

Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας σε σχέση με την Υπουργική Ασυλία του άρθρου 86 Σ.

Ιωάννη Κοϊμτζόγλου,

Δ.Ν. , Δικηγόρου, Νομικού Συμβούλου ΟΠΑ, ΣΕΠ ΕΑΠ & ΑΠΚΥ,

Μέλος ΔΣ της ΕΕΔ.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η Ευρωπαϊά Γενική Εισαγγελέας Λάουρα Κοβέσι σε πρόσφατη επίσκεψη της στην Ελλάδα και στο πλαίσιο ερευνών της υπηρεσίας της για τη διαφθορά, με αφορμή τις υποθέσεις ΟΠΕΚΕΠΕ, το δυστύχημα των ΤΕΜΠΩΝ και τη διαχείριση χώρων ανακύκλωσης, διατύπωσε δημοσίως την άποψη ότι εμπόδιο στην άσκηση του έργου της και στην καταστολή της διαφθοράς αποτελεί το άρθρο 86 Σ, προτείνοντας, μάλιστα, την αλλαγή του.¹

Οι δηλώσεις αυτές σε συνδυασμό με την έκδοση, κατά πλειοψηφία, της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1918/2025 σχετικά με τη συνταγματικότητα του νόμου που επιτρέπει την ίδρυση μη κρατικών ΑΕΙ στην Ελλάδα, παρά τη ρητή αντίθετη διατύπωση του άρθρου 16 Σ, άνοιξε μία επιστημονική συζήτηση² όχι μόνον για την ορθότητα της ενλόγω απόφασης αλλά γενικότερα για τη δυνατότητα παράκαμψης των κωλυμάτων που θέτουν διατάξεις του Εθνικού Συντάγματος, όπως το άρθρο 86 Σ, στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας.³

Τίθεται συνεπώς το ερώτημα εάν υπάρχει η δυνατότητα παράκαμψης των κωλυμάτων που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας.

1. Σύνταγμα και σχέση του με ενωσιακό δίκαιο. Άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ, ερμηνευτική δήλωση. Υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με το ενωσιακό δίκαιο (Ολ. ΣτΕ 1918/2025) .

Το άρθρο 28⁴ του Συντάγματος με τίτλο «Κανόνες του διεθνούς δικαίου και διεθνείς οργανισμοί» ορίζει ότι: «... 2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. 3. Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα

¹ <https://www.kathimerini.gr/society/563845228/laoyra-kovesi-i-eyropaiki-eisaggelia-einai-edo-gia-na-meinei-ti-eipe-gia-opekepe-tempi-kai-epicheirisi-kalypso/>

² Α. Μανιτάκης, Η ερμηνεία της διάταξης, www.constitutionalism.gr,

³ Εφημ. ΤΑ ΝΕΑ, 15/11/2025, άρθρο του Καθ. Αντώνη Καραμπατζού, <https://www.tovima.gr/2025/11/12/society/idiotika-panepistimia-enas-sfodros-syntagmatikos-polemos-ston-dsa/>, Σ. Βλαχόπουλος, Οι λέξεις και το Σύνταγμα, www.constitutionalism.gr

⁴ Α.Μανιτάκης, Η κρυφή γοητεία του άρθρου 28 Σ, www.constitutionalism.gr, Β. Σκουρής- Ε. Βενιζέλος, Η συμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 του Συντάγματος, Εκδ. Σάκκουλα, 2024, Φ. Σπυρόπουλος, Η ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδ. Σάκκουλα, 1999.

δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας», στη δε ερμηνευτική δήλωση του ιδίου άρθρου ορίζεται ότι: «Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Όπως ήδη έχει κριθεί, από την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος προκύπτει αφενός υποχρέωση εφαρμογής της ενωσιακής έννομης τάξης στην εσωτερική έννομη τάξη, περαιτέρω δε υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου, «σύμφωνα και με την εκπεφρασμένη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη επί του άρθρου 28...» (Σ.τ.Ε. 3470-1/2011 Ολομ., σκ. 9, 161/2010 Ολομ., σκ. 10, 435/2019 Ολομ., σκ. 7, 359/2020 Ολομ., σκ. 11, πρβ. και Σ.τ.Ε. 177/2023 Ολομ., σκ. 31-32). Στο 406/1980 Πρακτικό Επεξεργασίας το Συμβούλιο της Επικρατείας περιέγραψε την ιδιομορφία της κοινοτικής (ήδη ενωσιακής) έννομης τάξης, η οποία εντοπίζεται στην αυτόνομη δικαιοπαραγωγική διαδικασία και στην εγκαθίδρυση μιας κοινοτικής (ήδη ενωσιακής) δικαιοδοτικής λειτουργίας, στην οποία εντάσσεται όχι μόνο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών, όταν εφαρμόζουν κανόνες του ενωσιακού δικαίου.⁵ Στο ως άνω Πρακτικό Επεξεργασίας γίνεται αναφορά, για πρώτη φορά από το Δικαστήριο στη σχέση μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου, διατυπώνονται σκέψεις για την εξελικτική πορεία της νομολογίας του ΔΕΚ από την απόφαση COSTA/ENEL (1964) μέχρι την απόφαση SIMMENTHAL (1978), σύμφωνα με την οποία «ο καλούμενος να επιλύσει μίαν σύγκρουσιν μεταξύ κοινοτικού και εθνικού κανόνος δικαστής, έχει την υποχρέωσιν να εξασφαλίσει την πλήρη εφαρμογήν του κοινοτικού δικαίου καταλείπων ανεφάρμοστον την διάταξιν του εθνικού νόμου» (σελ. 39 και 43). Τα ως άνω επαναλαμβάνονται και στην πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 177/2023, στη σκ. 31 της οποίας αναφέρεται: «κατά τα ήδη κριθέντα από το ΔΕΕ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως, απόφαση της 24.6.2019, C-573/17, Popławski) «52. ... Χαρακτηριστικά γνωρίσματα του δικαίου της Ένωσης είναι η προέλευσή του από αυτόνομη πηγή δικαίου την οποία αποτελούν οι Συνθήκες... . Βάσει των ουσιωδών αυτών χαρακτηριστικών έχει διαμορφωθεί ένα συγκροτημένο πλέγμα αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία την ίδια την Ένωση και τα κράτη μέλη της, καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους 53. Με την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης κατοχυρώνεται η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης έναντι του δικαίου των κρατών μελών 54. Η αρχή αυτή επιβάλλει, ως εκ τούτου, σε όλες τις αρχές των κρατών μελών να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων της Ένωσης, το δε δίκαιο των κρατών μελών δεν μπορεί να επηρεάσει την αποτελεσματικότητα που αναγνωρίζεται στους κανόνες αυτούς στο έδαφος των εν λόγω κρατών 55. ... 58. ... σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά τους, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διαδικασίας». Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά ολοένα και πιο συγκεκριμένη μορφή και αποτελεί σήμερα μια «ένωση κρατών» με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης, στην οποία συμμετέχει η

⁵ Ε. Βενιζέλος, Η μετεξέλιξη της έννοιας του Συντάγματος, το επανυζημένο Σύνταγμα, Τιμητικός τόμος Π. Παυλόπουλου, Εκδ. Σάκουλα, 2024, σελ. 233- 249.

Ελληνική Δημοκρατία σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος. Η εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνάδει με τις συμβατικές υποχρεώσεις, που απορρέουν από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, όπως αυτές εκφράζονται, ιδίως, στις ευρωπαϊκές θεμελιώδεις ελευθερίες (πρβ. Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, απόφαση της 19.7. 2011, 1 BvR 1916/09, σκ. 74).

2. Η σχέση ενωσιακού με το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη (Ολ. ΣτΕ 1918/2025).

Πάγια είναι, εξάλλου, η νομολογία του ΔΕΕ, η οποία αποδίδει⁶ τη σχέση, που αναπτύσσεται μεταξύ του ενωσιακού δικαίου και του δικαίου των κρατών μελών και αφορά την υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από την ιδιαίτερη φύση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, εδράζεται στις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών και στοχεύει στην αποτελεσματικότητα και την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο της διαδικασίας για μια διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης. Ειδικότερα, όπως παγίως γίνεται δεκτό από το ΔΕΕ, «η αυτονομία του δικαίου της Ένωσης έναντι τόσο του δικαίου των κρατών μελών όσο και του διεθνούς δικαίου δικαιολογείται λόγω των ουσιωδών χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της, που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη συνταγματική δομή της Ένωσης καθώς και αυτήν καθ' εαυτήν τη φύση του εν λόγω δικαίου. Συγκεκριμένα, χαρακτηριστικά γνωρίσματα του δικαίου της Ένωσης είναι η προέλευσή του από αυτόνομη πηγή δικαίου την οποία αποτελούν οι Συνθήκες, η υπεροχή του έναντι του δικαίου των κρατών μελών καθώς και το άμεσο αποτέλεσμα πλήθους διατάξεων που εφαρμόζονται στους πολίτες των κρατών μελών και στα ίδια τα κράτη μέλη. Βάσει των ανωτέρω χαρακτηριστικών έχει διαμορφωθεί ένα συγκροτημένο πλέγμα αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία την Ένωση και τα κράτη μέλη της καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους, τα οποία κατά το άρθρο 1 εδ. β' ΣΕΕ μετέχουν «στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης» (γνωμοδότηση 2/13 «Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ», της 18.12.2014, σκ. 167). Το δίκαιο της Ένωσης εδράζεται, συνεπώς, στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μέλος αποδέχεται από κοινού με τα λοιπά κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι τα εν λόγω κράτη αποδέχονται από κοινού με αυτό μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 ΣΕΕ. Η παραδοχή αυτή συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως προς την αναγνώριση των εν λόγω αξιών και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές. Σε αυτό το πλαίσιο εναπόκειται στα κράτη μέλη βάσει ιδίως της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας κατά το άρθρο 4 παρ. 3 εδ. α' ΣΕΕ να διασφαλίζουν εντός της αντίστοιχης επικράτειάς τους την εφαρμογή και την τήρηση του δικαίου της Ένωσης και να λαμβάνουν προς τον σκοπό αυτό κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο που δύναται να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή από τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (ΔΕΕ απόφαση 6.3.2018, Achmea, C-284/2016, σκ. 33 και 34, ανωτ. γνωμοδότηση 2/13 «Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ», σκ. 167, 168 και 173, βλ. και απόφαση της 29.4.2025, Επιτροπή κατά Μάλτας, C- 181/2023, στην οποία γίνεται επιπλέον

⁶ Α. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, 286, Φ. Σπυρόπουλος-Ξ.Κοντιάδης- Χ. Ανθόπουλος- Γ. Γεραπετρίτης, Σύνταγμα κατά άρθρο ερμηνεία, Εκδ. Σάκκουλα, 2017, σ. 735.

δεκτό ότι η ανωτέρω αρχή «αποτελεί ένα από τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του δικαίου αυτού και ως εκ τούτου του συνταγματικού πλαισίου της Ένωσης», σκ. 83 και 91 κ.ά.). Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, βάσει της ανωτέρω αρχής, σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο, στο οποίο έχει ανατεθεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά τους αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διαδικασίας (ΔΕΕ απόφαση 9.9.2021, XR, C-107/2019, σκ. 45, απόφαση 24.6.2019, Porlawski, C-573/2017, σκ. 58 κ.ά.). Η υποχρέωση δε τήρησης του ενωσιακού δικαίου αφορά και διατάξεις συνταγματικού επιπέδου. Συγκεκριμένα, όπως έχει, κατ' επανάληψη, κριθεί, λόγω της ως άνω αρχής η επίκληση από κράτος μέλος των διατάξεων του εθνικού του δικαίου, ακόμη και του συνταγματικού, δεν είναι δυνατόν να υπονομεύσει την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, υπό την έννοια ότι τα αποτελέσματα της αρχής αυτής δεσμεύουν όλα τα όργανα ενός κράτους μέλους και οι εσωτερικές διατάξεις, περιλαμβανομένων των διατάξεων συνταγματικής ισχύος, δεν μπορούν να αποτελέσουν εμπόδιο (ΔΕΕ απόφαση 21.12.2021, C-357/2019, P.M., σκ. 251, αποφάσεις της 18.5.2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» κ.λπ., C-83/2019 κ.λπ., σκ. 245, απόφαση 29.7.2019, Pelham κ.λπ., C-476/2017, σκ. 78, απόφαση 21.12.21, Randstad Italia, C-479/2020, σκ. 52, βλ. και ΔΕΕ απόφαση 2.3.2021, A.B., C-824/2018, σκ. 140-150, βλ. και ΔΕΚ απόφαση 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 17.12.1970. Βλ. ομοίως και ελληνικού ενδιαφέροντος υποθέσεις: α) για τον «βασικό μέτοχο» ΔΕΚ απόφαση 16.12.2008, C-213/2007, Μηχανική, σκ. 61 επ. και 68, για τη σχέση μεταξύ της αρχής της αναλογικότητας κατά το ενωσιακό δίκαιο και των ορισμών του άρθρου 14 παρ. 9 Σ, όπου έγινε δεκτό ότι: «εθνική διάταξη που καθιερώνει γενικό ασυμβίβαστο μεταξύ των τομέων των δημοσίων έργων και των μέσων ενημέρωσης παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου» και β) ΔΕΕ απόφαση 11.2.2021, C-760/2018, M.B., για τη σχέση οδηγίας σχετικά με την καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου και των ορισμών του άρθρου 103 παρ. 8 Σ., η οποία αξιώνει την εφαρμογή οδηγίας, «μολονότι οι εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή, όσον αφορά τον δημόσιο τομέα» καθώς και, συναφώς, ΔΕΚ απόφαση 23.4.2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/2007 κ.λπ., σκ. 204 και 207 κ.ά.). Έχει, επίσης, κριθεί ότι οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, ακόμα και όταν αυτές προβαίνουν σε συνταγματική αναθεώρηση (ΔΕΕ ανωτέρω απόφαση 11.2.2021, C-760/18, MB, σκ. 74, ανωτ. απόφαση 23.4.2009, Αγγελιδάκη, σκ. 204, 207 κ.ά.). Κατά τη νομολογία δε του ΔΕΕ, η επιταγή για διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους, σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου, η οποία δεν συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης (ΔΕΕ ανωτέρω απόφαση 9.9.2021, XR C-107/2019, σκ. 47, απόφαση 5.7.2016, Ognyanov, C-614/2014, σκ. 35 κ.ά., βλ. και απόφαση 5.6.2023, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-204/2021, σκ. 79). Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη επιδρά στην ερμηνεία ακόμα και συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες έχουν ρητή κατά το γράμμα τους διατύπωση, μπορεί δε να αφορούν και ζητήματα εθνικής δημοκρατικής παράδοσης και τάξης. Ειδικότερα, στην απόφαση του ΔΕΕ της 22.12.2010, Say

Wittgenstein, C-208/2009, εξετάστηκε η συμβατότητα προς το ενωσιακό δίκαιο και ειδικότερα προς την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων του αυστριακού νόμου περί καταργήσεως των τίτλων ευγενείας, που έχει ισχύ συνταγματικής διατάξεως δυνάμει του άρθρου 149 παρ. 1, του ομοσπονδιακού συνταγματικού νόμου. Το ΔΕΕ έκρινε ότι, μολονότι στην παρούσα κατάσταση του δικαίου της Ένωσης οι κανόνες περί του επωνύμου φυσικού προσώπου και περί της χρήσεως τίτλων ευγενείας εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, πάντως, τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφούνται προς το δίκαιο της Ένωσης. Όπως κρίθηκε στην απόφαση αυτή, κατά πάγια νομολογία, τυχόν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο βάσει αντικειμενικών λόγων και εφόσον είναι ανάλογο του θεμιτώς επιδιωκόμενου από το εθνικό δίκαιο σκοπού. Στο πλαίσιο της συνταγματικής ιστορίας της Αυστρίας, ο νόμος περί καταργήσεως των τίτλων ευγενείας, ως στοιχείο της εθνικής ταυτότητας, μπορεί να ληφθεί υπ' όψιν κατά τη στάθμιση θεμιτών συμφερόντων μαζί με το αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Όπως δε κρίθηκε, σύμφωνα με πάγια νομολογία η έννοια της δημοσίας τάξεως ως δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από θεμελιώδη ελευθερία πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς, έτσι ώστε το περιεχόμενο της να μην καθορίζεται μονομερώς από έκαστο των κρατών μελών, χωρίς έλεγχο εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, όπως κρίθηκε, επίκληση της δημοσίας τάξεως χωρεί μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Προς την ανωτέρω κατεύθυνση στοιχεί και η απόφαση της 19.7.2011 του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας (1BvR 1916/09), που έκρινε ότι: «Σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου, τα θεμελιώδη δικαιώματα ισχύουν «για τα ημεδαπά νομικά πρόσωπα». Λόγω του περιορισμού στα ημεδαπά νομικά πρόσωπα, η επέκταση της εφαρμογής δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με το γράμμα του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου. Θα υπερέβαινε τα όρια του γράμματος, αν η ερμηνεία του σε εναρμόνιση με το δίκαιο της Ένωσης βασιζόταν σε μια ερμηνεία του χαρακτηρισμού «ημεδαπά» ως «γερμανικά» συμπεριλαμβανομένων των «ευρωπαϊκών» νομικών προσώπων (σκ. 72). Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν βασίστηκε στην πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη να αποκλείσει μόνιμα την επίκληση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και από νομικά πρόσωπα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σκ. 73)... Τα έτη 1948/49, η ανάπτυξη μιας κοινής Ευρώπης βρισκόταν ακόμη στα σπάργανα. Έκτοτε, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αποκτήσει ολοένα και πιο συγκεκριμένη μορφή και σήμερα αποτελεί μια «ένωση κρατών» με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης, στην οποία συμμετέχει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου. Η επέκταση της εφαρμογής του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου ανταποκρίνεται σε αυτή την εξέλιξη (σκ. 74)... Η επέκταση της εφαρμογής της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε νομικά πρόσωπα από την Ευρωπαϊκή Ένωση συνάδει με τις συμβατικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, όπως αυτές εκφράζονται ιδίως στις ευρωπαϊκές θεμελιώδεις ελευθερίες και, επικουρικά στη γενική απαγόρευση διακρίσεων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ. Οι θεμελιώδεις ελευθερίες και η γενική απαγόρευση διακρίσεων δεν επιτρέπουν, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, την άνιση μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών επιχειρήσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση και, ως εκ τούτου, αντιτίθενται στον προβλεπόμενο στο άρθρο 19 παράγραφος 3 του Θεμελιώδους Νόμου περιορισμό της επέκτασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ημεδαπά νομικά πρόσωπα (σκ. 75)...». Τέλος, με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι: «δεν απαιτείται η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο. Τα εθνικά δικαστήρια έχουν την εξουσία να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο σε

συμφωνία/εναρμόνιση με το δίκαιο της Ένωσης. Η ορθή ερμηνεία των απαγορεύσεων διακρίσεων του δικαίου της Ένωσης είναι τόσο προφανής στην περίπτωση αυτή, ώστε δεν αφήνει κανένα περιθώριο για εύλογες αμφιβολίες (σκ. 80)».

Εξάλλου, στην περίπτωση της σχέσης Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων ερμηνεύεται σε αρμονία⁷ με τους ενωσιακούς κανόνες, όπως συνέβη με την υποχώρηση της αδιάστικτης διατύπωσης του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος (Σ.τ.Ε. Ολομ. 3470-1/2011, σκ. 9, υπόθεση του «βασικού μετόχου». Προς την ίδια κατεύθυνση της κάμψης αδιάστικτης γραμματικής διατύπωσης είναι και η ανωτέρω μνημονευθείσα απόφαση ΔΕΕ 11.2.2021, C-760/2018, M.B., ως προς τη σχέση μεταξύ οδηγίας για την καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου και των ορισμών του άρθρου 103 παρ. 8 Σ., η οποία αξιώνει την εφαρμογή οδηγίας, «μολονότι οι εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή όσον αφορά τον δημόσιο τομέα»). Την ίδια ερμηνευτική προσέγγιση τηρούν, άλλωστε, και τα ανώτατα δικαστήρια άλλων κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. ενδεικτικά την απόφαση 198/2012 του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 6.11.2012, σχετικά με τον γάμο ομόφυλων ζευγαριών, σκ. 9-12, απόφαση, στην οποία, παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα στην Ισπανία, εν σχέσει προς το δικαίωμα σε γάμο, ορίζει στο άρθρο 32 εδ. α' ότι: «άνδρας και γυναίκα έχουν δικαίωμα να συνάπτουν γάμο σε καθεστώς πλήρους νομικής ισότητας», έκρινε σύμφωνη με το Σύνταγμα τροποποίηση του Αστικού Κώδικα, που καθιερώνει τον γάμο ομόφυλων ζευγαριών, βλ. και την προαναφερθείσα απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας 19.7.2011, 1BvR 1916/09, σκ. 68, 73-75 επ., όπου το Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία contra στο γράμμα της συνταγματικής διάταξης, κατ' εφαρμογήν του ενωσιακού δικαίου, λαμβάνοντας υπ' όψιν, ότι κατά τον χρόνο θέσπισης της συνταγματικής διάταξης τα έτη 1948/49 «η ανάπτυξη της κοινής Ευρώπης βρισκόταν στα σπάργανα ... σήμερα δε αποτελεί "ένωση κρατών"»). Το γεγονός δε ότι οι κρίσιμες διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος δεν έχουν εισέτι αναθεωρηθεί, παρά το γεγονός ότι επιχειρήθηκε τούτο, κατ' επανάληψη, δεν ασκεί επιρροή, διότι η μη αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων -η οποία συνδέεται με ζητήματα, που ανάγονται αποκλειστικά στο έργο και τη λειτουργία του αναθεωρητικού νομοθέτη, και δεν αφορά το πεδίο της ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου από τα Δικαστήρια- δεν αναιρεί την υποχρέωση του Δικαστηρίου να προβαίνει σε ερμηνεία του Συντάγματος σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο, ερμηνεία η οποία, όπως έχει εκτεθεί στη σκ. 8, επιβάλλεται λόγω της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, που επιδρά σε όλη την ιεραρχία των κανόνων της εθνικής έννομης τάξης.

3. Το κώλυμα που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

Η Ευρωπαϊκή εισαγγελία⁸ είναι ανεξάρτητο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με νομική προσωπικότητα, αρμόδιο να ερευνά, να διώκει και να παραπέμπει ενώπιον της

⁷ Α. Μεταξάς, Οι ανεξάρτητες αρχές ως μηχανισμός ενωσιακής θεσμικής εναρμόνισης, Τιμ. Τόμος Ε. Κουτούπα, όπου γίνεται λόγος ότι το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ δομεί έναν αξιακό προσανατολισμό μιας νομικά δεσμευτικής για τα κράτη μέλη κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας.

⁸ Α. Παπαδαμάκης, η Ευρωπαϊκή εισαγγελία, σε Ποινική Δικονομία, 12^η έκδοση, 2025, σελ. 113-114, Ε. Φωτιάδου, Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ευρωπαϊκής Ένωσης, 2022, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 259-262, Θ. Σοφός, Η κατά προτεραιότητα αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας έναντι των εθνικών αρχών, www.constitutionalism.gr, Α. Διονυσοπούλου, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, Η. Δαγκλής, Ο θεσμός της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021,

δικαιοσύνης δράστες εγκλημάτων που στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (απάτη, νομιμοποίηση εσόδων, διαφθορά, διασυνοριακή απάτη στον τομέα ΦΠΑ).

Συστάθηκε⁹ με τον Κανονισμό 2017/1939 του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017 και διακρίνεται ως προς την οργάνωση της σε δύο επίπεδα, το κεντρικό και το αποκεντρωμένο. Το πρώτο επίπεδο αποτελείται από την κεντρική εισαγγελία, η οποία συγκροτείται από το Συλλογικό Όργανο, τα μόνιμα τμήματα, τον Ευρωπαϊκό Γενικό Εισαγγελέα, τους αναπληρωτές του, τους Ευρωπαίους Εισαγγελείς και τον διοικητικό διευθυντή. Το αποκεντρωμένο επίπεδο αποτελείται από τους ευρωπαίους εντεταλμένους εισαγγελείς που εδρεύουν στα κράτη μέλη.

Το κρίσιμο είναι ότι η Ευρωπαϊκή εισαγγελία έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη για τις πράξεις σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, με δικαίωμα ανάληψης της υπόθεσης και λειτουργεί στις αυτόνομες εθνικές σχέσεις ως ενιαία αρχή.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού η κύρια λειτουργία της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας συνίσταται στη διενέργεια ερευνών, την εκτέλεση πράξεων δίωξης και την άσκηση εισαγγελικών καθηκόντων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των κρατών μελών ως την οριστική περάτωση κάθε υπόθεσης για τα εγκλήματα που υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα της, όπως αυτή καθορίζεται κατά παραπομπή στην οδηγία 2017/1371.

Στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της και προς υλοποίηση του έργου της, η Ευρωπαϊκή εισαγγελία έχει τη δυνατότητα να επιχειρεί όλες τις δικονομικές πράξεις σύμφωνα με την εκάστοτε διεξαγόμενη εθνική ποινική διαδικασία με τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους εθνικούς εισαγγελικούς λειτουργούς. Τα μέσα που τίθενται στη διάθεση της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας για την άσκηση της αρμοδιότητας της και οι επιμέρους πτυχές τους τελούν σε συνάρτησή προς το προβλεπόμενο σε αντίστοιχες περιπτώσεις στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών χωρίς να προσδιορίζονται πρωτογενώς και αυτόνομα από τον κανονισμό.

Τα όρια άσκησης της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας ανευρίσκονται στο άρθρο 5 του κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο αυτή οφείλει να διασφαλίζει μεταξύ άλλων το σεβασμό των κατοχυρωμένων στο ΧΘΔ δικαιωμάτων, να τηρεί τις αρχές του κράτους δικαίου και της αναλογικότητας και να διεξάγει τις έρευνες της με αμεροληψία. Περαιτέρω ο κανονισμός περιλαμβάνει ένα πλαίσιο δικονομικών εγγυήσεων ικανών να διασφαλίσουν την προστασία των δικαιωμάτων των υπόπτων και των άλλων προσώπων που εμπλέκονται σε έρευνες της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας, με βάση τόσο την υφιστάμενη νομοθεσία της Ε.Ε. όσο και τα εθνικά δικαιώματα υπεράσπισης.

Ο νομικός έλεγχος των διαδικαστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας γίνεται από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια του κράτους μέλους όπου λαμβάνουν χώρα, ενώ το ΔΕΕ μπορεί να επιληφθεί μέσω του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής εφόσον ανακύπτει ζήτημα που ανάγεται στο ενωσιακό δίκαιο.

Η υπουργική ευθύνη προβλέπεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος και εξειδικεύεται στον ν. 3126/2003 περί ποινικής ευθύνης Υπουργών. Σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ. 1

⁹ Παρόλο που ο ιδρυτικός κανονισμός της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας έχει άμεσα ισχύ στην εθνική μας έννομη τάξη θεσπίστηκε ωστόσο ένα ειδικό νομοθέτημα, ο Ν. 4786/2021, που περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή του.

Σ, μόνο η Βουλή έχει αρμοδιότητα να κινεί τη διαδικασία ποινικής δίωξης κατά μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών για αδικήματα που φέρονται ότι τελέστηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι σχετικές υποθέσεις παραπέμπονται στο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 παρ. 4 Σ. Ιδιαίτερη σημασία έχει το γεγονός ότι με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019 καταργήθηκε η ειδική σύντομη αποσβεστική προθεσμία που προέβλεπε το προϊσχύσαν άρθρο 86 παρ. 3 Σ και η οποία αποτελούσε διαχρονικά αντικείμενο έντονης κριτικής. Ωστόσο, διατηρήθηκε ο πυρήνας του ειδικού δικονομικού καθεστώτος, δηλαδή η αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής να αποφασίζει περί της κίνησης της ποινικής διαδικασίας για τα πολιτικά πρόσωπα που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης. Υπό την έννοια αυτή, το άρθρο 86 Σ εξακολουθεί να συνιστά ειδική συνταγματική ρύθμιση, η οποία διαφοροποιείται ουσιαστικά από το κοινό ποινικό δίκαιο και τη συνήθη ποινική διαδικασία.

Συνάγεται από τα προαναφερόμενα ότι στις περιπτώσεις που αναζητά η εφαρμογή 86 Σ η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας κωλύεται, κατ' αρχήν, να ασκηθεί αφού λειτουργεί η υπουργική ασυλία που το ίδιο άρθρο θεσπίζει.

4. Η άρση του κωλύματος που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας.

Εφαρμόζοντας *mutatis mutandis* όσα έχουν ήδη κριθεί με την πρόσφατη Ολ. ΣτΕ 1918/2025 (βλ. ανωτέρω υπό 1 και 2) η άρση του κωλύματος που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας μπορεί να επιτευχθεί με την ακόλουθη νομική κατασκευή : δεχόμενοι, κατά τα ανωτέρω, ότι η υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου αφορά και διατάξεις συνταγματικού επιπέδου καθώς και ότι οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, ακόμα και όταν αυτές προβαίνουν σε συνταγματική αναθεώρηση κατά τη νομολογία δε του ΔΕΕ, η επιταγή για διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει και την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους, σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου, η οποία δεν συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης καθώς και ότι η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη επιδρά στην ερμηνεία ακόμα και συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες έχουν ρητή κατά το γράμμα τους διατύπωση, μπορεί δε να αφορούν και ζητήματα εθνικής δημοκρατικής παράδοσης και τάξης και ότι το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων ερμηνεύεται σε αρμονία με τους ενωσιακούς κανόνες καταλήγουμε στο ότι το κώλυμα που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας πρέπει να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο .

Συμπερασματικές παρατηρήσεις.

Υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί υπεροχής και αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου, καθώς και της ερμηνείας του άρθρου 28 Σ ως συνταγματικού θεμελίου της συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεν προκύπτει ότι το άρθρο 86 Σ έχει καταργηθεί ή έχει απολέσει την τυπική συνταγματική του ισχύ.

Προκύπτει όμως ότι η εφαρμογή του δεν μπορεί να οδηγεί σε αποτέλεσμα που καθιστά

αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των αρμοδιοτήτων που η ίδια η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 αναθέτουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

Υπό την έννοια αυτή, το ζήτημα δεν τίθεται ως σύγκρουση μεταξύ ισχύοντος και ανίσχυρου κανόνα, αλλά ως ζήτημα συστηματικής και σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας του άρθρου 86 Σ. Η διάταξη διατηρεί πλήρως την τυπική της ισχύ στο πλαίσιο της ελληνικής συνταγματικής τάξης, πλην όμως δεν μπορεί να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να εξουδετερώνει ή να ματαιώνει την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στις υποθέσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

Η ορθότερη συνεπώς προσέγγιση δεν είναι η διαπίστωση ακυρότητας ή ανισχύρου του άρθρου 86 Σ, αλλά η αναγνώριση ότι το πεδίο εφαρμογής του οριοθετείται από τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το άρθρο 28 Σ, το άρθρο 86 ΣΛΕΕ και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/1939.

Η θέση αυτή επιτρέπει αφενός τη διατήρηση της συστηματικής ενότητας του ελληνικού Συντάγματος και αφετέρου την πλήρη αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου, χωρίς να απαιτείται η κατασκευή μιας θεωρίας «σιωπηρής κατάργησης» συνταγματικών διατάξεων.
