμβουλή, η χρήση, η επαφή με μετάδοση, το σβήσιμο ή η μεταφορά (Άρθ. 2 του Ν. 1978)

Η Αρχή προστατεύει τα δεδομένα που συγκεντρώνονται λόγω βιντεοσκόπησης σε ιδιωτικούς χώρους και διαθέτει ευρεία δυνατότητα παρέμβασης τόσο εκ των προτέρων όσο και εκ των υστέρων. Ο ρόλος της εξαρτάται από τη σπουδαιότητα των προσωπικών δεδομένων, το σκοπό της συλλογής τους και τη θέση του ατόμου που είναι υπεύθυνο για αυτά. Ανάλογα με την περίπτωση, η εγκατάσταση ενός αρχείου χρειάζεται άδεια της Αρχής.

Η Αρχή γνωμοδοτεί όσον αφορά συμφωνίες που αφορούν προσωπικά δεδομένα και που γίνονται για το Κράτος και την ασφάλεια του Κράτους, δηλαδή τη δημόσια ασφάλεια, για παράδειγμα η γνώμη της πάνω στο φάκελο Edwige της 16^{ης} Ιουνίου του 2008⁵. Επαληθεύει τις μεθόδους ελέγχου ή πρωτοβουλίας με τη βοήθεια του κάθε υπεύθυνου της συμφωνίας, προκειμένου να γίνονται όλα με σεβασμό στο νόμο και με βάση τη νόμιμη διαδικασία. Με την προοπτική αυτή η Αρχή διαθέτει μία σημαντική ερευνητική αρμοδιότητα. Τα μέλη της μπορούν να εποπτεύουν τις τοπικές επιχειρήσεις και να συνάπτουν συμφωνίες σχετικά με τη χρήση προσωπικών δεδομένων, καθώς και να προβαίνουν σε ελέγχους για την ολοκλήρωση της αποστολής τους⁶. Ωστόσο, πρόσφατα το Ανώτατο Δικαστήριο έκρινε ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιούνται αυτές οι επισκέψεις των μελών της Αρχής σε κάποιες περιπτώσεις παραβιάζουν το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ (απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Γαλλίας, 6 Νοεμβρίου 2009, Society Inter Confort, αριθμός απόφασης 304300).

Η Αρχή για τον έλεγχο των φορολογικών εγκλημάτων (Commission des infractions fiscales)

Η Αρχή για τον έλεγχο των φορολογικών εγκλημάτων είναι ένας οργανισμός που αποτελείται από δώδεκα μέλη και βασίζεται στο άρθρο 1741Α του κώδικα που

⁵ Η εκμετάλλευση πληροφοριών με τη συντομογραφία Edwige είναι ένα ηλεκτρονικό αρχείο που δημιουργήθηκε με βάση το διάταγμα 2008 – 632 της 27^{ης} Ιουνίου του 2008 από το Γαλλικό Υπουργείο Εσωτερικών στο πλαίσιο της Κυβέρνησης François Fillon και δημοσιεύτηκε στην επίσημη εφημερίδα της 1^{ης} Ιουλίου του 2008 η οποία εμφανίζεται ως μέρος της συγχώνευσης της Γενικής Διεύθυνσης Πληροφοριών και Διεύθυνσης Εποπτείας της Επικράτειας για να σχηματιστεί η νέα Κεντρική Διεύθυνση Εσωτερικών Πληροφοριών στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας και της κατασκοπείας. Η εφαρμογή της προκάλεσε την κατακραυγή της Γαλλικής δημόσιας γνώμης. Η Επιτροπή ανθρωπίνων δικαιωμάτων του ΟΗΕ τόνισε σε μία έκθεση που κυκλοφόρησε στις 22 Ιουλίου 2008 ότι το αρχείο Edwige παραβιάζει το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ το 1976. Ένα νέο διάταγμα εκδόθηκε προς αντικατάσταση του παλαιού, το οποίο υπεβλήθη στην Εθνική Αρχή Προστασίας Πληροφοριών και Ελευθεριών για κριτική στις 19 Σεπτεμβρίου 2008. Εν τέλει και αυτό το νέο διάταγμα αφαιρέθηκε στις 20 Νοεμβρίου 2008.

⁶ DUPRE DE BOULOIS, X. (2010). Droits et libertés fondamentaux, 1st edition, Presses Universitaires de France, σ. 242.

αφορά τα εισοδήματα στη Γαλλία. Αυτά τα μέλη είναι κυρίως σύμβουλοι του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Πρώτον, η Αρχή δημιουργήθηκε για να περιοριστεί η εξουσία της Διοίκησης σε θέματα τα οποία αφορούν μεγάλη φορολογία⁷. Δεύτερον, για να προσφέρει στους διοικούμενους περισσότερες δυνατότητες σχετικά με τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν απέναντι στο Κράτος που είναι πιο δυνατό από αυτούς.

Αυτοί είναι οι λόγοι που η Αρχή είναι ανεξάρτητη απέναντι στη διοίκηση με στόχο να μπορεί κατά τη διάρκεια της ποινικής διαδικασίας να επηρεάζει την απόφαση στηριζόμενη στο φάκελο της κάθε υπόθεσης.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Conseil de la concurrence)

Η Αρχή για την προστασία του ανταγωνισμού στις αγορές είναι μία ανεξάρτητη αρχή η οποία έχει ως ρόλο να μάχεται ενάντια στις μη - ανταγωνιστικές πρακτικές και να εποπτεύει την ορθή λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών. Έχει ως στόχο την εφαρμογή των κανόνων της οικονομικής δημόσιας τάξης. Παρά το ότι δεν έχει ξεχωριστή δικαιοδοσία, επιβάλλει ποινές και λαμβάνει αποφάσεις που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Οι βασικές πηγές του νόμου για τη δράση της είναι ο εμπορικός κώδικας και τα άρθρα 101, 102 της Συνθήκης που αφορούν τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸.

Η Αρχή για την προστασία του ανταγωνισμού στις αγορές είναι κυρίως επιφορτισμένη με το καθήκον να ακυρώνει τις μη - ανταγωνιστικές πρακτικές των επιχειρήσεων. Διαθέτει επίσης συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Καθένας πρέπει να απευθύνεται σε αυτήν πριν από την αλλαγή οποιασδήποτε τιμής. Είναι επίσης ειδική σε ότι αφορά τον ανταγωνισμό στις αγορές.

Η Επιτροπή για την προστασία της ελευθερίας στην οπτικοακουστική επικοινωνία (Conseil supérieur de l'audiovisuel)

Η ελευθερία της οπτικοακουστικής επικοινωνίας είναι βασική για τη Γαλλική νομοθεσία, βασισμένη στο νόμο του 1982. Ωστόσο, όπως για κάθε ελευθερία υπάρχουν και εδώ περιορισμοί. Αυτός είναι ο λόγος για τη δημιουργία ενός οργανισμού υπεύθυνου για την άσκηση του σχετικού ελέγχου. Το Ανώτατο Συμβούλιο για την προστασία της ελευθερίας στην οπτικοακουστική επικοινωνία, είναι ανεξάρτητη αρχή βασισμένη στο νόμο της 17^{ης} Ιανουαρίου του 1989 και εγγυάται στη Γαλλία την εφαρμογή της ελευθερίας στην οπτικοακουστική επικοινωνία μέσα στα όρια του νόμου που ψηφίστηκε στις 30 Σεπτεμβρίου του 1986. Ως αποτέλεσμα, το Ανώτατο Συμβούλιο έχει ως αρμοδιότητα να ελέγχει την υπακοή στο νόμο από τους πρωταγωνιστές στην επικοινωνία.

Η γενική αποστολή του Ανωτάτου Συμβουλίου είναι να εγγυάται την ελευθερία της επικοινωνίας. Το άρθρο 3-1 του νόμου 1986 (που τροποποιήθηκε το Μάρτιο του 2007) προσδιορίζει αυτή την αποστολή. Εγγυάται την ισότητα της συμφωνίας,

⁷ LEFEVRE-PEARON, P. and COURAUD, O. lawyers associated, Morgan Lewis & Bockius, article in *Lamy Contrôle fiscal et contentieux*, study number 344, May 2005.

⁸ POESY, R. (2009). « La nature juridique de l'Autorité de la concurrence », *AJDA*, σ. 347.

την ανεξαρτησία και την αμεροληψία του δημοσίου τομέα του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης. Το Συμβούλιο συμβάλλει στις ενέργειες που γίνονται για την προώθηση της κοινωνικής αλληλεγγύης και στη μάχη ενάντια στις διακρίσεις στον τομέα της οπτικοακουστικής επικοινωνίας. Ελέγχει ιδιαίτερα τους συντάκτες της τηλεόρασης και του ραδιοφώνου, ανάλογα με τη φύση των προγραμμάτων τους, μέχρι τη στιγμή που τα προγράμματά τους αντανakλούν την πολυμορφία της γαλλικής κοινωνίας⁹. Στην ετήσια έκθεσή του, αναλύει τη δράση των συντακτών σε αυτόν τον τομέα.

Επιπλέον, το Ανώτατο Συμβούλιο έχει επίσης την αποστολή να λαμβάνει μέριμνα ως προς την παιδική ηλικία και την εφηβεία, με σεβασμό στην ακεραιότητα της ανθρώπινης προσωπικότητας προκειμένου να εφαρμόζει το άρθρο δεκαπέντε (15) του νόμου του Σεπτεμβρίου του 1986. Εν τέλει, αυτή η Ανεξάρτητη Αρχή είναι υπεύθυνη για τις τεχνικές που εφαρμόζονται στην οπτικοακουστική επικοινωνία¹⁰.

Το Συμβούλιο για τις χρηματοπιστωτικές αγορές στη Γαλλία (Commission des opérations de bourse)

Το Συμβούλιο για τις χρηματοπιστωτικές αγορές στη Γαλλία είναι η μόνη δημόσια Ανεξάρτητη Αρχή για τις αγορές στη Γαλλία. Είναι το γαλλικό ισοζύγιο απέναντι στην Αμερικανική Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (SEC), στη βρετανική Financial Services Authority (FSA) ή στην Ιαπωνική Αρχή Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (FSA). Η COB είναι κυρίως υπεύθυνη για την προστασία των επενδυτών και την εξασφάλιση της ορθής δραστηριότητας των χρηματοπιστωτικών αγορών. Παρά το γεγονός ότι η COB αποσκοπεί κυρίως στο να ρυθμίζει, να εξουσιοδοτεί και να εγκρίνει διάφορες εμπορικές πρακτικές και επενδύσεις, μπορεί επίσης να επιβάλει κυρώσεις σε περίπτωση παρατυπιών ή λανθασμένων εμπορικών πρακτικών.

Δημιουργήθηκε την 28^η Σεπτεμβρίου 1967, με εκτελεστικό διάταγμα, ενώ είναι το παλαιότερο ίδρυμα του είδους του στην Ευρώπη. Οι κύριες αποστολές του Συμβουλίου είναι: η προστασία των επενδυτών για κάθε είδους χρηματοοικονομικά προϊόντα που αφορούν δημόσια προσφορά, ανεξάρτητα από τον τύπο και την επάρκεια των πληροφοριών που παρέχονται στους επενδυτές.

Οι δύο νομοθετικές πράξεις της 2^{ης} Αυγούστου του 1989 και της 2^{ης} Ιουλίου του 1996 διεύρυναν την εξουσία της Αρχής δίνοντάς της τη δυνατότητα να επιβάλει κυρώσεις καθώς και να διεξάγει διεθνείς έρευνες. Ειδικά ο νόμος της 2^{ης} Ιουλίου του 1996 ενίσχυσε τη θέση του Συμβουλίου ως κρατικού οργανισμού, φέρνοντάς το πιο κοντά στις άλλες νομοθετικές αρχές.

Η COB και το Συμβούλιο για τις χρηματοπιστωτικές αγορές συγχωνεύθηκαν για να σχηματίσουν την Αρχή των χρηματοπιστωτικών αγορών (AMF). Οι αποστολές της AMF είναι ίδιες με αυτές των προκατόχων της και κυρίως είναι υπεύθυνη για τα κάτωθι:

α) Προστασία των επενδυτών σε επιχειρήσεις.

⁹ [http://fr.jurispedia.org/index.php/Conseil_sup%C3%A9rieur_de_l'audiovisuel_\(fr\)](http://fr.jurispedia.org/index.php/Conseil_sup%C3%A9rieur_de_l'audiovisuel_(fr)) (τελευτ. επίσκ. 10.07.2011).

¹⁰ COLLIARD, C-A. and LETTERON, R. (2005). *Libertés Publiques*, 8th edition, edition Dalloz, σ.167.

β) Ελέγχει τη νομιμότητα των πληροφοριών που δίνεται στους παράγοντες των χρηματοπιστωτικών αγορών.

γ) Είναι υπεύθυνη για την καλή λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών.

Η AMF ελέγχει όλες τις χρηματοπιστωτικές αγορές ακόμη και αυτές που δεν είναι πλήρως ρυθμιζόμενες. Επιπλέον, βοηθά το νομοθέτη στη δημιουργία των νόμων που αφορούν τις χρηματοπιστωτικές αγορές και ιδιαίτερα τώρα που οι νόμοι πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες. Για την ολοκλήρωση των εργασιών της, η AMF διαθέτει μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων. Έχει, επίσης, τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας της, προκειμένου να ολοκληρώνει τις εργασίες της¹¹.

Όσον αφορά τη δύναμη της επιβολής κυρώσεων, μία απόφαση της COB ακυρώθηκε από το Εφετείο του Παρισιού τον Μάρτιο του 2000 λόγω αντίθεσης με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Σε αυτήν την απόφαση η COB είχε επιβάλει την ποινή των 500.000 φράγκων στην εταιρεία KPMG επειδή εκείνη προχώρησε στην απόφασή της για υποχρεωτικό δανεισμό χωρίς όμως να τηρήσει προηγουμένως τους απαραίτητους όρους πληροφόρησης ως προς τα μέλη της και τους επενδυτές της. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση της COB υπάγεται στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ διότι είναι ποινή διοικητικής φύσεως και θα έπρεπε να τηρηθεί ο σεβασμός στην αρχή της ουδετερότητας. Αυτό δε συνέβη στη δεδομένη απόφαση διότι το Συμβούλιο της COB, που διεξήγαγε την έρευνα για την υπόθεση και έκανε συλλογή των στοιχείων, ήταν αυτό που τιμώρησε και την KPMG. Το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει το όργανο που αποφασίζει για την ενοχή και την ποινή να είναι διαφορετικό από εκείνο που είναι επιφορτισμένο με τη συλλογή των στοιχείων για να τηρούνται οι όροι της δίκαιης διαδικασίας (άρθρο 6 της ΕΣΔΑ)¹².

Ο Συνήγορος των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Défenseur des droits)

Δύο νόμοι που σχετίζονται με τη δημιουργία ενός «Συνηγόρου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων» δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Γαλλίας στις 30 Μαρτίου του 2011. Ο Συνήγορος των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δημιουργήθηκε για να εξασφαλίσει το σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών από το Κράτος και τους φορείς που ασκούν τα προνόμια της Πολιτείας.

Ένα μέρος από τις υπάρχουσες Ανεξάρτητες Αρχές που ασχολήθηκε με θέματα που αφορούν το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου ενσωματώθηκε στο νέο θεσμό, παρά τις ενστάσεις ορισμένων βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι οποίοι θεώρησαν ότι η Κυβέρνηση με αυτόν τον τρόπο θέλησε να μειώσει την επιρροή των εν λόγω Αρχών. Η Κυβέρνηση ισχυρίστηκε αντίθετα ότι στόχος είναι ακριβώς το αντίθετο: η αύξηση της αποτελεσματικότητας.

¹¹COHEN-BRANCHE, M. (2010) : « La problématique de la répartition du contentieux entre les deux ordres au travers de l'exemple de l'Autorité des marchés financiers », *RFDA*, σ. 912.

¹² Décision de la CA de Paris 7 Mars 2000, *Société KPMG*, D. 2000 p. 212, obs. M. Boizard ; *LPA* 22 mai 2000, n°101, p.4, note C. Ducouloux-Favard.

Οι Αρχές που ενώθηκαν είναι ο Συνήγορος των Δικαιωμάτων του Παιδιού, η Εθνική Επιτροπή Δεοντολογίας των Υπηρεσιών Ασφαλείας και η Ανώτατη Αρχή κατά των διακρίσεων και υπέρ της Ισότητας (HALDE)¹³. Πολλοί ήταν εκείνοι που ειδικά ως προς τη HALDE τόνισαν το σημαντικό της ρόλο κατά των διακρίσεων και την ανάγκη να διατηρηθεί ως ξεχωριστή οντότητα¹⁴.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ορίζει τον Πρόεδρο του Συνηγόρου. Οι ενάγοντες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) μπορούν να απευθύνονται απευθείας στο Συνήγορο ή σε ένα μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή σε ένα μέλος του Κοινοβουλίου, οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι να διαβιβάσουν άμεσα την οποιαδήποτε καταγγελία στο Συνήγορο. Ο Συνήγορος, επίσης, μπορεί να αποφασίσει να παρέμβει με δική του πρωτοβουλία και να προτείνει νομοθετικές τροποποιήσεις ή να ζητήσει τη γνώμη του Πρωθυπουργού για κάθε σχέδιο νόμου που αφορά τομέα της αρμοδιότητάς του (Νόμος 2011 – 333).

Ο Συνήγορος θα εξετάσει παράπονα και αναφορές από οποιοδήποτε άτομο εάν αφορούν τη λειτουργία του Κράτους, παραβιάσεις των δικαιωμάτων του παιδιού, καθώς και παραβιάσεις των κανόνων δεοντολογίας από τις δυνάμεις ασφαλείας. Ο Συνήγορος είναι ακόμα επιφορτισμένος με το χειρισμό ολόκληρου του φάσματος των αρμοδιοτήτων της HALDE στον τομέα των διακρίσεων. Η HALDE ήταν υπεύθυνη για την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων με βάση το φύλο, την εθνική καταγωγή, το γενετήσιο προσανατολισμό, τη θρησκεία, την ηλικία ή την αναπηρία. Ήταν επιφορτισμένη επίσης με τη συνάντηση και την παροχή συμβουλών στα θύματα των διακρίσεων και την προώθηση της ισότητας με τη διοργάνωση εκστρατειών ενημέρωσης και προγραμμάτων κατάρτισης. Επιπλέον, διερευνούσε, μεσολαβούσε και προέβαινε σε συστάσεις για να βοηθήσει τα θύματα των διακρίσεων¹⁵.

Ο Συνήγορος ενισχύεται από διάφορα σώματα. Ένα παρακλάδι του είναι επιφορτισμένο αποκλειστικά με την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ένα άλλο χειρίζεται την παραβίαση των κανόνων δεοντολογίας από τα σώματα ασφαλείας καθώς και ένα τρίτο ασχολείται με την καταπολέμηση των διακρίσεων. Ένας Αντιπρόεδρος που διορίζεται από τον Πρωθυπουργό μετά από εισήγηση της ίδιας της Αρχής επιβλέπει τα παρακλάδια του Συνηγόρου και διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία. Ο Συνήγορος και οι βοηθοί του δεν μπορούν να εναχθούν, να συλληφθούν ή να κρατηθούν για οποιαδήποτε από τις απόψεις που εκφράζουν ή για πράξεις στις οποίες προβαίνουν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Στο Συνήγορο έχουν δοθεί ευρύτατες εξουσίες έρευνας. Αυτός έχει τη ρητή εξουσιοδότηση να ζητήσει δικαστικό ένταλμα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με

¹³ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits [Law 2011-333], LEGIFRANCE, & Loi n°. 2011-334 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits [Law 2011-334], LEGIFRANCE (τελευταία επίσκεψη: Μάιος 19, 2011).

¹⁴ BARIGANT, V. with GAMA, E. and SINGH, C.: άρθρο στα πλαίσια του Master at human rights στο University of Paris Ouest Nanterre La Défense, Monday 23 Mars 2009 και είναι δημοσιευμένο στο site internet: http://www.droits-libertes.org/article.php?id_article=101.

¹⁵ *The HALDE in the Spotlight, Interview with Louis Schweitzer, President of the HALDE*, European Network of Equality Bodies website (τελευταία επίσκεψη: May 20, 2011); Arnaud Leparmentier, *L'avenir de la Halde n'est pas politiquement tranché*, Le Monde (Mar. 5, 2010).

κάποιο αίτημα στα πλαίσια της έρευνάς του. Επιπλέον, η μη συμμόρφωση με την πρόσκληση για εμφάνιση ενώπιον του Συνηγόρου ή η απαγόρευση πρόσβασης σε έγγραφα που ζητήθηκαν από αυτόν τιμωρείται με φυλάκιση ενός έτους και πρόστιμο 15.000€.

3. Η ΑΜΟΙΒΑΙΑ ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΣΔΑ

Υπάρχει μία περιορισμένη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ένα διεθνές πλαίσιο. Η πλειοψηφία των θεμελιωδών ελευθεριών αναγνωρίζονται σε διεθνές επίπεδο αλλά σχετικά κείμενα με επιτακτικό χαρακτήρα σπανίζουν. Σε κάθε περίπτωση, είναι εμφανής μία προσπάθεια για την οικοδόμηση της Ευρώπης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελείται από πέντε βασικές ενότητες. Στο Τμήμα I, που περιλαμβάνει τα άρθρα 2 έως 18, ανακοινώνει τα βασικά δικαιώματα και τις ελευθερίες¹⁶. Στο Τμήμα II, υπάρχει η πρόβλεψη για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ενώ τα Τμήματα III (άρθρα 20 έως 37) και IV (άρθρα 38 έως 59) καθορίζουν ως επί το πλείστον τους όρους και τις διαδικασίες λειτουργίας του Δικαστηρίου.

Αριθμός άρθρων του Τμήματος I χωρίζονται σε δύο παραγράφους: η πρώτη ορίζει τα δικαιώματα ή τις ελευθερίες ενώ η δεύτερη καθορίζει τις εξαιρέσεις και τους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων (άρθρο 2 – 1 ορίζει το δικαίωμα στη ζωή, ενώ το άρθρο 2 – 2 ανακοινώνει τις εξαιρέσεις όπου η χρήση βίας είναι ανεκτή). Ένα από τα πιο σημαντικά άρθρα το άρθρο 6 αναλύει με λεπτομέρεια το δικαίωμα σε μία δίκαιη δίκη, η οποία περιλαμβάνει και το δικαίωμα σε μία δημόσια διάσκεψη μπροστά σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, με βάση πάντα την αρχή της αθωότητας και άλλα δευτερεύοντα προνόμια (ο χρόνος και οι διευκολύνσεις για την προετοιμασία της υπεράσπισης, η βοήθεια από δικηγόρο, η χαριστική βοήθεια διερμηνέα). Το Ανώτατο Δικαστήριο (CE, Ass., 3 déc. 1999, Didier, Leb . σ. 399) και το Εφετείο (Cass , Ass . Plen , 5 Φεβρουαρίου 1999, COB c / Oury , Bull. Ass . Plen. n° 1, σ. 1), έχουν παραδεχθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 6§1 της ΕΣΔΑ, ειδικά ως προς το θέμα της τήρησης της αμεροληψίας στη διαδικασία, έρχονται σε αντίθεση με το γεγονός της επιβολής ποινών από τις ΑΔΑ. Είναι αλήθεια ότι οι αποφάσεις των ΑΔΑ από πλευράς πειθαρχίας υπόκεινται στις απαιτήσεις του άρθρου 6§1 της ΕΣΔΑ παρά το ότι δεν αποτελούν δικαιοδοτικά όργανα και οι ποινές που επιβάλλουν δεν είναι ποινικές κυρώσεις. Το Εφετείο και το Ανώτατο Δικαστήριο υιοθέτησαν τις απόψεις του δικαστηρίου του Στρασβούργου που δε λαμβάνει υπόψη τις δικαστικές αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων ως καθοριστικές¹⁷.

Το Δικαστήριο του Στρασβούργου ενδιαφέρεται μόνο για την κατάσταση του προσώπου που είναι ενάντια σε ένα όργανο και όχι για την επίσημη αναγνώριση αυτού του οργάνου ως δικαιοδοσία, ως ρυθμιστική αρχή ή ως απλή δημόσια υπηρεσία. Εάν αυτό το όργανο μπορεί να λάβει μία σοβαρή απόφαση επιβολής κυρώσεως που να έχει χαρακτήρα προληπτικό και κατασταλτικό ταυτόχρονα, με σκοπό να εφαρμόσει το περιεχόμενο ενός γενικού κανόνα, οι δικαστές του

¹⁶ COLLIARD, C-A. and LETTERON, R. (2005). *Libertés Publiques*, 8th edition, Dalloz, σ. 54.

¹⁷ GUETTER, C. (2005), *Institutions Administratives*, 3rd edition, Dalloz, σ. 149-150.

Στρασβούργου πιστεύουν ότι μπορούν να εφαρμοστούν οι εγγυήσεις του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ.

4. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΔΑ

Βασικό είναι να καταλάβουμε ότι τα ευρωπαϊκά κριτήρια, ιδιαίτερα τα κριτήρια της Ευρώπης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι ανεξάρτητα από τα κριτήρια της Γαλλικής νομοθεσίας. Οι δύο αυτές δικαιοδοσίες συνυπάρχουν ταυτόχρονα και είναι εξίσου σημαντικές. Στην πραγματικότητα, οι ΑΔΑ είναι μία νομική κατηγορία αρκετά σχετική.

Πρώτον, θα πρέπει να υπάρξει ένας διαχωρισμός των ΑΔΑ όταν εξετάζονται ως προς πολιτικά ή ως προς ποινικά ζητήματα. Προκειμένου να ορισθεί ένα ποινικό θέμα, η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου βασίζεται στην αξιολόγηση του κειμένου του αδικήματος, της φύσης του αδικήματος που έχει ορισθεί ως παράβαση ενός γενικού κανόνα που έχει χαρακτήρα αποτρεπτικό και κατασταλακτικό¹⁸ ταυτόχρονα και της σοβαρότητας της παράβασης. Οι διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλουν οι ΑΔΑ αποτελούν αντικείμενο του ποινικού δικαίου. Αυτό εφαρμόζεται ιδιαίτερα στις κυρώσεις που επιβάλει το Συμβούλιο για την προστασία του ανταγωνισμού στις αγορές, η Αρχή για την προστασία των χρηματοπιστωτικών αγορών (AMF) κ.λπ. Άλλωστε, οι κυρώσεις σε πειθαρχική μορφή είναι η μόνη λύση για κάποιες ΑΔΑ προκειμένου να επιτελέσουν το έργο τους π.χ. για την AMF. Αυτός είναι επίσης ένας τρόπος σύνδεσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών δικαιοδοσιών και των εθνικών αρχών. Κατά τον ίδιο τρόπο, όταν οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές ασχολούνται με θέματα κληρονομικής φύσης, που υπάγονται στα πολιτικά ζητήματα, το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ εφαρμόζεται επίσης. Είναι ο τύπος ή το αποτέλεσμα της άσκησης της εξουσίας που οδηγεί στον τελικό χαρακτηρισμό του οργάνου. Αυτού του είδους η τελολογική μορφή σκέψης, λίγο περίεργη για το γαλλικό τρόπο σκέψης, κάνει τις Ανεξάρτητες Αρχές άλλες φορές να μοιάζουν με διοικητικά όργανα και άλλες με δικαιοδοτικά, ανάλογα τις αρμοδιότητες που ασκούν κάθε φορά. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει μία νέα νομική κατηγορία με αμφιλεγόμενη φύση, αλλά αυτή ακριβώς η σύνθετη κατηγορία οφείλει να ενσωματωθεί στη νομική πραγματικότητα. Ως αποτέλεσμα, καθώς τα ζητήματα που ανακύπτουν πολιτικής ή ποινικής φύσεως τίθενται σε αμφιβολία ανάλογα την περίπτωση, οι ΑΔΑ φέρονται ως δικαστήρια, με την ευρωπαϊκή έννοια του όρου, ενώ είναι αναγκαίο για αυτές να σέβονται τις εγγυήσεις μίας δίκαιης δίκης στα πλαίσια μίας ανεξάρτητης δικαιοδοσίας.

Στη Γαλλία, είναι σύνηθες να υπάρχει μία διαμάχη ανάμεσα στο διοικητικό δικαστή και στον πολιτικό δικαστή, ο οποίος έχει τη γενική αρμοδιότητα επί όλων των θεμάτων εκτός αυτών που αφορούν τη διοίκηση. Ο πολιτικός δικαστής ακύρωσε όλες τις ποινές που επέβαλε ο COB προβάλλοντας ως λόγο την παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, το Εφετείο με την υπόθεση Oury στις 5 Φεβρουαρίου του 1999 ακύρωσε επίσης τις αποφάσεις επιβολής ποινών που λήφθηκαν από το Συμβούλιο του COB ως αντίθετες στην αρχή της ουδετερότητας εξαιτίας της οργάνωσης της Αρχής, η οποία επέτρεπε στο άτομο που έκανε την

¹⁸ SUDRE, F. (2005). Droit européen et international des droits de l'homme, PUF, coll. « Droit fondamental », 7th ed., p. 331. CEDH 8 June 1976, Engel, Rec, série A, n°22.

ανάκριση να συμμετέχει επιπλέον στην επιβολή της ποινής¹⁹. Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει ότι σύμφωνα με την ευρωπαϊκή έννοια, οι ΑΔΑ θεωρούνται δικαστήρια όταν επιβάλουν ποινές²⁰.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να σέβονται την αρχή της ουδετερότητας όταν ασκούν τις δυνάμεις τους στον ποινικό ή στον πολιτικό τομέα. Προκύπτει ότι οι ΑΔΑ όταν επιβάλουν ποινές θα πρέπει να ικανοποιούν τις απαιτήσεις ενός ανεξάρτητου δικαστηρίου. Ο ευρωπαϊκός ορισμός της ουδετερότητας που έχει αναλυθεί αρκετά στη Γαλλία υποχρεώνει τον ανεξάρτητο οργανισμό να εξοπλίζεται με ουδετερότητα. Στην πραγματικότητα, τα νέα κανονιστικά κείμενα (για παράδειγμα αυτά του COB) ή οι τροποποιήσεις στους εσωτερικούς κανονισμούς των ΑΔΑ (για παράδειγμα αυτές που αφορούν το Συμβούλιο για την προστασία του ανταγωνισμού στις αγορές) υπόκεινται στην ερμηνεία που ο Γάλλος δικαστής έδωσε στο ευρωπαϊκό κείμενο.

Η απαίτηση για ουδετερότητα στον τρόπο οργάνωσης των ΑΔΑ οδηγεί στην πληρέστερη εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας και είναι αυτή ακριβώς που προσδίδει στις ΑΔΑ την απόδειξη της ανεξαρτησίας τους και της νομιμότητάς τους. Αν αναλυθεί περισσότερο, επί της ουσίας η ουδετερότητα ενισχύει την ανεξαρτησία, γιατί μία Αρχή ανεξάρτητη αλλά όχι ουδέτερη θα μπορούσε να αποτελεί έναν μεγάλο πολιτικό κίνδυνο. Η ανεξαρτησία είναι όρος της ουδετερότητας.

Το αποτέλεσμα της εφαρμογής του άρθρου έξι (6) της ΕΣΔΑ είναι η μετατροπή των ΑΔΑ σε οιονεί δικαιοδοτικά όργανα, αυτό σημαίνει τη μετατροπή των εσωτερικών τους κανονισμών ή της λειτουργίας τους με τον ίδιο τρόπο όπως μία δικαιοδοσία, με το πλεονέκτημα των εγγυήσεων και της αυθεντικότητας, καθώς επίσης και με το μειονέκτημα του σχετικού κόστους, της καθυστέρησης και της μόνιμης αμφισβήτησης. Αυτός είναι ο βασικός λόγος που έχουν αυξηθεί οι αρμοδιότητες των ΑΔΑ, έχει μειωθεί η αποτελεσματικότητά τους και παρατηρείται μία μείωση του αριθμού των αποφάσεών τους.

5. ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 6 ΤΗΣ ΕΣΔΑ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΟΙΝΩΝ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν ορισμένες αρμοδιότητες οι οποίες είναι σημαντικές για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων²¹. Αυτές οι αρμοδιότητες είναι:

- A) Κανονιστικές αρμοδιότητες
- B) Διαμεσολαβητικές αρμοδιότητες
- Γ) Δυνατότητα έγκρισης ή απαγόρευσης
- Δ) Δυνατότητα επιβολής ποινών

¹⁹ Cass. Ass. Plén. 5 February 1999, Bull. civ., n°1, σ. 1.

²⁰ <http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-222.html>.

²¹ WACHSMANN, P. (2009). Libertés publiques, Dalloz, 6th ed., σ. 268.

A) Κανονιστικές αρμοδιότητες

Η πλειοψηφία των Ανεξάρτητων Αρχών έχουν ως αποστολή να ελέγχουν τον τομέα των νέων τεχνολογιών που είναι αρκετά επικίνδυνος για την παραβίαση των θεμελιωδών ελευθεριών. Αυτός είναι ο λόγος που το CNIL διαθέτει ευρείες δυνατότητες έρευνας και οργάνωσης προκειμένου να ελέγχει καλύτερα την κοινωνία της πληροφορίας. Είναι πάντοτε απαραίτητη μία διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και ο σεβασμός ως προς τη συνταγματική αρχή της τήρησης της γνώμης της πλειοψηφίας όταν εκφράζονται πολλές και διαφορετικές απόψεις.

B) Διαμεσολαβητικές αρμοδιότητες²²

Οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να λειτουργήσουν και συμβουλευτικά πάνω σε θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων τους. Για παράδειγμα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού συμμετέχει συμβουλευτικά σε κοινοβουλευτικές επιτροπές, σε επαγγελματικές οργανώσεις και σε συνδικάτα. Ορισμένοι τομείς θεωρούνται αρκετά ευαίσθητοι και η δημιουργία μίας Ανεξάρτητης Αρχής είναι αναγκαία. Αυτό κυρίως αφορά τομείς όπου ο νομοθέτης θέλει να επιβάλλει μία τακτική σύμφωνη με ορισμένη χρήση και αδιάβλητη. Ο σκοπός αυτών των Ανεξάρτητων Αρχών είναι να οργανώνουν τις χρηματοοικονομικές σχέσεις (COB) καθώς επίσης κάποιες έχουν ως αποστολή τον έλεγχο κάποιων εκφάνσεων της πολιτικής ζωής (Επιτροπή για την οικονομική διαφάνεια της πολιτικής ζωής). Είναι ακριβώς σε αυτό το σημείο που οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν ρόλο διαμεσολαβητικό. Αυτή είναι η περίπτωση του Συνηγόρου του Παιδιού που δημιουργήθηκε με το πρώτο άρθρο του Νόμου 2000 – 196 της έκτης (6) Μαρτίου του 2000 και έχει ως αποστολή την προστασία και την προώθηση των δικαιωμάτων του παιδιού. Υπάρχουν επίσης ο Μεσολαβητής της Δημοκρατίας²³, η Ανώτατη Αρχή που μάχεται ενάντια στις διακρίσεις και παλεύει για την ισότητα²⁴, καθώς και η Επιτροπή που αποφασίζει για τη δυνατότητα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα. Στην πραγματικότητα, η αποστολή διαμεσολάβησης των Ανεξάρτητων Αρχών αφορά κυρίως την ιδιαίτερη σχέση μεταξύ της διοίκησης και των διοικούμενων. Αυτή η δύναμη της διαμεσολάβησης επιτρέπει στις ΑΔΑ να συμβάλλουν ουσιαστικά στη σύζευξη των δύο μερών. Έχουν ως κύρια αποστολή την προστασία των διοικούμενων από τη δύναμη της Κυβέρνησης και τη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Είναι η κυρία Marie-Anne Frison – Roche²⁵ που κάνει τη διάκριση μεταξύ εκείνων που προστατεύουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες (CSA) και εκείνων που προστατεύουν τα άτομα (HALDE).

²² GUEDON, M-J. (2000). Le défenseur des enfants, AJDA, σ. 424.

²³ CE, 18 October 2006, *Miller*, Leb. σ. 430.

²⁴ CE, 13 July 2007, *Société « Editions Tissot »*, req. n° 294195.

Γ) Δυνατότητα έγκρισης ή απαγόρευσης

Οι Ανεξάρτητες Αρχές παίζουν ένα σημαντικό ρόλο σε αυτόν τον τομέα. Διαθέτουν τη δυνατότητα έγκρισης ή απαγόρευσης σχετικά με σημαντικές πράξεις ή δραστηριότητες με στόχο την επιβολή του σεβασμού στη νομοθεσία.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο δέχεται τη δυνατότητα έγκρισης από τις ΑΔΑ με την προϋπόθεση ότι δε προσβάλουν θεμελιώδη δικαιώματα. Διαθέτουν επίσης τη δυνατότητα επιβολής κανονισμών. Το Ανώτατο Δικαστήριο αναγνωρίζει την κανονιστική δυνατότητα των ΑΔΑ ιδιαίτερα σε τομείς που χαρακτηρίζονται από έντονη τεχνολογική εξέλιξη, αλλά εξαρτάται από την εκάστοτε υπόθεση που ανακύπτει και δεν είναι γενικός κανόνας. Για παράδειγμα, η αρμοδιότητα της παραγωγής κανονιστικών πράξεων από την πλευρά της Αρχής που είναι υπεύθυνη για την πυρηνική ασφάλεια περιορίζεται και ασκείται μόνο μετά από υπουργική συμφωνία ανάμεσα στους Υπουργούς εκείνους που είναι επιφορτισμένοι με την προστασία από τη ραδιενέργεια και τον έλεγχο της πυρηνικής ενέργειας²⁶.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο στη Γαλλία δεν αποδέχεται γενικά τη δυνατότητα επιβολής κανονισμών από την πλευρά των ΑΔΑ παρά μόνο υπό δύο προϋποθέσεις: οι κανονισμοί από την πλευρά του Πρωθυπουργού δεν υπόκεινται στον έλεγχο των ΑΔΑ και η κανονιστική δράση των ΑΔΑ θα πρέπει να αφορά μόνο περιορισμένα μέτρα ως προς τη δράση και ως προς το περιεχόμενό τους. Αυτή η δεύτερη προϋπόθεση²⁷, αυστηρή αλλά λογική, ήταν που οδήγησε το Συνταγματικό Δικαστήριο να αποσύρει την κανονιστική αρμοδιότητα της CSA που ο νόμος είχε αναγνωρίσει σε εκείνη στον τομέα της διαφήμισης και της υποστήριξης²⁸.

Δ) Δυνατότητα επιβολής ποινών

Οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν τη δυνατότητα να επιβάλουν ποινές. Το Συνταγματικό Δικαστήριο αναγνωρίζει αυτή τη δυνατότητα στις ΑΔΑ υπό την προϋπόθεση ότι υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Όσον αφορά την κατασταλτική δύναμη των ΑΔΑ αναγνωρίζεται από το Συνταγματικό Δικαστήριο υπό την προϋπόθεση ότι υφίστανται τον έλεγχο της διοικητικής δικαιοσύνης. Επιπλέον, σπάνια μία ΑΔΑ υφίσταται τον έλεγχο της πολιτικής δικαιοσύνης, αλλά πάντα οφείλει να υπακούει σε βασικούς κανόνες της ποινικής διαδικασίας: σεβασμός στην ελευθερία, σεβασμός στην αρχή της αναλογικότητας ανάμεσα στο έγκλημα

²⁵ Καθηγήτρια, διευθύντρια στο Ινστιτούτο Πολιτικών Επιστημών στο Παρίσι, έκανε τη διάκριση στα πλαίσια της θέσης της στο κοινοβουλευτικό γραφείο που αφορούσε την αξιολόγηση της ποιότητας της νομοθεσίας σχετικά με τις ΑΔΑ από τον M. Patrice Gélard, Γερουσιαστή, rapport, tome I of national Parliament registered at the Presidency of Parliament on 15 June 2006.

²⁶ Law on 13 June 2006 σχετικά με τη διαφάνεια και την ασφάλεια στο θέμα της πυρηνικής ενέργειας.

²⁷ WACHSMANN, P. (2009), *Libertés publiques*, Dalloz, 6^e éd., σ. 268 επ.

²⁸ Constitutional Court, Law modifying the law n° 86-1067 of 30 September 1986 σχετικά με την ελευθερία της επικοινωνίας, Decision n° 88-248 DC of 17 January 1989.

και την ποινή, καθώς και στην αναλογία ανάμεσα στις ποινές σε σχέση με τη σοβαρότητα των γεγονότων. Είτε υφίστανται τον έλεγχο από την πολιτική είτε από τη διοικητική δικαιοδοσία υπάρχουν τρεις βασικές θεμελιώδεις αρχές: σεβασμός στο δικαίωμα άμυνας, στην αρχή της αναλογικότητας και στη μη αναδρομικότητα των νόμων που είναι πιο αυστηροί²⁹.

Από την άλλη πλευρά, το Ανώτατο Δικαστήριο εφαρμόζει σε αυτές τις περιπτώσεις την εγγύηση της ίσης διαδικασίας όπως αυτή αναλύεται στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ³⁰ ή προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την ισότητα των διαδίκων στη διαδικασία. Ο γενικός κανόνας είναι ότι η δύναμη επιβολής κυρώσεων δεν είναι αποδεκτή χωρίς περιορισμούς από το νομοθέτη εξαιτίας των κινδύνων που ενέχει για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Αυτός είναι ο λόγος που ένας μικρός αριθμός ΑΔΑ διαθέτει τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων. Το Ανώτατο Δικαστήριο υπενθυμίζει τις αρχές που πρέπει να εφαρμόζονται στις ποινές που επιβάλλονται από τις ΑΔΑ μέσα από τους όρους που θέτει σε σχετικές αποφάσεις του³¹, τις αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου³² και τις αποφάσεις που αφορούν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου βασισμένες στις απαιτήσεις του άρθρου έξι (6) της Σύμβασης. Είναι εμφανές ότι μία ποινή δεν μπορεί να επιβληθεί χωρίς προειδοποίηση. Επιπρόσθετα, εάν μία Ανεξάρτητη Αρχή συγκεντρώσει τη δυνατότητα διεξαγωγής ερευνών σε συνδυασμό με την αρμοδιότητα να καταλήγει σε συμπεράσματα προκειμένου να ολοκληρώσει μία διαδικασία που θα καταλήξει στην επιβολή ποινής, αυτές οι δύο κατηγορίες αρμοδιοτήτων υπόκεινται στην αρχή της ουδετερότητας σε όλα τα στάδια από τη στιγμή που ξεκινάει η διοικητική έρευνα μέχρι την επιβολή της ποινής. Η μορφή και ο τρόπος της παρέμβασης αυτών των Αρχών είναι διαφορετικές από τις μεθόδους που χρησιμοποιούν τα δικαιοδοτικά όργανα. Η αποστολή τους δεν είναι να αποκαθιστούν το δικαστή (δεν μπορούν να παρέμβουν εάν έχει αναλάβει την υπόθεση κάποιος δικαστής), αλλά να διευκολύνουν το δικαστή με τη συλλογή στοιχείων και τη διεξαγωγή ερευνών.

Σεβασμός στην αρχή της ουδετερότητας (άρθρο 6 της ΕΣΔΑ)

Τα χαρακτηριστικά για την εφαρμογή του άρθρου έξι (6) ανταποκρίνονται χωρίς αμφιβολία στα χαρακτηριστικά των ποινών που επιβάλλονται από τις ΑΔΑ στο βαθμό που εμφανίζουν μία βαρύτητα ανάλογη των ποινικών κυρώσεων. Αυτό ακριβώς υπενθυμίζει η Maurice – Antoine Lafortune³³

²⁹ CC 17/01/1989 CSA *GDCC* et CC 28/07/1989 COB *RFDA* 1989, σ. 671.

³⁰ CE, Ass., 3 décembre 1999, *Didier*, GAJA.

³¹ CE, Ass. 19 mars 1994, SA « La Cinq ».

³² Dec. 248 DC, 17 January 1989.

³³ LAFORTUNE, M-A. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές κατά τον έλεγχο των θεμελιωδών διαδικαστικών αρχών που ισχύουν στα πλαίσια της επιβολής ποινών οικονομικής φύσεως, *Gaz. Pal. of* 23 September 2001, n° 266, σ. 12-22.

“οι παραβάσεις των κανονισμών μίας Ανεξάρτητης Αρχής είναι κατηγορίες ποινικού χαρακτήρα και όχι υποχρεώσεις αστικής φύσεως. Οι ποινές οικονομικής φύσεως για την καταστολή αυτών των παραβάσεων είναι ποινικής φύσεως”.

Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η Γαλλική δικαιοδοσία θεωρεί κατηγορίες ποινικής φύσεως τις οικονομικές ποινές που επιβάλλονται από τις ΑΔΑ³⁴. Ως αποτέλεσμα, είναι εμφανής μία σύγκλιση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ανωτάτου Δικαστηρίου τα οποία δέχονται ότι οι οικονομικές φύσεως ποινές των ΑΔΑ υπόκεινται στις απαιτήσεις του άρθρου έξι (6) της ΕΣΔΑ.

Η εφαρμογή του άρθρου έξι (6) έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή των απαιτήσεων του άρθρου έξι σε όλα τα στάδια της διαδικασίας³⁵. Είναι απαραίτητο το διοικητικό όργανο να παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά της οιοινεί – δικαιοδοσίας ώστε να μην υπάρχει κάποιο ελάττωμα που να είναι ικανό να θέσει σε κίνδυνο όλη τη διαδικασία. Ανεξάρτητα από την ασκηθείσα λειτουργία, ο διοικητικός δικαστής εκτιμά την ουδετερότητα. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει ξεκαθαρίσει ότι

“η ουδετερότητα σύμφωνα με το άρθρο έξι εκτιμάται υπό δύο προϋποθέσεις: η πρώτη εξαρτάται από το βαθμό καθορισμού της προσωπικής αντίληψης του δικαστή σε μία υπόθεση και η δεύτερη από το βαθμό βεβαιότητας ότι αυτός προσέφερε όλες τις απαραίτητες εγγυήσεις προκειμένου να καταλήξει σε μία απόφαση για την οποία δε θα υπάρχει καμία αμφιβολία ως προς τη νομιμότητά της”³⁶.

Η υποχρέωση της ουδετερότητας είναι μία υποχρέωση αναγνωρισμένη από το εσωτερικό δίκαιο και επιβεβαιωμένη από το Ευρωπαϊκό δίκαιο. Η Γαλλία είχε κρίνει ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές όσο δε θεωρούνται δικαιοδοσία, δεν υπάγονται στην αρχή της ουδετερότητας. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με την υπόθεση Engel της 8^{ης} Ιουνίου του 1976³⁷ και την υπόθεση

³⁴ CE, 3 December 1999, Didier, AJDA, 2000, p. 172 concerning the Conseil des marchés financiers ; Cass. com., 5 October 1999, SNC Campenon Bernard, Bull. civ. IV, n° 158, LPA 1999, n° 206, σ. 4 concerning the Conseil de la concurrence, CE, 29 novembre 1999, Société Rivoli Exchange, concerning the Commission bancaire, CE, 20 octobre 2000, Société Habib Bank Ltd, Lébon, p. 434-444 et Cass. Ass. plén., 5 février 1999, COB c/ Oury, LPA du 10 février 1999, σ. 3 concerning the Commission des opérations bancaires.

³⁵ CEDH 23 June 1981, Le Compte, Van Leuven et De Meyere c/ Belgique, cas. n° 6878/75 and 7238/75.

³⁶ CEDH, 6 June 2000, Morel c / France, The journal of human rights of 21 July 2000, σ. 4.

³⁷ In BERGER, V., Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, 11th ed., Sirey, 2009, n°95. Το Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ρωτήθηκε εάν η διαδικασία σε ένα στρατιωτικό δικαστήριο ενάντια σε στρατιώτες που αφορά πειθαρχικές ποινές εμπειριέχε αξιόποινες πράξεις που υπάγονταν στις απαιτήσεις του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο τότε καθιέρωσε τρία κριτήρια για να καθορίσει πότε μία διαδικασία θεωρείται ποινική στα πλαίσια του άρθρου έξι της ΕΣΔΑ: α) η εσωτερική υπαγωγή της ποινής (δηλ. με βάση το εσωτερικό δίκαιο της εκάστοτε χώρας), β) η φύση της προσβολής και γ) η σοβαρότητα της πιθανής ποινής από την οποία άμεσα κινδυνεύει ο εναγόμενος.

Dubus c/France³⁸ της 11^{ης} Ιουνίου του 2009 απέρριψε το Γαλλικό επιχείρημα ότι μόνο η πειθαρχική διαδικασία υπόκειται στις επιταγές του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ και όχι η «απλή διοικητική διαδικασία». Αυτό επίσης κατέρριψε την αντίληψη ότι οι ΑΔΑ που επιβάλλουν ποινές δεν υπόκεινται στην αρχή της ουδετερότητας. Μετά από αυτό, έλαβαν χώρα δομικές αλλαγές στη Γαλλία γιατί η ουδετερότητα δεν είναι μόνο ένα σημάδι συμπεριφοράς, επιβαλλόμενο στους δικαστές, αλλά μία δομική αρχή, για τους ίδιους τους οργανισμούς. Το Ανώτατο Δικαστήριο έχει υιοθετήσει την ίδια ανάλυση με την υπόθεση Didier³⁹ της 3^{ης} Δεκεμβρίου του 1999· οι δομές των Αρχών μετά από αυτό τροποποιήθηκαν συστηματικά. Το διαδικαστικό σύστημα ενός μη – δικαιοδοτικού οργάνου πρέπει να ικανοποιεί τις γενικές αρχές της ουδετερότητας και του δικαιώματος στην άμυνα γενικά⁴⁰.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ως αποτέλεσμα των προαναφερθέντων καθίσταται φανερό ότι οι ΑΔΑ αναγνωρίζονται από τα υποκείμενα της εκάστοτε ελευθερίας την οποία καλούνται να προστατέψουν. Αυτό σε συνδυασμό με την εμπειρία των μελών τους είναι ένας λόγος της επιτυχίας τους.

Μετά από πολύ καιρό, η πλειοψηφία των ΑΔΑ μπορεί να επιβεβαιώσει την κυριαρχία της και να βεβαιώσει μία αποτελεσματική διαχείριση για το δικό της τομέα αρμοδιότητας. Η πρόσβαση στα διάφορα διοικητικά έγγραφα, η έρευνα μίας πειθαρχικής σύμπτωσης, η πειθαρχία σε ορισμένο αριθμό οικονομικών κανονισμών, ο περιορισμός των εκλογικών εξόδων είναι σημεία όπου οι ΑΔΑ θα μπορούσαν να επιτρέψουν την έναρξη μίας νέας ελευθερίας. Όσο πιο σημαντική είναι η πολιτική διάσταση ενός προβλήματος, ο χώρος δράσης των ΑΔΑ είναι πιο περιορισμένος.

Είναι προφανές ότι οι θεμελιώδεις ελευθερίες ενδυναμώθηκαν με τη δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά όχι με τον ίδιο τρόπο σε όλους τους τομείς. Ο

³⁸ Dubus c/France D. 2009. 2247-2250, note A. Couré. Η Αρχή που είναι επιφορτισμένη να ασχολείται με τραπεζικά ζητήματα δώξε πειθαρχικά την εταιρεία Dubus και η τελευταία προσέφυγε στη δικαιοσύνη διότι θεώρησε ότι υπάρχει παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ διότι η Αρχή λειτούργησε ταυτόχρονα ως κατήγορος, ερευνητής και δικαστής στην υπόθεσή της, παραβιάζοντας την αρχή της ουδετερότητας που ρητά επιβάλλει το διαχωρισμό του οργάνου που διεξάγει την έρευνα από εκείνο που επιβάλλει την ποινή.

³⁹ CE, 3 décembre 1999, Didier, AJDA, 2000, p. 172. Η Αρχή επί των χρηματοπιστωτικών αγορών επέβαλε πρόστιμο και αφαίρεση επαγγελματικής άδειας στον κ. Didier ο οποίος προσέφυγε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων με την αιτιολογία ότι το ύψος της ποινής που του επιβλήθηκε από την Αρχή συνιστά παραβίαση του άρθρου έξι (6) της ΕΣΔΑ διότι θα έπρεπε να του είχε επιτραπεί η πρόσβαση σε ένα κανονικό δικαστήριο πρώτου βαθμού εξαρχής και όχι να περιοριστεί απλά στη δυνατότητα προσφυγής στο Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο αποφάσισε ότι όταν υπάρχει μία υπόθεση για την οποία επιβάλλονται πειθαρχικές κυρώσεις τότε η Αρχή που τις επιβάλλει πρέπει να θεωρείται ότι επιβάλλει ποινές με καθαρά ποινική φύση οι οποίες οφείλουν να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου έξι της ΕΣΔΑ.

⁴⁰ CE, Caisse de crédit mutuel de Bains-Tresboeuf, Ass., 3 December 1999, concerning the participation of reporter at the deliberation of CNIL.

δικαστικός έλεγχος που ασκείται σε αυτές είναι ακόμα η καλύτερη μέθοδος για την προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών. Παρά ταύτα, οι Ανεξάρτητες Αρχές σε ένα διεθνές πλαίσιο συνεργάζονται με σκοπό να υιοθετήσουν κοινές μεθόδους σε διάφορους τομείς όπως αυτός των τηλεπικοινωνιών.

Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και η συνταγματική αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων

(Σκέψεις με αφορμή το υπ'αριθμ. 120/2013 προεδρικό διάταγμα περί των αρμοδιοτήτων των αστυνομικών αρχών επί δημοσίων συναθροίσεων)

Θεμιστοκλής Α. Παπαθεοδώρου, Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου Πανεπιστημίου Panthéon-Assas (Paris II)

Διάγραμμα

Εισαγωγικό μέρος - οριοθέτηση

A. Ο ερμηνευτικός κανόνας της πρακτικής αρμονίας

B. Η ισότητα ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο διοργάνωσης ειρηνικής δημόσιας συνάθροισης

α. Η δικονομική παράμετρος της αιτιολόγησης κανονιστικών διοικητικών πράξεων

β. Τα εξωκοινοβουλευτικά κόμματα ως φορείς υποκειμενικών δικαιωμάτων

Εισαγωγικό μέρος - οριοθέτηση

Ανέκαθεν το δικαίωμα της συνάθροισης, ως ένα από τα μακροβιότερα δικαιώματα συλλογικής δράσης του ελληνικού συνταγματικού δικαίου, παρουσίαζε ένα εξαιρετικό νομικοπολιτικό ενδιαφέρον και μία ιδιαίτερη δυναμική στο πλαίσιο του πολιτικού ανταγωνισμού για τη διαμόρφωση της κοινής πολιτικής γνώμης. Η νομική διάσταση του εν λόγω δικαιώματος, δηλαδή η ύπαρξη τριβής και έντασης ανάμεσα στην ακώλυτη και αδιάλειπτη άσκηση της ελευθερίας της συνάθροισης από τη μία πλευρά και της ανάγκης τήρησης της δημόσιας τάξης και της ταυτόχρονης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων από την άλλη, εξακολουθεί να αναζωπυρώνει το ενδιαφέρον του νομοθέτη, της διοίκησης και των θεωρητικών του δικαίου. Τα τελευταία χρόνια, τα οποία χαρακτηρίζονται από μία διαρκή και μονιμότερη

κατάσταση κοινωνικής, οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, ενισχύεται και η πολιτική διάσταση του δικαιώματος της συνάθροισης ενόψει του συχνότερου αριθμού συναθροίσεων που διοργανώνονται από πολιτικά κόμματα, κοινοβουλευτικά και εξωκοινοβουλευτικά. Η συζήτηση μεταξύ της πολιτικής, του νομοθέτη, της νομικής θεωρίας, ακόμη και των μέσων μαζικής ενημέρωσης, ως προς το είδος και την έκταση των περιορισμών της ελευθερίας του συνέρχεσθαι, καθώς και του ρόλου που διαδραματίζει ο θεσμός του πολιτικού κόμματος, ως υποκειμένου θεμελιωδών δικαιωμάτων λειτουργικώς αναγκαίων για την εκπλήρωση της συνταγματικής του αποστολής, αναθερμάνθηκε με τη δημοσίευση στο ΦΕΚ συναφούς προεδρικού διατάγματος τον Ιούλιο του 2013.

Το υπ'αριθμ. 120/2013 προεδρικό διάταγμα¹, το οποίο τροποποιεί προηγούμενο προεδρικό διάταγμα (π.δ. 141/1991) και αποσκοπεί στη ρύθμιση των αρμοδιοτήτων των αστυνομικών αρχών επί των συναθροίσεων και των συγκεντρώσεων, ορίζει, μεταξύ των άλλων, στο άρθρο 1 ότι « ... οι συναθροίσεις διεξάγονται κατά τρόπο που δεν διαταράσσεται, παρά μόνο στο μέτρο του απολύτως αναγκαίου, η οδική κυκλοφορία και η κοινωνικοοικονομική ζωή της πόλης, ... σε πόλεις με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων κατοίκων, δεν επιτρέπεται η κατάληψη ολόκληρου του οδοστρώματος και η πλήρης διακοπή της κυκλοφορίας των οχημάτων από ιδιαίτερα μικρές, σε σχέση με τη σημασία της συγκεκριμένης οδού για την εξυπηρέτηση της οδικής κυκλοφορίας και της κοινωνικοοικονομικής ζωής της πόλης, συναθροίσεις». Επίσης, προβλέπεται ότι από τις ως άνω περιοριστικές ρυθμίσεις εξαιρούνται ρητώς οι «συναθροίσεις και πορείες που εξαγγέλλονται και διοργανώνονται από πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή και από τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές ενώσεις [καθώς και] συναθροίσεις ιστορικού εορτασμού ή επετειακού χαρακτήρα».

Το παρόν προεδρικό διάταγμα αντιμετωπίστηκε με δυσπιστία, καχυποψία, ακόμη και με εχθρότητα από πολιτικά κόμματα με βασικό επιχείρημα την αδικαιολόγητη επιβολή περιοριστικών ρυθμίσεων επί του δικαιώματος του κάθε πολιτικού κόμματος να διοργανώνει και να διευθύνει μία δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Η αμφιβολία ως προς την αναγκαιότητα, τη λειτουργικότητα και την

¹ ΦΕΚ Α' 164/15.07.2013, σελ. 2441.

αποτελεσματικότητα της συγκεκριμένης κυβερνητικής πρωτοβουλίας είναι εν μέρει βάσιμη, αλλά η κριτική, που ασκήθηκε, δεν επικεντρώνεται στο πραγματικώς αμφιλεγόμενο και νομικώς αμφίσημο σημείο του εν λόγω προεδρικού διατάγματος, δηλαδή στην εξαίρεση και στην απαλλαγή των κοινοβουλευτικών κομμάτων από τις επιβαλλόμενες περιοριστικές ρυθμίσεις. Με άλλα λόγια, θεσπίζονται υπό προϋποθέσεις περιορισμοί του δικαιώματος του συνέρχεσθαι για ορισμένες κατηγορίες διοικουμένων.

Στο πλαίσιο του συνταγματικώς προβλεπόμενου (άρ. 95 παρ. 1 περ. δ' Σ) προληπτικού ελέγχου νομιμότητας κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων², το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας εκλήθη στις 20 Ιουνίου 2013 να γνωμοδοτήσει επί του σχεδίου του παρόντος προεδρικού διατάγματος³. Από το προεδρικό διάταγμα και το συναφές πρακτικό επεξεργασίας του Ε' Τμήματος αναφύονται δύο άκρως ουσιώδη νομικά ζητήματα με πολιτική χροιά τόσο για τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας όσο και για την άσκηση δικαστικού ελέγχου, τα οποία εντοπίζονται αντιστοίχως στην εφαρμογή του ερμηνευτικού κανόνα της πρακτικής αρμονίας σε περίπτωση σύγκρουσης συνταγματικών αξιών (Α) και στην ανάγκη ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων από την πλευρά του Κράτους (Β).

Α. Ο ερμηνευτικός κανόνας της πρακτικής αρμονίας

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η κατάσταση λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοκρατικών θεσμών μιας χώρας εκτιμάται βάσει του τρόπου κατοχύρωσης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας και της μεθόδου

²Βλ. ενδεικτικά Δ. Βασιλείαδη, «Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας» in *Συμβούλιο της Επικρατείας*, Χ. Χρυσανθάκης (Επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 1061 επ.

³ Βλ. υπ'αριθμ. 186/2013 πρακτικό επεξεργασίας Ε' Τμήματος ΣτΕ.

εφαρμογής του ως άνω δικαιώματος από τις διοικητικές αρχές⁴. Η διάταξη του άρθρου 11 του Συντάγματος αναγνωρίζει ρητά και ξεκάθαρα τη θεμελιώδη ελευθερία της ήσυχης και ειρηνικής συνάθροισης στους Έλληνες πολίτες ως «απόλυτο και ανεπιφύλακτο δικαίωμα»⁵ και παρουσιάζει ένα διευρυμένο εννοιολογικά περιεχόμενο. Ως συνάθροιση νοείται η συγκέντρωση και η συμμετοχή ιδιωτών με κοινό σκοπό είτε την ανταλλαγή απόψεων και πληροφοριών είτε την έκφραση και εκδήλωση γνώμης, πεποιθήσεων, διεκδικήσεων και αιτημάτων⁶. Η λειτουργική διάσταση της ελευθερίας του συνέρχεσθαι διευρύνεται εμπεριέχοντας και το δικαίωμα της οργάνωσης, της διεξαγωγής και της διεύθυνσης μίας ήσυχης και ειρηνικής συνάθροισης⁷. Η εν λόγω εξουσία, όπως απορρέει από την ως άνω συνταγματική διάταξη, συνιστά αναπόσπαστο στοιχείο της δυνατότητας ενός πολιτικού κόμματος, ως φορέα θεμελιωδών δικαιωμάτων λειτουργικώς αναγκαίων για την εκπλήρωση της θεσμικής του αποστολής, να συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση του πολιτικού και πολιτειακού γίγνεσθαι και συμβάλλει αποφασιστικά στην εννοιολογική εξειδίκευση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι μέσω της ελεύθερης έκφρασης πολιτικών απόψεων και θέσεων.

Λαμβάνοντας υπόψη την ιστορική αναδρομή και την πολιτική σημασία της συνάθροισης, η ως άνω ελευθερία δεν παρουσιάζει αποκλειστικά και μόνο έναν ατομικό χαρακτήρα⁸, δηλαδή να περιορίζεται η ερμηνευτική της προσέγγιση στο στοιχείο της αγωγίμης αξίωσης του φορέα της για παροχή έννομης προστασίας, όταν προσβάλλεται και περιορίζεται. Προβάλλει αναμφίβολα και μία παράλληλη - αναλόγως βέβαια της φύσεως του επιδιωκόμενου από την άσκηση του δικαιώματος σκοπού - πολιτική διάσταση, καθώς συνιστά χρηστικό και ουσιαστικό εργαλείο

⁴J.-F. Renucci, *Traité de Droit européen des Droits de l'homme*, LGDJ, 2007, σελ. 272.

⁵ Βλ. Κ. Σ. Ρέμελη, «Η ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης από αστυνομικούς υπαλλήλους και η υποχρέωση πολιτικής - κομματικής ουδετερότητας», ΕφημΔΔ, τ. 6 / 2013, σελ. 777.

⁶ Π. Δ. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 701.

⁷ Π. Δ. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 708.

⁸ B. Mathieu, M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, σελ. 564.

συλλογικής⁹ έκφρασης ιδεών και απόψεων¹⁰. Επιπλέον, ο συντακτικός νομοθέτης μνημονεύει στη δεύτερη παράγραφο του οικείου συνταγματικού άρθρου περιπτώσεις περιορισμών του εν λόγω δικαιώματος, απολύτως αναγκαίων σε μία δημοκρατική κοινωνία, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά το Συμβούλιο της Επικρατείας¹¹, όταν συντρέχουν συγκεκριμένες νομικές και πραγματικές καταστάσεις. Μάλιστα, εν προκειμένω, ο συντακτικός νομοθέτης προβαίνει σε μία περιορισμένη επιφύλαξη νόμου¹² οριοθετώντας το πλαίσιο ενδεχόμενων και αναγκαίων περιορισμών της θεμελιώδους ελευθερίας και διαμηνύοντας εμμέσως στον κοινό νομοθέτη και, συνεπακολούθως, στη δημόσια διοίκηση την επιταγή συμμόρφωσης στα συνταγματικώς προβλεπόμενα προαπαιτούμενα κατά την εφαρμογή δημόσιας πολιτικής αρρήκτως συνυφασμένης με την ελευθερία της συνάθροισης.

Κατ'εξουσιοδότηση, επομένως, διάταξης τυπικού νόμου (άρ. 28 παρ. 1 ν. 2800/2000¹³) στο υπό επεξεργασία από το Ε' Τμήμα σχέδιο προεδρικού διατάγματος προβλέπεται ότι οι δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις πρέπει να διεξάγονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μη διαταράσσεται η οδική κυκλοφορία και η κοινωνικοοικονομική ζωή της πόλης. Επιπλέον, ορίζεται ρητώς ότι σε περιπτώσεις μικρών σε μέγεθος συναθροίσεων, που διεξάγονται σε αστικά κέντρα με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων κατοίκων, δεν επιτρέπονται η κατάληψη ολόκληρου του οδοστρώματος και η πλήρης διακοπή κυκλοφορίας των οχημάτων.

⁹ Γ. Α. Μπακόπουλος, *Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό δημόσιο δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995, σελ. 26, J. Chevallier, *Institutions politiques*, LGDJ, 1996, σελ. 73.

¹⁰ Για το ζήτημα της ελευθερίας της συνάθροισης στη γαλλική έννομη τάξη, βλ. ενδεικτικά, σε θεωρητικό επίπεδο, τη διδακτορική διατριβή P. Juen, *La liberté de manifestation*, Université lumière Lyon 2, 2000, J. Robert, J. Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 8^e édition, Montchrestien, 2009, σελ. 845 επ. και, σε νομολογιακό επίπεδο, την απόφαση του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου n° 94-352 DC της 18^{ης} Ιανουαρίου 1995 in www.conseil-constitutionnel.fr.

¹¹ Βλ. υπ'αριθμ. 186/2013 πρακτικό επεξεργασίας Ε' Τμήματος ΣτΕ.

¹² Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα Α'*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1991, σελ. 172.

¹³ ΦΕΚ Α' 41.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η εκτελεστική εξουσία υιοθετεί και υλοποιεί την κατευθυντήρια αρχή της πρακτικής αρμονίας¹⁴ θεσπίζοντας κατά τρόπο αμοιβαίο και παράλληλο περιοριστικές ρυθμίσεις σε συγκρουόμενες συνταγματικές αξίες, όπως είναι από τη μία πλευρά το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και από την άλλη η ελευθερία κίνησης και οι οικονομικές ελευθερίες (ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία, ελευθερία του επιχειρείν). Ενόψει της τυπικής νομικής ισοδυναμίας των συνταγματικών διατάξεων, γενικώς παραδεδεγμένης σε θεωρητικό και νομολογιακό επίπεδο, και της εννοιολογικής συνοχής του συνταγματικού κειμένου, το καθ'ύλην αρμόδιο διοικητικό όργανο (Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη) επιχειρεί με το παρόν προεδρικό διάταγμα να διευθετήσει αντινομίες μεταξύ «ασόκρων από πλευράς τυπικής ισχύος συνταγματικών διατάξεων που δεν τελούν σε σχέση παλαιότερης - νεότερης ή γενικότερης - ειδικότερης»¹⁵, να ικανοποιήσει κατά τρόπο σύμμετρο αντιτιθέμενα θεμελιώδη δικαιώματα, χωρίς να περιθωριοποιήσει, να αποκλείσει ή να παραμερίσει υπέρμετρα την άσκηση μίας ελευθερίας προς όφελος μίας άλλης. Αντί να προτιμήσει *in abstracto* την εξασφάλιση της πλήρους άσκησης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι σε βάρος των ελευθεριών της κίνησης και της επιχειρηματικής δραστηριότητας, επιχειρεί να οριοθετήσει κατά τρόπο αμοιβαίο την παράλληλη άσκηση συγκρουόμενων συνταγματικών αξιών.

Από τη στιγμή που ο συντακτικός νομοθέτης δεν προβαίνει σε ιεράρχηση των συνταγματικών δικαιωμάτων και δεν αναγνωρίζεται στη δικαστική λειτουργία οποιαδήποτε δυνατότητα προσπάθειας λειτουργικής διαβάθμισης ή κατάταξης θεμελιωδών ελευθεριών¹⁶, ορθώς, επομένως, το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας απεδέχθη την ως άνω μεθοδολογική τεχνική και, κατά συνέπεια, τη νομιμότητα της επίμαχης περιοριστικής ρύθμισης, σημειώνοντας χαρακτηριστικά ότι με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η ελεύθερη άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και δε διαταράσσεται υπέρμετρα η κοινωνικοοικονομική ζωή της πόλης.

¹⁴Για τον εν λόγω ερμηνευτικό κανόνα, βλ. ενδεικτικά Κ. Χ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 102 επ., Φ. Κ. Σπυρόπουλο, *Η Ερμηνεία του Συντάγματος. Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου*; Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999, σελ. 143 επ.

¹⁵Φ. Κ. Σπυρόπουλος, *όπ. π.*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999, σελ. 144.

¹⁶Κ. Χ. Χρυσόγονος, *όπ. π.*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 103.

Δημιουργείται και διασφαλίζεται, συνεπώς, ένα επαρκές περιθώριο άσκησης και των δικαιωμάτων των άλλων.

B. Η ισότητα ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο διοργάνωσης ειρηνικής δημόσιας συνάθροισης

Ενώ, λοιπόν, η εκτελεστική εξουσία θεσπίζει με το παρόν προεδρικό διάταγμα μία περιοριστική ρύθμιση εις βάρος της ελευθερίας της συνάθροισης κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μη διαταράσσεται υπέρμετρα η άσκηση δικαιωμάτων τρίτων, η θετική εικόνα, που σχηματίζεται ως προς τον ενιαίο σεβασμό από την πλευρά της διοίκησης των υποκειμενικών δικαιωμάτων και την αμοιβαία τους οριοθέτηση, αποδομείται με την πρόβλεψη εξαίρεσης. Ειδικότερα, το παρόν προεδρικό διάταγμα ορίζει, άνευ αιτιολογίας, ότι απαλλάσσονται από τις δεσμευτικές και περιοριστικές συνέπειες της ως άνω ρύθμισης τα πολιτικά κόμματα, που εκπροσωπούνται στη Βουλή, οι τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές ενώσεις, καθώς και όσοι διοργανώνουν συναθροίσεις ιστορικού ή επετειακού χαρακτήρα. Ιδιαίτερη εντύπωση δημιουργεί η άποψη του Ε' Τμήματος στο επίμαχο ζήτημα. Αφού επισημαίνει ότι το περιεχόμενο του υπό επεξεργασία προεδρικού διατάγματος ανάγεται αποκλειστικά σε θέμα διοικητικής πρακτικής (αρμοδιότητες της οικείας αστυνομικής αρχής στο πλαίσιο του άρ. 11 Σ) και δεν επιδιώκει τον περιορισμό της ελευθερίας της συνάθροισης, καταλήγει ότι το σύνολο του υπό κρίση σχεδίου προεδρικού διατάγματος συμφωνεί με τους όρους και τις προϋποθέσεις, που προβλέπονται στην σχετική εξουσιοδοτική διάταξη τυπικού νόμου¹⁷.

Πέρα του δικονομικού ζητήματος (α), που αναφύεται, κατά πόσο δηλαδή είναι αναγκαίο ή μη να αιτιολογούνται κανονιστικές διοικητικές πράξεις, όταν θίγονται θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, με την εισαγωγή εξαίρεσης στο παρόν προεδρικό

¹⁷ Παρεμπιπτόντως, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2800/2000 παρουσιάζει εννοιολογική και ουσιαστική αοριστία, καθώς ορίζει ότι «Εξουσιοδοτικές διατάξεις νόμων που προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών πράξεων για τη ρύθμιση θεμάτων προσωπικού και υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης εφαρμόζονται και για την Ελληνική Αστυνομία ...».

διάταγμα τίθεται θέμα πιθανής διασάλευσης και αλλοίωσης της φύσης του δικαιώματος των εξωκοινοβουλευτικών κομμάτων για ίσες ευκαιρίες (β). Η θεμελιώδης αρχή του πολυκομματισμού επιτάσσει, εκτός από την ελεύθερη ίδρυση, τον ελεύθερο ανταγωνισμό των πολιτικών κομμάτων¹⁸ και την ακώλυτη ιδεολογική αντιπαράθεση υπό καθεστώς ίσων ευκαιριών προς εκπλήρωση της συνταγματικής τους αποστολής.

α. Η δικονομική παράμετρος της αιτιολόγησης κανονιστικών διοικητικών πράξεων

Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, στην κατηγορία των οποίων υπάγεται το προεδρικό διάταγμα, καταρχήν, δεν αιτιολογούνται. Αποτελεί παραδοχή μέρους της θεωρίας και της νομολογίας¹⁹ ότι τα προεδρικά διατάγματα δεν χρήζουν αιτιολογίας, διότι αντιπροσωπεύουν επιλογές νομοθετικής σκοπιμότητας²⁰, δράσεις και εφαρμογές αμιγούς δημόσιας πολιτικής. Κατά την επεξεργασία των κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων το Συμβούλιο της Επικρατείας περιορίζεται σε έναν προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, εκτιμώντας τη συμφωνία ή μη του υπό επεξεργασία σχεδίου με τους αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου και γνωμοδοτώντας για την ύπαρξη ή απουσία νομίμου ερείσματος στους όρους και στα προαπαιτούμενα, που μνημονεύονται από τη συναφή εξουσιοδοτική διάταξη τυπικού νόμου. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο επιχειρεί να αντιστρέψει τη στάση²¹ του επαναφέροντας ζήτημα αιτιολογίας των κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και καταστάσεις. Όταν η νομιμότητα της θεσπισθείσας από τη διοίκηση, κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης,

¹⁸ Βλ. Ν. Θ. Μαυρίκα, «Η νομική προσωπικότητα των πολιτικών κομμάτων ως στοιχείο άσκησης της δράσης τους», ΘΠΔΔ, τ. 6 / 2011, σελ. 579.

¹⁹ Βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Ένατη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999, σελ. 175, για τη θεωρητική και περισσότερο νομολογική προσέγγιση του ζητήματος.

²⁰ Κ. Γώγος, «Πτυχές του ελέγχου αναλογικότητας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΔτΑ, ΤεΣ, ΙΙΙ/2005, σελ. 315.

²¹ Βλ. σχετικά Πρακτικά Επεξεργασίας σε Δ. Βασιλειάδη, *όπ. π.*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 1087.

κανονιστικής ρύθμισης εξαρτάται άμεσα από τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου ενδιαφέροντος και τίθενται ζητήματα παρέκκλισης από γενικές αρχές του δικαίου, όπως οι θεμελιώδεις αρχές της ισότητας ή της αναλογικότητας, τότε, το προεδρικό διάταγμα, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, πρέπει να συνοδεύεται από πλήρη και σαφή αιτιολογία.

β. Τα εξωκοινοβουλευτικά κόμματα ως φορείς υποκειμενικών δικαιωμάτων

Η διάταξη του άρθρου 11 του Συντάγματος κατοχυρώνει και διασφαλίζει την ελευθερία της συνάθροισης στους Έλληνες πολίτες²², χωρίς ο συντακτικός νομοθέτης να προβαίνει σε καμία περαιτέρω διάκριση ως προς το φορέα του θεμελιώδους δικαιώματος και των περιοριστικών του ρυθμίσεων. Κατόπιν σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, η διοίκηση, διαθέτοντας ευρύτατο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, θεσπίζει την παρούσα περιοριστική ρύθμιση ως προς την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, από την οποία απαλλάσσονται, άνευ αιτιολογίας, συγκεκριμένες κατηγορίες διοικουμένων, όπως τα κοινοβουλευτικά κόμματα και οι τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις. Επομένως, βάσει του παρόντος προεδρικού διατάγματος, όσοι έχουν εξαιρεθεί από τον ως άνω περιορισμό, έχουν τη δυνατότητα να διοργανώνουν μικρές σε μέγεθος συναθροίσεις και να διαταράσσουν ενδεχομένως υπέρμετρα την οδική κυκλοφορία και την οικονομική ζωή της πόλης. Αντιθέτως, το δικαίωμα διεξαγωγής μιας διαδήλωσης ή μιας πορείας από κόμματα, που δεν έχουν καμία πρόσβαση στη Βουλή για να προβάλουν τις απόψεις τους και την επιχειρηματολογία τους, υπόκειται στους προβλεπόμενους από το προεδρικό διάταγμα περιορισμούς στο πλαίσιο, βέβαια, της πρακτικής αρμονίας.

²²Καλύπτονται και οι αλλοδαποί ενόψει της διάταξης του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ.

Γιατί, όμως, πρέπει να υφίστανται τη σχετική περιοριστική ρύθμιση τα πολιτικά κόμματα, που δε διαθέτουν κοινοβουλευτική παρουσία, οι πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις, κάθε είδος σωματείου και οποιαδήποτε ένωση προσώπων, που δεν υπάγονται στις προβλεπόμενες εξαιρέσεις; Η επίμαχη ρύθμιση δεν παρεκκλίνει της γενικής αρχής της ισότητας και της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων από την πλευρά του Κράτους; Δε λαμβάνεται υπόψη η ενισχυμένη προστασία, που απολαμβάνουν οι συγκεντρώσεις πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο²³ της ευρωπαϊκής νομολογίας; Ο σιωπηρός σκοπός της εκτελεστικής εξουσίας αποκρυσταλλώνεται σε μία διαφοροποιημένη μεταχείριση ανόμοιων καταστάσεων, τάξεων ή κατηγοριών φορέων; Βάσει ποίων κριτηρίων;

Η συνταγματική διάταξη του άρθρου 29 κατοχυρώνει με σαφήνεια και καθαρότητα την έννοια του πολιτικού κόμματος τόσο ως προς τη θεσμική του λειτουργία, όσο και ως υποκείμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων που προσιδιάζουν στην ιδιαίτερη νομική ιδιομορφία του κόμματος και είναι λειτουργικώς απαραίτητα για την ενεργό συμμετοχή και πολιτική δράση των πολιτών σε αυτό²⁴. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν προβαίνει σε καμία ιεράρχηση ή διαβάθμιση ή διάκριση των πολιτικών κομμάτων σε αυτά που εκπροσωπούνται στη Βουλή και σε αυτά που δε διαθέτουν κοινοβουλευτική παρουσία. Προσεγγίζει αδιάκριτα και ενιαία τον ως άνω θεσμό ως συνταγματική επιταγή και θεσμική εγγύηση για την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ως ενώσεις προσώπων με αναγνωρισμένη νομική προσωπικότητα ιδιόμορφης φύσεως²⁵ και με προσδιορισμένη συνταγματικώς δημοκρατική αποστολή, τα πολιτικά κόμματα έχουν τη δυνατότητα και ικανότητα χρήσεως συγκεκριμένων δικαιωμάτων απολύτως συνυφασμένων με τον επιδιωκόμενο πολιτικό σκοπό τους, όπως είναι το δικαίωμα για ίσες ευκαιρίες²⁶ - αντικείμενο της

²³ Βλ. Η. Καστανά, «Άρθρο 11», in *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Λ.-Α. Σισιλιάνος (Διευθ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 435.

²⁴ Βλ. Δ. Θ. Τσάτσο, *Πολιτεία*, Εκδόσεις Γαβριηλίδης, Αθήνα, 2010, σελ. 440.

²⁵ Πρβλ. τη σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, που παρατίθεται από τον Ν. Θ. Μαυρίκα, *όπ. π.*, ΘΠΔΔ, τ. 6 / 2011, σελ. 585 επ.

²⁶ Ως προς το δικαίωμα των πολιτικών κομμάτων για ίσες ευκαιρίες, βλ. ενδεικτικά Δ. Θ. Τσάτσο, *όπ. π.*, Εκδόσεις Γαβριηλίδης, Αθήνα, 2010, σελ. 442, Π. Δ. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 1100.

παρούσας μελέτης -, το δικαίωμα της κρατικής χρηματοδότησης, η αξίωση για ίση συμμετοχή στην πολιτική αντιπαράθεση μέσω της ραδιοτηλεόρασης.

Ο διαφαινόμενος από το παρόν προεδρικό διάταγμα διαχωρισμός του πολιτικού κόμματος σε δύο κατηγορίες με μοναδικό κριτήριο την παρουσία στη Βουλή και η απαλλαγή των κοινοβουλευτικών κομμάτων από τις περιοριστικές ρυθμίσεις ως προς την ελευθερία της συνάθροισης οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το δικαίωμα για ίσες ευκαιρίες των εξωκοινοβουλευτικών κομμάτων δεν υφίσταται στην αντίληψη του κοινού νομοθέτη. Η συνταγματική αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων από την πλευρά του Κράτους, όπως προκύπτει από τις οργανωτικές βάσεις του ελληνικού πολιτεύματος και από τη γενική αρχή της ισότητας²⁷, δε συνεπάγεται τον αναιτιολόγητο αποκλεισμό κομμάτων, που δε διαθέτουν κοινοβουλευτική παρουσία, από ευνοϊκές ρυθμίσεις του νομοθέτη, όπως είναι οι εξαιρέσεις στο συγκεκριμένο προεδρικό διάταγμα. Το πεδίο εφαρμογής της θα κατέληγε αλυσιτελές και θα διαταρασσόταν η ισορροπία του πολιτικού ανταγωνισμού. Μία ριζική και άνευ γενικών και αφηρημένων κριτηρίων διαφοροποίηση μεταξύ των πολιτικών κομμάτων στο ζήτημα του περιορισμού της ελευθερίας της συνάθροισης αλλοιώνει την ουσιαστικότερη αναλογική ισότητα των κομμάτων και επιφέρει ως αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία του δημοκρατικού καθεστώτος.

Αντιθέτως, βάσει της εν λόγω θεμελιώδους αρχής, ο κοινός νομοθέτης θα μπορούσε κάλλιστα να προβεί σε μία αντικειμενικώς επιτασσόμενη διαφοροποίηση των πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο της θέσπισης περιορισμών επί της διοργάνωσης και διεύθυνσης μιας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης. Η διαφορετική ή άνιση ή ευνοϊκότερη μεταχείριση των κοινοβουλευτικών κομμάτων σε σχέση με τις εξωκοινοβουλευτικές πολιτικές ενώσεις θα ήταν δυνατό ενδεχομένως να συνοδεύεται από την παράθεση και επίκληση αντικειμενικών και πρόσφορων κριτηρίων και προαπαιτούμενων, δημοκρατικά επιτρεπτών λόγων²⁸, όχι φυσικά πολιτικού ή ιδεολογικού χαρακτήρα, όπως είναι η ιστορική διαδρομή και εξέλιξη του κόμματος, η

²⁷ Π. Δ. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 1102, Κ. Χ. Χρυσόγονος, *όπ. π.*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 117.

²⁸ Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Π. Δ. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 1101.

συμμετοχή του στις εκλογές με συνδυασμούς σε έναν αριθμό εκλογικών περιφερειών²⁹, η εκλογική του δύναμη ανεξαρτήτως ορίου ψήφου, που πρέπει να λάβει για να συμμετέχει στην κατανομή των κοινοβουλευτικών εδρών, η συμμετοχή ή η προσπάθεια συμμετοχής³⁰ του κόμματος στις πολιτειακές, πολιτικές και κοινοβουλευτικές διαδικασίες, η έκταση και η δομή του οργανωτικού δικτύου³¹.

Εν κατακλείδι, η σαφήνεια της διατύπωσης του άρθρου 11 του συνταγματικού κειμένου χωρίς να εισάγεται καμία διάκριση ως προς τους φορείς πέρα της ιθαγένειας, η αοριστία του περιεχομένου της σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης τυπικού νόμου και η πιθανότητα υπέρβασης από την πλευρά της διοίκησης των άκρων νομίμων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας επιτάσσουν τη θεμελίωση αιτιολογίας και αναφοράς περιστατικών και καταστάσεων, που οδήγησαν στη συγκεκριμένη ευνοϊκή μεταχείριση, για ορισμένες κατηγορίες διοικουμένων, απαλλαγής από τις περιοριστικές ρυθμίσεις της ελευθερίας της συνάθροισης. Εξάλλου, η οποιαδήποτε διαφοροποίηση δεν πρέπει να διαταράσσει σε υπέρμετρο βαθμό την ελευθερία συλλογικής δράσης και έκφρασης των πολιτικών κομμάτων, που εκδηλώνεται και μέσω της άσκησης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι ως δημόσιας συμμετοχής στις διαδικασίες σχηματισμού πολιτικής βούλησης³². Δεν πρέπει να αλλοιώνει το συνταγματικώς προσδιορισμένο περιβάλλον του ελεύθερου ανταγωνισμού των πολιτικών κομμάτων που συμμετέχουν στις εκλογικές διαδικασίες.

²⁹ Βλ. Ευ. Β. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 460. Ο συγγραφέας αναφέρεται στην έννοια του «υποστατού» πολιτικού κόμματος.

³⁰ Δ. Θ. Τσάτσος, *όπ. π.*, Εκδόσεις Γαβριηλίδης, Αθήνα, 2010, σελ. 444.

³¹ Π. Δ. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 1105.

³² Κ. Χ. Χρυσόγονος, *όπ. π.*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 446.

ΜΙΑ ΜΑΤΙΑ ΣΤΟ ΔΡΟΜΟ ΜΕ ΤΑ ΑΓΚΑΘΙΑ:

Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΕΚΦΡΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Θωμάς Ν. Σταυρόπουλος, Δικηγόρος Πατρών, ΜΔΕ Δημοσίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Υποψήφιος Διδάκτωρ/και Παναγιώτης Σ. Καποτάς, Δικηγόρος Πατρών, ΜΔΕ Δημοσίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Υποψήφιος Διδάκτωρ

1. Εισαγωγή

Η αξία της ελευθερίας της έκφρασης αναδεικνύεται ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης. Σκοπός της παρούσας ομιλίας είναι να εξεταστεί η λειτουργία του δικαιώματος στις συνθήκες της ελληνικής οικονομικής κρίσης. Μέσα από μια σειρά υποθέσεων που αναδείχθηκαν ως σημαίνουσες τα τελευταία χρόνια θα αναζητηθεί το κατά πόσο οι αρχές της ελευθερίας της έκφρασης έγιναν σεβαστές στο δυσμενές οικονομικό κλίμα που βιώνουμε. Οι εξεταζόμενες υποθέσεις είναι πρώτον, η υποβολή μήνυσης - που οδήγησε σε διαβίβαση της δικογραφίας στην Βουλή - εναντίον του πρώην πρωθυπουργού Γιώργου Παπανδρέου για τα αδικήματα της εξαπάτησης εκλογέων και της διασποράς ψευδών ειδήσεων ή έτερης αξιόποινης πράξης σε βάρος του εκλογικού σώματος κατά την προεκλογική περίοδο του έτους 2009 και δη την περιβόητη προεκλογική δήλωση του κ. Παπανδρέου ότι «λεφτά υπάρχουν», δεύτερον η περίπτωση του Εισαγγελέα Πρωτοδικών Χανίων Ιωάννη Πενταγιώτη, ο οποίος άσκησε δριμεία κριτική στην κυβέρνηση και ελέγχεται για αυτό πειθαρχικά και τέλος η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση *Thesing και Bloomberg Finance* κατά της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που αφορούσε στην άρνηση της τελευταίας να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τα οικονομικά στοιχεία της Ελλάδας, βάσει των οποίων η χώρα εισήλθε στην ευρωζώνη και ενδεχομένως οδήγησαν στην ελληνική οικονομική κρίση.

Θα ακολουθήσουν συμπεράσματα και θα αποπειραθούμε να δώσουμε απάντηση στο ερώτημα που τέθηκε αρχικά. Αν δηλαδή η ελευθερία έκφρασης επιτέλεσε την θεμελιώδους σημασίας λειτουργία της στο δυσμενές οικονομικό περιβάλλον που βιώνουμε.

2. Το δικαίωμα στο πολιτικό ψεύδος

Το πρώτο ερώτημα, στο οποίο θα αναζητήσουμε απάντηση, αφορά στο δικαίωμα των πολιτικών προσώπων να προβαίνουν σε ψευδείς δηλώσεις. Αφορμή και βάση για τη

συζήτηση θα αποτελέσει η δήλωση του Γιώργου Παπανδρέου ότι «λεφτά υπάρχουν». Ο πρώην πρωθυπουργός φέρεται ως ύποπτος ότι κατά την προεκλογική περίοδο του έτους 2009 τέλεσε το αδίκημα της εξαπάτησης εκλογέων, της διασποράς ψευδών ειδήσεων ή έτερων αξιόποινων πράξεων γεγονός που συνδέεται κυρίως με την περιβόητη έκφραση «λεφτά υπάρχουν».

Για την οικονομία της συζήτησης θα γίνει δεκτό ότι η δήλωση του Παπανδρέου δεν αποτελεί άποψη ή αξιολογική κρίση αλλά έκφραση γεγονότος, ότι το γεγονός αυτό είναι ψευδές και η αναλήθειά του είναι επιδεκτική απόδειξης¹. Με δεδομένα λοιπόν τα παραπάνω, το ερώτημα έγκειται στο αν η ποινικοποίηση των ψευδών πολιτικών δηλώσεων που διατυπώνονται όχι μόνο από πολιτικό αλλά του νόμου μη διακρίνοντος² και από οποιονδήποτε άλλο ομιλητή (δημοσιογράφο ή απλό πολίτη) είναι συμβατή με τις αρχές της ελευθερίας της έκφρασης.

Ο πολιτικός λόγος βρίσκεται αδιαμφισβήτητα στην καρδιά της ελευθερίας της έκφρασης³. Όπως έχει επαναλάβει πολλές φορές μέσα από τη νομολογία του το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η συζήτηση γύρω από τα πολιτικά ζητήματα απολαμβάνει εκτεταμένης προστασίας λόγω του ρόλου που διαδραματίζει στις σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες. Η αξία της ελεύθερης πολιτικής συζήτησης εντοπίζεται στην σημασία που έχει η ελεύθερη διακίνηση των πολιτικών ιδεών, η προβολή όλων των πολιτικών απόψεων καθώς και ο έλεγχος των εκάστοτε κυβερνώντων για την εύρυθμη λειτουργία της δημοκρατίας και τον αυτοπροσδιορισμό του ατόμου.

Επομένως, ο ισχυρισμός ενός πολιτικού ότι μπορούν να εξασφαλιστούν τα απαραίτητα κρατικά έσοδα χωρίς να χρειαστεί να υποβληθούν οι πολίτες σε περαιτέρω θυσίες, όπως στην εξεταζόμενη περίπτωση, αποτελεί πολιτικό λόγο, εμπίπτει στο δημόσιο διάλογο και καταρχήν προστατεύεται. Απομειώνεται όμως η αξία του πολιτικού λόγου όταν δι' αυτού κοινωνούνται αναληθή μηνύματα;

Η αξία του πολιτικού λόγου δεν αναιρείται από μόνο το γεγονός ότι είναι ψευδής. Παρά το αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι τα ψεύδη δεν έχουν καμία αυτοτελή αξία, οι ψευδείς πολιτικές δηλώσεις, με την επιφύλαξη των συκοφαντικών δηλώσεων που θα εκτεθεί παρακάτω, έχουν θέση στο δημόσιο διάλογο και πρέπει να προστατεύονται.

¹ Η κρίση ότι η επίμαχη δήλωση αποτελεί αξιολογική κρίση ή γεγονός είναι εξαιρετικά σημαντική, αφού καθορίζει το κατά ποσό μπορεί να αποδειχτεί ή όχι. Αν η δήλωση είναι αξιολογική κρίση που εδράζεται σε πραγματικά γεγονότα, τότε δεν μπορεί να αποδειχτεί η αλήθεια ή η αναλήθειά της, επομένως επιτρέπεται. Αν όμως θεωρηθεί γεγονός, τότε είναι επιδεκτικό απόδειξης και είναι δυνατόν να θεωρηθεί ψευδές. Για το διαχωρισμό μεταξύ γεγονότων και αξιολογικών κρίσεων βλέπε ενδεικτικά την απόφαση του ΕΔΔΑ *Pedersen and Baadsgaard vs Denmark*, αρ. προσφυγής 49017/1999.

² Βλέπε σχετικά άρθρο 133 και 187 ΠΚ.

³ Βλέπε ενδεικτικά μεταξύ πολλών την απόφαση του ΕΔΔΑ *Handyside vs the United Kingdom*, αρ. προσφυγής 5493/1972

Και αυτό διότι ο πολιτικός διάλογος αφορά σε ζητήματα, για τα οποία δεν μπορεί κανείς να προβεί σε απόλυτες τοποθετήσεις όντας σίγουρος για την αλήθειά τους. Τα πολιτικά πρόσωπα, στα οποία πέραν των πολιτικών περιλαμβάνονται και οι δημοσιογράφοι και οι απλοί πολίτες, εκφράζονται επί θεμάτων, για τα οποία τις περισσότερες φορές τα δεδομένα είναι λίγα και τα ζητούμενα πολλά. Αν τα πολιτικά ψεύδη διώκονται ποινικά, τότε είναι δεδομένο ότι πολλοί εκ των ομιλητών θα οδηγηθούν στην αυτολογοκρισία. Η αδυναμία τους να αποδείξουν την αλήθεια των λεγομένων τους και η απειλή της ποινικής τους δίωξης θα οδηγήσουν αναμφίβολα πολλούς εξ αυτών να αποφεύγουν να εκφραστούν δυναμικά. Έτσι ο δημόσιος διάλογος θα συρρικνωθεί αδικαιολόγητα και οι πολίτες θα στερηθούν μεγάλης αξίας πληροφορίες γύρω από τα τεκταινόμενα στη δημόσια ζωή⁴. Κάτι τέτοιο όμως δεν μπορεί να γίνει ανεκτό.

Είναι απαραίτητη σε αυτό το σημείο η διευκρίνιση ότι δεν θα πρέπει να προστατεύονται στοχευμένες συκοφαντικές πολιτικές δηλώσεις που αφορούν σε γεγονότα όταν λέγονται από τον ομιλητή με γνώση της αναλήθειάς τους και δεν έχουν σχέση με τη δημόσια συζήτηση. Η λογική που κρύβεται πίσω από αυτή τη θέση έγκειται στο ότι ο εκάστοτε ομιλητής προστατεύεται γιατί δια του λόγου του εισφέρει στο δημόσιο διάλογο «ανοίγοντας» ένα θέμα, το οποίο εμπίπτει στη δημόσια συζήτηση και ενδιαφέρει το κοινό. Αυτό που τίθεται υπό τη σκέπη του δικαιώματος είναι οι δηλώσεις που βρίσκονται στη γκρίζα ζώνη, για την αλήθεια ή την αναλήθεια των οποίων ο ομιλητής δεν είναι απολύτως βέβαιος. Το αν η θέση που προβάλλεται αποδειχτεί τελικά αληθής ή ψευδής δεν έχει σημασία, αφού έχει τεθεί σε κίνηση η διαδικασία του δημοσίου διαλόγου προκειμένου να διαπιστωθεί τι τελικά ισχύει. Εκεί ακριβώς εντοπίζεται η αξία της ελεύθερης έκφρασης. Αν όμως ο εκάστοτε ομιλητής εκ προοιμίου γνωρίζει ότι η δήλωσή του είναι στοχευμένα συκοφαντική και πάρα ταύτα προβαίνει σε αυτή, τότε ο λόγος του δεν έχει αξία, αφού μόνος σκοπός του είναι να προκαλέσει βλάβη σε αυτόν που συκοφαντεί αποπροσανατολίζοντας τη δημόσια συζήτηση και ως εκ τούτου δεν προστατεύεται. Ομοίως για προφανείς λόγους δεν έχει αξία μια συκοφαντική δήλωση που αφορά σε ιδιωτικά θέματα, τα οποία δεν εμπίπτουν προφανώς στη δημόσια σφαίρα.

Εξάλλου, ακόμη και αν τα πολιτικά ψεύδη είναι επιτρεπτά, οι αποδέκτες του πολιτικού λόγου, δηλαδή οι πολίτες, δεν μένουν σε καμία περίπτωση απροστάτευτοι. Η βαθιά πίστη ότι το κάθε άτομο είναι αυτεξούσιο και ικανό να διαμορφώσει μόνο του την κρίση του γύρω από τα πολιτικά ζητήματα επιβάλλει να το εμπιστευτούμε προκειμένου να αξιολογήσει θετικά ή αρνητικά τις θέσεις του εκάστοτε πολιτικού. Η αξιολόγηση της αλήθειας ή της αναλήθειας των πολιτικών δηλώσεων ανήκει

⁴ Πρόκειται για το λεγόμενο «chilling effect». Το ΕΔΔΑ έχει κάνει σχετικές αναφορές, ειδικά σε υποθέσεις που αφορούν στην προστασία των δημοσιογραφικών πηγών. Βλέπε ενδεικτικά την απόφαση του ΕΔΔΑ *Goodwin vs the United Kingdom*, αρ. προσφυγής 17488/1990.

αποκλειστικά στο άτομο⁵, το οποίο μέσω της δημοκρατικής διαδικασίας θα κληθεί τελικά να κρίνει τους πολιτικούς και τα λεγόμενά τους. Σε κάθε περίπτωση δεν απόκειται στη δικαιοσύνη αλλά και σε κανένα κρατικό φορέα γενικότερα να ορίσει ή να κρίνει τι θα πρέπει να ακούσουν οι πολίτες κατά την προεκλογική περίοδο και με βάση τι θα ψηφίσουν υπέρ του τάδε ή του δείνα υποψήφιου αλλά μόνο στους ίδιους τους πολίτες.

Αλλά δεν είναι μόνο οι πολίτες κατά την περίοδο των εκλογών, όπου αξιολογούν τις πολιτικές δηλώσεις. Σε καθημερινή βάση οι αρθρογράφοι, οι γελοιογράφοι και κυρίως οι πολιτικοί αντίπαλοι ασκούν οξύτατη κριτική εναντίον όποιου εντοπίσουν να ψεύδεται. Υφίσταται δηλαδή ένας ολόκληρος μηχανισμός σε κοινωνικοπολιτικό επίπεδο που «τιμωρεί» αυτόν που προβαίνει σε ψευδείς δηλώσεις. Η «τιμωρία» μάλιστα δεν περιορίζεται στην στηλίτευση του ψεύδους μέσω της άσκησης κριτικής, αλλά εκτείνεται περαιτέρω και στην προβολή θέσεων που αναμετρώνται ευθέως με τις ψευδείς δηλώσεις και βασίζονται σε ορθολογικά επιχειρήματα. Η αλήθεια εξάλλου αναδεικνύεται μόνο μέσα από την επιχειρηματολογία και την αντιπαράθεση των αντιτιθέμενων απόψεων. Η απάντηση επομένως στις αναληθείς πολιτικές δηλώσεις δεν είναι η ποινικοποίησή τους αλλά η αντιμετώπισή τους με περισσότερο λόγο. Έτσι αναδεικνύεται η αλήθεια, και τα ψεύδη τίθενται εκποδών ή πιο ρεαλιστικά απομειώνεται σημαντικά η δυναμική τους.

Αξίζει τέλος να τονιστεί ότι αν γίνει δεκτή η ποινικοποίηση των ψευδών δηλώσεων που αφορούν στα θέματα της τρέχουσας πολιτικής ζωής και απευθύνονται στους εκλογείς, τότε πέραν των πολιτικών επηρεάζονται και όλες οι παραπάνω κατηγορίες προσώπων που έχουν ως ρόλο τους την κριτική των ψευδών δηλώσεων. Αυτό όμως θα είχε ως ανεπίτρεπτη συνέπεια, ένας σημαντικός αριθμός ομιλητών να περιοριστεί παραπάνω από το αναγκαίο και συνακόλουθα η δημόσια συζήτηση να υποβαθμιστεί.

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι οι ψευδείς πολιτικές δηλώσεις έχουν θέση στον πολιτικό διάλογο και πρέπει να προστατεύονται, η δε ποινικοποίηση του πολιτικού λόγου δεν συμβαδίζει με βασικές αρχές της ελεύθερης έκφρασης και δη με την ανάγκη ύπαρξης ενός δυναμικού δημοσίου διαλόγου.

2. Η ελευθερία του λόγου των δικαστικών λειτουργών

Την Τρίτη, 23 Οκτωβρίου 2012 εν μέσω των κινητοποιήσεων των δικαστών δημοσιεύθηκε στο μπλογκ dikastis.blogspot.gr ένα κείμενο από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Χανίων Ιωάννη Πενταγιώτη. Σε αυτό το κείμενο και με αφορμή τα νέα μέτρα που θα συμπεριλαμβάνονταν στον υπό διαπραγμάτευση ν. 4093/2012, ο οποίος μεταξύ άλλων περιλάμβανε και περικοπές αποδοχών των δικαστικών, ο εν λόγω

⁵ Βλέπε σχετικά *United States v. Alvarez*, U.S. 617 F. 3d 1198 (2013).

εισαγγελέας άσκησε κριτική στην κυβέρνηση, θεωρώντας ότι οι περικοπές των αποδοχών θα προκαλέσουν εξάρτηση των δικαστικών και κάνοντας λόγο για «...καθεστώς κατοχής που έχουν επιβάλλει η Τρόικα , οι σύμβουλοί τους, οι αξιωματούχοι της ευρωπαϊκής ένωσης και του ΔΝΤ και οι ντόπιοι και ξένοι τραπεζίτες...», για «...λειτουργία της βουλής οπερέτα...» και κυβέρνησης « yes men »...» αλλά και για «...βουλή των άθλιων εκπροσώπων μας...». Το ερώτημα που τίθεται σχετίζεται με το όριο της ελεύθερης έκφρασης και πολιτικού σχολιασμού των δικαστικών.

Οι δικαστές είναι πρώτον άτομα, τα οποία μετέχουν στην πολιτική κοινότητα στα οποία τους αναγνωρίζονται πλήρως ατομικά δικαιώματα και το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης, η οποία τίθεται σε εφαρμογή όχι μόνο για τις πληροφορίες ή τις ιδέες που γίνονται δεκτές ευνοϊκά, ή αυτές που θεωρούνται αβλαβείς ή αδιάφορες, αλλά και γι' αυτές που προσβάλλουν, που εκπλήσσουν ή που ανησυχούν το Κράτος ή ένα οποιοδήποτε τμήμα του πληθυσμού. Αυτό αξιώνεται από την πολυφωνία, την ανοχή και το ανοικτό πνεύμα, χωρίς τα οποία δεν υπάρχει δημοκρατική κοινωνία.

Η ιδιότητα του δικαστικού λειτουργού είναι δευτερεύουσα ιδιότητα, η οποία κατά περίπτωση μπορεί να θέσει θεμιτούς περιορισμούς στην ελεύθερη έκφραση, οι οποίοι πρέπει να προβλέπονται στο σύνταγμα και το νόμο και να ερμηνεύονται στενά, συνδεδεμένοι με την αμεροληψία του δικαστή και κυρίως σε σχέση με τις υποθέσεις που βρίσκονται υπό εκδίκαση ενώπιον του και όχι όταν σχολιάζει μια πολιτική θέση ή ένα νομοθέτημα ή λαμβάνει μια ερμηνευτική θέση⁶. Δημόσια σχόλια από τους δικαστές για τα γεγονότα, το εφαρμοστέο δίκαιο, ή την ουσία της υπόθεσης ή οποιοδήποτε σχόλιο σχετικά με τα μέρη θα μπορούσε να προκαλέσει αμφιβολίες για την αντικειμενικότητα του δικαστή και την προθυμία του να περιμένει να καταλήξει σε κρίση μετά το πέρας της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, το δικαίωμα του δικαστή στην ελευθερία του λόγου σε αυτές τις περιπτώσεις θα πρέπει να μετριάζεται για την προστασία της ακεραιότητας της διαδικασίας και την εμπιστοσύνη του κοινού στο δικαστικό σώμα⁷.

Κάθε περιορισμός όμως που επιβάλλεται στους δικαστικούς λειτουργούς, δεν θα πρέπει να τους καθλώνει στη σιωπή ή στον κομπορμιισμό⁸ διότι σε μια δημοκρατική κοινωνία θεωρούμε την ελευθερία του λόγου ως απαραίτητη για τη συμμετοχή στη

⁶ Βλέπε σχετικά Halleck v. Berliner, 427 F. Supp. 1225 (D.D.C. 1977); In re Kaiser, 111 Wash. 2d 275, 759 P.2d 392 (1988); In re Rome, 218 Kan. 198, 542 P.2d 676 (1975).

⁷ Βλέπε σχετικά ROSS WILLIAM GEORGE, Extra-Judicial Speech: Navigating Perils and Avoiding Pitfalls, 38 *Court Review: The Journal of the American Judges Association* (2001), σελ. 38-40.

⁸ Βλέπε σχετικά LEONARD E. GROSS, Judicial Speech: Discipline and the First Amendment, 26 *SYRACUSE L. REV.* 1181 (1986) και ERWIN CHERMERINSKY, Is It the Siren's Call? Judges and Free Speech While Cases Are Pending, 28 *LOYOLA L.A. L. REV.* 831 (1995).

διαδικασία λήψης αποφάσεων από όλα τα μέλη της κοινωνίας⁹. Οι δικαστικοί λειτουργοί εξαιτίας της πείρας που αποκτούν από τις υποθέσεις που ασχολούνται μπορούν να συνεισφέρουν πολλά στον δημόσιο διάλογο.

Η πρόβλεψη του άρθρου 29 παρ. 3 του Συντάγματος που ορίζει ότι απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, εισάγει εξαίρεση από τις γενικές αρχές που καθιερώνονται στο άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος και θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Με την εν λόγω ρύθμιση καθιερώνεται η κομματική αμεροληψία των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και των δικαστικών λειτουργών. Το Σύνταγμα ρητά αναφέρεται στην απαγόρευση εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος και δεν μπορεί να επεκτείνεται σε άλλα πολιτικά μορφώματα, την κυβέρνηση ή εν γένει πολιτικές οργανώσεις¹⁰.

Ανάλογη διάταξη συναντούμε και στο δίκαιο των ΗΠΑ και συγκεκριμένα στον Κώδικα Δεοντολογίας Δικαστικών του 1972 και τα άρθρα 2, 3Α, 3Β και 7Α. Σε μια σχετική υπόθεση, ο δικαστής του Δεύτερου Εφετείου Guido Calabresi μιλώντας στο συνέδριο της Αμερικανικής Συνταγματικής Κοινότητας στο Γέιλ και αναφερόμενος στην κυβέρνηση Μπους, την χαρακτήρισε ανίκανη και ζήτησε μια διαρθρωτική επαναβεβαίωση της δημοκρατίας, ενώ σχολιάζοντας την απόφαση *Bush v. Gore*¹¹ την παρομοίασε με την απόφαση του Ιταλού Βασιλιά να ορίσει πρωθυπουργό τον Μουσολίνι και την απόφαση του Hindenburg να ορίσει καγκελάριο τον Χίτλερ. Αυτό οδήγησε στην σύσταση μιας ομάδας του Δεύτερου Εφετείου με αντικείμενο να διερευνήσει την διάπραξη πειθαρχικών αδικημάτων από τον Calabresi. Το συμβούλιο κατέληξε ότι ουδέν πειθαρχικό παράπτωμα τέλεσε ο Calabresi, διότι παρόλο που οι δηλώσεις του και η σύγκριση της εκλογής Μπους και Χίτλερ αποδεικνύουν γενικά πολιτική μεροληψία και το σχόλιο ήταν δηκτικό και πιθανόν άδικο αυτό από μόνο του δεν συνιστά πειθαρχικό αδίκημα, υπολογίζοντας και το γεγονός ότι ο Calabresi ζήτησε και συγγνώμη για τις εκφράσεις του. Επισήμαναν δε ότι η προκατάληψη για το εάν θα μπορεί ή δεν θα μπορεί να δικάσει μια μελλοντική υπόθεση που να αφορά τον πρόεδρο, σε εκείνο το σημείο θα ήταν πρόωρο να συζητηθεί, διότι γιατί δεν υπάρχει τέτοια εκκρεμότητα στο Εφετείο. Όσον αφορά τις επικρίσεις στην απόφαση *Bush v. Gore*, το συμβούλιο σημείωσε ότι η οριακή πλειοψηφία 5-4 στην συγκεκριμένη υπόθεση και οι πολυάριθμες αναλύσεις για την

⁹ Βλέπε σχετικά HOWARD R. The Limitations on Judicial Free Speech, *The Justice System Journal*, 27 (3), σελ. 350-353 (2006).

¹⁰ Βλέπε σχετικά ΚΩΣΤΑΣ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, *Νομική Βιβλιοθήκη*, σελ. 302 (2012).

¹¹ Βλέπε σχετικά *Bush vs Gore*, 531 U.S. 98 (2000).

υπόθεση αυτή, έδειξαν ότι μπορούσε να υπάρξει εύλογη διαφωνία σχετικά με την ορθότητα της γνώμης της πλειοψηφίας¹².

Έτσι και στην υπόθεση Ιωάννη Πενταγιώτη, οι τυχόν άστοχες εκφράσεις του δεν συνιστούν πειθαρχική παραβίαση, διότι κύριο λόγο εμπεριέχουν πολιτική κριτική σε μια κρίσιμη για τους δικαστές χρονική συγκυρία. Η διάταξη του άρθρου 91 του ν. 1756/1988 περί κατάστασης των δικαστικών λειτουργών, καταγράφει τα πειθαρχικά παραπτώματα των δικαστικών λειτουργών. Η έκφραση γνώμης δημόσια, δεν συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα εκτός αν γίνεται με προφανή σκοπό τη μείωση του κύρους της δικαιοσύνης ή εκφράζεται υπέρ ή κατά ορισμένου κόμματος ή άλλης ορισμένης πολιτικής οργάνωσης, ενώ πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά και η αναξιοπρεπής ή απρεπής εντός ή εκτός υπηρεσίας συμπεριφορά. Η κριτική του Πενταγιώτη ασκήθηκε προς την κυβέρνηση και όχι προς πολιτικό κόμμα, ενώ η έκφραση περί «των σοφών του ΣτΕ», έγινε με ειρωνική πιθανόν διάθεση, αλλά δεν προκύπτει σκοπός να προσβληθεί το κύρος της δικαιοσύνης. Ενώ είναι πρόδηλο το ενδιαφέρον για τους νομικούς, σχετικά με την θεμελιώδη απόφαση που έκρινε την συνταγματικότητα του Μνημονίου. Σε κάθε δε περίπτωση οι περιορισμοί στο δικαίωμα λόγου μεταξύ δικαστών και εισαγγελέων θα μπορούσε να λεχθεί ότι δύνανται να διαφοροποιούνται διότι ο δικαστής είναι ο τελικός κριτής σε μια υπόθεση και δεν υπόκειται ιεραρχικά σε κανέναν για την άσκηση του ρόλου του. Αντιθέτως, ο εισαγγελέας πρωτοδικών, σε πολλές περιπτώσεις υπόκειται ιεραρχικά στον προϊστάμενό του, για την άσκηση του ρόλου του, αλλά και στον Υπουργό Δικαιοσύνης που μπορεί να εντέλλεται από αυτόν να ασκήσει ποινική δίωξη ή να διατάζει προκαταρκτική έρευνα (βλέπε αρ. 29, 30, 35ΚΠΔ)¹³.

Τέλος, το χρονικό σημείο της δημοσίευσης της επιστολής Πενταγιώτη ταυτίζεται με την εποχή της κορύφωσης, της έστω και παράνομης μερικής αποχής από τα καθήκοντά τους (εάν μπορεί να θεωρηθεί παράνομη) των δικαστικών λειτουργών η οποία σχετιζόταν και με τις επικείμενες μειώσεις των αποδοχών τους. Πολλοί τους κατηγορούσαν ότι η μερική αποχή από τα καθήκοντά τους ήταν παράνομη¹⁴ και θα πρέπει να τους αναγνωρίσουμε το δικαίωμα να απαντήσουν στις εν λόγω αιτιάσεις.

Έτσι, η κριτική στην κυβερνητική εξουσία ακόμα και από δικαστικούς λειτουργούς βρίσκεται εντός του συνταγματικού προστατευτικού πλαισίου και κάθε περιορισμός θα πρέπει να είναι στενός¹⁵, διότι η κριτική ασκείται προς το όργανο που έχει την

¹² Βλέπε σχετικά όπως παραπάνω, υποσημείωση υπ' αρ.8.

¹³ Βλέπε σχετικό άρθρο της BIBIAN ΤΙΜΠΑΝΟΥ και του ΜΙΧΑΛΗ ΡΟΔΟΠΟΥΛΟΥ με τίτλο Διάλογος: Ελευθερία του Λόγου των Δικαστών, διαθέσιμο στο tsakyarakis.wordpress.com (2012).

¹⁴ Βλέπε σχετικά ΣΤΑΥΡΟΣ ΤΣΑΚΥΡΑΚΗΣ, Εφημερίδα “Τα Νέα” στις 10 Νοεμβρίου 2012 καθώς και ΜΑΡΙΑ ΧΑΣΙΡΤΖΟΓΛΟΥ, <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=19189>

¹⁵ Βλέπε σχετικά MONROE FREEDMAN, Free Speech for Judges: A Commentary on Lubet et al. v. Posner, *COURT REVIEW*, σελ. 4-5 (Winter 2001), καθώς και STEVEN LUBET, Free Speech and Neutrality: A Reply to Professor Freedman, *COURT REVIEW*, σελ. 6-7 (Winter 2001).

εκτελεστική εξουσία και την αρμοδιότητα να εισάγει προς ψήφιση νομοθετήματα δηλαδή στην ουσία να διαχειρίζεται όπως επιθυμεί την πολιτική εξουσία. Ο αποκλεισμός ενός τμήματος της πολιτικής κοινότητας από τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας δεν μπορεί να γίνει ανεκτός. Ο τόνος και το ύφος της κριτικής όσο και να προκαλεί την αισθητική κάποιου δεν είναι ζήτημα του νόμου να το διαμορφώσει εάν δεν ξεπερνά και κάποια ακραία όρια αλλά προσωπικό ζήτημα αυτοσυγκράτησης.

4. Το δικαίωμα στην πληροφόρηση στην εποχή της κρίσης

Μια άλλη υπόθεση που είχε ως αφορμή την οικονομική κρίση είναι η υπόθεση που δικάστηκε ενώπιον του ΔΕΕ και οδήγησε στην έκδοση της απόφασης Gabi Thesing και Bloomberg Finance κατά της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η Thesing είναι δημοσιογράφος που εργάζεται στον δημοσιογραφικό όμιλο Bloomberg. Στις 20 Αυγούστου 2010, η Thesing ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να της παραχωρήσει πρόσβαση σε δύο έγγραφα. Το πρώτο έγγραφο (SEC/GovC/X/10/88a), είχε τον τίτλο «Η επίπτωση στο δημόσιο έλλειμμα και χρέος από τις εκτός αγοράς συμφωνίες ανταλλαγής: η ελληνική περίπτωση» (The impact on government deficit and debt from off-market swaps: the Greek case). Το δεύτερο έγγραφο είχε ως τίτλο «...Οι συναλλαγές Τίτλος και άλλες παρόμοιες συναλλαγές που επηρεάζουν το δημόσιο έλλειμμα και χρέος στην ζώνη του Ευρώ...». Τα έγγραφα αυτά σχετιζόταν με έρευνα της ΕΚΤ για πιθανές ενέργειες της ελληνικής κυβέρνησης κατά την περίοδο πριν την είσοδο στο Ευρώ, που θα είχαν ως αποτέλεσμα την μάλλον τεχνητή μείωση του δημοσίου χρέους και ελλείμματος ώστε να επιτύχει την είσοδό της στη Ζώνη του Ευρώ. Το αίτημα απορρίφθηκε από την ΕΚΤ και επανυποβλήθηκε από το Μπλούμπεργκ ώστε να απορριφθεί εκ νέου την 21 Οκτωβρίου 2010. Οι Thesing και Bloomberg προσέφυγαν για την ακύρωση της απορριπτικής απόφασης.

Η ΕΚΤ αρνούμενη την πρόσβαση, επικαλέστηκε στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, καθόσον στα έγγραφα αναφέρονταν ζητήματα που αφορούσαν την οικονομική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ελληνικής Δημοκρατίας και ότι θα προστάτευε τις εσωτερικές συζητήσεις και διαβουλεύσεις της ΕΚΤ, βασιζόμενη στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 4 (1) (α) και το άρθρο 4 (3) της απόφασης σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ2004/258). Όσον αφορά μόνο το δεύτερο έγγραφο, η άρνηση βασίστηκε επίσης, στην προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 4 (2) της εν λόγω απόφασης, το οποίο ήταν η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας που φερόταν αναμειγμένη στην διαχείριση του δημοσίου χρέους και ελλείμματος.

Οι προσφεύγοντες επικαλέστηκαν κακή ερμηνεία και κακή εφαρμογή των διατάξεων, για την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος που οδηγεί στον αποκλεισμό από την πρόσβαση σε κάποιο έγγραφο που κατέχει η ΕΚΤ.

Το Δικαστήριο απορρίπτοντας την αίτηση ακύρωσης και αφού ζήτησε να έρθουν στα χέρια του και τα δύο έγγραφα, μεταξύ άλλων υποστήριξε ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της άρνησης της ΕΚΤ, οι ευρωπαϊκές χρηματοπιστωτικές αγορές ήταν σε πολύ ευάλωτο περιβάλλον, κυρίως λόγω της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης στην Ελλάδα. Υποστήριξε επίσης ότι οι πληροφορίες που περιέχονται στο πρώτο έγγραφο ήταν παρωχημένες (outdated) και θα μπορούσαν να παραπλανήσουν το κοινό και τους συμμετέχοντες στις χρηματοπιστωτικές αγορές (παρ. 56-57). Ένα τέτοιο σφάλμα θα μπορούσε να έχει αρνητικές συνέπειες όσον αφορά την πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές, ιδιαίτερα για την Ελλάδα, και θα μπορούσε, επομένως, να επηρεάσει την αποτελεσματική άσκηση της οικονομικής πολιτικής στην [Ελλάδα] και την Ένωση» (παρ. 58). Έτσι, η εκτίμηση της ΕΚΤ ότι η δημοσιοποίηση του πρώτου εγγράφου θα μπορούσε να υπονομεύσει την οικονομική πολιτική της ΕΕ και της Ελλάδας ήταν σωστή. (παρ. 59). Ενώ για το δεύτερο έγγραφο έκρινε ότι το περιεχόμενο του ήταν στενά συνδεδεμένη με εκείνο του πρώτου εγγράφου, και ότι η κρίση της ΕΚΤ ήταν ορθή για τους ίδιους λόγους (παρ. 63).

Η σχέση μεταξύ της ελευθερίας της έκφρασης και του δικαιώματος στην πληροφόρηση είναι κάτι περισσότερο από θεωρητική. Η ικανότητα των ατόμων, των ομάδων συμφερόντων και των οργανώσεων να συμμετάσχουν ενεργά σε πολιτικές συζητήσεις και αποφάσεις για διάφορα θέματα σχετικά με τη δημόσια ατζέντα, καθώς και η ίδια η δυνατότητα προώθησης θεμάτων στη δημόσια ατζέντα, είναι στενά συνδεδεμένη με την ικανότητά τους να λάβουν τις σχετικές πληροφορίες. Το δικαίωμα στην πληροφόρηση είναι συνυφασμένο με το Κράτος Δικαίου¹⁶, πολλαπλώς κατοχυρωμένο σε διεθνή κείμενα και το Σύνταγμα και η συζήτηση για αυτό πολύ παλιά. Αν αποδεχθούμε ότι η διαφάνεια είναι ζωτικής σημασίας για την εποπτεία της δημόσιας εξουσίας, αποδεχόμαστε μια πρόσθετη αιτιολόγηση στο δικαίωμα στην πληροφόρηση. Η ελευθερία στην πληροφορία ενθαρρύνει τη διαφάνεια και διασφαλίζει την ορθή πρακτική σε καθημερινή βάση. Ως εκ τούτου, η ελευθερία της πληροφορίας (ή «δημοσιότητα»), μπορεί να νοείται ως το «καλύτερο απολυμαντικό» για τα δημόσια δεινά, σύμφωνα με τα λόγια του δικαστή Luis Brandeis¹⁷. Ο Madison¹⁸ υποστήριξε ότι: «...Μια κυβέρνηση του λαού, χωρίς πληροφορίες, ή τα μέσα να τις αποκτήσει, δεν είναι τίποτε άλλο παρά ο πρόλογος σε μια φάρσα ή τραγωδία ή, ίσως και τα δύο. Η γνώση πάντα θα κυριαρχεί της άγνοιας: Και ένας λαός που θα κυβερνά τον εαυτό θα πρέπει να οπλιστεί με τη δύναμη που δίνει η γνώση....».

¹⁶ Βλέπε σχετικά ΧΡΗΣΤΟΣ ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, *Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.*, σελ. 8 επ. (2006).

¹⁷ Βλέπε σχετικά LOUIS BRANDEIS, *Other People's Money and How the Bankers Use It* 92 (1913) Και πιο συγκεκριμένα επί λέξει: "Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman."

¹⁸ Βλέπε σχετικά *The Writings of James Madison*, Gaillard Hunt ed., σελ. 103 (1910).

Οι πληροφορίες που κατείχε η ΕΚΤ και σχετίζονταν με την είσοδο της Ελλάδας στην ευρωζώνη, ήταν πληροφορίες που κατέχει ένας δημόσιος οργανισμός. Το δικαίωμα του δημοσιογράφου να επιτελέσει τον ρόλο του ελεγκτή της δημοσίας εξουσίας και του κοινού να πληροφορηθεί για ζητήματα που σχετίζονται με την άσκηση της δημοσίας εξουσίας και αν αυτή ασκήθηκε επαρκώς, ειδικά για ζητήματα που σχεδόν εκτροχίασαν την μέχρι τότε ακολουθούμενη πολιτική της ΕΕ, έφεραν την Ελλάδα στο χείλος της πτώχευσης και οδήγησαν τους Ευρωπαίους φορολογούμενους στο να δανείσουν την Ελλάδα, υπερισχύει κάθε επίκλησης περί δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον εν προκειμένω ταυτίζεται με την διαφάνεια στην άσκηση της πολιτικής. Την δεδομένη χρονική στιγμή, το κυρίαρχο ζήτημα συζήτησης στα ΜΜΕ στον κόσμο, ήταν η οικονομική κρίση και η πιθανή παραποίηση των στοιχείων εισόδου της Ελλάδας στην ευρωζώνη, έτσι το ισχυρό ενδιαφέρον του κοινού για το σημαντικό ζήτημα που κυριαρχεί στη δημόσια σφαίρα θα έπρεπε να συνυπολογιστεί¹⁹. Όπως θα έπρεπε να συνυπολογιστεί ο κύριος ρόλος που παίζει ο τύπος σε μία δημοκρατική κοινωνία που συνίσταται στην μετάδοση των πληροφοριών ώστε να επιτελέσει τον ρόλο του «φύλακα»²⁰ ιδίως πάνω σε όλα τα ζητήματα γενικού ενδιαφέροντος²¹.

Η κρίση του Δικαστηρίου, ότι οι περιεχόμενες πληροφορίες στα έγγραφα, ήταν αποσπασματικές ή παρωχημένες και θα μπορούσαν να παραπλανήσουν το κοινό και τους συμμετέχοντες στις χρηματοπιστωτικές αγορές, βασίζεται σε μια πατερναλιστική θεώρηση, ότι δήθεν το κοινό δεν έχει την ικανότητα να αξιολογήσει τις πληροφορίες που λαμβάνει. Αντιθέτως, η ίδια η απαγόρευση δίνει την ευκαιρία στην καλλιέργεια θεωριών που πιθανόν να μην ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, και να βασίζονται σε εικασίες για το περιεχόμενο των εγγράφων και τους λόγους που οδήγησαν σε αυτή. Οι πληροφορίες που περιέχονταν στα ζητούμενα έγγραφα, θα μπορούσαν να τύχουν επεξεργασίας και σχολιασμού από τα ΜΜΕ με τους εξειδικευμένους συνεργάτες τους ή διάφορους οργανισμούς και να διεξαχθεί διάλογος σε σχέση με αυτά. Το κοινό όποιο και αν ήταν το περιεχόμενο των εγγράφων είτε παρωχημένο, είτε αναληθές, είτε αποσπασματικό, είχε δικαίωμα να γνωρίζει ώστε να διαμορφώσει άποψη με όρους διαφάνειας για το μείζον αυτό πολιτικό ζήτημα.

5. Συμπεράσματα

¹⁹ Βλέπε σχετικά FRANK MICHELMAN, *The Supreme Court and Litigation Access Fees: The Right to Protect One's Right—Part II*, *Duke L.J.* 527, 534 (1974).

²⁰ *Bergens Tidende* και λοιποί κατά 40. Νορβηγίας, αριθ. 26132/95, § 49, CEDH 2000-IV.

²¹ (*Bladet Tromsø* και *Stensaas* κατά Νορβηγίας [GC], αριθ. 21980/93, § 59, CEDH 1999-III).

Συμπερασματικά, όπως αναδείχτηκε από την ανάλυση που προηγήθηκε, το αγαθό της ελευθερίας της έκφρασης δεν αξιοποιήθηκε όσο θα έπρεπε στο πλαίσιο της ελληνικής οικονομικής κρίσης - τουλάχιστον έως σήμερα, αντιθέτως περιορίστηκε. Ο πολιτικός λόγος, όπως στην περίπτωση του πρώην πρωθυπουργού, υπέστη απαράδεκτες διώξεις. Άσχετα με την ορθότητα των λεγομένων των πολιτικών, ακόμα και η αίτηση για την άρση της ασυλίας του για αδίκημα που σχετίζεται με το πολιτικό ψεύδος είναι ανεπίτρεπτη. Και αυτό διότι ο πολιτικός λόγος δεν είναι άσπρο – μαύρο. Εκτείνεται γύρω από ζητήματα, για τα οποία δεν υπάρχουν απολυτότητες που αποδεικνύονται ευχερώς. Η απειλή της ποινικής καταδίκης είναι δεδομένο ότι θα εμποδίσει τον εκάστοτε ομιλητή να τοποθετηθεί με δηλώσεις, για την ορθότητα των οποίων δεν θα είναι απολύτως βέβαιος. Έτσι ο δημόσιος διάλογος θα συρρικνωθεί. Το κόστος από την ύπαρξη αναληθών δηλώσεων στο δημόσιο διάλογο αντισταθμίζεται από τα οφέλη που προκύπτουν από μια δυναμική δημόσια συζήτηση που βασίζεται στον ουσιαστικό αντίλογο με τη μορφή δομημένων και στέρεων επιχειρημάτων. Μόνο έτσι το ψευδές των δηλώσεων θα αναδειχτεί και ο δημόσιος διάλογος θα αναβαθμιστεί.

Περαιτέρω, ο δημόσιος διάλογος παρέμεινε εγκλωβισμένος, αφού η κριτική γύρω από τις εφαρμοζόμενες πολιτικές περιορίστηκε σημαντικά σε μια χρονική συγκυρία που καθίσταται επιβεβλημένο το να ακουστούν όλες οι φωνές, ιδιαίτερα αυτές που προέρχονται από πρόσωπα που ασκούν θεσμικό ρόλο, όπως στην υπόθεση Πενταγιώτη οι δικαστικοί λειτουργοί. Έτσι όμως το δικαίωμα του καθενός στην αυτοκυβέρνηση, η δυνατότητά του δηλαδή να διαμορφώνει - δια του λόγου του και ανάλογα με το ειδικό του βάρος – το πλαίσιο άσκησης της εξουσίας, καθώς και το δικαίωμα ενημέρωσης του κοινού γύρω από τα θέματα της τρέχουσας επικαιρότητας, υπέστησαν έναν περιορισμό που είναι αδικαιολόγητος για τα δεδομένα μιας σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατίας.

Τέλος, η πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση, και πιο συγκεκριμένα σε κρίσιμες πληροφορίες που αφορούν στις αιτίες που ενδεχομένως οδήγησαν στην ελληνική οικονομική κρίση εμποδίστηκε, όπως στην υπόθεση της δημοσιογράφου του Bloomberg, υποβαθμίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ανάγκη του κοινού να πληροφορηθεί το πώς φτάσαμε ως εδώ. Έτσι κατέστη εν τοις πράγμασι αδύνατο να καταλογιστούν ευθύνες σε όσους τις φέρουν, να αναγνωριστούν τα λάθη του παρελθόντος και να χαραχθεί με ταχύτητα και ευθυκρισία ένα σχέδιο προκειμένου αυτά να μην επαναληφθούν.

Σίγουρα η προστασία της ελευθερίας του λόγου στην Ελλάδα δεν είναι υποβαθμισμένη. Η ελληνική έννομη τάξη προστατεύει σε ικανοποιητικό βαθμό το δικαίωμα του καθενός στην έκφραση σε όλες του τις εκφάνσεις. Υφίστανται όμως δομικά προβλήματα, τα οποία αναδείχθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής κρίσης. Ο εντοπισμός των παθογενειών και η ορθολογική αντιμετώπισή τους βάσει των γενικών αρχών της ελευθερίας της έκφρασης είναι ο μόνος τρόπος για να εξασφαλιστεί ότι αυτό το θεμελιώδες σημασία αγαθό θα αξιοποιηθεί πλήρως. Η

πιθανότητα να επαναληφθούν τα ίδια λάθη στο μέλλον θα μειωθεί σημαντικά και έτσι θα ανοίξει ο δρόμος για μια πιο στέρεα πορεία της χώρας προς τα εμπρός.

Το γενετικό υλικό στην υπηρεσία των διωκτικών αρχών εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ανθρώπινα δικαιώματα και άλλες προκλήσεις.

Γεωργία Σ. Χατζηθεοδώρου, Δικηγόρος, Υπ. Δ.Ν.

I. Εισαγωγικές επισημάνσεις

Από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1980, οπότε και η χαρτογράφηση της γονιδιακής κλίμακας του DNA πέρασε στη φάση εφαρμογής της στον ανθρώπινο βίο¹, η ανακάλυψη αυτή βρίσκεται αντιμέτωπη με την κοινωνία και, συγκεκριμένα με τους φορείς του συστήματος ηθικής και νομικής προστασίας της ανθρώπινης αξίας, επειδή, δικαιολογημένα, θεωρείται ως εν δυνάμει απειλή θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Πράγματι, είναι πλέον επιστημονικά διαπιστωμένο ότι το γενετικό υλικό που λαμβάνεται από τον άνθρωπο για την πιστοποίηση της ταυτότητάς του, ιδίως στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας, είναι δυνατόν, κατάλληλα επεξεργασμένο, να δώσει και να προδώσει, εκτός από την ταυτότητα, και πολλές άλλες πληροφορίες όπως π.χ. για την υγεία εκείνων από τους οποίους προέρχεται, τη φυλετική προέλευσή τους, την προδιάθεση εκδήλωσης ασθενειών των ιδίων και της οικογένειάς τους και άλλα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, στοιχεία δηλαδή, τα οποία, συγκροτούν τη λεγόμενη «μοναδικότητα» του ατόμου, η οποία ανέκαθεν προστατεύεται ως ιερή και απαραβίαστη.

Ως εκ τούτου, και στην περίπτωση της εφαρμογής της χαρτογράφησης του DNA, η δυσκολία που αντιμετωπίζουν τα κράτη, κατά τη θέσπιση κανόνων προστασίας της αξίας και της γενετικής ταυτότητας του ανθρώπου καθώς και των προσωπικών δεδομένων του, συνίσταται στην εξασφάλιση της ισορροπίας ανάμεσα στα αγαθά της ανακάλυψης και σε εκείνα που θυσιάζονται ή απειλούνται από αυτή. Ο τρόπος αντίληψης και διαχείρισης αυτής της δυσκολίας από τα κράτη καταδεικνύει την πολιτισμική και ανθρωπιστική ευαισθησία και γενικότερα την κοινωνική θέση των λαών τους απέναντι σ' αυτό το ζωτικής σημασίας ζήτημα, αλλά και

¹ Για την ιστορική αναδρομή της ανακάλυψης του DNA βλ., αντί πολλών, Williams R./Johnson P. (2011), Genetic Policing, Routledge, 37επ.

χαρακτηρίζει, ενδεχομένως, την προοδευτικότητα ή τη συντηρητικότητα των σχετικών ρυθμίσεων του Συντάγματός τους.

Η παρούσα μελέτη στοχεύει: α) στην επισήμανση της σημασίας της ανάλυσης των γενετικών δεδομένων στην εξιχνίαση ποινικών υποθέσεων, β) στη συνοπτική μελέτη του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της ανταλλαγής πληροφοριών επί γενετικών δεδομένων μεταξύ των κρατών-μελών και στην κριτική αποτίμηση αυτού και γ) στην εξέταση της ύπαρξης πιθανών παραβιάσεων ή περιορισμών επί θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη χρήση του DNA στα πλαίσια της ανακριτικής ταυτοποίησης.

II. Το γενετικό υλικό ως δεδομένο «ποινικού» ενδιαφέροντος

Ιστορικά, η πρώτη ποινική καταδίκη που στηρίχθηκε σε γενετικά αποδεικτικά στοιχεία έλαβε χώρα το 1987 στην Αγγλία· ο Colin Pitchfork καταδικάστηκε σε ισόβια κάθειρξη για το βιασμό και φόνο δύο ανήλικων κοριτσιών². Είναι γεγονός ότι στις περιπτώσεις που αφορούν, κυρίως, εγκλήματα βίας, το βιολογικό υλικό που μεταφέρεται μεταξύ του θύματος, του δράστη και του τόπου του εγκλήματος μπορεί να αποτελέσει το στοιχείο «κλειδί» της αστυνομικής έρευνας. Η ανάλυση DNA, περαιτέρω, είναι ιδιαίτερος χρήσιμη στην εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων που διαπράχθηκαν από κατ' εξακολούθηση εγκληματίες³. Για παράδειγμα, το 2010, η μέθοδος DNA συνέδραμε αποφασιστικά στην ταυτοποίηση και καταδίκη ενός δράστη αφγανικής καταγωγής, ο οποίος είχε διαπράξει σειρά βίαιων εγκλημάτων στην California των Η.Π.Α. (μεταξύ των ετών 2002 έως 2004) και στην Αυστρία (το 2009)⁴.

² Για το ιστορικό της υπόθεσης βλ. ενδεικτικώς, Butler J.M. (2005), *Forensic DNA typing: Biology, technology and genetics of STR Markers*, Academic Press, 3επ., Jobling M./Gill P. (2004), *Encoded evidence: DNA in forensic analysis*, Nature, 2004, 739-751, Seton G. (1988), *Life for Sex Killer who sent Decoy to take genetic test*, The Times (21.01.1988), London, 3, Wall W. (2004), *Genetics and DNA technology: Legal aspects*, Cavendish publishing, 11επ., Williams R. (2011), *The use of DNA in criminal investigations*, Routledge, 41επ.

³ Κυρίως δράστες ανθρωποκτονιών, τους αποκαλούμενους και ως *serial killers*.

⁴ Βλ. Dickinson J. (2007), *Why the international exchange of DNA is important*, 5th International DNA user's Conference for investigative officers (14.11.2007), προσβάσιμο σε: <http://www.interpol.int/>

Η μέθοδος αποδεικνύεται εξίσου αποτελεσματική και στο πεδίο της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος. Σύμφωνα με στοιχεία της INTERPOL, το DNA οδήγησε και στην εξάρθρωση τμήματος της εγκληματικής οργάνωσης, «Pink Panthers», όταν δείγματα γενετικού υλικού που περισυλλέγησαν από τόπους εγκλήματος στην Γαλλία, Ελβετία και τα Αραβικά Εμιράτα αποκάλυψαν τη σύνδεση μίας συγκεκριμένης ομάδας ατόμων με μία σειρά εγκληματικών πράξεων, όπως ένοπλες ληστείες, αποδράσεις κρατουμένων και χρήση πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων⁵. Σήμερα, περισσότερες από 120 χώρες κάνουν χρήση της ανάλυσης DNA στις αστυνομικές έρευνες, το ½ περίπου αυτών διαθέτουν εθνική βάση γενετικών δεδομένων και αρκετές άλλες σχεδιάζουν να ιδρύσουν μία⁶.

III. Δι-εθνική ανταλλαγή γενετικών δεδομένων: η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η σύγχρονη τάση της παγκοσμιοποίησης, η απελευθέρωση των επικοινωνιών, η ελεύθερη διακίνηση των πολιτών στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και η γενικότερη ευκολία στη μετακίνηση μεταξύ των χωρών έχουν όχι μόνο πλεονεκτήματα, αλλά και τη σκοτεινή τους όψη⁷, καθώς χρησιμοποιούνται για να διευκολύνουν αφενός την προετοιμασία και οργάνωση του εγκλήματος, αφετέρου τη διαφυγή των παρανομούμενων από τη δικαιοσύνη και τις ποινικές κυρώσεις των πράξεών τους. Τα παραδείγματα που αναφέρθησαν προηγουμένως καταδεικνύουν την αναγκαιότητα και τα οφέλη της διασυνοριακής ανταλλαγής και σύγκρισης γενετικών δεδομένων.

Προς αυτή την κατεύθυνση, την 27^η Μαΐου 2005, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία και η Ισπανία υπέγραψαν τη

content/download/5903/48610/version/2/file/DNAconfDickinson20071114.pdf (προσπελάστηκε την 25.03.2014).

⁵ Βλ. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DNA> (προσπελάστηκε την 3.02.2014).

⁶ Ως ανωτέρω.

⁷ Carrera S. (2005), What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU? *European Law Journal*, 11(6), 699-721.

Συνθήκη του Prüm⁸. Η Συνθήκη αποτελεί συνέπεια και συνέχεια διαπραγματεύσεων που είχαν ως αφετηρία τη συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) και συνεχίσθηκαν με το Πρόγραμμα της Χάγης (2004)⁹. στόχος αυτής ήταν η μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών συνεργασία των συμβαλλομένων κρατών στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του διασυνοριακού εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης. Η συνθήκη θεσπίζει ένα νομικό πλαίσιο για την ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών με στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του διασυνοριακού εγκλήματος και της λαθρομετανάστευσης, μέσω της ανταλλαγής δεδομένων (γενετικών, δακτυλοσκοπικών, μητρώων I.X. κλπ). Ακολούθως, άλλα κράτη-μέλη προσχώρησαν¹⁰ ή εξέφρασαν την πρόθεσή τους να προσχωρήσουν στη Συνθήκη και τελικώς με πρωτοβουλία της Γερμανίας το 2007¹¹, πολλές διατάξεις της υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο της Ευρώπης (εφεξής Σ.Ε.), μέσω της ψήφισης της απόφασης 2008/615/Δ.Ε.Υ.¹², αποτελώντας πλέον μέρος του κοινοτικού κεκτημένου.

⁸ Γνωστή και ως SCHENGEN III. Βλ. αντί πολλών, Brady H. (2007), *The EU and the fight against organised crime*, London: Centre for European Reform, Guild E./Carrera S./Balzacq T. (2008), *The changing dynamics of security in an enlarged European Union*, vol. 12, CEPS, Harfield C. (2011) *Transnational criminal investigation and modes of governance*, Policing, 5(1), 3-14, Prainsack B./Toom V. (2010), *The Prüm regime: Situated dis/empowerment in transnational DNA profile exchange*, British Journal of Criminology, 50(6), 1117-1135 και Richter B. (2007), *Homeland Security in Europa - Ein mögliches Konzept oder Utopie?* Grin Verlag.

⁹ Το διάρκειας πέντε ετών Πρόγραμμα της Χάγης, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4^{ης} και 5^{ης} Νοεμβρίου 2004 στα πλαίσια της ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, περιλάμβανε δέκα προτεραιότητες της Ε.Ε. για την ενδυνάμωση του χώρου της ασφάλειας, της ελευθερίας και της δικαιοσύνης (πχ καταπολέμηση της τρομοκρατίας, διαμόρφωση στρατηγικής αντίληψης για το οργανωμένο έγκλημα, διαμόρφωση κοινής πολιτικής σε θέματα ασύλου, αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης κλπ). Βλ., ενδεικτικώς, Thym D./Hofmann R./Löhr T./Flüchtlings E. (2008), *Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen*. Hoffmann, Rainer/Löhr, Tillmann (Hrsg.), 186επ.

¹⁰ Οι χώρες που προσχώρησαν αργότερα στη Συνθήκη είναι η Βουλγαρία, Ρουμανία, Σλοβενία, Ουγγαρία, Εσθονία και Σλοβακία.

¹¹ Κατά την άτυπη σύνοδο Υπουργών της Δρέσδης την 15^η και 16^η.01.2007, βλ. Prainsack B./Toom V. (2013), *Performing the Union: The Prüm Decision and the European dream*, Studies in history and philosophy of science part C: Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences, 44(1), 71-79.

¹² Βλ. και την Απόφαση του Σ.Ε. 2008/616/ΔΕΥ της 23ης Ιουνίου 2008 για την εφαρμογή της απόφασης 2008/615/ΔΕΥ σχετικά με την αναβάθμιση της διασυνοριακής συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του διασυνοριακού εγκλήματος, όπου περιλαμβάνονται οι κανόνες για την διαμόρφωση των αρχείων· για το κείμενο της απόφασης, βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0616&qid=1399628551314&from=EL>. Οι Αποφάσεις 2008/615 και 616 αποκαλούνται και ως οι αποφάσεις του Prüm

Η απόφαση 2008/615/Δ.Ε.Υ. υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να ιδρύσουν εθνικές βάσεις γενετικών δεδομένων και προβλέπει το κανονιστικό πλαίσιο που θα δώσει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να έχουν πρόσβαση μεταξύ άλλων στις βάσεις δεδομένων μίας άλλης χώρας¹³. Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι το κράτος-μέλος που υποβάλει το αίτημα, θα έχει τη δυνατότητα να λάβει μία ανώνυμη κατ' αρχήν ταυτοποίηση. Μόνο αν υπάρξει θετική απάντηση, ήτοι ταυτοποίηση με υπάρχον δείγμα, δύναται το κράτος, δια νέας, δεύτερης, αιτήσεώς του να λάβει περισσότερες πληροφορίες, δεδομένου ότι θα δικαιολογεί και το σκοπό της απόκτησης των δεδομένων αυτών¹⁴. Σε περίπτωση ατελέσφορης αναζήτησης, αποστέλλεται απλώς μία αυτοματοποιημένη απάντηση. Η διαδικασία απόκτησης των δεδομένων εξαρτάται από το εσωτερικό δίκαιο του ερωτώμενου κράτους και δύναται να διενεργηθεί βάσει είτε διαδικασιών αμοιβαίας συνδρομής, είτε διμερών συμβάσεων επί ανταλλαγής πληροφοριών και άλλων νομικών εργαλείων.

Σε κάθε περίπτωση, η εγκαθίδρυση σταδίων πριν και μετά την ταυτοποίηση ενός δείγματος επιτρέπει στα κράτη-μέλη να διατηρούν τον απόλυτο έλεγχο επί των γενετικών δεδομένων που έχουν στην κατοχή τους. Αναφορικά με την απόφαση 2008/615/Δ.Ε.Υ. λεκτέα, επίσης, και τα εξής:

- 1) Αναζήτηση στο αρχείο γενετικών δεδομένων άλλων κρατών-μελών μπορούν να διενεργήσουν μόνο ρητώς εξουσιοδοτημένες προς τούτο δημόσιες αρχές,
- 2) Το άρθρο 4 της Απόφασης, επιτρέπει, προκειμένου για τη διερεύνηση ποινικών αδικημάτων, τη σύγκριση ενός μη ταυτοποιημένου δείγματος DNA με όλα τα γενετικά δεδομένα μίας άλλης εθνικής τράπεζας, χωρίς την συγκατάθεση του ερωτώμενου κράτους και

καθώς συμπληρώνουν τις περισσότερες των διατάξεων της Συνθήκης Prüm, βλ. σχετικώς: www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/86-xxix/8622.htm#note84.

¹³ Αξίζει να σημειωθεί ότι με την εν λόγω Απόφαση η Ελλάδα ανέλαβε –μεταξύ άλλων- τη δέσμευση να συστήσει αυτοματοποιημένη βάση DNA και να ανταλλάσσει δεδομένα με εθνικές βάσεις άλλων κρατών προς το σκοπό της διερεύνησης εγκληματικών πράξεων (άρ. 2 παρ. 1).

¹⁴ Επιτρέπεται, δηλαδή, μία *διαβαθμισμένη* λήψη γνώσης, βλ. Λαχανά Κ. (2011), Υποχρεωτικότητα και εξαναγκασμός σε λήψη DNA στο πλαίσιο της αναθεωρημένης διάταξης του άρθρου 200Α' ΚΠΔ (με αφορμή τη ΓνωμΕισΑΠ 15/2011), ΠοινΔικ 2011, 1168-1179 (1169).

3) Από το περιεχόμενο των άρ. 20 και 25(2) της Απόφασης προκύπτει ότι η δυνατότητα πρόσβασης ενός κράτους στα αρχεία ενός άλλου δεν μπορεί να συντελεσθεί προτού εκτιμηθεί από ειδικούς επιστήμονες ότι το πρώτο έχει συστήσει τη δική του βάση δεδομένων, η οποία συμπορεύεται με τα νομικά και τεχνικά κριτήρια που απαιτεί η Ε.Ε.¹⁵. Σε συνέχεια αυτής της απαίτησης, εξάλλου, υιοθετήθηκε και η απόφαση-πλαίσιο 2009/905/Δ.Ε.Υ.¹⁶, σύμφωνα με την οποία πρέπει τα εργαστήρια κάθε χώρας να πιστοποιηθούν με το ίδιο EN ISO/IEC 125, έτσι ώστε τα αποτελέσματα των αναλύσεών τους (γενετικών ή δακτυλοσκοπικών) να αντιμετωπίζονται από όλα τα κράτη ως αξιόπιστα. Ο ως άνω μηχανισμός ελέγχου οδηγεί στην ανάπτυξη και εδραίωση μίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε.¹⁷.

IV. Η ανακριτική χρήση του DNA έναντι των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η συλλογή, ανάλυση και αποθήκευση δειγμάτων DNA μπορεί να προσβάλλει ποικίλα θεμελιώδη δικαιώματα (εφεξής θ.δ.), όπως το δικαίωμα του ατόμου στην σωματική και ηθική ακεραιότητά του, στην μη αυτοενοχοποίηση του ίδιου ή των συγγενών του, στην μη εξευτελιστική μεταχείρισή του, στην πληροφοριακή

¹⁵ Αξίζει να σημειωθεί ότι η προϋπόθεση αυτή δεν απαιτείται να συντρέχει προκειμένου για κράτος-μέλος που έχει υπογράψει τη Συνθήκη του Prüm.

¹⁶ Βλ. σχετικά Απόφαση-πλαίσιο 2009/905/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 30^{ης} Νοεμβρίου 2009, για τη διαπίστευση των παρόχων δικανικών υπηρεσιών που πραγματοποιούν εργασίες εργαστηρίου, προσβάσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32009F0905>.

¹⁷ Η αμοιβαία εμπιστοσύνη αποτελεί το θεμέλιο λίθο της διασυνοριακής συνεργασίας των κρατών-μελών και βασική απόδειξη της επιτυχίας αυτής, βλ. Prainsack/Toom (2010), όπ.π. Προς την κατεύθυνση αυτή, εξάλλου, κινείται και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (C 115 της 4.5.2010), το οποίο παρέχει ένα σχέδιο δράσης για το έργο της Ε.Ε. στο χώρο της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας για την περίοδο 2010-2014. Στόχος του Προγράμματος είναι η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης σε ολόκληρη την ΕΕ, έτσι ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση των πολιτών στη δικαιοσύνη, τα δικαιώματά τους να ενισχύονται καλύτερα εντός της ΕΕ, και ταυτόχρονα, να αναπτυχθεί περαιτέρω η συνεργασία μεταξύ των δικαστικών αρχών και η αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων εντός της ΕΕ τόσο στις αστικές όσο και στις ποινικές υποθέσεις. Για το σκοπό αυτό, σύμφωνα με το Πρόγραμμα, οι χώρες της ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιούν την ηλεκτρονική δικαιοσύνη (τεχνολογίες των πληροφοριών και των επικοινωνιών στον τομέα της δικαιοσύνης), να θεσπίζουν κοινούς ελάχιστους κανόνες για την προσέγγιση των κανόνων ποινικού και αστικού δικαίου, και να ενισχύουν την αμοιβαία δικαιοσύνη, ενώ η ΕΕ πρέπει επίσης να επιδιώξει να επιτύχει συνεκτικότητα με τη διεθνή έννομη τάξη, προκειμένου να δημιουργήσει ένα ασφαλές έννομο περιβάλλον για τη συνεργασία με τρίτες χώρες, βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_el.htm.

αυτοδιάθεσή του κλπ. Σύμφωνα με το άρ. 52 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.¹⁸, είναι επιτρεπτοί περιορισμοί των θ.δ. εφόσον τηρούνται οι αρχές της αναλογικότητας και αναγκαιότητας και εξυπηρετούνται οι στόχοι γενικού ενδιαφέροντος που τάσσονται από την Ε.Ε. ή η ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων. Ενόψει δε του γεγονότος ότι τα γενετικά δεδομένα αποτελούν ιδιαιτέρως χρήσιμα εργαλεία για την εξιχνίαση του εγκλήματος και δη εκείνων των εγκλημάτων που απειλούν τη δημόσια ασφάλεια, οι περιορισμοί των θ.δ. είναι ανεκτοί.

Η διεθνής νομοθεσία δεν προσδιορίζει συνήθως τις πιθανές παραβιάσεις των θ.δ., αλλά επαφίεται προς τούτο στη διεθνή και εθνική νομολογία. Στις εθνικές πάλι νομοθεσίες περιορισμοί τέτοιου είδους είναι επιτρεπτοί, εν όψει της ποινικής διαδικασίας και εφόσον υπόκεινται στις εγγυήσεις που έχουν θεσπισθεί από διατάξεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου.

Για παράδειγμα, στην Ισπανία, η αρχή της αναλογικότητας καλύπτεται εν μέρει από την θέσπιση της δυνατότητας συλλογής και αποθήκευσης των δειγμάτων όταν αυτά συνδέονται είτε με τη διάπραξη σοβαρών εγκλημάτων είτε την ταυτοποίηση θυμάτων είτε την έρευνα αγνοούμενων προσώπων¹⁹. Η έρευνα στην εθνική βάση δεδομένων από τις αρχές της ίδιας της χώρας εκπληρώνει το σκοπό για τον οποίο αυτή έχει δημιουργηθεί και ως εκ τούτου είναι δικαιολογημένη. Η μεταφορά και γνωστοποίηση, ωστόσο, γενετικών δεδομένων σε μία άλλη χώρα είναι πιο περίπλοκη καθώς αφενός πρέπει να υπάρχει μία αμοιβαία τήρηση των αρχών της αναγκαιότητας και αναλογικότητας, αφετέρου πρέπει να τηρούνται οι διεθνείς

¹⁸ Στις επεξηγήσεις επί του άρθρου 52 του Χάρτη θ.δ. αναφέρεται ότι: *Σκοπός του άρθρου 52 είναι να καθορίσει την εμβέλεια των δικαιωμάτων και Αρχών του Χάρτη και να θεσπίσει κανόνες για την ερμηνεία τους. Η παράγραφος 1 αφορά το καθεστώς των περιορισμών. Η διατύπωση εμπνέεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου: «...κατά παγία νομολογία μπορεί να επέλθουν περιορισμοί στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως στο πλαίσιο κοινής οργάνωσης της αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω περιορισμοί ανταποκρίνονται πράγματι σε στόχους γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν συνιστούν, ενόψει του επιδιωκόμενου στόχου, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση, η οποία θα έδινε την ουσία των δικαιωμάτων αυτών» (απόφαση της 13^{ης} Απριλίου 2000, υπόθ. C-292/97, παράγραφος 45). Η μνεία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από την Ε.Ε. καλύπτει τόσο τους στόχους που αναφέρονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης Ε.Ε. όσο και άλλα συμφέροντα που προστατεύονται από ειδικές διατάξεις των Συνθηκών, όπως το άρ. 4 παρ. 1 της Συνθήκης Ε.Ε., το άρ. 35 παρ. 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε. και τα άρ. 36 και 346 της εν λόγω Συνθήκης.*

¹⁹ Romeo-Casabona C./Emaldi-Cirion A./Martin-Uranga A./Nicolas-Himenez P. (2005), Spain, σε Genetic Testing and the criminal law (ed. D. Chalmers), UCL Press, 177επ.

διατάξεις που είναι αμοιβαίως αναγνωρισμένες από τα κράτη αυτά. Το Σ.Ε. θεσπίζει ευρύτετους κανόνες για την αποθήκευση DNA για εγκληματικούς σκοπούς, χωρίς μάλιστα να εξειδικεύει αν η ποινική παράβαση είναι σοβαρή ή όχι. Ωστόσο, δεν απαγορεύεται στα κράτη-μέλη να θεσπίσουν αυστηρότερους κανόνες.

1. Η συλλογή γενετικού υλικού και η ετερογένεια των δικονομικών εγγυήσεων που την περιβάλλουν

Η λήψη DNA από τον ύποπτο ή τον κατηγορούμενο, αποτελεί την πρώτη από μία σειρά ενδεχόμενων παραβιάσεων θ.δ., αν και η λήψη DNA τείνει πλέον να ταυτίζεται με τη σωματική έρευνα. Συνεπώς, τα θ.δ. που τυχόν θίγονται εδώ είναι:

1) Το δικαίωμα στη σωματική ακεραιότητα· τούτο προφανώς δεν θίγεται, αφού οι πλέον συνηθισμένοι τρόποι συλλογής γενετικού υλικού είναι μέσω σιέλου ή λήψης δείγματος τριχών,

2) Το δικαίωμα σε μη εξευτελιστική μεταχείριση· εκ των ανωτέρω καθίσταται προφανές ότι ούτε αυτό προσβάλλεται, εφόσον η διαδικασία λήψης αυτή καθαυτή δεν προσβάλλει την αξιοπρέπεια του ατόμου,

3) Το δικαίωμα σε μη αυτοενοχοποίηση· δεδομένου ότι, αφενός η διαδικασία λήψης δείγματος γενετικού υλικού ομοιάζει τόσο με την μέτρηση αλκοόλ στο αίμα ή την αιματολογική ανάλυση, αφετέρου η διεθνής και εθνική νομολογία των κρατών δεν θεωρούν ότι αυτές οι διαδικασίες οδηγούν σε αυτοενοχοποίηση, δεν υπάρχει προσβολή ούτε αυτού του δικαιώματος. Αξίζει να αναφερθεί ότι στην υπόθεση «X κατά Ολλανδίας»²⁰, η πρώην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έκρινε ότι η υποβολή σε αιματολογική εξέταση δεν οδηγεί δίχως άλλο σε αυτοενοχοποίηση, καθώς σε περίπτωση που τούτη αποβεί αρνητική, δύναται να λειτουργήσει προς όφελος του εκάστοτε κατηγορουμένου.

Ένα άλλο ζήτημα που πρέπει να μας απασχολήσει είναι αυτό της παρατηρούμενης ετερογένειας των δικονομικών εγγυήσεων που αφορούν στον τρόπο

²⁰ Απόφαση X. κατά Ολλανδίας (4.12.1978), ECHR (D.R. 16), βλ. και Hannibal M./Hardy S. (2001), Road Traffic Law (3rd ed.) Cavendish Publishing, London, 121.

λήψης του γενετικού υλικού. Τα δείγματα DNA, προκειμένου να γίνουν αποδεκτά ως αποδεικτικά στοιχεία, πρέπει να συλλεχθούν σύμφωνα με τους δικονομικούς κανόνες κάθε εσωτερικής νομοθεσίας, οι οποίοι προσδιορίζουν το υποκείμενο και τις προϋποθέσεις λήψης αυτών. Δεδομένου ότι το δικονομικό σύστημα κάθε χώρας διαφέρει, εντοπίζονται αρκετές διαφορές στις εγγυήσεις που περιβάλλουν τη συλλογή του DNA.

Για παράδειγμα, στη Γερμανία (art. 81^a StPO) προβλέπεται η δυνατότητα λήψης αίματος, τριχών ή σπέρματος χωρίς τη συναίνεση του υπόπτου ή κατηγορουμένου, εφόσον δεν προκαλεί βλάβη της υγείας του, ενώ, στη Μεγάλη Βρετανία προβλέπεται η δυνατότητα λήψης γενετικού υλικού, εφόσον κάποιος έχει συλληφθεί για αδίκημα, το οποίο δύναται να καταγραφεί στο ποινικό του μητρώο, ανεξαρτήτως της βαρύτητας αυτού²¹. Στην Ισπανία δε, απαιτείται το άτομο να διαθέτει τουλάχιστον την ιδιότητα του υπόπτου και το αδίκημα στη διάπραξη του οποίου ενέχεται να είναι «επαρκούς» σημασίας ή σοβαρότητας, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας.²²

Κατά τον ίδιο τρόπο, παρατηρούνται διαφορές και στην αντιμετώπιση του ζητήματος της λήψης DNA από έναν ανήλικο. Στη Μ. Βρετανία, όπως και σε πολλές Πολιτείες των Η.Π.Α., το γενετικό υλικό του ανηλίκου συλλέγεται αναλόγως της βαρύτητας του αδικήματος και κατά κανόνα σε αδικήματα που στρέφονται κατά της γενετικής ελευθερίας²³. Εξαιτίας της ευαίσθητης φύσης αυτού του ζητήματος, είναι

²¹ Krimsky S./Sheldon T. (2013) Genetic Justice: DNA data banks, criminal investigations an civil liberties, Columbia University Press, 167επ.

²² Gamero J./Romero R.L./Peralta J.L./Corte-Real G./Guilen M./Anjos M (2008), A study of Spanish attitudes regarding the custody and use of forensic DNA databases, Forensic Science International Genetics, 2(2), 138-149.

²³ Στο ζήτημα αυτό αναφέρεται και η γνωμοδότηση που εξέδωσε το Συμβούλιο Βιοηθικής του Nuffield, που εδρεύει στη Μεγάλη Βρετανία, αναφορικά με τα ηθικά ζητήματα που εγείρονται από την αστυνομική και δικαστική χρήση των γενετικών πληροφοριών, βλ. Nuffield Council on Bioethics (2007) The forensic use of bionformation: ethical issues, προσβάσιμο σε: <http://www.nuffieldbioethics.org/bioinformation>. Ειδικότερα, και αναφορικά με τη νομοθεσία της Μεγάλης Βρετανίας, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι η λήψη του DNA πρέπει να γίνεται μόνο από υπόπτους για τη διάπραξη ποινικών αδικημάτων, η καταδίκη για τα οποία δύναται να εγγραφεί στο ποινικό μητρώο του παραβάτη (όπως πράγματι ισχύει σύμφωνα με το δίκαιο της χώρας)· δεδομένου δε ότι η διάκριση στο βρετανικό δίκαιο μεταξύ αδικημάτων δυνάμενων να εγγραφούν και μη είναι μάλλον αυθαίρετη, το Συμβούλιο τονίζει ότι ο κατάλογος αυτών των αδικημάτων θα πρέπει να εξαιρεί όλα τα ήσσονος σημασίας αδικήματα, τα οποία δεν επισύρουν ποινή φυλάκισης.

καλό να συντρέχουν κατά τη λήψη του DNA και πρόσθετες εγγυήσεις, όπως η συναίνεση του ανηλίκου ή/και των γονέων ή του κηδεμόνα του και η διαδικασία να τελεί πάντοτε σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα της διεξαγόμενης έρευνας.

Την ελληνική έννομη τάξη έχει ιδιαίτερος απασχολήσει το ζήτημα της λήψης του γενετικού υλικού χωρίς τη συγκατάθεση του φερόμενου ως υπόπτου²⁴. Η διάταξη του άρθρου 200^A ΚΠΔ αναφέρεται στην υποχρεωτικότητα της λήψης του DNA. Τίθεται συνεπώς το ερώτημα αν η υποχρεωτικότητα, σε περίπτωση άρνησης του υπόπτου να συναινέσει στη συλλογή του γενετικού του υλικού, ισοδυναμεί με εξαναγκασμό αυτού²⁵. Επ' αυτού του ζητήματος εκδόθηκαν η ΓνωμΕισΑΠ 15/2011²⁶ και η πλέον πρόσφατη από 13.10.2013 πορισματική αναφορά του Εισαγγελέως Εφετών Θεσσαλονίκης²⁷, οι οποίες αμφότερες συνηγορούν στην άσκηση εύλογης βίας για την απόσπαση του γενετικού υλικού, αφού στην περίπτωση αυτή προκρίνεται η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και της δικαιοσύνης προς εξακρίβωση των στοιχείων του δράστη έναντι της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, δεδομένου, μάλιστα, ότι δεν υφίστανται άλλα λιγότερο επαχθή αποδεικτικά μέσα²⁸.

2. Η αρχειοθέτηση του γενετικού υλικού

²⁴ Βλ. ενδεικτικώς, Παπαϊωάννου Ε. (2001), Η συγκατάθεση του προσώπου στην ανάλυση του γενετικού υλικού του και η νέα διάταξη του άρθρου 200Α', ΠοινΔικ 2001, 1176επ., Σιαπέρας Γ. (2005), Η συναίνεση του ατόμου στη λήψη και ανάλυση του γενετικού του υλικού, ΠοινΔικ 2005, 1451επ. και Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε. (2011), Ανάλυση DNA και ποινική δίκη: το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο, ΠοινΧρ, ΞΑ', 3επ.

²⁵ Για το ζήτημα αυτό βλ. Λαχανά (passim).

²⁶ ΠοινΧρ 2012, 68επ. και ΝοΒ 2012, 703επ.

²⁷ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ [www.dsnet.gr/epikairothta/nomologia/poranafefthes 2013.htm. (προσπελάσθηκε την 20.03.2014)].

²⁸ Βλ. και ΑΠ (Ολ.) 1/2001, ΣυμβΕφΘεσ 69/2002, 172/2012 και 267/2013, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ. Υποστηρίζεται, βεβαίως, και η άποψη ότι η λήψη του γενετικού υλικού χωρίς τη συναίνεση του ατόμου συνιστά επαχθή επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματά του και δη ότι αντίκειται στα άρθρα 2 παρ.1, 5 παρ.5 και 9Α' του Συντάγματος καθώς και στο άρ. 6 παρ.1 της ΕΣΔΑ και 14 παρ. 3 του ΔΣΑΠΔ, βλ. ενδεικτικώς Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής (2001) Εισήγηση για τη συλλογή και διατήρηση γενετικών δεδομένων, σε: http://www.bioethics.gr/images/pdf/GNOMES/recom_genetic_data_gr.pdf, (προσπελάσθηκε 3.03.2014) καθώς και Μανωλεδάκης Ι. (2002), Ελευθερία και Ασφάλεια, εκδ. Σάκκουλα, 157επ., Μπρουμάς Α. (2011), Η λήψη και διατήρηση DNA στ πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας, προσβάσιμο σε: <http://lawandtech.eu/2011/11/18/dna/> (προσπελάσθηκε την 20.3.2014) και Παπαϊωάννου, 1176.

Από τη στιγμή που το δείγμα γενετικού υλικού εισαχθεί στη βάση δεδομένων, δύναται να επεξεργασθεί και να αποθηκευτεί. Το ζήτημα της αποθήκευσης του DNA είναι συνήθως περισσότερο αμφιλεγόμενο από εκείνο της συλλογής DNA, καθώς μπορεί να επηρεάσει το δικαίωμα στη μη αυτοενοχοποίηση του ιδίου του κατηγορουμένου ή της οικογένειάς του καθώς και το δικαίωμα στον πληροφοριακό αυτοπροσδιορισμό του ατόμου.

Το ζήτημα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην περίπτωση αποθήκευσης του γενετικού αποτυπώματος αθωθέντων κατηγορουμένων. Η νομοθεσία ορισμένων κρατών (Βέλγιο, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία και Σουηδία) απαιτεί την καταστροφή του δείγματος μετά την αθώωση, ενώ άλλων (Γερμανία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία) επιτρέπει την διατήρηση, όταν το δείγμα σχετίζεται με τη διερεύνηση και άλλων υποθέσεων. Στην Ελλάδα, πάντως, στην περίπτωση που η εξέταση αποβεί θετική, το γενετικό αποτύπωμα, σε αντίθεση με το γενετικό υλικό, δεν καταστρέφεται, αλλά, παραμένει στο αρχείο της Διεύθυνσης Εγκληματολογικών Ερευνών μέχρι το θάνατο του ατόμου για μελλοντική ταυτοποίηση αυτού σε περίπτωση τέλεσης άλλων έκνομων ενεργειών του²⁹. Αν η εξέταση αποβεί αρνητική, το αποτύπωμα³⁰ καταστρέφεται μαζί με το γενετικό υλικό.

²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 200Α' ΚΠΔ, όπως ισχύει σήμερα μετά την τροποποίησή του δια της υπ' αρ. 3β' του άρ. 12 Ν. 3783/2009 «*Αν η ανάλυση αποβεί αρνητική, το γενετικό υλικό και τα γενετικά αποτυπώματα καταστρέφονται αμέσως, ενώ, αν η ανάλυση αποβεί θετική το μεν γενετικό υλικό καταστρέφεται αμέσως, τα δε γενετικά αποτυπώματα του προσώπου, στο οποίο αποδίδεται η πράξη, τηρούνται σε ειδικό αρχείο που συνιστάται και λειτουργεί στη Διεύθυνση Εγκληματολογικών Ερευνών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας. Τα στοιχεία αυτά τηρούνται για την αξιοποίηση στη διερεύνηση και εξιχνίαση άλλων εγκλημάτων και καταστρέφονται σε κάθε περίπτωση μετά το θάνατο του προσώπου που αφορούν....*». Σύμφωνα με το σχέδιο του νέου ΚΠοινΔ, που μόλις προσφάτως τέθηκε σε διαβούλευση, το ως άνω άρθρο προβλέπει πλέον ότι «*τα γενετικά αποτυπώματα του προσώπου, στο οποίο αποδίδεται η πράξη, τηρούνται σε ειδικό αρχείο που συνιστάται και λειτουργεί στη Διεύθυνση Εγκληματολογικών Ερευνών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας,.... τηρούνται για την αξιοποίηση στη διερεύνηση και εξιχνίαση άλλων, από τα αναφερόμενα στην παρ. 1, εγκλημάτων και καταστρέφονται σε κάθε περίπτωση δέκα χρόνια μετά το αμετάκλητο της καταδίκης και αν πρόκειται για ανήλικο πέντε χρόνια μετά το αμετάκλητο της καταδίκης*».

³⁰ Για την έννοια του γενετικού αποτυπώματος και τη διάκριση αυτού από το γενετικό υλικό βλ. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Γνωμοδότηση 2/2009 (παρ. 2.1), όπου ευστόχως επισημαίνεται ότι «το γενετικό αποτύπωμα αποτελεί το αποτέλεσμα της χημικής ανάλυσης του DNA, το οποίο απεικονίζεται σε ηλεκτρονική μορφή σε Η/Υ, αποτελεί, δηλαδή, ένα γράφημα, από το οποίο προκύπτουν συγκεκριμένες πληροφορίες βάσει γενετικών τόπων που εξετάζονται» (συνήθως 16 γενετικούς τόπους, τους αποκαλούμενους ως loci). Επίσης, βλ. Gill, P./Jeffreys, A./Werret, D. (1985), *Forensic Application of DNA Fingerprints*, Nature, 318, 557επ.

Στην μνημειώδη, πλέον, υπόθεση «S and Marper κατά M. Βρετανίας»³¹, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η καθολική και άνευ διακρίσεως φύση της εξουσίας διατήρησης των δακτυλικών αποτυπωμάτων, βιολογικών δειγμάτων και προφίλ DNA προσώπων υπόπτων, πλην όμως, μη καταδικασθέντων για ποινικά αδικήματα, δεν εξασφαλίζει μία δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στα αντιτιθέμενα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα, ότι η εν λόγω διατήρηση συνιστά μία δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής των ατόμων και δεν δύναται να θεωρηθεί ως αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία³². Η κατάσταση, ωστόσο, αλλάζει όταν το γενετικό προφίλ ανήκει σε κάποιον καταδικασθέντα. Στην υπόθεση «Van der Velden κατά Ολλανδίας (αρ. προσφυγής 21203/2010)»³³ κρίθηκε από το ΕΔΔΑ ότι, ενόψει της αρχής της αναγκαιότητας, η διατήρηση του γενετικού υλικού ήταν νόμιμη, καθώς είχε προηγηθεί καταδίκη του προσφεύγοντος και το υλικό διατηρούνταν νόμιμα και κωδικοποιημένα, βάσει εγγυήσεων που προέβλεπε ο νόμος. Το Ε.Δ.Δ.Α. κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, στην περίπτωση αυτή ήταν υπέρτερης σημασίας η εγκληματοπροληπτική φύση της διατήρησης DNA και η προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών του κοινωνικού συνόλου.

Αναφορικά με το ζήτημα της αποθήκευσης γενετικού υλικού ανηλίκων, η ως άνω υπόθεση «S and Marper» ασχολήθηκε και με αυτό το ζήτημα καθώς εις εκ των προσφευγόντων ήταν ανήλικος κατά το χρόνο της λήψης του γενετικού του υλικού. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην προστασία των ανηλίκων από κάθε βλάβη, που είναι πιθανόν να προκληθεί εξαιτίας της διατήρησης των προσωπικών τους δεδομένων εκ μέρους των αρμοδίων αρχών μετά την αθώωσή τους για ένα ποινικό αδίκημα³⁴. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να επισημανθεί ότι η

³¹ Η απόφαση χαρακτηριστικά επισημαίνει: «... Η διατήρηση των προφίλ DNA καταδικασθέντων προσώπων είναι επιτρεπτή, ως γενικός κανόνας, για περιορισμένες χρονικές περιόδους μετά την καταδίκη ή το θάνατο του καταδικασθέντος...».

³² Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η απόφαση του ΕΔΔΑ «M.K. κατά Γαλλίας (ECHR 120/18.4.2013)», όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι αντίκειται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ η διατήρηση δακτυλικών αποτυπωμάτων αθωωθέντος κατηγορουμένου ή μη διωχθέντος υπόπτου, καθώς τούτο συνεπάγεται δυσανάλογη προσβολή του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή. Το κείμενο της απόφασης είναι προσβάσιμο σε: hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/003-4332390-519248.

³³ Διαθέσιμη σε: [www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112547#{itemid:\[001-112547\]}](http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112547#{itemid:[001-112547]}) (προσπελάστηκε την 27.03.2014). Βλ., επίσης, Campbell L. (2010), A rights-based analysis of DNA retention: "non-conviction" databases and the liberal state, *Criminal Law Review*, 12, 889-906.

³⁴ Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι «η διατήρηση των δεδομένων προσώπων που δεν έχουν καταδικασθεί, είναι δυνατόν να είναι ιδιαιτέρως επιζήμια στην περίπτωση ανηλίκων, δεδομένης της ειδικής κατάστασής τους».

αποθήκευση DNA ρυθμίζεται όχι μόνο από τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών αλλά και από την Οδηγία R (92)1 καθώς και την απόφαση Σ.Ε. 2008/615/Δ.Ε.Υ³⁵.

V. Προστασία προσωπικών δεδομένων

Ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα που καθιερώνεται από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. και την ΕΣΔΑ είναι το δικαίωμα του ατόμου στην προστασία των προσωπικών του δεδομένων. Το Δικαστήριο της Ε.Ε. στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Volker und Markus Schenke GbR (C-92/09) και Hartmut Einer (C-93/09) v. Land Hessen (9.11.2010)³⁶ έκρινε ότι το ως άνω δικαίωμα δεν είναι απόλυτο, αλλά, πρέπει να αντιμετωπίζεται πάντοτε σε σχέση με την λειτουργία του στην κοινωνία³⁷. Τα συλλεχθέντα γενετικά προφίλ που αφορούν στο μη κωδικοποιημένο τμήμα του DNA δεν προσφέρουν άλλες πληροφορίες πέρα από την ταυτότητα του προσώπου, επομένως δεν θίγονται ούτε το δικαίωμα στην πληροφοριακή αυτοδιάθεση ούτε το δικαίωμα στον ιδιωτικό βίο.

Πάντως, εφόσον τα δεδομένα αυτά μπορούν να υπαχθούν στην έννοια των ευαίσθητων προσωπικών (δεδομένων)³⁸, πρέπει και αυτά να προστατευθούν κατά τα

και της σημασίας της ανάπτυξης της προσωπικότητάς τους ... το Δικαστήριο θεωρεί ότι θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην προστασία των ανηλίκων από κάθε βλάβη, που είναι πιθανόν να προκληθεί εξαιτίας της διατήρησης των προσωπικών τους δεδομένων εκ μέρους των αρμοδίων αρχών μετά την αθώωσή τους». Το Δικαστήριο, επίσης, μνημονεύει και συμμαρτίζεται την άποψη του Συμβουλίου του Nuffield, σε ό,τι αφορά τις επιπτώσεις που επιφέρει σε νέα πρόσωπα η επ' αόριστο διατήρηση των στοιχείων DNA τους.

³⁵ Santos F./Machado H./Silva S. (2013), Forensic DNA databases in European countries, Life Sciences, Society and Policy, 2013, 9-12.

³⁶ Το κείμενο της απόφασης είναι προσβάσιμο σε: <https://www.eff.org/files/filenode/dataretention/C-92%20C-93%20case%20law.pdf>. Βλ. επίσης, Tzanou M. (2013), Data protection as a fundamental right next to privacy? Reconstructing a not so new right, International Data Protection Privacy Law, doi: 10.1093/idpl/ipt004 (προσπελάστηκε την 2.02.2014).

³⁷ Σε αυτό το συμπέρασμα κατέληξε και η γνωμοδότηση του Συμβουλίου του Nuffield, το οποίο ενώ αναγνωρίζει ότι η προστασία του κοινού από εγκληματικές δραστηριότητες αποτελεί υποχρέωση του κράτους, επισημαίνει ταυτοχρόνως ότι σε μία δημοκρατική κοινωνία, είναι επίσης απαραίτητο όπως τυγχάνουν προστασίας και θεμελιώδεις ανθρώπινες αξίες και δικαιώματα, όπως η αυτονομία, η ελευθερία, η ιδιωτική ζωή, η ενημερωμένη συναίνεση και η ισότητα. Οι αξίες αυτές, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, δεν είναι απόλυτες, ωστόσο, στις φιλελεύθερες κοινωνίες υπάρχει η τάση του ελάχιστου περιορισμού τους, ιδίως ενόψει τόσο του συμφέροντος της κοινωνικής ολότητας όσο και της προστασίας των δικαιωμάτων των τρίτων.

³⁸ Βλ. και με αρ. 15/2011 και 16/2011 Γνμδ ΕισΑΠ, ΝοΒ 2012, 709επ.

στάδια της εισαγωγής και αποθήκευσης τους σε μία βάση δεδομένων καθώς και κατά την ανταλλαγή τους. Η προστασία των γενετικών δεδομένων απαιτεί τη θέσπιση αυστηρών κανόνων τόσο για την πρόσβαση σε αυτά όσο και για την αποθήκευση, χρήση και διαγραφή τους. Στην Ελλάδα, η προστασία των γενετικών δεδομένων καθορίζεται από τις διατάξεις του Ν. 2472/1993, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί από το Ν. 4139/2013, όπου ρητώς θεσπίζεται η προστασία του ατόμου από τη παρέμβαση τρίτων στην προσωπικότητά του. Ο κανόνας, ωστόσο, αυτός κάμπτεται όταν τα γενετικά δεδομένα πρόκειται να χρησιμοποιηθούν από δικαστικές και εισαγγελικές αρχές, στις οποίες χορηγείται το δικαίωμα παρέμβασης σε αυτά, πάντοτε κατά την αρχή της αναλογικότητας (άρ. 7 και 14 ν. 3917/2011)³⁹.

Στην περίπτωση της ανταλλαγής γενετικών προφίλ, οι σχετικές εθνικές νομοθεσίες δεν κρίνονται ως επαρκείς καθώς αυτά «ταξιδεύουν» πέρα από τα σύνορα του κράτους προέλευσης, με αποτέλεσμα τούτο να χάνει τον έλεγχο επ' αυτού. Στην περίπτωση αυτή για να διασφαλίζεται η προστασία των δεδομένων πρέπει να υπάρχει εμπιστοσύνη στους αντίστοιχους μηχανισμούς και τις δομές του υποδεχόμενου κράτους. Βάση αυτής της εμπιστοσύνης μπορεί να αποτελέσει η εφαρμογή κάποιων ελάχιστων κοινών εχεγγύων προστασίας, τα οποία θα καθιερώνονται μέσω πολυμερών συμφωνιών, συμβάσεων και του ευρωπαϊκού δικαίου.

Η Απόφαση-Πλαίσιο 2008/977/Δ.Ε.Υ.⁴⁰ του Συμβουλίου της Ευρώπης «για την προστασία των προσωπικών δεδομένων που επεξεργάζονται οι αστυνομικές και δικαστικές αρχές σε ποινικές υποθέσεις» θέτει τα βασικά κριτήρια της διακρατικής ανταλλαγής πληροφοριών (αρχές νομιμότητας, αναλογικότητας και σκοπιμότητας), αλλά δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν στη λειτουργία της Europol, της Eurojust και των κανόνων της απόφασης 2008/615/Δ.Ε.Υ. Η τελευταία καθιερώνει περίπου τα ίδια κριτήρια προστασίας με την απόφαση – πλαίσιο, μόνο που θέτει και την πρόσθετη προϋπόθεση της τεχνικής και νομικής πιστοποίησης των μηχανισμών των υπολοίπων κρατών.

³⁹ Βλ. ΠορισμΑναφΕισΕφΘεσ 14.10.2013.

⁴⁰ Προσβάσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32008F0977>.

Σχετικά προσφάτως, την 25.01.2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε την πρόταση για την θέσπιση μίας Κοινοτικής Οδηγίας⁴¹, η οποία αφενός θα προστατεύει τα προσωπικά δεδομένα, αφετέρου θα διασφαλίζει την ανταλλαγή αυτών μεταξύ των αρχών. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της Οδηγίας θα υποχρεώσει τα κράτη-μέλη να ακολουθούν πλέον τα θεσπισμένα κριτήρια προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Το σχέδιο της Οδηγίας, προχωρεί πέρα από την απόφαση-πλαίσιο 2008/977/Δ.Ε.Υ. καθώς αφενός διακρίνει μεταξύ διαφορετικών υποκειμένων προστασίας (ύποπτοι, καταδικασθέντες, θύματα, μάρτυρες κλπ), αφετέρου καθιερώνει ως γενικό κανόνα ότι τα δεδομένα δύνανται να μεταφέρονται σε μία Τρίτη χώρα ή έναν Οργανισμό, εφόσον η Επιτροπή κρίνει ότι η χώρα αυτή ή ο Οργανισμός εξασφαλίζουν ένα επαρκές επίπεδο προστασίας των δεδομένων.

VI. Συμπεράσματα

Οι δυνατότητες ταυτοποίησης που εμπεριέχονται στο γενετικό υλικό, καθιστούν αυτό όχι μόνο ένα ιδιαίτερος αξιόπιστο εργαλείο για τη διερεύνηση και τη δίωξη των εγκλημάτων, αλλά και ένα ζωτικής σημασίας αποδεικτικό στοιχείο. Η αυξημένη κινητικότητα του εγκλήματος αφενός έχει καταστήσει απαραίτητη τη θέσπιση νέων νομικών κανόνων και τεχνολογικών δυνατοτήτων για τη διακρατική ανταλλαγή των γενετικών δεδομένων, αφετέρου έχει συντελέσει στη δημιουργία μηχανισμών όπως η αυτοματοποιημένη αναζήτηση και σύγκριση δειγμάτων DNA μέσω εθνικών βάσεων δεδομένων. Αν και η συνεργασία των κρατών-μελών της Ε.Ε. υπό το καθεστώς της απόφασης 2008/615/Δ.Ε.Υ. μετράει μόλις λίγα χρόνια, ο μεγάλος αριθμός των επιτευχθέντων ταυτοποιήσεων⁴² καταδεικνύει ακριβώς την ανάγκη αυτής της διακρατικής συνεργασίας. Η επισκόπηση και επεξεργασία του

⁴¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council (2012/0010 COD), προσβάσιμη σε: ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012com_2012_10_en.pdf.

⁴² Μέχρι το τέλος του 2012 είχαν επιτευχθεί άνω των 52.000 ταυτοποιήσεων, υπό το καθεστώς των αποφάσεων του Prüm, ήτοι τις 2008/615 και 616, βλ. Prüm - statistics and reports on automated data exchange for 2012 doc. 7146/2/13 JAI 188 DAPIX 52 CRIMORG 38 ENFOPOL 69 doc. DS 1744/13, σε: www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/12/52/EU_125283/imfname_10416029.pdf.

νομοθετικού πλαισίου που τυγχάνει εφαρμογής στη συλλογή και χρήση του DNA στην ποινική δίκη αναδεικνύει τα ακόλουθα συμπεράσματα:

α) Η νομοθεσία της Ε.Ε. υποχρεώνει τα κράτη μέλη να δημιουργούν αρχεία γενετικών δεδομένων, προβλέπει ορισμένους κανόνες για την ανακριτική χρήση του DNA και καθιερώνει διατάξεις για την απευθείας πρόσβαση στις εθνικές τράπεζες και την αυτοματοποιημένη αναζήτηση μέσω αυτών. Οι κανόνες, ωστόσο, αυτοί υπόκεινται στο εσωτερικό δίκαιο κάθε κράτους-μέλους και, ως εκ τούτου, διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό σε σημεία όπως λχ η λήψη DNA χωρίς τη συναίνεση του υπόπτου. Μέσω της απόφασης-πλαίσιο 2009/905/Δ.Ε.Υ. του Σ.Ε. έγινε μία προσπάθεια εγκαθίδρυσης κοινών κανόνων επί της συλλογής βιολογικών δειγμάτων, τούτη όμως καλύπτει μόνο το τεχνικό σκέλος της διαδικασίας λήψης, ενώ ο προσδιορισμός των υποκειμένων και των συνθηκών συλλογής επαφίεται στους δικονομικούς κανόνες κάθε κράτους.

β) Αν και η συλλογή, ανάλυση, χρήση και αποθήκευση DNA τείνει να περιορίζει ή ακόμη και να παραβιάζει ορισμένα θ.δ., το διεθνές δίκαιο προβλέπει ότι κάποια από αυτά τα δικαιώματα δεν είναι απόλυτα και ως εκ τούτου δύνανται να περιορισθούν αναλογικά ενόψει της δημόσιας ασφάλειας. Τέτοιου είδους περιορισμοί τίθενται συνήθως από το εσωτερικό δίκαιο των κρατών και διαφέρουν μεταξύ τους όπως και οι ως άνω κανόνες για τη συλλογή του γενετικού υλικού. Η διεθνής νομολογία, πάντως, δίνει έμφαση στην εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, ενώ σε άλλες περιπτώσεις έχει κρίνει ότι ορισμένα θ.δ., όπως λχ το δικαίωμα του ατόμου στην μη αυτοενοχοποίηση, δεν παραβιάζονται από τη συλλογή του DNA.

γ) Εντός των ορίων της Ε.Ε. γίνεται μία προσπάθεια σύγκλισης των νομικών διατάξεων, έτσι ώστε να ομογενοποιηθούν όσο το δυνατόν περισσότερο οι κανόνες προστασίας των προσωπικών δεδομένων που ισχύουν στα διάφορα κράτη-μέλη. Η Ε.Ε. προβλέπει ένα *minimum* δικονομικών εγγυήσεων και εγκαθιδρύει τη θεμελίωση μίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των μελών που οδηγεί στη δυνατότητα απευθείας πρόσβασης στις εθνικές βάσεις γενετικών δεδομένων.

Από την άλλη πλευρά, δεδομένου ότι η Ε.Ε. θέτει τα ελάχιστα δυνατά εχέγγυα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τα κράτη-μέλη με αυστηρότερη νομοθεσία

τείνουν να μην θεωρούν αξιόπιστο ή επαρκές το αποδεικτικό υλικό που συγκεντρώνεται από κράτη με πιο ελαστική νομοθεσία.

Ως λύση σε αυτό το πρόβλημα θα μπορούσε να προταθεί η εφαρμογή των δικονομικών κανόνων που ισχύουν στο κράτος-μέλος που ζητεί την πρόσβαση στο γενετικό αρχείο ενός άλλου κράτους, εφόσον η νομοθεσία του πρώτου είναι αυστηρότερη, έτσι ώστε να διασφαλισθεί η εγκυρότητα και αξιοπιστία της όλης διαδικασίας. Τούτο συνακόλουθα θα οδηγούσε στο λογικό συμπέρασμα ότι κάθε επεξεργασία και αποθήκευση DNA, προοριζόμενου να περιληφθεί σε μία διεθνή βάση δεδομένων, θα πρέπει να διενεργείται κατά τρόπο που σέβεται τις δικονομικές εγγυήσεις που είναι κοινές σε όλα τα κράτη τα δυνάμενα να έχουν πρόσβαση σε αυτή. Με αυτό τον τρόπο θα μπορούσε να επιτευχθεί η πολυπόθητη ομογενοποίηση των δικονομικών εγγυήσεων που αφορούν στη συλλογή, επεξεργασία και αποθήκευση γενετικών δεδομένων.

Η ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Καλιόπη Ζούβια, Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, LL.M. Heidelberg, Π.Μ.Σ. Δίκαιο & Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημόσιο Δίκαιο

Η αναζήτηση αποτελεσματικών τρόπων αντιμετώπισης της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης, ιδιαίτερα στη χώρα μας, έχει φέρει -πιο έντονα από ποτέ- στο προσκήνιο τη φορολογία της ακίνητης περιουσίας.

Στο άρθρο αυτό θα γίνει μια συνοπτική αναφορά στους κυριότερους φόρους που επιβλήθηκαν στην κατοχή της ακίνητης περιουσίας στη χώρα μας, με έμφαση σε όσους επιβλήθηκαν τα τελευταία χρόνια της οικονομικής κρίσης, και θα αναδειχθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά το σχεδιασμό, την επιβολή και την είσπραξη των φόρων.

I. Η φορολογία της ακίνητης περιουσίας

Στη θεωρία του φορολογικού δικαίου οι φόροι διακρίνονται με κριτήριο το αντικείμενο της φορολογίας σε φόρους επί του εισοδήματος, φόρους επί της περιουσίας και φόρους επί της δαπάνης ή της κατανάλωσης¹. Τα τρία αυτά στοιχεία, ήτοι η απόκτηση του εισοδήματος, η σώρευση του με τη μορφή περιουσίας και η κατανάλωσή του, αποτελούν και δείκτες προσδιορισμού της φοροδοτικής ικανότητας του πολίτη.

Ειδικότερα, όσον αφορά στους φόρους επί της περιουσίας, γίνεται διάκριση ανάμεσα στους φόρους επί της μεταβίβασης περιουσίας και επί της κατοχής περιουσίας.

Οι φόροι επί της κατοχής περιουσίας επιβαρύνουν την περιουσία που κατέχει ο φορολογούμενος, δηλ. πλήττουν την ύπαρξη της περιουσίας. Είναι δε δυνατόν να προβλέπονται είτε ως τακτικοί είτε ως έκτακτοι. Τακτικοί είναι οι φόροι που επιβάλλονται περιοδικά στην κατεχόμενη από το φορολογούμενο περιουσία. Λόγω της περιοδικότητάς τους κρίνεται επιβεβλημένη η θέσπιση αναλογικών κυρίως και μάλιστα χαμηλών φορολογικών συντελεστών, έτσι ώστε οι φόροι να καλύπτονται από το εισόδημα της περιουσίας και να αποφεύγεται η μείωσή της. Έκτακτοι φόροι επί της κατοχής της περιουσίας επιβάλλονται σε ορισμένες έκτακτες περιπτώσεις και ιδίως σε περιόδους

¹ Για τη διάκριση μεταξύ φόρων εισοδήματος, περιουσίας και κατανάλωσης βλ. ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗ, ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, δ' έκδοση 2011, σ. 39 επ., ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΥ/ΦΟΡΤΣΑΚΗ, ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ β' έκδοση 2003, σ. 63 επ., Θ.Π. Φορτσάκη, Φορολογικό Δίκαιο, γ' έκδοση 2008, σ. 52 επ.

πολέμου (ή και μετά απ' αυτόν) με στόχο την εξεύρεση των αναγκαίων πόρων για την κάλυψη των αυξημένων αναγκών του κράτους².

Οι φόροι επί της κατοχής περιουσίας έχουν υποστεί δριμεία κριτική, κυρίως όσον αφορά στο ζήτημα της φορολογικής δικαιοσύνης³.

Ένα επιχείρημα κατά των φόρων αυτών στηρίζεται στο ότι, εφόσον η περιουσία σχηματίζεται από εισοδήματα που αποθησαυρίζονται, αυτά τα εισοδήματα έχουν φορολογηθεί στα πλαίσια της φορολογίας εισοδήματος κατά το φορολογικό έτος στο οποίο προέκυψαν. Εάν δε ο φόρος της περιουσίας είναι τακτικός, δηλ. επιβάλλεται περιοδικά, τότε το ίδιο οικονομικό μέγεθος του συσσωρευμένου εισοδήματος πλήττεται κατ' επανάληψη.

Ένα επιπλέον ζήτημα που προκύπτει σε σχέση με την επιβολή των φόρων επί της κατοχής περιουσίας αφορά στην απαιτούμενη ρευστότητα του φορολογουμένου για την εξυπηρέτηση της φορολογικής οφειλής. Η κατοχή περιουσίας δεν συνεπάγεται αυτομάτως και τη δυνατότητα καταβολής φόρων. Όταν κάποιος κατέχει ένα απρόσοδο ακίνητο, που δεν του αποφέρει εισόδημα π.χ. από μισθώματα, και καλείται να καταβάλει φόρο για την κατοχή του ακινήτου, θα πρέπει να καταφύγει σε χρηματικά διαθέσιμα από άλλες πηγές. Σε περίπτωση δε που για την εξόφληση του φόρου απαιτείται η ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων ή ακόμα και της ίδιας της φορολογητέας περιουσίας, το γεγονός αυτό προσδίδει στο φόρο δημοτικό χαρακτήρα.

Η εξέταση των ανεκτών προς το δικαίωμα προστασίας της ιδιοκτησίας ορίων φορολογήσεως της κατοχής της ακίνητης περιουσίας απετέλεσε αντικείμενο προβληματισμού για τη γερμανική και τη γαλλική νομολογία. Στο πλαίσιο αυτό, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Καρλσρούης με απόφασή του στις 22 Ιουνίου 1995 (BVerfG, 93,121), έκρινε ότι ο φόρος επί της κατοχής της περιουσίας δεν μπορεί να καθιερώνεται, παρά στο μέτρο που, από τη συνύπαρξή του με τους άλλους υφισταμένους φόρους, αφήνει άθικτη την ουσία της περιουσίας και μπορεί να καταβάλλεται ετησίως χάρη στα εισοδήματα, τα οποία προέρχονται κατά συνήθη χρήση από την περιουσία αυτή. Σημείωσε δε ότι και το εισόδημα που προκύπτει από την περιοδική εκμετάλλευση της περιουσίας, πρέπει μεν να συμβάλλει στην κάλυψη των δημοσίων βαρών, συγχρόνως, όμως, ένα τμήμα του πρέπει να παραμένει εις χείρας του φορολογουμένου-κατόχου της περιουσίας. Διατυπώνοντας, τέλος, τον κανόνα της «διαίρέσεως εις το ήμισυ» (Halbteilungsgrundsatz), τοποθέτησε το όριο στο ήμισυ του ως άνω εισοδήματος, με την

² Στη χώρα μας, με το ν.δ. της 3.3.1923, επιβλήθηκε στην κατοχή της συνολικής κινητής και ακίνητης περιουσίας, η οποία την 31.12.1922 ξεπερνούσε τις 50.000 δρχ, έκτακτος φόρος για την κάλυψη των αυξημένων δαπανών για την περίθαλψη και αποκατάσταση των προσφύγων της μικρασιατικής καταστροφής. Θ.Π. Φορτσάκης, Φορολογικό Δίκαιο, έκδοση γ' 2008, σ. 276.

³ Α. Τσουρουφλή, Ζητήματα από τη θέσπιση του Ειδικού Τέλους Ακινήτων (Ε.Τ.ΑΚ.) με το ν. 3634/2008, ΤοΣ 2/2008, σ. 483επ., 492.

έννοια ότι η συνολική φορολογική επιβάρυνση της ακίνητης περιουσίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το ήμισυ του εισοδήματος, που παράγεται από αυτή.

Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και το Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil Constitutionnel), σε μια απόφαση, που εξέδωσε στις 29 Δεκεμβρίου 1998 (no 98-405 DC), σχετικά με το γαλλικό φόρο αλληλεγγύης επί της περιουσίας, ο οποίος, σημειωτέον, επιβάλλεται στο σύνολο της περιουσίας και όχι μόνο στην ακίνητη ιδιοκτησία. Το Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο επεσήμανε στην απόφαση αυτή, ότι ο φόρος αλληλεγγύης επί της περιουσίας αποτελεί φόρο επί της κατοχής της περιουσίας, καταβλητέο δια των εισοδημάτων, που παράγει αυτή. Για να είναι η φορολόγηση της περιουσίας συνταγματικώς ανεκτή, θα πρέπει η κατοχή της να συνδέεται και με παραγωγή εισοδήματος. Για το λόγο αυτό θεσπίστηκε με το φορολογικό νόμο του 2006 και η λεγόμενη «φορολογική ασπίδα» (bouclier fiscal), σύμφωνα με την οποία η συνολική φορολογική επιβάρυνση του φορολογουμένου από τους αμέσους φόρους δεν μπορεί να υπερβαίνει αθροιστικώς το εξήντα τοις εκατό (60%) των εισοδημάτων του. Εν συνεχεία, με νόμο της 1^{ης} Αυγούστου 2007, το όριο των ως άνω αμέσων φόρων, στους οποίους, μάλιστα, προστέθηκαν και οι κοινωνικές εισφορές, κατήλθε στο πενήντα τοις εκατό (50%) των εισοδημάτων του φορολογουμένου. Προφανή σκοπό του μέτρου αυτού αποτελεί η αποφυγή προσλήψεως δημοτικού χαρακτήρα από τη σχετική φορολογία⁴.

Επανερχόμενοι στην κριτική που ασκείται στη φορολόγηση της κατοχής της ακίνητης περιουσίας, ένα ακόμη σημαντικό μειονέκτημα αυτής έγκειται στην ανάγκη ύπαρξης ενός συστήματος προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας αυτής της περιουσίας. Ιδιαίτερα το ελληνικό σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων⁵ με βάση τις διατάξεις του άρθρου 41 του ν. 1249/1982 έχει δεχθεί σφοδρότατη κριτική, καθώς αδυνατεί να αποδώσει αποτελέσματα που να ανταποκρίνονται στις πραγματικές συνθήκες της αγοράς⁶. Οι αλληπάλληλες δε αυξήσεις των αντικειμενικών αξιών σε ορισμένες περιοχές της χώρας είναι υπέρμετρες και οδηγούν τους πολίτες σε οικονομικό αδιέξοδο⁷.

Όσο και αν η φορολόγηση της κατοχής της ακίνητης περιουσίας είναι λιγότερο ενδεδειγμένη, σε σχέση με τη φορολόγηση του εισοδήματος για παράδειγμα, ή δυσκολότερα αποδεκτή από τους φορολογούμενους, είναι αδιαμφισβήτητο ότι η φορολογία της ακίνητης περιουσίας επηρεάζει την οικονομική και κοινωνική ζωή ενός τόπου, διότι διαμορφώνει αποφάσεις για επένδυση, μίσθωση ή οικοδόμηση κατοικιών. Αποτελεί δε και ένα από τα μέσα που διαθέτει το κράτος προκειμένου να ικανοποιήσει την

⁴ Ε. Κ. Μπακάλη, Φορολογικοί Περιορισμοί της Ιδιοκτησίας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, Ε.Κ. Μπακάλη, Η αντισυνταγματικότητα του έκτακτου ειδικού τέλους ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων, ΔΦΟΡΝ 2011, σ. 1604 επ., σ. 1609.

⁵ Κ. Φινοκαλιώτης, Φορολογικό Δίκαιο, δ' έκδοση 2011, σ. 354.

⁶ European Commission, Tax reforms in EU Member States 2013, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, European Economy 5/2013, σ. 68.

⁷ Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2013, σ. 57.

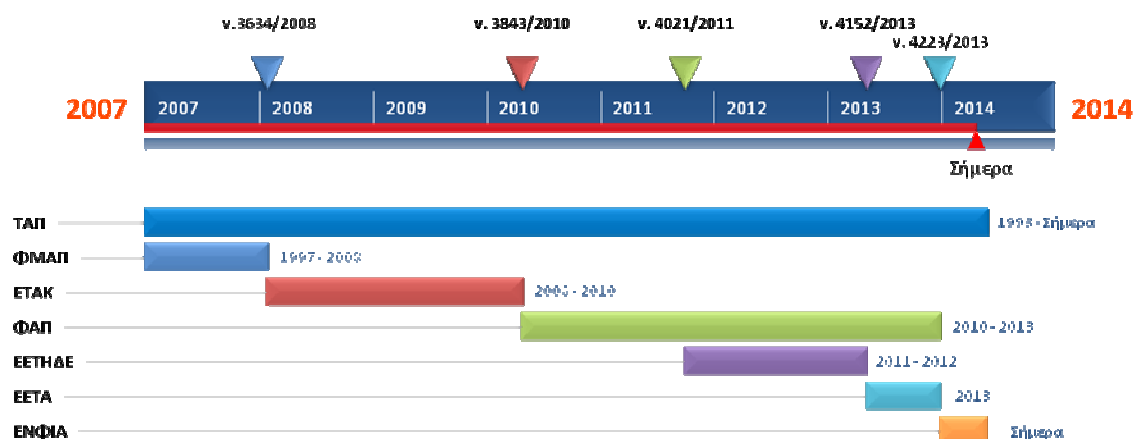
ανάγκη ύπαρξης επαρκούς και ικανής στέγης για όλους ανεξαιρέτως τους κατοίκους μιας χώρας. Από αυτή την οπτική, η εξέταση του σχεδιασμού, της επιβολής και της είσπραξης του φόρου είναι όχι μόνο ενδιαφέρουσα αλλά και ενδεικτική των εκάστοτε κρατικών επιλογών⁸.

II. Η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα

Στη χώρα μας ο φόρος επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας είχε επιβληθεί αρχικά με το ν. 11/75, καταργήθηκε με το ν. 1078/80 και θεσπίστηκε πάλι με το ν. 1249/82. Στη συνέχεια αντικαταστάθηκε με το ν. 2130/1993 από το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.), το οποίο αποτελεί πόρο των ΟΤΑ και ισχύει αδιάλειπτα από τη θέσπισή του μέχρι σήμερα. Παράλληλα με το ΤΑΠ επιβαλλόταν εκ νέου και ο Φόρος (μεγάλης) Ακίνητης Περιουσίας (ΦΜΑΠ, ν. 2459/97). Ακολούθως με το ν. 3634/2008 εισήχθη το Ενιαίο Τέλος Ακινήτων (Ε.Τ.ΑΚ.), το οποίο όμως αντικαταστάθηκε σύντομα με το ν. 3843/2010 από το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας.

Με το ν. 4021/2011 επιβλήθηκε Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε.), το οποίο, παρά το γεγονός ότι είχε θεσπιστεί ως έκτακτος φόρος, επιβλήθηκε και το έτος 2013 με το ν. 4152/2013 με διαφορετικό όνομα (Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ακινήτων - Ε.Ε.Τ.Α.) και μικρές παραλλαγές στον υπολογισμό του.

Τέλος, ο ΦΑΠ και το Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε./Ε.Ε.Τ.Α. αντικαταστάθηκαν από τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.), ο οποίος επιβλήθηκε με το ν. 4223/2013 (ΦΕΚ Α'287/31.12.2013) από 1.1.2014 σε όλα τα ακίνητα της χώρας με κριτήρια την έκταση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κάθε ακινήτου. Το χρονολόγιο ισχύος των διάφορων φόρων και τελών που σχετίζονται με την κατοχή ακίνητης περιουσίας απεικονίζεται συνοπτικά στο Σχήμα 1 όπου φαίνεται ο χρόνος ισχύος του κάθε φόρου/τέλους.



Εικόνα 1. Χρονολόγιο φόρων και τελών που αφορούν κατοχή ακίνητης περιουσίας.

⁸ Θ. Λαζαρέτου, Φορολογία ακίνητης περιουσίας: Προβληματική και Τάσεις, Επιχείρηση 3/2013, σ. 216 επ.

Πριν αναφερθούμε εν συντομία στα χαρακτηριστικά και την προβληματική καθενός από τους ανωτέρω φόρους, μπορούμε να παρατηρήσουμε αφενός την πληθώρα των νόμων σε ένα τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, ιδιαίτερα από το 2008 και μετά, και αφετέρου ότι τους περισσότερους εξ αυτών ο νομοθέτης τους ονόμασε «τέλη». Ωστόσο, πρόκειται για φόρους, καθόσον αποτελούν χρηματική, υποχρεωτική και οριστική παροχή του ιδιώτη προς το Κράτος προς εκπλήρωση δημοσίων σκοπών και όχι περί αναγκαστικής παροχής του ιδιώτη που καταβάλλεται έναντι ειδικής αντιπαροχής από το Κράτος⁹.

A. Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.)

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν. 2130/1993 το ΤΑΠ επιβάλλεται υπέρ των δήμων και κοινοτήτων και υπολογίζεται επί της αξίας της ακίνητης περιουσίας που βρίσκεται μέσα στη διοικητική τους περιφέρεια. Ο συντελεστής του τέλους καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου από 0,025 % μέχρι 0,035 % και είναι ενιαίος για όλη τη διοικητική τους περιφέρεια.

Για τον υπολογισμό της αξίας των ακινήτων λαμβάνονται υπόψη μόνον το εμβαδό του ακινήτου, η τιμή ζώνης και ο συντελεστής παλαιότητας, όπως καθορίζονται και ισχύουν κάθε φορά με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών κατά τη διαδικασία του άρθρου 41 του Ν. 1249/82. Στις περιοχές που δεν έχει γίνει καθορισμός της τιμής των ακινήτων με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών κατά την ανωτέρω διαδικασία, ο υπολογισμός της αξίας τους γίνεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, το οποίο λαμβάνει υπόψη και τα τηρούμενα στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. στοιχεία.

Για τα ακίνητα που έχουν μετρητή παροχής ηλεκτρικής ενέργειας της Δ.Ε.Η., το ΤΑΠ συνεισπράττεται από τη ΔΕΗ και αποδίδεται στους δήμους και στις κοινότητες. Δήμοι που έχουν δική τους ταμειακή υπηρεσία μπορούν να εξαιρεθούν από την υποχρεωτική συνεισπραξη του ΤΑΠ από τη ΔΕΗ με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, ωστόσο έως σήμερα δεν γνωρίζουμε να έχει ληφθεί κάποια σχετική απόφαση.

Σε περίπτωση, τέλος, που δεν καταβληθεί το ΤΑΠ, η ΔΕΗ προβαίνει στη διακοπή του ρεύματος και δεν το επαναχορηγεί μέχρι να εξοφληθεί το τέλος που οφείλεται.

Το ΤΑΠ επικρίθηκε για τον τρόπο υπολογισμού της φορολογητέας αξίας του ακινήτου, καθώς τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη και ο τρόπος που συνδυάζονται πολλαπλασιαστικά οδηγούν σε απομάκρυνση από την ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει κάθε ακίνητο (κτίσμα), με αποτέλεσμα να υπολογίζεται αντικειμενική αξία εσφαλμένη, αφού δεν ανταποκρίνεται στην ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει το κάθε ακίνητο (π.χ. κατάσταση, διαμέρισμα, ρετιρέ, υπόγειο κλπ)¹⁰.

⁹ Θ. Φορτσάκη, Φορολογικό Δίκαιο, γ' έκδοση 2008, σ. 22 επ., Κ. Φινοκαλιώτη, Φορολογικό Δίκαιο, δ' έκδοση, 2011, σ. 12 επ.

¹⁰ Γρ. Καλοκαιρινός, Εξωπραγματικός και μη σύννομος ο προσδιορισμός της αντικειμενικής αξίας των ακινήτων για τον υπολογισμό των υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων Τελών Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ), ΔΦΝ 2001, σ. 215 επ.

Ωστόσο, το γεγονός ότι ο συντελεστής υπολογισμού του φόρου είναι πάρα πολύ μικρός και η οικονομική επιβάρυνση ελάχιστη, είχε ως αποτέλεσμα να μην υφίσταται πραγματικός κίνδυνος διακοπής του ρεύματος από τη ΔΕΗ λόγω οφειλής ΤΑΠ. Για το λόγο αυτό, ενδεχομένως, δεν τέθηκε ζήτημα συνταγματικότητας του ΤΑΠ ενώπιον των δικαστηρίων.

Παρά το ότι το ΤΑΠ θεσπίστηκε από το 1993, η εφαρμογή του έως και σήμερα, 21 χρόνια μετά, παρουσιάζει πολλά προβλήματα, τα οποία αναδείχθηκαν με την επιβολή του ΕΕΤΗΔΕ και του ΕΕΤΑ στη βάση υπολογισμού του ΤΑΠ. Στα στοιχεία των ακινήτων που είχαν δηλωθεί στους Δήμους υπήρχαν πάρα πολλά σφάλματα, ενώ πολλοί είναι οι ιδιοκτήτες ακινήτων που έως και σήμερα δεν έχουν δηλώσει τα ακίνητά τους, παρά την προς τούτο υποχρέωσή τους από το νόμο. Πολλοί Δήμοι δεν είχαν προβεί σε επικαιροποίηση των τιμών ζώνης με βάση τις αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών ή δεν είχαν εκδοθεί αποφάσεις δημοτικών συμβουλίων που να ορίζουν τιμή ζώνης για τα εκτός σχεδίου ακίνητα.

Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις δεν υπάρχει ενιαίος τρόπος υπολογισμού του ΤΑΠ. Για παράδειγμα άλλοι Δήμοι επιβάλλουν ΤΑΠ σε πρασιές και σε χώρους στάθμευσης στην πυλωτή, ενώ άλλοι όχι¹¹.

Τα ανωτέρω έχουν ως αποτέλεσμα αφενός να επιβαρύνονται οι ιδιοκτήτες ακινήτων με φόρο υπολογισμένο επί τη βάση εσφαλμένων στοιχείων και αφετέρου να δημιουργείται αίσθημα αδικίας.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι ακίνητα που υπόκεινται στο ΤΑΠ, υπόκεινταν μέχρι την ψήφιση του ν. 42223/2013 για τον ίδιο λόγο (κατοχή ακίνητης περιουσίας) σε ΦΑΠ, ενώ τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα και σε ΕΕΤΗΔΕ και κατόπιν σε ΕΕΤΑ, γεγονός που δημιουργεί προβληματισμό λόγω της πολλαπλής φορολογικής επιβάρυνσης των ίδιων ακινήτων και μάλιστα για την ίδια αιτία.¹²

Β. Ενιαίο Τέλος Ακινήτων (Ε.Τ.ΑΚ.)

Το Ενιαίο Τέλος Ακινήτων επιβαλλόταν στην ακίνητη περιουσία που βρισκόταν στην Ελλάδα και ανήκε σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα την 1^η Ιανουαρίου κάθε έτους. Στη φορολογία δεν υπάγονταν όλα τα εμπράγματα δικαιώματα στην ακίνητη περιουσία, αλλά μόνο αυτά που απαριθμούνταν εξαντλητικά στο άρθρο 5 του Ν. 3634/2008. Για τον υπολογισμό του Ε.Τ.ΑΚ. λαμβάνονταν ως βάση η αξία της φορολογητέας ακίνητης περιουσίας κατά την 1^η Ιανουαρίου του έτους φορολογίας. Ωστόσο, ο τρόπος προσδιορισμού της αξίας αυτής διαφοροποιείτο για τα νομικά και τα φυσικά πρόσωπα. Για τα νομικά πρόσωπα λαμβανόταν ως φορολογητέα αξία η αντικειμενική αξία που προσδιοριζόταν με βάση τις

¹¹ Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 60. Ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι οι ανοιχτοί χώροι στάθμευσης είναι κοινόκτητοι και κοινόχρηστοι, επί των οποίων δεν μπορεί να παραχωρηθεί δικαίωμα κυριότητας παρά μόνο δυνατότητα αποκλειστικής χρήσης σε ιδιοκτήτες ορόφων της ίδιας οικοδομής. Εφόσον, λοιπόν, δεν μπορεί να υπάρξει κυριότητα επί των χώρων αυτών, δεν μπορεί να υπάρξει κύριος ανοιχτού χώρου στάθμευσης ως υπόχρεος για την καταβολή ΤΑΠ, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία.

¹² ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗΣ, δ' έκδοση 2011, α. 355.

διατάξεις των άρθρων 41 και 41^α του ν. 1249/82. Για δε τα ακίνητα που βρίσκονταν σε περιοχές όπου δεν εφαρμοζόταν το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού, η αξία που προέκυπτε με βάση τα συγκριτικά στοιχεία, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 2 του α.ν. 1521/1950.

Για τα φυσικά πρόσωπα εφαρμοζόταν μια παραλλαγή του αντικειμενικού συστήματος προσδιορισμού¹³. Συγκεκριμένα, λαμβάνονταν υπόψη καταρχάς οι τιμές εκκίνησης ή αφετηρίας που είχαν καθοριστεί σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 41 και 41 α του ν. 1249/1982. Επ' αυτών των τιμών εκκίνησης ή αφετηρίας εφαρμόζονταν συντελεστές αυξομείωσης ανά είδος ακινήτου ή κτιρίου, οι οποίοι καθορίζονταν με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών.

Ένας από τους στόχους της εισαγωγής του Ε.Τ.ΑΚ. ήταν, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3436/2008, και η καταπολέμηση της πολυπλοκότητας, της πολυνομίας και της αδιαφάνειας που χαρακτήριζαν τη φορολογία των ακινήτων. Συγκεκριμένα, η Αιτιολογική Έκθεση ανέφερε τα εξής: «Ένα από τα χαρακτηριστικά του ελληνικού φορολογικού συστήματος, το οποίο έχει επανειλημμένα αποτελέσει αντικείμενο κριτικής είναι η πλειονότητα και η πολυπλοκότητα των φόρων με τους οποίους επιβαρύνονται σήμερα τα ακίνητα. Η πολυπλοκότητα αυτή ταλαιπωρεί τους πολίτες, αυξάνει το κόστος διαχείρισης του συστήματος- και κατά συνέπεια την καθαρή δημοσιονομική επιβάρυνση- και δεν επιτρέπει τη μελέτη του τρόπου κατανομής των φορολογικών βαρών. Επιπλέον, ο μεγάλος αριθμός των απαλλαγών και εκπτώσεων που έχει κατά καιρούς χορηγηθεί προς κατηγορίες ακινήτων ή φορολογουμένων έχουν αλλοιώσει το χαρακτήρα των φόρων, έχουν περαιτέρω επιβαρύνει το σύστημα και έχουν σταδιακά οδηγήσει σε χαλάρωση του τρόπου εφαρμογής του, κάτι που με τη σειρά του έχει επιτείνει ακόμη περισσότερο την άδικη κατανομή των φορολογικών βαρών».

Παρά τις εξαγγελίες και τις ευγενείς προθέσεις και η επιβολή του Ε.Τ.ΑΚ. συνοδεύτηκε από πλήθος προβλημάτων, λόγω κυρίως ελλείψεων του σχετικού μηχανογραφικού συστήματος αλλά και λαθών κατά την απεικόνιση της περιουσιακής κατάστασης των υπόχρεων¹⁴. Προβλήματα από το σχεδιασμό και την εφαρμογή του Ε.Τ.ΑΚ. αναδείχθηκαν και με πρόσφατες αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Ειδικότερα, στην περίπτωση ακινήτου αδρανοποιημένου κατά τον προσδιορισμό του ως εντός σχεδίου πόλεως και εντός κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου, το οποίο είχε προταθεί από το 2006 για απαλλοτρίωση, χωρίς ωστόσο μέχρι το έτος 2008 η Διοίκηση να έχει προωθήσει τη διαδικασία απαλλοτρίωσης ή να έχει χορηγήσει οικοδομική άδεια, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου με την υπ' αριθμ. 519/2014 απόφασή της έκρινε ότι θα πρέπει και αυτό να εντάσσεται στην έννοια του «ακινήτου που έχει δεσμευθεί από την αρχαιολογική υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού, λόγω αρχαιολογικής έρευνας» και να απαλλάσσεται από το ενιαίο τέλος ακινήτων, κατά τα οριζόμενα στο ν. 3634/2008

¹³ Α. Τσουρουφλή, ό.π. σ. 486.

¹⁴ Σνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2013, σ. 57

(περίπτωση δ του άρθρου 8). Κρίθηκε δε ότι, σε αντίθετη περίπτωση η υπαγωγή ενός τέτοιου ακινήτου σε φόρο ακίνητης περιουσίας, αφενός θα συνιστούσε υπέρμετρη επιβάρυνση της ιδιοκτησίας, κατά παράβαση του άρθρου 17 του Συντάγματος και του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, και αφετέρου θα ερχόταν σε αντίθεση με το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αφού, υπό τις συνθήκες αυτές, η κυριότητα του ακινήτου, ως αντικείμενο του φόρου, δεν θα αποτελούσε για τον ιδιοκτήτη, ένδειξη αντίστοιχης φοροδοτικής ικανότητας, διασφαλίζοντας, όπως θα έπρεπε, τη φορολόγησή του «ανάλογα με τις δυνάμεις του».

Με την απόφαση υπ' αριθμ. 520/2014 της Ολομέλειας το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι, προκειμένου περί ακινήτων που τελούν υπό ειδικές συνθήκες από άποψη πολεοδομικών βαρών και περιορισμών, όπως εκείνα που έχουν απαλλοτριωθεί λόγω ρυμοτομίας χωρίς να έχει συντελεσθεί η απαλλοτρίωση, θα έπρεπε στην κατ' εξουσιοδότηση του νόμου εκδοθείσα απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών που ορίζει τους «συντελεστές αυξομοίωσης», να προβλέπεται μηδενικός συντελεστής και, κατ' ακολουθίαν εξαίρεσή τους από το φόρο, καθώς η κατά προορισμό χρήση και εκμετάλλευση των ακινήτων αυτών για τους ιδιοκτήτες τους έχει καταστεί αδύνατη.

Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχθηκε μεν ότι ο ν. 3634/2008, θεσπίζοντας το Ε.Τ.ΑΚ. ως φόρο επί της ακίνητης περιουσίας, απέβλεψε στον καθορισμό της πραγματικής αγοραίας αξίας των ακινήτων ως βάση επιβολής του φόρου, σκοπός ο οποίος όμως σε κάποιες περιπτώσεις δεν επετεύχθη.

Γ. Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε.- Ε.Ε.Τ.Α.

Με το άρθρο 53 του ν. 4021/2011 επιβλήθηκε έκτακτο ειδικό τέλος στα ακίνητα μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, το οποίο προκάλεσε έντονες αντιδράσεις και συζητήσεις, αφενός σχετικά με την οικονομική αδυναμία των πολιτών να ανταποκριθούν στη φορολογική επιβάρυνση και αφετέρου σχετικά με τη συνταγματικότητά του¹⁵.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, η επιβολή του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. υπαγορεύεται από «επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος, που συνίστανται στην άμεση μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος». Στην Αιτιολογική Έκθεση, της προσθήκης-τροπολογίας με την οποία εισήχθη το μέτρο προς ψήφιση στη Βουλή, αναφέρεται ότι, δεδομένης της οικονομικής καταστάσεως της χώρας, στόχο, που υπηρετεί και η επιβολή του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε., «αποτελεί η δημοσιονομική της εξυγίανση, προκειμένου να αποκατασταθεί η εθνική δημοσιονομική ανεξαρτησία». Σε μια προσπάθεια δε αιτιολόγησης της επιλογής του συγκεκριμένου μέτρου αναφέρεται ότι το ειδικό τέλος επιλέχθηκε, αφού λήφθηκε υπόψη - μεταξύ άλλων- ότι το ειδικό τέλος επιβάλλεται σε περιουσία της οποίας η πραγματική αξία

¹⁵ Α. Μάλλιου, Η προσφορότητα του τέλους στα ακίνητα και η συζήτηση για την αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης, ΔΦΝ 2011, 1425, Ε. Μπακάλη, Η αντισυνταγματικότητα του έκτακτου ειδικού τέλους ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων, ΔΦΝ 2011, 1477, Ι. Μαθιουδάκη, Η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας στην υπηρεσία των εισπρακτικών μηχανισμών του κράτους – Σχετικά με το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (άρ. 53 Ν. 4021/2011, Αρμενόπουλος 2012, 1014 επ.

εξαρτάται απολύτως από την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και συνεπώς, αυτό εμπεριέχει σαφή στοιχεία εμμέσου ανταποδοτικότητας.

Το Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. επιβάλλεται υπέρ του Δημοσίου στις ηλεκτροδοτούμενες για οικιστική ή εμπορική χρήση δομημένες επιφάνειες των ακινήτων που υπάγονται κατά τη 17^η Σεπτεμβρίου κάθε έτους στο τέλος ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ). Για τον υπολογισμό του τέλους λαμβάνεται υπόψη το εμβαδό της δομημένης επιφάνειας, το ύψος της τιμής ζώνης και η παλαιότητα του ακινήτου, όπως αυτά αναγράφονται στο λογαριασμό της ΔΕΗ ή των εναλλακτικών προμηθευτών ηλεκτρικού ρεύματος με βάση τα οποία υπολογίστηκε το ΤΑΠ, καθώς και συντελεστής προσαύξησης αντιστρόφως ανάλογος προς την παλαιότητα του ακινήτου και συντελεστής προσδιορισμού του τέλους σε ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο.

Οι συντελεστές που προβλέφθηκαν ήταν ιδιαίτερα υψηλοί, με αποτέλεσμα η φορολογική επιβάρυνση των πολιτών να είναι πολύ μεγάλη¹⁶ και να γίνεται λόγος για προσβολή του δικαιώματος στην περιουσία.

Όσον αφορά στη συνταγματικότητα της ρύθμισης τέθηκε ζήτημα σχετικά με τη δυνατότητα κατ' εξουσιοδότηση προσδιορισμού του αντικειμένου του φόρου, με το επιτρεπτό ή μη της άσκησης δημόσιας εξουσίας από ιδιωτικούς φορείς, με το ενδεχόμενο προσβολής των αρχών της φορολογικής ισότητας και της φορολογήσεως βάσει της φοροδοτικής ικανότητας.

Τέλος, ενώ με την παρ. 1 του άρθρου 52 του Ν. 4001/2011 προσδιορίστηκε η ομάδα των Ευάλωτων Πελατών της ΔΕΗ και των εναλλακτικών παρόχων (όπως π.χ. οικονομικά ασθενείς οικιακοί πελάτες, πελάτες που εξαρτώνται οι ίδιοι ή οι οικείοι τους από συνεχή και αδιάλειπτο παροχή ενέργειας, πελάτες με σοβαρά προβλήματα υγείας, ψυχικά, νοητικά, κινητικά, κ.ά.), οι οποίοι, ανάλογα με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν, τυγχάνουν επιεικούς αντιμετώπισης και απαγορεύεται η διακοπή της σύνδεσής τους με το ηλεκτρικό ρεύμα σε κρίσιμες περιόδους, με το Ν. 4021/2011 προβλέφθηκε η διακοπή του ρεύματος, ως κυρώσεως σε περίπτωση μη καταβολής του φόρου, όπως άλλωστε προβλέπεται και στο ΤΑΠ. Το γεγονός αυτό καθώς και η επέμβαση στο συμβατικό δεσμό ΔΕΗ – καταναλωτών και εκμισθωτή – μισθωτή προκάλεσε ιδιαίτερα έντονη συζήτηση και αντίδραση.

Τα ανωτέρω ζητήματα κλήθηκε να αντιμετωπίσει το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο επελήφθη της υπόθεσης κατόπιν αίτησης ακυρώσεως ιδιοκτήτη ακινήτου κατά της υπ' αριθμ. 1211/2011 αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 53 παρ. 13 του Ν. 4021/2011 για την εξειδίκευση και ρύθμιση των λεπτομερειών εφαρμογής των διατάξεων για την επιβολή του ΕΕΤΗΔΕ.

¹⁶ Για παράδειγμα ένα ηλεκτροδοτούμενο διαμέρισμα επιφανείας 50 τ.μ., παλαιότητας άνω των 26 ετών σε περιοχή με τιμή ζώνης έως 500 ευρώ, επιβαρύνθηκε με Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. ύψους 150 ευρώ (50 τ.μ. x 3 συντ.ειδ. τέλους x 1 συντ. παλαιότητας), τη στιγμή που το ίδιο ακίνητο επιβαρυνόταν με Τ.Α.Π. ύψους περίπου 3,75 ευρώ ετησίως (50 τ.μ. x 500,00 ευρώ τιμή ζώνης x 0,025 % συντ. τέλους x 0,60 συντ. παλαιότητας).

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την υπ' αριθμ. 1972/2012 απόφασή της¹⁷, συνεκτιμώντας την επίμαχη εισφορά μέσα το γενικό πλαίσιο έκτακτων εισφορών που έχουν επιβληθεί στα φυσικά και νομικά πρόσωπα τα τελευταία χρόνια, αναγνώρισε τις βλαπτικές συνέπειες που μπορούσε να επιφέρει το μέτρο της έκτακτης εισφοράς στην ελληνική κοινωνία. Ωστόσο, δικαιολόγησε σε ένα βαθμό τις συνέπειες αυτές λαμβάνοντας υπόψη τον προσωρινό και έκτακτο χαρακτήρα της εισφοράς και την επιτακτική ανάγκη ικανοποίησης των δημοσιονομικών στόχων που έχει αναλάβει η χώρα.

Με λεπτομερή και εμπειριστατωμένη αιτιολογία, αλλά και με έντονες μειοψηφίες, το Δικαστήριο έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης της προβαλλόμενης υπουργικής απόφασης, μόνο στο μέτρο που με αυτή προβλεπόταν η ρύθμιση περί διακοπής της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος σε περίπτωση μη καταβολή της εισφοράς μέσω του λογαριασμού της ΔΕΗ. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η ρύθμιση αυτή αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος που κατοχυρώνει το δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας. Ένα μέρος των ψηφισάντων δικαστών έκρινε ότι η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει και προς τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 που διασφαλίζει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Με άσκηση συλλογικής αγωγής από διάφορες καταναλωτικές οργανώσεις κατά της Δ.Ε.Η. προκλήθηκε η υπ' αριθμ. 1101/2012 απόφαση του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών, το οποίο έλαβε θέση περί της (αντι)συνταγματικότητας του Έκτακτου Ειδικού Τέλους και διαφοροποιήθηκε σε ορισμένα καίρια σημεία από την ανωτέρω απόφαση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου¹⁸.

Κατ' αυτής ασκήθηκε αίτηση αναιρέσεως στον Άρειο Πάγο και εκδόθηκε πρόσφατα η υπ' αριθμ. 293/2014 απόφαση του Δ' Τμήματος του Αρείου Πάγου, που και αυτό με τη σειρά του διαφοροποιήθηκε από την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁹.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση του φορολογικού νομοθέτη να σέβεται τις αρχές της καθολικότητας και της ισότητας του φόρου και να τηρεί το κριτήριο της φοροδοτικής ικανότητας δεν αναιρείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η φορολογική επιβάρυνση θεσπίζεται μόνο για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα χαρακτηριζόμενη ως «έκτακτη». Θεώρησε δε ότι καταρρίπτεται ο χαρακτηρισμός του φόρου ως έκτακτου, λόγω του ότι αυτός επιβλήθηκε και καθ' όλη τη διάρκεια του 2013.

¹⁷ Σχετικά με την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ.: Παρατηρήσεις της Συντακτικής Επιτροπής του Νομικού Βήματος, ΝοΒ, τόμος 60, σ. 1572 επ., Ι. Μαθιουδάκης, Αρμενόπουλος 2012, σ. 1472, Ν. Μπάρμπα, Γενικά χαρακτηριστικά των πρόσφατων έκτακτων εισφορών, ΔΦΝ 2012, σ. 1463 επ., σ. 1469, Γ. Πιτσιλής, ΘΠΔΔ 7/2012, 593 επ., Α. Πετρόγλου, επισημάνσεις στη ΣτΕ 1972/12 Ολομ., ΕΔΚΑ 2012, σ. 606 επ., Α. Μάλλιου, ΔΦΝ 2012, 10645 επ., Δ. Εμμανουηλίδης – Μ. Σκανδαλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΝοΒ 2012, 2762.

¹⁸ Σ. Ιωακειμίδης, ΝοΒ τόμος 61, σελ. 101 επ., <http://www.synigoros.gr/resources/docs/deltio-tyroy-prwtodikeio.pdf>

¹⁹ Α. Μάλλιου, Αναδρομικό τέλος στο τέλος ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων,, ΔΦΝ 2014, 161., <http://www.synigoros.gr/resources/docs/460853.pdf>.

Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι δεν λαμβάνεται υπόψη η φοροδοτική ικανότητα των βαρυνομένων από τον επίμαχο φόρο προσώπων, ο κύκλος των οποίων παρίσταται «αυθαίρετος», με αποτέλεσμα να εισάγεται διαφορετική φορολογική μεταχείριση αυτών. Η επιβολή, τέλος, του επίδικου φόρου συνιστά, κατά το Δικαστήριο, υπερβολικό βάρος για τη συντριπτική πλειοψηφία των προσώπων που επιβαρύνονται με αυτόν και κλονίζει ριζικά την οικονομική τους κατάσταση, με αποτέλεσμα να αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Στην απόφαση υπήρξε μειοψηφία μίας ψήφου και για το λόγο αυτό η υπόθεση παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Αρείου Πάγου, τη οποίας η απόφαση αναμένεται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Σε περίπτωση δε που υπάρξει διχογνωμία μεταξύ των δύο ανωτάτων δικαστηρίων θα κληθεί το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο να αποφανθεί επί του θέματος.

Ένα κρίσιμο ζήτημα, ωστόσο, που ανέκυψε με την επιβολή του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. και δεν αναδείχθηκε με τις ανωτέρω αποφάσεις, αφορά στο ότι η όλη δομή του φόρου οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η επιβολή του βασίζεται σε νομοθετικώς θεσπιζόμενο τεκμήριο ως προς τη βάση υπολογισμού του²⁰.

Το Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε., όπως και το ΤΑΠ, στηρίζεται σε συνεκτίμηση αντικειμενικών παραγόντων, οι οποίοι αναφέρονται περιοριστικώς και αποκλείεται ο συνυπολογισμός ως προς την προσδιορισμό της φορολογητέας ύλης άλλων κρίσιμων παραγόντων συνδεδεμένων με την πραγματική αξία του ακινήτου, όπως είναι π.χ. η πραγματική – πέραν της αντικειμενικής- αξία του, ο συντελεστής ορόφου, ο συντελεστής εμπορικότητας κλπ.

Υπ' αυτές τις συνθήκες, «το Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. στηρίζεται κατ' ουσία σ' ένα οιονεί αμάχητο τεκμήριο, το οποίο αν δεν αποκλείει πλήρως, σίγουρα περιορίζει υπερμέτρως τα όρια του δικαστικού ελέγχου, κατά τρόπο που θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας κατ' άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος (αλλά και περαιτέρω κατ' άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ)»²¹.

Σ' αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ιδιαίτερα το πρόβλημα που ανέκυψε από το γεγονός ότι σε -πάρα πολλές περιπτώσεις- και αυτά ακόμη τα αντικειμενικά στοιχεία υπολογισμού του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. ήταν καταχωρημένα λάθος στα αρχεία των Δήμων και της ΔΕΗ. Παρά δε το γεγονός ότι προβλέφθηκε διαδικασία διόρθωσης του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. του έτους 2011, πολλά από τα λάθη δεν διορθώθηκαν ή προέκυψαν νέα, με αποτέλεσμα οι πολίτες να καλούνται να πληρώσουν φόρο για ακίνητη περιουσία, η οποία δεν ανταποκρίνεται σε αυτή που πραγματικά τους ανήκει²².

²⁰ Ν. Μπάρμπα, ό.π. σ. 1469.

²¹ Π. Παυλόπουλος, Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης, σ. 308-309.

²² Συνήγορος του Πολίτη Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 60, <http://www.synigoros.gr/resources/file0038--2.pdf>, <http://www.synigoros.gr/resources/epistolh-stp-pros-ton-y-pouyrgo-oikonomikwn.pdf>, <http://www.synigoros.gr/resources/130510epistoli-y-poik.pdf>

Το κράτος όχι μόνο δεν μερίμνησε ώστε να αποκατασταθούν τα προβλήματα που ανέκυψαν, αλλά στην παράγραφο 2 της Υποπαραγράφου Α.7 του άρθρου πρώτου του Ν. 4152/2013 για το Ε.Ε.Τ.Α. ορίστηκε ότι αντικείμενο του Ε.Ε.Τ.Α. είναι οι ηλεκτροδοτούμενες δομημένες επιφάνειες ακινήτων οποιασδήποτε μορφής και ανεξάρτητα από την ορθή αναγραφή των στοιχείων τους στους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος. Προβλέφθηκε δε διαδικασία διόρθωσης στους Δήμους με αίτηση των πολιτών εντός πολύ σύντομης²³ και αποκλειστικής προθεσμίας, άλλως ορίστηκε στο νόμο ότι ο πολίτης αποδέχεται τα στοιχεία του ακινήτου ως ακριβή.

Για άλλη μια φορά, λοιπόν, πολλοί ιδιοκτήτες ακινήτων φορολογούνται για περιουσία που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματική, ενώ από πλευράς του κράτους φαίνεται να δίνεται προβάδισμα άνευ άλλου τινός στο ταμειακό συμφέρον και στη συλλογή των προϋπολογισθέντων ποσών.

Δ. ΕΝΙΑΙΟΣ ΦΟΡΟΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Με το Ν. 4223/2013 (ΦΕΚ Α'287/31.12.2013) θεσπίστηκε ο Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων²⁴. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι, μετά την παύση της ισχύος του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. και του Ε.Ε.Τ.Α., με στόχο τη διατήρηση της δημοσιονομικής σταθερότητας της χώρας και την εξασφάλιση των δημοσίων εσόδων, καταργείται ο φόρος στην ακίνητη περιουσία (Φ.Α.Π.) και θεσπίζεται από 1.1.2014 Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.) σε όλα τα ακίνητα της χώρας με κριτήρια την έκταση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κάθε ακινήτου. Στόχος του φόρου αυτού είναι η καθολική φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, ανεξαρτήτως της ηλεκτροδότησης ή μη των ακινήτων, με συνέπεια τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες σε όλη τη χώρα.

Κύριο χαρακτηριστικό του φόρου αυτού είναι η διπλή βάση υπολογισμού του, αφενός, με πάγιους συντελεστές σε κάθε ακίνητο και, αφετέρου, ως συμπληρωματικός φόρος στη συνολική αντικειμενική αξία της ακίνητης περιουσίας κάθε φορολογούμενου, με προοδευτική κλίμακα φορολογικών συντελεστών από 0,1% έως 1% και αφορολόγητο ποσό ύψους 300.000 ευρώ.

Πέρα από το ζήτημα του τρόπου υπολογισμού με συντελεστή φόρου εκπεφρασμένο σε ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο αντί με αναλογικό συντελεστή επί της αξίας του ακινήτου και την παράλληλη επιβολή δύο φόρων επί του ίδιου αντικειμένου, αν και με διαφορετική βάση υπολογισμού, ένα βασικό ζήτημα που εγείρεται είναι ότι για την επιβολή του φόρου

²³ Ο νόμος ψηφίστηκε στις 28.04.2013, πήρε αριθμό ΦΕΚ στις 09.05.2013 και δόθηκε προθεσμία στους πολίτες να καταθέσουν αιτήσεις διόρθωσης στους Δήμους έως τις 15.05.2013.

²⁴ Α. Μάλλιου, Ο ΕΝ.Φ.Ι.Α., η επιλογή της φορολόγησης ακίνητης περιουσίας και η ανθρώπινη αξία, ΔΦΝ 2013,σ.1857, Ι.Γ. Φωτόπουλου, Εισαγωγικές παρατηρήσεις στον ενιαίο φόρο ιδιοκτησίας ακινήτων, ΔΦΝ 2014, σ. 83.

αυτού χρησιμοποιείται και πάλι ο μηχανισμός του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας με ειδικότερους νέους συντελεστές οριζόμενους στο νόμο. Ωστόσο, οι ισχύουσες σήμερα αντικειμενικές αξίες, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, δεν έχουν αναπροσαρμοστεί από το 2007, με αποτέλεσμα, όπως προαναφέρθηκε, να μην ανταποκρίνονται στην οικονομική πραγματικότητα.

Ακόμη και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες χορηγείται έκπτωση από το φόρο, φαίνονται να οδηγούν σε περιορισμό του αριθμού των δικαιούχων της έκπτωσης²⁵. Η δε πρόσθετη προϋπόθεση για τη χορήγηση της έκπτωσης « ο φορολογούμενος, ή ο/η σύζυγος και εξαρτώμενα τέκνα της οικογένειάς του να μην έχουν ή να μην ευθύνονται με ληξιπρόθεσμες οφειλές που δεν έχουν ρυθμιστεί προς το Δημόσιο και τα Ασφαλιστικά Ταμεία» αντιτίθεται στο σκοπό της ρύθμισης, ο οποίος είναι η μείωση ή απαλλαγή από το φόρο προσώπων που βρίσκονται σε «οικονομική αδυναμία πληρωμής» του, δεδομένου ότι η ύπαρξη ληξιπρόθεσμων οφειλών συνιστά τεκμήριο έλλειψης χρηματικών πόρων από πλευράς του οφειλέτη.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι τη σημερινή εποχή είναι πολλοί οι οφειλέτες που αδυνατούν να εξυπηρετήσουν το ύψος των δόσεων μιας ρύθμισης οφειλών με βάση το νόμο, εξαιτίας των πολλών φορολογικών υποχρεώσεων, οι οποίες σε κάποιες περιπτώσεις σωρεύτηκαν χωρίς υπαιτιότητα των φορολογουμένων. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι εντός του 2013, μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, εστάλησαν τρία εκκαθαριστικά σημειώματα που αφορούσαν στο Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) των ετών 2011, 2012 και 2013, τον οποίο οι πολίτες κλήθηκαν να πληρώσουν μαζί με το Ε.Ε.Τ.Α. και τους άλλους φόρους (φόρο εισοδήματος, τέλος επιτηδεύματος, τέλη κυκλοφορίας αυτ/των κ.ά.). Ο κακός σχεδιασμός του κράτους κατά την είσπραξη των φόρων αυτών ανέτρεψε τον όποιο οικονομικό σχεδιασμό και του πλέον συνεπή φορολογουμένου και επιδείνωσε την ήδη βεβαρημένη οικονομική κατάσταση των πολιτών.

²⁵ Σύμφωνα με την Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής επί του νομοσχεδίου, η θέσπιση του εισοδηματικού κριτηρίου των 9.000 ευρώ, προσαυξημένου κατά χίλια ευρώ για τον ή την σύζυγο και κάθε εξαρτώμενο μέλος, φαίνεται να μειώνει την αποτελεσματικότητα του δεύτερου κριτηρίου που συναρτάται με το αντικείμενο του φόρου (κτίσματα επιφανείας έως 150 τ.μ.), δεδομένου ότι, επί παραδείγματι, η ύπαρξη ιδιόκτητης οικογενειακής κατοικίας (κτίσματος) επιφανείας κυρίων χώρων 120 τ.μ., μολονότι πληροί το β' ως άνω κριτήριο (διότι δεν υπερβαίνει τα 150 τ.μ.), δημιουργεί (τεκμαρτό) οικογενειακό φορολογητέο εισόδημα της τάξης των 10.800 ευρώ (άρθρο 31 παρ. 1 περ. α' και θ' του ν. 4172/2013), το οποίο αποκλείει την εφαρμογή της «έκπτωσης» από τον ΕΝ.Φ.Ι.Α., διότι υπερβαίνει το α' ως άνω εισοδηματικό κριτήριο.

IV. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Συνοψίζοντας τα χαρακτηριστικά της φορολόγησης της κατοχής ακίνητης περιουσίας στη χώρα μας, όπως αυτά αναδείχθηκαν ανωτέρω, διαπιστώνουμε ότι υπάρχει πολυνομία και ασταθές νομοθετικό πλαίσιο.

Η ακίνητη περιουσία υπολογίζεται με φορολογητέα βάση που αποτυπώνει την αξία του ακινήτου κατά στο σύστημα των αντικειμενικών αξιών, το οποίο όμως, αφενός δεν είναι εναρμονισμένο με τις αξίες της αγοράς και αφετέρου δεν εφαρμόζεται με ενιαίο τρόπο αλλά με παραλλαγές από τον εκάστοτε νομοθέτη, γεγονός που δημιουργεί σύγχυση και ανασφάλεια στους φορολογούμενους.

Τέλος, δεν λαμβάνει υπόψη τη φοροδοτική ικανότητα των ιδιοκτητών ακινήτων.

Τη σημερινή εποχή που η διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης είναι επιτακτική, απαιτείται το φορολογικό πλαίσιο, ιδιαίτερα αυτό της κατοχής ακίνητης περιουσίας, που για τους Έλληνες αποτελούσε ιστορικά την ασφαλέστερη επένδυση των οικονομιών τους, να είναι σαφές και σταθερό και να συνδυάζει την τήρηση των κανόνων της δίκαιης φορολόγησης με την αποτελεσματικότητα της είσπραξης δημοσίων εσόδων. Θα πρέπει δε κάποια στιγμή και στη χώρα μας, κατά το πρότυπο της Γερμανίας και της Γαλλίας, ο φορολογικός νομοθέτης να σταθεί στο ύψος των περιστάσεων και να θεσπίσει ένα ανώτατο όριο φορολογικής επιβάρυνσης.

Η προστασία του δικαιώματος στην εύλογη διάρκεια της δίκης: μία αξιωματική εξέλιξη σε καιρούς μνημονίων

Γεωργία Κ. Φλώρου, Δικηγόρος Αθηνών, M2R Δημοσίου Δικαίου, M2P Ευρωπαϊκού Δικαίου, Paris XII.

Πρόσφατα το ΕΔΔΑ με την πιλοτική του απόφαση *Αθανασίου κατά Ελλάδος* του 2010, αφού διαπίστωσε την ύπαρξη προβλήματος συστημικού χαρακτήρα στην επίκαιρη απονομή της δικαιοσύνης στη χώρα μας, κάλεσε το Ελληνικό κράτος να θεσπίσει ειδικό ένδικο βοήθημα για τη δίκαιη ικανοποίηση των διαδικών από βλάβη που υπέστησαν λόγω υπέρβασης του εύλογου χρόνου της διοικητικής δίκης. Σε συμμόρφωση των ανωτέρω ψηφίστηκε ο Ν.4055/2012, με τον οποίο εισήχθη το εν λόγω ένδικο βοήθημα, καθώς και πρόσφατα ο Ν.4239/2014 με τον οποίο καθιερώθηκαν αντίστοιχα ένδικα βοηθήματα για την υπέρβαση του εύλογου χρόνου της ποινικής και πολιτικής δίκης και εκείνης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε συμμόρφωση αντίστοιχων πιλοτικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ, συμβάλλοντας στην ολοκλήρωση της προστασίας του ατομικού δικαιώματος στην εύλογη διάρκεια της δίκης.

Η σημαντική αυτή εξέλιξη λαμβάνει χώρα σε μία περίοδο δημοσιονομικής κρίσης η οποία οδήγησε στην κύρωση διεθνών πολυμερών συμβάσεων, όρο του ενεργού των οποίων αποτελούν τα λεγόμενα *Μνημόνια*. Στο Ν.4046/2012 ή *Μνημόνιο II* περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων δεσμεύσεις της χώρας για την επιτάχυνση της δικαιοσύνης, ειδομένης ως ένα σύστημα που επηρεάζει την εύρυθμη και δίκαιη λειτουργία της οικονομίας.

Η κάθε μία από τις παραπάνω εξελίξεις θα εξεταστεί υπό διαφορετικό πρίσμα: από τη μία, η αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση υπό το πρίσμα της ατομοκεντρικής προσέγγισης της ταχύτητας, ως μέτρο που στοχεύει στην προστασία του ατομικού δικαιώματος στην εύλογη διάρκεια της δίκης (Α) και από την άλλη, οι ρυθμίσεις του Ν.4046/2012 υπό το πρίσμα της συστημικής προσέγγισης της ταχύτητας (Β).

A. Η ΑΤΟΜΟΚΕΝΤΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΤΑΧΥΤΗΤΑΣ

Σε υπερεθνικό επίπεδο η εύλογη διάρκεια της δίκης ως ατομικό δικαίωμα προστατεύεται από την ΕΣΔΑ (I) και πλέον και από Ενωσιακό Δίκαιο μέσω του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (II). Στην ελληνική έννομη τάξη η προστασία του δικαιώματος βάσει του άρθρου 20 του Συντάγματος ολοκληρώθηκε πρόσφατα με την εισαγωγή ενός νέου ένδικου βοηθήματος δίκαιης ικανοποίησης (III).

I. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Είναι γνωστή η σταθερή διείσδυση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπως ερμηνεύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στις εθνικές έννομες. Από το πεδίο αφομοίωσης των κανόνων της σύμβασης δεν ήταν δυνατό να εξαιρεθούν οι δικονομικοί κανόνες οι οποίοι υλοποιούν τα ανθρώπινα δικαιώματα¹, όπως αυτός του άρθρου 6 παρ. 1.

Στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ κατοχυρώνονται οι εγγυήσεις γενικής εφαρμογής του δικαιώματος στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης, εγγυήσεις, δηλαδή, που εφαρμόζονται σε όλες τις δίκες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ΕΣΔΑ². Οι εγγυήσεις αυτές είναι το δικαίωμα πρόσβασης σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο που λειτουργεί νόμιμα, η αρχή της δημοσιότητας της δίκης και η εύλογη διάρκεια αυτής. Το εν λόγω άρθρο έχει υποστεί τεράστια νομολογιακή επεξεργασία από το Δικαστήριο του Στρασβούργου γεγονός που έχει συμβάλει στην εμπέδωση ενός σημαντικού corpus δικονομικών κανόνων και στη σχετική εναρμόνιση των εθνικών έννομων τάξεων των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης³.

Ειδικότερα, όσον αφορά τη γενική εγγύηση της εύλογης διάρκειας της δίκης, δημιουργείται για τα Κράτη μέλη η υποχρέωση να οργανώσουν το δικαστικό τους σύστημα κατά τρόπο τέτοιο ώστε η δικαιοσύνη να απονέμεται εντός εύλογης προθεσμίας. Πρόκειται για μία υποχρέωση αποτελέσματος⁴ την οποία τα Κράτη μέλη

¹ Σταυρούλα Γ.Καρατζά, «Η σημασία της ταχείας και ορθής δίκης και τα κριτήρια του ευλόγου χρόνου αυτής με βάση την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου-Το ελληνικό συστημικό πρόβλημα», *ΘΠΔΔ*, 2013, τ. 3-4, σελ. 331-342, βλ. Σελ. 331.

²Ειδικότερα, το άρθρο 6 εφαρμόζεται σε υποθέσεις αμφισβήτησης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικής και ποινικής φύσης. Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 ως προς την έννοια των αμφισβήτησεων επί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικής φύσης, έχει διευρυνθεί σημαντικά από τη νομολογία του ΕΔΔΑ κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταλαμβάνει μεγάλο μέρος υποθέσεων της διοικητικής δίκης διά της εφαρμογής του κριτηρίου της οικονομικής φύσης του δικαιώματος ή της υποχρέωσης. Όπως ενδεικτικώς βλ. ΕΔΔΑ, *Parachelas κ. Ελλάδας*, (Ευρεία Σύνθεση), 25.3.1999 για υπόθεση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, ΕΔΔΑ, *Hornsby κ. Ελλάδας*, 19.3.1997 για το δικαίωμα άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας, ΕΔΔΑ, *Χ. κ. Γαλλίας*, 31.3.1992 για το δικαίωμα αποζημίωσης από πράξεις ή παραλείψεις των κρατικών οργάνων, ΕΔΔΑ, *Duclos κ. Γαλλίας*, 17.12.1996 για τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης. Εξακολουθούν, ωστόσο, να εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 6 οι υποθέσεις που αφορούν υποχρέωση καταβολής φόρου λόγω του εντόνως δημόσιου χαρακτήρα της διαφοράς, ΕΔΔΑ, *Ferrazzini κ. Ιταλίας*, (Ευρεία Σύνθεση), 12.7.2001 και όσες αφορούν την είσοδο, διαμονή και απομάκρυνση αλλοδαπών, ΕΔΔΑ, *Μασουία κ. Γαλλίας*, (Ευρεία Σύνθεση), 5.10.2000.

³Λ.-Α. Σισιλιάνος, «Το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη-εγγυήσεις γενικής εφαρμογής», στο συλλογικό τόμο : *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ'άρθρο, Δικαιώματα-Παραδεκτό-Δίκαιη Ικανοποίηση-Εκτέλεση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σ. 191-251, βλ. σ. 192.

⁴ΕΔΔΑ, *Milionis κ.ά. κ. Ελλάδας*, 24.4.2008, παρ. 57.

οφείλουν να σέβονται επιλέγοντας ελεύθερα τα κατάλληλα μέσα για την εκπλήρωσή της, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας που διέπει το σύστημα προστασίας της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η έννοια της «λογικής προθεσμίας» είναι αυτόνομη και προσδιορίζεται από το Δικαστήριο όχι γενικά και αόριστα αλλά με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε ένδικης διαδικασίας. Δίδεται, επομένως, έμφαση στην εγγενή μοναδικότητα κάθε δίκης, με την οποία και μόνο συνδέεται ο υπολογισμός της εύλογης διάρκειάς της⁵. Με τη νομολογία του το ΕΔΔΑ έχει διαμορφώσει τα κριτήρια βάσει των οποίων κρίνει το εύλογο ή μη της διάρκειας της εκκρεμοδικίας⁶: πρόκειται για το κριτήριο της συμπεριφοράς του προσφεύγοντα, της πολυπλοκότητας της υπόθεσης, του διακυβέματός της υπόθεσης για τον προσφεύγοντα και της συμπεριφοράς των κρατικών αρχών. Είναι προφανές ότι η παραβίαση του άρθρου 6 από τα Κράτη μέλη για την εύλογη διάρκεια διαπιστώνεται από το ΕΔΔΑ μόνο στην περίπτωση που η υπερβολική διάρκεια της δίκης οφείλεται στη συμπεριφορά των κρατικών αρχών, όχι μόνο των δικαστικών αλλά όλων όσων εμπλέκονται στην επίμαχη διαδικασία.

Αναφορικά με την Ελλάδα, ο αριθμός των παραβιάσεων που αφορούν υπέρβαση του εύλογου χρόνου αποτελεί το 57% των συνολικών παραβιάσεων της ΕΣΔΑ από τη χώρα μας⁷ εκ των οποίων οι περισσότερες αφορούν τη διοικητική δικαιοσύνη⁸. Το 2010 εκδόθηκε η πρώτη απόφαση-πρότυπο του Δικαστηρίου, *Αθανασίου κ.Ελλάδας*⁹, αφορώσα την υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της διοικητικής δίκης¹⁰. Το Δικαστήριο, με αφορμή την κρίση του εν όψει μίας εκκρεμοδικίας διάρκειας 14 ετών στην επίδικη υπόθεση¹¹ βρήκε την κατάλληλη ευκαιρία ώστε : 1) να διαπιστώσει την παραβίαση του άρθρου 13 της Σύμβασης λόγω της έλλειψης στο εθνικό δίκαιο ενός ένδικου βοηθήματος που να επιτρέπει στους προσφεύγοντες να

⁵Γεώργιος Ι.Δελλής, *Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας –Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμημένης»*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σελ. 36.

⁶Ήδη από το 1978, ΕΔΔΑ, *König κ.Γερμανίας*, 1978.

⁷Βλ. Αιτιολογική έκθεση Ν. 4055/2012 «*Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής*».

⁸ ΕΔΔΑ, *Αθανασίου κ.Ελλάδας*, 21.12.2010, παρ. 36 «[Το Δικαστήριο] Σημειώνει επίσης ότι κατά τη χρονική περίοδο από το 1999 έως 2009 το Δικαστήριο εξέδωσε περίπου τριακόσιες αποφάσεις που διαπίστωναν υπερβολική διάρκεια των δικαστικών διαδικασιών, από τις οποίες οι περισσότερες αφορούσαν Διοικητικά Δικαστήρια».

⁹ ΕΔΔΑ, *Αθανασίου κ.Ελλάδας*, 21.12.2010.

¹⁰Εν συνεχεία το Δικαστήριο προέβη στην έκδοση πιλοτικών αποφάσεων για την υπέρβαση της εύλογης διάρκειας τόσο της ποινικής, ΕΔΔΑ, *Μιχελιουδάκης κ.Ελλάδας*, 3.4.2012, όσο και της πολιτικής δίκης, ΕΔΔΑ, *Γλυκάντζη κ.Ελλάδας*, 30.10.2012.

¹¹Επρόκειτο για συνταξιούχους οι οποίοι προσέφυγαν το 1994 στα διοικητικά δικαστήρια για να διεκδικήσουν συμπληρωματικό βοήθημα από το Μετοχικό Ταμείο Στρατού.

παραπονεθούν για τη διάρκεια της διαδικασίας της διοικητικής δίκης¹², 2) να εκτιμήσει ότι υπάρχει πράγματι χώρος στην επίδικη υπόθεση για να εφαρμοστεί η απόφαση-πιλότος, λαμβανομένου του χρόνιου και επίμονου χαρακτήρα των προβλημάτων, του σημαντικού αριθμού Ελλήνων πολιτών που επηρεάζονται, καθώς και της επείγουσας ανάγκης να παρασχεθεί στους πολίτες αυτούς ταχεία και κατάλληλη ανακούφιση σε εθνικό επίπεδο,¹³ 2) να επιβάλει την υποχρέωση στην Ελλάδα να θεσπίσει εσωτερικά αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα, εφαρμόζοντας τα νομολογιακά ουσιώδη κριτήρια αποτελεσματικότητας¹⁴, για την παροχή επαρκούς ικανοποίησης σε περίπτωση υπέρβασης της λογικής προθεσμίας.

II. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Επί ισχύος κοινοτικού δικαίου, το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και συνακόλουθα το δικαίωμα της περάτωσης της δίκης σε εύλογη προθεσμία, κατοχυρώθηκε ως ουσιαστική εγγύηση του ευρύτερου δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής έννομης προστασίας. Το δικαίωμα για παροχή αποτελεσματικής έννομης προστασίας υιοθετήθηκε από το ΔΕΚ ως γενική νομική αρχή και ως τέτοια διαπνέει ολόκληρο το ενωσιακό οικοδόμημα.¹⁵

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, η αρχή αυτή αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών¹⁶ αλλά και από το ίδιο το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ¹⁷. Ειδικά για την εύλογη διάρκεια της δίκης το ΔΕΚ τόνισε τη σημασία της στην απόφαση

¹² Παρ. 34 -35 απόφασης.

¹³ Παρ. 44 απόφασης.

¹⁴ Παρ. 55 απόφασης: 1. Η αγωγή αποζημίωσης θα πρέπει να εκδικάζεται σε σύντομο χρονικό διάστημα, 2. η αποζημίωση θα πρέπει να καταβάλλεται άμεσα, το αργότερο εντός έξι μηνών από το χρόνο που κατέστη εκτελεστή η απόφαση, 3. Οι δικονομικοί κανόνες της αποζημίωσης θα πρέπει να τηρούν το άρθρο 6 της Σύμβασης, 4. Το ύψος των δικαστικών εξόδων δεν θα πρέπει να είναι υπερβολικό, 5. Το ύψος των αποζημιώσεων δεν θα πρέπει να είναι χαμηλότερο σε σχέση με τα ποσά που έχει επιδικάσει το Δικαστήριο σε παρόμοιες υποθέσεις. (Για την τελευταία αυτή επιταγή βλ. Και ΕΔΔΑ, *Bourdon κ. Ρωσίας*, 15.1.2009 και ΕΔΔΑ, *Scordino κ. Ιταλίας*, 29.3.2006 στις οποίες γίνεται λόγος για αποζημιώσεις όχι σημαντικά κατώτερες από αυτές που επιδικάζει το Δικαστήριο).

¹⁵ Αποστόλης Γέροντας, *Ο εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού και δικονομικού δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, βλ. σελ. 329-330.

¹⁶ ΔΕΚ απόφ. της 12.11.1969 υπόθ. 29/69, της 6.3.2001 C-274/99P, της 14.12.2006 C-283/05, της 21.6.2007 C-305/05.

¹⁷ Άρθρο 6 παρ. 2 της προϊσχύουσας ΣυνθΕΕ : «Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».

*Baustahlgewebe*¹⁸ και εφήρμοσε αναλογικά τα κριτήρια του ΕΔΔΑ για την εκτίμηση της διάρκειας.

Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, στην οποία προσαρτήθηκε ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁹, η εύλογη διάρκεια της δίκης αποτελεί πλέον και αυτοτελές δικαίωμα υπό δύο, μάλιστα, πρίσματα. Αφενός, υπό το πρίσμα του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου καθώς σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 47 του Χάρτη που περιλαμβάνεται στον «Τίτλο VI Δικαιοσύνη», «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως», και αφετέρου υπό το πρίσμα της προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 της ισχύουσας ΣυνθΕΕ : «Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών».²⁰

Εν όψει της επικείμενης προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ και λαμβάνοντας υπ' όψη : 1) ότι ο Χάρτης δεσμεύει τόσο τα όργανα της ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη της, 2) τα κράτη μέλη της ΕΕ (και στο εγγύς μέλλον και η ίδια η ΕΕ) είναι ταυτόχρονα και μέλη της ΕΣΔΑ και 3) ότι οι κανόνες προστασίας του δικαιώματος στην εύλογη διάρκεια της δίκης που περιέχονται στο Χάρτη και την ΕΣΔΑ επικαλύπτονται, τίθεται ζήτημα αποδυνάμωσης της προστασίας του δικαιώματος. Και τούτο διότι υπάρχει ο φόβος της πιθανής σύγκρουσης, όταν η ταυτόχρονη εφαρμογή ουσιαστικά ίδιων κανόνων, που προκύπτουν από τα δύο κείμενα, είναι δυνατό να εφαρμοστούν από διαφορετικές αρχές, εθνικές ή ευρωπαϊκές, με τρόπο βλαπτικό για την επιθυμητή προσέγγιση της προστασίας του δικαιώματος στην ήπειρό μας.²¹

¹⁸ΔΕΚ, απόφαση της 17.12.1998, C-185/ 95P, *Baustahlgewebe/Επιτροπή*, Συλλ. I-8417, σκ. 21.

¹⁹Ο Χάρτης δεν ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας όμως απέκτησε από 1^η Δεκεμβρίου 2009 το ίδιο νομικό κύρος με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) και την Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ), και επομένως ισχύ πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 6 της ΣυνθΕΕ.

²⁰Η διάταξη αποτελεί τη νομιμοποιητική βάση για την έναρξη των διαδικασιών προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Οι διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση διεξάγονται από ad hoc επιτροπή και βρίσκονται σε προχωρημένο στάδιο. Για την πορεία των διαπραγματεύσεων προσχώρησης βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 147-152, για τα ενδεχόμενα προβλήματα που θα προκύψουν από την προσχώρηση βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, «Το 16^ο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ και το σχέδιο συμφωνίας προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ», προσβάσιμο σε www.prevedourou.gr.

²¹Για το ζήτημα αυτό και την επίλυσή του βλ. Χ. Ροζάκης, «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Προστασίας των Δικαιωμάτων: Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», *ΘΠΔΔ*, 2013, τ.12, σ. 1041-1044, βλ. σ. 1041.

III. Η επιρροή της ΕΣΔΑ στην ελληνική έννομη τάξη: η αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση Ν. 4055/2012

Σε συμμόρφωση με την απόφαση *Αθανασίου κ. Ελλάδας* του ΕΔΔΑ η Ελληνική πολιτεία προχώρησε στη θεσμοθέτηση ενός νέου ένδικου βοηθήματος, της αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση το οποίο εισάγεται με τα άρθρα 55 επ. Ν.4055/2012. Το ένδικο αυτό βοήθημα έχει δύο κυρίαρχα χαρακτηριστικά : αφενός, πρόκειται για μία αίτηση με ένδικο χαρακτήρα, καθώς έχει ως αντικείμενο την επίλυση μίας «διαφοράς» που δημιουργήθηκε από τη «διατάραξη μίας έννομης σχέσης» που συνίσταται στην κατά χρόνο προσβολή του θεμελιώδους δικαιώματος στη δίκαιη δίκη,²² αφετέρου, η αίτηση αυτή έχει αυτοτελή χαρακτήρα τόσο σε σχέση με το θεσμό της αγωγής κακοδικίας του άρθρου 99 του Συντάγματος όσο και με τη νομική βάση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

Αντικείμενο της αίτησης είναι η επιδίωξη δίκαιης ικανοποίησης με την επιδίκαση χρηματικού ποσού για την αποκατάσταση ηθικής ή και υλικής βλάβης²³ την οποία υπέστη ο διάδικος που έλαβε μέρος σε διοικητική δίκη, προβάλλοντας ότι η διαδικασία για την εκδίκαση της υπόθεσης καθυστέρησε αδικαιολόγητα (άρθρο 53).

Ως προς το παραδεκτό της αίτησης ισχύουν τα ακόλουθα. Η αίτηση ασκείται ανά βαθμό δικαιοδοσίας εντός προθεσμίας 6 μηνών από τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης του δικαστηρίου, εκδοθείσα μετά από δίκη για την οποία ο αιτών παραπονείται ότι υπήρξε υπέρβαση της εύλογης διάρκειας αυτής (άρθρο 55). Αρμόδιο για την εκδίκαση της αίτησης είναι το δικαστήριο το οποίο εξέδωσε την εν λόγω απόφαση, ενώ ο αρμόδιος δικαστικός σχηματισμός είναι μονομελής και η εκδίκαση της αίτησης ανατίθεται σε Σύμβουλο ή Πάρεδρο ενώπιον του ΣτΕ, σε Πρόεδρο Εφετών ενώπιον Διοικητικού Εφετείου και σε Πρόεδρο Πρωτοδικών ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου (άρθρο 54 παρ. 1). Προϋπόθεση του παραδεκτού είναι επίσης η καταβολή παραβόλου 200 ευρώ (άρθρο 54 παρ. 4).

Ως προς τη διαδικασία, η δικάσιμος της αίτησης δεν μπορεί να απέχει πέραν των 5 μηνών από την κατάθεσή της ενώ η απόφαση επί αυτής δημοσιεύεται εντός 2 μηνών από τη συζήτησή της και δεν ασκείται ένδικο μέσο κατ' αυτής (άρθρο 56).

Ως προς το βάσιμο της αίτησης η κρίση του δικαστηρίου κλιμακώνεται σε τρία στάδια. Στο πρώτο στάδιο διαπιστώνεται η συνδρομή ή μη της υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης, η οποία συντελείται με τη συνεκτίμηση των

²²Βλ. ανωτέρω Γεώργιος Ι.Δελλής, σελ. 33.

²³ Μόνο στην περίπτωση που η υλική βλάβη συνδέεται αιτιωδώς με την καθυστέρηση της δίκης, βλ. Αιτιολογική έκθεση Ν.4055/2012.

νομολογηθέντων από το ΕΔΔΑ κριτηρίων²⁴ (άρθρο 57 παρ. 1). Στη συνέχεια, σε περίπτωση συνδρομής της υπέρβασης της εύλογης διάρκειας το δικαστήριο αποφαίνεται για το αν πρέπει να καταβληθεί χρηματικό ποσό για τη δίκαιη ικανοποίηση και σε καταφατική περίπτωση, προχωρά στο τρίτο στάδιο ορίζοντας το ύψος αυτής. Προκειμένου για τον ορισμό του ύψους, λαμβάνονται υπόψη η περίοδος της υπέρβασης του εύλογου χρόνου καθώς και η τυχόν ικανοποίηση του αιτούντος από άλλα μέτρα που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το ΕΔΔΑ είχε την ευκαιρία να εξετάσει για πρώτη φορά την αποτελεσματικότητα της προσφυγής του άρ. 55 Ν.4055/2012, υπό την έννοια του άρθρου 35 παρ. 1 ΕΣΔΑ, σε πρόσφατη απόφασή του ²⁵, κρίνοντας υπέρ του αποτελεσματικού της χαρακτήρα.

Ωστόσο, θα πρέπει να γίνουν δύο παρατηρήσεις:

1. Η πρώτη αφορά το ζήτημα του ύψους των αποζημιώσεων. Οι παραπάνω διατάξεις καθιερώνουν ουσιαστικά ένα είδος αντικειμενικής ευθύνης που συνδέεται με την υπέρβαση του εύλογου χρόνου διάρκειας της διοικητικής δίκης, και όχι μία αξίωση του διαδίκου επί της αδικπραξίας του δικαστηρίου που δίκασε την υπόθεση.²⁶ Αποτελεί, επομένως, μία μειωμένη ή κατ'αποκοπήν αποζημίωση, δηλαδή περιορισμένη σε έκταση, που για λόγους επιείκειας αναγνωρίζει ο νομοθέτης στο δικαστή τη διακριτική ευχέρεια να την επιδικάσει²⁷, αφού το δικαστήριο μπορεί να κρίνει ότι δεν είναι απαραίτητη η καταβολή χρηματικού ποσού για την δίκαιη ικανοποίηση του αιτούντος. Πάντως το ΕΔΔΑ δέχεται την καταβολή της μειωμένης αποζημίωσης εφόσον αυτή δεν είναι κατώτερη του 66% του ποσού που το ίδιο θα χορηγούσε σε παρόμοιες υποθέσεις.²⁸²⁹ Η σχετική ελληνική νομολογία ³⁰ ήρθε να

²⁴ Συμπεριφορά των διαδίκων, πολυπλοκότητα νομικών ζητημάτων, στάση αρμόδιων κρατικών αρχών, διακύβευμα της υπόθεσης για τον αιτούντα.

²⁵ ΕΔΔΑ, *Τεχνική Ολυμπιακή Α.Ε. κ. Ελλάδας*, 1.10.2013, βλ. σχόλιο Ν.Φραγκάκη, «Δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης, Παρατηρήσεις στην ΕΔΔΑ, Τεχνική Ολυμπιακή Α.Ε. κατά Ελλάδας», *Συνήγορος*, 2014, τ.101, σελ. 37-39.

²⁶ Δ.Ράικος, «Δίκαιη ικανοποίηση των διαδίκων λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της διοικητικής δίκης», *ΘΠΔΔ*, 2013, τ. 8-9, σ. 693-711, βλ. σ.706.

²⁷ Βλ. ανωτέρω Δ.Ράικου «Δίκαιη ικανοποίηση των διαδίκων...», σ. 707.

²⁸ ΕΔΔΑ, *Jacuronic κ. Κροατίας*, 31.7.2007. Αντιθέτως αποζημίωση 20% του ποσού αυτού δεν είναι συμβατή με τη σύμβαση.

²⁹ Διευκρίνιση ως προς τη δυνατότητα καταβολής μειωμένης αποζημίωσης γίνεται και στην αιτιολογική έκθεση Ν.4055/2012 (ΝοΒ, 2012, τ.60, σ.2012), με επίκληση και της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ, προκειμένου να καταστεί σαφές ότι δεν πρόκειται για ένδικο βοήθημα πλήρους αποκατάστασης της προκληθείσας ζημίας.

³⁰ ΣτΕ 4467/2012 Τμ. Γ' (Μονομελής).

επιβεβαιώσει τη θεώρηση αυτή, και, μάλιστα, για την αιτιολόγηση της επιδίκασης μειωμένης αποζημίωσης για ηθική βλάβη το δικαστήριο επικαλέστηκε την πτώση του σημερινού βιοτικού επιπέδου της Χώρας ως απότοκη του σοβαρότατου κλονισμού της δημοσιονομικής ισορροπίας του ελληνικού κράτους.³¹ Είναι σαφές ότι, πέρα από τη συμμόρφωση στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, η θεσμοθέτηση του νέου ένδικου μέσου αποσκοπεί έμμεσα και στην απαλλαγή της Πολιτείας από την υποχρέωση καταβολής τεράστιων χρηματικών αποζημιώσεων που επέβαλε μέχρι πρότινος το Δικαστήριο του Στρασβούργου.³² Η τάση αυτή, εντάσσεται στη γενικότερη προβληματική της συρρίκνωσης της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα κράτη που πλήττονται από την οικονομική κρίση. Την πραγματική αυτή κατάσταση αντιμετωπίζει συχνά το ΕΔΔΑ κατά την άσκηση του δικαιοδοτικού του έργου, και εν όψει αυτής επιφορτίζεται με το καθήκον να διασώσει τον παγκόσμιο χαρακτήρα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ώστε η προστασία τους να μην αποτελεί προνόμιο των πολιτών των εύπορων κρατών.³³

2. Η δεύτερη παρατήρηση αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση. Σύμφωνα με το άρθρο 53 παρ. 1 Ν.4055/2012 οποιοσδήποτε διάδικος που έλαβε μέρος σε διοικητική δίκη μπορεί να ζητήσει με αίτηση δίκαιη ικανοποίηση. *Prima facie*, η αίτηση φαίνεται πως αφορά κάθε διοικητική δίκη, είτε αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ είτε όχι (για το πεδίο εφαρμογής βλ. παραπάνω Α.Ι.). Ωστόσο, η νομολογία προέβη σε συστολή του πεδίου εφαρμογής της αίτησης καθώς απέρριψε αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπέρβασης του εύλογου χρόνου επί υποθέσεως αίτησης ακυρώσεως ανακλητικής πράξεως χορήγησης ιθαγένειας για το λόγο ότι η ιθαγένεια δεν αποτελεί δικαίωμα αστικής φύσης κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ³⁴, η απονομή της οποίας ανήκει στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους. Η θέση αυτή, ναι μεν βρίσκεται σε σύμφωνια με την ΕΣΔΑ, ωστόσο η αυστηρότητά της δεν δικαιολογείται υπό το πρίσμα της ευρύτερης ερμηνευτικής εκδοχής του δικαιώματος για εύλογη διάρκεια της δίκης που προσφέρει το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος.

³¹ Βλ. σχόλιο Α.Αργυρού, *ΝοΒ*, 2012, τόμ.60, τεύχ.9, σ. 2539-2547 και Ν.Φραγκάκη, *ΘΠΔΔ*, 2012, τεύχ. 12, σ.1088-1097.

³² Ενδεικτικά, μόνο κατά τα έτη 2010-2011 κατεβλήθησαν 4.000.000 ευρώ ως δίκαιη ικανοποίηση.

³³ Ioannis Sarmas σε "Dialogue between judges: Implementing the European Convention on Human Rights in times of economic crisis, European Court of Human Rights, Council of Europe, 2013", προσβάσιμο σε <http://www.echr.coe.int>, σ.12-15, βλ. σ.15 «To conclude, the implementation of the Convention in times of economic crisis confronts the European Court of Human Rights with the painful compromises made necessary by States' efforts to meet all their positive obligations simultaneously. This enriches the Court's experience and imposes on it a significant duty of consistency in order to safeguard the character of human rights as universal rights which are not the preserve of wealthy nations».

³⁴ ΣΤΕ 1/2013 Τμ. Δ' (Μονομελής).

B. Η ΣΥΣΤΗΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΤΑΧΥΤΗΤΑΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ ΙΙ (Ν.4046/2012)

Με το ν. 4046/2012³⁵ κυρώθηκε από τη Βουλή το λεγόμενο «Μνημόνιο ΙΙ», το οποίο απαρτίζεται από τέσσερις δανειακές συμβάσεις και το Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Τράπεζας της Ελλάδος και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το τελευταίο αποτελείται από τρία επιμέρους Μνημόνια: α) Το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, β) Το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και γ) Το τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης. Στα υπό α) και β) Μνημόνια περιλαμβάνονται κανόνες που επηρεάζουν την οργάνωση και λειτουργία της δικαιοσύνης. Αφού διευκρινιστεί η *ratio* των κανόνων αυτών (I) θα εξεταστούν ορισμένες από τις επιπτώσεις των δεσμεύσεων των Μνημονίων στην επιτάχυνση της διοικητικής δικαιοσύνης, οι οποίες συνίστανται στην προώθηση μέτρων με στόχο τόσο τη μείωση του εισερχόμενου όγκου υποθέσεων (II) όσο και την επιτάχυνση έκδοσης δικαστικής απόφασης (III).

I. Η RATIO ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ Ν. 4046/2012 ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

- Στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής³⁶, αναφέρεται ότι μεταξύ των δράσεων βραχυπρόθεσμης προτεραιότητας περιλαμβάνεται το σύστημα επίλυσης διαφορών. Ως προς τη δράση αυτή το ελληνικό κράτος δεσμεύεται : α) να υιοθετήσει νομοθεσία για τη διοικητική επίλυση μεγάλων φορολογικών υποθέσεων, β) να καταστήσει πιο περιοριστικούς τους κανόνες για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, με την επιφύλαξη της ανεξαρτησίας του δικαστικού συστήματος, γ) να θεσπίσει την αναγκαία νομοθεσία για την πιστοποίηση φορολογικών διαιτητών.

- Στο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής³⁷, περιλαμβάνονται μέτρα για τη μεταρρύθμιση τόσο της πολιτικής όσο και της διοικητικής δικαιοσύνης. Για την επίτευξη του στόχου της βελτίωσης της λειτουργίας του δικαστικού συστήματος προβλέπονται ως μέσα : α) η αποτελεσματική και έγκαιρη εφαρμογή των συμβάσεων, των κανόνων ανταγωνισμού και των δικαστικών αποφάσεων, β) η αύξηση της αποτελεσματικότητας με την υιοθέτηση οργανωτικών αλλαγών στα δικαστήρια, γ) η επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης.

³⁵ «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», ΕτΚ Α' 28/14.2.2012.

³⁶ Στο κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Δημοσιονομικές Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις», σελ. 701 επ.

³⁷ Στο τέταρτο κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης» και στην παράγραφο 4.5 υπό τον τίτλο «Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος» (σελ. 816-818).

με την εξάλειψη των εκκρεμοσών δικαστικών υποθέσεων και τη διευκόλυνση των εξωδικαστικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών.

Τονίζεται ο σκοπός της μεταρρύθμισης ο οποίος, σύμφωνα με τους συντάκτες του κειμένου, είναι η εύρυθμη και δίκαιη λειτουργία της οικονομίας. Ήδη, η διατύπωση αυτή μας είναι ξένη διότι σύμφωνα με το Σύνταγμα προέχων σκοπό για την απονομή της δικαιοσύνης δεν μπορεί να αποτελεί η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, παρά αυτή καθ'εαυτή η προστασία της αρχής της νομιμότητας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του προσώπου³⁸. Ωστόσο, είναι εύλογο σε μία δανειακή σύμβαση να αποτελεί αντικείμενο ενδιαφέροντος η σχέση μεταξύ δικαιοσύνης από τη μία, και ιδίως χρόνου απονομής της και οικονομικής ανάπτυξης, από την άλλη.³⁹ Πράγματι, οικονομικοί αναλυτές και θεωρητικοί του δικαίου, συμφωνούν στο ότι ένα ποιοτικό δικαστικό σύστημα απονομής δικαιοσύνης αποτελεί ζωτικό παράγοντα για την οικονομική ανάπτυξη⁴⁰. Η σχέση αυτή, εξάλλου, αποτελεί, μεταξύ άλλων, αντικείμενο του διεπιστημονικού κλάδου της Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου (Law&Economics).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο παραπάνω στόχος της εύρυθμης και δίκαιης λειτουργίας της οικονομίας τίθεται υπό την επιφύλαξη των συνταγματικών αρχών και της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Όπως ορθά τονίζεται⁴¹, στην επιφύλαξη θα πρέπει να προσθέσουμε τους κανόνες των διεθνών συνθηκών, ιδίως της ΕΣΔΑ και του κοινοτικού δικαίου. Τα ανωτέρω κείμενα, όπως τονίστηκε παραπάνω, υποδεικνύουν την ανάγκη για ταχεία επίλυση των διαφορών, πλην όμως υπό συνθήκες που εγγυώνται την αντικειμενικότητα, την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστικών οργάνων όπως και την ποιότητα της δικαιοδοτικής κρίσης.

II. ΜΕΤΡΑ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΟΥ ΕΙΣΕΡΧΟΜΕΝΟΥ ΟΓΚΟΥ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

³⁸ Χαράλαμπος Γ.Χρυσανθάκης, «Μνημόνιο II και Δίκαιη Δίκη- Η επιρροή του Ν. 4046/2012 στην οργάνωση και απονομή της δικαιοσύνης στην χώρα μας», *ΘΠΔΔ*, 2012, τ. 12, σ. 1057-1063, βλ. σ. 1061.

³⁹ Όπως σημειώνεται «οι χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες οδηγούν σε αύξηση του κόστους των επιχειρήσεων, σε ανασφάλεια και σε αποχή, παραίτηση από την επενδυτική δραστηριότητα ή ακόμη και σε μαζική φυγή από τη χώρα»: Κωνσταντίνος Φώτος, «Η λειτουργία της δικαιοσύνης και η Τρόικα», *ΔΦΝ*, τ. 1482, Β' Ιανουαρίου 2012, σ. 86-98, βλ. σ. 88.

⁴⁰ Δημήτριος Γ.Ράικος, «Οικονομική ανάπτυξη και δικαστική ανεξαρτησία», *ΔιοικΔικ*, 2013, τ. 1, σελ. 21-44, βλ. σελ. 23.

⁴¹ Βλ. ανωτέρω Χαράλαμπο Γ.Χρυσανθάκη, σελ. 1061.

1. Η διευκόλυνση των εξωδικαστικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών και η προώθηση της διοικητικής επανεξέτασης υποθέσεων.

Ο στόχος αυτός προωθείται με την εισαγωγή και αξιοποίηση της ενδικοφανούς διαδικασίας η οποία θεωρείται φίλτρο διήθησης των διαφορών των οποίων θα επιληφθεί ο διοικητικός δικαστής. Το μέτρο αυτό εφαρμόζεται ήδη στις φορολογικές διαφορές, που βρίσκονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των συντακτών του μνημονίου ως προς την επιτάχυνση της επίλυσής τους, όπου πλέον για κάθε αμφισβήτηση πράξης της φορολογικής αρχής που εκδίδεται ή συντελείται από 1/1/2014 είναι υποχρεωτική η ενδικοφανής προσφυγή ενώπιον της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών.⁴²

Στην ίδια λογική κινείται και το, τεθέν σε διαβούλευση, προσχέδιο νόμου υπό τον τίτλο «Διαμόρφωση του νομικού καθεστώτος για τον μηχανισμό της υποχρεωτικής ενδικοφανούς προσφυγής».⁴³ ***Με αυτό προτείνεται η ίδρυση εντός του Υπουργείου Δικαιοσύνης ενός ανεξάρτητου μηχανισμού επίλυσης διοικητικών διαφορών, της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ενδικοφανών Προσφυγών η οποία αποτελείται από Κεντρικό Γραφείο και Περιφερειακά Γραφεία Ενδικοφανών Προσφυγών. Στην έδρα κάθε μίας από τις επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας συνίσταται ένα Περιφερειακό Γραφείο Ενδικοφανών Προσφυγών και σε κάθε ένα απ'αυτά συνιστώνται τριμελείς Ανεξάρτητες Διοικητικές Επιτροπές (Α.Δ.Ε.) Τα κύρια σημεία του προσχεδίου στα οποία επικεντρώνεται και η σχετική κριτική⁴⁴ αφορούν :α) στο αντικείμενο των Α.Δ.Ε. που είναι η οριστική επίλυση των διοικητικών διαφορών κατά νόμο και ουσία, β) στο γενικευμένο χαρακτήρα τους, καθώς καταλαμβάνουν το σύνολο των διαφορών ουσίας που υπάγονται στα διοικητικά πρωτοδικεία, εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις, γ) στην κατάργηση του***

⁴²Άρθρο 63 Ν.4174/2013 Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

⁴³Προσβάσιμο σε <http://www.opengov.gr/ministryofjustice>. Η πρωτοβουλία αυτή ανταποκρίνεται στη σχετική δέσμευση στο από 05.2013 επικαιροποιημένο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής: «Η Κυβέρνηση ετοιμάζει, σύμφωνα με το Νόμο 4048/2012 για την καλύτερη νομοθέτηση, ένα προσχέδιο νόμου, το οποίο προβλέπει, όπου απαιτείται, την υποχρεωτική διοικητική επανεξέταση μπροστά σε μία ανεξάρτητη επιτροπή, προτού η υπόθεση πάει στα διοικητικά δικαστήρια, και το υποβάλλει στη Βουλή (Σεπτέμβριος 2013)», βλ. σελ. 47 της ανεπίσημης μετάφρασης, προσβάσιμη στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών : www.minfin.gr.

⁴⁴Για μία κριτική του προσχεδίου βλ. Α.Φακίτσα «Πρώτες σκέψεις επί του προσχεδίου νόμου περί γενίκευσης των ενδικοφανών διαδικασιών στο χώρο αρμοδιότητας των διοικητικών πρωτοδικείων με την ταυτόχρονη κατάργηση ενός βαθμού δικαιοδοσίας», και Β.Φαϊτά «Μερικές σκέψεις για την αιτία καθυστέρησης της απονομής δικαιοσύνης και το προτεινόμενο σύστημα υποχρεωτικής ενδικοφανούς προσφυγής», προσβάσιμα στην ιστοσελίδα της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών: <http://www.edd.gr>.

δευτεροβάθμιου δικαστικού ελέγχου ουσίας για τις υποθέσεις αυτές, καθώς προβλέπεται ότι οι αποφάσεις των Α.Δ.Ε. υπόκεινται στα κατά νόμο ένδικα βοηθήματα, η εκδίκαση των οποίων ανήκει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στο τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο, δ) στα χαρακτηριστικά της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών της Α.Δ.Ε., η οποία συγκροτείται από ένα συνταξιούχο δικαστή, ένα δημόσιο υπάλληλο και ένα δικηγόρο, και ε) στις δικονομικές εξουσίες που τους χορηγούνται, καθώς έχουν δυνατότητα χρήσης όλων των αποδεικτικών μέσων που προβλέπει ο ΚΔΔμιας.

Οι ως άνω προβλέψεις, ιδίως εν όψει του γενικευμένου χαρακτήρα του εν λόγω μηχανισμού καθώς και του οιονεί δικαιοδοτικού έργου των Α.Δ.Ε., σκιαγραφούν ένα τοπίο στο οποίο εμφανίζεται συρρικνωμένο το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 παρ. 1 Σ. Επιπλέον, αντίθεση διαφαίνεται και με το άρθρο 87 Σ, σύμφωνα με το οποίο η εκδίκαση όλων των διαφορών ανατίθεται αποκλειστικά στο δικαστή που απολαμβάνει εγγύς λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας. Η γενίκευση της ενδικοφανούς προσφυγής όχι μόνο δεν αποτελεί αποτελεσματική λύση για την επιτάχυνση της διοικητικής δικαιοσύνης αλλά μπορεί να θεωρηθεί και επικίνδυνη στην Ελλάδα, στην παρούσα φάση⁴⁵. Πράγματι, εν όψει της προτεινόμενης γενίκευσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα της ενδικοφανούς διαδικασίας δεν είναι προεξοφλημένη σε όλες τις κατηγορίες διαφορών, διαπίστωση που επιβάλλει μία πιο στοχευμένη εφαρμογή της. Περαιτέρω, προς τη λάθος κατεύθυνση κινείται και η ενοποίηση του νομικού καθεστώτος των ενδικοφανών προσφυγών καθώς οι υποθέσεις διαφέρουν ως προς την περιπλοκότητα πραγματικών ή νομικών ζητημάτων.⁴⁶

Σε κάθε περίπτωση, όπως ορθά τονίζεται,⁴⁷ δεν είναι επιτρεπτό η επιλογή της Πολιτείας, αναφορικά με τα δικαιώματα της πρόσβασης στο δικαστήριο και της δίκαιης δίκης, να είναι μεταξύ είτε της ανοχής της σώρευσης των υποθέσεων ώστε η εκδίκασή τους να καθίσταται ανεπίκαιρη είτε της παρέμβασής της στην κατεύθυνση του ουσιαστικού περιορισμού της προσβασιμότητας στο δικαστήριο.

⁴⁵ Βλ. παραπάνω, Γ.Ι.Δελλή, σελ. 310.

⁴⁶ Ε.Πρεβεδούρου, «Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσον επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης», Εισήγηση στο Επιμορφωτικό Σεμινάριο Δικαστών της Διοικητικής Δικαιοσύνης, βλ. σ. 24, προσβάσιμο σε <http://www.prevedourou.gr>. Σύμφωνα με τη γράφουσα, η ανατροπή του συστήματος ενδικοφανών προσφυγών που επιχειρείται γίνεται χωρίς να έχει προηγηθεί καμία συνολική μελέτη του θέματος.

⁴⁷ Βλ. παραπάνω Β.Φαϊτάς.

2. Περιορισμός πρόσβασης στη δικαιοσύνη, με την επιφύλαξη της ανεξαρτησίας του δικαστικού συστήματος.⁴⁸

Η πρόθεση αυτή είχε ήδη διατυπωθεί στην από 07.2011 επικαιροποιημένη έκδοση του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής⁴⁹, στο οποίο η Κυβέρνηση δεσμεύεται να αυξήσει τα τέλη στις αστικές και διοικητικές υποθέσεις. Πριν την πρόβλεψη αυτή με το Ν. 3900/2010 είχε αυξηθεί σημαντικά το κόστος πρόσβασης στη δικαιοσύνη : α) αυξήθηκαν σημαντικά τα παράβολα στη διοικητική δίκη ουσίας τα οποία σήμερα κυμαίνονται από 100 έως 150 ευρώ, πλην των προσφυγών κατά φορέων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και στις ακυρωτικές διαφορές κυμαινόμενα από 100 έως 250 ευρώ, β) εισήχθη αναλογικό παράβολο 2% επί του αντικειμένου της διαφοράς και μέχρι του ποσού των 10.000 ευρώ ειδικά για τις χρηματικού περιεχομένου φορολογικές και τελωνειακές διαφορές, γ) για την άσκηση έφεσης επί φορολογικής διαφοράς επιβάλλεται, επί ποινή απαραδέκτου, η καταβολή του 50% του οφειλόμενου ποσού μέχρι την ημέρα της δικασίμου.

Σε αυτό το πλαίσιο ήρθαν να προστεθούν βάσει της μεταμνημονιακής νομοθεσίας: α) η καταβολή αναλογικού παραβόλου για την παραδεκτή συζήτηση των αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων Ν.3886/2010, υπολογιζόμενο στο 1% του αντικειμένου της δημόσιας σύμβασης με ανώτατο όριο τα 50.000 ευρώ.⁵⁰

β) Με την περ. ΙΓ.1.6 Ν.4093/2012, ΦΕΚ 222/Α/12.11.2012⁵¹ το λεγόμενο και Μνημόνιο ΙΙΙ, διπλασιάστηκε το δικαστικό ένσημο σε ποσοστό 8% επί της αξίας του αντικειμένου της αγωγής ή όποιου άλλου δικογράφου υπόκειται σε δικαστικό ένσημο, με το σκεπτικό να αποτραπεί η προπετής άσκηση αγωγών.⁵² Έτσι, ο έχων την οικονομική δυνατότητα έχει και τη δυνατότητα

⁴⁸ Στο κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Δημοσιονομικές Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις», σελ. 701 επ. του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής Ν.4046/2012.

⁴⁹ Σελ. 94 της ανεπίσημης μετάφρασης προσβάσιμη σε <http://www.minfin.gr>

⁵⁰ Βλ. άρ. 11 της από 4.12.2012 ΠΝΠ (ΦΕΚ Α237/5.12.2012) και ήδη άρ. 28 Ν.4111/2013, η επιβολή του οποίου κρίθηκε μεν συνταγματική και σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας όχι όμως και η καταβολή ολόκληρου του ποσού επί ποινή απαραδέκτου της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων μέχρι την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης. Έτσι κρίθηκε ότι μέχρι τη συζήτηση πρέπει να καταβάλλεται το προβλεπόμενο ποσό των 100 ευρώ και το υπόλοιπο ποσό, σύμφωνα με το άρθρο 28 Ν.4111/2013 να καταβάλλεται σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, 136/2013 ΟΛΣΤΕ (ΕΑ).

⁵¹ «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».

⁵² «Το μέτρο του διπλασιασμού του δικαστικού ενσήμου, και μάλιστα σε ελάχιστο χρόνο από προηγούμενες όμοιες ή συναφείς αυξήσεις στο κόστος απονομής της δικαιοσύνης, είναι προφανές ότι λαμβάνεται για καθαρά εισπρακτικούς σκοπούς και ουδόλως συνάπτεται με τη λειτουργία των δικαστηρίων και πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει ήδη υπερβεί τα όρια που επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του δικαιώματος έννομης δικαστικής προστασίας. Κατά τούτο, αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 Συντ. και 6 ΕΣΔΑ», Βλ. Γνωμοδότηση για τη συνταγματικότητα του σχεδίου νόμου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 –

ασκήσεως αβάσιμων αγωγών και μετά την αύξηση του δικαστικού ενσήμου, εν αντιθέσει με τον οικονομικά ασθενέστερο.⁵³ Περαιτέρω, η επιβολή του αυξημένου τέλους δικαστικού ενσήμου καταλαμβάνει και τις αναγνωριστικές αγωγές.⁵⁴

Από τα ανωτέρω προκύπτει σημαντική αύξηση του κόστους στη δικαιοσύνη η οποία λειτουργεί αποτρεπτικά ιδίως για τον οικονομικά ασθενέστερο, πράγμα που οδηγεί σε ακύρωση της δικονομικής ισότητας των πολιτών όταν στο δεδομένο περιβάλλον της οικονομικής ανισότητας που υφίσταται, η οικονομική δύναμη γίνεται καθοριστικός παράγοντας που καθορίζει την προσβασιμότητα στη διοικητική δικαιοσύνη.⁵⁵

III. ΜΕΤΡΑ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗ ΕΚΔΟΣΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

1. Η κατάθεση σχεδίου νόμου για την αντιμετώπιση των θεμάτων της δίκαιης δίκης και της αρνησιδικίας, το οποίο, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει τροποποίηση του Ν.1756/1988 «Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών» (ΚΟΔΚΔΛ).⁵⁶ Επίσης, προβλέπεται η υποχρέωση δημιουργίας ενός πλαισίου επιδόσεων και λογοδοσίας για τα δικαστήρια.⁵⁷ Ο παραπάνω νόμος ψηφίστηκε και είναι ο 4055/2012 στον οποίο περιλαμβάνεται μία σειρά διατάξεων που προβλέπουν διοικητικά μέτρα για το δικαστικό λειτουργό που από υπαιτιότητά του δεν παρέχει υπηρεσία, εξομοιώνοντας με μη παροχή υπηρεσίας την αδικαιολόγητη καθυστέρηση παράδοσης σχεδίων αποφάσεων και δικογραφιών. Χαρακτηριστική διάταξη είναι το άρθρο 90 όπου προβλέπεται περικοπή μισθού του λειτουργού για τον παραπάνω λόγο η οποία μάλιστα αποτελεί δυσμενές στοιχείο

Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», Κ.Χρυσόγονου, Α.Καϊδατζή, προσβάσιμη σε <http://www.constitutionalism.gr>.

⁵³Α.Ταμπάκης, «Δικαστικόν Ένσημον και Ν.4113/2013», ΔΕΝ, 2013, σ. 721-724, βλ.σ.723.

⁵⁴Πρόκειται για έμμεση τροποποίηση του άρθρου 274 παρ. 1 ΚΔΔμιας, διά τροποποίησης των διατάξεων για το δικαστικό ένσημο (ΓΠΟΗ/1912), με το άρθρο 70 Ν.3994/2011, το άρθρο 21 παρ. 1 Ν.4055/2012, την περίπτωση Ι.Γ.1.6 του Ν.4093/2012 βλ. παραπάνω Γ.Ι.Δελλή, σελ.206, και την παρ. 16 άρ. 40 Ν.4113/2013.

⁵⁵ Β.Φαϊτάς, «Περιορισμός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στη διοικητική δίκη με αφορμή την οικονομική κρίση», Εισήγηση στην από 18.4.2013 ημερίδα με θέμα “Οικονομική κρίση και Δικαιοσύνη”, που οργανώθηκε από την Ένωση Διοικητικών Δικαστών και το ΚΕΔΙΒΑ Παντείου, προσβάσιμη σε : <http://www.edd.gr/>.

⁵⁶ Στο τέταρτο κεφάλαιου Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής υπό τον τίτλο «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης» και στην παράγραφο 4.5 υπό τον τίτλο «Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος», Ν. 4046/2012, ΕτΚ Α' 28/14.2.2012, σελ. 816.

⁵⁷ Στο πλαίσιο αυτό υποχρεώνεται το Υπουργείο Δικαιοσύνης να δημοσιεύει λεπτομερείς δικαστικές πληροφορίες στην ιστοσελίδα του για την βελτίωση της διαφάνειας, ήδη προσβάσιμες στο : www.ministryofjustice.gr ως Στατιστικά στοιχεία Ν.4046/2012.

για την προαγωγή του. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 93 δεν προάγεται στον επόμενο βαθμό δικαστής ο οποίος καθυστερεί αδικαιολόγητα τη δημοσίευση και θεώρηση αποφάσεων που εκδίδει, εκτός αν το οικείο συμβούλιο αιτιολογήσει ειδικά τους λόγους της κατά παρέκκλιση προαγωγής.⁵⁸ Δοθέντος ότι υπήρχε ήδη το νομικό πλαίσιο (άρθρο 91 παρ. 2 περ. (ε) ΚΟΔΚΔΛ υπό την προϊσχύουσα μορφή του) για την αντιμετώπιση της αδικαιολόγητης καθυστέρησης καθηκόντων ως πειθαρχικού παραπτώματος, η επιπλέον επιβολή περικοπής μισθού προσκρούει τόσο στην αρχή της αναλογικότητας όσο και στην αρχή *non bis in idem*⁵⁹. Οι παραπάνω διατάξεις εντάσσονται σε ένα πλέγμα ρυθμίσεων με καθαρά τιμωρητικό χαρακτήρα⁶⁰ για τους δικαστικούς λειτουργούς οι οποίοι αντιμετωπίζονται ως εκ προοιμίου φυγόπονοι και υπαίτιοι για όλα τα δομικά και συστημικά προβλήματα της διοικητικής δικαιοσύνης.⁶¹

2. Η μείωση των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων. Ιδιαίτερο είναι το μέλημα των συντακτών του Μνημονίου για τη μείωση των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων. Προς επίτευξη του στόχου αυτού η Κυβέρνηση δεσμεύθηκε να επιτύχει την εκκαθάριση των φορολογικών υποθέσεων σε όλα τα διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία έως το τέλος Ιουλίου του 2013, με ενδιάμεσους εξαμηνιαίους στόχους τη μείωση των εκκρεμών υποθέσεων τουλάχιστον 50% μέχρι τον Ιούνιο του 2012, και τουλάχιστον 80% μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου.

Οι στόχοι αυτοί όμως ετέθησαν χωρίς να ληφθεί υπόψη η φέρουσα ικανότητα κάθε δικαστηρίου όπως και η καθυστέρηση που θα προέκυπτε για τη δικαστική εκκαθάριση των λοιπών υποθέσεων που εκκρεμούν στα διοικητικά δικαστήρια και αφορούν ζωτικά έννομα συμφέροντα των πολιτών.⁶²

Περαιτέρω, είναι ευνόητο ότι μία προσέγγιση της εκκαθάρισης συγκεκριμένων ποσοστών υποθέσεων εντός λίγων μηνών, μόνο εν μέρει συνάδειμε

⁵⁸ Επίσης προβλέπεται στο άρθρο 90 ότι ο λειτουργός δεν έχει δικαίωμα να κάνει χρήση δικαστικών διακοπών ή άδειας σε περίπτωση κινδύνου ουσιαδούς καθυστέρησης στην έκδοση απόφασης σε επείγουσα υπόθεση.

⁵⁹ Βλ. ανωτέρω Χαράλαμπο Γ.Χρυσανθάκη, σ. 1061.

⁶⁰ Σημειωτέον ότι με το άρθρο 89 Ν.4055/2012 τροποποιήθηκε το άρθρο 44 του ΚΟΔΚΔΛ περιορίζοντας το χρόνο της άδειας ανατροφής τέκνου στο γονέα δικαστικό λειτουργό από 9 μήνες σε 5 μήνες, για να επανατροποποιηθεί με την παρ.1^αάρ. 8 Ν.4239/2014 η οποία επανέφερε σε ισχύ την αρχική ρύθμιση, μετά από κρίση του ΣτΕ περί αντισυνταγματικότητας της σχετικής διάταξης (ΟΛΣΤΕ 3590/2013, 3591/2013).

⁶¹ Α.Παπααναγιώτου-Λέζα, «50 χρόνια από την ίδρυση των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων-Μια προσπάθεια αναζήτησης των αιτίων συσσώρευσης σ'αυτά χιλιάδων εκκρεμών υποθέσεων», *ΘΠΔΔ*, 2013, τ. 2, σελ. 97-111, βλ. σ.110.

⁶² Βλ. παραπάνω Α.Παπααναγιώτου-Λέζα, σ. 101.

την έννοια της ποιοτικής απονομής της δικαιοσύνης. Πράγματι, η ποιότητα στην απονομή της δικαιοσύνης συναρτάται με περισσότερους παράγοντες, μεταξύ των οποίων και η επίκαιρη απονομή της. Ωστόσο, η επίδοση των δικαστηρίων δεν είναι τόσο ποσοτικό όσο ποιοτικό μέγεθος, και σε κάθε περίπτωση δεν είναι μόνο ποσοτικό. Στο πεδίο του προβληματισμού αυτού βάσιμα υποστηρίζεται ότι ιδιαίτερα στο χώρο του διοικητικού δικονομικού δικαίου η αναντιστοιχία μεταξύ του βιοτικού χρόνου προς τον δικαϊκό χρόνο έκδοσης της δικαστικής απόφασης είναι επιζήμια για την ομαλή λειτουργία της αγοράς και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας συνολικά.⁶³ Ωστόσο, ο στόχος της ταχείας απονομής της δικαιοσύνης δεν πρέπει να οδηγεί σε διεκπεραίωση υποθέσεων από την πλευρά του δικαστή εις βάρος της ποιότητας του δικαιοδοτικού έργου. Η χρυσή τομή στο σημείο αυτό αποτελεί ένα διαρκές ζητούμενο.⁶⁴

3. Η προώθηση της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης (e-justice).

Η ηλεκτρονική δικαιοσύνη προωθείται σταθερά από τους συντάκτες των Μνημονίων ήδη με το Ν.4046/2012 στο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (σελ. 817) όσο και στην από 05.2013 επικαιροποιημένη έκδοσή του.⁶⁵ Πρόκειται για μία αμιγώς θετική επιρροή που συμβάλλει στην επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης και με την οποία συμπλέουν οι επιλογές της κυβερνητικής πολιτικής.⁶⁶ Στο πλαίσιο αυτό ο Ν.4055/2012 επέφερε τις εξής τροποποιήσεις :

Ως προς τον ΚΔΔμιας: Με τις διατάξεις του άρθρου 49 παρ, 1,2,3 και 52 παρ. 1 Ν.4055/2012 τροποποιήθηκαν διατάξεις του ΚΔΔμιας εισάγοντας νέους θεσμούς της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης. Πρόκειται για τα άρθρα 48 παρ. 6, 126 παρ. 7, 189 παρ. 1,3 και 195 παρ. 3 με τις οποίες είναι δυνατή με ηλεκτρονικά μέσα η επίδοση από μέρους των ιδιωτών διαδίκων, του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και του Δικαστηρίου, η κατάθεση δικογράφων, η κοινοποίηση αποφάσεων και πρακτικών από το δικαστήριο

⁶³J.-M. Sauvé, «Les critères de la qualité de la justice», προσβάσιμο στην ιστοσελίδα του γαλλικού Conseil d'Etat : <http://www.conseil-etat.fr>, σ. 3-4.

⁶⁴ Ι.Γ.Μαθιουδάκης, «Η ποιοτική απονομή της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης –Υπό το φως της πρόσφατης αναμόρφωσής της», *Εφημ ΔΔ*, 2011, τ.3, σ. 440-459, βλ. σ.443.

⁶⁵Βλ.σ. 45 της Ανεπίσημης μετάφρασης προσβάσιμη σε <http://www.minfin.gr/>

⁶⁶Βλ. σ. 66 του «Σχεδίου Δράσης για την Ηλεκτρονική Δικαιοσύνη και τη Διοικητική Αναβάθμιση» του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Όγδοη έκδοση, Ιανουάριος 2014, όπου σημειώνεται ότι οι δράσεις που περιλαμβάνονται στο σχέδιο ευθυγραμμίζονται σε μεγάλο βαθμό με τις προτεραιότητες που περιγράφονται στο Μνημόνιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών και στο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, προσβάσιμο σε: <http://www.ministryofjustice.gr/>

στους διαδίκους. Επίσης, προβλέπεται η υποχρεωτική για τον εισηγητή σύνταξη και παράδοση του σχεδίου απόφασης σε ηλεκτρονική μορφή και, αντιστοίχως, για τον δικαστή η παράδοση του πρωτοτύπου της απόφασης σε ηλεκτρονική μορφή.

Ως προς το Π.Δ. 18/1989: Με τις διατάξεις του άρθρου 42 παρ. 1 και 2 Ν.4055/2012 προστέθηκαν οι παράγραφοι 8 και 9 στα άρθρα 19 και 21 αντίστοιχα του Π.Δ.18/89, εισάγοντας τη δυνατότητα ηλεκτρονικής κατάθεσης δικογράφου και ηλεκτρονικής επίδοσης του δικαστηρίου προς τους διαδίκους.

ΣΥΛΛΟΓΙΣΜΟΣ ΣΕ 7 ΧΡΟΝΟΥΣ

ΣΥΜΠΝΟΙΑ: Από τα παραπάνω εκτεθέντα διαφαίνεται μία τυχαία σύγκλιση της ρύθμισης της αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση με τους γενικούς στόχους του Μνημονίου περί μείωσης δημοσίων δαπανών καθώς μέσω του νέου ένδικου βοηθήματος οι επιδικαζόμενες αποζημιώσεις, σε σχέση με εκείνες του ΕΔΔΑ, εξορθολογίζονται.

ΑΥΤΟΪΠΟΝΟΜΕΥΣΗ: Οι στόχοι που θέτει το Μνημόνιο II ως προς την επιτάχυνση της διοικητικής δικαιοσύνης υπονομεύονται από το περιεχόμενο της μεταμνημονιακής νομοθεσίας (αύξηση της φορολόγησης, περικοπές σε μισθούς, συντάξεις, επιδόματα, αλλαγές στα εργασιακά και την κοινωνική ασφάλιση κ.λ.π.) το οποίο οδηγεί στην γένεση διαφορών και την αύξηση της δικαστικής ύλης.

ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ: Η αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση είναι ένα κατασταλτικό μέτρο και λειτουργεί αποκαταστατικά. Υπό την έννοια αυτή η εισαγωγή της στην έννομη τάξη αποτελεί ταυτόχρονα και παραδοχή της ήττας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Ωστόσο, το κράτος εξακολουθεί να δεσμεύεται στην απονομή επίκαιρης δικαιοσύνης. Στο σημείο αυτό οι ρυθμίσεις του Μνημονίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δικαιοσύνης, ρυθμίσεις προληπτικού χαρακτήρα, έρχονται *prima facie* να συμπληρώσουν την ανάγκη αυτή.

ΚΙΝΔΥΝΟΣ: Πράγματι, πολλά από τα διαρθρωτικά μέτρα του Μνημονίου έπρεπε να υιοθετηθούν από τις ελληνικές αρχές πολύ πριν την εμφάνιση της δημοσιονομικής κρίσης. Ωστόσο, αυτό δεν αναιρεί την απειλή που ενέχουν τα μέτρα αυτά για το κράτος δικαίου. Τα μέτρα αυτά που συνδέονται με τον επίμαχο μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας δεν απορρέουν μόνο από την ανάγκη προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού αλλά στοχεύουν ρητώς στην ικανοποίηση διεθνών χρηματιστηριακών αγορών που επικαθορίζουν πλέον την εν λόγω νομιμότητα.⁶⁷

⁶⁷ Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, «Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το “Μνημόνιο” ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου», βλ. σ.6, προσβάσιμο σε <http://www.constitutionalism.gr>.

ΔΙΑΣΩΣΗ: Ακριβώς λόγω της αλλοτριότητας των στόχων του Μνημονίου οι ρυθμίσεις περί επιτάχυνσης της δικαιοσύνης που περιλαμβάνονται σ' αυτόθα πρέπει να αντιμετωπιστούν με επιφυλακτικότητα διότι ενώ σε έναν πρώτο χρόνο ενισχύουν την επίκαιρη απονομή της δικαιοσύνης, σε ένα δεύτερο χρόνο βρίσκονται σε αντίθεση με άλλες, πέραν του εύλογου χρόνου, εγγυήσεις της δίκαιης δίκης, όπως η ανεξαρτησία του δικαστή, η ποιότητα του δικαστικού έργου, το δικαίωμα στη δικαστική προστασία.

ΦΑΥΛΟΣ ΚΥΚΛΟΣ: Όσο οι μεταρρυθμίσεις μνημονιακής ή μη προέλευσης παραμένουν αναποτελεσματικές τόσο θα αυξάνεται η ανάγκη για προσφυγή στην διαδικασία της αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας.

ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΚΟΠΟΥ: Είναι σκόπιμο να καταστούν ορατά τόσο τα θετικά σημεία όσο και οι αδυναμίες των ανωτέρω αντιθετικών τάσεων ώστε μέσω της αξιοποίησης των πρώτων και της απάλειψης των δεύτερων, όχι απλώς να διαμορφώνονται ικανοποιητικές στατιστικές για τα διοικητικά δικαστήρια αλλά να δικάζεται επίκαιρα και αποτελεσματικά ο πολίτης. Όπως αναφέρει ο γάλλος φιλόσοφος του δικαίου Michel Villey *η μοντέρνα σκέψη χαρακτηρίζεται από τη λήθη των σκοπών, είτε πρόκειται για την αλήθεια, την ομορφιά, την καλοσύνη ή τη δικαιοσύνη*.⁶⁸ Πράγματι, η απάντηση στο ερώτημα *ποιος είναι ο σκοπός της δικαιοσύνης* αποτελεί πρόκριμα για κάθε αποτελεσματική μεταρρύθμιση στα ζητήματα που άπτονται της επίκαιρης απονομής της

⁶⁸ "L'oubli des fins caractérise la pensée moderne, qu'il s'agisse de la vérité, de la beauté, de la bonté ou de la justice", M.Villey, *Réflexion sur la philosophie du droit*, Paris, PUF, 1995, σ. 357.

Η διεύρυνση του θεσμού της δημοσίου δικαίου διαιτησίας στο περιβάλλον της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης

Δημήτριος Δ. Στράνης, Καθηγητής ΑΤΕΙ Πειραιά, Εντεταλμένος Διδάσκων Οικον. Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

I. Εισαγωγικά : Η δημοσίου δικαίου διαιτησία και η διαστολή της από την ιδιωτικού δικαίου διαιτησία κατά το επιτρεπτό και την συνταγματικότητα

Η διαιτησία είναι ένας θεσμός που διαπλάστηκε καταρχήν στην περιοχή των ιδιωτικού δικαίου σχέσεων¹ και η συνταγματική δοκιμασία του, αρχικά επικεντρώθηκε στη συμβατότητά του ιδίως με το άρθρο του 8 παρ.1² και 20 παρ.1³. Παρόλον ότι υποστηρίχθηκε ισχυρά και η αντίθετη άποψη, επιβλήθηκε τελικά, ως γενικώς κρατούσα, ότι η ιδιωτικού δικαίου διαιτησία συμβιβάζεται πλήρως με τις ως άνω διατάξεις του Σ.

Από αρκετές δεκαετίες η διαιτητική πράξη υπήγαγε και δημοσίου δικαίου διαφορές στην διαιτητική επίλυση. Παρότι όμως στη διαιτητική πράξη είχε επιβληθεί η δυνατότητα διαιτητικής επιλύσεως και διοικητικού και ευρύτερα δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία, εντούτοις η δυνατότητα αυτή από συνταγματική άποψη ετέθη με τρόπο έντονο υπό κρίση ενώπιον των δύο ανωτάτων δικαστηρίων, του ΑΠ και του ΣτΕ⁴, και περαιτέρω ενώπιον του ΑΕΔ⁵, πριν από δύο περίπου δεκαετίες, και φάνηκε ότι επιλύθηκε κατά τρόπο οριστικό και υπέρ αυτής της δυνατότητας. Η προηγηθείσα θεωρητική και νομολογιακή συζήτηση για το επιτρεπτό του θεσμού της διαιτησίας στο πεδίο του δημοσίου δικαίου ήταν κατά βάση συζήτηση για τη συνταγματικότητα, με επέκταση της σχετικής συζήτησης, εκτός από το πεδίο της που συνιστούσαν οι παραπάνω διατάξεις των άρθρων 8 παρ.1 και 20 παρ.1 (κλασσικό και δεδομένο πλέον πεδίο αναμέτρησης για τις ιδιωτικού δικαίου διαφορές), και σε

¹ Δ. Δ. Στράνης, Η υπαγωγή δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία, 2003, διδ.διατρ. ΑΠΘ (αδημ.), σ. 3

² Δ. Δ. Στράνης, ό.π., σ. 3.

³ Δ. Δ. Στράνης, ό.π., σ. 3 επ.

⁴ Δ. Δ. Στράνης, ό.π., σ. 193-199, όπου γίνεται αναφορά στην σχετική προηγηθείσα νομολογία του ΣτΕ και του ΑΠ και ιδίως στις υπ' αρ . ΑΠ 1470/1987 και ΣτΕ 1792-3/1992.

⁵ Βλ. Ειδικότερα για την ιστορική απόφαση του ΑΕΔ 24/1993 και σχετικό σχολιασμό της βλ. Δ. Δ. Στράνης, ό.π. σ. 199-205.

άλλες συνταγματικές διατάξεις και ιδίως στα άρθρα 78 και 94 του Σ. Πάντως υποστηρίχθηκε ότι το επιτρεπτό, στην βάση της ευρύτερης νομιμοποίησης του θεσμού, δεν βασίσθηκε αποκλειστικά στην συζήτηση για την συνταγματικότητα του⁶. Την ανάγκη της υπαγωγής και δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία επέβαλε το γεγονός ότι ιδίως σε μεγάλες συμβάσεις στις οποίες φέρεται ως συμβαλλόμενο μέρος το κράτος, δεν είναι δυνατόν να γίνεται διαχωρισμός και να καταλαμβάνονται από την συνομολογούμενη διαιτητική ρήτρα μόνο ιδιωτικού δικαίου διαφορές, να εξαιρούνται δε από τη συμπερίληψη σε αυτήν και δημοσίου και κυρίως διοικητικού δικαίου διαφορές.

Οι ενλόγω συμβάσεις είναι παραδοσιακά ιδίως συμβάσεις μεγάλων έργων -τεχνικών ή μη- που μπορεί να λαμβάνουν και την μορφή των συμβάσεων δημοσίων έργων, των συμβάσεων παραχώρησης, καθώς και των συμβάσεων για την πραγματοποίηση πάσης φύσεως επενδύσεων και για εισαγωγή ξένων κεφαλαίων. Στις ενλόγω συμβάσεις στηρίζονται συνήθως προσδοκίες οικονομικής ανάπτυξης, αφού η οικονομική ανάπτυξη διαχρονικά συνδέεται στη χώρα μας προεχόντως και με την κατασκευή σημαντικών έργων και έργων υποδομής και με την προσέλκυση επενδυτικών κεφαλαίων.

Οι αντισυμβαλλόμενοι του δημοσίου στις ως άνω κατηγορίες συμβάσεων είναι, κατά κανόνα, αλλοδαπά φυσικά και ιδίως νομικά πρόσωπα, τα οποία είναι φυσικό να μην είναι πρόθυμα να υπαχθούν στην κρατική δικαιοδοσία, για μία σειρά από αυτονόητους και μη λόγους. Πέραν από τις δυσλειτουργίες της ελληνικής κρατικής δικαιοσύνης, οι οποίες συνιστούν ισχυρό και κλασσικό πλέον αποτρεπτικό λόγο υπαγωγής σε αυτή, υπάρχει και ένας άλλος- ίσως σοβαρότερος- λόγος που συνίσταται στο ότι ένα αλλοδαπό πρόσωπο θεωρεί επικίνδυνο για το ίδιο την υπαγωγή του σε μία δικαιοδοσία που οργανώνεται αποκλειστικά από αυτό τούτο το αντισυμβαλλόμενο του κράτος. Ο θεσμός λοιπόν της διαιτησίας φαίνεται ότι προβάλλει ως η μοναδική ίσως ενδεικνυόμενη διέξοδος, η οποία μπορεί να εξουδετερώσει τα μειονεκτήματα για τους αντισυμβαλλομένους του κράτους που θα είχε η αποκλειστική υπαγωγή στην κρατική δικαιοδοσία.

II. Ανάλυση του σημερινού περιβάλλοντος για την δημοσίου δικαίου διαιτησία

Το ερώτημα που τίθεται περαιτέρω και το οποίο αποτελεί και το κεντρικό αντικείμενο της παρούσης μελέτης είναι αν η παρούσα συγκυρία της δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης που διέρχεται η χώρα μας, λειτουργεί ενδυναμωτικά ή αποδυναμωτικά για τον θεσμό της δημοσίου δικαίου διαιτησίας. Για να απαντηθεί το ερώτημα αυτό πρέπει να ληφθούν θεωρούμε υπόψη τα εξής, τα οποία αποτελούν χαρακτηριστικά ή στοιχεία που συγκροτούν την παρούσα συγκυρία:

⁶ Δ. Δ. Στράνη, ό.π., σ.181-182.

i. Η δυσμενής για την χώρα μας οικονομική συγκυρία καθιστά τα κρατικά δικαστήρια ιδιαίτερος επιφυλακτικά και συσταλτικά στο να επιδικάζουν χρηματικές αξιώσεις σε βάρος του Δημοσίου. Τα δικαστήρια φαίνεται ότι συμμερίζονται τις δυσχέρειες τις οποίες έχει ο κρατικός τομέας στο σύνολό του, με αποτέλεσμα να είναι εξαιρετικά φειδωλά στην επιδίκαση χρηματικών αξιώσεων εις βάρος του ελληνικού Δημοσίου. Είναι φυσικό όταν η τάση αυτή παρουσιάζεται ήδη σε σχέσεις μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και διαφόρων ημεδαπών φυσικών και νομικών προσώπων, να παρουσιάζεται εντονότερα σε σχέσεις μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και αλλοδαπών προσώπων. Τούτο συνολικά αναλυόμενο επιδρά, όπως είναι φυσικό, ανασταλτικά και αποθαρρυντικά έναντι των πιθανών αντισυμβαλλομένων του Δημοσίου.

ii. Η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ενσχέσει με την διαιτησία γινόταν στο απώτερο παρελθόν ιδίως στη βάση του ότι είναι αμφίβολο αν συμβιβάζεται η υπαγωγή δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία. Κατά τον παρόντα χρόνο και υπό τις παρούσες συνθήκες, το δημόσιο συμφέρον θέτει επιτακτικά την ανάγκη της οικονομικής ανόρθωσης της χώρας σε όσο το δυνατόν συντομότερο χρόνο⁷. Με δεδομένο ότι η διαιτησία προβάλλει ως ένα από τα αναγκαία εργαλεία για την οικονομική ανασυγκρότηση της χώρας- αφού εξ ορισμού θεραπεύει τα κενά και τις αδυναμίες της κρατικής δικαιοδοτικής προστασίας- η διευκόλυνση της επιλογής της διαιτητικής επίλυσεως διαφορών μεταξύ του κράτους και των αντισυμβαλλομένων του προβάλλει ως επιτακτικό ζητούμενο.

iii. Η δυσλειτουργία της κρατικής δικαιοσύνης είναι κάτι πανθομολογούμενο. Η βασικότερη ίσως πλευρά αυτής της δυσλειτουργίας αφορά στον χρόνο που απαιτείται για την απονομή της δικαστικής προστασίας⁸, ο οποίος σε πολλές περιπτώσεις είναι παράλογος, αφού για την αμετάκλητη επίλυση και των κοινών διαφορών, απαιτείται χρόνος που καθιστά στις περισσότερες περιπτώσεις την επίλυση αλυσιτελή, όταν τελικά λαμβάνει χώραν. Σε αυτήν την βασική περιοχή της ενλόγω δυσλειτουργίας για την οποία μάλιστα επανειλημμένα το ΕΔΔΑ έχει λάβει καταδικαστική για την χώρα μας θέση⁹ πρέπει να προστεθούν και άλλες, όπως ιδίως η παράλογα συχνή εισαγωγή νέων δικονομικών αλλά και ουσιαστικού δικαίου διατάξεων. Το περισσότερο κρίσιμο πάντως είναι αυτό που συμβαίνει προκειμένου για τις δικονομικές διατάξεις. Η μαζική εισαγωγή, κατά κύματα, δικονομικών διατάξεων υπό το άγχος ή και την «μανία» της άμεσης εισαγωγής «μεταρρυθμίσεων» κατακερματίζει την ήδη προβληματική λειτουργία της κρατικής δικαιοσύνης, δημιουργεί πολύ περισσότερα

⁷ Για την σύνδεση της διαιτησίας με το συμφέρον της εθνικής οικονομίας βλ. *Δ. Δ Στράνη*, ό.π., 211-214.

⁸ Αντί πολλών *Γ. Δελλή*, Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, 2013.

⁹ Ενδεικτ. ΕΔΔΑ της 25.11.2010 Σεραφειμίδης κατά Ελλάδος. Βλ και Αιτιολογική Έκθεση για το σχέδιο νόμου για την επιτάχυνση των δικών και την συμμόρφωση με τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ.

προβλήματα από αυτά που σκοπεύει να θεραπεύσει και εντέλει παράγει ίσως το χειρότερο πρόβλημα που είναι η ανασφάλεια δικαίου, η οποία μάλιστα εκδηλώνεται με τόσο έντονο τρόπο ώστε προκαλεί κυριολεκτικά «τρόμο» στους υποψήφιους αντισυμβαλλόμενους του Δημοσίου, με αποτέλεσμα να μην συναλλάσσονται με το Δημόσιο για να αναλάβουν οποιαδήποτε δράση και να «τρέπονται σε φυγή».

iv. Ο νομοθέτης φαίνεται ότι αναγνωρίζει την ανάγκη της εξωδικαστικής επίλυσης, ως ένα από τα αναγκαία διαδικαστικού χαρακτήρα μέτρα προκειμένου να υποβοηθηθεί συνολικά το καθιερωμένο σύστημα της επιλύσεως των διαφορών, και μάλιστα φαίνεται ότι θεωρεί αυτήν την επίλυση ως το αναγκαίο συμπλήρωμα της δικαστικής επιλύσεως διαφορών. Περαιτέρω δε στην περιοχή του δημοσίου δικαίου συζητείται και έχει αρχίσει να γίνεται αντικείμενο συστηματικής επεξεργασίας, ως αναγκαίο μέτρο για την επιτάχυνση της διοικητικής δικαιοσύνης η υποχρεωτική ενδικοφανής επίλυση του συνόλου των διοικητικών διαφορών, πριν από την εισαγωγή τους για επίλυση στα κρατικά δικαστήρια, που θα μπορούσε να λειτουργήσει μαζί με την παράλληλη δημιουργία συνθηκών αποθάρρυνσης υπαγωγής ή και τον ρητό αποκλεισμό για ορισμένες περιπτώσεις¹⁰ από την καθαρά κρατική δικαιοδοτική επίλυση, ήσσονος σημασίας και αντικειμένου διαφορών¹¹. Μέχρι στιγμής είναι αμφίβολο στο που θα καταλήξει η μάχη των επιχειρημάτων, που καθορίζει και τη σχετική συζήτηση στην Ελλάδα, που κινείται μεταξύ της θέσης της γενικευμένης εισαγωγής της ενδικοφανούς προσφυγής και της θέσης της ειδικής και κατά περίπτωση και πάντως σοβαρά διευρυμένης πρόβλεψης της ενδικοφανούς προσφυγής. Αυτή η μάχη των επιχειρημάτων μάλιστα συμβαίνει να αντιστοιχεί και με την διαχρονική αντίθεση για το θέμα μεταξύ των δύο σημαντικότερων εννόμων τάξεων, δηλαδή της γερμανικής¹² και της γαλλικής¹³. Είναι πάντως σημαντικό και αξιοσημείωτο το ότι στο πεδίο των φορολογικών διαφορών έχει εισαχθεί πρόσφατα,

¹⁰ Βλ. πχ ως την πλέον χαρακτηριστική καθέρωση του ανεκκλήτου σε ορισμένες περιπτώσεις

¹¹ Για την ενδικοφανή επίλυση του συνόλου των διοικητικών διαφορών με βάση και το υπόδειγμα άλλων εννόμων τάξεων και ιδίως της γερμανικής και γαλλικής βλ. αντί περισσοτέρων *Ε. Πρεβεδούρου*, Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσον επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης, ΘΠΔΔ, 2013, σ. 193 επ.

¹² Ως προς τα ισχύοντα στη γερμανική έννομη τάξη: Στο γερμανικό δικονομικό σύστημα, προβλέπεται η διοικητική προσφυγή (*Widerspruchsverfahren*) της οποίας η άσκηση τάσσεται ως προϋπόθεση για το παραδεκτό τόσο του ενδίκου βοηθήματος με το οποίο επιδιώκεται η ακύρωση διοικητικής πράξης (*Anfechtungsklage*), όσο και της προσφυγής (*Verpflichtungsklage*). Η υποχρεωτική αυτή διοικητική προσφυγή αφορά στο σύνολο των διοικητικών διαφορών. Βλ. γιαυτό και *Ε. Πρεβεδούρου*, ό.π., σ. 195-196.

¹³ Ως προς τα ισχύοντα στην γαλλική έννομη τάξη: Παρότι έχει γίνει συζήτηση και εδώ για την σκοπιμότητα της γενίκευσης της ενδικοφανούς προσφυγής, τελικώς επιλέγεται η ειδική και κατά περίπτωση πρόβλεψή της. Σε σχετική μάλιστα έκθεση του CE για το ζήτημα, επιβεβαιώνεται η ανάγκη της ειδικής και κατά περίπτωση πρόβλεψης και παράλληλα η τήρηση αυστηρών και συγκεκριμένων προϋποθέσεων, προκειμένου να μη διαφεύγει από την φύση και τον θεμελιώδη λειτουργικό χαρακτήρα που έχει διαγραφεί για αυτήν. Βλ. γιαυτό *Ε. Πρεβεδούρου*, ό.π., σ. 196-197.

κατά γενικεύοντα τρόπο, η ενδικοφανής προσφυγή¹⁴. Παράλληλα έχει εκδηλωθεί σε ικανό αριθμό ειδικών άλλων περιπτώσεων, και μάλιστα σε νευραλγικούς τομείς, η δυνατότητα υπαγωγής σε διαιτησία. Η δημιουργία λοιπόν ευνοϊκού κλίματος για την εξωδικαστική επίλυση διαφορών, ασφαλώς ευνοεί και την διαιτησία, αφού επιβάλει σταδιακά πλέον αλλά σταθερά ως «αδεολογία», την δυνατότητα της εναλλακτικής επίλυσεως.

v. Στο πλαίσιο της αντιφατικότητας της συμπεριφοράς του κράτους πρέπει να ομολογηθεί ότι εισάγονται και ρυθμίσεις οι οποίες δεν λειτουργούν ενθαρρυντικά για την δημιουργία ενγένει ευνοϊκού κλίματος για την διαιτησία, όπως αυτή του ν. 4174/2013¹⁵ που αφορά στο ότι διαιτητές για λογαριασμό του Δημοσίου ορίζονται, κατά κανόνα, μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και τίθενται εν γένει περιορισμοί ως προς τον διορισμό διαιτητών για λογαριασμό του Δημοσίου. Επίσης πρέπει να χαρακτηριστεί ως αδικαιολόγητη η διστακτικότητα της πολιτείας να θεσπίσει ένα έστω μικρό σύνολο συστηματικού χαρακτήρα γενικών διατάξεων για την δημοσίου δικαίου διαιτησία, παρόλον ότι η συνταγματικότητα της υπαγωγής των διαφορών αυτών δεν φαίνεται να αμφισβητείται πλέον και είναι μάλλον πανθομολογούμενη η δυνατότητα, η ανάγκη αλλά και η πρακτική της υπαγωγής σε αυτήν.

vi. Το διεθνές περιβάλλον ευνοεί την δημοσίου δικαίου διαιτησία, και τούτο γιατί η παγκοσμιοποίηση αντιβαίνει εξ ορισμού σε κάθε έννοια αποκλειστικά εθνικής δικαιοδοτικής επίλυσης και φαίνεται να θέτει υπό αμφισβήτηση την αυστηρότητα εννοιών, όπως αυτή της διοικητικής διαφοράς και των συνοδευόντων αυτήν, μεταξύ των οποίων ιδίως ο πλήρης αποκλεισμός της επίλυσεως αυτών των διαφορών από μη κρατικά δικαιοδοτικά όργανα.

vii. Η επίλυση νομικού χαρακτήρα διαφορών εντάσσεται σε ένα συνολικό πλαίσιο επίλυσης που έχει ανάγκη διοικητικής προεχόντως επίλυσης και διευθέτησης, σε ένα διεθνές πλέον πεδίο συναλλαγών, στο οποίο αν δεν μετάσχουν, και μάλιστα ισότιμα,

¹⁴ Άρθρο 63 του ν. 4174/2013. Βλ. και την ΠΟΛ.1002/2.1.2014, με την οποία εξειδικεύθηκε η εφαρμογή των διατάξεων του προαναφερόμενου άρθρου.

¹⁵ Με το άρθρο 16 παρ. 2 του ν. 4110/2013 « Ρυθμίσεις στη φορολογία εισοδήματος ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών και λοιπές διατάξεις » (Α'17) προστέθηκε παράγραφος 3Α μετά την παρ.3 του άρθρου 6 του ν. 3086/2002, και ορίζεται ότι: « Α. Σε εθνικές και διεθνείς διαιτησίες οι οποίες αφορούν συμβάσεις που καταρτίζονται με το Δημόσιο ή με κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που συγκροτούνται και λειτουργούν για την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος, διαιτητής εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου ή του κρατικού νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ορίζεται εν ενεργεία λειτουργός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των παριστάμενων μελών της Ολομέλειας, διαιτητής ορίζεται επίτιμος λειτουργός του Ν.Σ.Κ. Πρόσωπο μη λειτουργός του Ν.Σ.Κ. μπορεί να διοριστεί διαιτητής μόνον εφόσον αυτό επιβάλλεται από τη φύση της υπό κρίση διαφοράς και προβλέπεται ρητά στη σχετική ρήτρα διαιτησίας, η οποία πρέπει, σε αυτήν την περίπτωση, να προσυπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών».

και οι κρατικές οντότητες είναι πλέον σαφές ότι απειλούνται ζωτικά τους συμφέροντα. Την ικανοποίηση μάλιστα αυτών των συμφερόντων πιάζονται και επείγονται να αποδώσουν, εξατομικεύοντάς την, κατά προέκταση ως οικονομική ευημερία στους πολίτες, που μάλιστα έχουν απολύτως ανάγκη υπό τις συνθήκες της σημερινής έντονα ανταγωνιστικής πραγματικότητας, οικονομικής στενότητας και έλλειψης πόρων. Άρα η διαιτητική επίλυση διαφορών των κρατών δεν συνιστά μίαν απλώς συμπληρωματική δυνατότητα επίλυσεως, αλλά μία δυνατότητα επίλυσεως που τείνει να γίνει κύρια, εντασσόμενη σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διευθέτησης αντιθέσεων και συγκρούσεων που έχει χαρακτηριστικά, στην μακροσκοπική του θεώρηση, επίλυσης διοικητικού χαρακτήρα προβλήματος, που αναπτύσσεται στο ευρύτερο διεθνές πεδίο¹⁶.

viii. Οι περιπτώσεις δημοσίου δικαίου διαιτησίας συνιστούν στην πλειονότητά τους-και όχι πάντως στο σύνολό τους- περιπτώσεις διεθνούς διαιτησίας, ώστε δεν θα ήταν υπερβολικό να λεχθεί ότι η δημοσίου δικαίου διαιτησία φέρεται ως είδος διεθνούς διαιτησίας¹⁷, παρότι σε πολλές περιπτώσεις ο χαρακτήρας μίας διαιτησίας ως δημοσίου δικαίου παραλείπεται να προβληθεί και προβάλλεται μονοσήμαντα ο χαρακτήρας της διαιτησίας ως διεθνούς¹⁸. Δεν θα ήταν υπερβολή να λεχθεί, ότι η διεθνής διαιτησία περιπτωσιολογικά συμπίπτει με την δημοσίου δικαίου διαιτησία στην χώρα μας, όπου μόνο η δημόσιος τομέας, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, φαινόταν να έχει την δυνατότητα να προσελκύσει διεθνείς επενδύσεις και να προκαλέσει διεθνείς συνεργασίες. Υπό τις παρούσες λοιπόν συνθήκες, που επιβάλλεται να προκληθεί διεθνές ενδιαφέρον και επέκταση προς το εκτός της χώρας περιβάλλον, για να ενδυναμωθεί οικονομικά η χώρα, με τη μετάγχιση ξένων κεφαλαίων και την προσέλκυση επενδυτικού ενδιαφέροντος, η δημοσίου δικαίου διαιτησία παρίσταται ως βασικός μοχλός, και πρέπει συνακόλουθα να θεωρείται αναπόδραστη η στροφή προς την διεθνή διαιτησία. Η δημοσίου δικαίου διαιτησία εκφράζει την συντεταγμένη και σύμφωνη με το δημόσιο συμφέρον εξωστρέφεια και όχι μίαν άτακτη και χωρίς τις στοιχειώδεις επιφυλάξεις πλήρη «ιδιωτικοποίηση» και «εκχώρηση» της περιοχής ενός «εκλογικευμένου» πλέον και σύμφωνου με τα σύγχρονα δεδομένα κρατικού imperium, άλλως με την διαφύλαξη της λειτουργίας υπέρ του κράτους, των στοιχειωδών δημοσίου δικαίου δεσμεύσεων.

III. Ειδικότερα πεδία πρόσφατης θεσμοθέτησης της δημοσίου δικαίου διαιτησίας. Εμπειρική προσέγγιση

¹⁶ Για τη σχέση διαιτητικής επίλυσης και διοικητικής των συγκρούσεων βλ ειδικότερα σε *Δ. Στράνη- Σ. Ιωαννίδου*, Η συσχέτιση της επίλυσης συγκρούσεων ως σύγχρονης μορφής διοίκησης με τη διαιτητική επίλυση, *Επιστημονική Επετηρίδα Επιστημονικής Έρευνας ΤΕΙ Πειραιά*, 2006, σ.255 επ.

¹⁷ *Δ. Δ. Στράνη*, ό.π. ,σ. 160.

¹⁸ *A. Patrikios*, *L' arbitrage en matiere administrative*, thèse, σ.87.

Πολύ πρόσφατα έχουν εισαχθεί νομοθετικά διάφορες νέες περιπτώσεις διαιτησίας με χαρακτηριστικά δημοσίου δικαίου, οι σημαντικότερες από τις οποίες κρίνονται οι ακόλουθες:

1. Η διαιτησία των ΣΔΙΤ

Χαρακτηριστική περίπτωση τέτοιας διαιτησίας είναι αυτή που έχει προβλεφθεί στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ¹⁹.

Βέβαια οι ΣΔΙΤ είναι θεσμός που προβλέφθηκε πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, αλλά και που υπό τις παρούσες συνθήκες των έντονων δημοσιονομικών και οικονομικών προβλημάτων της χώρας αναμένεται ότι θα συμβάλλει ουσιαστικά στην υποβοήθηση του κράτους να πραγματοποιήσει μεγάλα έργα, και ιδίως έργα με τον χαρακτήρα των έργων υποδομής, επιστρατεύοντας τους ιδιώτες σε συμπληρωματικές έναντι αυτού δράσεις, που θα απέβλεπαν και στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Το βασικότερο, κατά την σχετική διάταξη του νόμου που την προβλέπει, δηλαδή το άρθρο 31 του ν. 3389/2005, χαρακτηριστικό της διαιτησίας αυτής είναι ότι προβλέπεται ως αποκλειστικός τρόπος επίλυσης²⁰. Η σαφής έννοια της εν λόγω διάταξης είναι ότι αποκλείεται η κρατική δικαιοδοσία, δηλαδή τα πολιτειακά δικαστήρια από την επίλυση των ανακυπτουσών στο πλαίσιο των σχετικών συμβάσεων διαφορών. Ένας τέτοιος αποκλεισμός θέτει, σύμφωνα με υποστηριζόμενη από μερίδα της θεωρίας άποψη, ζητήματα συμβατότητας με το άρθρο 20 παρ. 1 του Σ²¹. Η άποψη αυτή δεν είναι πάντως, κατά την άποψή μας ορθή γιατί ο αποκλεισμός, με συμφωνία των μερών, της κρατικής δικαιοδοσίας δεν είναι ούτε λογικό ούτε και πρακτικά σκόπιμο να άγει σε αντισυνταγματικότητα, αφού ευρύτερα γίνεται αποδεκτό ότι και η άμεση παραίτηση από την κρατική δικαιοδοτική προστασία δεν μπορεί να είναι αντισυνταγματική.

Είναι προφανές ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση γίνεται μία «επιδότηση» του θεσμού των ΣΔΙΤ, με την πρόβλεψη ενός κατά τεκμήριο προνομιακού χαρακτήρα θεσμού που είναι η διαιτησία. Ο προνομιακός μάλιστα χαρακτήρας του θεσμού λειτουργεί ιδίως προκειμένου να δελεασθούν ιδιώτες να προσέλθουν σε διάλογο που θα ήταν δυνατό να οδηγήσει σε συμπράξεις. Όμως η πρόβλεψη ως μοναδικού τρόπου

¹⁹ Για τις ΣΔΙΤ βλ. ειδικότερα *Ι. Βενιέρη*, ΣΔΙΤ-Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα. Το Συμβατικό Πλαίσιο, Νομική Βιβλιοθήκη Έκδοση 2007.

²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 31 του ν. 3389/2005 κάθε διαφορά σχετική με την ερμηνεία και εφαρμογή, το κύρος των συμβάσεων σύμπραξης και των παρεπόμενων συμφωνιών λύνεται με διαιτησία.

²¹ Υποστηρίζεται πάντως η άποψη ότι η αποκλειστική αρμοδιότητα των διαιτητικών δικαστηρίων και ο αποκλεισμός των κρατικών δικαστηρίων δεν είναι αντισυνταγματικός γιατί δεν αποτελεί μεταβίβαση κρατικής εξουσίας και η διαιτησία δεν αποτελεί υποκατάστατο δημόσιας εξουσίας. Γιαυτό βλ. *Ι. Βενιέρη*, ό.π., σ. 416.

επιλύσεως, της διαιτητικής επιλύσεως δημιουργεί πλεονέκτημα και υπέρ του Δημοσίου, που υπό τις σημερινές συνθήκες οφείλει να υλοποιήσει ταχύτατα τα έργα που αναλαμβάνει, ώστε να κινηθεί μέσω αυτού η αναπτυξιακή διαδικασία.

Το συγκεκριμένο είδος διαιτησίας θα μπορούσε εν δυνάμει να συνιστά και περίπτωση διεθνούς διαιτησίας, αφού δεν υπάρχει καμμία δέσμευση ως προς τους δικονομικούς κανόνες που τυχόν ήθελαν επιλεγεί από τα μέρη²², παρότι σε αυτές εφαρμόζεται υποχρεωτικά εσωτερικό ουσιαστικό δίκαιο.

Προβάλλεται ότι η λήψη υπόψη των ΣΔΙΤ, ως διεθνούς προτύπου, που έχει λειτουργήσει σε άλλες έννομες τάξεις, και ιδίως στο πλαίσιο της γαλλικής, θα μπορούσε να οδηγήσει στον εμπλουτισμό και την διεύρυνση του θεσμού στη χώρα μας²³. Ιδίως θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι θα μπορούσαν να εισαχθούν ευνοϊκότερες διατάξεις για διαπραγμάτευση, θα μπορούσε επίσης να εισαχθεί, ως παράλληλη δυνατότητα, η δυνατότητα της δικαστικής επίλυσης, όπως επίσης θα μπορούσε να προβλεφθεί η δυνατότητα εισαγωγής των ΣΔΙΤ και σε άλλους τομείς (πχ σε αυτόν του πολιτισμού)²⁴.

Εκείνο πάντως που είναι αναμφισβήτητο είναι ότι οι ΣΔΙΤ, και στο πεδίο του γαλλικού δικαίου, υπάγονται στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και του διοικητικού δικαίου, και άρα και οι εντεύθεν παραγόμενες διαφορές είναι προεχόντως δημοσίου δικαίου διαφορές. Επομένως, και η διαιτησία που συγκροτείται για την επίλυση τέτοιων διαφορών είναι σε πολλές περιπτώσεις δημοσίου δικαίου διαιτησία.

2. Η Διαιτησία των φορολογικών διαφορών

Με τις διατάξεις των άρθρων 31-34 του ν. 3943/2011 εισάγεται ο θεσμός της διαιτησίας στις φορολογικές διαφορές. Πρέπει να επισημανθεί ότι η έντονη συζήτηση, σε θεωρία και νομολογία, για την δυνατότητα υπαγωγής φορολογικών διαφορών σε διαιτησία έχει την αφετηρία της στην σχετική πρόβλεψη για την υπαγωγή πάσης φύσεως διαφορών, άρα και φορολογικών διαφορών, σε διαιτησία που προβλέφθηκε ιδίως στους διάφορους αναπτυξιακούς νόμους. Στους νόμους αυτούς και στις σχετικές αναπτυξιακού χαρακτήρα συμβάσεις που υπεγράφησαν και που προέβλεπαν την δυνατότητα της διαιτητικής επιλύσεως, ακόμη και κατ' αποκλεισμό

²² Ειδικότερα στην παρ. 2 του άρθρου 31 ορίζεται ότι με συμφωνία των μερών μπορούν να καθορίζονται κανόνες που αφορούν στον ορισμό των διαιτητών, τους εφαρμοστέους δικονομικούς κανόνες της διαιτησίας, την έδρα του δικαστηρίου, τις αμοιβές των διαιτητών (εφόσον δεν ορίζονται από τους εφαρμοστέους κανόνες διαιτησίας), την γλώσσα της διαιτησίας, και μάλιστα όλα αυτά κατά παρέκκλιση προς τις διατάξεις που αφορούν στις διαιτησίες του Δημοσίου. Όλα αυτά τα στοιχεία συνηγορούν υπέρ του εν δυνάμει διεθνούς χαρακτήρα της διαιτησίας, όπως επίσης και το ότι από την ως άνω διάταξη καθορίζεται η διαιτητική απόφαση ως οριστική και αμετάκλητη και ότι δεν υπόκειται σε τακτικά ή έκτακτα ένδικα μέσα και επίσης συνιστά τίτλο εκτελεστό, χωρίς να απαιτείται η κήρυξη του από τα τακτικά δικαστήρια.

²³ Βλ. σχετικά και *A. Μανιάτη*, Πτυχές του Γαλλικού Δικαίου των ΣΔΙΤ, 2013, σ.1160.

²⁴ *A. Μανιάτη*, ό.π., σ.1160.

της κρατικής δικαιοδοσίας, δεν γινόταν βέβαια, κατά κανόνα, ρητή αναφορά σε φορολογικές διαφορές. Παρόλα αυτά η συζήτηση, νομολογιακή και θεωρητική, που κορυφώθηκε και φαίνεται να κατέληξε οριστικά με την απόφαση 24/1993 του ΑΕΔ, αφορούσε ιδίως στο πιο σύννηθες, χαρακτηριστικό και σημαντικό είδος διοικητικών διαφορών που είναι η φορολογικές διαφορές. Όλη η επιχειρηματολογία δε κατά της υπαγωγής διοικητικών και εν γένει δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία βασίστηκε ιδίως στο επιχείρημα του «ανεκχώρητου», ως εκ της φύσεώς του, του αντικείμενου της φορολογικής διαφοράς. Είναι ευτυχές ότι η επίλυση του ζητήματος προ δύο περίπου δεκαετιών, δεν έγινε εν μέσω της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, γιατί υπό τα δεδομένα αυτά θα εθεωρείτο πιθανότατα μεροληπτική, λόγω της επιτακτικής ανάγκης άμεσης πραγματοποίησης δημοσίων εσόδων.

Σήμερα, εφόσον το ζήτημα αυτό έχει πλέον επιλυθεί, θεωρείται ως κάτι απόλυτα δικαιολογημένο να θεσπίζεται η άμεση και ευθεία δυνατότητα επιλύσεως φορολογικών διαφορών σε διαιτησία. Προβλέπεται από τις σχετικές ρυθμίσεις η συγκρότηση Σώματος Φορολογικών Διαιτητών (Σ.Φ.Δ.), με ειδική διαδικασία που προβλέπεται στον νόμο, από πρόσωπα που διαθέτουν ιδιότητες σχετικές με την διαιτησία και την διαμεσολάβηση ή με την επίλυση φορολογικών διαφορών και μάλιστα είτε με θεωρητική γνώση είτε με πρακτική εμπειρία είτε με αμφότερα. Εκείνο όμως που είναι χαρακτηριστικό είναι ότι συντάσσεται πίνακας από το ΔΣ του Σώματος των Διαιτητών που πρέπει να λάβει την επικύρωση του Υπουργού Οικονομικών και τελικώς της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Άρα η επιλογή του ή των διαιτητών δεν είναι ελεύθερη από τα μέρη, κάτι που συνιστά θεμελιώδη προϋπόθεση της γνήσιας διαιτησίας. Το συγκεκριμένο πάντως είδος διαιτησίας θα πρέπει να χαρακτηριστεί σε κάθε περίπτωση ως θεσμική διαιτησία, δηλαδή ως περίπτωση «έμμεσα εκούσιας» διαιτησίας.

Ένα άλλο σημείο που αποτελεί χαρακτηριστικό «μη γνήσιου» διαιτητικού θεσμού είναι ότι δεν καθορίζουν τα ίδια τα μέρη τους διαδικαστικούς κανόνες στους οποίους υπάγονται, αλλά ο καθορισμός αυτός γίνεται με νομοθετική πράξη και ειδικότερα με π.δ²⁵.

Πάντως απαιτείται συμφωνία αμοτέρων των μερών για την υπαγωγή στην διαιτησία, κάτι το οποίο συνηγορεί περί του διαιτητικού χαρακτήρα του θεσμού²⁶.

Η σχετικές ρυθμίσεις θα πρέπει να χαρακτηρισθούν σημαντικές για τους εξής λόγους:

α. Αναφέρονται ρητά στη δυνατότητα επίλυσης φορολογικών διαφορών από τη διαιτησία, κάτι το οποίο ασφαλώς κατοχυρώνει και ενισχύει γενικότερα τη δυνατότητα διαιτητικής επιλύσεως δημοσίου δικαίου διαφορών, αφού οι φορολογικές διαφορές είναι η «αυστηρότερη» και χαρακτηριστικότερη κατηγορία τέτοιων διαφορών, διαφορών μάλιστα που θέτουν από τη φύση τους, πέραν των

²⁵ Άρθρο 34 του ν. 3943/2011.

²⁶ Αυτό ειδικότερα προκύπτει από τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 33 του ν. 3943/2011.

άλλων, και ιδιαίτερης φύσεως ακυρωτικά ζητήματα, αφού η ακύρωση διοικητικών πράξεων σχετικών με τη φορολόγηση θέτει από τη φύση της ιδιαίτερες δικονομικές απαιτήσεις²⁷.

β. Αντιμετωπίζονται σημαντικά ζητήματα δικονομικού χαρακτήρα, αφορώντα ειδικώς στην επίλυση της συγκεκριμένης κατηγορίας διοικητικών διαφορών, κάτι που θα μπορούσε να οδηγήσει σε διεύρυνση και σε άλλες κατηγορίες διοικητικών διαφορών. Τέτοια ζητήματα είναι ότι το διαιτητικό δικαστήριο δεν ακυρώνει αλλά απλώς επίλυει από «ουσιαστική» άποψη τη διαφορά, στη συνέχεια δε η ακύρωση της εμπλεκόμενης με την διαφορά διοικητικής πράξεως γίνεται από το αρμόδιο ακυρωτικό δικαστήριο. Έτερο σημαντικό ζήτημα είναι ότι προβλέπεται ρητά διαδικασία αίτησης ακύρωσης, κατά της διαιτητικής απόφασης, ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών²⁸. Αποτελούν δηλαδή οι σχετικές διατάξεις δέσμη διατάξεων για μία συστηματικότερη, από δικονομική τουλάχιστον άποψη, επίλυση των διοικητικών διαφορών, με την πρόβλεψη μίας περισσότερο «ειδικευμένης» διαιτησίας.

γ. Επιβεβαιώνουν ότι η θεσμική διαιτησία επιλαμβάνεται συνηθέστερα της επίλυσης δημοσίου δικαίου διαφορών, παρότι έχει χαρακτηριστικά που δεν την εντάσσουν στους «γνήσιους» διαιτητικούς θεσμούς.

δ. Μπορούν να δίδουν διέξοδο και λύση σε φορολογικές διαφορές οι οποίες παρουσιάζουν από τη φύση τους μεγάλη δυσχέρεια επιλύσεως και έχουν αντικείμενο οικονομικά σημαντικό²⁹.

ε. Διευρύνουν τη δυνατότητα υπαγωγής φορολογικών διαφορών σε διαιτησία, αφού μέχρι τη θέσπισή τους ίσχυε μόνο περιορισμένα η δυνατότητα υπαγωγής φορολογικών διαφορών σε διαιτησία (στο πλαίσιο συνηθέστερα της ειδικής πρόβλεψης στους αναπτυξιακούς νόμους και τις σχετικές συμβάσεις).

στ. Δεν παραπέμπουν σε διεθνή, όπως συνήθως τα άλλα είδη δημοσίου δικαίου διαιτησίας, αλλά προεχόντως σε εγχώρια διαιτησία.

²⁷ Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο κατά την παρ. 8 του ως άνω άρθρου 33 του ν. 3943/2011, αν η αίτηση για την διαιτητική επίλυση της διαφοράς γίνει δεκτή, δεν ακυρώνεται από το ίδιο το διαιτητικό δικαστήριο η προσβαλλόμενη πράξη, αλλά από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο και ειδικότερα από τον Πρόεδρο Πρωτοδικών.

²⁸ Είναι ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα η διαπίστωση ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση, ενώ καλούνται σε εφαρμογή οι διατάξεις 897-899 του ΚΠολΔ οι οποίες αναφέρονται στην «αγωγή ακυρώσεως», στην συγκεκριμένη περίπτωση το προβλεπόμενο μέσο για τον έλεγχο της νομιμότητας της διαιτητικής απόφασης χαρακτηρίζεται «αίτηση ακυρώσεως», κάτι που συνιστά ένδειξη της τάσης μίας έστω ορολογικής αυτονομίσεως της δημοσίου δικαίου διαιτησίας, χωρίς πάντως να οδηγεί σε έναν πλήρη διχασμό της διαδικασίας.

²⁹ Ως κατώτερο όριο για την υπαγωγή τέτοιων διαφορών σε διαιτησία ορίζεται το ποσό των 150.000 Ε (παρ.5 του άρθρου 33 του ν. 3943/2011).

ζ. Θέτουν ζητήματα εναρμονισμού, ιδίως δικονομικής φύσεως, λόγω της παράλληλης συνυπαρξής τους με ειδικές ρυθμίσεις που είναι εν ισχύει και αφορούν στην επίλυση φορολογικών διαφορών, των οποίων η επίλυση με διαιτησία προβλέπεται στο πλαίσιο αναπτυξιακών συμβάσεων.

3. Η διαιτησία των συγχρηματοδοτούμενων έργων των οποίων κύριος είναι δημόσια επιχείρηση

Η περίπτωση της διαιτησίας αυτής αφορά στις συγχρηματοδοτούμενες Συμβάσεις Δημοσίων Έργων στις οποίες Κύριος του Έργου ή και Φορέας Κατασκευής είναι δημόσια επιχείρηση του ν. 3429/2005, στις οποίες ως διαδικασία επίλυσης διαφορών προβλέπονται οι διατάξεις των άρθρων 76 -78 του ν. 3669/2008 ή των άρθρων 12-14 του ν. 1418/1984³⁰. Έχει δε ως αντικείμενο όλες τις διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ του Κυρίου του Έργου ή και του Φορέα Κατασκευής και του Αναδόχου, από την εφαρμογή ή ερμηνεία της σχετικής Σύμβασης Δημοσίου Έργου ή με αφορμή αυτή, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της.

Συνιστά μία πολύ πρόσφατα θεσπισθείσα περίπτωση διαιτησίας που βεβαίως δεν μπορεί να είναι περίπτωση δημοσίου δικαίου διαιτησίας με βάση το οργανικό κριτήριο, αφού την θέση του Δημοσίου έχει στην προκείμενη περίπτωση η δημόσια επιχείρηση που δεν έχει, κατά κανόνα, μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου³¹. Με βάση όμως το λειτουργικό κριτήριο, και υποτιθεμένου ότι και δημόσια επιχείρηση μπορεί να ασκεί δημόσια εξουσία, εάν στην σχετική σύμβαση υπάρχουν εξουσιαστικές ρήτρες και υπέρ της δημόσιας επιχείρησης πρόβλεψη μονομερών δυνατοτήτων και προνομίων, θα μπορούσε το προκείμενο προβλεπόμενο είδος διαιτησίας να χαρακτηριστεί ως δημοσίου δικαίου διαιτησία.

Προφανώς, πρόκειται για συμβάσεις έργων που συνδέονται με την αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας, σε καιρούς μάλιστα χαλεπούς, την κατάρτιση και την εξέλιξη των οποίων θέλει ο νομοθέτης να υποβοηθήσει, με την πρόβλεψη της δυνατότητας προσφυγής στην διαιτησία.

Ο κεντρικός λοιπόν στόχος της υποβοήθησης των δημοσίων έργων θεωρείται ότι πρέπει να υπηρετείται δια της επιταχύνσεως της εκτελέσεως αυτών. Η ενλόγω επιτάχυνση μάλιστα, όπως άλλωστε προκύπτει άμεσα από την σχετική αιτιολογική έκθεση³², επιτυγχάνεται δια της θεσπίσεως μίας ευέλικτης και ταχείας διαδικασίας

³⁰ Σημειώνεται ότι τα άρθρα 76-78 του ν. 3669/2008 αποτελούν μεταγενέστερη και νεότερη κωδικοποιητική ρύθμιση των άρθρων 12-13 του ν. 1418/1984.

³¹ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια της «επιχείρησης» κυμάνθηκε στην αρχή με την μη συμπερίληψη του συνόλου των δημοσίων επιχειρήσεων και στην συνέχεια με την αναίρεση αυτού δια της συμπεριλήψεως του συνόλου των δημοσίων επιχειρήσεων.

³² Βλ. και σχετική Αιτιολογική Έκθεση της τροπολογίας υπ' αρ. 521/61/10.6.2013 του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

επίλυσης διαφορών που προκύπτουν από την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων, που δεν είναι άλλη από αυτήν της διαιτησίας.

Η επίτευξη του στόχου της επιταχύνσεως των συγχρηματοδοτούμενων έργων κρίνεται ότι, υπό τις παρούσες δυσμενείς χρηματοπιστωτικές συνθήκες και τις συνθήκες οικονομικής ύφεσης, θα ήταν επιτακτική και για τον λόγο ότι τα συγχρηματοδοτούμενα έργα αποτελούν τον κύριο όγκο των εκτελούμενων έργων, αλλά και των έργων που αναμένεται να εκτελεστούν. Όμως η χρηματοδότηση εξαρτάται από την άρτια και έγκαιρη εκτέλεσή τους. Εξάλλου με την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων έργων επιδιώκεται σε μεγάλο βαθμό η απορρόφηση των διατιθέμενων για τον σκοπό αυτό κοινοτικών κονδυλίων. Η επίτευξη δε της πολυπόθητης ανάπτυξης, στην παρούσα τουλάχιστον φάση, συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την απορρόφηση αυτών των κοινοτικών κονδυλίων, αφού η άμεση προσέλευση άλλων κεφαλαίων δεν φαίνεται, υπό τις παρούσες συνθήκες οικονομικής και δημοσιονομικής αστάθειας και αβεβαιότητας, ευχερής.

Η συγχρηματοδότηση, στην συγκεκριμένη περίπτωση, νοείται είτε ως χρηματοδότηση από εθνικούς και από κοινοτικούς πόρους, οπότε πρόκειται για δημόσια χρηματοδότηση αποκλειστικά, είτε ως χρηματοδότηση από δημόσιους πόρους και με συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων³³.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση εντάχθηκε στο νομοθετικό πλαίσιο του ν. 3614/2007 που αναφέρεται στις αναπτυξιακές παρεμβάσεις για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 που γίνονται με την συμβολή των Διαρθρωτικών Ταμείων³⁴. Η ρύθμιση εντάσσεται και υπηρετεί και τα Προγράμματα του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ)³⁵ και εντάσσεται και στις δομές της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, η οποία επίσης συνδέεται με την συγχρηματοδότηση των διαφόρων Διαρθρωτικών Ταμείων³⁶.

Εκ πρώτης όψεως, δίδεται η εντύπωση ότι επιχειρείται να διευκολυνθεί ο αντισυμβαλλόμενος της δημόσιας επιχείρησης. Όμως δεν μπορεί να παραγνωρίζεται και το γεγονός ότι η δυνατότητα ταχείας επίλυσεως διευκολύνει και την πλευρά του Κυρίου του έργου, δηλαδή της δημόσιας επιχείρησης, εφόσον και αυτή εκφράζουσα στις ενλόγω περιπτώσεις το δημόσιο συμφέρον είναι φυσικό να ενδιαφέρεται, ιδίως υπό τις σημερινές συνθήκες, για την ταχεία επίλυση των διαφορών της με τον ή τους αναδόχους, εφόσον από αυτό εξαρτάται, όπως είναι φυσικό, και η ταχεία υλοποίηση

³³ *Ε. Στρογγύλη*, Η Νέα Διαδικασία Διαιτησίας στα Συγχρηματοδοτούμενα Δημόσια Έργα, ΘΠΔΔ, 2013, σ. 1074.

³⁴ *Ε. Στρογγύλη*, ό.π., σ.1074.

³⁵ Εκτός από τα προγράμματα ΕΣΠΑ υπάρχουν και άλλα προγράμματα, όπως το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΣΑΑ) και το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης Αλιείας (ΕΣΣΑΑ) αλλά και άλλοι ευρωπαϊκοί χρηματοδοτικοί μηχανισμοί, όπως ο Χρηματοδοτικός Μηχανισμός Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου που θα μπορούσαν να ενταχθούν εδώ. Πάντως από τη ρύθμιση δεν διευκρινίζεται αν περιλαμβάνονται και διαφορές από την εκτέλεση έργων που συγχρηματοδοτούνται από τα προγράμματα αυτά. Γιαντά και *Ε. Στρογγύλη*, ό.π., σ.1074.

³⁶ *Ε. Στρογγύλη*, ό.π., σ.1074.

των έργων που αναλαμβάνει, τα οποία συνδέονται, κατά κανόνα, με την προσπάθεια της χώρας να αναδυθεί, και να εξέλθει από τον λαβύρινθο της ύφεσης.

Επειδή στο νόμο γίνεται λόγος για « Διακηρύξεις σχετικώς με συγχρηματοδοτούμενες Συμβάσεις Δημοσίων Έργων», χρησιμοποιείται δηλαδή γενική διατύπωση θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ισχύς της ρύθμισης εκτείνεται σε όλους τους φορείς του δημοσίου και όχι μόνο στις δημόσιες επιχειρήσεις, όταν πρόκειται συγχρηματοδότηση συμβάσεων δημοσίων έργων. Σε αυτή την περίπτωση τίθεται ζήτημα σύγκρουσης δύο διαφορετικών ρυθμίσεων που προβλέπουν διαιτητικές διαδικασίες, και ειδικότερα του άρθρου 25 Α του ν. 3614/2007 και του άρθρου 78 του ν. 3669/2008, δηλαδή της διάταξης κατά την ειδική ρύθμιση της συγχρηματοδότησης έργων και της γενικής διάταξης που αφορά στη διαιτησία στα δημόσια έργα³⁷. Είναι δε περαιτέρω αυτονόητο ότι η σύγκρουση αυτή θα λυθεί δια της ερμηνείας.

Το συγκεκριμένο είδος διαιτησίας στην νομοθετική του περιγραφή έχει πολλά στοιχεία υποχρεωτικότητας, τα οποία θα μπορούσαν να την εντάξουν στις μορφές μη γνήσιας διαιτησίας³⁸. Περαιτέρω και ενόψει της ανελαστικής υποχρεωτικότητας η οποία επιβάλλεται σε πολλά σημεία της διαδικασίας, και ανεξαρτήτως του ότι η υποχρεωτικότητα καθεαυτή αντιβαίνει προς την ακραιφνή διαιτησία, τίθεται επιπροσθέτως σοβαρό ζήτημα ως προς δύο σημαντικά σημεία. Το πρώτο σημείο έγκειται στο αν η θέσπιση τόσων υποχρεωτικών στοιχείων λειτουργεί παρακωλυτικά για την διαιτητική επίλυση η οποία επιδιώκεται να είναι μία σύντομη επίλυση. Το δεύτερο δε σημείο έγκειται στο πως θα μπορούσαν και ερμηνευτικά να συμβιβασθούν τόσα στοιχεία υποχρεωτικότητας με το συμπληρωματικά επικαλούμενο πλαίσιο των 867 επ. του ΚΠολΔ. Το πλαίσιο μάλιστα αυτό χαρακτηρίζεται εξ ορισμού για την καταρχήν τουλάχιστον προαιρετικότητα του και από το ότι πολλές θεμελιώδεις ρυθμίσεις του αντιβαίνουν έντονα προς τις καθιερούμενες ειδικές ρυθμίσεις³⁹.

Πρέπει να επισημανθεί δε ότι οι μορφές υποχρεωτικής διαιτησίας είναι περισσότερο κοντά στην δημοσίου δικαίου διαιτησία από ότι στην ιδιωτικού δικαίου διαιτησία, γιατί κατά κανόνα, εκεί όπου προβλέπεται διαιτησία με στοιχεία υποχρεωτικότητας, όπως επισημαίνεται και ανωτέρω, κατά κανόνα επιδιώκεται η εξυπηρέτηση περισσότερο του δημοσίου παρά του ιδιωτικού συμφέροντος. Επίσης μία σειρά από στοιχεία προσδίδουν στην συγκεκριμένη περίπτωση διαιτησίας χαρακτηριστικά δημοσίου δικαίου διαιτησίας. Τέτοια στοιχεία είναι η προ της προσφυγής στην

³⁷Ε. Στρογγύλη, ό.π., σ.1071 επ.

³⁸ Για τις μη γνήσιες μορφές διαιτησίας και ιδίως για τα κριτήρια της διάκρισης «γνησίων» και «μη γνησίων» διαιτητικών δικαστηρίων βλ. ειδικότερα Δ.Δ.Στράνη, ό.π., σ. 86 επ. Εδώ σημειώνεται ότι βασικό στοιχείο διάκρισης είναι το στοιχείο της εκούσιας ή μη υπαγωγής (άλλως το στοιχείο του δυνητικού ή υποχρεωτικού και αναγκαστικού χαρακτήρα).

³⁹ Πχ προβλέπεται από τις διατάξεις του ΚΠολΔ ότι αποκλείεται στους διαιτητές να χορηγούν προσωρινή προστασία, δεν υπάρχει δέσμευση για τον ορισμό δικαστικών ως διαιτητών ή επιδιαιτητών κτλ, σε αντίθεση προς ό,τι προκύπτει από τις ειδικές ρυθμίσεις.

διαιτησία υποχρεωτική διέλευση από ενδικοφανή διαδικασία με υποβολή σχετικής ένστασης, το ότι προβλέπεται στάδιο αναστολής εκτελέσεως στην περίπτωση που πιθανολογείται η τελεσφόρηση της ασκηθείσας αγωγής ακυρώσεως για λόγους που συμπίπτουν με αυτούς της αναστολής εκτελέσεως ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, το ότι προβλέπεται ότι, αν το ένα από τα μέρη δεν ορίσει διαιτητή, αναλαμβάνει τον ορισμό ο Πρόεδρος του ΣτΕ, χωρίς μάλιστα να ορίζεται με ποια ακριβώς διαδικασία. Επίσης ορίζεται ότι με την διαδικασία της κληρώσεως ο Πρόεδρος του ΣτΕ επιμελείται της ανάδειξης του επιδαιτητή, μεταξύ των εν ενεργεία Συμβούλων, περιλαμβανομένων και των Αντιπροέδρων και του ιδίου, του Προέδρου του Δικαστηρίου. Όλα τα ανωτέρω εκτός από στοιχεία προαιρετικότητας συνιστούν και στοιχεία που δίδουν στον συγκεκριμένο θεσμό ιδιαιτερότητα, χαρακτηριζόμενη μάλιστα από στοιχεία δημοσίου δικαίου.

4. Η διαιτησία στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.)

Η προβλεφθείσα πρόσφατα αυτή μορφή διαιτησίας συνιστά περίπτωση θεσμικής και υπό μία έννοια «έμμεσα υποχρεωτικής» διαιτησίας. Επισημαίνεται στη θεωρία ότι οι περιπτώσεις κατά τις οποίες λαμβάνονται οι διαιτητές από σχετικό πίνακα που συντάσσεται και περιοδικά ανανεώνεται από ορισμένο όργανο που είναι νομικό πρόσωπο κοινωφελούς χαρακτήρα με μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, είναι περίπτωση «μη γνήσιας» διαιτησίας. Τούτο είναι σύνηθες στη χώρα μας, όπου στο πλαίσιο Επαγγελματικών Ενώσεων, Επιμελητηρίων, και Χρηματιστηρίων προβλέπεται διαιτησία με αυτά τα χαρακτηριστικά⁴⁰. Κατά τον σχετικό ορισμό, μόνιμη ή θεσμική είναι η εκούσια διαιτησία, που έχει οργανωθεί σε μόνιμη βάση, με την έννοια της θεσμικής οργάνωσης υποδομής και διαδικασίας για την παροχή διαιτητικών υπηρεσιών από ειδικά όργανα Επιμελητηρίων, Χρηματιστηρίων και Επαγγελματικών Ενώσεων, προσώπων που έχουν χαρακτήρα νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου⁴¹.

Η συγκεκριμένη διαιτησία πάντως εξ ορισμού θα πρέπει να θεωρείται και ως μορφή διαιτησίας που είναι δυνατό, σε ορισμένες περιπτώσεις, να συνιστά διαιτησία δημοσίου δικαίου, και γιατί σε αυτήν μπορεί να μετέχει δημόσιος φορέας και γιατί, κατά την διαχείριση της ενέργειας, υπάρχει κίνδυνος δημιουργίας μονοπωλιακών καταστάσεων και γιατί ενγένη είναι δυνατό να παρεισφρύσει εδώ εξουσιαστική δράση. Αυτό πάντως δεν μπορεί να σημαίνει ότι η πλειονότητα των αναφεομένων στο πεδίο αυτό διαφορών δεν είναι ιδιωτικού δικαίου που προκαλεί την εφαρμογή αμιγώς κανόνων που προσιδιάζουν στην ιδιωτικού δικαίου διαιτησία

⁴⁰ Για την θεσμική διαιτησία που είναι ιδίως η διαιτησία των Επιμελητηρίων, των Χρηματιστηρίων και των Επαγγελματικών Ενώσεων βλ. Δ. Δ. Στράνη ό.π., σ.86 επ.

⁴¹ Δ. Δ. Στράνη, ό.π., σ.99-100.

IV. Συμπερασματικά - Οι μελλοντικές προοπτικές της δημοσίου δικαίου διαιτησίας

1. Οι μορφές της δημοσίου δικαίου διαιτησίας, μίας διαιτησίας που εν δυνάμει μπορεί να επιλύει προεχόντως δημοσίου δικαίου διαφορές δεν παρουσιάζουν συνήθως κοινά χαρακτηριστικά. Άλλοτε παρουσιάζεται, που είναι και το συνηθέστερο, ως εν δυνάμει διεθνής διαιτησία και άλλοτε ως αποκλειστικά εσωτερική διαιτησία, και περαιτέρω άλλοτε παρουσιάζεται ως μορφή διεθνούς διαιτησίας-και μάλιστα επί τη βάσει συγκεκριμένων ειδικότερων στοιχείων και όχι ρητού χαρακτηρισμού- και άλλοτε όχι. Άλλοτε εμφανίζεται ως αποκλειστικός τρόπος επίλυσης διαφορών και άλλοτε ως συντρέχων με την κρατική δικαιοδοσία τρόπος επίλυσης. Επίσης υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση ως προς τις επιλεγόμενες να εφαρμόζονται κάθε φορά διατάξεις ουσιαστικού ή δικονομικού δικαίου. Αξιοσημείωτη είναι ιδιαιτέρως η διαφοροποίηση που σημειώνεται ως προς εάν και σε ποιο βαθμό εφαρμόζεται ο ΚΠολΔ. Σε άλλες περιπτώσεις παρουσιάζεται ως ακραιφνής διαιτητικός θεσμός και άλλοτε με περισσότερα ή λιγότερα στοιχεία υποχρεωτικότητας. Άλλοτε παρουσιάζεται ως μορφή θεσμικής διαιτησίας και άλλοτε όχι. Με βάση αυτά τίθεται ένα θεμελιώδες ερώτημα : Υπάρχει αδυναμία για συνεκτικότητα του θεσμού ή ο τρόπος που οργανώνεται, ενόψει της εκάστοτε πραγματικότητας, αποδίδει την δυνατότητα ή και την ανάγκη προσαρμογής προς τις εκάστοτε ανάγκες;

2.Υπό τις παρούσες συνθήκες φαίνεται ότι ενισχύεται πράγματι ο θεσμός της δημοσίου δικαίου διαιτησίας συνολικά και «εν τοις πράγμασιν», παρότι στο πλαίσιο της γενικότερης αντιφατικής συμπεριφοράς του κράτους με την ευρεία έννοια , σημειώνονται σε μεμονωμένες περιπτώσεις και βήματα υποχωρήσεως.

3. Στο περιβάλλον της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης απαιτείται να διευκολύνεται το κράτος να συναλλαγεί με άλλα φυσικά και νομικά πρόσωπα, αλλά και να ενθαρρύνονται οι πιθανοί αντισυμβαλλόμενοί του να προσέρχονται σε συναλλακτικό διάλογο, με τελικό στόχο την σύναψη οιασδήποτε φύσεως συναλλακτικών πράξεων που θα συμβάλλουν στην αναθέρμανση της χειμαζόμενης ελληνικής οικονομίας. Εξ ορισμού και από τα θεμελιώδη μεθοδολογικά της χαρακτηριστικά, η δημοσίου δικαίου διαιτησία ως θεσμός ενισχύει τη συναλλακτική δράση του κράτους και αποδίδει ως ουσιώδες όχι την πεισματική περιχαράκωση σε άκαμπτες νομικές έννοιες και «κλασσικές» κατηγορίες, που δεν πρέπει βέβαια να αγνοούνται εν ονόματι της συναλλακτικής αποτελεσματικότητας, αλλά να θεωρούνται εκ νέου υπό το πρίσμα των σύγχρονων εξελίξεων, οι οποίες επιβάλλουν την έξοδο από την οικονομική κρίση, ως την μέγιστη σκοπιμότητα, και τον πρώτο δημοσίου συμφέροντος στόχο.

4. Εξ ορισμού ο θεσμός της δημοσίου δικαίου διαιτησίας δεν αποβαίνει μόνον υπέρ των αντισυμβαλλομένων του Δημοσίου, ενθαρρύνοντάς τους να συναλλάσσονται με αυτό, αλλά και υπέρ του ίδιου του Δημοσίου, ευρύτερα νοούμενου, που επιβάλλεται να διαθέτει ευκίνητους μηχανισμούς και λειτουργίες που να του εξασφαλίζουν την

εύκολη απεμπλοκή από την διελκυστίνδα των μακροχρόνιων δικαστικών περιπετειών, σε πιθανές διαφορές με τους συναλλασσόμενους με αυτό οι οποίες αναστέλλουν την δράση του. Και τούτο μάλιστα σε μίαν εποχή που επιβάλλεται και η λήψη σημαντικών και καινοτόμων αποφάσεων και μέτρων, αλλά και ιδίως η άμεση υλοποίησή τους.

5. Η διεύρυνση της χρησιμοποίησης του θεσμού της δημοσίου δικαίου διαιτησίας στο πεδίο της πράξης δίδει την προοπτική της νομοθετικής και εντελέστερης θεωρητικής επεξεργασίας του θεσμού.

6. Συνολικά λοιπόν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι διαμορφώνεται ένα περιβάλλον που ευνοεί και την διαιτητική επίλυση στις διαφορές που δημιουργεί το Δημόσιο, ιδίως σε αυτές στο πλαίσιο διαφόρων συμβάσεων που αυτό καταρτίζει. Δεν θα ήταν μάλιστα υπερβολικό να λεχθεί ότι ο θεσμός της διαιτησίας αναδεικνύεται ως ένα από τα βασικά «εργαλεία» με τα οποία επιδιώκεται η έξοδος από τον λαβύρινθο της κρίσης. Η συχνή, και οπωσδήποτε συχνότερη από ό,τι στο παρελθόν, πρόβλεψη διαιτητικής ρήτρας είναι σαφής ένδειξη του ενλόγω «εργαλειακού χαρακτήρα» που προσλαμβάνει. Είναι αναγκαίο πάντως να δημιουργείται για την δημοσίου δικαίου διαιτησία κατάλληλο περιβάλλον, από επιστημονική άποψη, με την εντατικοποίηση της ενασχόλησης της θεωρίας, από κοινωνική άποψη με την απόσυρση της δυσπιστίας και τη διεύρυνση της αποδοχής του θεσμού και από θεσμική άποψη, με την κατάλληλη ιδίως σε νομοθετικό επίπεδο επεξεργασία, ώστε να εξασφαλίζεται ότι μπορεί να λειτουργήσει εύρυθμα και κατά τρόπο που να οδηγεί στα επιδιωκόμενα με αυτήν
αποτελέσματα.

ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΙ OMBUDSMEN

Βασιλική Κ. Βρετού *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, ΜΔΕ Φιλοσοφίας και Κοινωνιολογίας του Δικαίου, ΜΔΕ Δίκαιο Περιβάλλοντος, Υποψήφια Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου*

Ισαβέλλα Μονιούδη-Πικρού, *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, Master in Economics, Πανεπιστήμιο Manchester*

Εισαγωγή

Η εξασφάλιση της δημοκρατίας πραγματώνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της τήρησης των αρχών του δικαίου και συγκεκριμένων νομικών κανόνων που ρυθμίζουν τις σχέσεις διοίκησης-πολιτών.

Ωστόσο, η εξασφάλιση της βέλτιστης σχέσης μεταξύ διοίκησης – πολιτών δεν πρέπει να περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στην εφαρμογή νομικών κανόνων αλλά πρέπει να αξιοποιεί επιπρόσθετα την εμπειρία που αποκτάται από τη διοίκηση μέσα από την καθημερινή συναλλαγή της με τους πολίτες.

Στο πλαίσιο αυτό, δηλαδή στο πλαίσιο αναζήτησης επίτευξης της βέλτιστης σχέσης μεταξύ διοίκησης και πολιτών, διάφορες χώρες, ευρωπαϊκές και μη αλλά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιοποιώντας όχι μόνον τους κανόνες δικαίου αλλά και την συσσωρευμένη εμπειρία από την καθημερινή συναλλαγή πολιτών – δημοσίων υπηρεσιών, διατυπώνουν κώδικες ή οδηγούς. Οι συγκεκριμένοι κώδικες ή οδηγοί εξειδικεύουν άτυπους κανόνες ή κωδικοποιούν - με συνοπτικό τρόπο - διάσπαρτες νομικές διατάξεις, αποσκοπώντας να αναδείξουν βέλτιστες πρακτικές συμπεριφοράς και βέλτιστες προδιαγραφές δράσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Ουσιαστικά, οι κώδικες ή οδηγοί συνιστούν ένα πλέγμα ηθικών αρχών (ethical principles), που καθορίζουν και κατευθύνουν την υπεύθυνη δράση των δημοσίων

υπαλλήλων, μέσα σε ένα πλαίσιο εκσυγχρονισμού και βελτιστοποίησης της δράσης της δημόσιας διοίκησης¹.

Σχηματικά, το πλέγμα των ηθικών αρχών κινείται σε τρεις (3) άξονες: αντικειμενικότητα, νομιμότητα και ακεραιότητα. Συμμόρφωση προς τις αρχές αυτές επιφέρει βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τη δημόσια διοίκηση, καθώς συντελεί αφενός στην προστασία και εξασφάλιση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών αφετέρου στην έκδοση νομίμων και σύμφωνων προς τις γενικές αρχές δικαίου διοικητικών αποφάσεων.

Ένας από τους βασικούς μηχανισμούς εποπτείας των ηθικών αρχών διοικητικής συμπεριφοράς και δράσης, τόσο σε Διεθνές όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι οι Ombudsmen.

A. Προτεινόμενες από τους Ombudsmen βασικές αρχές καλών πρακτικών

Κύριος σκοπός του Θεσμού των Διαμεσολαβητών (Ombudsmen) είναι η καταπολέμηση της **Κακοδιοίκησης** (maladministration)².

Κακοδιοίκηση υφίσταται στην περίπτωση κατά την οποία δημόσια υπηρεσία ή δημόσιος υπάλληλος δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο, δεν σέβεται τις αρχές της χρηστής διοίκησης ή παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα.

Οι κυριότερες μορφές κακοδιοίκησης εντοπίζονται στους ακόλουθους τομείς: (α) σε ζητήματα νομιμότητας, (β) πρόσβασης σε στοιχεία και πληροφορίες, (γ) σε ζητήματα

¹ Βλ. ενδεικτικά Κωνσταντίνος Μενουδάκος, *Ηθική και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις*, σελ. 133-138 στα Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ «Ηθική και Δεοντολογία στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Δεκέμβριος 2011.

² Σύμφωνα με ενημερωτικό φυλλάδιο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, κακοδιοίκηση σημαίνει ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση, με ενδεικτικά παραδείγματα : διοικητικές παρατυπίες, άδικη μεταχείριση, αθέμιτες διακρίσεις, παράλειψη οφειλόμενης απάντησης κλπ. Βλ. και <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces>.

ίσης μεταχείρισης και τήρησης των εύλογων προθεσμιών κατά τη λήψη των αποφάσεων.

Οι «καλές πρακτικές» που έχουν θεσπιστεί από διάφορους Ombudsman στοχεύουν στην προώθηση της κατανόησης του όρου «καλή/χρηστή διοίκηση» (good administration), προκειμένου οι δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί όχι μόνο να βελτιώσουν τις παρεχόμενες από αυτούς υπηρεσίες αλλά να εξασφαλίσουν την βέλτιστη χρήση της διοικητικής εξουσίας και την βέλτιστη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, μέσω της αντιμετώπισης συστημικών προβλημάτων και ατομικών διοικητικών λαθών.

Μία συνοπτική παρουσίαση των αρχών της ορθής/χρηστής διοίκησης, όπως αυτές έχουν καταρτισθεί από τον θεσμό των Ombudsmen, είναι η ακόλουθη:

1. **Δράση με τον ορθό τρόπο** : Δηλαδή, δράση σύμφωνα με το γράμμα αλλά και το πνεύμα του νόμου, η οποία να εξασφαλίζει την προστασία και την ικανοποίηση των εμπλεκόμενων δικαιωμάτων. Δράση, σύμφωνα με την ισχύουσα και αποδεκτή πολιτική που ακολουθείται από τις δημόσιες υπηρεσίες. Παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών, μέσω της απασχόλησης εκπαιδευμένου προσωπικού ικανού να λαμβάνει νόμιμες αποφάσεις.
2. **Δράση προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση του καταναλωτή/πολίτη** : Έγκυρη πληροφόρηση των πολιτών ως προς τις παρεχόμενες από τη διοίκηση υπηρεσίες, διευκόλυνση των πολιτών στη χρήση των προσφερομένων από τη διοίκηση υπηρεσιών, ορθή αντιμετώπιση ειδικότερων περιπτώσεων πολιτών, όπως είναι οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Τέλος, ενημέρωση των πολιτών ως προς τις υποχρεώσεις τους απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες.
3. **Διαφάνεια και απόδοση λογοδοσίας** : Παροχή σαφών, συγκεκριμένων και ολοκληρωμένων απαντήσεων και πληροφοριών προς τους πολίτες. Αιτιολόγηση των λαμβανομένων αποφάσεων. Ορθή διαχείριση των πληροφοριών και των προσωπικών δεδομένων. Διατήρηση αρχείων με ορθολογικό και ασφαλή τρόπο. Ανάλυση ευθυνών από τους υπαλλήλους για πράξεις και αποφάσεις τους.
4. **Δράση με γνώμονα τη δικαιοσύνη και την αναλογικότητα** : Αντιμέτωπιση των πολιτών με σεβασμό, με τρόπο αμερόληπτο και αντικειμενικό, χωρίς διακρίσεις ή προκαταλήψεις. Προώθηση μη συγκρουσιακών μεθόδων επίλυσης των διαφορών. Έκδοση αποφάσεων και πραγματοποίηση ενεργειών αναλογικών, κατάλληλων και δίκαιων.

5. **Διόρθωση των αδικιών** : Έγκαιρος εντοπισμός και αναγνώριση τυχόν λαθών ή μορφών κακοδιοίκησης. Άμεση και αποτελεσματική διόρθωση τυχόν φαινομένων κακοδιοίκησης. Παροχή έγκυρων πληροφοριών ως προς τη δυνατότητα χρήσης ένδικων βοηθημάτων από τους πολίτες. Ειδική μεταχείριση των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και των περισσότερο αβοήθητων πολιτών.
6. **Συνεχής προσπάθεια αυτοβελτίωσης** : Συχνή επανεξέταση των ακολουθουμένων πολιτικών και των εφαρμοζομένων διαδικασιών, προκειμένου να διαπιστώνεται η αποτελεσματικότητά τους. Ανατροφοδότηση (feedback) και άμεση βελτίωση της απόδοσης των υπηρεσιών.

B. Καλές Πρακτικές & Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Η δημιουργία εύχρηστου υλικού που θα συμβάλει αποτελεσματικά στη βελτίωση του επαγγελματικού προφίλ των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε αυτοί να ανταποκρίνονται πληρέστερα στο έργο τους, το οποίο δεν είναι άλλο από την εξυπηρέτηση των πολιτών, αποτελεί τον απώτερο στόχο της εφαρμογής «καλών πρακτικών» από την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η εξυπηρέτηση των πολιτών θεμελιώνεται στην παρ. 3, άρθρο 1 του Συντάγματος και στην παρ. 1 άρθρο 103 του Συντάγματος, στις οποίες ορίζεται ότι «*οι κρατικές εξουσίες υπάρχουν υπέρ του λαού*» και «*οι δημόσιοι υπάλληλοι τίθενται στην υπηρεσία του ελληνικού λαού*» και την ορθή εφαρμογή των κανόνων δικαίου.

Στην Ελλάδα, μια πρώτη προσπάθεια κωδικοποίησης κανόνων ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, δηλαδή δημιουργίας άτυπων κανόνων που πρέπει να διέπουν τη σχέση δημοσίων λειτουργών – πολιτών, ώστε να επιτυγχάνεται το βέλτιστο αποτέλεσμα στις μεταξύ τους συναλλαγές, πραγματοποιήθηκε το έτος 1986 με την κατάρτιση Κώδικα Υπαλληλικής Δεοντολογίας από το τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία ωστόσο δεν τελεσφόρησε³.

³ Βλ. ενδεικτικά Δημήτρης Παπαδημητρόπουλος, *Αρχές Ηθικής και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση*, σελ. 115-121 στα Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ «Ηθική και Δεοντολογία στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Δεκέμβριος 2011.

Το έτος 2000 ακολούθησε μια νέα προσπάθεια από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, η οποία ολοκληρώθηκε με την κατάρτιση του Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων.

Το έτος 2004, ενόψει της διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων, εκδόθηκε από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη «Πρακτικός Οδηγός Επαφής του Αστυνομικού με τον Πολίτη κατά την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων».

Στον οδηγό αυτό παρέχονται σαφείς οδηγίες για τον χειρισμό θεμάτων όπως: «Αιτήσεις πολιτών για την παροχή βοήθειας ή πληροφοριών», «ακινητοποίηση, έρευνα και σύλληψη πολιτών», «Αστυνόμευση του πλήθους». Περαιτέρω, στον οδηγό καταγράφονται οι πηγές δικαίου που υποστηρίζουν τις αρχές και κατευθύνσεις στον χειρισμό των προαναφερομένων θεμάτων, όπως αποσπάσματα από τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Δεοντολογίας της Αστυνομίας καθώς και αποσπάσματα από σχετικά διατάγματα της ελληνικής έννομης τάξης.

Το έτος 2005 εκδόθηκε ο Οδηγός Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων από το τότε Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη.

Στον οδηγό αυτό, ο οποίος βασίζεται στα άρθρα του Συντάγματος και σε διατάξεις του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα, καταγράφονται οι κανόνες που πρέπει να διέπουν την συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των πολιτών, οι οποίοι κωδικοποιούνται στις έννοιες «Ευπρέπεια και σεβασμός» «επαγγελματισμός», «ανιδιοτέλεια και ακεραιότητα».

Επίσης, καταγράφονται οι κανόνες που πρέπει να διέπουν τη δράση των δημοσίων υπαλλήλων στον χειρισμό των υποθέσεων πολιτών, οι οποίοι κωδικοποιούνται στην τήρηση των ακόλουθων αρχών: «τήρηση της νομιμότητας», «ανεξαρτησία και αμεροληψία», «υπευθυνότητα», «ισότητα και αναλογικότητα», «εχεμύθεια-εμπιστευτικότητα», «διαφάνεια της υπηρεσιακής δράσης».

Στη συνέχεια, στο πλαίσιο της ευρύτερης αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της συντονισμένης προσπάθειας για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημοσίου τομέα, κρίθηκε απαραίτητο να εκδοθεί νέος Οδηγός στον οποίο να κωδικοποιούνται οι αρχές που πρέπει να διέπουν τη σχέση δημοσίων υπαλλήλων – πολιτών ενόψει των πρόσφατων κατά τον χρόνο εκείνο νομοθετικών πρωτοβουλιών, όπως η έκδοση του ν. 3979/2011 «Ηλεκτρονική

Διακυβέρνηση» και του ν. 4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

Βασική παραδοχή του νέου οδηγού είναι ότι η συνεργασία υπαλλήλων και πολιτών πρέπει να διέπεται αμοιβαία από τις αρχές του σεβασμού, της ευπρέπειας, της αξιοπιστίας και της καλής πίστης, προκειμένου να είναι αποτελεσματική και αποδοτική και να εμπεδώνει την εμπιστοσύνη του ενός προς τον άλλο.

Ο νέος Οδηγός με τίτλο «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» εκδόθηκε το έτος 2012 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη. Στον νέο Οδηγό, περιλαμβάνονται: α) οι κανόνες συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων προς τους πολίτες, οι οποίοι αποτυπώνονται στις έννοιες ευπρέπεια, σεβασμός και επαγγελματισμός, καθώς και οι κανόνες που πρέπει να διέπουν τον χειρισμό υποθέσεων των πολιτών, όπως αυτοί υπαγορεύονται από την ελληνική έννομη τάξη, δηλαδή πρόσβαση σε έγγραφα, διαφάνεια της υπηρεσιακής δράσης, αιτιολόγηση αποφάσεων, κλπ. β) οι οκτώ θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης, όπως η αρχή της νομιμότητας, η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της αναλογικότητας κλπ, και γ) κανόνες συμπεριφοράς των πολιτών προς τους δημοσίου υπαλλήλους, όπως ευπρέπεια, υποχρέωση επίδειξης αστυνομικού δελτίου ταυτότητας, αποφυγή υποβολής καταχρηστικών αιτημάτων, κλπ.

Τέλος, τον Μάρτιο του 2014 ο Συνήγορος του Πολίτη με την ιδιότητα του φορέα καταπολέμησης των διακρίσεων ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού⁴ και την ιδιότητα του φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών⁵ προέβη στην έκδοση Οδηγού Διαφορετικότητας για δημοσίους υπαλλήλους με σκοπό την καταπολέμηση των διακρίσεων.

⁴ Φορέας καταπολέμησης των διακρίσεων στους τομείς της απασχόλησης, εργασίας, συμμετοχής σε σωματεία και επαγγελματικές οργανώσεις, στην εκπαίδευση, σε κοινωνικές παροχές και στην πρόσβαση στη διάθεση και παροχή αγαθών και υπηρεσιών.

⁵ Φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης όσον αφορά την απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη, τους όρους και τις συνθήκες εργασίας,

Στόχος του οδηγού αυτού είναι η δημιουργία μιας κοινής βάσης συνεννόησης με το σύνολο της δημόσιας διοίκησης για το τι συνιστά διάκριση στην πράξη, βάσει των συγκεκριμένων κριτηρίων όπως αυτά ορίζονται στη σχετική νομοθεσία, δηλαδή βάσει του κριτηρίου της αναπηρίας, της ηλικίας, του σεξουαλικού προσανατολισμού, του κοινωνικού φύλου, της φυλετική και εθνοτικής καταγωγής και τέλος των θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων.

Σημειώνεται ότι στον οδηγό αυτό εκτός από την ισχύουσα σχετική νομοθεσία για την καταπολέμηση των διακρίσεων αναφέρονται συγκεκριμένες «καλές πρακτικές» διοικητικής αντιμετώπισης ατόμων που εμπίπτουν στις προαναφερόμενες κατηγορίες.

Ενδεικτικά, για την αντιμετώπιση ατόμων με αναπηρία αναφέρονται, εκτός από τις βασικότερες μορφές αναπηρίας, όπως περιορισμένη όραση-τύφλωση, βαρηκοΐα – κώφωση, κινητικές αναπηρίες, κλπ. συγκεκριμένες πληροφορίες «καλών πρακτικών» όπως: Απευθείας επικοινωνία με το άτομο με την αναπηρία και όχι επικοινωνία με τον συνοδό ή τον βοηθό του, αναζήτηση πληροφοριών για την αναπηρία μόνον εάν αυτές είναι απαραίτητες για την βοήθεια που θα παρασχεθεί, αποφυγή εκδηλώσεων συμπάθειας, κλπ. .

Γ. Ευρωπαϊκός Κώδικας & η συμβολή του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση ο πρώτος Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Σεπτέμβριο του έτους

2001⁶. Ο Κώδικας αυτός είχε θετική απήχηση τόσο στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) όσο και στους πολίτες τους οποίους υπηρετούν, αλλά και στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις της Ευρώπης και πέραν αυτής⁷.

Η θέσπιση Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Διοίκησης κρίθηκε απαραίτητη, καθώς ο δημόσιος τομέας της ΕΕ αποτελείται από ανθρώπους προερχόμενους από πολύ διαφορετικά πολιτισμικά περιβάλλοντα, με προφανώς πολύ διαφορετική αντίληψη για το ρόλο και το σκοπό της δημόσιας διοίκησης.

Το έτος 2012 ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής επιθυμώντας αφενός την εδραίωση της πεποίθησης από τους υπαλλήλους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ότι η έννοια της εξυπηρέτησης του πολίτη υπερβαίνει κατά πολύ την απλή συμμόρφωση προς το νόμο, αφετέρου την ενημέρωση των πολιτών ως προς την πρακτική σημασία του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, με την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας τον Δεκέμβριο του έτους 2009, εξέδωσε τον «Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς»⁸.

⁶ Ειδικότερα, στις 6 Σεπτεμβρίου 2001 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε την Resolution C5-0438/2000 -2000/2212 (COS) και εγκρίθηκε – με μικρές αλλαγές – ο πρώτος Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Σύμφωνα με τον πρόλογο που υπάρχει στην τυπωμένη μορφή του Κώδικα αναφέρεται ότι «...αναμένεται να παρέχει εξηγήσεις με περισσότερο σαφή τρόπο τι σημαίνει στην πράξητο δικαίωμα στην χρηστή διοίκηση». Βλ. ειδικότερα The European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behaviour*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, p.7.

⁷ Οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες επικαλούνται άμεσα τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς είτε όταν θέλουν να αναθεωρήσουν και να εκσυγχρονίσουν αντίστοιχους δικούς τους Κώδικες είτε όταν θέλουν να δημιουργήσουν για πρώτη φορά έναν νέο. Στην τελευταία περίπτωση ανήκει και η Πορτογαλία. Βλ. ενδεικτικά εισήγηση της Mariana Sotto Maior, *Proposal for the establishment of a Code of Good Administrative Behaviour in the Portuguese Public Administration*, In 10th World Conference of the International Ombudsman Institute Wellington, New Zealand, 12-16 November

⁸ Ενδεικτικά, για ειδικότερη αναφορά και ανάλυση στην συμβολή του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στην προώθηση των αρχών της χρηστής διοίκησης βλ. Constantino Nassis, *Good Administration in the European Union : The Role of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsman*, Academy of European Public Law Series, No 1, Esperia Publications Ltd, London, 2009. Επίσης, βλ. P.G. Bonnorr, *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the EU*, in *European Law review*, Vol. 25 (2000), n. 1, p. 39-56, T. Fortsakis, *Principles Governing Good Administration*, in : *European*

Στον Κώδικα αυτό καταγράφονται οι κανόνες που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά και δράση των υπαλλήλων της ευρωπαϊκής διοίκησης στον χειρισμό υποθέσεων πολιτών, που συνοψίζονται σε 27 άρθρα και αφορούν στην τήρηση συγκεκριμένων αρχών όπως: «νομιμότητα», «απουσία διακρίσεων», «αναλογικότητα», «Απουσία κατάχρησης εξουσίας», «αμεροληψία και ανεξαρτησία», «αντικειμενικότητα», «νόμιμες προσδοκίες, συνέπεια και παροχή συμβουλών», «δικαιοσύνη», «ευγένεια», «εύλογη προθεσμία για τη λήψη αποφάσεων», «καθήκον αιτιολόγησης αποφάσεων», «προστασία δεδομένων», κλπ.

Περαιτέρω, το ίδιο έτος ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής θέσπισε πέντε θεμελιώδεις αρχές οι οποίες πρέπει να καθοδηγούν τους υπαλλήλους της ευρωπαϊκής διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι αρχές αυτές είναι: «Αφοσίωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους πολίτες της», «Ακεραιότητα», «Αντικειμενικότητα», «Σεβασμός προς τους άλλους», «Διαφάνεια».

Όπως σημειώνει ο Ε. Διαμεσολαβητής στον πρόλογο του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, οι αναφερόμενες αρχές δεν είναι νέες. Εμπεριέχονται ήδη στον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων και στο Δημοσιονομικό Κανονισμό αλλά κρίθηκε αναγκαίο να περιληφθούν και στον Ευρωπαϊκό Κώδικα καθώς η ορθή εφαρμογή των αρχών αυτών οδηγεί τους υπαλλήλους προς τη σωστή απόφαση στις περιπτώσεις όπου αυτοί καλούνται να επιστρατεύσουν την κρίση τους.

Οι αρχές παρουσιάζονται με απλό και περιεκτικό τρόπο. Οι θεμελιώδεις αυτές αρχές αποτελούν επιτομή των ηθικών προτύπων που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά και τη λειτουργία των υπαλλήλων της ΕΕ. Ωστόσο, οι κανόνες αυτοί δεν εφαρμόζονται αυτομάτως, καθώς πολλές φορές απαιτείται η άσκηση κρίσης και η ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών, που δεν είναι γνωστοί εκ των προτέρων.

Public Law Review (11-2005), p. 207-217, K. Heede, *Enhancing the accountability of Community institutions and bodies: The role of the European Ombudsman*, in : *European Public Law* (3-1997), p. 588.

Αναλυτικότερα, οι πέντε θεμελιώδεις αρχές που οφείλουν να εφαρμόζουν οι υπάλληλοι της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, είναι:

1. Αφοσίωση στην ΕΕ και τους πολίτες της.

- Επίγνωση του ρόλου τους, ότι δηλαδή οφείλουν να υπηρετούν τα συμφέροντα της Ένωσης και των πολιτών της, με σκοπό την εκπλήρωση των στόχων των ευρωπαϊκών Συνθηκών.
- Αποτελεσματικότητα στην εκτέλεση των καθηκόντων τους,
- Άσκηση των καθηκόντων ως θεματοφυλάκων του δημόσιου συμφέροντος,
- Άσκηση των καθηκόντων με επαγγελματισμό, ικανό να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση για τους άλλους.

2. Ακεραιότητα.

- Υιοθέτηση συμπεριφορών που δεν εξαντλούνται στην αυστηρή εφαρμογή των νόμων,
- Απόρριψη οιασδήποτε οικονομικής συναλλαγής ή άλλου είδους παροχής που ενδέχεται να τους επηρεάσει,
- Ανάληψη άμεσης δράσης για την επίλυση συγκρουσιακών καταστάσεων.

3. Αντικειμενικότητα.

Οι υπάλληλοι της Ε. Ένωσης οφείλουν να είναι:

- Αμερόληπτοι,
- Πρόθυμοι να ακούν διαφορετικές απόψεις,
- Πρόθυμοι στην αναγνώριση και επανόρθωση σφαλμάτων,
- Ικανοί στη λήψη αποφάσεων βάσει αξιοκρατικών κριτηρίων (διαδικασίες συγκριτικών αξιολογήσεων),
- Ικανοί στην αποφυγή διακρίσεων.

4. Σεβασμός προς τους άλλους.

- Οι υπάλληλοι της Ε. Ένωσης οφείλουν να συμπεριφέρονται με σεβασμό προς τους συναδέλφους τους και τους πολίτες,
- Να είναι ευγενικοί και εξυπηρετικοί,
- Να είναι ικανοί για έγκαιρη δράση,
- Να διαθέτουν πνεύμα συνεργασίας,
- Να είναι πρόθυμοι στην κατανόηση των συνομιλητών τους,
- Να εκφράζονται με σαφή και απλή γλώσσα.

5. Διαφάνεια.

- Οι υπάλληλοι της Ε. Ένωσης οφείλουν να είναι πρόθυμοι στην παροχή διευκρινίσεων ως προς τις δραστηριότητες και τις πράξεις τους, τις οποίες οφείλουν να αιτιολογούν,
- Να τηρούν αποτελεσματικά τα αρχεία της υπηρεσίας,
- Να δέχονται τον έλεγχο των πολιτών.

Ενδεικτικό παράδειγμα των θετικών αποτελεσμάτων που έχει η εφαρμογή των κανόνων καλής πρακτικής στις σχέσεις πολιτών – υπαλλήλων της ευρωπαϊκής διοίκησης και συγκεκριμένα η τήρηση της αρχής της διαφάνειας στη διοικητική δράση είναι το ακόλουθο:

Σύμφωνα με την προαναφερόμενη αρχή «Οι υπάλληλοι της ΕΕ είναι πρόθυμοι να εξηγούν τις δραστηριότητές τους και να αιτιολογούν τις πράξεις τους». Περαιτέρω, οι υπάλληλοι «τηρούν πλήρη αρχεία και αποδέχονται ότι η συμπεριφορά τους και η συμμόρφωσή τους προς τις παρούσες θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης είναι θεμιτό να ελέγχονται από τους πολίτες».

Στο πλαίσιο αυτό τον Νοέμβριο του έτους 2011, Γερμανός δημοσιογράφος ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν στην περίοδο κατά την οποία η Ελλάδα έγινε αποδεκτή στην Ευρωζώνη, δηλαδή έγγραφα που καλύπτουν την χρονική περίοδο από 1.1.1999 έως 30.6.2000. Η Επιτροπή επέτρεψε στον ενδιαφερόμενο την πρόσβαση σε μέρος και όχι στο σύνολο των εγγράφων, υποστηρίζοντας ότι απαιτείται ιδιαίτερη έρευνα για την πλήρη ικανοποίηση του αιτήματός του, καθώς τα περισσότερα έγγραφα έχουν αρχειοθετηθεί. Περαιτέρω, ενημέρωσε τον ενδιαφερόμενο ότι η τελική απάντηση θα χορηγηθεί περί τα τέλη Φεβρουαρίου του έτους 2012. Ωστόσο, επειδή έως τον Ιούνιο

του έτους 2012 το αίτημα του ενδιαφερόμενου δεν είχε ικανοποιηθεί πλήρως, ο ενδιαφερόμενος ζήτησε τη διαμεσολάβηση του Ε. Διαμεσολαβητή, υποστηρίζοντας ότι στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας η Ε. Επιτροπή οφείλει να ικανοποιήσει πλήρως το αίτημά του.

Κατόπιν της παρέμβασης του Ε. Διαμεσολαβητή, η Ε. Επιτροπή επικαλέσθηκε την δυσκολία ικανοποίησης του αιτήματος του ενδιαφερόμενου, επισημαίνοντας ότι, κατά την κρίσιμη χρονική περίοδο, δεν υπήρξε ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής και σάρωσης των σχετικών εγγράφων τα οποία ανέρχονται σε εκατοντάδες, επισημαίνοντας ωστόσο ότι ο τρόπος χειρισμού του αιτήματος του ενδιαφερόμενου αν και δεν ήταν ικανοποιητικός δεν οφειλόταν σε απροθυμία της διοίκησης.

Ο Ε. Διαμεσολαβητής διενήργησε έρευνα στον σχετικό φάκελο της Ε. Επιτροπής από την οποία προέκυψε ότι η Επιτροπή, ανατιολόγητα, είχε παύσει να ασχολείται ενεργά με την υπόθεση από τις αρχές του έτους 2012 χωρίς έκτοτε και έως τον Μάιο του έτους 2013, οπότε παρενέβη ο Ε. Διαμεσολαβητής, να έχει προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια.

Μετά την παρέμβαση του Ε. Διαμεσολαβητή, η Ε. Επιτροπή διενήργησε εκτεταμένη έρευνα με τη βοήθεια όλων των εμπλεκομένων υπηρεσιών της και τελικά χορήγησε στον ενδιαφερόμενο περί τα 140 έγγραφα.

Ενόψει της προαναφερόμενης εξέλιξης και δεδομένου ότι ο αιτών εξέφρασε την πλήρη ικανοποίησή του όσον αφορά την εξέλιξη του αιτήματός του, η υπόθεση που έλαβε από τον Ε. Διαμεσολαβητή τον αριθμό 705/2012/ΒΕΗ τέθηκε στο αρχείο.

Συμπερασματικά, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και η εξυπηρέτηση των πολιτών από τη διοίκηση πρέπει να αποτελούν κύριο μέλημα κάθε ευνομούμενου κράτους. Για την επίτευξη του στόχου αυτού απαιτείται όχι μόνο η τήρηση της νομιμότητας από τη Διοίκηση αλλά και η εξεύρεση και εφαρμογή συνεκτικών αλλά ταυτόχρονα πιο ευρηματικών καινοτόμων τρόπων αντιμετώπισης προβλημάτων κακοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό οι «Οbmnudsmen» έχουν συμβάλει και θα συνεχίσουν να συμβάλουν τα μέγιστα με την εκπόνηση οδηγών «καλών πρακτικών» που κατευθύνουν και συμβουλεύουν τόσο τις δημόσιες υπηρεσίες, όσο και τους πολίτες.

Πεμπτουςία των θετικών αποτελεσμάτων από την εφαρμογή «καλών πρακτικών» αποτελεί η ακόλουθη χαρακτηριστική φράση του πρώην Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, κ. Νικηφόρου Διαμαντούρου :

«Πιστεύω ακράδαντα ότι η ρητή διατύπωση των αρχών της δημόσιας διοίκησης θα συμβάλει στην προαγωγή ενός διαρκούς, εποικοδομητικού και εστιασμένου διαλόγου τόσο μεταξύ των υπαλλήλων της ΕΕ όσο και ανάμεσα στους υπαλλήλους και την ευρύτερη κοινωνία.....Αυτός ο διάλογος συνιστά μηχανισμό ζωτικής σημασίας, μέσω του οποίου υπάλληλοι και πολίτες της ΕΕ με διαφορετικά πολιτισμικά υπόβαθρα οδηγούνται σε μια εδραιωμένη, βαθύτερη και κοινή κατανόηση των θεμελιωδών ηθικών αρχών δημόσιας διοίκησης της Ένωσης».

Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική.

Βασίλης Γ. Τζέμος, Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg), Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, Διδάκων Ανοικτού Πανεπιστημίου Κύπρου, Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

Περίληψη:

Δικαιοπολιτική είναι η συνεχής αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου ως προς το περιεχόμενό του και ως προς την εφαρμοσιμότητά του και ο βάσει αυτής de lege ferenda πρακτικός, κυρίως νομοπαρασκευαστικός, στοχασμός.

Ο πυρήνας της δικαιοπολιτικής, η «δικαιοπολιτική πυξίδα» («δικαιοπολιτικό κεντρί») συνίσταται στην εξής αρχή: Όλες οι μορφές δημόσιας εξουσίας στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη δικαίου λειτουργούν και υπηρετούν την πραγματική απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η ΕΕ είχε και πριν την κρίση εγγενή προβλήματα που ο χρόνος τα έχει φωτίσει. Στην κρίση, η Συνθήκη της Λισαβόνας, παρά την φρεσκάδα της και το σχετικά μοντέρνο και προοδευτικό της μέταλλο, όχι μόνο δεν τηρήθηκε πιστά αλλά καταστρατηγήθηκε με νομικίστικα τρικ. Η δικαιοπολιτική βάσανος πρέπει να εστιάσει σε μια βιώσιμη και προοδευτική πορεία της ΕΕ. Η διόρθωση των ακροτήτων της λιτότητας, ο απαρέγκλιτος, ενιαίος σεβασμός του ΧΘΔΕΕ από όργανα και κράτη μέλη της ΕΕ και η Κοινωνική Ευρωπαϊκή Ένωση είναι οι τρεις βασικές αρτηρίες της επαναφοράς στην ευρωπαϊκή ισορροπία.

I. Δικαιοπολιτική

Δικαιοπολιτική¹ είναι η συνεχής αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου ως προς το περιεχόμενό του και ως προς την εφαρμοσιμότητά του και ο βάσει αυτής de lege ferenda πρακτικός, κυρίως νομοπαρασκευαστικός, στοχασμός. Αναφέρεται στις προοπτικές ουσιαστικών τροποποιήσεων στην έννομη τάξη αλλά και στις διαδικασίες των αναγκαίων νομοθετικών παρεμβάσεων. Εξετάζει τι είναι προβληματικό στις ισχύουσες ρυθμίσεις, τι πρέπει να διατηρηθεί, πώς να συντηρηθεί και προς ποια κατεύθυνση να ενισχυθεί, τι πρέπει να αλλάξει, προς ποια τροπή, με ποια μορφή νομοθετικής παρέμβασης, σε ποιον χρόνο, με ποια προεργασία, σε συνδυασμό με ποιες πολιτικές ή οργανωτικές παρεμβάσεις. Σε ένα έντονα παγκοσμιοποιημένο και ευρωπαϊκοποιημένο περιβάλλον ο δικαιοπολιτικός στοχασμός πρέπει να είναι κατεξοχήν διεθνής και ευρωπαϊκός.

¹ Rechtspolitik. Βλ. ενδεικτικά I. V. Münch. Rechtspolitik und Rechtskultur, 2011 και Zeitschrift für Rechtspolitik.

Η δικαιοπολιτική συνέχεται άρρηκτα με μια μεταρρυθμιστική λογική, συναιρώντας πορίσματα της συνταγματικής επιστήμης και της διοικητικής επιστήμης². Αναδεικνύεται ως επιτακτική ανάγκη μέσα στα πλαίσια δομικών παθογενειών της δικαιοκρατίας, της δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους. Η δικαιοπολιτική βάσανος είναι ιδιαίτερα θεμελιακή σε περιόδους κρίσης. Εκεί που ενδημούν σοβαρές θεσμικές ανισοροπίες και δυσλειτουργίες η δικαιοπολιτική ενεργοποίηση είναι ασφαλές γιατρικό.

II. Το «δικαιοπολιτικό κεντρί»

Η δικαιοπολιτική δεν είναι μόνο μέθοδος, τρόπος σκέψης. Η ουσία της δεν εξαντλείται στον γόνιμο προβληματισμό α) για ένα καλύτερο και β) για ένα περισσότερο εφαρμοζόμενο³ ισχύον δίκαιο. Εκτείνεται και στην εξής κομβική αρχή: Όλες οι μορφές δημόσιας εξουσίας στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη δικαίου⁴ λειτουργούν και υπηρετούν την πραγματική απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵. Η λειτουργικότητα του συνταγματικού δικαίου των εξουσιών ως οργανωτικού-διαδικαστικού προστάτη και κατοχυρωτή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ως μέσου στην υπηρεσία του κορυφαίου πολιτειακού σκοπού της προστασίας ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, εξηγεί πλήρως την φύση και την λειτουργία α) της δημόσιας (κρατικής, διεθνούς, ευρωπαϊκής) εξουσίας ως κρατικής λειτουργίας και β) της δημόσιας (κρατικής, διεθνούς, ευρωπαϊκής) διοίκησης ως δημόσιας υπηρεσίας. Το περιεχόμενο αυτό της δικαιοπολιτικής θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «δικαιοπολιτικό κεντρί» ή «δικαιοπολιτική πυξίδα». Η «δικαιοπολιτική πυξίδα» δεν επιτρέπει να εξομοιούται προς συνταγματικό δίκαιο η εκάστοτε αντισυνταγματική πραγματικότητα,

² Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Διοικητική Επιστήμη Ι. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2012. Αντώνης Μακρυδημήτρης, Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, Διοικητική επιστήμη ΙΙ, 2013, Günter Püttner, Verwaltunglehre, 2007, Gunnar F. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000.

³ Ο στόχος της εφαρμοσιμότητας του ισχύοντος δικαίου συνέχεται άρρηκτα με τα ζητήματα α) της καλής νομοθέτησης, β) της απλότητας των νομικών ρυθμίσεων, γ) του περιορισμού της πολυνομίας, της κακονομίας και ιδίως των αντιφατικών νομικών ρυθμίσεων, δ) της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης, ε) της ταχύτητας στην έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων για την εφαρμογή των νόμων, στ) της τήρησης των ισχυουσών προθεσμιών από όλα τα κρατικά όργανα και της νομοθετικής αναπροσαρμογής των προθεσμιών που δεν μπορούν να τηρηθούν σε μια ρεαλιστική βάση.

⁴ Αλλά και σε κάθε μορφή πολιτειακής οργάνωσης όπως π.χ. στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, στο Ο.Η.Ε.

⁵ Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο. Διαγράμματα, 2013, σ. 2,6,8,28-29, ο ίδιος, σε Αναθεώρηση του Συντάγματος και Αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση. Δημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) 5 και 6 Φεβρουαρίου 2015 στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, υπό δημοσίευση, Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σ. 28, Α. Μανιτάκης, Συνταγματικό Δίκαιο: Ο λόγος της Δημοκρατίας και ο αντίλογός του, Αρμενόπουλος 1985, σ. 1επ. (10).

που θέτει την πραγματική προστασία των θεμελιωδών ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων υπό την αίρεση του δημοσιονομικά εφικτού⁶.

Μέσα σε αυτόν τον δικαιοκρατικό καμβά, που διεφθάρη από τον ανεργμίστο και αδιέξοδο θεσμικό νεοφιλελευθερισμό των μνημονίων, πρέπει να κατατίθενται όλες οι προτάσεις μεταρρύθμισης θεσμών και αλλαγής του δικαίου και των πολιτικών και διοικητικών πρακτικών.

III. Δομικά προβλήματα της ΕΕ συν το χρόνο

Η ΕΕ έχει και πέραν της κρίσης εγγενή προβλήματα⁷ που ο χρόνος τα έχει φωτίσει. Η αργοπορία και η αδικαιολόγητη πολυπλοκότητα του νομοθετικού έργου⁸, ο πεπαλαιωμένος γραφειοκρατικός και σε μεγάλο βαθμό απομακρυσμένος από τα πραγματικά κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα χαρακτήρας της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και δημόσιας διοίκησης και το δημοκρατικό έλλειμμα που διέπει την ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική⁹ και πολύ περισσότερο την ευρωπαϊκή πολιτική πράξη είναι κορυφαίες παθογένειες. Η Ευρώπη των Λόμπι, των Ελίτ και της γραφειοκρατίας είναι παλαιομοδίτικη, αντιπαραγωγική και γκρίζα. Κατά την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας σπονδυλώθηκε επίσης μια πολυαρχία στην ΕΕ¹⁰ με Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Eurogroup, Επιτροπή, Συμβούλια Υπουργών, Ύπατο Εκπρόσωπο, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να διαγκωνίζονται πολιτικά σε «χάρτινες» θέσεις εξουσίας και τελικά να δίνει η Γερμανική Καγκελαρία τον τόνο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹¹ έγινε δε η αρένα των μεγάλων πιεστικών πολιτικών αποφάσεων συρρικνώνοντας την κοινοτική μέθοδο, την ευρωπαϊκή διάσταση των αποφάσεων, αλλά και τον δημοκρατικό και δικαιοκρατικό ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατασταλάζοντας σε ένα άπνοο κοινωνικά και καχεκτικό δημοκρατικά διακυβερνητικό μοτίβο με ελάχιστη δημοσιότητα.

⁶ Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου», ΘΠΔΔ 2011, σ. 496επ., ο ίδιος, Η δεσμευτικότητα και η αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2012, σ. 32επ., ο ίδιος ΕΕΤΗΔΕ και ήπια συνταγματική αντιρρόπηση, σε Β. Τζέμος (Επιμ.), ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ, 2015, σ. 37επ.

⁷ Βλ. Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009, σ. 23.

⁸ Βλ. Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009, σ. 76επ.

⁹ Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009.

¹⁰ Βλ. Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009, σ. 130.

¹¹ Για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο βλ. Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009, σ. 61επ.

IV. Οι πολιτειολογικές σκηνοθεσίες της ΕΕ

Και πριν την κρίση σε αδρές γραμμές είχαν αρχίσει να αντιπαρατίθενται οι πολιτειολογικές αναγνώσεις και οι πολιτικές σκηνοθεσίες του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου που κατέληξε στην Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Στρατηγική της Λισαβόνας και ακολούθως η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»¹² έδωσαν την προοπτική μιας φιλελεύθερης και κοινωνικής, ανταγωνιστικής και δημοκρατικής, μιας ώριμης, συνθετικής και επιτυχημένης Ευρώπης. Όμως έμειναν μέχρι σήμερα άδειο πουκάμισο, μια νουβέλα. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με μια μη πειστική συστοιχία κομβικών αποφάσεων του¹³ ιεράρχησε το κοινωνικό στοιχείο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς ως υποδεέστερο του εν στενή εννοία οικονομικού. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο παρέθεσε άμεσα και εκτενώς την γερμανοκεντρική, κρατικιστική και επιλεκτικά προσηλωμένη στην δημοκρατική αρχή εκδοχή του για την Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁴. Το πολιτικό σύστημα στην Μεγάλη Βρετανία νιώθει μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ήδη υπερβολική και ζητάει λιγότερη Ευρώπη και περισσότερη αυτονομία. Κι αυτό παρότι η Σκωτία τελικά δεν ανεξαρτητοποιήθηκε μετά το δημοψήφισμα. Η Γερμανική Κυβέρνηση θέλει να έχει τον τελευταίο και αποφασιστικό λόγο σε όλες τις μεγάλες πολιτικές αποφάσεις και ενδιαφέρεται περισσότερο για την γερμανική κοινή γνώμη και για την παραμικρή μη επιβάρυνση της γερμανικής οικονομίας και ανταγωνιστικότητας, παρά για το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο και την πλουραλιστική και μεστή ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Επιχειρηματολογεί και πορεύεται με το δίκαιο της πυγμής που παρασάγγας απέχει από το ευρωπαϊκό δίκαιο. Ο Habermas¹⁵ και ο Beck¹⁶ ζητούν περισσότερο αλληλεγγύη και περισσότερη Ευρώπη. Το «Glienicker Gruppe»¹⁷ μεταξύ άλλων ζητάει περισσότερη

¹² www.ec.europa.eu/europe2020/index_el.htm.

¹³ Με σημαντικότερες τις αποφάσεις Viking (ΔΕΚ 11/12/2007, C-438/05) και Laval (ΔΕΚ 18/12/2007, C-341/05). Βλ. για τις αποφάσεις αυτές ενδεικτικά Β. Σκουρής, Οι οικονομικές ελευθερίες και τα κοινωνικά δικαιώματα κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, σε: ΕΔΕΚΑ, 10ο Επιστημονικό Συνέδριο, Οικονομικές ελευθερίες, κοινωνικά δικαιώματα και η απαγόρευση των διακρίσεων στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010, σ. 3επ., Ν. Αλιμπραντής, Γ. Κατρούγκαλος, Το ΔΕΚ ως απορρυθμιστής του εργατικού δικαίου. Με αφορμή τις αποφάσεις Viking και Laval, ΕφημΔΔ 2008, σ. 679επ.

¹⁴ Β. Τζέμος, Η απόφαση «Λισαβόνα» του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου. Μια νέα ευρωπαϊκή πολιτειολογία, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2009, σ. 1141επ., C. Tomuschat, The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, GLJ 2008, σ. 1259επ.

¹⁵ J. Habermas, Democracy, Solidarity and the European Crisis, Ομιλία την 26.4.2013 στο Πανεπιστήμιο Leuven, διαθέσιμο σε: <http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/en/democracy-solidarity-and-the-european-crisis>, ο ίδιος, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 2011.

¹⁶ U. Beck, German Europe, 2013, ο ίδιος, Wählt Europa, Die Zeit 9.3.2014, διαθέσιμο σε: <http://www.zeit.de/2014/10/europa-wahl-ulrich-beck>

¹⁷ Die Glienicker Gruppe, Mobil, gerecht, einig, Die Zeit 17.10.13, διαθέσιμο σε: http://www.glienickergruppe.eu/ZEIT_Artikel%20der%20Glienicker%20Gruppe.pdf.

ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ενίσχυση της δημοκρατίας και της δικαιοκρατίας στην Ευρώπη. Ο νέος Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Juncker δείχνει να είναι σε μία γραμμή εναντίον της λιτότητας, παρομοίως κι ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας Ντράγκι.

V. Το δικαιοπολιτικό εκκρεμές της ΕΕ στην κρίση

Το δικαιοπολιτικό διακύβευμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η διατήρηση της ιδέας (του *Leitmotiv*) της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης μέσα από την διόρθωση των αστοχιών, θεσμικών, νομικών, πολιτικών, οικονομικών. Διαπιστώνεται, ανεξάρτητα από την ιδεολογική οπτική γωνία, μερική τουλάχιστον αποτυχία της ΕΕ να ανταποκριθεί στα μείζονα προβλήματα της κρίσης. Η νομισματική και η προϊούσα οικονομική ένωση δεν περιόρισαν την ένταση της κρίσης στις πληγείσες χώρες της Ευρωζώνης¹⁸.

Οι πολυπλόκαμοι και με τα χρόνια αναστοχαστικά σμιλευμένοι θεσμοί της ΕΕ¹⁹ δεν λειτούργησαν αποτελεσματικά εν μέσω κρίσης. Είναι ζήτημα αξιολόγησης αν εσκεμμένως παρεκάμφθησαν ή ήταν φύσει ή θέσει ανεπαρκείς. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν παρούσα στις πολιτικές αντιμετώπισης της κρίσης αλλά όχι με τους θεσμούς της, τα όργανά της, το δίκαιό της, την φιλοσοφία και την τεολογία της. Συμμετείχε στην πολιτική αντιμετώπιση της κρίσης ανορθόδοξα-υβριδικά, φυσιογνωμικά²⁰ αλλοιωμένη, σε νεοφιλελεύθερη μετάλλαξη. Το Δικαστήριο της ΕΕ δεν έθεσε αναχώματα.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, παρά την φρεσκάδα της και το σχετικά μοντέρνο και προοδευτικό της μέταλλο, όχι μόνο δεν τηρήθηκε πιστά αλλά καταστρατηγήθηκε με νομικίστικα τρικ. Η «κοινοτική» μέθοδος που είναι εγγεγραμμένη στο γενετικό της υλικό επανειλημμένα αντικαταστάθηκε από διακυβερνητικούς μηχανισμούς. Όλη η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου τέθηκε *de facto* εκποδών από *ad hoc* μηχανισμούς διάσωσης του παραδοσιακού διεθνούς δικαίου. Μετά την λειτουργία των μηχανισμών αυτών και των πολιτικών και νομικών παρελκομένων τους σε κρατικό επίπεδο, επελέγη η οδός της κατά το δυνατόν εκ των υστέρων ένταξης - ενσωμάτωσής τους στο πρωτογενές και στο παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο και η όσμωσή τους με τις πάγιες πολιτικές της Ένωσης. Αυτό το πρωθύστερο, πρώτα λειτουργία και μετά θέσμιση στο ευρωπαϊκό δίκαιο, βρήκε έρεισμα στην κατάσταση ανάγκης που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη και η ίδια η ΕΕ. Το αποτέλεσμα είναι

¹⁸ Αυτό μάλιστα συνέβη σε τέτοιο βαθμό ώστε απειλήθηκε και η ίδια η βιωσιμότητα της νομισματικής ένωσης. Δεν διαλύθηκε η νομισματική ένωση, αλλά δεν αποδείχθηκε και ανθεκτική και προστατευτική στην οικονομική κρίση κρατών μελών της Ευρωζώνης. Εμφανίστηκε μη λυσιτελής, ελάχιστα χρήσιμη στην κρίση.

¹⁹ Αναλυτικά Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009.

²⁰ Θεσμικά, νομικά, πολιτικά, οικονομικά.

σήμερα ο *sui generis* διπολισμός-αναδιπλασιασμός της ΕΕ και ο διχασμός της προσωπικότητας του ευρωπαϊκού δικαίου.

VI. Έξι δρόμοι για την ΕΕ με «αρετή και κακία»

Στον δικαιοπολιτικό δημόσιο διάλογο αναπτύσσονται με βάση αυτά τα δεδομένα έξι δρόμοι για το μέλλον της ΕΕ. Ο πρώτος δρόμος, και ο πιο πιθανός κατά την αισιόδοξη εκτίμησή μου, είναι η ουσιαστική προοδευτική μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Λισαβόνας με βάση κυρίως τα διδάγματα της κρίσης. Αυτός ο πρώτος δρόμος είναι πρακτικά πολλοί υποατραποί ανάλογα με την ιδεολογικοπολιτική θεώρηση και τα συμπεράσματα που εξάγονται από την κρίση. Θεμελιώδες είναι, για να αποδειχθεί η οδός αυτή χρήσιμη για το μέλλον της Ευρώπης, να μην διαρραγούν τα *essentialia*, τα συγκροτητικά στοιχεία-προσόντα της ΕΕ που τραυματίστηκαν στην κρίση. Δηλαδή η αλληλεγγύη, οι δημοκρατικές διαδικασίες, η ισότητα των πολιτών ανεξαρτήτως ιθαγένειας, η οικονομική ένωση, η ουσιαστική πολιτική Ένωση, ο κοινωνικός προσανατολισμός, η στόχευση σε ισορροπημένη ανταγωνιστικότητα, ανάπτυξη και πλήρη απασχόληση.

Από δικαιοπολιτική σκοπιά η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση δομικά ανεστάλη από τον ελλιπή κοινωνικό, τραπεζικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό της οικονομικής ένωσης και από την μονομέρεια της απαραίτητης αλλά μη συνεκτικά δικτυωμένης με τις λοιπές οικονομικές πολιτικές νομισματικής ένωσης. Εξελικτικά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επιβραδύνθηκε λόγω κρατικών δημοσιονομικών υπερβάσεων που δεν επέτρεψαν την θωράκιση στην περίπτωση οικονομικών κρίσεων. Και η οικονομική κρίση αντιμετωπίστηκε ευρωπαϊκά με ανεπίγνωστη οξύτητα νεοφιλελεύθερες δημοσιονομικά εξυγιαντικές οικονομικές πολιτικές. Εκκολάφθηκε από το σημείο τομής 2010 ένα εθνικό οικονομικό δίκαιο, με ευρωπαϊκά και διεθνή νομικά ερείσματα, που παραβιάζει εμφανώς και σωρευτικά τις δημοκρατικές, δικαιοκρατικές και κοινωνικές βάσεις των φιλελεύθερων εθνικών Συνταγμάτων αλλά και του ισχύοντος ευρωπαϊκού δικαίου. Κυρίως κατά τόπους αποδόμησε το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος. Το ευρωπαϊκό κοινωνικό κεκτημένο ανετράπη μέσα σε τέσσερα χρόνια σε ορισμένα κράτη μέλη. Αλλά και από την θεσμική οπτική γωνία Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Δικαστήριο της ΕΕ, οι τρεις Σωματοφύλακες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιορίστηκαν σε δεύτερο, μη καθοριστικό ρόλο.

Ο δεύτερος δρόμος είναι η συνέχιση στον ίδιο πολιτικό καμβά, χωρίς περαιτέρω αλλαγές στην Συνθήκη της Λισαβόνας, και με ενθάρρυνση πολιτικών διακρατικών ευρέων ή διμερών συνεργασιών στην περιφέρεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Ένας τρίτος δρόμος, σε αρκετά σημεία παράλληλος με τον δεύτερο, είναι η πολιτική χάραξη μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης δύο ταχυτήτων μέσα στο ισχύον ευρωπαϊκό δίκαιο. Ο τέταρτος δρόμος είναι η ριζική αλλαγή φυσιογνωμίας με τη νομική οργάνωση μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης δύο ταχυτήτων. Όταν βέβαια γίνεται λόγος για Ευρωπαϊκή Ένωση δύο ταχυτήτων παραμένουν πολλά βασικά επίδικα αχαρτογράφητα και εκκρεμή. Για να το θέσω κάπως σχηματικά: Θα είναι α) το κοινό νόμισμα το κριτήριο για την ένταξη στην μία ή την άλλη ταχύτητα²¹, β)

²¹ Σε κάθε περίπτωση η θεωρία της ΕΕ των δύο ταχυτήτων απάδει προς τα ευρωπαϊκά ιδεώδη και την πυρηνική *ratio* της ευρωπαϊκής ένωσης ολοκλήρωσης. Συνιστά *contradictio in terminis*.

βασικά οικονομικά μεγέθη²² ή γ) η πραγματική διάθεση και ικανότητα για περαιτέρω προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως αυτή μετουσιώθηκε εξελικτικά με την γόνιμη σύγκραση ετερογενών ποιοτικών χαρακτηριστικών που αποτυπώνονται ρητά στην Συνθήκη της Λισαβόνας αλλά και στην Στρατηγική της Λισαβόνας (ελεύθερη αγορά, προσώπων, προϊόντων, υπηρεσιών, κεφαλαίων, ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός, σταθερότητα τιμών, υγιή δημοσιονομικά, στιβαρό τραπεζικό σύστημα από την μία πλευρά, αλληλεγγύη, κοινωνική συνοχή, στόχος πλήρους απασχόλησης, προστασία του περιβάλλοντος, κοινωνικό κράτος από την άλλη). Ένας πέμπτος απευκτέος και ακραία ευρωεχθρικός - εθνικιστικός δρόμος είναι η διάλυση της Ευρωζώνης και της ΕΕ και η επιστροφή στην αμιγώς κρατική οργάνωση εντός της Ευρώπης. Ένας έκτος δρόμος είναι η ομοσπονδιοποίηση²³ και η μετατροπή των κρατών μελών της ΕΕ σε περιφέρειες της πολιτείας-κράτος ΕΕ. Και για αυτή την φιλοευρωπαϊκή εξέλιξη έχουν προταθεί πολλές ονομασίες (Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, ομοσπονδιακή δημοκρατία της Ευρώπης) και αρκετά υποσενάρια διαφορετικά μεταξύ τους.

VII. Η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ένωση.

Ο στόχος για το ευρωπαϊκό εγχείρημα ήταν η οικονομική ένωση. Στην πορεία επικράτησε ορθώς και η άποψη ότι είναι απαραίτητη και η πολιτική ένωση. Με την εύστοχη θεωρητικά αλλά ανεπιτυχή σχεδιαστικά πρόταξη της λειτουργίας της νομισματικής ένωσης προχώρησε η οικονομική ένωση και εντάθηκε η πολιτική συνεργασία. Όμως η κρίση, ανέδειξε το έλλειμμα κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ. Το κύριο δίδαγμα της κρίσης είναι κατά την γνώμη μου η αναιμία της οικονομικής ένωσης και της πολιτικής συνεργασίας χωρίς κοινωνική ένωση, με τόσο διαφορετικό κοινωνικό κώδικα. Σε γενικές γραμμές η κοινωνική ρηγμάτωση γέννησε δικαιοκρατικές και δημοκρατικές ρωγμές. Το συμπέρασμα είναι η ανάγκη σύστασης μιας πραγματικής ευρωπαϊκής κοινωνικής ένωσης. Ο καλύτερος τρόπος είναι με ριζική - στοχευμένη κι όχι ασκόπως εκτεταμένη αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Η «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ένωση»²⁴ πρέπει να έχει ένα φρένο ανεργίας, έναν ευρωπαϊκό οργανισμό επιδότησης ανεργίας, ευρωπαϊκό σύστημα αξιοπρεπούς κατώτατου μισθού, ευρωπαϊκό ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, δωρεάν βασική ιατροφαρμακευτική κάλυψη για ανασφάλιστους φτωχούς, ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο κατά της ακραίας φτώχειας με έμφαση στην σίτιση και στην στέγαση. Γενικότερα η κοινωνική πολιτική πρέπει να μεταφερθεί στοχευμένα από το soft law πλαίσιο του συντονισμού και της συνεργασίας στον πυρήνα της νομοθετικής ύλης της ΕΕ. Με ρητή και αυστηρή ευρωπαϊκή θέσπιση ελάχιστων-αξιοπρεπών standards κοινωνικής προστασίας για όλους τους κατοίκους της ΕΕ. Άρρηκτα συνεχόμενη

²² Δημόσιο (και ιδιωτικό) χρέος, έλλειμμα, ισοσύγιο εμπορικών συναλλαγών, πληθωρισμός, αγοραστική δύναμη πολιτών, ανεργία, φτώχεια.

²³ Πλήρης ή μερική.

²⁴Βλ. αναλυτικότερα Β. Τζέμος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και Αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση. Δημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) 5 και 6 Φεβρουαρίου 2015, 2015, σ. 1επ.

είναι και η στοχοπροσηλωμένη και ρεαλιστική αναρρύθμιση του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού δικαίου. Πτυχές εργατικού δικαίου, δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας και φορολογικού δικαίου πρέπει επίσης να ενσωματωθούν στο υπό αναστήλωση ευρωπαϊκό κοινωνικό δίκαιο.

VIII. Τελικές παρατηρήσεις

Η δικαιοπολιτική βάσανος πρέπει να εστιάσει σε μια βιώσιμη και προοδευτική πορεία της ΕΕ. Ο αφορισμός και η διόρθωση των ακροτήτων της λιτότητας, ο απαρέγκλιτος, ενιαίος σεβασμός του ΧΘΔΕΕ από όργανα και κράτη μέλη της ΕΕ και η Κοινωνική Ευρωπαϊκή Ένωση είναι οι τρεις βασικές αρτηρίες της επαναφοράς στην ευρωπαϊκή ισορροπία. Χρειάζεται ξυπνητήρι για το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, ειδικά τον Χάρτη, η αποτροπή της συνταγματοποίησης της ανισορροπίας κοινωνικού και δημοσιονομικού στοιχείου της οικονομικής ενοποίησης²⁵ και μια προοδευτική αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας²⁶.

²⁵ Πρέπει συγκεκριμένα να αποτραπεί η εισδοχή νέων πτυχών του νεοφιλελεύθερου συνταγματισμού, μέσω της αναθεώρησης των Συνταγμάτων και της Συνθήκης της Λισαβόνας, κατά το ατυχές πρότυπο του μονολιθικού six pack (εξάδα μέτρων, βλ. ενδεικτικά Μ. Ioannidis, EU Financial Assistance Conditionality after «Two Pack», ZaöRV 2014, σ. 61επ.) της οικονομικής διακυβέρνησης

²⁶ Β. Τζέμος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και Αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση. Διημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) 5 και 6 Φεβρουαρίου 2015, 2015, σ. 1επ.