

ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

ΕΝΕΝΗΝΤΑ ΕΤΗ

ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Διονύσιος Αντωνάτος
Ευθύμιος Αντωνόπουλος
Σπύρος Βλαχόπουλος
Ιωάννης Β. Γράβαρης
Γεώργιος Δελλής
Δημήτριος Εμμανουηλίδης
Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη
Κασσιανή Μαρίνου
Παναγιώτα Β. Μούρκου

Μελέτιος Σ. Μουστάκας
Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή
Λίνα Παπαδοπούλου
Ευγενία Β. Πρεβεδούρου
Αθανάσιος Ράντος
Ιωάννης Σαρμάς
Δημήτριος Σκαλτσούνης
Δημήτριος Β. Σκιαδάς

ΕΠΙΣΤ. ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ:

Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ:

Δημήτριος Σκαλτσούνης, Πέτρος Χριστόφορος



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

ΕΝΕΝΗΝΤΑ ΕΤΗ
ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

ΕΝΕΝΗΝΤΑ ΕΤΗ

ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ:

Διονύσιος Αντωνάτος
Ευθύμιος Αντωνόπουλος
Σπύρος Βλαχόπουλος
Ιωάννης Β. Γράβαρης
Γεώργιος Δελλής
Δημήτριος Εμμανουηλίδης
Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη
Κασσιανή Μαρίνου
Παναγιώτα Β. Μούρκου

Μελέτιος Σ. Μουστάκας
Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή
Λίνα Παπαδοπούλου
Ευγενία Β. Πρεβεδούρου
Αθανάσιος Ράντος
Ιωάννης Σαρμάς
Δημήτριος Σκαλτσούνης
Δημήτριος Β. Σκιαδάς

ΕΠΙΣΤ. ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ:

Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ:

Δημήτριος Σκαλτσούνης, Πέτρος Χριστόφορος



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2022



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Αθήνα

Ιπποκράτους 23 - 106 79 Αθήνα
Τηλ.: (+30 210) 33.87.500, Fax: (+30 210) 33.90.075

Θεσσαλονίκη

Φράγκων 1 - 546 26 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 535.381, Fax: (+30 2310) 546.812
Εθνικής Αμύνης 42 - 546 21 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 244.228, 9, Fax: (+30 2310) 244.230
<http://www.sakkoulas.gr> • email: info@sakkoulas.gr

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά το Ν. 2121/1993 και κατά τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με το Ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη και του συγγραφέα.

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Κυρίες και κύριοι συνάδελφοι,

Κυρίες και κύριοι,

Σήμερα εορτάζουμε τα 90 έτη της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών.

Από την ίδρυσή της το 1932 η Εταιρεία έχει υπηρετήσει με τον καλύτερο τρόπο τον σκοπό της που είναι, σύμφωνα με το καταστατικό, «η ενίσχυσις των διοικητικών σπουδών εν Ελλάδι, η έρευνα και η παρακολούθησις των διοικητικών ζητημάτων». Αποτέλεσε χώρο, στον οποίο κατέστη δυνατή η επεξεργασία των βάσεων του διοικητικού δικαίου, και ειδικότερα της διοικητικής δικαιοσύνης, καθώς και της διοικητικής επιστήμης. Και όλα αυτά σε ένα τομέα που τότε ενηλικιωνόταν στην Ελλάδα, τρία μόλις έτη μετά την ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας υπήρξε καταλυτικός παράγοντας για την ίδρυση και της Εταιρείας. Στα ιδρυτικά της μέλη, αλλά και αργότερα, περιλαμβάνονταν, εκτός από δικαστές του Δικαστηρίου όλων των βαθμών, πανεπιστημιακοί του χώρου του δημοσίου και ειδικότερα του διοικητικού δικαίου, δικηγόροι δραστηριοποιούμενοι στον χώρο αυτόν, αλλά και υπηρετούντες στη Διοίκηση.

Με τον τρόπο αυτόν η Εταιρεία, ήδη από τον πρώτο καιρό, έδωσε το στίγμα της, που έκτοτε την χαρακτηρίζει σταθερά: την ανταλλαγή ιδεών, την ώσμωση, τον διάλογο μεταξύ αφενός του Συμβουλίου της Επικρατείας –και γενικότερα της Διοικητικής Δικαιοσύνης– και αφετέρου των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, του Δικηγορικού Σώματος και της Διοίκησης, διάλογο μεταξύ θεωρίας και νομολογίας.

Τον σταθερό αυτόν σκοπό η Εταιρεία επιδίωξε και επιδιώκει με πολλούς τρόπους: με εκδόσεις, επιστημονικές επετηρίδες, δημόσιες ανακοινώσεις, ημερίδες. Μια τέτοια, πανηγυρική λόγω της γενέθλιας επετείου των 90 ετών, είναι και η σημερινή. Η ημερίδα αυτή, με φυσική παρουσία, αποκτά έναν ακόμα πιο πανηγυρικό χαρακτήρα, γιατί σηματοδοτεί –το ελπίζουμε τουλάχιστον– τη διαφαινόμενη λήξη της πανδημίας και την επιστροφή στην πολυπόθητη κανονικότητα.

Η ημερίδα με τον γενικότερο τίτλο «Επίκαιρα ζητήματα διοικητικού δικαίου», περιλαμβάνει τέσσερις συνεδρίες: η πρώτη έχει τον τίτλο «Κράτος Δικαίου στον 21ο αιώνα», με ειδικότερη αναφορά στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του

Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η δεύτερη πραγματεύεται τις σύγχρονες εξελίξεις στη Διοικητική Δικαιοσύνη. Η τρίτη ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας. Τέλος, η τέταρτη ασχολείται με το, κατ'εξοχήν επίκαιρο ζήτημα, που αφορά το διοικητικό δίκαιο σε περιόδους κρίσεων. Η επιτυχημένη και επίκαιρη επιλογή της θεματολογίας, αλλά και το κύρος των ομιλητών, η σύνθεση των οποίων (δικαστικοί λειτουργοί και καθηγητές πανεπιστημίου - δικηγόροι) αντικατοπτρίζει τη διαχρονική σύνθεση των μελών και τους σκοπούς της Εταιρείας, έχω τη βεβαιότητα ότι αποτελούν εγγύηση για την επιτυχία της ημερίδας.

Θα ήθελα, στο σημείο αυτό, να πω λίγα λόγια παραπάνω για την τρίτη συνεδρία: είναι αφιερωμένη στη μνήμη του Αναστασίου Μαρίνου. Ο Αναστάσιος Μαρίνος, έγκριτος νομικός, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανέλαβε το έτος 1992 την προεδρία της Εταιρείας, διαδεχόμενος τον αποβιώσαντα, επίσης διατελέσαντα Αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου και καθηγητή Γεώργιο Παπαχατζή, και παρέμεινε Πρόεδρός της μέχρι το 2014. Επί των ημερών του, η Εταιρεία υπηρέτησε με τον καλύτερο τρόπο τον βασικό της σκοπό, τον διάλογο θεωρίας και νομολογίας, με τακτικές δημόσιες ανακοινώσεις, κυρίως στην αίθουσα του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών. Η ιδιαίτερη δε ενασχόληση του Αναστασίου Μαρίνου με ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας καθιστά εξαιρετικά εύστοχη την αφιέρωση της συνεδρίας αυτής στη μνήμη του.

Σήμερα, η Εταιρεία Διοικητικών Μελετών προωθεί την εξωστρέφεια, διατηρώντας και καλλιεργώντας συνεργασία με το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Πάντειο Πανεπιστήμιο και τα Πανεπιστήμια Αθηνών και Θεσσαλονίκης και προσβλέπει ιδιαίτερα στη συμβολή νέων επιστημόνων.

Σε δέκα έτη από σήμερα, η Εταιρεία μας, στο διοικητικό συμβούλιο της οποίας έχω την τιμή να μετέχω, θα γιορτάσει την εκατονταετηρίδα της. Είμαι αισιόδοξος ότι θα συνεχίσει, για πολύ περισσότερα έτη, να προσφέρει πολλά και σημαντικά στον χώρο του διοικητικού δικαίου και της διοικητικής επιστήμης.

Σας ευχαριστώ πολύ.

Δημήτριος Σκαλτσούνης
Πρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας,
Αντιπρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Με ιδιαίτερη χαρά και συγκίνηση σας καλωσορίζω, ως Πρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, στη σημερινή πανηγυρική εκδήλωση της Εταιρείας μας για τη συμπλήρωση των 90 ετών από την ίδρυσή της, η οποία διεξάγεται στη φιλόξενη αίθουσα Ρακτιβάν του Συμβουλίου της Επικρατείας, την οποία παρεχώρησε για τον σκοπό αυτό ο προλαλήσας Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κ. Δημήτριος Σκαλτσούνης.

Όπως είναι γνωστό, η Εταιρεία Διοικητικών Μελετών ιδρύθηκε το 1932 (υπ' αριθ. 9346/16.11.1932 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών) και, κατά το καταστατικό της, σκοπός είναι «η ενίσχυσις των διοικητικών σπουδών εν Ελλάδι, η έρευνα και η παρακολούθησις των διοικητικών ζητημάτων».

Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι ήδη από το 1933, ο τότε Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Στάμος Παπαφράγκος επεσήμανε ότι «η μόλις από μηνών ιδρυθείσα Εταιρεία Διοικητικών Μελετών υπό νέων επιστημόνων επί-ζηλον κατεχόντων θέσιν εν τη επιστήμη απεφάσισε, πλην των ανακοινώσεων και των μεταξύ των μελών αυτής συζητήσεων επί ειδικών θεμάτων, αίτινες μετά πολλής επιτυχίας διεξάγονται, να οργανώση και σειρά δημοσίων διαλέξεων. Σκοπός των διαλέξεων τούτων δεν δύναται, βεβαίως, να είναι η αυστηρώς επιστημονική ανάλυσις και ανάπτυξις διοικητικών θεμάτων, ήτις μάλλον εις ανακοινώσεις και ειδικάς πραγματείας προσήκει, αλλ' αφενός η από περιωπής επισκόπησις των διοικητικών θεσμών, ιδία ως έχουσι παρ' ημίν διαμορφωθή, εν συγκρίσει προς τα αλλαχού διδασκόμενα και κρατούντα, και αφ' ετέρου η επί το απλούστερον διατύπωσις, η εκλαϊκευσις, τρόπον τινά, των θεωριών και των εξελίξεων αυτών [...] και ιδία προς την μελέτην περί της ευστοχωτέρας προσαρμογής των θεωριών προς τας ημετέρας περιστάσεις και ανάγκας.»¹

Η ίδρυσις της Εταιρείας μας, όπως και ο αείμνηστος Πρόεδρος της Αναστάσιος Μαρίνος, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανέφερε στην εκδήλωση για τα 70 χρόνια της Εταιρείας μας, ήταν κατά κάποιο τρόπο συνέπεια της ιδρύσεως κατά το έτος 1929 του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο απετέλεσε κινητήρια δύναμη και προσπάθεια για την μελέτη του Διοικητικού Δικαίου. Έτσι το Συμβούλιο της Επικρατείας και η Εταιρεία εβάδισαν μαζί, όπως αναφέρει ο ανωτέρω, στο χώρο του δικαίου αυτού.²

1. Ε.Δ.Μ., Πεπραγμένα 1992-2003, τ. 6^{ος}, σ. 26.

2. Ε.Δ.Μ., Πεπραγμένα 1992-2003, τ. 6^{ος}, σ. 27 και 37-38.

Δεν θα αναφερθώ εκτενέστερα στη μακρόχρονη ιστορία της Εταιρείας μας, η οποία άλλωστε θα εκτεθεί από τη Γενική Γραμματέα και Ταμία της Εταιρείας μας κ. Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Επίκουρη Καθηγήτρια στο Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Θα ήθελα, όμως, να σημειώσω ότι τα μέλη του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας μας απετέλεσαν έγκριτοι νομικοί και δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως οι αείμνηστοι Θεμιστοκλής Τσάτσος, ως Πρόεδρος, Φαίδων Βεγλερής, ως Αντιπρόεδρος, Αριστείδης Βρέκοσις ως Γεν. Γραμματέας και οι Δημήτριος Βεζανής, Παναγιώτης Δερτιλής, Διονύσιος Καρβελάς, Χρήστος Σγουρίτσας και Μιχαήλ Στασινόπουλος. Με αυτόν δε τον τρόπο θεμελιώθηκε ο μόνιμος δεσμός της Εταιρείας μας με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα Πανεπιστήμια Αθηνών και Πάντειο. Αργότερα δε και σταθερά με το Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, όπου εν ζωή της Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου επραγματοποιούνται επιστημονικές εκδηλώσεις της Εταιρείας μας εναλλάξ στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη.

Η τριπλή αυτή σχέση διατηρείται και σήμερα και στην πανηγυρική μας εκδήλωση συμμετέχουν η Ηγεσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, νυν και παλαιότερα μέλη του Συμβουλίου Επικρατείας και Καθηγητές από τα Πανεπιστήμια Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Παντείου, στελέχη του οποίου απετέλεσαν επί σειρά ετών την ηγεσία της Εταιρείας μας.

Στη σημερινή εκδήλωση μετέχει και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κ. Ιωάννης Σαρμάς, ο οποίος παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς τις εκδηλώσεις της Εταιρείας μας και τον οποίο ευχαριστώ ιδιαίτερα. Επίσης μετέχει και ο Καθηγητής του Πανεπιστημίου Μακεδονίας κ. Δημήτριος Σκιαδάς, τον οποίο και πάλιν ευχαριστώ.

Θέλω να πιστεύω ότι με αυτόν τον τρόπο και πάλι πραγματοποιείται και ο στόχος της Εταιρείας μας να ανοίξει τις πύλες της προς τα Ανώτατα Δικαστήρια της Χώρας και προς άλλα Πανεπιστήμια, πλην των τριών, με τα οποία έχει στενούς δεσμούς.

Για τη σημερινή εκδήλωση απλώς θα αναφέρω ότι διαιρείται σε τέσσερις συνεδρίες. Η πρώτη έχει τον τίτλο «Κράτος Δικαίου στον 21^ο αιώνα», η δεύτερη «Εξελίξεις στη Διοικητική Δικαιοσύνη», η τρίτη είναι αφιερωμένη στη μνήμη του Προέδρου της Εταιρείας μας επί δεκαετία και πλέον Αναστασίου Μαρίνου και έχει θέμα «Ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας», ένα προσφιλές για αυτόν θέμα. Μάλιστα τη συνεδρία αυτή θα τιμήσει με σχετική παρέμβαση η κόρη του κ. Κασσιανή Μαρίνου, Σύμβουλος Επικρατείας. Η τέταρτη και τελευταία συνεδρία έχει τον τίτλο

«Το διοικητικό δίκαιο σε περιόδους κρίσεων» και σε αυτήν, όπως και στις άλλες, μετέχουν μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και καθηγητές Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων.

Τελειώνοντας θα ήθελα να ευχαριστήσω

α) Τον παριστάμενο κ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο οποίος μας παρεχώρησε την ιστορική αυτή αίθουσα και ως οικοδεσπότης εχαιρέτησε πρώτος την εκδήλωση.

β) Τις κυρίες και τους κυρίους ομιλητές για τη συμμετοχή τους στη σημερινή εκδήλωση και τον πολύτιμο χρόνο που διέθεσαν για την προετοιμασία των ομιλιών τους. Ιδιαίτερα ευχαριστώ τον Γενικό Εισαγγελέα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως κ. Αθανάσιο Ράντο, που ήλθε από το Λουξεμβούργο για τον σκοπό αυτό.

γ) Τους κ. Προεδρεύοντες της σημερινής εκδηλώσεως.

δ) Τον εκδοτικό οίκο Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, για τη σχεδίαση των προγραμμάτων και την εκτύπωση των αφισών της εκδηλώσεως και

ε) όλους εσάς, Κυρίες και Κύριοι, για τη συμμετοχή σας στη σημερινή ημερίδα, η οποία τιμά ιδιαιτέρως την Εταιρεία μας.

Και πάλι Σας ευχαριστώ.

Πέτρος Χριστόφορος

Πρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ.,

τ. Πρόεδρος Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Χαιρετισμός Δημήτριου Σκαλτσούνη	V
Χαιρετισμός Πέτρου Χριστόφορου	VII
Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή , Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου, Γενική Γραμματέας και Ταμίας της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών	
<i>Η ιστορία των ενενήντα ετών της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών</i>	1

ΕΝΟΤΗΤΑ I

ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Κράτος Δικαίου στον 21^ο αιώνα

Δημήτριος Σκαλτσούνης , Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αντιπρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών	
<i>Πρόλογος</i>	9
Αθανάσιος Ράντος , Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ., Γενικός Εισαγγελέας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
<i>Το κράτος δικαίου στην Ε.Ε.: Η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>	11
Σπύρος Βλαχόπουλος , Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ	
<i>Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας</i>	17
A. Το Κράτος Δικαίου και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε περιόδους κρίσεων	17
B. Το Συμβούλιο της Επικρατείας στην εποχή της οικονομικής κρίσης	18
Γ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας στα χρόνια της υγειονομικής κρίσης	24
Δ. Η εγγυητική λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας πέρα από τις κρίσεις	26
E. Η συνολική εικόνα	28

Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου	
<i>Η αρχή του κράτους δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου</i>	31
Εισαγωγή	31
I. Ξεκινώ από τη διορθωτική λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου	32
A. Η αρχή του κράτους δικαίου, εγγύηση αποτροπής των αυθαιρεσιών..	32
B. Η αρχή του κράτους δικαίου ως απαίτηση ανόρθωσης της τρωθείσας νομιμότητας.....	35
II. Ας δούμε τώρα τη διανεμητική λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου	36
A. Η διανομή νέων δικαιωμάτων μέσω της αρχής του κράτους δικαίου ..	36
B. Η αρχή της αναλογικότητας, εγγενής στην αρχή του κράτους δικαίου	38
Επίλογος.....	39

ΕΝΟΤΗΤΑ II

ΣΥΝΕΔΡΙΑ: **Εξελίξεις στη Διοικητική Δικαιοσύνη**

Γεώργιος Δελλής, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ	
<i>Το αβέβαιο μέλλον της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης, λίγο πριν κλείσει έναν αιώνα ζωής</i>	43
I. Εισαγωγικές ανησυχίες, ή αλλιώς, η επικίνδυνη αδράνεια ενός κλειστού συστήματος.....	43
II. Σκιαγραφώντας την εικόνα της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης μέσα στο χρόνο - παραδοχές και μεθοδολογική προσέγγιση	45
III. Τα θηρία των βουνών. Η εποχή της ηρωικής απλότητας. 1930-1985	48
IV. Οι κοριοί της κοιλάδας. Η εποχή της μπερδεμένης ομαλότητας. 1985- ...	52
V. Συμπέρασμα. Ο κίνδυνος μιας «τραγικής ακινησίας» είναι υπαρκτός.....	61
Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ	
<i>Νέες μορφές διοικητικών πράξεων και ο δικαστικός έλεγχος αυτών.....</i>	63
I. Εισαγωγή	63

II. Δικαστικός έλεγχος εγκυκλίων, κατευθυντήριων οδηγιών και «προτύπων»	65
Α. Τα ερμηνευτικά εργαλεία της Διοίκησης: εγκύκλιοι	65
Β. Τα εργαλεία προσανατολισμού: οδηγίες, συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές και λοιπές πράξεις ρυθμιστικών και άλλων διοικητικών αρχών	66
Γ. Κανόνες τεχνικής φύσης (δεδομένα ιατρικής επιστήμης, τεχνικά πρότυπα, λογιστικά και ελεγκτικά πρότυπα)	68
III. Οι ιδιομορφίες των κωδίκων δεοντολογίας και των χαρτών υποχρεώσεων	70
Α. Κώδικες Δεοντολογίας	71
Β. Χάρτες υποχρεώσεων	87
Συμπέρασμα.....	91
Διονύσιος Αντωνάτος , Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας <i>Ο Χάρτης δεοντολογίας των δικαστών του Συμβουλίου της Επικρατείας</i>	93

ΕΝΟΤΗΤΑ III

ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας (αφιερωμένη στη μνήμη του Αναστασίου Μαρίνου)

Ιωάννης Β. Γράβαρης , Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας <i>Ο Αναστάσιος Μαρίνος</i>	101
Κασσιανή Αν. Μαρίνου , Σύμβουλος της Επικρατείας <i>Παρέμβαση</i>	105
Ευθύμιος Αντωνόπουλος , Σύμβουλος της Επικρατείας <i>Το μάθημα των Θρησκευτικών στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση</i>	109
Παναγιώτα Β. Μούρκου , Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας <i>Η απαλλαγή από το μάθημα των Θρησκευτικών υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου</i>	115

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	115
B. Παράλληλη εξέλιξη της εθνικής νομοθεσίας και της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη διαδικασία της χορήγησης απαλλαγής από το μάθημα των θρησκευτικών	117
Γ. Συνοπτική παρουσίαση συγκριτικών στοιχείων	138
Δ. Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).....	140
E. Συμπεράσματα.....	146
Λίνα Παπαδοπούλου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ	
<i>Θρησκευτική εκπαίδευση στα σχολεία – μια συνολική αποτίμηση.....</i>	151
I. Η συνάρθρωση της ουσίας (περιεχόμενο του μαθήματος των θρησκευτικών) με τη διαδικασία της απαλλαγής από αυτό	151
1. Η συρροή των δικαιωμάτων θρησκευτικής ελευθερίας, υπό την αρνητική της διάσταση, και προστασίας του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου ‘θρήσκευμα’ ως έκφανση της ιδιωτικότητας.....	151
2. Οι όροι της απαλλαγής όπως αυτοί αποτυπώνονται στην απόφαση 32/2020 της ΑΠΔΠΧ.....	154
3. Οι κανονιστικές συνέπειες του συνδυασμού της διακριτής ανά θρήσκευμα διδασκαλίας με την προστασία της αρνητικής θρησκευτικής ελευθερίας και προστασίας του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου «θρήσκευμα».....	158
II. Οι νομικές διαφορές των αντιτιθέμενων απόψεων	159
1. Οι μεθοδολογικές διαφορές ανάμεσα στις δύο αντίθετες απόψεις	159
2. Υπερεντατικός έλεγχος: το πρώτο βήμα σε μια «ολισθηρή πλαγιά».....	162
III. Το ιδεολογικό υπόστρωμα των αντιτιθέμενων απόψεων	164
1. Η στενή σύνδεση της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης.....	164
2. Αμφισβήτηση του ενοποιητικού ρόλου του σχολείου.....	167
3. Η σύγκρουση «ανοικτού»-«κλειστού» στη νομολογία του ΣτΕ για τη θρησκευτική ελευθερία.....	169

ΕΝΟΤΗΤΑ IV

ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Το διοικητικό δίκαιο σε περιόδους κρίσεων

Δημήτριος Εμμανουηλίδης , Σύμβουλος Επικρατείας, Γενικός Διευθυντής της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών: Εισαγωγικές παρατηρήσεις <i>Εισαγωγή</i>	175
Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη , Σύμβουλος της Επικρατείας, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου <i>Οικονομική κρίση και αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας</i>	177
I. Η αναδιοργάνωση των δομών της διοίκησης.....	178
II. Αναδιάρθρωση του προσωπικού.....	185
Αποτίμηση της νομολογίας.....	190
Μελέτιος Στυλ. Μουστάκας , Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου Παντείου Πανεπιστημίου, Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω και Συμβούλιω της Επικρατείας <i>Η περιβαλλοντική κρίση υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας</i>	193
<i>Εισαγωγή</i>	193
I. Πτυχές της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την περιβαλλοντική αδειοδότηση υπό το καθεστώς των Ν. 4014/2011 και 4685/2020	194
A. Το νομοθετικό καθεστώς της περιβαλλοντικής αδειοδότησης (Ν. 4014/2011, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4685/2020).....	194
B. Η στάση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας εν σχέσει με το νέο νομικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (η περίπτωση της απλοποιημένης περιβαλλοντικής αδειοδότησης για τις κεραίες κινητής τηλεφωνίας)	199
II. Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας στην περίπτωση της σύγκρουσης περιβαλλοντικών αγαθών	203
A. Η παραδοσιακή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις αναδασωτέες εκτάσεις.....	203
B. Η νομολογιακή μεταστροφή με την υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφαση	

της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	204
Συμπεράσματα.....	210
Δημήτριος Β. Σκιαδάς , Καθηγητής Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Τμήμα Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών, Έδρα Jean Monnet	
<i>Η νομολογιακή αντιμετώπιση της αναδιάρθρωσης χρέους στην ελληνική, ευρωπαϊκή και διεθνή δικαιοταξία</i>	213
Εισαγωγή	213
Το γενικό πλαίσιο της νομολογιακής αντιμετώπισης αναδιάρθρωσης χρέους	215
Ειδικότερες νομολογιακές αναφορές στην αναδιάρθρωση χρέους.....	221
Α. Σε επίπεδο Ελληνικής Νομολογίας	221
Β. Σε επίπεδο Νομολογίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	223
Γ. Σε επίπεδο Νομολογίας Διεθνών Δικαιοδοτικών Οργάνων	228
Ως κατακλείδα... Μια προοπτική εναλλακτικής νομολογιακής προσέγγισης;	233

Η ιστορία των ενενήντα ετών της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών

*Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή,
Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου,
Γενική Γραμματέας και Ταμίας της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών*

Επ' ευκαιρία του εορτασμού των ενενήντα ετών από την Ίδρυση της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών διεισδύσαμε στο αρχείο της που φιλοξενείται στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Για την καλύτερη κατανόηση των λόγων συστάσεώς της σκόπιμο κρίνεται να μεταφερθούμε στην περίοδο του 1930. Αν ανατρέξει κανείς στην ιστορία του διοικητικού δικαίου τη δεκαετία του 1930 θα διαπιστώσει ότι απουσίαζε κάποιο κέντρο μελετών του διοικητικού δικαίου και των διοικητικών επιστημών. «Ο πόθος να αποκτήσουν όλοι ει δυνατόν οι εν Ελλάδι περί τα διοικητικά ασχολούμενοι, ιδία δε οι νεώτεροι βήμα προς έκθεσιν και υποστήριξιν των επί διαφόρων θεμάτων ερευνών και απόψεών των, εις τρόπον ώστε να καθίσταται ευχερής και η των επιστημονικών τούτων πορισμάτων υπ' άλλων επιστημόνων αντίκρουσις»¹ οδήγησε τους ιδρυτές στην ιδέα της ιδρύσεως ειδικής επιστημονικής οργανώσεως προς επιδίωξη αυτών των σκοπών. Σκοπός της Εταιρείας, σύμφωνα με το καταστατικό της, είναι «η ενίσχυσις των διοικητικών σπουδών εν Ελλάδι, η έρευνα και η παρακολούθησις των διοικητικών ζητημάτων.»²

Η Εταιρεία Διοικητικών Μελετών Ιδρύθηκε το έτος 1932.

Ο τύπος, το Συμβούλιον της Επικρατείας, η Ένωσις των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος και η Εταιρεία των Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών ενίσχυσαν το έργο της Εταιρείας. Η Ένωσις των Δήμων και Κοινοτήτων διέθεσε τις αίθουσές της για τις συγκεντρώσεις των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και των Επιτροπών της Εταιρείας και φιλοξένησε στις στήλες της Επιθεωρήσεως της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ανακοινώσεις και διαλέξεις των μελών της Εταιρείας.

Η Εταιρεία οργάνωσε εκδηλώσεις κάθε δεύτερη Πέμπτη της εβδομάδος. Οι ανακοινώσεις αφορούσαν όλους τους κλάδους του διοικητικού δικαίου. Παράλληλα η Εταιρεία επέδειξε ενδιαφέρον για τη μελέτη της ιστορίας του Ελληνικού

1. Βλ. Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Επιστημονική Επετηρίς, Τόμος Ι, 1932-1933, διαθέσιμο σε: www.edm.gr (Ιστορία), σ. 5 επ..

2. Βλ. Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Επιστημονική Επετηρίς, Τόμος Ι, 1932-1933, διαθέσιμο σε: www.edm.gr (Ιστορία), σ. 5 επ..

Δημοσίου Δικαίου. Επίσης, στράφηκε στη συστηματική βιβλιοκρισία όλων των ελληνικών συγγραμμάτων που την ενδιέφεραν και έλαβαν χώρα βιβλιοκριτικές συζητήσεις κατά τις συγκεντρώσεις των μελών της. Το Διοικητικό Συμβούλιο στοχεύοντας στην εξωστρέφεια της Εταιρείας απεφάσισε την έκδοση της Επιστημονικής Επετηρίδος κατά τη λήξη εκάστου έτους, στην οποία θα δημοσιεύονται όλες οι ανακοινώσεις και οι σπουδαιότερες βιβλιοκριτικές εκθέσεις των Εταίρων.

Στο πρώτο Διοικητικό Συμβούλιο Πρόεδρος εξελέγη ο Θεμιστοκλής Δ. Τσάτσος, Υφηγητής του Διοικητικού Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος ο Φαίδων Βεγλερής, Δικηγόρος και Γενικός Γραμματέας ο Αριστείδης Βρέκοσις, Δικηγόρος. Σύμβουλοι εξελέγησαν ο Άγγελος Αγγελόπουλος, Υφηγητής της Δημοσίας Οικονομίας του Πανεπιστημίου Αθηνών, ο Δημήτριος Βεζανής, Υφηγητής της Γενικής Πολιτειολογίας του Πανεπιστημίου Αθηνών, ο Παναγιώτης Δερτιλής, Υφηγητής της Δημόσιας Οικονομίας του Πανεπιστημίου Αθηνών, ο Διονύσιος Καρβελλάς, Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο Χρήστος Σγουρίτσας, Υφηγητής του Συνταγματικού Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών και ο Μιχαήλ Στασινόπουλος, Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Στους επίτιμους εταίρους συναντά κανείς –μεταξύ άλλων– τον Γεώργιο Αγγελόπουλο, τον Θεόδωρο Αγγελόπουλο, τον Στάμο Παπαφράγκο, τον Κωνσταντίνο Ρακτιβάν και τον Αλέξανδρο Σβώλο. Στους τακτικούς εταίρους συναντά κανείς –μεταξύ άλλων– τον Γεώργιο Μαραγκόπουλο, τον Κωνσταντίνο Τσάτσο, τον Αλέξανδρο Τσιριντάνη. Στους έκτακτους εταίρους βλέπει κανείς τον Ανδρέα Γαζή.

Στις πρώτες διαλέξεις της Εταιρείας συγκαταλέγονται οι εξής:

Α) Στάμος Παπαφράγκος, «Σύγχρονοι αντιλήψεις περί διοικητικού δικαίου και διοικητικής δικαιοσύνης», 20^η Μαρτίου 1933,

Β) Δημήτριος Βεζανής, «Η διοικητική μας οργάνωσις», 6^η Απριλίου 1933,

Γ) Θεμιστοκλής Δ. Τσάτσος, «Περί αναγκαστικής εκτέλεσεως κατά του δημοσίου,

Δ) Φαίδων Θ. Βεγλερής, Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, 13^η Οκτωβρίου 1932,

Ε) Μιχαήλ Στασινόπουλος, Περί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, 9^η Μαρτίου 1933,

Στ) Μιχαήλ Στασινόπουλος, Συμβολή εις την έννοιαν της δημοσίας υπηρεσίας, 24^η Μαΐου 1934,

Στις βιβλιοκρισίες συγκρατεί ο αναγνώστης αυτή του Δημητρίου Βεζανή στο έργο του Αλέξανδρου Ι. Σβώλου «Τα Νομοθετικά Διατάγματα κατ' εξουσιοδότη-

σιν των Βουλών, 1932». Ο Βεζανής διαφωνεί με τη γνώμη του Σβώλου, καθ' ην το νομοθετικό διάταγμα δύναται να μεταβιβάσει νομοθετική αρμοδιότητα σε άλλο όργανο της διοικήσεως. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η βιβλιοκριτική του Φαίδωνος Βεγλερή στο βιβλίο του Δημητρίου Παπασταθόπουλου υπό τίτλο «Θέματα Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, ΙΙ. Διοικητική Δικαιοδοσία, 1932. Κατά τον Βεγλερή, ο Παπασταθόπουλος «περιπίπτει εις μεγαλύτερον σφάλμα, διαγιγνώσκων την καθιέρωση της διοικητικής δικαιοσύνης εν τη αρχή του χωρισμού των εξουσιών... Άξια επαίνου είναι η λίαν αναλυτική, οξεία και πλήρης παραβολή την οποία κάμνει ο Π. μεταξύ διοικητικής πράξεως και δικαστικής αποφάσεως».

Το επόμενο Διοικητικό Συμβούλιο συγκροτήθηκε από τον Πρόεδρο Μιχαήλ Στασινόπουλο, τον Αντιπρόεδρο, Δημήτριο Μουρίκη και τον Γενικό Γραμματέα, Δημοσθένη Μιράσγεζη το 1936.

Τα έτη 1950 έως 1952 πρόεδρος ήταν ο Γεώργιος Παπαχατζής, τα έτη 1952 έως 1955 ο Φαίδων Βεγλερής και τα έτη 1955-1959 εκ νέου ο Γεώργιος Παπαχατζής.

Το 1992 την Προεδρία ανέλαβε ο Αναστάσιος Μαρίνος, ο οποίος διαδέχθηκε τον αποβιώσαντα Γεώργιο Παπαχατζή. Ο Αναστάσιος Μαρίνος παρέμεινε στο τιμόνι της Εταιρείας μέχρι το 2014. Επί Προεδρίας του όλα τα μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας ήταν και μέλη της Εταιρείας. Με τον τρόπο αυτό συνεχίστηκε, με τακτικές δημόσιες ανακοινώσεις κυρίως στην αίθουσα του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, ο διάλογος μεταξύ θεωρίας και νομολογίας, που ήταν και ο πρωταρχικός σκοπός της ιδρύσεως της Εταιρείας.

Από το 2014 έως το 2018 πρόεδρος της Εταιρείας ανέλαβε ο Νικόλαος Σακελλαρίου, Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αντιπρόεδρος εξελέγη η Αθανασία Τσαμπάση και Γενικός Γραμματέας και Ταμίας ο Γεώργιος Δελλής.

Το 2018 εξελέγη Πρόεδρος της Εταιρείας η Σταυρούλα Κτιστάκη, Αντιπρόεδρος η Αθανασία Τσαμπάση και Γενικός Γραμματέας και Ταμίας ο Γεώργιος Δελλής.

Το 2019 μέχρι σήμερα Πρόεδρος της Εταιρείας εξελέγη ο Πέτρος Χριστόφορος, Αντιπρόεδρος ο Δημήτριος Σκαλτσούνης και Γενική Γραμματέας και Ταμίας είχα την τιμή αλλά και τη μεγάλη ευθύνη να εκλεγώ εγώ.

Η Εταιρεία βραβεύτηκε για την προσφορά της το 2002 από την Ακαδημία Αθηνών. Κατά την τελετή της βραβεύσεως, ο Γενικός Γραμματέας της Ακαδημίας Νικόλαος Ματσανιώτης είπε τα εξής:

«Η τιμώμενη επιστημονική Εταιρεία ιδρύθηκε το 1932 για να καλύψει την έλλειψη επιστημονικού φορέως για τη μελέτη του Διοικητικού Δικαίου που εκα-

λείτο να εφαρμόσει το ιδρυθέν το 1929 Συμβούλιο της Επικρατείας, κυρίως από άποψη ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Δημοσίας διοικήσεως.

Η ίδρυσή της χαιρετίστηκε ένθερμα από τον επιστημονικό κόσμο, κυρίως διότι το πρώτο Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείτο από διακεκριμένους νομομαθείς μεταξύ των οποίων ήτο και ο αείμνηστος Μιχαήλ Στασινόπουλος νέος Εισηγητής τότε στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Με εξαίρεση την περίοδο του πολέμου και της κατοχής, κατά την οποία παρουσίασε μερική κάμψη της δραστηριότητάς της, οι εργασίες της συνεχίστηκαν αδιάκοπα μέχρι σήμερα με λαμπρά αποτελέσματα ως προς τη διευκρίνιση και εμβάθυνση λεπτών θεωρητικών και πρακτικών ζητημάτων στο ευρύτερο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου, συνδυασμένα και με επιστημονικές ημερίδες που έγιναν στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη με σύμπραξη του Παντείου Πανεπιστημίου και του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.»

Το τρέχον Διοικητικό Συμβούλιο της Εταιρείας έχει διοργανώσει πολλές επιστημονικές εκδηλώσεις. Το 2019 διοργάνωσε ημερίδα σε μνήμη της Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, η οποία είχε διατελέσει επί έτη πολλά Αντιπρόεδρος της Εταιρείας. Το 2021 διοργάνωσε επιστημονική εσπερίδα και πάλι στο Πάντειο Πανεπιστήμιο σε μνήμη του Γεωργίου Παναγιωτόπουλου. Το 2020 διοργάνωσε δύο επιστημονικές εκδηλώσεις στην αίθουσα Ρακτιβάν του Συμβουλίου της Επικρατείας, μια για τις κυβερνήσεις συνεργασίας με ομιλήτρια την Δρ Χριστίνα Ακριβοπούλου και μία για το Brexit με ομιλητές τον Επίκουρο Καθηγητή Χαράλαμπο Τσιλιώτη και τον Λέκτορα του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης Παναγιώτη Δουδωνή. Η Εταιρεία παρά την πανδημία συνέχισε τις δραστηριότητές της διαδικτυακά. Διοργάνωσε τον Μάιο του 2020 επιστημονική εκδήλωση για την αναδρομική εφαρμογή ευμενέστερης φορολογικής διατάξεως με ομιλητές τον Πάρεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Ιωάννη Δημητρακόπουλο, τον Καθηγητή Πάνο Λαζαράτο και τον Καθηγητή Μελέτιο Μουστάκα, τον Απρίλιο του 2021 ομιλία για την πτώχευση κράτους της Καθηγήτριας Θεοδώρας Αντωνίου, τον Δεκέμβριο του 2021 εκδήλωση για την περιβαλλοντική κρίση και το δίκαιο με ομιλητές την Καθηγήτρια Θεοδώρα Αντωνίου, την Καθηγήτρια Μαρία Γαβουνέλη, την Καθηγήτρια Εμμανουέλα Δούση, τον Καθηγητή Χρήστο Γκόρτσο και την Αναπλ. Καθηγήτρια Κατερίνα Ηλιάδου, τον Φεβρουάριο του 2022 ομιλία για τα δικαιώματα του ασθενούς του Καθηγητή Θεόδωρου Φορτσάκη και τον Μάρτιο του 2022 εκδήλωση για την αστική ευθύνη του δημοσίου με ομιλητές την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Χρυσούλα Μουκίου, τον Αναπληρωτή Καθηγητή Χαράλαμπο Τσιλιώτη και τον Σπουδαστή ΕΣΔι (ΣτΕ), Δρ Δημήτριο Σαρμά.

Σήμερα η Εταιρεία σεμνύνεται για τα 90 χρόνια λειτουργίας της και εγκαινιάζει τη διαδικτυακή της ιστοσελίδα www.edm.gr και την έκδοση ηλεκτρονικής μονογραφίας για την κλιματική κρίση, ελευθέρως διαθέσιμη στο κοινό την οποία μπορείτε να διαβάσετε στην ενότητα *Δημοσιεύσεις*.

Κατά τη μελέτη των ενενήντα χρόνων λειτουργίας της είναι φανερά τα εξής:

1. Το Διοικητικό Συμβούλιο της Εταιρείας κοσμήθηκε ιστορικά από μεγάλες μορφές του Δημοσίου Δικαίου: Στασινόπουλος, Παπαχατζής, Θεμιστοκλής Τσάτσος, Κωνσταντίνος Τσάτσος, Βεζανής, Βεγληρής, Αγγελόπουλος, Μα-ραγκόπουλος, Τσούτσος, Σπηλιωτόπουλος, Μαρίνος, Κόρσος, Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Παναγιωτόπουλος και τόσοι άλλοι λαμπροί θεράποντες του Δημοσίου Δικαίου. Με δέος αντικρύζει κανείς τις πρωτότυπες υπογραφές των λαμπρών αυτών εκπροσώπων της επιστήμης.
2. Το DNA της Εταιρείας είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας. Οι νέοι εισηγητές εγγράφοντο με την είσοδό τους στο ΣΤΕ στην Εταιρεία. Ιδιαίτερος είναι ο σύνδεσμος τα τελευταία χρόνια με το Πάντειο Πανεπιστήμιο και το ΑΠΘ.
3. Η Εταιρεία έδινε και εξακολουθεί να δίνει βήμα σε νέους επιστήμονες.
4. Η Εταιρεία άντεξε στον χρόνο, δεν ενέδωσε σε εύκολες λύσεις. Ο δρόμος δεν ήταν πάντοτε στρωμένος με ροδοπέταλα. Αποφασίσαμε όμως με συναίσθηση της ευθύνης μας απέναντι στην Ιστορία να συνεχίσουμε.

Η μεγαλύτερη της επιτυχία όμως δεν είναι η λαμπρή ιστορία, οι ιερές μορφές του δημοσίου δικαίου, η τιμητική βράβευση από την Ακαδημία Αθηνών, η διοργάνωση επιστημονικών εκδηλώσεων, η διαδικτυακή λειτουργία της, η ιστοσελίδα της, η ψηφιοποίηση του αρχείου της και η ανάρτησή του στην ιστοσελίδα, το βήμα στη νεώτερη γενιά. Επενδύουμε στους νέους επιστήμονες σεβόμενοι πάντοτε την παλαιότερη γενιά που διαμόρφωσε το δημόσιο δίκαιο στην Ελλάδα. Η μεγαλύτερη επιτυχία είστε όλοι εσείς, οι εκλεκτοί φίλοι που στηρίζετε σε καιρούς χαλεπούς την Εταιρεία και με πολλή χαρά καταφεύγετε σε αυτή. Ως Γενική Γραμματεύς της Εταιρείας, αλλά και ως ταμίας που σας κυνηγώ διακριτικά για την ετήσια συνδρομή σας, σας οφείλω εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου ένα μεγάλο ευχαριστώ και σας εύχομαι μεγάλες επιστημονικές συγκινήσεις και να είμαστε όλοι εδώ ακμαίοι και στον εορτασμό των 100 ετών λειτουργίας της.

Σας ευχαριστώ πολύ!

ΕΝΟΤΗΤΑ Ι

ΣΥΝΕΔΡΙΑ:

Κράτος Δικαίου στον 21^ο αιώνα

Πρόλογος

*Δημήτριος Σκαλτσούνης,
Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας,
Αντιπρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών*

Το Κράτος Δικαίου, έννοια εγγενής και βαθιά ριζωμένη στις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες, γι' αυτό ίσως και όχι εύκολα προσδιορίσιμη. Αυτονόητη σε περιόδους ομαλότητας, καταδεικνύει όλη της τη χρησιμότητα σε περιόδους κρίσεων: διεθνών, αλλά και εσωτερικών.

Η συνεδρία έχει τον τίτλο «Κράτος Δικαίου στον 21^ο αιώνα». Τρεις έγκριτοι, καταξιωμένοι νομικοί, χωρίς ανάγκη περαιτέρω συστάσεων, αντιμετωπίζουν το ζήτημα από ξεχωριστές οπτικές.

Ο πρώτος ομιλητής Αθανάσιος Ράντος, Γενικός Εισαγγελέας του ΔΕΕ και Πρόεδρος του ΣτΕ ε.τ., ερευνά το ζήτημα από την πλευρά του ενωσιακού δικαίου. Με αφορμή προσφυγές της Ουγγαρίας και Πολωνίας κατά του Κανονισμού 2020/2092 σχετικά με τη θέσπιση κανόνων για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση παραβίασης των αρχών του Κράτους Δικαίου σε ένα Κράτος Μέλος, το ΔΕΕ διακηρυκτικά παραθέτει τα στοιχεία που συγκροτούν την έννοια του Κράτους Δικαίου: τις αρχές της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου, της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, της διάκρισης των εξουσιών, της ισότητας ενώπιον του νόμου, της απαγόρευσης των διακρίσεων. Όπως εύστοχα παρατηρεί ο ομιλητής, ο ως άνω προσδιορισμός από το ΔΕΕ των συνιστωσών την αρχή του Κράτους Δικαίου ενισχύει την απαίτηση για τον καθολικό σεβασμό του σε μια περίοδο έντονων αμφισβητήσεων.

Ο δεύτερος ομιλητής, Σπύρος Βλαχόπουλος, Καθηγητής της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ, ερευνά το αποτύπωμα της αρχής του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ειδικότερα, παραθέτει και σχολιάζει σε βάθος, παρά το σύντομο της εισήγησης, ορισμένες εμβληματικές αποφάσεις του Δικαστηρίου κατά τη διάρκεια των δύο αλληπάλληλων κρίσεων: της οικονομικής και της υγειονομικής. Με βασικό άξονα την έννοια του δημοσίου συμφέροντος σε συνάρτηση κυρίως προς τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας μνημονεύονται οι ερμηνευτικές προσεγγίσεις του Δικαστηρίου σε βασικά ζητήματα γενικού ενδιαφέροντος και οι λύσεις που προκρίνονται. Ειδικότερα, όσον

αφορά την υγειονομική κρίση, επισημαίνεται η αδυναμία παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σε περιπτώσεις που το λαμβανόμενο μέτρο, από τη φύση του, είναι περιορισμένης χρονικής ισχύος. Ίσως, τα διαθέσιμα εργαλεία δεν είναι πλέον αρκετά και θα πρέπει να αναζητηθούν αποτελεσματικότερα από τον νομοθέτη ή και τον δικαστή.

Ο τρίτος ομιλητής, Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διερευνά την αρχή του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία αυτού. Επισημαίνοντας αρχικά τον μεγάλο αριθμό των αποφάσεων της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι οποίες αναφέρονται στην αρχή του Κράτους Δικαίου, αναλύει εμβριθώς τις τελευταίες νομολογιακές εξελίξεις, υπό το πρίσμα της αριστοτελικής διάκρισης μεταξύ διορθωτικής και διανεμητικής όψης της δικαιοσύνης. Στις χαρακτηριστικές περιπτώσεις στις οποίες η αναδρομική ανάκληση διορισμού δημοσίου υπαλλήλου επιφέρει ιδιαίτερα δυσμενείς δημοσιονομικές συνέπειες, οι δύο αυτές όψεις εκφράζουν την απαίτηση της έννομης τάξης για ανόρθωση της τρωθείσας νομιμότητας (διορθωτική λειτουργία του Κράτους Δικαίου), η οποία πάντως πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, εγγενή στην αρχή του Κράτους Δικαίου (διανεμητική λειτουργία).

Τρεις διαφορετικές, εξόχως περιεκτικές εισηγήσεις, τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις, μια ενιαία γραμμή που τις διαπνέει. Ο σεβασμός, ιδιαίτερα στους δύσκολους καιρούς που ζούμε, της αρχής του Κράτους Δικαίου στις διαφορετικές εκφάνσεις του, μέσα από τη διαλεκτική σύνθεση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Το κράτος δικαίου στην Ε.Ε.: Η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αθανάσιος Ράντος,

*Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.,
Γενικός Εισαγγελέας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

Οι οικονομικές συναλλαγές και το χρήμα δεν φαίνεται, ως έννοιες, να συνδέονται και πολύ με αρχές και αξίες. Βλέπουμε όμως περιέργως καθημερινά παραδείγματα που διαψεύδουν την αντίληψη αυτή.

Η κατάπαυση μαχών και η ειρήνη μπορεί να επιτυγχάνονται αποτελεσματικότερα μέσω οικονομικών κυρώσεων, όπως επιχειρεί να καταδείξει και το πρόσφατο παράδειγμα της Ουκρανίας. Μήπως μπορεί να συμβεί κάτι ανάλογο με τις αρχές του κράτους δικαίου;

Ας εξετασθεί το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κρίσιμες διατάξεις:

Άρθρο 2 Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Οι Αξίες. Η Ένωση βασίζεται στις αξίες της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του Κράτους Δικαίου, καθώς και στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Άρθρο 49. Για την προσχώρηση στην Ένωση ενός κράτους, απαιτείται σεβασμός των αξιών αυτών.

Κι αν αυτές παραβιάζονται από ένα κράτος μετά την προσχώρηση; Λύση επιχειρεί να δώσει το άρθρο 7 ΣΕΕ. Προβλέπει αναστολή δικαιωμάτων του παραβιάζοντος κράτους μέλους, εξ εκείνων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών. Όμως, για την εφαρμογή του απαιτείται η επίτευξη ομοφωνίας. Άρα, ανακύπτουν σχεδόν ανυπέρβλητες πολιτικές δυσχέρειες.

Χρειάζονται, επομένως, άλλες προβλέψεις.

Εδώ εμφιλοχωρεί ο Κανονισμός 2020/2092. Εισάγει ένα γενικό καθεστώς «αιρεσιμότητας» για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης. Ας αποδοθεί ο όρος, περιφραστικά, ως δαπάνες που πρέπει να πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις για να μπορεί να εγκριθούν.

Το άρθρο 1 του Κανονισμού προβαίνει στην εξαγγελία. Θεσπίζονται κανόνες για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση παραβίασης των αρχών του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος.

Πότε; Άρθρο 4 του Κανονισμού: Αν οι παραβιάσεις πλήττουν ή θέτουν σε διακινδύνευση τη χρηστή οικονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της.

Την συνέπεια προβλέπει το άρθρο 5 του Κανονισμού: Λήψη μέτρων, μεταξύ των οποίων η αναστολή πληρωμών κονδυλίων από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό και η αναστολή έγκρισης χρηματοδοτούμενων από την Ένωση προγραμμάτων.

Νομική βάση. Το άρθρο 322, παρ. 1, σημ. α της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Προβλέπει τη θέσπιση με Κανονισμό δημοσιονομικών κανόνων, που ρυθμίζουν τον τρόπο έγκρισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ελέγχου των λογαριασμών.

Δύο κράτη, η Ουγγαρία και η Πολωνία προσβάλλουν με προσφυγή ακυρώσεως στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) τον Κανονισμό αυτόν.

Βασικοί προβαλλόμενοι ισχυρισμοί:

Α) Έλλειψη επαρκούς νομικής βάσης στη Συνθήκη για την έκδοση του Κανονισμού.

Β) «Κατάχρηση διαδικασίας» - «Παράκαμψη» του άρθρου 7 ΣΕΕ.

Γ) Παράβαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου [το εν προκειμένω σημαντικό).

Υποθέσεις C-156,157/21, Ουγγαρία, Πολωνία/ Κοινοβουλίου, Συμβουλίου.

Μία μικρή λεπτομέρεια, που με κάνει να αναστενάζω ως Έλληνας δικαστής. Οι προσφυγές κατατέθηκαν την 11-3-2021 και οι αποφάσεις εκδόθηκαν την 16-2-2022, σε 11 μήνες... Εισήχθησαν και εκδικάστηκαν από την Πλήρη Ολομέλεια του Δικαστηρίου – σχηματισμός σπανιότατος, που συνέρχεται μία φορά το χρόνο περίπου.

Τι δέχθηκε το Δικαστήριο:

Α) Ότι στο άρθρο 322 ΣΛΕΕ παραπέμπουν τα άρθρα 310 και 315 έως 317 της ΣΛΕΕ. Αυτά αφορούν ρητά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, που δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και χωρίς αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο (βλ. στοιχ. 116,131,132 της αποφάσεως C-156/21). Τα δυνάμενα, συνεπώς, να ληφθούν μέτρα δεν αποτελούν «κύρωση», όπως προέβλεπαν τα αιτούντα κράτη, αλλά μέτρα προστασίας. Ο όλος θεσπιζόμενος με τον Κανονισμό μηχανισμός αιρεσιμότητας συνιστά δημοσιονομικό κανόνα (στοιχ. 133 της αποφάσεως). Επομένως, το άρθρο 322 αποτελεί επαρκή εν προκειμένω νομική βάση.

Β) Ότι το άρθρο 7 ΣΕΕ είναι «άλλη, διαφορετική διαδικασία». Εκεί, πρόκειται

όντως για κύρωση. Εδώ, λαμβάνονται μέτρα προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Επομένως, δεν συντρέχει περίπτωση «κατάχρησης διαδικασίας» (στοιχ. 170,171 της αποφάσεως).

Γ) Ποια η βασική αιτίαση; Ότι το κράτος δικαίου είναι ένα αφηρημένο ιδεώδες, ένας γενικός προσανατολισμός, χωρίς σαφώς προσδιορισμένο περιεχόμενο, που εξελίσσεται σταδιακά. Κανένα κράτος δεν μπορεί να ισχυρίζεται ότι το εφαρμόζει πλήρως. Είναι μία πολύπλοκη σύλληψη (εδώ γίνεται παραπομπή από το δικόγραφο σε σχετική μνεία Μελέτης έτους 2011 της Επιτροπής της Βενετίας), χωρίς επακριβή ορισμό, σε διαρκή εξέλιξη. Λόγω, μάλιστα, της κατοχύρωσης του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ), μπορεί να υπάρχουν διαφορετικές εκτιμήσεις σε κάθε κράτος μέλος για την ακριβή έννοια της αρχής. Με μία λέξη, προβάλλεται ότι υπάρχει στον προσβαλλόμενο Κανονισμό αοριστία, αντίθετη στην αρχή της νομικής ασφάλειας.

Το ζήτημα είναι πολύ σημαντικό. Όντως, το Κράτος Δικαίου είναι μία έννοια που δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται χαλαρά και να μπορεί να προστίθεται σ' αυτήν ό,τι ο καθένας έχει στο μυαλό του ως προστατευτέο – κάτι σαν τον λίγο προγενέστερο χρονικά «νομικό πολιτισμό»... Πρέπει να είναι μία αυστηρά νομική έννοια. Το Δικαστήριο είχε, λοιπόν, ένα βαρύ καθήκον.

Το εκπλήρωσε επιτυχώς; Ξεκίνησε, υπενθυμίζοντας ότι, για να υπάρχει νομική ασφάλεια, οι διατάξεις, ειδικά όσες θεσπίζουν υποχρεώσεις, πρέπει να είναι σαφείς και ακριβείς, ώστε ο καθένας να γνωρίζει τις υποχρεώσεις του. Αυτό, βεβαίως, δεν εμποδίζει τη χρήση από το νομοθέτη αόριστων νομικών εννοιών, που να καταλείπουν ένα περιθώριο εκτίμησης στις αρμόδιες αρχές, το οποίο, πάντως, δεν θα παρεμποδίζει την επαρκή προστασία απέναντι σε αυθαιρεσίες (στοιχ. 223-225 της αποφάσεως).

Το Δικαστήριο συνέχισε με ένα αρνητικό τμήμα ορισμού. Τι δεν μπορεί πάντως να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στην κοινή αυτή αξία: Ένα κράτος, στην κοινωνία του οποίου επικρατούν διακρίσεις (στοιχ. 229 της αποφάσεως). Εν συνεχεία, χρησιμοποιώντας την ίδια μελέτη της Επιτροπής της Βενετίας που είχαν επικαλεσθεί και οι αιτούσες χώρες, επισήμανε ότι, κατά τη μελέτη αυτή, η γενική έννοια του Κράτους Δικαίου στηρίζεται προεχόντως σε ένα δίκαιο ασφαλές και προβλέψιμο, στο πλαίσιο του οποίου κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα αξιοπρεπούς, ίσης και έλλογης μεταχείρισης από τους ασκούντες την εξουσία, με σεβασμό στους εκάστοτε ισχύοντες κανόνες, δικαιούμενο να διαθέτει ένδικα βοηθήματα κατά των σχετικών αποφάσεων ενώπιον ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων, με δίκαιους δικονομικούς κανόνες (στοιχ. 230 της αποφάσεως). Σημειώνει ότι

το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά μία απλή εξαγγελία προσανατολισμών ή πολιτικών προθέσεων, αλλά προσδιορίζει αξίες που εμπίπτουν στην ίδια την ταυτότητα της Ένωσης (στοιχ. 232 της αποφάσεως) και ότι ουδόλως απορρέει από την ρήτρα περί σεβασμού της εθνικής ταυτότητας ότι η υποχρέωση αποτελέσματος που εμπεριέχει η αρχή του Κράτους Δικαίου μπορεί να διαφέρει από ένα κράτος μέλος σε άλλο (στοιχ. 233 της αποφάσεως). Το Δικαστήριο σημειώνει επίσης (στοιχ. 257 της αποφάσεως) ότι ο όρος «δημόσια εξουσία» υποδηλώνει τις δημόσιες αρχές κράτους μέλους σε οποιοδήποτε επίπεδο διακυβέρνησης, στις οποίες μπορεί να αποδοθεί η απαγορευόμενη παραβίαση, η δε παραβίαση αυτή δεν απαιτείται να είναι εκ των προτέρων πλήρως αποδεδειγμένη (γιατί τότε θα είναι αργά...), αλλά πρέπει να μπορεί ευλόγως να αναμένεται, με υψηλό ποσοστό πιθανολόγησης (στοιχ. 262 της αποφάσεως).

Από πού θα μπορεί να συναχθούν στοιχεία για τη συνδρομή περίπτωσης παραβίασης; Ενδεικτικά, εκθέτει το Δικαστήριο, από τις αποφάσεις του ίδιου του Δικαστηρίου, από τις εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, από τις ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση του κράτους δικαίου σε κάθε κράτος μέλος, από τις αναφορές του OLAF (της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης), της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, τις συστάσεις και συμπεράσματα των σχετικών διεθνών οργανισμών και δικτύων, στους οποίους συμπεριλαμβάνεται το Συμβούλιο της Ευρώπης, όπως είναι η GRECO (Ομάδα Κρατών εναντίον της Διαφθοράς) και η Επιτροπή της Βενετίας, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων (NSJC) και το αντίστοιχο Δίκτυο των Ευρωπαϊκών Δικαστικών Συμβουλίων (ENCJ) (στοιχ. 286 της αποφάσεως).

Και τώρα, τα κρίσιμα: Η παράθεση των επί μέρους στοιχείων που προσδιορίζουν, που συγκροτούν, την έννοια του Κράτους Δικαίου. Τα στοιχεία αυτά τα αντλεί το Δικαστήριο από το προοίμιο του προσβαλλόμενου Κανονισμού και βεβαιώνει ότι το καθένα από αυτά απορρέει κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο από την μέχρι τώρα νομολογία του Δικαστηρίου, αποτελώντας έτσι τμήμα της έννομης τάξης της Ένωσης. Υπονοεί, συνεπώς, το Δικαστήριο ότι δεν συντρέχει περίπτωση αιφνιδιασμού, αλλ' ότι, αντιθέτως, όλα αυτά τα στοιχεία (έπρεπε να) είναι ήδη γνωστά και σαφή. Τα στοιχεία αυτά είναι τα εξής: Η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η απαγόρευση της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, η αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων (στοιχ. 236, 237 της αποφάσεως).

Φυσικά, στη συνέχεια το Δικαστήριο, οριοθετώντας τις επιπτώσεις της απόφασης στο πλαίσιο της ενώπιόν του αχθείσης διαφοράς, υπενθυμίζει ότι οι αρχές αυτές μπορεί να οδηγήσουν, αν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, στην ενεργοποίηση της αιρεσιμότητας μόνον εφόσον οι σχετικές καταστάσεις και συμπεριφορές στα κράτη μέλη συναρτώνται με τη χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή με την προστασία των οικονομικών της συμφερόντων (στοιχ. 244 της αποφάσεως).

Αυτά, κατά βάση, είναι τα σημαντικά στοιχεία της αποφάσεως.

Και τώρα; Τώρα, *habemus definitionem*, υπάρχει, πλέον, νομικός ορισμός. Η απόφαση μπορεί να είναι λίγο εκτεταμένη, προσπαθώντας να απαντήσει σε κάθε επιχείρημα, με αρκετές επαναλήψεις, που αντικατοπτρίζουν, προφανώς, την μέριμνα να γίνει πειστική. Καλύπτει, όμως, χωρίς ίσως να έχει επιχειρήσει να «ανακαλύψει» τον τέλειο επιστημονικά ορισμό (αν υποτεθεί ότι θα υπήρχε τέτοιος...), ένα μεγάλο κενό δυσπροδιοριστίας. Γνωρίζουμε, πλέον, ποιες είναι οι αρχές και αξίες για τις οποίες πρέπει να μαχόμαστε. Κι ας αποφασίσει ο καθένας από μας, αυτές τις κρίσιμες για την ανθρωπότητα ημέρες απροσημάτιστης επίδειξης ωμής βίας και αυθαιρεσίας από αυταρχικούς επικεφαλής (δεν λέω ηγέτες...), αν θα πρέπει, ήρεμα και αποφασιστικά, να τις υποστηρίξει με κάθε κόστος, μέσα στο πλαίσιο Ελευθερίας και Δημοκρατίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

*Σπύρος Βλαχόπουλος,
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ*

A. Το Κράτος Δικαίου και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε περιόδους κρίσεων

Το συνταγματικό δίκαιο από τις αρχές του 21^{ου} αιώνα βιώνει διαδοχικές και πρωτόγνωρες, σε ένταση και έκταση, κρίσεις. Καταρχάς, η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 πίεσε προς την κατεύθυνση περιορισμού ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων και, ιδίως, προς τη δημιουργία ενός νέου υπέρτερου δικαιώματος, αυτού της ασφάλειας. Ανέκυψε το ερώτημα μήπως ελευθερίες, όπως η απαγόρευση των βασανιστηρίων, το απόρρητο των επικοινωνιών και το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη, αποτελούν «πολυτέλειες» που αποβαίνουν υπέρ της τρομοκρατίας και εις βάρος της ζωής αθώων πολιτών. Τη δεκαετία του 2010 ακολούθησε η οικονομική κρίση. Μια σειρά από νομοθετικές διατάξεις περιόρισαν περιουσιακά και κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών. Μέτρα, όπως η περικοπή μισθών και συντάξεων, η επιβολή νέων φόρων και το «κούρεμα» των ομολόγων, έθεσαν νέα ζητήματα συνταγματικότητας σε σχέση με την προστασία της περιουσίας, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών. Και τέλος, με την έναρξη της νέας δεκαετίας του 2020 το συνταγματικό δίκαιο βρέθηκε αντιμέτωπο με την υγειονομική κρίση του Covid-19. Στο όνομα της προστασίας της ανθρώπινης ζωής και της υγείας, περιορίστηκαν σε πρωτοφανή έκταση ελευθερίες, όπως της κυκλοφορίας, της συνάθροισης, της θρησκευτικής λατρείας και της επαγγελματικής δραστηριότητας.

Όλες αυτές οι κρίσεις προκάλεσαν κραδασμούς στην αρχή του Κράτους Δικαίου, η οποία κατοχυρώνεται ως θεμελιώδης αρχή του πολιτεύματός μας στο άρθρο 25 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος. Πώς όμως αντέδρασε το Συμβούλιο της Επικρατείας στους κλυδωνισμούς αυτούς; Ήλεγξε τη συνταγματικότητα των μέτρων που λήφθηκαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής, αρχικά, και της υγειονομικής, στη συνέχεια, κρίσης; Υπέβαλε στον έλεγχο του τη συμφωνία ή μη των περιοριστικών μέτρων με την αρχή της αναλογικότητας; Προσαρμόστηκε στις ιδιαίτερες συνθήκες της οικονομικής και υγειονομικής κρίσης ή, αντίθετα, έμεινε προσηλωμένο σε κάποιες αναλλοίωτες συνταγματικές αρχές; Οι απαντή-

σεις στα ερωτήματα αυτά συνδέονται και με το γενικότερο ζήτημα της θεώρησης του συνταγματικού δικαίου σε εποχές κρίσεων. Οι αλληπάλληλες κρίσεις θέτουν ένα κεντρικό δίλημμα για το συνταγματικό δίκαιο: Ποιο πρέπει να είναι το πρόταγμα του ερμηνευτή και του εφαρμοστή του Συντάγματος; Σταθερότητα ή προσαρμογή; Ανθεκτικότητα ή μεταβολή; Έως ποιου βαθμού μπορούν να περιοριστούν οι ατομικές ελευθερίες χάριν της προστασίας της ανθρώπινης ζωής και της αποφυγής του δημοσιονομικού εκτροχιασμού; Και για να μεταβούμε στο πεδίο του οργανωτικού συνταγματικού δικαίου: Μήπως οι κρίσιμες αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται από την ταχύτερη εκτελεστική εξουσία και όχι από τη λαϊκή αντιπροσωπεία, όπως διδάσκαμε απροβλημάτιστα μέχρι σήμερα στο συνταγματικό δίκαιο;

B. Το Συμβούλιο της Επικρατείας στην εποχή της οικονομικής κρίσης

1. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έλαβε υπόψη της τις έκτακτες συνθήκες της οικονομικής κρίσης ως ένα σημαντικό κριτήριο για τον προσδιορισμό αόριστων νομικών εννοιών, όπως λ.χ. του δημοσίου συμφέροντος. Επειδή δε η ύπαρξη υπέρτερων λόγων δημοσίου συμφέροντος αποτελεί τον βασικό δικαιολογητικό παράγοντα περιορισμού των περιουσιακών δικαιωμάτων, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης, ως επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος, οδηγεί στην κατάφαση της συνταγματικότητας νομοθετικών μέτρων που περιορίζουν τα περιουσιακά δικαιώματα των πολιτών. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις είναι τέτοιο το «ερμηνευτικό βάρος» των έκτακτων οικονομικών συνθηκών, ώστε να καταφάσκει η συνταγματικότητα μέτρων μονομερούς επέμβασης του νομοθέτη σε συμβατικές σχέσεις, όπως συνέβη λ.χ. στην περίπτωση της ανταλλαγής των ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου (PSI), ακόμα και όταν οι ομολογιούχοι δεν συνήνεσαν οι ίδιοι στην ανταλλαγή των τίτλων τους. Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε τη συνταγματικότητα των σχετικών νομοθετικών διατάξεων για την ανταλλαγή των ομολόγων με το σκεπτικό ότι *«ήδη από το έτος 2010 κατέστη αδύνατη η εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους της Ελληνικής Δημοκρατίας ... είτε από τα δημόσια έσοδα είτε με νέο δανεισμό από την αγορά δημοσίου χρέους... Συνεπώς, υπό τη δεδομένη μεταβολή των οικονομικών συνθηκών, η οποία αιφνιδίασε και έφερε την Ελληνική Δημοκρατία σε κατάσταση αδυναμίας να εκπληρώνει εμπροθέσμως και στο ακέραιο όλες τις οικονομικές φύσεως υποχρεώσεις, ήτοι προ του κινδύνου της στάσης πληρωμών και της κατάρρευσης της εθνικής οικονομίας, η επιδίωξη, με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου του ν. 4050/2012, μιας επαναδιαπραγμάτευσης μέρους του δη-*

μοσίου χρέους [ήτοι, του οφειλόμενου στον Ιδιωτικό Τομέα (Private Sector) χρέους] που αναμενόταν να έχει θετική έκβαση, δεν αντιβαίνει στα άρθρα 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και στις αρχές του Συντάγματος, του Ενωσιακού Δικαίου και της ΕΣΔΑ, τις οποίες επικαλούνται οι αιτούντες»¹.

Το πώς όμως οι έκτακτες οικονομικές συνθήκες αλλάζουν την αντίληψή μας, ακόμα και τη θέση μας για την αντισυνταγματικότητα ορισμένων νομοθετικών διατάξεων, το αντιλαμβάνεται κανείς εάν παρατηρήσει την αλλαγή της νομολογίας ως προς την είσπραξη χρημάτων από το Δημόσιο, η οποία μέχρι πρόσφατα χαρακτηριζόταν, ίσως και κάπως υποτιμητικά, ως «απλό» ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου. Αποτέλεσμα αυτής της νομολογιακής στάσης ήταν να κρίνονται σε πολλές περιπτώσεις ως αντισυνταγματικές διαφοροποιήσεις υπέρ του Δημοσίου, λ.χ. ως προς το επιτόκιο υπερημερίας και την παραγραφή των απαιτήσεων².

Αυτά όμως «*δια τους ομαλούς καιρούς. Οι οποίοι περιείχαν βεβαιότητες, διασφαλισμένη, αδιατάρακτη ελευθερία του δικαστού, άνεση χρόνου και εν πολλοίς αμεριμνησία για το οικονομικό κόστος αποφάσεων καθώς και μια χαρακτηριστική επικέντρωση στα δικαιώματα και μια χαρακτηριστική επίσης παραμέληση τονισμού των υποχρεώσεων των πολιτών. Ήταν η χαρακτηριστική πολιτική κουλτούρα της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας, απολύτως κυρίαρχη σε όλο το πολιτικό και κοινωνικό φάσμα*»³. Μετά την οικονομική κρίση, η είσπραξη χρημάτων από το Δημόσιο χαρακτηρίζεται πλέον στη νομολογία ως «*αποχρών λόγος δημόσιου ή γενικού συμφέροντος*», «*διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους*» και «*εθνικό διακύβευμα*»⁴, που δικαιολογεί τη συνταγματικότητα νομοθετικών μέτρων που μόλις στο πρόσφατο παρελθόν κρίνονταν ως αντισυνταγματικά. Πρόκειται για μια περίπτωση δυναμικής ερμηνείας του Συντάγματος, όπου η οικονομική ανάγκη μεταβάλλει το σημασιολογικό περιεχόμενο του «*δημοσίου συμφέροντος*» και άλλων κρίσιμων συνταγματικών παραμέτρων⁵.

1. Ολομ ΣτΕ 1116-1117/2014.

2. Βλ. λ.χ. Ολομ ΣτΕ 1663/2009, σύμφωνα με την οποία «*το ταμειακό απλώς συμφέρον του Δημοσίου*» δεν συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί το προνομιακό επιτόκιο 6% υπέρ του Δημοσίου.

3. *Σωτήριος Ρίζος*, Αποχαιρετιστήριο λόγος, σε: Πρακτικό 163/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας της 5^{ης} Ιουνίου 2015.

4. ΣτΕ 1620/2011.

5. Βλ. αναλυτικά *Σπύρο Βλαχόπουλο*, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος. Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, σελ. 102 επ., με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία και τη βιβλιογραφία.

Από εκεί και πέρα, οι περιπτώσεις όπου οι έκτακτες οικονομικές συνθήκες «χρωματίζουν» το δημόσιο συμφέρον ως λόγο που δικαιολογεί συνταγματικά τη λήψη μέτρων περιοριστικών της περιουσίας (λ.χ. περικοπές συντάξεων και μισθών, επιβολή φόρων και τελών), είναι πολλές: Στις αποφάσεις του «Μνημονίου» (Ολομ ΣτΕ 668/2012 και 1283/2012), οι αιτήσεις ακύρωσης απορρίφθηκαν, μεταξύ άλλων, και με το σκεπτικό ότι δεν ήταν προδήλως απρόσφορα τα επίμαχα μέτρα που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης, ενώ στην περίπτωση του «Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών» («ΕΕΤΗΔΕ»)⁶ το Δικαστήριο δέχθηκε τη συνταγματικότητα του επειδή το τέλος αυτό θεσπίστηκε για την *«αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, άμεσης ανάγκης καλύψεως προσθέτου δημοσιονομικού ελλείμματος σε περιβάλλον οικονομικής υφέσεως»*. Αντίστοιχη επιχειρηματολογία απαντάται και στις ΣτΕ 1620/2011, Ολομ ΣτΕ 2114 και 2115/2014 περί της συνταγματικότητας του ευνοϊκότερου επιτοκίου υπερημερίας υπέρ του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, την ίδια χρονική περίοδο που η Ολομ ΣτΕ 2527/2013 απορρίπτει τους λόγους ακύρωσης περί αντίθεσης του τέλους επιτηδεύματος των ελευθέρων επαγγελματιών στο ατομικό δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ) επειδή το εν λόγω τέλος *«αποβλέπει στην αύξηση, ενόψει της παρούσης δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, των κρατικών εσόδων»*⁷.

6. Ολομ ΣτΕ 1972/2012.

7. Υπάρχουν και ειδικότερα πεδία του δημοσίου δικαίου, στα οποία η οικονομική κρίση διαδραματίζει αποφασιστικό ρόλο. Βλ. λ.χ. τη ΣτΕ 4467/2012, η οποία στο πλαίσιο του υπολογισμού της δίκαιης ικανοποίησης λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης σύμφωνα με τα άρθρα 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και 53 επ. του ν. 4055/2012, συνεκτιμά την *«πτώση του βιοτικού επιπέδου στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, η οποία είναι απότοκη του σοβαρότατου κλονισμού της δημοσιονομικής ισορροπίας του ελληνικού Κράτους, λόγω της εκτόξευσης σε πρωτοφανή για την ιστορία των δημοσίων οικονομικών της Χώρας επίπεδα του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους»*. Αλλά και σε επίπεδο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, η νομολογία απορρίπτει αιτήσεις αναστολής εκτέλεσης και λόγω συνδρομής υπέρτερων λόγων δημοσίου συμφέροντος που συνίστανται στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης (βλ. λ.χ. ΕΑ ΣτΕ 2/2014 σε σχέση με τη διαθεσιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και την κατάργηση θέσεων στη δημόσια διοίκηση: *«η προσβαλλόμενη απόφαση ... ως κανονιστικής φύσεως οργανωτικό μέτρο, δεν είναι κατ' αρχήν δεκτική αναστολής εκτελέσεως ... 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 δημο-*

2. Παρόλα ταύτα, η οικονομική κρίση δεν γίνεται πάντοτε δεκτή από τη νομολογία ως στοιχείο που δικαιολογεί τη συνταγματικότητα «μνημονιακών» μέτρων. Δεν είναι λίγες οι αποφάσεις εκείνες που δέχονται, λιγότερο ή περισσότερο πανηγυρικά, ότι δεν δικαιολογείται η υποχώρηση συνταγματικών διατάξεων παρά την οξεία δημοσιονομική κρίση⁸. Παρουσιάζει μάλιστα ιδιαίτερο ενδιαφέρον το γεγονός ότι, όπως ακριβώς αόριστες νομικές έννοιες (π.χ. δημόσιο συμφέρον) οδήγησαν τη νομολογία στην κατάφαση της συνταγματικότητας περιοριστικών μέτρων, και πάλι αόριστες νομικές έννοιες (π.χ. αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας) είναι αυτές που στήριξαν την κρίση των δικαστηρίων περί αντισυνταγματικότητας.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υιοθετεί παγίως την εκδοχή της αναλογικής ισότητας και δέχεται ότι η συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 Συντ) παραβιάζεται όχι μόνον όταν ο νομοθέτης μεταχειρίζεται άνισα ουσιαστικά όμοιες καταστάσεις αλλά και όταν μεταχειρίζεται με τον ίδιο τρόπο ουσιαστικά ανόμοιες καταστάσεις. Η «σταθερά» αυτή της νομολογίας δεν εγκαταλείφθηκε ούτε την εποχή της οξείας δημοσιονομικής κρίσης και οδήγησε (σε συνδυασμό με ειδικότερες συνταγματικές διατάξεις) στην αποδοχή της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4093/2012 που μείωσαν τις αποδοχές (μεταξύ άλλων) των ειδικών μισθολογίων των ενστόλων υπαλλήλων, των πανεπιστημιακών λειτουργών και των ιατρών του ΕΣΥ.

σιονομική συγκυρία»).

Σε επίπεδο δικαστικής προστασίας, η οικονομική κρίση διαδραμάτισε ρόλο και στο πλαίσιο του άρθρου 22 του ν. 4274/2014, το οποίο προσέθεσε στο άρθρο 50 του π.δ. 18/1989 παράγραφο 3β ως εξής: «Σε περίπτωση αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως, το δικαστήριο, σταθμίζοντας τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί κατά το χρόνο εφαρμογής της, ιδίως δε υπέρ των καλόπιστων διοικουμένων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, μπορεί να ορίσει ότι τα αποτελέσματα της ακυρώσεως ανατρέχουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έναρξης της ισχύος της και σε κάθε περίπτωση προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης». Η διάταξη αυτή εφαρμόστηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο με ρητή επίκληση της οικονομικής κρίσης και των συνεπειών των αποφάσεών του στα δημοσιονομικά της Χώρας, μετέθεσε σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο τις συνέπειες ορισμένων αποφάσεών του. Βλ. Ολομ ΣτΕ 4741/2014, Ολομ ΣτΕ 4446/2015 και Κωνσταντίνου Γώγου, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, ΘΠΔΔ 2015, σελ. 726 επ.

8. Βλ. λ.χ. την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορά την αντισυνταγματικότητα της φορολόγησης του επιδόματος βιβλιοθήκης και συμμετοχής σε συνέδρια των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ (Ολομ ΣτΕ 29/2014).

Ειδικότερα, η Ολομ ΣτΕ 2192/2014, αφού τόνισε ότι η «εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια, ειδικότερες εκφάνσεις των οποίων αποτελεί η πρόληψη και η καταστολή του εγκλήματος, ως κατεξοχήν δημόσιες εξουσίες και εκφράσεις κυριαρχίας, αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας», στηρίχθηκε στις απαγορεύσεις και στους περιορισμούς που το ίδιο το Σύνταγμα και οι σύμφωνοι με αυτό νόμοι θέτουν στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ενστόλων πολιτών: απαγόρευση της απεργίας και των εκδηλώσεών τους υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων (άρθρα 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντ), περιορισμοί της κείμενης νομοθεσίας που σχετίζονται με την επαγγελματική ελευθερία, τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι και την ελευθερία της έκφρασης (άρθρα 5 παρ. 1, 11, 12 και 14 παρ. 1 Συντ). Αντιστάθμισμα όλων των ανωτέρω περιορισμών, «των ειδικών συνθηκών εργασίας... , οι οποίες συνεπάγονται αυξημένους κινδύνους για τη ζωή και τη σωματική τους ακεραιότητα, αλλά και αναγνώριση της σημασίας της αποστολής που επιτελούν, αποτελεί η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείρισή τους, την οποία διαχρονικώς τους επιφύλαξε ο κοινός νομοθέτης. Η ευνοϊκή αυτή μεταχείριση δεν είναι ανάλογη με εκείνη των αμέσων πολιτειακών οργάνων του Κράτους ... αλλά, όσον αφορά τους στρατιωτικούς και τους υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας, η ευνοϊκή μισθολογική μεταχείρισή τους απορρέει εμμέσως εκ της ιδιαίτερης σημασίας της εκ του Συντάγματος αποστολής τους που δικαιολογεί, εξάλλου, και τις συνταγματικές απαγορεύσεις και τους ειδικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων τους».

Ότι οι έκτακτες δημοσιονομικές συνθήκες δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την παραβίαση συνταγματικών διατάξεων, επιβεβαιώθηκε και από την Ολομ ΣτΕ 4741/2014 για τις αποδοχές των πανεπιστημιακών λειτουργών, η οποία αξιοποίησε ερμηνευτικά και τις ρυθμίσεις του άρθρου 16 Συντ: Διότι «ναι μεν ο νομοθέτης έχει διακριτική ευχέρεια για την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων και ευρύ περιθώριο εκτίμησης για τη διαμόρφωση των αποδοχών των μελών του Δ.Ε.Π. των Α.Ε.Ι., τα δικαιστήρια όμως δύνανται και οφείλουν, χωρίς να υπεισέλθουν στην έρευνα της σκοπιμότητας των επιλογών του, να ερευνήσουν το αμιγώς νομικό ζήτημα, αν ελήφθη υπ' όψιν η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των πανεπιστημιακών λειτουργών, η οποία απορρέει από το άρθρο 16 του Συντάγματος, καθώς και η συνταγματική αρχή της ισότητας, υπό την δεύτερη όψη της, δηλαδή της υποχρέωσης του νομοθέτη να μεταχειρίζεται ανίσως τις άνισες καταστάσεις». Ακολούθησε δε η νομολογία του Δικαστηρίου για την αντισυνταγματικότητα των περικοπών των αποδοχών των ιατρών του ΕΣΥ⁹.

9. Ολομ ΣτΕ 431/2018.

Το δεύτερο «ανάχωμα» του Συντάγματος στο δίκαιο της ανάγκης αποτέλεσε η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ). Γιατί ναι μεν σε κρίσιμες δημοσιονομικές συνθήκες, μπορούν να ληφθούν δυσμενή για τους πολίτες μέτρα, ο νομοθέτης όμως θα πρέπει να έχει εξετάσει την αναγκαιότητα των μέτρων αυτών και γενικότερα την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Με το σκεπτικό αυτό και στο πλαίσιο του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχθηκε την αντισυνταγματικότητα της περικοπής των συντάξεων λόγω έλλειψης ειδικής μελέτης που να τεκμηριώνει την πλήρωση των ως άνω συνταγματικών επιταγών: Ειδικότερα, ακόμη και σε έκτακτες και εξαιρετικές δημοσιονομικές συνθήκες, «η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται κατά πρώτον από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ.4 του Συντάγματος) και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), οι οποίες επιτάσσουν να κατανέμεται εξ ίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών, καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος Σε κάθε δε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα ανωτέρω, τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος ... Προκειμένου, εξ άλλου, να ανταποκριθεί στις εν λόγω δεσμεύσεις του και να μην υπερβεί τα όρια που χαράσσει το Σύνταγμα, ο νομοθέτης ... οφείλει ... να έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία...»¹⁰.

Πάντως, η πιο «πανηγυρικά» διατυπωμένη θέση περί ισχύος του Συντάγματος σε έκτακτες οικονομικές συνθήκες, απαντάται στην Ολομ ΣτΕ 3354/2013 που έκρινε ως αντισυνταγματικό το μέτρο της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας («εφεδρείας») των δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με το άρθρο 33 του ν. 4024/2011. Παρόλο που η αιτιολογική έκθεση του νόμου επιχειρούσε να θεμελιώσει το εν λόγω μέτρο ως αναγκαίο για την υπέρβαση της οικονομικής κρίσης, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι δημοσιονομικοί λόγοι «μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει ... να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών»

10. Ολομ ΣτΕ 2288/2015. Όμοιες και οι Ολομ ΣτΕ 2287, 2290/2015.

περί ορθολογικής, αποτελεσματικής και διαρκούς λειτουργίας της διοίκησης και επιπλέον να εναρμονίζονται με τις συνταγματικές εγγυήσεις υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων που τάσσονται στο άρθρο 103 Συντ¹¹.

Γ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας στα χρόνια της υγειονομικής κρίσης

1. Τα πράγματα δεν ήταν το ίδιο απλά όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των μέτρων που λήφθηκαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας, όπως λ.χ. την απαγόρευση ή τον περιορισμό άσκησης ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων (θρησκευτικής λατρείας, συνάθροισης, κίνησης), τον υποχρεωτικό εμβολιασμό ορισμένων κατηγοριών πληθυσμού, την απομόνωση όσων έρχονταν από το εξωτερικό, την υποχρεωτική χρήση μάσκας κ.λπ. Η δυσκολία έχει ως αφετηρία το γεγονός ότι τα μέτρα αυτά ήταν περιορισμένης χρονικής ισχύος, με αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις να έχει παρέλθει η ισχύς τους κατά τον χρόνο συζήτησης της αίτησης ακύρωσης και συνακόλουθα να τίθεται ζήτημα κατάργησης δίκης. Υπό τα δεδομένα αυτά, είναι προφανές ότι αυξήθηκε η σημασία της προσωρινής δικαστικής προστασίας (αίτηση αναστολής εκτέλεσης), η οποία, κατ' ουσίαν, κατέστη σημαντικότερη από την οριστική δικαστική προστασία (αίτηση ακύρωσης).

Στο πλαίσιο αυτό, κατέστησαν για μια ακόμη φορά σαφείς οι παθογένειες του συστήματος παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας στη Χώρα μας: Σε πολλές κατηγορίες υποθέσεων το δημόσιο συμφέρον (που επικαλείται «μηχανιστικά» και σχεδόν πάντοτε το Δημόσιο) αποτελεί συνήθη λόγο απόρριψης της αίτησης αναστολής εκτέλεσης. Και εάν αυτό ισχύει για κατηγορίες υποθέσεων όπως αυτές που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, αντιλαμβάνεται κάποιος τη βαρύτητα που διαδραματίζει το δημόσιο συμφέρον ως λόγος απόρριψης της αίτησης αναστολής εκτέλεσης στις υποθέσεις που αφορούν τα μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού. Και ναι μεν το άρθρο 52 του π.δ. 18/1989 προβλέπει ως λόγο αναστολής εκτέλεσης την πρόδηλη βασιμότητα της αίτησης ακύρωσης, είναι όμως γνωστό σε όλους ότι η πρόδηλη βασιμότητα του κύριου ένδικου βοηθήματος ως λόγος αποδοχής της αίτησης αναστολής εκτέλεσης έχει περιπέσει σε αχρησία, αφού –κατά τη νομολογία και όχι κατά το π.δ. 18/1989– η αποδοχή της πρόδηλης βασιμότητας αποκλείεται στις περιπτώσεις που απαιτείται έρευνα του πραγματικού της υπόθεσης

11. Για όλα τα ανωτέρω, βλ. Σπύρο Βλαχόπουλο, Το Δίκαιο της ανάγκης τότε και σήμερα. Η έννομη τάξη απέναντι στις πολιτειακές και οικονομικές κρίσεις, στο: Αναστάσιος – Ιωάννης Μεταξάς, Το Δίκαιο της ανάγκης και η διάσταση της νομολογίας Συμβουλίου της Επικρατείας και Αρείου Πάγου (νέα έκδοση), εκδ. Ευρασία, Αθήνα 2017, σελ. 25 επ.

και επιτρέπεται μόνο όταν υπάρχει για το συγκεκριμένο ζήτημα νομολογία της Ολομέλειας ή πάγια νομολογία των Τμημάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας¹².

2. Πράγματι, όλες οι αιτήσεις αναστολής εκτέλεσης κατά πράξεων, που περιόριζαν ατομικές ελευθερίες την εποχή της πανδημίας, απορρίφθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας προεχόντως με επίκληση υπέρτερων λόγων δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, απορρίφθηκαν οι αιτήσεις αναστολής εκτέλεσης που αφορούσαν τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των υπηρετούντων στην ΕΜΑΚ¹³ και στις δομές υγείας¹⁴, τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς για την άσκηση της θρησκευτικής λατρείας¹⁵ και την απαγόρευση των συγκεντρώσεων την επέτειο της εξέγερσης του Πολυτεχνείου¹⁶. Περαιτέρω και όσον αφορά την οριστική δικαστική προστασία, η λήξη ισχύος των περιοριστικών μέτρων οδήγησε στην κατάργηση της δίκης στις περιπτώσεις της αρχικής απόλυτης απαγόρευσης των θρησκευτικών συναθροίσεων¹⁷ και του υποχρεωτικού κατ'οίκον περιορισμού για επτά ημέρες των προσώπων που εισέρχονται στην Ελλάδα από το εξωτερικό¹⁸. Υπήρξαν πάντως και περιπτώσεις, όπου δεν καταργήθηκε η δίκη επί του κύριου ενδίκου βοηθήματος και το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε και απέρριψε επί της ουσίας τις ασκηθείσες αιτήσεις ακύρωσης. Ειδικότερα, το Δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμες τις αιτήσεις ακύρωσης που στρέφονταν κατά της υποχρεωτικής χρήσης μη ιατρικής μάσκας και των περιορισμών στην μετακίνηση και τις συναθροίσεις των πολιτών¹⁹, κατά του υποχρεωτικού εμβολιασμού των υπηρετούντων στην ΕΜΑΚ²⁰ και κατά της επιβολής προστίμου εκατό ευρώ μηνιαίως στους μη εμβολιασθέντες άνω των εξήντα ετών²¹.

Πάντως, η περιορισμένη χρονική ισχύς των περιοριστικών μέτρων κατά της πανδημίας φαίνεται ότι οδήγησε σε προβληματισμούς και γόνιμες διεργασίες, όσον αφορά το σύστημα παροχής έννομης προστασίας από τη διοικητική δικαιο-

12. Βλ. λ.χ. ΕΑ ΣτΕ 244-245/2021.

13. ΕΑ ΣτΕ 133/2021.

14. ΕΑ ΣτΕ 250-252/2021, 8-12/2022.

15. ΕΑ ΣτΕ 49,60/2020, 1-3/2021

16. ΕΑ ΣτΕ 263/2020.

17. ΣτΕ 1294/2020.

18. Ολομ ΣτΕ 665/2021.

19. Ολομ ΣτΕ 1147/2022.

20. Ολομ ΣτΕ 1400/2022.

21. Βλ. την από 27-6-2022 ανακοίνωση του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας στο www.adjjustice.gr.

οσύνη. Με δεδομένο λ.χ. ότι η αντιμετώπιση της πανδημίας αποτελεί εξ ορισμού λόγο δημοσίου συμφέροντος και με δεδομένη επίσης την περιορισμένη χρονική ισχύ των επίδικων μέτρων, κατέστη φανερό ότι η προαναφερθείσα, εξαιρετικά επιφυλακτική νομολογία ως προς την πρόδηλη βασιμότητα της αίτησης ακύρωσης ως λόγος χορήγησης αναστολής οδηγεί ενίοτε σε ανεπιεική αποτελέσματα. Ευλόγως λοιπόν το Συμβούλιο της Επικρατείας σε κάποιες περιπτώσεις δεν περιορίστηκε στην κλασική διατύπωση (ότι η αποδοχή της πρόδηλης βασιμότητας προϋποθέτει πάγια νομολογία ή απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας), αλλά εξέτασε και τους λόγους ακύρωσης και έκρινε γιατί ο καθένας από τους λόγους αυτούς δεν παρίσταται ως προδήλως βάσιμος²². Η εξέλιξη αυτή μπορεί να θεωρηθεί, έστω και για κάποιες περιπτώσεις, απόκλιση από την έως τώρα «μηχανιστική» προσέγγιση της νομολογίας, σύμφωνα με την οποία δεν εξετάζεται το προδήλως βάσιμο όταν δεν υπάρχει νομολογιακό προηγούμενο και η εξέταση προϋποθέτει έρευνα του φακέλου της υπόθεσης. Αλλά και πέρα από αυτό: Η απόρριψη της αίτησης αναστολής εκτέλεσης κατά της απαγόρευσης των συγκεντρώσεων στην επέτειο του Πολυτεχνείου που καθιστά αυτονοήτως άνευ αντικειμένου την αίτηση ακύρωσης, θα έπρεπε ίσως να μας οδηγήσει σε προβληματισμούς όσον αφορά την αναγκαιότητα εισαγωγής ενός ενιαίου ένδικου βοηθήματος που να συνδυάζει στοιχεία προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας, όπως έχει ήδη συμβεί στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων²³. Με άλλες λέξεις, η νομολογιακή αντιμετώπιση των μέτρων κατά της πανδημίας αποτελεί μια καλή αφορμή για την επαναξιολόγηση των μηχανισμών της διοικητικής δικονομίας, με έναν τρόπο που να ανταποκρίνεται τόσο στην πολυπλοκότητα της σύγχρονης ρυθμιστέας ύλης όσο και στη συνταγματική επιταγή παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ).

Δ. Η εγγυητική λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας πέρα από τις κρίσεις

Εκτός όμως από τις κρίσεις, υπάρχουν και τα προβλήματα της καθημερινότητας και η προστασία του πολίτη απέναντι στις παράνομες πράξεις και παραλείψεις της διοίκησης. Και εκεί το Συμβούλιο της Επικρατείας αναδείχθηκε, για μια ακόμη φορά, εγγυητής του Κράτους Δικαίου. Οι αποφάσεις που πιστοποιούν τη διαπίστωση αυτή είναι πολλές. Ενδεικτικά και μόνον από τη νομολογία της τελευ-

22. ΕΑ ΣτΕ 133/2021.

23. Βλ. άρθρο 372 του ν. 4412/2016.

ταίας τριετίας:

Σε σχέση με την «καταστατική αρχή του Πολιτεύματός μας»²⁴, την αρχή της ανθρώπινης αξίας (άρθρο 2 παρ. 1 Συντ), το Δικαστήριο δέχθηκε την αντισυνταγματικότητα της στέρησης της σύνταξης λόγω ποινικής καταδίκης, με ένα θεμελιωμένο σκεπτικό που αξιοποιεί ερμηνευτικά και την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ) και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση²⁵. Η εγγυητική λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς την τήρηση των ατομικών δικαιωμάτων είναι εμφανής και σε άλλες περιπτώσεις. Σε σχέση λ.χ. με την ελεύθερη είσοδο και έξοδο από την Ελλάδα (άρθρο 5 παρ. 4 Συντ), το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η διοίκηση υποχρεούται να χορηγήσει διαβατήριο στον πολίτη όταν με διάταξη του Ανακριτή έχει αρθεί ο περιοριστικός όρος της απαγόρευσης εξόδου από τη Χώρα²⁶, όπως επίσης και ότι δεν επιτρέπεται η μη έκδοση ή η αφαίρεση διαβατηρίου όταν έχει παρέλθει το στάδιο της απολογίας του κατηγορουμένου χωρίς να του επιβληθεί το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από την Ελλάδα²⁷.

Το Κράτος Δικαίου δεν νοσηματοδοτείται όμως μόνον από τα κλασικά ατομικά δικαιώματα. Εμπλουτίζεται και από τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως προκύπτει και από την αναφορά του συνταγματικού κειμένου στην αρχή του «κοινωνικού κράτους δικαίου» (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ). Στο πλαίσιο αυτό ξεχωρίζουν αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως αυτή που δέχθηκε την αντισυνταγματικότητα της κατάργησης του ειδικού τιμολογίου ρεύματος για τις πολύτεχνες οικογένειες²⁸. Και βεβαίως Κράτος Δικαίου δεν μπορεί να είναι ένα Κράτος που δεν σέβεται την αρχή της ισότητας και μεταχειρίζεται τους πολίτες του με διαφορετικό τρόπο ανάλογα με τις θρησκευτικές, πολιτικές, φιλοσοφικές κ.λπ. πεποιθήσεις τους. Στο πλαίσιο αυτό, ξεχωρίζουν αποφάσεις, όπως αυτές που καταφάσκουν τη νομιμότητα του Κέντρου Αποτέφρωσης νεκρών στον Ελαιώνα²⁹ ή δέχονται ότι η απαλλαγή των ιερών ναών από τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων δεν ισχύει μόνο για την Εκκλησία της Ελλάδος αλλά για κάθε γνωστή θρησκεία³⁰. Η αντίληψη αυτή του Δικαστηρίου περί ισότητας δεν είναι ισοπεδωτική. Η παρεμπόδιση

24. Ολομ ΑΠ 40/1998.

25. Ολομ ΣτΕ 996/2022.

26. ΣτΕ 357/2020.

27. ΣτΕ 1393/2021.

28. Ολομ ΣτΕ 430/2022.

29. Ολομ ΣτΕ 707-708/2020.

30. ΣτΕ 1766/2021.

απόφαση για την ανάρτηση της εικόνας του Ιησού στην αίθουσα συνεδριάσεων του Δικαστηρίου απέδειξε ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας γνωρίζει να κινείται με επιτυχία ανάμεσα στην παράδοση και τη νεωτερικότητα με απώτατο όριο τον σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων³¹.

Ο «διάβολος» όμως και στη νομολογία «κρύβεται στις λεπτομέρειες», ιδίως όταν παρεμβάλλεται και η τεχνολογία. Και στις περιπτώσεις αυτές το Συμβούλιο της Επικρατείας παρεμβαίνει συχνά με έναν «διορθωτικό» τρόπο, προκειμένου να αβλυνθούν οι ανεπιεικείς συνέπειες από την άκαμπτη εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων που θα περιόριζε υπέρμετρα την άσκηση ατομικών δικαιωμάτων. Έτσι και ερμηνεύοντας το άρθρο 3 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που απαγορεύει την ανάκληση της παραίτησης, το Δικαστήριο προσήρμοσε τη διάταξη αυτή στις ιδιαίτερες περιστάσεις της εφαρμογής πληροφοριακού συστήματος για την επιλογή και εξέλιξη μελών ΔΕΠ των Πανεπιστημίων³².

Ε. Η συνολική εικόνα

Σημαίνουν όλα τα ανωτέρω ότι δεν εξακολουθούν να υφίστανται προβλήματα; Η απάντηση είναι βεβαίως αρνητική. Ιδίως σε σχέση με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ), μπορεί κάποιος να διακρίνει ακόμη, έστω και σποραδικά, τάσεις τυπολατρικών προσεγγίσεων. Οι τάσεις αυτές, όπως λ.χ. στο θέμα των υπερβολικά αυστηρών απαιτήσεων για την παραδεκτή προβολή λόγων

31. Ολομ ΣτΕ 71/2019 (παρεμπίπτουσα απόφαση): «Επειδή, η περιεχόμενη στο άρθρο 3 παρ. 1 του Συντάγματος αναφορά ότι «επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα είναι η θρησκεία της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού» αποτελεί διαπίστωση του πραγματικού γεγονότος ότι την θρησκεία αυτήν πρεσβεύει η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού λαού, ενώ δεν στερείται η αναφορά αυτή και ορισμένων κανονιστικών συνεπειών, όπως είναι η καθιέρωση χριστιανικών εορτών ως υποχρεωτικών αργιών σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 660, 926/2018, 100/2017). Τέτοια ημέρα υποχρεωτικής αργίας έχει θεσπισθεί και για τις δικαστικές υπηρεσίες και τα δικαστήρια ολόκληρης της χώρας, συγκεκριμένα δε έχει ορισθεί ως ημέρα της Δικαιοσύνης και ως ημέρα υποχρεωτικής αργίας η 3η Οκτωβρίου, κατά την οποία εορτάζεται η μνήμη του Αγίου Διονυσίου Αρεοπαγίτου (άρθρο 25 του ν.1941/1991, Α' 41). Στο πλαίσιο αυτό, ακολουθούνται εθιμικά ορισμένες πρακτικές σύμφωνα με την ορθόδοξη παράδοση. Πράγματι, ήδη από την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους, αναρτώνται θρησκευτικές εικόνες ή σύμβολα στις αίθουσες των δικαστηρίων, όπως και σε άλλα δημόσια κτίρια (λ.χ. στις αίθουσες των σχολείων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, πρβλ. ΕΔΔΑ Μειζ. Συνθ. Lautsi και λοιποί κατά Ιταλίας της 18ης Μαρτίου 2011, 30814/06), η πρακτική δε αυτή ακολουθείται παγίως και κατά τρόπο ομοιόμορφο από όλα τα δικαστήρια».

32. ΣτΕ 497/2021.

αναίρεσης³³, δεν συμβαδίζουν με τη γενικότερη φυσιογνωμία του Δικαστηρίου που δεν διστάζει να αντιμετωπίζει στην ουσία δύσκολες υποθέσεις και να διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, με χαρακτηριστικότερα ίσως παραδείγματα τη διεύρυνση της έννοιας του εννόμου συμφέροντος και την ερμηνεία των δικογράφων για τη συναγωγή βάσιμων λόγων ακύρωσης.

Δεν θα πρέπει όμως να μεμψιμοιρούμε. Θα πρέπει να βλέπουμε τη συνολική εικόνα και αυτή είναι αναμφισβήτητα θετική. Όποιος έρχεται στα ακροατήρια αυτού του Δικαστηρίου, όποιος περπατάει στους διαδρόμους αυτού του Δικαστηρίου και όποιος συνομιλεί με τους λειτουργούς αυτού του Δικαστηρίου, γνωρίζει πολύ καλά ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ήταν, είναι και θα συνεχίσει να είναι ο εγγυητής του Κράτους Δικαίου στην Ελλάδα.

33. Βλ. λ.χ. ΣτΕ 924/2021: «Υπό το φως της γενικής αυτής αρχής [ότι η δήλωση βούλησεως δεν πρέπει να πάσχει από πλάνη] είναι ερμηνευτέα και η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία ανάκληση παραίτησης από αίτηση του ενδιαφερομένου για την έκδοση διοικητικής πράξης δεν μπορεί να γίνει. Η διάταξη, δηλαδή, αυτή προϋποθέτει έγκυρη και απαλλαγμένη ελαττωμάτων δήλωση βούλησης του παραιτηθέντος και ουδόλως αποκλείει την ανάκληση της παραίτησης, στην περίπτωση που αυτή έλαβε χώρα υπό καθεστώς συγγνωστής πλάνης ... Η υποβολή υποψηφιότητας με τη χρήση του πληροφοριακού αυτού συστήματος [ΑΠΕΛΛΑ] εμπεριέχει τη σχετική δήλωση βούλησης του υποψηφίου ... Κατά την υποβολή των ηλεκτρονικών αυτών δηλώσεων ... ενδέχεται να εμφολωρήσει - ευχερέστερα από ό,τι στις έγγραφες δηλώσεις που υποβάλλονται ενώπιον των δημοσίων αρχών - διάσταση ανάμεσα στο περιεχόμενο της εξωτερικευμένης μέσω του πληροφοριακού συστήματος δήλωσης βούλησης προς την αληθινή βούλησή τους, η οποία μπορεί να οφείλεται ... σε μη επαρκή δεδομένα του ίδιου του συστήματος, ιδίως στις περιπτώσεις που η Διοίκηση παραλείπει ουσιώδεις υποχρεώσεις της, απορρέουσες από την αρχή της χρηστής διοίκησης, στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι υποχρεώσεις αυτές συνίστανται κατ' αρχήν στην πρόσδοση στα πληροφοριακά αυτά συστήματα της μεγαλύτερης, κατά το δυνατόν, "αντιληπτικότητας, χρηστικότητας, κατανοησιμότητας και στιβαρότητας». Εξάλλου, «... πρέπει ιδίως να εξασφαλίζεται ότι οι χρήστες έχουν πρόσβαση σε επαρκείς οδηγίες χρήσης των συστημάτων αυτών, ότι καθίσταται σαφής και αναγνωρίσιμη προς αυτούς η νομική δεσμευτικότητα των ηλεκτρονικών δηλώσεών τους και ότι τους παρέχεται ευκρινώς η δυνατότητα επιβεβαίωσης οποιασδήποτε επιλογής που συνεπάγεται έννομες συνέπειες. Ενόψει των ανωτέρω, εφόσον η διάσταση της εξωτερικευμένης, μέσω του πληροφοριακού συστήματος, δήλωσης βούλησης προς την αληθινή βούληση του υποψηφίου οφείλεται σε πλάνη, παρέχεται ..., η δυνατότητα του προσώπου να ανακαλέσει την ηλεκτρονική δήλωσή του».

Η αρχή του κράτους δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

*Ιωάννης Σαρμάς,
Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου*

Εισαγωγή

Στο 1/10 περίπου των αποφάσεων που εξέδωσε η Ολομέλεια τα τελευταία δύο μισαίχρονια έγινε αναφορά στην αρχή του κράτους δικαίου προκειμένου να στηριχθεί η κρίση του Δικαστηρίου. Εξ ου και το εύλογο ερώτημα: πώς συγκεκριμενοποιεί η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου την αόριστη αν μη ασαφή έννοια του κράτους δικαίου ώστε από αυτήν να συναχθούν κανόνες ικανοί να στηρίξουν λύσεις στις τρεις κατηγορίες διαφορών που άγονται ενώπιόν της, τις καταλογιστικές και συνταξιοδοτικές μέσω της αίτησης αναιρέσεως και τις προσυμβατικές μέσω της προσφυγής αναθεώρησης;

Μια πρώτη ανάλυση των αποφάσεων αυτών δείχνει ότι η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιείται από το Δικαστήριο ως πρώτη ύλη για την παραγωγή ποικίλης φύσης κανονιστικού φορτίου. Βλέπουμε λ.χ. από την αρχή του κράτους δικαίου να συνάγεται η θετική υποχρέωση του Κράτους να θεσμοθετούνται κανόνες περί παραγραφής που δεν χαρίζονται, λόγω της υπερβολικής βραχύτητάς τους, σε όσους ζημίωσαν το δημόσιο. Ή, στο ίδιο πνεύμα της θετικής υποχρέωσης, τη θέσπιση κανόνων, ως αυτών περί καταλογισμού των υπολόγων, που επιβάλλουν στους υπεύθυνους ελλειμμάτων να επιστρέφουν, ότι ευλόγως αντιστοιχεί στο έλλειμμα. Διαπιστώνουμε ακόμη ότι το Δικαστήριο συνάγει από την αρχή του κράτους δικαίου θεμελιώδη δικαιώματα, εκτός του συνταγματικού καταλόγου των ρητών δικαιωμάτων, όπως λ.χ. το δικαίωμα προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου ή το δικαίωμα στη δικαστική προστασία επί ίσοις όροις με ένα ιδιώτη ενός δήμου όταν διακυβεύονται ζωτικά του συμφέροντα. Και παρατηρούμε ότι σε πλείστες περιπτώσεις η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιείται στη νομολογία της Ολομέλειας του Δικαστηρίου ως εγγύηση κατά της αυθαιρεσίας προσλαμβάνοντας μια απαγορευτική λειτουργία, είτε αποτρέποντας προληπτικά την υπερβολική διακριτική ευχέρεια των κρατικών αρχών είτε επιβάλλοντας, χάριν παραδειγματισμού, την ανόρθωση της παρανομίας, κηρύσσοντας αντίθετες στο Σύνταγμα αθέμιτες νομιμοποιήσεις δαπανών. Μπορεί, τέλος, να δούμε την αρχή του κράτους δικαίου να λειτουργεί ως ερμη-

νευτική αρχή οδηγούσα σε ερμηνεία νομοθετικής ρύθμισης προς την κατεύθυνση διεύρυνσης τής εκ του γράμματός της κανονιστικής της εμβέλειας (ΕΛΣυν Ολ. 2003/2020 σκέψη 10).

Μια επαγωγική κατηγοριοποίηση των περιπτώσεων, ένα δείγμα της οποίας μόλις δόθηκε, θα ήταν οπωσδήποτε χρήσιμη από πρακτικής άποψης για την παρουσίαση της σχετικής νομολογίας. Θα δημιουργούσε όμως σύγχυση, στο πλαίσιο της σύντομης ανάλυσης που επιχειρείται εδώ, γιατί πολλές κατηγορίες περιπτώσεων φαινομενικά τέμνονται και θα έπρεπε να πολλαπλασιαστούν οι κατηγορίες έτσι που, από τον αριθμό των κατηγοριών που θα προέκυπτε, η σύντομη αυτή ανάλυση δεν θα άφηνε αποτύπωμα στον ακροατή της. Γι' αυτό θα επιχειρήσω τη χρήση της απαγωγικής μεθόδου. Παίρνοντας τις δύο όψεις της δικαιοσύνης κατά τον Αριστοτέλη, τη διορθωτική και τη διανεμητική, θα επιχειρήσω να κατατάξω τις σχετικές αποφάσεις της Ολομέλειας εντός αυτών, είτε στη μία είτε στην άλλη, αποκλειστικά. Και έπειτα να προχωρήσω στην όποια ανάλυση εντός όμως μιας από τις δύο κατηγορίες, παρουσιάζοντας, υπό το πρίσμα της διορθωτικής ή της διανεμητικής δικαιοσύνης, τις δύο λειτουργίες, όπως θα δείτε, τη διορθωτική και τη διανεμητική της αρχής του κράτους δικαίου.

I. Ξεκινώ από τη διορθωτική λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου

Ο Αριστοτέλης ταύτιζε τη διορθωτική δικαιοσύνη με την αριθμητική ισότητα και τη διανεμητική δικαιοσύνη, που θα προσεγγίσουμε αργότερα με την αναλογική ισότητα. Η αριθμητική ισότητα είναι ό,τι αντιλαμβανόμαστε ως ισότητα σήμερα. Αυτή την ισότητα υπηρετεί η αρχή του κράτους δικαίου στη διορθωτική της λειτουργία. Ως εγγύηση κατά της αυθαιρεσίας διασφαλίζει προληπτικά την ίση μεταχείριση όλων των κοινωνιών. Και ως απαίτηση ανόρθωσης της νομιμότητας που ετρώθη ωθεί στην καταστολή όσων αυθαιρέτησαν ώστε να μη δίδεται κίνητρο παράνομης συμπεριφοράς.

A. Η αρχή του κράτους δικαίου, εγγύηση αποτροπής των αυθαιρεσιών

Στην απόφασή της 177/2022 η Ολομέλεια του Δικαστηρίου στήριξε το κριτήριο διάκρισης διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών στην επιθυμία του συνταγματικού νομοθέτη να ασκείται ο επιβαλλόμενος εντός του πλαισίου των αρχών του κράτους δικαίου έλεγχος στη δημόσια εξουσία. Το Δικαστήριο εξήγησε γιατί δεν αποτελεί η φύση της υποκείμενης σχέσης το βασικό κριτήριο της διοικητικής διαφοράς, το οποίο κατά την κρίση της βρίσκεται στην ύπαρξη εξουσιαστικής σχέσης, ως εξής (σκέψη 31): «Υπό την οπτική του Συντάγματος καίριας σημασίας για τη διάκριση της διαφοράς σε διοικητική ή ιδιωτική δεν είναι η φύση του δι-

καιώματος που πλήττεται αλλά της εξουσίας που ασκείται καθόσον η διοικητική δικαιοσύνη, κατά το Σύνταγμα και την ιστορία της, έχει ως σκοπό να περιορίσει εντός του πλαισίου των αρχών του κράτους δικαίου, την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, ενώ αντίθετα δια του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ σκοπείται η παροχή δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη για την προστασία δικαιωμάτων και την εκτέλεση υποχρεώσεων αστικής φύσεως ανεξάρτητα από το πρόσωπο – δημόσιο φορέα ή ιδιώτη – που τα πλήττει.»

Στην ίδια βάση, της εγγυητικής λειτουργίας της αρχής του κράτους δικαίου, η Ολομέλεια αντιμετώπισε επανειλημμένως ζητήματα σχετικά με τη δυνατότητα περιορισμού του ελέγχου που ασκείται από το Δικαστήριο στις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας των δημόσιων φορέων πριν από την υπογραφή τους. Κατά το Δικαστήριο, ο προσυμβατικός του έλεγχος αποτελεί εγγύηση του κράτους δικαίου και ως τέτοια δεν μπορεί να περιορίζεται, με κίνδυνο απώλειας της πρακτικής της αποτελεσματικότητας, χωρίς σπουδαίο λόγο. Στην 380/2022 (σκέψη 11) προτίμησε την ιστορική ερμηνεία της ρύθμισης εις βάρος της γραμματικής για να διακρίνει τις συμβάσεις του ταμείου ανάκαμψης από τις συμβάσεις ΕΣΠΑ, ως προς τις οποίες είχε προβλεφθεί, για λόγους ταχύτητας, υψηλότερο όριο του προσυμβατικού ελέγχου. Σε άλλη απόφασή της (792/2022) η Ολομέλεια έκρινε αντισυνταγματική, στην ίδια βάση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας, μια επαναλαμβανόμενη επί πέντε έτη ετήσια απαλλαγή από τον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεων δακοκτονίας κατ'επίκληση κάθε φορά του ίδιου λόγου επείγοντος. Τέλος στην 742, 743/2022 η Ολομέλεια δέχθηκε την οριακή συνταγματικότητα μιας ρύθμισης που καθιστούσαν τον προσυμβατικό έλεγχο εκ των υστέρων έλεγχο, ευρείας κατηγορίας συμβάσεων κατ'επίκληση του επείγοντος χαρακτήρα των συμβάσεων αυτών, που αφορούσαν μέτρα για την αντιμετώπιση της Πανδημίας.

Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει πάντως αναφορικά με τους ελέγχους του ότι αυτοί δεν κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ως δικαίωμα του Θεσμού αλλά ως αντικειμενικός κανόνας οργάνωσης της έννομης τάξης ενός κράτους δικαίου (σκέψη 17 της 2120/2021 Ολ.).

Στην πιο σημαντική ίσως απόφασή της για την αρχή του κράτους δικαίου ως αποτρεπτικού κανόνα των αυθαιρεσιών της κρατικής εξουσίας, η Ολομέλεια στη 1302/2020 απόφασή της, ερμήνευσε υπό το πρίσμα της αρχής αυτής μια νομοθετική ρύθμιση που κατά το γράμμα της φαινόταν να αναγνωρίζει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια σε ελεγκτική αρχή. Κατά την απόφαση (σκέψη 26) «Το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η βούληση του ιστορικού νομοθέτη ήταν, όχι να χορηγηθεί απεριόριστη εξουσία ελέγχου στα ελεγκτικά όργανα του ΣΕΕΔΔ ώστε κατ'απόλυ-

τη διακριτική ευχέρεια να υπάγουν όποιον αυτά έκριναν αναγκαίο στις ρυθμίσεις του καθεστώτος περί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης προσώπων, αλλά απλώς να μη διαφύγουν παντελώς τον ως άνω έλεγχο πρόσωπα υπαγόμενα σε κατηγορίες προσωπικού που κατ' αρχήν δεν εμφανίζονται να κατέχουν θέση ή να ασκούν εξουσία τέτοια που θα δικαιολογούσε την ως άνω αναφερθείσα επιτακτική κοινωνική ανάγκη υπαγωγής τους σε καθεστώς τακτικής παρακολούθησης της περιουσίας τους. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι η κατά τα ανωτέρω διακριτική εξουσία που παρασχέθηκε από τον νόμο σε υπαλλήλους του ΣΕΕΔΔ, ερμηνευόμενη υπό το φως των αρχών του κράτους δικαίου και της εγγενούς σ' αυτό αρχής της αναλογικότητας των επεμβάσεων του Κράτους στη σφαίρα των ατομικών δικαιωμάτων, έχει την έννοια ότι η διακριτική αυτή εξουσία ασκείται, οδηγούσα τελικώς σε καταλογισμό του ελεγχόμενου, υπό την αναγκαία προϋπόθεση ότι μπορεί να αποδειχθεί σύνδεση μεταξύ της αύξησης της περιουσίας του ελεγχόμενου και της άσκησης από αυτόν των καθηκόντων του στη δημόσια υπηρεσία. Δεν αρκεί δηλαδή η τυχαία διαπίστωση αύξησης περιουσίας - έστω και αν συντελέσθηκε κατά παράβαση άλλης νομοθεσίας, λ.χ. φορολογικής - για να δικαιολογηθεί η εφαρμογή των αυστηρών κυρώσεων που προβλέπονται στην ειδική νομοθεσία περί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων. Απαιτείται επί πλέον, ώστε να εναρμονισθεί η κατά τα ανωτέρω ευρεία διακριτική ευχέρεια με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, όπως σε κάθε περίπτωση μπορεί να καταδειχθεί η αιτιώδης σχέση μεταξύ ασκηθέντων καθηκόντων από τον ελεγχθέντα υπάλληλο και αύξησης της περιουσίας αυτού.».

Συναρτάται με τα προηγούμενα και η επιφυλακτικότητα που επέδειξε η Ολομέλεια στη μεταστροφή της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου όταν αυτή επιχειρείται από Τμήμα. Όπως αναφέρεται στην 345/2021 απόφαση (σκέψη 12): «Αν και η νομολογία, κατά τη συνταγματική αντίληψη περί διάκρισης των λειτουργιών, δεν αποτελεί αυτοτελή πηγή του δικαίου, εν τούτοις στην έννοια του "νόμου", στον οποίο υπόκεινται σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 2 του Συντάγματος οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, περιλαμβάνεται και η νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων όταν είναι πάγια, με την οποία ερμηνεύεται ο "νόμος". Μεταστροφές πάγιας νομολογίας, επιχειρούμενες από δικαστήρια της ουσίας, δεν αποκλείονται, αλλά, για να είναι σύμφωνες με την απαίτηση ασφάλειας του δικαίου που απορρέει από τη γενικότερη αρχή του κράτους δικαίου, πρέπει να αιτιολογούνται είτε ως συνάρτηση μιας ευρύτερης εξέλιξης της έννομης τάξης είτε ως αποτέλεσμα της μεταβολής των κοινωνικών συνθηκών, που, και στις δύο περιπτώσεις, επιβάλλουν νέα ερμηνευτική προσέγγιση των ισχυουσών ρυθμίσεων.».

B. Η αρχή του κράτους δικαίου ως απαίτηση ανόρθωσης της τρωθείσας νομιμότητας

Η καταλογιστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ελεγκτικού οργάνου των δημοσίων υπολόγων αλλά και η καταλογιστική του δικαιοδοσία στις σχετικές διαφορές το καθιστούν κατ' εξοχήν θεσμό της διορθωτικής δικαιοσύνης στη χώρα μας σε ζητήματα δημόσιας διαχείρισης. Όπως εξήγησε το Δικαστήριο στην 599/2021 απόφαση της Ολομέλειάς του (σκέψη 21): «(...) στην έννοια του κράτους δικαίου δεν περιλαμβάνεται η καταδίκη απλώς της αυθαιρεσίας αλλά και η αποκατάσταση της νομιμότητας, όπου αυτή έχει τρωθεί από παράνομη, ήτοι αυθαίρετη, δραστηριότητα, είτε αυτή μπορεί να αποδοθεί σε φορείς της κρατικής λειτουργίας είτε σε ιδιώτες που παραβιάζουν τη νομιμότητα. Η μη αποκατάσταση [συνεχίζει η απόφαση] με τα πρόσφορα και αναγκαία κάθε φορά μέτρα των παραβιάσεων της νομιμότητας όταν έχει συγκεκριμένως τρωθεί, πέραν του ότι καθ' εαυτή προσκρούει κατά τα ανωτέρω στον πυρήνα των επιταγών του κράτους δικαίου, υπονομεύει τον εν γένει σεβασμό στην αρχή αυτή διότι, η μη δίκαιη αντιμετώπιση σε εξατομικευμένη περίπτωση της εν λόγω παραβίασεως, καλλιεργεί τη γενικότερη πεποίθηση ότι μπορεί και στο μέλλον να παραβιάζεται η νομιμότητα χωρίς να επακολουθούν τα μέτρα που απαιτούνται για την αποκατάστασή της.».

Την ίδια απαίτηση απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου συνήγαγε η Ολομέλεια στα Πρακτικά της τής 4^{ης} Γενικής Συνεδρίασης (5.2.2020) όταν διακήρυξε (σκέψη 2) ότι «η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας που αποτελεί απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου (...) επιβάλλει όπως ο κοινός νομοθέτης αφ' ενός λαμβάνει πρόσφορα προληπτικά μέτρα για την περιφρούρηση του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας αφ' ετέρου δε όταν παραβιάζεται η δημοσιονομική νομιμότητα και πλήττεται έτσι το δημοσιονομικό συμφέρον, να εφαρμόζονται κατά των υπευθύνων πρόσφορα μέτρα αποκατάστασης, στα οποία ενσωματώνεται και ο αναγκαίος αποτρεπτικός αυτών χαρακτήρας».

Στη 2000/2020 (σκέψη 8) απόφασή της η Ολομέλεια εμπνεόμενη από την ίδια ιδέα, θεώρησε ότι η παραγραφή αξιώσεων του δημοσίου κατά των οφειλετών του, εν προκειμένω δημοσίων υπολόγων για έλλειμμα στη διαχείρισή τους, δεν δύναται να είναι τόσο σύντομη ώστε να φτάνει μέχρι του σημείου να στοιχειοθετεί χαριστική υπέρ των οφειλετών ενέργεια διότι έτσι παραβιάζεται η αρχή του κράτους δικαίου που επιβάλλει στο δημόσιο «να μην παραιτείται προώρως και επομένως χαριστικώς (...) αξιώσεών του που θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν».

Η διορθωτική δικαιοσύνη όπως προκύπτει από την εφαρμογή της αρχής του

κράτους δικαίου έχει και τα όριά της. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το Σύνταγμα στο άρθρο 25 παρ. 1 αναφέρεται ενιαία σε κοινωνικό κράτος δικαίου όχι σε κράτος δικαίου απλώς. Και αντιλαμβάνεται την έννοια αυτή ως σύνολο όχι διακριτά, αντιλαμβάνεται δηλαδή ότι το κοινωνικό κράτος δεν αφορά μόνον τα κοινωνικά δικαιώματα όπως ένα προς ένα αναγνωρίζονται στο Σύνταγμα. Η Ολομέλεια θεωρεί ότι σε κάθε του έκφανση το κράτος δικαίου πρέπει να συμπεριφέρεται συγχρόνως και ως κοινωνικό κράτος. Δεν μπορεί να αγνοεί τις συνέπειες της ανόρθωσης της τρωθείσας νομιμότητας όταν αυτές αποβαίνουν αντικοινωνικές.

Έτσι κατά το Δικαστήριο δεν αποκλείεται να νομιμοποιηθούν παράνομες δαπάνες όταν υφίσταται λόγος δημοσίου συμφέροντος και τηρείται το κατά τις περιστάσεις αναγκαίο μέτρο, ως προς τη χρονική έκταση, το διαχειριστικό εύρος των νομιμοποιούμενων δαπανών και τη φύση της πλημμέλειας που θεραπεύεται. Γιατί όπως εξηγεί (σκέψη 11 της 1837/2019) «(...) τα ανωτέρω υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου, όταν αποφαινεται επί σχετικής διαφοράς και συνεπώς θεραπεύονται έτσι πλήρως οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου αναφορικά με τον σεβασμό του δημοσίου χρήματος».

II. Ας δούμε τώρα τη διανεμητική λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου

Στην αριστοτελική αντίληψη η διανεμητική δικαιοσύνη ταυτίζεται με τη διανομή δικαιωμάτων στους πολίτες σύμφωνα με την αξία και την αρετή τους, όπου βεβαίως το κριτήριο διανομής δεν είναι η ισότητα αλλά η αναλογικότητα. Σε πολλές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιείται ως μήτρα παραγωγής συγκεκριμένων δικαιωμάτων, που όπως ήδη αναφέρθηκε είναι εκτός του ρητού καταλόγου των θεμελιωδών αλλά που έχουν ένα θεμελιώδη χαρακτήρα. Επειδή όμως αυτά διανέμονται με βάση την αξία και την αρετή των φορέων τους υπόκεινται αναγκαίως σε μια κλίμακα προστασίας, της οποίας το εύρος και η ένταση καθορίζεται από μια αρχή, στενά συνδεδεμένη με την αριστοτέλεια διανεμητική δικαιοσύνη, την αρχή της αναλογικότητας.

A. Η διανομή νέων δικαιωμάτων μέσω της αρχής του κράτους δικαίου

Να αναφέρω πρώτα το πιο γνωστό στη νομική μας κοινότητα: την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στις ενέργειες της διοίκησης αναφορικά με βασικά του συμφέροντα. Όπως δέχθηκε η 1386/2021 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου (σκέψη 33) «(...) τόσο στο εθνικό όσο και στο δίκαιο της Ένωσης με την αρχή του κράτους δικαίου ταυτίζεται η αρχή της ασφάλειας του δικαίου από όπου περαιτέρω απορρέει ως αναγκαίο συνακόλουθο η αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου». Η από-

φαση 336/2021 διευκρινίζει σχετικώς (σκέψη 16): «(...) η επιβολή του διοικητικού μέτρου της δημοσιονομικής διόρθωσης δια της ανάκτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων πόρων απαιτείται να μην αντιβαίνει στην (...) απορρέουσα από τη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου αρχή της [προστασίας] δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η οποία ερμηνευόμενη υπό το φως της αντίστοιχης αρχής του δικαίου της Ένωσης, εν όψει της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας αυτού και της προστασίας των συμφερόντων της Κοινότητας, συντρέχει όταν έχουν δοθεί από τη Διοίκηση στον δικαιούχο συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες, συμπίπτουσες και σύμφωνες προς τους ισχύοντες κανόνες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές, τέτοιες που να μπορούν να δημιουργήσουν σε αυτόν θεμιτή προσδοκία, ενώ δεν είναι δυνατή η επίκλησή της σε περίπτωση πρόδηλης παραβίασης της κοινοτικής και της με αυτήν συναπτόμενης εθνικής νομοθεσίας ως προς τους όρους καταβολής της χρηματοδότησης» (βλ. επίσης ΕλΣυν Ολ. 734/2020 σκέψη 5, 1669/2021 σκέψη 17).

Άλλη περίπτωση δημιουργίας δικαιώματος στηριγμένου στην αρχή του κράτους δικαίου είναι η απαγόρευση θέσπισης υπέρ του Δημοσίου του απαγοράπτου των αξιώσεων του έναντι όσων, ως υπόλογοι, διαχειρίστηκαν χρήματα, αξίες ή υλικό αυτού. Στην απόφαση 2000/2020 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου διακηρύχθηκε κατά τρόπο γενικό, εφαρμοζόμενο και σε υπολόγους (σκέψη 8): «(...) η παραγραφή αξιώσεων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων με αντίστοιχες αξιώσεις κατά των οφειλετών τους δεν υπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, αλλά υποβάλλεται χρονικώς (...) σε ανώτατο όριο που υπαγορεύεται από την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, ειδικότερη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, ώστε να μην εκκρεμεί απεριορίστως εις βάρος των οφειλετών η απειλή ενεργοποίησης της αξίωσης» (βλ. και Πρακτικά Ολομελείας, 11^η Γενική Συνεδρίαση, 21.4.2021, σκέψη 10).

Η περίπτωση που αντιμετωπίστηκε με τη 2002/2020 απόφαση της Ολομέλειας χρήζει ιδιαίτερης προσοχής. Εδώ, το δικαστήριο της ουσίας είχε δεχθεί την προσφυγή (έφεση) στηριζόμενο σε δύο βάσεις, αφενός την αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλομένη και αφετέρου την ουσιαστική νομιμότητα της καταλογιστικής απόφασης που προσεβάλλετο. Ο Δήμος που προσέφυγε κατ' αναίρεση στην Ολομέλεια, δεν ασχολήθηκε με την πρώτη βάση της ακύρωσης, την αναρμοδιότητα ενός διευθυντή του να εκδώσει την απόφαση. Τον απασχόλησε μόνον η ουσία. Όμως καθώς δεν έπληττε την πρώτη βάση, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η αναίρεση για τον ουσιαστικό λόγο, η απόφαση του δικαστηρίου της ουσίας θα παρέμενε ακυρωτική στηριγμένη στην πρώτη της βάση, την αναρ-

μοδιότητα. Οπότε ετέθη θέμα εννόμου συμφέροντος. Για να ξεπεραστεί, καθώς οι διατάξεις δεν βοηθούσαν, έπρεπε να γίνει δεκτό, ότι ο Δήμος είχε δικαίωμα δικαστικής προστασίας προς ανατροπή του αιτιολογητικού της αναιρεσιβαλλομένης, έστω και αν το διατακτικό της παρέμενε αλώβητο. Το Δικαστήριο, στην ως άνω απόφασή του αναγνώρισε σε Δήμο, δηλαδή σε κρατικής φύσης οντότητα, δικαίωμα στη δικαστική προστασία ως θεμελιώδες δικαίωμα. Κατά την απόφαση (σκέψη 9): (Το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Συμβάσεως της Ρώμης ως ατομικό δικαίωμα, αποτελεί έκφανση των γενικότερων απαιτήσεων της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου, η οποία επιβάλλει όπως οι δικονομικές ρυθμίσεις διασφαλίζουν σε πνεύμα δίκαιης ισορροπίας την πλήρη και αποτελεσματική δικαστική τους προστασία, ακόμη και στην περίπτωση που ένας διάδικος είναι οντότητα δημοσίου δικαίου» (βλ. ΕλΣυν Ολ. 2003/2020 σκέψεις 9 και 10 και 1977/2021 σκέψη 9).

B. Η αρχή της αναλογικότητας, εγγενής στην αρχή του κράτους δικαίου

Στην απόφασή της 599/2021 η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι η αρχή της αναλογικότητας είναι εγγενής στην αρχή του κράτους δικαίου και συνεπώς στηρίζεται και απορρέει αυτοτελώς και από την αναφορά του ίδιου ως άνω άρθρου του Συντάγματος στο κοινωνικό κράτος δικαίου.

Η υπόθεση που έδωσε αφορμή για τις πιο πάνω αποδοχές είχε ως εξής: Μια υπάλληλος νοσοκομείου προσλήφθηκε σ' αυτό με βάση αλλοιωμένη βεβαίωση περί των προσόντων της. Επρόκειτο για το πτυχίο αποφοίτησής της, το οποίο ήταν μεν αυθεντικό γιατί όντως η υπάλληλος είχε επιτυχώς φοιτήσει σε αυτό, όμως ο βαθμός αποφοίτησής της δεν ήταν 20 στα 20 όπως ανεγράφετο κατόπιν αλλοίωσης, αλλά 14 στα 20. Όταν διαπιστώθηκε αυτό 13 χρόνια αργότερα, η υπάλληλος απολύθηκε για τον λόγο αυτό, της καταλογίστηκε όλο το ποσό των αποδοχών που είχε εισπράξει κατά την υπηρεσία της (170.000 ευρώ) ενώ της ασκήθηκε και ποινική δίωξη για κακούργημα και καταδικάστηκε σε τέσσερα χρόνια κάθειρξη. Όμως, η καταλογισθείσα, απολυθείσα και καταδικασθείσα ούτως ή άλλως θα διοριζόταν. Κι' αυτό γιατί είχαν προκηρυχθεί πέντε θέσεις και πληρώθηκαν μόνον οι τέσσερις. Αυτή δηλαδή και με πτυχίο 14 στα 20 πάλι θα επελέγετο.

Σε άλλη παρόμοια υπόθεση που κρίθηκε με τη 1820/2021 απόφαση της Ολομέλειας, ο διορισμός σωφρονιστικού υπαλλήλου του οποίου επέκειτο η συνταξιοδότηση ανακλήθηκε διότι ο τίτλος σπουδών βάσει του οποίου διορίστηκε βρέθηκε να είναι πλαστός, ως συνέπεια δε αυτού στερήθηκε και του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος επειδή η διανυθείσα δημόσια υπηρεσία του δεν στηριζόταν πλέον, λόγω της ανάκλησης του διορισμού του, σε νόμιμη υπηρεσία.

Και στις δύο περιπτώσεις η αρχή του κράτους δικαίου, επιβάλλουσα τη διορθωτική δικαιοσύνη, περί την οποία κατωτέρω, απαιτούσε ανόρθωση της αδικίας που είχε συντελεσθεί λόγω της προσκόμισης του αλλοιουμένου, στην πρώτη υπόθεση, και του πλαστού δικαιολογητικού στη δεύτερη. Όμως η θυσία που επιβάλλετο ήταν τεράστια. Στην πρώτη υπόθεση, η υπάλληλος είχε απασχοληθεί σε θέση της οποίας τα τυπικά προσόντα κατείχε, είχε δε απασχοληθεί, όπως προέκυπτε με επάρκεια, ενώ επιπλέον, είχε απολυθεί, είχε καταδικασθεί ποινικά και η καταλογιστική εις βάρος της πράξη στοιχειοθετούσε επέμβαση στην περιουσία της. Θα έπρεπε λοιπόν να επιστρέψει και τις αποδοχές που είχε εισπράξει; Τέτοιο βάρος δεν επιτρέπεται να επιβληθεί έκρινε το Δικαστήριο και αυτό γιατί, ναι μεν η αρχή του κράτους δικαίου επιβάλλει την ανόρθωση της τρωθείσας νομιμότητας, όμως η ίδια αρχή, στην εγγενή σε αυτήν άλλη αρχή την αρχή της αναλογικότητας, επιβάλλει επίσης όπως η ανόρθωση της νομιμότητας συντελείται στο αναγκαίο μέτρο χωρίς υπερβολική θυσία. Γι' αυτό και η Ολομέλεια μηδένισε τον καταλογισμό.

Στη συνταξιοδοτική υπόθεση, τα νομικά ζητήματα ήταν πιο πολύπλοκα. Εδώ υπήρχε όντως πλαστό δικαιολογητικό καθ' ολοκληρία που πάνω σ' αυτό στηρίχθηκε η επιλογή του υπαλλήλου. Επιπλέον δεν υπήρχε κανένα συνταγματικό δικαίωμα του υπαλλήλου σε σύνταξη, καθώς ένα τέτοιο δικαίωμα έπρεπε να στηριχθεί σε νόμιμο διορισμό που δεν υπήρχε, ούτε ήταν εύκολο να γίνει λόγος για τη θεμιτότητα της προσδοκίας του να συνταξιοδοτηθεί. Εδώ λοιπόν με πολύ πιο έντονο τρόπο από την περίπτωση της νοσοκόμου, η αρχή του κράτους δικαίου επέβαλε την ανόρθωση της τρωθείσας νομιμότητας. Όμως το Δικαστήριο πάλι στη βάση της αρχής της αναλογικότητας ως απόρροιας του κράτους δικαίου, δεν δέχθηκε ότι μπορούσε να στερηθεί ο κατωτέρω υπάλληλος παντελώς του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος. Γι' αυτό μετρίασε την κύρωση. Αφού η διοίκηση καθυστέρησε τόσο να ελέγξει τα του οίκου της αφήνοντάς τον να ολοκληρώσει συντάξιμη υπηρεσία, δεν μπορεί να στερηθεί ο υπάλληλος αυτός, που πλέον είχε ωριμάσει στην ηλικία, το πιο ουσιώδες δικαίωμα των γηρατειών. Μετριάστηκε λοιπόν η αυστηρή λύση με το να γίνει δεκτό ότι edικαιούτο με βάση το τυπικό προσόν που όντως διέθετε όχι αυτό του πλαστού δικαιολογητικού.

Επίλογος

Τι μπορεί να λεχθεί τώρα, στο τέλος αυτής της περιήγησης στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί την αρχή του κράτους δικαίου ως κεντρική ιδέα της όλης νομολογιακής σύλληψης της αρχής.

Το πρώτο που μπορεί να λεχθεί είναι ότι, όπως πιστεύω ότι θα έγινε κατανοητό από τα παραδείγματα που αναφέρθηκαν, το Δικαστήριο χρησιμοποιεί την αρχή αυτή με το αναγκαίο λόγω του ρόλου ως δικαστηρίου μέτρο. Δεν νομοθετεί μέσω της αρχής αυτής, συνάγοντας με προσχηματικές ερμηνείες, κανόνες δικαίου που δεν βρίσκουν πειστικό ερμηνευτικό επιχείρημα στην αρχή αυτή.

Αυτό που κυρίως πάντως αξίζει να υπογραμμισθεί είναι ότι η αρχή αυτή εκτείνεται ευρύτατα και ουσιαστικά ταυτίζεται με ό,τι η αριστοτελική διδασκαλία συνελάμβανε ως αντικείμενο της δικαιοσύνης. Στη διορθωτική και τη διανεμητική της λειτουργία η αρχή του κράτους δικαίου επικουρεί θα έλεγε κανείς την ιδέα της δικαιοσύνης αγγίζοντας τα όρια του φυσικού δικαίου. Ποιος είναι λοιπόν ο ρόλος της στη νομολογία αν μπορεί να διατυπωθεί με τρόπο που να συμπεριλαμβάνει ό,τι αναφέρθηκε εδώ; Φαίνεται ότι στην αντίληψη των δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έτσι όπως μπορεί να συναχθεί από το σύνολο των αποφάσεων που παρατέθηκαν, η αρχή αυτή επιτελεί τη λειτουργία του έσχατου γνώμονα συνοχής ενός οποιουδήποτε άλλου κανόνα ή απόφασης με τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη δημοκρατική έννομη τάξη στην οποία συμβιώνουμε. Η συμβατότητα με αυτό που απορρέει ως απαίτηση από το κράτος δικαίου ως γενικής αρχής της έννομης τάξης, αποτελεί τη λυδία λίθο κάθε στοιχείου που συγκροτεί το κανονιστικό μας οικοδόμημα. Όποια λύση κι αν δίνουμε σε συγκεκριμένη ερμηνεία ή εφαρμογή ενός κανόνα, πρέπει να διερωτώμεθα αν είναι σε συνοχή με τις απαιτήσεις αποτροπής και καταπολέμησης της αυθαιρεσίας, της βασικής δηλαδή απαίτησης του κράτους δικαίου.

ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΙ

ΣΥΝΕΔΡΙΑ:

Εξελίξεις στη Διοικητική Δικαιοσύνη

Το αβέβαιο μέλλον της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης, λίγο πριν κλείσει έναν αιώνα ζωής

Γεώργιος Δελλής,
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Ι. Εισαγωγικές ανησυχίες, ή αλλιώς, η επικίνδυνη αδράνεια ενός κλειστού συστήματος

Οι σκέψεις αυτές γράφονται με αφορμή τον εορτασμό των 90 χρόνων από τη δημιουργία της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, του πρώτου επιστημονικού μορφώματος με επίκεντρο το διοικητικό δίκαιο στην Ελλάδα. Τόσο η Εταιρεία, όσο και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο ως αυτοτελής κλάδος δεν θα υπήρχαν χωρίς το Συμβούλιο της Επικρατείας, ένα θεσμό που σε λίγα μόλις χρόνια θα εορτάσει έναν αιώνα ζωής. Οι επέτειοι είναι χρήσιμες για να αναλογιστεί κανείς το παρελθόν αλλά και για να αναρωτηθεί για το μέλλον. Μέλλον το οποίο χαρακτηρίζω εκ προοιμίου «αβέβαιο», όχι προφανώς για να αμφισβητήσω το λόγο ύπαρξης της Διοικητικής Δικαιοσύνης, αλλά για να καταρρίψω τη βολική βεβαιότητα αρκετών πως όλα βαίνουν καλώς.

Πριν μερικά χρόνια, αυτή η μαγική εικόνα υπέστη σοβαρό πλήγμα, μετά την καταδίκη της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο του Στρασβούργου για «συστημική», δηλαδή συνολική και διάχυτη, αποτυχία των Διοικητικών Δικαστηρίων να αποφαίνονται μέσα σε εύλογο χρόνο¹. Η αρνητική κρίση του ΕΔΔΑ –που ευτυχώς ταρακούνησε τα νερά και οδήγησε σε κάποιες αλλαγές και βελτιώσεις²– δεν είναι πρωτότυπη στην ουσία της. Αποτύπωσε το αυτονόητο, ότι η παρέλευση πενταετίας για την περάτωση μίας δίκης ή και εικοσαετίας για την έκδοση αμετάκλητης απόφασης σε τελευταίο βαθμό, συνιστά αρνησιδικία παρά επίλυση διαφοράς³.

1. ΕΔΔΑ (2010) *Αθανασίου/Ελλάδα, Εφαρμογές ΔΔ 2009.159, ΕφημΔΔ 2011.2.227*. Γενικότερα για το ζήτημα, Δελλής, «*Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας το μύθο της ωραίας κοιμωμένης*», Νομική Βιβλιοθήκη 2013.

2. Όπως με τους νόμους 3900/2011 και 4055/2012.

3. Μας το ξαναθύμισαν οι δανειστές μας, όταν μας ζήτησαν να αλλάξουμε τη φορολογική δικονομία ώστε να μην παραπέμπεται η είσπραξη των δημοσίων εσόδων στις καλένδες. Βλ. την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3943/2011 και το σημείο 32 του παραρτήματος V.1 του Ν. 4046/2012 (Μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα ή «Μνημόνιο II»: η «βελτίωση του επιχειρηματικού

Αξίζει περισσότερο να προβληματιστούμε γιατί η προφανής διαπίστωση ότι ο βασιλιάς ήταν γυμνός χρειαζόταν μία φωνή εκ Στρασβούργου για να ακουστεί, ενώ οι καθ' ύλην αρμόδιοι στην Ελλάδα –εκείνοι δίπλα ή μέσα στη *Θέμιδα*– προτιμούσαν να εθελοτυφλούν. Η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα νομίζω πως βρίσκεται σε ένα κρίσιμο οργανωτικό γνώρισμα της Ελληνικής Δικαιοσύνης: στον «αυστηρά κλειστό» χαρακτήρα της. Με τα άρθρα 89 επ., το Σύνταγμα έχει στεγανοποιήσει σχεδόν πλήρως το θεσμικό οικοδόμημα των δικαστηρίων, στο όνομα της ανεξαρτησίας τους και της διάκρισης των λειτουργιών. Η Δικαιοσύνη αποφασίζει για τα του οίκου της μέσα από όργανα (τριμελή συμβούλια διοίκησης, Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο) και διαδικασίες στα οποία συμμετέχουν ισόβιοι δικαστικοί λειτουργοί. Έχει ερμηνεύσει τη συνταγματική αυτή επιλογή κατά τρόπο αμφίδρομο άκαμπο, ούτως ώστε, ούτε οι άλλες λειτουργίες να μπλέκονται στα πόδια της (θυμηθείτε τη νομολογία, σύμφωνα με την οποία, οποιαδήποτε νομοθετική αλλαγή αγγίζει το Συμβούλιο της Επικρατείας, προσήκει να υποβάλλεται ως σχέδιο στη διοικητική ολομέλεια του σώματος⁴), ούτε η ίδια να ξεμακραίνει από το *comfort zone* της (σκεφτείτε τους περιορισμούς στην εξωδικαστική απασχόληση δικαστικών λειτουργιών⁵).

Δεν είμαι εδώ για να ανατρέψω την οργανωτική επιλογή του Συντάγματος ως προς τη στεγανότητα της Δικαιοσύνης. Μία επιλογή που εξηγείται ιστορικά, ιδίως σε μία χώρα που βίωσε έκτακτα δικαστήρια και δικτατορικά καθεστώτα με προγραφές ανεπιθύμητων δικαστών. Τέτοια φαντάσματα δεν είναι μόνο κλειδωμένα στα ντουλάπια του παρελθόντος, όπως μας το υπενθυμίζουν τα όσα συμβαίνουν την τελευταία δεκαετία σε Ουγγαρία και Πολωνία⁶. Ωστόσο, εκτός από αναμφίβο-

κλίματος» συναρτάται με τη «βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος» το οποίο χαρακτηρίζεται «εξαιρετικά αναποτελεσματικό». Βλ. Χρυσανθάκης, Μνημόνιο II και δίκαιη δίκη, *ΘΠΔΔ* 2012.1057.

4. ΣτΕ σε Ολομέλεια και Συμβούλιο, πρακτικά 31/2020, 26/2020, 7/2019, 2/2014, 15/2011, 1/2008 και πρόσφατα ΣτΕ (Δ) 147/2022.

5. Πικραμένος, Η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς, σε, *Η δικαιοσύνη και το Σύνταγμα, Διοίκηση και Πολιτεία*, 1993.81, Γώγος, Η συμμετοχή των δικαστικών λειτουργών στο έργο της διοίκησης μετά την αναθεώρηση του άρθρου 89 του Συντάγματος, *Τιμ. Τομ. Ι. Μανωλεδάκη*, 2007.185, Τσιρωνάς, σε «*Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*», 2017.1370.

6. ΔΕΕ, αποφάσεις της 8.4.2014, C-288/12, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας και της 24.6.2019, C-619/18 - Επιτροπή κατά Πολωνίας, Βηλαράς, Δικαστική Ανεξαρτησία και Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2019.2.128, Πρεβεδούρου, Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης μέσα από τις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε

λα πλεονεκτήματα, η οργανωτική αυτή λύση συνοδεύεται από εγγενείς αδυναμίες, την αντίστροφη όψη του νομίσιματος. Τα κλειστά συστήματα είναι καλύτερα προστατευμένα από εξωτερικούς εχθρούς, αλλά εμφανίζουν μεγαλύτερη αδράνεια και ιδιαίτερα αυξημένη αδυναμία εξέλιξης ή προσαρμογής. Ο περιορισμός των εξωτερικών ερεθισμάτων δημιουργεί έλλειμμα πληροφόρησης. Παρέχει μικρότερα κίνητρα βελτίωσης, λόγω ανυπαρξίας συνθηκών διαφάνειας, λογοδοσίας και ανταγωνισμού, ενώ αυξάνει αντίστοιχα τις παθολογίες και τους κινδύνους που προέρχονται πλέον εκ των έσω. Πρόκειται για προβλήματα που διαπιστώνω καθημερινά και ως μέλος ενός άλλου, υπερβολικά κλειστού θεσμικού μορφώματος στην Ελλάδα, εκείνου των Πανεπιστημίων.

Λόγω των οργανωτικών της στεγανών, η Δικαιοσύνη εμφανίζει αυξημένη «αδράνεια»: συγκρατήστε τον όρο, όχι με την αξιολογική αλλά με την τεχνική του όψη, ως χαρακτηριστικό της μηχανικής ενός κλειστού συστήματος. Η αδράνεια αυτή εξηγεί γιατί οι φωνές για τον «ασάλευτο χρόνο»⁷ της Ελληνικής Δικαιοσύνης είχαν περιορισμένη απήχηση στα ενδότερά της, ως προς το ζέον ζήτημα των καθυστερήσεων στην εκδίκαση των υποθέσεων. Αποκαλύπτει, ακόμη, γιατί είναι εξίσου δύσκολο να υπάρξει ικανοποιητική ανταπόκριση, εγρήγορση και ευαισθησία για τα υπόλοιπα ζητήματα που την αφορούν. Μπορεί ένα αδρανές και στεγανό σύστημα να θέσει υπαρξιακού χαρακτήρα ερωτήματα και προβληματισμούς; Πόσο μάλλον, να αναρωτηθεί εγκαίρως για το ρόλο του στις προκλήσεις που επιφυλάσσει το μέλλον; Ή είναι μοιραίο να ανταποκρίνεται στο σήμερα και στο αύριο με εργαλεία του χθες, καθυστερώντας, όχι απλώς να επιλύει διαφορές, αλλά να εξελιχθεί σε ένα σύγχρονο μηχανισμό απονομής δικαίου;

II. Σκιαγραφώντας την εικόνα της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης μέσα στο χρόνο - παραδοχές και μεθοδολογική προσέγγιση

Στη συνέχεια, θα επιχειρήσω να αποδείξω ότι, παρά τις κοσμογονικές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών και εκείνες που όλοι βλέπουμε να έρχονται στο άμεσο μέλλον, η συνολική αντίληψή μας για τη Διοικητική Δικαιοσύνη στηρίζεται σε μνήμες, αυτοματισμούς και συνταγές του, απώτερου πλέον, παρελθόντος. Τούτο αποτελεί από μόνο του πρόβλημα, το οποίο επιτείνεται από την εγγενή αδράνεια και δυσπροσαρμοστικότητα του θεσμού. Εάν τα υλικά του παρελθόντος αποδει-

Μεταξάς (επιμ), *“Η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ/The Crisis of the Rule of Law”*, Ευρασία, 2019.

7. Τσούκας, *Ο ασάλευτος χρόνος της Ελληνικής Δικαιοσύνης, εξήντα επτά κείμενα κριτικής 1880-2011*, Καλλιγράφος, 2012.

χθούν ανεπαρκή για τις προκλήσεις του μέλλοντος (όπως συνήθως συμβαίνει), τότε η Διοικητική Δικαιοσύνη θα κινδυνεύσει από «τραγική ακινησία», έναν όρο στον οποίο θα επανέλθω στο τέλος του κειμένου. Για να στηρίξω το επιχειρήμα μου, θα αξιολογήσω –κατά τρόπο αφαιρετικό και, αναμφίβολα, σχηματικό– την πορεία της Διοικητικής Δικαιοσύνης μέσα στο χρόνο, σε αυτά τα περίπου 90 έτη από τότε που ο Ελευθέριος Βενιζέλος εισήγαγε το θεσμό του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ) στην ελληνική έννομη τάξη. Το συγκεκριμένο εγχείρημα προϋποθέτει ορισμένες διευκρινίσεις, αναφορικά με τη μέθοδο αξιολόγησης και τη διάκριση των χρονικών περιόδων στις οποίες εκτείνεται η πορεία αυτή.

Προσεγγίζω το σύμπαν της Διοικητικής Δικαιοσύνης από τρεις οπτικές γωνίες. Η πλέον προφανής είναι εκείνη που εστιάζει στο θεσμό και στο πρόσωπο, δηλαδή στο Δικαστήριο και το Δικαστή. Καταγράφει και εκτιμά τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά της οργανωτικής δομής και των ατόμων που ενεργούν για λογαριασμό της, προεχόντως (αλλά όχι μόνο) των δικαστικών λειτουργών. Η δεύτερη έχει *εργαλειακή* χροιά· αναφέρεται στο μέσο με το οποίο η Διοικητική Δικαιοσύνη ασκεί το έργο της, με άλλα λόγια στη *δίκη* και στο *δικονομικό περίβλημα* που τη διέπει. Υπάρχει, όμως, και μία τρίτη όψη, εκείνη που αφορά στο *αντικείμενο* της Διοικητικής Δικαιοσύνης, το πεδίο στο οποίο αυτή καλείται να παρέμβει και να δράσει. Δυστυχώς, συλλαμβάνουμε με τρόπο εξόχως ατελή και αποσπασματικό την τελευταία αυτή διάσταση, παρότι είναι εκείνη από την οποία θα έπρεπε να ξεκινούμε. Αρκούμαστε σε απαρίθμηση των επί μέρους υποθέσεων που άγονται ενώπιον των Δικαστηρίων. Αλλά οι διαφορές δεν ανακύπτουν σε κενό. Είναι προϊόν μιας ευρύτερης δυναμικής, της συνισταμένης των σχέσεων μεταξύ Κράτους, Δικαίου και Κοινωνίας. Τα στοιχεία της διοικητικής διαφοράς είναι απόρροια, πρώτον, των μορφολογικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών των κρατικών θεσμών και των διοικητικών οργάνων, δεύτερον, των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου, και τρίτον, του προφίλ των διοικουμένων που προσφεύγουν στα Δικαστήρια, καθώς και των οικονομικών ή μη δραστηριοτήτων που αυτοί αναπτύσσουν. Όσο το Κράτος, το Δίκαιο και η Κοινωνία εξελίσσονται σε κάτι «άλλο», αντίστοιχα πρέπει να προσαρμόζεται και η Διοικητική Δικαιοσύνη ώστε να συντονίζεται με το λειτουργήμα της.

Συνήθως, δίνουμε έμφαση στις δύο πρώτες διαστάσεις. Ο νομικισμός δεν μας επιτρέπει να δούμε εκφάνσεις και αποχρώσεις που θεωρούμε ότι κινούνται εκτός του στενού νομικού πλαισίου. Εντούτοις, η κατανόηση ειδικά της τρίτης διάστασης είναι ιδιαίτερα σημαντική. Ενώ περιγράφει τις συνθήκες που διαμορφώνονται έξω και πέρα από τη Δικαιοσύνη, αφορά με τον πλέον καταλυτικό τρόπο στο

έργο της, καθώς επικαθορίζει την ύλη και το ρόλο της. Από τα χαρακτηριστικά των κρατικών θεσμών, των κανόνων δικαίου και των διαδικιών που της ζητούν αρωγή θα εξαρτηθεί το κατά πόσο η οργανωτική και η εργαλειακή όψη της Διοικητικής Δικαιοσύνης διασφαλίζουν το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Με αφητηρία τις μεθοδολογικές αυτές παραδοχές, η πορεία μέσα στο χρόνο της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης ορθότερο είναι να διακριθεί σε δύο μείζονες περιόδους.

Κατά την πρώτη περίοδο, η οποία είναι και η μακρότερη χρονικά (1930-1985), ο συγκεκριμένος κλάδος ταυτίζεται αποκλειστικά (1930-1960) ή, πάντως, σε συντριπτικό βαθμό (1960-1985), με το θεσμό του Συμβουλίου της Επικρατείας και τον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο. Τα φορολογικά δικαστήρια (1962)⁸ δεν θα αλλάξουν σημαντικά την εικόνα για αρκετά χρόνια. Το Σύνταγμα του 1975 προβλέπει μεν τη μετατροπή τους σε τακτικά διοικητικά δικαστήρια (ΤΔΔ), θα χρειαστεί ωστόσο να παρέλθει μία ακόμη δεκαετία μέχρι τη συστηματική μεταφορά των διαφορών ουσίας σε αυτά⁹.

Η δεύτερη περίοδος (1985-) χαρακτηρίζεται από τη δομική εξισορρόπηση του συστήματος με δύο τρόπους: αφενός με την ώσμωση των δύο συνιστωσών του (ΣΤΕ και ΤΔΔ)¹⁰, αφετέρου με τη μετατροπή του, από μία «αντίστροφη», σε μία «κανονική» πυραμίδα. Παρά το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του ΣΤΕ, η μεγάλη πλειονότητα των διαφορών άγεται ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων, τα οποία πολλαπλασιάζονται, αποκτούν δική τους δικονομία (1999)¹¹ για τις διαφορές ουσίας και αυξάνουν συνεχώς την ύλη τους με σειρά νομοθετημάτων. Επιπρόσθετα, ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε διαφορές με δημοσιονομικό αντίκτυπο

8. Με το άρθρο 82 §2 του Συντάγματος του 1952 και το ν.δ. 3845/1958, για πρώτη φορά τέθηκαν οι βάσεις για τη σύσταση και λειτουργία αρχικά φορολογικών δικαστηρίων, συγκροτούμενα από δικαστές καλυπτόμενους από τις εγγυήσεις του Συντάγματος, τα οποία λειτούργησαν για πρώτη φορά το 1962.

9. Με το ν. 505/1976, τα φορολογικά δικαστήρια μετονομάστηκαν σε τακτικά διοικητικά δικαστήρια, στα οποία μεταφέρθηκαν σταδιακά οι κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές (ν. 702/1977) και άλλες διαφορές ουσίας (ν. 1406/1983, άρθρα 1 και 2, με καταληκτικό χρόνο μεταφοράς την 11^η Ιουνίου 1985).

10. Ιδίως με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και την κάλυψη θέσεων Συμβούλου Επικρατείας με δικαστικούς λειτουργούς προερχόμενους από τα ΤΔΔ (88.6 Σ). Κρίσιμη υπήρξε και η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δικαστών (ΕΣΔΙ), η οποία ιδρύθηκε το 1994 κατ' επιταγή του άρθρου 88.3 Σ.

11. Από τις 18.7.1999, οπότε τέθηκε σε ισχύ ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999).

αναβαθμίζεται σταθερά.

Οι φάσεις της νεοελληνικής ιστορίας στις οποίες αντιστοιχούν οι δύο περίοδοι διαφέρουν σημαντικά. Η πρώτη περιλαμβάνει θεσμικές εκτροπές, διχαστικές καταστάσεις, νομικό εθνοκεντρισμό και είναι εμποτισμένη με μία, μάλλον φοβική, εσωστρέφεια απέναντι στους κοινωνικούς και τους οικονομικούς νεωτερισμούς. Η δεύτερη αποτελεί την αντίστροφη όψη του νομίσματος: συνταγματική ομαλότητα, σύνδεση με την Ευρώπη και τον κόσμο, αυξανόμενη κοινωνική πολυμορφία και άνοιγμα αγορών. Η πρώτη θυμίζει ανάβαση σε δύσβατα, κακοτράχαλα μονοπάτια, ενώ η δεύτερη μοιάζει με πορεία σε ήπιες, πιο φιλόξενες συνθήκες (τουλάχιστον μέχρι πρότινος). Πώς όμως ανταποκρίνεται η Ελληνική Διοικητική Δικαιοσύνη σε αυτό το διπολισμό, αρχικά αντιμέτωπη με τις τίγρεις και τα θηρία των βουνών, στη συνέχεια απέναντι στους κοριούς της κοιλάδας, όπως θα έλεγε και ο *Bertolt Brecht*;

III. Τα θηρία των βουνών. Η εποχή της ηρωικής απλότητας. 1930-1985

Στον «Ωραίο Λοχαγό» του *Μένη Κουμανταρέα*¹², η δύσκολη –πολιτικά και συνταγματικά– δεκαετία του 1960 περιγράφεται μέσα από την ιστορία ενός στρατιωτικού, ο οποίος αδίκως δεν προάγεται και προσφεύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Παρά την επανειλημμένη δικαίωσή του, χάρη στη θαρραλέα στάση του Δικαστηρίου και του εισηγητή της υπόθεσης, ο ήρωας δεν θα ανέλθει ποτέ στην ιεραρχία. Η δικαστική υπόμνηση της νομιμότητας δεν θα τον ωφελήσει στην πράξη. Τσακισμένος, πλέον, θα χάσει την εμπιστοσύνη του σε ένα κράτος για το οποίο τρέφει αγνά αισθήματα στις πρώτες σελίδες του βιβλίου.

Η Διοικητική Δικαιοσύνη της πρώτης πενήκονταετίας είναι ακριβώς εκείνη του «Ωραίου Λοχαγού». Μια πεφωτισμένη ελίτ ανώτατων δικαστών, με εξαιρετική γενική μόρφωση και νομική κατάρτιση, η οποία συνειδητοποιεί ότι συνιστά τη μείζονα, εάν όχι τη μοναδική, θεσμική εγγύηση στην Ελλάδα για το κράτος δικαίου και για τη μετάβαση σε μία σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Εξάλλου, λόγω της ανωριμότητας τόσο της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας, όσο και των διοικητικών δομών, μόνο ένα ανώτατο δικαστήριο μπορεί –συμβολικά και πρακτικά– να λειτουργήσει ως αντίβαρο σε ένα παντοδύναμο, πελατειακό μηχανισμό εξουσίας.

Μέχρι τη δεκαετία του 1980, ο δικαστής καλείται να εφαρμόσει ένα δίκαιο αμιγώς εθνικής κοπής, με σταδιακά, δειλά ανοίγματα προς τον έξω κόσμο [αρχικά,

12. Εκδόσεις Κέδρος, 1982 και πιο πρόσφατα, Πατάκης, 2018.

λόγω της ΕΣΔΑ και των αποφάσεων του Στρασβούργου, στη συνέχεια με την προσχώρηση στην ΕΟΚ το 1981]. Παρότι δεν είναι πάντα προϊόν ομαλότητας –καθώς, για 45 χρόνια (1930-1975), περιλαμβάνει συντακτικές πράξεις, νομοθετικά διατάγματα και διάφορα άλλα προϊόντα παρασυντάγματος και πολιτειακών εκτροπών– το συγκεκριμένο δίκαιο δεν εμφανίζει την πληθωρικότητα, την τυχαιότητα και την πολυμορφία του σημερινού κανονιστικού συνονθυλεύματος. Ο πανδέκτης της ελληνικής νομοθεσίας εγκολπώνεται στα κινητά φύλλα των «ντοσιέ» του «Ραπτάρχη» που πιάνουν μετά βίας κάποια ράφια της βιβλιοθήκης. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, παρά την ανυπαρξία ηλεκτρονικών εργαλείων, ο δικαστής ενημερώνει και διατηρεί στο γραφείο του το σύνολο της κωδικοποιημένης νομοθεσίας, πρωτογενούς και παράγωγης. Το θετικό δίκαιο είναι ευχερώς και συνολικά προσβάσιμο από τον εφαρμοστή του, μαζί με τη νομολογία από καταβολής Διοικητικής Δικαιοσύνης, όπως αυτή περιέχεται στις ετήσιες ή περιοδικές συλλογές του ΣΤΕ. Οι εφαρμοστέοι κανόνες δεν απαιτούν, με λίγες εξαιρέσεις, εξειδικευμένες τεχνικές γνώσεις σε εξωνομικά πεδία. Το δίκαιο που συναντά ο δικαστικός λειτουργός στην αρχή της σταδιοδρομίας του, τον ακολουθεί, εξελισσόμενο με ελέγχιμο από τον ίδιο τρόπο, μέχρι το τέλος της. Δεν κινδυνεύει να χάσει το μίτο της *Αριάδνης* ούτε του χρειάζεται κάποια συστηματική επιμόρφωση σε καινούργια αντικείμενα. Αρκεί η παρακολούθηση, χωρίς υπερβολές, κάποιων συνεδρίων και της σχετικής αρθρογραφίας.

Αντίστοιχα, τόσο οι διαφορές που ανακύπτουν όσο και οι αποφάσεις που εκδίδονται εμφανίζουν σημαντική ομοιογένεια. Στο επίκεντρό τους βρίσκονται ζητήματα αμιγώς νομικής ερμηνείας και τήρησης της νομιμότητας. Τόσο η θεωρία όσο και η πράξη του διοικητικού δικαίου είναι νομολογιακής προέλευσης. Ακόμη και οι διαφορές ουσίας της περιόδου εκείνης δεν εμφανίζουν τόσο σύνθετο πραγματικό, είτε πρόκειται για υπαλληλικές προσφυγές, είτε για φορολογικές και κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές, είτε για ζητήματα που άγονται σε ειδικά δικαιοδοτικά όργανα (δικαστήριο σημάτων). Εξάλλου, το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον είναι εντελώς διαφορετικό, πολύ πιο κλειστό από ότι σήμερα. Οι σημαντικές δραστηριότητες οργανώνονται εκτός αγοράς, γεγονός το οποίο επικαθορίζει τη δυναμική των σχέσεων μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας σφαίρας επιρροής. Από τον μεγιστάνα *Ωνάση* και τον *Ανδρεάδη* της Εμπορικής Τράπεζας και των διυλιστηρίων μέχρι τον απλό υπάλληλο, έμπορο ή ελεύθερο επαγγελματία, όλοι είναι υποκείμενα δικαίου ενός ενιαίου, κυρίαρχου κράτους, το οποίο πρωτίστως δρα ασκώντας δημόσια εξουσία. Ακόμη και η απονομή προνομίων στο όνομα της προσέλκυσης κεφαλαίων (ιδίως από το εξωτερικό) είναι προϊόν

κυρίαρχης βούλησης. Εργαλεία όπως η σύμβαση και η σύμπραξη με ιδιώτες καταλαμβάνουν περιθωριακή θέση. Αποτελούν σαφώς διακριτές και, πάντως, δευτερεύουσες έννοιες σε ένα δημόσιο δίκαιο πλήρως εμποτισμένο από το κρατικό *imperium*.

Προς άρση παρεξηγήσεων, η περίοδος εκείνη είναι σαφώς χειρότερη από τη σημερινή. Πολλές αποχρώσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι ανύπαρκτες ή σοβαρά απροστάτευτες. Για δεκαετίες εφαρμόζονται μέτρα όπως η εκτόπιση, το πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων, η προηγούμενη έγκριση ώστε να μπορεί ένας στρατιωτικός να τελέσει γάμο (φυσικά θρησκευτικό), ζητήματα που καταλήγουν και ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι εν πολλοίς θεωρητική, η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του, πρακτικά αδύνατη. Αντίθετα, η κράτηση για χρέη προς το Δημόσιο είναι μέρος της καθημερινότητας. Η κατάσταση θα αρχίζει να μεταβάλλεται μόνο μετά την πτώση της Χούντας.

Παρόλα αυτά, την συγκεκριμένη πεντηκονταετία – αρχικά ζοφερή, από το 1975 πολύ πιο αισιόδοξη – τόσο ο πραγματικός όσο και ο νομικός κόσμος χαρακτηρίζονται από *απλότητα*. Συνθέτουν μια ζωγραφιά όπου τα τραύματα, τα αιτήματα και οι ελπίδες αποδίδονται με τα βασικά χρώματα, χωρίς πολλές αποχρώσεις και σύνθετα σχήματα. Τα μείζονα προβλήματα είναι προφανή και απαιτούν εξίσου προφανείς λύσεις. Το διακύβευμα δεν βρίσκεται στην αναζήτηση του αληθούς περιεχομένου της νομιμότητας αλλά στη συμμόρφωση των κρατούντων με τις επιταγές της δικαιοσύνης, όπως στον «Ωραίο Λοχαγό». Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, ο δικαστής χρειάζεται δύο κρίσιμα συστατικά για να επιτελέσει το έργο του: από τη μία, υψηλή ποιότητα νομικών γνώσεων· από την άλλη, υψηλές δόσεις θάρρους και κύρους.

Τα συγκεκριμένα συστατικά εξασφαλίζονται μέσα από το μοντέλο της αντίστροφης πυραμίδας, την ταύτιση, δηλαδή, της Διοικητικής Δικαιοσύνης με ένα ανώτατο δικαστήριο. Το δικαστήριο αυτό, το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφενός διαθέτει το τεκμήριο αρμοδιότητας για κάθε διαφορά, αφετέρου εποπτεύει σε αναιρετικό βαθμό τις υπόλοιπες κατηγορίες διαφορών. Διαπνέεται από έντονο *esprit de corps*, οργανώνει πλήρως τα του οίκου του και ελέγχει απόλυτα τις υπόλοιπες εκφάνσεις της Διοικητικής Δικαιοσύνης (στις οποίες συχνά, προεδρεύουν δικαστές του ΣΤΕ, όπως στα ειδικά διοικητικά δικαστήρια). Προσελκύει, επιλέγει και εκπαιδεύει εξ απαλών ονύχων τα μέλη του, διασφαλίζοντας τις αναγκαίες γνώσεις και ποιότητα. Την ίδια στιγμή, δημιουργεί το αναγκαίο πλαίσιο θεσμικής συνείδησης, ασφάλειας, και συνέχειας, το οποίο επιτρέπει στα μέλη αυτά να επιδείξουν την απαραίτητη παρρησία ακόμη και απέναντι στα κελύσματα των συ-

νταγματαρχών, πόσο μάλλον να επιβληθούν με το εκτόπισμά τους στη Διοίκηση.

Περαιτέρω, αν εξαιρέσει κανείς το ζήτημα της συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις, το οργανωτικό και δικονομικό πλαίσιο της Διοικητικής Δικαιοσύνης είναι μάλλον προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις εκείνης της εποχής. Καταρχάς, είναι ιδιαίτερα συνεκτικό, μειώνοντας το εσωτερικό «κόστος εποπτείας» του δικαστικού μηχανισμού. Όλα περιστρέφονται γύρω από το ΣΤΕ, το οποίο γνωρίζει και ελέγχει τα πάντα με ευκολία. Η επιθεώρηση, αξιολόγηση και αξιοκρατική προαγωγή των δικαστών, ακόμη και ο έλεγχος των «κατώτερων» δικαστηρίων δεν θέτουν μείζονα ζητήματα. Ανάγκη διαρκούς επιμόρφωσης δεν υφίσταται, ενώ υπερκαλύπτεται από την ενιαύσια εκπαιδευτική άδεια για σπουδές στο εξωτερικό (συνήθως στη Γαλλία), μία πολύτιμη πρακτική που τηρείτο με ευλάβεια για πολλές δεκαετίες. Αντίστοιχα, τα ένδικα μέσα των αιτήσεων ακύρωσης και αναίρεσης –το περιεχόμενο των οποίων ουσιαστικά μορφοποιήθηκε από το ίδιο το ΣΤΕ– κάλυπταν την ανάγκη της εποχής: να υπάρξει ένα «δικαστήριο στο Βερολίνο», όπου ο κάθε «μυλωνάς» θα θέσει το ερώτημα κατά πόσον οι κρατούντες του φέρθηκαν «νόμιμα» και θα λάβει μία ταχεία, συγκροτημένη και αμερόληπτη απάντηση. Όπου χρειάζεται κάτι παραπάνω, το σύστημα ενδέχεται να επιδεικνύει και ακόμη μεγαλύτερη ευαισθησία: για την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από άδικες πειθαρχικές κατηγορίες, ο δικαστής της νομιμότητας μετατρέπεται σε κριτή των πραγματικών περιστατικών και σε εγγυητή μίας οιονεί ποινικής δίκης, μέσα από το ένδικο βοήθημα της υπαλληλικής προσφυγής.

Ποιο είναι το συμπέρασμα από τα παραπάνω; Προφανώς όχι ένας ιδανικός κόσμος, κάθε άλλο. Διαπιστώνεται, ωστόσο, η *αρμονική σχέση* των τριών διαστάσεων που χρησιμοποιήσαμε για την αξιολόγηση της Διοικητικής Δικαιοσύνης. Το Κράτος και η Κοινωνία της συγκεκριμένης περιόδου έχουν το Δικαστήριο και τα δικονομικά εργαλεία που ταιριάζουν στις ιδιαιτερότητές τους. Αντίστοιχα, η οργανωτική και οι δικονομική όψη της Διοικητικής Δικαιοσύνης είναι αμοιβαία συμβατές και αρκούντως σύγχρονες για τα δεδομένα της εποχής τους, προσαρμοσμένες στα αντικείμενα που τους ανατίθενται. Με μία φράση, η μεσοπολεμική και μετεμφυλιακή Ελλάδα –εκείνοι «του εξήντα οι εκδρομείς» και η γενιά που προηγήθηκε– διαθέτουν τη Διοικητική Δικαιοσύνη που τους αρμόζει. Ένα όχημα δικαίου το οποίο είναι μεν κατώτερο σε επιδόσεις συγκριτικά με τα σύγχρονα μοντέλα, πλην όμως ανταποκρίνεται στους χωματόδρομους μιας θεσμικά υπανάπτυκτης έννομης τάξης καθώς και σε αρκετές από τις προσδοκίες των επιβατών του.

IV. Οι κοριοί της κοιλάδας. Η εποχή της μπερδεμένης ομαλότητας. 1985-

Τα πράγματα αρχίζουν να μεταβάλλονται με την μεταπολίτευση. Από πλευράς ουσιαστικού δικαίου και θεμελιωδών δικαιωμάτων η βελτίωση είναι συνεχής. Η δικαστική ευαισθησία αυξάνεται –μέσα και από το διάλογο με τα ευρωπαϊκά δικαστήρια– κατά τρόπο ώστε καταστάσεις ή συμπεριφορές που παλαιότερα θεωρούνταν αυτονόητες κρίνονται πλέον μη ανεκτές στα πεδία της θρησκευτικής ελευθερίας, της ελευθεροτυπίας, της δίκαιης δίκης ή της προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων. Ο διοικητικός δικαστής είναι δεκτικός στις –εν πολλοίς εισαγόμενες– απαιτήσεις για αρτιότερη προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών, μέριμνα για τις μειονότητες και τους πλέον αδύναμους, προώθηση κοινωνικών απαιτήσεων, περιβαλλοντική εγρήγορση, πραγματική ισότητα ακόμη και με θετικά μέτρα, ανόθευτο οικονομικό ανταγωνισμό, διαφύλαξη της ιδιωτικότητας και του ατομικού αυτοπροσδιορισμού, γενικότερα, για *πιο ανοιχτές δομές* (κρατικές, κοινωνικές και οικονομικές). Η ψήφιση ενός σύγχρονου Συντάγματος, η είσοδος στην ΕΟΚ το 1981 και οι ομαλές πολιτικές εναλλαγές συνέβαλαν τα μέγιστα σε αυτές τις θετικές εξελίξεις.

Ο κόσμος της μεταπολίτευσης είναι από πολλές απόψεις καλύτερος από τον προηγούμενο, αν μη τι άλλο για να ζει κανείς σε αυτόν. Αρκεί, όμως, μια γενική παρατήρηση για να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι και η Διοικητική Δικαιοσύνη –πολύ καλύτερη και αυτή, σε πολλά σημεία από την προηγούμενη εκδοχή της– εξελίχθηκε και λειτουργεί εξίσου επιτυχώς; Ή, μήπως, παρά την αδιαμφισβήτητη πρόοδο, εμφιλοχωρούν αδυναμίες που δεν υπήρχαν στο παρελθόν; Ακόμη χειρότερα, μήπως οι αποτυχίες της μεταπολιτευτικής Ελλάδας, εκείνες που οδήγησαν στην κατάρρευση του 2010 και σε μία πολυεπίπεδη οικονομική, κοινωνική και θεσμική κρίση έκτοτε, είναι συνυφασμένες με πιο «σύγχρονες» αδυναμίες της Διοικητικής Δικαιοσύνης; Μήπως την εποχή των κοριών της κοιλάδας, η εικόνα είναι σε κάποια σημεία χειρότερη από εκείνη της εποχής των βουνίσιας θηρίων;

Φοβάμαι πως η απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα είναι καταφατική. Ενώ την πρώτη πεντηκονταετία, η διχασμένη και τραυματισμένη Ελλάδα διέθετε περιέργως το μοντέλο Διοικητικής Δικαιοσύνης που της άρμοζε και την πήγαινε μπροστά, τα τελευταία σαράντα χρόνια, οι νέες «εκδόσεις» του ίδιου μοντέλου δεν αποδεικνύονται πάντοτε το κατάλληλο θεσμικό ανάχωμα στα κακώς κείμενα μιας Χώρας, υποτίθεται σύγχρονης και εξευρωπαϊσμένης. Η εξήγηση της δυσάρεστης αυτής εικόνας δεν βρίσκεται σε μία, δήθεν, ποιοτική υστέρηση της «σύγχρονης», συγκριτικά με την «παλαιά» Διοικητική Δικαιοσύνη, πόσο μάλλον των δικαστών που την υπηρετούν σε σχέση με τους προκατόχους τους. Όπως

κάθε αφορισμός του τύπου «κάθε πέρυσι και καλύτερα», έτσι και ο συγκεκριμένος είναι προσχηματικός και εσφαλμένος. Το πρόβλημα εστιάζεται στον τρόπο με τον οποίο συνυπάρχουν και αλληλεπιδρούν οι τρεις όψεις που συνθέτουν το φαινόμενο της Διοικητικής Δικαιοσύνης. Εάν η περίοδος 1930-1985 χαρακτηρίζεται από τον επιτυχή και αρμονικό συνδυασμό των διαστάσεων αυτών, κατά τη σύγχρονη εποχή παρατηρείται μία, *διαρκώς αυξανόμενη δυσαρμονία* ανάμεσα, πρώτον, στο οργανωτικό οικοδόμημα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, δεύτερον, στο ρυθμιστικό πλαίσιο που τη διέπει και τρίτον, στα χαρακτηριστικά του Κράτους και της Κοινωνίας τα οποία διαμορφώνουν το Δίκαιο αλλά και το αντικείμενο το οποίο καλείται να διαχειριστεί η *Θέμις*. Πράγματι, ο *Δήμος* και η *Άγορά* μεταλλάσσονται εκ βάθρων τα τελευταία σαράντα χρόνια και επιφέρουν ριζικές αλλαγές στις κοινωνικές, τις οικονομικές και τις προσωπικές σχέσεις. Ο θεσμός της Διοικητικής Δικαιοσύνης και οι κανόνες που τη διέπουν, μεταβάλλονται μεν, αλλά δεν κατορθώνουν να ακολουθήσουν την κοσμογονία. Η εξέλιξή τους είναι σπασμωδική, ατελής και συνήθως καθυστερημένη. Ακόμη χειρότερα, δεν εμφανίζει την αναγκαία *συνεκτικότητα*, ώστε τα διάφορα κομμάτια του πάζλ να ταιριάζουν μεταξύ τους.

Αρκεί να συγκρίνει κανείς το (όχι τόσο μακρινό) 1985 με το σήμερα για να αντιληφθεί πόσα πράγματα έχουν αλλάξει. Κοινό χαρακτηριστικό των αλλαγών είναι η κάμψη των κάθε είδους συνόρων. Η συμμετοχή στο ευρωπαϊκό εγχείρημα κατέλυσε το στεγανά του εθνικού δημοσίου δικαίου και πολλαπλασίασε τη διασυνοριακή κινητικότητα, όχι μόνο των οικονομικών συναλλαγών αλλά και των προσώπων. Ακολούθησε η παγκοσμιοποίηση για να εντείνει το συγκεκριμένο φαινόμενο, καταδεικνύοντας ότι η λειτουργία των συνόρων, είτε ως εμπόδιο είτε ως ασπίδα προστασίας, όλο και μειώνεται. Η διαπερατότητά τους εξηγεί τον μετασηματισμό των οικονομικών σχέσεων αλλά και το συστημικό χαρακτήρα των κάθε είδους κρίσεων, από εκείνη των τραπεζών και του δημόσιου χρέους, έως το μεταναστευτικό και την πανδημία. Την ίδια περίοδο, συντελείται μία άλλη επανάσταση, η ψηφιακή, ακόμη πιο κατακλυσμιαία και με απροσδιόριστες εκφάνσεις. Αυτή και εάν κατεδαφίζει τα παραδοσιακά εμπόδια/όρια που έθετε το Κράτος για να ασκεί την κυριαρχία του στην ενημέρωση, την οικονομία, την επικοινωνία, τη ζωή ολόκληρη. Το βέβαιο είναι πως, σήμερα, τίποτε δεν θυμίζει το 1985, χρονολογία που σε, όρους ψηφιακής τεχνολογίας, ισοδυναμεί με προϊστορία.

Οι βαθύτερες τομές καταγράφονται στην κοινωνία και την οικονομία. Η πρώτη κατέστη πολυπολιτισμική, με σημαντικές εσωτερικές διαφοροποιήσεις και νέου τύπου ανισότητες. Παραδοσιακά ζητήματα δημοσίου δικαίου όπως ο χα-

ρακτήρας της εκπαίδευσης, η θρησκευτική ελευθερία, η έννοια του πολίτη και το περιεχόμενό της, η συμμετοχή στη λήψη των κοινών αποφάσεων, τίθενται σε εντελώς νέο πλαίσιο. Αντίστοιχα, η παγκοσμιοποιημένη οικονομία συνδιαλέγεται διαφορετικά με τον δημόσιο παρεμβατισμό, δοκιμάζοντας αυτονότητες μέχρι πρότινος όψεις της ταυτότητάς του, όπως η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και η εμβέλεια του σκληρού πυρήνα του κράτους. Η πολυεθνική επιχείρηση ή τα κάθε είδους «funds» δεν είναι συνήθεις διοικούμενοι ή διάδικοι, ενώ το αποτύπωμά τους στην οικονομική ελευθερία, τις εργασιακές σχέσεις, ακόμη και στην προστασία του περιβάλλοντος, επαναπροσδιορίζει το διακύβευμα των διαφορών που άγονται ενώπιον των δικαστηρίων. Στα παραπάνω προστίθενται και οι προεκτάσεις των τεχνολογικών εξελίξεων, αφενός εκείνες της διαδικτυακής εποχής (προστασία δεδομένων, *e-commerce*, ενημέρωση), αφετέρου όσες συναρτώνται με την βιωσιμότητα του πλανήτη (ενέργεια, διάσωση βιοποικιλότητας, πράσινη οικονομία). Κοντολογίς, μέσα σε λίγες δεκαετίες άλλαξε εντελώς η αντίληψή μας για ό,τι συνθέτει τον κόσμο μας: για το άτομο και την ιδιωτική του υπόσταση, για τις κοινωνικές δομές, τις επιχειρήσεις και τις αγορές, για τα αγαθά που είναι άξια προστασίας, ακόμη και για τις έννοιες της δικαιοσύνης και της ευημερίας.

Μοιραία, το ουσιαστικό δημόσιο δίκαιο του σήμερα έχει αλλάξει σημαντικά από εκείνο της δεκαετίας του 1980. Καταρχάς, παράγεται σε μεγάλο βαθμό εκτός Ελλάδος και αποτυπώνει εντελώς διαφορετικές επιλογές και μεθόδους. Η «ευρωπαϊκή» των νομικών κανόνων αφορά προεχόντως το δημόσιο δίκαιο. Αναγκάζει τον εφαρμοστή του να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις της ενωσιακής έννομης τάξης όταν συναντά τέτοιους κανόνες, κάτι που συμβαίνει συστηματικά. Οι θεματικές εμπλουτίζονται καινοδηγούν σε παραγωγή πολύπλοκων δημόσιων ρυθμίσεων με έντονο διεπιστημονικό χαρακτήρα. Πριν από σαράντα χρόνια, ο δικαστής δεν χρειαζόταν να καταλαβαίνει από δίκαιο ανταγωνισμού, προστασία προσωπικών δεδομένων, απελευθέρωση ενέργειας και ηλεκτρονικών επικοινωνιών, μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων· ούτε όφειλε να παρακολουθεί διαρκώς τις εξελίξεις. Πλέον, η νομοθεσία και η νομολογία στα συγκεκριμένα αντικείμενα μεταβάλλονται συνεχώς και με απρόβλεπτο τρόπο. Το δημόσιο δίκαιο υπέστη ένα διχασμό. Από τη μία, συνεχίζει να υφίσταται το «παλαιό» δίκαιο, προεχόντως εθνικής κοπής σε ζητήματα όπως η υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, η χορήγηση κάποιων αδειών επαγγέλματος, οι συνήθεις πράξεις της φορολογικής διοίκησης και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Από την άλλη, εμφανίστηκε ένα «νέο», εν πολλοίς εισαγόμενο δίκαιο, ιδίως για τα πλέον σύγχρονα αντικείμενα. Οι δύο αυτοί κόσμοι του δημοσίου δικαίου συνυπάρχουν, παρά

το ότι φτιάχνονται με διαφορετικά υλικά, υπηρετούν άλλες προτεραιότητες και δεν διαπνέονται από την ίδια λογική. Ο διοικητικός δικαστής καλείται να επιλύει διαφορές «παλαιάς κοπής» με τα διαχρονικά υλικά του διοικητικού δικαίου –για παράδειγμα, η κάλυψη μίας θέσης στο Δημόσιο– παράλληλα με διαφορές «νέας κοπής» –όπως η πρόσβαση παρόχων στο δίκτυο κινητής τηλεφωνίας–, τις τελευταίες σε εντελώς άλλη λογική (αρμοδιότητες ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών, ενωσιακή υποχρέωση τεκμηρίωσης των κανονιστικών επιλογών του ρυθμιστή, μορφές *soft law*, κλπ.)¹³. Σχιζοφρενές, πλην όμως αληθινό.

Οι σπαζοκεφαλιές του εφαρμοστέου δικαίου πολλαπλασιάζονται από τις μεταμορφώσεις του Κράτους και της Διοίκησης. Η μεταπολίτευση θα συνδυαστεί με περαιτέρω διόγκωση των δημόσιων δομών μέσα από το βολικό αφήγημα της διεύρυνσης των παροχικών τους λειτουργιών. Για δεκαετίες, ο δημόσιος τομέας, ευρύτερος και μη, απλά μεγαλώνει: δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, περισσότερα ΑΕΙ, ανεξάρτητες αρχές, κρατικοποίηση προβληματικών επιχειρήσεων τύπου «ΛΑΡΚΟ», κλπ. Για να δικαιολογηθεί, το μέγεθος οδηγεί σε αύξηση διοικητικής και ρυθμιστικής ύλης. Παράλληλα, η πρωθυπουργοκεντρική κοινοβουλευτική δημοκρατία χωρίς αντίβαρα διευκολύνει την πολυνομία, αφενός με την εύκολη ψήφιση νόμων, αφετέρου με την ανοχή εμβλωματικών διατάξεων. Με μία φράση, η εγχώρια δημόσια εξουσία αδυνατεί να ακολουθήσει την πορεία των εξελίξεων στο επίπεδο της κοινωνίας και της οικονομίας. Προσθέτει κανονιστικό χάος και διοικητικές καθυστερήσεις (ακόμη και στον υπολογισμό των συντάξεων), διατηρώντας τις διαχρονικές πονηριές της: νομοθετική κύρωση ατομικών πράξεων που έχουν προσβληθεί δικαστικά, παράταση χρόνου παραγραφής για φορολογικές οφειλές, χαριστικές ρυθμίσεις, αυξημένη τυπολατρεία και αδιαφάνεια ακόμη και σε μοντέρνα πεδία τα οποία δεν είχαν τόσο μολυνθεί από τις αμαρτίες του παρελθόντος (ανάθεση και εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων). Την ίδια στιγμή, έρχεται αντιμέτωπη με νέες προκλήσεις (δημόσιο χρέος, μεταναστευτικό, πανδημία), φορώντας τα φθαρμένα ιμάτια του παρελθόντος. Θετικοί νεωτερισμοί, όπως το ΑΣΕΠ και κάποιες ανεξάρτητες αρχές, μάλλον αποτελούν εξαίρεση και άλλοθι. Η δημοσιονομική κατάρρευση του 2010 θα αναστρέψει μεν την πορεία, μειώνοντας κάπως τις διαστάσεις του Κράτους, δεν συνιστά ωστόσο αλλαγή παραδείγματος. Οι εισαγόμενες, ως ένα βαθμό βιαίως, θεσμικές μεταρρυθμίσεις δεν έχουν μεταλλάξει το γονιδίωμα του πελατειακού συστήματος και συνήθως εφαρμόζονται προσχηματικά, για τα μάτια των ασκούντων υψηλή εποπτεία από το

13. Δελλής, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος II, 335 επ., Αντ. Σάκκουλας, 2008.

εξωτερικό. Οι αβελτηρίες στον ψηφιακό μετασχηματισμό της Διοίκησης, παρά τα πρόσφατα άλματα σε συγκεκριμένα μόνο πεδία, αποκαλύπτουν το βαθμό αδράνειας της ελληνικής γραφειοκρατίας.

Αυτός είναι ο κόσμος, νομικός και μη, με τον οποίο έρχεται αντιμέτωπη η Διοικητική Δικαιοσύνη από τα μέσα της δεκαετίας του 80 μέχρι σήμερα. Είναι και η ίδια διαφορετική σε πολλά σημεία. Καταρχάς, δεν μονοπωλείται από τα δύο ανώτατα δικαστήρια. Εκτός από το ΣτΕ και το ΕΣ, υπάρχουν άλλα 30 πρωτοδικεία και 9 εφετεία. Οι διοικητικοί δικαστές είναι περίπου 1.300, από τους οποίους σχεδόν οι 1000 υπηρετούν στα ΤΔΔ. Μαζί με τους δικαστικούς υπαλλήλους (λίγο περισσότεροι από τους δικαστές, προφανώς όχι αρκετοί), συνθέτουν ένα κόσμο 3.000 ανθρώπων, διασπαρμένων σε όλη την επικράτεια. Πρόκειται περισσότερο για ένα αποκεντρωμένο σύστημα, το οποίο διατηρεί πιο χαλαρούς δεσμούς με τη μητρόπολη του ΣτΕ. Οι δικαστές προέρχονται από κοινή μήτρα, την ΕΣΔΙ, ενώ έχουν όλοι τη δυνατότητα να καταλήξουν κάποια στιγμή στο ΣτΕ. Δεν διαπνέονται από το μανιχαϊσμό του παρελθόντος, εκείνο που διέκρινε, σχεδόν απόλυτα, τους σοφούς του Αρσακείου Μεγάρου από τα «δορυφορικά» δικαστήρια. Εξάλλου, όσοι υπηρετούν στα τελευταία, επωμίζονται γρηγορότερα ευθύνες, δικάζοντας σε μονομελείς συνθέσεις μεγάλο αριθμό υποθέσεων. Η μετατόπιση του κέντρου βάρους είναι εμφανής και σε σχέση με το είδος ή τον αριθμό των διαφορών που ανατίθενται στην τακτική διοικητική δικαιοσύνη. Όπως προαναφέρθηκε, το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του ΣτΕ είναι πλέον θεωρητικό, καθώς παραμένουν στη δικαιοδοσία του επιλεγμένες κατηγορίες υποθέσεων, εκείνων που τεκμαίρονται ως οι σπουδαιότερες. Τούτο δεν σημαίνει, εντούτοις, ότι η ύλη των τακτικών δικαστηρίων είναι μικρότερης σημασίας για τον πολίτη και τον *homo economicus*. Δεν θα μπορούσε άλλωστε, από τη στιγμή που καταλαμβάνει τη φορολογία, την κοινωνική ασφάλιση, την αστική ευθύνη του δημοσίου και τις περισσότερες επαγγελματικές άδειες. Οι υποθέσεις αυτές, στη συντριπτική τους πλειονότητα, δεν θα καταλήξουν ποτέ στο ΣτΕ, μιας και τα φίλτρα του ν. 3900/2010 έχουν καταστήσει διακοσμητικές τις οδούς της έφεσης και της αναίρεσης, για τις ακυρωτικές και τις ουσιαστικές διαφορές αντίστοιχα.

Πρόκειται για μία άλλη Διοικητική Δικαιοσύνη από εκείνη της εποχής του *Ρακτιβάν*, του *Παπαχατζή* και του *Στασινόπουλου*. Αρχιτεκτονικά, έχει μεγαλώσει και διακλαδωθεί όπως απαιτούν οι μοντέρνοι καιροί, κάτι που είναι, καταρχήν, θετικό. Φαίνεται, μάλιστα, να αγγίζει πλέον τις μέγιστες διαστάσεις της: ο εγχώριος νομικός κόσμος δεν αντέχει να τροφοδοτεί την ΕΣΔΙ με πάνω από λίγες δεκάδες ποιοτικούς σπουδαστές και αυτό, ίσως όχι κάθε χρόνο. Η *Θέμις* είναι, πρωτίστως,

ένας σπάνιος πόρος που απαιτεί συνετή και αποτελεσματική χρήση, όχι να αυξάνεται κατά το δοκούν. Το δικαστικό σώμα χρειάζεται επικουρία με δικαστικούς υπαλλήλους, βοηθούς και τεχνικά μέσα, παρά μαζική εισροή νέων συναδέλφων. Αντίστοιχα, τα Διοικητικά Δικαστήρια έχουν ανάγκη από πιο ορθολογική χωροταξία¹⁴, ακόμη και με συνενώσεις οργανωτικών μονάδων, και όχι περαιτέρω εξάπλωση, όπως συνέβη με τα επαρχιακά ΑΕΙ για μικροπολιτικούς λόγους.

Ωστόσο, τέτοιες πρωτοβουλίες συναντούν αντιδράσεις (όπως η σκέψη για συνένωση ορισμένων πρωτοδικείων) ή χαρακτηρίζονται από έλλειψη θάρρους (όπως η καινοτόμος λύση των «βοηθών δικαστών» του Ν. 4798/2021, η οποία, όπως εισήχθη τελικά, θα καταστήσει μηχανισμός πρόσληψης μόνιμου προσωπικού με δημοσιούπαλληλική νοοτροπία¹⁵). Ακόμη χειρότερα, η Διοικητική Δικαιοσύνη του 2020 προσεγγίζει τα περισσότερα ζητήματα που την αφορούν με κανόνες και εργαλεία τα οποία διαμορφώθηκαν δεκαετίες πίσω για να υπηρετήσουν ένα άλλο οργανωτικό μοντέλο. Από πού να ξεκινήσει κανείς; Η επαφή με ένα χαοτικό, ρευστό και δύστροπο κανονιστικό περιβάλλον καθιστά επιτακτική τη συνεχή επιμόρφωση των δικαστικών λειτουργών. Επιπλέον, χρειάζονται εξωνομικές γνώσεις σε τεχνικά αντικείμενα καθώς και μείωση του οικονομικού αναλφαβητισμού, ο οποίος μαστίζει σχεδόν όλους όσους έχουν ως βασικές σπουδές τα νομικά. Ειδικά, αντικείμενα όπως η ρύθμιση των αγορών και η αστική ευθύνη του δημοσίου δεν πρόκειται να τύχουν προσήκουσας ένδικης μεταχείρισης¹⁶. Αντίστοιχα, απαιτείται μεγαλύτερη εξειδίκευση, τόσο των δικαστών όσο και των επί μέρους τμημάτων των δικαστηρίων. Η πλήρης εποπτεία όλων των κλάδων

14. Για την ανάγκη χωροταξικής αναδιάρθρωσης των δικαστηρίων, βλ. Πικραμένος, *Χωροταξική οργάνωση και διαχείριση χρόνου των δικών στα Διοικητικά Δικαστήρια*, Νομική Βιβλιοθήκη 2017.

15. Βλ. αρθ. 23 επ. του Ν.4798/2021 για τον Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων, σύμφωνα με τον οποίο, οι βοηθοί δικαστές είναι μόνιμοι υπάλληλοι και εντάσσονται σε νέο Κλάδο «ΠΕ Τεκμηρίωσης και Επικουρίας Δικαστικού Έργου». Θα ήταν απείρως καλύτερο, η επικουρία αυτή να προσφέρεται από νέους νομικούς με πενταετή θητεία μη ανανεώσιμη, ύστερα από διαγωνισμό. Με τον τρόπο αυτό, θα υπήρχε συνεχής ανανέωση των συγκεκριμένων προσώπων, τα οποία στη συνέχεια θα μπορούσαν να γίνουν δικηγόροι, δικαστικοί υπάλληλοι ή δικαστές με τις συνηθείς διαδικασίες.

16. Η σημασία της επιμόρφωσης και ο κομβικός ρόλος της ΕΣΔΙ σε αυτό τον τομέα κατοχυρώθηκαν νομοθετικά με το άρθρο 17 του Ν. 4800/2021 και ιδίως με τα άρθρα 38 επ. του Ν. 4871/2021. Και εδώ υπάρχουν όμως αντιδράσεις: *Ασπρογέρακας*, Η υποχρεωτική επιμόρφωση ως μέσο ελέγχου και πίεσης της προσωπικής κρίσης του δικαστικού και εισαγγελικού λειτουργού, στο site της Ένωσης Δικαστών και Εισαγγελέων.

του δημοσίου δικαίου είναι πια αδύνατη, ενώ η μεταξύ τους απόσταση όλο και διευρύνεται. Όσο μεγαλώνει, όμως, η εξειδίκευση, τόσο μικραίνει η ικανότητα επιτυχούς ενασχόλησης με άλλες κατηγορίες υποθέσεων. Οι διοικητικοί δικαστές το συνειδητοποιούν στα θερινά τμήματα, όταν καλούνται να περιπλανηθούν στα άγνωστα νερά διαφορών, οι οποίες, τους υπόλοιπους μήνες, ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων συναδέλφων τους. Δεν θα έπρεπε, λοιπόν, να επανασχεδιαστεί το σύστημα ξεκινώντας από την παράμετρο της εξειδίκευσης¹⁷;

Γενικότερα, οι σύγχρονες οργανωτικές προκλήσεις είναι μεγαλύτερες από ό,τι στο παρελθόν. Από ένα μικρό, συνεκτικό, ομοιογενές και απόλυτα ελεγχόμενο εκ των άνω οργανωτικό σχήμα που ήταν αρχικά, η Διοικητική Δικαιοσύνη ομοιάζει περισσότερο με ένα *πολυεπίπεδο δίκτυο*, με σαφώς μικρότερη ομοιογένεια και σταθερότητα, και ασύγκριτα περισσότερες απαιτήσεις αναφορικά με την αποτελεσματική διαχείριση, το συντονισμό και τις συνέργειες. Η αλλαγή μοντέλου επηρεάζει τα πάντα, από την ανάγκη για αρτιότερη επιθεώρηση και αξιολόγηση (σε μία δεξαμενή 3000 δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων δεν είναι δυνατόν όλοι να είναι άριστοι, ενώ τα περιθώρια των «σάπιων μήλων» να κρυφτούν στο πλήθος είναι μεγαλύτερα), για διαμόρφωση αυστηρότερων κριτηρίων εξέλιξης καθώς και για αναζήτηση διαχειριστικών δεξιοτήτων στους επικεφαλής οργανωτικών μονάδων, ιδίως στις κομβικές θέσεις του προέδρου πρωτοδικών και εφετών. Η συνεργασία των συνιστωσών του δικτύου προϋποθέτει αυξημένη κινητικότητα, εσωτερική διαφάνεια καθώς και σαφή, ορθολογική και ενεργητική κατανομή ρόλων. Έτσι μόνο αποφεύγονται αναποτελεσματικότητες με τη μορφή καθυστερήσεων, αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και αντιφατικών δικαστικών κρίσεων¹⁸. Παρότι ζωτικής σημασίας, η οργανωτική μεταμόρφωση επιχειρείται με αργούς ρυθμούς ή με δειλές, αποσπασματικές, εάν όχι εσφαλμένες και προσχηματικές λύσεις. Ακόμη και η ψηφιακή διασύνδεση της Διοικητικής Δικαιοσύνης πήρε πολύ χρόνο και δεν προχώρησε όσο θα μπορούσε.

Αντίστοιχη αδράνεια παρατηρείται και στις οικονομικές αλλαγές. Ουδέποτε υπήρξαν αρκούντως θαρραλέες. Μάλλον ασθμαίνουν πίσω από τις εξελίξεις παρά τις προλαβαίνουν. Παρά την κοσμογονία που μόλις περιγράψαμε, η φι-

17. Η δημιουργία ειδικών τμημάτων για κατηγορίες υποθέσεων, έχει μεν επιχειρηθεί νομοθετικά (βλ. πρόσφατα, το άρθρο 360 του Ν. 4700/2020), αλλά με εντελώς αποσπασματικό τρόπο.

18. Πόσο μάλλον, από τη στιγμή που το ένδικο μέσο της αναίρεσης σχεδόν δεν υφίσταται και οι πιλοτικές δίκες του Ν. 3900/2010 δεν είναι δια πάσαν νόσον.

λοσοφία της δίκης είναι η ίδια, όπως την περιγράφει στις πρώτες εκδόσεις του εγχειριδίου του ο αείμνηστος *Σπηλιωτόπουλος* πίσω στη δεκαετία του 80. Μην σας παραπλανούν οι συχνές μεταβολές και προσθήκες. Και όταν είναι αδιαμφισβήτητα θετικές (περισσότερες δικονομικές οδοί για προσωρινή προστασία, διαδικασίες του ν. 3900/2010, δίκαιη ικανοποίηση του Ν. 4055/2012, αναζήτηση λυσιτέλειας όταν προβάλλονται λόγοι εξωτερικής νομιμότητας, οι μεταβολές του ν. 4274/2014 στο άρθρο 50.3 του π.δ. 18/1989 για τις συνέπειες των δικαστικών αποφάσεων), έχουν εν πολλοίς σημειακό χαρακτήρα, διατηρώντας το υφιστάμενο μοντέλο. Ουδέποτε προχώρησε, για παράδειγμα, η ώσμωση της δικονομίας για τις ακυρωτικές και τις ουσιαστικές διαφορές, ενδεχομένως η δημιουργία ενιαίου ενδίκου βοηθήματος με περισσότερες υποκατηγορίες ή η συγκρότηση μίας «εμπροσθοβαρούς δίκης», στην οποία τα δικονομικά στάδια θα οργανώνονταν με σημείο υπολογισμού την έναρξη της εκκρεμοδικίας και όχι την, πρακτικά άδηλη, πραγματική ημέρα συζήτησης της υπόθεσης. Προφανώς, ένα δικονομικό σύστημα στο οποίο όλοι οι εμπλεκόμενοι –δικηγόροι, δημόσιες υπηρεσίες, νομικοί σύμβουλοι του Κράτους, αλλά και δικαστές– θα καλούνταν να ολοκληρώσουν την προδικασία και την ωρίμανση της υπόθεσης κάποιους μήνες μετά την κατάθεση του εισαγωγικού δικογράφου, θα δυσσαρεστούσε αρκετούς σήμερα.

Η τελευταία παρατήρηση βάζει σε σκέψεις αναφορικά με το κατά πόσον ελλείπει, όχι η κατανόηση των προβλημάτων και η ικανότητα εξεύρεσης των κατάλληλων λύσεων, αλλά η αληθής βούληση ώστε να γίνουν οι απαραίτητες τομές. Ουδείς φαίνεται να θέλει να «ξεβουλευτεί» από το υφιστάμενο μοντέλο –ο νομοθέτης, η διοίκηση και το ΝΣΚ, οι διάδικοι, οι δικηγόροι αλλά και κάποιοι δικαστές ή δικαστικοί υπάλληλοι– ακόμη και όταν αντιλαμβάνεται πόσο δυσλειτουργικό είναι. Ένα αμάλγαμα ομορτισμού, φόβου για το άγνωστο, δημοσιοϋπαλληλικής και συντεχνιακής νοοτροπίας, χαρακτηρίζει αρκετούς από εκείνους που εμπλέκονται με τη *Θέμιδα*, μέσα και έξω από αυτή. Οι διαδοχικές ευκαιρίες, συμπεριλαμβανομένων των κρίσεων της τελευταίας δωδεκαετίας, περνούν ανεκμετάλλευτες. Ενδεικτική είναι η εσφαλμένη προσέγγιση που υιοθετείται, δυστυχώς ακόμη, στο πάντρεμα της Δικαιοσύνης με την ψηφιακή εποχή. Δεν έρχεται η τεχνολογία να μεταβάλει εκ βάθρων τη σύλληψη που έχουμε για τα πάσης φύσεως οργανωτικά και δικονομικά θέματα –περιεχόμενο δικογράφων, δημοσιότητα, προθεσμίες, επικοινωνία, ρόλος εισηγητή, κλπ.– αλλά να προσαρμοστεί στα στρεβλά δεδομένα του παρελθόντος. Τη χρησιμοποιούμε σαν μια ταχύτερη μέθοδο αποτύπωσης και αρχειοθέτησης μίας νομικής ύλης που συνεχίζει να στηρίζεται στην τυπολατρία, το έγχαρτο δικόγραφο και τη φυσική παρουσία των μερών της δίκης. Με

άλλα λόγια, μπορεί μεν να ανακαλύφθηκε η πυρίτιδα, πλην όμως τη βλέπουμε μόνο σαν συστατικό για την κατασκευή πυροτεχνημάτων, όπως κάποτε οι Κινέζοι. Αλλά και ο θεσμός της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών δεν φαίνεται να έχει καλύτερη τύχη. Τον αναμασούμε ως «μνημονιακή υποχρέωση» την τελευταία δεκαετία, με περιθωριακή όμως πρακτική αξία (εκτός, ίσως, από κάποιες μεγάλες φορολογικές διαφορές), εν μέρει λόγω ατελών ρυθμίσεων, κυρίως όμως διότι σχεδόν κανείς δεν συμβάλλει δημιουργικά στην επιτυχία του.

Εν κατακλείδι, η σύγχρονη οργάνωση της Διοικητικής Δικαιοσύνης είναι *ασύμβατη*, τόσο με τη δυναμική των εξελίξεων έξω από αυτή, όσο και με τις πάσης φύσεως ρυθμίσεις που τη διέπουν, δικονομικές ή άλλες. *Οι μόνοι που μπορούν να ξεκολλήσουν την κατάσταση από το τέλμα είναι οι ίδιοι οι δικαστές.* Από τη στιγμή που, όπως προαναφέρθηκε, η Δικαιοσύνη είναι από το Σύνταγμα ένα ιδιαίτερα κλειστό σύστημα για λόγους αυτοπροστασίας, η κάθαρση στην τραγωδία δεν θα προέλθει από κάποιον εξωτερικό *Deus ex machina* – με τη μορφή του νομοθέτη, της θεωρίας ή των δικηγορικών συλλόγων – αλλά από τους ίδιους τους ήρωες, δηλαδή τους δικαστές. Εκείνοι θα πρέπει να αναλάβουν πρωτοβουλία ώστε οι δύο πιο ορατές διαστάσεις της Διοικητικής Δικαιοσύνης – η οργάνωσή της και το δικονομικό της καθεστώς – να εξελιχθούν έτσι ώστε να συντονιστούν με τη σύγχρονη λειτουργία της, όπως η τελευταία διαμορφώνεται μέσα από το ραγδαίο μετασχηματισμό των θεσμών, δημόσιων και ιδιωτικών. Δυστυχώς, ούτε αυτοί, ως Σώμα, φαίνεται να διαπνέονται από τη δέουσα διάθεση για επαναστατικές μεταμορφώσεις. Οι αντιδράσεις στην υιοθέτηση κώδικα δεοντολογίας¹⁹, σε μία πιο δραστική αξιολόγηση ακόμη και των αποφοίτων της ΕΣΔΙ²⁰ ακόμη και στη διατύπωση προτάσεων από έμπειρα εκ των έσω πρόσωπα για λογοδοσία των δικαστών²¹, είναι ενδεικτικές μίας δυσανεξίας απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις. Αναρωτιέμαι μήπως, παρά την αδιαμφισβήτητη γενική πρόοδο, σε μερικά πράγματα η κατάσταση είναι χειρότερη από την πρώτη εποχή της Διοικητικής Δικαιοσύνης, τουλάχιστον σε επίπεδο νοοτροπίας. Θυμάμαι τον πατέρα μου και παλιούς συμφοιτητές μου, ως νεαροί εισηγητές στο ΣτΕ, να επενδύουν χιλιάδες ώρες ετοιμάζοντας τις περιλήψεις για τα ετήσια ευρετήρια των δικαστικών απο-

19. <https://www.naftemporiki.gr/story/1544404/enosi-dioikitikon-dikaston-antidراسi-gia-kodika-deontologias-mono-gia-dioikitikous-dikastes>

20. <https://lawandorder.gr/ste-isonochisin-sti-bathmologisi-ton-dikaston-pou-problepetaimeto-nomoschedio-gia-tin-ethniki-scholi-dikaston/>

21. Αναφέρομαι στις προτάσεις που διατυπώνονται στο βιβλίο του Μ. Πικραμένου, *Η λογοδοσία των δικαστών στη Δημοκρατία. Η δημόσια εμπιστοσύνη στη Δικαιοσύνη*, Ευρασία 2022.

φάσεων. Με τα ευρητήρια αυτά, το Ανώτατο Δικαστήριο ανοιγόταν στον νομικό (και όχι μόνο) κόσμο. Σήμερα, οι ψηφιακές βάσεις δεδομένων των διοικητικών δικαστηρίων είναι λιγότερο προσβάσιμες, όπως πιο δυσπρόσιτοι είναι συχνά οι δικαστικοί λειτουργοί στα γραφεία τους, σε σύγκριση με τα ήθη και έθιμα της παλαιότερης περιόδου. Μήπως χάθηκε κάτι από το ηρωικό και προοδευτικό πνεύμα του παρελθόντος; Θα άξιζε ίσως να αναζητήσει κανείς τα κίνητρα που ωθούν τη σύγχρονη γενιά να δοκιμαστεί στις εισαγωγικές εξετάσεις της ΕΣΔΙ. Ονειρεύονται να γίνουν αγωνιστές της νομιμότητας ή μια σταδιοδρομία αντίστοιχη ενός προνομίου δημοσίου υπαλλήλου με λίγη χρυσόσκονη τεκμαιρόμενου κύρους;

V. Συμπέρασμα. Ο κίνδυνος μιας «τραγικής ακινησίας» είναι υπαρκτός

Στην αρχή του κειμένου, χρησιμοποίησα τον όρο «τραγική ακινησία». Είναι παράφραση σκέψεων που έχουν διατυπώσει θεσμικοί οικονομολόγοι, όπως ο *Acemoglu* και ο *Χατζής*, για να περιγράψουν τη θεσμική παγίδα από την οποία κινδυνεύουν κράτη και κοινωνίες με προοδευτικό περιτύλιγμα και επίπλαστη μεν ευημερία αλλά με σοβαρές εσωτερικές αδυναμίες²². Κάπως σαν την Ελλάδα πριν την κρίση του 2010. Τα συστήματα αυτά εμφανίζουν κάποιες επιδόσεις (υψηλό κατά κεφαλήν εισόδημα), πίσω από τις οποίες κρύβουν κορπορατισμό, κλειστούς θεσμούς, ανισότητες, έλλειψη καινοτομίας ή άλλες αναποτελεσματικότητες. Για να επιβιώσουν, χρειάζονται γενναίες μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, οι ωφελούμενοι από τις στρεβλώσεις είναι τόσοι πολλοί ώστε δεν υπάρχει ικανή βούληση για αλλαγές, από φόβο μήπως χαθούν τα όποια προνόμια. Αυτή η τραγική ακινησία μπορεί να διατηρηθεί για αρκετό διάστημα, οδηγεί όμως νομοτελειακά σε κατάρρευση.

Νομίζω πως η ίδια προσέγγιση μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την περιγραφή της σύγχρονης Διοικητικής Δικαιοσύνης. Επιφανειακά, πολλά πράγματα βαίνουν καλώς ή και βελτιώνονται, από την ποιότητα των αποφάσεων, την χρήση κάποιων ψηφιακών εργαλείων, την αναβάθμιση της ΕΣΔΙ, τη μείωση των χρονικών καθυστερήσεων. Στη βάση του, ωστόσο, το μοντέλο είναι από πολλές απόψεις προβληματικό και, σε βάθος χρόνου, μη βιώσιμο. Δυστυχώς, όμως, όλοι έχουν από κάπου να βολευτούν: η Διοίκηση που δεν στέλνει εγκαίρως το φάκελο και μπορεί να διαφεύγει με διάφορους τρόπους του δικαστικού ελέγχου· οι διάδικοι και οι νομικοί τους παραστάτες που εκμεταλλεύονται το χαμηλό κόστος

22. Χατζής, Οι θεσμικές προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη: 12 ερωτήματα με αναφορά την Ελλάδα, σε *Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2015.

και την ανοχή των Δικαστηρίων για να επιβαρύνουν το σύστημα με άχρηστες και μακροχρόνιες δίκες, ανούσια και μακροσκελή δικόγραφα και ό,τι άλλο υπηρετεί τα συμφέροντά τους· η πολιτική εξουσία, η οποία δεν προβαίνει σε τομές για να μην συγκρουστεί με τα συντεχνιακά συμφέροντα, παρέχοντας διευκολύνσεις πελατειακού χαρακτήρα αντί να βελτιώνει συνολικά την κατάσταση· οι ίδιοι οι δικαστές, που αναπαράγουν με το μικρότερο για τους ίδιους κόστος προσπάθειας, το μοντέλο με το οποίο είναι εξοικειωμένοι και που τους διασφαλίζει τη μικρότερη έκθεση σε αξιολόγηση και λογοδοσία. Αυτή ακριβώς είναι η τραγική ακινησία της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης σήμερα, από την οποία είναι επιτακτικό να ξεφύγουμε, πράγμα αδύνατο εάν, ο βασικός ήρωας της τραγωδίας –το Σώμα των Διοικητικών Δικαστών– δεν αποφασίσει να αντιδράσει.

Κλείνοντας, οφείλω να επισημάνω πως, ό,τι διαβάσατε, γράφεται με αγάπη και έγνοια για τη Διοικητική Δικαιοσύνη, από κάποιον που –αν και μη δικαστής– σχετίζεται μαζί της από την πρώτη μέρα της ύπαρξής του. Όσο για εκείνους που θα θεωρήσουν υπερβολικά απαισιόδοξες ή ιερόσυλες τις σκέψεις μου, απαντώ με τα λόγια του *Jean Rivero* στο αλληγορικό άρθρο του «*Le Huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*» (1962)²³: «εάν θαύμαζα, όπως όλοι εσείς, το μέγα Συμβούλιό σας [αναφέρεται στο Conseil d'Etat] και το ένδικο βοήθημά του, δεν θα σταματούσα, μου φαίνεται, όχι να του τραγουδώ ύμνους αλλά να του καταγγέλλω τις αδυναμίες, για να το παρακινήσω να υπερβεί τον εαυτό του και για να ανυψωθεί στο επίπεδο αυτού του μεγάλου θεού που εσείς ονομάζετε το βασίλειο του Δικαίου».

23. Dalloz chron. VI 1962.37, <http://www.brameret.eu/textes/Grands-textes/files/Rivero%201962%20-%20Le%20Huron.pdf> Ο διάσημος Γάλλος θεωρητικός χρησιμοποιεί μία φανταστική ιστορία για να ασκήσει κριτική στα κενά του ακυρωτικού ελέγχου. Ο αρχηγός μίας φυλής ιθαγενών καταφτάνει στο Παρίσι για επίσημη επίσκεψη. Θαμπωμένος από το μεγαλείο της μητρόπολης, περνά και μπροστά από το *Palais Royal*, έδρα του *Conseil d'Etat*, για το οποίο μαθαίνει ότι μπορεί να «ακυρώσει» αποφάσεις του ανώτατου άρχοντα. Στην αρχή, η ιδέα τού φαίνεται εκπληκτικά προοδευτική, συγκριτικά με το δικό του, πρωτόγονο σύστημα διακυβέρνησης. Όταν, όμως, κατά την επιστροφή του στο αεροδρόμιο, ρωτά τον οικοδεσπότη του ποια είναι η συνέπεια της μη συμμόρφωσης στις ακυρωτικές αποφάσεις του δικαστηρίου, συνειδητοποιεί ότι ο δικαστής δεν έχει τελικά την εξουσία να εξαναγκάσει τα κρατικά όργανα να σεβαστούν πραγματικά τις αποφάσεις του. Άρα, το σύστημα δεν είναι τόσο προοδευτικό όσο φαίνεται... Έκτοτε, έχουν πολλά βελτιωθεί ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα. Ωστόσο, δεν θα πρέπει ποτέ να σταματήσουμε να ζητάμε το καλύτερο, όχι ως πολυτέλεια αλλά ως συνταγή επιβίωσης.

Νέες μορφές διοικητικών πράξεων και ο δικαστικός έλεγχος αυτών

*Ευγενία Β. Πρεβεδούρου,
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

I. Εισαγωγή

1. Μεταξύ των νέων μορφών δράσης που υιοθετεί η Διοίκηση για την εκπλήρωση των σκοπών της είναι η εκτεταμένη προσφυγή σε κείμενα του λεγόμενου *soft law*, τα οποία, σε αντιδιαστολή προς τους κλασικούς κανόνες δικαίου, δεν περιέχουν δεσμευτικές για τους αποδέκτες τους νομικές ρυθμίσεις. Η ευρεία χρήση των κειμένων αυτών οφείλεται στην ανεπάρκεια των «κλασικών» πηγών του δικαίου και της νομολογιακής ερμηνείας τους, που αδυνατούν να καλύψουν τις νέες περίπλοκες οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις. Ειδικότερα, η απελευθέρωση και η παγκοσμιοποίηση των αγορών, αφενός, και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, αφετέρου, είχαν ως συνέπεια την απώλεια του μονοπωλίου παραγωγής κανονιστικών ρυθμίσεων από το κράτος και την ανάπτυξη νέων μορφών δημόσιας δράσης, περισσότερο ευέλικτων και συναινετικών. Περαιτέρω, η οικονομική δραστηριότητα απαιτεί, από τη φύση της, μια νέα μορφή κανονιστικότητας¹, δηλαδή εργαλεία και διαδικασίες ηπιότερου και λιγότερο καταναγκαστικού χαρακτήρα. Το κενό που δημιουργεί η σταδιακή υποχώρηση του κράτους από βασικούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, ιδίως δε αυτής που εξυπηρετεί ζωτικής σημασίας ανάγκες των πολιτών, καλύπτεται από άλλα μέσα, στη διαμόρφωση των οποίων συμμετέχουν οι ίδιοι οι οικονομικοί φορείς. Αυτοί προσδιορίζουν το περιεχόμενο και διασφαλίζουν την τήρηση νέων κανόνων, υιοθετώντας, χωρίς νομική υποχρέωση, ορισμένες δεσμεύσεις και συμμετέχοντας έτσι στην πραγματοποίηση των παγκοσμιοποιημένων οικονομικών σκοπών, όπως είναι η πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων, η παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου ή η επιδίωξη βιώσιμης ανάπτυξης². Ο τρίτος λόγος της ιδιαίτερης «άνθησης» του *soft law* στην ελληνική έννομη τάξη, ιδίως στο πεδίο της ρύθμισης των οικονομικών δραστηριοτήτων, εντοπίστηκε εύστοχα στα «υπέρμετρα στενά, συνταγματικά περιθώρια εκχώρη-

1. «Nouveau pavillon de normativité» : Y. Gaudemet, La concurrence des modes et des niveaux de régulation. Introduction, RFAP 1/2004, σ. 13.

2. M.-A. Frison-Roche, Le droit de la compliance, Recueil Dalloz, n° 32, 26 septembre 2016, σ. 1872.

σης κανονιστικών αρμοδιοτήτων στη διοίκηση», με συνέπεια « την ελλιπή κανονιστική αρμοδιότητα των ρυθμιστικών αρχών»³. Πέρα, πάντως, από τον «αναχρονιστικό» χαρακτήρα του κανόνα του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, φαίνεται ότι το *soft law* είναι καταλληλότερο από τους παραδοσιακούς κανόνες δικαίου για την άσκηση ρυθμιστικής λειτουργίας⁴. Ενώ, όμως, η χρήση του ήπιου δικαίου ως νέου μέσου ρύθμισης των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων διευρύνεται εντυπωσιακά, παραμένει ένας χώρος, κατ' αρχήν, απροσπέλαστος για τον δικαστή, ελλείψει συνδρομής των (δικονομικών) προϋποθέσεων επέμβασης του.

2. Ο γενικής αποδοχής αγγλικός όρος *soft law*, ο οποίος αποδίδεται στα ελληνικά ως «ήπιο» δίκαιο, περιλαμβάνει «πρότυπα κοινωνικής συμπεριφοράς», που διαμορφώνονται ή υιοθετούνται από τα αρμόδια όργανα, τα οποία όμως δεν είναι υποχρεωτικά και δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα, δηλαδή δεν γεννούν δικαιώματα και υποχρεώσεις, δεν μεταβάλλουν τον εξωτερικό νομικό κόσμο. Η εμπειρική παρατήρηση των βασικών πράξεων που, πανθομολογουμένως, ανήκουν στο ήπιο δίκαιο επιτρέπει την υιοθέτηση τριών κριτηρίων, τα οποία πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για την ένταξη μιας ρύθμισης στην παραπάνω κατηγορία: το ήπιο δίκαιο περιλαμβάνει ρυθμίσεις οι οποίες α) σκοπούν στην αλλαγή της συμπεριφοράς των αποδεκτών τους, β) στερούνται νομικής δεσμευτικότητας, δηλαδή δεν γεννούν νομική υποχρέωση ή δικαίωμα και γ) χαρακτηρίζονται από ένα βαθμό τυποποίησης, ικανό να τους προσδώσει μια επίφαση και νομιμοποίηση κανόνων δικαίου ή νομικών πράξεων. Τα δύο πρώτα κριτήρια διαχωρίζουν το ήπιο δίκαιο από το «σκληρό» δίκαιο, ενώ το τρίτο επιτρέπει τη διάκρισή του από το μη δίκαιο, δηλαδή από συνήθειες ή κοινωνικούς κανόνες που δεν ενδιφέρουν το δίκαιο.

3. Με κάποιο αποδεκτό βαθμό αυθαιρεσίας, θα μπορούσε κανείς να κατα-

3. Γ. Δελλή, *Soft law και διαβούλευση. Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης*, Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Θεσσαλονίκη, 2009, τόμος Ι, σ. 129 (134)· του *ιδίου*, Κοινή ωφέλεια και αγορά. Τόμος Β. Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σ. 83 επ.

4. Ανάλογη κριτική –προσαρμοσμένη φυσικά στο γαλλικό καθεστώς της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης– διατυπώνει η *E. Untermaier-Kerleo*, *Le droit souple, un regard circonspéct sur la jurisprudence Crédit foncier de France*, RFDA 6/2014, σ. 1029 (1031) για την απροθυμία του Conseil d'Etat να χαρακτηρίσει τις κατευθυντήριες γραμμές ως κανονιστικές πράξεις, με τις αντίστοιχες δικονομικές συνέπειες.

τάξει τις σημαντικότερες πράξεις του «ήπιου» δικαίου σε τέσσερις κατηγορίες. Πρόκειται, κατ' αρχάς, για τις παραδοσιακές κατηγορίες, πρώτον, των εγκυκλίων, που αποτελούν την κλασικότερη μορφή εσωτερικών πράξεων της Διοίκησης, και, δεύτερον, των κατευθυντήριων γραμμών ή οδηγιών ή συστάσεων, που αποτελούν την πολυπληθέστερη και πλέον ετερόκλητη κατηγορία πράξεων. Τα παραπάνω κείμενα προϋποθέτουν την ύπαρξη κανόνων του σκληρού δικαίου, αποσκοπούν δε στην ερμηνεία και διευκρίνιση σκοτεινών πτυχών τους, η οποία είναι αναγκαία για την εφαρμογή των κανόνων αυτών. Στις ως άνω πράξεις προστίθενται, τρίτον, οι κανόνες επιστημονικής φύσης (κανόνες της ιατρικής, τεχνικά πρότυπα, ελεγκτικά πρότυπα, εκτιμητικά πρότυπα για την εκτίμηση της αξίας των ακινήτων) και, τέταρτον, οι κώδικες δεοντολογίας και χάρτες υποχρεώσεων, κείμενα που παρουσιάζουν έντονη τάση εξέλιξης σε νομικά δεσμευτικούς κανόνες δικαίου.

4. Υπό το πρίσμα του δικαστικού ελέγχου, ενδιαφέρον έχει η σχετικά πρόσφατη προσέγγιση του γαλλικού Conseil d'État, που αναγνώρισε την ανάγκη ευθέως ακυρωτικού ελέγχου ορισμένων πράξεων του ήπιου δικαίου και συμπληρώνει και εμπλουτίζει συστηματικά και λελογισμένα τη σχετική νομολογία. Μετά τη συνοπτική έκθεση των εξελίξεων αυτών (I), θα εξεταστεί ειδικότερα η κατηγορία των κανόνων δεοντολογίας, λόγω της πρόσφατης υιοθέτησης του Χάρτη Δεοντολογίας των Δικαστών του Συμβουλίου της Επικρατείας⁵ (II).

II. Δικαστικός έλεγχος εγκυκλίων, κατευθυντήριων οδηγιών και «προτύπων»

A. Τα ερμηνευτικά εργαλεία της Διοίκησης: εγκύκλιοι

5. Στη Γαλλία, εκτός των κανονιστικών εγκυκλίων, με αίτηση ακύρωσης προσβάλλονται παραδεκτώς και οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι, οι οποίες περιέχουν επιτακτικές διατάξεις γενικού χαρακτήρα, έστω και αν περιορίζονται στην επανάληψη του κανόνα δικαίου της νομοθετικής ή κανονιστικής πράξης την οποία ερμηνεύουν. Οι επιτακτικές εγκύκλιοι, που επιβάλλουν συγκεκριμένη ερμηνευτική εκδοχή, αντιδιαστέλλονται προς τις ερμηνευτικές εγκυκλίους, που έχουν ενδεικτικό χαρακτήρα (*dénuées de caractère impératif*), καθόσον αυτές περιέχουν ερμηνεία των εφαρμοστέων κειμένων χωρίς να την επιβάλλουν και δεν είναι εκτελεστές πράξεις, οπότε δεν προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης. Πρόκειται για τη γνωστή νομολογία *Mme Duvignères* της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2002. Ο ευθύς ακυρωτικός

5. Το κείμενο αυτό και η σημασία του αποτελούν το αντικείμενο ειδικής εισήγησης στο πλαίσιο της ίδιας Συνεδρίας (*Διονύσιος Αντωνάτος*, Εισηγητής Συμβουλίου της Επικρατείας, Χάρτης Δεοντολογίας Δικαστών).

έλεγχος των επιτακτικών ερμηνευτικών εγκυκλίων προλαμβάνει την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων που θα στηρίζονταν στην εσφαλμένη ερμηνεία της ερμηνευόμενης με την εγκύκλιο διάταξης και, συνακολούθως, την επιβάρυνση των δικαστηρίων με ένδικα βοηθήματα κατά των εν λόγω πράξεων.

6. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εξακολουθεί να κινείται σε τελείως διαφορετική κατεύθυνση. Ειδικότερα, όσον αφορά τις εγκυκλίους, απορρίπτει ως απαράδεκτη την αίτηση ακύρωσης κατά αυτών, αφού δεν πρόκειται για εκτελεστές πράξεις. Οι «ψευδοερμηνευτικές» ή, άλλως, κανονιστικές εγκύκλιοι χαρακτηρίζονται ως ανυπόστατες πράξεις ελλείψει, αφενός, νομοθετικής εξουσιοδότησης και, αφετέρου, προσήκουσας δημοσίευσης. Οι κατ' αυτών αιτήσεις ακύρωσης φαίνεται ότι έχουν αναγνωριστικό και όχι διαπλαστικό χαρακτήρα, αφού το Δικαστήριο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, αναγνωρίζει το ανυπόστατο των προσβαλλόμενων πράξεων⁶. Ωστόσο, η προσήλωση στη δικονομική ορθοδοξία καταλήγει στην υιοθέτηση μη ρεαλιστικής στάσης που αφήνει εκτός δικαστικού ελέγχου σημαντικά πεδία των ενεργειών της Διοίκησης, η οποία εξακολουθεί να νομοθετεί δι' εγκυκλίων.

B. Τα εργαλεία προσανατολισμού: οδηγίες, συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές και λοιπές πράξεις ρυθμιστικών και άλλων διοικητικών αρχών

7. Οι συνέπειες των κειμένων αυτών για την οικονομική, πρωτίστως, δραστηριότητα των αποδεκτών τους παρακίνησε τον Γάλλο δικαστή να «διαβεί τον Ρουβίκωνα» όσον αφορά τις πράξεις που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ευθέως ακυρωτικού ελέγχου⁷. Ξεκίνησε με την απόφαση *Crédit Foncier de France*,

6. ΣΤΕ 148/2022, σκέψη 8, 2367/2021, σκέψη 22, 1220/2021, σκέψεις 7 και 8, 935/2018, σκέψη 12. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η απόφαση ΣΤΕ Ολ 1362/2021, ιδίως η άποψη της μειοψηφίας, η οποία (σε αντιδιαστολή με την πλειοψηφία, που έκρινε ότι η προσβαλλόμενη εγκύκλιος της Υπουργού Παιδείας είναι κανονιστική πράξη και, παρόλο που δεν δημοσιεύθηκε, είναι ακυρωτέα για λόγους ασφάλειας δικαίου) δέχθηκε ότι η προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί ενημερωτική-ερμηνευτική εγκύκλιο με την οποία η Διοίκηση πληροφορεί –συμμορφούμενη προς τις ακυρωτικές αποφάσεις ΣΤΕ Ολ 1749 και 1750/2019– τις αρμόδιες υπηρεσίες και εκπαιδευτικές αρχές της χώρας σχετικά με τα κριθέντα με τις εν λόγω δικαστικές αποφάσεις και τις καλεί να τα εφαρμόσουν, χωρίς να εισάγει αυτοτελείς νέους κανόνες εν σχέσει προς τα θέματα αυτά. Η προσβαλλόμενη πράξη, περιοριζόμενη απλώς στη διαπίστωση των έννομων συνεπειών που επήλθαν από τη δημοσίευση των ανωτέρω ακυρωτικών αποφάσεων της Ολομελείας του Δικαστηρίου, στερείται αυτοτελούς εκτελεστού χαρακτήρα και, για τον λόγο αυτό, απαραδέκτως προσβάλλεται (σκέψη 10).

7. *Cl. Malverti/C. Beauflis*, Le Conseil d'Etat donne du mou au droit souple, AJDA 2019, σ.

της 11^{ης} Δεκεμβρίου 1970 που καθιέρωσε τον παρεμπόμποντα δικαστικό έλεγχο των οδηγιών ή κατευθυντήριων γραμμών, με την ευκαιρία ευθείας προσβολής ατομικών πράξεων. Το 2016, το Conseil d'État προχώρησε στον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο των μη δεσμευτικών πράξεων γενικής ισχύος ρυθμιστικών αρχών με τις αποφάσεις *Fairvesta* και *Numéricable*, της 21^{ης} Μαρτίου 2016. Έκρινε, δηλαδή, ότι «*γνώμες, συστάσεις, οχλήσεις και τοποθετήσεις των ρυθμιστικών αρχών στο πλαίσιο της άσκησης των αποστολών που τους έχουν ανατεθεί ... μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο αίτησης ακύρωσης, εφόσον είναι ικανές να παραγάγουν αξιοσημείωτα αποτελέσματα (effets notables), ιδίως οικονομικής φύσης, ή αποσκοπούν να επηρεάσουν ουσιωδώς τις συμπεριφορές των προσώπων στα οποία απευθύνονται*». Στη συνέχεια, διεύρυνε τα κριτήρια των δεκτικών δικαστικής προσβολής πράξεων, εγκαταλείποντας το κριτήριο της ρυθμιστικής αρμοδιότητας. Δέχθηκε ότι οι γενικές τοποθετήσεις διοικητικής αρχής που ενδέχεται να ασκήσουν επιρροή στη συμπεριφορά των προσώπων στα οποία απευθύνονται είναι δεκτικές ευθείας δικαστικής προσβολής⁸. Τέλος, το 2020, με την απόφαση *GISTI* της 12^{ης} Ιουνίου 2020⁹, ενοποίησε το καθεστώς δικαστικού ελέγχου των πράξεων ηπίου δικαίου, που λόγω της μεγάλης ποικιλίας και των ιδιομορφιών τους φαίνεται ότι «*δυστροπούν*» στην ένταξη σε αυστηρώς οριοθετημένη νομική κατηγορία, δεχόμενο την ευθεία ακυρωτική προσβολή εγκυκλίων, οδηγιών, συστάσεων, υπομνημάτων, εκθέσεων ή ερμηνειών του θετικού δικαίου, εφόσον παράγουν αξιοσημείωτα αποτελέσματα για τα δικαιώματα ή την κατάσταση άλλων προσώπων εκτός από τους υπαλλήλους που είναι αρμόδιοι να τις θέσουν σε εφαρμογή.

8. Στην ελληνική έννομη τάξη, το Συμβούλιο της Επικρατείας διατύπωσε, συναφώς, προ πολλού ως γενική αρχή του δικαίου τη δυνατότητα αυτοδέσμευσης του διοικητικού οργάνου κατά την ενάσκηση της κατά νόμο διακριτικής του ευχέρειας, με τον εκ των προτέρων καθορισμό εύλογων και αντικειμενικών κριτηρίων, εφαρμοστέων σε κάθε εξατομικευμένη περίπτωση. Κατά πάγια σχετική νομολογία, «...το σύννομον ... των ούτω τιθεμένων κριτηρίων ασκήσεως διακριτικής εξουσίας υπόκειται εις τον έλεγχον του ακυρωτικού δικαστού, εξ αφορμής της προσβολής ατομικής διοικητικής πράξεως, προβαινούσης εις λήψιν υπ' όψιν των

1994.

8. Απόφαση της 19ης Μαρτίου 2019, *Marine Le Pen*, n° 426389, concl. Anne Iljic, AJDA 2019, σ. 1544.

9. CE, Sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418.142· *F. Melleray*, Les documents de portée générale de l'administration, RFDA 2020, σελ. 801

κριτηρίων τούτων κατά την ενάσκησιν της εν λόγω αρμοδιότητος εις συγκεκριμένην περίπτωσιν»¹⁰. Με άλλα λόγια, η ευρεία κατηγορία των κατευθυντήριων γραμμών αντιμετωπίζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως πράξεις αυτοδέσμευσης της Διοίκησης κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας για την τήρηση ενιαίου και ομοιόμορφου τρόπου κρίσης του διοικητικού οργάνου¹¹.

Γ. Κανόνες τεχνικής φύσης (δεδομένα ιατρικής επιστήμης, τεχνικά πρότυπα, λογιστικά και ελεγκτικά πρότυπα)

9. Το μεγαλύτερο παράδοξο για έναν Έλληνα δημοσιολόγο είναι, αναμφιβόλως, η δικονομική μεταχείριση των κανόνων της ιατρικής επιστήμης στη γαλλική έννομη τάξη. Μολονότι οι δεσμοί ανάμεσα στον ιατρικό και τον νομικό κόσμο εντείνονται και η επιστημονική σημασία των συστάσεων καλών πρακτικών είναι αναμφισβήτητη, η θέση τους στην έννομη τάξη παραμένει ασαφής¹². Οι συστάσεις αυτές προέρχονται από ειδικούς, οι οποίοι ενεργούν είτε στο πλαίσιο επιστημονικών εταιρειών ή υγειονομικών αρχών είτε στο πλαίσιο επιτροπών που συστήνει κάποιος δημόσιος φορέας. Ήδη πριν από τη νομολογία *Fairvesta* και *Numéricable*, το Conseil d'État προέβαινε σε ευθύ έλεγχο των συστάσεων καλών πρακτικών της Ανώτατης Αρχής Υγείας (HAS). Ιδιαίτερης μνείας χρήζει

10. Βλ. πάγια σχετική νομολογία· ΣτΕ 1256/2020: θέσπιση υποσυντελεστών από την επιτροπή αξιολόγησης για την επιλογή έμμισθου δικηγόρου σε νομικό πρόσωπο του δημοσίου τομέα, προς εξειδίκευση των καθορισθέντων στην προκήρυξη συντελεστών βαρύτητας επί των κριτηρίων αξιολόγησης, με απόφαση λαμβανομένη πριν από την έναρξη της προθεσμίας υποβολής υποψηφιοτήτων· ΣτΕ 3103/2017: Απόφαση της Επιτροπής Αξιολόγησης για την εγγραφή πτυχιούχων Νομικής από πανεπιστήμια της ΕΕ στο μητρώο ασκουμένων, με την οποία τίθεται η ακολουθητέα μεθοδολογία εξέτασης και εξειδικεύονται τα κριτήρια αξιολόγησης· ΣτΕ 2357, 4474/2014: Ανακοίνωση Συμβουλίου Ιδρύματος ΑΕΙ με την οποία, ενόψει της εκλογής πρύτανη, εξειδικεύονται αόριστες έννοιες («αναγνωρισμένου κύρους»-«σημαντικής διοικητικής εμπειρίας») με τις οποίες περιγράφονται στον νόμο τα ουσιαστικά κριτήρια που πρέπει να πληρούνται για την κατάληψη της θέσης· ΣτΕ 614/2008, σκέψη 8· ΣτΕ 3345/2005, σκέψη 8, ΣτΕ 3650/2005, σκέψη 9.

11. Β. Γκέρτσου, Η εκτελεστότητα των διοικητικών πράξεων στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εισήγηση στο επιμορφωτικό σεμινάριο της Σχολής Δικαστών, 2-3 Δεκεμβρίου 2021 με θέμα: «1. Σύγχρονα δικονομικά προβλήματα στη διοικητική δίκη. 2. Νέες μορφές διοικητικών πράξεων».

12. P. Loiseau, La force normative des recommandations de bonnes pratiques médicales, in C. Thibierge et alii (éd.), La force normative. Naissance d'un concept, LGDJ-Bruylant, 2009, σελ. 613· O. Smallwood, Essai d'une qualification juridique des recommandations, Droit et Santé, n° 15, janvier 2007.

η απόφαση *Formindep* της 27^{ης} Απριλίου 2011, με αντικείμενο την άρνηση κατάργησης συστάσεων της Ανώτατης Αρχής Υγείας σχετικά με τη φαρμακευτική αγωγή του διαβήτη τύπου 2. Το Conseil d'État δέχθηκε ότι, «λαμβάνομένης υπόψη της δεοντολογικής υποχρέωσης που υπέχουν οι επαγγελματίες της υγείας να παρέχουν στον ασθενή φροντίδες βάσει των δεδομένων της επιστήμης, όπως αυτά απορρέουν από τις συστάσεις καλών πρακτικών, οι συστάσεις αυτές πρέπει να θεωρηθούν ως βλαπτικές αποφάσεις (*décisions faisant grief*)». Στο πνεύμα αυτό, με πρόσφατη απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, *Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs*, κρίθηκε ότι μια σύσταση καλής πρακτικής που υιοθετήθηκε από την HAS το 2019 κατά της οξείας βρογχίτιδας και εγκατέλειπε την πρακτική που είχε τυποποιηθεί από προηγούμενη σύσταση είναι βλαπτική και μπορεί να προσβληθεί ευθέως με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή¹³. Η πρόσφατη νομολογία παρέχει πολύτιμες ενδείξεις για την έκταση του ελέγχου νομιμότητας των συστάσεων. Επιληφθέν αίτησης ακύρωσης που ασκήθηκε κατά της άρνησης κατάργησης σύστασης καλής πρακτικής της HAS σχετικά με το Σύνδρομο Ανατάραξης Βρέφους, το Conseil d'État έκρινε ότι «αν, στο πλαίσιο αίτησης ακύρωσης κατά της άρνησης κατάργησης σύστασης καλής πρακτικής της HAS, μπορούν λυσιτελώς να αμφισβητηθούν η νομιμότητα του περιεχόμενου της σύστασης αυτής, η αρμοδιότητα της HAS και η ύπαρξη κατάχρησης εξουσίας, δεν ισχύει το ίδιο για τις προϋποθέσεις έκδοσης της σύστασης, δεδομένου ότι οι τυπικές και διαδικαστικές πλημμέλειες που φέρει δεν μπορούν να προβληθούν λυσιτελώς παρά μόνον στο πλαίσιο αίτησης ακύρωσης που στρέφεται κατά της ίδιας της σύστασης και ασκείται πριν από την εκπνοή της προθεσμίας του ενδίκου βοηθήματος»¹⁴. Τονίζεται ότι η αναγνώριση της δυνατότητας δικαστικού ελέγχου των συστάσεων καλών ιατρικών πρακτικών δεν συνεπάγεται, πάντως, τη μετατροπή τους σε νομικά δεσμευτικούς κανόνες δικαίου (*hard law*), αφού μια τέτοια εξέλιξη θα ήταν ασύμβατη προς τη νομοθετικά κατοχυρωμένη επισημονική και επαγγελματική ελευθερία του γιατρού, ο οποίος παραμένει κυρίαρχος των αποφάσεών του.

10. Σε αντιδιαστολή με τον Γάλλο ομόλογό του, ο Έλληνας δικαστής παραμένει υπέρ το δέον διστακτικός όσον αφορά τον έλεγχο πράξεων του ήπιου δικαίου. Έτσι, με την πρόσφατη απόφαση του Δ' Τμήματος ΣτΕ 1494/2021, το

13. CE, 6 octobre 2021, n° 437622, *Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs*, concl. V. Villette.

14. CE 7 juillet 2021, n° 438712, M. FT... HC..., *l'association Adikia e.a.*, AJDA 2021, σελ. 1474

Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η έκθεση αποτελεσμάτων τακτικού διαχειριστικού ελέγχου που απευθύνεται στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και στην οποία καταγράφονται διαπιστωθείσες κατά τον έλεγχο δυσλειτουργίες, απευθύνονται συστάσεις για την άρση των διαπιστωθεισών παρατυπιών και υποβάλλονται σχετικές προτάσεις-πρακτικές βελτίωσης δεν είναι δεκτική ευθείας ακυρωτικής προσβολής. Κατά το Δικαστήριο, οι εν λόγω συστάσεις δεν έχουν νομική ισχύ επιταγής για τους φορείς στους οποίους απευθύνονται, δημιουργώντας άμεση υποχρέωση στους φορείς να τις εκτελέσουν και δεν απολήγουν στην υιοθέτηση εξαναγκαστικών μέτρων σε περίπτωση που οι φορείς δεν συμμορφωθούν. Οι τυχόν δυσμενείς έννομες συνέπειες σε βάρος συγκεκριμένων προσώπων ή των ελεγχόμενων φορέων θα επέλθουν από διοικητικές πράξεις που ενδέχεται να εκδοθούν στο μέλλον και οι οποίες θα είναι αυτοτελώς προσβλητές ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Είναι εντυπωσιακό ότι ακριβώς τα ως άνω χαρακτηριστικά των προσβαλλόμενων πράξεων ήσαν εκείνα που ώθησαν το Conseil d'État να ασκήσει ευθύ ακυρωτικό έλεγχο σε «μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις», παρά την έλλειψη δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων. Ο σκοπός του ελέγχου αυτού έγκειται ακριβώς στην επέμβαση του δικαστή σε προγενέστερο στάδιο, προκειμένου να αποτραπεί η έκδοση διοικητικών πράξεων με έρεισμα την προσβαλλόμενη και συνακολούθως η δημιουργία πλήθους δικαστικών διενέξεων. Ωστόσο, δεν πρέπει να παροράται ότι ο Γάλλος δικαστής απλώς αποδόμησε ένα νομολογιακό οικοδόμημα που είχε κτιστεί υπομονετικά από τον ίδιο επί πολλές δεκαετίες. Αντίθετα ο Έλληνας δικαστής πρέπει να «αποδυναμώσει» ή να ερμηνεύσει δυναμικά δικονομικές διατάξεις ακόμη και συνταγματικής περιωπής, όπως το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. α' του Συντάγματος, που αναφέρει ρητώς ως αντικείμενο της αίτησης ακύρωσης τις εκτελεστές πράξεις διοικητικής αρχής!¹⁵

III. Οι ιδιομορφίες των κωδίκων δεοντολογίας και των χαρτών υποχρεώσεων

11. Οι κανόνες δεοντολογίας που αποτυπώνονται σε Κώδικες ή Χάρτες (codes de déontologie ou d'éthique, Chartes, Verhaltenskodizes, Codes of conduct) αποσκοπούν στη διευκρίνιση, πέρα από τις νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις, της συμπεριφοράς που αναμένεται από υπαλλήλους ή ελεύθερους επαγγελματίες στο πλαίσιο των σχέσεων με τους διοικουμένους ή τους πελάτες ή τους χρήστες των υπηρεσιών τους. Στην ίδια κατηγορία θα πρέπει να υπαχθούν και κείμενα, με

15. Για τον δικαστικό έλεγχο των παραπάνω πράξεων, βλ. διεξοδικά Ε. Πρεβεδούρου, Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων του ηπίου δικαίου, e-politeia, τεύχος 2 ISSN: 2732-9666.

τη γενική ονομασία του Χάρτη, τα οποία καλύπτουν το σύνολο, σχεδόν, των πεδίων δράσης της Διοίκησης, και θεσπίζουν υποχρεώσεις νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου είτε απέναντι στους χρήστες των υπηρεσιών τους είτε και μεταξύ τους. Η βασική ιδέα που διαπνέει τη σύνταξη Κωδίκων Δεοντολογίας και Χαρτών Υποχρεώσεων είναι, προφανώς, η αντικατάσταση των κλασικών κανονιστικών μορφών με νέες, στηριζόμενες σε συναινετικές διαδικασίες, προσαρμοσμένες στις εξελίξεις του ρυθμιστέου αντικειμένου και προσανατολισμένες στην αποδοχή του κοινού. Εν προκειμένω, εξετάζονται ως βασικά εργαλεία του *soft law* που συχνά μετουσιώνονται σε κανόνες δικαίου με νομική δεσμευτικότητα. Επιβάλλεται να τονισθεί εκ προοιμίου ότι οι όροι «Κώδικας δεοντολογίας» ή «Χάρτης» είναι αμφίσημοι. Η κατά νομική ακριβολογία χρήση τους θα πρέπει να περιορίζεται σε κείμενα που περιέχουν κανόνες συμπεριφοράς, οι οποίοι δεν είναι νομικά δεσμευτικοί και κινούνται μεταξύ δικαίου και ηθικής. Πάντως, πολλοί κώδικες και χάρτες κυρώνονται ή εγκρίνονται με κανονιστικές πράξεις, διατάγματα ή υπουργικές αποφάσεις, ενίοτε δε και με νομοθετικά κείμενα, προσλαμβάνοντας τα χαρακτηριστικά του σκληρού δικαίου. Επομένως, η υπό εξέταση κατηγορία πράξεων είναι το σαφέστερο παράδειγμα, αφενός, για τη διαβαθμισμένη κανονιστικότητα του ήπιου δικαίου και, αφετέρου, για τη δυνατότητα μετεξέλιξής του σε σκληρό δίκαιο. Αν και η διάκριση δεν είναι στεγανή, για λόγους σαφήνειας, οι δύο κατηγορίες πράξεων, δηλαδή οι Κώδικες Δεοντολογίας και οι Χάρτες Υποχρεώσεων, θα εξετασθούν διαδοχικά.

A. Κώδικες Δεοντολογίας

12. Η σύγχρονη αναβάθμιση της δεοντολογίας οφείλεται σε πληθώρα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών παραγόντων. Κατ' αρχάς, η διαρκώς διευρυνόμενη διάδραση μεταξύ οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών φορέων αυξάνει τις περιπτώσεις φαινομένων σύγκρουσης καθηκόντων, με συνέπεια την ανάγκη τήρησης συγκεκριμένων κανόνων δεοντολογίας. Στα ανωτέρω προστίθεται η αποδυνάμωση των κοινωνικών δεσμών και η άνθηση ενός «άκρατου ατομισμού» που πρέπει να αντισταθμιστούν από κανόνες, οι οποίοι υποδεικνύουν την προσήκουσα συμπεριφορά στον δημόσιο βίο ακόμη και στις πιο λεπτομερειακές εκφάνσεις του. Περαιτέρω, η ενίσχυση της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης φέρνει στο προσκήνιο κάθε απόκλιση από την αναμενόμενη από δημόσιους λειτουργούς συμπεριφορά. Τέλος, είναι εν προκειμένω πρόδηλη η επιρροή των χωρών του *common law*, οι οποίες, αφενός, γνωρίζουν και αποδέχονται την πρακτική του *revolving door*, δηλαδή της μεταπήδησης από τον δημόσιο στον ιδιω-

τικό τομέα και, αφετέρου, είναι δεκτικές σε μηχανισμούς *soft law*¹⁶. Δεδομένου, λοιπόν, ότι, αφενός, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δεν είναι πρόνομο αλλά υποχρέωση, και, αφετέρου, στο Δημόσιο όπως και παντού δεν είναι δυνατόν να υπηρετεί κανείς δύο κυρίους, δηλαδή το γενικό και το προσωπικό συμφέρον, τόσο οι δημόσιοι λειτουργοί υπάλληλοι όσο και οι δομές στις οποίες ανήκουν χρειάζονται υποστήριξη και οδηγίες όσον αφορά τα διλήμματα και τις αμφιβολίες τους. Είναι βέβαιο ότι δεν αρκούν ούτε ο νόμος, που δεν μπορεί να καλύψει το σύνολο της συμπεριφοράς, ούτε η ατομική συνείδηση του δημόσιου λειτουργού, αλλά απαιτείται συνεχής επαγρύπνηση, διάκριση και στάθμιση και, φυσικά, συμβουλή και καθοδήγηση. Η δεοντολογία του δημόσιου βίου είναι κοινή ευθύνη της ιεραρχίας και των ίδιων των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων¹⁷. Πράγματι, στο πλαίσιο της υπηρεσιακής του δραστηριότητας, ο δημόσιος λειτουργός ή υπάλληλος καλείται να λάβει σημαντικές αποφάσεις ως προς τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων του, ιδίως όταν ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια¹⁸. Οι αποφάσεις αυτές προσδιορίζονται από θεμελιώδεις ηθικούς κανόνες που κατευθύνουν την κρίση του λειτουργού ή υπαλλήλου όσον αφορά τη συμπεριφορά που οφείλει να υιοθετήσει, ώστε να συμβάλει στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας¹⁹ και να εμπεδώσει την εμπιστοσύνη των πολιτών ότι η δημόσια εξουσία ασκείται προς όφελος του κοινωνικού συνόλου²⁰.

13. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, σε αντιδιαστολή προς τα ελεύθερα επαγγέλματα, ο δημόσιος τομέας είναι αυστηρά και πυκνά ρυθμισμένος : οι

16. M. Ruffert, *Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts*, in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, C.H. Beck, München, 2012, Bd. II, σ. 1163, αρ. περ. 79.

17. Βλ. συναφώς τη συνοπτική ανάλυση του J.-M. Sauvé, *Conflicts d'intérêts et déontologie dans le secteur public*, AJDA 16/2012, σ. 861 (862 επ.), στην οποία στηρίζεται εν πολλοίς η ανωτέρω παρουσίαση. Για τη σχετική συζήτηση περί κακοδιοίκησης στην Ελλάδα, βλ., αντί πολλών, Κ. Γώγου, *Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000, σ. 13 επ.· Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η διοικητική οργάνωση της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, εις Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, εκδ. ΕΝΑΕ, 2000, σ. 247 και 271· Α. Μακροδημήτρη, *Ο μεγάλος ασθενής. Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, 1999, σ. 44 επ., 58 επ.

18. Κ. Γώγου, *Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, όπ.π., σ. 17.

19. Θ. Τσέκου, *Η εργασιακή ηθική ως παράμετρος της ολικής ποιότητας: από την εμπειρία της ιδιωτικής επιχείρησης στις πρακτικές για τη δημόσια διοίκηση*, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, σ. 67.

20. J. Moret-Bailly/D. Truchet, *Pour une autre déontologie des juristes*, PUF, 2015, σ. 11.

δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, ακόμη και εκείνοι που δεν υπόκεινται σε ιεραρχική εξουσία, όπως οι δικαστές, οι καθηγητές πανεπιστημίου και τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών, εργάζονται εντός διεξοδικά ρυθμισμένου νομικού πλαισίου. Το παραδοσιακό σύστημα ελέγχου της τυπικής και ουσιαστικής νομιμότητας της δράσης τους καθώς και της στοιχειοθέτησης της ευθύνης των ιδίων ή του νομικού προσώπου στο οποίο ανήκουν φαίνεται ότι αρκεί. Ωστόσο, πέρα από το ιεραρχικό και αυταρχικό κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τον δημόσιο τομέα και τη δραστηριότητα των λειτουργών και υπαλλήλων του, υπάρχει έντονη ανάγκη διαπαιδαγώγησης ιδίως των νεότερων γενεών που δεν αντιλαμβάνονται ή δεν γνωρίζουν τη σημασία ορισμένων υποχρεώσεων όσον αφορά τη συμπεριφορά στην υπηρεσία. Ο δημόσιος τομέας δεν μπορεί να αποφύγει την εν λόγω προσπάθεια «ηθικής» επιμόρφωσης, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι η δεοντολογία αποτελεί τη νέα τάση και στον ιδιωτικό τομέα, όπου οι επιχειρήσεις αποκτούν κώδικες ή χάρτες συμπεριφοράς (*codes of conduct, chartes éthiques*). Το αποτέλεσμα της εικόνας του δημόσιου λειτουργού και υπαλλήλου είναι θεμελιώδες, διότι συνδέεται με την ουσία των καθηκόντων του: για να είναι αξιόπιστος, ο δημόσιος λειτουργός ή υπάλληλος πρέπει να γίνεται αποδεκτός. Όπως οι διάδικοι με τη «θεωρία των φαινομένων» (*théorie des apparences*) έτσι και οι διοικούμενοι πρέπει όχι μόνον να τυγχάνουν επί της ουσίας της δέουσας μεταχείρισης, αλλά και να έχουν, αφενός, την πεποίθηση ότι έτυχαν της μεταχείρισης αυτής και, αφετέρου, τα μέσα να το επαληθεύσουν. Η δημοσίευση Κωδίκων δεοντολογίας εξυπηρετεί τους ανωτέρω στόχους. Απαλλαγμένος από αδικαιολόγητες υπόνοιες σε βάρος του, ο δημόσιος τομέας μπορεί να γίνει πιο αποτελεσματικός διότι οι αποφάσεις του θα γίνονται αποδεκτές.

14. Περαιτέρω, οι Κώδικες Δεοντολογίας δεν αποτελούν πηγή πειθαρχικής δίωξης, η οποία –λόγω ακριβώς της ύπαρξης διεξοδικού και πλήρους καταλόγου κανόνων ορθής συμπεριφοράς, που αποτελεί προϊόν αυτορρύθμισης ή έστω συναίνεσης των ενδιαφερομένων– θα πρέπει να αποκτήσει όλως εξαιρετικό χαρακτήρα. Η δεοντολογία δεν αποσκοπεί στην «πειθαρχικοποίηση» μιας συμπεριφοράς αλλά στην «επαγγελματικοποίησή» της, στη βελτιστοποίησή της, για την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας. Οι κανόνες δεοντολογίας εστιάζουν στην ηθική και κοινωνική ευθύνη των αποδεκτών τους και παρέχουν πρακτικούς γνώμονες και κριτήρια συμπεριφοράς για την αντιμετώπιση δύσκολων περιπτώσεων, διλημμάτων και συγκρούσεων.

15. Όσον αφορά τη μορφή των Κωδίκων ή Χαρτών δεοντολογίας, τα κείμενα αυτά περιέχουν τις αρχές και τα καθήκοντα των δημοσίων λειτουργών και υπαλ-

λήλων στο συγκεκριμένο επαγγελματικό πλαίσιο εντός του οποίου ενεργούν. Διαρθρώνονται, κατά κανόνα, σε ένα πρώτο τμήμα με γενικές αρχές και, σε ένα δεύτερο, το οποίο περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό εξειδικευμένων κανόνων, δηλαδή επιταγών και απαγορεύσεων που συγκεκριμενοποιούν τις παραπάνω αρχές. Ενίοτε προβλέπουν και θεσμικό μηχανισμό παρακολούθησης και εφαρμογής. Οι Κώδικες ή Χάρτες συνοδεύονται συχνά από οδηγούς ή πρακτικές ενδείξεις ή επεξηγήσεις που εκθέτουν, με αφετηρία συγκεκριμένες υποθέσεις, τις προβληματικές καταστάσεις στις οποίες ενδέχεται να βρεθούν οι ενδιαφερόμενοι και παρέχουν απαντήσεις ως προς τη συμπεριφορά που οφείλουν να τηρήσουν ή τα σφάλματα που πρέπει να αποφύγουν. Το ενδιαφέρον ερώτημα που τίθεται σε σχέση με τα κείμενα αυτά, τα οποία ανήκουν στο *soft law*, είναι αν η δεοντολογία πρέπει να αποτελεί εσωτερική υπόθεση της Διοίκησης, δηλαδή προϊόν αυτορρύθμισης. Η αρχική προσέγγιση είναι ότι οι εν λόγω Κώδικες ή Χάρτες δεοντολογίας μπορούν να καταρτίζονται σε στενή συνεργασία με τους υπαλλήλους ή λειτουργούς οι οποίοι οφείλουν να τους εφαρμόζουν. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, οι δεοντολογικοί κανόνες προέρχονται από τους ίδιους τους υπαλλήλους και εκφράζουν τις αξίες τους και όχι απλώς τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τους. Πρέπει να είναι προσαρμοσμένοι στην ποικιλία των αποστολών και των καθηκόντων κάθε δημόσιας υπηρεσίας και να αποτυπώνουν σε κάθε περίπτωση την ειδική διάσταση των επιταγών της ακεραιότητας, της εντιμότητας, της αμεροληψίας και της πρόληψης της σύγκρουσης συμφερόντων που αντιμετωπίζουν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι. Χωρίς να είναι εξοπλισμένα με δεσμευτική νομική ισχύ, τα κείμενα αυτά μπορούν να συμβάλουν στη διασφάλιση της ορθής συμπεριφοράς. Ταυτόχρονα, λόγω της ευελιξίας τους και του τρόπου κατάρτισής τους, συνιστούν πολύτιμο εργαλείο για την τροφοδότηση του διαλόγου περί δεοντολογίας, ο οποίος πρέπει να εγκαθιδρυθεί μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των προϊσταμένων τους.

16. Σημειώνεται, βέβαια, ότι η τάση αυτή υποχωρεί συνεχώς με τη μετουσίωση των Κωδίκων σε νομικά δεσμευτικούς κανόνες που περιβάλλονται τον τύπο της κανονιστικής πράξης και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Άλλωστε, οι κώδικες αυτοί απευθύνονται τόσο στα μέλη του επαγγέλματος όσο και στο κοινό που αφορά η εν λόγω δραστηριότητα. Δεν πρόκειται πλέον για εσωτερικό κατάλογο επαγγελματικών καθηκόντων που ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ συναδέλφων, μεταξύ ιεραρχικώς υφισταμένων και προϊσταμένων και μεταξύ υπαλλήλων και διοικουμένων, αλλά για σύνολο κανόνων που προσιδιάζουν στη δημόσια υπαλληλία και αποτυπώνουν ένα σύστημα συλλογικών αξιών που έλκει

την καταγωγή του από το πνεύμα της δημόσιας υπηρεσίας (*service public*) υπό λειτουργική έννοια²¹.

17. Πράγματι, τόσο στην ελληνική όσο και στη γαλλική έννομη τάξη πολυάριθμοι Κώδικες δεοντολογίας έχουν λάβει την τυπική μορφή κανόνων σκληρού δικαίου²². Στο μέτρο που οι επιταγές της διοικητικής δεοντολογίας, ως εξειδικεύσεις ηθικών αξιών, αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα για τους αποδέκτες τους με την ένταξή τους σε κείμενα τυπικών νόμων ή κανονιστικών πράξεων, παύουν να αποτελούν *soft law*. Ειδικότερα, με την ενσωμάτωση των κανόνων δεοντολογίας σε νόμο ή κανονιστική πράξη, όπως για παράδειγμα στον ελληνικό Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ή στον Υπαλληλικό Κώδικα²³, αυτοί αποκτούν υποχρεωτικό χαρακτήρα και εντάσσονται στο πεδίο του σκληρού δικαίου²⁴. Με άλλα λόγια, οι ίδιοι ακριβώς κανόνες αλλάζουν νομική κατηγορία ανάλογα με την τυπική μορφή που περιβάλλονται και, συνακολούθως, με τη νομική δεσμευτικότητα που τους προσδίδεται. Αυτό, λοιπόν, που διαφοροποιεί το *soft law* από το αυστηρό δίκαιο είναι, πρωτίστως, ο τύπος τον οποίο περιβάλλονται οι κανόνες και όχι το περιεχόμενό τους. Ενίοτε βέβαια ο τύπος αποτελεί συνάρτηση του περιεχομένου. Οι κανόνες του ήπιου δικαίου διατυπώνονται, συνήθως, υπό τη μορφή συστάσεων και όχι επιταγών. Αυτό όμως μπορεί να συμβαίνει και με κάποιους κανόνες του σκληρού δικαίου, όπως είναι οι διατάξεις που αναγνωρίζουν διακριτική ευχέρεια στη Διοίκηση και χρησιμοποιούν ηπιότερη ρηματική διατύπωση («δύνатаι») ή εξαγγέλλουν τους στόχους του νομοθέτη, έχουν δηλαδή διακηρυκτικό χαρακτήρα. Στη Γαλλία, μάλιστα, γίνεται συχνά λόγος για «*νομοθετικά νετρώνια*», δηλαδή διατάξεις με «*μηδενικό νομικό φορτίο*»²⁵, που αποτελούν δείγμα κακής νομοθέτη-

21. *Fr. Chambon/Ol. Gaspon*, La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques, όπ. π., σ. 35.

22. *Κ. Γώγου*, Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, όπ.π., σ. 30

23. Βλ. αναλυτικά για τους επιμέρους κανόνες δεοντολογίας σε *Κ. Γώγου*, Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, όπ.π., σ. 35 επ.

24. Βλ. κλίμακα της διαβαθμισμένης κανονιστικότητας σε *Conseil d'Etat*, Le droit souple, 2013, La documentation française, σ. 71, όπου οι κώδικες κατατάσσονται στην προτελευταία στήλη, αυτή των «*εργαλείων του ηπίου δικαίου στα οποία το σκληρό δίκαιο απονέμει υποχρεωτική ισχύ*».

25. «*Neutrons législatifs*», *textes dont "la charge juridique est nulle"*. Βλ. *P. Mazeaud*, AJDA 2005, σ. 13, κατά τον οποίο, «ο νόμος δεν αποσκοπεί στη διακήρυξη του προφανούς, στη διατύπωση ευχών ή στη σκιαγράφηση της ιδανικής κατάστασης του κόσμου (με την ελπίδα της μεταμόρφωσής του με μόνη τη χάρη του νομοθετικού λόγου). Ο νόμος δεν μπορεί να συνιστά ένα τελεουργικό εξορκισμό. Αποσκοπεί στην επιβολή υποχρεώσεων και στην απονομή δικαιωμάτων».

σης²⁶, πράγμα που καταδεικνύει ότι και οι κανόνες του σκληρού δικαίου παρουσιάζουν διαφορετικό βαθμό κανονιστικής πυκνότητας ή έντασης.

18. Στην ελληνική έννομη τάξη οι περισσότεροι Κώδικες δεοντολογίας που αφορούν επαγγελματικούς κλάδους²⁷ ή δραστηριότητες νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις²⁸. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της δεύτερης αυτής κατηγορίας αποτελούν οι Κώδικες δεοντολογίας α) ειδησεογραφικών και άλλων δημοσιογραφικών εκπομπών, β) ψυχαγωγικών και επιμορφωτικών προγραμμάτων και γ) διαφημίσεων για όλους τους ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς, οι οποίοι καταρτίστηκαν με απόφαση του ΕΣΡ μετά από γνώμη των προβλεπόμενων στην εξουσιοδοτική διάταξη²⁹ φορέων και κυρώθηκαν με προεδρικό διάταγμα³⁰, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επισημαίνει ότι η αποτελεσματικότητα των Κωδίκων δεοντολογίας στηρίζεται κυρίως στην αποτρεπτική τους ικανότητα, φαίνεται δε να ανάγει τον δεσμευτικό χαρακτήρα των πράξεων αυτών στο γεγονός ότι αποτελούν προϊόν ετερορρύθμισης³¹. Αντίθετα, όταν οι Κώδικες δεοντολογίας αποτελούν προϊόν αυτορρύθμισης, όπως οι Αρχές Δεοντολογίας του Δημοσιογραφικού Επαγγέλματος που θέτει ή Ένωση συντακτών, έχουν τον χαρακτήρα κανόνων *soft law*, παρά την επιτακτική διατύπωση των σχετικών διατάξεων και την πρόβλεψη ελέγχου των παραβάσεων από τα Πειθαρχικά Συμβούλια της Ένωσης.

26. *Fl. Lefebvre-Rangeon*, *L'exigence de normativité de la loi*, AJDA 18/2015, σ. 1028. Στη γαλλική έννομη τάξη, ένα πρόβλημα που φαίνεται να ανακύπτει με ιδιαίτερη ένταση, ιδίως μετά την ανάδειξη της σημασίας και την ανάπτυξη του ηπίου δικαίου, είναι αυτό της «κανονιστικότητας» του νόμου, το οποίο συνδέεται με το γενικότερο ζήτημα της λειτουργίας και της φύσης του νόμου στο σύγχρονο νομικό περιβάλλον. Σημειώνεται ότι, ήδη από το 1991, το Conseil d'Etat είχε καταγγείλει, στην ετήσια έκθεσή του, την εκτεταμένη έκδοση «*κειμένων διακηρυκτικού χαρακτήρα*» και την ανάπτυξη ενός δικαίου χαλαρού (*mou*), θολού (*fou*), σε «*αέρια κατάσταση*» (*à l'état gazeux*) (βλ. *Rapport public du Conseil d'Etat, De la Sécurité juridique*, Doc. fr., 1991). Όπως σημείωνε η έκθεση, όταν ο νόμος φλυαρεί, ο πολίτης τον ακούει αφηρημένος («*quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite*»). Βλ. και *V. Champeil-Desplats*, *N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Cah. Cons. Const. n° 21 (dossier La normativité), janvier 2007.

27. Όπως ο Κώδικας Δεοντολογίας για επαγγελματίες λογιστές, ΦΕΚ Β' 3314/24-12-2013.

28. Βλ. συναφώς *I. Πανταζάτου*, *Οι Κώδικες Δεοντολογίας των δημοσίων λειτουργών και των ελευθέρων επαγγελματιών του ελληνικού κράτους*, ΕΔΔΔ 2000, σ. 24.

29. Διάταξη του άρθρου 3 παρ. 15 του Ν. 2328/1995 (Α' 159).

30. ΠΔ 77/2003 (ΦΕΚ Α 75).

31. ΠΕ 49/2003.

19. Από τους Κώδικες δεοντολογίας που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο του ευρύτερου χρηματοπιστωτικού τομέα, η πλειονότητα έχει τον χαρακτήρα κανονιστικών πράξεων³². Ωστόσο, φαίνεται ότι ανήκει στο *soft law* ο Κώδικας Τραπεζικής Δεοντολογίας³³, ο οποίος αποτελεί προϊόν διατραπεζικής συνεργασίας και ανάγει την καταγραφή κανόνων δεοντολογίας και προτύπων καλής τραπεζικής πρακτικής στην προοδευτική απελευθέρωση του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος από διοικητικές ρυθμίσεις και στην ανάγκη κάλυψης του κενού με καταλληλότερα για τη φύση των σχετικών δραστηριοτήτων μέσα. Αντίθετα, ο Κώδικας Δεοντολογίας για τη Διαχείριση των μη Εξυπηρετούμενων Ιδιωτικών Οφειλών³⁴, ο οποίος θεσπίζει μια «ελαστική» εξωδικαστική διαδικασία ρύθμισης των μη εξυπηρετούμενων (μη ενήμερων) δανείων³⁵, έχει περιβληθεί τον τύπο κανονιστικής πράξης. Επισημάνθηκε ότι η χρήση του Κώδικα, που αποτελεί εργαλείο 'ήπιων' κανόνων και διαδικασιών αυτορρύθμισης, μπορεί, υπό προϋποθέσεις, δηλαδή σε κλίμα εμπιστοσύνης, με ρεαλιστική εκτίμηση εκ μέρους του πιστωτικού ιδρύματος των δυνατοτήτων αποπληρωμής και εξυπηρέτησης της

32. Κώδικας Δεοντολογίας Εταιριών Παροχής Επενδυτικών Υπηρεσιών (ΕΠΕΥ) (βλ. απόφαση 122/11-04-1997 Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, ΦΕΚ Β 340/24-04-1997. Αντικαταστάθηκε με την υπ' αριθ. 1/452/1.11.2007 απόφαση για τους «Κανόνες Συμπεριφοράς Επιχειρήσεων Παροχής Επενδυτικών Υπηρεσιών (ΚΣΕΠΕΥ) του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς». Κώδικας Δεοντολογίας Ανωνύμων Εταιριών Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων (ΑΕΔΑΚ) και Εταιριών Επενδύσεων Χαρτοφυλακίου (ΕΕΧ) (βλ. απόφαση 132/19.05.98, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, ΦΕΚ Β' 615/18.6.1998). Κανονισμός Συμπεριφοράς των (Αντ)ασφαλιστικών Διαμεσολαβητών (πράξη εκτελεστικής επιτροπής της Τράπεζας της Ελλάδος, 31/30-9-2013, με κατάργηση του ΠΔ 298/1986 «Δικαιώματα και υποχρεώσεις ασφαλιστικών πρακτόρων και παραγωγών ασφαλίσεων και κώδικας δεοντολογίας για την άσκηση του επαγγέλματος αυτών»). Για τους αντίστοιχους κώδικες στη γερμανική έννομη τάξη, βλ. G. Folke Schuppert, Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft, Nomos, 2011, σ. 229.

33. Σπ. Ψυχομάνη, Ο Κώδικας Τραπεζικής Δεοντολογίας, Αρμ 1999, σ. 1999. Αν και ο Κώδικας αυτός τυπικά δεν έχει καταργηθεί, δεν φαίνεται να παίζει πια κανένα ρόλο, αφού έκτοτε έχει αλλάξει όλο το δίκαιο σε σημαντικά θέματα που ρυθμίζει.

34. ΕΠΑΘ/ΤτΕ με αρ. 116/1/25.08.2014 (ΦΕΚ Β' 2289/27.08.2014) «Θέσπιση του Κώδικα Δεοντολογίας του Ν. 4224/2013», όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με την απόφαση ΕΠΑΘ/ΤτΕ με αρ. 129/2/16.02.2015 «Τροποποίηση του Κώδικα Δεοντολογίας του Ν. 4224/2013» (ΦΕΚ Β' 486/31.03.2015) και πλέον πρόσφατα με την απόφαση ΕΠΑΘ/ΤτΕ 195/1/29.07.2016 για την Αναθεώρηση θέσπιση του Κώδικα Δεοντολογίας του Ν. 4224/2013 (ΦΕΚ Β' 2376/2.8.2016).

35. Απ. Τασίκα, Ο Κώδικας Δεοντολογίας Τραπεζών για τη διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων ιδιωτικών οφειλών, ΕπισκεΔ Α&Β 2016, σ. 29

νέας ρύθμισης και αφού ο δανειολήπτης παράσχει όλα τα οικονομικά στοιχεία του, να διασφαλίζει περισσότερες επιλογές στον υπερχρεωμένο δανειολήπτη σε σχέση με τις διατάξεις του Ν. 3869/2010, ο οποίος, λόγω συνεχών νομοθετικών «διορθώσεων» και προβλημάτων ως προς την ταχύτητα απονομής της δικαιοσύνης, φαίνεται να σωρεύει σταδιακά όλο και περισσότερο περιοριστικές για τον καταναλωτή προϋποθέσεις, και μάλιστα ποσοτικοποιημένες³⁶. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι πρόκειται για κείμενο σκληρού δικαίου, το οποίο υιοθετεί ήπιες και συναινετικές πρακτικές.

20. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει ο Κώδικας Δεοντολογίας Δικηγορικού Επαγγέλματος, ο οποίος εγκρίθηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΣΑ στη συνεδρίαση της 4.1.1980 και ισχύει από τη δημοσίευσή του στο Νομικό Βήμα ή στον Κώδικα Νομικού Βήματος³⁷. Σύμφωνα με το άρθρο 40 του εν λόγω κειμένου, η παράβαση των διατάξεών του εξομοιώνεται με την παράβαση των διατάξεων του ίδιου του Κώδικα Δικηγόρων και άλλων νόμων και αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα που τιμωρείται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 66-79 του προϊσχύσαντος Κώδικα Δικηγόρων. Ο Κώδικας αυτός αποτελεί πράξη διοικητικού οργάνου, αλλά μέχρι τον Ν. 4194/2013, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, αφενός δεν στηριζόταν σε εξουσιοδοτική διάταξη τυπικού νόμου, οπότε δυσχερώς θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κανονιστική πράξη, αφετέρου δεν δημοσιεύθηκε με κάποιον από τους νομοθετικά προβλεπόμενους τρόπους δημοσίευσης των κανονιστικών πράξεων³⁸. Εκτός αυτού, δεν τροποποιήθηκε μετά τη θέσπιση του Ν. 4194/2013, οπότε εξακολουθεί να παραπέμπει στον καταργηθέντα με το άρθρο 166 του νόμου αυτού Κώδικα περί Δικηγόρων, όπως αυτός είχε κυρωθεί με το ΝΔ 3026/1954³⁹. Εν προκειμένω, το άρθρο 41 του ισχύοντος Κώδικα Δικηγόρων, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 παρ. 7 του Ν. 4205/2013⁴⁰, ανάγει τους κανόνες του ελληνικού Κώδικα Δεοντολογίας Δικηγορικού Λειτουργήματος, όπως αυτός καταρτίζεται και εγκρίνεται από την Ολομέλεια των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων της Ελλάδος, σε αρχές δεοντολογίας που οφείλει να τηρεί ο δικηγόρος. Μέχρι την κατάρτιση και έγκριση του νέου κώδικα, ισχύει σε όλη την

36. *Απ. Τασίκα*, *Ιδιωτική αυτονομία (αυτορρύθμιση) έναντι νομοθετικών παρεμβάσεων στην αντιμετώπιση της υπερχρέωσης των δανειοληπτών*, *Digesta OnLine* 2015, αρ. περ. 55 επ.

37. Βλ. άρθρο 41. Ο Κώδικας Δεοντολογίας δημοσιεύθηκε στον ΚΝοΒ 1986, σ. 481.

38. Βλ. και *Κ. Γώγου*, *εις Γώγου/Κωνσταντίνου (επιμ.) Ερμηνεία Κώδικα Δικηγόρων*, άρθρο 41, αρ. περ. 3, *Νομική Βιβλιοθήκη*, 2016.

39. ΦΕΚ Α' 235.

40. ΦΕΚ Α' 242.

Επικράτεια ο Κώδικας Δεοντολογίας Δικηγορικού Λειτουργήματος, όπως εγκρίθηκε με την από 4.1.1980 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΔΣΑ και δημοσιεύθηκε στον Κώδικα Νομικού Βήματος το 1986. Περαιτέρω, το άρθρο 140 του νέου Κώδικα Δικηγόρων προβλέπει ρητώς ότι πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί και η πράξη ή παράλειψη που αντίκειται προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις διατάξεις και κωδίκων δεοντολογίας. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο Κώδικας Δεοντολογίας αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση κανόνων ηπίου δικαίου, στους οποίους αναγνωρίζεται υποχρεωτική ισχύς με κανόνες του σκληρού δικαίου⁴¹, υφίστανται, δηλαδή, «σκληρύνηση». Είναι όμως αμφίβολο αν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, μετά τη θέση σε ισχύ του νέου Κώδικα Δικηγόρων, ο Κώδικας δεοντολογίας διαθέτει πλέον ισχύ νόμου βάσει της παραπομπής του άρθρου 41 του Ν. 4194/2013, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει⁴². Τούτο διότι δεν έχει προηγηθεί νομότυπη δημοσίευση του Κώδικα δεοντολογίας στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, με συνέπεια να λείπει ένα αναγκαίο, για την ελληνική έννομη τάξη, στοιχείο του υποστατού κάθε κανονιστικής (και νομοθετικής) πράξης. Ο Κώδικας δεοντολογίας θα αποκτούσε ισχύ νόμου εάν είχε δημοσιευθεί ως παράρτημα του Κώδικα Δικηγόρων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Σημειώνεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας παραθέτει, κατά κανόνα, από κοινού τα άρθρα του Κώδικα περί Δικηγόρων και του Κώδικα Δεοντολογίας του Δικηγορικού Λειτουργήματος για να τεκμηριώσει τη στοιχειοθέτηση πειθαρχικού παραπτώματος των δικηγόρων⁴³, χωρίς όμως να στηρίζεται αποκλειστικά στην παραβίαση υποχρεώσεων που διατυπώνονται μόνο στον Κώδικα δεοντολογίας⁴⁴.

21. Την ιδιαιτερότητα των κανόνων των Κωδίκων δεοντολογίας εντοπίζουν τα πρακτικά επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων που κυρώνουν σχετικά κείμενα. Εικότερα, με αφορμή σχέδιο ΠΔ για την κύρωση του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας⁴⁵, με τον οποίο επιχειρείται να θεσπιστούν αρχές που διέπουν τη

41. Βλ. κλίμακα της διαβαθμισμένης κανονιστικότητας σε *Conseil d'Etat, Le droit souple*, όπ.π., σ. 71, όπου οι κώδικες κατατάσσονται στην προτελευταία στήλη, αυτή των «εργαλείων του ηπίου δικαίου στα οποία το σκληρό δίκαιο απονέμει υποχρεωτική ισχύ», με συνέπεια να εγκαταλείπουν το πεδίο του *soft law*.

42. Έτσι ο Κ. Γώγος, εις Γώγου/Κωνσταντίνου (επιμ.) Ερμηνεία Κώδικα Δικηγόρων, άρθρο 41, αρ. περ. 3, όπ.π.

43. ΣτΕ 1924/2013, 1087, 2577/2014, 664/2015, 2402/2016.

44. ΣτΕ ΕΑ 160/2013, σκ. 6, ΣτΕ 2577/2014, σκ. 8.

45. Πρόκειται για το ΠΔ 10/2017 (ΦΕΚ Α' 23), το οποίο στηρίζεται στο άρθρο 7 του Ν. 3297/2004, Συνήγορος του Καταναλωτή - Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Ανάπτυξης και

συναλλακτική συμπεριφορά και τις σχέσεις μεταξύ των προμηθευτών, αφενός, και των καταναλωτών και των ενώσεών τους, αφετέρου, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει μεν «τον εν μέρει κατευθυντήριο και μη δεσμευτικό χαρακτήρα ορισμένων από τις ρυθμίσεις» του υπό επεξεργασία σχεδίου⁴⁶, πλην όμως δέχεται την κανονιστικότητα του⁴⁷. Αυτή στηρίζεται κυρίως στα τυπικά κριτήρια, αφενός, της νομοθετικής πρόβλεψης της έκδοσης του Κώδικα και, αφετέρου, του γεγονότος ότι αποτελεί προϊόν ετερορρύθμισης των σχέσεων των βασικών παραγόντων της συναλλακτικής δράσης. Το Δικαστήριο επιρρωννύει, πάντως, την τεκμηρίωση της κανονιστικότητας και με το ίδιο το περιεχόμενο του Κώδικα, ο οποίος θεσπίζει γενικούς και ειδικούς κανόνες συναλλακτικής συμπεριφοράς, με εξειδίκευση των γενικών ρητρών της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών του Αστικού Κώδικα (άρθρο 288 ΑΚ), οι οποίοι συνδέονται με ρυθμίσεις για εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης καταναλωτικών διαφορών και αρμοδιότητες της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Καταναλωτή. Πρόκειται, δηλαδή, για πράξη του σκληρού δικαίου, η οποία, κατά τη διαπίστωση του Δικαστηρίου, περιέχει και διατάξεις με «μηδενικό νομικό φορτίο» ή, έστω, διαβαθμισμένης κανονιστικότητας και δεσμευτικότητας.

21. Τάση «κανονιστικής τυποποίησης» («*formalisation normative*»)⁴⁸ της δεοντολογίας παρατηρείται και στη γαλλική Διοίκηση, με την κωδικοποίηση των σχετικών κανόνων διαφόρων υπηρεσιών, όπως η αστυνομία και η χωροφυλακή και η σωφρονιστική υπηρεσία, και την έγκρισή τους με διατάγματα⁴⁹. Στο ίδιο πνεύμα εντάσσεται και ο νόμος της 20ής Απριλίου 2016 για τη δεοντολογία και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁰. Κατά συνέπεια, οι κανόνες αυτοί είναι αντιτάξιμοι στη Διοίκηση και η παράβασή τους στοιχειοθετεί την πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων στους οποίους απευθύνονται. Άλλες υπηρεσίες, πάντως, Υπουργεία και Ανεξάρτητες Αρχές (δηλαδή φορείς τόσο της κλασικής περιοριστικής διοίκησης με την άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας όσο και

άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 259).

46. ΠΕ ΣτΕ 14/2017.

47. Και συνακολούθως την υπαγωγή του στην επεξεργασία του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. δ' του Συντάγματος.

48. *Fr. Chambon/Ol. Gaspon*, La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques, LGDJ, 2015, σ. 11 (207 επ.).

49. Βλ. σχετική τυπολογία σε *Fr. Chambon/Ol. Gaspon*, La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques, όπ. π., σ. 208 επ

50. *Loi n°2016-483, relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.*

υπηρεσίες του οικονομικού τομέα, όπως οι ρυθμιστικές αρχές), συμπληρώνουν τα παραπάνω κείμενα με μια πιο «παιδαγωγική προσέγγιση», καταρτίζοντας επιπλέον δελτία, οδηγούς ή συλλογές δεοντολογικών συμβουλών και συστάσεων που εμπλουτίζουν τους κανόνες δικαίου, παρουσιάζουν ηθική «υπεραξία» και ξεφεύγουν από την πειθαρχική λογική που διαπνέει τους κώδικες⁵¹.

22. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εφαρμογή τέτοιων Κωδίκων ή Χαρτών στη δικαιοσύνη⁵². Η συλλογιστική στην οποία στηρίζεται η θέσπιση κανόνων soft law στο συγκεκριμένο δημόσιο λειτούργημα είναι ότι, προκειμένου τα δικαστήρια να επιτελέσουν αποτελεσματικά την αποστολή τους, δεν αρκεί να εφαρμόζουν ορθώς τους νόμους. Απαιτείται, επιπλέον, να διατηρούν την εμπιστοσύνη τόσο των διαδίκων στην αντικειμενικότητα και στο ηθικό κύρος του δικαστή όσο και της κοινωνίας γενικότερα στη δικαιοσύνη και στην εύρυθμη εσωτερική λειτουργία των δικαστηρίων⁵³. Πέρα από τους τυπικούς κανόνες δικαίου, «ο δικαστής οφείλει να κινείται μέσα σε ένα πλαίσιο που δημιουργεί το ισχυρό πλέγμα αόριστων διατάξεων, οι οποίες αποτελούν την αποκαλούμενη δικαστική δεοντολογία. Η δικαστική δεοντολογία είναι ο η ατμόσφαιρα που περιβάλλει κάθε δικαστή, ο οποίος “αναπνέει” μέσα σ’ αυτή κατά την άσκηση των καθηκόντων του και, κυρίως, έξω από αυτά»⁵⁴. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα χάρτη ή κώδικα δεοντολογίας που αποτελεί πράξη soft law μπορεί να αναφερθεί ο γαλλικός Χάρτης δεοντολογίας των μελών της διοικητικής δικαιοσύνης⁵⁵. Όπως τονίζουν οι συντά-

51. *Fr. Chambon/Ol. Gaspon*, La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques, όπ. π., σ. 211.

52. Για τη δικαστική δεοντολογία, βλ. διεξοδικά, *Μ. Πικραμένου*, Η λογοδοσία των δικαστών στη δημοκρατία. Δημόσια εμπιστοσύνη στη δικαιοσύνη, Ευρασία, 2022, σ. 273 επ.

53. *Κ. Μενουδάκος*, Υπάρχουν όρια στην ελευθερία έκφρασης των δικαστών και στην κριτική του δημοσίου λόγου τους;, in Κεντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Δικαστική δεοντολογία, ελευθερία του λόγου και προστασία της προσωπικότητας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 6. Βλ. και *Χ. Κοσμίδη*, Ελευθερία του λόγου, προστασία της προσωπικότητας και δικαστική δεοντολογία, in Κεντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Δικαστική δεοντολογία, ελευθερία του λόγου και προστασία της προσωπικότητας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 45 (47).

54. *Αικ. Σακελλαροπούλου*, Δικαστική Δεοντολογία, in Κεντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Δικαστική δεοντολογία, ελευθερία του λόγου και προστασία της προσωπικότητας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 23 (28).

55. *Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. Principes et bonnes pratiques*. Βλ. άλλους κώδικες δεοντολογίας για τους δικαστικούς λειτουργούς σε *Αικ. Σακελλαροπούλου*, Δικαστική Δεοντολογία, όπ. π., σ. 24.

κτες του, ο Χάρτης δεν υποκαθίσταται στα κανονιστικά κείμενα που διέπουν την άσκηση των καθηκόντων των δικαστών στους οποίους εφαρμόζεται ο Κώδικας Διοικητικής Δικαιοσύνης (*Code de justice administrative*), αλλά υπενθυμίζει τις δεοντολογικές αρχές που καθορίζουν την άσκηση αυτή.

23. Περιλαμβάνει, επιπλέον, συστάσεις ως προς τις καλές πρακτικές, οι οποίες συνάγονται από τις αρχές αυτές και απορρέουν, συνήθως, από μακρά παράδοση. Σημειώνεται ότι οι κανόνες συμπεριφοράς του Χάρτη διαρθρώνονται γύρω από 6 βασικούς άξονες που αποτελούν τις θεμελιώδεις αρχές και αξίες οι οποίες διέπουν την άσκηση του δικαστικού λειτουργήματος: πρόκειται για τις γενικές αρχές περί δικαστικής λειτουργίας που απορρέουν από το Σύνταγμα και τις άλλες πηγές δικαίου, καθώς και για την ανεξαρτησία και αμεροληψία, την πρόληψη της σύγκρουσης συμφερόντων μέσω του θεσμού της εξαίρεσης, το καθήκον επιφύλαξης, το επαγγελματικό απόρρητο και την υποχρέωση αποκλειστικής απασχόλησης. Γίνεται παραπομπή σε νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις που κατοχυρώνουν την κάθε αρχή και, στη συνέχεια, παρατίθενται οι καλές πρακτικές τις οποίες πρέπει να ακολουθεί ο δικαστής στην άσκηση των καθημερινών καθηκόντων του προς εξειδίκευση των ανωτέρω αρχών, οι οποίες, όμως, χαρακτηρίζονται από ευελιξία ώστε να μην εγκλωβίζουν εκ των προτέρων τον δικαστή σε συγκεκριμένη συμπεριφορά, αλλά να του επιτρέπουν να την προσαρμόζει στις ιδιομορφίες κάθε περίπτωσης⁵⁶. Ο Χάρτης επιτελεί λειτουργία πρακτικού οδηγού για τα μέλη της δικαιοσύνης και διαμορφώθηκε ως ένα δυναμικό και εξελικτικό κείμενο⁵⁷, υπό την αιγίδα του *collège de déontologie* που ιδρύει.

24. Τα ανωτέρω καταδεικνύει εναργώς η ρύθμιση της εξαίρεσης των δικαστικών λειτουργών στον εν λόγω Χάρτη. Ο κατάλογος των καλών πρακτικών που περιλαμβάνει σχετικά με την αποχή του δικαστή από την εκδίκαση συγκεκριμένης υπόθεσης αποτελούν εμπλουτισμό και ερμηνεία της λακωνικής ρύθμισης του άρθρου R 721-1 του *Code de justice administrative*, κατά το πραγματικό του οποίου, «το μέλος του δικαστηρίου που θεωρεί ότι στο πρόσωπό του συντρέχει λό-

56. *Chr. Vigouroux/P. Gonod*, A propos de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, AJDA 16/2012, σ. 875-*M.-Th. Cornette*, La charte de déontologie des juridictions financières, AJDA 16/2012, σ. 880.

57. Όπως επισημαίνει ο *Κ. Μενουδάκος*, Υπάρχουν όρια στην ελευθερία έκφρασης των δικαστών και στην κριτική του δημοσίου λόγου τους; , όπ.π., σ. 6, οι κανόνες δεοντολογίας που διαμορφώθηκαν με βάση τις παραδόσεις του δικαστικού σώματος δεν είναι αμετάβλητοι, διότι επηρεάζονται από τις μεταβολές της κοινωνικής πραγματικότητας και την εξέλιξη των ηθών, την οποία συνεπάγονται οι μεταβολές αυτές.

γος εξαίρεσης ή εκτιμά κατά συνείδηση ότι πρέπει να απέχει», αντικαθίσταται από τον πρόεδρο του οικείου δικαστηρίου ή, στο Conseil d'Etat, από τον πρόεδρο του δικαιοδοτικού τμήματος. Ο χάρτης διευκολύνει τα μέλη του δικαστηρίου και τον πρόεδρο στη λήψη της σχετικής απόφασης, καθόσον αναλύει διεξοδικά τις περιπτώσεις που ενδέχεται να παρουσιαστούν κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας ενός δικαστή, όπως η προηγούμενη ή και η μελλοντική άσκηση διοικητικών καθηκόντων εκτός δικαστηρίου σε υπόθεση ή σε τομέα που συνδέεται με την επίδικη ή η συμμετοχή στην προπαρασκευαστική ή στη γνωμοδοτική διαδικασία για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, και προτείνει συγκεκριμένη αντιμετώπιση κάθε περίπτωσης λαμβάνοντας υπόψη όλες τις δυνατές παραμέτρους. Πρόκειται για την «αφύπνιση της αμφιβολίας ως προς την αμεροληψία εκάστου»⁵⁸, που αποσκοπεί στη βελτίωση της γενικής ποιότητας του θεσμού. Σημαντική καινοτομία του Χάρτη είναι η πρόβλεψη και διεξοδική ρύθμιση της «δεοντολογικής συνέντευξης (*entretien déontologique*)»⁵⁹, που προτείνει ο Χάρτης μεταξύ του νέου μέλους ενός δικαστηρίου και του προέδρου. Στο πλαίσιο αυτής το νέο μέλος εκθέτει στον πρόεδρο παρελθούσες ή παρούσες δραστηριότητες και περιουσιακά, επαγγελματικά, προσωπικά και οικογενειακά συμφέροντά του, που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία του κατά την εκδίκαση υποθέσεων του οικείου δικαιοδοτικού τμήματος, πράγμα που διευκολύνει τον πρόεδρο στη μελλοντική ανάθεση των φακέλων.

25. Όπως οι άλλες πράξεις του ηπίου δικαίου, και ο Χάρτης αυτός αποτέλεσε αντικείμενο ευθείας δικαστικής προσβολής ενώπιον του Conseil d'Etat, το οποίο ουδόλως ασχολήθηκε με το ζήτημα του παραδεκτού του σχετικού ενδίκου βοηθήματος. Ειδικότερα, η αίτηση ακύρωσης έβαλε κατά της απόφασης του vice-président του Conseil d'Etat με την οποία αυτός υιοθέτησε, κατόπιν γνώμης του συμβουλίου δεοντολογίας, τον Χάρτη δεοντολογίας των μελών της διοικητικής

58. *Chr. Vigouroux/P. Gonod*, A propos de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, όπ.π., σ. 876.

59. "Il est proposé à tout membre de la juridiction administrative, lors de son affectation, et aussi souvent que nécessaire par la suite, un entretien consacré à cette question [la prévention des situations dans lesquelles un doute légitime pourrait naître, même du seul point de vue des apparences, quant à l'indépendance ou l'impartialité des membres de la juridiction administrative], lui permettant de faire état de ses intérêts ou activités, passés ou présents, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale ou personnelle, susceptibles de mettre en cause, même du seul point de vue des apparences, son impartialité ou son indépendance dans une mesure qui excéderait sa seule abstention dans une affaire particulière...".

δικαιοσύνης, και ιδίως του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 16 του Χάρτη, που περιέχει συστάσεις ως προς την άσκηση του δικηγορικού επαγγέλματος από αφυπηρητήσαντα δικαστή. Με την απόφαση της 23^{ης} Μαρτίου 2020⁶⁰, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο Χάρτης δεοντολογίας δεν υποκαθίσταται στις αρχές και τις ρητές διατάξεις, ιδίως κανονιστικές, που διέπουν την άσκηση των καθηκόντων των δικαστών, αλλά αποσκοπεί τόσο στην υπόμνηση των αρχών και υποχρεώσεων δεοντολογικής φύσης που τυγχάνουν εφαρμογής στους δικαστές όσο και στη σύσταση των καλών πρακτικών που είναι πρόσφορες για να διασφαλίσουν την τήρησή τους. Προκειμένου να εκτιμηθεί αν η συμπεριφορά μέλους της διοικητικής δικαιοσύνης συνιστά παράβαση των δεοντολογικών υποχρεώσεων που υπέχει, μπορούν να ληφθούν υπόψη οι καλές πρακτικές, χωρίς, ωστόσο, η παράβασή τους να συνιστά, αυτή καθαυτή, πειθαρχικό παράπτωμα. Το Δικαστήριο απέρριψε τους λόγους ακύρωσης περί υπέρβασης των αρμοδιοτήτων του vice-président του Conseil d'Etat κατά τη θέσπιση του σχετικού κανόνα, όπως επίσης και περί αντισυνταγματικότητας της νομοθετικής διάταξης που αποτέλεσε το έρεισμα του Κώδικα δεοντολογίας, αφού η διάταξη αυτή είχε κριθεί από το Conseil constitutionnel σύμφωνη προς το Σύνταγμα. Στο ίδιο πνεύμα, το Δικαστήριο έκρινε ότι ανήκει στην ίδια τη φύση των συστάσεων καλών πρακτικών, όπως αυτές διατυπώνονται στον Κώδικα δεοντολογίας, να καλούν, σε περίπτωση σιωπής του νόμου ή των κανονισμών υπηρεσιακής κατάστασης, τους αποδέκτες τους να λάβουν κάθε πρόσφορο μέτρο ικανό να προλάβει ενδεχόμενες αιτιάσεις δεοντολογικής φύσης και να διατηρήσει σε κάθε περίπτωση την ανεξαρτησία, την αμεροληψία και την εύρυθμη λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο απέρριψε και τον λόγο ακύρωσης που αντλούνταν από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, ως προς τη διάρκεια αποχής των πρώην δικαστικών λειτουργών από δικηγορικές πράξεις που συνιστούσαν οι επίδικες καλές πρακτικές, οι οποίες αποσκοπούν να συμβάλουν στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης προς τους δικαστικούς λειτουργούς.

26. Στην ελληνική έννομη τάξη, πρώτο το Ελεγκτικό Συνέδριο θέσπισε, με απόφαση της Ολομέλειάς του, Χάρτη δεοντολογίας που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως⁶¹. Στο προοίμιο περιλαμβάνεται η διαβεβαίωση ότι με τα άρθρα και τις επεξηγήσεις του Χάρτη δεν θεσπίζονται κανόνες δικαίου,

60. CE, 23 mars 2020, M. A. B..., n° 411070, προτάσεις R. Chambon.

61. Αριθμ. απόφ. ΦΓ8/55595, Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΦΕΚ Β' 4942/9-11-2020.

ούτε εισάγονται υποχρεώσεις ή αναγνωρίζονται δικαιώματα, αλλά καταγράφονται διαπιστώσεις περί των αξιών και αρχών που διέπουν τη συμπεριφορά των δικαστικών λειτουργιών, διακηρύσσονται οι αξίες και αρχές αυτές στην κοινωνία και διατυπώνονται κατευθύνσεις απευθυνόμενες στους δικαστικούς λειτουργούς προς επίλυση διλημάτων τους αναφορικά με τον σεβασμό των αξιών και αρχών αυτών. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει συναφώς η διάταξη του άρθρου 3 που διευκρινίζει τη σχέση του Χάρτη με την ισχύουσα νομοθεσία. Κατά τη διάταξη αυτή, οι ρυθμίσεις του Χάρτη εξειδικεύουν τις διατάξεις του άρθρου 22 του Κανονισμού Λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφαρμόζονται συμπληρωματικά προς τις συνταγματικές, υπερνομοθετικές και νομοθετικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τις αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των δικαστικών λειτουργιών και δεν θίγουν την ισχύ των περιορισμών που εισάγουν αυτές. Περαιτέρω, η εξειδίκευση των καθηκόντων από τις ρυθμίσεις του Χάρτη δεν προκαταλαμβάνει την ερμηνεία και εφαρμογή των οικείων νομοθετικών προβλέψεων. Αντίθετα, οι προβλέψεις του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα προς τις ισχύουσες νομοθετικές ρυθμίσεις. Πρόσφατα καταρτίστηκε και ο Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργιών του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο οποίος αποτυπώνει σε ενιαίο κείμενο, δημόσια προσβάσιμο⁶², βασικές αρχές δικαστικής δεοντολογίας και πρότυπα συμπεριφοράς που απορρέουν από αυτές. Με τον Χάρτη δεν θεσπίζονται κανόνες δικαίου, ούτε εισάγονται υποχρεώσεις ή δικαιώματα. Για τον λόγο αυτόν, δεν στηρίζεται σε νομοθετική εξουσιοδότηση ούτε συνδέεται με τον Κανονισμό του Συμβουλίου της Επικρατείας. Διευκρινίζεται ρητώς ότι ο Χάρτης δεν αποτελεί κείμενο που μπορεί να προκαλέσει πειθαρχική διαδικασία ούτε να αξιοποιηθεί εις βάρος του δικαστικού λειτουργού.

27. Στο πλαίσιο αυτό, ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομική φύση του Κανονισμού του Συμβουλίου της Επικρατείας που αποτυπώθηκε και τροποποιήθηκε σε αποφάσεις του Δικαστηρίου σε Ολομέλεια και Συμβούλιο και δημοσιεύθηκε στο οικείο ΦΕΚ. Το περιεχόμενο των διατάξεών του συστηματοποιεί κανόνες που απαντούν σε δικονομικά νομοθετήματα και ανάγεται σε ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας του δικαστηρίου⁶³. Το κείμενο περιέχει, πάντως, και διατάξεις που

62. Ο Χάρτης έχει αναρτηθεί στον διαδικτυακό τόπο του ΟΣΔΔΥ-ΔΔ στην ιστοσελίδα του Δικαστηρίου.

63. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει απορρίψει ως απαράδεκτα ένδικα βοηθήματα τα οποία δεν πληρούν τις δικονομικές προϋποθέσεις που τάσσει ο κανονισμός, ιδίως δε την καταχώριση των δικογράφων στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα. Βλ. ΣΕ 2760/2016: "Κατά τη συζήτηση, ...στο ακροατήριο, οι αιτούντες δεν παρέστησαν με πληρεξούσιο δικηγόρο ούτε

αφορούν τον τρόπο άσκησης των υπηρεσιακών καθηκόντων και συνεργασίας των μελών του Δικαστηρίου, οι οποίες έχουν δεοντολογικό χαρακτήρα, μικρή κανονιστική πυκνότητα, διατυπώνονται υπό τη μορφή σύστασης και δυσχερώς θα μπορούσαν να συνδεθούν με συγκεκριμένη πειθαρχική παράβαση⁶⁴. Πολλές από τις διατάξεις αυτές θα μπορούσαν να ενταχθούν στον Κώδικα δεοντολογίας ο οποίος στερείται νομικής δεσμευτικότητας, χωρίς αυτό να απειλεί την πρακτική τους αποτελεσματικότητα. Άλλωστε, η αποτελεσματικότητα των κανόνων συνδέεται, πέρα από τη νομική δεσμευτικότητά τους, και με το ίδιο το περιεχόμενο κάθε κανόνα, με την ερμηνεία του και με την πρακτική που οικοδομείται πάνω σ' αυτό⁶⁵. Εν προκειμένω, η μη τήρηση των κανόνων του υπό εξέταση κανονισμού που αφορούν τον τρόπο εργασίας, την παράσταση και τη συμπεριφορά των μελών του Δικαστηρίου ή ακόμη τον προγραμματισμό των εργασιών του από τους προέδρους των τμημάτων δεν φαίνεται να έχει στοιχειοθετήσει πειθαρχική ευθύνη των δικαστών, παρά τον νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα των οικείων διατάξεων. Ο κανονισμός θα πρέπει να χαρακτηριστεί ως διοικητικής φύσης πράξη δικαστικού οργάνου, μη υποκείμενη σε αίτηση ακύρωσης, ελλείψει του οργανικού κριτηρίου της προέλευσης από διοικητική αρχή, κατά την πάγια σχετική νομολογία, η οποία αφορά, βεβαίως, μόνο ατομικές πράξεις⁶⁶.

εμφανίστηκαν για να δηλώσουν ότι εγκρίνουν την άσκηση του ενδίκου μέσου, δεν προσκομίστηκε δε συμβολαιογραφική πράξη παροχής πληρεξουσιότητας στο δικηγόρο που υπογράφει το δικόγραφο. Και ναι μεν, στο ... υπόμνημα που κατέθεσαν οι αιτούντες, αναφέρεται ότι προσάγουν και επικαλούνται "το σχετικό πληρεξούσιο συμβολαιογραφικό έγγραφο", με το οποίο χορηγείται στο δικηγόρο ... η εντολή και πληρεξουσιότητα να τους εκπροσωπήσει ενώπιον του Δικαστηρίου, το πληρεξούσιο, όμως, αυτό, ..., δεν υπάρχει μεταξύ των στοιχείων του φακέλου ούτε προσκομίστηκε μεταγενεστέρως, ενώ δεν έχουν καταχωρισθεί στο Πρωτόκολλο του Δικαστηρίου στοιχεία οιοδήποτε συμβολαιογραφικού εγγράφου παροχής σχετικής πληρεξουσιότητας (βλ. άρ. 20 και 53 παρ. 4 του Κανονισμού του Συμβουλίου της Επικρατείας - ΦΕΚ Β' 2323/2008 και 2462/2013)". Βλ. και ΣτΕ 906, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337/2016, 840, 841/2014, 1697, 3448, 3449/2013.

64. Πχ, άρθρο 8 για την Αξιολόγηση και προγραμματισμός εργασιών τμημάτων και Ολομελείας, άρθρο 36 για τη συνεργασία συμβούλων – εισηγητών.

65. *J.-B. Auby*, Prescription juridique et production juridique, RDP 1988, σ. 673 (680).

66. Αντί πολλών ΣτΕ Ολ 3034/2008 και σχετική νομολογία, που αφορά ιδίως αποφάσεις δικαστικών συμβουλίων για την υπηρεσιακή εξέλιξη δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων. Για το θέμα αυτό βλ. *Ε. Πρεβεδούρου*, Η έννοια του δικαστικού οργάνου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, τόμος Ι, 2009, σ. 589. Θα ήταν βεβαίως ενδιαφέρον αν ένας Δικηγορικός Σύλλογος λ.χ. προσέβαλλε τις διατάξεις του Κανονισμού σχετικά με τις ημέρες και τις ώρες συνεδρίασης του δικαστηρίου. Θα μπο-

B. Χάρτες υποχρεώσεων

28. Ο πολυσήμαντος όρος «χάρτης» χρησιμοποιείται όχι μόνο για να περιγράψει κανόνες δεοντολογίας, όπως ήδη αναλύθηκε, αλλά και για να χαρακτηρίσει πληθώρα κειμένων που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά και τις υποχρεώσεις διοικητικών οργάνων και ευρύτερων δημόσιων φορέων.

29. Στην ελληνική έννομη τάξη, Χάρτες υποχρεώσεων προς τον καταναλωτή εκδόθηκαν από πολλές ΔΕΚΟ. Σχετική ρύθμιση περιέχει ο Ν. 3429/2005, περί Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΚΟ), ο οποίος προβλέπει, στο άρθρο 7 παρ. 3, ότι κάθε δημόσια επιχείρηση που προσφέρει προϊόντα ή υπηρεσίες στους καταναλωτές υποχρεούται να καταρτίσει Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (ΧΥΚ). Ο Χάρτης αυτός θα πρέπει να καθορίζει: α) τις καταστατικές υποχρεώσεις, β) τους όρους υπό τους οποίους η δημόσια επιχείρηση παρέχει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες της προς τους καταναλωτές, καθώς και γ) τη διαδικασία καταβολής προστίμου προς αυτούς, σε περίπτωση μη τήρησης εκ μέρους της των ανωτέρω υποχρεώσεων και όρων. Οι Χάρτες υποχρεώσεων αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των μέτρων για τον εκσυγχρονισμό των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, αφού με αυτούς διαμορφώνεται ένα ελάχιστο πλαίσιο προτυποποίησης των υπηρεσιών που παρέχουν οι εν λόγω φορείς. Ο χαρακτηρισμός της νομικής φύσης των σχετικών κειμένων παρουσιάζει δυσκολίες. Ειδικότερα, οι Χάρτες υποχρεώσεων των ΟΤΕ, ΕΛΤΑ και ΟΣΕ, οι οποίες επαναλαμβάνουν υφιστάμενες υποχρεώσεις των οικείων ΔΕΚΟ βάσει του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου και των συμβάσεων που έχουν συνάψει με τους χρήστες των υπηρεσιών τους, περιλαμβάνουν τελική διάταξη κατά την οποία, όσες υποχρεώσεις του οικείου φορέα απορρέουν από τον ΧΥΚ και δεν καλύπτονται από τις υφιστάμενες νόμιμες ή συμβατικές υποχρεώσεις του οικείου φορέα θα έχουν κανονιστική ισχύ δύο μήνες μετά την έγκριση τους από το αρμόδιο Υπουργείο. Κατά συνέπεια, οι Χάρτες αυτοί εκδόθηκαν ως κείμενα *soft law* και διατηρούν τον χαρακτήρα αυτό έως ότου εγκριθούν με υπουργική απόφαση και αποκτήσουν, ως περιεχόμενο πλέον της εγκριτικής κανονιστικής πράξης, χαρακτήρα κανόνων δικαίου.

30. Περαιτέρω, το άρθρο 2 του Ν. 2690/1999 προέβλεψε τη δυνατότητα των Υπουργείων και των φορέων του δημόσιου τομέα⁶⁷ να καταρτίζουν Χάρτες υπο-

ρούσε, ίσως, να υποστηριχθεί στην περίπτωση αυτή ότι κατά τούτο έχουμε εκτελεστές διοικητικές πράξεις, που επηρεάζουν τους δικηγόρους.

67. Τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, τα ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΙ του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994, όπως ισχύει,

χρεώσεων προς τους πολίτες με τους οποίους συναλλάσσονται. Δεδομένου ότι οι Χάρτες αυτοί καταρτίζονται με απόφαση είτε του Υπουργού είτε του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ανάλογα με την έδρα του εποπτευόμενου νομικού προσώπου, συνιστούν κανονιστικές πράξεις και όχι πράξεις ηπίου δικαίου. Όπως προβλέπει ο ίδιος ο νόμος, οι χάρτες υποχρεώσεων μπορούν να προσδιορίζουν οποιεσδήποτε δεσμεύσεις, χρονικές ή άλλες, της υπηρεσίας ή του φορέα, που τον κατάρτισε, προς τους πολίτες, σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων αγαθών ή υπηρεσιών, πέρα από τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τις οικείες κανονιστικές ρυθμίσεις. Με τους Χάρτες μπορούν επίσης να προσδιορίζονται διαδικασίες ελέγχου της τήρησης του περιεχομένου τους, συγκεκριμένες διοικητικές συνέπειες, προκειμένου να παρακινηθεί η υπηρεσία ή ο φορέας να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει, ακόμη δε και η υποχρέωση, άμεσης ή εντός ρητής ή αποκλειστικής προθεσμίας, καταβολής συγκεκριμένου κατά περίπτωση χρηματικού ποσού ή άλλου είδους αποζημίωσης του πολίτη για την πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί με τον οικείο Χάρτη. Η παράβαση των διατάξεων του Χάρτη δεν επιφέρει πειθαρχικές κυρώσεις του υπαλλήλου, εκτός εάν η σχετική συμπεριφορά στοιχειοθετεί πειθαρχικό παράρτημα από τα προβλεπόμενα στις οικείες διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα, αλλά συνδέεται με την αποκατάσταση της ζημίας που η παράβαση αυτή προκαλεί στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του συναλλασσόμενου με τον εκάστοτε φορέα διοικούμενου⁶⁸. Παρά την αναλυτική νομοθετική πρόβλεψη του δεύτερου άρθρου του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα ΝΠΔΔ δεν αξιοποίησαν τη σχετική εξουσιοδότηση.

31. Στη γαλλική έννομη τάξη, όπου η κανονιστική αρμοδιότητα δεν προϋποθέτει νομοθετική εξουσιοδότηση, εκτός από τη νομοθετική παρέμβαση, κανονιστική ισχύ (*valeur normative*) μπορεί να προσδώσει στον Χάρτη και η ερμηνεία του δικαστή. Πράγματι, η αναγνώριση κανονιστικής αξίας σε ένα Χάρτη προϋποθέτει τη δυνατότητα ελέγχου της τήρησής του και επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των διατάξεών του. Αν, σύμφωνα με την θεωρία των πηγών του δικαίου του Κέλσεν, νομικός κανόνας είναι η συνοδευόμενη από κυρώσεις υποχρέωση, το σύγχρονο δίκαιο αναγνωρίζει και νέες μορφές κανόνων «μη επι-

οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας, καθώς και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης, μπορούν, να καταρτίζουν Χάρτες υποχρεώσεων προς τους πολίτες με τους οποίους συναλλάσσονται.

68. Κ. Γώγου, Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, όπ.π., σ. 33.

τακτικού χαρακτήρα»⁶⁹. Στην περίπτωση, λοιπόν, που το κείμενο του Χάρτη είναι «θολό» («*floeu*»), η νομολογιακή ερμηνεία θα καθορίσει το περιεχόμενο των κανόνων που θεσπίζει, το εύρος της αντιταξιμότητάς τους απέναντι στη Διοίκηση και, σε τελική ανάλυση, την έκταση του ελέγχου τήρησης του Χάρτη. Επομένως, το κανονιστικό μέλλον του Χάρτη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την προσέγγιση του δικαστή⁷⁰. Όσο πιο χαλαρό είναι το «δίχτυ» των κειμένων τόσο μεγαλύτερη είναι η εξουσία ερμηνείας του δικαστή⁷¹. Διευκρινίζεται, φυσικά, ότι πρόκειται για *de facto* «σκήρυνση», και ότι ο Χάρτης δεν μετατρέπεται σε κανονιστική πράξη (*acte réglementaire*)⁷².

32. Κατά συνέπεια, η μεγάλη επιτυχία των Χαρτών στη Γαλλία εξηγείται ταυτόχρονα από τη σημασία του σκοπού που επιδιώκουν, την ποικιλία των αντικειμένων τους και την ευελιξία του τύπου που περιβάλλονται. Παραδόξως, ενώ η νομική ισχύς μιας πράξης εξαρτάται, κατ'αρχήν, από τη νομική φύση της, η αοριστία (*le flou*) που περιβάλλει τη νομική φύση του χάρτη του έδωσε τη δυνατότητα να αναδειχθεί σε βασικό εργαλείο της νομικής τεχνικής, σε πράξη που αποσκοπεί στην εγγύηση δικαιωμάτων και στον καθορισμό στόχων, προκειμένου να προβλέψει, να προλάβει και να οριοθετήσει τις ενέργειες των αποδεκτών της. Σε τελική ανάλυση, η σημασία που αποκτά ένας κανόνας μετά τη θέσπισή του είναι συνάρτηση της ερμηνείας και της εφαρμογής του⁷³. Πρέπει, βεβαίως, να επισημανθεί ότι, λόγω ακριβώς της μεγάλης ποικιλίας των Χαρτών, το πρόβλημα της νομικής τους δεσμευτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους είναι ιδιαίτερα οξύ. Η αποτελεσματικότητα των κανόνων προφανώς εξαρτάται από την τυπική ισχύ των κειμέ-

69. P. *Amserek*, *Le rôle de la pratique dans la formation du droit*, RDP 1983, σ. 1471. J.-B. *Auby*, *Prescription juridique et production juridique*, RDP 1988, σ. 673.

70. Βλ. ανάλυση της νομολογίας για τους Χάρτες σε V. *Blehaut-Dubois*, *A l'école des Chartes*, όπ.π., σ. 2439.

71. J. *Chevallier*, *Les interprètes du droit*, in *La doctrine juridique*, PUF, 1993, σ. 259 (267).

72. Πράγματι, αφού έκρινε ότι ο Χάρτης του υποκείμενου στον φόρο στερείται κανονιστικής ισχύος (το Δικαστήριο χρησιμοποιεί τον όρο *valeur réglementaire* και όχι *normative*, αναγνωρίζει, δηλαδή, ότι ο Χάρτης δεν είναι κλασική κανονιστική πράξη, CE 26 juin 1992, M. *Patard*, req. n° 81598), διευκρίνισε σε μεταγενέστερη απόφαση ότι οι διοικητικοί υπάλληλοι υποχρεούνται να τηρούν τους κανόνες, οι οποίοι, καίτοι δεν βρίσκουν έρεισμα σε άλλα άρθρα του *code général des impôts* ή του *livre des procédures fiscales*, απαντούν, ωστόσο στον Χάρτη, εφόσον οι κανόνες αυτοί έχουν ως αντικείμενο την παροχή δικαιωμάτων στον υποκείμενο στον φόρο (CE 10 novembre 2000, M. *Milliau*, *Lebon* σ. 512, *Dr. fisc.* 2001, σ. 436, *concl. Goulard*).

73. G. *Timsit*, *Sur l'engendrement du droit*, RDP 1988, σ. 45.

νων που τους θεσπίζουν, τους προβλέπουν ή παραπέμπουν σε αυτούς⁷⁴. Συνδέεται όμως και με το ίδιο το περιεχόμενο κάθε κανόνα, με την ερμηνεία του και με την πρακτική που οικοδομείται πάνω σ' αυτό⁷⁵. Είναι αληθές ότι η νομική σημασία ενός κειμένου δεν περιορίζεται στη δεσμευτική ισχύ του τυπικού περιβλήματος (*instrumentum*)⁷⁶, πλην όμως ο δεσμευτικός χαρακτήρας είναι, κατ' αρχήν, μια εγγύηση της νομικής αξίας του. Αυτό που θα μπορούσε να υποστηριχθεί όσον αφορά τους Χάρτες είναι ότι η δεσμευτικότητά τους είναι μεταβλητή⁷⁷ ανάλογα, αφενός, με το αντικείμενό τους και, αφετέρου, με την αντιμετώπισή τους από το σκληρό δίκαιο. Θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για «νέο εργαλείο ρύθμισης στις φιλελεύθερες κοινωνίες»⁷⁸ που εκφράζει ένα είδος δυσφορίας απέναντι στη θέσπιση δεσμευτικών νομικών κανόνων, προκρίνοντας ένα «μαλακό» δίκαιο, η έλλειψη δεσμευτικότητας του οποίου δεν το καθιστά αναποτελεσματικό⁷⁹.

33. Με άλλα λόγια, ακόμη και οι Χάρτες οι οποίοι –σε αντιδιαστολή προς όσους εγκρίνονται με κανόνες σκληρού δικαίου– δεν αναπτύσσουν καμία νομική δεσμευτικότητα, δεν στερούνται για τον λόγο αυτόν και νομικών αποτελεσμάτων. Λειτουργούν ως κείμενα αναφοράς για την έκδοση άλλων πράξεων και έμπνευσης για τη θέσπιση άλλων κανόνων ή καθίστανται ακόμη και αντιτάξιμοι (*opposables*) σε άλλες πράξεις. Εντάσσονται στη σύγχρονη εξέλιξη της νομικής τεχνικής, η οποία συνίσταται στην αύξηση, παράλληλα με τις νομικές επιταγές παραδοσιακού τύπου, των συστάσεων με τις οποίες οι δημόσιες αρχές θέτουν στόχους και διατυπώνουν οδηγίες και κατευθύνσεις και αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα του κανόνα αντί για τον επιτακτικό του χαρακτήρα⁸⁰. Περαιτέρω, ο αυτορρυθμιστικός χαρακτήρας κωδίκων και χαρτών τους

74. G.Koubi, La notion de charte : fragilisation de la règle de droit ?, fragilisation de la règle de droit ?, in J. Clam/G. Martin (dir.), Les transformations de la régulation juridique, Paris, LGDJ, 1998, σ. 171 (174).

75. J.-B. Auby, Prescription juridique et production juridique, όπ.π., σ. 680.

76. M. Wathelet, Le point de vue d'un juge de l'Union européenne. Hommage à Silivio Marcus Helmons, Bruylant, 2002, σ. 241 (248).

77. E. Schmidt-Aßmann, Die Rechtsverordnung in ihrem Verhältnis zu Gesetz und Verwaltungsvorschrift, όπ.π., σ. 492

78. G.Koubi, La notion de charte : fragilisation de la règle de droit ?, όπ.π., σ. 175.

79. F. Osman, Avis, directives, codes de bonne conduite, recommandations, déontologie, éthique etc : réflexion sur la dégradation des sources privées du droit, RTD civ., 1995, σ. 509 (525).

80. P. Amselek, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales,

εξασφαλίζει αποτελεσματικότητα, λόγω ακριβώς των προϋποθέσεων κατάρτισής τους, δηλαδή της συναίνεσης των αποδεκτών, και όχι της τυπικής ισχύος τους. Η παραδοχή του *G. Braibant* όσον αφορά τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης, ότι το βασικό για ένα τέτοιο κείμενο δεν είναι, στην αρχή τουλάχιστον της ύπαρξής του, να «καταγραφεί στα νομοθετήματα αλλά να μπει στα κεφάλια»,⁸¹ θα μπορούσε να γενικευθεί για την εν λόγω κατηγορία πράξεων, αφού από την αποδοχή τους αντλούν τη νομιμοποίησή τους, η οποία μπορεί να καταλήξει σταδιακά στην εξέλιξή τους σε κανόνα δικαίου.

Συμπέρασμα

34. Η εκτεταμένη χρήση του ηπίου δικαίου επιβάλλει να υπόκεινται οι κανόνες του στον δικαστικό έλεγχο, διότι διαφορετικά οι διοικητικές αρχές θα προσέφευγαν στην υιοθέτηση τέτοιων άτυπων ρυθμίσεων για να παραμείνουν ανέλεγκτες. Κατά συνέπεια, καθίσταται αναγκαίος ο ευθύς δικαστικός έλεγχος των νέων μορφών πράξεων που επιλέγει η Διοίκηση και επηρεάζουν ουσιαστικά τις βιοτικές σχέσεις των πολιτών. Τούτο προϋποθέτει την αναθεώρηση της έννοιας της δικαστικής προσβλητής πράξης, κατ'ουσία τη διεύρυνση της έννοιας της εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής κατά το άρθρο 95 παρ. 1 εδ. α', του Συντάγματος. Όπως επισήμανε ο ίδιος *M. Στασινόπουλος*, η διαρκώς εξελισσόμενη δράση της Διοίκησης απαιτεί τη συνεχή και ενδελεχή αναθεώρηση των στοιχείων που τη συνθέτουν. Η διοικητική πράξη, άρρηκτα συνδεδεμένη, λόγω του λειτουργικού χαρακτήρα της, με τον καθημερινό διοικητικό βίο, υπερβαίνει, κατ'ανάγκη, κάθε θεωρητική οριοθέτηση που αξιώνει οριστικό χαρακτήρα⁸². Στον δικαστή απόκειται να προσαρμόσει τον έλεγχό του στις σύγχρονες συνθήκες και ανάγκες, ώστε να καλύψει τα νέα εργαλεία της Διοίκησης.

35. Η μέχρι τώρα δράση του Συμβουλίου της Επικρατείας καθιστά σαφές ότι συχνά ο δικαστής επιδεικνύει ακτιβισμό για να καλύψει την ολιγωρία του νομοθέτη. Δόμησε, με την εμβληματική απόφαση ΣτΕ Ολ 1501/2014, και αποδόμησε, με τις οπισθοδρομικές αποφάσεις ΣτΕ Ολ 799-803/2021, σε επτά χρόνια, το καθεστώς της ευθύνης του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας,

RDP 1982, 275 (288).

81. *L'essentiel pour un document comme la Charte, ce n'est pas, tout au moins de son existence, qu'il entre dans les textes, mais dans les têtes, G. Braibant, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Seuil, 2001, 59.*

82. *M. Stassinopoulos, Avant Propos, in P. Pavlopoulos, La directive en droit administratif français, LGDJ, 1978.*

συμπλήρωσε το νομικό πλαίσιο της κατάργησης της δίκης στις διαφορές ουσίας, καλύπτοντας τις ελλείψεις του άρθρου 142 ΚΔΔ⁸³, διαμόρφωσε τις προϋποθέσεις του βασίμου της αίτησης επανάληψης της δίκης στις ουσιαστικές⁸⁴ και στις ακυρωτικές⁸⁵ διαφορές, συμπληρώνοντας τις διατάξεις των άρθρων 105^Α ΚΔΔ και 69^Α του ΠΔ 18/1989, εντόπισε, σε πολλές περιπτώσεις, εκτελεστή διοικητική πράξη στη σιωπή της Διοίκησης, προκειμένου να διασφαλίσει το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης που στρεφόταν, στην ουσία, κατά της νομοθετικής διάταξης⁸⁶. Έφτασε ακόμη μέχρι του σημείου να περιορίσει την αναδρομική ισχύ της διαπίστωσης αντισυνταγματικότητας της εφαρμοστέας νομοθετικής διάταξης, υποχρεώνοντας τον δικαστή της ουσίας να εφαρμόσει τον αντισυνταγματικό νόμο⁸⁷. Από την άλλη πλευρά εμμένει στην απόρριψη ενδίκων βοηθημάτων κατά πράξεων που περιέχουν παρότρυνση, σύσταση, προσανατολισμό, επηρεάζοντας ουσιαστικά τη συμπεριφορά των αποδεκτών τους. Είναι καιρός, λοιπόν, να κάνει το μεγάλο δικονομικό βήμα, αναγκαίο για την πληρέστερη παροχή δικαστικής προστασίας στον ιδιώτη.

83. ΣτΕ 625, 626/2022. Βλ. συναφώς Π. Λαζαράτος, Ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για συνέχιση διοικητικής δίκης ουσίας κατ' άρθρο 142§1(α) ΚΔΔ, παρατ.Ι σε ΣτΕ 625/2022, ΘΠΔΔ 5/2022, σ. 531· Ε. Πρεβεδούρου, Η κατάργηση της δίκης στις διαφορές ουσίας, ο δικαιопλαστικός ρόλος του δικαστή ή le juge n'est pas législateur, παρατ.ΙΙ σε ΣτΕ 625/2022, ΘΠΔΔ 5/2022, σ. 534.

84. ΣτΕ 1992, 1993/2016, 680/2017.

85. ΣτΕ Ολ 2208/2020, 1670/2021.

86. ΣτΕ Ολ 3053/2009, Ολ 376/2014.

87. ΣτΕ Ολ 4741/2014, Ολ 2287-2288/2015, Ολ 1888/2019, Ολ 798/2021.

Ο Χάρτης δεοντολογίας των δικαστών του Συμβουλίου της Επικρατείας

Διονύσιος Αντωνάτος,

Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας

Πρόσφατα, με την 3/2022 απόφαση της Διοικητικής Ολομέλειας του Δικαστηρίου, εγκρίθηκε ο Χάρτης δεοντολογίας των δικαστών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η θέσπιση του δεν έμεινε απαρατήρητη στον νομικό κόσμο και, ιδίως, στους κόλπους της διοικητικής δικαιοσύνης, το σύνολο της οποίας αγκάλιαζε η ιδέα του Χάρτη, τουλάχιστον κατά την αρχική της πρόσληψη. Η θέσπιση Χάρτη δικαστικής δεοντολογίας άνοιξε μία συζήτηση με ποικίλες προεκτάσεις. Μερικές απ' αυτές θα επιχειρήσουμε να δούμε.

Πρώτα απ' όλα, τι σημαίνει «δεοντολογία»; Η ίδια η ετυμολογία της λέξης είναι αποκαλυπτική. «Δέον» και «Λόγος». Μία έννοια, που απασχόλησε από νωρίς τους στοχαστές. Εντοπίζουμε σχετικές αναφορές στον Αριστοτέλη, στον Καντ αλλά και στον Μπένθαμ. Ο Αριστοτέλης, μάλιστα, πριν 2.000 χρόνια, στα Ηθικά Νικομάχεια, αναρωτιέται με χαρακτηριστική ακρίβεια: «Πώς ένας άνδρας, που δικάζει ορθώς, μπορεί να συμπεριφέρεται απρεπώς;».

Άραγε, η έγκριση του Χάρτη αυτού αποτέλεσε ελληνική πρωτοτυπία; Το αντίθετο. Ελληνική πρωτοτυπία αποτελούσε η απουσία, όλα αυτά τα χρόνια, ενός τέτοιου κειμένου από το ελληνικό δικαστικό γίγνεσθαι. Η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών, ανά την υφήλιο, και όχι μόνο εντός Ευρώπης, έχουν ήδη, εδώ και αρκετά χρόνια, υιοθετήσει κείμενα δικαστικής δεοντολογίας (λ.χ. η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Μ. Βρετανία, οι ΗΠΑ ή ο Καναδάς).

Πώς εκδηλώθηκε όμως αυτό το παγκόσμιο φαινόμενο; Από πού ξεκίνησε αυτό το «κύμα δεοντολογίας» που έχει διεισδύσει όχι μόνο στον δημόσιο¹ βίο αλλά και στον ιδιωτικό²; Πώς εμποδίστηκε σε όλες σχεδόν τις έννομες τάξεις, σιγά σιγά, μια «κουλτούρα δεοντολογίας»; Προφανώς, ο χώρος της Δικαιοσύνης δεν μπορούσε να μείνει ασυγκίνητος. Ήδη από τη δεκαετία του 1980 παρατηρείται έντονη κινητικότητα για θέσπιση τέτοιων κειμένων.³ Το αποφασιστικό βήμα έγινε το 2001

1. βλ. λ.χ. άρθρα 12 και 24 του ν. 4795/2021 (Α' 62).

2. βλ. κώδικες δεοντολογίας επαγγελματικών κλάδων, λ.χ. δικηγόρων.

3. Στην έβδομη σύνοδο του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών στο Μιλάνο το 1985 υιο-

στην πόλη Bangalore της Ινδίας. Οι γνωστές αρχές Bangalore (ανεξαρτησία, αμεροληψία, ακεραιότητα, ευπρέπεια, ισότητα, ικανότητα-επιμέλεια). Όργανα στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, όπως το Κοινωνικό και Οικονομικό Συμβούλιο⁴, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως το Συμβουλευτικό Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δικαστών⁵ ή η Commission Européenne Pour l'Effacité de la Justice, αλλά και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το European Judicial Training Network ή το European Network of Councils for the Judiciary, προτρέπουν και ενθαρρύνουν, με γνώμες, συστάσεις και αναφορές, τα κράτη να υιοθετήσουν κείμενα δικαστικής δεοντολογίας. Πέρα απ' αυτά, ώθηση για την υιοθέτηση κειμένων δικαστικής δεοντολογίας έδωσε η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 31 Οκτωβρίου 2003 στη Νέα Υόρκη⁶ καθώς και, σε ό,τι αφορά ειδικότερα τη χώρα μας, οι συστάσεις της GRECO⁷.

Θετήθηκαν οι Βασικές Αρχές για την Ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) και ενσωματώθηκαν στις συστάσεις 40/32 και 40/146 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ.

4. που, με την 2006/23 γνώμη του, κάλεσε τα κράτη μέλη να τις υιοθετήσουν θεσπίζοντας κανόνες δικαστικής δεοντολογίας.

5. που, με την 3/2002 γνώμη του, επισημαίνει ότι οι κανόνες δεοντολογίας αποτελούν κανόνες αυτοελέγχου που δηλώνουν την ικανότητα του δικαστικού σώματος να στοχάζεται για τα καθήκοντά του, τις αξίες που το διέπουν –κυρίως την ανεξαρτησία και αμεροληψία– και τις εξουσίες που του έχουν απονεμηθεί, σε σχέση με τι αναμένει η κοινωνία από αυτό. Περαιτέρω, με την 21/2018 γνώμη «Πρόληψη της διαφθοράς των δικαστών» το Συμβουλευτικό Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δικαστών καλεί τα κράτη να ενθαρρύνουν την θέσπιση κωδίκων δεοντολογίας.

6. και έχει κυρωθεί με το άρθρο πρώτο του ν. 3666/2008 (Α' 105). Σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς «...κάθε Κράτος Μέρος προσπαθεί να εφαρμόσει, στα πλαίσια των θεσμικών και νομικών του συστημάτων, κώδικες ή πρότυπα συμπεριφοράς για την ορθή, έντιμη και κατάλληλη εκπλήρωση των δημόσιων λειτουργιών (άρθρο 8)» ενώ «Λαμβάνοντας υπόψη την ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος και τον κρίσιμο ρόλο του στην καταπολέμηση της διαφθοράς, κάθε Κράτος Μέρος, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος και με την επιφύλαξη της δικαστικής ανεξαρτησίας, λαμβάνει μέτρα για να ενισχυθεί η ακεραιότητα και να προληφθούν οι ευκαιρίες για διαφθορά μεταξύ των μελών του δικαστικού σώματος. Τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν κανόνες για τη συμπεριφορά των μελών του δικαστικού σώματος (άρθρο 11)».

7. Η GRECO (Groupe d'États contre la corruption), με τη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης, που υιοθετήθηκε στις 24.9.2020 [GrecoRC4(2019)25] κατά την 85η Σύνοδο της Ολομέλειάς της, στο πλαίσιο του τέταρτου γύρου αξιολόγησης με θέμα «Πρόληψη της διαφθοράς όσον αφορά βουλευτές, δικαστές και εισαγγελείς», απήυθυνε συστάσεις στη χώρα μας σχετικά με

Η χώρα μας, που επιδιώκει να αποτελέσει σταθερό συνομιλητή των φιλελεύθερων δημοκρατικών κοινωνιών της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής, συμμετέχει με θέρμη σε ευρωπαϊκά και διεθνή fora όπου αναλαμβάνονται από κοινού πρωτοβουλίες και δεσμεύσεις, μεταξύ άλλων, και για τη δικαιοσύνη. Δεν μπορούσε λοιπόν η χώρα μας να παραμένει μία ορατή εξαίρεση. Στο πλαίσιο αυτό, αναλήφθηκαν πρωτοβουλίες για τη συγκρότηση ομάδων εργασίας για την κατάρτιση σχεδίων κωδίκων δεοντολογίας των δικαστών της διοικητικής δικαιοσύνης, του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁸ αλλά και της πολιτικής/ποινικής δικαιοσύνης.

Ας πούμε, όμως, δυο λόγια για τον Χάρτη δεοντολογίας των δικαστών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πέρα από το προοίμιο που φωτίζει την ιδέα της εισαγωγής ενός τέτοιου κειμένου στον χώρο της Δικαιοσύνης, ο Χάρτης αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο αποτελείται από οκτώ κεφάλαια, όπου αναλύονται οι εκφάνσεις κάθε μιας αρχής, ενώ προτείνονται και ορισμένες επεξηγήσεις ή καλές πρακτικές για κάθε αρχή. Ιδιαίτερη θέση στον Χάρτη καταλαμβάνουν οι αναφορές στον τρόπο χρήσης από τον δικαστή των μέσων κοινωνικής δικτύωσης. Μία πραγματικότητα που, ενόψει των κινδύνων και της έκθεσης που συνεπάγεται για τον δικαστή, δεν μπορούσε να αγνοήσει ο Χάρτης. Το δεύτερο μέρος αφορά το συμβούλιο δεοντολογίας. Εδώ, αξίζει να σταθούμε λίγο. Αρκεί κανείς να διατρέξει τη 'νομολογία' αλλοδαπών συμβουλίων δεοντολογίας για να καταλάβει πώς η καθημερινότητα στη ζωή του δικαστή αναπόφευκτα γεννά ερωτήματα δικαστικής δεοντολογίας, ποικίλης θεματολογίας. Η επαφή δε με τα αλλοδαπά συμβούλια δεοντολογίας αποδεικνύεται πολύτιμη πηγή πληροφορίας για τον τρόπο που προσλαμβάνονται οι οικουμενικές αρχές Bangalore. Πράγματι, η ανεξαρτησία ή η ακεραιότητα του δικαστή δεν αλλάζει, αν περάσουμε τα σύνορα ενός κράτους. Στους ώμους του συμβουλίου δεοντολογίας πέφτει το βαρύ φορτίο να ενσπάρκώσει την ιδέα για τη δικαστική δεοντολογία, να πραγματώσει τους στόχους που επιδιώκει. Εγκύπτοντας σε ερωτήματα που οι ίδιοι οι δικαστές θα φέρουν ενώπιόν του, το συμβούλιο θα μπορεί να εμπλουτίζει τις καλές πρακτικές των αρχών. Είναι κι αυτό ένα στοιχείο για την επιτυχία του Χάρτη. Ίσως και το σημαντικότερο. Για να μην χαθεί, κι αυτός, στη σκόννη.

Η Ομάδα Εργασίας που, υπό τον Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας

την καθιέρωση σαφών προτύπων επαγγελματικής συμπεριφοράς και ακεραιότητας για τους δικαστές.

8. Μάλιστα, έχει ήδη δημοσιευθεί ο Χάρτης δεοντολογίας των δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Β' 4942/2020).

ας, κ. Μιχάλη Πικραμένο, εργάστηκε για κάτι παραπάνω από δύο έτη, εμπνεύστηκε από Χάρτες ή Κώδικες δικαστικής δεοντολογίας που έχουν θεσπισθεί σε άλλες έννομες τάξεις, σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο. Επρόκειτο για μία εργασία συγκριτικής έρευνας. Με τις αναγκαίες, βεβαίως, προσαρμογές στην ελληνική πραγματικότητα, τόσο από απόψεως περιεχομένου όσο και διατυπώσεως. Επιτρέψτε μου να πω ότι ο Χάρτης ο δικός μας, σε σχέση με αλλοδαπούς Χάρτες, περιέχει λιγότερο αυστηρές διατυπώσεις. Εξάλλου, δεν αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Θα ήθελα, τώρα, να θέσω ορισμένα ερωτήματα. Τροφή για συζήτηση στη συνέχεια.

1. Γιατί «Χάρτης» και όχι «Κώδικας» ή «Συλλογή»; Προφανώς, όλα έχουν τη σημασία τους. Ακόμα και ο τίτλος.

2. Ενιαίος Χάρτης για τη Δικαιοσύνη ή χωριστοί ανά δικαιοδοσία Χάρτες; Σε χώρες του ηπειρωτικού δικαίου επιλέγεται συχνά η κατάρτιση χωριστών κειμένων ανά δικαιοδοσία. Το ίδιο επελέγη και σε εμάς. Χωριστοί Χάρτες. Και τούτο, ενόψει των οργανωτικών και ουσιαστικών ιδιαιτεροτήτων της διοικητικής σε σχέση με την πολιτική και ποινική δικαιοσύνη.

3. Ποια η έκταση του Χάρτη; Ένα τέτοιο κείμενο πρέπει να περιέχει γενικές διατυπώσεις ή να παραθέτει εξαντλητική περιπτωσιολογία; Αν είναι γενικό, καταλήγει να είναι απλώς διακηρυκτικό. Αν, πάλι, είναι εξαντλητικό, εκπέμπει αναμφίβολα μία σκληρή δεσμευτικότητα, δίνει την εντύπωση ότι επιδιώκει να ρυθμίσει ασφυκτικά τη ζωή του δικαστή και αφήνει πρόσφορο έδαφος σε εξ αντιδιαστολής επιχειρήματα, τύπου: αφού ορισμένη συμπεριφορά δεν συμπεριλαμβάνεται στην εξαντλητική περιπτωσιολογία, τότε εξαιρείται του Χάρτη! Εν προκειμένω, επελέγη ένα, όχι και τόσο εκτεταμένο, κείμενο, που περιέχει, ωστόσο, επεξηγήσεις και καλές πρακτικές για κάθε επιμέρους αρχή. Με τον τρόπο αυτό, το κείμενο αποκτά ευελιξία, ώστε να μπορεί να εμπλουτισθεί στο μέλλον από τις γνωμοδοτήσεις του συμβουλίου δεοντολογίας.

4. Ποια η θέση του Χάρτη σε σχέση με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει το καθεστώς των δικαστικών λειτουργιών; Ο Χάρτης ούτε υποκαθιστά ούτε συμπληρώνει το πλαίσιο αυτό, το οποίο ρυθμίζει πλήρως και επαρκώς την κατάσταση των δικαστικών λειτουργιών. Ο Χάρτης αποτυπώνει απλώς παραδεδωγμένες αρχές και πρότυπα συμπεριφοράς. Δεν εισάγει νέο δίκαιο. Οι κατευθύνσεις που προτείνει είναι απλώς οδηγός για την υποβοήθηση του δικαστή. Άλλωστε, η αποτελεσματικότητά του διασφαλίζεται στο βαθμό που ο δικαστής ενστερνίζεται εκούσια και εφαρμόζει τις αρχές της δικαστικής δεοντολογίας.

5. Ποια η φύση του Χάρτη ως νομικού κειμένου; Ο Χάρτης κινείται στον αστερισμό του ήπιου δικαίου. Πρόκειται, κατ' ουσίαν, για αυτοδέσμευση των δικαστών. Ο Χάρτης δεν επιβάλλεται στους δικαστές. Αντίθετα, αυτοί υιοθετούν τα πρότυπα συμπεριφοράς του οικειοθελώς. Γι' αυτό και δεν θίγει την ανεξαρτησία των δικαστών, αλλά συμβάλλει στην ενίσχυσή της. Πάντως, πρέπει να παραδεχθούμε ότι, ναι μεν είναι ήπιο δίκαιο, όμως, με αυτόν αποκρυσταλλώνονται, για πρώτη φορά, ορισμένες αρχές και αντιλήψεις σε γραπτό κείμενο. Και αυτό δεν είναι λίγο. Και τούτο, ανεξαρτήτως αν μπορεί να προσβληθεί δικαστικώς.⁹ Αλλά το κυριότερο ζήτημα είναι άλλο. Όλα τα κείμενα δεοντολογίας έχουν την ίδια βαρύτητα, το ίδιο αντίκρισμα; Για παράδειγμα, ο Κώδικας δεοντολογίας των νοσηλευτών έχει το ίδιο αντίκρισμα με τον Χάρτη δεοντολογίας των δικαστών; Αν δηλ. ένας νοσηλευτής αδιαφορήσει για ορισμένο πρότυπο συμπεριφοράς, τούτο έχει την ίδια σημασία με το αν ένας δικαστής αδιαφορήσει για κάποια από τις καλές πρακτικές που προβλέπει ο Χάρτης δικαστικής δεοντολογίας; Μάλλον όχι. Ο δικαστής, από τη φύση του πράγματος, από τη φύση του λειτουργήματος του, ακριβώς επειδή απονέμει δίκαιο, δηλ. ασκεί καθήκοντα, τα οποία, στα μάτια των κοινωνιών του δικαίου, χρωματίζονται ενίοτε από την ηθική, πρέπει, κατά μείζονα λόγο, να τηρεί τις αρχές της δικαστικής δεοντολογίας. Και δεν είναι μόνο τα μάτια των διαδίκων αλλά και τα μάτια των συναδέλφων του. Εδώ έρχεται, πέρα απ' την ηθική, και η ψυχολογία. Πώς θα εκληφθεί άραγε από τους συναδέλφους μου η παντελής αδιαφορία μου για στοιχειώδη πρότυπα συμπεριφοράς; Επομένως, όταν μιλάμε για ήπιο δίκαιο σε θέματα συμπεριφοράς των δικαστών, για ν' ακριβολογούμε, μιλάμε, μάλλον, για κάτι παραπάνω από ήπιο δίκαιο. Πάντως, ήπιο δίκαιο.

6. Ποια η σχέση του Χάρτη με το πειθαρχικό δίκαιο των δικαστών; Ο Χάρτης περιέχει αρχές και κατευθύνσεις για τη συμπεριφορά των δικαστών. Ως εκ τούτου, αναπόφευκτα συμπλέκεται με το πειθαρχικό δίκαιο. Μήπως, όμως, αυτό είναι και αναγκαίο; Κατά μία άποψη, από την ώσμωση μεταξύ Χάρτη δεοντολογίας και πειθαρχικού δικαίου γεννάται γόνιμος διάλογος. Πώς να μην δώσει «ιδέες» ο Χάρτης στον πειθαρχικό δικαστή; Κάτι ανάλογο έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία του Γ' Τμήματος σχετικά με το πειθαρχικό δίκαιο των δικηγόρων και τον εμπλουτισμό του από τον κώδικα δεοντολογίας τους. Έπειτα, ο Χάρτης παρέχει την ασφαλιστική δικλείδα να μπορεί ο δικαστής να ζητήσει εκ των προτέρων τη γνώμη του συμβουλίου δεοντολογίας επί συγκεκριμένου θέματος. Άραγε, είναι

9. Ήδη ενώπιον του Conseil d'État εξετάσθηκε αίτηση ακυρώσεως κατά του γαλλικού Χάρτη δεοντολογίας (CdE n° 411070, 25.3.2020).

τόσο ασαφή τα όρια μεταξύ Χάρτη και πειθαρχικού δικαίου; Δεν υπάρχουν στεγανά μεταξύ τους; Εδώ, πρέπει να είμαστε σαφείς. Ο Χάρτης δεν συνδέεται επ' ουδενί με το πειθαρχικό δίκαιο. Αυτό που, αντίθετα, επιδιώκει ο Χάρτης είναι να καλύψει ορισμένες «ενδιάμεσες» συμπεριφορές, συμπεριφορές δηλ. που δεν είναι μεν πειθαρχικώς ελεγκτές, πολλώ μάλλον πειθαρχικώς κολάσιμες, ωστόσο, συνδέονται με την εικόνα της Δικαιοσύνης.

7. Γιατί σήμερα είναι σημαντικό να υπάρχει Χάρτης δικαστικής δεοντολογίας; Παλιότερα δεν ήταν; Αυτό, μάλλον, πρέπει να μας το απαντήσουν οι αρχαιότεροι. Ήταν μόνο οι συστάσεις της GRECO που επέβαλαν τη θέσπισή του; Τι είναι αυτό που έχει αλλάξει σήμερα; Σήμερα οι κίνδυνοι της έκθεσης του δικαστή είναι μεγαλύτεροι; Σήμερα η εμπιστοσύνη της κοινωνίας στη Δικαιοσύνη είναι περισσότερο εύθραυστη; Έπειτα, η δικαστική παράδοση, ακόμη και σ' ένα Δικαστήριο όπως το Συμβούλιο της Επικρατείας, είναι αρκετή για να προστατεύσει τους νεότερους δικαστές; Μένει, άραγε, χρόνος ανάμεσα σε όγκους δικογραφιών και μέσα σε μία πυκνή, από απόψεως εργασίας, καθημερινότητα για... μαθήματα δικαστικής δεοντολογίας; Και, πάντως, εμείς εδώ, στο Συμβούλιο Επικρατείας, με τις τρεις γενιές δικαστών και την καθημερινή μας επαφή, οι νεότεροι παίρνουμε πράγματα από τους αρχαιότερους. Τι γίνεται, όμως, σε άλλα δικαστήρια; Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να μοιραστώ την αγωνία συναδέλφων της γενιάς μου που, από τη μια στιγμή στην άλλη, βρέθηκαν δικαστές σε μικρές κοινωνίες. Αντιμέτωποι με σειρά ερωτημάτων δεοντολογίας.

Κυρίες και Κύριοι,

Κλείνοντας θα ήθελα να προσθέσω ότι πίσω από την ιδέα θέσπισης Χάρτη δεοντολογίας των δικαστών βρίσκεται η θεωρία των φαινομένων (*théorie des apparences*)· δεν αρκεί να είσαι ενάρετος. Πρέπει και να το δείχνεις. Ειδικά σε κοινωνίες με φιλύποπτα μάτια. Βρίσκεται, επίσης, η θέση ότι η δικαστική εξουσία δεν είναι ανεξέλεγκτη. Η ενίσχυση της εμπιστοσύνης της κοινωνίας στη Δικαιοσύνη προϋποθέτει, αλλά και συνεπάγεται, τη λογοδοσία των δικαστών.

Δικαστική δεοντολογία είναι η τέχνη του να θέτεις ερωτήματα πριν να είναι πολύ αργά¹⁰. Αλλά είναι και κάτι ακόμα. Είναι ένα παιχνίδι καθρέφτη και εικόνας· ο δικαστής προσπαθεί να δει, μέσα απ' τα μάτια των άλλων, τον ίδιο του τον εαυτό.

10. C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz, 2012, σελ. 16.

ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΙΙ

ΣΥΝΕΔΡΙΑ:

Ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας
(αφιερωμένη στη μνήμη του Αναστασίου Μαρίνου)

Ο Αναστάσιος Μαρίνος

Ιωάννης Β. Γράβαρης,

Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας

Κυρίες και κύριοι Πρόεδροι και κύριε Γενική Εισαγγελέα,
Κυρίες και κύριοι δικαστές και ακαδημαϊκοί δάσκαλοι,
Κύριε Πρόεδρε και αγαπητά μέλη και φίλοι της εορτάζουσας Εταιρείας Διοικητικών Μελετών,

Λυπάμαι που εμποδίστηκα να παρακολουθήσω τις πρωινές συνεδρίες, τόσο δελεαστικές και για το αντικείμενο, και για τα πρόσωπα και για την κατάσταση. Χαίρομαι όμως που έχω την τύχη να βρίσκομαι σ' αυτήν εδώ ` καθώς, εκτός των άλλων, έχει έναν ακόμα πιο ιδιαίτερο χαρακτήρα. Είναι αφιερωμένη στη μνήμη ενός προσώπου μεγάλης σημασίας και για την Εταιρεία και για το Δικαστήριο, τον Πρόεδρο Αναστάσιο Μαρίνο. Και, σε άμεση σχέση με το έργο του, έχει αντικείμενο τη θρησκευτική ελευθερία, ένα θέμα τέτοιας σημασίας και για το δίκαιο και για τον πολιτισμό εν γένει, πάντοτε και παντού, αλλά και σήμερα στην Ελλάδα. Ο Πρόεδρος Μαρίνος είναι κυριολεκτικά ταυτισμένος με την Εταιρεία τουλάχιστον για τα τελευταία τριάντα χρόνια. Και, από αυτά, τα 22 συνεχώς Πρόεδρός της, ένα διάστημα όχι μόνο ασυνήθιστα μεγάλο αλλά και εξαιρετικά γόνιμο σε έργο πολύτιμο, που επισφραγίστηκε, επί της προεδρίας του, με το Βραβείο της Ακαδημίας Αθηνών. Και που, εκτός των άλλων, ενίσχυσε ακόμα περισσότερο τους εξαρχής στενότερους δεσμούς της Εταιρείας με το Δικαστήριό μας. Και στο Δικαστήριο, εξ άλλου, το «αποτύπωμα» του ήταν εξίσου έντονο. [Είπα επίτηδες «αποτύπωμα», παίζοντας λιγάκι με το χιούμορ του, αν με ακούει – γιατί πιστεύω ότι είναι από εκείνους τους εφετζίδικους νεολογισμούς που δεν θα γλύτωναν τη δίκαια ειρωνεία του]. Η νομολογία που φέρει τη σφραγίδα του είναι εκτεταμένη, ιδιαίτερα σημαντική και εν πολλοίς γνωστή. Ιδίως σε ζητήματα της σημερινής θεματικής αλλά όχι μόνο. Η παρουσία του ήταν πληθωρική και ζεστή. Λάτρευε τα καλά ανέκδοτα, πράγμα που σημαίνει πολλά. Πολύ νεαρός εισηγητής, ήμουν βοηθός του στις μεγάλες, φορτισμένες υποθέσεις της Εκκλησίας στο ΑΕΔ. Αισθάνθηκα τη συνεργασία μαζί του να είναι αυτό ακριβώς που, πολλά χρόνια αργότερα, ορίζει ο Κανονισμός του Δικαστηρίου ως το ιδεώδες. Θυμάμαι, παραμονή της δίκης, μου τηλεφώνησε και μου διάβασε την εισήγησή του. Είχε κάπου διατυπώσει επιφύλαξη για την άποψή του, γράφοντας «Η άποψη όμως αυτή δεν είναι απροσμά-

χητη». Για χρόνια έγγραφα θυμάμαι στις εισηγήσεις μου, σε ανάλογες περιπτώσεις, «Η άποψη όμως αυτή δεν είναι απροσμάχητη». Που σημαίνει ότι λειτούργησε ως πρότυπο. Ο Πρόεδρος Μαρίνος συνέβη να είναι ο πρώτος και για χρόνια Πρόεδρος του Στ Τμήματος. Εδώ και τέσσερα χρόνια, έχω την τιμή και την ευθύνη να κάθομαι στη θέση του. Και συμβαίνει σήμερα να είναι η τελευταία Πέμπτη του Μαΐου και τις τελευταίες Πέμπτες κάθε μήνα στο Τμήμα έχουμε καθιερώσει να συναντιόμαστε για τη χαρά και για την ευκαιρία της ίδιας της συνάντησης. Σήμερα λοιπόν ενυπάρχει στην ημερίδα αυτή η συνάντηση των δικαστών του ΣΤ Τμήματος, κάπως σαν γύρω από τον πρώτο τους Πρόεδρο, κρίκοι στην εξέλιξη των θεσμών και στο πέρασμα των ανθρώπων. Και κάτι ακόμα: Τον τελευταίο καιρό, εν όψει της σημερινής ημέρας, βάλθηκα να διαβάζω από το έργο του Τάσου Μαρίνου, όχι το αυστηρά νομικό, αλλά το δοκιμιακό ή χρονογραφικό, συγκεντρωμένο, αυτό που δεν ε γνώριζα, σε τρία βιβλία, τα δύο στις καλαίσθητες «Εκδόσεις των Φίλων». Μου έκαναν μεγάλη εντύπωση τα κείμενα αυτά. Πρώτα, γιατί καταγίνονται, από πολύ πριν, με πράγματα που συνιστούν σήμερα ό,τι πιο θεμελιακό από αυτά που συνταράζουν τον κόσμο: Ιδίως την επίδραση της μεταπολεμικής νεωτερικότητας σε ζωτικά κέντρα του ανθρώπινου βίου και των θεσμών, καθ' ημάς και εν γένει: Πληροφορία και ιδιωτικότητα, δημοκρατία και ασφάλεια, ελευθερία και δικαιοσύνη, ανάπτυξη και περιβάλλον, νεοφιλελευθερισμός, παγκοσμιοποίηση και πολιτισμός, γλώσσα, ορθοδοξία κ.λπ.. Φυσικά, δεν είναι η θεματική από μόνη της, αλλά ο τρόπος. Πάντα με συγκεκριμένες αφορμές της επικαιρότητας, λόγος ζωντανός και άμεσος, που τον ακούς, δεν τον διαβάζεις, και που και όταν γίνεται οξύς, ή ιδίως τότε, σε πείθει πως αυτός που μιλάει είναι ένας ευαίσθητος, έξυπνος και έντιμος άνθρωπος, με αγάπη για τους ανθρώπους, με εδραίες σε πολλά πεποιθήσεις που όμως κι όταν διαφωνείς, το νοιώθεις πως θάταν ανοιχτός να το κουβεντιάσει. Και με απέχθεια μονάχα σε ό,τι, και οπουδήποτε, είναι κάλπικο. Στέκομαι σε κάτι που μου φάνηκε χαρακτηριστικό: Για όσους ιδίως επιδίδονται στις ετικέτες, ο Μαρίνος ήταν «συντηρητικός», «δεξιός», «της Εκκλησίας» κ.λπ. Είναι δε γνωστό ότι σαν παιδάκι δοκίμασε πολύ σκληρά βιώματα στον εμφύλιο. Αυτός λοιπόν ο άνθρωπος, σε πολλά αλλά και σ' ένα μεγάλης ευαισθησίας άρθρο του για την Καισαριανή, τη γειτονιά του, εκφράζεται με τέτοια καταπλήσσοσα αγωνία μη και χαθεί, στο βωμό των πολυκατοικιών και της κατασκευαστικής αλλοτρίωσης ο χαρακτήρας και η ιστορία της, όχι μόνον ως προσφυγικής αλλά και ως «της κομμουνιστικής, της κόκκινης συνοικίας της Αθήνας», που μόνο πραγματική αγάπη για τους απλούς ανθρώπους μπορεί να την έχει υπαγορεύσει. Και θυμήθηκα κι έναν τού άλλου στρατοπέδου, τον τροτσκιστή Παντελή Πουλιόπου-

λο, που αρνήθηκε να δραπετεύσει και εκτελέστηκε για να μην την πληρώσει ο χωροφύλακας που τον φρουρούσε. Αναρωτιέμαι αν ο κόσμος πάει στραβά γιατί ψεύτικες ταμπέλες χώρισαν τέτοιους, βαθύτατα συγγενικούς, ποιητικούς ανθρώπους. Ποιητικούς, είπα. Και σκέφτομαι ότι το 1932 ήταν διπλά καθοριστικό της ζωής του Τάσου Μαρίνου. Όχι μόνο γιατί ιδρύθηκε η Εταιρεία μας, αλλά και γιατί γεννήθηκε η μεγάλη ποιήτρια Λένα Παππά, η σύντροφος της ζωής του.

Έχουμε όμως τη σπάνια τύχη να είναι μαζί μας η Κασσιανή Μαρίνου, που δεν είναι μόνον η κόρη των γονιών της –και αυτό θα αρκούσε– αλλά η Σύμβουλος Μαρίνου, η λαμπρή δικαστής του ΣΤ Τμήματος, που πλέει αυτοδυνάμως αλλά και που είναι απτή η συνέχεια της ιστορίας της και της δικής μας.

Ανυπομονούμε να την ακούσουμε. Κυρία Μαρίνου, σας καλώ στο βήμα.

Παρέμβαση

*Κασσιανή Αν. Μαρίνου,
Σύμβουλος της Επικρατείας*

Κυρίες και Κύριοι, καλησπέρα σας.

Εν πρώτοις ευχαριστώ θερμά τον Αντιπρόεδρο κ. Γράβαρη και την Σύμβουλο της Επικρατείας κ. Κτιστάκη για την πρωτοβουλία τους να προτείνουν στο Δ.Σ. της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, να αφιερωθεί η παρούσα Συνεδρία στη μνήμη του πατέρα μου. Ευχαριστώ και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου για την πρόθυμη αποδοχή της προτάσεως. Ομολογώ πως όταν μου ζητήθηκε να πω δυο λόγια στη σημερινή Συνεδρία, ένιωσα άβολα. Μου φάνηκε παράδοξο να μιλήσω, εγώ, για τον πατέρα μου. Η πρόταση αυτή μου έγινε προκειμένου να προσδώσω έναν προσωπικό τόνο, αποτελώντας το ζωντανό συνδετικό κρίκο μεταξύ της μνήμης του προσώπου και της ιστορίας της Εταιρείας, στην οποία προήδρευσε επί είκοσι έτη. Οπότε, βρίσκομαι αυτή τη στιγμή ενώπιόν σας, εξακολουθώντας, πάντως, να νιώθω ακόμα λίγο άβολα. Στο σημείο αυτό, επιθυμώ να ευχαριστήσω, και από τούτο το βήμα, τον Καθηγητή Γεώργιο Δελλή, ο οποίος επέλυσε τα προβλήματα που, μετά την αποχώρηση του πατέρα μου από την θέση του Προέδρου, είχαν αναφύει στην λειτουργία της Εταιρείας, κατά την –ίσως– πιο άγονη περίοδο της ιστορίας της (2014-2018), περίοδο κατά την οποία, ωστόσο, φωτεινή εξαίρεση απετέλεσε το συνέδριο που διοργάνωσε η αλησμόνητη Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου στην Θεσσαλονίκη, τον Απρίλιο του έτους 2015.

Από τα παιδικά χρόνια στα οποία μπορεί να ανατρέξει η μνήμη μου, ανακαλώ εικόνες από την ζωή μου με τον πατέρα μου, στις οποίες υπήρχαν πάντα δύο φράσεις που ακούγονταν μέσα στο σπίτι και που, μετά από τόσα χρόνια, κάθε φορά που τις ακούω, ο μοναδικός συνειρμός που κάνω είναι “α...ο μπαμπάς”. Εταιρεία Διοικητικών Μελετών και Θρησκευτική Ελευθερία. Ειδικά η Εταιρεία είχε μπει στη ζωή μου πολύ νωρίς, όταν έφηβη τον ρωτούσα πού πηγαίνει τις Τετάρτες τα απογεύματα και μου απαντούσε: “Έχουμε Εταιρεία Διοικητικών Μελετών”. Άκουγα ονόματα προσώπων, που για μένα, τότε, ήταν αδιάφορα και που τα θεωρούσα λίγο-πολύ υπαίτια για την απουσία του πατέρα μου από το σπίτι: Παπαχατζής, Τούλα (όπως φώναζε την αγαπημένη του Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου), Δρακουλάκος, ο επί χρόνια άοκνος γραμματέας της Εταιρείας. Η «θρησκευτική ελευθερία» ήρθε περίπου την ίδια εποχή να προστεθεί στο λεξιλόγιό μου. Άκουγα

γι' αυτήν συνήθως τα Σαββατοκύριακα, όταν ο πατέρας μου επιστρέφοντας από την Εκκλησία ή από την πεζοπορία στον Υμηττό παρέα με τους αλησμόνητους Ιάσωνα Χατζηδίνια και Δημήτριο Κόρσο, διάβαζε τις εφημερίδες και εντόπιζε άρθρα σχετιζόμενα με το θέμα αυτό και μας τα σχολίαζε στο μεσημεριανό τραπέζι. Σε ένα τέτοιο κυριακάτικο γεύμα έμαθα και τη διαφορά μεταξύ θρησκευτικής ελευθερίας και ανεξιθρησκείας (που τότε βέβαια καθόλου δεν μ' ενδιέφερε), όταν εκνευρισμένος με ένα συγκεκριμένο άρθρο που είχε διαβάσει, και με το γνωστό σε όσους τον ήξεραν, ζακυνθινό ταμπεραμέντο του, εξέφραζε την αγανάκτηση του για τον συντάκτη του άρθρου και ο οποίος, αν και νομικός, έγραφε ότι στην Ελλάδα έχουμε καθεστώσ ανεξιθρησκείας. Όλα αυτά τα άρθρα τα έκοβε από τις εφημερίδες και τα αρχειοθετούσε. Και ορμώμενος από αυτά, εν συνεχεία έγραφε τα δικά του σχόλια - κείμενα. Μετά τον θάνατό του, σε μία πρώτη προσπάθεια να κάνω εκκαθάριση του αρχείου του και αναδιοργάνωση της βιβλιοθήκης του, μέρος της οποίας έχω δωρίσει στο Δικαστήριο – διαπίστωσα ότι τα αποκόμματα των εφημερίδων, που σαν μυρμήγκι μάζευε επί χρόνια, δεν αφορούσαν μόνον σε ζητήματα απτόμενα της θρησκευτικής ελευθερίας, αλλά σε πληθώρα θεμάτων που κάλυπταν ένα μεγάλο εύρος, από το περιβάλλον και την οικονομία μέχρι την διεθνή πολιτική και τα τεχνολογικά επιτεύγματα. Όλα αυτά τα άρθρα, στο πέρασμα των χρόνων, αποτέλεσαν έναυσμα να αρθρογραφήσει στην εφημερίδα Εστία συνεργαζόμενος με την σπουδαία ιστορικό των θεσμών του Ελληνικού Κράτους Χαρίκλεια Δημακοπούλου, καθώς και στο περιοδικό Ευθύνη, στον φιλόξενο χώρο του οποίου, πήγαινε κάθε Σάββατο πρωί, αποτελώντας σταθερό μέλος της λογοτεχνικής συντροφιάς που είχε ως κινητήριο δύναμη τον αλησμόνητο Κώστα Τσιρόπουλο. Για τον Τάσο Μαρίνο κάθε κείμενο που έγραφε ήταν η έκφραση της ανάγκης του να διαμαρτυρηθεί ή να επαινέσει. Να αφυπνίσει τον αναγνώστη για την αποτροπή μίας, κατά τη γνώμη του, απειλής. Όλα αυτά τα κείμενα, τα συγκέντρωσε σε τέσσερα βιβλία, το τελευταίο από τα οποία, που φέρει τον τίτλο "Πολιτική και Δίκαιον", επιμελήθηκε με αισθήματα αγάπης και τιμής, ο Καθηγητής Κυριακός Νικολάου-Πατραγάς. Στο δεύτερο βιβλίο του, με τίτλο "Δύσκολο παρόν Δυσκολότερο μέλλον", που εκδόθηκε στις Εκδόσεις των Φίλων του Κ. Τσιρόπουλου, και περιέχει κείμενα της περιόδου 1994-2004, διαβάζουμε, μεταξύ άλλων, στον πρόλογο: "Η εποχή μας είναι ίσως η μόνη εποχή απ' όσες πέρασαν μέχρι τώρα, που έχει να παρουσιάσει μια τόσο μεγάλη ποικιλία θεμάτων και καταστάσεων με διάσταση όχι μόνο τοπική αλλά και διεθνή, ακόμα και οικουμενική. Η θεώρηση αυτών των θεμάτων και καταστάσεων δημιουργεί προβληματισμούς σε κάθε σκεπτόμενο άνθρωπο[...] Αυτοί οι προβληματισμοί αναζητούν μία διέξοδο

που δεν είναι άλλη από την διατύπωσή τους σε γραπτό κείμενο, χάρη στην οποίαν έχεις τουλάχιστον την ψευδαίσθηση ότι συνέβαλες και εσύ στην αντιμετώπιση των διαφόρων προβλημάτων, ότι κατά κάποιον τρόπον βοήθησες ή τουλάχιστον προειδοποίησες". Στο τρίτο του βιβλίο, με τίτλο "Σύντομες αναδρομές στην επικαιρότητα", κάθε κείμενο το συνόδευε με ένα εισαγωγικό σημείωμα. Στον πρόλογο του βιβλίου αυτού έγραψε: "Πριν από κάθε κείμενο έχω τοποθετήσει ένα σύντομο σημείωμα με το οποίο επεξηγώ τους λόγους που με είχαν αναγκάσει τότε να παρέμβω και να λάβω θέση. Με τα σημειώματά μου αυτά θέλησα να διατηρήσω και, άρα, να κάνω γνωστή στον μελλοντικό πιθανό αναγνώστη, την ατμόσφαιρα που επικρατούσε την αντίστοιχη εποχή και που με ώθησε όχι μόνο να συντάξω το σχετικό κείμενο αλλά και να το δώσω προς δημοσίευση. Ήταν αυτός ένας τρόπος να αντιδράσω θετικά ή αρνητικά, σε διάφορα γεγονότα της καθημερινής ζωής και το δικαίωμα αυτό μου το έδινε η ιδιότης μου ως Έλληνας πολίτου". Τέλος, σε ένα βιβλίο που συνέγραφε επί πολλά χρόνια, με κύριο άξονα τα Δεκεμβριανά του 1944, που τον τραυμάτισαν, επειδή τότε εκτελέστηκε ο πατέρας του, και το οποίο περιέχει εκτενή ανάλυση της πολιτικής ιστορίας της εποχής εκείνης –βιβλίο το οποίο δεν πρόλαβε να δει δημοσιευμένο, αν και το είχε ολοκληρώσει ήδη από το 2005– γράφει τα εξής: "Άλλοι κίνδυνοι απειλούν σήμερα την χώρα μας, την Εύρωπη και τον κόσμο ολόκληρο. Και αυτοί είναι οι κίνδυνοι που πηγάζουν από τη νέα τεχνολογία, όπως προσβολή της ιδιωτικής ζωής, έγκληματική χρησιμοποίηση του Internet και ρομποτοποίηση του ανθρώπου. Κυρίως όμως είναι οι κίνδυνοι που πηγάζουν από την μόλυνση του περιβάλλοντος, από την μείωση των πρώτων ύλων και, πάνω απ' όλα, από την αντιπαλότητα μεταξύ πλούσιου Βορρά και πτωχού Νότου, που γίνεται τόσο περισσότερο επικίνδυνη όσο μεγαλώνει το οικονομικό και τεχνολογικό χάσμα μεταξύ των δυο αυτών κόσμων. Αποτέλεσμα αυτής της αντιπαλότητας είναι ή τρομοκρατία, στην επέκταση της οποίας άλλωστε, συμβάλλει ή υπό την ηγεμονίαν της μοναδικής υπερδύναμης οικονομική παγκοσμιοποίηση και ή φιλελεύθερη λαίλαπα. Φοβούμαι ότι σήμερα οι κίνδυνοι είναι πολύ περισσότεροι και κυρίως πολύ διαφορετικοί από άλλοτε. Είναι ανάγκη να το συνειδητοποιήσουμε όχι μόνον εδώ στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς διότι είτε το θέλουμε είτε όχι, σήμερα πλέον τα πάντα εξαρτώνται από την διεθνή συγκυρία. Και ως το πάρουμε απόφαση ότι βρισκόμαστε λίγα βήματα πριν την τελική άναμέτρηση που κανείς δεν γνωρίζει πότε θα ξεσπάσει και κυρίως ποιοι και πόσοι θα είναι οι αντίπαλοι."

Με όσα σας είπα, θέλησα να περιγράψω, αδρομερέστατα, μίαν άλλη πτυχή της προσωπικότητος και του συγγραφικού έργου του πατέρα μου. Ελπίζω να μην την

αδίκησα και να μην σας κούρασα. Σας ευχαριστώ θερμά για την παρουσία σας και την προσοχή σας. Επίσης ευχαριστώ για μίαν ακόμη φορά το Διοικητικό Συμβούλιο της Εταιρείας, που θέλησε να τιμήσει την μνήμη του πατέρα μου με τη διοργάνωση της σημερινής συνεδρίας, και τους συναδέλφους Ε. Αντωνόπουλο, Π. Μούρκου και την Καθηγήτρια Λίνα Παπαδοπούλου, χάρη στους οποίους η συνεδρία αυτή έγινε πραγματικότητα.

Σας ευχαριστώ, και πάλι, θερμά.

Το μάθημα των Θρησκευτικών στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση

*Ευθύμιος Αντωνόπουλος,
Σύμβουλος της Επικρατείας*

Σκοπός της αναπτύξεως που ακολουθεί είναι μια σύντομη ιστορική αναδρομή καθώς και η θέση που λαμβάνει τελικά ο Έλληνας νομοθέτης ως προς την διδασκαλία του μαθήματος των Θρησκευτικών στην Ελλάδα, αλλά και μια σύντομη παράθεση του τι ισχύει στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς το ζήτημα αυτό.

Μετά την ίδρυση και λειτουργία του ανεξάρτητου Ελληνικού Κράτους ύστερα από την Επανάσταση του 1821 και έως το έτος 2016 το μάθημα των Θρησκευτικών στην Ελλάδα είχε καθαρά ομολογιακό χαρακτήρα, γεγονός που συνδέεται και με την στενή σχέση και τον ρόλο της Ορθόδοξης Εκκλησίας στην διατήρηση της εθνικής συνείδησης κατά την Τουρκοκρατία, αλλά και την ενεργό συμμετοχή της στον απελευθερωτικό αγώνα, όπου ένα βασικό κριτήριο διαχωρισμού ήταν και οι θρησκευτικές πεποιθήσεις των αντιμαχόμενων μερών. Το γεγονός αυτό αποτυπώνεται σε όλα τα ελληνικά συνταγματικά κείμενα από τα χρόνια της επανάστασης έως και το Σύνταγμα του 1975, στα οποία γίνεται ρητή μνεία ότι επικρατούσα θρησκεία είναι η της Ανατολικής Ορθόδοξου Εκκλησίας. Μάλιστα, ο όρος επικρατούσα θρησκεία εμφανίζεται για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του Ηνωμένου Κράτους των Ιονίων Νήσων του 1817. Μετά την έναρξη της Επανάστασης του 1821 ο όρος αυτός χρησιμοποιήθηκε στην Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος και στη συνέχεια στο Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου το 1822. Στο τελευταίο αυτό κείμενο, πάντως, οριζόταν ότι: «ανέχεται, όμως, η Διοίκησης της Ελλάδος πάσαν άλλην θρησκείαν, και αι τελεταί και ιεροπραγίαι εκάστης τούτων εκτελούνται ακωλύτως». Η ίδια διατύπωση επαναλαμβάνεται και στο Σύνταγμα του Άστρους του 1823, ενώ, στο Σύνταγμα της Τροιζήνας του 1827 οριζόταν στο άρθρο 1 ότι: «Καθείς εις την Ελλάδα επαγγέλλεται την θρησκείαν του ελευθέως, και δια την λατρείαν αυτής έχει ίσην υπεράσπισιν. Η δε της Ανατολικής Ορθόδοξου Εκκλησίας είναι Θρησκεία της Επικρατείας.» Στο άρθρο 1 του Συντάγματος του 1844 οριζόταν ότι: «Η επικρατούσα θρησκεία εις την Ελλάδα είναι η της Ανατολικής του Χριστού Ορθόδοξου Εκκλησίας, πάσα δε άλλη γνωστή θρησκεία είναι ανεκτή, και τα της λατρείας αυτής τελούνται ακωλύτως υπό την

προστασίαν των Νόμων, απαγορευομένου του προσηλυτισμού, και πάσης άλλης επεμβάσεως κατά της επικρατούσης θρησκείας.» Η αυτή επακριβώς διατύπωση επαναλαμβάνεται και στα Συντάγματα του 1864 και του 1911. Στο Σύνταγμα του 1927 στο μεν άρθρο 1 επαναλαμβάνεται η διάταξη περί επικρατούσης θρησκείας, ενώ σε επόμενη περίοδο του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι οι λειτουργοί όλων των θρησκειών υπόκεινται εις την αυτήν υπό της Πολιτείας επιτήρησιν, εις ην και οι της επικρατούσης θρησκείας... Τα της λατρείας πάσης γνωστής θρησκείας τελούνται ελευθέρως υπό την προστασίαν των νόμων, εφόσον δεν αντίκεινται εις την δημόσιαν τάξιν και τα χρηστά ήθη. Ο προσηλυτισμός απαγορεύεται. Επίσης στο Σύνταγμα του 1952 στο άρθρο 1 μετά τον ορισμό περί επικρατούσης θρησκείας ορίζεται ότι: «πάσα δε άλλη γνωστή θρησκεία είναι ελευθέρα και τα της λατρείας αυτής τελούνται ακωλύτως υπό την προστασίαν των νόμων, απαγορευομένου του προσηλυτισμού και πάσης άλλης επεμβάσεως κατά της επικρατούσης θρησκείας», ενώ στο άρθρο 2 επαναλαμβάνεται η διάταξη του Συντάγματος του 1927 περί της επιτηρήσεως των θρησκευτικών λειτουργιών και περαιτέρω ορίζεται ότι: «Η ελευθέρα άσκησις των θρησκευτικών καθηκόντων δεν επιτρέπεται να προσβάλλει την δημόσιαν τάξιν ή τα χρηστά ήθη», ενώ στο άρθρο 16 που αφορά την παιδεία ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι: «Εις πάντα τα σχολεία μέσης και στοιχειώδους εκπαιδεύσεως η διδασκαλία αποσκοπεί την ηθικήν και πνευματικήν αγωγήν και την ανάπτυξιν της εθνικής συνειδήσεως των νέων επί τη βάσει των ιδεολογικών κατευθύνσεων του ελληνοχριστιανικού πολιτισμού». Τέλος, στο νυν ισχύον Σύνταγμα του 1975, στο μεν άρθρο 3 επαναλαμβάνονται τα περί επικρατούσης θρησκείας, στο άρθρο 13 επαναλαμβάνονται τα περί ελευθερίας της λατρείας πάσης γνωστής θρησκείας υπό τον περιορισμό της μη προσβολής της δημόσιας τάξης ή των χρηστών ηθών, τα περί απαγορεύσεως του προσηλυτισμού και τα της εποπτείας των θρησκευτικών λειτουργιών, ενώ στο άρθρο 16 παρ. 2 ορίζεται ότι «η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλασή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες.»

Ένα γεγονός, όμως, που έχει μεγάλη σημασία είναι και το πώς αντιμετωπίστηκε από τον Έλληνα νομοθέτη η δυνατότητα παροχής θρησκευτικής εκπαίδευσης και μάλιστα ομολογιακού χαρακτήρα σε αλλοδόξους και αλλοθρήσκους. Ήδη από το 1882 (ν. ΠΛΖ/1882), μετά την προσάρτηση της Θεσσαλίας προβλέφθηκε με νόμο η σύσταση μουσουλμανικών και ισραηλιτικών σχολείων, ενώ το καθεστώς αυτό, ως προς τα μουσουλμανικά σχολεία επεκτάθηκε με την Συνθήκη των

Αθηνών του 1913 (κυρωθείσα με τον ν. ΔΣΙΓ/1913) και στις νέες χώρες. Το 1920 προβλέφθηκε επίσης με νόμο η ίδρυση σχολείων από ισραηλιτικές κοινότητες (ν. 2456/1920), ενώ το 1922 το ίδιο προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, και για τις αρμενικές κοινότητες (ν. 2781/1922). Ειδικά, για τα μουσουλμανικά σχολεία προβλέφθηκαν αναλυτικές ρυθμίσεις τόσο στην Συνθήκη των Σεβρών, όσο και στην επακολουθήσασα Συνθήκη της Λωζάνης, που αποτυπώθηκαν και σε μεταγενέστερα νομοθετήματα του 1924 (ν. 3179/1924) και του 1936 (α.ν. 132/1936), όπου ρητώς προβλέπεται η διδασκαλία της μουσουλμανικής θρησκείας σε αυτά με καθαρά ομολογιακό περιεχόμενο. Τέλος, το έτος 1977 ψηφίσθηκαν οι βασικοί νόμοι για τα μειονοτικά μουσουλμανικά σχολεία 694 και 695 που αφορούσαν ζητήματα του εκπαιδευτικού προσωπικού και τον καθορισμό με υπουργικές αποφάσεις του εκπαιδευτικού προγράμματός τους. Εκείνο που επίσης είναι αξιοσημείωτο είναι ότι ήδη από το έτος 1915 προβλέφθηκε νομοθετικά και ο διορισμός δασκάλων για την διδασκαλία της μουσουλμανικής και ισραηλιτικής θρησκείας σε δημοτικά σχολεία όπου φοιτούν τουλάχιστον 20 μαθητές που ανήκουν στη μουσουλμανική ή την ισραηλιτική θρησκεία. Εξάλλου, το 1929 προβλέφθηκε ο διορισμός διδασκάλων του αντιστοιχίου δόγματος ή θρησκείας σε δημοτικά σχολεία όπου φοιτά ικανός αριθμός μαθητών της θρησκείας ή του δόγματος αυτού. Το αυτό επαναλήφθηκε με νόμο του 1931 (4862/1931), στην εισηγητική έκθεση του οποίου γίνεται ρητή μνεία για τον διορισμό διδασκάλων της καθολικής εκκλησίας καθώς και απαγόρευση της κατηχήσεως σε ετεροδόξους μαθητές. Με μεταγενέστερο νόμο του 1938 (ν. 1297/1938) καθορίσθηκαν τα του διορισμού των διδασκάλων για την διδασκαλία της θρησκείας των αλλοδόξων και αλλοθρήσκων μαθητών ύστερα από γνώμη του οικείου θρησκευτικού λειτουργού. Το έτος 1955 με νομοθετικό διάταγμα (ν.δ. 3379/1955) προβλέφθηκε η σύσταση με υπουργική απόφαση θέσεων διδασκάλων της οικείας θρησκείας ή δόγματος σε σχολεία όπου φοιτούν αλλόδοξοι ή ετερόθρησκοι μαθητές και, πράγματι εκδόθηκαν τέτοιες αποφάσεις που αφορούσαν θέσεις διδασκάλων της αντίστοιχης θρησκείας ή δόγματος στην Αθήνα, στην Λάρισα, στα Δωδεκάνησα και στις Κυκλάδες. Οι θέσεις αυτές διατηρήθηκαν με τον ν. 1566/1985, ενώ με τον ν. 1771/1988 προβλέφθηκε η δυνατότητα διορισμού δασκάλων άλλου δόγματος ή θρησκεύματος σε δημοτικά σχολεία ή νηπιαγωγεία. Τέλος με τον ν. 4386/2016 προβλέπεται η πρόσληψη εκπαιδευτικού προσωπικού για την διδασκαλία του καθολικού δόγματος ή της εβραϊκής θρησκείας, όπου παρίσταται ανάγκη μετά από πρόταση των αντιστοιχίων οργάνων του δόγματος και της θρησκείας. Αντίστοιχη δυνατότητα διορισμού σε σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης προβλέπεται και από το

άρθρο 14 του ν. 1566/1985.

Ως προς το ζήτημα του χαρακτήρα του μαθήματος των Θρησκευτικών, αν δηλαδή, θα έχει ομολογιακό ή θρησκευολογικό χαρακτήρα, πέραν των δύο προσφάτων αποφάσεων της Ολομελείας του Συμβουλίου Επικρατείας (660/2018, 1749/2019), που δέχθηκαν την ομολογιακή φύση, είναι άξια επισημάνσεως αφενός μεν δύο πρακτικά επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων που βαίνουν προς την αυτή κατεύθυνση και συγκεκριμένα τα υπ' αριθμ' 857/1977 και 584/1984 που αφορούσαν τα αναλυτικά προγράμματα σπουδών του δημοτικού σχολείου, το πρώτο και της μέσης εκπαίδευσης, το δεύτερο, αλλά και η απόφαση 2176/1988 επταμελούς συνθέσεως του Στ' Τμήματος που έκρινε ανεπαρκή τον καθορισμό των ωρών διδασκαλίας του μαθήματος των Θρησκευτικών στις Β' και Γ' τάξεις του Λυκείου και συνεπώς αντίθετη προς την διάταξη του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντάγματος που κάνει λόγο για ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης των Ελλήνων. Ως γενικό συμπέρασμα από την σύντομη αυτή επισκόπηση της νομοθεσίας και της νομολογίας θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στην Ελλάδα ακολουθείται το μοντέλο του ομολογιακού χαρακτήρα του μαθήματος των Θρησκευτικών, όχι μόνον για την επικρατούσα θρησκεία, αλλά και για τα άλλα δόγματα και θρησκείες, με την παρατήρηση που αναφέρει και η 1749/2019 απόφαση της Ολομελείας, ότι θα έπρεπε ο Έλληνας νομοθέτης να προβλέψει και τον διορισμό διδακτικού προσωπικού για οποιαδήποτε άλλη θρησκεία ή δόγμα, εφόσον στο συγκεκριμένο σχολείο φοιτά ικανός αριθμός μαθητών που ασπάζονται αυτοί ή οι γονείς τους το άλλο αυτό δόγμα ή θρησκεία και ζητείται αυτό από αυτούς. Κι τούτο ενόψει του ότι οι σχετικές νομοθετικές προβλέψεις είχαν υπόψη την κατάσταση που επικρατούσε στην Ελλάδα πριν από την εισροή μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών ιδίως την τελευταία δεκαεπταετία.

Σχετικά με το τι ισχύει στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρατηρούνται τα ακόλουθα: Ξεκινώντας από ορισμένα αριθμητικά δεδομένα διαπιστώνεται κατ' αρχήν ότι στις 20 από τις 27 χώρες το μάθημα έχει ομολογιακό χαρακτήρα. Ειδικότερα στις 14 από τις 20 το μάθημα είναι ομολογιακό για όλες τις αναγνωρισμένες θρησκευτικές κοινότητες. Στις 14 αυτές χώρες συγκαταλέγονται η Αυστρία (14 θρησκευτικές κοινότητες), το Βέλγιο (6), η Γερμανία (5) η Ιρλανδία (11), η Ισπανία (4) η Ιταλία (14), η Λετονία (8), η Ουγγαρία (4), η Πολωνία (15), η Πορτογαλία (9), η Ρουμανία (18), η Σλοβακία (11), η Τσεχία (32) και η Φινλανδία (11). Σε 6 χώρες από τις ανωτέρω 20 το μάθημα έχει ομολογιακό χαρακτήρα για την επικρατούσα θρησκεία (Βουλγαρία, Ελλάδα, Κύπρος, Λιθουανία, Λουξεμβούργο και Μάλτα). Ακολουθώντας σε 4 χώρες το μάθημα δεν έχει ομολογιακό χαρακτήρα

(Δανία, Εσθονία, Σλοβενία και Σουηδία). Στη Γαλλία, όπου υπάρχει ο διαχωρισμός κράτους και εκκλησίας, όπως αυτό προβλεπόταν στο προοίμιο του Συντάγματος του 1946 και επαναλήφθηκε στο προοίμιο του Συντάγματος του 1958 όπως και στο πρώτο άρθρο του ίδιου Συντάγματος προβλέπεται ρητή εξαίρεση για τις επαρχίες της Αλσατίας και της Λωρραίνης, καθώς και για τις υπερπόντιες κτήσεις, όπου η Καθολική Εκκλησία θεωρείται κρατική, οι κληρικοί μισθοδοτούνται από το κράτος το μάθημα των θρησκευτικών έχει ομολογιακό χαρακτήρα και έχουν αναγνωρισθεί 4 εκκλησίες. Επιπλέον προβλέπεται και η δυνατότητα σε ιδιωτικά σχολεία να παρέχεται ομολογιακού χαρακτήρα θρησκευτική εκπαίδευση εφόσον συμβάλλουν οικονομικά οι ενδιαφερόμενοι γονείς. Μάλιστα, τελευταία, συζητείται ευρέως και η δυνατότητα προβλέψεως μαθήματος θρησκευσιολογίας και στην δημόσια εκπαίδευση. Στο Ηνωμένο Βασίλειο ο χαρακτήρας του μαθήματος δεν είναι παντού ομολογιακός παρά το ότι στην Αγγλία και στην Σκωτία υπάρχει το σύστημα της κρατικής θρησκείας. Πιο συγκεκριμένα στην Αγγλία και στην Ουαλία το μάθημα δεν είναι ομολογιακό στην δημόσια εκπαίδευση, αλλά είναι ομολογιακό στα σχολεία των θρησκευτικών κοινοτήτων, το ποσοστό των οποίων ανέρχεται στο 38% στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση και στο 15,1% στην δευτεροβάθμια. Στα δημόσια σχολεία της Σκωτίας το μάθημα είναι κατά περίπτωση ομολογιακό ή μη ομολογιακό. Στην Βόρεια Ιρλανδία η θρησκευτική εκπαίδευση έχει ομολογιακό χαρακτήρα στα δημόσια προτεσταντικά σχολεία, καθώς και στα ιδιωτικά καθολικά. Αξιοσημείωτο είναι και το γεγονός ότι σε 9 από τις 27 χώρες η Εκκλησία έχει την αποκλειστική ευθύνη σύνταξης των αναλυτικών προγραμμάτων σπουδών (Βέλγιο, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Μάλτα, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σλοβακία και Τσεχία) Σε άλλες 10 χώρες η Πολιτεία συνεργάζεται με την εκκλησία για την κατάρτιση των προγραμμάτων σπουδών (Ιρλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Λετονία, Λιθουανία, Φινλανδία, Αυστρία, Γερμανία, Πολωνία) Αντίθετα, στις υπόλοιπες 8 χώρες η Πολιτεία έχει την αποκλειστική ευθύνη της κατάρτισης του προγράμματος σπουδών για το μάθημα των Θρησκευτικών με την ιδιαιτερότητα της Ολλανδίας όπου το πρόγραμμα διαμορφώνεται ελεύθερα και υπάρχει πλήρης συνταγματική κατοχύρωση όλων των θρησκειών, πλην, όμως η Κυβέρνηση όταν προωθεί νομοσχέδια για την Εκκλησία ή την θρησκευτική ελευθερία ζητεί την γνώμη της Προτεσταντικής και της Καθολικής Εκκλησίας.

Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να γίνει και μια αναφορά στην σχετική νομολογία ωρισμένων ανωτάτων δικαστηρίων των χωρών σχετικά με το μάθημα των Θρησκευτικών. Έτσι, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, ερμηνεύοντας το άρθρο 7 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου, κατά το οποίο τα θρησκευτικά είναι

τακτικό μάθημα στα δημόσια σχολεία, με εξαίρεση τα μη ομολογιακά σχολεία, έκρινε ότι το μάθημα αυτό δεν μπορεί να είναι ουδέτερη συγκριτική επισκόπηση των θρησκευτικών δογμάτων, ούτε απλή ηθική διδασκαλία και ιστορία των θρησκειών και της Βίβλου. Το μάθημα είναι ομολογιακό. Αντικείμενό του είναι το περιεχόμενο της πίστης, δηλαδή τα πιστεύω και οι αρχές της θρησκευτικής κοινότητας, στην οποία ανήκουν οι μαθητές. Το εν λόγω μάθημα οφείλει να αποσκοπεί στην μετάδοση επιστημονικής γνώσης και, έστω, και αν εισάγει τους μαθητές σε ένα συγκεκριμένο δόγμα, πρέπει να μένει ανοικτό σε συγκριτικές αναφορές και να αφήνει τη δυνατότητα συζήτησης θεμελιωδών ζητημάτων ζωής με τους μαθητές. Πλέον πρόσφατη απόφαση του ίδιου δικαστηρίου του έτους 2017 έκρινε ότι δεν προσκρούει στις διατάξεις αυτές του Συντάγματος η άρνηση ομολογιακού σχολείου να εγγράψει μαθητή του οποίου οι γονείς δεν ακολουθούσαν το θρησκευτικό δόγμα που διδασκόταν σε αυτό, εφόσον υπήρχαν πλησίον διαθέσιμα μη ομολογιακά σχολεία. Πάντως και στην Γερμανία το σχολείο είναι υποχρεωμένο να παρέχει ιδιαίτερο μάθημα θρησκευτικών, σύμφωνα με τις αρχές του δόγματος ή της θρησκείας εφόσον υπάρχουν τουλάχιστον 6 έως 8 μαθητές που επιθυμούν να το παρακολουθήσουν. Στην Ιταλία με απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου (13/1991) η πλήρης προαιρετικότητα του μαθήματος των Θρησκευτικών συνιστά συνταγματική απαίτηση. Με πιο πρόσφατη απόφασή του το ίδιο δικαστήριο δέχθηκε ότι το Σύνταγμα αποκλείει την μετατροπή της θρησκείας σε εργαλείο για την εξυπηρέτηση σκοπών του κράτους ή και το αντίστροφο. Περαιτέρω έκρινε ότι από τις σχετικές με την θρησκεία διατάξεις του Συντάγματος, συνάγεται η αρχή του κοσμικού κράτους, η οποία επιτάσσει την τήρηση ίσων αποστάσεων εκ μέρους του νομοθέτη έναντι όλων των θρησκειών. Στην Πορτογαλία με δύο αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου των ετών 1987 και 1993 κρίθηκε ότι τα πρόνομια που προβλέπονταν από το Κοινοβούλιο του 1940 είναι συνταγματικά και το κράτος υποχρεώθηκε να εισαγάγει στα σχολεία το μάθημα των θρησκευτικών της Καθολικής Εκκλησίας, εφόσον αυτή τυγχάνει η μείζων εκκλησία στην χώρα.

Η σύντομη και όχι εξαντλητική αυτή περιγραφή των ισχυόντων στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταδεικνύει την πανσπερμία των καθεστώτων που ισχύουν ως προς το περιεχόμενο του μαθήματος των Θρησκευτικών και απηχεί κυρίως τις ιστορικές και θεωρητικές αντιλήψεις που επικρατούν σε αυτές με δεδομένο το ότι η εκπαίδευση αποτελεί τομέα όπου δεν έχει επέλθει ενοποίηση, ειμή μόνον στην αναγνώριση των επαγγελματικών τίτλων. Η ποικιλομορφία αυτή δεν αποτελεί πρόσκομμα, αλλά αντίθετα, χαρακτηριστικό γνώρισμα των ιδιαιτεροτήτων κάθε λαού που απαρτίζει τις χώρες αυτές.

Η απαλλαγή από το μάθημα των Θρησκευτικών υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

*Παναγιώτα Β. Μούρκου,
Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας*

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στόχος της παρούσας εισήγησης είναι η παρουσίαση της εξελικτικής πορείας μίας ειδικότερης πτυχής του δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας στην εκπαίδευση, αυτής της απαλλαγής από τη διδασκαλία του μαθήματος των Θρησκευτικών για τους μαθητές που δεν ασπάζονται το δόγμα της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας. Στο πλαίσιο αυτό, θα επιχειρηθεί μία παράλληλη παρουσίαση των νομοθετικών και νομολογιακών δεδομένων σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο.

Στην παρ. 1 του άρθρου 13 του ισχύοντος Συντάγματος προβλέπεται ότι: «Η ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης είναι απαραβίαστη. Η απόλαυση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων δεν εξαρτάται από τις θρησκευτικές πεποιθήσεις καθενός...» στην δε παρ. 2 του άρθρου 16 ότι: «Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλασή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες».

Σκόπιμη είναι προκαταρκτικά η αναφορά στις συζητήσεις της Ολομέλειας της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί του άρθρου 16 του Συντάγματος του 1975· η κυβερνητική πρόταση για το άρθρο 16 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975 χρησιμοποιούσε, αρχικώς, τη φράση «ελληνοχριστιανικά ιδανικά», κατά την φράση του αντίστοιχου άρθρου 16 του Συντάγματος του 1952 «επί τη βάσει των ιδεολογικών κατευθύνσεων του ελληνοχριστιανικού πολιτισμού»¹, τελικώς, όμως, υι-

1. Στο άρθρο αυτό οριζόταν ότι: «Η Παιδεία τελεί υπό την ανωτάτην εποπτεία του Κράτους και ενεργείται δαπάνη αυτού ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Εις πάντα τα σχολεία μέσης και στοιχειώδους εκπαίδευσης η διδασκαλία αποσκοπεί την ηθικήν και πνευματικήν αγωγήν και την ανάπτυξιν της εθνικής συνειδήσεως των νέων επί τη βάσει των ιδεολογικών κατευθύνσεων του ελληνοχριστιανικού πολιτισμού. Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι'όλους υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπό του Κράτους. Ο νόμος ορίζει τα έτη της υποχρεωτικής φοιτήσεως, τα οποία δεν δύνανται να είναι ολιγώτερα των εξ...». Στην Έκθεση Επιτροπής Συντάγματος αναφερόταν επίσης ότι: «Το άρθρον 16, περί εκπαίδευσεως, έτυχεν

οθετήθηκε η ουδέτερη διατύπωση περί ανάπτυξης θρησκευτικής συνείδησης². Κατά τις συζητήσεις αυτές, ο Πρόεδρος της Συντακτικής Επιτροπής, Κωνσταντίνος Τσάτσος υποστήριξε, μεταξύ άλλων, τα εξής: “[...] Όπου ασκείται παιδεία, όπου καλλιεργούμε τον άνθρωπον ψυχικά και πνευματικά, όπου υπάρχει γενικά έργο πολιτιστικόν, πάντοτε ασκείται μέσα εις ένα ωρισμένο κλίμα, μέσα εις ένα ωρισμένο πνευματικόν χώρο. Μέσα σε αυτόν γεννιόμαστε, εκεί μέσα κατά τους αμείλικτους νόμους της ιστορίας πορευόμεθα. Τοιαύτα κλίματα υπάρχουν δύο τρία εις την ιστορίαν της ανθρωπότητας. Η Ασία, ο Σινικός κόσμος, αι Ινδίαί έχουν τον πολιτισμόν των, έχουν το κλίμα των. Η Ευρώπη έχει το ιδικόν της. [...] Όταν λοιπόν ημείς θέλωμεν να δώσωμεν παιδείαν, μα είτε είμεθα Έλληνες είτε είμεθα Ιρλανδοί, είμεθα δεσμευμένοι από τον αμείλικτον αυτόν νομον της ιστορίας, ο

ιδιαίτερας προσοχής της Επιτροπής, διότι τούτο αφορά την διάπλασιν της ελληνικής νεολαίας, ήτις θ’αποτελέση την Ελλάδα της αύριον. Εις τας αρχικάς αυτού διατάξεις, αίτινες παραμένουν ως έχουν, προσετέθησαν ως συμπλήρωμα και άλλαι τινές. Η σπουδαιότερα είναι η ως δευτέρα παράγραφος τεθείσα καθ’ήν: “Εις πάντα τα σχολεία μέσης και στοιχειώδους εκπαίδευσως...”. Τοιαύτη διάταξις δεν αναγράφεται εις ουδέν των προηγουμένων Συνταγμάτων. Και τούτο είναι εύλογον διότι οι πάπποι μας και οι πατέρες μας δεν ησθάνθησαν την ανάγκην αυτής. Ουδέποτε εφαντάζοντο διάφορον το ιδεώδες της εκπαίδευσως των ελληνοπαίδων εκείνου το οποίο ανταποκρίνεται απολύτως προς τον ελληνοχριστιανικόν πολιτισμόν. Εάν υποπεύοντο ότι θ’ανεφαίνετο ποτέ νοσηροί εγκέφαλοι ή και άλλοι παράγοντες, εμφανείς ή αφανείς οίτινες θα ηπειλουν την βάσιν της ιδεολογικής κατευθύνσεως της εκπαίδευσως, ήτοι τον ελληνοχριστιανικόν πολιτισμόν, και θα υπενόμευον αυτόν ως συμβαίνει σήμερον και θα συμβαίη ίσως και αύριον, θα έθετον την διάταξιν αυτήν έκτοτε εις το Σύνταγμα».

2. Η υιοθέτηση της ουδέτερης διατύπωσης οφείλεται, μεταξύ άλλων, και στο γεγονός ότι διατυπώθηκε από πολλούς ομιλητές η άποψη ότι η φράση του Συντάγματος του 1952 “επί τη βάση του ελληνοχριστιανικού πολιτισμού” διαβλήθηκε κατά τη διάρκεια της επταετούς δικτατορίας, βλ. Ενδεικτικά στα Πρακτικά Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος του 1975 τις δηλώσεις του Κ. Παπαρρηγόπουλου (σελ. 2272), καθώς και του τότε Υφυπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Α. Ταλιαδούρου (σελ. 2281), ο οποίος δήλωνε τα εξής: “Ως ετόνισεν εις την ωραίαν ομιλία του ο Πρόεδρος της Επιτροπής του Συντάγματος αξιότιμος κ. Κων. Τσάτσος, προφανώς εις την έννοια της εθνικής και θρησκευτικής συνειδήσεως περιλαμβάνεται και η έννοια του Ελληνοχριστιανικού Πολιτισμού”, δήλωση που, όμως, δεν αποδέχθηκε ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, κ. Νιάνιας, ο οποίος επιδοκίμασε μεν την φράση σχετικά με την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης, δηλαδή της χριστιανικής συνείδησης της αγάπης, αντιτέθηκε στην σύνδεση της θρησκευτικής συνείδησης με τον ελληνοχριστιανικό πολιτισμό, λόγω του γεγονότος ότι η άκριτη χρήση της έννοιας αυτής “κατέστη σύνθημα πολιτικής εκμετάλλευσως”, “φενάκη και πρόφαση διώξεων της τυρανίας, την απεχθάνονται δε όλοι ενώ λατρεύουσι την Ελλάδα και τον Θεόν”.

οποίος μας επιτάσσει μέσα εις αυτό το κλίμα να κινούμεθα. [...]. Και στο σημείο αυτό, βέβαια, προσθέτει ο Κωνσταντίνος Τσάτσος, την εξής φράση, την οποία καλό θα ήταν να έχουμε στο νου μας: “Δεν ημπορεί να γίνωμεν ούτε Βουδισταί ούτε οπαδοί του Λάο-Τσι. [...]”³.

Β. Παράλληλη εξέλιξη της εθνικής νομοθεσίας και της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη διαδικασία της χορήγησης απαλλαγής από το μάθημα των θρησκευτικών

Ιστορικά, σε νομοθετικό επίπεδο, η απαλλαγή από το τότε μάθημα της κατήχησης προβλεπόταν στον πρώτο νόμο περί δημοτικών σχολείων, το ν. 11/1834 (δημοσιευθέντα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της 3ης Μαρτίου 1834) όπου, στο μεν άρθρο 1 αναφερόταν ότι σε κάθε δημοτικό σχολείο διδάσκεται, μεταξύ άλλων, κατήχηση, περαιτέρω, δε στο άρθρο 3 προβλεπόταν ότι: “Περί διδασχής της κατηχήσεως εις τους παίδας θέλει αποφασίζει πάντοτε ο πατήρ ή η μήτηρ εις ελλείψιν του πατρός, ή ό επίτροπος εις έλλειψιν αμφοτέρων”.

Μέριμνα λαμβάνεται κατά την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση της κυβέρνησης του Ελευθερίου Βενιζέλου, με το άρθρο 5 του ν. 4397/1929 “Περί Στοιχειώδους

3. Πρακτικά Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος του 1975, σελ. 2271. Επίσης, ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας, κ. Δ. Νιάνιας, ο οποίος βέβαια κατά τις συνεδριάσεις των υποεπιτροπών της κοινοβουλευτικής επιτροπής δήλωσε, μεταξύ άλλων, ότι εντός των σκοπών της παιδείας πρέπει να είναι εκτός από την στροφή προς την καλλιέργεια του διανοητικού οργάνου του νέου μας και η συνέχιση της ηθικής ταυτότητας του λαού, ήτοι της Ρωμιούσνης, η οποία κατά τον ομιλητή αποτελεί μία συνένωση μεταξύ της αγάπης για τον τόπο της γέννησης αλλά και της χριστιανικής παράδοσης (Πρακτικά Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος του 1975 κοινοβουλευτικής επιτροπής βλ. ιδίως σελ. 439), κατά τις συνεδριάσεις της Ολομελείας της Βουλής, δήλωσε, μεταξύ άλλων, τα εξής: “[...] Η *raison d’etre* του παιδαγωγικού συστήματος είναι η δημιουργία πλήρους ανθρώπου, διότι μόνο ο άνθρωπος έχει τα ωρισμένα χαρακτηριστικά, έχει τας προϋποθέσεις που περιέγραψα: να μάθη, να πράξει, να οργανώσει μάθησιν, ήθος και λόγο [...] η πρώτη παράγραφος του άρθρου 16 του Συντάγματος κάνει ειδικό λόγον περί των σκοπών της Παιδείας και συμπλέκονται αι ηθικαί βλέψεις της Παιδείας και αι επαγγελματικά επιδιώξεις. Λέγω τούτο διά να αποτελέσουν ίσως θεωρητικήν βάσιν του περιεχομένου της παρ. 1 του άρθρου 16 [...] Ημείς όμως εδώ αυτήν την στιγμήν ως Έλληνες συντάσσομεν το Σύνταγμα και πρέπει να συνδυάσωμεν μέσα εις τας διατάξεις του ωρισμένα στοιχεία, τα οποία υφίστανται ως πραγματικότητες Ελληνικαί, μέρος της υποστάσεως μας. Ένα εξ αυτών είναι το παραδοσιακόν στοιχείον, η παράδοσις των Ελλήνων [...] Ο άλλος πόλος της παιδείας μας είναι η ειδικότερη μορφή της παραδόσεως η θρησκευτική μακρά παράδοσις, Παράδοσις του λαού μας. Είναι μέσα εις την ψυχή των. [...] Αυτοί είναι οι δύο παράγοντες οι οποίοι πρέπει να ληφθούν υπόψη[...]” (βλ. Πρακτικά Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος του 1975, σελ. 2244).

Εκπαιδεύσεως" (Α' 309), για το δημοτικό, όπου προβλεπόταν ότι "1. Εις τα δημοτικά σχολεία διδάσκονται τα εξής μαθήματα. α) Θρησκευτικά, ... 2. Του μαθήματος των Θρησκευτικών απαλλάσσονται οι ετερόθρησκοι και ετερόδοξοι, της δε γυμναστικής οι κωλυόμενοι δια λόγους υγείας βεβαιουμένους υπό επιτροπής, αποτελούμενης εκ του διευθυντού του σχολείου και του σχολιάτρου της περιφέρειας ή τούτου κωλυομένου εξ ιδιώτου ιατρού, οριζομένου υπό του επιθεωρητού και αμειβομένου υπό του γονέως ή κηδεμόνος του μαθητού, ούτινος ζητείται η απαλλαγή από της γυμναστικής...". Αντίστοιχη ρύθμιση βέβαια δεν υπήρχε στον ν. 4373/1929 για τα σχολεία της μέσης εκπαίδευσης, γυμνάσια και λύκεια. Υπήρχε, όμως, στον ν. 4862/1931 "περί ξένων σχολείων" (Α' 2), στο άρθρο 6 του οποίου προβλεπόταν ότι: "Απαγορεύεται στα ελληνικά σχολεία δημόσια τε και ιδιωτικά η διδασκαλία του ορθόδοξου Θρησκευτικού μαθήματος εις ετεροδόξους μαθητάς καθώς και ο τούτων εκκλησιασμός εις ορθόδοξον εκκλησίαν. Εφ' όσον υπάρχει ικανός αριθμός ετεροδόξων μαθητών εν τω σχολείω διορίζεται ίδιος διδάσκαλος, έχων τα νόμιμα προσόντα, ομόδοξος αυτών διά την διδασκαλίαν του θρησκευτικού μαθήματος, το κήρυγμα και τον εκκλησιασμόν των μαθητών επί αποδοχαίς συμφώνως προς τα εδάφ.3 και 4 του άρθρ.3 του Νόμ.4397. 2. Τα αυτά ισχύουν αντιστοίχως και διά τα ξένα σχολεία προκειμένου περί ορθόδοξων μαθητών φοιτώντων εις αυτό, ως και διά τα ελληνικά ετερόδοξα σχολεία".

Ο νόμος 4397/1929 διατηρήθηκε σε ισχύ μέχρι το 1964, οπότε και καταργήθηκε με το ν.δ. 4379/1964 "Περί Οργάνωσης και Διοικήσεως της Γενικής Στοιχειώδους και Μέσης Εκπαίδευσης" (Α' 182), στο οποίο ουδέν αναφέρεται περί απαλλαγής από το μάθημα των θρησκευτικών. Έκτοτε, σε όλους τους νεότερους νόμους πριν και μετά το Σύνταγμα του 1975, με τελευταίο τον ισχύοντα ν. 1566/1985, καθώς και στα εκδοθέντα αναλυτικά προγράμματα σπουδών, παρά την πρόβλεψη για τη διδασκαλία ορθόδοξου μαθήματος θρησκευτικών, δεν διατηρείται αντίστοιχη πρόβλεψη περί της δυνατότητας απαλλαγής⁴. Φαίνεται, βέβαια, να παραμένει σε

4. Το ίδιο ισχύσε και με τον προηγούμενο ν. 309/1976 "περί οργανώσεως και διοικήσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως" (Α' 100). Ειρήσθω εν παρόδω ότι ο νόμος αυτός για τη διδασκαλία του μαθήματος δεν περιέλαβε ειδική αναφορά στην ορθοδοξία, αλλά τα κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθέντα με βασιλικά διατάγματα τα αναλυτικά προγράμματα σπουδών καθιέρωσαν ως βασικό περιεχόμενο του μαθήματος των θρησκευτικών τη διδασκαλία της ορθόδοξης χριστιανικής πίστης, χωρίς, όμως, άλλη πρόβλεψη για το ζήτημα της απαλλαγής. Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και ο ν. 1566/1985, με τον οποίο θεσπίσθηκαν οι κύριες διατάξεις για τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και καταργήθηκε ο ως άνω ν. 309/1976. Ο τελευταίος, όπως και τα εκδοθέντα κατ' εξουσιοδότησή του αναλυτικά προγράμ-

ισχύ η διάταξη του ν. 4862/1931 “περί ξένων σχολείων”, η οποία δεν έχει καταργηθεί.

Παρατηρείται, τη δεκαετία του 1990, η θέσπιση σχετικών διατάξεων για την απαλλαγή στα γυμνάσια και λύκεια, που όμως ίσχυσαν για πολύ λίγο. Συγκεκριμένα, ρύθμιση ως προς την απαλλαγή από την παρακολούθηση του ορθόδοξου μαθήματος, των μαθητών γυμνασίων και λυκείων που ανήκουν σε άλλο δόγμα ή θρησκεία επιχειρείται με το άρθρο 24 παρ. 6 του π.δ. 392/1990 “Οργάνωση και λειτουργία λυκείων” (Α’ 155) και με το άρθρο 21 παρ. 6 του π.δ. 393/1990 “Οργάνωση και λειτουργία γυμνασίων” (Α’ 156). Σε αμφότερες τις διατάξεις προβλέφθηκε το εξής: «Μαθητές που ανήκουν σε άλλο δόγμα ή θρήσκευμα απαλλάσσονται από την παρακολούθηση του μαθήματος των Θρησκευτικών και δεν βαθμολογούνται σ’ αυτό. Για την απαλλαγή οι γονείς ή κηδεμόνες των μαθητών καταθέτουν σχετική υπεύθυνη δήλωση». Αντίστοιχου περιεχομένου ήταν και τα άρθρα 7 παρ. 6 και 8 του π.δ. 390/1990 “Οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών σχολείων” (Α’ 154), που αφορούσαν στη δυνατότητα των μαθητών του δημοτικού να μη συμμετέχουν στην προσευχή και στον εκκλησιασμό. Τα προεδρικά αυτά διατάγματα καταργήθηκαν με το άρθρο 47 παρ.1 του ν. 1946/1991 (Α’ 69), ενώ με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου ορίσθηκε ότι: «Για τα θέματα που ρυθμίζονται με τις διατάξεις των καταργούμενων π.δ. της προηγούμενης παραγράφου εξακολουθούν να ισχύουν και θεωρούνται ότι ουδέποτε έπαυσαν ισχύουσες οι προ της ενάρξεως της ισχύος των ως άνω προεδρικών διαταγμάτων ρυθμίσεις».

Ακολούθως, στο άρθρο 13 παρ. 10 του π.δ. 201/1998 «Οργάνωση και λειτουργία Δημοτικών Σχολείων» (Α’ 161), με το οποίο καταργήθηκε το προϊσχύσαν π.δ. 483/1977 (Α’ 149)⁵, οριζόταν τα εξής: «Μη Ορθόδοξοι μαθητές α. Μαθητές που ανήκουν σε άλλο δόγμα ή άλλο θρήσκευμα δεν συμμετέχουν στον εκκλησιασμό, εφόσον οι γονείς τους το ζητήσουν με γραπτή δήλωση. Όταν ένας από τους γονείς ανήκει σε άλλο δόγμα ή θρησκεία, για να γίνει απαλλαγή χρειάζεται κοινή δήλωση των γονέων. Αν οι γονείς είναι διαζευγμένοι ισχύει η δήλωση του γονέα που έχει την επιμέλεια, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 8 αυτού του Π.Δ. Οι γονείς των μη ορθόδοξων μαθητών ενημερώνονται έγκαιρα για την ημέρα και την ώρα του εκκλησιασμού ώστε αυτοί να οδηγηθούν στο σχολείο μετά τη λήξη

ματα σπουδών περιέχουν σαφείς αναφορές στην ορθόδοξη χριστιανική παράδοση, κατά τη διδασκαλία του μαθήματος χωρίς άλλη αναφορά στο ζήτημα της απαλλαγής.

5. Σημειώνεται ότι σε αυτό δεν υπήρχε καμία αναφορά στη δυνατότητα απαλλαγής από την παρακολούθηση θρησκευτικών εορτών ή από το μάθημα των θρησκευτικών.

του. Όταν ο εκκλησιασμός γίνεται έκτακτα ή δεν ειδοποιούνται οι γονείς και κηδεμόνες των παραπάνω μαθητών, η απασχόληση και η επιτήρησή τους γίνεται με ευθύνη του σχολείου. Οι προαναφερόμενοι μαθητές συμμετέχουν στον εορτασμό των εθνικών επετείων και στις άλλες εκδηλώσεις του σχολείου. β. Οι παραπάνω μαθητές απαλλάσσονται από το μάθημα των Θρησκευτικών και με απόφαση του συλλόγου διδασκόντων ορίζεται ο τρόπος απασχόλησής τους εντός ή εκτός της αίθουσας ή σε άλλη αίθουσα, την ώρα της διδασκαλίας του μαθήματος αυτού. γ. Αν οι γονείς τους επιθυμούν να αναγράφεται στα επίσημα έγγραφα ή βιβλία του σχολείου ότι ακολουθούν άλλο δόγμα ή θρησκεία πρέπει να προσκομίσουν πιστοποιητικό Μητρώου ή Δημοτολογίου, στο οποίο να αναφέρεται ότι ακολουθούν το συγκεκριμένο δόγμα. δ. Οι παραπάνω μαθητές, εφόσον προσέρχονται στο σχολείο πριν γίνει η πρωινή προσευχή, παρευρίσκονται με το τμήμα που ανήκουν στο χώρο της συγκέντρωσης χωρίς να συμμετέχουν στην προσευχή, τηρώντας απόλυτη ησυχία, σεβόμενοι τους δασκάλους και τους συμμαθητές τους που προσεύχονται»⁶. Αυτό το π.δ. ίσχυσε ως το 2017 οπότε και καταργήθηκε με το άρθρο 21 του π.δ. 79/2017 (Α' 109/1.8.2017), χωρίς το τελευταίο να περιέχει αντίστοιχες ρυθμίσεις.

Καθ' όλο αυτό το χρονικό διάστημα, η έτι περαιτέρω διαδικασία της απαλλαγής (οι φορείς του δικαιώματος, το περιεχόμενο της υποβληθείσας δήλωσης, η τυχόν απασχόληση των απαλλασσομένων μαθητών) ρυθμιζόταν με εγκυκλίους του Υπουργείου Παιδείας, συνήθως «γενικού περιεχομένου», αλλά και «ατομικές», προς απάντηση συγκεκριμένων ερωτημάτων για μαθητές που ανήκαν σε ορισμένη θρησκεία. Ενδεικτικά, σημειώνεται εγκύκλιος του έτους 1956 για την απαλλαγή των μαθητών που ανήκουν σε Ευαγγελικές οικογένειες, του έτους 1987 και του έτους 1990, για μαθητές που ανήκουν στους “μάρτυρες του Ιεχωβά”, καθώς και εγκύκλιος του έτους 1995 όπου, ως γενικού περιεχομένου εγκύκλιος, ορίσθηκε απαλλαγή τόσο από το μάθημα όσο και από την προσευχή και τον εκκλησιασμό για μαθητές ετερόδοξους, ετερόθρησκους και άθρησκους. Στην τελευταία αναφέρεται ότι απαιτείτο δήλωση ότι ο μαθητής είναι άθρησκος ή ετερόδοξος ή ετερόθρησκος και μάλιστα ανεξαρτήτως του εάν στην ταυτό-

6. Πρβ. και άρθρο 11 παρ. 4 εδ. γ' του π.δ. 200/1998 «Οργάνωση και λειτουργία Νηπιαγωγείων» (Α' 161), σύμφωνα με το οποίο η συμμετοχή των νηπίων στην καθημερινή ομαδική προσευχή αποτελεί μέρος της σχολικής ζωής και του πολιτισμού, ενώ τα νήπια που ανήκουν σε άλλο δόγμα ή άλλο θρήσκευμα δεν συμμετέχουν στην πρωινή προσευχή και στις εκδηλώσεις θρησκευτικού περιεχομένου εφόσον οι γονείς τους το ζητήσουν με γραπτή δήλωση.

τητα των μαθητών ή των κηδεμόνων τους γράφει “Χριστιανός Ορθόδοξος”⁷. Σε

7. Ενδεικτικά λοιπόν αναφέρονται οι εξής εγκύκλιοι:

(α) Η υπ’ αριθμ 144483/13.1.1956 εγκύκλιος στην οποία προβλεπόταν ότι: «Οι μαθηταί οι ανήκοντες εις Ευαγγελικές οικογενείας είναι ετερόδοξοι και δικαιούνται απαλλαγής από των θρησκευτικών κατά το άρθρο 6 του Ν. 4862/1931 “περί ξένων σχολείων” και του Ν. 2329/53 περί κυρώσεως της Συμβάσεως της Ρώμης “περί δικαιωμάτων του Ανθρώπου” εν συνδυασμῷ προς το Αρ. 1 του Συντάγματος».

(β) Η υπ’ αριθμ. Γ2/3826/7.9.1987 εγκύκλιος στην οποία προβλεπόταν ότι: «Απαντώντας ... η μαθήτρια ή οι γονείς της πρέπει να δηλώσουν ότι αυτή ανήκει στους “μάρτυρες του Ιεχωβά” για να απαλλαγεί από το μάθημα των Θρησκευτικών. Συνεπώς η μαθήτρια αυτή δεν πρέπει να βαθμολογηθεί από το σχολείο στο μάθημα των Θρησκευτικών, εάν έχει καταθέσει παρόμοια δήλωση».

(γ) Η υπ’ αριθμ. Γ1/1/1/2.1.1990 εγκύκλιος στην οποία οριζόταν ότι: «Οι μαθητές, μάρτυρες του Ιεχωβά, απαλλάσσονται από το μάθημα των Θρησκευτικών, την προσευχή και τον εκκλησιασμό. Την ώρα του μαθήματος των Θρησκευτικών μπορούν να εξέρχονται από την αίθουσα. Ο χώρος παραμονής και η απασχόληση των παραπάνω μαθητών στο διάστημα αυτό, καθορίζονται με απόφαση του συλλόγου διδασκόντων του Σχολείου. Την ώρα της προσευχής παρευρίσκονται χωρίς να συμμετέχουν αλλά τηρώντας απόλυτη ησυχία και σεβασμό προς τους συμμαθητές τους, που προσεύχονται. Όσο για τον εκκλησιασμό ο Δ/ντής του σχολείου θα ειδοποιεί τους μαθητές από την προηγούμενη ημέρα, ώστε να μπορούν οι γονείς ή κηδεμόνες των μαθητών αυτών να πάρουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη φύλαξή τους όσο χρόνο το σχολείο ευρίσκεται στην εκκλησία. Για την απαλλαγή των μαθητών αυτών υποχρεούνται και οι δύο γονείς ή όταν πρόκειται περί διαζευγμένων, ο γονέας που έχει την επιμέλεια με δικαστική απόφαση ή ο κηδεμόνας τους να καταθέσουν στο Δ/ντή του Σχολείου γραπτή δήλωση του Ν. 1599/86 όπου θα δηλώνουν ότι οι ίδιοι όσο και τα παιδιά τους ή οι κηδεμονουόμενοί τους ακολουθούν το δόγμα των “Μαρτύρων του Ιεχωβά”. Επί πλέον αν επιθυμούν να αναγράφεται αυτό σαν στοιχείο στα επίσημα έγγραφα και βιβλία που εκδίδει ή τηρεί το Σχολείο υποχρεούνται να προσκομίσουν Πιστοποιητικό Μητρώου ή Δημοτολογίου, στο οποίο θ’ αναγράφεται ότι ακολουθούν το συγκεκριμένο δόγμα. Σε καμιά περίπτωση όμως οι μαθητές δεν απαλλάσσονται από τις άλλες εκδηλώσεις του Σχολείου και ιδιαίτερα όταν αυτές είναι εθνικού περιεχομένου».

(δ) Η υπ’ αριθμ. Γ2/8904/29.11.1995 εγκύκλιος με την εξής αναφορά: «Απαντούμε στο ... έγγραφό σας και σε ό,τι εμπίπτει στην αρμοδιότητά μας, σας πληροφορούμε τα ακόλουθα: Μαθητές ετερόδοξοι, ετερόθρησκοι, άθρησκοι απαλλάσσονται: 1. Από το μάθημα των Θρησκευτικών. 2. Από την προσευχή. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις ο μαθητής δεν θα απουσιάζει από το σχολείο με τη διαφορά ότι στο μεν μάθημα των Θρησκευτικών θα παραμένει σε άλλη αίθουσα ή αν αυτό δεν είναι δυνατόν στην αυλή του σχολείου, χωρίς να θορυβεί, στη δε προσευχή θα βρίσκεται στο τέλος της παράταξης των συμμαθητών του και θα τηρεί μόνο στάση ευλάβειας ή θα παραμένει μέσα στο διδασκτήριο, σε ιδιαίτερο χώρο, με απόλυτη ησυχία και σεβασμό προς τους συμμαθητές του

όλες τις περιπτώσεις, δικαιούχοι είναι οι ετερόδοξοι και ετερόθρησκοι, και στις νεότερες εγκυκλίους και άθαιοι, για δε την ενεργοποίηση της διαδικασίας απαλλαγής απαιτείτο η υποβολή δήλωσης είτε από τον μάθητή είτε από τους γονείς, με αντίστοιχο περιεχόμενο, ενώ κατά καιρούς υπήρχε αναφορά και σε δυνατότητα εναλλακτικής απασχόλησης των απαλλασσομένων με απόφαση του σχολείου.

Υπό αυτό το κανονιστικό πλαίσιο, αναφορές στο ότι το μεν μάθημα των θρησκευτικών στα σχολεία επιδιώκει την ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης των μαθητών επί τη βάση του ελληνοχριστιανικού δόγματος, το δε ότι είναι δυνατή η απαλλαγή από το μάθημα των ετερόδοξων, ετερόθρησκων και άθων, βρίσκονται ήδη σε αποφάσεις και πρακτικά επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας από τη δεκαετία του 1980:

Έτσι, με το υπ' αριθμ. 548/1984 Πρακτικό Επεξεργασίας του Δικαστηρίου, κατά την επεξεργασία σχεδίου διατάγματος για την τροποποίηση του αναλυτικού προγράμματος των σχολείων μέσης γενικής εκπαίδευσης [π.δ. 413/1984], το Τμήμα κατέληξε στην εξής γνωμοδότηση: «... Ο συγκεκριμένος κατά περιεχόμενο καθορισμός της διδακτέας ύλης κάθε μαθήματος, που γίνεται με σχέδιο διατάγματος, σε συνδυασμό με τον καθορισμό του αντίστοιχου χρονικού διαστήματος που απαιτείται για την διδασκαλία και την αφομοίωση κάθε μαθήματος, εφόσον βεβαίως κινούνται μέσα στο πλαίσιο της αντίστοιχης νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, ανήκουν, καταρχήν, στη σφαίρα της ουσιαστικής εκτιμήσεως της Διοικήσεως, με την ευθύνη της οποίας εκδίδεται το διάταγμα και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά την ενάσκηση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητός του (άρθρ. 15 Ν.Δ. 170/73, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 17 Ν. 702/77), εκτός εάν ο καθορισμός που γίνεται με το σχέδιο διατάγματος έρχεται σε αντίθεση με σαφείς διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες επιβάλλουν όχι μόνο την καταρχήν διδασκαλία ορισμένου μαθήματος, αλλά και την για ένα ελάχιστο αριθμό ωρών εβδομαδιαίως διδασκαλία του, ώστε

που προσεύχονται. 3. Από τον Εκκλησιασμό. Οι απόψεις αυτές προκύπτουν από τις διατάξεις του άρθρου 13 του Συντάγματος. Για την απαλλαγή του μαθητού από το μάθημα των Θρησκευτικών, την προσευχή και τον Εκκλησιασμό θα πρέπει και οι δυο γονείς να καταθέσουν στο σχολείο γραπτή δήλωση από την οποία να προκύπτει ότι ο μαθητής είναι άθρησκος ή ετερόδοξος ή ετερόθρησκος. Επίσης, σας πληροφορούμε ότι στον τίτλο σπουδών και στην ένδειξη "θρήσκευμα" θα αναγράφεται αντιστοίχως ό,τι δηλώνεται στην υπεύθυνη δήλωση των γονέων. Τα ανωτέρω ισχύουν τόσο για τα Δημόσια όσο και για τα Ιδιωτικά σχολεία, ακόμη και στην περίπτωση που η ταυτότητα των μαθητών ή των κηδεμόνων τους γράφει "Χριστιανός Ορθόδοξος"».

να είναι δυνατή, από χρονικής απόψεως, η μετάδοση της αντίστοιχης γνώσεως. Με τα δεδομένα αυτά, ο περιορισμός σε μία (1) μόνο ώρα εβδομαδιαίως της διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών, κατά το ορθόδοξο δόγμα, στη Γ' τάξη του Λυκείου Γενικής Κατευθύνσεως που επιχειρεί το υπό επεξεργασία σχέδιο διατάγματος (άρθρο 2 παρ. 8 αυτού), έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου 16 παρ.2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι, η παιδεία αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην ανάπτυξη «και» της θρησκευτικής συνειδήσεως της ελληνικής νεολαίας. Η αντίθεση δε αυτή καθίσταται εντονότερη και από το γεγονός ότι η ορθοδοξία αποτελεί από πολλούς αιώνες τη θρησκεία της συντριπτικής πλειοψηφίας του Ελληνικού λαού, γι αυτό, εξ άλλου, και το Σύνταγμα την χαρακτηρίζει (άρθρο 3 παρ. 1) ως «επικρατούσα θρησκεία» στην Ελλάδα και, άρα, καθιστά υποχρεωτική τη διδασκαλία αυτού του μαθήματος στα σχολεία και, μάλιστα, για ένα ελάχιστο αριθμό ωρών εβδομαδιαίως, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται, όπως προαναφέρθηκε, από χρονική άποψη, η μετάδοση της αντίστοιχης γνώσεως, η οποία, άλλωστε, και με το υπό επεξεργασία σχέδιο περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό θεμάτων, τα οποία και ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν, αλλά και είναι αναγκαία για τον προβληματισμό και την πνευματική ολοκλήρωση της νέας γενιάς (βλ. π.χ. «η ηθική συνείδηση», «πόσο ελεύθεροι είμαστε», «αναζητώντας την πληρότητα της ζωής», «ο αλλοτριωμένος άνθρωπος», «ο συνάνθρωπος ως αδελφός», «το αίτημα της ειρήνης», «γάμος και οικογένεια» κλπ). Η στοιχειώδης δε ανάπτυξη των θεμάτων αυτών είναι αδύνατο να πραγματοποιηθεί με τη διδασκαλία του μαθήματος αυτού μέσα σε τόσο περιορισμένα χρονικώς όρια (μία ώρα εβδομαδιαίως). Εξυπακούεται πάντως ότι οι άθεοι, άθρησκοι, ετερόδοξοι ή ετερόθρησκοι μαθητές δικαιούνται να απουσιάζουν, χωρίς βλαβερές γι'αυτούς συνέπειες, από την παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών. Συνεπώς, το υπό επεξεργασία σχέδιο, κατά το μέρος που περιορίζει τη διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών σε μία (1) ώρα εβδομαδιαίως (άρθρ. 2 παρ. 8) είναι μη νόμιμο». [Τελικά, όμως, το ως άνω πρακτικό επεξεργασίας δεν ελήφθη υπόψη από το Υπουργείο Παιδείας, το οποίο ενέμεινε στη μείωση των ωρών. Συγκεκριμένα, στην παρ. 7 του άρθρου 2 του π.δ. 413/1984 παρέμεινε διάταξη κατά την οποία «...II. Διδακτέα ύλη: Διατίθεται μία ώρα διδασκαλίας την εβδομάδα από την αρχή μέχρι το τέλος της διδασκαλίας των μαθημάτων...»].

Ενδιαφέρουσα είναι, επίσης, η υπ' αριθμ. 3533/1986 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε σχέση με τον διορισμό ετερόδοξων ή ετερόθρησκων εκπαιδευτικών για άλλα μαθήματα (πλην των θρησκευτικών). Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι η άρνηση διορισμού φιλόλογου με την αιτιολογία ότι είναι

«μάρτυς του Ιεχωβά», ήτοι οπαδός γνωστής θρησκείας, δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα ούτε στις ειδικές περί προσόντων των εκπαιδευτικών λειτουργιών διατάξεις των άρθρων 35 και 82 του ν. 309/1976 ούτε στις γενικές περί προσόντων διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, οι οποίες δεν περιλαμβάνουν κώλυμα διορισμού με βάση το θρήσκευμα του υποψηφίου. Δεν δύναται δε να βρει νόμιμο έρεισμα ούτε στις διατάξεις των άρθρων 3 παρ.1 και 16 παρ.2 του Συντάγματος ούτε στις γενικές περί αποστολής της μέσης παιδείας διατάξεις των άρθρων 26 παρ.1 και 29 παρ.1 του ν. 309/1976 ενόψει του ότι κύρια αποστολή των καθηγητών των φιλολογικών μαθημάτων δεν είναι η ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης των μαθητών, διά την οποία προφανώς θα ήταν ακατάλληλος ως εκπαιδευτικός ο οπαδός ετέρας θρησκείας και όχι του ορθόδοξου δόγματος, προκειμένου βεβαίως περί των μαθητών των ελληνικών γυμνασίων και λυκείων, οι οποίοι κατά συντριπτική πλειοψηφία είναι χριστιανοί ορθόδοξοι. Επομένως, ενόψει των άρθρων 4 και 13 παρ.1 του Συντάγματος, η δημιουργία κωλύματος εν προκειμένω δεν θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή, δοθέντος ότι η φύση των ανατιθεμένων έργων δεν συνδέεται αναγκαίως με τη μετάδοση ιδεών αρρήκτως συνυφασμένων προς τα διδάγματα της Ανατολικής του Χριστού Εκκλησίας⁸.

8. Σημειώνεται ότι, αντιθέτως, προκειμένου περί λειτουργού στοιχειώδους εκπαίδευσης (όπου περιλαμβάνεται και η διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών), έχει κριθεί (ΣΤΕ 1417/1949 Ολομ.) ότι «η ιδιότης αυτού ως χριστιανού ορθοδόξου κατ'αρχήν αποτελεί στοιχείον διά την προσήκουσαν και επακριβή εκπλήρωσιν των υπηρεσιακών αυτού καθηκόντων, διότι ούτος οφείλει ενδεχομένως να διδάσκη το μάθημα των θρησκευτικών, κατά τα δόγματα προφανώς της ορθοδόξου χριστιανικής εκκλησίας, υποχρεούται να οδηγή τους μαθητάς προς εκκλησιασμόν, έτι δε και έτερα ειδικά καθήκοντα υπόκεινται αυτώ, λόγω της ιδιαζούσης φύσεως του λειτουργήματος τούτου και έναντι των ορθοδόξων μαθητών και έναντι των κατοίκων της περιωρισμένης μάλιστα κοινωνίας, εν η συνήθως, ως εκ της υπηρεσίας του, διαβιοί, άτινα προϋποθέτουν ότι ο ασκών το λειτούργημα τούτο ακολουθεί τας διδασκαλίας της επικρατούσης εν τη χώρα ορθοδόξου χριστιανικής πίστεως. Το γεγονός συνεπώς ότι λειτουργός της Στοιχειώδους Εκπαιδεύσεως πρεσβεύει και ακολουθεί εκ του εμφανούς θρησκευτικός δοξασίας διαφόρους της ορθοδόξου χριστιανικής εκκλησίας, δύναται να θεμελιώση κατά νόμον, το παράπτωμα της ασυμβιβάστου προς τα καθήκοντα του δημοδιδασκάλου διαγωγής». Απόκλιση από τη νομολογία εισάγει το ΠΕ 347/2002, το οποίο είχε ως αντικείμενο τη γνωμοδότηση επί σχεδίου διατάγματος με τίτλο "Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέσεις εκπαιδευτικού προσωπικού της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης", με το οποίο έγινε, μεταξύ άλλων, δεκτό ότι το μάθημα των θρησκευτικών δεν είναι αναγκαστικά μάθημα κατήχησης, αλλά δύναται κατά την ευχέρεια του νομοθέτη να είναι είτε μάθημα κατήχησης είτε μάθημα θρησκευσιολογίας, και συνεπώς δεν δικαιολογείτο διάταξη που απαιτούσε ο διοριζόμενος δάσκαλος να είναι χριστιανός ορθόδοξος, ώστε να μπορεί να διδάσκει το

Ιδιαίτερη, όμως αναφορά, πρέπει να γίνει σε δύο αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας της δεκαετίας του 1990. Πρόκειται για τις υπ' αριθμ. 3356/1995⁹

μάθημα κατήχησης στο ορθόδοξο δόγμα.

9. Με την ΣτΕ 3356/1995 ακυρώθηκε πράξη με την οποία χαρακτηρίστηκε ως επίμεμπτος η διαγωγή ενός μαθητή γυμνασίου για τον λόγο, μεταξύ άλλων, ότι αρνήθηκε να απαγγείλει την προσευχή. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε, ειδικότερα, ότι από τις διατάξεις των άρθρων 13 παρ.1-2 και 16 παρ.2 του Συντάγματος, αλλά και από τις διατάξεις των άρθρων 9 της ΕΣΔΑ και 2 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό μεταξύ τους, εν όψει του γνωστού τοις πάσιν γεγονότος, ότι η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού λαού πρεσβεύει την Ορθόδοξη Χριστιανική Θρησκεία, ως τούτο άλλωστε μαρτυρείται και από την γενομένη στην κεφαλίδα του Συντάγματος επίκληση της Αγίας Τριάδος, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 του Συντάγματος, με το οποίο το Ορθόδοξο Χριστιανικό Δόγμα χαρακτηρίζεται ως «Επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα», συνάγεται, ότι σκοπός της παρεχομένης στα σχολεία παιδείας είναι, μεταξύ των άλλων, και η «ανάπτυξη» της θρησκευτικής συνείδησης των ελληνοπαίδων σύμφωνα με τις αρχές της ορθόδοξης χριστιανικής διδασκαλίας, στην οποίαν, κατά τεκμήριο, εν όψει των εκτεθέντων, αποβλέπουν οι γονείς των αντλώντας από το πιο πάνω άρθρο 13 του Συντάγματος, το δικαίωμα που είναι, ως αναφέρθηκε, και διεθνώς κατοχυρωμένο, με τις ως άνω διατάξεις της Συμβάσεως της Ρώμης να καθορίζουν οι ίδιοι την θρησκευτική αγωγή των τέκνων τους, σύμφωνα με τις δικές τους θρησκευτικές πεποιθήσεις. Υπό την έννοια αυτή και προκειμένου να τύχει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντάγματος, προκειμένου δηλαδή να «αναπτυχθεί» η θρησκευτική συνείδηση των μαθητών, σύμφωνα με την διδασκαλία της ορθόδοξης χριστιανικής πίστης, οι μαθητές είναι υποχρεωμένοι να μετέχουν στις σχολικές θρησκευτικές εκδηλώσεις, όπως είναι η καθημερινή προσευχή και ο εκκλησιασμός και να παρακολουθούν το μάθημα των θρησκευτικών, το οποίο, όπως είναι αυτονόητο, εν όψει των εκτεθέντων πρέπει να διδάσκεται στα σχολεία σύμφωνα με τις αρχές της ορθόδοξης χριστιανικής θρησκείας και επί ικανόν αριθμόν ωρών διδασκαλίας εβδομαδιαίως. Και να μην η δημόσια συμμετοχή των μαθητών στις ως άνω θρησκευτικές εκδηλώσεις και η παρακολούθηση υπ' αυτών του μαθήματος των θρησκευτικών αποτελούν έμπρακτη δήλωση περί των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων δεν έρχονται όμως, εκ τούτου και μόνον, σε αντίθεση με το άρθρο 13 του Συντάγματος, δοθέντος ότι δεν είναι δυνατή η επιβαλλομένη από το άρθρο 16 παρ. 2 αυτού «ανάπτυξη» της θρησκευτικής τους συνείδησης, χωρίς την ως άνω δήλωση περί των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων. Είναι όμως πρόδηλον ότι εάν ένας ή περισσότεροι μαθητές, άλλως οι γονείς τους, ασκώντας το κατοχυρωμένο με το άρθρο 13 του Συντάγματος και τις ως άνω διατάξεις της Συμβάσεως της Ρώμης δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας, δηλώσουν καθ' οιονδήποτε τρόπον, προς τον Διευθυντή του Σχολείου, ότι για λόγους θρησκευτικής συνείδησης, ήτοι διότι είναι ετερόδοξοι, ετερόθρησκοι ή άθεοι, δεν επιθυμούν να παρακολουθήσουν (οι ως άνω μαθητές) την διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών ή να μετάσχουν στις άλλες θρησκευτικές εκδηλώσεις που προβλέπονται από το σχολικό πρόγραμμα, ο Διευθυντής έχει υπηρεσιακό καθήκον, που απορρέει από τις πιο πάνω διατάξεις, να προβεί αμέσως σε όλες τις αναγκαίες, κατά το νόμο ενέργειες, ούτως ώστε οι μαθητές αυτοί να μη μετέχουν στις πιο πάνω θρησκευτικές εκδηλώσεις και να μην παρακολουθούν την διδα-

και 2176/1998¹⁰ αποφάσεις επταμελούς συνθέσεως του Δικαστηρίου, εκδοθείσες

σκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών, χωρίς βεβαίως η αποχή τους αυτή να συνεπάγεται για τους ίδιους οποιασδήποτε μορφής σχολική κύρωση π.χ. καταλογισμό απουσιών, μείωση διαγωγής, πειθαρχικές κυρώσεις κ.λπ. Ακόμα δε και εάν μιά τέτοια άρνηση του μαθητή, άλλως των γονέων του, δεν συνοδεύεται από επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησης ο Διευθυντής έχει και πάλι την υποχρέωση, που απορρέει από τις αυτές πιο πάνω διατάξεις, να διερευνήσει μήπως τυχόν η άρνηση αυτή οφείλεται σε τέτοιου είδους λόγους, ούτως ώστε να συμπεριφερθή αναλόγως, σύμφωνα με όσα εκτίθενται πιο πάνω. Η έρευνα δε αυτή, ως συνέπεια της αντίστοιχης δήλωσης του μαθητού άλλως των γονέων του, περί μη συμμετοχής αυτού στο μάθημα των θρησκευτικών και στις λοιπές θρησκευτικές εκδηλώσεις, ως και η ίδια η δήλωση δεν απαγορεύονται από το άρθρο 13 του Συντάγματος, διότι δεν αποτελούν μέσον προς δίωξη του μαθητή λόγω των διαφόρων ενδεχομένων, θρησκευτικών του πεποιθήσεων, οι οποίες πρέπει πάντως να είναι σεβαστές, αλλά όλως αντιθέτως, αποβλέπουν εις το να διευκολύνουν τον μαθητή να απολαύσει «ανεμπόδιστα» την ελευθερία της θρησκευτικής του συνείδησης. Με τέτοιο ακριβώς περιεχόμενο αντελήφθη, εξ άλλου, την έννοια των ανωτέρω διατάξεων και ο κοινός νομοθέτης (βλ. άρθρα 1 και 6 παρ.2 του ν. 1566/1985

10. Τις ίδιες περίπου σκέψεις επανέλαβε η ΣτΕ 2176/1998 7μ., που ακύρωσε την υπουργική απόφαση με την οποία καθορίστηκε το ωρολόγιο πρόγραμμα των μαθημάτων του λυκείου, καθ' ο μέρος προβλέφθηκε ότι το μάθημα των θρησκευτικών θα διδάσκεται εφεξής στις τάξεις Β' και Γ' του λυκείου μόνο επί μία ώρα εβδομαδιαίως. Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή κρίθηκαν τα εξής: Από τις διατάξεις των άρθρων 3 παρ.1, 13 παρ.1-2 και 16 παρ.2 του Συντάγματος, αλλά και από τις διατάξεις των άρθρων 9 της ΕΣΔΑ και 2 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό μεταξύ τους, εν όψει του γνωστού τοις πάσιν γεγονότος ότι η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού λαού πρεσβεύει την ορθόδοξο χριστιανική θρησκεία, όπως τούτο άλλωστε μαρτυρείται και από την κατά τα εκτεθέντα, επίκλησιν εις αυτήν ταύτην την κεφαλίδα του Συντάγματος της Αγίας Τριάδος, αλλά και τον χαρακτηρισμόν, εις την προπαρατεθείσα διάταξιν του άρθρου 3 του Συντάγματος του ορθοδόξου χριστιανικού δόγματος ως «επικρατούσης θρησκείας» εις την Ελλάδα, συνάγεται ότι μεταξύ των σκοπών της παρεχομένης εις τα σχολεία παιδείας είναι και η «ανάπτυξις», εις τουλάχιστον επαρκή βαθμόν, της θρησκευτικής συνειδήσεως των ελληνοπαίδων συμφώνως προς τας αρχάς του ορθοδόξου χριστιανικού δόγματος, η διδασκαλία του οποίου είναι, ως εκ τούτου, υποχρεωτική, όπως είναι υποχρεωτική και η παρακολούθησις από τους μαθητάς, οι οποίοι ανήκουν εις την κατ' Ανατολάς Ορθόδοξον Χριστιανικήν Εκκλησίαν, του αντιστοίχου μαθήματος [βλ. και τας διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2, 5 παρ. 1 εδαφ. α, 6 παρ. 2 εδαφ. β του ν. 1566/1985, ΦΕΚ Α 167 και 2 παρ. 2, 3 παρ. 3 και 4 του Π.Δ. 479/1995, ΦΕΚ Α 170]. Εις την τοιαύτην άλλωστε ανάπτυξιν της θρησκευτικής συνειδήσεως των Ελληνοπαίδων αποβλέπουν και οι γονείς των, αντλούντες από την προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 13 του Συντάγματος το δικαίωμα αυτό, το οποίον, ως εξετέθη, κατοχυρούται ευθέως και από τας προαναφερθείσας διατάξεις της Συμβάσεως της Ρώμης, κατά τας οποίας οι ίδιοι οι γονείς καθορίζουν την θρησκευτικήν αγωγήν των τέκνων των, επί τη βάσει των ιδικών των θρησκευτικών πεποιθήσεων. Εξυπακούεται βεβαίως ότι της παρακολουθήσεως του ως άνω μαθήματος απαλλάσσονται και δε χωρίς καμία δυσμενή συνέ-

υπό την προεδρία του Αναστασίου Μαρίνου· η πρώτη με αφορμή την ακύρωση πράξης, με την οποία χαρακτηρίστηκε ως επίμεμπτη διαγωγή μαθητή, και η δεύτερη με αφορμή το ζήτημα των ωρών διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών στο ωρολόγιο πρόγραμμα στο Λύκειο. Με αυτές, κρίθηκε, αρχικώς, ότι από τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντάγματος συνάγεται ότι το μάθημα των θρησκευτικών πρέπει να διδάσκεται στα σχολεία σύμφωνα με τις αρχές της ορθόδοξης χριστιανικής θρησκείας, και ότι είναι υποχρεωτικό για τους μαθητές που ανήκουν στην Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία. Περαιτέρω, όμως αναφέρεται ότι ασκώντας το κατοχυρωμένο στο άρθρο 13 του Συντάγματος και στο άρθρο 9 της ΕΣΔΑ, δικαίωμα θρησκευτικής ελευθερίας, μπορούν να ζητήσουν απαλλαγή οι μαθητές που «έχουν λόγους θρησκευτικής συνείδησης, ήτοι διότι είναι ετερόδοξοι, ετερόθρησκοι ή άθεοι», με την υποβολή σχετικής δήλωσης, η οποία βέβαια κατά την υπ' αριθμ. 2176/1998 απόφαση πρέπει να είναι αξιόπιστη. Με την πρώτη απόφαση διατυπώνεται και η κρίση ότι ο διευθυντής του σχολείου οφείλει να διαπιστώσει με έρευνα τα αίτια της απαλλαγής, ενώ συνάγεται ότι έχει δυνατότητα απόρριψης του αιτήματος¹¹. Και με τις δύο αποφάσεις κρίθηκε ότι η υποβολή

πεια, οι μαθηταί εκείνοι διά τους οποίους γίνεται αξιόπιστος δήλωσις, είτε υπ' αυτών των ιδίων, είτε υπό των γονέων τους, ότι είναι άθεοι, ετερόδοξοι ή αλλόθρησκοι και έχουν, ως εκ τούτου, πρόβλημα θρησκευτικής συνειδήσεως, δοθέντος μάλιστα ότι η δήλωσις αυτή ουδόλως αντιβαίνει εις το άρθρον 13 του Συντάγματος διότι δεν αποτελεί μέσον προς δίωξη του μαθητή λόγω των διαφόρων, ενδεχομένων, θρησκευτικών του πεποιθήσεων, οι οποίες πρέπει πάντως να είναι σεβαστές, αλλά, όλως αντιθέτως, αποβλέπει εις το να διευκολύνει τον μαθητήν να απολαύσει «ανεμπόδιστα» την ελευθερία της θρησκευτικής του συνειδήσεως και να διευκολύνει επίσης τους γονείς τους να ασκήσουν το αντίστοιχον, κατά τα εκτεθέντα, δικαίωμά τους. Από τας αυτάς ως άνω διατάξεις συνάγεται περαιτέρω ότι προκειμένου να τύχει εφαρμογής η διάταξις του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντάγματος και να καταστεί δυνατή η «ανάπτυξις», εις τουλάχιστον επαρκή βαθμόν, της θρησκευτικής συνειδήσεως των προαναφερθέντων μαθητών και δη συμφώνως προς τας αρχάς της ορθοδόξου χριστιανικής πίστεως, επιβάλλεται όπως η Πολιτεία, διά της λήψεως των καταλλήλων, κατά περίπτωσιν, νομοθετικών και κανονιστικών μέτρων, εξασφαλίζει την διδασκαλίαν του κατά τα άνω μαθήματος των θρησκευτικών εις τους εν λόγω μαθητάς και δη να την εξασφαλίζει επί ικανόν αριθμόν ωρών διδασκαλίας εβδομαδιαίως. Και είναι μεν αληθές ότι εις την ουσιαστικήν κρίσιν της Διοικήσεως ανήκει ο καθορισμός και των ωρών διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών, πλην όμως ο περιορισμός των ωρών διδασκαλίας αυτού, συγκεκριμένως, του μαθήματος, εις μίαν [1] μόνον ώρα εβδομαδιαίως δεν αποτελεί, κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας και εν όψει του ειδικού σκοπού εις τον οποίον αποβλέπουν αι ως άνω διατάξεις του Συντάγματος τον υπ' αυτών, κατά τα ήδη κριθέντα, απαιτούμενον «ικανόν» αριθμόν ωρών διδασκαλίας.

11. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην απόφαση: *“Είναι όμως πρόδηλον ότι εάν ένας*

της δήλωσης δεν παραβιάζει το Σύνταγμα, διότι δεν αποτελεί μέσο διώξεως του μαθητή, αλλά αποβλέπει στο να διευκολύνει στην άσκηση του δικαιώματος του της ελευθερίας της θρησκευτικής του συνείδησης.

Ακολούθως, με τις υπ' αριθμ. 2280-2281/2001 αποφάσεις της Ολομελείας του Δικαστηρίου, στις υποθέσεις σχετικά με την αναγραφή του θρησκέυματος στις ταυτότητες, σε συνέχεια της κρίσης σχετικά με την κατοχύρωση στο άρθρο 13 παρ. 1 του Συντάγματος του ατομικού δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας, και του απαραβίαστου της ελευθερίας θρησκευτικής συνείδησης, υποκείμενης μόνο στους περιορισμούς για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων προς το Κράτος ή της συμμόρφωσης προς τους νόμους (13 παρ. 4), το Δικαστήριο διέλαβε ότι ναι μεν κανένας δεν μπορεί να εξαναγκασθεί με οποιονδήποτε τρόπο, να αποκαλύψει είτε αμέσως είτε εμμέσως, το θρήσκευμα ή τις θρησκευτικές εν γένει πεποιθήσεις του, ωστόσο, είναι διάφορο το ζήτημα της οικειοθελούς προς τις κρατικές αρχές γνωστοποίησης του θρησκέυματος του ατόμου, η οποία όμως γίνεται με πρωτοβουλία του και για την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η έννομη τάξη για την προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας. Ως

ή περισσότεροι μαθητές, άλλως οι γονείς τους, ασκώντας το κατοχυρωμένο με το άρθρο 13 του Συντάγματος και τις ως άνω διατάξεις της Συμβάσεως της Ρώμης δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας, δηλώσουν καθ' οιονδήποτε τρόπον, προς τον Διευθυντή του Σχολείου, ότι για λόγους θρησκευτικής συνείδησης, ήτοι διότι είναι ετερόδοξοι, ετερόθρησκοι ή άθεοι, δεν επιθυμούν να παρακολουθήσουν (οι ως άνω μαθητές) την διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών ή να μετάσχουν στις άλλες θρησκευτικές εκδηλώσεις που προβλέπονται από το σχολικό πρόγραμμα, ο Διευθυντής έχει υπηρεσιακό καθήκον, που απορρέει από τις πιο πάνω διατάξεις, να προβεί αμέσως σε όλες τις αναγκαίες, κατά το νόμο ενέργειες, ούτως ώστε οι μαθητές αυτοί να μη μετέχουν στις πιο πάνω θρησκευτικές εκδηλώσεις και να μην παρακολουθούν την διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών, χωρίς βεβαίως η αποχή τους αυτή να συνεπάγεται για τους ίδιους οποιασδήποτε μορφής σχολική κύρωση π.χ. καταλογοισμό απουσιών, μείωση διαγωγής, πειθαρχικές κυρώσεις κ.λπ. Ακόμα δε και εάν μιά τέτοια άρνηση του μαθητή, άλλως των γονέων του, δεν συνοδεύεται από επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησης ο Διευθυντής έχει και πάλι την υποχρέωση, που απορρέει, από τις αυτές πιο πάνω διατάξεις, να διερευνήσει μήπως τυχόν η άρνηση αυτή οφείλεται σε τέτοιου είδους λόγους, ούτως ώστε να συμπεριφερθή αναλόγως, σύμφωνα με όσα εκτίθενται πιο πάνω. Η έρευνα δε αυτή, ως συνέπεια της αντίστοιχης δήλωσης του μαθητού άλλως των γονέων του, περί μη συμμετοχής αυτού στο μάθημα των θρησκευτικών και στις λοιπές θρησκευτικές εκδηλώσεις, ως και η ίδια η δήλωση δεν απαγορεύονται από το άρθρο 13 του Συντάγματος, διότι δεν αποτελούν μέσον προς δίωξη του μαθητή λόγω των διαφόρων ενδεχομένων, θρησκευτικών του πεποιθήσεων, οι οποίες πρέπει πάντως να είναι σεβαστές, αλλά όλως αντιθέτως, αποβλέπουν εις το να διευκολύνουν τον μαθητή να απολαύσει «ανεμπόδιστα» την ελευθερία της θρησκευτικής του συνείδησης.”

τέτοιες αναγνωρίστηκαν περιπτώσιολογικά η μη εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων για λόγους συνειδησιακής αντίρρησης, η ίδρυση ναού ή ευκτήριου οίκου, η ίδρυση σωματείου θρησκευτικού χαρακτήρα, και, καθ' ό μέρος μας ενδιαφέρει, η απαλλαγή από τη διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών και από συναφείς σχολικές υποχρεώσεις, όπως ο εκκλησιασμός και η ομαδική προσευχή¹².

Παράλληλα¹³, σε νομοθετικό επίπεδο, η διοίκηση συνεχίζει να ρυθμίζει τη διαδικασία της απαλλαγής με εγκυκλίους¹⁴, στις οποίες άλλοτε αναφέρεται στο πε-

12. Στη συνέχεια, με τις υπ' αριθμ. 1759-1760/2019 αποφάσεις της Ολομελείας κρίθηκε τόσο ότι η αναγραφή του θρησκευόμενου σε δημόσια έγγραφα, όπως το απολυτήριο, τα αποδεικτικά σπουδών και τα πιστοποιητικά σπουδών του γυμνασίου συνιστά παραβίαση του άρθρου 13 του Συντάγματος, όσο και ότι η αναγραφή του θρησκευόμενου στα απολυτήρια, τους τίτλους και τα αποδεικτικά σπουδών του λυκείου, ακόμη και αν είναι προαιρετική, ακόμη δηλαδή και αν γίνεται με τη συγκατάθεση ή την πρωτοβουλία του μαθητή ή των γονέων του ή με την πρόβλεψη του σχετικού πεδίου στον τύπο του τίτλου, το οποίο μπορεί να παραμείνει κενό, συνιστά παραβίαση του άρθρου 13 του Συντάγματος,

13. Θα μπορούσε να αναφερθεί ότι εν τω μέσω της παλινωδίας της διοικήσεως με την έκδοση εγκυκλίων για τη ρύθμιση του ζητήματος, η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων εξέδωσε κατά καιρούς διάφορες αποφάσεις (71/2002, 94/2015, 28/2019, 32/2020), με τις οποίες εν πολλοίς είχε διατυπωθεί η κρίση ότι η δήλωση «δεν είμαι χριστιανός ορθόδοξος», και ο έλεγχός της αποτελούν προσβολή ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου, παραβιάζοντας το άρθρο 13 του Σ και τις σχετικές διατάξεις περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, καθώς και ότι η δήλωση απαλλαγής με την επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησης [με την απόφαση του 2015] και η δήλωση απαλλαγής με την επίκληση λόγων συνειδήσεως [και την απόφαση του 2020] είναι σύμφωνες με το άρθρο 13 παρ. 1 του Συντάγματος και δεν παραβιάζουν την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

14. Έτσι έχουμε τις εξής νεότερες εγκυκλίους του Υπουργείου Παιδείας:

α) την υπ' αριθμ. Γ1/7231/24.1.2002 εγκύκλιο όπου αναφέρεται ότι: «Απασχόληση μη ορθόδοξων μαθητών κατά την ώρα της διδασκαλίας των Θρησκευτικών. Με αφορμή ερωτήματα που υποβάλλονται στο Υπουργείο Παιδείας σχετικά με την απασχόληση μη ορθόδοξων μαθητών κατά την ώρα της διδασκαλίας του μαθήματος των Θρησκευτικών και με βάση την παράγραφο 10 του άρθρου 13 του Π.Δ. 201/98 (ΦΕΚ 161Α), παρακαλούμε να καταβάλετε κάθε προσπάθεια, ώστε να εξασφαλισθεί η παραμονή των παραπάνω μαθητών εκτός αίθουσας κατά τη διδασκαλία του συγκεκριμένου μαθήματος. Η απασχόλησή τους εκτός της αίθουσας μπορεί να γίνεται με την επίβλεψη δασκάλου που δεν διδάσκει στο τμήμα του κατά την ώρα αυτή (εφόσον βεβαιώς υπάρχει τέτοια δυνατότητα) ή την παραμονή τους σε άλλο τμήμα ή τάξη, όπου διδάσκεται διαφορετικό μάθημα. Επίσης, εφόσον οι λειτουργικές ανάγκες το επιτρέπουν, είναι δυνατόν να διαμόρφωνεται το ωρολόγιο πρόγραμμα του σχολείου με τρόπο ώστε τα Θρησκευτικά στις τάξεις που φοιτούν μη ορθόδοξοι μαθητές να διδάσκονται την τελευταία διδα-

ριεχόμενο της δήλωσης οι “λόγοι συνειδήσεως” και άλλοτε, όπως στην τελευταία

κτική ώρα, για να μπορούν οι μαθητές αυτοί να αποχωρούν από το σχολείο, ύστερα από υποβολή σχετικής δήλωσης των γονέων τους».

β) την υπ’ αριθμ. 61723/Γ2/13.6.2002 εγκύκλιο με το εξής περιεχόμενο: «Ύστερα από την υποβολή ερωτημάτων σχετικά με το θέμα της απαλλαγής των μαθητών της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης από το μάθημα των Θρησκευτικών, την προσευχή και τον εκκλησιασμό, σας κάνουμε γνωστό ότι η απαλλαγή αυτή πρέπει να στηρίζεται σε δήλωση του ίδιου του μαθητή αν είναι ενήλικος ή των γονέων του αν είναι ανήλικος στην οποία θα αναφέρει ότι δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος, χωρίς να είναι υποχρεωτική η αναφορά του θρησκευόμενου στο οποίο ανήκει. Σε περίπτωση απαλλαγής του μαθητή από την παρακολούθηση του μαθήματος των Θρησκευτικών, στη θέση “Θρησκευμα” στον Απολύτήριο Τίτλο δεν υπάρχει λόγος αναγραφής ενδείξεως».

γ) την υπ’ αριθμ. 91109/Γ2/10.7.2008 εγκύκλιο όπου αναφερόταν ότι: «1. ... 2. Ύστερα από την υποβολή ερωτημάτων σχετικά με το θέμα της απαλλαγής των μαθητών από το μάθημα των Θρησκευτικών, σας κάνουμε γνωστό ότι για την απαλλαγή απαιτείται υπεύθυνη δήλωση του κηδεμόνα του μαθητή αν είναι ανήλικος ή του ίδιου αν είναι ενήλικος, στην οποία θα αναφέρεται η επιθυμία απαλλαγής, χωρίς να δηλώνεται ο λόγος της συγκεκριμένης επιλογής».

δ) την υπ’ αριθμ. 104071/Γ2/4.8.2008 εγκύκλιο όπου προβλεπόταν: «Σε συνέχεια της υπ’ αριθμ. 91109/Γ2/10-7-2008 εγκυκλίου μας και προκειμένου να αποσαφηνισθούν τυχόν παρερμηνείες που δημιουργήθηκαν με αφορμή τη διαδικασία απαλλαγής κάποιων μαθητών από το μάθημα των Θρησκευτικών, διευκρινίζονται τα εξής: α) Το μάθημα των Θρησκευτικών διδάσκεται σε όλες τις σχολικές μονάδες της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, σύμφωνα με τα επίσημα υποχρεωτικά Αναλυτικά και Ωρολόγια Προγράμματα που έχουν καθορισθεί από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. β) Για τους γονείς των ανήλικων μαθητών ή τους ίδιους τους μαθητές, εάν είναι ενήλικοι, που για λόγους συνειδήσεως δεν επιθυμούν να παρακολουθήσουν το μάθημα των Θρησκευτικών, δεν είναι αναγκαία η αιτιολόγηση της άρνησης στην υπεύθυνη δήλωση που απαιτείται. Διαδικασία άλλωστε που ακολουθείται στη πρωτοβάθμια εκπαίδευση για πάρα πολλά χρόνια. γ) Η ανωτέρω εγκύκλιος μας εναρμονίζει με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των ανεξάρτητων αρχών της χώρας μας».

ε) την υπ’ αριθμ. Φ12/977/109744/Γ1/26.8.2008 εγκύκλιο με την εξής πρόβλεψη: «Σας ενημερώνουμε ότι οι μη Ορθόδοξοι μαθητές δηλ. οι αλλόθρησκοι ή ετερόδοξοι, οι οποίοι σύμφωνα με την υπ’ αριθμ. 104071/Γ2/4.8.2008 εγκύκλιο του ΥΠΕΠΘ απαλλάσσονται από το μάθημα των Θρησκευτικών για λόγους συνειδήσεως, κατά την ώρα διδασκαλίας του συγκεκριμένου μαθήματος παρακολουθούν υποχρεωτικά τη διδασκαλία διαφορετικού διδακτικού αντικειμένου σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης. Στην περίπτωση που η συγκεκριμένη τάξη λειτουργεί μόνο με ένα τμήμα, οι μαθητές αυτοί παρακολουθούν εκπαιδευτικό πρόγραμμα που καθορίζεται για το σκοπό αυτό από το Σύλλογο Διδασκόντων του Σχολείου. Για μεν τους αλλοδαπούς το πρόγραμμα αφορά στο μάθημα της ελληνικής γλώσσας, για δε τους υπόλοιπους μάθημα ανάλογο με τις

εγκύκλιο του έτους 2015, το ότι ο μαθητής “δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος και

μαθησιακές τους ανάγκες».

(ζ) Οι τρεις τελευταίοι εγκύκλιοι του 2008 (91109/Γ2/10.7.2008, 104071/Γ2/4.8.2008 και Φ12/977/109744/Γ1/26.8.2008) καταργήθηκαν με την νεότερη εγκύκλιο 133099/Γ2/19.9.2013, σύμφωνα με την οποία: «Το μάθημα των Θρησκευτικών είναι υποχρεωτικό (άρ.16, παρ.2 του Συντάγματος) και διδάσκεται στις σχολικές μονάδες Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης σύμφωνα με τα επίσημα υποχρεωτικά αναλυτικά και ωρολόγια προγράμματα, ακολουθεί τους γενικούς σκοπούς της εκπαίδευσης και απευθύνεται σε όλους τους μαθητές. Παράλληλα, παρέχεται η δυνατότητα απαλλαγής στους μαθητές που είναι αλλόθρησκοι ή ετερόδοξοι ή επικαλούνται λόγους θρησκευτικής συνείδησης και γι’ αυτό δεν επιθυμούν να το παρακολουθήσουν. Η απαλλαγή από το μάθημα των Θρησκευτικών χορηγείται ύστερα από Υπεύθυνη Δήλωση του ίδιου του μαθητή αν είναι ενήλικος ή των γονέων του ή του νόμιμου κηδεμόνα του αν είναι ανήλικος, στην οποία θα αναφέρεται ότι ο μαθητής δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος ή επικαλείται λόγους θρησκευτικής συνείδησης, χωρίς να είναι υποχρεωτική η αναφορά του θρησκευόμενου στο οποίο ανήκει. Για τη χορήγηση της απαλλαγής ακολουθείται παρόμοια διαδικασία με αυτήν που προβλέπεται για αντίστοιχες απαλλαγές μαθητών από μαθήματα (π.δ. 201/1998, π.δ. 104/1979 για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση αντίστοιχα). Η παραπάνω Υπεύθυνη Δήλωση του ν.1599/1986, με βεβαιωμένο το γνήσιο της υπογραφής και των δύο γονέων του μαθητή ή του νόμιμου κηδεμόνα του, παραλαμβάνεται από το Διευθυντή του σχολείου εντός επτά (7) ημερών από τη λήψη της παρούσας εγκυκλίου για το τρέχον σχολικό έτος (2013-2014) και εντός πέντε (5) ημερών από την έναρξη των μαθημάτων εφεξής και προσυπογράφεται από το διδάσκοντα εκπαιδευτικό. Ο Διευθυντής ενημερώνει τους γονείς του μαθητή ή τον νόμιμο κηδεμόνα του ή τον ίδιο εφόσον είναι ενήλικος, σε περίπτωση μη έγκρισης της απαλλαγής. Ο Διευθυντής της σχολικής μονάδας σε συνεργασία με το Σύλλογο των Διδασκόντων, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1566/1985 (Α΄ 167) και της υπ’ αριθμ. Φ.353.1/324/105657/Δ1/8-10-2002 (Β΄ 1340) υπουργικής απόφασης, αποφασίζουν κατά περίπτωση για τον τρόπο που απασχολούνται υποχρεωτικά οι απαλλασσόμενοι μαθητές, συντάσσοντας σχετική πράξη. Επισημαίνεται ότι, σε σχολικές μονάδες που λειτουργούν περισσότερα από ένα τμήμα της ίδιας τάξης, οι απαλλασσόμενοι μαθητές πρέπει να παρακολουθούν διαφορετικό διδακτικό αντικείμενο σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης, εφόσον αυτό είναι εφικτό. Όσον αφορά στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, για τη φοίτηση των εν λόγω μαθητών ισχύουν οι διατάξεις του π.δ. 104/1979. Η ισχύς της χορήγησης απαλλαγής είναι ετήσια και ανανεώνεται για κάθε σχολικό έτος με την ίδια διαδικασία. Με την έκδοση της παρούσας εγκυκλίου παύουν να ισχύουν οι με αρ. πρωτ. 91109/Γ2/10-07-08, 104071/Γ2/04-08-08 και Φ12/977/109744/Γ1/26-08-08 εγκύκλιοι».

(η) Τέλος, με την εγκύκλιο 12773/Δ2/23.1.2015 το ζήτημα ρυθμίσθηκε ως εξής: «Το μάθημα των Θρησκευτικών είναι υποχρεωτικό για όλους τους μαθητές (άρ.16, παρ.2 του Συντάγματος) και διδάσκεται στις σχολικές μονάδες Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, σύμφωνα με τα επίσημα υποχρεωτικά αναλυτικά και ωρολόγια προγράμματα, ακολουθεί τους γενικούς σκοπούς της εκπαίδευσης και απευθύνεται σε

εξ αυτού επικαλείται λόγους θρησκευτικής συνείδησης". Δεν υπάρχει καμία πρό-

όλους τους μαθητές. Ωστόσο, παρέχεται η δυνατότητα σε μη Χριστιανούς Ορθόδοξους μαθητές, δηλαδή αλλόθρησκους ή ετερόδοξους ή άθρησκους, που επικαλούνται λόγους θρησκευτικής συνείδησης, να απαλλαγούν από την παρακολούθησή του. Συνεπώς, η απαλλαγή από το μάθημα των Θρησκευτικών παρέχεται νόμιμα, αποκλειστικά και μόνο για την προάσπιση της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης, όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα και περιγράφεται στους οικείους νόμους και στις αποφάσεις των διεθνών και ελληνικών δικαστηρίων. Επειδή έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα κατάχρησης του δικαιώματος απαλλαγής από τα Θρησκευτικά για λόγους που δεν συνδέονται με την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης, επιστάται η προσοχή στους Διευθυντές των σχολικών μονάδων να ελέγχουν την τεκμηρίωση των προβαλλόμενων λόγων, επισημαίνοντας σε κάθε ενδιαφερόμενο τη σοβαρότητα των σχετικών Υπεύθυνων Δηλώσεων και κατόπιν να προβαίνουν στη χορήγηση νόμιμης απαλλαγής του μαθητή, πάντοτε εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων. Η προσυπογραφή της Υπεύθυνης Δήλωσης από τον διδάσκοντα είναι απαραίτητη, ώστε να ενημερώνεται για τους μαθητές που θα έχει στην τάξη του στις ώρες του μαθήματος των Θρησκευτικών. Οι μαθητές που απαλλάσσονται από το μάθημα των Θρησκευτικών δεν έχουν δικαίωμα παραμονής στην τάξη τους κατά τη διάρκεια διεξαγωγής του μαθήματος των Θρησκευτικών και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να περιφέρονται εντός ή εκτός του σχολείου ή να απουσιάζουν (αδικαιολόγητα), αλλά να απασχολούνται σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην παρούσα εγκύκλιο. Η απαλλαγή από το μάθημα των Θρησκευτικών χορηγείται ύστερα από Υπεύθυνη Δήλωση του ν.1599/1986, του ίδιου του μαθητή (αν είναι ενήλικος) ή και των δύο γονέων του (αν είναι ανήλικος), στην οποία θα αναφέρεται ότι ο μαθητής δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος και εξ αυτού επικαλείται λόγους θρησκευτικής συνείδησης, χωρίς να είναι υποχρεωτική η αναφορά του θρησκεύματος στο οποίο ανήκει, εκτός αν το επιθυμεί. Μόνον στην περίπτωση που η γονική μέριμνα ασκείται από τον ένα γονέα, αρκεί η υπογραφή του ασκούντος τη γονική μέριμνα. Εφόσον χορηγηθεί απαλλαγή από το μάθημα των Θρησκευτικών για τους ανωτέρω λόγους, στο πεδίο «ΘΡΗΣΚΕΥΜΑ» του Ατομικού Δελτίου μαθητή και του Απολυτήριου Τίτλου, δε θα συμπληρώνεται ένδειξη που να είναι αντίθετη με το περιεχόμενο της Υπεύθυνης Δήλωσης που υποβλήθηκε για τη χορήγηση της απαλλαγής, για το οποίο θα ενημερώνεται και ενυπόγραφα ο/οι υποβάλλων/οντες την Υπεύθυνη Δήλωση. Για τη χορήγηση της απαλλαγής ακολουθείται παρόμοια διαδικασία με αυτήν που προβλέπεται για αντίστοιχες απαλλαγές μαθητών από μαθήματα (π.δ. 201/1998, π.δ. 104/1979 για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση αντίστοιχα). Η παραπάνω Υπεύθυνη Δήλωση του ν.1599/1986, με βεβαιωμένο το γνήσιο της υπογραφής και των δύο γονέων του μαθητή, παραλαμβάνεται από το Διευθυντή του σχολείου εντός αποκλειστικής χρονικής προθεσμίας που διαρκεί από την 1η Σεπτεμβρίου έως και την 20η Σεπτεμβρίου κάθε έτους. Ο Διευθυντής της σχολικής μονάδας σε συνεργασία με το Σύλλογο των Διδασκόντων, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1566/1985 (Α' 167) και της υπ' αριθμ. Φ.353.1/324/105657/Δ1/8-10-2002 (Β' 1340) υπουργικής απόφασης, αποφασίζουν κατά περίπτωση για τον τρόπο που απασχολούνται υποχρεωτικά οι απαλλασ-

βλεψη σε νομοθετικό επίπεδο για συγκεκριμένη ουσιαστική απασχόληση των απαλλασσομένων μαθητών, καθώς αυτό επαφίεται στο εκάστοτε σχολείο. Διαπιστωθέντος του νομοθετικού κενού, με την υπ' αριθμ. 10645/ΓΔ4/22.1.2018 κοινή απόφαση του Υπουργού και του Υφυπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων «Εγγραφές, μετεγγραφές, φοίτηση και θέματα οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης» (Β' 120/23.1.2018), και την 79942/ΓΔ4/ 21.05.2019 κοινή απόφαση του Υπουργού και της Υφυπουργού Παι-

σόμενοι μαθητές, συντάσσοντας σχετική πράξη (διαφορετικό διδακτικό αντικείμενο σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης, ευέλικτη ζώνη, βιωματικές δράσεις, ερευνητική εργασία κ.α.). Σε περίπτωση που η συγκεκριμένη τάξη λειτουργεί μόνο με ένα τμήμα, οι μαθητές αυτοί παρακολουθούν εκπαιδευτικό πρόγραμμα που καθορίζεται από το Σύλλογο Διδασκόντων. Η ισχύς της χορήγησης απαλλαγής είναι ετήσια και ανανεώνεται για κάθε σχολικό έτος με την ίδια διαδικασία. Με την έκδοση της παρούσας εγκυκλίου παύουν να ισχύουν οι με αρ. πρωτ. 91109/Γ2/10-07-08, 104071/Γ2/04-08-08, Φ12/977/109744/Γ1/26-08-08 και 133099/Γ2/19-09-2013 εγκύκλιοι».

Παρατηρείται, λοιπόν, ότι Μετά την έκδοση της απόφασης του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Θεόδωρου Αλεξανδρίδη κατά Ελλάδας (προσφυγή υπ' αριθ. 19516/06) [με την οποία κρίθηκε αντίθετη προς το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ διαδικασία ορκοδοσίας νέων δικηγόρων σε δημόσια διαδικασία, προκειμένου να αποκτήσουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος, κατά την οποία όφειλε ο νέος δικηγόρος να ορκισθεί ότι είναι Χριστιανός Ορθόδοξος, άλλως να δηλώσει ότι δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος για να απαλλαγεί], σε εγκυκλίους του έτους 2008, αναφέρεται ότι το δικαίωμα απαλλαγής των αλλόθρησκων ή ετερόδοξων μαθητών ασκείται με δήλωση για λόγους συνειδήσεως [όχι θρησκευτικής συνειδήσεως], χωρίς άλλη αιτιολογία, ενώ για τους απαλλασσόμενους ορίζεται υποχρεωτική παρακολούθηση διαφορετικού διδακτικού αντικειμένου σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης ή άλλο εκπαιδευτικό πρόγραμμα που καθορίζεται για το σκοπό αυτό από το Σύλλογο Διδασκόντων του Σχολείου. Σε νεότερες εγκυκλίους των ετών 2013 και 2015, αφού επαναλαμβάνεται ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του μαθήματος, αναφέρεται ότι η δυνατότητα απαλλαγής σε αλλόθρησκους ή ετερόδοξους ή άθρησκους μαθητές, κατόπιν υπεύθυνης δήλωσης του ν.1599/1986 (και των δύο γονέων του μαθητή ή του νόμιμου κηδεμόνα του), το περιεχόμενο της οποίας αναφέρει ότι ο μαθητής δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος και εξ αυτού επικαλείται λόγους θρησκευτικής συνείδησης, χωρίς υποχρεωτική αναφορά του θρησκευόμενου στο οποίο ανήκει, αν και αναφέρεται η δυνατότητα ελέγχου εκ μέρους του Διευθυντή του σχολείου της τεκμηρίωσης των προβαλλόμενων λόγων. Κατά τα λοιπά, επαναλαμβάνεται η πρόβλεψη περί μη παραμονής του μαθητή στην τάξη κατά τη διάρκεια διεξαγωγής του μαθήματος, και η κατόπιν πράξης του Διευθυντή σε συνεργασία με το Σύλλογο των Διδασκόντων πρόβλεψη, αρχικώς, για παρακολούθηση διαφορετικού διδακτικού αντικειμένου σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης, εφόσον αυτό είναι εφικτό, και, στη συνέχεια για εναλλακτική απασχόληση (διαφορετικό διδακτικό αντικείμενο σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης, ευέλικτη ζώνη, βιωματικές δράσεις, ερευνητική εργασία ή άλλο εκπαιδευτικό πρόγραμμα κ.α.).

δείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων “Έγγραφές, μετεγγραφές, φοίτηση και θέματα οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης” (Β΄ 2005/2019), που ρύθμιζαν οργανωτικά ζητήματα των σχολείων, γίνεται πλέον ευθέως νομοθετική παραπομπή στην εγκύκλιο του 2015 για το ζήτημα της απαλλαγής (σχετικά τα άρθρα 25 αυτών¹⁵).

Εν τω μεταξύ, εκδίδονται οι υπουργικές αποφάσεις των ετών 2016 και 2017 που αφορούσαν στο ωρολόγιο πρόγραμμα σπουδών του μαθήματος των θρησκευτικών στο Δημοτικό, στο Γυμνάσιο και στο Λύκειο¹⁶, οι οποίες, ακυρώθηκαν με τις υπ’ αριθμ. 660/2018 και 926/2018 και τις 1749/2019 και 1750/2019 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Οι αποφάσεις αυτές υιοθετούν κατά πλειοψηφία την άποψη ότι από το άρθρο 16 παρ. 2 του Συντάγματος συνάγεται υποχρέωση της πολιτείας να οργανώσει και να παρέχει στους χριστιανούς ορθόδοξους μαθητές των ανωτέρω εκπαιδευτικών βαθμίδων τη διδασκαλία μαθήματος των θρησκευτικών σύμφωνα με το δόγμα, τις ηθικές αξίες και τις παραδόσεις της Ανατολικής Ορθόδοξου Εκκλησίας του Χριστού, χωρίς κατά τα λοιπά, εφόσον πληρείται η ως άνω υποχρέωση να κωλύεται ο νομοθέτης να περιλαμβάνει στα σχολικά προγράμματα και εκπαίδευση «θρησκευιολογικού» χαρακτήρα με πληροφορίες και γνώσεις και για άλλες, πέραν

15. Στο άρθρο 25 της εγκυκλίου του έτους 2018, τιτλοφορούμενο “ Απαλλαγή μαθητών/τριών από την ενεργό συμμετοχή σε μαθήματα”, στην παρ. 3 αυτού ορίζεται ότι: «3. Θρησκευτικά. Δυνατότητα απαλλαγής των μαθητών/τριών από το μάθημα των Θρησκευτικών παρέχεται σύμφωνα με τη με αρ. πρωτ. 12773/Δ2/23-01-2015 εγκύκλιο του ΥΠΠΕΘ” και στο άρθρο 25 της εγκυκλίου του έτους 2019 τιτλοφορούμενο “Απαλλαγή μαθητών/τριών από την ενεργό συμμετοχή σε μαθήματα”, στην παρ. 3 αυτού, προβλεπόταν, κατά την αρχική του διατύπωση, το εξής: “1) ... 3) Θρησκευτικά. Δυνατότητα απαλλαγής των μαθητών/τριών από το μάθημα των Θρησκευτικών παρέχεται σύμφωνα με τη με αριθμ. 12773/Δ2/23-01-2015 εγκύκλιο του ΥΠΠΕΘ,” ενώ και στην ακροτελεύτια διάταξη προβλέπεται ότι “κάθε άλλη διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα της παρούσας υπουργικής απόφασης παύει να ισχύει”.

16. Πρόκειται για τις εξής: την υπ’ αριθμ. 143575/Δ2/7.9.2016 απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων με τίτλο «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος των Θρησκευτικών στο Δημοτικό και στο Γυμνάσιο» (Β΄ 2920/13.9.2016), την υπ’ αριθμ. 143579/Δ2/7.9.2016 απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων με τίτλο «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος Θρησκευτικά Γενικού Λυκείου» (Β΄ 2906/13.9.2016), την υπ’ αριθμ. 101470/Δ2/16.6.2017 απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων με τίτλο «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος των Θρησκευτικών στο Δημοτικό και στο Γυμνάσιο» (Β΄ 2104/19.6.2017) και την υπ’ αριθμ. 99058/Δ2/13.6.2017 απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων με τίτλο «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος Θρησκευτικά Γενικού και Επαγγελματικού Λυκείου» (Β΄ 2105/19.6.2017).

της Ορθοδοξίας, θρησκείες και δόγματα. Ακολουθώντας, με όλες τις προαναφερθείσες αποφάσεις, καθ' ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 16 παρ. 2 και 13 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και 2 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, αναγνωρίσθηκε στους ετερόδοξους, ετερόθρησκους ή άθεους μαθητές, δικαίωμα πλήρους απαλλαγής από το μάθημα, ερειδόμενο ευθέως και άνευ άλλου στο δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας [όπως είχε ήδη κριθεί και με την προαναφερθείσα νομολογία]. Ωστόσο, με τις αποφάσεις του 2018, κατ' επανάληψη της παλαιότερης προαναφερθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου, διατυπώθηκε η κρίση ότι το δικαίωμα αυτό ασκείται με την υποβολή αξιόπιστης δήλωσης των γονέων περί απαλλαγής. Απεναντίας, με τις 1749/2019 και 1750/2019 αποφάσεις του Δικαστηρίου αναγνωρίσθηκε το δικαίωμα σε απροϋπόθετη δήλωση αποχής από το μάθημα των θρησκευτικών, με μόνη την επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησης¹⁷. Ουσιώδης διαφοροποίηση συνιστά και η κρίση ότι για τους μαθητές που απαλλάσσονται από τη διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών, "και προκειμένου να αποτραπεί η δημιουργία "ελεύθερης ώρας" και, εντεύθεν, ο κίνδυνος απομακρύνσεως των μαθητών από το ανωτέρω, συνταγματικής επιβαλλόμενο, μάθημα χωρίς αποχρώντα λόγο, η Πολιτεία οφείλει να προβλέψει τη διδασκαλία ισότιμου μαθήματος, συναφούς κατά την αντίληψή της περιεχομένου (π.χ. μαθήματος ηθικής), εφόσον βεβαίως συγκεντρώνεται ικανός αριθμός μαθητών, κατά την αντίληψη πάντοτε της Πολιτείας". Με όλες τις αποφάσεις κρίθηκε, επίσης, ότι η δήλωση αυτή δεν παραβιάζει τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 13 του Συντάγματος, εφ' όσον γίνεται χάριν απαλλαγής των μαθητών αυτών από την, επιβαλλόμενη κατ' αρχήν από το Σύνταγμα και το νόμο υποχρέωση παρακολούθησής του μαθήματος αυτού. Παρατηρείται, λοιπόν, ότι χωρίς να αλλάζει η κρίση του Δικαστηρίου σχετικά με την ουσία της διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών, μεταβάλλεται η κρίση σχετικά με τη δυνατότητα απαλλαγής από την παρακολούθησή. Έτσι, ενώ στις παλαιότερες αποφάσεις και στις αποφάσεις του 2018, το Δικαστήριο είχε δεχτεί ότι η δήλωση απαλλαγής κατ' επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησής, θα πρέπει να είναι αξιόπιστη, στις αποφάσεις του 2019 το Δικαστήριο μεταβάλλει την προηγούμενη τοποθέτησή του αναφερόμενο στο περιεχόμενο της δήλωσης απαλλαγής, κατ' επίκληση ενδεικτικά λόγων θρησκευτικής συνείδησης, ενώ αυτονοήτως δεν ανακλύπτει, καθ' οιονδήποτε

17. Σύμφωνα με τις ως άνω αποφάσεις, η δήλωση αυτή, που θα μπορούσε να έχει το εξής περιεχόμενο: "Λόγοι θρησκευτικής συνείδησης δεν επιτρέπουν τη συμμετοχή (μου ή του παιδιού μου) στο μάθημα των θρησκευτικών".

τρόπο, ζήτημα ελέγχου της αξιοπιστίας, της ειλικρίνειας ή του περιεχομένου της δηλώσεως, η οποία έχει τον χαρακτήρα απλού αιτήματος, και φυσικά γίνεται το πρώτον αναφορά στην πρόβλεψη ισότιμου εναλλακτικού μαθήματος για τους απαλλασσόμενους μαθητές¹⁸.

Κατόπιν αυτών, με τις νεότερες τις Φ1/104795/ΓΔ4/10.8.2020 και Φ1/119410/ΓΔ4/11.9.2020 πράξεις της Υφυπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων επαναλαμβάνονται κατά περιεχόμενο τα αναφερόμενα στις προηγούμενες εγκυκλίους, με τη διαφορά πλέον ότι αρκεί το περιεχόμενο της δήλωσης απαλλαγής, να συνδέεται με λόγους θρησκευτικής συνείδησης [υποχρεωτικότητα του μαθήματος των θρησκευτικών στους Χριστιανούς Ορθόδοξους, δυνατότητα απαλλαγής σε μη Χριστιανούς Ορθόδοξους μαθητές/τριες, δηλαδή αλλόθρησκους ή ετερόδοξους ή άθρησκους, κατ' επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησης, με την υποβολή αντίστοιχης υπεύθυνης δήλωσης, η κατόπιν απόφασης του Διευθυντή της σχολικής μονάδας σε συνεργασία με τον Σύλλογο των Διδασκόντων/ουσών κατά περίπτωση υποχρεωτική εναλλακτική απασχόληση των απαλλασσόμενων μαθητών (διαφορετικό διδακτικό αντικείμενο σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης, ερευνητική δημιουργική δραστηριότητα κ.ά.)].

Ωστόσο, και αυτές οι πράξεις ακυρώθηκαν με την υπ' αριθμ. 1362/2021 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Συγκεκριμένα, κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι με αυτές και αναλόγως του περιεχομένου εκάστης ρυθμίζονται το πρώτον, κατά τρόπο δεσμευτικό για τους αποδέκτες τους, μεταξύ άλλων, τα θέματα που αφορούν στους φορείς του δικαιώματος της απαλλαγής, στο περιεχόμενο της δηλώσεως απαλλαγής, στη προθεσμία υποβολής της δηλώσεως και στην απασχόληση των μαθητών που απαλλάσσονται. Συνεπώς, με αυτές εισάγονται νέες ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, κατά το μέρος δε αυτό, έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και, επομένως, αν και ανυπόστατες, ελλείψει δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ακυρώθηκαν, κατά πάγια νομολογία, για λό-

18. Αξίζει να αναφερθεί, στο ίδιο πνεύμα ότι το π.δ. 79/2017 (Α' 109) περί οργάνωσης και λειτουργίας νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων» ακυρώθηκε με την υπ' αριθμ. 940/2020 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι κρίθηκε ότι ναι μεν νομίμως προβλέπεται, κατ' αρχήν, στο προσβαλλόμενο διάταγμα, ο εκκλησιασμός και η πρωινή προσευχή των μαθητών των νηπιαγωγείων και των δημοτικών σχολείων, κατά παράβαση, όμως της συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 13 παρ. 1 και των άρθρων 9 της ΕΣΔΑ και 2 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ δεν προβλέπεται στο άρθρο 3 του προσβαλλόμενου διατάγματος η δυνατότητα απαλλαγής από τον εκκλησιασμό μαθητών νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων για λόγους θρησκευτικής συνείδησης κατόπιν δηλώσεως των γονέων τους.

γους ασφαλείας του δικαίου, δεδομένου άλλωστε ότι είχαν εφαρμοστεί, ώστε να διαπιστωθεί το ανίσχυρο αυτών. Επιπροσθέτως των ανωτέρω, διατυπώθηκε και η κρίση ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις ήταν ακυρωτές και για τον λόγο ότι είχαν εκδοθεί χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, κατά παράβαση του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος. Ας έχουμε στο νου μας ότι το περιεχόμενο της σχετικής ρυθμίσεως περί απαλλαγής αφορά κατ' ουσία στην άσκηση μίας ειδικότερης πτυχής του ατομικού δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας. Επομένως, είχαμε με εγκύκλιο ρύθμιση της άσκησης δικαιώματος, χωρίς να έχει χορηγηθεί εξουσιοδότηση, και χωρίς η ουσιαστική ρύθμιση διαγράφεται, έστω σε γενικές γραμμές, στην εξουσιοδοτική ή άλλη διάταξη (οι δε ισχύουσες κατά το χρόνο εκείνο διατάξεις νόμων του 2013 και 2017, αφορούσαν γενικότερα ζητήματα φοίτησης των μαθητών στα γυμνάσια και στα γενικά λύκεια).

Στη συνέχεια, στο άρθρο 37 του ν. 4777/2021 προβλέπεται πλέον ρητά η χορήγηση ειδικής εξουσιοδότησης για τη ρύθμιση όλων των θεμάτων που αφορούν στη διαδικασία και τις προϋποθέσεις της απαλλαγής μαθητών οι οποίοι φοιτούν στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, από τη συμμετοχή μεταξύ άλλων και στο μάθημα των Θρησκευτικών, καθώς και κάθε ειδικότερο με αυτήν θέμα με υπουργική απόφαση. Ειδικότερα, το άρθρο αυτό ορίζει τα εξής: "Με απόφαση του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων καθορίζονται η διαδικασία και οι προϋποθέσεις απαλλαγής μαθητών, οι οποίοι φοιτούν στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, από τη συμμετοχή στα μαθήματα της Φυσικής Αγωγής, της Μουσικής και των Θρησκευτικών, και ρυθμίζεται κάθε άλλο συναφές ειδικότερο θέμα, όπως ιδίως οι λόγοι που δικαιολογούν τη χορήγηση και τη διάρκεια της απαλλαγής, ο τύπος, το περιεχόμενο, η προθεσμία υποβολής της αίτησης απαλλαγής καθώς και τα απαραίτητα δικαιολογητικά έγγραφα, το όργανο της σχολικής μονάδας στο οποίο υποβάλλονται η αίτηση και τα δικαιολογητικά, καθώς και η διάρκεια και ο τρόπος τήρησης, φύλαξης και επεξεργασίας αυτών, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης της αίτησης, οι σχετικές εγγραφές που γίνονται σε υπηρεσιακά βιβλία της σχολικής μονάδας και ο τρόπος και το είδος της απασχόλησης των μαθητών κατά τη διάρκεια της διδασκαλίας του μαθήματος από την υποχρέωση παρακολούθησης του οποίου έχουν απαλλαγεί."

Κατ' εξουσιοδότηση της προαναφερθείσας διατάξεως εκδόθηκε το 2021 η υπ' αριθμ. 98268/Δ1/09.08.2021 κοινή υπουργική απόφαση της Υπουργού και της Υφυπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων "Απαλλαγή μαθητών Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης από την ενεργό συμμετοχή σε μαθήματα." (Β' 3675), με την οποία, ως προς το επίμαχο ζήτημα προσδιορίζονται οι φορείς του δικαιώματος (μη Χρι-

στιανοί Ορθόδοξοι, δηλαδή αλλόθρησκοι, ετερόδοξοι άθρησκοι, άθεοι, αγνωστικιστές), η διαδικασία άσκηση του δικαιώματος της απαλλαγής– με υποβολή αίτηση πλέον [είτε των γονέων είτε του ενηλίκου μαθητή] και όχι με υπεύθυνη δήλωση, με επίκληση λόγων θρησκευτικής συνείδησης, καθώς και η εναλλακτική απασχόληση των μαθητών με κοινή πράξη του διευθυντή και του συλλόγου διδασκόντων του σχολείου (όπως ενδεικτικά διαφορετικό διδακτικό αντικείμενο σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης ή ερευνητική δημιουργική δραστηριότητα ή άλλο εκπαιδευτικό πρόγραμμα). Στην ίδια υπουργική απόφαση περιέχονται ειδικές ρυθμίσεις για τον τρόπο συλλογής, διατήρησης και επεξεργασίας των αιτήσεων αυτών από τις σχολικές μονάδες, υπό το φως των διατάξεων του Κανονισμού GDPR. Και κατά της τελευταίας αυτής κοινής υπουργικής απόφασης έχουν ήδη ασκηθεί και συζητηθεί αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, και εκκρεμεί η δημοσίευση αποφάσεως.

Γ. Συνοπτική παρουσίαση συγκριτικών στοιχείων

Θα ήταν, όμως, ελλιπής μια παρουσίαση για το ζήτημα της απαλλαγής από το μάθημα των Θρησκευτικών, χωρίς παράλληλη αναφορά στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και χωρίς μια προηγούμενη συνοπτική παράθεση κάποιων συγκριτικών στοιχείων για τα συστήματα θρησκευτικής εκπαίδευσης των χωρών της Ευρώπης¹⁹.

19. Τα συγκριτικά στοιχεία ελήφθησαν, μεταξύ άλλων, από τις ακόλουθες πηγές: Βενιζέλος Ε., Οι σχέσεις κράτους και εκκλησίας, εκδ. Παρατηρητής, 2000, Κρίππας Γ., “Σχέσεις Κράτους Εκκλησίας και Πολιτείας στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως” (νομοθετική, νομολογική και βιβλιογραφική έρευνα), Χρυσόγονος Κ., “Θρησκευτική εκπαίδευση και επικρατούσα θρησκεία” ΤοΣ 6/1999, σελ. 993 επ., καθώς και Ε. Βενιζέλος, “Το συνταγματικό και διεθνές νομικό πλαίσιο της διδασκαλίας των θρησκευτικών και το δικαίωμα εξαίρεσης από αυτή,” Ομιλία στην ημερίδα που διοργάνωσε στην Θεσσαλονίκη ο Πανελλήνιος Θεολογικός Σύνδεσμος «ΚΑΙΡΟΣ- για την αναβάθμιση της θρησκευτικής εκπαίδευσης στην Ελλάδα» αναρτημένη στην ιστοσελίδα του Συνδέσμου (www.kairosnet.gr), Π. Μαντζούφας, “Θρησκευτική ελευθερία στην εκπαίδευση στην Μεσογειακή Ευρώπη”, αναρτημένη στον διαδικτυακό ιστότοπο constitutionalism.gr, Π. Στράντζαλης, “Το καθεστώς του ΜτΘ στα κράτη – μέλη της ΕΕ, στο Ιερά Μητρόπολις Νεαπόλεως και Σταυρουπόλεως, Το Μάθημα των Θρησκευτικών σε Ελλάδα και Ευρώπη: Διαπιστώσεις – Προοπτικές, Νεάπολη Θεσσαλονίκης 2009, σ. 69-109” σε <https://www.slideshare.net/PolybiosStrantzalis/ss-39340998>. Επίσης, χρησιμοποιήθηκε η Λευκή Βίβλος για τον διαπολιτισμικό διάλογο των Υπουργών Εξωτερικών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης (CM/Rec (2008)30/7-5-08) (Council of Europe, 2008) και οι κατευθυντήριες γραμμές του Τολέδο [“Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools (TGPs)”, που προέκυψε από τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και

Παρατηρείται, λοιπόν, με την εξαίρεση της Γαλλίας, όπου εφαρμόζει σύστημα πλήρους αποκοπής της θρησκείας από την εκπαίδευση²⁰, ότι στις ευρωπαϊκές χώρες υιοθετούνται κυρίως τρία εκπαιδευτικά συστήματα, ένα με το οποίο παρέχεται θρησκευολογική-μη ομολογιακή εκπαίδευση, ένα δεύτερο με το οποίο παρέχεται ομολογιακή θρησκευτική εκπαίδευση κατ' επιλογή [προαιρετική] και ένα τρίτο με το οποίο παρέχεται ομολογιακή θρησκευτική εκπαίδευση υποχρεωτικά αλλά με δυνατότητες εξαίρεσης.

Έτσι, σε χώρες που υιοθετείται το λεγόμενο θρησκευολογικό πρότυπο (σκανδιναβικές χώρες, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Αγγλία) το μάθημα των θρησκευτικών, είτε υποχρεωτικό με δικαίωμα απαλλαγής (Η.Β.) είτε προαιρετικό (Εσθονία), προσλαμβάνει τα χαρακτηριστικά μιας ουδέτερης κοσμοθεωρητικής ενημέρωσης, ενώ μπορεί να διδάσκονται και εναλλακτικά μαθήματα. Σημειώνω ότι στη Σουηδία προβλέπεται θρησκευολογικού περιεχομένου μάθημα, χωρίς δικαίωμα απαλλαγής.

Αρκετές χώρες υιοθετούν το σύστημα της προαιρετικής θρησκευτικής εκπαίδευσης ομολογιακού περιεχομένου, όπως Βέλγιο, Ισπανία, Τσεχία, Ολλανδία, Ιταλία. Το σύστημα αυτό έχει στοιχεία ομολογιακής διδασκαλίας, ενώ οι μαθητές μπορούν είτε να απαλλαγούν από το προαιρετικό μάθημα (Ιταλία²¹, Ουγγαρία) είτε να επιλέξουν [υποχρεωτικά] άλλα συναφή μαθήματα (πχ. Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ισπανία, Πορτογαλία), χωρίς να απαιτείται να κάνουν οποιαδήποτε δήλωση πίστης ή άλλης μορφής δικαιολόγησης της επιλογής τους.

Τέλος, σύστημα υποχρεωτικής θρησκευτικής εκπαίδευσης ομολογιακού περιεχομένου με δυνατότητα απαλλαγής υιοθετούν χώρες, όπως η Αυστρία, η Γερμανία, Ελλάδα, Μάλτα, Ιρλανδία, η Ρουμανία και η Κύπρος.

τη Συνεργασία στην Ευρώπη (OSCE-Office for Democratic Institutions and Human Rights-ODIHR)], καθώς το κείμενο του Robert Jackson, "Οδοδείκτες Πολιτική και πρακτική για τη διδασκαλία σχετικά με τις θρησκείες και τις μη θρησκευτικές κοσμοθεωρίες στη διαπολιτισμική εκπαίδευση" έκδοση του Συμβουλίου της Ευρώπης, Μάρτιος 2016.

20. Στο εκπαιδευτικό αυτό πρόγραμμα όλες οι αναφορές, που αφορούν στο ρόλο της θρησκείας στην εξέλιξη του πολιτισμού, περιλαμβάνονται στην ιστορία και σε άλλα συναφή μαθήματα (π.χ. πολιτισμός των θρησκειών), ωστόσο, υπάρχει η δυνατότητα ιδρύσεως επιχορηγούμενων σχολείων από θρησκευτικές κοινότητες με εκπαίδευση κατηχητικού χαρακτήρα για όσους το επιθυμούν.

21. Η πλήρης προαιρετικότητα π.χ. στο ιταλικό σύστημα, συνιστά συνταγματική απαίτηση, καθώς το περιεχόμενο του μαθήματος διαμορφώνεται κατόπιν συμφωνίας κράτους και καθολικής εκκλησίας.

Το σίγουρο είναι ότι σε καμία από τις χώρες όπου προβλέπονται ομολογιακά μαθήματα δεν αναγνωρίζεται απόλυτη υποχρεωτικότητα, καθώς προτείνονται διάφορες μορφές προαιρετικότητας, όπως είναι η εξαίρεση από το μάθημα ή/ και η δυνατότητα παρακολούθησης ενός εναλλακτικού μαθήματος συναφούς περιεχομένου.

Δ. Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)

Υπό αυτό το πλαίσιο, και λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε ειδικότερες νομικές και κοινωνικές συνθήκες, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει την ποικιλομορφία των διδακτικών προσεγγίσεων όσον αφορά τη θρησκευτική αγωγή στην Ευρώπη, θεωρώντας ότι το κράτος έχει ένα ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στο να επιλέξει μέσω της εκπαίδευσης, ακόμα και την προώθηση ενός συγκεκριμένου θρησκευτικού δόγματος, λόγω της θέσης που κατέχει στην εθνική ιστορία και παράδοση μιας χώρας, αρκεί να παρέχονται δυνατότητες εναλλακτικών λύσεων (προαιρετικό μάθημα, εξαίρεση από την παρακολούθηση, επιλογή εναλλακτικού μαθήματος) για όσους μαθητές το επιθυμούν, χωρίς, μάλιστα, να υποχρεούνται να αποκαλύψουν τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις²².

Το ΕΔΔΑ έχει επιλέξει να εξετάσει τις υποθέσεις που αφορούν το ζήτημα της απαλλαγής από τη θρησκευτική αγωγή, βάσει του άρθρου 2 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ως *lex specialis*, έναντι το άρθρου 9 της ΕΣΔΑ, καθώς το πρώτο κατοχυρώνει δύο αλληλένδετα δικαιώματα: α) το δικαίωμα στην εκπαίδευση και β) το δικαίωμα των γονέων να εξασφαλίζουν την εκπαίδευση των παιδιών τους σύμφωνα με τις θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις τους – με αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους να σέβονται αυτές, στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων που αναλαμβάνει στο πεδίο της μόρφωσης (ΕΔΔΑ αποφάσεις της 31.10.2019, Παπαγεωργίου και άλλοι κατά Ελλάδα, προσφυγές υπ' αριθ. 4762/18 και 6140/18, σκ. 37, της 10.01.2017, *Osmanoğlu και Kocabaş*

22. βλ. ενδεικτικά Γ. Κτιστάκη, *Θρησκευτική ελευθερία και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Αντ.Σάκκουλας, 2004, Η. Καστανά, Άρθρο 9-Ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας καθώς και Τ. Σταυρινάκη Άρθρο 2-Δικαίωμα στην εκπαίδευση σε Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ'άρθρον (επιμ. Λ. Σισιλιάνος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, καθώς και ECHR, *Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights Right to education*, Updated on 30 April 2022 και ECHR, *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights Freedom of thought, conscience and religion* Updated on 30 April 2022.

κατά Ελβετίας, προσφυγή υπ' αριθ. 29086/12, παρ. 90, και της 18.03.2011, Lautsi κλπ. κατά Ιταλίας [GC], προσφυγή υπ' αριθ. 30814/06, παρ. 59).

Στην υπόθεση Folgero κατά Νορβηγίας (απόφαση της 29.06.2007, προσφυγή υπ' αριθμ. 15472/02)²³ συγκεντρώθηκαν οι γενικές αρχές που απορρέουν από το άρθρο 2 του ΠΠΠ, για το ζήτημα που μας ενδιαφέρει, με βάση και την προηγούμενη νομολογία του ΕΔΔΑ (βλ. ιδίως τις αποφάσεις της 7.12.1976, Kjeldsen, Madsen & Pedersen κατά Δανίας, της 25.2.1982, Campbell & Cosans κατά Ην. Βασιλείου, και της 18.12.1996, Βαλσάμης κατά Ελλάδος) οι οποίες επαναλήφθηκαν και στη συνέχεια μετά την υπόθεση Folgero- με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ στις υποθέσεις Lautsi κλπ. κατά Ιταλίας (ΕΔΔΑ απόφαση της 18.03.2011, προσφυγή υπ' αριθ. 30814/06), Hasan και Elyem Zengin κατά Τουρκίας (απόφαση της 09.01.2008, προσφυγή υπ' αριθμ 1448/04) και τελευταία στην υπόθεση Παπαγεωργίου και λοιποί κατά Ελλάδος (ΕΔΔΑ απόφαση της 31.10.2019, προσφυγές υπ' αριθ. 4762/18 και 6140/18,). Συγκεκριμένα:

α) Τα δύο εδάφια του άρθρου αυτού πρέπει να αναγινώσκονται και υπό το φως των άρθρων 8, 9 και 10 της ΕΣΔΑ, που κατοχυρώνουν αντίστοιχα, την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, την ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας και την ελευθερία της έκφρασης. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη έχουν ως αποστολή να εγγυώνται, παραμένοντας ουδέτερα και αμερόληπτα, την άσκηση των διαφόρων θρησκειών, λατρειών και πεποιθήσεων (βλ. και ΕΔΔΑ απόφαση Lautsi κατά Ιταλίας ο.π. σκ. 60).

β) Το δικαίωμα των γονέων για σεβασμό των θρησκευτικών και φιλοσοφικών τους πεποιθήσεων συναρτάται με το βασικό δικαίωμα στην εκπαίδευση. Οι γονείς, μέσα στο πλαίσιο του φυσικού τους καθήκοντος απέναντι στα παιδιά τους, στο οποίο περιλαμβάνεται κατά προτεραιότητα η «εξασφάλιση της μόρφωσης και εκπαίδευσής τους», μπορούν να απαιτήσουν από το κράτος τον σεβασμό των θρησκευτικών και φιλοσοφικών τους πεποιθήσεων. Το δικαίωμά τους αντιστοιχεί προς μια ευθύνη στενά συνδεδεμένη προς την άσκηση και απόλαυση του δικαιώματος στην εκπαίδευση [όπως δε σημειώνεται στην απόφαση (επί του παραδεκτού) της 30.11.2004, Bulski κατά Πολωνίας (46254/99

23. Το Σύνταγμα της Νορβηγίας όριζε κατά τον κρίσιμο χρόνο ότι ο Λουθηρανισμός τον οποίο ασπάζεται το 86% των κατοίκων είναι η επίσημη θρησκεία του κράτους και ότι οι οπαδοί του οφείλουν να έχουν ανάλογη εκπαίδευση. Με νόμο προβλέφθηκε η διδασκαλία ενιαίου μαθήματος χριστιανισμού και άλλες θρησκείες-φιλοσοφία, από την παρακολούθηση του οποίου επιτράπηκε μερική μόνο εξαίρεση των μαθητών με διαφορετικές θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις.

και 31888/02)

γ) Παρά ταύτα, το δικαίωμα διαπαιδαγώγησης δεν συνεπάγεται αξίωση των γονέων έναντι του κράτους για συγκεκριμένα είδη διδασκαλίας (βλ. και ΕΔΔΑ απόφασεις *Bulski* κατά Πολωνίας ο.π., *Lautsi* κατά Ιταλίας, ο.π., *Osmanoglu* κατά Τουρκίας σκ. 92-95 ο.π.), ενώ, επιπλέον, το δικαίωμα των γονέων για σεβασμό των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων υποχωρεί έναντι του θεμελιώδους δικαιώματος των παιδιών στην εκπαίδευση και, σε περίπτωση σύγκρουσης των δύο δικαιωμάτων, προηγείται το συμφέρον του παιδιού (βλ. απόφαση της 09.07.1992 *Leuffen* κατά Γερμανίας, απόφαση *Βαλσάμης* κατά Ελλάδος σκ. 27 ο.π., απόφαση της 11.09.2006 *Friz Konrad* κατά Γερμανίας, απόφαση *Osmaniglu* κατά Ελβετίας σκ. 95-97 ο.π., και απόφαση (επί του παραδεκτού) της 8.9.1993 της Επιτροπής, *Bernard κ.λπ. κατά Λουξεμβούργου* (17187/90).

δ) Στο πλαίσιο αυτό το κράτος έχει, λοιπόν, μια αρνητική υποχρέωση και μία θετική υποχρέωση (ΕΔΔΑ απόφαση *Campbel and Cosans* κατά Η.Β. σκ. 37 ο.π., απόφαση *Lautsi* κλπ. κατά Ιταλίας σκ. 61 ο.π.). Το μάθημα των θρησκευτικών θα πρέπει να δίνεται με αντικειμενικό, κριτικό και πλουραλιστικό τρόπο, ενώ απαγορεύεται να επιδιώκει κατήχηση, που μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν σέβεται τις θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις των γονέων [θετική υποχρέωση σεβασμού- αρνητική υποχρέωση κατήχησης]. Έτσι, ο προσδιορισμός και σχεδιασμός ενός προγράμματος σπουδών ανήκει κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα των συμβαλλομένων κρατών. Πρόκειται, σε μεγάλο βαθμό, για ένα πρόβλημα σκοπιμότητας στο οποίο δεν μπορεί να επέμβει το Δικαστήριο και του οποίου η επίλυση μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με τις χώρες και τις εποχές. Ειδικότερα, το δεύτερο εδάφιο δεν εμποδίζει τα κράτη να μεταδώσουν, μέσω της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, τις πληροφορίες ή γνώσεις που έχουν, άμεσα ή έμμεσα, έναν χαρακτήρα θρησκευτικό ή φιλοσοφικό. Δεν παρέχει δε το δικαίωμα στους γονείς να εναντιωθούν στην ένταξη μιας τέτοιας διδασκαλίας ή εκπαίδευσης στο σχολικό πρόγραμμα, διότι διαφορετικά κάθε θεσμοθετημένη διδασκαλία θα κινδύνευε να αποδειχθεί ανεφάρμοστη (βλ. και ΕΔΔΑ απόφαση 7.12.1976, *Kjeldsen, Madsen & Pedersen* κατά Δανίας). Παράλληλα, όμως, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 2 συνεπάγεται ότι το κράτος, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των υποχρεώσεών του για εκπαίδευση, πρέπει να φροντίζει ώστε οι γνώσεις και πληροφορίες που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα να μεταδίδονται με τρόπο αντικειμενικό, κριτικό και πλουραλιστικό. Απαγορεύεται δε στο κράτος η επιδίωξη προσηλυτισμού/κατήχησης που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι δεν σέβεται τις θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις των γονέων. Στο

σημείο αυτό τίθεται το όριο που δεν πρέπει να παραβιάζεται (ΕΔΔΑ απόφασεις Kjeldsen, Madsen & Pedersen κατά Δανίας, σκ. 53, ο.π., Campbell & Cosans κατά Ην. Βασιλείου σκ. 41, ο.π., Βαλσάμης κατά Ελλάδα, ο.π., Folgerø κ.λπ. κατά Νορβηγίας, Ολομ. σκ. 84, ο.π., Hasan και Eylem Zengin κατά Τουρκίας, σκ. 52, ο.π., Lautsi κ.λπ. κατά Ιταλίας, Ολομ. σκ. 62 ο.π. και απόφαση, επί του παραδεκτού, της Επιτροπής της 9.3.1977, 40 mothers κατά Σουηδίας, 6853/74).

ε) Έτσι σε χώρες με *de lege* ή *de facto* κρατούσες θρησκείες η διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών με βάση τις αρχές της επίσημης ή επικρατούσας θρησκείας δεν αντίκειται καθεαυτή στις εν λόγω διατάξεις της ΕΣΔΑ.

στ) Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή η διαδικασία απαλλαγής των μαθητών πρέπει να είναι τέτοια –εύκολη, χωρίς δυσμενείς συνέπειες, χωρίς διακρίσεις, χωρίς ανάγκη αιτιολογίας ή παροχής εξηγήσεως, χωρίς έλεγχο–, ώστε οι φορείς του δικαιώματος να μην αναγκάζονται να αποκαλύπτουν αμέσως ή εμμέσως τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις (ΕΔΔΑ αποφάσεις Folgerø κ.λπ. κατά Νορβηγίας, Zengin κατά Τουρκίας ο.π., και απόφαση, επί του παραδεκτού, της Επιτροπής της 3.12.1986, Angelini κατά Σουηδίας, 10491/83).

Σημειώνεται ότι στην υπόθεση Folgero, το δικαστήριο έκρινε ότι το σύστημα μερικής απαλλαγής που προβλεπόταν, από τη διδασκαλία ενός ενιαίου μαθήματος χριστιανισμού και άλλων θρησκειών, και το οποίο προϋπέθετε γνώση των γονέων της ύλης του μαθήματος προκειμένου να προσδιορίσουν στην αίτησή τους τα ανεπιθύμητα μέρη του μαθήματος ήταν δυσανάλογο βάρος για τους γονείς, παραβιάζοντας το άρθρο 2 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ και το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ.

Παρόμοια κρίση επαναλαμβάνεται στην υπόθεση Hasan και Eylem Zengin κατά Τουρκίας (απόφαση της 09.01.2008, προσφυγή υπ' αριθμ 1448/04), που αφορούσε την άρνηση χορήγησης απαλλαγής από το υποχρεωτικό μάθημα θρησκευτικών και ηθικής σε μαθητή κρατικού σχολείου, που προερχόταν από οικογένεια αλεβιτών. Εκεί διατυπώθηκε η κρίση ότι η απαλλαγή από το μάθημα των θρησκευτικών δεν πρέπει να εξαρτάται από την αξίωση γνωστοποίησης των πεποιθήσεων των γονέων. Στην προκειμένη περίπτωση όπου ο μηχανισμός απαλλαγής επιτρεπόταν μόνο σε μαθητές τουρκικής εθνότητας και χριστιανικού και εβραϊκού θρησκευτικού, και επομένως υποχρέωνε τους γονείς να αποκαλύψουν τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις. Παρόμοια και η κρίση στην υπόθεση Mansur Yalçın κ.λπ. κατά Τουρκίας (απόφαση της 16.02.2015, προσφυγή υπ' αριθμ. 21163/11), που αφορούσε την οργάνωση του υποχρεωτικού μαθήματος θρησκευτικών σε κρατικά σχολεία, όπου κρίθηκε ότι ήταν αναγκαία η χορήγηση απαλλαγής για μαθητή που προερχόταν από οικογένεια αλεβιτών, διότι το περι-

εχόμενο του μαθήματος (ο τρόπος παρουσίασης των αλεβιτών) περιείχε πληροφορίες που θα μπορούσαν να φέρουν το παιδί σε σύγκρουση με τα πιστεύω του.

β) Αξιοσημείωτη είναι και η κρίση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Grzelak κατά Πολωνίας (απόφαση της 22.11.2010 προσφυγή υπ' αριθμ. 7710/02). Αφορούσε στην περίπτωση της αδυναμίας του κράτους να παράσχει σε μαθητή που εξαιρέθηκε από το μάθημα των θρησκευτικών, ένα μάθημα ηθικής, με συνακόλουθες επιπτώσεις στην μη βαθμολόγηση αυτού. Κατά το ΕΔΔΑ, η διαδικασία της απαλλαγής ακόμη και με αρνητική διατύπωση, που οδηγεί δηλαδή σε κενή βαθμολογία του μαθητή στο μάθημα των θρησκευτικών, παράλληλα με την μη παροχή ενός εναλλακτικού μαθήματος θρησκευτικών και την έκθεση του μαθητή χωρίς έτερη διδακτική απασχόληση κατά τις ώρες της απαλλαγής, είναι δυνατόν ιδίως σε χώρες όπου η συντριπτική πλειοψηφία του πληθυσμού ανήκει σε ένα δόγμα ή θρησκεία, να οδηγήσει σε στιγματισμό του μαθητή, στοιχειοθετώντας κατ' αποτέλεσμα δυσμενή διάκριση εις βάρος του λόγω θρησκευτικών πεποιθήσεων, χωρίς αντικειμενικό δικαιολογητικό λόγο και παραβιάζοντας την αρχή της αναλογικότητας, παραβιάζει το άρθρο 9 σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ.

Αντιθέτως, όταν πρόκειται για μαθήματα που δεν έχουν ομολογιακό χαρακτήρα, όπως το μάθημα θρησκευσιολογίας, ηθικής, φιλοσοφίας ή δικαιωμάτων του ανθρώπου, δεν υπάρχει υποχρέωση του κράτους να προβλέπει δικαίωμα απαλλαγής, εφόσον ο τρόπος διδασκαλίας των μαθημάτων αυτών έχει αντικειμενικό, κριτικό και πλουραλιστικό χαρακτήρα (βλ. σχετικά αποφάσεις, επί του παραδεκτού, της Επιτροπής της 9.9.1992, Sluijs κατά Βελγίου, 17568/90, και της 8.9.1993, Bernard κατά Λουξεμβούργου, 17187/9. Αναφέρονται, στο πνεύμα αυτό και δύο αποφάσεις του ΕΔΔΑ επί του παραδεκτού:

α) η απόφαση στην υπόθεση Apell-Irrgang κατά Γερμανίας (απόφαση επί του παραδεκτού της 06.10.2009, προσφυγή υπ' αριθμ. 45216/07), όπου, κατόπιν προσφυγής γονέων που υποστήριξαν ότι η θέσπιση μαθήματος ηθικής, θα δυσκόλευε τη συμμετοχή των παιδιών στο μάθημα των θρησκευτικών, κρίθηκε ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 2 του Π.Π.Π. με την εισαγωγή μαθήματος ηθικής για όλους τους μαθητές, διότι η έκταση και το περιεχόμενο της επίμαχης νομοθεσίας δεν οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι το μάθημα αυτό τείνει να δώσει προτεραιότητα σε μια συγκεκριμένη πίστη ή στο να παραμερίσει ή να καταπολεμήσει κάποια άλλη πίστη και ιδίως τον χριστιανισμό, οι δε αντικειμενικοί στόχοι του μαθήματος ήταν σύμφωνοι με τις αρχές του πλουραλισμού και της αντικειμενικότητας του άρθρου 2 του Π.Π.Π., και

β) η απόφαση στην υπόθεση Dojan κλπ. κατά Γερμανίας (απόφαση επί του παραδεκτού της 13ης.09.2011, προσφυγή υπ' αριθμ. 319/08), όπου κρίθηκε ότι η άρνηση χορήγησης απαλλαγής από υποχρεωτικό μάθημα σεξουαλικής διδασκαλίας, λόγω του περιεχομένου του μαθήματος και του σκοπού που επιτελούσε, δεν παραβίαζε τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των γονέων, κατά το άρθρο 2 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ.

Όπως συνάγεται από τις αποφάσεις αυτές, κριτήριο, κατά το ΕΔΔΑ, για το εάν ένα εκπαιδευτικό σύστημα ή ένα μάθημα παραβιάζει το άρθρο 2 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ φαίνεται να είναι και ότι το εάν το προβλεπόμενο σύστημα απαλλαγής είναι ικανό να υποβάλει τους ενδιαφερόμενους γονείς σε ένα υπερβολικό βάρος και στον κίνδυνο ανεπίτρεπτης έκθεσης της ιδιωτικής τους ζωής. Έτσι, και με δεδομένο ότι όσον αφορά τη θρησκευτική αγωγή στην Ευρώπη και παρά την ποικιλομορφία των διδακτικών προσεγγίσεων, σχεδόν όλα τα κράτη-μέλη προσφέρουν τουλάχιστον μία οδό μέσω της οποίας οι μαθητές μπορούν να επιλέξουν να μην παρακολουθήσουν το μάθημα των θρησκευτικών, παρέχοντας ένα μηχανισμό απαλλαγής ή την επιλογή να παρακολουθήσουν κάποιο εναλλακτικό μάθημα, ή προβλέποντας ότι η παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών είναι απολύτως προαιρετική, όταν ένα Συμβαλλόμενο Κράτος περιλαμβάνει το μάθημα των θρησκευτικών στο πρόγραμμα σπουδών, είναι αναγκαίο, στο βαθμό που είναι δυνατό, να αποφεύγει μια κατάσταση όπου οι μαθητές αντιμετωπίζουν σύγκρουση μεταξύ της θρησκευτικής αγωγής που παρέχεται από το σχολείο και των θρησκευτικών ή φιλοσοφικών πεποιθήσεων των γονέων τους (ΕΔΔΑ απόφαση Παπαγεωργίου και λοιποί κατά Ελλάδος, παρ. 82, ο.π. απόφαση Hasan και Elyem Zengin κατά Τουρκίας, παρ. 71 ο.π.).

Αυτό φαίνεται ότι λήφθηκε υπόψη και στην προαναφερθείσα υπόθεση Παπαγεωργίου κλπ. κατά Ελλάδος (απόφαση της 31.01.2020, προσφυγές υπ' αριθμ. 4762/18 και 6140/18), όπου, κατά το ΕΔΔΑ, το κύριο τεθέν ζήτημα ήταν η υποχρέωση των γονέων υποβολής υπεύθυνης δήλωσης ότι τα τέκνα τους δεν είναι χριστιανοί ορθόδοξοι, προκειμένου να τύχουν της απαλλαγής. Σημειώνεται ότι στην απόφαση αυτή, το ΕΔΔΑ έκρινε το ισχύον κατά το χρόνο εκείνο σύστημα απαλλαγής, το προβλεπόμενο από την εγκύκλιο του έτους 2015, το οποίο προέβλεπε: α) την υποβολή υπεύθυνης δηλώσεως ότι ο δηλών δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος, και ακολούθως β) διενεργούμενο εκ μέρους του διευθυντή του σχολείου ελέγχο της σοβαρότητας και ειλικρίνειας της υπεύθυνης δήλωσης (και υποχρέωση ειδοποίησης των αρμόδιων εισαγγελικών αρχών σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η δήλωση είναι αναληθής), και γ) έλλειψη οποιασδήποτε πρόβλε-

ψης για ισότιμη εναλλακτική απασχόληση των απαλλαγέντων μαθητών/-τριών. Υπό τα δεδομένα αυτά, το ΕΔΔΑ λαμβάνοντας υπόψη και την αρνητική διάσταση της ελευθερίας εκδήλωσης των πεποιθήσεων, η οποία συνεπάγεται και την υποχρέωση των κρατικών αρχών να μην επεμβαίνουν στον τομέα της ατομικής συνείδησης και να μην εξακριβώνουν τις θρησκευτικές πεποιθήσεις του ατόμου ή να το υποχρεώνουν να τις αποκαλύψει, καθώς και το γεγονός ότι οι αιτούντες ζούσαν σε μία μικρή και θρησκευτικά συμπαγή κοινότητα, έκρινε ότι το εν προκειμένω προβλεπόμενο σύστημα απαλλαγής (υποβολή υπεύθυνης δήλωσης με συγκεκριμένο περιεχόμενο, έλεγχος της αλήθειας του περιεχομένου της δήλωσης, με δυσμενείς συνέπειες σε περίπτωση διακρίβωσης αναληθών ή ψευδών στοιχείων) αποτελούσε ένα υπέρμετρο βάρος στους γονείς με κίνδυνο έκθεσης ευαίσθητων πλευρών της προσωπικής τους ζωής, προκειμένου τα τέκνα τους να τύχουν απαλλαγής από το μάθημα των θρησκευτικών, το οποίο είναι αντίθετο στο άρθρο 2 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.

E. Συμπεράσματα

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ήδη από τη δεκαετία του 1980 είχε κριθεί ότι η κανονιστική συνέπεια του άρθρου 16 παρ. 2 του Σ συνίσταται στην υποχρέωση πρόβλεψης, μεταξύ άλλων, μίας μορφής υποχρεωτικής θρησκευτικής εκπαίδευσης, αποκλείοντας τα συστήματα πλήρους αποκοπής αυτής από το σχολείο, οριοθετούμενης, παράλληλα από την ανάγκη προστασίας της θρησκευτικής ελευθερίας.

Παρά ταύτα, όταν ο συντακτικός νομοθέτης με το Σύνταγμα του 1975 ρύθμισε, με το άρθρο 16 παρ. 2, το ζήτημα της υποχρεωτικής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, είχε υπόψη του το θεσμικό πλαίσιο και την κοινωνική πραγματικότητα που ίσχυε εκείνη την χρονική περίοδο. Ωστόσο, η ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων, ιδίως και μεταξύ άλλων, όταν αυτές περιέχουν αφηρημένα νοήματα, είναι δυνατόν να προσαρμόζεται στις εξελισσόμενες πραγματικές και νομικές συνθήκες, δεδομένου ότι, όπως αναφέρει ο Αριστόβουλος Μάνεσης, “το Σύνταγμα δεν αφορά στατικά μόνο το παρόν αλλά αποβλέπει δυναμικά και στο μέλλον, μεριμνώντας μακροπρόθεσμα για την ένταξη των κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων στα πλαίσια των ρυθμίσεων του”. Υπό το πρίσμα αυτό ερμηνευτικά βοηθήματα για τον προσδιορισμό του περιεχομένου και της εμβέλειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των βασικών δημοκρατικών αρχών του Συντάγματος, μπορούν να αποτελέσουν τα κείμενα των διεθνών συνθηκών, όπως η ΕΣΔΑ και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ως

εξελισσόμενα νομικά δεδομένα²⁴. Στο πλαίσιο, άλλωστε, αυτής της λογικής έχει αρχίσει να διαμορφώνεται και η άποψη για φιλική προς την ΕΣΔΑ, όπως αυτή ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από το ΕΔΔΑ, και στο μέτρο του εφικτού, ερμηνεία συνταγματικών διατάξεων²⁵. Υπό τα δεδομένα αυτά, ο ερμηνευτής, εν προκειμένω,

24. Η αναγκαιότητα προσαρμογής του Συντάγματος στις μεταβαλλόμενες συνθήκες αποδίδεται είτε ως δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος, είτε ως ιστορικο-εξελικτική (βλ. Μανιτάκης, Η νομική φύση και ο πολιτικός χαρακτήρας της ερμηνείας του Συντάγματος, ΤοΣ1985, σελ. 476-491 επ.) και γίνεται γενικώς αποδεκτή. Ως δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος νοείται η αλλαγή του νοήματος των συνταγματικών διατάξεων στο πέρασμα του χρόνου παρότι δεν έχει συντελεσθεί συνταγματική αναθεώρηση και η γραμματική τους διατύπωση παραμένει η ίδια. Πρόκειται δηλαδή για μία άτυπη αλλαγή του Συντάγματος. Μπορεί να διακριθεί σε δύο κατηγορίες: είτε στη μεταβολή του αφηρημένου νοήματος μίας συνταγματικής διάταξης (πχ ένταξη των ενοχικών και όχι μόνο των εμπράγματων δικαιωμάτων στην συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας από το άρθρο 17 του Συντάγματος, βλ ΣτΕ 1116/2014 Ολ.) είτε σε αλλαγή της θέσης ως προς τη συνταγματικότητα μίας νομοθετικής διάταξης έτσι ώστε μία διάταξη που παλαιότερα γινόταν δεκτή ως συνταγματική να θεωρείται πλέον αντισυνταγματική ή το αντίστροφο. Για την έννοια της δυναμικής ερμηνείας του Συντάγματος, βλ. Και Σπ. Βλαχόπουλος, "Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος", εκδ Ευρασία, 2014, Ειδικά, για τον περιορισμό της δυναμικής ερμηνείας βλ. σελ. 80 επ. Επίσης για την εφαρμογή αυτής από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας [με ρητή αναφορά], βλ. ενδεικτικά, σχετικά με το ζήτημα της μεταβολής του νοήματος συνταγματικών διατάξεων: α) προσαρμογή συνταγματικής διάταξης στις υποχρεώσεις της χώρας ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ΣτΕ 3470/2011 - έννοια του βασικού μετόχου, για την ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης αναφέρεται το εξής: "ενόψει των εξελισσόμενων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και των πολιτικών εκτιμήσεων καθώς και των υποχρεώσεων της Χώρας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης", ΣτΕ 778/2007- λήψη υπόψη για τα θέματα της επαγγελματικής εκπαίδευσης ενωσιακού δικαίου, β) Λήψη υπόψη της νομολογίας ΕΔΔΑ; ΣτΕ 1116/2014 Ολ -ιδιοκτησία κατ' άρθρο 17Σ και ενοχικά δικαιώματα, ΣτΕ 3319/2010 και ΣτΕ 1361/2013- ΑΔΑ και δημόσιες συνεδριάσεις, με επίκληση τέλος της Σigma κατά Κύπρου, ΣτΕ 3224/2009, 2707/2009, 2850/2012 -για την ανοικοδόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές μετά την Ζάντε- Μαραθωνήσι, ΣτΕ 2807/2002- έννοια των δικαστικών διακοπών με ρητή αναφορά στην Πλατάκος κατά Ελλάδος, γ) προσαρμογή σε κοινωνικές εξελίξεις: ΣτΕ 780/2014 δερματοστιξία σε μέλος στρατεύματος ΣτΕ 2411/2012, 982/2012, 3490/2006 (ομοφυλόφιλο φιλί στην τηλεόραση).

25. Τούτο δε έχει, ιδίως, την έννοια ότι, εάν είναι ευλόγως υποστηρίξιμες περισσότερες της μιας εκδοχές ως προς την έννοια ορισμένης συνταγματικής διάταξης, πρέπει, τουλάχιστον κατ' αρχήν, να προκρίνεται από τον Έλληνα δικαστή εκείνη που μπορεί να "συμβιώσει" με την ΕΣΔΑ και τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, όχι αυτή που οδηγεί σε σύγκρουση με την τελευταία (βλ. ΣτΕ 1670/2021, 2208/2020 ολομ., 680/2017 επ., 1992/2016, 1993/2016 σε περιπτώσεις επανάληψης της διαδικασίας κατ' επίκληση αποφάσεως του ΕΔΔΑ). βλ. επ' αυτού και Σ. Ρίζος, Πρόεδρος ΣτΕ, "Η ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης των Ελλήνων ως μέρος της εκπαίδευσης (άρθρο 16 παρ. 2 Συντ). Σε ΘΠΔΔ 11/2018 σελ. 977-985, ιδίως σελ. 984-985

των συνταγματικών διατάξεων περί θρησκευτικής ελευθερίας, δεν μπορεί να παραγνωρίζεται και πράγματι, όπως προκύπτει από τις προαναφερθείσες 1749/2019 και 1750/2019 αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν παραγνώρισε τη νομολογία του ΕΔΔΑ, καθώς και τις κοινωνικές εξελίξεις που επισυνέβησαν ανάμεσα στην θέσπιση του Συντάγματος και έκδοση των προαναφερόμενων αποφάσεων.

Εν κατακλείδι, η ρύθμιση του μαθήματος των θρησκευτικών ως υποχρεωτικού αποτελεί και θεμελιώδη συνταγματική επιλογή προς αποφυγή του θρησκευτικού αναλφαβητισμού. Το Σύνταγμα επιβάλλει την υποχρεωτικότητα της διδασκαλίας του εν λόγω μαθήματος, είτε υπό την ομολογιακή του εκδοχή για τους Χριστιανούς Ορθόδοξους μαθητές είτε υπό τη θρησκευολογική του εκδοχή για τους απαλλασσόμενους. Όμως, η συζήτηση, η οποία ανακύπτει κατά καιρούς, δεν θα πρέπει να αποσυνδεθεί από τη σημασία της θρησκευτικής παιδείας, γενικότερα, και τη χρησιμότητα αυτής στην κατανόηση τόσο του ελληνικού όσο και του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Η γνώση των θρησκειών και των θρησκευτικών πεποιθήσεων είναι σκόπιμο να αποτελούν ουσιαστικό μέρος της εκπαίδευσης, όχι υπό τη μορφή της μίας προαιρετικής “ελεύθερης ώρας” ή “ώρας του παιδιού” στο σχολικό πρόγραμμα, αλλά ως παροχή ουσιαστικών γνώσεων, απαραίτητων για την κατανόηση της ιστορίας, της λογοτεχνίας και του πολιτισμού (της πολιτισμικής μας ταυτότητας και της ελληνικής γλώσσας). Στο σημείο αυτό είναι άξιες αναφοράς και οι Συστάσεις της Κοινοβουλευτικής Συνδιάσκεψης του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη - μέλη της, των ετών 2005, 2007 και 2008, αναφερόμενες στη σχέση Εκπαίδευσης και Θρησκείας²⁶. Σε αυτές γίνεται λόγος για την ανά-

26. Η Σύσταση Recommendation 1720(2005) [σε <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17373#:~:text=By%20teaching%20children%20the%20history,it%20will%20effectively%20combat%20fanaticism.>] της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, με τίτλο «Θρησκεία και εκπαίδευση» δίνει σαφές περιεχόμενο στην υποχρεωτικότητα του μαθήματος των θρησκευτικών, και προτείνει ορισμένα κριτήρια επί τη βάση των οποίων θα πρέπει να διαμορφωθεί η θρησκευτική εκπαίδευση από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών: α) Να ενθαρρύνονται οι μαθητές να ανακαλύπτουν και τις θρησκείες των άλλων χωρών, β) να αντιμετωπίζεται με αμεροληψία η ιστορία των σημαντικότερων θρησκειών καθώς και του αθεϊσμού, γ) να εξοπλίζονται οι μαθητές με τις απαραίτητες εκπαιδευτικές ικανότητες ώστε να μπορούν να αντιπαρατεθούν με αυτοπεποίθηση στις απόψεις του θρησκευτικού φανατισμού, δ) οι διδάσκοντες τα θρησκευτικά μαθήματα να έχουν ειδική κατάρτιση. Στο ίδιο πνεύμα και η Σύσταση Recommendation 1804(2007) [σε https://www.coe.int/en/web/education-and-religious-diversity/resources/-/asset_publisher/fQaSCQ5K0u4n/content/recommendation-1804-2007-state-religion-secularity-and-human-

γκη εισαγωγής στην εκπαίδευση της διδασκαλίας των θρησκειών. Και πράγματι, προτείνεται μεν η επιλογή του θρησκευολογικού προτύπου διδασκαλίας έναντι του ομολογιακού περιεχομένου του μαθήματος των θρησκευτικών στα διάφορα εκπαιδευτικά συστήματα, για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας στην παρουσίασή τους, αλλά σε κάθε περίπτωση προκύπτει αναμφίβολα η παιδαγωγική διάσταση των θρησκειών στο πλαίσιο της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης για την οικοδόμηση της συνείδησης σκεπτόμενων πολιτών μιας δημοκρατικής κοινωνίας θρησκευτικού πλουραλισμού.

rights?inheritRedirect=false] καθώς και στη Σύσταση CM/Rec (2008)12/28-7-09 του Συμβουλίου των Υπουργών Παιδείας της Ε.Ε., στην οποία τονίζεται ότι το κράτος δεν πρέπει να επιτρέπει την διάδοση θρησκευτικών αντιλήψεων οι οποίες αν εφαρμοστούν στην πράξη παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Επιπλέον, στην ίδια Σύσταση επισημαίνεται ότι άλλο η γνώση των θρησκειών και άλλο η πίστη και η πρακτική εφαρμογή των τρόπων λατρείας μιας θρησκείας. Παρόμοια κατεύθυνση έχει και η Σύσταση 12 του 2008 (CM/Rec (2008)12/28-7-09) του Συμβουλίου των Υπουργών Παιδείας της Ε.Ε., πλέον, προς τα κράτη μέλη για υποχρεωτική ΘΕ σε διαπολιτισμικό πλαίσιο (Council of Europe, 2008), όπως αυτό διαμορφώθηκε με τη Λευκή Βίβλο για τον διαπολιτισμικό διάλογο των Υπουργών Εξωτερικών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης (CM/Rec (2008)30/7-5-08) (Council of Europe, 2008). Αναγνωρίζεται, πλέον, ρητά ότι η θρησκευτική εκπαίδευση μπορεί να έχει ρόλο-κλειδί για την οικοδόμηση μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Επίσης, η Σύσταση αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στις αξίες που προκύπτουν και τροφοδοτούνται από τις τρεις μονοθεϊστικές θρησκείες της Βίβλου, ενώ παράλληλα τονίζει πως οι αξίες αυτές υποστηρίζονται από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Προς την ίδια κατεύθυνση συνέβαλλαν και οι κατευθυντήριες γραμμές του Τολέδο [“Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools (TGPs)”, ο οποίος προέκυψε από τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (OSCE-Office for Democratic Institutions and Human Rights-ODIHR)] όπου ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη πρόέτρεπε τα κράτη της Ευρώπης να αναπτύξουν πολιτικές που να σέβονται την πολιτιστική διαφορά και να βοηθήσουν στην πρόληψη των διακρίσεων κατά των χριστιανών, Εβραίων, Μουσουλμάνων και τα μέλη των άλλων θρησκειών, προσέφερε τα κριτήρια που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όπου διδάσκονται οι θρησκείες και οι φιλοσοφικές αντιλήψεις καθώς και οδηγίες για τη σύνταξη Προγραμμάτων Σπουδών για τη διδασκαλία σχετικά με τις θρησκείες.

Θρησκευτική εκπαίδευση στα σχολεία – μια συνολική αποτίμηση¹

*Λίνα Παπαδοπούλου,
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

I. Η συνάρθρωση της ουσίας (περιεχόμενο του μαθήματος των θρησκευτικών) με τη διαδικασία της απαλλαγής από αυτό

1. Η συρροή των δικαιωμάτων θρησκευτικής ελευθερίας, υπό την αρνητική της διάσταση, και προστασίας του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου 'θρήσκευμα' ως έκφανση της ιδιωτικότητας

Οι εδώ σχολιαζόμενες αποφάσεις αφορούν αφενός την ουσία και το περιεχόμενο της διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών (ΜτΘ) και άλλων εκδηλώσεων ενίσχυσης της ορθόδοξης χριστιανικής συνείδησης των μαθητών και μαθητριών στο σχολείο (συγκεκριμένα, της πρωινής προσευχής και εκκλησιασμού), αφετέρου τις προϋποθέσεις και τους όρους αποδέσμευσης (απαλλαγής) από τα παραπάνω. Όπως ο επιμελής αναγνώστης έχει ήδη διαβάσει σε πληθώρα

1. Συνδυαστικό σχόλιο επί των πρόσφατων αποφάσεων σχετικά: με την πρωινή προσευχή, ΣτΕ Ολ 942/2020 επί αίτησης ακύρωσης του 79/2017 προεδρικού διατάγματος με τίτλο «Οργάνωση και λειτουργία νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων» (Α' 109), καθ' ο μέρος με το άρθρο 18 παρ. Α1 και Β1 αυτού προβλέπεται η τέλεση κοινής προσευχής μαθητών και εκπαιδευτικών πριν την έναρξη των μαθημάτων τόσο για τα νηπιαγωγεία όσο και για τα δημοτικά σχολεία, καθώς επίσης και καθ' ο μέρος με το άρθρο 3 παρ. 3 αυτού προβλέπεται η δυνατότητα εκκλησιασμού των μαθητών των νηπιαγωγείων και των δημοτικών σχολείων στο πλαίσιο συγκεκριμένων εορτών, το περιεχόμενο του μαθήματος των θρησκευτικών ΣτΕ Ολ 660/2018 επί αίτησης ακύρωσης της 14375/Δ2/7.9.2016 απόφασης του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, με τίτλο «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος των θρησκευτικών στο Δημοτικό και το Γυμνάσιο», 926/2018 Επί αίτησης ακύρωσης της 143579/Δ2/7.9.2016 απόφασης του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος Θρησκευτικά Γενικού Λυκείου», 1749 επί αίτησης ακύρωσης της 101470/Δ2/16.6.2017 απόφασης του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος των θρησκευτικών στο Δημοτικό και το Γυμνάσιο», 1750 επί αίτησης ακύρωσης της 99058/Δ2/13.6.2017 απόφασης του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, με τίτλο: «Πρόγραμμα Σπουδών του μαθήματος Θρησκευτικά Γενικού Λυκείου», 1752/2019 και την απαλλαγή από αυτό (ΕΔΔΑ, Παπαγεωργίου κατά Ελλάδας, ΑΠΔΠΧ 28/2019 και 32/2020), σε συνδυασμό με τις ΣτΕ 1759-60/2019 για τη μη αναγραφή θρησκευτικού στα απολυτήρια και τίτλους σπουδών γυμνασίου και λυκείου. Όλες οι αποφάσεις βρίσκονται διαθέσιμες στο τεύχος του περιοδικού Το Σύνταγμα 1-2/2020, όπου και πρωτοδημοσιεύθηκε το παρόν.

άλλων συμβολών, οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) που αφορούν το περιεχόμενο του ΜτΘ είναι εξαιρετικά συντηρητικές, με έμφαση στη σημασία του άρθρου 3 Σ και της επικρατούσας θρησκείας, καθώς επιτάσσουν ένα καθαρά ομολογιακό ΜτΘ, υποχρεωτικό για όλους τους ΧΟ και μόνον, περιορίζοντας υπερβολικά την πολιτική ελευθερία του νομοθέτη (και της κανονιστικής δρώσας διοίκησης) και εξοβελίζοντας από το μάθημα κάθε στοιχείο εκτός της Ορθοδοξίας.

Αντίθετα οι αποφάσεις του ΣτΕ που αφορούν την προστασία του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου «θρήσκευμα» (και την απαγόρευση της αναγραφής του στα πιστοποιητικά σπουδών) είναι εξαιρετικά φιλελεύθερες. Αν και οι αποφάσεις αυτές (ΣτΕ Ολ 1759-60/2019) δεν αφορούν άμεσα την απαλλαγή από το ΜτΘ, την επηρεάζουν, εφόσον οριοθετούν την κανονιστική εμβέλεια της προστασίας της αρνητικής έκφανσης της θρησκευτικής συνείδησης και της ιδιωτικότητας των μαθητών. Στο ίδιο μήκος κύματος κινούνται και οι αποφάσεις της ΑΠΔΠΧ (28/2019 και 32/2020) και του ΕΔΔΑ (*Παπαγεωργίου κ Ελλάδας*) σχετικά με τη διαδικασία απαλλαγής από το ΜτΘ, εφόσον εξαρτούν την απαλλαγή από μία απλή δήλωση, χωρίς να απαιτείται δήλωση ότι ο μαθητής δεν είναι ΧΟ και χωρίς να επιτρέπεται διασταύρωση και έλεγχος της ειλικρίνειας της δήλωσης, καθώς αυτό θα έθιγε τη θρησκευτική ελευθερία στην αρνητική της έκφανση.

Η διαφορετική αυτή στάση του ίδιου Δικαστηρίου, του ΣτΕ, απέναντι στο ίδιο δικαίωμα με αποφάσεις που εκδόθηκαν την ίδια ημέρα, μπορεί να θεωρηθεί πράγματι εσωτερική αντίφαση, εξ ου και ο Ευάγγελος Βενιζέλος κάνει λόγο για «αμφιθυμία» και «ερμηνευτικό και νομολογιακό σχετικισμό».² Ωστόσο, αν σκεφτεί κανείς τις διαφορετικές συνθέσεις και τη διαφοροποιημένη προεδρία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ίσως η εξήγηση να βρίσκεται (και) σε αυτό που ο ίδιος συγγραφέας επεσήμανε,³ στο διαφορετικό συγκείμενο της οικονομικής κρίσης, μιλώντας για «συσχέτιση των φάσεων του δικαστικού ελέγχου με τις αλλαγές στην Προεδρία του ΣτΕ» (και στην πολιτική ηγεσία που την επιλέγει, θα πρόσθετα, και στις διαφορετικές φάσεις αυτής) αλλά και στη σύνθεση σε συνδυασμό με

2. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η αμφιθυμία της πρόσφατης νομολογίας γύρω από τη θρησκευτική ελευθερία και το μάθημα των θρησκευτικών – Ο εσωτερικός διάλογος στο ΣτΕ και οι αποκλίσεις από τη νομολογία του ΕΔΔΑ, *Νομοκανονικά* 1/2020, 19επ (25).

3. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση: Η καμπύλη του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των «μνημονιακών» μέτρων, σε: Χ. Ανθόπουλος / Ιφ. Καμτσίδου (επιμ), *Το Σύνταγμα «εν εξελίξει»*, Σάκκουλα 2019, 67επ (127).

τον τρόπο συγκρότησης της Ολομέλειας.⁴ Αν κάποιος μπορεί κάτι να προσθέσει σε αυτή την παρατήρηση είναι η διερώτηση αν πρέπει να υπάρχει μία ρητή πρόβλεψη για τη σύνθεση της Ολομέλειας στον Κανονισμό του Δικαστηρίου ή αν είναι ακριβώς η επιλογή αυτή έκφανση της, έμμεσης έστω και αδύναμης, δημοκρατικής νομιμοποίησης της ηγεσίας του Δικαστηρίου.

Από την άλλη, οι διακριτές αυτές στάσεις του ίδιου οργάνου ή και μεταξύ του ΣτΕ αφενός και του ΕΔΔΑ και της ΑΠΔΠΧ αφετέρου ίσως να μην είναι αντιφατικές αλλά παραπληρωματικές, στον βαθμό που το ακραιφνώς ομολογιακό μάθημα που απαιτεί το ΣτΕ πρέπει να εξισορροπηθεί με μία όσο το δυνατόν ανώδυνη και χωρίς διείσδυση στη συνείδηση του μαθητή και των γονέων του αποδέσμευση από αυτό. Η ένσταση, βεβαίως, εδώ είναι ότι και από ένα μικτό μάθημα, όπως αυτό της απόφασης *Folgerø* (2007), και άρα και από τα παρόμοια σύνθεσης «νέα θρησκευτικά» που κρίθηκαν με τις 1749-52/2019 αποφάσεις, θα έπρεπε να δίδεται με τους ίδιους ανώδυνους όρους απαλλαγής. Ωστόσο, δεν έχει ακόμη κριθεί στο ΕΔΔΑ ένα καθαρά θρησκευολογικό μάθημα, όπως αυτό προτείνεται για παράδειγμα από τη μειοψηφία του Αντιπροέδρου του ΣτΕ Μ. Πικραμένου, το οποίο, εφόσον και καθόσον ήταν αντικειμενικό και πλουραλιστικό χωρίς κατηγορητικό / ομολογιακό χαρακτήρα θα μπορούσε να απευθύνεται σε όλους του μαθητές και τις μαθήτριες.⁵ Και αυτό επειδή αν επιτρεπόταν και από ένα τέτοιο μάθημα απαλλαγής, τότε θα έπρεπε να επιτρέπεται και από την ιστορία, τη φυσική, τη χημεία, τη λογοτεχνία, τη γυμναστική κλπ, καθώς όλα αυτά τα μαθήματα μεταδίδουν και στάσεις ζωής και επιστημονικές γνώσεις και μπορούν να βρουν αρνητές λόγω θρησκευτικής συνείδησης (υπέρμαχους του δημιουργισμού ή της ανισότητας των φύλων, των τάξεων, των θρησκειών, των φυλών ή των έμφυλων εν γένει ταυτοτήτων κλπ). Σε αυτό, δυστυχώς, το συμπέρασμα οδηγούν οι πολυδύμες αποφάσεις του ΣτΕ για το ΜτΘ. Καθώς όμως οι αποφάσεις αυτές έχουν ήδη σχολιαστεί εκτενέστατα, όπως εξάλλου και η απόφαση *Παπαγεωργίου* του ΕΔΔΑ θα παρουσιαστεί αρχικά η απόφαση της ΑΠΔΠΧ 32/2020, η οποία στη συνέχεια θα ερμηνευτεί σε συνδυασμό με τις σχετικές με το περιεχόμενο του ΜτΘ αποφάσεις του ΣτΕ.

4. Βλ. σχετικά Ν. ΡΟΖΟΣ, Το μάθημα των Θρησκευτικών. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις της ΟΛΣΤΕ 660 και 926/2018, ΔτΑ 77/2018, 523επ.

5. Contra ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ο οποίος φαίνεται να θεωρεί θρησκευολογικό το μάθημα που κρίθηκε στην *Folgerø* και άρα συνάγει ότι και από θρησκευολογικό μάθημα επιβάλλεται να υπάρχει η ίδια δυνατότητα απαλλαγής.

2. Οι όροι της απαλλαγής όπως αυτοί αποτυπώνονται στην απόφαση 32/2020 της ΑΠΔΠΧ

Στην με αριθμό 32/2020 της 7ης Σεπτεμβρίου 2020, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) ασχολείται με δύο διακριτά, αν και αναφερόμενα αμφότερα στον χώρο της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και τα συναφή δικαιώματα προστασίας των προσωπικών δεδομένων των μαθητών, ζητήματα: (α) Τις προϋποθέσεις και τρόπο απαλλαγής από την καταρχήν υποχρέωση παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών, για το οποίο έκρινε ότι αρκεί η δήλωση «λόγοι συνείδησης δεν επιτρέπουν τη συμμετοχή του μαθητή» στο συγκεκριμένο μάθημα. (β) Την αναγραφή χαρακτηρισμού διαγωγής στους τίτλους και στα πιστοποιητικά σπουδών, η οποία εντέλει κρίθηκε από την Αρχή ως μη νόμιμη, διότι δεν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας του άρθρου 5 του ΓΚΠΔ. Στο πλαίσιο του ανά χείρας αφιερώματος θα εστιάσουμε στο πρώτο μόνον ζήτημα.

Η Αρχή κλήθηκε να αποφασίσει επί του ζητήματος κατόπιν καταγγελίας πατέρα μαθητή Λυκείου, ο οποίος υπέβαλε τη σχετική υπεύθυνη δήλωση και αίτηση εντός της ταχθείσας με υπουργική εγκύκλιο προθεσμίας, για απαλλαγή του ανήλικου τέκνου του από το μάθημα των Θρησκευτικών, την απαγγελία προσευχής, τη συμμετοχή του σε εκκλησιασμούς και εν γένει σε πάσης φύσης θρησκευτικές δραστηριότητες, επικαλούμενος λόγους *θρησκευτικής* συνείδησης. Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε από τον Σύλλογο Διδασκόντων, με την αιτιολογία ότι το αίτημα δεν ήταν σύμφωνο με την κειμένη νομοθεσία (άρθρο 25 παρ.3 της Υ.Α. 79942/ΓΔ4/21-5-2019 και τη 12773/42/23-1-2015 Εγκύκλιο του ΥΠΠΕΘ), διότι δεν αναγραφόταν στην αίτηση ότι ο γιος τους δεν ήταν Χριστιανός Ορθόδοξος.

Πράγματι στο άρθρο 25 παρ. 3 της 79942/Γ44/21-5-2019 (Β' 2005) απόφασης του Υπουργού Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων οριζόταν ότι η απαλλαγή των μαθητών/μαθητριών από το μάθημα των θρησκευτικών παρέχεται σύμφωνα με την με αριθμό 12773/Δ2/23-1-2015 εγκύκλιο του ΥΠΠΕΘ (εκδόθηκε δηλαδή δύο μέρες πριν τις βουλευτικές εκλογές!). Στην εγκύκλιο αυτή προβλεπόταν ότι η απαλλαγή χορηγείται ύστερα από υπεύθυνη δήλωση του ν.1599/1986, του ίδιου του μαθητή (αν είναι ενήλικος) ή και των δύο γονέων του (αν είναι ανήλικος), στην οποία *θα αναφέρεται ότι ο μαθητής δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος και, εξ αυτού, επικαλείται λόγους θρησκευτικής συνείδησης, χωρίς να είναι υποχρεωτική η αναφορά του θρησκευτός στο οποίο ανήκει, εκτός αν το επιθυμεί.* Η υπεύθυνη δήλωση του ν.1599/1986, με βεβαιωμένο το γνήσιο της υπογραφής και των δύο γονέων του μαθητή, παραλαμβάνεται από τον Διευθυντή του σχολείου εντός

αποκλειστικής χρονικής προθεσμίας που διαρκεί από την 1η Σεπτεμβρίου έως και την 20η Σεπτεμβρίου κάθε έτους.

Ο προσφεύγων στην Αρχή αναγκάστηκε έτσι να υποβάλει εκ νέου αίτηση και να αποκαλύψει ότι ο γιος του δεν ήταν ΧΟ, προκειμένου αυτός να απολαύσει του δικαιώματός του σε απαλλαγή από τα θρησκευτικά, με βάση τόσο στη νομολογία του ΕΔΔΑ (βλ. την πρόσφατη απόφαση *Παπαγεωργίου κ Ελλάδα*, 31.01.2020) όσο και του ΣτΕ (Ολομ. 1749/2019 κ.ά.). Τέθηκε, δηλαδή, εξαιτίας της απόφασης του σχολείου ενώπιον του διλήμματος είτε να δεχθεί την παραβίαση του δικαιώματος του τέκνου του στη θρησκευτική ελευθερία (στην αρνητική της έκφανση, ως απαγόρευση υποχρέωσης αποκάλυψης της ένταξης ή μη σε θρησκευτική κοινότητα) είτε να δεχθεί την παραβίαση του δικού του δικαιώματος (βάσει του άρθρου 2 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτόκολλου ΕΣΔΑ) για εκπαίδευση του τέκνου του σύμφωνα με τις δικές του θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις.

Το σχολείο απέρριψε εκ νέου την αίτηση του προσφεύγοντος στην Αρχή πατέρα, επειδή η αίτηση αυτή ήταν πλέον εκπρόθεσμη, οπότε ο γιος του αναγκάστηκε να παρακολουθεί το μάθημα. Ενόψει των παραπάνω, ο καταγγέλων ζήτησε από την Αρχή την επιβολή κύρωσης στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων για παραβίαση του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΓΚΠΔ), εφόσον αυτός καθορίζει και το εύρος των αρμοδιοτήτων της. Το θέμα των απαλλαγών συνδέεται άμεσα, όπως παρατηρεί και η ΑΠΔΠΧ στην απόφασή της, και με τη γενικότερη οργάνωση της σχολικής ζωής (καθώς όσοι απαλλάγουν, θα πρέπει να απασχολούνται διαφορετικά), σύμφωνα και με τα διαλαμβανόμενα στην προαναφερθείσα εγκύκλιο 12773/Δ2/23-1-2015 του Υπουργείου Παιδείας.⁶ Στο μεταξύ η νέα σχετική εγκύκλιος (104795/ΓΔ4/10.08.2020, που εκδόθηκε προς συμμόρφωση προς την απόφαση *Παπαγεωργίου* του ΕΔΔΑ) προβλέπει ότι το λε-

6. Συγκεκριμένα προβλέπονταν τα εξής: «Οι μαθητές που απαλλάσσονται από το μάθημα των Θρησκευτικών δεν έχουν δικαίωμα παραμονής στην τάξη τους κατά τη διάρκεια διεξαγωγής του μαθήματος των Θρησκευτικών και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να περιφέρονται εντός ή εκτός του σχολείου ή να απουσιάζουν (αδικαιολόγητα), αλλά να απασχολούνται σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην παρούσα εγκύκλιο. ... Ο Διευθυντής της σχολικής μονάδας σε συνεργασία με το Σύλλογο των Διδασκόντων, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1566/1985 (Α' 167) και της υπ' αριθμ. Φ.353.1/324/105657/Δ1/8-10-2002 (Β' 1340) υπουργικής απόφασης, αποφασίζουν κατά περίπτωση για τον τρόπο που απασχολούνται υποχρεωτικά οι απαλλασσόμενοι μαθητές, συντάσσοντας σχετική πράξη (διαφορετικό διδακτικό αντικείμενο σε άλλο τμήμα της ίδιας τάξης, ευέλικτη ζώνη, βιωματικές δράσεις, ερευνητική εργασία κ.α.). Σε περίπτωση που η συγκεκριμένη τάξη λειτουργεί μόνο με ένα τμήμα, οι μαθητές αυτοί παρακολουθούν εκπαιδευτικό πρόγραμμα που καθορίζεται από το Σύλλογο Διδασκόντων.»

κτικό της υπεύθυνης δήλωσης των γονέων ή των μαθητών είναι το εξής: «Λόγοι θρησκευτικής συνείδησης δεν επιτρέπουν τη συμμετοχή μου [όταν ο αιτών είναι ο ίδιος ο μαθητής] ή του παιδιού μου [όταν αιτούντες είναι οι γονείς] στο μάθημα των θρησκευτικών».

Στο μεταξύ ο πατέρας της υπόθεσής μας προσέφυγε στο Διοικητικό Εφετείο με αίτημα αναστολής εκτέλεσης των δύο απορριπτικών αποφάσεων, μέχρις ότου εκδοθεί οριστική απόφαση επί της κατατεθειμένης αίτησης ακύρωσης. Το αίτημα αυτό έγινε δεκτό με την με αριθμό 32/2020 (31.01.2020) απόφαση (κατά σύμπτωση ίδιου νούμερου με την σχετική απόφαση της ΑΠΔΠΧ) του ως άνω Δικαστηρίου, με την αιτιολογία ότι η παρακολούθηση του ΜτΘ θα προκαλέσει στον μαθητή «βλάβη ανεπανόρθωτη σε περίπτωση αποδοχής της αίτησης ακύρωσης, λόγω της προσβολής του δικαιώματός του για θρησκευτική ελευθερία, κατά παράβαση του άρθρου 13 του Συντάγματος». Το Δικαστήριο ενεργοποιεί, δηλαδή, με τρόπο αξιόπαινο, το θεμελιώδες δικαίωμα στη θρησκευτική ελευθερία του ίδιου του μαθητή, και όχι το δικαίωμα των γονέων (άρθρο 2 εδ. β΄ ΠΠΠ ΕΣΔΑ), όπως είναι και το δογματικά ορθότερο, με δεδομένο ότι ο ίδιος ο μαθητής βρίσκεται σε ηλικία (15 ετών) που μπορεί να λαμβάνει τέτοιου είδους αποφάσεις και είναι και ο ίδιος διάδικος (εκπροσωπούμενος προφανώς από τους γονείς του).

Η Αρχή στην εμπεριστατωμένη και τεκμηριωμένη απόφασή της εμμένει στις προηγούμενες σχετικές αποφάσεις της, υπογραμμίζοντας ότι «[μ]ια θεμελιώδης συνιστώσα της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης και της ελευθερίας της συνείδησης εν γένει, αποτελεί το δικαίωμα να μην αποκαλύπτει κανείς τις συνειδησιακές του πεποιθήσεις» και ότι «το δικαίωμα του μη ερωτάσθαι και σιωπών επί του περιεχομένου των συνειδησιακών πεποιθήσεων, συνδέεται στενά με το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων κατά το άρθρο 9Α Συντ». Από τις συρρέουσες, βέβαια, αυτές νομικές βάσεις, η Αρχή έχει αρμοδιότητα να δικαιοδοτήσει μόνον επί της δεύτερης, την οποία και αξιοποιεί στο έπακρο για να καταλήξει, με βάση την «αρχή της ελαχιστοποίησης των δεδομένων», στο συμπέρασμα ότι η δήλωση πως ο μαθητής δεν είναι ΧΟ αντιβαίνει προς «τη θεμελιώδη αρχή της αναγκαιότητας της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», σε αρμονία άλλωστε και με την απόφαση Παπαγεωργίου του ΕΔΔΑ, που επιτρέπει την απαλλαγή με απλή δήλωση μη παρακολούθησης του μαθήματος.⁷ Περαιτέρω, η Αρχή καταλήγει ότι το δικαίωμα απαλλαγής δεν θεμελιώνεται μόνον στη θρησκευτική συνείδηση, ακόμη και των ΧΟ που διαφωνούν με τον συγκεκριμένο

7. BENIZELΟΣ, Η αμφιθυμία της πρόσφατης νομολογίας, *όπ.π.*, 24επ.

τρόπο διδασκαλίας του ΜτΘ⁸ αλλά και στην εν γένει (και μη θρησκευτική) συνείδηση, όπως είχε αποφανθεί και στην προηγούμενη απόφασή της 28/2019. Με βάση τα παραπάνω, η Αρχή συνήγαγε ότι

«στην κρινόμενη εδώ υπόθεση, υπήρξε αναμφιβόλως παραβίαση των άρθρων 13§1 και 9Α Συντ. και 2§2 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ, αφού η σχολική διοίκηση δεν είχε δικαίωμα να απορρίψει το προβληθέν από τους δύο γονείς αίτημα απαλλαγής του παιδιού τους από το μάθημα των Θρησκευτικών, για τον λόγο ότι δεν αναγραφόταν στη δήλωση ότι δεν είναι Χριστιανός Ορθόδοξος (πρβλ. και ΕΔΔΑ, Παπαγεωργίου και άλλοι κατά Ελλάδα, σκέψη 88)»,

προσθέτοντας ότι αυτοτελή παραβίαση του άρθρου 9^Α συνιστούσε και η τήρηση αρχείου με την πληροφορία ότι ο μαθητής δεν ήταν ΧΟ (ιδίως δε εφόσον η συγκατάθεση του μαθητή για καταγραφή αυτού του δεδομένου του είχε δοθεί εξ ανάγκης προκειμένου να μην παρακολουθήσει το ΜτΘ) και διατάσσοντας τη διαγραφή του από το σχολικό αρχείο.

Τα περαιτέρω θέματα που τίθενται στο πραγματικό που εκτέθηκε δεν θα μπορούσαν, βεβαίως, να τεθούν και να επιλυθούν από την ΑΠΔΠΧ, λόγω της συγκεκριμένης αρμοδιότητάς της στο πεδίο προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Καταρχάς, στην εγκύκλιο (μια αμφισβητούμενη πηγή δικαίου, που, όμως δυστυχώς, όπως είναι γνωστό, στην ελληνική διοικητική πρακτική αποκτά συχνά ισχύ ανώτερη του νόμου και του ίδιου του Συντάγματος) ενυπάρχουν τρεις προβληματικές, από άποψη συνταγματικών δικαιωμάτων, ρυθμίσεις, μία ουσιαστική και δύο διαδικαστικές: η ουσιαστική είναι ότι αν είναι ο μαθητής χριστιανός ορθόδοξος δεν δικαιούται απαλλαγής. Οι διαδικαστικές, αφενός ότι η μη ένταξη σε συγκεκριμένη θρησκεία θα πρέπει να καταγραφεί σε αίτηση προς δημόσιο φορέα, εν προκειμένω το σχολείο, και να μείνει σε εκεί διατηρούμενο αρχείο (αυτό το σκέλος αποδοκιμάζει ως αντίθετο στον νόμο η Αρχή), και αφετέρου, ότι η δήλωση αυτή υπόκειται σε αποκλειστική προθεσμία, μετά την οποία το σχετικό δικαίωμα αποσβένεται.

Διαφαίνεται, επίσης, ένα ακόμη πρόβλημα θεμελιωδών δικαιωμάτων που αφορά τη θρησκευτική ελευθερία και ιδιωτικότητα των ανηλίκων. Η εγκύκλιος δίνει δικαίωμα υποβολής αίτησης απαλλαγής μόνον στους γονείς και όχι απευθείας

8. Έτσι και Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Οι σχέσεις Εκκλησίας – Πολιτείας 200 χρόνια από την επανένσταση του 1821, σε: *Το Σύνταγμα εν εξελίξει, Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 2019, 589επ (658επ).

στους μαθητές και τις μαθήτριες, τουλάχιστον από μια ηλικία και πέρα. Ο γονέας έχει δικαίωμα διάθεσης των δύο αυτών θεμελιωδών δικαιωμάτων του τέκνου του, γεγονός εξαιρετικά προβληματικό, ιδίως όταν τα τέκνα είναι στην εφηβεία, όπως εν προκειμένω (π.χ. μαθητές λυκείου).⁹ Το θέμα αυτό υπερβαίνει, βέβαια, την υπάρχουσα νομολογία, καθώς ακόμη και το ΕΔΔΑ αντιμετωπίζει την απαλλαγή από τα θρησκευτικά ως δικαίωμα των γονέων (βάσει του άρθρου 2 εδ. β΄ ΠΠΠ ΕΣΔΑ) και όχι ως δικαίωμα απορρέον από τη θρησκευτική ελευθερία των ίδιων των ανήλικων μαθητών (βλ. όμως και τη ΔΕφΑΘ 32/2020, σκ. 8).

Συνεπώς, το ζήτημα αυτό δεν απασχολεί ούτε την Αρχή, η οποία είναι αναγκασμένη, σεβόμενη τα όρια της αρμοδιότητάς της, να κινηθεί στο ασφαλές έδαφος παραδεδωμένων ήδη νομολογιακών κρίσεων, παράγοντας πάντως μία σαφή και μη επιδεχόμενη ερμηνευτικών παρερμηνειών απόφαση σε αρμονία και συμφωνία και με την απόφαση *Παπαγεωργίου* του ΕΔΔΑ.

3. Οι κανονιστικές συνέπειες του συνδυασμού της διακριτής ανά θρήσκευμα διδασκαλίας με την προστασία της αρνητικής θρησκευτικής ελευθερίας και προστασίας του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου «θρήσκευμα»

Από τον συνδυασμό αυτών με τις αποφάσεις για την προστασία της αρνητικής θρησκευτικής ελευθερίας και προστασίας του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου «θρήσκευμα» προκύπτει ότι το ομολογιακό μάθημα πρέπει μεν να οργανώνεται υποχρεωτικά από το σχολείο, αλλά τελικά αυτό καθίσταται στην ουσία προαιρετικό, εφόσον κάθε μαθητής μπορεί να απαλλαγεί χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει ποια είναι η πίστη του. Άρα, έτσι σχετικοποιείται και στην ουσία εξουδετερώνεται η προϋπόθεση που θέτουν οι αποφάσεις της «οικογένειας της 660» οι απαλλαγέντες από το μάθημα μαθητές να μην είναι ΧΟ, εφόσον το σχολείο δεν επιτρέπεται να ρωτήσει το θρήσκευμά τους. Εξάλλου, το ότι οι γονείς βάφτισαν το νήπιο (κατά τα ειωθότα) τέκνο τους ΧΟ δεν σημαίνει και ότι αυτοί επιθυμούν, κατά αμάχητο τεκμήριο, να εισαχθεί περαιτέρω στη συγκεκριμένη θρησκευτική πίστη. Αλλά ακόμη και ένας γνήσιος και πολύ θρησκευόμενος ΧΟ γονέας μπορεί να μην θέλει το παιδί του να ακούσει και να μάθει με τον συγκεκριμένο τρόπο που η πίστη καταγράφεται στα συγκεκριμένα βιβλία –ακόμη και αν αυτά είναι ομολογιακού χαρακτήρα– και διδάσκεται από τον συγκεκριμένο δάσκαλο ή καθηγητή, που μπορεί κατά την αντίληψη του γονέα του παραδείγματός μας, να μην είναι

9. Για την προβληματική αυτή βλ. και LINA PAPADOPOULOU, Children and religious freedom, σε Lødrup/Modvar (επιμ.), Family Life and Human Rights, 2004, 533 επ και ΕΛΕΝΗ ΖΕΡΒΟΓΙΑΝΝΗ, Θρήσκευμα του παιδιού και γονική μέριμνα, ΤοΣ 1-2 2020, σ. 537.

κατάλληλος να μεταδώσει τα σωστά διδάγματα, προτιμώντας το τέκνο του να συμμετάσχει σε συγκεκριμένη ομάδα εντός της ίδιας της Ορθόδοξης Εκκλησίας. Κατ' αποτέλεσμα, το μάθημα καθίσταται στην πράξη προαιρετικό, καθώς κανείς δεν επιτρέπεται να ερωτηθεί για ποιον λόγο δεν επιθυμεί να το παρακολουθήσει. Και μάλιστα η *δήλωση εξαίρεσης* μπορεί να υποβληθεί, όχι μόνον στο στενό χρονικό περιθώριο που ορίζει η υπουργική εγκύκλιος, αλλά *οποτεδήποτε* μέσα στη χρονιά, όχι μόνον επειδή οι γονείς δεν είναι υποχρεωμένοι να γνωρίζουν το ακριβές περιεχόμενο των βιβλίων αλλά και επειδή όλοι οι παραπάνω λόγοι, ιδίως όμως ο *τρόπος* με τον οποίο το μάθημα *πράγματι* διδάσκεται στο συγκεκριμένο τμήμα (η έμφαση, π.χ. στην αγάπη ή στην ενοχή, τα παραδείγματα από την καθημερινή ζωή, η υπαγωγή συγκεκριμένων συμπεριφορών, η στάση του διδάσκοντος κλπ) να μην συνάδουν με τη (θρησκευτική ή εν γένει) συνείδηση των γονέων.

Αυτή, εξάλλου, θα ήταν και η ορθή αντιμετώπιση του ζητήματος από το ΣτΕ. Και από το μάθημα που κρίθηκε στην «οικογένεια αποφάσεων της 660» προβλεπόταν (και θα έπρεπε να προβλέπεται) απαλλαγή, όπως και από το παρόμοιας σύνθεσης μάθημα στη *Folgerø*. Και αυτή θα μπορούσε να λειτουργήσει τόσο υπέρ των αλλόθρησκων και άθεων αλλά και υπέρ των βαθιά και ορθόδοξα ΧΟ εξίσου, χωρίς να γνωστοποιείται κάθε φορά ο λόγος. Και γι' αυτό το ΜτΘ θα πρέπει να τοποθετείται την πρώτη ή την τελευταία ώρα, ώστε να μη δημιουργείται –ιδίως εκεί όπου λείπει εναλλακτικό μάθημα που να ικανοποιεί τους απαλλαγέντες μαθητές– το πρόβλημα της απασχόλησής τους και του στιγματισμού αυτών ή / και όσων τελικά παρακολουθούν το μάθημα.

II. Οι νομικές διαφορές των αντιτιθέμενων απόψεων

1. Οι μεθοδολογικές διαφορές ανάμεσα στις δύο αντίθετες απόψεις

Και εντός όμως των αποφάσεων της «οικογένειας της 660/2018» για το ΜτΘ (αλλά και στην 942/2020) διαμορφώνονται δύο διαφορετικές τάσεις σε ό,τι αφορά τη θρησκευτική ελευθερία, και δη των ανηλίκων. Αξίζει, όμως, προκαταρκτικά να επισημάνουμε ότι αμφότερες συμφωνούν ως προς την υπαγωγή, ότι δηλαδή τα, ας τα ονομάσουμε, «νέα θρησκευτικά» (που αποτελούν ήδη παρελθόν) δεν είναι ομολογιακού χαρακτήρα. Παρότι δεν μπορούμε να μπούμε σε λεπτομέρειες στην παρούσα θέση, θεωρούμε ότι η υπαγωγή αυτή δεν αντιπροσωπεύει τη μόνη αλήθεια και ότι τα «νέα θρησκευτικά» βρίσκονταν πολύ κοντά σε ό,τι περιέγραψε ως ιδανικό η συγκλίνουσα προς την πλειοψηφία γνώμη στην ΣτΕ 660/2018.

Μεθοδολογικά, η μία προσέγγιση, που καταλήγει στο συντηρητικό διατακτικό της ακύρωσης των υπουργικών αποφάσεων για τα «νέα θρησκευτικά», δίνει έμ-

φαση στην ιστορική ερμηνεία και στην παράδοση, εμπνεόμενη θα έλεγε κανείς από μία «originalist» φιλοσοφία, που δεν διατυπώνεται αλλά υπονοείται, αναγόμενη μάλιστα στις απαρχές του νέου ελληνικού κράτους, όπως δείχνει η αναφορά και στην προμετωπίδα. Η αντίθετή της, που καταλήγει σε πιο συμβατά και με τη δημοκρατική και με τη φιλελεύθερη αρχή συμπεράσματα, στη γραμματική (καθώς οι έννοιες εξελίσσονται μαζί με τις εποχές) και στην τελεολογική (καθώς επισημαίνεται η διαμόρφωση των ελεύθερων και υπεύθυνων πολιτών ως συνολικός σκοπός των επιμέρους στοχεύσεων), στο πλαίσιο μίας ευρύτερης δυναμικής ερμηνείας. Πάντως, όλες οι απόψεις κάνουν χρήση της συστηματικής ερμηνείας, συνδυάζοντας το άρθρο 16 Σ με άλλα άρθρα του Συντάγματος, με την εξής, όμως, διαφορά: η συντηρητική άποψη το συνδέει με το άρθρο 3 και την προμετωπίδα.¹⁰ Αντίθετα, η φιλελεύθερη με τα άρθρα 13 και 5 παρ. 1 Σ.

Από τη διαφορά αυτή αποκαλύπτεται και μία ακόμη, υπόρρητη, διαφορά που αφορά τη γενικότερη φιλοσοφία και θεωρία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αντανακλά και στην πρόσληψη του ΜτΘ: για την πλειοψηφία, το να διδαχθεί κανείς τη θρησκεία, στην οποία οι γονείς του, χωρίς να τον ρωτήσουν, τον εισήγαγαν, είναι υποχρέωσή του. Γι' αυτό και η άποψη αυτή επιμένει στην υποχρεωτικότητα του ΜτΘ. Αυτό αποτυπώνεται στην αιτιολογία ότι (ΣτΕ 1749/2019, σκ. 16):

«Περαιτέρω, δοθέντος ότι η θρησκευτική συνείδηση γεννάται και διαμορφώνεται σταδιακά, πριν ακόμη από την έναρξη του σχολικού βίου, στο πλαίσιο της οικογένειας (η οποία, ως «θεμέλιο της συντηρήσεως και προαγωγής του Έθνους» τελεί –όπως και η παιδική ηλικία– υπό την προστασία του Κράτους, κατά το άρθρο 21 του Συντάγματος), από τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 13 αυτού και του άρθρου 2 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ συνάγεται ότι ως «ανάπτυξη» της ορθόδοξης χριστιανικής θρησκευτικής συνειδήσεως κατά τα ανωτέρω νοείται η εμπέδωση και ενίσχυση της συγκεκριμένης αυτής θρησκευτικής συνειδήσεως των μαθητών με τη διδασκαλία των δογμάτων, ηθικών αξιών και παραδόσεων της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού».

Το Σύνταγμα προστατεύει την οικογένεια και αυτή, δηλαδή οι γονείς, έχει αποφασίσει για τη θρησκευτική συνείδηση των νεότερων μελών της, προκειμένου να προαχθεί και το (χριστιανικό και ορθόδοξο, όπως θα αναλύσουμε παρακά-

10. ΣτΕ 660/2018 (σκ. 12, όπου καλείται «προοίμιο»), 926/2018 (σκ.10), Βλ. όμως 1749/2019 (σκ.14, 16 κάνει λόγο για «κεφαλίδα»), 1750/2019 (σκ. 13, όπου χρησιμοποιείται ο όρος «στην αρχή») και 942/2020 (σκ. 14, που χρησιμοποιεί τον όρο «κεφαλίδα του Συντάγματος»).

τω) έθνος. Αν υπάρχει η έννοια του προσηλυτισμού εδώ, την οποία χρησιμοποιεί η πλειοψηφία στην 660/2018 (αλλά όχι οι αποφάσεις του 2019), τότε αυτός δεν αφορά ένα μάθημα θρησκευολογικό αλλά ένα μάθημα ομολογιακό με σκοπό την κατήχηση.¹¹ Απηχτεί έτσι η άποψη αυτή τον κοινοτισμό, ως ιδεολογική αφετηρία, με βάση τον οποίο το άτομο είναι κατά πρώτο και κύριο λόγο μέλος μιας κοινότητας, την οποία και πρέπει να ακολουθεί, εφόσον έτυχε να γεννηθεί εντός της. Υποκείμενο δε του δικαιώματος είναι πρωτίστως η κοινότητα και μετά το άτομο, στο πλαίσιο πάντως της πρώτης. Γι' αυτό και δεν αναγνωρίζει δικαίωμα απαλλαγής από το ΜτΘ σε ΧΟ μαθητές και μαθήτριες, ακόμη και αν συμφωνούν, ως προς αυτό, οι γονείς τους. Η έννοια των δικαιωμάτων της κοινότητας, είναι όμως, ένα *absurdum*, τα δικαιώματα γεννώνται ατομικά, τέτοια δε παραμένουν και τα κοινωνικά δικαιώματα και τα δικαιώματα συλλογικής δράσης.

Αντίθετα, οι μειοψηφικές απόψεις απηχούν μία φιλελεύθερη πρόσληψη των δικαιωμάτων, που είναι και η εγγενής στην ίδια την έννοιά τους: τα δικαιώματα εξορισμού υπηρετούν τη φιλελεύθερη συνιστώσα της δημοκρατίας και όχι την κοινοτιστική ή την πλειοψηφική. Η φιλελεύθερη συνιστώσα συνδυάζεται αρμονικά με τη ρεπουμπλικανική / δημοκρατική, υπό την έννοια ότι η δημοκρατία μπορεί να ζητάει από τους πολίτες της να είναι υπεύθυνοι και ελεύθεροι (όπως επιτάσσει και ο σκοπός της παιδείας κατ' άρθρο 16 παρ. 2 Σ), αλλά υπό την προϋπόθεση ότι σέβεται την ατομικότητά τους και τους δίνει τη δυνατότητα να την αναπτύξουν.

Αξιοσημείωτη είναι και η χρήση της αρχής της ισότητας από την πλειοψηφία (660/2018, σκ. 15, 1749/2019, σκ. 17): τη χρησιμοποιεί προσπαθώντας να εξισώσει την πλειονότητα¹² των ΧΟ με τους μειονοτικούς θρησκευτικά μαθητές

11. Αναλυτικότερα Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Θρησκεία και Σύνταγμα στην Ελλάδα και στην Ευρώπη σήμερα: δέκα σύντομα σχόλια για επίκαιρα ζητήματα*, σε: Α-Κ. ΔΗΜΟΠΟΥΛΟΥ (επιμ.), *Θρησκευτική ελευθερία – Επίκαιρα νομικά ζητήματα*, Σάκκουλας 2019, 63επ (79επ).

12. Και όχι βέβαια την πλειοψηφία, όπως αναφέρεται στην απόφαση, εφόσον η πλειοψηφία δεν έχει αποφανθεί με θεσμικά συντεταγμένο τρόπο, όπως παρατηρεί ο ΚΩΣΤΑΣ ΣΤΑΜΑΤΗΣ, Το μάθημα των θρησκευτικών: μια ανεπούλωτη πληγή της εκπαίδευσής, ΤοΣ 2019, 29επ (32). Και πάντως, αν έχει εκφραστεί αυτό έχει γίνει μέσα από τα θεσμοθετημένα όργανα, δηλαδή τη Βουλή και την Κυβέρνηση που απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της. Επιπροσθέτως, δεν σημαίνει ότι η πλειονότητα της πλειονότητας, την οποία αποτελούν οι ΧΟ στη χώρα, συμφωνεί άνευ ετέρου με όλα όσα θα ήθελε μία μερίδα της Εκκλησίας, ή και η επίσημη Εκκλησία, όπως παρατηρεί ορθά ο ΓΙΩΡΓΟΣ ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Το μάθημα των θρησκευτικών υπό το φως της πρόσφατης απόφασης 660/2018 Ολομ. του Σ.τ.Ε, Ομιλία σε εκδήλωση που οργάνωσαν ο Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης" και η Εταιρεία Εκκλησιαστικού και Κανονικού Δικαίου την Τετάρτη 9 Μαΐου 2018 στον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, διαθέσιμο σε: gsotirelis.gr.

(μουσουλμάνοι, ισραηλίτες, ρωμαιοκαθολικοί), λέγοντας ότι όπως οι τελευταίοι διδάσκονται αποκλειστικά τα θρησκευτικά της θρησκείας τους (ακόμη και με δάσκαλο της επιλογής των κοινοτήτων, έτσι πρέπει να κάνουν και οι μαθητές της πλειονότητας. Καταρχάς, η πραγματολογική πλευρά αυτού του ισχυρισμού δεν είναι ακριβής: δεν διδάσκεται το Κοράνι σε κάθε μαθητή μουσουλμάνο (πέραν των μειονοτικών σχολείων της Θράκης) ούτε η θεωρία της αθεΐας ή της αθρησκείας σε όσους μαθητές το επιθυμούν, αλλά μόνον σε ορισμένες περιοχές της χώρας σε μέλη μειονοτικών κοινοτήτων. Αλλά και νομικά το επιχείρημα αυτό φέρνει την ισότητα με το κεφάλι κάτω και τα πόδια επάνω. Όχι κυρίως επειδή οι μειονότητες πρέπει εξ ορισμού και κατ' ανάγκη να απολαύουν ευνοϊκής διακριτικής μεταχείρισης στο πλαίσιο κάποιας θετικής δράσης· αλλά επειδή οι εξαιρέσεις και τα ελάχιστα ειδικά σχολεία (Εβραίων ή μουσουλμάνων) προκύπτουν ως ανάγκη ακριβώς και επειδή από γεννήσεως του ελληνικού κράτους το σχολείο χρησιμοποιήθηκε ως μηχανισμός κατήχησης στην επικρατούσα θρησκεία. Και αυτό δεν ανατράπηκε ούτε με τα «νέα θρησκευτικά» που κρίθηκαν αντισυνταγματικά στην εδώ συζητούμενη νομολογία. Στην υποθετική περίπτωση που θα είχαμε ένα αμιγώς θρησκευολογικό μάθημα κριτικής προσέγγισης όλων των θρησκειών και της θρησκείας ως φαινομένου, κατηχητικό μάθημα (οποιασδήποτε θρησκείας) θα μπορούσε να διδαχθεί μόνον σε θρησκευτικά σχολεία (αν υπήρχαν).

2. Υπερεντατικός έλεγχος: το πρώτο βήμα σε μια «ολισθηρή πλαγιά»

Το ΣΤΕ στις αποφάσεις αυτές υπερέβη τον ρόλο του ως ακυρωτικού δικαστηρίου, καθώς αφενός άσκησε υπερ-εντατικό έλεγχο με ιδεολογικά και όχι συνταγματικά ερείσματα, σε βάρος της πολιτικής ελευθερίας του νομοθέτη που έδρασε βάσει διατάξεων επιτρεπτικών διαφορετικών επιλογών εντός των συνταγματικών ορίων αφετέρου έστρεψε τον ακτιβισμό του αυτόν όχι προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της ίσης ελευθερίας (παρά το επιχείρημα στρεβλά αξιοποιηθέν επιχείρημα περί ισότητας στη διαφορά) αλλά προς την κατεύθυνση του αποκλεισμού.

Το «επιχείρημα της ολισθηρής πλαγιάς» (*slippery slope argument*) που χρησιμοποιείται εδώ ερείδεται στον συνδυασμό των *obiter dicta* των δύο σετ αποφάσεων, αυτών για την ιθαγένεια και αυτών για το ΜτΘ και έχει ως εξής: στην 460/2013 το ΣΤΕ είπε ότι το (ελληνικό) σχολείο (μετά από 6 χρόνια επιτυχή παρακολούθηση) δεν δημιουργεί κατ' ανάγκη *ελληνική εθνική συνείδηση*. Στη σειρά αποφάσεων 660/2018, 926/2018 και 1749-50/2019 το ΣΤΕ έκρινε ότι το άρθρο 16 §2 Σ επιβάλλει (και όχι απλώς επιτρέπει) την ομολογιακή / κατηχητική διδασκαλία

της επικρατούσας θρησκείας, δηλαδή της θρησκείας της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδας, προκειμένου να δημιουργήσει ορθόδοξη χριστιανική συνείδηση, πράγμα που δεν καταφέρνει ένα μάθημα που στηρίζεται μεν επί το πλείστον στην Ορθοδοξία, μιλάει όμως και για άλλες θρησκείες, επειδή τα βιβλία δεν ήταν γραμμένα με τον ορθό, κατά το ΣτΕ, τρόπο.

Αν ακολουθήσουμε τη φιλοσοφία αυτής της σειράς αποφάσεων (της «οικογένειας της 660) και συνδυάσουμε αυτά τα *obiter dicta* θα οδηγηθούμε σε ένα αντιδημοκρατικό και αντιφιλελεύθερο συμπέρασμα: μπορούμε κάλλιστα να φανταστούμε¹³ το ΣτΕ να επιβάλλει, με επόμενη απόφασή του, στον νομοθέτη (τυπικό ή κανονιστικά δρώσα διοίκηση), να εισαγάγει νέα μαθήματα ή να τροποποιήσει τα υφιστάμενα (πχ γλώσσα, ιστορία, λογοτεχνία κλπ), προκειμένου να ενισχύσει την εθνική συνείδηση των μαθητών, επειδή το ίδιο θα κρίνει ότι αυτό δεν γίνεται επαρκώς ή σύμφωνα με ό,τι το ίδιο θεωρεί ως τη μία και μοναδική ορθή εθνική συνείδηση, επειδή, ας πούμε, τα βιβλία δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη συνεργασία με άλλα κράτη, στον κοινό ευρωπαϊκό πολιτισμό ή στις ομοιότητες και όχι τις διαφορές με τους γείτονές μας, τους οποίους πρέπει να θεωρούμε εχθρούς και όχι φίλους. Και βέβαια και τα μαθήματα αυτά να απευθύνονται *μόνον* στους Έλληνες μαθητές και μαθήτριες, αποκλείοντας τους «εθνικά διαφορετικούς», όπως από τα θρησκευτικά τους θρησκευτικά διαφορετικούς, χωρίς βεβαίως δικαίωμα απαλλαγής των Ελληνοπαίδων, όπως από το ΜτΘ δεν μπορούν, κατά την πλειοψηφία του ΣτΕ να απαλλαγούν, οι βαφτισμένοι ΧΟ μαθητές.

Όπως αποδεικνύει αυτό το επιχείρημα της ολισθηρής πλαγιάς, η επιβολή μίας τέτοιας ιδεολογίας «κλειστής» κρατικότητας» θα υπέσκαπτε όχι μόνον το άρθρο 2 παρ. 2 και 28 Σ αλλά και την ίδια τη δημοκρατική αρχή. Και θα οδηγούσε, με μαθηματική ακρίβεια, στη δημιουργία γκέτο, στον διαχωρισμό των μαθητών με βάση την εθνική και θρησκευτική τους συνείδηση. Αυτό θα ήταν καταφανώς αντιδημοκρατικό και αντιφιλελεύθερο, υπερβαίνον τον συνταγματικό ρόλο του ΣτΕ, σε βάρος της ελευθερίας του νομοθέτη, αν αυτός είχε αποφασίσει μία πιο ανεκτική και συμπεριληπτική πολιτική.

Αν όμως υπάρχει μία ιδεολογική κατεύθυνση που επιτρέπει έναν κάποιον ακτιβισμό στους δικαστές εκ του Συντάγματος αυτή είναι η φιλελεύθερη, η υπεράσπιση των μειοψηφιών και του ενός εκάστου, όταν ο δημοκρατικά, δηλαδή πλειοψηφικά, νομιμοποιημένος νομοθέτης τείνει να υπηρετεί τα συμφέροντα της

13. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Schooling as a basis for naturalization, όπ.π.*, 214-5. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η αμφιθυμία της πρόσφατης νομολογίας, *όπ.π.*, 29-30.

πλειοψηφίας και μόνον σε βάρος των μειονοτήτων και των μειοψηφιών. Αυτός είναι ιδεοτυπικά και καταστατικά ο συνταγματικός ρόλος της δικαστικής λειτουργίας, και δη του ελέγχου αντισυνταγματικότητας, ως θεσμικού αντιβάρου προς την δύναμη τυραννία της πλειοψηφίας, και όχι να ωθεί προς μία αντι-φιλελεύθερη, πλειοψηφική κατεύθυνση, όταν ο νομοθέτης κάνει επιλογές συμπεριληπτικού φιλελευθερισμού.

III. Το ιδεολογικό υπόστρωμα των αντιτιθέμενων απόψεων

1. Η στενή σύνδεση της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης

Ιδιαίτερως κρίσιμη είναι η εννοιολόγηση εκ μέρους της πλειοψηφίας του ΣΤΕ (στις αποφάσεις για το ΜτΘ) των εννοιών «εθνική και θρησκευτική συνείδηση». Η σύνδεσή τους και ο παραλληλισμός ανάμεσα στο περιεχόμενο των δύο αυτών εννοιών αποτελεί μάλιστα κεντρικό επιχείρημα γραμματικής ερμηνείας. Διαβάζουμε στην ΣΤΕ Ολομ 1749/2019 (παρ. 16) (ομοίως και στις υπόλοιπες της ίδιας σειράς, όπως και στην 942/2020, παρ. 14, με αναφορά και στις παλαιότερες 2176/1998 7μ., 3356/1995):

«Η έννοια της «εθνικής» και της «θρησκευτικής» συνειδήσεως κατά την εν λόγω συνταγματική διάταξη, είναι, ενόψει και της χρήσεως οριστικού άρθρου, συγκεκριμένη και δεν αφορά σε οποιοδήποτε έθνος και σε οποιοδήποτε θρήσκευμα. Ειδικότερα, ως ανάπτυξη της «εθνικής» συνειδήσεως νοείται ευλόγως, εφ' όσον το ελληνικό Κράτος ιδρύθηκε και υπάρχει ως εθνικό Κράτος (βλ. ΣΤΕ 460/2013 Ολομ.), η ανάπτυξη της ελληνικής –και όχι άλλης– εθνικής συνειδήσεως, ως ανάπτυξη δε της «θρησκευτικής» συνειδήσεως νοείται, για την πλειοψηφία, βεβαίως, των Ελλήνων πολιτών που ασπάζονται το δόγμα αυτό, η ανάπτυξη ορθόδοξης χριστιανικής συνειδήσεως (βλ. ΣΤΕ 660, 926/2018 Ολομ., 2176/1998 7μ., 3356/1995), ενόψει του ότι η θρησκεία της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού, χαρακτηριζόμενη ως «επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα», αναγνωρίζεται από τον συνταγματικό νομοθέτη, όπως προεκτέθηκε, ως η θρησκεία της πλειοψηφίας του ελληνικού λαού.»

Στο χωρίο αυτό η πλειοψηφία κινείται σε επικίνδυνα ολισθηρό, νομικά και δικαιολογικά, έδαφος όχι μόνον επειδή δίνει έμφαση στην –εξ ορισμού ασθενή για το Σύνταγμα– γραμματική ερμηνεία, αλλά επειδή εκκινεί και από μία ερμηνευτική και σε επίπεδο γλώσσας ακροβασία: πρώτον, η διάταξη λέει ότι η παιδεία έχει σκοπό ... «την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης» και όχι της ορθόδοξης χριστιανικής, σε αντίθεση με τα προβλεπόμενα περί ελληνοχριστιανικού πολιτισμού στο Σύνταγμα του 1952.

Δεύτερον, δεν λέει «της εθνικής και της θρησκευτικής», ευλόγως, ακριβώς επειδή ο συντακτικός νομοθέτης είχε επίγνωση ότι δεν υπάρχει, και δεν επιτρέπεται στο πλαίσιο ενός σύγχρονου συνταγματικού κράτους να υπάρξει- μία και μόνη θρησκευτική συνείδηση. Αν υποθέσουμε ότι ο συντακτικός νομοθέτης ήθελε να πει «μίας κάποιας θρησκευτικής συνείδησης» γλωσσικά δεν θα έγραφε «της εθνικής και μίας θρησκευτικής συνείδησης», επειδή αυτό δεν θα ήταν γλωσσικά δόκιμο.

Τρίτον, ακόμη όμως και αν δεχόταν κανείς ότι το οριστικό άρθρο συνοδεύει και τη λέξη «θρησκευτική», *ακόμη και αν* ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης είχε γράψει «της εθνικής και της θρησκευτικής συνείδησης», πάλι δεν θα εννοούνταν *αναγκαστικά* –και γλωσσικά– εκείνη η μία της πλειοψηφίας των πολιτών, καθώς:¹⁴

«Με το οριστικό άρθρο *είτε* γίνεται λόγος για κάτι (πρόσωπο, ζώο, πράγμα, έννοια) που είναι γνωστό ή αναγνωρίσιμο από τα άτομα που συμμετέχουν στην επικοινωνία *είτε* γίνεται αναφορά σε στοιχείο αντιπροσωπευτικό ενός συνόλου, π.χ. Μην αγγίζεις τον τοίχο. Το ελάφι είναι υπερήφανο ζώο.»

Συνεπώς, δεν θα σήμαινε (και να υπήρχε) το οριστικό άρθρο *κατ' ανάγκη* το γνωστό και αναγνωρίσιμο (δηλ. την ορθόδοξη χριστιανική συνείδηση) αλλά μπορεί να σήμαινε και το όλον, το αντιπροσωπευτικό του συνόλου της θρησκευτικής συνείδησης, της στάσης του καθενός απέναντι στη θρησκεία, συμπεριλαμβανομένης όχι μόνον της πίστης σε άλλες θρησκείες αλλά και την αθεΐα, τον αγνωστικισμό, κλπ. Συνεπώς, αυτή η δισημία επιτρέπει η έμφαση να δοθεί σε άλλες ερμηνευτικές μεθόδους.

Εξάλλου, η σύγκριση μεταξύ της μίας και προκαθορισμένης εθνικής συνείδησης, επειδή το κράτος συστήθηκε ως εθνικό, με τη θρησκευτική, θα ήταν *λογικά πειστική* μόνον αν στο δεύτερο σκέλος της σύγκρισης οι δικαστές της πλειοψηφίας συμπλήρωναν ότι πρόκειται και για θρησκευτικό κράτος. Η παραδοχή (ή ευχή;) αυτή υποβόσκει και αφήνεται να εννοηθεί διά της σιωπής, καθώς η ρητή της παραδοχή θα υπέσκαπτε την ίδια την έννοια «συνταγματικό κράτος», δηλαδή δημοκρατικό και φιλελεύθερο, την ίδια την έννοια του Συντάγματος, στο όνομα του οποίου δικαιοδοτεί το ΣτΕ.

Αποκαλυπτική, όμως, αυτής της άρρητης προαντίληψης (ή προερμηνευτικής επιλογής) είναι και η αναφορά (σκ. 14) της 942/2020 (σχετικά με την προσευχή και τον εκκλησιασμό) ότι «[σ]την ανάπτυξη, άλλωστε, θρησκευτικής συνείδησης

14. ΣΩΦΡΟΝΗΣ ΧΑΤΖΗΣΑΒΒΙΔΗΣ / ΑΘΑΝΑΣΙΑ ΧΑΤΖΗΣΑΒΒΙΔΟΥ, *Γραμματική νέας ελληνικής γλώσσας Α', Β' Γ' Γυμνασίου*, Υπουργείο Παιδείας κλπ, Ινστιτούτο Τεχνολογία Υπολογιστών και Εκδόσεων «ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ» (χωρίς έτος), σελ. 29.

των ελληνοπαίδων σύμφωνα με τις αρχές της ορθόδοξης χριστιανικής διδασκαλίας αποβλέπουν και οι γονείς τους», και παρακάτω (σκ. 15):

«Επειδή, από τα κριθέντα με τις ως άνω αποφάσεις του Δικαστηρίου παρέπεται ότι η προσευχή και ο εκκλησιασμός στο πλαίσιο της εκπαιδευτικής διαδικασίας [που χρονολογούνται από το έτος 1836 (βλ. άρθρα 14 και 76 του β.δ. της 31.12.1836 “Περί του κανονισμού των ελληνικών σχολείων και γυμνασίων”, ΦΕΚ 87/31.12.1836)] συνιστούν, όπως και η διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών, αναγκαία μέσα, με τα οποία υπηρετείται ο συνταγματικός σκοπός της αναπτύξεως της θρησκευτικής συνείδησης των Ελλήνων, κατά τα ήδη εκτεθέντα, δηλαδή της ορθόδοξης χριστιανικής συνείδησης. Ως εκ τούτου απευθύνονται αποκλειστικά στους μαθητές που ασπάζονται το ορθόδοξο χριστιανικό δόγμα και όχι στους ετερόδοξους, αλλόθρησκους ή άθεους μαθητές.» (έμφαση της συγγρ.)

Στο χωρίο αυτό (όπως και σε πολλά παρόμοια στις αποφάσεις για το ΜτΘ) υπονοείται ότι όλα τα «ελληνόπαιδα» είναι ΧΟ, εξ ου και το «δηλαδή» που εισάγει επεξήγηση στην έννοια «θρησκευτικής συνείδησης των Ελλήνων». Η ταύτιση της εθνικής με την ορθόδοξη χριστιανική συνείδηση στη σκέψη αυτή είναι αποκλυπτική της στάσης των δικαστών της πλειοψηφίας, σκέψη που μας φέρνει πίσω στο μετεμφυλιακό Σύνταγμα του 1952 και στις απαρχές συγκρότησης του ελληνικού κράτους με πρόσδοση της ελληνικής ιθαγένειας με βάση το θρήσκευμα.

Στο πλαίσιο αυτό είναι πολύ σημαντική η μειοψηφική γνώμη του Συμβούλου Αραβάνη στην 942/2020 (παρ. 15), ο οποίος, στην πολύ τεκμηριωμένη μειοψηφία του, αφού αναλύει την έννοια της θρησκευτικής συνείδησης με βάση και τη νομολογία του ΕΔΔΑ αναδεικνύει τα νομικά άλματα της πλειοψηφήσασας γνώμης και ανατρέπει μία κεντρική ερμηνευτική συνιστώσα της τελευταίας επισημαίνοντας ότι

«Συνεπώς η ανάπτυξη «εθνικής συνείδησης» κατά το Σύνταγμα δεν εξαρτάται από την καλλιέργεια «θρησκευτικής συνείδησης» ούτε από την πίστη σε συγκεκριμένο θρήσκευμα, διότι (ελληνική) εθνική συνείδηση μπορεί πολύτως να έχουν και όσοι ασπάζονται διαφορετικό ή δεν ασπάζονται κανένα θρήσκευμα.»

Επιπλέον, η ίδια και πάλι γλωσσική εκφορά της σκέψης της πλειοψηφίας ότι «ως ανάπτυξη της ‘εθνικής’ συνειδήσεως νοείται ευλόγως, εφ’ όσον το ελληνικό Κράτος ιδρύθηκε και υπάρχει ως εθνικό Κράτος η ανάπτυξη της ελληνικής –και όχι άλλης– εθνικής συνειδήσεως, ως ανάπτυξη δε της «θρησκευτικής» συνειδήσεως νοείται, ...» φανερώνει ότι το κράτος εκλαμβάνεται όχι απλώς ως εθνικό,

αλλά και ως θρησκευτικό, καθώς μόνον έτσι μπορεί να λειτουργήσει λογικά η παραπάνω αναλογία. Είναι προφανές, όμως, ότι αυτή όχι μόνον δεν είναι η απόφαση του συντακτικού νομοθέτη, όπως αυτή επιβεβαιώθηκε από όλες τις αναθεωρήσεις, αλλά είναι και μία αντίληψη *καταστατικά αντίθετη* προς το σύγχρονο συνταγματικό κράτος.¹⁵

2. Αμφισβήτηση του ενοποιητικού ρόλου του σχολείου

Με τη νομολογία αυτή το ΣτΕ δημιούργησε ένα μάθημα μη συμπεριληπτικό, «σεπαρατιστικό», αντίθετο προς ότι η σύγχρονη παιδαγωγική επιστήμη πρεσβεύει για τις επιθυμητές λειτουργίες του σχολείου, αποκρούοντας ένα curriculum μαθήματος που κάθε άλλο παρά θρησκευιολογικό ήταν και διατηρούσε εν πολλοίς τον ομολογιακό του χαρακτήρα (βλ. και τη μελέτη της Εύης Ζαμπέτα, ΤοΣ 1-2/2020, σ. 481 επ.), αλλά τουλάχιστον εισήγαγε στάσεις ζωής εμπνεόμενες από αξίες όπως η ανοχή, η αποδοχή και ο σεβασμός του Άλλου, η ισότητα και η άρση υπεράνω των διαφορών που εισάγουν οι θρησκείες αναζητώντας κάποιους κοινούς τόπους, που μπορούν να γίνουν καθολικά δεκτοί και από άθεους ή αγνωστικιστές. Ως προς την ουσία τους και αναφορικά με την παιδαγωγική ιδεολογία που τις στηρίζει, ο κοινός τόπος των δύο αυτών σετ αποφάσεων (για την πολιτογράφηση κατά τον Ν. 3838/2010 και το ΜτΘ) είναι ότι το σχολείο δεν παίζει και δεν πρέπει να παίζει ενοποιητικό ρόλο. Αντίθετα, πρέπει να εισαγάγει διακρίσεις, τόσο απέναντι στους «ξένους» (μετανάστες, που συνήθως δεν είναι ΧΟ) όσο και απέναντι στους «διαφορετικούς» Έλληνες (που σπανίως δεν είναι ΧΟ).

Ως προς τους μετανάστες, οι εν λόγω αποφάσεις προϋποθέτουν και συνεπάγονται ότι το σχολείο δεν επενεργεί και δεν πρέπει να επενεργεί θετικά στην ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία και στη λείανση των όποιων πολιτισμικών ή θρησκευτικών διαφορών, ούτε καν να παραμένει αδιάφορο απέναντι σε αυτές, αλλά αντίθετα οφείλει να τις επιτείνει. Το (κατηχητικό) ΜτΘ και η απαλλαγή από αυτό δεν αφορούν βεβαίως μόνον μαθητές και μαθήτριες άλλης εθνικότητας αλλά πάντως την πλειονότητα αυτών. Περιττό να τονίσει κανείς την επίδραση που έχουν τα σχολεία στον ρόλο και τη θέση των μεταναστών σε μία κοινωνία ανάλογα με το αν η εκπαίδευση δομείται με χαρακτηριστικά ενοποιητικά ή σεπαρατιστικά. Το

15. Γι αυτό και διαφωνώ με τον καθηγητή ΓΙΑΝΝΗ ΔΡΟΣΟ, Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης ΣτΕ 660/2018, *Το Σύνταγμα εν εξελίξει, Τιμητικός τόμος για τον Α. Μανιτάκη*, Σάκκουλα 2019, 565επ, που θεωρεί ότι είναι εξίσου ιδεολογικές οι τοποθετήσεις της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας στην απόφαση ΣτΕ 1749/2019 (και τις όμοιές της), υπονοώντας ότι δεν μπορούν να κριθούν νομικά παρά μόνον πολιτικά.

ΣτΕ ακύρωσε, λοιπόν, τις επίδικες υπουργικές αποφάσεις, επειδή, όπως εύστοχα επισημάνθηκε:¹⁶

η πλειοψηφία της Ολομέλειας ουσιαστικά αντιλήφθηκε ότι κύριος στόχος της ακυρωθείσας Υ.Α. ήταν η παροχή τέτοιων γνώσεων και με τέτοια μέθοδο, ώστε να καλλιεργήσει στους ορθόδοξους χριστιανούς μαθητές του Δημοτικού - Γυμνασίου πρώτιστα μία εντύπωση κοινότητας με τους ετερόθρησκους και ετερόδοξους και ευρύτερα, στην σχολική κοινότητα, μια συνείδηση πολιτισμικής ομοιότητας μεταξύ των θρησκευτικών παραδόσεων.

Περαιτέρω, η σειρά αποφάσεων του ΣτΕ που επιμένουν να συνάγουν τη συνταγματική υποχρεωτικότητα ενός ομολογιακού μαθήματος με σκοπό την κατήχηση για τα παιδιά που έχουν βαπτιστεί χριστιανοί ορθόδοξοι (ΧΟ) και μόνον, εξοβελίζει από την (ελληνική) πολιτότητα, που σφυρηλατείται στο σχολείο (και κατά τη διατύπωση του συνταγματικού σκοπού της παιδείας στο άρθρο 16 Σ παρ. 2 in fine, που κάνει λόγο για διάπλαση ελεύθερων και υπεύθυνων πολιτών) ακόμη και όσους είναι μεν Έλληνες, αλλά δεν επιθυμούν την παρακολούθηση ενός (υποχρεωτικού καταρχήν, θέλει να λείει το ΣτΕ και το Υπουργείο) μαθήματος, επειδή δεν συνάδει με την εν γένει ή την ειδικότερη, θρησκευτική, συνείδησή τους.

Η λογική της πλειοψηφίας του ΣτΕ είναι εκείνη του από καιρό ξεπερασμένου πια¹⁷ αμερικανικού δόγματος «separate but equal» που ήθελε χωριστή εκπαίδευση για λευκούς και έγχρωμους, μιλώντας πάντως για ισότητα μεταξύ τους, όπως κάνουν και οι σχετικές αποφάσεις που χρησιμοποιούν, διαστρέφοντάς το, και το επιχείρημα της ισότητας.¹⁸ Πρόκειται για μία (ακόμη) έκφανση της σύγκρουσης μεταξύ κλειστού και ανοικτού: διακύβευμα η πολιτότητα (citizenship) υπό την εξωτερική-τυπική έννοια του σε ποιους και πώς αποδίδεται αλλά και υπό την εσωτερική-ουσιαστική, ποιους (εν προκειμένω τους Έλληνες που δεν είναι ΧΟ)

16. ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Μάθημα (θρησκευτικής) ταυτότητας ή μάθημα (διαθρησκειακού) διαλόγου; (Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ Ολομ. 660/2018 για το Μάθημα των Θρησκευτικών Δημοτικού – Γυμνασίου), Δελτίο ΕΚΚΛΗΣΙΑ, τ. Μαΐου 2018, σελ. 299επ (299).

17. Στην απόφασή του *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ κήρυξε παράνομη τη χωριστή εκπαίδευση για λευκούς και έγχρωμους. Με τη Civil Rights Act του 1964 καταργήθηκαν όλοι οι νόμοι σε ομοσπονδιακό και τοπικό επίπεδο που προέβλεπαν διακριτές δομές.

18. LINA PAPADOPOULOU, *Schooling as a basis for naturalization: Exploring the educational and philosophical underpinnings of a legal debate in Greece*, σε A. Viviani (ed.), *Global citizenship education, multiculturalism and social inclusion in Europe*, Centro de Derechos Humanos 2018, 201επ (220).

δηλαδή περιλαμβάνει ή αποκλείει *de facto*, εφόσον τους εξοβελίζει από τον κοινό χώρο.

Το ΣτΕ θεωρεί, βέβαια, ότι ο Σύνταγμα επιτρέπει ένα θρησκευολογικό μάθημα για όλους τους μαθητές, μόνον όμως εφόσον και καθόσον το σχολείο έχει πρώτα παράσχει επαρκώς μάθημα ομολογιακού προκειμένου, να ενισχύσει την πίστη που οι γονείς επέλεξαν για τους –κατά πλειοψηφία ανήλικους– μαθητές των σχολείων. Κατά την εδώ υποστηριζόμενη θέση, ωστόσο, η σειρά αυτή πρέπει να αντιστραφεί: το άρθρο 16 παρ. 2 Σ επιβάλλει –και πάντως σίγουρα επιτρέπει– ένα θρησκευολογικό ΜτΘ, με βάση τα επιχειρήματα που έχει αναπτύξει στις μειοψηφίες του ο Αντιπρόεδρος του ΣτΕ Μιχ. Πικραμένος, για όλους τους μαθητές και τις μαθήτριες. Το μάθημα αυτό θα καλλιεργούσε τον σεβασμό στη διαφορετικότητα και τις κοινές στις μεγάλες θρησκείες αξίες, «όπως η ανεκτικότητα, η πίστη στη μοναδικότητα και την αξία του ανθρώπινου προσώπου, ο σεβασμός της ζωής, η έγνοια για ανακούφιση της δυσπραγίας των συνανθρώπων, η αλληλεγγύη προς τους φυσικά ή κοινωνικά ασθενέστερους ανθρώπους».¹⁹

Το μάθημα αυτό θα μπορούσε να συνοδεύεται από ένα καθηγητικό μετά το πέρας του ωραρίου και οργανωμένου από τις θρησκευτικές κοινότητες, έτσι ώστε το σχολείο να βοηθάει και εμπράκτως, με θετικές παροχές, την ενίσχυση ενός καταρχήν ατομικού/αμυντικού δικαιώματος, της θρησκευτικής ελευθερίας. Βεβαίως, η θρησκευτική εκπαίδευση δεν (πρέπει να) εξαντλείται στις κρατικές δομές, αλλά να αναπτύσσεται κυρίως εκτός αυτών.²⁰

3. Η σύγκρουση «ανοικτού»-«κλειστού» στη νομολογία του ΣτΕ για τη θρησκευτική ελευθερία

Εκκινώντας και πάλι από την παρατήρηση του Ευάγγελου Βενιζέλου, για τις διαφορετικές φάσεις της νομολογίας περί την οικονομική κρίση, μπορεί να διακρίνει κανείς ίσως και μία αναλογία, ένα υπόγειο διανοητικό ρεύμα, που διατρέχει τις δύο σειρές αποφάσεων (αυτές για την οικονομική κρίση ή στο πλαίσιο της και αυτές για το ΜτΘ): η αντίθεση στα μνημόνια, η αντίθεση σε έναν πιο ανοικτό και ευρύχωρο τρόπο πολιτογράφησης (ΣτΕ 350/2011 και 460/2013²¹) και η αντίθεση σε

19. ΣΤΑΜΑΤΗΣ, Το μάθημα των θρησκευτικών: μια ανεπούλωση πληγή της εκπαίδευσής, 35.

20. Βλ. σχετικά με την ιδιωτική θρησκευτική εκπαίδευση Σωτηρέλης, *Θρησκεία και Εκπαίδευση*, 233επ.

21. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι ο ίδιος δικαστής, ο κ Ε. Αντωνόπουλος, ήταν εισηγητής σε αμφότερες τις υποθέσεις 350/2011 (και αυτή η απόφαση λειτούργησε ως εισήγηση για την 460/2013) και στις 660 και 926/2018, τις οποίες ακολούθησαν κατ' ουσίαν και οι υπόλοιπες

πιο «ανοικτά» στο διαφορετικό βιβλία θρησκευτικών ανάγεται σε μία δυσπιστία προς το «ξένο». Κατά την ιδεολογικο-πολιτική επιχειρηματολογία της κάθε εποχής, που κρύβεται στο ιδεολογικό υπόστρωμα των συγκεκριμένων δικαστικών αποφάσεων, ήταν οι «ξένοι» (οι Ευρωπαίοι) που επέβαλαν τα μνημόνια, οι ξένοι που θα πολιτογραφούνταν Έλληνες μετά την ολοκλήρωση έξι χρόνων επιτυχούς παρακολούθησης του ελληνικού σχολείου, τα θρησκευόμενα των «ξένων» (εθνικά ή θρησκευτικά διαφορετικών προς την οικεία ορθόδοξη χριστιανική θρησκεία) που θα διδάσκονταν στα Ελληνόπαιδα.

Η σύγκρουση ανοικτού και κλειστού (λαού που αποφασίζει τη μοίρα του, έθνους που συνέχεται βάσει του αίματος και δρα με βάση την ιστορική παράδοση, θρησκείας που συνοδεύει ως συστατικό στοιχείο την εθνική συνείδηση) είναι το κοινό νήμα που συνδέει τα διαφορετικά αυτά σεντ αποφάσεων, των πιο αμφιλεγόμενων και συγκρουσιακών της τελευταίας δεκαετίας. Η εκπαίδευση, όμως, πλέον, στην Ελλάδα-κράτος-μέλος-της-ΕΕ και ενταγμένη αρμονικά σε ένα διεθνές περιβάλλον με ενισχυμένους δεσμούς διεθνούς δικαίου, με εξέχουσα την ΕΣΔΑ, δεν μπορεί να παίζει τον ίδιο ρόλο που έπαιζε τον πρώτο αιώνα της ύπαρξης τους ελληνικού κράτους, όταν ακόμη το κράτος ενίσχυε την εθνική του ταυτότητα δεχόμενο νέους πληθυσμούς μέσω της επέκτασης ή των προσφυγικών ροών (με τη μικρασιατική καταστροφή). Σήμερα μιλάμε για την «ανοικτή κρατικότητα» (“*offene Staatlichkeit*”) και το σύγχρονο συνταγματικό κράτος έχει ιδεολογία με κύρια συστατικά την ίση ελευθερία και τη δημοκρατία, που προϋποθέτει την ενοποιητική λειτουργία του ίδιου του Συντάγματος. Η ένταξη αυτή επηρεάζει και την ίδια την έννοια της εθνικής συνείδησης, ως ελληνικής μεν αλλά με πνεύμα ανοικτό και συνεργατικό, πολλώ δε μάλλον και αυτονοήτως επιδρά στην πληρότητα της θρησκευτικής.

Συνεπώς, αποφάσεις ανωτάτων κρατικών οργάνων που υποσκάπτουν την ενοποιητική αυτή λειτουργία, ακόμη και αν εκδίδονται στο όνομα του Συντάγ-

του 2019. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου ότι η ΣτΕ 1749/2019, παρ. 16, παραπέμπει στην 460/2013. Είναι επίσης αξιοσημείωτη η μειοψηφία του Μιχάλη Πικραμένου τόσο στην 460/2013 όσο και στην 1749/2019, που δείχνει και την ενότητα των μειοψηφικών στις αποφάσεις αυτές απόψεων. Η έμφαση στη μειοψηφική αυτή άποψη και στις δύο περιπτώσεις (πολιτογράφηση και ΜτΘ) είναι ότι σκοπός της εκπαίδευσης είναι η ηθική, πνευματική και επαγγελματική εκπαίδευση των μαθητών και μαθητριών υπό το φως της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Ως προς αυτό βλ. την πρωτοποριακή, αλλά δυστυχώς ακόμη επίκαιρη ανάλυση του ΓΙΩΡΓΟΥ ΣΩΤΗΡΕΛΗ, *Θρησκεία και εκπαίδευση κατά το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση. Από τον κατηχητισμό στην πολυφωνία*, Σάκκουλας 1993, 207επ.

ματος, στην πραγματικότητα το θέτουν υπό αμφισβήτηση. Το φαινόμενο αυτό το βλέπουμε συχνά πλέον, δυστυχώς και πολύ εντονότερα, στα κράτη με αυταρχικά καθεστώτα ή κυβερνήσεις που εμφορούνται από τον εθνολαϊκισμό και επιλέγουν με αυτό το κριτήριο και τα μέλη (ή τα προεδρεία) των ανώτατων ή συνταγματικών δικαστηρίων τους. Εθνολαϊκιστικές πινελιές²² στη νομολογία του ΣτΕ παραμένουν σε κάθε περίπτωση απευκταίες.

Το Σύνταγμα, όμως, δεν εμπεριέχει μόνον διαδικασίες αλλά και ουσία, εμφορείται δε και από αξίες. Η πλειονότητα των αποφάσεων του ΣτΕ για το ΜτΘ προσπάθησε να «αποξηράνει» τα δικαιώματα από την ουσία τους και να τα αντιμετωπίσει σαν διαδικαστικές διόδους που επιτρέπουν οποιοδήποτε αποτέλεσμα. Αυτή είναι η πιο βαθιά και επίμονη δικαιοπολιτική αντίθεση, με την οποία θα βρισκόμαστε ολοένα και συχνότερα αντιμέτωποι στο πεδίο των δικαιωμάτων, τόσο στη θεωρία όσο και σε εθνικά και υπερεθνικά δικαστήρια.

22. Βλ. όμως τη μελέτη του Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, Η διαρκής πρόκληση της συνταγματικής αναθεώρησης των σχέσεων κράτους-εκκλησίας, ΤοΣ 1-2 2020, σ. 301 επ., ιδίως υποσημ. 47.

ΕΝΟΤΗΤΑ IV

ΣΥΝΕΔΡΙΑ:

Το διοικητικό δίκαιο σε περιόδους κρίσεων

Εισαγωγή

Δημήτριος Εμμανουηλίδης,

Σύμβουλος Επικρατείας, Γενικός Διευθυντής της Εθνικής Σχολής Δικαστικών

Λειτουργιών: Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Κυρίες και Κύριοι,

Κύριο αλλά και απαραίτητο στοιχείο της κρίσης είναι η σύγκρουση. Η κρίση έχει πολλές νομικές εκφάνσεις: απρόβλεπτες συνθήκες στις δημόσιες συμβάσεις, ρήτρες διασφάλισης στο διεθνές δίκαιο, νόμιμη άμυνα στο ποινικό δίκαιο. Οι έκτακτες συνθήκες οδηγούν το Κράτος στην ανάγκη να προστατεύσει πρώτα το ίδιο και στη συνέχεια να στοχεύσει στην αποκατάσταση της σταθερότητας του συστήματος της χρηματοδότησης της οικονομίας. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα περίπλοκη, ιδίως όταν η κρίση οφείλεται τόσο σε άστοχη οικονομική διαχείριση όσο και σε δομικές ανεπάρκειες του συστήματος οργάνωσης του ίδιου του Κράτους. Επομένως, η δραστηριότητα του Κράτους πρέπει αφενός μεν να κινείται σε πολλά επίπεδα προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα από την ίδια την κρίση, αφετέρου δε να υπάρξουν οργανωτικά και διαρθρωτικά μέτρα, ώστε να μην επαναληφθούν τα ίδια προβλήματα και στο μέλλον. Οι δράσεις όμως αυτές, ενώ θα έπρεπε να πραγματοποιηθούν σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας και να τηρηθούν όλες οι διαδικαστικές και ουσιαστικές εγγυήσεις, επιβάλλονται εξαναγκαστικά στους πολίτες, των οποίων τα δικαιώματα και τα συμφέροντα, έστω και προσωρινά βλάπτονται, ενώ τα όρια αντοχής του Κοινωνικού Κράτους δοκιμάζονται και έννοιες όπως η διανεμητική ή επεκτατική ισότητα αποκτούν αιφνιδίως αρνητικό περιεχόμενο, η δε εξοικονόμηση πόρων αναγορεύεται σε υπέρτατο αγαθό. Στις περιπτώσεις αυτές, ανακύπτει το ερώτημα ποιος είναι ο ρόλος του Δικαστή και ποια είναι η έκταση του ελέγχου που μπορεί να ασκήσει. Σύμφωνα με το Conseil d'Etat αλλά και το Supreme Court των Η.Π.Α. ο Δικαστής πρέπει να διαπιστώσει ότι ο κίνδυνος είναι εξαιρετικός, υφιστάμενος ή επικείμενος, οι συνέπειές του αφορούν το σύνολο της κοινωνίας, η συνέχεια της οργανωμένης ζωής της κοινωνίας απειλείται, ώστε να μπορεί το Κράτος να λάβει έκτακτα μέτρα, τα οποία όμως πλήττουν, υπό ομαλές συνθήκες, τη συνήθη νομιμότητα. Για να ληφθούν όμως τέτοια μέτρα που έχουν τη μορφή γενικών κανόνων πρέπει να τηρείται τόσο η αρχή της ισότητας όσο και η αρχή της αναλογικότητας καθώς και να προστατεύεται ο πυρήνας των συνταγματικών δικαιωμάτων. Με τις

σκέψεις αυτές, θα δώσω τον λόγο στους εκλεκτούς εισηγητές μας, οι οποίοι θα επιχειρήσουν να φωτίσουν πτυχές της οικονομικής κρίσης στη Δημόσια Διοίκηση, στο περιβάλλον καθώς και στην αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους.

Οικονομική κρίση και αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη,

Σύμβουλος της Επικρατείας, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, υπό την επίδραση ανάλογων μεταρρυθμίσεων στις διοικήσεις ευρωπαϊκών χωρών, επικεντρώθηκαν στην αναδιοργάνωση της οργανωτικής δομής της Διοίκησης, καθώς και στην ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Στο πνεύμα αυτό, ο εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ Georges Langrod, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '60, επεσήμαινε την ανάγκη δημιουργίας στην Ελλάδα μιας διοίκησης λειτουργικής και ικανής να φέρει σε πέρας τα δύσκολα εγχειρήματα της εποχής: την ένταξη της χώρας μας στην Ενωμένη Ευρώπη, τον εκσυγχρονισμό των κοινωνικών θεσμών και την ανάπτυξη της οικονομίας. Έγραφε τότε συγκεκριμένα: «Καθ' ην στιγμήν η Ελλάς εισέρχεται εις την Ευρωπαϊκὴν Οικονομικὴν Κοινότητα και οφείλει, ως εκ τούτου, να αντιμετωπίσει τον οικονομικὸν ανταγωνισμὸν με τὰς χώρας, αἱ ὁποῖαι ἀνήκουν εις αὐτήν, πρέπει, ἀνευ ἀναβολῆς, να ἀποκτήσει τον κατάλληλον διοικητικὸν ἐξοπλισμὸν και, δια τον λόγον αὐτόν, να δώσει ἀπόλυτον προτεραιότητα εις την διοικητικὴν μεταρρυθμισιν. Εἶναι κυριολεκτικῶς ἡ ὕστατη στιγμή δια να κατανουθεθῆ τούτο και δια να γίνῃ ἡ ἐναρξὶς συγκεκριμένων και θαρραλέων πραγματοποιήσεων χωρὶς επαγγελίας «τελειότητος» και υπερβολάς - ἀλλὰ δραστηρίως και με συνέπειαν εις τὰς ιδέας»¹.

Μετά από εξήντα περίπου χρόνια οι σκέψεις αυτές του γάλλου εμπειρογνώμονα δεν έχασαν από τη σημασία και την επικαιρότητα τους. Και σήμερα το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα αφορά την ικανότητα του Κράτους μέσω της διοικητικής του λειτουργίας να σχεδιάσει, να προγραμματίσει και να υλοποιήσει την σχετική προσπάθεια για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης που διέρχεται και στις μέρες μας –για διαφορετικούς βέβαια λόγους– η χώρα μας. Η κρίση αλλά και η απαξίωση ορισμένων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που επιχειρήθηκαν υπό το καθεστώς των λεγόμενων «μνημονιακών» υποχρεώσεων αναδεικνύονται με

1. Langrod G., Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας, σε Α. Μακρυδημήτρη/Ν. Μιχαλόπουλου [επιμ.], «Έκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σελ. 39. Για τις μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, βλ. Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 2^η έκδ. Παπαζήση, 2020, σελ. 99 επ.

ενάργεια μέσα από την ανάλυση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αυτή η νομολογία θα επιχειρηθεί να αναπτυχθεί στην παρούσα μελέτη, καθώς και να συναχθούν συμπεράσματα και να γίνει μια αποτίμηση του ρόλου του δικαστού κατά τον έλεγχο μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων που αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

I. Η αναδιοργάνωση των δομών της διοίκησης

Κατ' αρχάς, η αναδιοργάνωση των δομών της Διοίκησης με αντίστοιχη μείωση του συνολικού αριθμού των οργανικών μονάδων και του λειτουργικού τους κόστους αποτέλεσε μια βασική μεταρρυθμιστική πρόταση². Κρίσιμο διακύβευμα αποτέλεσε το μέγεθος και το κόστος του δημόσιου τομέα· τούτο οδήγησε στην εισαγωγή σειράς μέτρων περιορισμού της έκτασης και βελτίωσης της οικονομικής απόδοσής του. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην αναδιάρθρωση των δομών της Διοίκησης, οι οποίες βρέθηκαν στο επίκεντρο εκτεταμένων παρεμβάσεων με στόχο τη μείωση και τον εξορθολογισμό τους. Προς το σκοπό αυτό θεσπίστηκαν νόμοι, με τους οποίους είτε ανεστάλη η λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών είτε συγχωνεύθηκαν ή και καταργήθηκαν φορείς του δημόσιου τομέα που κρίθηκαν μη λειτουργικοί.

Συνακόλουθα ανακύπτει το ερώτημα: ποιες ήταν οι βασικές αδυναμίες που επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστούν με τις νομοθετικές αυτές μεταβολές στην δομή του διοικητικού μηχανισμού;

Μια εκ των βασικών αυτών αδυναμιών συνδέεται με την έκταση και την ανορθολογική διάρθρωση του δημόσιου τομέα³. Η πληθωρική και δίχως προγραμμα-

2. Θα πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι, εν μέσω οικονομικής κρίσης, οι μέθοδοι και οι μεταρρυθμιστικές πρακτικές της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management) αποδείχθηκαν ανεπαρκείς. Πέραν λοιπόν της βελτιστοποίησης της σχέσης κόστους-οφέλους, στόχος στον οποίο αποβλέπουν οι σύγχρονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η δράση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης εντάσσεται στο πλαίσιο της λειτουργίας ενός δημοκρατικού πολιτεύματος. Για το λόγο αυτό, κάθε στρατηγική διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να λαμβάνει υπόψη της την ιδιαιτερότητα του δημόσιου χώρου και του κρατικού λειτουργήματος και να προσανατολίζεται προς τη βασική αρχή ότι η δράση της διοίκησης πρέπει να διασφαλίζει την «ισονομία, την ισοπολιτεία και την ισηγορία». Βλ. σχετικές σκέψεις, Θ. Τσέκου, Μεταρρυθμίζοντας το Κράτος εν μέσω κρίσης: Αναζήτηση ενός νέου παραδείγματος, σε Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, "Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, προοπτικές, αδυναμίες", εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σσ. 57-97.

3. Αιτιολογική Έκθεση και Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου

τισμό αύξηση των δομών του διοικητικού μηχανισμού τις τελευταίες δεκαετίες είχε οδηγήσει στη διόγκωση των υπηρεσιακών μονάδων αλλά και σε ανομοιογένεια του δομικού σχήματος μεταξύ των Υπουργείων. Οι κατευθύνσεις των μεταρρυθμίσεων τόνιζαν την ανάγκη μείωσης του μεγέθους και αύξησης της αποτελεσματικότητας των διοικητικών δομών.

Προβλήματα ως προς τον τρόπο οργάνωσης των διοικητικών δομών εντοπίζονταν παράλληλα στην υπερβολική (επ)έκταση της κορυφής της διοικητικής ιεραρχίας (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα), χωρίς αντίστοιχη ανάπτυξη της βάσης της πυραμίδας⁴. Η αύξηση των θέσεων ευθύνης αποτελούσε σε πολλές περιπτώσεις απόρροια της κατάχρησης των προαγωγών για την εξυπηρέτηση επιμέρους (προσωπικών) διευθετήσεων και όχι αντικειμενικών υπηρεσιακών αναγκών.

Μια από τις βασικές αιτίες του ανορθολογικού τρόπου οργάνωσης και διάρθρωσης των διοικητικών δομών, που συνδέεται με το ζήτημα της διόγκωσης του μεγέθους της διοίκησης, εντοπιζόταν στον πολλαπλασιασμό των διοικητικών μονάδων των Υπουργείων κατά τις προ κρίσης δεκαετίες, καθώς και στη δημιουργία νέων δομών χωρίς κατάργηση υφιστάμενων που πλέον δεν είχαν αντικείμενο και λόγο ύπαρξης.

Κατά την περίοδο της κρίσης, και μάλιστα στο πλαίσιο του δεύτερου Μνημονίου, τα μέτρα που στόχευαν τις διοικητικές δομές εστίασαν και σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, διευρύνοντας τον προέχοντα δημοσιονομικό σκοπό των προβλέψεων του πρώτου μνημονίου. Η απαιτούμενη αναδιοργάνωση επεκτάθηκε στις κεντρικές διοικητικές δομές, θέτοντας βαθύτερες αλλαγές και ορίζοντας με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τα αναγκαία μέτρα, όπως η κατάργηση και περιορισμός μονάδων και υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης, ο εντοπισμός πλεοναζουσών δομών και εν γένει, η αναδιοργάνωση σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο διοίκησης.

Αυτές οι μορφές διοικητικής αναδιοργάνωσης προσεγγίζονται στο πλαίσιο της επεξεργασίας σχεδίων διαταγμάτων νέων Οργανισμών Υπουργείων, ετών 2013-14 [όπως των Υπουργείων Οικονομικών, Εσωτερικών, Δικαιοσύνης, Ναυτιλίας κ.ά.]. Μέσα σε επτά Πρακτικά Επεξεργασίας που αφορούν τους εν λόγω Οργανισμούς συμπυκνώνονται οι κανόνες που πρέπει να διέπουν την ορθολογική

«Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα» (Ν. 3895/2010).

4. Βλ. σχετικά, Μ. Λαμπροπούλου, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση, [συντ. Κ. Σπανού], ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018, σελ. 270.

οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, όπως ρητά αναφέρεται, «από τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26) και τις συνταγματικές διατάξεις περί συγκροτήσεως και αποστολής της κυβέρνησης (άρθρα 81 επ.) καθώς και περί οργανώσεως της διοίκησης (άρθρο 101) και υπηρεσιακής κατάστασης των οργάνων της διοίκησης (άρθρο 103 επ.) συνάγεται ότι η γενική οργάνωση του κράτους πρέπει να γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, ορθολογική δε πρέπει να είναι επίσης και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης, η οποία περιέχει αφενός μεν οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση (δημόσια και ιδιωτική), αφετέρου δε και αρχές που προσιδιάζουν στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του κράτους και των ν.π.δ.δ.. Με την οργάνωση αυτή επιδιώκεται ο σκοπός της δημιουργίας και διατήρησης διοίκησης όχι μόνον υποταγμένης στην αρχή της νομιμότητας αλλά και δυνάμενης να παρέχει τις ανατιθέμενες από τους νόμους υπηρεσίες κατά τρόπο αποτελεσματικό. Κατ' ακολουθία, η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οποιουδήποτε επιπέδου δεν αποκλείεται, εν όψει του δυναμικού χαρακτήρα της Διοίκησης, αλλά πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, ώστε η επιχειρούμενη μεταβολή να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζόμενων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές»⁵.

Εξάλλου, κατά την περίοδο της κρίσης και στο πνεύμα της επείγουσας και επιτακτικής ανάγκης για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τη μείωση του λειτουργικού κόστους της φορολογικής διοίκησης, με παράλληλη εξοικονόμηση στελεχιακού δυναμικού, ο κανονιστικός νομοθέτης προέβη στην «Αναδιοργάνωση των Φορολογικών Περιφερειακών Υπηρεσιών» και εξέδωσε απόφαση του Υπουργού Οικονομικών⁶, με την οποία, αφενός μεν ανεστάλη από Ιανουάριο του 2013 η λειτουργία Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) νησιωτικών περιοχών, αφετέρου προβλέφθηκε η μεταφορά των οργανικών θέσεων των Δ.Ο.Υ. των οποίων ανεστάλη η λειτουργία, καθώς και η προσθήκη τους στις οργανικές θέσεις της ανωτέρω Δ.Ο.Υ. υποδοχής. Με την απόφαση 1354/2016 της επταμελούς συνθέσεως του Γ' Τμήματος του Δικαστηρίου επαναλήφθηκε η πάγια νομολογία, κατά την οποία η θέσπιση κανονιστικής ρύθμισης δυνάμει νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν συνιστά εφαρμογή κανόνα δικαίου σε συγκεκριμένη ατομι-

5. Βλ. Π.Ε. 290/2013 Ολομ., Π.Ε. 148-154/2014.

6. Βλ. Δ6Α 1144678 ΕΞ2012/19.10.2012 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Β' 2828).

κή περίπτωση, αλλά θέση γενικού και απρόσωπου κανόνα δικαίου, ενώ αποτελεί, κατά το ουσιαστικό της περιεχόμενο, νομοθέτηση. Ως εκ τούτου, δεν απαιτείται αιτιολογία εκ μέρους της Διοίκησης για την επιλογή συγκεκριμένης κανονιστικής ρύθμισης ως βέλτιστης. Συναφώς, η κανονιστική πράξη ελέγχεται μόνον από την άποψη της τήρησης των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης βάσει της οποίας εκδίδεται, καθώς και της τυχόν υπέρβασης των ορίων της εξουσιοδότησης⁷.

Εν προκειμένω, το Συμβούλιο της Επικρατείας ερευνήσε εάν η εξουσιοδοτική διάταξη, δυνάμει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση με την οποία ανεστάλη η λειτουργία της Δ.Ο.Υ. Τήνου και η καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητά της μεταφέρθηκε στην Δ.Ο.Υ. Σύρου, πληροί τους όρους του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος, στο οποίο γίνεται ειδική αναφορά στις ιδιαίτερες συνθήκες, μεταξύ άλλων, των νησιωτικών περιοχών, τις οποίες ο νομοθέτης υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη και κατά την αναδιοργάνωση της φορολογικής διοίκησης, μεριμνώντας για την ανάπτυξη των εν λόγω περιοχών. Υπό το φως της ως άνω συνταγματικής ρύθμισης, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάταξη αυτή δεν απευθύνει επιταγή στον κοινό νομοθέτη ή στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση για την σύσταση και διατήρηση Δ.Ο.Υ. σε κάθε νησί και αποφάνθηκε ότι δεν αποκλείεται η Διοίκηση, συνεκτιμώντας το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, να προβεί στη συνένωση των Δ.Ο.Υ. ορισμένων νησιών με τις Δ.Ο.Υ. γειτονικών νησιών ή ηπειρωτικών περιοχών. Στη συγκεκριμένη δε περίπτωση, το Τμήμα σε μείζονα σύνθεση, αφού έλαβε υπόψη «τον στόχο στον οποίο κατατείνει η αναστολή λειτουργίας των Δ.Ο.Υ., που αποτελεί η ευρύτερη αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και ειδικότερα, της φορολογικής Διοίκησης, της οποίας πρωταρχικός στόχος είναι η δημιουργία ενός ισχυρού και αποτελεσματικού ελεγκτικού και εισπρακτικού μηχανισμού - ενός μηχανισμού, ο οποίος θα συμβάλλει αποφασιστικά στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, της παραοικονομίας και της διαφθοράς, καθώς και στην ελαχιστοποίηση του διοικητικού κόστους και κατ' επέκταση στην, κατά το μέτρο του δυνατού, ίση κατανομή των βαρών, στην αύξηση των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού και στη μείωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους», δέχτηκε ότι σημαντική παράμετρο της αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών αποτελεί η συγκέντρωση του προσωπικού στις νέες σύγχρονες, διευρυμένες, αλλά και ευέλικτες υπηρεσίες, καθώς και η εξειδίκευση αυτού. Επίσης, αξιολογήθηκαν ως μη «ανυπέρβλητα» τα ενδεχόμενα προσωρινά προβλήματα στην εξυπηρέτηση των δημοτών και των

7. Βλ. ΣτΕ 817-820/2016 επταμ.

επιχειρήσεων του Δήμου από την αναστολή λειτουργίας της επίμαχης Δ.Ο.Υ., με την αιτιολογία ότι η αναστολή της λειτουργίας δεν καθιστά ιδιαίτερος δυσχερή την εξυπηρέτηση των πολιτών, δεδομένου ότι αυτοί θα εξυπηρετούνται αφενός από το Γραφείο της Δ.Ο.Υ. Σύρου, το οποίο θα στεγάζεται σε χώρο του Δήμου Τήνου, και από τις εφαρμογές των TAXIS, TAXISnet και TAXISphone, αφετέρου από τα ΚΕΠ και, για λίγες περιπτώσεις, που θα βαίνουν συνεχώς ελαττούμενες, από τη Δ.Ο.Υ. Σύρου. Κατόπιν των ανωτέρω, το Δικαστήριο ήχθη στην κρίση ότι οι διαρθρωτικού χαρακτήρα ρυθμίσεις της απόφασης του Υπουργού Οικονομικών με τις οποίες ανεστάλη η λειτουργία ορισμένων Δ.Ο.Υ. νησιωτικών περιοχών αποβλέπουν στην επίτευξη ενός σκοπού προδήλως δημοσίου συμφέροντος, χωρίς να υπερβαίνουν τα τιθέμενα από αυτές όρια⁸.

Με κυρίαρχη τη δημοσιονομική παράμετρο, ο νομοθέτης, πέραν από τις συγχωνεύσεις των διοικητικών δομών, προέβη σε κατάργηση θέσεων που θεωρούντο ότι δεν εξυπηρετούσαν πραγματικές ανάγκες της Διοίκησης, τόσο της κεντρικής όσο και των ΝΠΔΔ. Κατ' εφαρμογή του νόμου 4172/2013 που προέβλεπε, μεταξύ άλλων⁹, την κατάργηση θέσεων προσωπικού των δημοσίων φορέων, εκδόθηκε κοινή απόφαση των Υπουργών Παιδείας και Θρησκευμάτων, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την οποία καταργήθηκε μεγάλος αριθμός [χιλίων τριακοσίων σαράντα εννέα (1349)] οργανικών θέσεων μονίμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου διοικητικού προσωπικού των Πανεπιστημίων¹⁰, αφού ελήφθη υπόψη η «απόφαση» του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης «σχετικά με την αξιολόγηση δομών και τη στελέχωση του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων». Η νομιμότητα της ανωτέρω κοινής υπουργικής απόφασης (Κ.Υ.Α.) αμφισβητήθηκε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο επελήφθη σε Ολομέλεια, λόγω σπουδαιότητας της υποθέσεως αυτής.

8. Βλ. ΣτΕ 1354/2016 επταμ., σκέψ. 14.

9. Ο ν. 4172/2013 (Α' 167) καθιέρωσε και το θεσμό των υποχρεωτικών μετατάξεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι η υποχρεωτική μετάταξη - βάσει του άρθρου 82 του νόμου αυτού - του εκπαιδευτικού προσωπικού που πλεονάζει στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση σε διευθύνσεις της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ή/και αντιστρόφως, μετά από προσδιορισμό των λειτουργικών αναγκών και των κενών οργανικών θέσεων στις βαθμίδες αυτές εκπαίδευσης, κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 103 του Συντάγματος (ΣτΕ 3404/2017).

10. Βλ. 135211/Β2/23.9.2013 κοινή απόφαση των Υπουργών Παιδείας και Θρησκευμάτων και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ Β' 2384/24.9.2013).

Το Δικαστήριο εν Ολομέλεια επανέλαβε την πάγια νομολογία του¹¹, σύμφωνα με την οποία ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις ή να τροποποιεί τις αρμοδιότητές τους, καθώς επίσης να επεκτείνει ή να συμπύκνωση την βαθμολογική κλίμακα, εφόσον με τις ρυθμίσεις αυτές δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μονίμους υπαλλήλους. Περαιτέρω, αναδιατυπώθηκε η κρίση ότι δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του· όμως, οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοίκησης και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου, να εναρμονίζονται με τις συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων.

Εν προκειμένω, η Ολομέλεια έκρινε ότι η επιχειρούμενη με την προσβαλλόμενη Κ.Υ.Α. κατάργηση θέσεων προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και φορέων είναι δυνατή υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται υπόψη οι λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της υπηρεσίας και τεκμηριώνεται από τις σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης δομών και τα σχέδια στελέχωσης ότι, και μετά την κατάργηση των θέσεων, διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοίκησης καθώς και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο της αποστολής του Κράτους. Κρίθηκε, δηλαδή, ότι με την ανωτέρω ρύθμιση επιχειρείται η εξυπηρέτηση θεμιτών, εντός των πλαισίων της οργανωτικής εξουσίας του νομοθέτη, σκοπών, παραλλήλως δε και η θεραπεία δημοσιονομικών σκοπών. Η αιτιολογία της δικαιοδοτικής αυτής κρίσης ενισχύεται και από την σκέψη ότι την κατάργηση θέσεων που κατέχονται από δημοσίους υπαλλήλους δεν απαγορεύει ούτε ο συνταγματικός θεσμός της μονιμότητας (άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος), η οποία, σύμφωνα με τα γενόμενα παγίως δεκτά, αποτελεί εγγύηση η οποία προϋποθέτει, πάντως, την ύπαρξη οργανικής θέσης και η εμβέλεια της προστασίας που παρέχει δεν εξικνεΐται έως την παρεμπόδιση του νομοθέτη να προβεί σε κατάργηση οργανικών θέσεων¹².

Εξάλλου, το Δικαστήριο σε Ολομέλεια έκρινε ότι κατ' αρχήν ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται ούτε από την συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπι-

11. Βλ. ΣτΕ 3354/2013 Ολομ., ΣτΕ 2934/1993.

12. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1715/1983, Ολομ. 2824/2002, Ολομ. 15, 2151/2015, Ολομ. 652-656/2016.

στοσύννης να προβεί στην κατάργηση θέσεων προσωπικού του Δημοσίου αλλά και να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυσαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό, προϋπόθεση την οποία πληρούσε η επίμαχη διάταξη του άρθρου 90 του ν. 4172/2013. Υπό το πνεύμα αυτό, ότι δηλαδή, οι επίδικες ρυθμίσεις συνδέονταν με τις πραγματικές οργανωτικές και λειτουργικές ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης και μόνον παραλλήλως εξυπηρετούντο δημοσιονομικοί στόχοι, κρίθηκε ότι οι καταργήσεις των θέσεων διοικητικού προσωπικού των Α.Ε.Ι., στις οποίες απέβλεπαν οι εν λόγω ρυθμίσεις, ήταν συνταγματικώς θεμιτές¹³.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των οργανωτικών μονάδων του Δημοσίου ήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου και απόφαση του Υπουργού Επικρατείας με την οποία ανεστάλη η λειτουργία Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας του εξωτερικού και μάλιστα σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες¹⁴. Το Γ΄ Τμήμα του Δικαστηρίου με απόφασή του¹⁵ ερμήνευσε τις εν λόγω διοικητικές αναδιαρθρώσεις υπό το φως της συνταγματικής αρχής που επιτάσσει την ορθολογική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Κατ' αρχάς, επανέλαβε την πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία η αξιολόγηση από τη Διοίκηση των κριτηρίων για την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας ανήκει στην ουσιαστική της κρίση και εκφεύγει, κατ' αρχήν, του ακυρωτικού ελέγχου, μόνον δε κατ' εξαίρεση ελέγχεται, αν προβάλλεται με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ή προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η θέσπιση της συγκεκριμένης κανονιστικής ρύθμισης έγινε κατά πρόδηλη παραγνώριση των ως άνω κριτηρίων ή των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης, με βάση κριτήρια όλως απρόσφορα ή καθ' υπέρβαση των ορίων της εξουσιοδότησης¹⁶. Σε ένα επόμενο στάδιο, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι και δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη, κοινού ή κανονιστικού, για την αναδιοργάνωση διοικητικών υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι με τις

13. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 656/2016 σκ. 8.

14. Βλ. ΔΕΠ 619/17-7-2015 απόφαση του Υπουργού Επικρατείας «Αναστολή λειτουργίας Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας» (Β΄ 1504), με την οποία αναστέλλεται (α) η λειτουργία του Γραφείου Τύπου και Επικοινωνίας Ελσίνκι από 1-8-2015 και (β) η λειτουργία των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας Βαρσοβίας, Βουδαπέστης, Βουκουρεστίου, Δουβλίνου, Κοπεγχάγης, Οτάβας, Σαγκάης, Σίδνεϋ και Χάγης από 1-10-2015.

15. Βλ. ΣτΕ 1489/2020.

16. Βλ. ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., ΣτΕ 1437/2013 επταμ., 3424/2017 επταμ.

τιθέμενες ρυθμίσεις αφενός διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοίκησης και η παροχή των υπηρεσιών, που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται στους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, αφετέρου ότι εναρμονίζονται με τις συνταγματικές εγγυήσεις, που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και, ειδικότερα, τον κανόνα της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μονίμους υπαλλήλους αλλά και την αρχή της ισότητας.

Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε οι ρυθμίσεις της προσβαλλόμενης απόφασης, οι οποίες απέβλεπαν στην επίτευξη του –προδήλως δημοσίου συμφέροντος– σκοπού της εξοικονόμησης δαπανών, σε συνδυασμό με τη θέσπιση αναγκαίων, κατά την ουσιαστική κρίση του κανονιστικού νομοθέτη, διαρθρωτικών αλλαγών στη Γενική Γραμματεία Τύπου, δεν υπερέβαιναν τα τιθέμενα από την εξουσιοδοτική διάταξη του ν. 3166/2003 όρια, ούτε είχαν τεθεί κατ'εφαρμογήν κριτηρίων όλως απρόσφορων. Περαιτέρω δε, κρίθηκε ότι αμφισβητείται ανεπιτρέπτως η ουσιαστική εκτίμηση του κανονιστικού νομοθέτη ως προς το δημόσιο συμφέρον, στην εξυπηρέτηση του οποίου στοχεύει εν προκειμένω με την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, καθώς και ως προς την αποτελεσματικότητα των επιλεγέντων με την πράξη αυτή μέσων, στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής εξουσίας που διαθέτει ο κανονιστικός νομοθέτης¹⁷.

II. Αναδιάρθρωση του προσωπικού

Ο προπεριγραφείς ανορθολογισμός δεν χαρακτήριζε μόνο την οργάνωση των δομών της Ελληνικής Διοίκησης. Ο ίδιος ανορθολογικός τρόπος διαχείρισης χαρακτήριζε και τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού ήδη δεκαετίες πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης. Η στελέχωση των υπηρεσιών γινόταν κατά τρόπο κατακερματισμένο, συχνά άναρχο και χωρίς επαρκή συσχέτιση με τις υπηρεσιακές ανάγκες. Φυσική συνέπεια όλων αυτών ήταν η απρογραμμάτιστη αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων. Τούτο, σε συνδυασμό με την μη ενεργοποίηση του θεσμού της κινητικότητας, παρά μόνο εφόσον το επιζητούσε ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος, οδήγησε στην ανορθολογική κατανομή του υπηρετούντος προσωπικού.

Ο θεσμός της κινητικότητας εισήχθη ως μεταρρυθμιστικό μέτρο διαρθρωτικού χαρακτήρα με το ν. 4093/2012¹⁸, στο πλαίσιο των «μνημονιακών» υποχρεώ-

17. Βλ. ΣτΕ 1489/2020 σκ. 12. Βλ. σχετικά και ΣτΕ 2690/2013, 1074/2016.

18. Ν. 4093/2012 (Α' 222), με τίτλο «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής

σεων για περιορισμό του δημόσιου τομέα. Το μέτρο αυτό, ως μακροπρόθεσμο στόχο είχε την ορθολογική ανακατανομή ενός διαχρονικά ανορθολογικά κατανεμημένου προσωπικού. Βραχυπρόθεσμα, όμως, το μέτρο αυτό σκοπούσε στην άμεση κάλυψη κενών θέσεων και αναγκών, που δημιουργήθηκαν από τις αθρόες συνταξιοδοτήσεις που είχαν μεσολαβήσει τα τελευταία χρόνια.

Η κινητικότητα, όμως, ως εργαλείο για τη δημιουργία μιας πιο ευέλικτης και αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης προϋποθέτει συγκεκριμένη διαδικασία σχεδιασμού και αξιολόγησης¹⁹. Τούτο σημαίνει ότι πρώτα προσδιορίζονται με αντικειμενικά, μετρήσιμα κριτήρια οι πλεονάζουσες θέσεις, και στη συνέχεια ταυτοποιούνται τα πρόσωπα που αντιστοιχούν σε αυτές.

Η εκ διαμέτρου αντίθετη διαδικασία θεσμοθετήθηκε με το μέτρο της προσυμφωνημένης διαθεσιμότητας (γνωστής και ως εφεδρείας) που θεσπίστηκε με το ν. 4024/2011²⁰, με στόχο τον περιορισμό του Κράτους και ταυτόχρονη μείωση των δημοσίων δαπανών. Στην περίπτωση αυτή, προβλέφθηκε η υποχρεωτική απομάκρυνση από την υπηρεσία όσων δημοσίων υπαλλήλων συμπλήρωναν έως την 31^η Δεκεμβρίου 2011 το 55ο έτος της ηλικίας και τριακονταπενταετή υπηρεσία και περαιτέρω, ως αυτόθροη συνέπεια του μέτρου αυτού, η κατάργηση των οργανικών θέσεων του συγκεκριμένου κλάδου που κατείχαν οι εν λόγω υπάλληλοι, δηλαδή πρώτα απολύονταν οι υπάλληλοι που πληρούσαν τις χρονικές προϋποθέσεις που έθετε ο νόμος, ενώ η κατάργηση των θέσεων επερχόταν ως παρεπόμενο αποτέλεσμα της απομάκρυνσής τους από τις θέσεις αυτές.

Η απουσία ορθολογικότητας στο συγκεκριμένο σύστημα αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών επισημαίνεται στην απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου Επικρατείας²¹, με την οποία το Δικαστήριο υπενθυμίζει την παγιωμένη νομολογία του, σύμφωνα με την οποία «ο νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργα-

Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».

19. Βλ. σχετικά, Σ. Κτιστάκη, Ευέλικτες μορφές απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση: Μια νέα πρόκληση σε εποχή κρίσης, Πρακτικά ημερίδας που διοργάνωσε το Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών στις 27.1.2014, εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2014, σσ. 87-110, ιδίως σελ. 97επ.

20. Ν. 4024/2011 (Α' 226), με τίτλο «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

21. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 3354/2013 και παρατηρήσεις της Φ. Σαββοπούλου, ΕΕΕυρΔ 2013, σσ. 511-517.

νικές θέσεις με στόχο την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, κριτήριο δε των επιλογών του μπορεί να αποτελέσουν και δημοσιονομικοί λόγοι, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με τις εν λόγω επιλογές δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μονίμους υπαλλήλους και εφόσον η αναδιοργάνωση αυτή στηρίζεται σε προηγούμενο ορθολογικό ανακαθορισμό των αναγκών της. ... Εξάλλου, ο κοινός νομοθέτης, κατά την επιλογή του τρόπου με τον οποίο ρυθμίζει τα θέματα που σχετίζονται με την κατάργηση οργανικών θέσεων, πρέπει να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, δηλαδή να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια»²².

Συμπερασματικά, ρυθμίσεις με τις οποίες καταργούνται οργανικές θέσεις πρέπει αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοίκησης και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου, να εναρμονίζονται με τις συνταγματικές εγγυήσεις του άρθρου 103 παρ. 4 που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Περαιτέρω, με δεδομένο ότι ο διορισμός δημοσίου υπαλλήλου προϋποθέτει την προηγούμενη νομοθέτηση οργανικής θέσης, συνεπώς δε, και την ορθολογική οργάνωση των λειτουργιών και των εν γένει υπηρεσιών του Κράτους, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο θεμιτός σκοπός της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και της ορθολογικής διαχείρισης της αντίστοιχης δημόσιας δαπάνης, να καθορίζονται όροι υποχρεωτικής απομάκρυνσης υπαλλήλων από την υπηρεσία με βάση κριτήρια μη συνδεόμενα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοίκησης αλλά και με τα προσόντα, τις ικανότητες και την εν γένει υπηρεσιακή τους απόδοση, ενώ η κατάργηση των οργανικών θέσεων, τις οποίες κατείχαν οι απομακρυνόμενοι, να επέρχεται ως αυτόθροη συνέπεια της εν λόγω αποχώρησης²³.

Υπό το πρίσμα αυτό, κρίθηκε ότι είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτη η πρόβλεψη στον νόμο της υποχρεωτικής και χωρίς προηγούμενη ουσιαστική κρίση του υπαλλήλου από υπηρεσιακό συμβούλιο αποχώρησης αυτού με μόνη την συμπλήρωση ορισμένου χρόνου πραγματικής υπηρεσίας, έστω και αρκούντως μακρού, όπως είναι η τριακονταπενταετής υπηρεσία και, ως εκ τούτου, μη συμβατός

22. Βλ. ΣτΕ 4237/2005, 2747/2010, 3226, 2597/2011.

23. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 3354/2013, σκ. 11.

με τις συνταγματικές εγγυήσεις της μονιμότητας ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας²⁴.

Αντιθέτως, η πρόβλεψη νέου βαθμολογίου και η συνεπαγόμενη κατάταξη των υπαλλήλων στη νέα βαθμολογική κλίμακα, την οποία καθιστά αναγκαία η σύμπτυξη των βαθμών ή η θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων για τους υπηρετούντες υπαλλήλους, κρίθηκε ότι δεν συνιστά, για όσους κατείχαν υψηλότερο βαθμό της παλαιάς βαθμολογικής κλίμακας, υποβιβασμό, κατά την έννοια του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος ή άλλη μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης, η οποία να μην μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Με τις σκέψεις αυτές, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας²⁵ έκρινε ότι η κατάταξη των υπηρετούντων υπαλλήλων στους νέους βαθμούς αυτομάτως, με κριτήρια αντικειμενικά, χωρίς να μεσολαβεί ουσιαστική εκτίμηση των προσόντων και των ικανοτήτων τους, δεν προσκρούει στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος.

Επιπρόσθετα, έχει κριθεί²⁶ ότι στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία, κατά τον κανόνα της παραγράφου 1 του άρθρου 103 του Συντάγματος, στελεχώνεται από μονίμους δημοσίου υπαλλήλους, δηλαδή, πρόσωπα συνδεδόμενα με το Κράτος ή άλλους φορείς δημόσιας εξουσίας με ειδική νομική σχέση και υπαγόμενα σε ειδικό νομικό καθεστώς δημοσίου δικαίου, είναι δυνατόν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους και πρόσωπα, συνδεδόμενα με τους εν λόγω φορείς με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Εντούτοις, η σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας και φυσικών προσώπων, αντικείμενο της οποίας είναι η παροχή εργασίας εκ μέρους των τελευταίων, δεν μπορεί να αποτελεί τον κανόνα για τη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης και τελεί υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που θέτουν οι παράγραφοι 2, 3 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Ειδικότερα, η παράγραφος 3 ρυθμίζει την περίπτωση σύναψης συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του Κράτους ή άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας και φυσικών προσώπων, η οποία αποσκοπεί στην κάλυψη και παγίων και διαρκών αναγκών δημόσιας διοίκησης, και αναφέρεται σε συμβάσεις είτε ορισμένου είτε αορίστου χρόνου. Η

24. Βλ. σχετικά, Ι. Συμεωνίδη, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 199επ., Α. Τσιρώνη, Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων, ΕφημΔΔ 2012, σελ. 801επ. και Χ. Χρυσανθάκη, Η εφαρμογή των διατάξεων περί προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και εργασιακής εφεδρείας (Ν. 4024/2011) επί των μελών ΕΤΕΠ των ΑΕΙ (γνwm.), ΘΠΔΔ 2011, σσ. 1086-1088.

25. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1513/2014.

26. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 193/2022, Π.Ε. 85/2012 Ολομ., Π.Ε. 233/2018, 174, 229/2020.

σύναψη, όμως, συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3 τελεί υπό την προϋπόθεση ότι το προσωπικό, με το οποίο συνάπτεται η σύμβαση, έχει τον χαρακτήρα είτε ειδικού επιστημονικού προσωπικού, δηλαδή, προσωπικού εξειδικευμένων επιστημονικών γνώσεων και εμπειρίας, απαιτούμενων λόγω των ιδιάζουσας φύσης αρμοδιοτήτων, τις οποίες πρόκειται να ασκήσει, είτε τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Ως αυτόθροη συνέπεια τούτου, όπως επισημαίνει κατά την επεξεργασία σχεδίων διαταγμάτων νέων Οργανισμών Υπουργείων το αρμόδιο Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας για τους υπηρετούντες με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, οι οποίοι δεν εμπίπτουν σε καμία από τις κατηγορίες προσωπικού για τις οποίες το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος επιτρέπει τη σύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, είναι προσωρινά ανεκτή η κατανομή των θέσεων που κατέχουν σε δημοσίου δικαίου και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Ωστόσο, πρέπει να προβλεφθεί ότι με την αποχώρηση των υπαλλήλων που κατέχουν τις ως άνω θέσεις από την υπηρεσία, οι θέσεις αυτές θα στελεχωθούν κατά τον κανόνα, ήτοι θα μετατραπούν σε οργανικές θέσεις δημοσίου δικαίου²⁷ ή ενδεχομένως θα καλυφθούν από μετακλητούς υπαλλήλους, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 103 παρ. 5 του Συντάγματος.

Άξια ιδιαίτερης μνείας είναι η σύνοψη της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τα κριτήρια πρόσληψης του προσωπικού στο Δημόσιο σε πρόσφατη απόφαση της Ολομελείας του. Υπό την οπτική της απορρέουσας από τις συνταγματικές αρχές των άρθρων 26, 81, 101 και 103 επ. ορθολογικής και μη περιστασιακής οργάνωσης της Διοίκησης, κρίθηκε²⁸ ότι κάθε μεταβολή στο αφορών τις προσλήψεις των δημόσιων εκπαιδευτικών λειτουργιών νομοθετικό καθεστώς πρέπει να αποφασίζεται κατόπιν συνεκτίμησης αφενός των αναγκών της δημόσιας εκπαίδευσης σε ανθρώπινο δυναμικό και αφετέρου των δυναμένων να διατεθούν για την καλύτερη κάλυψη των αναγκών αυτών οικονομικών πόρων, ώστε να τεκμηριώνεται ότι οι νέες ρυθμίσεις είναι ορθολογικές, αποτελεσματικές και πάγιες και όχι περιστασιακές, αποσπασματικές και εξυπηρετικές άλλων σκοπών, που δεν σχετίζονται με τις απορρέουσες από το Σύνταγμα για την ορθολογική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης αρχές.

27. Βλ. Π.Ε. 144 - 154, 213/2014, 109, 152, 174/2017, 183/2018, 135/2019, 94, 229/2020, κ.ά.

28. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1834/2021, σκ. 11.

Αποτίμηση της νομολογίας

Επιλογικός, σημαντικοί κανόνες μπορούν να συναχθούν από τη «νομολογία της κρίσης» και στο πεδίο της αναδιάρθρωσης της Διοίκησης. Η γενική οργάνωση του κράτους πρέπει να γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, ορθολογική δε πρέπει να είναι επίσης και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης, η οποία περιέχει αφενός μεν οργανωτικές αρχές, κοινές για κάθε οργάνωση (δημόσια και ιδιωτική), αφετέρου δε και αρχές που προσιδιάζουν στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του κράτους και των ν.π.δ.δ.. «Με την οργάνωση αυτή επιδιώκεται ο σκοπός της δημιουργίας και διατηρήσεως διοικήσεως όχι μόνον υποτεταγμένης στην αρχή της νομιμότητας αλλά και δυναμένης να παρέχει τις ανατιθέμενες από τους νόμους υπηρεσίες κατά τρόπο αποτελεσματικό. Κατ' ακολουθίαν, η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οποιουδήποτε επιπέδου δεν αποκλείεται, ενόψει του δυναμικού χαρακτήρα της Διοικήσεως αλλά πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης, ώστε η επιχειρούμενη μεταβολή να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζομένων προς τις ανωτέρω αρχές»²⁹.

Ουσιαστική υπήρξε η συμβολή του δικαστή ως ερμηνευτή του δικαίου στο πλαίσιο μιας δυναμικής, συχνά, ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων. Υπό το πνεύμα αυτό, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διαφοροποιήσεις στον τρόπο και στην ένταση που η αόριστη νομική έννοια του δημοσίου συμφέροντος επηρέασε τον σχηματισμό της δικανικής κρίσης. Προκειμένου να είναι θεμιτός ο περιορισμός συνταγματικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος κρίθηκε ότι το δημόσιο συμφέρον πρέπει να οριοθετείται κάθε φορά εννοιολογικά, βάσει των αρχών που συνάγονται από το ίδιο το Σύνταγμα. Στην πράξη, ο δικαστικός έλεγχος περιορίστηκε συχνά στη διακρίβωση της μη αντίθεσης και όχι της συμφωνίας του σκοπού του νομοθέτη προς το Σύνταγμα. Έτσι, κατά τον έλεγχο μέτρων που κατατείνουν στην εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών, παράλληλα με τον εξορθολογισμό της διοίκησης, το Συμβούλιο της Επικρατείας εξετάζει τον έλεγχο της προφανούς αντισυνταγματικότητας της επιλογής του νομοθέτη, σεβόμενο την ιδιότητα του τελευταίου (νομοθέτη) ως μοναδικού διαμορφωτή του περιεχομένου του δημοσίου συμφέροντος.

Η αναζήτηση αντικειμενικών κριτηρίων στις νομοθετικές παρεμβάσεις για αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα αποτέλεσε σταθερό σημείο αναφοράς στη

29. Βλ. Π.Ε. 229/2020.

δόμηση του δικανικού συλλογισμού. Η αντικειμενική φύση των κριτηρίων στα οποία στηριζόταν το νέο βαθμολόγιο (σύστημα προαγωγικής εξέλιξης) ή η κατάργηση των θέσεων πλεονάζοντος προσωπικού αποτέλεσε την αιτιολογική βάση της κρίσης του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου ότι με τις επίμαχες ρυθμίσεις επιδιώκονταν θεμιτοί οργανωτικοί σκοποί. Αντιθέτως, αποδοκιμάστηκε και κρίθηκε αντισυνταγματική η νομοθετική κατάργηση οργανικών θέσεων σε δημόσιες υπηρεσίες με την αυτοδίκαιη απόλυση των κατεχόντων αυτές υπαλλήλων.

Καταλήγοντας, δεν μπορεί να διαλάβει της προσοχής μας ότι ο ανασχεδιασμός των διοικητικών δομών σε περιόδους κρίσης δεν μπορεί να περιορίζεται στη λογική της μείωσης του οργανωτικού τους μεγέθους ή της επίτευξης δημοσιονομικών στόχων. Η αναδιοργάνωση της διοίκησης οφείλει να λαμβάνει υπόψη της την ιδιαιτερότητα του δημόσιου χώρου και τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής νοοτροπίας (κουλτούρας)³⁰. Μιας νοοτροπίας συγκεντρωτικής, εσωστρεφούς και ευνοιοκρατικής, που πρέπει να προσανατολιστεί σε μια νέα αποκεντρωμένη, εξωστρεφή και αξιοκρατική αντίληψη. Αναμφίβολα, η μετατροπή των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων σε πραγματικότητα προϋποθέτει την ανάλογη προσπάθεια και ανταπόκριση και των συντελεστών της μεταρρύθμισης³¹. Η εμπέδωση της διοικητικής μεταρρύθμισης από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους αποτελεί, συνεπώς, πρόκριμα για την επιτυχία της. Ο ρόλος δε του δικαστή παραμένει αυτός του θεματοφύλακα της νομιμότητας, στο πλαίσιο του οποίου αναγνωρίζεται η θεσμική προτεραιότητα του νομοθέτη να ρυθμίζει την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

30. Βλ. σχετικά Π. Κατσιμάρδου/Κ. Μπούα, Ο ανασχεδιασμός των δομών της κεντρικής διοίκησης στο πλαίσιο της ενδυνάμωσης της επιτελικής λειτουργίας της, σε Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, όπ.π., υποσημ. 2, σσ. 547-570.

31. Για μια «προσχηματική μεταρρύθμιση» γίνεται λόγος από τον Κ. Παπαδημητρίου, σε εισήγησή του στο Διοικητικό Επιμελητήριο, με θέμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση ή προσχηματική επίκλησή της (για άλλη μια φορά;)», 24.9.2013. Ο καθηγητής Α. Μακρυδημήτρης διαβλέπει στην έλλειψη της συναίνεσης και της συνεργασίας των πολιτών, τους οποίους αφορά, την αιτία της αδυναμίας της διοίκησης να μεταρρυθμιστεί. Βλ. τη μελέτη του, Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: Η εμπειρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, σε Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, όπ.π., υποσημ. 2, σσ. 541-544.

Η περιβαλλοντική κρίση υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας

Μελέτιος Στυλ. Μουστάκας,

*Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου Παντείου Πανεπιστημίου,
Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω και Συμβουλίω της Επικρατείας*

Εισαγωγή

Η περιβαλλοντική κρίση συνιστά δίχως άλλο ένα από τα ζέοντα ζητήματα, αν όχι το πιο ζέον, της εποχής μας. Εκδηλώνεται υπό ποικίλες μορφές, όπως λ.χ. η αύξηση της θερμοκρασίας σε παγκόσμιο επίπεδο, οι όλο και εντονότερες παρατηρούμενες πλημμύρες σε διάφορες χώρες του πλανήτη, η έκταση και η ένταση των εκδηλούμενων πυρκαγιών ανά την υφήλιο, ο πολλαπλασιασμός των ρύπων στην ατμόσφαιρα κ.λπ.. Πάντα ταύτα συνιστούν εκφάνσεις της κλιματικής αλλαγής, η οποία έχει συντελεσθεί και η οποία παρατηρείται σε κάθε χώρα του κόσμου μας.¹

Έτσι, τις τελευταίες δεκαετίες έχουν αναληφθεί πρωτοβουλίες για την αναχαίτισή της λόγω του κινδύνου που αντιπροσωπεύει γι' αυτήν την ίδια την επιβίωση του πλανήτη μας, μεταξύ άλλων, από τη διεθνή κοινότητα μέσω της υιοθέτησης Διεθνών Συνθηκών,² την Ευρωπαϊκή Ένωση³ και τα κατ' ιδίαν κράτη-μέλη της, καθώς και από άλλα κράτη της υφηγίου.

Το Δίκαιο Περιβάλλοντος, Δίκαιο το οποίο κατατείνει εξ ορισμού στην προστασία του περιβάλλοντος, δεν μπορεί να μην μετέχει των πρωτοβουλιών αυτών.

Συνεπώς, το ερώτημα το οποίο τίθεται αναφορικά με το Δίκαιο Περιβάλλοντος στη χώρα μας συνίσταται στη θέση αυτού, όπως ερμηνεύεται και διαμορφώνεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, απέναντι στην περιβαλλοντική κρίση.

Το ερώτημα αυτό θα απαντηθεί υπό το πρίσμα δύο σχετικών νομολογιακών

1. Για τις προκλήσεις που θέτει το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής στις έννομες τάξεις, βλ., αντί πολλών, *E.Fisher/E.Scotford/E.Barritt, The Legally Disruptive Nature of Climate Change, Modern Law Review 2017*, σελ. 173 επ.

2. Βλ. *D. Bodansky, J. Brunée, L. Rayamani, International Climate Change Law, Oxford University Press, Oxford, 2017*.

3. Βλ. *P.Thieffrey, Handbook of European Environmental and Climate Law, 2ème edition, Larcier Paris, 2021*.

τάσεων του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας: η πρώτη συναρτάται με το ισχύον νομοθετικό καθεστώς για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (Νόμος 4014/2011, όπως έχει τροποποιηθεί από τον Ν. 4685/2020) (I)· η δεύτερη τάση αναφέρεται στη στάση, την οποία υιοθετεί το Συμβούλιο της Επικρατείας στην περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ προστατευτέων περιβαλλοντικών αγαθών («ενδοπεριβαλλοντική σύγκρουση») (II).

I. Πτυχές της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την περιβαλλοντική αδειοδότηση υπό το καθεστώς των Ν. 4014/2011 και 4685/2020

A. Το νομοθετικό καθεστώς της περιβαλλοντικής αδειοδότησης (Ν. 4014/2011, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4685/2020)

Πριν από κάθε άλλο, πρέπει να επισημανθεί ότι στις θεμελιώδεις αρχές του Δικαίου Περιβάλλοντος συγκαταλέγεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β' Σ) και από το πρωτογενές Ενωσιακό Δίκαιο (άρθρο 191 ΣυνθΕΕ) προβλεπόμενη αρχή της πρόληψης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, «δεδομένου ότι οι περιβαλλοντικές βλάβες είναι δυσχερώς επανορθώσιμες ή και ανεπανόρθωτες, η αποτελεσματική προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών απαιτεί την προληπτική λήψη περιβαλλοντικών μέτρων»⁴.

Περαιτέρω, στην εφαρμογή της αρχής της πρόληψης αποσκοπεί το εργαλείο της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, το οποίο καταλήγει στην έκδοση περιβαλλοντικής άδειας για την πραγματοποίηση ενός έργου που μπορεί να έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον υπό τον τύπο της Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ).⁵

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι πριν από τη θέσπιση του Ν. 4014/2011, το νομικό πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης στη χώρα μας χαρακτηριζόταν από μία πολυπλοκότητα, υπό την έννοια ότι απαιτούνταν διάφορες άδειες, σύμφωνα με τις διατάξεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας για την υλοποίηση μιας επένδυσης. Επιπροσθέτως, ο τρόπος με τον οποίο είχαν ενσωματωθεί στην ημεδαπή έννομη τάξη οι προβλέψεις της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας ήταν αποσπασματικός. Υπήρχε, συνεπώς, η ανάγκη για τον εκσυγχρονισμό

4. Βλ. *Γλυκερίας Π. Σιούτη*, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 53.

5. Βλ. *Κωνσταντίνου Ε. Γώγου*, Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο ενωσιακό δίκαιο: Διαδικαστική απλώς ή και ουσιαστική διασφάλιση του περιβαλλοντικού αγαθού; ΕΕΕυρΔ 2014, σελ. 25 επ.

και τη βελτίωση του θεσμικού καθεστώτος της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.⁶

Η σύναψη των σχετικών Μνημονίων Συνεργασίας (Memorandum of Understanding) ως αναπόσπαστο στοιχείο των γνωστών δανειακών συμβάσεων που υπέγραψε η χώρα μας για την αντιμετώπιση του δημοσίου χρέους της, απετέλεσε την κινητήρια δύναμη για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου για την περιβαλλοντική αδειοδότηση στη χώρα μας. Ειδικότερα, ένα από τα ζητήματα που έθεταν τα Μνημόνια ήταν ο εκσυγχρονισμός και η απλοποίηση του νομοθετικού καθεστώτος της ημεδαπής περιβαλλοντικής αδειοδότησης και η επιτάχυνση έκδοσης των σχετικών αδειών, με στόχο την προσέλκυση επενδύσεων στη χώρα μας.⁷

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, θεσπίσθηκε ο Ν. 4014/2011, ο οποίος απέβλεψε στον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και της διαδικασίας της σχετικής μ' αυτήν. Ο νόμος αυτός έχει υποστεί μία σειρά από τροποποιήσεις μέχρι σήμερα, με τελευταία αυτή του Ν. 4685/2020. Πρέπει, πάντως, να τονισθεί ότι όλες οι σχετικές τροποποιήσεις κινούνται προς την κατεύθυνση της απλοποίησης, της επιτάχυνσης και του εκσυγχρονισμού της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.⁸

Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του νέου αυτού νομοθετικού πλαισίου μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα:

α) Στην ενσωμάτωση όλων επιμέρους περιβαλλοντικών αδειών σε μια ενιαία άδεια⁹, στην οποία περιλαμβάνεται και η έγκριση επέμβασης σε δασική πε-

6. Για το προγενέστερο καθεστώς περιβαλλοντικής αδειοδότησης στη χώρα μας, βλ. *Ανδρέα Δ. Παπαπετρόπουλου*, *Οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή και την ελληνική έννομη τάξη*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.

7. Βλ. *V. Karageorgou*, *The Fast-Track Authorization of Large-Scale RES Projects: An Acceptable Option?*, in: *L. Squintani et al (Eds)*, *Sustainable Energy in Diversity- Challenges and Approaches in Energy Transition in the European Union*, European Environmental Law Series No 1, 2014, σελ. 72 επ.

8. Βλ. *Κωνσταντίνου Γώγου*, *Η μεταρρύθμιση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης με τον ν. 4014/2011-πέντε χρόνια μετά*, ΕφημΔΔ 2/2016, σελ. 181, 182 επ.; *Γιώργου Μπάλια*, *Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2018, σελ. 76 επ.

9. Σημειωτέον ότι η τάση για μία περιβαλλοντική άδεια εν προκειμένω παρατηρείται και σε άλλες χώρες, όπως λ.χ. η Γαλλία, όπου, μετά την έκδοση σχετικής Υπουργικής Απόφασης και ενός Προεδρικού Διατάγματος του έτους 2017 που τροποποίησαν τον εκεί ισχύοντα Κώδικα Περιβάλλοντος, έχουμε μία ενσωμάτωση των επιμέρους περιβαλλοντικών αδειών σε μία περιβαλλοντική άδεια ("autorisation environnementale", σύμφωνα με το άρθρο L 181-1 του

ριοχή, εάν απαιτείται, εκτός από την άδεια άντλησης ύδατος (άρθρο 12 του Ν. 4014/2011, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει).

β) Στη μείωση των κατηγοριών των έργων που υπόκεινται σε διαδικασία Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και εν συνεχεία σε περιβαλλοντική αδειοδότηση. Πιο συγκεκριμένα, σε διαδικασία Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και κατόπιν σε περιβαλλοντική αδειοδότηση υπάγονται τα έργα, τα οποία εντάσσονται στην κατηγορία Α, ήτοι εκείνα που θεωρούνται ότι έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Τα έργα αυτά διακρίνονται σε δύο υποκατηγορίες: την υποκατηγορία Α1, στην οποία κατατάσσονται έργα ή δραστηριότητες που έχουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και η αδειοδότησή των οποίων διενεργείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Στην υποκατηγορία Α2 εντάσσονται έργα ή δραστηριότητες με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, η αδειοδότηση των οποίων έχει ανατεθεί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση.¹⁰

Στην κατηγορία Β υπάγονται τα έργα, τα οποία έχει κριθεί σε νομοθετικό επίπεδο ότι δεν έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και τα οποία υπάγονται απλώς σε μία διαδικασία γνωστοποίησης, υπό την έννοια ότι ο φορέας του έργου υποβάλλει δήλωση συμμόρφωσης του σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας με τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις, δηλαδή με τυποποιημένες περιβαλλοντικές προδιαγραφές που έχουν εκδοθεί για τις επιμέρους ομάδες έργων ή δραστηριοτήτων υπό τον τύπο Υπουργικών Αποφάσεων.¹¹ Η δήλωση υπαγωγής στις «Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις» αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των αδειών εγκατάστασης, κατασκευής και λειτουργίας του έργου (άρθρο 8 παρ. 4 του Ν.4014/2011).

γ) Στη σύντμηση των σχετικών προθεσμιών εντός των οποίων οι αρμόδιες Υπηρεσίες θα πρέπει να γνωμοδοτήσουν. Εν προκειμένω, ήδη ο Ν. 4014 /2011 προέβλεπε μια σημαντική σύντμηση των προθεσμιών εντός των οποίων θα

Κώδικα Περιβάλλοντος). Η εν λόγω περιβαλλοντική άδεια εσωματώνει ακόμη και την οικοδομική άδεια, καθώς και τη σχετική δέουσα αξιολόγηση, σύμφωνα με την Οδηγία 92/43/ΕΚ για την προστασία της φύσης. Βλ. *G.Wernert, L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement, Revue juridique de l'environnement 2018/3, (Vol. 43), σελ. 585 επ.*

10. Βλ. *Κ. Γώγου, ό.π. (σημ.8), σ. 182; Γ. Μπάλια, ό.π., σελ.76.*

11. Βλ. *Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου, Η Προστασία του Περιβάλλοντος και η Οικονομική Ελευθερία-Από τη σύγκρουση συμφερόντων στη Βιώσιμη Ανάπτυξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 284-285; Παναγιώτη Γαλάνη, Περιβαλλοντική Εκτίμηση και Αδειοδότηση-Μια μεταβαλλόμενη γεωμετρία, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022, σελ. 180.*

έπρεπε να γνωμοδοτήσουν οι αρμόδιες Υπηρεσίες και να διεξαχθεί η δημόσια διαβούλευση. Περαιτέρω, ο Ν. 4685/2020, ο οποίος τροποποίησε στο σημείο αυτό τον Ν. 4014/2011, θεσπίζει ακόμη πιο σύντομες αποκλειστικές προθεσμίες αναφορικά με τον έλεγχο της πληρότητας του φακέλου της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), τη γνωμοδότηση των αρμοδίων Υπηρεσιών και των απόψεων του κοινού κατά τη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης¹² και την αξιολόγηση των στοιχείων που προέκυψαν από την εν λόγω διαδικασία για την Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ) (άρθρο 2 του Ν. 4685/2020).

Εντελώς ενδεικτικώς, πρέπει να αναφερθεί ότι η δημόσια διαβούλευση τόσο για τα έργα της υποκατηγορίας Α1 όσο και για εκείνα της υποκατηγορίας Α2 είναι 30 ημέρες. Για τα έργα της υποκατηγορίας Α1 μπορεί η σχετική προθεσμία να παραταθεί κατά τριάντα (30) ημέρες με σχετική Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιβάλλοντος, εφόσον αυτό δικαιολογείται από το σύνθετο χαρακτήρα του έργου.

Εντούτοις, τίθεται το ζήτημα εν προκειμένω του κατά πόσο για σύνθετα από τη φύση τους έργα μπορούν οι αρμόδιες Υπηρεσίες να γνωμοδοτήσουν τεκμηριωμένα εντός των ασφυκτικών αυτών προθεσμιών. Επιπροσθέτως, τίθεται το ζήτημα σε σχέση με το εάν μπορεί το «ενδιαφερόμενο κοινό» να λάβει πλήρη γνώση του φακέλου εντός των εν λόγω προθεσμιών, προκειμένου να μπορεί να συμμετάσχει αποτελεσματικά στις διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης.

δ) Επιπροσθέτως, ο Ν. 4685/2020 που τροποποίησε, όπως προαναφέρθηκε, τον Ν. 4014/2011, διέυρυνε και ενίσχυσε την ψηφιοποίηση της διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.¹³ Ειδικότερα, από

12. Στη Γαλλία προβλέπονται εκτεταμένες διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης. Πιο συγκεκριμένα, υφίσταται και μία διαδικασία δημόσιας έρευνας εν σχέσει με τις επιπτώσεις ενός σχεδιαζόμενου έργου στο περιβάλλον, η οποία διενεργείται από τον "commissaire enquêteur", ο οποίος συντάσσει σχετική Έκθεση (άρθρο 123-15 του Κώδικα Περιβάλλοντος). Στο σημείο αυτό, θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ο Νόμος 1525 της 7ης Δεκεμβρίου 2020 (*d'accélération et de simplification de l'action publique*) αντικατέστησε εν μέρει την διαδικασία της δημόσιας έρευνας με μια διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης που διεξάγεται με ηλεκτρονικά μέσα. Για τα μεγάλα έργα, από την άλλη πλευρά, προβλέπεται μία εκτεταμένη διαβούλευση ("débat public"), η οποία δεν περιορίζεται στα τεχνικά χαρακτηριστικά αυτών, αλλά έχει ως αντικείμενο και την καταλληλότητα των έργων από κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη (άρθρο 121-1 του Κώδικα Περιβάλλοντος).

13. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η θέσπιση του ηλεκτρονικού περιβαλλοντικού μητρώου προβλεπόταν στο άρθρο 18 του Ν. 4014/2011. Περαιτέρω, η Κοινή Υπουργική Απόφαση 30651/2014 έθετε τις προϋποθέσεις για την λειτουργία του ηλεκτρονικού περιβαλλοντικού

01.01.2021 η όλη εν λόγω διαδικασία διεξάγεται υποχρεωτικά μέσω του ηλεκτρονικού περιβαλλοντικού μητρώου, στο οποίο πρέπει να υποβάλλονται όλα τα σχετικά δικαιολογητικά.

ε) Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για την περιβαλλοντική αδειοδότηση εντοπίζεται στη σημαντική απλοποίηση των διαδικασιών για την ανανέωση και την τροποποίηση της ΑΕΠΟ. Πιο συγκεκριμένα, η σχετική χρονική προθεσμία του ελέγχου πληρότητας του φακέλου ορίζεται σε τρεις (3) ημέρες και σε 15 ημέρες η προθεσμία για την αξιολόγηση του φακέλου κατά την διαδικασία ανανέωσης της ΑΕΠΟ. Επιπροσθέτως, διευρύνεται σημαντικά η διακριτική ευχέρεια της αδειοδοτούσας Αρχής σε σχέση με το να μην απαιτήσει την υποβολή νέας ΜΠΕ κατά την διαδικασία ανανέωσης της ΑΕΠΟ (άρθρο 3 παρ. 2 εδ. β΄ του Ν. 4685/2020). Αντιστοίχως σύντομες είναι οι προθεσμίες για την εξέταση της πληρότητας του φακέλου και την αξιολόγησή του κατά την διαδικασία τροποποίησης της ΑΕΠΟ. Επιπλέον, στην περίπτωση που κριθεί ότι με την τροποποίηση επέρχονται ουσιώδεις μεταβολές και ως εκ τούτου θα πρέπει να εκκινήσει εκ νέου η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης με την υποβολή νέας ΜΠΕ, δεν απαιτείται να γνωμοδοτήσουν εκ νέου οι Υπηρεσίες, οι οποίες γνωμοδότησαν κατά την έκδοση της αρχικής ΑΕΠΟ, παρά μόνον εάν το θέμα τους αφορά κατά αρμοδιότητα (άρθρο 4 του Ν. 4685/2020).

στ) Τέλος, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, ειδικότερα δε ο Ν. 4685/2020 που τροποποίησε στο σημείο αυτό τον Ν. 4014/2011, έχει παρατείνει τη διάρκεια ισχύος της ΑΕΠΟ, η οποία εκδίδεται πλέον με χρονικό ορίζοντα δεκαπέντε (15) ετών.

Τούτων δοθέντων, παρότι η απλοποίηση, η επιτάχυνση και ο εκσυγχρονισμός του νομικού καθεστώτος για την περιβαλλοντική αδειοδότηση ήταν σε κάποιο βαθμό αναγκαία για την προώθηση των επενδύσεων στη χώρα μας και τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη αυτής, τίθεται το ερώτημα εάν το εν λόγω καθεστώς μπορεί να διασφαλίσει μια αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, θεμελιώδη επιδίωξη του Δικαίου Περιβάλλοντος, δεδομένης της έντασης των περιβαλλοντικών προβλημάτων που κάθε φορά αναφύονται.

Σε συνάρτηση με το ερώτημα αυτό, μπορεί να διερωτηθεί κανείς για τη στάση, την οποία υιοθέτησε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας απέναντι στο ως άνω περιγραφέν νέο νομικό καθεστώς που ισχύει στη χώρα μας για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η νομολογία που θα

μητρώου, το οποίο ξεκίνησε να λειτουργεί τον Ιούλιο του έτους 2018.

αναλυθεί, αφορά τις ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011 πριν από την τροποποίησή τους από τον Ν. 4685/2020.

Β. Η στάση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας εν σχέσει με το νέο νομικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (η περίπτωση της απλοποιημένης περιβαλλοντικής αδειοδότησης για τις κεραιές κινητής τηλεφωνίας)

Η διερεύνηση της στάσης αυτής δεν μπορεί να λάβει χώρα με την εξαντλητική αναζήτηση και ανάλυση της συναφούς νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθόσον τούτο υπερβαίνει τα περιορισμένα αναγκαστικά όρια της παρούσας Εισήγησης. Για το λόγο αυτό, θα περιορισθούμε στην εξέταση ορισμένων νομολογιακών παραδειγμάτων από τη σχετική νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας, πιο συγκεκριμένα δε των Αποφάσεων υπ' Αριθμ. 1424/2018 και 1036/2020 αυτού.

Στις υποθέσεις που οδήγησαν στην έκδοση των εν λόγω Αποφάσεων, οι Αιτήσεις Ακυρώσεως στρέφονταν κατά αποφάσεων της Διοικήσεως, ειδικότερα του Προέδρου της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, με τις οποίες είχαν χορηγηθεί άδειες εγκατάστασης σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας. Οι αιτούντες προέβαλλαν, μεταξύ άλλων, ότι μία τέτοια άδεια, της οποίας «δεν προηγήθηκε η έκδοση ρητής πράξης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, κατόπιν μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, παρά μόνο η υπαγωγή της στις [...] πρότυπες περιβαλλοντικές δεσμεύσεις με τη συμπλήρωση ερωτηματολογίου, εκδόθηκε κατά ευθεία παράβαση της Οδηγίας 2011/92/ΕΕ που αναφέρεται στην υποχρέωση εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων στα σχέδια, τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, κυρίως εξαιτίας της φύσης, της διάστασης ή της τοποθέτησής τους, δεδομένου ότι, κατά τους αιτούντες, η εγκατάσταση βάσεων κεραιών κινητής τηλεφωνίας, ενόψει της εκπομπής επιβλαβούς για την ανθρώπινη υγεία ακτινοβολίας, αποτελεί τέτοιο είδους έργο. Συνεπώς, σύμφωνα με τους αιτούντες, η με τον ανωτέρω τρόπο έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, κατά παράβαση των διατάξεων της ανωτέρω Οδηγίας, συνιστά παράβαση του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος [...]» (σκέψη 16 της ΣτΕ 1036/2020, ενώ ανάλογα απαντώνται στη σκέψη 16 της ΣτΕ 1424/2018).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε τους ισχυρισμούς αυτούς, με την αιτιολογία ότι «η εφαρμογή του απλουστευμένου τρόπου περιβαλλοντικής αδειο-

δότησης σταθμών κεραιών που δεν επιφέρουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και, για το λόγο, άλλωστε, αυτό, δεν έχουν συμπεριληφθεί στον κατάλογο των έργων και δραστηριοτήτων που υπόκεινται στη διαδικασία ειδικής εκτίμησης των περιβαλλοντικών τους επιπτώσεων κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν αντίκειται ούτε στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε στις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης, αφού οι πρότυπες περιβαλλοντικές δεσμεύσεις (Π.Π.Δ.), στις οποίες υποχρεωτικώς υπάγονται οι εν λόγω σταθμοί, έχουν θεσπισθεί κανονιστικώς εκ των προτέρων [...] (σκέψη 16 της ΣτΕ 1036/2020, πανομοιότυπη δε είναι η θέση του ΣτΕ στη σκέψη 16 της 1424/2018 Απόφασης αυτού).

Οι Ανώτατοι Διοικητικοί Δικαστές εξειδικεύουν περαιτέρω τα μόλις παρατεθέντα, επικαλούμενοι τα ακόλουθα: «[...] οι διατάξεις [του Ν. 4014/2011 και λοιπές μεταγενέστερες αυτών] καθορίζουν ιδιαίτερο και απλουστευμένο σύστημα περιβαλλοντικής αδειοδότησης των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας που εμπίπτουν στη δεύτερη κατηγορία του ν. 4014/2011, διότι, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δεν προκαλούν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Από το σύστημα αυτό εξαιρούνται ειδικές περιπτώσεις σταθμών, οι οποίοι είτε έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (π.χ. κομβικοί σταθμοί) είτε χωροθετούνται σε περιοχές Natura 2000 ή περιλαμβάνουν έργα οδοποιίας. Βασικό χαρακτηριστικό του εν λόγω συστήματος αποτελεί ο καθορισμός των περιβαλλοντικών δεσμεύσεων για την εγκατάσταση και τη λειτουργία των σταθμών σε κανονιστικό επίπεδο με λεπτομερείς κανόνες, ανάλογα με τη θέση του κάθε σταθμού, την απόστασή του από ευαίσθητες δραστηριότητες (σχολεία κ.λπ.), συνιστούν δε οι δεσμεύσεις αυτές τους όρους για τη συμβατή με την προστασία του περιβάλλοντος λειτουργία των σταθμών. Οι όροι αυτοί είναι ενιαίοι για κάθε σταθμό που συγκεντρώνει ορισμένα χαρακτηριστικά και αδειοδοτείται βάσει αυτών, ρυθμίζουν δε, πλην της εκπεμπόμενης ακτινοβολίας, που αποτελεί σημαντική συνέπεια των σταθμών στο ανθρωπογενές περιβάλλον, και άλλες κρίσιμες για την προστασία του περιβάλλοντος παραμέτρους, όπως είναι τα απόβλητα, ο θόρυβος και η αισθητική. Περαιτέρω, η θέσπιση των εν λόγω περιβαλλοντικών όρων σε κανονιστικό επίπεδο καθιστά, κατά την αντίληψη του νομοθέτη, περιττή την παρεμβολή αυτοτελούς σταδίου περιβαλλοντικής αδειοδότησης κάθε σταθμού ξεχωριστά, αυτή δε υποκαθίσταται από την υποβολή εκ μέρους του ενδιαφερομένου δήλωσης υπαγωγής στις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις, η οποία δεν συνοδεύεται από ειδική για κάθε σταθμό μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Εξάλλου, εάν, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών ορισμένων σταθμών, θεωρείται από το νομοθέτη αναγκαίο να μελετηθεί περαιτέρω συγκεκριμένος περιβαλλοντικός όρος, θεσπί-

ζεται υποχρέωση να καταρτίσει ο ενδιαφερόμενος, σε ατομικό, πλέον, επίπεδο τη σχετική μελέτη (βλ. άρθρο 5 στ. 1.2 ΚΥΑ 198015/ΕΥΠΕ-ΥΠΕΚΑ/4.5.2012 ως προς τη Μελέτη Εκτίμησης και Αξιολόγησης της έντασης του Ηλεκτρομαγνητικού Υποβάθρου σε απόσταση 300 μέτρων περιμετρικά του Σταθμού συνοδευόμενης από τον σχετικό χάρτη ευαίσθητων χρήσεων γης). Τέλος, το θεσπιζόμενο με τις ως άνω νέες διατάξεις σύστημα δεν περιορίζεται στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας από μόνο τον ιδιώτη μελετητή αλλ' απλώς μεταθέτει την ευθύνη για την προστασία του περιβάλλοντος σε δημόσιο πάλι όργανο, δηλαδή στο αρμόδιο για την έκδοση της άδειας κατασκευής όργανο, την Ε.Ε.Τ.Τ., το οποίο ελέγχει την πληρότητα και νομιμότητα όχι μόνο της δήλωσης υπαγωγής στις Π.Π.Δ., που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της άδειας λειτουργίας (άρθρο 3 παρ. 3 της ως άνω ΚΥΑ 198015/ΕΥΠΕ-ΥΠΕΚΑ/4.5.2012) και, επομένως, ελέγχεται πριν από την έκδοσή της, αλλά και των λοιπών δικαιολογητικών [...]» (σκέψη 14 της ΣτΕ 1036/2020, ενώ πανομοιότυπη είναι η θέση που διατυπώνεται από το ΣτΕ στη σκέψη 14 της 1424/2018 Απόφασης αυτού).

Επ' αυτών, λεκτέα τα ακόλουθα: η βασική συλλογιστική του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως προκύπτει από την περίπτωση της υπαγωγής των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις, συνίσταται στο ότι, στην περίπτωση των έργων ή των δραστηριοτήτων που εντάσσονται στην κατηγορία Β του Ν. 4014/2011, η υποβολή τους απλώς στο σύστημα των Προτύπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων, χωρίς να απαιτείται για τα έργα αυτά ή τις δραστηριότητες αυτές η σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και η υπαγωγή τους στην διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, δεν παραβιάζει το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος και τις θεμελιώδεις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης του Δικαίου Περιβάλλοντος, καθόσον οι εν λόγω Δεσμεύσεις προβλέπονται κανονιστικώς εκ των προτέρων, η δε κανονιστική αυτή ρύθμιση συναρτάται, σύμφωνα με το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας, από τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του έργου ή της δραστηριότητας που ανήκει στην κατηγορία Β του Ν. 4014/2011 (στην περίπτωση των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, από τη θέση τους, την απόστασή τους από ευαίσθητες δραστηριότητες, όπως εκείνες των σχολείων κ.λπ.).

Εντούτοις, η θέση αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας διακρίνεται από άκρατη εμπιστοσύνη στον τυπικό και, κυρίως, στον κανονιστικό Νομοθέτη, δεδομένου ότι ο τελευταίος, και ειδικότερα ο Υπουργός Περιβάλλοντος με απόφασή του, προβαίνει, κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 4014/2011, στην εξειδίκευση των έργων ή

δραστηριοτήτων, τα οποία εντάσσονται στην κατηγορία Β και ως εκ τούτου δεν υπάγονται στην διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Με άλλα λόγια, η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας εν προκειμένω σημαίνει ότι, όπως στο παράδειγμα των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, άπαξ και ένα έργο ή μία δραστηριότητα έχει καταταγεί στην κατηγορία Β του Ν. 4014/2011, εξ ορισμού δεν έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (με συνέπεια να απαλλάσσεται από την υποβολή Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων), χωρίς τούτο να επιδέχεται αμφισβήτηση και να μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά, καθώς η κρίση περί της υπαγωγής στην κατηγορία Β εντάσσεται στην διακριτική ευχέρεια του Νομοθέτη και της κανονιστικώς δρώσας Διοίκησης. Σημειώνεται δε ότι θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΕ εάν οι σχετικές νομοθετικές προβλέψεις για εξαίρεση των έργων της κατηγορίας Β από την διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι συμβατή με τις προβλέψεις της Οδηγίας 2011/92/ΕΕ για την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

Υπό τα δεδομένα αυτά, η σχολιαζόμενη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας δεν εμφανίζεται άκρως πειστική προς την κατεύθυνση της προστασίας του περιβάλλοντος και του σεβασμού του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης, οι οποίες συνιστούν και θεμελιώδεις αρχές του Ενωσιακού Δικαίου Περιβάλλοντος.

Τέλος, η εγγύηση την οποία διαβλέπει το Συμβούλιο της Επικρατείας στην προκειμένη περίπτωση και η οποία έγκειται, κατ' αυτό, στο ότι η Διοίκηση προβαίνει στον έλεγχο της πληρότητας και της νομιμότητας της δήλωσης υπαγωγής στις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και των συνοδευτικών της δήλωσης αυτής δικαιολογητικών, κινείται στο πλαίσιο της βασικής θέσης του, ήτοι της μη αμφισβήτησης του ότι τα έργα ή οι δραστηριότητες της κατηγορίας Β του Ν.4014/2011 δεν έχουν εξ ορισμού σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Συνεπώς, σε συνέχεια των προεκτεθέντων, μπορεί να διατυπωθεί η άποψη ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που συναρτάται με το καθεστώς της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, το οποίο εγκαινιάσθηκε με τον Ν. 4014/2011, διακρίνεται από μία αυτοσυγκράτηση, καθόσον εμπεριέχει πτυχές όχι τόσο προστατευτικές για το περιβάλλον.

Το ίδιο δεν ισχύει αναφορικά με τη θέση του Ανωτάτου Δικαστηρίου της χώρας μας των τελευταίων ετών, όταν αυτό έχει να αντιμετωπίσει το ζήτημα εξίσου προστατευτέων περιβαλλοντικών αγαθών.

II. Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας στην περίπτωση της σύγκρουσης περιβαλλοντικών αγαθών

Η θέση αυτή αναδεικνύεται, αφού προηγουμένως παρατεθεί η άτεγκτη, μέχρι πριν από λίγα χρόνια, νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για το καθεστώς των αναδασωτέων εκτάσεων.

A. Η παραδοσιακή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις αναδασωτέες εκτάσεις

Χαρακτηριστική της νομολογίας αυτής είναι η υπ' Αριθμ. 2778/1988 Απόφαση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας, η κύρια σκέψη της οποίας έχει ως ακολούθως: «[...] από τις [...] συνταγματικές διατάξεις [των άρθρων 24 παρ. 1 Σ και 117 παρ. 3 Σ] προκύπτει ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις υπάγονται, ως φυσικά αγαθά και ανεξάρτητα από την ειδικότερη ονομασία ή τη θέση τους σε σχέση με οικιστικές περιοχές, σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς για να διατηρηθεί η χρήση κατά τον προορισμό τους και να διαφυλαχθεί η οικολογική ισορροπία. Προκειμένου όμως περί δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων παρέχεται η ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να επιτρέπει επεμβάσεις που μεταβάλλουν ή αλλοιώνουν το δασικό χαρακτήρα για την επίτευξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος, που ελέγχεται κατά τούτο από τον αρμόδιο δικαστή. Τέτοιες παρεμβάσεις προβλέπονται στο κεφάλαιο έκτο (άρθρα 45-61) του ν. **998/1979** [τα έντονα γράμματα, στο σημείο αυτό και κατωτέρω, είναι της Αποφάσεως]. Εξ ετέρου, στο ίδιο προστατευτικό καθεστώς υπάγονται καταρχήν και οι εκτάσεις που κηρύσσονται αναδασωτέες είτε για την αναδημιουργία προϋπαρχούσης δασικής βλαστήσεως, είτε για τη δάσωση το πρώτον και δη ανεξαρτήτως αν η πράξη κηρύξεως της αναδασώσεως έχει εκδοθεί πριν ή μετά την ισχύ του Συντάγματος. Ειδικότερα, όμως, σε περίπτωση καταστροφής ή αποψιλώσεως του δάσους ή της δασικής εκτάσεως από πυρκαγιά ή οποιαδήποτε άλλη αιτία, προερχόμενη είτε από ανθρώπινη ενέργεια είτε από φυσικά αίτια, είναι υποχρεωτική η κήρυξη της καταστροφείσης ή αποψιλωθείσης εκτάσεως ως αναδασωτέας και αποκλείεται η διάθεση αυτής για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, που θα δικαιολογούσε κατά νόμο (έκτο κεφάλαιο ν. **998/1979**) επέμβαση στο δάσος πριν την καταστροφή του. Τέτοια επέμβαση επιτρέπεται στο άκρως απαραίτητο μέτρο μόνο μετά την πραγματοποίηση της αναδασώσεως και την ανάκτηση της δασικής μορφής της καταστροφείσης εκτάσεως, απαγορευομένης απολύτως τέτοιας επέμβασης προ της πραγματοποίησεως του σκοπού της αναδασώσεως. Η ερμηνεία αυτή, που στηρίζεται στην ειδική, συνταγματική πρόνοια του άρθρου 117 παρ. 3 του

Συντάγματος, εξασφαλίζει τις αποψιλούμενες εκτάσεις από τον κίνδυνο να διατίθενται για άλλο σκοπό λόγω της δημιουργηθείσης πραγματικής καταστάσεως. Αντίθετη λύση, που θα επέτρεπε μεταβολή του προορισμού της υπό αναδάσωση εκτάσεως πριν την πραγματοποίηση αυτής, μπορεί να οδηγήσει σε καταστρατήγηση του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος και πάντως αποκρούσθηκε από τον κοινό νομοθέτη, όπως προκύπτει τόσο από το γράμμα του άρθρου 45 παρ. 1 ν. 998/1979, όσο και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες κατά την ψήφιση της τελευταίας διατάξεως (βλ. Συνεδριάσεις Τμήματος Διακοπών Μ'/18.9.1979, ΜΔ'/24.9.1979, ΜΕ'/25.9.1979, Πρακτικά Βουλής, σελ.1360, 1513,1550) [...]».

Β. Η νομολογιακή μεταστροφή με την υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας

Η ως άνω παραδοσιακή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις αναδασωτέες εκτάσεις, υπό την επιρροή και μιας σειράς δεσμεύσεων σε διεθνές και ενωσιακό επίπεδο που εν τω μεταξύ είχε αναλάβει η χώρα μας, μετεστράφη με την υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκανε δεκτά, κατά πλειοψηφία, τα ακόλουθα: «[...] κατά τα προκύπτοντα από τις συζητήσεις κατά τη διαδικασία ψηφίσεως του Συντάγματος, τόσο στην Κοινοβουλευτική Επιτροπή επί του Συντάγματος, όσο και στην ολομέλεια της Βουλής, η υποχρέωση κήρυξης ως αναδασωτέων των δημοσίων και ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων που καταστρέφονται από πυρκαγιά ή αποψιλώνονται από οποιαδήποτε αιτία και το αυστηρό καθεστώς που προβλέπεται με την [σχετική] διάταξη για τις αναδασωτέες εκτάσεις, θεσπίσθηκε προκειμένου να προστατευθούν πολύτιμοι θύλακες δασικών οικοσυστημάτων από την οικοπεδοποίηση. Όπως συνάγεται δε από τα πρακτικά των σχετικών συνεδριάσεων, η ανάγκη της ανωτέρω ρύθμισης ανακύπτει κυρίως για περιοχές, στις οποίες παρουσιάζονται έντονες οικιστικές πιέσεις με αποτέλεσμα να επέρχεται σημαντική αύξηση της αξίας γης και στις οποίες εμφανίζεται το φαινόμενο της καταστροφής από πυρκαγιές ευρείας έκτασης δασικών οικοσυστημάτων. Κατά την έννοια όμως της συνταγματικής διάταξης, παρά την απόλυτη διατύπωσή της, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο συνταγματικός νομοθέτης είχε τη βούληση να απαγορεύσει τη χρησιμοποίηση αναδασωτέων εκτάσεων ακόμη και για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο, αφού η απαγόρευση αυτή στις παραπάνω περιπτώσεις θα είχε ως συνέπεια να καταστεί αδύνατη η ικανοποίηση υπέρτερων δημόσιων σκοπών, λόγω του γεγονότος ότι προηγήθηκε καταστροφή της δασικής βλάστησης, που,

ενδεχομένως, μάλιστα, να προκλήθηκε, με σκοπό τη ματαίωση του έργου. Ως εκ τούτου, κατά την έννοια της [σχετικής] διάταξης του Συντάγματος, με την οποία συμπληρώνεται η ρύθμιση για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων που εισάγεται με το άρθρο 24 παρ. 1 και η οποία, ως εκ τούτου, αν και θεσπίζει αυστηρό καθεστώς προστασίας για τις αναδασωτέες εκτάσεις, είναι ερμηνευτέα στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 σκοπού, δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεως, δια της οποίας παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να εγκριθεί επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, στο μέτρο που η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Εξαρχής, άλλωστε, ο εκτελεστικός του Συντάγματος ν. 998/1979, διέκρινε τα σημαντικά, κατά τις αντιλήψεις της εποχής εκείνης, έργα υποδομής, δηλαδή τα στρατιωτικά έργα, για τα οποία ανεγνώρισε τη δυνατότητα να εκτελούνται και σε αναδασωτέες εκτάσεις. Την αυτή δυνατότητα ανεγνώρισε μεταγενεστέρως ο νομοθέτης και για την εκτέλεση σημαντικών δημοσίων έργων και έργων υποδομής, όπως αυτά των παρ. 1 και 2 του άρθρου 58, μεταξύ των οποίων οι σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. και τα συνοδά έργα, για τα οποία εκδίδεται σχετική έγκριση επέμβασης. Οι διατάξεις αυτές, κατά την έννοια των οποίων η επέμβαση περιορίζεται στα τμήματα μόνο της εκτάσεως που είναι αναγκαία για την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών και των συνοδών έργων, η δε υπόλοιπη έκταση διατίθεται για την πραγματοποίηση του σκοπού της αναδάσωσης, είναι συνταγματικά ανεκτές, κατά το μέρος που επιτρέπουν την επέμβαση αυτή, ενόψει της [...] εξαιρετικής σημασίας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για τη βιώσιμη ανάπτυξη, και ειδικότερα τη διασφάλιση της επάρκειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας και κυρίως των κλιματικών αλλαγών, που αποτελεί αντικείμενο διεθνούς δεσμεύσεως της χώρας και ζήτημα έντονου κοινοτικού ενδιαφέροντος, σε συνδυασμό με το χαρακτήρα της άδειας επέμβασης, η οποία, σε αντίθεση με την άρση της αναδάσωσης, δεν συνεπάγεται μεταβολή του νομικού χαρακτήρα της αναδασωτέας εκτάσεως, αλλά μόνο προσωρινή δυνατότητα επεμβάσεως για την άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας, με την υποχρέωση αποκαταστάσεως του δασικού χαρακτήρα της εκτάσεως, μετά την παύση λειτουργίας της δραστηριότητας, διατηρουμένου του προστατευτικού χαρακτήρα

της αναδασώσεως. Ενόψει, πάντως, του εξαιρετικού χαρακτήρα της επεμβάσεως στις περιπτώσεις αυτές, η σχετική εγκριτική απόφαση πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, με κριτήρια αναφερόμενα τόσο στην ιδιαίτερη σημασία του έργου, ασυνδέτως προς την επιδίωξη αποδοτικότερης για το φορέα οικονομικής εκμετάλλευσης, όσο και στην αναγκαιότητα εκτέλεσής του στην αναδασωτέα έκταση πριν από την πραγματοποίηση της αναδάσωσης, με γνώμονα αφενός την ανάγκη προστασίας του δασικού οικοσυστήματος και αφετέρου την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού στον οποίο αποβλέπει το έργο» (σκέψη 14).

Όπως προαναφέρθηκε, η νομολογιακή μεταστροφή του Συμβουλίου της Επικρατείας εν προκειμένω, όπως προκύπτει και από αυτήν την ίδια την υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφασή του (σκέψη 10 αυτής), επήλθε και προς εκπλήρωση υποχρεώσεων που είχε αναλάβει η χώρα μας σε επίπεδο Διεθνούς Δικαίου και, κυρίως, Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων για την προώθηση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (Α.Π.Ε.). Ειδικότερα, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο του Κυότο, το οποίο κυρώθηκε με τον Ν. 3017/2002, η Ελλάδα είχε δεσμευθεί ότι για τη χρονική περίοδο 2008-2012 θα προέβαινε στη συγκράτηση της αύξησης των εκπομπών αερίου που ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για το φαινόμενο του θερμοκηπίου, μέσω της προώθησης, μεταξύ άλλων, της χρήσης των Α.Π.Ε. για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Επιπλέον, οι Οδηγίες 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. που είχαν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη αντιστοίχως με τους Ν. 3468/2006 και 3851/2010 και οι οποίες απεδείκνυαν τη σπουδαιότητα που απέδιδε η Ευρωπαϊκή Ένωση στην ανάπτυξη των Α.Π.Ε. για την προστασία του περιβάλλοντος και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού των κρατών-μελών της, είχαν θέσει τους ακόλουθους στόχους: μέχρι το έτος 2010 το 22% της συνολικής κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας στην Ένωση να προέρχεται από Α.Π.Ε. και μέχρι το έτος 2020 το 40%.

Πλέον τούτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας στη εδώ εξεταζόμενη Απόφασή του (σκέψη 10 αυτής) επεσήμανε ότι επί τη βάση της διάταξης του άρθρου 7 του Ν. 3468/2006 είχε επιτραπεί η εγκατάσταση και λειτουργία σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. σε δάση και δασικές εκτάσεις, υπό την προϋπόθεση της υπάρξεως άδειας εκτελέσεως επ' αυτών έργων σύμφωνα με τον Δασικό Κώδικα.

Τέλος, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας, σε ειδική σκέψη της υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφασής του (σκέψη 11) έκανε μνεία της απόφασης 49828/2008 της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής «Εγκριση

ειδικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και της στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων αυτού». Αξίζει, στο σημείο αυτό, να σημειωθεί ότι με «το άρθρο 6 παρ. 4 [αυτής] επιτράπηκε η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός δασών, δασικών και αναδασωτέων εκτάσεων, με την μνεία ότι, σε αυτές τις περιοχές, πρέπει να λαμβάνεται ιδιαίτερη μνεία για τον περιορισμό της βλάβης της δασικής βλάστησης»¹⁴.

Πάντα τα ανωτέρω στοιχεία, δίχως άλλο, επέτρεψαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας τη σχετική σημαντική νομολογιακή μεταστροφή του, ως προς την οποία δεν έλειψαν οι σύμμαχοί της στο πλαίσιο της θεωρίας¹⁵.

Εντούτοις, στο επίπεδο της νομικής ανάλυσης, η εν λόγω νομολογιακή μεταστροφή του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας, όπως συνάγεται από την ανωτέρω εκτεθείσα υπ' αριθμ. 14 κύρια σκέψη του, μετουσιώθηκε χάρη στην ιστορική, τελολογική και συστηματική ερμηνεία των κρίσιμων εν προκειμένω συνταγματικών διατάξεων.

Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας προέβη, σ' ένα πρώτο χρόνο, στην ιστορική ερμηνεία της διατάξεως 117 παρ. 3 Σ, από την οποία προέκυψε ότι η κατά τη γραμματική ερμηνεία αυτής απόλυτη απαγόρευση εκτέλεσης έργων σε αναδασωτέες εκτάσεις πριν οι τελευταίες επανακτήσουν τον δασικό χαρακτήρα τους, έπρεπε να μετριασθεί. Πράγματι, η εν λόγω ιστορική ερμηνεία οδήγησε τους Ανώτατους Διοικητικούς Δικαστές στο να θεωρήσουν ότι η καθιερούμενη από το άρθρο 117 παρ. 3 Σ απόλυτη απαγόρευση έπρεπε να περιορισθεί στις περιοχές που εμφανίζουν «έντονες οικιστικές πιέσεις» και στις οποίες εμφιλοχωρεί ο κίνδυνος οικοπεδοποίησης των αναδασωτέων εκτάσεων και όχι στις περιπτώσεις που οι τελευταίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν «για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο» (τελολογική ερμηνεία).

Περαιτέρω, το όλο ερμηνευτικό οικοδόμημα του Συμβουλίου της Επικρατείας στο σημείο αυτό συμπληρώνεται με την προσφυγή στη συστηματική ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 117 παρ. 3 Σ ενόψει της διατάξεως του άρθρου 24

14. Βλ. *Γλυκερίας Π. Σιούτη*, Ο θρίαμβος της λογικής: αναδάσωση και ΑΠΕ, σε: *Ελληνικής Εταιρείας Δικαίου του Περιβάλλοντος (Επιμ.)*, Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 97.

15. *Γλ. Σιούτη*, Ο θρίαμβος της λογικής, ό.π. (σημ.14), σελ. 96 επ..

παρ. 1 Σ. Εν προκειμένω, η συστηματική αυτή ερμηνεία συνίσταται στο ότι, εφόσον οι συγκεκριμένες διατάξεις κατατείνουν στο σύνολό τους στην «προστασία των δασικών οικοσυστημάτων» και εφόσον η δεύτερη απ' αυτές επιτρέπει την υλοποίηση στα δάση και στις δασικές εκτάσεις έργων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί να αποκλεισθεί η πραγματοποίηση έργων στις αναδασωτέες εκτάσεις πριν τη δάσωσή τους για λόγους δημοσίου συμφέροντος που εμφανίζει τα μόλις εκτεθέντα, κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, χαρακτηριστικά.

Όπως, ωστόσο, προκύπτει από τη σχολιαζόμενη Απόφαση και τονίζεται από την επιστήμη, με την υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας «Κρίθηκε [...] ότι με νομοθετική ρύθμιση μπορεί να παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ακόμη και πριν την ανάκτηση της δασικής μορφής, να εγκρίνεται επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, α) προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, β) αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, γ) στο μέτρο που η παρέλευση του απαιτούμενου για την αναδάσωση χρονικού διαστήματος, θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού.

Βεβαίως, η επέμβαση περιορίζεται στα τμήματα της έκτασης που είναι αναγκαία για την πραγματοποίηση του έργου, η δε υπόλοιπη έκταση διατίθεται για την πραγματοποίηση του σκοπού της αναδάσωσης»¹⁶.

Συνεπώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι η υποχώρηση της απόλυτης προστασίας των αναδασωτέων εκτάσεων και η εκτέλεση έργων σ' αυτές μπορεί να λάβει χώρα και να πραγματοποιηθεί, μόνο όταν υποτάσσεται σε προϋποθέσεις, οι οποίες υπενθυμίζουν αυτές της αναγκαιότητας, της προσφορότητας και της εν στενή εννοία αναλογικότητας, οι οποίες συνιστούν το εννοιολογικό περιεχόμενο της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της αναλογικότητας.

Έτσι, στην περίπτωση της, φαινομενικής τουλάχιστον, σύγκρουσης μεταξύ δύο περιβαλλοντικών αγαθών, της προστασίας του δασικού οικοσυστήματος της χώρας μας και της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής μέσω της παραγωγής ενέργειας από Α.Π.Ε. (βλ. τη σκέψη 14 της ΣτΕ 2499/2012 για τα περιβαλλοντικά αυτά αγαθά), το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας δεν επέλεξε να επιλύσει τη σύγκρουση αυτή με την επικράτηση του ενός περιβαλλοντικού αγαθού επί του άλλου, αλλά με τον συγκερασμό τους χάρη στην αρχή της ανα-

16. Βλ. Γλ. Σιούτη, Ο θρίαμβος της λογικής, ό.π. (σημ. 14), σελ. 96.

λογικότητας. Τούτο, άλλωστε, εκφράζεται ρητώς στην καταληκτική διατύπωση της θέσης της Απόφασης που μας απησχόλησε στις παρούσες αναπτύξεις μας, σύμφωνα με την οποία η στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας εν προκειμένω υιοθετήθηκε «με γνώμονα αφενός την ανάγκη προστασίας του δασικού οικοσυστήματος και αφετέρου την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού στον οποίο αποβλέπει το έργο [των Α.Π.Ε., που κρινόταν στη συγκεκριμένη υπόθεση]» (σκέψη 14 της ΣτΕ 2499/2012).

Ανάλογες σκέψεις με τις προεκτεθείσες μπορούν να διατυπωθούν για μία μεταγενέστερη Απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, την υπ' Αριθμ. 47/2018 (Τμήμα Ε'), με την οποία αναγνωρίσθηκε η δυνατότητα εγκατάστασης μονάδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. σε δάση, δασικές και αναδασωτές εκτάσεις, κείμενες ακόμη, μεταξύ άλλων, σε περιοχές Natura, οι οποίες, ως γνωστόν, υπόκεινται σε ένα ιδιαίτερο προστατευτικό για το περιβάλλον τους καθεστώς κατ' εφαρμογή των προβλέψεων της ενωσιακής νομοθεσίας περιβάλλοντος. Σημειωτέον ότι και στην περίπτωση αυτή η θέση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας υπαγορεύθηκε από την ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι ανάλογη νομολογία σε περίπτωση εννόμων αγαθών που εντάσσονται στο Δίκαιο Περιβάλλοντος απαντάται στο πλαίσιο της γαλλικής έννομης τάξης. Πράγματι, το Διοικητικό Εφετείο της Νάντης (la Cour Administrative d' Appel de Nantes) σε Απόφασή του έκρινε νόμιμη την περιβαλλοντική αδειοδότηση ανεμογεννητριών σε δάσος.¹⁷ Η αιτιολογία της σχετικής Αποφάσεως που υιοθετήθηκε συνίστατο στο ότι η εγκατάσταση ανεμογεννητριών σε δάσος αποτελεί σκοπό υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, καθόσον συμβάλλει στην επίτευξη των ευρωπαϊκών και εθνικών στόχων για την αντιμετώπιση της κλιματικής και της ενεργειακής κρίσης. Σημειωτέον μάλιστα ότι η ως άνω Απόφαση του Διοικητικού Εφετείου της Νάντης επικυρώθηκε από την από 15 Απριλίου 2021 Απόφαση του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας.¹⁸ Σημειωτέον, τέλος, ότι οι εν λόγω Αποφάσεις απηχούν τη γενικότερη τάση των γαλλικών διοικητικών δικαστηρίων.

Με τις αναπτύξεις που προηγήθηκαν, επιχειρήθηκε να σκιαγραφηθεί, μέσω

17. CAA Nantes, 5th March 2019, 17NT02791- 17NT02794, Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de France et a.

18. CE, 15th April 2021, n° 430500, Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et a.

χαρακτηριστικών Αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, η θέση αυτού απέναντι στην περιβαλλοντική κρίση, η οποία διαπιστώνεται στην εποχή μας σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Απομένει, προκειμένου να ολοκληρωθεί η παρούσα συμβολή μας, να εξαχθούν ορισμένα τελικά Συμπεράσματα από την ανάλυση των Αποφάσεων αυτών για την αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης από την οπτική της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Συμπεράσματα

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα που συναρτώνται με την προστασία του περιβάλλοντος και την περιβαλλοντική κρίση που σοβεί ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια και μετά από την εμφάνιση και της οικονομικής κρίσης, μπορεί να θεωρηθεί ότι εμφανίζει δύο πτυχές. Μία πτυχή περιοριστική αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν λαμβάνει αρκούντως υπόψη το διακύβευμα της περιβαλλοντικής κρίσης και την πιστή εφαρμογή των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης που συνιστούν θεμελιώδεις αρχές της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης, και μία πτυχή, η οποία, αντιθέτως, φαίνεται να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις που θέτει η περιβαλλοντική κρίση.

Η πρώτη από τις ως άνω πτυχές αντιπροσωπεύεται από τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας τη σχετική με τη νομοθεσία που εγκαινιάσθηκε με τον Ν. 4014/2011, ειδικότερα δε τις Αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες αποφαίνονται επί διαφορών που γεννώνται από έργα ή δραστηριότητες της κατηγορίας Β του νόμου αυτού. Οι εν λόγω Αποφάσεις, υιοθετώντας χωρίς κριτική διάθεση ότι τα έργα ή οι δραστηριότητες αυτές με το να εντάσσονται στην κατηγορία αυτή από τον Νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση δεν έχουν σημαντικές επιπτώσεις για το περιβάλλον, με συνέπεια να απαλλάσσονται από την περιβαλλοντική αδειοδότηση, δεν μπορούν να εκληφθούν ότι κατατείνουν στην προστασία του περιβάλλοντος και ότι ανταποκρίνονται στα ανησυχητικά μηνύματα της περιβαλλοντικής και κλιματικής κρίσης.

Από την άλλη πλευρά, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που επιλαμβάνεται ζητημάτων αναφουομένων από τη σύγκρουση εξίσου προστατευτέων περιβαλλοντικών αγαθών, όπως προκύπτει από τις υποθέσεις εγκατάστασης Α.Π.Ε. σε αναδασωτέες εκτάσεις και σε προστατευόμενες περιοχές και τη θέση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας για το επιτρεπτό μιας τέτοιας εγκατάστασης, εμφορείται από την αντίληψη της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και, επομένως, της κλιματικής κρίσης. Μάλιστα, η νομολογία

αυτή χαρακτηρίζεται από άκρως ενδιαφέρουσες ερμηνευτικές προσεγγίσεις του Καταστατικού Χάρτη της χώρας μας και από τη στάθμιση, στην οποία προβαίνει το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ σημαντικών και εξίσου προστατευτέων περιβαλλοντικών αγαθών, υπό την ασφαλιστική δικλείδα της αρχής της αναλογικότητας, η οποία δεν επιτρέπει την κατίσχυση ενός περιβαλλοντικού αγαθού (αποτροπή της κλιματικής αλλαγής) επί ενός άλλου περιβαλλοντικού αγαθού (δασικό οικοσύστημα της χώρας), αλλά επιβάλλει τον συγκερασμό τους.

Εν κατακλείδι, θα ήταν ευκαταίρη η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που έρχεται αντιμέτωπη με θέματα, τα οποία συναρτώνται με την περιβαλλοντική κρίση, να μετατοπισθεί ως προς την πρώτη από τις ως άνω πτυχές της προς μία κατεύθυνση πιο προστατευτική για το περιβάλλον.

Η νομολογιακή αντιμετώπιση της αναδιάρθρωσης χρέους στην ελληνική, ευρωπαϊκή και διεθνή δικαιοταξία

Δημήτριος Β. Σκιαδάς,
Καθηγητής Πανεπιστημίου Μακεδονίας,
Τμήμα Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών, Έδρα Jean Monnet

Εισαγωγή

Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008-2009 αποτέλεσε ένα σημείο οριακής δοκιμής όλων των πολιτειακών δομών οργάνωσης και λειτουργίας τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Άλλωστε η διάχυση των επιπτώσεων της κρίσης από τη χώρα προέλευσης της (ΗΠΑ) προς τον υπόλοιπο κόσμο και ιδίως προς την Ευρώπη¹ υπήρξε τόσο ταχεία και ευρεία που κάθε αντίδραση σε αυτές φαινόταν ήδη ξεπερασμένη από τις νέες εξελίξεις που διαρκώς καταγράφονταν. Οι επιλογές της ελληνικής πολιτείας και οι συνακόλουθες νομοθετικές πρωτοβουλίες εκείνη την περίοδο (2010-2011) είχαν αποτελέσει αντικείμενο έντονου δημόσιου διαλόγου και προβληματισμού, είτε προς υποστήριξη είτε προς αμφισβήτηση αυτών.² Στο πλαίσιο αυτό είχαν υπάρξει πολλές προτάσεις ως εναλλακτικές επιλογές όπως π.χ. η αποχώρηση της Ελλάδας από την Ευρωζώνη ή την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, η επίκληση συνθηκών κατάστασης ανάγκης

1. Για τη διάχυση αυτή βλ. Dimitrios V. Skiadas, *The new budgetary architecture of the EU in view of the financial and economic crisis* σε A. Bitzenis, I. Papadopoulos, V.A. Vlachos (επιμ.), *Reflections on the Greek Sovereign Debt Crisis: The EU Institutional Framework, Economic Adjustment in an Extensive Shadow Economy*, Cambridge Scholars Publishing, 2013, σελ. 110-133 σε σελ. 114-115.

2. Για τα σχετικά επιχειρήματα που είχαν διατυπωθεί εκατέρωθεν εκείνη την περίοδο βλ. ενδεικτικά Π. Γκλαβίνης, *Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σελ. 91-124, Γ. Κατρούγκαλος, *Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ, ΕφημΔΔ 2/2010*, σελ. 151-163, Γ. Κασιμάτης *Εισήγηση σε πρακτικά εκδήλωσης του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών στις 16.6.2010 με θέμα «Μνημόνιο, Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Συνθήκη και Ε.Σ.Δ.Α.»*, Έκδοση Δ.Σ.Α., 2010, σελ. 6-17, Κ. Χρυσόγονος, *Εισήγηση σε πρακτικά εκδήλωσης του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών στις 16.6.2010 με θέμα «Μνημόνιο, Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Συνθήκη και Ε.Σ.Δ.Α.»*, Έκδοση Δ.Σ.Α., 2010, σελ. 18-35, Ξ. Κοντιάδης *Εισήγηση σε πρακτικά εκδήλωσης του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών στις 16.6.2010 με θέμα «Μνημόνιο, Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Συνθήκη και Ε.Σ.Δ.Α.»*, Έκδοση Δ.Σ.Α., 2010, σελ. 36-47.

(state of necessity) ως νομική βάση στο πεδίο του διεθνούς δικαίου για την μη έγκαιρη εξόφληση οφειλών δημοσίου χρέους, η επίκληση της έννοιας του «απεχθούς χρέους» (odious debt) το οποίο λόγω ακριβώς της φύσης του μπορεί να διαγραφεί ή τέλος η μεταχείριση του δημοσίου χρέους ως ιδιωτικού το οποίο μπορεί να αναδιρθρωθεί με φροντίδα ικανοποιητικής εξασφάλισης των πιστωτών.³

Ενδεικτικό της ρευστότητας των συνθηκών της περιόδου εκείνης υπήρξε το γεγονός ότι η δυσκολία εφαρμογής του πρώτου προγράμματος οικονομικής στήριξης της ελληνικής οικονομίας (γνωστό και ως 1^ο Μνημόνιο) λόγω του ιδιαίτερα επαχθούς δημοσιονομικού περιεχομένου του, και οι γενικότερες εξελίξεις στην Ε.Ε. με την εμφάνιση και άλλων χωρών που έχρηζαν οικονομικής υποστήριξης, έθεσαν το πλαίσιο επανεξέτασης και άλλων επιλογών, ιδίως υπό το πρίσμα που έθετε το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για τη βιωσιμότητα του ελληνικού δημόσιου χρέους, την οποία αμφισβήτησε ευθέως.⁴ Έτσι, τον Οκτώβριο 2010, σε μια διάσκεψη στο Deauville, οι ηγέτες Γαλλίας και Γερμανίας, αναφερόμενοι στα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει γενικά ένας μηχανισμός διαχείρισης οικονομικών κρίσεων στην Ε.Ε., δήλωσαν ότι πρέπει να υπάρχει μια κατάλληλη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα («adequate participation of the private sector»), δηλαδή να προβλέπεται το ενδεχόμενο απωλειών για ιδιώτες δανειστές/επενδυτές των κρατών οφειλετών. Η αναφορά αυτή ερμηνεύτηκε ως επίσημη αποδοχή του ενδεχόμενου αναδιάρθρωσης δημοσίου χρέους σε χώρες της Ευρωζώνης, κάτι που μέχρι τότε τόσο οι ηγέτες της Ε.Ε. όσο και (κυρίως) η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα απέρριπταν χωρίς καμία συζήτηση.

Μετά τη διαμόρφωση αυτού του νέου κλίματος ως προς την προοπτική αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους, και τη κλιμάκωση των σχετικών διεργασιών κατά το καλοκαίρι και το φθινόπωρο του 2011, σε ευρωπαϊκό επίπεδο

3. Για τις επιλογές αυτές βλ. αναλυτικά Κ. Α. Lavdas, S. N. Litsas, & D. V. Skiadas, *Stateness and Sovereign Debt – Greece in the European Conundrum*, Lexington Books, 2013, σελ. 81-171 και τις εκεί παραπομπές, D. V. Skiadas, *Greek Fiscal Governance: The EU's Impact on Fiscal Sovereignty* σε S. N. Litsas & A. Tziampiris (επιμ), *Foreign Policy Under Austerity – Greece's Return to Normality?*, Palgrave MacMillan, 2017, σελ. 161-201.

4. Για τις σχετικές εκτιμήσεις του ΔΝΤ βλ. Y. Manuelides, *Overview: Restructuring of Greek Sovereign Debt*, The European, Middle Eastern and African Restructuring Review 2017, *Global Restructuring Review*, 10 March 2017, διαθέσιμο online στις 11.7.2022 στο <https://globalrestructuringreview.com/benchmarking/the-european-middle-eastern-and-african-restructuring-review-2017/1137879/overview-restructuring-of-greek-sovereign-debt> και τις εκεί παραπομπές, J. Zettelmeyer, Chr. Trebesch, M. Gulati, *The Greek Debt Restructuring: An Autopsy*, *Economic Policy*, July 2013, σελ. 513-563 σε σελ. 519.

δο, η ελληνική πολιτεία, έχοντας διασφαλίσει τη συναίνεση των αρμοδίων φορέων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ECOFIN, Eurogroup, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Χρηματοοικονομικό Ινστιτούτο/ΙΙΦ), προώθησε την έγκριση, από την Ελληνική Βουλή, όλου του νέου προγράμματος παροχής οικονομικής συνδρομής προς την ελληνική οικονομία, τον Φεβρουάριο του 2012 με το ν. 4046/2012 και ακολούθησε η νομοθετική πρόβλεψη της δυνατότητας αναδιάρθρωσης χρέους με τροποποίηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου περί δημόσιου δανεισμού, με το ν. 4050/2012. Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, η διαδικασία ξεκίνησε με την υπ' αρ. 5/2012 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου στις 24.2.2012, με την οποία ορίστηκαν οι επιλέξιμοι προς ανταλλαγή τίτλοι χρέους, το κεφάλαιο, το επιτόκιο, τη διάρκεια των νέων ομολόγων, το εφαρμοστέο δίκαιο (εν προκειμένω αγγλικό), και εξουσιοδοτήθηκε ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους (ΟΔΔΗΧ) να καλέσει τους ενδιαφερόμενους δανειστές/επενδυτές να συμμετέχουν στη διαδικασία ανταλλαγής. Η αναδιάρθρωση του ελληνικού δημόσιου χρέους υπήρξε μια από τις διαχρονικά πλέον «σκληρές» αναδιρθρώσεις (ξεπέρασε το ανάλογο προηγούμενο της Ρωσίας το 1918 με 100 δις ευρώ και της Γερμανίας το 1932-33 με 26 δις ευρώ), τόσο λόγω της έκτασης της (συνολική αξία επιλεξιμών ομολόγων 205,6 δις ευρώ και ανταλλαχθέντων ομολόγων 172 δις ευρώ), όσο και του ποσοστού μείωσης κεφαλαίου και τόκων (108 δις ευρώ, μεσοσταθμικά 52,5% της επιλέξιμης αξίας ή 64,6% της συμμετέχουσας αξίας – ενδεικτικά οι τίτλοι βραχυπρόθεσμου δανεισμού υπέστησαν απώλειες της τάξης του 80%).⁵

Το γενικό πλαίσιο της νομολογιακής αντιμετώπισης αναδιάρθρωσης χρέους

Μετά τη διαδικασία της αναδιάρθρωσης πολλοί ιδιώτες δανειστές/επενδυτές αναζήτησαν νομική προστασία από τις επιπτώσεις της. Πρόκειται για μια ακόμη πτυχή της διάδρασης που αναπτύχθηκε μεταξύ της δικαιοσύνης και των ενεργειών που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο των πολιτικών πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Είναι γεγονός ότι όλες οι διαδικασίες που άπτονται της δημοσιονομικής δια-

5. Βλ. Y. Manuelides, *Overview: Restructuring of Greek Sovereign Debt*, The European, Middle Eastern and African Restructuring Review 2017, Global Restructuring Review, 10 March 2017, διαθέσιμο online στις 11.7.2022 στο <https://globalrestructuringreview.com/benchmarking/the-european-middle-eastern-and-african-restructuring-review-2017/1137879/overview-restructuring-of-greek-sovereign-debt>, J. Zettelmeyer, Chr. Trebesch, M. Gulati, *The Greek Debt Restructuring: An Autopsy*, *Economic Policy*, July 2013, σελ. 513-563 σε σελ. 531-533.

κυβέρνησης και πολιτικής (αποφάσεις για την επιβολή φορολογίας, τη σύναψη δημόσιου δανεισμού, τη διενέργεια δαπανών κλπ) αξιολογούνται υπό ένα πρίσμα που δεν εστιάζει μόνο στην οικονομική απόδοση και επίδοση, στην διανομή εισοδήματος και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών, με κριτήρια την μακροοικονομική σταθερότητα και τη δημοσιονομική πειθαρχία, αλλά έχει εμπλουτιστεί με αναφορές στις έννοιες της δικαιοσύνης, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ως στοιχεία που δημιουργούν ένα πλαίσιο δημοσιονομικής λογοδοσίας και διαφάνειας,⁶ και που μπορούν να αποτελέσουν θεμέλια λήψης δημοσιονομικών αποφάσεων που να αφορούν την αντιμετώπιση προκλήσεων όπως η φτωχοποίηση μεγάλων κατηγοριών πληθυσμού, η ανισότητα στην μεταχείριση, η εμφάνιση ακραίων ιδεολογικών ρευμάτων, δημιουργώντας έτσι ένα νέο πλαίσιο νομιμοποίησης της δημοσιονομικής στοχοθεσίας και λειτουργίας μιας πολιτείας.⁷

Σε μια τέτοια θεώρηση, ο ρόλος της δικαιοσύνης είναι κομβικός. Ιδίως όταν η δημοσιονομική λειτουργία της πολιτείας αναπτύσσεται σε συνθήκες κρίσης. Η δικαιοσύνη, ως πολιτειακή λειτουργία, δεν καλείται να ελέγξει την ίδια την κρίση αλλά τα μέτρα (νομοθετικά, κανονιστικά, διοικητικά) που λαμβάνονται για αντιμετωπιστεί η κρίση όπως την επιβολή ή αύξηση φορολογίας, τις περικοπές σε μισθούς και συντάξεις, τον επαναπροσδιορισμό των συλλογικών διαπραγματεύσεων στην αγορά εργασίας, τις παρεμβάσεις στο εργασιακό και ασφαλιστικό καθεστώς στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα κλπ. Οι επιλογές που έγιναν στην περίπτωση της ελληνικής οικονομικής κρίσης, όπως αποτυπώθηκαν τουλάχιστον στα δυο πρώτα προγράμματα στήριξης της ελληνικής οικονομίας, εδράζονταν σε συνθήκες τελείως εξαιρετικών δεδομένων, προέκυπταν μετά από διαπραγματεύσεις με τους φορείς δανεισμού της χώρας, εντάχθηκαν σε νομοθετικά κείμενα που υιοθετήθηκαν από το κοινοβούλιο, και συναποτελούσαν μια ολοκληρωμένη προσπάθεια που δεν πρέπει να εξετάζεται αποσπασματικά. Όμως ο δικαστικός έλεγχος, λόγω ακριβώς της περιπτώσιολογικής ενεργοποίησής του, δεν μπορεί να αξιοποιήσει τη συνολική στρατηγική ratio επί της οποίας βασίζεται η πολιτική δραστηριότητα για την αντιμετώπιση της κρίσης, αλλά εστιάζει στην εφαρμο-

6. Βλ. για λεπτομερή ανάλυση των προσεγγίσεων αυτών Αικ. Σαββαΐδου, *Δημοσιονομική Διαφάνεια*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, Ν. Μηλιώνης, *Προβλήματα λογοδοσίας στην ευρωπαϊκή δημοσιονομική διακυβέρνηση*, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6/2018, σελ. 679-687, Ι. Δ. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος – Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006.

7. Βλ. ενδεικτικά P. de Renzio, J. Lakin, *Reframing Public Finance*, International Budget Partnership, February 2019.

γή συγκεκριμένων διατάξεων για συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά. Αυτή η αδυναμία της δικαιοσύνης καλύπτεται με την αναγωγή του δικαστικού ελέγχου σε επίπεδο συνταγματικότητας, δηλαδή συμβατότητας των ελεγχόμενων ενεργειών με διατάξεις και αρχές συνταγματικού επιπέδου, η αξιοποίηση των οποίων υπό αυτή την προοπτική διαμορφώνει ένα ιδιαίτερο πεδίο συνταγματικού ρυθμιστικού πεδίου που ονομάζεται «συνταγματικό δίκαιο άτακτης χρεωκοπίας» καθώς αξιοποιείται το θεσπισμένο και ερμηνευτικό οπλοστάσιο του Σύνταγματος ακριβώς για την αποτροπή αυτής της εξέλιξης (άτακτη χρεωκοπία).⁸

Καίριο στοιχείο αυτής της προσέγγισης είναι η κλιμάκωση της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος, μια αόριστη αξιολογική-λειτουργική έννοια, η οποία περιγράφει μια ωφέλεια για το εκάστοτε υποκείμενο της, κατά κανόνα το Δημόσιο, όπως αυτή η ωφέλεια οριοθετείται κατά περίπτωση από τους εφαρμοστέους κανόνες δικαίου. Παραδοσιακά η έννοια αυτή νοείται ως υπέρτερη υπό την έννοια της εξυπηρέτησης του επιδιωκόμενου σκοπού υπό τις υφιστάμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, όχι όμως ως υπέρτατη εν γένει, δηλαδή ως μια παράμετρος που να κατισχύει κάθε άλλης άνευ ετέρου. Αν και σε πολλές περιπτώσεις η –ερμηνευτική κυρίως– ανάλυση συνταγματικών διατάξεων, τόσο στην Ελλάδα, όσο και στο εξωτερικό, είχε παράσχει τη δυνατότητα, σε περίπτωση εφαρμογής δημοσίων πολιτικών, να διαπλαστεί στο πλαίσιο των πολιτικών αυτών το δημόσιο συμφέρον ως συναφές εννοιολογικό περιεχόμενο (π.χ. δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια, προστασία περιβάλλοντος κλπ), δεν είχε υπάρξει ποτέ ανάλογη εξέλιξη στο πεδίο των δημοσιονομικών πολιτικών, όπου η βασική σχετική αναφορά ήταν το «αμιγώς ταμειακό συμφέρον» του Δημοσίου, το οποίο συνδεόταν κυρίως με την είσπραξη κάθε είδους φορολογικών εσόδων (και γενικότερα είσπραξη χρημάτων από κάθε είδους θεσμοθετημένους πόρους), χωρίς περαιτέρω ευρύτερες δημοσιονομικές αναφορές. Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα παρείχε την ευκαιρία διαμόρφωσης της έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος, ως καινοφανούς έννοιας, η οποία οριοθετείται με όρους όπως το δημόσιο έλλειμμα ή το δημόσιο χρέος, και περιλαμβάνει τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, τη δημοσιονομική εξυγίανση, τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος ή την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους, κλπ. Ουσιαστικά, στην προκειμένη περίπτωση το Σύνταγμα αποτέλεσε αντικείμενο ερμηνείας, ως κείμενο με συγκεκριμένες ιστορικές αναφορές,

8. Βλ. αναλυτικά σε E. Venizelos, *State Transformation and the European Integration Project: Lessons from the Financial Crisis and the Greek Paradigm*, CEPS Paper 130/2016, σελ. 23-25.

που θεσμικά προδιαγράφει την διαμόρφωση και άσκηση πολιτικών με οικονομικό αντίκτυπο (φορολογική, κοινωνικοασφαλιστική, αναπτυξιακή, κλπ), το οποίο εμποτίζει τις πολιτικές επιλογές που έγιναν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης με στοιχεία εξυπηρέτησης της βελτίωσης της ελληνικής οικονομίας ως δημοσιονομική έκφραση του δημοσίου συμφέροντος.⁹

Καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση και περαιτέρω ανάπτυξη της έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος ως υπέρτατου κριτηρίου αξιολόγησης της συμβατότητας των πολιτικών επιλογών και των αντιστοίχων θεσμικών εκφάνσεων τους με το Σύνταγμα και άλλους εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς κανόνες δικαίου, διαδραμάτισε η νομολογία των δικαστηρίων. Η δικαιοσύνη, σε όλα τα επίπεδα, κλήθηκε να ελέγξει τα μέτρα που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο των μηχανισμών αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης. Υπάρχει μια μεγάλη σειρά δικαστικών αποφάσεων που εξετάζουν την έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος της χώρας στο πλαίσιο των εκτάκτων συνθηκών που δημιούργησε η κρίση, και διατυπώνουν κρίσεις σχετικά με τη συνταγματικότητα ή μη των λαμβανομένων μέτρων, ή τη συμβατότητα τους με ρυθμίσεις του εθνικού, ευρωπαϊκού ή διεθνούς δικαίου.¹⁰

Αυτό το νομολογιακό corpus μπορεί να ταξινομηθεί χρονικά και ως προς το περιεχόμενο του σε δυο ευρείες κατηγορίες: Στην πρώτη κατηγορία (κατά την περίοδο 2010-2014) εντάσσονται δικαστικές αποφάσεις οι οποίες αφορούν κυρίως τα πρώτα μέτρα από τα δυο πρώτα προγράμματα παροχής οικονομικής στήριξης στην Ελλάδα, και οι οποίες, λόγω της υψηλής επικινδυνότητας που απέδιδαν οι δικαστές στο ενδεχόμενο δημοσιονομικής κατάρρευσης της χώρας, χαρακτηρίζαν ως συνταγματικές τις σχετικές νομοθετικές, κανονιστικές, διοικητικές πράξεις με κριτήριο αξιολόγησης την έννοια του υπέρτατου δημοσιονομικού συμφέροντος, επιδεικνύοντας μια χαρακτηριστική αυτοσυγκράτηση στις απόψεις τους

9. Βλ. αναλυτικά σε E. Venizelos, *State Transformation and the European Integration Project: Lessons from the Financial Crisis and the Greek Paradigm*, CEPS Paper 130/2016, σελ. 25-27, E. Θεοχαροπούλου, *Δημοσιονομικό Σύνταγμα*, σε Θ. Αντωνίου (επιμ), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ. 323-362 σε σελ. 356-359, Π. Παυλόπουλος *Το Δημόσιο Δίκαιο στον Αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης*, Εκδόσεις Λιβάνη, 2013, σελ. 227-263.

10. Βλ. μια ενδεικτική απαρίθμηση των σχετικών αποφάσεων σε Ασπ. Καλαφάτη, *Η θεωρία των «Εξαιρετικών Περιστάσεων», η νομολογία για το Δημοσιονομικό Συμφέρον ως Δημόσιο Συμφέρον και η Αδήριτη Πραγματικότητα*, Εισήγηση στο Πανελλήνιο Συνέδριο της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών, 7-8 Οκτωβρίου 2016, Λάρισα, διαθέσιμο on line στο <https://www.edd.gr/images/conferences/akalafati.pdf>, στις 8.7.2019.

και αναγνωρίζοντας ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας στη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Στην δεύτερη κατηγορία (κατά την περίοδο μετά το 2014) εντάσσονται δικαστικές αποφάσεις, όπου τα δικαστήρια, εμφανίζοντας ένα σαφή ακτιβισμό καθώς ο κίνδυνος δημοσιονομικής κατάρρευσης θεωρήθηκε ότι είχε παρέλθει (με μια μικρή εξαίρεση κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015), και αξιοποιώντας επιχειρήματα όπως την ανάγκη προστασίας της λειτουργίας του πυρήνα του κράτους (ένοπλες δυνάμεις, σώματα ασφαλείας, δικαιοσύνη), την ανάγκη τήρησης των ορίων της αρχής της αναλογικότητας, και την έλλειψη σαφούς τεκμηρίωσης των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών ωφελειών των πολιτικών επιλογών, θεώρησαν ότι η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία ξεπέρασαν τα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας στο πολιτικό πλαίσιο, και έτσι έκριναν πολλές νομοθετικές, κανονιστικές, διοικητικές πράξεις ως αντισυνταγματικές.¹¹

Αυτή η λειτουργία της νομολογίας ουσιαστικά συνιστά τον δικαστικό έλεγχο της έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος, ο οποίος συνίσταται αφενός στην εξέταση του αν όντως η επίκληση του δημοσιονομικού συμφέροντος είναι δικαστικά ανέλεγκτη (έχει κριθεί ότι δεν είναι) και αφετέρου στη διερεύνηση της έκτασης και των κριτηρίων αυτού του δικαστικού ελέγχου, δηλαδή στο κατά πόσο μπορεί ο δικαστής να σταθμίσει μεταξύ των ωφελειών και των ευεργετικών αποτελεσμάτων, σε γενικό/συλλογικό επίπεδο, και των δυσμενών κοινωνικό-οικονομικών συνεπειών, σε ατομικό συνήθως επίπεδο, των εξεταζόμενων δημοσιονομικών μέτρων, έχοντας πάντα ως έσχατο όριο της κρατικής δράσης την αποτροπή παραβίασης του πυρήνα των συνταγματικά προβλεπομένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.¹²

Η νομολογιακή στάση έναντι της οικονομικής κρίσης, ιδίως ως προς τη διαμόρφωση της έννοιας του υπέρτατου δημοσιονομικού συμφέροντος (βλ. ΣτΕ (Ολομ) 668/2012), έχει τύχει ιδιαίτερα αυστηρής κριτικής, καθώς εκτιμήθηκε ότι η εν λόγω έννοια ουσιαστικά αποτελεί μια συγκεκαλυμμένη εκδοχή του απλού ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου, η οποία δεν πρέπει να ανάγεται σε άνευ ετέρου υπέρτατο δημόσιο συμφέρον καθώς πλήττει ευθέως προστατευόμενα από το Σύνταγμα δικαιώματα και ανατρέπει θεσμοθετημένες έννομες σχέσεις, οι

11. Βλ. Α. Tsiftoglou, *Greece after the Memoranda: A Constitutional Retrospective*, GreeSE Paper No. 132, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, January 2019, σελ.7-10, Ε. Venizelos, *State Transformation and the European Integration Project: Lessons from the Financial Crisis and the Greek Paradigm*, CEPS Paper 130/2016, σελ. 27-28.

12. Βλ. Ε. Θεοχαροπούλου, *Δημοσιονομικό Σύνταγμα*, σε Θ. Αντωνίου (επιμ), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 323-362 σε σελ. 360-362.

οποίες εδράζονται σε αρχές όπως το κοινωνικό κράτος δικαίου, η αναλογικότητα και η προστατευόμενη εμπιστοσύνη του διοικουμένου. Αυτό θεωρείται βασικό στοιχείο ενός ιδιόμορφου θεσμικού ολοκληρωτισμού το οποίο προκαλεί η έννοια του υπέρτατου δημοσιονομικού συμφέροντος καθώς εδραιώνει την επικυριαρχία της οικονομικής υποδομής επί του θεσμικού εποικοδομήματος, στην προσπάθεια οριοθέτησης του δημοσίου συμφέροντος, και περιορίζει τόσο το πλέγμα εγγυήσεων που παρέχονται για τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα όσο και την αρχή νομιμότητας της διοικητικής δράσης.¹³ Στο ίδιο πλαίσιο υποστηρίχθηκε ότι η νομολογιακή διάπλαση του υπέρτερου δημοσιονομικού συμφέροντος υπήρξε προϊόν της «αμηχανίας» των δικαστών να διαχειριστούν το βάρος της εξέτασης της συνταγματικότητας των πολιτικών επιλογών που έγιναν για την αντιμετώπιση της κρίσης και αποτελεί σαφή δικαιопλαστική λειτουργία εκ μέρους των δικαστών, η οποία απαγορεύεται στο πλαίσιο της συνταγματικής διάκρισης των εξουσιών.¹⁴

Συναφώς έχει επισημανθεί ότι η επίκληση, εκ μέρους των δικαστών, εννοιών που εντάσσονται στο πεδίο της «πολιτικής νομικής αιτιολογίας», αποτελεί μετάβαση από τον έλεγχο νομιμότητας – που είναι η αποστολή του δικαστή – στη νομιμοποίηση της πράξης αξιοποιώντας την πολιτική έννοια της αναγκαιότητας. Δηλαδή δεν υπάρχει δικανικός συλλογισμός υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών σε κανόνες δικαίου αλλά αναγωγή των πραγματικών περιστατικών σε κανόνες οριοθέτησης εφαρμογής άλλων κανόνων δικαίου. Πρόκειται για τη λεγόμενη «εργαλειακή νομολογία» που αξιοποιεί εξωδικαστικά στοιχεία για να σταθμίσει τα κρινόμενα συμφέροντα και να διαπιστώσει την αποτελεσματικότητα μιας επιλογής, κρίση η οποία όμως είναι πολιτική και όχι νομική. Και μάλιστα η επαναλαμβανόμενη διατύπωση της κρίσης αυτής δημιουργεί μια επ' αόριστον κατάσταση εκτάκτων περιστάσεων που νομιμοποιούν επιλογές ως υπαρκτό δικαστικό υπόβαθρο, μεταβάλλοντας έτσι τα πολιτειακά και πολιτικά ουσιαστικά χαρακτηριστικά του κράτους.¹⁵

13. Βλ. Π. Παυλόπουλος *Το Δημόσιο Δίκαιο στον Αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης*, Εκδόσεις Λιβάνη, 2013, σελ. 250-251 και 257.

14. Βλ. Π. Παυλόπουλος *Το Δημόσιο Δίκαιο στον Αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης*, Εκδόσεις Λιβάνη, 2013, σελ. 254.

15. Βλ. αναλυτικά σε Ασπ. Καλαφάτη, *Η θεωρία των «Εξαιρετικών Περιστάσεων», η νομολογία για το Δημοσιονομικό Συμφέρον ως Δημόσιο Συμφέρον και η Αδήριτη Πραγματικότητα*, Εισήγηση στο Πανελλήνιο Συνέδριο της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών, 7-8 Οκτωβρίου 2016, Λάρισα, διαθέσιμο on line στο <https://www.edd.gr/images/conferences/akalafati.pdf>, στις 8.7.2019,

Γενικά υπήρξε ένας ευρύτερος προβληματισμός για το ρόλο της δικαιοσύνης στην αξιολόγηση των μέτρων αντιμετώπισης της ελληνικής οικονομικής κρίσης,¹⁶ και είναι πρόδηλο ότι η σχετική νομολογία περιλαμβάνει και τις αποφάσεις που έκριναν (άμεσα ή έμμεσα) τις πράξεις των ελληνικών αρχών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων για τη διαδικασία αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους.

Ειδικότερες νομολογιακές αναφορές στην αναδιάρθρωση χρέους¹⁷

A. Σε επίπεδο Ελληνικής Νομολογίας

Οι πρώτες συναφείς βασικές δικαστικές αποφάσεις υπήρξαν η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1116/2014 που αφορούσε έλληνες ιδιώτες δανειστές/επενδυτές (ομολογιούχους), η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1117/2014 που αφορούσε αλλοδαπούς ιδιώτες δανειστές/επενδυτές (ομολογιούχους), και οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ 1506/2014 και 1507/2014 που αφορούσαν ιδιώτες δανειστές (ομολογιούχους) αλλά μη επενδυτές.¹⁸ Οι εν λόγω αποφάσεις εξέτασαν

Ιφ. Καμτσίδου, Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική - Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τεύχος 73/2017, σελ. 587-610.

16. Βλ. συνολική ανάλυση του ρολού αυτού ως προς την ερμηνεία του Συντάγματος και της εξέτασης της λειτουργίας της Ελληνικής Πολιτείας σε συνθήκες οικονομικής κρίσης σε Π. Μαντζούφας, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014.

17. Τα πλήρη κείμενα των δικαστικών αποφάσεων που αναφέρονται εδώ παρατίθενται σε Δ.Β. Σκιαδάς, *Η νομολογία του PSI*, Εκδόσεις Τζιόλα, 2019.

18. Άλλες μεταγενέστερες αποφάσεις του ΣτΕ με παρόμοιο επίδικο αντικείμενο ήταν, ενδεικτικά, η ΣτΕ (Ολομ) 2400/2014, η ΣτΕ (Ολομ) 2401/2014, η ΣτΕ (Ολομ) 3006/2014, η ΣτΕ (Ολομ) 3007/2014, η ΣτΕ (Ολομ) 3724/2014 η οποία αφορούσε τον Ενιαίο Δημοσιογραφικό Οργανισμό Επικουρικής Ασφάλισης Περιθάλψης) και η ΣτΕ (Δ Τμήμα) 929/2016 που αφορά το Αλληλοβοηθητικό Ταμείο Πρόνοιας Εργαζομένων Αγροτικής Τράπεζας (για τα οποία κρίθηκε ότι ως ΝΠΙΔ, ασχέτως της λειτουργίας τους στο πεδίο κοινωνικής ασφάλισης που αποτελεί δημόσια πολιτική, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4050/2012 σχετικά με την ανταλλαγή ομολόγων τα οποία κατείχαν, έστω κι αυτή η ανταλλαγή έγινε με την ενεργοποίηση των CACs, χωρίς δηλαδή τη συναίνεση τους), η ΣτΕ (Ολομ) 4746/2014 για το Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο και η ΣτΕ (Ολομ) 4748/2014 για το ΤΕΙ Καβάλας (για τα οποία κρίθηκε ότι, αν και ΝΠΔΔ στο χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης, η φύση τους αυτή δε παρεμποδίζει τη διαχείριση της περιουσίας τους με άλλο τρόπο όπως π.χ. η υποχρεωτική κατάθεση των αποθεματικών τους στην Τράπεζα της Ελλάδος και ο αναγκαστικός δανεισμός αυτών προς το Δημόσιο με την έκδοση των αντιστοίχων ομολόγων, τα οποία κρίθηκαν επιλέξιμα προς ανταλλαγή, μετείχαν στην διαδικασία του PSI και υπέστησαν απώλειες), η ΣτΕ 3471/2015 που αφορά προμηθευτές Νοσοκομείων (οι οποίοι εξοφλήθηκαν με ομόλογα του ελληνικού Δημοσίου – αναγκαστικός δανεισμός – και τα οποία επίσης θεωρήθηκαν επιλέξιμα προς συμμετοχή στη διαδικασία του

σειρά επιχειρημάτων σχετικά με τη συμβατότητα της διαδικασίας αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους με το Σύνταγμα, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά αυτές τις αποφάσεις του ΣτΕ (οι οποίες απέρριψαν τις σχετικές αιτήσεις ακυρώσεως),

- κρίθηκε ότι η αμφισβήτηση της νομιμότητας των σχετικών πράξεων δημιουργεί διαφορά της ακυρωτικής δικαιοδοσίας του ΣτΕ (βλ. σχετικά και παρακάτω με αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης),
- διαπιστώθηκε το έννομο συμφέρον των αιτούντων (ακόμη και στην περίπτωση των αλλοδαπών δανειστών/επενδυτών εφόσον είναι κάτοχοι ελληνικών ομολόγων),
- κρίθηκε ότι η Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου 5/2012, με την οποία κινήθηκε η διαδικασία αντικατάστασης των τίτλων που ορίζονται ως επιλέξιμοι, δεν έχει χαρακτήρα κυβερνητικής πράξης και υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο, στο πλαίσιο σύνθετης διοικητικής πράξης που ολοκληρώνεται με την απόφαση 2/20964/0023 Α/2012 του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, η οποία προσβάλλεται παραδεκτώς,
- κρίθηκε ότι δεν συντρέχει νόμιμος λόγος υποβολής στο Δικαστήριο της Ε.Ε. προδικαστικού ερωτήματος επί των ζητημάτων που τίθενται με τις διατάξεις του ν. 4046/2012 και του ν. 4050/2012 (εδώ υπήρξε αντίθετη μειοψηφία),
- κρίθηκε ότι η επιδίωξη, με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου του ν. 4050/2012, μιας επαναδιαπραγμάτευσης μέρους του δημοσίου χρέους [του οφειλόμενου στον Ιδιωτικό Τομέα (Private Sector) χρέους] που αναμενόταν να έχει θετική έκβαση, δεν αντιβαίνει στα άρθρα 5 και 25 παρ. 1 Συντ. και στις αρχές του Συντάγματος, του Ενωσιακού Δικαίου και της ΕΣΔΑ (εδώ υπήρξε αντίθετη μειοψηφία),
- κρίθηκε ότι το άρθρο πρώτο του ν. 4050/2012 δεν θεσπίσθηκε κατά τρόπο αυθαίρετο από τον νομοθέτη, αλλά σύμφωνα με τα διεθνή συναλλακτικά ήθη, και ότι δεν αντιβαίνει στα άρθρα 5, 25 παρ. 1, 4 παρ. 1, 17, 4 παρ. 5 του Συντάγματος, στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ή σε αρχές Συντάγματος, του Ευρωπαϊκού Ενωσιακού Δικαίου και της ΕΣΔΑ (εδώ υπήρξε αντίθετη μειοψηφία),
- κρίθηκε ότι οι διατάξεις του ν. 4050/2012 που θεσπίσθηκαν υπό όλως εξαιρετικές περιστάσεις, δηλ. προ του κινδύνου στάσης πληρωμών και κατάρρευ-

PSI κατά το ν. 4050/2012 και υπέστησαν τις ανάλογες απώλειες κατά τη διαδικασία ανταλλαγής), κλπ.

σης της εθνικής οικονομίας λόγω των ιδιαίτερως δυσμενών συνθηκών που ήδη εκτέθηκαν, δεν αντιβαίνουν, στο σύνολό τους, στα άρθρα 5 παρ. 1 και 25 παρ. 1 Συντ. και στις αρχές του Συντάγματος, τις οποίες επικαλούνται οι αιτούντες (εδώ υπήρξε αντίθετη μειοψηφία),

- κρίθηκε ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις δεν αντίκεινται στην αρχή της ισότητας και δεν παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης από τη μη διαφοροποίηση επαγγελματικών επενδυτών και των αιτούντων που δεν έχουν την ιδιότητα του κατ'επάγγελμα επενδυτή (εδώ υπήρξε αντίθετη μειοψηφία)
- απορρίφθηκε η αιτίαση ότι κατά τον χρόνο έκδοσης των τίτλων δεν είχαν θεσπισθεί νομοθετικές ή συμφωνηθεί ρήτρες τροποποίησής τους και ότι δεν είναι κατά το Σύνταγμα επιτρεπτή η παραβίαση από το Ελληνικό Δημόσιο των όρων των τίτλων αυτών (εδώ υπήρξε αντίθετη μειοψηφία)
- κρίθηκε ότι αβάσιμα προβάλλεται ότι τα επίμαχα ομόλογα των αιτούντων εμπίπτουν στις προστατευτικές διατάξεις της Διεθνούς Συμφωνίας Ελλάδας και Γερμανίας για την προαγωγή και την αμοιβαία προστασία επενδυομένων κεφαλαίων, καθώς δεν τεκμηριώθηκε η υπαγωγή των ομολόγων αυτών στο ρυθμιστικό πεδίο της εν λόγω Συμφωνίας (βλ. και παρακάτω σχετικά με αποφάσεις του Διεθνούς Κέντρου Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών).

B. Σε επίπεδο Νομολογίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε σειρά αποφάσεων που προέκυψαν είτε από προδικαστικά ερωτήματα που έθεσαν εθνικά δικαστήρια σχετικά με διάφορες πτυχές της διαδικασίας αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους, είτε από δικαστικές ενέργειες κατά πράξεων ή για τη διάγνωση της ευθύνης των οργάνων της Ε.Ε. ως προς τη διαδικασία αυτή.

Πιο συγκεκριμένα στις υποθέσεις C-226/13, C-245/13, C-47/13 και C-578/13,¹⁹ τέθηκαν ερωτήματα των Πρωτοδικείων του Wiesbaden και του Κιέλου (Γερμανία) αν αγωγές, με τις οποίες ζητείται αποκατάσταση ζημίας, εκπλήρωση της συμβάσεως και αποζημίωση, ασκηθείσες από ιδιώτες κατόχους ομολόγων κατά της Ελλάδας που συμπεριέλαβε τα ομόλογα τους στη διαδικασία του PSI χωρίς τη συναίνεση τους, εμπίπτουν στις «αστικές ή εμπορικές υποθέσεις» κατά την έν-

19. Βλ. Απόφαση Δικαστηρίου (1^{ου} Τμήματος) της 11^{ης} Ιουνίου 2015 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Stefan Fahrenbrock (C-226/13), Holger Priestoph (C-245/13), Matteo Antonio Priestoph (C-245/13), Pia Antonia Priestoph (C-245/13), Rudolf Reznicek (C-247/13), Hans-Jürgen Kickler (C-578/13), Walther Wöhlk (C-578/13), Zahnärztekammer Schleswig-Holstein Versorgungswerk (C-578/13) κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, EU:C:2015:383.

νοια του Κανονισμού 1393/2007 περί επιδόσεως και κοινοποιήσεως στα κράτη μέλη δικαστικών και εξωδίκων πράξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις, ώστε να εφαρμοστούν στις εν λόγω αγωγές οι διατάξεις του Κανονισμού αυτού. Σε αυτά, το Δικαστήριο της Ε.Ε., αφού έκρινε ότι αφενός το γεγονός ότι η δυνατότητα ανταλλαγής ομολόγων θεσπίστηκε εκ των υστέρων με νόμο δεν αρκεί ώστε να θεωρηθεί ότι το Ελληνικό Δημόσιο άσκησε δημόσια εξουσία, και αφετέρου η ανταλλαγή των ομολόγων (και η συνακόλουθη ζημιά των ομολογιούχων) δεν ήταν άμεση και ευθεία συνέπεια της επίμαχης ελληνικής νομοθετικής ρύθμισης αλλά μεσολάβησε απόφαση πλειοψηφίας των ομολογιούχων και ενεργοποίηση των CACs, κάτι που αποτελεί ένδειξη για τη διαχείριση των δανείων σε ρυθμιστικό πλαίσιο αστικού δικαίου, διαπίστωσε ότι οι υποθέσεις αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του σχετικού Κανονισμού στο μέτρο που δεν προκύπτει ότι οι σχετικές αγωγές προδήλως δεν υπάγονται στις αστικές ή εμπορικές υποθέσεις. Όμως, όπως προαναφέρθηκε, οι ανωτέρω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας είχαν κρίνει ότι η διαφορά που δημιουργήθηκε από την αμφισβήτηση της νομιμότητας των πράξεων της διαδικασίας του PSI δεν δημιουργεί ιδιωτική διαφορά, αλλά διαφορά της ακυρωτικής δικαιοδοσίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Διαπιστώνεται μια εκ πρώτης όψεως αντίθεση στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ε.Ε. και αυτών του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς τη φύση των διαφορών. Όμως μια εις βάθος προσέγγιση επιλύει τον προβληματισμό. Σημείο εκκίνησης της μελέτης της περίπτωσης αυτής είναι η βασική διαπίστωση ότι η σχέση μεταξύ ομολογιούχων και Ελληνικού Δημοσίου προφανώς ρυθμίζεται, κατ' αρχάς, από το ιδιωτικό δίκαιο (καθώς η συναλλακτική δανειακή σχέση εντάσσεται στο πεδίο των πράξεων *jure gestionis* δηλαδή ενεργειών στις οποίες το κράτος προβαίνει ως *fiscus* –δημόσιο ταμείο– προβαίνοντας σε συναλλαγές όπως π.χ. αγορά, πώληση, μίσθωση, δάνειο, κλπ, χρησιμοποιώντας μορφές και μέσα ιδιωτικού δικαίου²⁰) αλλά η έκδοση των εκτελεστών διοικητικών πράξεων που στηρίζονται στον ν. 4050/2012 και αποτελούν πράξεις άσκησης κυριαρχικής εξουσίας (*jure imperii*) του Δημοσίου έναντι των τρίτων, τέμνοντας την εξέλιξη της ήδη συνεστημένης συμβατικής (δανειακής) σχέσης ιδιωτικού δικαίου, προκαλεί διοικητικές διαφορές. Εν προκειμένω η προσέγγιση του ΔΕΕ ήταν πολύ προσεκτική και μετρημένη, καθώς εστιάζει σε ένα προκαταρκτικό ζήτημα, που δεν προδικάζει την ουσία της υπόθεσης, αλλά ούτε και την ίδια τη δικαιοδοσία των

20. Βλ. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο – Τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα (Γενικό Μέρος)*, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλας, 1988, σελ. 178.

δικαστηρίων που έθεσαν τα ερωτήματα, αλλά απλώς ερμηνεύει την έννοια των αστικών και εμπορικών υποθέσεων αποκλειστικά υπό το πρίσμα των σκοπών του Κανονισμού 1393/2007 και στο πλαίσιο του προσδιορισμού της διαδικασίας επίδοσης των αγωγών. Το ΔΕΕ αναγνωρίζει ότι τα πορίσματα του ελέγχου που ασκείται στο στάδιο αυτό, δηλαδή πριν οι διάδικοι εκφράσουν τις απόψεις τους, δεν μπορούν βεβαίως να προκαταλάβουν τις αποφάσεις που θα λάβει το επιληφθέν δικαστήριο στη συνέχεια όσον αφορά ιδίως την αρμοδιότητά του και την ουσία της οικείας υπόθεσης.²¹

Ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση T-73/13,²² με την οποία εξετάστηκε η ευθύνη που είχε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έναντι φυσικών προσώπων, εντός της Ε.Ε., για τις πράξεις της στα πλαίσια της διαδικασίας αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους και τις ζημίες που προκλήθηκαν στα πρόσωπα αυτά (στην προκειμένη περίπτωση η αξίωση ανήλθε σε 12 εκατομμύρια ευρώ). Οι ενάγοντες υποστήριξαν ότι οι δημόσιες δηλώσεις των διοικήσεων της Τράπεζας περί αντίθεσης τους σε μια τέτοια αναδιάρθρωση δημιούργησαν προσδοκίες ότι τελικά δεν θα διενεργείτο το PSI, ότι από την όλη διαδικασία αναδιάρθρωσης χρέους εξαιρέθηκαν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες αποκτώντας ιδιότητα «προνομιούχου πιστωτή» εν αντιθέσει με τους υπόλοιπους ομολογιούχους, και ότι το εξαγγελθέν πρόγραμμα εξαγοράς ελληνικών χρεογράφων παρέβλεψε το ότι τα χρεόγραφα αυτά δεν πληρούσαν τις απαραίτητες προϋποθέσεις πιστοληπτικής διαβάθμισης. Όλα αυτά προκάλεσαν μεγάλη ζημιά στους ενάγοντες κατά τη διαδικασία της αναδιάρθρωσης. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι οι ιδιώτες πιστωτές δεν μπορούσαν να επικαλεστούν την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου σε κλάδο όπως αυτός της νομισματικής πολιτικής, καθώς το αντικείμενο αυτής μεταβάλλε-

21. Βλ. τη σχετική λεπτομερή ανάλυση σε Ευ. Πρεβεδούρου, *Οι αγωγές ομολογιούχων κατά του Ελληνικού Δημοσίου κατόπιν της αναγκαστικής ανταλλαγής ομολόγων κατά τον Ν. 4050/2012 υπάγονται στις «αστικές ή εμπορικές υποθέσεις» κατά τον κανονισμό 1393/2007: ΔΕΕ της 11.6.2015, C 226/13, C 245/13, C 247/13 και C 578/13, Fahrenbroc κ.λπ κατά Ελληνικής Δημοκρατίας*, διαθέσιμο online στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%BF%CE%B9-%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CE%BF%CF%8D%CF%87%CF%89%CE%BD-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD/> στις 2.7.2019.

22. Βλ. Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου (4^ο Τμήματος) της 7^{ης} Οκτωβρίου 2015 στην υπόθεση Alessandro Accorinti κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, T-79/13, EU:T:2015:756.

ται διαρκώς σε συνάρτηση με την οικονομική κατάσταση και η αστάθεια αυτής επηρέασε τη διακύμανση της αξίας των ελληνικών χρεογράφων ώστε ο κίνδυνος αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους δεν μπορούσε να αποκλειστεί. Η δε αναδιάρθρωση υπήρξε απόφαση άλλων οργάνων και όχι της ΕΚΤ. Ως προς το καθεστώς του προνομίου πιστωτή, η ΕΚΤ ενεργούσε, κατά το Γενικό Δικαστήριο, αποκλειστικά με γνώμονα σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, όπως π.χ. η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και η ορθή διαχείριση της νομισματικής πολιτικής, ενώ οι ιδιώτες πιστωτές ή αποταμιευτές ενεργούσαν προς εξυπηρέτηση αποκλειστικά ιδιωτικού συμφέροντος (μεγιστοποίηση της αποδόσεως των επενδύσεών τους), οπότε δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Τέλος η επελθούσα ζημία αντιστοιχεί σε συνθήκες οικονομικούς κινδύνους που απορρέουν από δραστηριότητες στο χρηματοπιστωτικό κλάδο, ιδίως σε συνθήκες όπως αυτές που είχαν διαμορφωθεί κατά την επίμαχη περίοδο. Επομένως δεν τέθηκε θέμα καταλογισμού ευθύνης στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Αξίζει να σημειωθεί ότι το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου στην προκειμένη περίπτωση υιοθέτησε προσεγγίσεις ανάλογες με αυτές του Συμβουλίου Επικρατείας στις προαναφερθείσες αποφάσεις του (π.χ. ως προς την αναδρομική θεσμοθέτηση και ενεργοποίηση των CACs και την καταχρηστική λειτουργία τους, την ισότιμη μεταχείριση μεταξύ διαφόρων κατηγοριών ομολογιούχων κλπ) αλλά δεν αναγνώρισε τη δυνατότητα καταλογισμού ευθύνης προς αποζημίωση από νόμιμες ενέργειες του εμπλεκόμενου οργάνου (εν προκειμένω της ΕΚΤ).²³

Συναφής είναι και η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση T-749/15,²⁴ στην οποία εξετάστηκε η ευθύνη που είχε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έναντι νομικών προσώπων, εντός της Ε.Ε., για τις πράξεις της στα πλαίσια της διαδικασίας αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους και τις ζημίες που προκλήθηκαν στα πρόσωπα αυτά (εν προκειμένω πρόκειται για τρά-

23. Βλ. τη σχετική λεπτομερή ανάλυση σε Ευ. Πρεβεδούρου, *Η Ζημία των ιδιωτών κατόχων ελληνικών χρεογράφων στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους δεν καταλογίζεται στην ΕΚΤ (ΓεΔΕΕ της 7ης Οκτωβρίου 2015, T-79/13, Alessandro Accorinti κατά ΕΚΤ)*, διαθέσιμο online στο

<https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%B6%CE%B7%CE%BC%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CF%89%CF%84%CF%8E%CE%BD-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CF%8C%CF%87%CF%89%CE%BD-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD/> στις 17.7.2019.

24. Βλ. Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου (3^{ου} Τμήματος) της 24^{ης} Ιανουαρίου 2017 στην υπόθεση Nausicaa Anadyomène SAS & Banque d'escompte κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, T-749/15, EU:T:2017:21

πεζες που κατείχαν ελληνικά χρεόγραφα και η αξίωση τους ανήλθε σε 11 εκατομμύρια ευρώ). Οι ενάγοντες στήριξαν την αξίωση τους στην κατά την άποψή τους παραβίαση, εκ μέρους της ΕΚΤ, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ιδιωτών κατόχων χρεογράφων, της αρχής της ασφάλειας δικαίου και την αρχής της ίσης μεταχείρισεως των ιδιωτών δανειστών. Το Γενικό Δικαστήριο, αξιοποιώντας το σκεπτικό που είχε αναπτύξει και στην υπόθεση T-79/13, έκρινε ότι οι εμπορικές τράπεζες δεν μπορούν να επικαλούνται την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή την αρχή της ασφάλειας δικαίου σε κλάδο όπως αυτός της νομισματικής πολιτικής, το αντικείμενο της οποίας μεταβάλλεται διαρκώς σε συνάρτηση με τις μεταβολές της οικονομικής συγκυρίας, καθώς, ως εξ ορισμού επιμελείς και ενημερωμένοι επιχειρηματίες, οι εμπορικές τράπεζες θεωρήθηκε ότι γνώριζαν την εξαιρετικά ασταθή οικονομική κατάσταση που καθόριζε τη διακύμανση της αξίας των ελληνικών χρεογράφων, καθώς και τον μη αμελητέο κίνδυνο χρεοκοπίας της Ελλάδας και συνεπώς δεν μπορούσαν να στηρίζονται στην προσωρινή διατήρηση από την ΕΚΤ της επιλεξιμότητας των τίτλων αυτών, και επομένως προέβησαν σε επενδύσεις υψηλού κινδύνου. Επίσης κρίθηκε ότι ούτε η αρχή της ίσης μεταχείρισης μπορεί να εφαρμοσθεί εν προκειμένω διότι οι εμπορικές τράπεζες, κάτοχοι ελληνικών χρεογράφων, αφενός, και η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, αφετέρου, δεν βρίσκονταν σε συγκρίσιμη κατάσταση διότι οι τελευταίες ενήργησαν στο πλαίσιο της ασκήσεως της θεμελιώδους αποστολής τους, με σκοπό τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και της ορθής διαχείρισεως της νομισματικής πολιτικής. Από την άλλη οι τράπεζες και οι εμπορικές εταιρίες απέκτησαν ελληνικά χρεόγραφα με σκοπό την επίτευξη κέρδους (ήτοι για να επιτύχουν τη μέγιστη δυνατή απόδοση των επενδύσεών τους).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει και η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση T-107/17²⁵ με την οποία εξετάστηκε η ευθύνη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για την προβαλλόμενη από τους ενάγοντες παράλειψη της να εκφέρει άποψη επί της προτεινόμενης ελληνικής νομοθετικής ρύθμισης για την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημοσίου χρέους με την αξιοποίηση ρητρών συλλογικής δράσης (CACs), και να μην επιστήσει την προσοχή των ελληνικών αρχών στον θεωρούμενο από αυτούς ως παράνομο χαρακτήρα της όλης (τότε) σχεδιαζόμενης διαδικασίας. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η ΕΚΤ

25. Βλ. Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου (3^{ου} Τμήματος) της 23^{ης} Μαΐου 2019 στην υπόθεση Frank Steinhoff, Ewald Filbry, Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, Werner Bäcker, EMB Consulting SE κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, T-107/17, EU:T:2019:353

έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια (εξουσία εκτίμησης) και ως προς το αν θα εκφέρει γνώμη και ως προς το περιεχόμενο της γνώμης αυτής, και επομένως για να θεμελιωθεί ευθύνη της πρέπει να διαπιστωθεί πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων αυτής της εξουσίας. Ειδικά για την περίπτωση της (τότε) προτεινόμενης ρύθμισης για την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημοσίου χρέους, κρίθηκε ότι η γνωμοδότηση της ΕΚΤ δεν αφορά την έννομη σχέση μεταξύ των συμβαλλομένων μερών (δανειστές/επενδυτές και κράτος-οφειλέτης) επί τη βάση των επίμαχων χρεογράφων, αλλά εντάσσεται στο ευρύτερο καθήκον της περί τήρησης της σταθερότητας των τιμών και διαμόρφωσης νομισματικής πολιτικής, άρα δεν όφειλε η ΕΚΤ να αποφανθεί για τις υποχρεώσεις της Ελλάδας από τις επίμαχες δανειακές συμβάσεις και τα αντίστοιχα ομόλογα. Όσο για την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημόσιου χρέους, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συνεπάγεται παραβίαση συμβατικών υποχρεώσεων καθώς οι επενδύσεις σε κρατικά ομόλογα ενέχουν πάντα τον κίνδυνο ζημίας λόγω του μακρού χρόνου διάρκειας (ωρίμανσης) τους, και το κράτος-οφειλέτης (εκδότης των ομολόγων) δικαιούται να επιχειρήσει επαναδιαπραγμάτευση των όρων των σχετικών συμβατικών σχέσεων, επικαλούμενο ουσιώδεις μεταβολές των συνθηκών αρχικής σύναψης αυτών. Τέλος το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η εκ των υστέρων θεσμοθέτηση των CACs, ως μηχανισμού διενέργειας της αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους, είχε επιπτώσεις που ισοδυναμούν με απαλλοτρίωση περιουσίας και σε δανειστές/επενδυτές που δεν συναίνεσαν στην ανταλλαγή των ομολόγων τους, όμως οι επιπτώσεις αυτές είναι ανεκτές καθώς ανταποκρίνονται στον σκοπό γενικού συμφέροντος που είναι η διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της Ευρωζώνης και δεν συνιστούν δυσανάλογη και ανεπίτρεπτη προσβολή του δικαιώματος της ιδιοκτησίας αυτών των προσώπων. Αυτή η τελευταία διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου θυμίζει πολύ έντονα το σκεπτικό περί υπέρτατου δημοσιονομικού συμφέροντος που ανέπτυξε το Συμβούλιο Επικρατείας στις προαναφερθείσες αποφάσεις του, καθώς επίσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση της 21ης Ιουλίου 2016 «Μαματάς κ.λπ. κατά Ελλάδα» (βλ. κατωτέρω), στα οποία σκεπτικά άλλωστε κάνει ρητή παραπομπή.

Γ. Σε επίπεδο Νομολογίας Διεθνών Δικαιοδοτικών Οργάνων

Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ως δικαιοδοτικού οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης, αποτέλεσε απολύτως φυσικό επακόλουθο της νομολογιακής αντιμετώπισης από τα εθνικά δικαστήρια των αξιώσεων των ιδιωτών δανειστών/επενδυτών (φυσικών προσώπων) οι

οποίοι είχαν υποστεί σημαντική μείωση στην ονομαστική αξία των τίτλων δανεισμού που κατείχαν, στο πλαίσιο της διαδικασίας αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους, χωρίς να έχουν μετέχει καθόλου στις διαπραγματεύσεις με το ελληνικό Δημόσιο, λόγω της ενεργοποίησης των CACs. Οι προσφεύγοντες αυτοί είχαν εξαντλήσει τα ένδικα βοηθήματα ενώπιον των εγχωρίων δικαστηρίων επιζητώντας δικαστική προστασία (κάτι που αποτελεί προϋπόθεση προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου) αλλά χωρίς επιτυχία, καθώς η σχετική αίτηση ακυρώσεως είχε απορριφθεί με την απόφαση Ολομελείας του ΣτΕ 1507/2014, και έτσι προσέφυγαν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), για παράβαση του άρθρου 1 (δικαίωμα περιουσίας) του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΠΠΠ/ΕΣΔΑ) και του άρθρου 14 (αρχή της ίσης μεταχείρισης) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι η μέχρι τότε νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου²⁶ είχε δεχθεί ότι αφενός το Δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα αυτού μπορούν να χαίρουν, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, προνομίων και ασυλιών που τους επιτρέπουν να εκτελούν αποτελεσματικά τις αποστολές του δημοσίου δικαίου, αλλά αφετέρου μόνο η υπαγωγή στη δομή του Δημοσίου δεν επαρκεί από μόνη της για να νομιμοποιηθεί, υπό οποιοσδήποτε συνθήκες, την εφαρμογή δημοσίων προνομίων, αλλά θα πρέπει αυτή να καθίσταται αναγκαία για την ορθή άσκηση των δημοσίων καθηκόντων και επιπλέον το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου και των νομικών προσώπων αυτού δεν μπορεί να εξομοιωθεί με το δημόσιο ή γενικό συμφέρον και δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του δικαιώματος για σεβασμό της περιουσίας του δανειστή. Η προσέγγιση αυτή είχε δημιουργήσει προσδοκίες επιτυχούς έκβασης της προσφυγής των ιδιωτών δανειστών/επενδυτών (φυσικών προσώπων) οι οποίοι είχαν υποστεί σημαντική ζημιά κατά την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημοσίου χρέους.

Όμως, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κατά την κρίση του επί της εν λόγω προσφυγής,²⁷ αναγνώρισε ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης (διακριτική ευχέρεια) όσον αφορά τη λήψη μέτρων

26. Βλ. Απόφαση 1^{ου} Τμήματος στην υπόθεση Μειδάνης κατά Ελλάδα (Προσφυγή αριθ. 33977/06), της 22^{ης} Μαΐου 2008.

27. Βλ. Απόφαση 1^{ου} Τμήματος στην υπόθεση Μαμάτας και Λοιποί κατά Ελλάδα (Προσφυγές αριθ. 63066/14, 64297/14 και 66106/14), της 21^{ης} Ιουλίου 2016.

στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης και του καθορισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής τους, η οποία εκτίμηση δεν αφορά μόνο την επιλογή των μέτρων αλλά και το χρόνο θέσπισης και εφαρμογής τους, κάτι που πρέπει να γίνει σεβαστό εκτός εάν οι κρατικές ενέργειες στερούνται εμφανώς εύλογης βάσης. Η περίπτωση της αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους, στο βαθμό που μείωσε την αξία των ομολόγων των προσφευγόντων, χωρίς τη συναίνεση, αποτελεί ευθεία κρατική επέμβαση στην περιουσία τους που εμπίπτει κατ' αρχήν στο άρθρο 1 ΠΠΠ/ ΕΣΔΑ, αλλά η επέμβαση αυτή δεν συνεπάγεται «στέρηση» περιουσίας καθώς η σύναψη της δανειακής σύμβασης με το κράτος αποτελεί επένδυση η αξία της οποίας μπορεί να κυμανθεί/μειωθεί, ανάλογα με τις συνθήκες και τους κινδύνους των αγορών και την οικονομική κατάσταση του κράτους που εκδίδει τα ομόλογα. Το Δικαστήριο έκρινε (παραπέμποντας και στο σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην υπόθεση T-79/13) ότι η εν λόγω αναδιάρθρωση έγινε για λόγους δημοσίου συμφέροντος που ανάγονται στην οικονομική σταθερότητα της Ελλάδας, στην αναδιάρθρωση των χρεών της και στη χρηματοδότησή της από τους ευρωπαϊούς εταίρους της και στο πλαίσιο αυτό δεν υπήρξε παραβίαση ούτε της αρχής της αναλογικότητας ιδίως ενόψει του μεγάλου περιθωρίου εκτίμησης που διέθετε συναφώς το ελληνικό κράτος και του ότι (α) η μείωση της αξίας των ομολόγων των προσφευγόντων δεν ήταν τόσο μεγάλη ώστε να πλησιάσει στον εκμηδενισμό της, (β) οι όροι συλλογικής δράσης που προβλέφθηκαν και ενεργοποιήθηκαν για τα ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου είναι συνήθεις στην πρακτική των διεθνών αγορών, (γ) η εξάρτηση της εγχειρήματος από τη συναίνεση όλων των δανειστών/ομολογιούχων θα οδηγούσε στην αποτυχία του και (δ) η επένδυση σε ομόλογα ενέχει κινδύνους, καθώς μεταξύ της έκδοσης και της λήξης τους ενδέχεται να μεσολαβήσουν περιστατικά που μειώνουν την ικανότητα πληρωμής του εκδότη τους και συνεπάγονται απώλεια περιουσιακών δικαιωμάτων των δανειστών. Επίσης το Δικαστήριο, αξιοποιώντας το σκεπτικό της απόφασης 1116/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικρατείας, έκρινε ότι η μεταχείριση των προσφευγόντων εδράζεται σε αντικειμενικούς και εύλογους λόγους όπως α) η δυσκολία εντοπισμού ενδιαφερομένων δανειστών και η συναφής χρονοβόρος διαδικασία σε περιστάσεις μεγάλης χρονικής πίεσης, β) η δυσκολία θέσπισης κριτηρίων διάκρισης δεδομένου ότι, (i) ενόψει των συνθηκών, θα ήταν προβληματική η διάκριση μεταξύ νομικών και φυσικών προσώπων ή επενδυτών επαγγελματιών και μη επαγγελματιών, καθώς δεν θα ήταν θεμιτή η διαφορετική μεταχείριση των δικαιωμάτων που απορρέουν από τα ομόλογα ανάλογα με την ιδιότητα του κατόχου τους, (ii) θα ήταν δυσχερής ο καθορισμός, από νομικής απόψεως και

στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, της ιδιότητας/κατάστασης του μικρού αποταμιευτή που επικαλούνται οι προσφεύγοντες, [συναφώς το Δικαστήριο σημείωσε ότι αρκετοί από τους προσφεύγοντες είχαν επενδύσει στα ομόλογα σημαντικά ποσά, που ξεπερνούσαν σε κάποιες περιπτώσεις τα 100.000 ευρώ και δεν θα ήταν σύμφωνο με την αρχή της ισότητας να εξαιρεθεί από την επίμαχη διαδικασία (ανταλλαγής και μείωσης της αξίας ομολόγων) ένα φυσικό πρόσωπο που έχει επενδύσει 100.000 ευρώ, αλλά να συμπεριληφθεί σε αυτήν μια επιχείρηση που έχει επενδύσει ένα αρκετά μικρότερο ποσό, για μόνο το λόγο ότι η τελευταία είναι νομικό πρόσωπο ή επενδυτής], γ) η διακινδύνευση του όλου εγχειρήματος, μέσω της θέσπισης εξαιρέσεων, η οποία θα είχε ως συνέπεια τη μαζική μεταφορά των τίτλων σε εξαιρούμενα του μέτρου πρόσωπα, πράγμα που θα οδηγούσε περαιτέρω, στη μείωση των αναγκαιών για την αναδιάρθρωση κεφαλαίων (και, τελικά, σε κίνδυνο παύσης πληρωμών από το ελληνικό κράτος) αλλά και σε πιο δραστική μείωση της ονομαστικής αξίας των ομολόγων των μη εξαιρούμενων προσώπων, δ) η ανάγκη διατήρησης της δυναμικής και της προοπτικής επιτυχίας του εγχειρήματος καθώς και στην ανάγκη ταχείας ενέργειας εκ μέρους των ελληνικών αρχών. Με βάση αυτά τα επιχειρήματα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έκρινε ότι δεν στοιχειοθετείται παραβίαση του άρθρου 1 ΠΠΠ/ΕΣΔΑ ούτε του άρθρου 14 ΕΣΔΑ. Η ομοιότητα της επιχειρηματολογίας του Δικαστηρίου αυτού με τα επιχειρήματα που καταγράφηκαν στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Δικαστηρίου της Ε.Ε. είναι χαρακτηριστική και άλλωστε δεν λείπουν οι επανειλημμένες ρητές παραπομπές σε αυτά.

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αποφάσεις των συλλογικών δικαιοδοτικών οργάνων του Διεθνούς Κέντρου Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών που επελήφθησαν προσφυγών ιδιωτών δανειστών/επενδυτών, κατόχων ομολόγων του ελληνικού δημοσίου (πρόκειται για νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, χρηματοπιστωτικού και επενδυτικού χαρακτήρα, εκ των οποίων το επενδυτικό ΝΠΙΔ ήταν μέτοχος του χρηματοπιστωτικού ΝΠΙΔ) τα οποία συμπεριελήφθησαν στο επιλέξιμο προς αναδιάρθρωση (μέσω ανταλλαγής) ελληνικό δημόσιο χρέος το 2012.²⁸ Παρότι προσεκλήθησαν να συμμετέχουν, οι εν λόγω φορείς αρνήθηκαν, και τελικά υπέστησαν μείωση της αξίας των ομολόγων που κατείχαν μέσω της ενεργοποίησης των CACs. Η αξίωση αποζημίωσης που υπεβλήθη εδραζόταν

28. Βλ. Απόφαση του Διαιτητικού Δικαστηρίου στην υπόθεση ICSID Case No. ARB/13/8, POŠTOVÁ BANKA, A.S. AND ISTROKAPITAL SE κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας, της 9^{ης} Απριλίου 2015.

στην επενδυτική διάσταση της κατοχής των ελληνικών ομολόγων, στο κατά πόσο αυτές οι συναλλαγές καλύπτονται ως επενδύσεις από Διμερείς Επενδυτικές Συνθήκες στις οποίες μετείχαν οι χώρες προέλευσης των δανειστών/επενδυτών και το κράτος-οφειλέτης (Ελλάδα), στη δυνατότητα των αιτούντων να διεκδικήσουν αποζημίωση και όλα αυτά υπό το πρίσμα της διάγνωσης της δικαιοδοσίας του Διεθνούς Κέντρου Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών για να επιληφθεί της συγκεκριμένης διαφοράς (το ζήτημα της δικαιοδοσίας τέθηκε από την ελληνική πλευρά). Το αρμόδιο όργανο (Διαιτητικό Δικαστήριο) του Κέντρου, αξιοποιώντας την εκτεταμένη νομολογία που έχει αναπτυχθεί στο πλαίσιο του Διεθνούς Κέντρου Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών, χαρακτήρισε τη μετοχική συμμετοχή του ενός στο άλλο ως μη επαρκή λόγο για να αναγνωρίσει το έννομο συμφέρον του επενδυτικού ΝΠΙΔ να προσφύγει καθώς αυτή η μετοχική συμμετοχή ήταν μια τελείως έμμεση επένδυση που καλυπτόταν από την εφαρμοστέα Διμερή Επενδυτική Συνθήκη, και απέρριψε συνολικά τις αξιώσεις του. Ως προς το χρηματοπιστωτικό ΝΠΙΔ, το Διαιτητικό Δικαστήριο, καταγράφοντας την αγορά των επίμαχων ομολόγων εκ μέρους του στην δευτερογενή αγορά, προσπάθησε να ερμηνεύσει τον όρο «επένδυση» επί τη βάση της εφαρμοστέας Διμερούς Επενδυτικής Συνθήκης που υιοθετούσε μια αρκετά ευρεία προσέγγιση η οποία περιελάμβανε «κάθε είδος κεφαλαίου», παρέχοντας ένα κατάλογο συναλλαγών που θεωρούνταν επενδύσεις. Στις συναλλαγές αυτές δεν υπήρχε ρητή αναφορά σε κρατικά ομόλογα, κρατικά χρεόγραφα, δημόσιο χρέος ή συναφείς έννοιες. Η μόνη αναφορά σε ομόλογα ήταν σε περιπτώσεις ιδιωτικού ομολογιακού δανεισμού. Έτσι το Διαιτητικό Δικαστήριο δεν θεώρησε τα ομόλογα ως απευθείας προστατευόμενη επένδυση. Επίσης το Διαιτητικό Δικαστήριο δεν θεώρησε τα ομόλογα ως συναλλαγή που να καλύπτεται από τον όρο «δάνεια» που περιλαμβανόταν στην εφαρμοστέα Διμερή Επενδυτική Συνθήκη ως προστατευόμενη επένδυση γιατί οι κλασσικές δανειακές συμβάσεις συνεπάγονται προσδιορισμένους δανειστές (όχι μεταβαλλόμενους π.χ. μέσω αγοραπωλησίας της σχετικής δανειακής αξίωσης), περιορισμένη συναλλακτική δυνατότητα επί της ίδιας της δανειακής αξίωσης, μη υπαγωγή σε κανονισμούς χρεογράφων, και μια άμεση συμβατική σχέση μεταξύ του δανειστή και του τελικού οφειλέτη. Τα ομόλογα δεν έχουν τέτοια χαρακτηριστικά καθώς υπάρχει μεγάλος αριθμός απροσδιόριστων κατόχων τους, έχουν υψηλή συναλλακτική δυνατότητα, υπόκεινται σε κανονισμούς χρεογράφων, και περιλαμβάνουν συμβατικές σχέσεις μεταξύ του δανειστή και ενδιάμεσων προσώπων (όχι του τελικού οφειλέτη). Τέλος το Διαιτητικό Δικαστήριο δεν θεώρησε τα ομόλογα ούτε ως «χρηματική αξίωση», άλλη μια μορφή επένδυσης που καλυ-

πτόταν από την εφαρμοστέα Διμερή Επενδυτική Συνθήκη, γιατί τέτοιες αξιώσεις έπρεπε να εδράζονται σε απευθείας συμβατική σχέση με το κράτος-οφειλέτη, και το χρηματοπιστωτικό ΝΠΙΔ δεν είχε τέτοια συμβατική σχέση με την Ελλάδα, αλλά απόκτησε τα ομόλογα στη δευτερογενή αγορά. Με βάση όλα αυτά τα ευρήματα, το Διαιτητικό Δικαστήριο του Διεθνούς Κέντρου Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών απέρριψε την αξίωση αποζημίωσης των αιτούντων, θεωρώντας ότι δεν πρόκειται για επένδυση η οποία να εμπίπτει στην δικαιοδοσία του για να την κρίνει επί της ουσίας. Η υπόθεση αυτή αποτελεί μια πολύ ενδεικτική περίπτωση των ερμηνειών που δίδονται στους όρους «επένδυση», «επενδυτής», «σχέση επένδυσης και επενδυτή» από το Διεθνές Κέντρο Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών και την οριοθέτηση τους ως προς τις περιπτώσεις δημόσιου δανεισμού και των εξελίξεων αυτού, υπό το πρίσμα της αμιγώς επενδυτικής θεώρησης.²⁹

Σημειώνεται ότι υπήρξε αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης του Διαιτητικού Δικαστηρίου από τους προσφεύγοντες, η οποία όμως δεν τελεσφόρησε καθώς η ειδική επιτροπή που επιλήφθηκε της αίτησης, εκ μέρους του Διεθνούς Κέντρου Επίλυσης Επενδυτικών Διαφορών έκρινε³⁰ ότι το Διαιτητικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε κάποιο σφάλμα στην κρίση του, ούτε εν όλω ούτε εν μέρει, ούτε διατύπωσε αντιφατικά επιχειρήματα στο συλλογισμό του. Σημειώνεται ότι τέτοιες αιτήσεις ακύρωσης δεν είναι απλές εφέσεις, και για να γίνουν δεκτές απαιτείται πλήρης θεμελίωση παράβασης διάταξης, ενώ δεν μπορούν οι αιτούντες να επικαλεστούν επιχειρήματα που δεν είχαν επικαλεστεί κατά την πρώτη διαδικασία.

Ως κατακλείδα... Μια προοπτική εναλλακτικής νομολογιακής προσέγγισης;

Ως κατακλείδα θα ήταν σκόπιμο να επισημανθεί μια πολύ πρόσφατη απόφαση στην ελληνική έννομη τάξη, η οποία προήλθε από τον Άρειο Πάγο και εκφράζει μια άλλη νομολογιακή τάση. Πιο συγκεκριμένα η απόφαση αυτή είναι κρίσιμη καθώς εξετάζει υπό άλλο πρίσμα τη θέση του ιδιώτη επενδυτή ως επιδεικνύοντος τη δέουσα επιμέλεια για την επένδυση του (στοιχείο που τέθηκε κατ'επανάληψη στην περίπτωση της αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους) αλλά και

29. Βλ. ανάλυση αυτής της υπόθεσης σε D.V. Skiadas, Portfolio investments in an EU country under crisis: lessons from the ICSID decision on the case 'Poštová banka, a.s. and Istrokapital SE vs. The Hellenic Republic' – the Greek PSI case, *International Journal of Diplomacy and Economy*, Vol. 3, No. 2, 2016, σελ.167-186.

30. Βλ. Απόφαση της ad hoc Επιτροπής επί της αίτησης ακύρωσης της Απόφασης του Διαιτητικού Δικαστηρίου στην υπόθεση ICSID Case No. ARB/13/8, POŠTOVÁ BANKA, A.S. AND ISTROKAPITAL SE κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας, της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 2016.

του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος που παρείχε τις επενδυτικές συμβουλές.

Με την υπ' αριθμ. 114/2022 απόφαση του Α1 Πολιτικού Τμήματος του Αρείου Πάγου απορρίφθηκε η αίτηση αναίρεσης που άσκησε η Εθνική Τράπεζα σε υπόθεση επένδυσης σε ομόλογα. Οι επενδυτές (συνταξιούχοι) επένδυσαν το ποσό των 200.000 ευρώ ακολουθώντας τις υποδείξεις του διευθυντή του υποκαταστήματος της τράπεζας σε προθεσμιακή κατάθεση δεκαετούς διάρκειας, όπου όμως με μία προειδοποίηση ενός μηνός θα μπορούσαν να τα εισπράξουν. Χωρίς να υφίσταται παρόμοια εντολή και χωρίς βεβαίως τη γνώση ή πολύ περισσότερο τη συναίνεσή τους, την 1η Αυγούστου 2005, αγοράστηκαν στο όνομα και για λογαριασμό τους ομολογιακοί τίτλοι με χρέωση του λογαριασμού τους. Τον Αύγουστο του 2008 για πρώτη φορά πληροφορήθηκαν ότι δεν είχαν κάποια προθεσμιακή κατάθεση αλλά ομόλογα. Μπροστά στην άρνησή τους να διατηρήσουν τα ομόλογα αυτά και μπροστά στις επανειλημμένες πιέσεις τους να ρευστοποιηθούν και να τους αποδοθούν τα χρήματά τους, ο διευθυντής αναγκάστηκε να τους αποκαλύψει ότι ο λόγος που έπρεπε να περιμένουν ήταν ότι τη δεδομένη χρονική στιγμή τα ομόλογα αυτά δεν εμφάνιζαν τιμή στην αγορά, δεν διαπραγματεύονταν και συνεπώς δεν μπορούσαν να τα πωλήσουν και να εισπράξουν τα χρήματά τους. Οι ενάγοντες απεδέχθησαν την εξέλιξη καθώς τα στελέχη της τράπεζας τους ενημέρωσαν ότι αγοράζουν ομόλογα συγκεκριμένης διάρκειας και λήξης, τα οποία θα μπορούσαν να έχουν μεγαλύτερη απόδοση από εκείνη της προθεσμιακής, στην οποία είχαν αρχικά τοποθετήσει το κεφάλαιο τους. Τον Νοέμβριο 2011 ανακλήθηκε η άδεια λειτουργίας του φορέα εγγύησης ενός εκ των ομολόγων λόγω ανεπάρκειας των κεφαλαίων του εν λόγω φορέα. Το εν λόγω ομόλογο, ήδη κατά την έκδοσή του, ήταν προϊόν μειωμένης διασφάλισης, και αυξημένου επενδυτικού κινδύνου. Κρίθηκε δε πως οι αρμόδιοι υπάλληλοι της εναγομένης, κατά την παροχή των επενδυτικών τους συμβουλών προς τους επενδυτές, τον Αύγουστο του 2005, παρότι είχαν ενημέρωση για το ως άνω επενδυτικό προϊόν, δεδομένου ότι είχαν γνώση ως εκ της αρμοδιότητάς τους, του ενημερωτικού δελτίου της εκδότριας του άνω ομολόγου που κυκλοφόρησε στις 28-2-2005, δηλαδή, πριν την επίμαχη επένδυση και γνώριζαν ότι επρόκειτο για επενδυτικό προϊόν μειωμένης διασφάλισης καθώς και την πιθανότητα απώλειας των κεφαλαίων των επενδυτών, δεν αποδείχθηκε ότι ενημέρωσαν τους ενάγοντες εγγράφως αλλά ούτε και προφορικά για τα προαναφερόμενα ειδικότερα χαρακτηριστικά της προτεινόμενης από τους ίδιους επένδυσης και για τους κινδύνους που διέτρεχαν, ενόψει και της κακής πιστοληπτικής διαβάθμισης του επίδικου ομολόγου, αλλά και της εγγυήτριας τράπεζας. Ούτε αποδείχθηκε ότι ήλεγξαν την καταλληλότητά του για

τους επενδυτές, με βάση την επενδυτική τους εμπειρία καθώς και την προθυμία τους για διακινδύνευση. Λόγω των ως άνω παραλείψεων των στελεχών της τράπεζας, οι επενδυτές πίστευαν πεπλανημένα ότι η επένδυσή τους ήταν εξασφαλισμένη, τουλάχιστον, ως προς το κεφάλαιο, ενώ ο κίνδυνος που ανελάμβαναν ήταν, μόνον ως προς την απόδοση της επένδυσης. Οι επενδυτές δεν είχαν εξειδικευμένη γνώση των χρηματοοικονομικών επενδύσεων, και λειτούργησαν ως καταναλωτές σχετικών υπηρεσιών, οπότε κρίθηκε ότι πρέπει να τύχουν προστασίας του ν. 2251/1994, διότι δεν υπερβαίνουν το πρότυπο του μέσου αποταμιευτή και δεν μπορεί να θεωρηθούν κατ' αντικειμενική κρίση ως επαγγελματίες στο πλαίσιο της συγκεκριμένης συναλλαγής, οι δε υπάλληλοι της τράπεζας παρέλειψαν, υπαίτιως, επιδεικνύοντας αμέλεια, την υποχρέωσή τους να τους ενημερώσουν και να τους διαφωτίσουν σχετικά με τα ανωτέρω αναφερόμενα χαρακτηριστικά της επένδυσης, την οποία τους υπέδειξαν να επιχειρήσουν, με συνέπεια οι συγκεκριμένοι επενδυτές να μην έχουν κατανοήσει, τουλάχιστον, τους κινδύνους να υποστούν απώλεια του κεφαλαίου. Με το σκεπτικό αυτό ο Άρειος Πάγος απέρριψε την αίτηση αναίρεσης της τράπεζας.

Η προσέγγιση αυτή, κατά την οποία οι ιδιώτες επενδυτές/δανειστές είναι κατ' ουσίαν καταναλωτές των (κατά βάση συμβουλευτικών επενδυτικών) υπηρεσιών των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που συμμετέχουν στη διαδικασία δημόσιου δανεισμού (σε πρωτογενές ή δευτερογενές επίπεδο), και ως τέτοιοι προστατεύονται αυτοτελώς έναντι εξελίξεων που μπορούν να αναχθούν σε αμέλεια των εμπλεκόμενων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, θα μπορούσε να έχει επηρεάσει τη νομολογιακή αντιμετώπιση των δικαστικών ενεργειών αυτών που υπέστησαν απώλειες από την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημόσιου χρέους. Η ευθύνη που αναγνωρίζεται στα διαμεσολαβούντα πρόσωπα (εν προκειμένω τράπεζες) αποτελεί μια πολύ κρίσιμη εξέλιξη καθώς σηματοδοτεί μια αποστασιοποίηση από την προσέγγιση που είχε υιοθετηθεί στην περίπτωση της αναδιάρθρωσης του χρέους και αναδεικνύει την αντικειμενική αδυναμία των επενδυτών να γνωρίζουν και τη σημασία της εμπιστοσύνης με την οποία περιβάλλουν αυτοί τις συμβουλευτικές επενδυτικές υπηρεσίες από εξειδικευμένους φορείς, μια εμπιστοσύνη που είναι στον πυρήνα της επενδυτικής δραστηριότητας.

