

ΤΑΣΟΣ ΜΠΑΝΟΣ

Ένας ξεχωριστός
δημόσιος
λειτουργός



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ



© 2021 – Τράπεζα της Ελλάδος
Ελ. Βενιζέλου 21, 102 50 Αθήνα
www.bankofgreece.gr

DOI: <https://doi.org/10.52903/book.2021.banos>

ISBN 978-618-5536-14-5 (print)
ISBN 978-618-5536-13-8 (online)

Σχεδιασμός έκδοσης, φωτοστοιχειοθεσία, σελιδοποίηση και εκτύπωση:
Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών
Μακέτα εξωφύλλου: Γιώργος Παπακωνσταντίνου
Γλωσσική επιμέλεια: Τμήμα Εκδόσεων και Μεταφράσεων

Τάσος Μπάνος

Ένας ξεχωριστός δημόσιος λειτουργός

Περιεχόμενα

Πρόλογος	7
<i>Κατερίνα Σακεδδαροπούδου</i>	
Τάσος Μπάνος: ένας πολύτιμος φίλος και συνεργάτης στα δύσκολα	9
<i>Γιάννης Στουρνάρας</i>	
Μιλώντας για τον Τάσο	15
<i>Χριστίνα Παπακωνσταντίνου</i>	
Τάσος Μπάνος, 1957-2020	19
<i>Μιχάλης Τσιτσιάνης</i>	
Υπηρεσιακό σημείωμα προς τον Υπουργό Οικονομικών Γ. Παπακωνσταντίνου ...	25
<i>Αναστάσιος Μπάνος</i>	
Η συνταγματικότητα του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής της Ελλάδος	39
<i>Ξενοφών Γιαταγάνας και Αναστάσιος Μπάνος</i>	
Το ζήτημα των ειδικών μισθολογίων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας	75
<i>Αναστάσιος Μπάνος και Ξενοφών Γιαταγάνας</i>	
Το πρόβλημα της εκπροσώπησης του Δημοσίου στις δίκες των καναλιών	87
<i>Τάσος Μπάνος</i>	
Για το σύστημα των προαγωγών και την αξιοκρατία, με αφορμή τις προαγωγές στο βαθμό του Παρέδρου ΝΣΚ	91
<i>Αναστάσιος Μπάνος</i>	
Η μελαγχολία της σκέψης του Τάσου Μπάνου	103
<i>Ευάγγελος Βενιζέλος</i>	
Λειτουργός με γνώση, άποψη και πατριωτισμό	107
<i>Άννα Διαμαντοπούδου</i>	

Περί αφανών ηρώων	111
<i>Γιώργος Παπακωνσταντίνου</i>	
Συζητώντας με τον Τάσο Μπάνο	119
<i>Φίλιππος Σαχινίδης</i>	
Ένας ακέραιος δημόσιος λειτουργός	135
<i>Άκης Σκέρτσος</i>	
Για την επίκαιρη απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης	139
<i>Ιωάννης-Κωνσταντίνος Γ. Χαδκιάς</i>	
Νομική φύση και λειτουργία της ατομικής ειδοποίησης και η διαχρονική διάσταση της νομολογίας	157
<i>Θεόδωρος Γ. Ψυχोगιανός</i>	
Ο Τάσος Μπάνος που γνώρισα	173
<i>Ξενοφών Γιαταγάνας</i>	
Υ.Π.ΕΝ.: ο τελευταίος μεγάλος σταθμός ενός εξαιρετικού νομικού	175
<i>Δημήτριος Μέδισσας</i>	
Τάσος Μπάνος: ένας δημόσιος λειτουργός διαφορετικός	181
<i>Κωνσταντίνος Φ. Μενουδάκος</i>	
Καλό ταξίδι, Τάσο	191
<i>Πηνελόπη Παγώνη</i>	
Φορολογικό δίκαιο στα χρόνια της οικονομικής κρίσης. Βασικές μεταβολές, αρχές και κανόνες που θεσπίστηκαν και παραμένουν	193
<i>Δημήτρης Σταματόπουλος</i>	
Μνήμη Αναστασίου (Τάσου) Μπάνου	205
<i>Γεώργιος Χατζάκης</i>	
Ο ρόλος του δικαστικού πληρεξουσίου στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης	211
<i>Χ.Γ. Χρυσανθάκης</i>	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με εισηγητή τον Τάσο Μπάνο.....	223
---	-----

Πρόλογος

Κατερίνα Σακελλαροπούλου
Πρόεδρος της Δημοκρατίας

"Ούτε να γελάς, μήτε να κλαις, ούτε να μισείς. Μόνο να καταλαβαίνεις."

Γνώρισα τον Τάσο Μπάνο προσωπικά μόλις πριν από λίγα χρόνια. Τον συνόδευε η φήμη ενός νομικού άριστου γνώστη των θεμάτων, ικανότατου στη νομοπαρασκευή, αληθινού "θρύλου" του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που υπηρέτησε για χρόνια στο Υπουργείο Οικονομικών.

Όταν η συγκυρία με έφερε στη σύνθεση του Ειδικού Δικαστηρίου στη δίκη του Γιώργου Παπακωνσταντίνου, άκουσα την κατάθεσή του ως μάρτυρα. Ήταν μια ψηλόλιγνη φιγούρα, Πάρεδρος τότε του ΝΣΚ, λιτός στις εκφράσεις του, ακριβής στις διατυπώσεις. Ύστερα τοποθετήθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, στην ομάδα πληρεξουσίων του Δημοσίου που γνώριζα καλύτερα κατά τη διάρκεια της θητείας μου στο Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Την εποχή εκείνη είχα την ευκαιρία να συζητώ μαζί του, να μοιράζομαι κάποιες σκέψεις, και ανακάλυψα όχι μόνο ένα δυνατό νομικό μυαλό, αλλά μια πολύ ενδιαφέρουσα και πολύπλευρη προσωπικότητα. Συνδύαζε τη βαθιά γνώση της ιεραρχικής δομής των νομικών κανόνων με πολιτικό αισθητήριο και αγάπη για τη φιλοσοφία και τη λογοτεχνία. Παρακολουθούσε με επιμέλεια την πορεία των υποθέσεων, συνεργαζόταν με τον εισηγητή-δικαστή, μελετούσε πολύ και συγκέντρωνε εξαντλητικά τα επιχειρήματα που θα στήριζαν την άποψή του. Στο ακροατήριο μαχητικός, αλλά ευπρεπής, αγόρευε πάντα καλά προετοιμασμένος, υπερασπιζόμενος το συμφέρον του Δημοσίου μέχρι τέλους, με πειστικότητα και επιχειρήματα ανεξάντλητα.

Όταν έγινα αντιπρόεδρος, τοποθετήθηκα στο Γ΄ Τμήμα και δεν συνεργαζόμασταν πια, πολλές φορές όμως ερχόταν στο γραφείο μου και συζητού-

σαμε πιο άνετα, μια και δεν ήμουν πια στην έδρα στις υποθέσεις που υποστήριζε. Ήταν η εποχή που γίναμε φίλοι, που περάσαμε όμορφες στιγμές, μαζί με εκλεκτή παρέα, σε ταβερνάκια γύρω από το Δικαστήριο, όπου οι συζητήσεις μας δεν περιορίζονταν στα νομικά, αλλά στρέφονταν και σε θέματα της επικαιρότητας, στη λογοτεχνία, στον κινηματογράφο, στη ζωή γενικά.

Ενεργός πολίτης, μαχητικός υπερασπιστής του δημόσιου συμφέροντος, τρυφερός γιος και πατέρας, ένας άνθρωπος με ευαισθησία και ειλικρινές ενδιαφέρον για τους γύρω του. Η καλλιέργειά του συνδυαζόταν με το χιούμορ του, τις ανατρεπτικές διατυπώσεις που συχνά χρησιμοποιούσε, το απίστευτο ενδιαφέρον του και τις γνώσεις για πληθώρα θεμάτων. Δεν είναι τυχαία όσα επαινετικά γράφτηκαν γι' αυτόν, ιδίως για τη μακρά περίοδο που θήτευσε στο Υπουργείο Οικονομικών και πόσο στήριξε τελικά τη χώρα στα πιο δύσκολα χρόνια της σύγχρονης ιστορίας της.

Στο γραφείο μου έχω πάντα ένα βιβλιαράκι του Μπαλζάκ που μου πρόσφερε πριν από λίγα χρόνια. Αυτό και το πειρακτικό, μελαγχολικό χαμόγελο που ξεκινούσε από τα μάτια του κρατώ από τον Τάσο Μπάνο. Τον ιδανικό υπερασπιστή του δημόσιου συμφέροντος, τον ευπατρίδη της νομικής επιστήμης, τον φιλοσοφημένο άνθρωπο, τον φίλο που θα θυμάμαι με χαμόγελο, νοσταλγία και αγάπη.

Τάσος Μπάνος: ένας πολύτιμος φίλος και συνεργάτης στα δύσκολα

Γιάννης Στουρνάρας
Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος

Είμαι πολύ συγκινημένος που συμμετέχω στον τόμο αυτό, που είναι αφιερωμένος στη μνήμη του Τάσου Μπάνου. Αισθάνομαι πως ό,τι και να πω είναι λίγο. Ο Τάσος ήταν ένας γενναίος άνθρωπος με ακέραιο χαρακτήρα, σεμνότητα, καθαρή και ελεύθερη σκέψη, θάρρος της γνώμης και έκφρασης, νομική κατάρτιση, πολιτική οξυδέρκεια, απίστευτη αίσθηση του χιούμορ, μεγάλη καρδιά και ευαισθησία. Υπάρχουν άλλοι πολύ πιο ειδικοί από εμένα για να μιλήσουν για τη νομική κατάρτιση του Τάσου και τη δουλειά που έκανε στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Σε αυτή την ελαχιστότατη συμβολή στη μνήμη του, θα μιλήσω κυρίως για το χαρακτήρα του και την πολύτιμη βοήθεια που μου προσέφερε σε δύο κρίσιμες φάσεις. Πρώτον, όταν ήμουν Υπουργός Οικονομικών την περίοδο 2012-2014, έχοντας αναλάβει τη θέση αυτή σε μια στιγμή κατά την οποία υπήρχαν διεθνώς αμφιβολίες αν η Ελλάδα θα μπορούσε να τα καταφέρει να παραμείνει στη ζώνη του ευρώ. Δεύτερον, την περίοδο 2014-2020, στην πρώτη μου θητεία ως Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, κατά τη διάρκεια της οποίας η Ελλάδα κινδύνευσε να βγει από τη ζώνη του ευρώ, κυρίως ως αποτέλεσμα της αδιέξοδης διαπραγματεύσεως το πρώτο εξάμηνο του 2015.

Ο Τάσος με βοήθησε, κυρίως όμως με ενθάρρυνε, μου έδινε κουράγιο, με τις γνώσεις του, την ευρυμάθειά του, την ευστροφία, την ευθυκρισία του, το ανατρεπτικό χιούμορ, το φρόνημα και τον πατριωτισμό του. Ο Τάσος ήταν ο χαρακτήρας που οι Αγγλοσάξονες αποκαλούν irreverent (ανευλαβή). Έκανε κριτική με υψηλή αίσθηση του χιούμορ και μια σωκρατική μαιευτική μέθοδο. Δεν είχε κανένα σεβασμό για σπουδαιοφανείς ανθρώπους, τους οποίους αντιμετώπιζε σχεδόν με περιφρόνηση αδιαφορώντας για τις επιπτώσεις,

αλλά είχε απόλυτο σεβασμό για πραγματικά σπουδαίους ανθρώπους, όσο απλοί και ταπεινοί και αν ήταν. Είχε αταλάντευτες αρχές, απίστευτο χιούμορ, υψηλό φρόνημα και πίστη σε αυτό που στήριζε, στοιχεία που του επέτρεπαν να δίνει κουράγιο σε όλους μας σε πολύ δύσκολες στιγμές. Και είχαμε πολλές δύσκολες στιγμές τότε.

Την περίοδο 2012-2014, κατά την εκκίνηση της κυβέρνησης συνασπισμού των τριών κομμάτων ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ, λίγοι πίστεψαν ότι η Ελλάδα θα τα καταφέρει, και ακόμη λιγότεροι βρέθηκαν στην πρώτη γραμμή της μάχης. Πολλοί στα μετόπισθεν έκαναν κριτική εκ του ασφαλούς. Ήταν άλλωστε κοινό μυστικό ότι ένα μέρος του πολιτικού συστήματος της χώρας, ένα μέρος της επιχειρηματικής ελίτ, αλλά και ένα μέρος της διανοήσης, δεν έκρυβαν την προτίμησή τους, πολλοί μάλιστα το εξέφραζαν και δημοσίως, για έξοδο της Ελλάδας από τη ζώνη του ευρώ. Ο Τάσος ήταν ένας μαχητής της πρώτης γραμμής χωρίς να επιζητεί την παραμικρή προβολή, δεν του το επέτρεπε άλλωστε η σεμνότητά του και ο υπερήφανος χαρακτήρας του. Αυτός ο υπερήφανος και ακέραιος χαρακτήρας δοκιμάστηκε πολύ αυτά τα δύσκολα χρόνια, αλλά κράτησε την ανθρωπιά του, την εντιμότητά του και διατήρησε άθικτο τον πλούσιο συναισθηματικό του κόσμο.

Ο Τάσος είχε κοφτερό και πρακτικό μυαλό, διαίσθηση, συναισθηματική νοημοσύνη, κυρίως όμως την τόλμη και το θάρρος να παίρνει πολύ γρήγορα αποφάσεις και να βρίσκει λύσεις. Συνέβαλε τα μέγιστα την εποχή εκείνη, και κυριολεκτώ, στη διάσωση της ελληνικής οικονομίας. Διότι έβρισκε πολύ γρήγορα την ουσία και κατάλληλες λύσεις σε όλα τα θέματα που επεξεργαζόταν, είτε αυτά ήταν νομοσχέδια, είτε ad hoc θέματα που ανέκυπταν, είτε θέματα που απαιτούσαν εξηγήσεις στη Βουλή, είτε ζητήματα διαπραγμάτευσης με την Τρόικα, είτε θέματα λεπτών πολιτικών ισορροπιών σχετικών με την, αποτελούμενη από τρία πολιτικά κόμματα, τότε κυβέρνηση. Ένα βασικό χαρακτηριστικό του Τάσου ήταν ότι δενόταν πολύ γρήγορα συναισθηματικά με τον όποιο συνομιλητή του και του ενέπνεε εμπιστοσύνη, αλλά και σεβασμό. Ήταν πάντα αληθινός και ντόμπρος. Ήταν πάντα ο εαυτός του.

Ήταν εργατικός, σοβαρός, μετρημένος, αλλά παράλληλα διακρινόταν, όπως ήδη ανέφερα, από ανατρεπτικό χιούμορ και αυτοσαρκασμό, βασικά

σημεία της "ανευλάβειας" όπως την ανέλυσα προηγουμένως. Με λίγα λόγια, είμαστε πολύ τυχεροί που τον είχαμε κοντά μας εκείνη την κρίσιμη περίοδο. Τώρα που τον χάσαμε, συνειδητοποιούμε ότι ζει μέσα μας, μέσα από τις αξίες, τις αρχές και το παράδειγμα που μας άφησε.

Όταν έγινα Υπουργός Οικονομικών το καλοκαίρι του 2012, ο Τάσος εργαζόταν ήδη στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ως Νομικός Σύμβουλος του Κράτους. Θυμίζω ότι είχε αποσπαστεί στο Υπουργείο Οικονομικών ως νομικός σύμβουλος του Υπουργού Οικονομικών Γιώργου Παπακωνσταντίνου το 2009, συνέχισε στην ίδια θέση επί υπουργίας Ευάγγελου Βενιζέλου και, στη συνέχεια, το 2012 τοποθετήθηκε στο Γραφείο του Νομικού Συμβούλου του Κράτους στο Γενικό Λογιστήριο. Η επαφή του με τα θέματα της διαπραγμάτευσης με την Τρόικα για τα νομοσχέδια, αλλά και τα ad hoc ζητήματα που ανέκυπταν, ήταν περισσότερο με την τότε Γενική Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, και νυν Υποδιοικήτρια της Τράπεζας της Ελλάδος, Χριστίνα Παπακωνσταντίνου. Ο Τάσος είχε την υψηλή εποπτεία του νομικού επιτελείου του Υπουργείου Οικονομικών, και όχι μόνο. Ασκούσε μεγάλη επιρροή με τις γνώσεις και τον χαρακτήρα του όχι μόνο στο τότε νομικό επιτελείο του Υπουργείου Οικονομικών (τη Γεωργία Μπέη, τη Μάρθα Καββαθά, τον Γιώργο Θεοδωρακόπουλο, τη Βάντα Κωστοπούλου και σε πολλούς άλλους άξιους και καταρτισμένους νομικούς), αλλά και σε όλα ανεξαρτήτως τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών, ιδιαίτερα στη Χριστίνα Παπακωνσταντίνου, τον τότε Πρόεδρο του ΣΟΕ και νυν Υφυπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων Πάνο Τσακλόγλου και τον τότε σύμβουλο του Υπουργού Οικονομικών και νυν στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κρις Ουρεγκιάν.

Αναπτύξαμε μια ειλικρινή φιλία την περίοδο εκείνη, στην αρχή μέσω της Χριστίνας Παπακωνσταντίνου, μετά απευθείας, όταν ξεθαρρέναμε και οι δύο. Με βοήθησε ιδιαίτερος στις δύσκολες πολιτικές ομιλίες μου στη Βουλή κατά την κατάθεση πολυνομοσχεδίων που συνήθως αποτελούσαν προϋποθέσεις για εκταμιεύσεις σημαντικών δόσεων από τα δάνεια του ΔΝΤ και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM). Θυμάμαι ότι μου έλεγε να μη διστάζω να λέω ότι πιστεύω στο Κοινοβούλιο, ότι δηλαδή τα μνημόνια

δεν ήταν το πρόβλημα, αλλά μέρος της λύσης του, και ότι το πρόβλημα ήταν κυρίως τα δικά μας λάθη οικονομικής πολιτικής.

Ο ίδιος μαζί με όλους τους συναδέλφους από το Υπουργείο Οικονομικών, τη Γεωργία Μπέη, τη Χριστίνα Παπακωνσταντίνου, τη Μάρθα Καββαθά, την Αλίκη Δουλή, τη Μαρία Αλμπάνη, ήταν οι άνθρωποι με κρίση τους οποίους εμπιστευόμουν σε απόλυτο βαθμό. Αργότερα, και παρά τις δυσκολίες της περιόδου που ακολούθησε μετά τη θητεία μου στο Υπουργείο Οικονομικών, με την παλιά αυτή παρέα του Υπουργείου Οικονομικών βγαίναμε μια φορά περίπου ανά δίμηνο και τρώγαμε έξω, όπου λιώναμε κυριολεκτικά στα γέλια, ιδιαίτερα όταν στην παρέα μας βρισκόταν και η Άννα Στρατινάκη, τότε και τώρα Γενική Γραμματέας του Υπουργείου Εργασίας, η οποία είχε έναν ιδιαίτερο τρόπο να "κουρδίζει" τον Τάσο, ο οποίος ανταποκρινόταν αστραπιαία με το καυστικό του χιούμορ.

Ακόμη περισσότερο με βοήθησε μετά, στην Τράπεζα της Ελλάδος, χωρίς να έχει την οποιαδήποτε θεσμική θέση ή υποχρέωση. Ήταν από τους πρώτους που αντιλήφθηκε ότι η Τράπεζα της Ελλάδος θα διαδραμάτιζε σταθεροποιητικό ρόλο στην προσπάθεια παραμονής της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ το πρώτο εξάμηνο του 2015, με τη γνωστή τότε αλυσιτελή και παρ' ολίγον μοιραία διαπραγμάτευση. Ήταν από τους πρώτους που μου είπαν ευθύς εξ αρχής ότι θα είμαι ο κυρίως στόχος της τότε κυβέρνησης, κάτι που απεδείχθη απολύτως σωστό. Με στήριξε στην αντιμετώπιση όλων των δύσκολων εξεταστικών επιτροπών της Βουλής που η τότε κυβέρνηση θεώρησε σκόπιμο να θεσπίσει. Αν και στα θέματα που διερευνούσαν οι επιτροπές αυτές ελάχιστα συμμετοχή είχα επί της ουσίας ως Υπουργός Οικονομικών, η τότε κυβέρνηση προσπάθησε να με καταστήσει πρωταγωνιστή, προσπάθεια βέβαια που έπεσε με κρότο στο κενό, μη έχουσα κανένα απολύτως υπόβαθρο. Θυμίζω την υπόθεση της Siemens, την υπόθεση της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και των μέσων μαζικής ενημέρωσης, καθώς και την υπόθεση Novartis.

Θυμάμαι ότι, στην υπόθεση Novartis, ο Τάσος από την αρχή με συμβούλεψε ότι πρέπει να αφιερώσω χρόνο, διότι πρόκειται για μια πολιτική συνομωσία με σκοπό το ξεκαθάρισμα λογαριασμών και την ηθική, ποινική και πολιτική εξόντωση προσώπων που η τότε κυβέρνηση θεωρούσε εμπό-

διο στην υλοποίηση ορισμένων στόχων της, υποθέσεις που εκ των υστέρων αποδείχθηκαν ορθές. Ο Τάσος έδινε τη "δικαιοπολιτική", όπως την ονόμαζε, διάσταση των πραγμάτων, ενώ ένας άλλος αγαπητός μου φίλος, ο καθηγητής Ποινικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών Χρήστος Μυλωνόπουλος, είχε αναλάβει το καθαρά ποινικό μέρος. Θυμάμαι ήταν απόλαυση να τους ακούω, τον Τάσο και τον Χρήστο, να ανταλλάσσουν νομικά, δικαιοπολιτικά, ποινικά επιχειρήματα, ο ένας Νομικός Σύμβουλος του Κράτους και πιο πολύ πολιτικός σύμβουλος, ο άλλος κορυφαίος ποινικολόγος και καθηγητής πανεπιστημίου. Ο Τάσος επέμενε ότι έπρεπε να απαντήσω όχι μόνο επί της ουσίας στις κατηγορίες, αλλά και πολιτικά, ιδιαίτερα όταν ένας σύμβουλος του τότε πρωθυπουργού χρησιμοποίησε την έκφραση "εμείς και εσείς". Ο Τάσος με ενθάρρυνε να απαντήσω ακριβώς στη φράση αυτή, αναφερόμενος και στο πολιτικό παρελθόν του αείμνηστου πατέρα μου, κάτι που δεν είχα κάνει ποτέ μέχρι τότε.

Από τα βάθη της ψυχής μου τον ευχαριστώ για τη βοήθεια, τη στήριξη και τη φιλία του.

Θα τον θυμάμαι πάντα.

Μιλώντας για τον Τάσο

Χριστίνα Παπακωνσταντίνου
Υποδιοικήτρια της Τράπεζας της Ελλάδος

Ο τόμος αυτός συγκεντρώνει πλήθος μαρτυριών για έναν κρατικό λειτουργό που υπηρέτησε με αφοσίωση και προσήλωση το δημόσιο συμφέρον. Έναν άνθρωπο που προσέφερε ουσιαστικά και χωρίς ιδιοτέλεια στην αποτελεσματική διαχείριση δύσκολων καταστάσεων για τη χώρα, επιστρατεύοντας την απaráμιλλη νομική του αρτιότητα, τη συγκρότηση, τη σοβαρότητα και το ανεξάντλητο ψυχικό του απόθεμα.

Δείγματα της νομικής σκέψης και γραφής του Τάσου Μπάνου αποτυπώνονται στις γνωμοδοτήσεις που συνέταξε ως Νομικός Σύμβουλος του Κράτους και στα άρθρα του που αναδημοσιεύονται εδώ. Φόρος τιμής στη νομική του δεινότητα αποδίδεται από τα κείμενα που συνέγραψαν ειδικά για την έκδοση αυτή οι συνάδελφοί του. Την ασύγκριτη νομική του κατάρτιση την γευτήκαμε όλοι όσοι, λιγότερο ή περισσότερο, εργαστήκαμε μαζί του την περίοδο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. "Να ρωτήσουμε τον Μπάνο" ήταν η μόνιμη επωδός, "συμφώνησε ο Τάσος" ο κλασικός τρόπος για να επιβεβαιωθεί ότι κάτι που λέγαμε ήταν σωστό.

Στην πραγματικότητα, ο Τάσος Μπάνος υπήρξε, εκτός από δεινός νομικός, ένα αυθεντικά πολιτικό ον, και αυτό είναι απόλυτα εμφανές στις σελίδες που ακολουθούν. Το αστραφτερό μυαλό του ανέλυε με εξαιρετική διαύγεια τις πολιτικές καταστάσεις, στις οποίες όμως ασκούσε ισοπεδωτική κριτική με τον ανατρεπτικό τρόπο έκφρασής του. Ταυτόχρονα, με το καταλυτικό χιούμορ που τον διέκρινε, υπενθύμιζε σε όλους τη σημασία της ανεκτικότητας με την οποία πρέπει να αντιμετωπίζεται και να αναλύεται η κοινωνική συμπεριφορά.

Η έντονη προσωπικότητά του σκιαγραφείται στις εισαγωγικές παρεμβάσεις της Προέδρου της Δημοκρατίας και του Διοικητή της Τράπεζας της

Ελλάδος, η δε "ανθρώπινη" πολιτική σκέψη του επηρέασε, θα έλεγε μάλιστα κανείς ότι σημάδεψε, τα πολιτικά πρόσωπα κοντά στα οποία βρέθηκε. Αυτό διαπιστώνει όποιος διαβάσει τα κείμενα του Ευάγγελου Βενιζέλου, του Γιώργου Παπακωνσταντίνου, του Φίλιππου Σαχινίδη, της Άννας Διαμαντοπούλου και του Άκη Σκέρτσου.

Απαλλαγμένος από κάθε ίχνος προσποίησης στη συμπεριφορά του, με σπάνια ικανότητα αυτοκριτικής, συνοδευόμενη από άφθονη δόση αυτοσαρκασμού, κατόρθωνε με την ίδια ευκολία να προκαλέσει ακραία συναισθήματα θαυμασμού ή αντιπάθειας. Και όμως η αλήθεια είναι ότι ήταν βαθύτατα συναισθηματικός, ένα πολύτιμο στήριγμα για τους ανθρώπους με τους οποίους συνδεόταν σε προσωπικό και επαγγελματικό επίπεδο. Το μαρτυρούν οι συγκινητικές καταθέσεις φίλων, συναδέλφων και υψηλόβαθμων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, που απηχούν την επίδραση που είχε πάνω τους η σκέψη και η στάση ζωής του Τάσου Μπάνου.

Για μένα προσωπικά ο Τάσος υπήρξε φίλος στην περίπτωση του οποίου ο χαρακτηρισμός "αναντικατάστατος" βρίσκει το πλήρες νόημά του. Τον γνώρισα τη δύσκολη περίοδο του 2010, με αφορμή την προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά του πρώτου μνημονίου. Πραγματικά, δεν μπορώ να ξεχάσω τη γνωριμία μας στο γραφείο του, στο Υπουργείο Οικονομικών. Ένας αθυρόστομος, ισοπεδωτικός σίφουνας, που βημάτιζε πάνω-κάτω, μέσα σε ένα σύννεφο καπνού. Επιχειρηματολογούσε με πάθος για την αναγκαιότητα λήψης σκληρών δημοσιονομικών μέτρων, ως τη μόνη επιλογή για να αποφευχθεί η χρεοκοπία της χώρας. Εργάστηκε ακούραστα, όντας πλήρως συνειδητοποιημένος για την κρισιμότητα της κατάστασης που βιώναμε και για τα καθήκοντα που του είχαν αναθέσει, χωρίς εξαίρεση, όλοι οι Υπουργοί Οικονομικών από το 2009 έως το 2014. Η υπεράσπιση, με πίστη και γενναϊότητα, δύσκολων αποφάσεων ήταν γι' αυτόν έμπρακτη απόδειξη πατριωτικής συμπεριφοράς.

Με τον Τάσο συνεργαστήκαμε άπογα και δουλέψαμε μαζί σε έντονους ρυθμούς. Με βοήθησε, με εμπύχωσε, με στήριξε σε δυσκολίες και με καθοδήγησε, με τις ανεκτίμητες συμβουλές και γνώσεις του, στην επίλυση υπηρεσιακών θεμάτων. Η επαγγελματική συναναστροφή μέσα σε ένα περιβάλλ-

λον πιεστικό πολύ γρήγορα μας οδήγησε σε μια σχέση ειλικρινούς φιλίας, βασισμένης στην αμοιβαία εκτίμηση και αναγνώριση. Ήταν αναπόφευκτο να συνδεθείς βαθιά με τον Τάσο. Οι ατέλειωτες ώρες επίπονης δουλειάς για τη σύνταξη περίπλοκων τεχνικών νομοσχεδίων που κάλυπταν τις πιο στρυφνές υποχρεώσεις μας διανθίζονταν με υπαρξιακές συζητήσεις και φιλοσοφικές αναζητήσεις, αλλά και με στιγμές πηγαίου γέλιου που προκαλούσαν τα καυστικά του σχόλια. Πάντα αυθεντικός, αυθόρμητος, γήινος και συγχρόνως περήφανος πατέρας που καμάρωνε τον γιο του.

Παρακαταθήκη του η σφραγίδα που άφησε στην ψυχή των συμμετεχόντων στην έκδοση αυτού του τόμου και σε ακόμη πιο πολλούς που τον έζησαν από κοντά, δούλεψαν μαζί του και στηρίχθηκαν πάνω του. Θα ήταν παράλειψή μου να μην αναφερθώ στις εξαιρετικές συναδέλφους του στο ΝΣΚ και αγαπημένες του φίλες, τη Βασιλική Παπαθεοδώρου και την Ιωάννα Καρανάσου. Η συμβολή τους στην έκδοση αυτή ήταν καθοριστική και τις ευχαριστώ θερμά. Τις ευχαριστώ ακόμη περισσότερο γιατί μοιράστηκαν μαζί μου βιώματά τους με τον κοινό μας φίλο, επιβεβαιώνοντας μέσα από τις διηγήσεις τους πόσο θετικό αποτύπωμα άφηνε ως δημόσιος λειτουργός και ως άνθρωπος.

Θορυβώδης, δυναμική, στιβαρή ήταν η παρουσία του Τάσου, αντίστοιχα έντονο το κενό που έχει αφήσει σε όλους μας η απουσία του.

Τάσος Μπάνος, 1957-2020

Μιχάλης Τοιντοίνης
Δημοσιογράφος

Από το Λαύκι, μόλις ο πρώτος ήλιος διαλύσει την υγρασία, ξεχωρίζει τις απέναντι ακτές. Είναι η Αλβανία, τόσο κοντά όσο και οι παραλίες της βόρειας Κέρκυρας που μόλις διακρίνονται από κάτω. Το χωριό πάνω στο βουνό έχει λίγα σπίτια. Για να φτάσεις, οδηγείς από την πόλη της Κέρκυρας σχεδόν μία ώρα.

Ο δρόμος ήταν πολύ δυσκολότερος όταν ο Τάσος Μπάνος ήταν παιδί. Στην πόλη, έλεγε, είχε κατέβει μόνο λίγες φορές. Η οικογένεια ζούσε στο ορεινό Λαύκι – σε μονόχωρο σπίτι, χωρίς τουαλέτα. Ο πατέρας Γιώργης ήταν οικοδόμος. Η μητέρα Κατερίνα νοικοκυρά. Ο Γιώργης έδειχνε στην Κατερίνα τα λίγα, αραιά φώτα απέναντι στην Αλβανία με ζήλεια: "Είδες;", της έλεγε. "Εκεί έχουν ρεύμα". Ο Γιώργης ήταν, φυσικά, κομμουνιστής. Γι' αυτό το 1967, όταν ο Τάσος ήταν δέκα ετών, φοβήθηκε τη χούντα. Πήρε την οικογένεια και πήγε να χαθεί στην ανωνυμία της Αθήνας.

Ο Τάσος θυμόταν το πρώτο τους σπίτι στο Αιγάλεω. Θυμόταν το εργοστάσιο χρωμάτων στο οποίο είχε βρει δουλειά ο πατέρας του – και στο οποίο είχε εργαστεί περιστασιακά και ο ίδιος τα καλοκαίρια. Θυμόταν επίσης πως ο πατέρας του είχε γίνει έξαλλος, όταν είχε ανακαλύψει ότι ο έφηβος γιος του είχε αρχίσει να ασχολείται με την πολιτική. Είχε φέρει στο σπίτι μια προκήρυξη – ή κάτι τέτοιο. Όταν το πήρε είδηση ο πατέρας, τον περιέλαβε με τη ζώνη. Δεν ήθελε το παιδί του να ζήσει με το στίγμα, κυνηγημένο.

Σύντομα η οικογένεια θα μετακομίσει σε ένα ημιυπόγειο διαμέρισμα στον Χολαργό. Η μητέρα εργάζεται εκεί ως θυρωρός στην πολυκατοικία. Ο Μπάνος φτάνει στην τελευταία τάξη του σχολείου χωρίς να έχει κατασταλάξει τι θα κάνει μετά. Περνάει στη Νομική, αλλά, όπως έλεγε ο ίδιος, το "άθλημα" δεν τον αφορούσε στην αρχή. Είναι τα πρώτα χρόνια

της Μεταπολίτευσης, και ο Μπάνος ανασαίνει τον αέρα της φρέσκιας ελευθερίας στα Εξάρχεια – τη γειτονιά στην οποία ρίζωσε και έζησε μέχρι το τέλος.

Μετά το πτυχίο, αποφασίζει να δώσει εξετάσεις για το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Αυτοσαρκαζόμενος, έβλεπε αργότερα αυτή την απόφαση σαν απόδειξη δειλίας: είχε αποφύγει την ελεύθερη δικηγορία· είχε προτιμήσει την ασφάλεια της δημόσιας υπηρεσίας – ίσως κόντρα στο χαρακτήρα του, ίσως από "ταξική μειονεξία".

Στα φοιτητικά του χρόνια θα γνωριστεί με τον Κωστή Παπαγιώργη, που μόλις έχει επιστρέψει από το Παρίσι, φορτωμένος με μια βιβλιοθήκη, στην οποία αρχίζει να μυεί και τον Μπάνο. Ο Παπαγιώργης μεταφράζει από τα γαλλικά και κάνει τις πρώτες δοκιμές στη γραφή. Μεταγγίζει ταυτόχρονα στον Μπάνο τα λογοτεχνικά του γούστα και τα φιλοσοφικά του βάσανα. Η φιλία όμως δεν ήταν μόνο φιλολογική. Κάθε άλλο. Θα περάσει από τα μπαρ της Καλλιδρομίου και από την "Ανατολή", το σκυλάδικο των Αμπελοκήπων, στο οποίο ο Παπαγιώργης θα κάνει το ντοκτορά του στον αλκοολισμό, για να το αποταμιεύσει μετά στο "Περί μέθης".

Η φιλία τους, που πέρασε από ένα διάστημα ψύχρας, αναθερμάνθηκε όταν ο Μπάνος αγόρασε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 ένα διαμέρισμα στα Εξάρχεια, πίσω από το Μουσείο, δύο βήματα από το σπίτι του Παπαγιώργη. Θα ξανακολλήσουν. Θα κάνουν ατελείωτες, καθημερινές βόλτες, Εξάρχεια-Ακρόπολη και πίσω, και αξιμέρωτες συζητήσεις, με πολλά τσιγάρα και πολλά γέλια, χωρίς ειρμό, αλλά με βάθος. Θα μείνουν κολλητοί μέχρι το θάνατο του Παπαγιώργη το 2014.

Στο Νομικό Συμβούλιο, ο Μπάνος θα σταδιοδρομήσει ως αιρετικός. Χαιρόταν να σπάει την υπηρεσιακή πεπατημένη, υιοθετώντας τη λιγότερο αναμενόμενη νομική οδό. Όχι σπάνια παθιαζόταν με τις υποθέσεις που χρεωνόταν, ιδίως όταν είχε ως αντιδίκους στο ΣτΕ μεγάλα δικηγορικά γραφεία.

Με την πολιτική η σχέση του ήταν μάλλον μακρινή – από την απόσταση του παρατηρητή. Αυτό αλλάζει από τη στιγμή που βρίσκεται δίπλα στη Βάσω Παπανδρέου, ως νομικός της σύμβουλος, πρώτα στο Υπουργείο Εσωτερικών και μετά στο ΥΠΕΧΩΔΕ, από το 1999 έως το 2004.

Σε αυτά τα χρόνια φαίνεται ότι διαμορφώθηκε το μείγμα που έμελλε να τον καθιερώσει ως "πολυεργαλείο". Διότι ο Μπάνος, ναι, υπηρετούσε πρωτίστως ως νομικός. Η θεωρητική του συγκρότηση όμως ξεπερνούσε κατά πολύ τα όρια της επιστήμης του. Και η εμπειρική γνώση της δημόσιας διοίκησης – το πώς έπρεπε, ας πούμε, να απευθύνεσαι στους γραφειοκράτες ενός υπουργείου για να κερδίσεις την εμπιστοσύνη τους και να τους κάνεις να δουλέψουν – υπερέβαινε συνήθως την αντίληψη των υπουργών υπό τους οποίους θήτευσε. Το "μείγμα" συμπληρωνόταν και από ένα οξύτατο πολιτικό αισθητήριο, που εκδηλωνόταν χωρίς ταμπού, με επιδεικτική περιφρόνηση του πολιτικού κόστους.

Με αυτές τις αποσκευές, ο Μπάνος έφτασε στο Υπουργείο Οικονομικών το δύσκολο φθινόπωρο του 2009, λίγο πριν από τη χρεοκοπία. Εργάστηκε εκεί με όλους τους υπουργούς, από τον Παπακωνσταντίνου και τον Βενιζέλο μέχρι τον Στουρνάρα, έως την άνοιξη του 2014. Πέρασε όλο το πρώτο κύμα της κρίσης στην πρώτη γραμμή, δουλεύοντας κυριολεκτικά νυχθημερόν. Υπήρχαν περίοδοι που ο μόνος τρόπος για να τον συναντήσεις ήταν να πας να τον "τραβήξεις" από το υπουργείο για ένα μεσημεριανό γεύμα στα πεταχτά.

Από τη θέση αυτή έγραψε εκατοντάδες σελίδες νομοθετικών κειμένων, μνημονιακών νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων. Ανταποκρινόταν στους φρενήρεις ρυθμούς της δουλειάς του χάρη στην ισχυρή πεποίθησή του ότι βρισκόταν στη σωστή πλευρά της ιστορίας. Ανταποκρινόταν με τέτοιο ζήλο, επειδή όντως πίστευε ότι συμμετείχε σε μια μάχη ιστορικών διαστάσεων, για τη διάσωση του ευρωπαϊκού χαρακτήρα της χώρας – και ας έντυνε πολλές φορές αυτό το φρόνημα με δηλητηριώδη κυνισμό.

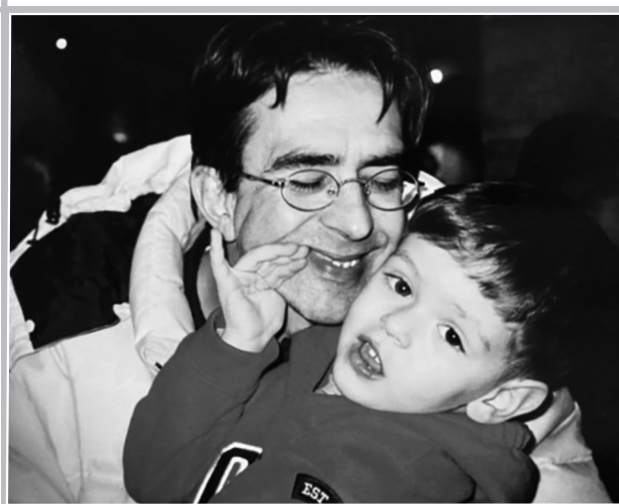
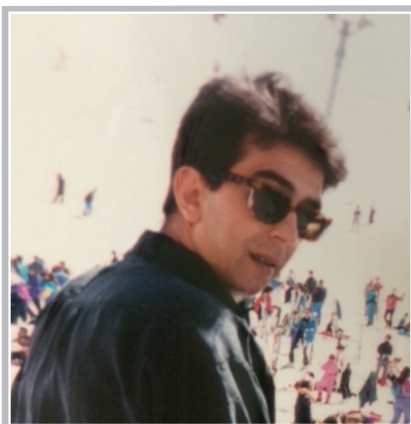
Η αφοσίωσή του στο λειτούργημά του δεν ξεπέρασε την αφοσίωσή του στο γιο του, τον Γιώργο. Το παιδί του ήταν η ζωή του.

Η ζωή του Τάσου κόπηκε στις 2 Σεπτεμβρίου του 2020, σε ένα δωμάτιο στο δέκατο όροφο του "Ευαγγελισμού". Δεν είχε περάσει ούτε ένας χρόνος από τη στιγμή που διαγνώστηκε με καρκίνο στο ήπαρ. Πέρασε αυτό το χρόνο διαβάζοντας και, βεβαίως, καπνίζοντας αδιάκοπα, στο διαμέρισμά του,

προετοιμαζόμενος για το τέλος. Έζησε και το θάνατό του όπως είχε ζήσει τη ζωή του: συνειδητά.

Εκ των υστέρων, μοιάζει παράδοξο ότι δεν άφησε άλλα κείμενα εκτός από νομοσχέδια, υπομνήματα και γνωμοδοτήσεις. Έγραφε τόνους αλληλογραφίας – μηνύματα και mails στους φίλους του, πολλά από τα οποία άξιζε να τα κρατήσεις, γιατί ήταν τόσο φροντισμένα όσο και ανεπίδεκτα δημοσίευσης. Την ικανότητά του να δίνει σχήμα στα πράγματα, να τα ορίζει και να τα φωτίζει, τη διοχέτευε σε μια απύλωτη προφορική προφορικότητα, που δεν πήρε ποτέ τη συστηματική μορφή του γραπτού μνημείου. Έτσι, μιλώντας πάντα δυνατά, ήταν γοητευτικός και ανελέητα αστείος. Διανοούμενος και λαϊκός. Τραχύς και τρυφερός.

Το δεύτερο και μεγαλύτερο παράδοξο είναι μάλλον το πόσο άγνωστη είναι η προσφορά του ως δημόσιου λειτουργού. Αυτό είναι και το χρέος που νιώθουν όσοι συνεργάστηκαν μαζί του: να ιστορήσουν τη συμβολή του, ιδίως κατά την περίοδο της κρίσης – μια συμβολή που όμως δεν ήταν μόνο τεχνοκρατική. Γι' αυτό κατά το μεγαλύτερό της μέρος δεν τεκμηριώνεται. Η ικανότητά του να καθοδηγεί και να εμπνυχώνει, η γενναιόδωρη ανθρωπιά του, δεν ιστορείται. Μένει μόνο στη μνήμη όσων την αξιώθηκαν.



Υπηρεσιακό σημείωμα προς τον Υπουργό Οικονομικών Γ. Παπακωνσταντίνου (2012)

Αναστάσιος Μπάνος

1. Με το **ν. 3845/2010** δόθηκε ειδική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράφει (μεταξύ άλλων) κάθε συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την ΕΕ, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, προκειμένου να εφαρμοστεί το Πρόγραμμα που καταρτίστηκε από το Υπουργείο Οικονομικών της Ελλάδας (με τη συμμετοχή της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ), ή αλλιώς "**ΜΝΗΜΟΝΙΟ**", που αποτελείται από δύο ειδικότερα Προγράμματα-Μνημόνια, το ένα εκ των οποίων απευθύνεται στην ΕΕ και την ΕΚΤ και κοινοποιείται στο ΔΝΤ, το δε άλλο απευθύνεται στο ΔΝΤ και κοινοποιείται στην ΕΕ και την ΕΚΤ.

Τα δύο Μνημόνια έχουν ταυτόσημες μακροοικονομικές παραδοχές και προσδιορίζουν ταυτόσημα μέτρα, που δηλώνει η Ελλάδα να λάβει, ώστε να επιτευχθούν συγκεκριμένα δημοσιονομικά αποτελέσματα. Το Μνημόνιο προς το ΔΝΤ είναι πιο γενικό, πιο "**πιστό**" στην "**αρχή**" ότι το Πρόγραμμα "**προτείνεται**" από την Ελλάδα, προκειμένου να γίνει "**αποδεκτό**" από το ΔΝΤ. Το Μνημόνιο προς την ΕΕ (και ειδικότερα την Ευρωζώνη) είναι αρκετά αναλυτικότερο, με εξειδικεύσεις ακόμη και σε επίπεδο επιβαλλόμενης κανονιστικής νομοθετικής ρυθμίσεως των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών επιμέρους μέτρων που πρέπει να ληφθούν.

2. Ο Υπουργός Οικονομικών ήταν ήδη εξουσιοδοτημένος, από το **ν. 2187/1994** (όπως τροποποιήθηκε με τους νόμους 2628/1998 και 3130/2003), να συνάπτει τα δάνεια και να διαχειρίζεται για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου το "**εσωτερικό**" και το "**εξωτερικό**" δημόσιο χρέος. Με την παρ.

1 του άρθρου 1 του ν. 2187/1994 (όπως τροποποιήθηκε το 1998) ορίζεται ότι: **"Το Ελληνικό Δημόσιο δύναται να δανείζεται ελευθέρως είτε από το εσωτερικό είτε από το εξωτερικό σε αλλοδαπό νόμισμα ή σε δραχμές".** Περαιτέρω με την παράγραφο 3 του άρθρου 1 του ν. 2187/1994 ορίζεται ότι **μόνον ο Υπουργός Οικονομικών** [ή εξουσιοδοτημένο από αυτόν κρατικό όργανο (το οποίο προκειμένου περί δανείων από το εξωτερικό πρέπει να είναι ελληνικής ιθαγένειας)] **επιτρέπεται να υπογράψει σύμβαση δανείου** του Ελληνικού Δημοσίου ή τροποποίηση τέτοιας σύμβασης. Η παρ. 2 ορίζει ότι, για το σκοπό του δανεισμού, ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να χρησιμοποιεί **"οποιοδήποτε τρόπο δανεισμού και οποιαδήποτε τεχνική διαχείρισης προσφέρουν οι διεθνείς χρηματαγορές, όπως προπληρωμές δανείων, συμφωνίες ανταλλαγής νομίσματος ή και επιτοκίου, προθεσμιακές πράξεις, συμφωνίες χρηματοδοτικών δικαιωμάτων κ.ά."**, ενώ με νόμο του 2003 (ν. 3130/2003) ορίστηκε ότι οι τεχνικές αυτές (δηλαδή οποιεσδήποτε τεχνικές και πάντως οι ρητώς μνημονευόμενες προηγουμένως για τα δάνεια) μπορεί να χρησιμοποιούνται για τη διαχείριση οικονομικών υποχρεώσεων του Δημοσίου που απορρέουν από δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ή παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από το Ελληνικό Δημόσιο και τρίτους.

3. Οι προϊσχύουσες του ν. 2187/1994 και οι συντρέχουσες με αυτόν εξουσιοδοτικές διατάξεις ήταν οι εξής:

α) Ο ν. 970/1971: Σύμφωνα με τον οποίο στο δανεισμό προέβαινε η Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία κατόπιν συμβάσεως με το Ελληνικό Δημόσιο, το οποίο εκπροσωπούσε ο Υπουργός Οικονομικών, εκχωρούσε δραχμοποιημένο το προϊόν των δανείων στο Ελληνικό Δημόσιο προκειμένου αυτό να χρησιμοποιηθεί "αποκλειστικώς" για τη χρηματοδότηση εκτελέσεως έργων του ΠΔΕ [Οι ανωτέρω διατάξεις καταργήθηκαν με το ν. 2187/1994].

β) Το ν.δ. 483/1974: Σύμφωνα με το οποίο ο **Υπουργός Οικονομικών** και ο κατά περίπτωση συναρμόδιος Υπουργός μπορούσαν για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου **"να συμβάλλονται μετά ξένων Κυβερνήσεων ή αλλοδαπών φυσικών ή νομικών προσώπων διά την υπό τούτων παροχήν πιστώσεων ή πιστωτικών εν γένει διευκολύνσεων εις εν ή πλείονα ξένα νο-**

μίσματα, για την εκτέλεση παραγωγικών έργων ή την κάλυψη δαπανών εν γένει της άμυνας της Χώρας". Περαιτέρω οριζόταν ότι το επιτόκιο, ο τρόπος προσδιορισμού, η διάρκεια, οι εγγυήσεις ημεδαπών ή αλλοδαπών τραπεζικών οίκων ή ξένων κυβερνήσεων, οι αναγνωριζόμενες προμήθειες κ.λπ. καθώς και "πάντες, εν γένει, οι λοιποί όροι παροχής των πιστώσεων ή πιστωτικών διευκολύνσεων και εξοφλήσεως των εκ τούτων οφειλών" προσδιορίζονται "ελευθέρως εις τας συναπτομένας συμφωνίας μεταξύ του κατά περίπτωση αρμοδίου υπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών ή των κατ' εξουσιοδότησιν τούτων ενεργούντων και των παρεχόντων τας πιστώσεις ή πιστωτικές διευκολύνσεις αφ' ετέρου". Περαιτέρω οριζόταν ότι η Τράπεζα της Ελλάδος δύναται να εγγυάται τις οφειλές του Δημοσίου από τέτοια δάνεια και να υπογράφει ως εγγυητής παραστατικούς τίτλους τέτοιων οφειλών [Οι διατάξεις των άρθρων 1-3 του ν.δ/τος 483/1974 καταργήθηκαν με το άρθρο 21 του ν. 3965/2011].

γ) Ο ν. 1914/1999 (άρθρο 31): Σύμφωνα με τον οποίο: *"Επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών να εκδίδει ομολογιακά δάνεια, καθώς και λαχειοφόρα ομολογιακά δάνεια, για την κάλυψη αναγκών του Δημοσίου, την εξυγίανση και σταθεροποίηση της οικονομίας και με τη δυνατότητα συνομολόγησης μιας ή περισσότερων ασφαλιστικών ρητρών και δη ρήτρας εξωτερικού συναλλάγματος ή ευρωπαϊκής νομισματικής μονάδας (ECU). Επίσης επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών να εκδίδει ομολογιακά δάνεια σε συνάλλαγμα.*

Οι όροι, το επιτόκιο, σταθερό ή κυμαινόμενο, η τιμή διάθεσης, ο τρόπος και ο ειδικότερος σκοπός έκδοσης, η διάρκεια, η ενδεχόμενη περίοδος χάριτος, ο τρόπος καταβολής των τόκων και εξοφλήσεως του κεφαλαίου και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την έκδοση ομολογιακών δανείων ρυθμίζονται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών..." (όπως οι ανωτέρω διατάξεις τροποποιήθηκαν με την παρ. 1 του άρθρου 24 του ν. 2166/1993).

δ) Ο ν. 1884/1994 (άρθρο 9): Με τον οποίο οριζόταν ότι οι πιο πάνω διατάξεις του ν.δ/τος 483/1974 εφαρμόζονται αναλογικά και για τη σύναψη νέων διακρατικών ή εμπορικών συμφωνιών ή δανείων, με όρους συμφερότερους των όρων παλαιότερων δανείων, με σκοπό την αναχρηματοδότησή τους.

4. Στις παραπάνω εξουσιοδοτικές διατάξεις προς τον Υπουργό των Οικονομικών πρέπει να προστεθεί και η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 64 του **ν. 2362/1995** (πριν την τροποποίησή του το 2010 με το ν. 3871), καθώς και των άρθρων 65 του ίδιου νόμου (2362/1995) και 11 του **ν. 2322/1995**. Με τις τελευταίες αυτές διατάξεις (οι οποίες είναι σε ισχύ και σήμερα), ο Υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτείται να παρέχει την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου έναντι ημεδαπών και αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων, **"καθώς και σε ξένες κυβερνήσεις"**, για την κάλυψη δανείων, εγγυητικών και πιστώσεων που λαμβάνουν, μεταξύ άλλων, ημεδαπά πιστωτικά ιδρύματα, ΝΠΔΔ, Δημοσίες επιχειρήσεις, ΟΤΑ και Ασφαλιστικοί Οργανισμοί και Ταμεία.

5. Εντός του ανωτέρω εξουσιοδοτικού περιβάλλοντος, το οποίο μέχρι την ψήφιση του ν. 3845/2010 είχε επιτρέψει τη διαμόρφωση δημοσίου χρέους ύψους 300 δισ., δόθηκε με το ν. 3845/2010 η εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό Οικονομικών, μεταξύ άλλων:

α) Να υπογράψει το "Πρόγραμμα", του οποίου σχέδιο είχε διαβιβαστεί κατά το χρόνο ψήφισης του ν. 3845/2010 στον Πρόεδρο του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, την ΕΕ και την ΕΚΤ, καθώς και στο ΔΝΤ.

Τα δύο Μνημόνια που αποτελούσαν τον κορμό του Προγράμματος (το τρίτο Μνημόνιο, το **"Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης"**, δεν προσαρτήθηκε στο νόμο) προσαρτήθηκαν ως Παραρτήματα στο ν. 3845/2010 και δημοσιεύθηκαν μαζί μ' αυτόν στο φύλλο 65 της 6.5.2010 της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως.

β) Να υπογράψει Σύμβαση Δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την ΕΕ, τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, προκειμένου να **"εφαρμοστεί"** (διάβαζε **"να χρηματοδοτηθεί"**) το Πρόγραμμα.

Με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010 ορίστηκε ότι **"τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις [...] εισάγονται στη Βουλή για κύρωση"**. Με τη διάταξη της παρ. 9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010 (που δημοσιεύθηκε 5 ημέρες αργότερα στο φ. 67 της 11.5.2010, ψηφίστηκε όμως την ημέρα που δημοσιεύθηκε ο ν. 3845/2010, δηλαδή την

6.5.2010), ορίστηκε ότι **"τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις [...] εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση και ενημέρωση. Ισχύουν και εκτελούνται από την υπογραφή τους"**.

6. Έχει υποστηριχθεί ότι τόσο το Πρόγραμμα όσο και η Δανειακή Σύμβαση έπρεπε, σύμφωνα με το Ελληνικό Σύνταγμα, να κυρωθούν από τη Βουλή και μάλιστα, από κάποιους, με αυξημένη πλειοψηφία. Γίνεται επίκληση των άρθρων 28 και 36 του Σ. Δεν ενδιαφέρει εδώ η άποψη που υποστήριξε την κύρωση από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία για πολιτικούς λόγους, αλλά η άποψη που επικαλείται τις συνταγματικές διατάξεις.

7. Δεν συμφωνώ με την άποψη αυτή:

α) ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ (ΜΝΗΜΟΝΙΑ)

i) Το Πρόγραμμα δεν αποτελεί **"Διεθνή Σύμβαση"**: Καταρτίστηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση, με τη συνεργασία βεβαίως της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, ωστόσο η **"συνεργασία"** κατά την κατάρτισή του δεν το καθιστά **"σύμβαση"** και μάλιστα **"διεθνή"**.

Δεδομένου ότι το **"Πρόγραμμα"** καταρτίστηκε για να διασωθεί η Χώρα από την πτώχευση και ότι για την εφαρμογή του και κατά τη διάρκεια αυτής, η Χώρα είχε, και θα έχει, ανάγκη εξωτερικού δανεισμού, ο οποίος κατά το χρόνο κατάρτισης του Προγράμματος και μέχρι σήμερα είναι αδύνατος από τη "χρηματοπιστωτική αγορά", το Πρόγραμμα αποτελεί, εν αναφορά προς τη Δανειακή Σύμβαση, το **"παραγωγικό αίτιο της βουλήσεως"** του δανειζόμενου μέρους (του Ελληνικού Δημοσίου).

Όσον αφορά τους δανειστές, το **"Πρόγραμμα"** αποτελεί αίρεση εκτελέσεως της υποχρέωσής τους για να προβούν στο δανεισμό του Ελληνικού Δημοσίου με τη δανειακή σύμβαση.

Συνεπώς το Πρόγραμμα δεν είναι **"διεθνής σύμβαση"**. Για τούτο **"προσαρτήθηκε"** στο ν. 3845/2010 και δεν **"κυρώθηκε"** από αυτόν.

ii) Αν είχε θεωρηθεί **"διεθνής σύμβαση"** και είχε κυρωθεί με το ν. 3845/2010, από της επικυρώσεώς του θα **"υπερίσχυε από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου"** (άρθρο 28 παρ. 1 του Σ.).

Και ναι μεν σε μια τέτοια περίπτωση οι **"διατάξεις"** του **"επικυρωμένου Προγράμματος-Μνημονίου"** θα συνιστούσαν **"ατελείς"** διατάξεις δικαίου, αφού στο **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** δεν προβλέπονται **"κυρώσεις"** για την περίπτωση που αυτό δεν εκτελείται, ωστόσο, συνεπεία της πλήρους ενσωματώσεως των προβλέψεων του στην εσωτερική έννομη τάξη, κάθε αντίθετη προς τις προβλέψεις αυτές διάταξη ουσιαστικού νόμου θα ήταν ανίσχυρη λόγω της αυξημένης τυπικής ισχύος που θα είχε προσδοθεί στις διατάξεις του **"Προγράμματος-Μνημονίου"**. Για να αποστεί δε η Κυβέρνηση από την εκτέλεση του **"Προγράμματος-Μνημονίου"**, δεν θα αρκούσε νεότερος τυπικός νόμος, αλλά η συμφωνία με τους δανειστές ενός άλλου **"Προγράμματος-Μνημονίου"**, καταργητικού ή τροποποιητικού του πρώτου, και η **"επικύρωσή του"** από τη Βουλή κατά το άρθρο 28§1 του Σ.

[Συνεπώς, εξ απόψεως **"νομικής ευχέρειας"** το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** μπορεί ελεύθερα **"να σκιστεί"** ή **"να πεταχτεί στο καλάθι των αχρήστων"**.]

iii) Με το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** δεν αναγνωρίστηκε σε **"όργανο διεθνούς οργανισμού"** αρμοδιότητα που προβλέπεται από το Σύνταγμα. Δεν τίθεται συνεπώς ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 2 του Σ.

iv) Το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** δεν περιλαμβάνει περιορισμούς στην **"άσκηση της εθνικής κυριαρχίας"**. Οι κατά καιρούς πολιτικές δηλώσεις για **"μειωμένη εθνική κυριαρχία"** απηχούν τη σκληρή και ομοιογενή διαπίστωση ότι τα περιθώρια άσκησης οικονομικής πολιτικής έχουν **"ελαχιστοποιηθεί"** υπό τις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες και ότι η οικονομική πολιτική που ασκείται θα πρέπει, στο μέτρο που η Χώρα έχει ανάγκη ακόμη και ζητά δάνεια, να **"πείθει"** τους δανειστές ότι θα επιφέρει αποτελέσματα που θα επιτρέψουν την αποπληρωμή των δανείων που χορηγούν. Το γεγονός ότι τα μόνα που διατίθενται (ακόμη) να δανείζουν την Ελλάδα είναι τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, τα οποία ζητούν την **"εφαρμογή"** συγκεκριμένου **"Οικονομικού Προγράμματος"** προκειμένου να πειστούν να προβούν στο δανεισμό, δεν σημαίνει **"απώλεια εθνικής κυριαρχίας"**. Την απώλεια διαπραγματευτικής δυνατότητας και εναλλακτικών επιλογών (στο βαθμό που υφίσταται η απώλεια αυτή) την προκαλεί η οικονομική κατάσταση της Χώρας και όχι το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** ή η **"δανειακή σύμβαση"**.

Δεν τίθεται συνεπώς ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 3 του Σ.

ν) Συνεπώς το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** αποτελεί **"Οικονομικό Πρόγραμμα"** και όχι **"Σύμβαση"**, και δη **"Διεθνή"**, και δεν περιέχει κανόνες δικαίου. Προσαρτήθηκε στο ν. 3845/2010 και δεν επικυρώθηκε από αυτόν. Για να μεταβληθεί η εσωτερική έννομη τάξη (δηλαδή για να **"εφαρμοστεί"** το Πρόγραμμα), οι πρόνοιες του **"Προγράμματος-Μνημονίου"** θα πρέπει (και αυτό γίνεται) να ενσωματώνονται σε κανόνα ουσιαστικού δικαίου.

vi) Κατά την ψήφιση του ν. 3845/2010, προβλέφθηκε με το άρθρο δεύτερο η **"ενσωμάτωση"** αυτή να μπορεί να πραγματοποιηθεί με προεδρικά διατάγματα ή, προκειμένου για θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, με υπουργικές αποφάσεις. Πράγματι το προσαρτημένο στο νόμο **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** παρείχε ασφαλές, λεπτομερές και ειδικό πλαίσιο, εντός των ορίων του οποίου, παραδεκτώς κατά την παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, οι αναγκαίοι για την εφαρμογή του **"Προγράμματος-Μνημονίου"** κανόνες δικαίου θα μπορούσαν να θεσπιστούν με προεδρικά διατάγματα ή υπουργικές αποφάσεις.

Είναι χαρακτηριστικό όμως ότι χρήση της εξουσιοδοτήσεως αυτής δεν έγινε ποτέ.

Πράγματι όλες οι αναγκαίες ρυθμίσεις θεσπίστηκαν με τυπικούς νόμους, δηλαδή από τη Βουλή.

Από την άλλη, συνεπεία της επιλογής αυτής, η **"διαπραγμάτευση"** της Κυβέρνησης με τους δανειστές σχετικά με τις πρόνοιες του **"Προγράμματος-Μνημονίου"**, όταν ολοκληρωνόταν, μετατρέποταν (στο χρονικό διάστημα που ακολουθούσε) σε **"κοινοβουλευτική διαπραγμάτευση"**, τόσο με τα κόμματα της εκάστοτε αντιπολιτεύσεως όσο και κατ' ιδίαν με τους βουλευτές της συμπολίτευσης. Σε **"διαπραγμάτευση"** προς δόξαν βεβαίως των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, αλλά επικίνδυνη για την εφαρμογή του **"Προγράμματος-Μνημονίου"**, δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή κατέστη επώδυνη πολιτικά για την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία, η οποία σε κάθε μείζονος σημασίας ψηφοφορία για τους λεγόμενους **"Μνημονιακούς Νόμους"** κατέγραφε απώλειες ψήφων.

vii) Όλες πλην μιας περιπτώσεως:

Κατά την έγκριση με το ν. 4046/2012 (Α' 28/14.2.2012) των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης και του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης (του "Μνημονίου ΙΙ", όπως λέγεται), ορίστηκε με την παράγραφο 6 του άρθρου 1 ότι συγκεκριμένες ρυθμίσεις των Μνημονίων, που προσαρτώντο στο νόμο και αφορούσαν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας (μεταξύ άλλων και μείωση του κατώτατου μισθού κατά τη διάρκεια του Προγράμματος κατά 15%), συνιστούσαν **"πλήρεις κανόνες δικαίου άμεσης εφαρμογής"** και εξουσιοδοτήθηκε το Υπουργικό Συμβούλιο να ρυθμίσει κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των κανόνων αυτών.

viii) Συμπερασματικώς προς τα ανωτέρω:

Το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, για να εφαρμοστεί, απαιτείται η μεταφορά των προνοιών του στην εσωτερική έννομη τάξη με ουσιαστικούς κανόνες δικαίου.

Η μεταφορά αυτή, αν και, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2) και το ν. 3845/2010 (άρθρο δεύτερο, παρ. 1 και 10), μπορούσε να γίνει με προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις, εντούτοις μέχρι σήμερα έχει επιλεγεί να γίνεται με τυπικούς νόμους.

Επιλογή που αποδεικνύει αυξημένη ευαισθησία στην εφαρμογή και επιλογή των κοινοβουλευτικών διαδικασιών νομοθετήσεως. [Όχι όμως ανάλογη ευαισθησία στην αποτελεσματική εφαρμογή του **"Προγράμματος-Μνημονίου"**. Είναι γεγονός ότι η κοινοβουλευτική διαδικασία επιλέγεται και προκειμένου να **"νομιμοποιηθούν"** στο κοινωνικό σύνολο **"οι αποφάσεις"** που περιλαμβάνονται στο **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"**. Ότι το **"Πρόγραμμα-Μνημόνιο"** (όποιο κι αν είναι το περιεχόμενό του) είναι η μοναδική επιλογή πλην της πτωχεύσεως και της αλλαγής νομίσματος δεν φαίνεται να αρκεί για τη νομιμοποίηση αυτή].

β) ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΑΝΕΙΑΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

i) Όπως προεκτέθηκε, ο Υπουργός Οικονομικών ήταν και πριν την ψήφιση του ν. 3845/2010 εξουσιοδοτημένος να συνομολογεί, εντελώς ελεύθερα, δανειακές συμβάσεις στο εσωτερικό και στο εξωτερικό, σε ημεδαπό ή

αλλοδαπό νόμισμα, με σύμβαση διεπόμενη από το ελληνικό ή αλλοδαπό δίκαιο και με δικαιοδοσία ημεδαπών ή αλλοδαπών δικαστηρίων [βλ. για παράδειγμα Απόφαση Υπ. Οικονομικών 2/41269/0025/10.9.2003, δημοσιευμένη στο ΦΕΚ Β' φύλλο 1333/17.9.2003: Το Δημόσιο παρέχει την εγγυήσή του σε Τράπεζα με έδρα το Λονδίνο για δάνειο 75 εκατ. ευρώ προς τον Οργανισμό Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος. Τα συμβαλλόμενα μέρη υπάγουν κάθε διαφορά στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της περιφέρειας της Φραγκφούρτης (Landgericht). Το δίκαιο που διέπει τη σύμβαση είναι το γερμανικό και τις ακόλουθες εκδόσεις ομολόγων: α) 14.1.2008, 4 δισ. €, αγγλικό δίκαιο, β) 29.3.2007, 1 δισ. €, αγγλικό δίκαιο, γ) 3.2.2003, 5 δισ. €, αγγλικό δίκαιο, δ) 9.4.2008, 3,55 δισ. €, αγγλικό δίκαιο, αγγλικό δικαστήριο].

Ήταν επίσης εξουσιοδοτημένος να συμβάλλεται και με **"ξένες Κυβερνήσεις"** για την παροχή πιστώσεων ή πιστωτικών διευκολύνσεων, συνεπώς και για τη συνομολόγηση δανειακών συμβάσεων.

Κατά τούτο λοιπόν (δηλαδή κατά το μέρος του με το οποίο δόθηκε εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών να συνομολογήσει Δανειακή Σύμβαση), ο νόμος 3845/2010 δεν ήταν απαραίτητος. (Όπως δεν ήταν απαραίτητο να εξουσιοδοτηθεί ο Υπουργός Οικονομικών να καταρτίσει "Οικονομικό Πρόγραμμα" και να το υποβάλει στους υποψήφιους δανειστές, οι οποίοι, αν το αποδέχοντο, θα χωρούσαν σε δανεισμό υπό την αίρεση εκτελέσεως του "Οικονομικού Προγράμματος").

ii) Υποστηρίζεται ότι η **"Δανειακή Σύμβαση"** έπρεπε να κυρωθεί κατ' επιταγή του άρθρου 28§1 του Συντάγματος, ή και κατ' επιταγή του άρθρου 36§2:

Ωστόσο, με το άρθρο 28 παρ. 1 του Σ. δεν επιτάσσεται η κύρωση των **"διεθνών συμβάσεων"**. Με την παρ. 1 του άρθρου 28 του Σ. επέρχεται ως έννομη συνέπεια της κυρώσεως μιας **"διεθνούς συμβάσεως"** η αυξημένη τυπική ισχύς των **"ρυθμίσεων"** της συμβάσεως που κυρώθηκε, έναντι των άλλων κανόνων της εσωτερικής έννομης τάξης, πλην του Συντάγματος. Συνεπώς, **"Διεθνής Σύμβαση"** που δεν κυρώθηκε δεν παύει να είναι διεθνής σύμβαση (βλ. Ν. Ρόζος, "Διεθνείς συμβάσεις που δεν χρειάζονται νομοθετική κύρωση", *ΤοΣ*, 1985, σελ. 314 επ.).

Η συνταγματική διάταξη που επιτάσσει την κύρωση ορισμένων μόνον συμβάσεων με **"τυπικό νόμο που τις κυρώνει"** είναι η παρ. 2 του άρθρου 36 του Συντάγματος. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή: **"Οι συνθήκες για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις, και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να οριστεί χωρίς νόμο, ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει"**.

iii) Η **"Δανειακή Σύμβαση"** δεν υπάγεται σε κάποια από τις περιοριστικά αναφερόμενες κατηγορίες **"συνθηκών"** που μνημονεύονται στο άρθρο 36 παρ. 2.

iv) Έχει υποστηριχθεί ότι μια διεθνής δανειακή σύμβαση πρέπει να κυρώνεται, διότι τάχα "με την σύμβαση αυτή επιβαρύνονται ατομικά οι Έλληνες. Πράγματι με τις συμβάσεις των εξωτερικών δημοσίων δανείων επιβαρύνονται ατομικά οι Έλληνες, εφόσον θα υποχρεωθούν αργότερα να καταβάλλουν φόρους για την εξόφληση των δανείων αυτών. Τα δε ποσά των τοκοχρεολυσίων που απαιτούνται για την εξόφληση των δανείων αυτών θα καταβληθούν στην αλλοδαπή με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της εθνικής οικονομίας της Χώρας μας..." (βλ. Ν.Ι. Μπάρμπας, *Τα Δημόσια Δάνεια του Κράτους*, 1996, σελ. 115).

Το επιχείρημα όμως αυτό δεν είναι σωστό. Η "επιβάρυνση" και μάλιστα "ατομικά" των Ελλήνων πρέπει να προκύπτει ευθέως και αμέσως από την ίδια τη διεθνή σύμβαση δανεισμού και όχι έμμεσα, από την πιθανή ανάγκη να χρειαστεί αύξηση φορολογίας για να εξοφληθούν τα τοκοχρεολύσια και τα ποσά του δανείου στο μέλλον. Διότι, ακόμη και αν κάτι τέτοιο παρίσταται βέβαιο, η "ατομική επιβάρυνση" θα προέλθει από τον τυπικό κανόνα δικαίου που στο εσωτερικό δίκαιο θα επιφέρει αύξηση της φορολογίας (ασχέτως του γεγονότος ότι η εξόφληση του δανείου είναι δυνατή θεωρητικώς και με άλλα μέσα, όπως από την εκμετάλλευση ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου κ.λπ.).

Περαιτέρω, το επιχείρημα στερείται και δικαιοπολιτικού ερείσματος. Σύμφωνα με τον υπολανθάνοντα συλλογισμό, όταν το Ελληνικό Δημόσιο

συνάπτει εξωτερικό δημόσιο δάνειο με άλλα Κράτη (ή με διεθνείς χρηματοπιστωτικούς Οργανισμούς), πρόκειται περί διεθνούς συμβάσεως που πρέπει να κυρωθεί κατά το άρθρο 36 παρ. 2 του Σ. με τυπικό νόμο, **"γιατί επιβαρύνει ατομικά τους Έλληνες"** μέσω της φορολογίας που θα απαιτηθεί για την εξόφλησή του. Όμως όλα τα δάνεια, εσωτερικού ή εξωτερικού δανεισμού, δημόσια (δηλαδή με Κράτη) ή ιδιωτικά (δηλαδή με ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα της ημεδαπής ή της αλλοδαπής), ενδέχεται να οδηγήσουν σε αύξηση της φορολόγησης των Ελλήνων προκειμένου να εξοφληθούν. Και φυσικά η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση και η οξύτατη κρίση δανεισμού αποδεικνύουν του λόγου το αληθές. Διότι η συντριπτική πλειονότητα του δημοσίου χρέους της Ελλάδας δεν προέρχεται από δημόσιο εξωτερικό δανεισμό, αλλά από ιδιωτικό, εξωτερικό και εσωτερικό, δανεισμό.

v) Με τις λοιπές προϊσχύουσες του ν. 2187/1994 εξουσιοδοτικές διατάξεις για τη συνυπολόγηση από το Ελληνικό Δημόσιο εξωτερικών δανείων, αλλά και από τις συντρέχουσες μέχρι και σήμερα όμοιες, αφ' ενός μεν δεν γίνεται σε κάποιες διάκριση μεταξύ κρατικών (δημοσίων) εξωτερικών δανείων και ιδιωτικών τέτοιων, αφ' ετέρου σ' εκείνες τις εξουσιοδοτικές προς τον Υπουργό Οικονομικών διατάξεις στις οποίες ρητά μνημονεύεται και ο δανεισμός από άλλα Κράτη, δεν γίνεται επιφύλαξη του άρθρου 36 παρ. 2 του Σ. (βλ. άρθρο 65 του ν. 2362/1995, 11 του ν. 2322/1995, 9 του ν. 1884/1994, ν.δ. 483/1994 άρθρο 1). Από τη "σιωπή" του τυπικού νομοθέτη συνάγεται, κατά την άποψή μου, παρόμοια με την ανωτέρω εκτεθείσα ερμηνευτική προσέγγιση στο άρθρο 36 παρ. 2 του Σ., δεδομένου ότι, αν προέκυπτε τέτοιος περιορισμός από τη συνταγματική διάταξη, ο τυπικός νόμος με τον οποίο παρέχεται εξουσιοδότηση θα επιφυλασσόταν ρητά της συνταγματικής διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 36 του Σ.

vi) Είναι αληθές ότι αρκετές συμβάσεις εξωτερικού δανεισμού κυρώθηκαν με νόμο κατά το παρελθόν (βλ. ενδεικτικά ν. 1551/1985 (Α' 96) με τον οποίο κυρώθηκε η από 17.3.1983 σύμβαση δανεισμού μεταξύ του "Ελληνικού Υπουργείου Γεωργίας" και Τραπεζικού Ιδρύματος των νήσων Τζέρσεϊ ύψους σε δολ. Καναδά 85% της αξίας αγοράς πυροσβεστικού αεροσκάφους, διεπόμενη και ερμηνευόμενη από το αγγλικό δίκαιο).

Ωστόσο, η πρακτική αυτή της επικυρώσεως τέτοιων συμβάσεων υπαγορευόταν από άλλη σκοπιμότητα και όχι επειδή επιτασσόταν από τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις.

Πράγματι:

α) είτε, σε μερικές περιπτώσεις, η σύμβαση είχε συνομολογηθεί από αναρμόδιο Υπουργό (όπως στο ανωτέρω παράδειγμα) και όχι από τον Υπουργό Οικονομικών είτε

β) την κύρωση απαιτούσαν οι δανειστές προκειμένου να προσδώσουν σε ρήτρες της συμβάσεως υπερέχουσα ισχύ (κατά την παρ. 1 του άρθρου 28 του Σ.) έναντι αντιθέτων κανόνων του εσωτερικού δικαίου:

Κυρίως την απαίτηση αυτή των δανειστών (Κρατών και ιδιωτών) υπαγόρευαν τα εξής:

- Το άρθρο 8 του ν. 2097/1952, σύμφωνα με το οποίο: *"κατά του Δημοσίου δεν συγχωρείται εκτέλεσις δικαστικών αποφάσεων (Πολιτικών ή Ποινικών Δικαστηρίων ή Συμβουλίου Επικρατείας ή Ελεγκτικού Συνέδριου) επιδικαζουσών χρηματικής οφειλίας ή δικαστικήν δαπάνην εις βάρος αυτού και εν γένει παντός εκτελεστού δικαιογράφου αναγνωριστικού τοιούτων οφειλών. Επί των ως άνω οφειλών του Δημοσίου δεν συγχωρείται επίδοσις επιταγής προς πληρωμήν τούτων, πάσα δε τοιαύτη γενομένη και μη πληρωθείσα μέχρι της ισχύος του παρόντος ή τυχόν γενησομένη ουδόλως υποχρεοί το Δημόσιον".*

Οι ανωτέρω διατάξεις κρίθηκαν με την απόφαση ΟΛΑΠ 21/2001 ότι είχαν ήδη καταργηθεί λόγω αντιθέσεώς τους προς τις, υπερνομοθετικής ισχύος, διατάξεις των άρθρων 2 (παρ. 3) και 14 (παρ. 1 εδ. α') του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, καθώς και του άρθρου 6 (παρ. 1) της ΕΣΔΑ και αφού είχε προηγηθεί η ομόφωνη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα δικαιώματα του ανθρώπου της 5ης Δεκεμβρίου 1995 (βλ. Δ.27, 1164 επόμενα) που είχε αποφανθεί ότι η άρνηση πληρωμής χρηματικού χρέους κατ' επίκληση του ακατασχέτου κατά του Ελληνικού Δημοσίου ή άλλου ΝΠΔΔ, κατ' εφαρμογή του άρθρου 8 του ν. 2097/1952, παραβιάζει τόσο το άρθρο 6 (παρ. 1) της ΕΣΔΑ όσο και το (προστατευτικό της "περιουσίας") άρθρο 1 του πρώτου προσθέτου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (Μπένες κατά Ελλάδος).

- Ωστόσο, ακόμη και μετά την έκδοση της αποφάσεως της ΟΛΑΠ και πολύ περισσότερο πριν από αυτήν, η νομική ανασφάλεια των δανειστών ως προς τη δυνατότητά τους να προβούν σε εκτέλεση δικαστικής αποφάσεως από σύμβαση δανεισμού κατά του Ελληνικού Δημοσίου ήταν εύλογη και προφανής.
- Μέχρι την αναθεώρηση του Συντάγματος το έτος 2001, απουσίαζε από το Σύνταγμα ρητή συνταγματική πρόβλεψη για τη δυνατότητα εκτέλεσεως κατά του Δημοσίου και η δυνατότητα αυτή συνήγετο ερμηνευτικώς και έμμεσα από τις διατάξεις του.
- Όμως κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001, με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 94, προβλέφθηκε ότι "οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει".

Σύμφωνα δε με τον εκτελεστικό, της ως άνω συνταγματικής διατάξεως, νόμο 3068/2002 (άρθρο 1 εδ. πρώτο):

"Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων", ενώ σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 4 του ίδιου νόμου: "1. Η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών ΝΠΔΔ γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών.

Αποκλείεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού...".

viii) Κατά συνέπεια, λόγω και της ως άνω συνταγματικής ρυθμίσεως και του εκτελεστικού της νόμου, από το 2003 εξέλιπε κάθε "πρακτική" ανάγκη κυρώσεως δημόσιας ή ιδιωτικής συμβάσεως εξωτερικού δανεισμού με νόμο, δεδομένου ότι παρεσχέθη στην εσωτερική έννομη τάξη πλήρης δικα-

στική προστασία και έναντι του Ελληνικού Δημοσίου και δεν υπάρχει ανάγκη κάτι τέτοιο να επιδιώκεται για κάθε σύμβαση ξεχωριστά.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- Το Πρόγραμμα-Μνημόνιο όχι μόνον δεν απαιτείτο να κυρωθεί με νόμο, αλλά ούτε και ειδική εξουσιοδότηση για την εκπόνηση και **"υπογραφή του"** χρειαζόταν, αφού ως **"Οικονομικό Πρόγραμμα"** ανάγεται στον πυρήνα της συνήθους και γενικής λειτουργικής υποχρέωσης του Υπουργείου Οικονομικών.
- Το Πρόγραμμα-Μνημόνιο αποτελεί για τους δανειστές της Δανειακής Σύμβασης αίρεση, υπό την οποία τελεί η υποχρέωσή τους να χορηγήσουν το δάνειο.
- Η Δανειακή Σύμβαση δεν απαιτείτο να κυρωθεί με νόμο για να δεσμεύει συμβατικώς τα μέρη. Ορθώς, συνεπώς, με το ν. 3847/2010 τροποποιήθηκε η αρχική διατύπωση του ν. 3845/2010, που προέβλεπε εκτέλεση του Μνημονίου και της Συμβάσεως, μετά την κύρωσή τους με νόμο.

Περαιτέρω, ο Υπουργός Οικονομικών είχε και πριν το ν. 3845/2010 ειδική και ορισμένη εξουσιοδότηση να συνομολογήσει τη Δανειακή Σύμβαση και εκ του περισσού παρασχέθηκε με το νόμο αυτό **"ειδικότερη"** εξουσιοδότηση.

Η συνταγματικότητα του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής της Ελλάδος*

Ξενοφών Γιαταγάνας και Αναστάσιος Μπάνος

1. Τα γεγονότα που οδήγησαν στην υιοθέτηση του προγράμματος

Μετά από τριάντα χρόνια συνεχούς οικονομικής μεγέθυνσης, η Ελλάδα βρέθηκε το 2009 σε κρίσιμη κατάσταση. Παρότι μέλος της ευρωζώνης από τις απαρχές της, είδε τις δανειακές της ανάγκες να αυξάνονται δραματικά και τα επιτόκια να καλπάζουν αλματωδώς, γεγονός που είχε ως συνέπεια τον αποκλεισμό της από τις αγορές το 2010. Αυτή η άνευ προηγουμένου κατάσταση για μια χώρα που ανήκει στον πυρήνα της ΕΕ οδήγησε στη δημιουργία και την εφαρμογή ενός μηχανισμού χρηματοδοτικής στήριξης, ο οποίος βαπτίστηκε "προσωρινός" (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης, ΕΜΧΣ/ΕFSM), για να υπερκεραστεί η απαγόρευση του άρθρου 125 της Συνθήκης (ρήτρα "no-bail out"), σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται η μέσω δημόσιων πόρων διάσωση ενός κράτους-μέλους που παρέβη τους όρους του προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης (άρθρο 126) και αντιμετωπίζει άμεσο κίνδυνο στάσης πληρωμών.¹

Όντας αποκλεισμένη από τις αγορές, η Ελλάδα δεν είχε άλλη επιλογή παρά να προσφύγει σε διεθνείς οργανισμούς των οποίων ήταν μέλος, στην

* Δημοσιεύθηκε στα γαλλικά με τίτλο "La constitutionnalité du programme de consolidation financière pour la Grèce" στο τεύχος 1/2015 του περιοδικού *European Politeia* (EPLO Publications). Οι θέσεις που εκφράζονται στο άρθρο είναι αυστηρά προσωπικές και δεν αντανakλούν κατ' ουδένα τρόπο την επίσημη θέση των οργανισμών και υπηρεσιών όπου εργάζονται ή έχουν εργαστεί οι συντάκτες του.

1 Μετά την Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία προσέφυγαν και αυτές στο μηχανισμό, ενώ η Ισπανία και η Ιταλία αναγκάστηκαν να λάβουν ανάλογα μέτρα λιτότητας. Σημειώνεται επίσης ότι ο προσωρινός ΕΜΧΣ αντικαταστάθηκε από τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) εν όψει του κινδύνου μετάδοσης της κρίσης χρέους, που απειλούσε να αποσταθεροποιήσει ολόκληρη την ευρωζώνη και τελικά ακόμη και την ύπαρξη του ευρώ.

ΕΕ και το ΔΝΤ. Αυτό και έπραξε επισήμως στις 23 Απριλίου 2010, ζητώντας την ενεργοποίηση του μηχανισμού που είχε εν τω μεταξύ δημιουργηθεί στις 11 Απριλίου κατ' εφαρμογή της απόφασης της Συνόδου Κορυφής της 25ης Μαρτίου 2010.

Το πακέτο χρηματοδότησης εγκρίθηκε στις 2 Μαΐου και προέβλεπε οικονομική στήριξη διάρκειας τριών ετών, ύψους 110 δισεκ. ευρώ, εκ των οποίων 80 δισεκ. θα προέρχονταν από την ΕΕ και 30 δισεκ. από το ΔΝΤ. Το συνολικό οικονομικό πρόγραμμα, όπως αυτό θεσπίστηκε με το μνημόνιο μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, προέβλεπε ότι η Ελλάδα θα λάμβανε όλα τα αναγκαία μέτρα για τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα και τον εκσυγχρονισμό του οικονομικού της συστήματος μέσα σε 18 μήνες, μέχρι το τέλος του 2011.²

Το μνημόνιο, μετά την έγκρισή του από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ, υπογράφηκε από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος στις 3 Μαΐου και απεστάλη την ίδια ημέρα στο ΔΝΤ συνημμένο σε μια επιστολή δήλωσης προθέσεων (letter of intent), με αίτημα όπως αυτό εγκρίνει μια προληπτική συμφωνία (stand-by arrangement) για τρία έτη και για ποσό 30 δισεκ. δολαρίων.

Το μνημόνιο, ως παράρτημα του σχετικού νομοσχεδίου, ψηφίστηκε από τη Βουλή των Ελλήνων και έγινε νόμος της Ελληνικής Δημοκρατίας στις 6 Μαΐου (ν. 3845/2010, ΦΕΚ Α' 65/6.5.2010), η δε συμφωνία stand-by υπογράφηκε στις 8 Μαΐου και εγκρίθηκε από το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ την επομένη.

Στις 10 Μαΐου ελήφθη η απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, με βάση τα άρθρα 126(9) και 136 της Συνθήκης (Επίσ. Εφημ. της ΕΕ L 145, 11.6.2010, σελ. 6), η οποία ενσωμάτωσε τα μέτρα του μνημονίου που η Ελλάδα ήταν υποχρεωμένη να λάβει στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, έχοντας πλέον στήριξη από το χρηματοδοτικό πακέτο τριετούς διάρκειας και ύψους 110 δισεκ. ευρώ.

2 Η προθεσμία ήδη έχει μετατεθεί στο 2014 λόγω της νέας χρηματοδότησης ύψους 130 δισεκ. ευρώ που υπόκειται στους όρους του δεύτερου μνημονίου.

Κατόπιν τούτου, ο μηχανισμός προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας εγκρίθηκε και τέθηκε σε ισχύ στο σύνολό του από όλα τα συμβαλλόμενα μέλη, στο διάστημα μεταξύ 2 και 10 Μαΐου 2010.

Με ανάλογη διαδικασία εγκρίθηκε η επέκταση του προγράμματος και η κατάλληλη προσαρμογή των όρων του μνημονίου.³

2. Τι είναι το μνημόνιο

Αυτός ο γενικός όρος καλύπτει στην πραγματικότητα τρία διαφορετικά κείμενα δεσμευτικού χαρακτήρα: α) το *Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής*, το οποίο περιγράφει τη γενική πορεία που θα πρέπει να ακολουθηθεί για να ενισχυθεί η πειθαρχία και να αποκατασταθεί η δημοσιονομική σταθερότητα, β) το *Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής*, το οποίο καθορίζει συγκεκριμένα μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση, και γ) το *Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης*, το οποίο καθορίζει τις λεπτομέρειες και τις προθεσμίες εφαρμογής.

Τα τρία κείμενα συνθέτουν το οικονομικό πρόγραμμα εξόδου από την κρίση και έχουν εκπονηθεί από την ελληνική κυβέρνηση, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η οποία ενεργεί εξ ονόματος των μελών της ευρωζώνης που εισφέρουν τα κεφάλαια), με την ΕΚΤ, που εξασφαλίζει τη διαχείριση των κεφαλαίων στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος, και με το ΔΝΤ, που είναι ο εγγυητής της ορθής εφαρμογής του προγράμματος λόγω της εμπειρίας του στον τομέα αυτό και παράλληλα εισφέρει το μερίδιό του στη χρηματοδότηση.

Στο παραπάνω πλαίσιο, το μνημόνιο περιλαμβάνει τους όρους για την ορθή χρήση του χρηματοδοτικού πακέτου που διατίθεται στην Ελλάδα και με αυτή την έννοια τους όρους των δανειακών συμβάσεων (Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης και Stand-by Συμφωνία). Η μη τήρηση των όρων που περιλαμβάνει αποδεσμεύει τις πιστώτριες χώρες από την υποχρέωσή

³ Δεν επιμένουμε σε λεπτομέρειες, εφόσον ο σκοπός μας είναι να εξετάσουμε τη συνταγματικότητα των μέτρων προσαρμογής και όχι τις διαδικασίες για την έγκρισή τους. Θα αναφερθούμε στις διαδικασίες μόνο στο βαθμό που συνδέονται με τη νομιμότητα των μέτρων.

τους να καταβάλουν τα κεφάλαια και καθιστά αμέσως απαιτητά τα ήδη εκταμιευθέντα ποσά. Εξάλλου, η μη λήψη των μέτρων που προβλέπονται στο πλαίσιο του μνημονίου και περιλαμβάνονται στην απόφαση του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή κυρώσεων, δεδομένου ότι η εν λόγω απόφαση βασίζεται στις διατάξεις περί υπερβολικού ελλείμματος.

Επομένως, τα κείμενα που συναποτελούν το μνημόνιο επιδιώκουν να εξαλείψουν τα γενεσιουργά αίτια της κρίσης χρέους στην Ελλάδα μέσω των κατάλληλων πολιτικών στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης, με στόχο την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και τη βιώσιμη διαχείριση του δημόσιου χρέους, έτσι ώστε η χώρα να επιστρέψει στις αγορές με τη βοήθεια των κεφαλαίων που τίθενται στη διάθεσή της.

Σημειωτέον ότι τα συνολικά κεφάλαια που τελικά διατέθηκαν σ' αυτή την επιχείρηση διάσωσης, τα οποία ανέρχονται μέχρι σήμερα στο ποσό των 240 δισεκ. ευρώ, συνιστούν τη μεγαλύτερη κινητοποίηση αυτού του είδους που έχει ποτέ αναληφθεί από τη διεθνή κοινότητα σχετικά με μία μόνο χώρα. Επίσης αξίζει να σημειωθεί ότι οποιαδήποτε τροποποίηση του περιεχομένου του μνημονίου πρέπει να γίνει στο ίδιο πλαίσιο και με την ίδια διαδικασία που ακολουθήθηκε για την αρχική έγκρισή του, σε στενή συνεργασία και με τη συναίνεση όλων των συμβαλλόμενων μερών.

3. Η νομική φύση του μνημονίου

Όλα τα κείμενα που συναποτελούν το μνημόνιο, συμπεριλαμβανομένης της δανειακής σύμβασης, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ενιαίο σύνολο που αποβλέπει σε συγκεκριμένο σκοπό. Αυτό ήταν εμφανές ήδη από την αρχική απόφαση της Ευρωομάδας της 25ης Μαρτίου 2010, η οποία συνέδεε τη δημιουργία του προσωρινού μηχανισμού σταθερότητας με το χρηματοδοτικό πακέτο και με τις αυστηρές προϋποθέσεις για τη χρήση του.

"Οποιαδήποτε εκταμίευση σχετική με τον διμερή δανεισμό θα αποφασίζεται από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ με ομοφωνία, βάσει αυστηρών

προϋποθέσεων καθώς και αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας".

Ακόμη σαφέστερη είναι αυτή η σύνδεση στην απόφαση της Ευρωομάδας της 11ης Απριλίου 2010, που δημιούργησε το Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και προέβλεπε τη συμμετοχή του ΔΝΤ στην επιχείρηση διάσωσης:

"Η Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΚΤ, θα αρχίσει να εργάζεται τη Δευτέρα 12 Απριλίου με το ΔΝΤ και τις ελληνικές αρχές σε ένα κοινό πρόγραμμα, συμπεριλαμβανομένων των ποσών και των όρων, με βάση τις συστάσεις που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο ECOFIN".

Στη συνέχεια, η απόφαση της Ευρωομάδας της 2ας Μαΐου αναφέρει ρητά ότι η οικονομική στήριξη εκ μέρους των κρατών-μελών θα παρέχεται υπό αυστηρές προϋποθέσεις πολιτικής, συνδέοντας τις διαδοχικές εκταμιεύσεις των δόσεων της χρηματοδοτικής στήριξης με την ικανοποιητική πρόοδο στην υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής που προβλέπεται στο μνημόνιο, προαναγγέλλοντας ταυτόχρονα την απόφαση του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου, η οποία συνέδεσε το σύνολο των αμοιβαίων υποχρεώσεων των συμβαλλόμενων μερών με τα άρθρα 126 και 136 της Συνθήκης, σε μια προσπάθεια να κοινοτικοποιήσει τη διαδικασία. Πρόκειται στην πραγματικότητα για μια προσπάθεια νομιμοποίησης σε κοινοτικό επίπεδο μιας χωρίς προηγούμενο πολιτικής απόφασης που καταδεικνύει την απόλυτη προτεραιότητα του προγράμματος σε σχέση με οποιαδήποτε νομική βάση στην οποία θα μπορούσε να στηρίζεται η έγκρισή του.

Τέλος, η υπογραφή του μνημονίου από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη την επόμενη ημέρα συμπεριέλαβε αυτή τη σειρά των κειμένων, τα οποία, μαζί με τη δανειακή σύμβαση που είχε υπογραφεί στις 8 Μαΐου και είχε ήδη ενσωματωθεί στο μνημόνιο διά παραπομπής, συνιστούν ασφαλώς μια άτυπη (atypique) διεθνή σύμβαση, εξακολουθώντας παρά ταύτα να έχουν εσωτερική συνοχή και ενιαίο χαρακτήρα. Δεν μπορούμε να πούμε ότι πρόκειται για μια αμιγώς κοινοτική πράξη,⁴ αλλά ούτε μπορούμε να αρνηθούμε ότι βρίσκει

4 Αυτό το επιβεβαιώνει η συμμετοχή και μόνη του ΔΝΤ.

κάποιο έρεισμα στις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με τη διαχείριση των υπερβολικών ελλειμμάτων. Πρόκειται για μια διεθνή σύμβαση κοινοτικοποιημένη που παραμένει μη τυπική,⁵ και υπό αυτή την έννοια μπορεί επίσης να περιγραφεί ως μια πράξη *sui generis* του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αβεβαιότητα σχετικά με την ακριβή νομική φύση του μνημονίου προέρχεται από την πρωτοτυπία του, ως μη τυπικής διεθνούς συμβάσεως, αποτελούμενης από πλήθος αποφάσεων, πράξεων και ανακοινώσεων του Συμβουλίου, των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, της Ευρωμάδας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, οι οποίες όμως απαρτίζουν ένα αδιαίρετο όλον, παρά την υβριδική φύση όλων αυτών των κειμένων, που μετέχουν ταυτόχρονα του διεθνούς οικονομικού δικαίου και του ευρωπαϊκού δικαίου. Αυτή η καινοφανής κατάσταση καταδεικνύει επίσης την πολυπλοκότητα της σημερινής διεθνούς κοινωνίας και την ανεπάρκεια των αμιγώς κοινοτικών μέσων για την αντιμετώπιση μεγάλης κλίμακας οικονομικών κρίσεων στο πλαίσιο μιας ατελούς Ένωσης, η οποία στηρίζεται σε ένα ενιαίο νόμισμα, αλλά δεν διαθέτει τα μέσα μιας πραγματικής οικονομικής διακυβέρνησης.⁶

4. Η ενσωμάτωση του μνημονίου στην εσωτερική έννομη τάξη

Με βάση και την προηγηθείσα ανάλυση, αυτό το ζήτημα θα πρέπει να θεωρηθεί υπό δύο διαφορετικές αλλά αλληλένδετες οπτικές γωνίες, που αφορούν αντίστοιχα την υποχρέωση της Ελλάδος αφενός σε διεθνές επίπεδο και αφετέρου σε κοινοτικό επίπεδο.

α. Η διεθνής υποχρέωση της Ελλάδος να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις του μνημονίου απορρέει πρωτίστως από τη δανειακή σύμβαση, στο βαθμό που το δικαίωμα της χώρας να απαιτήσει τις διαδοχικές δόσεις της χρηματοδότησης συνδέεται με την επίτευξη των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων

5 Άλλοι συγγραφείς κάνουν λόγο για μια συνθήκη-συμφωνία ή μια διεθνή διευθέτηση. Εφόσον πρόκειται για ένα πρωτότυπο εγχείρημα χωρίς ιστορικό προηγούμενο διεθνώς, είναι φυσικό οι νομικοί να δυσκολεύονται σε κάποιο βαθμό να του δώσουν ακριβή δογματική περιγραφή. Βλ. επίσης παρακάτω στο παρόν άρθρο.

6 Στο ίδιο πνεύμα, Α. Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής" (αδημοσίευτο κείμενο, σελ. 2).

και των μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται στο μνημόνιο. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα δεν μπορεί να απαιτήσει τα κεφάλαια αν δεν συμμορφώνεται με τους όρους του μνημονίου. Κατά συνέπεια, η συμμόρφωση της Ελλάδος προς αυτούς τους όρους γεννά βάσει του διεθνούς δικαίου το δικαίωμά της για την εκταμίευση της ενίσχυσης, σύμφωνα με τις προκαθορισμένες δόσεις. Αντίθετα, η εκταμίευση της χρηματοδότησης ή μίας από τις δόσεις της δεν συνιστά υποχρέωση της Ελλάδος. Η Ελλάδα έχει τη διακριτική ευχέρεια να ζητήσει ή να μη ζητήσει τη χρηματοδοτική στήριξη. Αν όμως τη ζητήσει, όπως έχει συμβεί μέχρι τώρα, οφείλει να έχει προηγουμένως εκπληρώσει τους όρους του μνημονίου.

Υπό αυτή την οπτική γωνία, το μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη, η οποία, όπως η Συνθήκη της ΕΕ, έχει ευθεία εφαρμογή και κατισχύει οποιασδήποτε διάταξης του εθνικού δικαίου τροποποιώντας άμεσα το περιεχόμενό του, αν και θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η απόφαση του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2010 παρήγαγε ένα τέτοιο άμεσο αποτέλεσμα. Το μνημόνιο συνιστά διεθνή υποχρέωση και θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως τέτοιο σε εθνικό επίπεδο.⁷

Επιπλέον, το μνημόνιο, παρά την ενσωμάτωσή του, ως παραρτήματος, στο νόμο 3845/2010 για λόγους ενημέρωσης και διαφάνειας, δεν αποκτά ισχύ τυπικού νόμου. Ο εν λόγω νόμος δεν είναι ούτε πράξη κύρωσης του μνημονίου. Το μόνο που κάνει είναι να μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη τη διεθνή υποχρέωση της χώρας, παρότι η υποχρέωση θα ίσχυε και χωρίς αυτό το νόμο. Η μη τήρηση του μνημονίου θα συνιστούσε παράβαση των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας, η οποία θα επέφερε κυρίως τη μη εκταμίευση της χρηματοδότησης ή, με άλλα λόγια, τη μη γένεση του δικαιώματος της Ελλάδος να απαιτήσει τα προβλεπόμενα ποσά. Είναι πάντως αρκετά σύνηθες μια διεθνής σύμβαση να γεννά ποικίλες υποχρεώσεις οι οποίες στη συνέχεια υλοποιούνται μέσω μέτρων που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο.

⁷ Αυτή είναι η περίπτωση π.χ. των υποχρεώσεων που συνομολογούνται στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, όπου οι συμβαλλόμενες χώρες θα πρέπει στη συνέχεια να προσαρμόσουν την εσωτερική έννομη τάξη τους, ιδίως τους τελωνειακούς τους κώδικες, στα δικαιώματα που χορηγούνται από τις συμφωνίες αυτές.

Ως μη ευθείας εφαρμογής, το μνημόνιο δεν δημιουργεί ατομικά δικαιώματα ούτε ατομικές υποχρεώσεις και δεν μπορεί για το λόγο αυτό να αχθεί με προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων. Επίσης, δεν μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, διότι δεν παράγει *eo ipso* αποτελέσματα στην εσωτερική έννομη τάξη. Ωστόσο, η ενδιαφερόμενη χώρα οφείλει να λάβει τα αναγκαία μέτρα στην εσωτερική έννομη τάξη της ώστε να εκπληρώνει τις διεθνείς υποχρεώσεις της και να μπορέσει στη συνέχεια να διεκδικήσει τα δικαιώματά της που απορρέουν από αυτή την εκπλήρωση. Κατά συνέπεια, δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι ένας νόμος που ψηφίστηκε σε συμμόρφωση προς τις διεθνείς μας υποχρεώσεις είναι αντισυνταγματικός ως τέτοιος, καθόσον το ίδιο το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει στα άρθρα 2 παρ. 2 και 28 παρ. 1 ότι η χώρα οφείλει να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις της σε διεθνές επίπεδο.

Τολμούμε μάλιστα να παρατηρήσουμε ότι, στην περίπτωση του ελληνικού μνημονίου, αυτό είναι ακόμη πιο προφανές: πράγματι, δεν θα επρόκειτο για την αξιοπιστία της χώρας μόνο έναντι των κοινοτικών και διεθνών εταιριών της, αλλά και έναντι του λαού, που προσδοκά, μέσω της επιτυχίας του προγράμματος προσαρμογής, την έξοδο της χώρας από τη βαθιά κρίση στην οποία έχει περιέλθει.⁸ Σε τελική ανάλυση, η Ελλάδα ήταν αυτή που ζήτησε την οικονομική στήριξη για την επιβίωσή της και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να κάνει ό,τι χρειάζεται προκειμένου να γεννηθεί το δικαίωμά της να απαιτήσει την καταβολή.⁹

Εντελώς διαφορετικό ζήτημα είναι βεβαίως ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας και της συνταγματικότητας των μέτρων που προβλέπονται από το ν. 3845/2010, τα οποία έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ένας έλεγχος διενεργούμενος υπό το πρίσμα του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο αποτελεί και το διακύβευμα, όπως θα δούμε παρακάτω.

8 Ομοίως Ρ. Γκλαβίνης, *Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 101.

9 Ο πρώην Υπουργός Οικονομικών Ν. Χριστοδουλάκης και άλλοι υποστηρίζουν τη θέση ότι η Ελλάδα θα μπορούσε να υποβληθεί με δική της πρωτοβουλία σε ένα πρόγραμμα λιτότητας και να αποτρέψει έτσι τον κίνδυνο στάσης πληρωμών, αλλά αυτό παραμένει καθαρά υποθετικό διότι οι προηγούμενες κυβερνήσεις δεν επέδειξαν αυτή τη σύνεση.

Ως εκ τούτου, το μνημόνιο είναι ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής, το οποίο η ελληνική κυβέρνηση έχει υιοθετήσει με δική της βούληση, ως αναπόσπαστο μέρος της οικονομικής πολιτικής που θα ακολουθήσει, σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 82 του Συντάγματος. Παράλληλα, η ενσωμάτωσή του ως παραρτήματος στο ν. 3845/2010 τού προσδίδει χαρακτηρισμό αιτιολογίας των σημαντικών μέτρων που προβλέπονται σ' αυτό, και έτσι το μνημόνιο λειτουργεί τελικά ως αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου.

β. Η *ευρωπαϊκή* υποχρέωση της Ελλάδος απορρέει ασφαλώς από τις προαναφερθείσες αποφάσεις της Ευρωομάδας και του Συμβουλίου της ΕΕ, οι οποίες ερείδονται στα άρθρα 126.9 και 136 της Συνθήκης. Σε αυτό το πλαίσιο, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι με τη θέσπιση του ν. 3845/2010 και των νόμων που τον διαδέχθηκαν ενσωματώνοντας τις μεταγενέστερες προσαρμογές του μνημονίου, η Ελλάδα, εκτός από τις παραπάνω διεθνείς υποχρεώσεις της, συμμορφώθηκε με τις αυστηρά ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της που απορρέουν τόσο από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (άρθρα 136 και 126 της Συνθήκης) όσο και από το παράγωγο δίκαιο (αποφάσεις του Συμβουλίου και της Ευρωομάδας).

Η Ελλάδα είναι αυτή που ζήτησε να επωφεληθεί από το μηχανισμό χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και η Ελλάδα είναι αυτή που συμφώνησε τους όρους για την εφαρμογή του. Σημειώνεται επίσης ότι η Ελλάδα έχει την κυριότητα (ownership) του προγράμματος προσαρμογής, οι όροι του οποίου εκπονήθηκαν σε συνεργασία μόνο και με τη συγκατάθεση των εταίρων της και δανειστών των κεφαλαίων. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η Ελλάδα μπορεί να προτείνει άλλα μέτρα κατάλληλα και ικανά να εξασφαλίσουν τη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας και την τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Είναι φυσικό τα μέτρα αυτά να εγκρίνονται από τα άλλα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ, όχι μόνο λόγω των κεφαλαίων που αυτά θα πρέπει να κινητοποιήσουν, αναμένοντας, πολύ ορθώς, τη σωστή τους χρήση και την εγγυημένη τους ανάκτηση, αλλά επίσης και λόγω του ότι διακυβεύεται η βιωσιμότητα του νομισματικού συστήματος και το μέλλον του ευρώ. Ουσιαστικά λοιπόν η λήψη των μέτρων του μνημονίου υπηρετεί ένα υπέρτερο συμφέρον τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο.

Αυτό καταδεικνύει και η αιτιολογία της απόφασης του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2010.¹⁰

Αυτό το νομικό καθεστώς σαφώς περιγράφεται στην εισήγηση της Συμβούλου Επικρατείας ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ, η οποία χαρακτηρίζει το μνημόνιο ως *"μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα του ελληνικού κράτους, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής και τα μέσα επιτεύξεώς τους, με σκοπό την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το ίδιο το Μνημόνιο δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, συνεπώς, δεν έχει έννομες συνέπειες. Τέτοιες συνέπειες προκύπτουν το πρώτον με τη θέσπιση από τη νομοθετική εξουσία ρυθμίσεων, με τις οποίες πραγματοποιούνται οι εξαγγελόμενες στο Μνημόνιο δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές"*.¹¹

Ένα συναφές πρόβλημα που ανακύπτει είναι η συμβατότητα της "no bail-out clause" ("ρήτρας μη διάσωσης") του άρθρου 125 της Συνθήκης με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης, ο οποίος συνιστά στην πραγματικότητα μια επιχείρηση διάσωσης. Σύμφωνα με τη νομολογία τόσο του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (Bundesverfassungsgericht) όσο και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ),¹² γίνεται πλέον δεκτό ότι η ρήτρα αυτή, ως εξαίρεση στην κυρίαρχη δράση των κρατών-μελών της ζώνης του ευρώ, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Πράγματι, η νομιμότητα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης σε σχέση με τη Συνθήκη βασίζεται στην εθελοντική φύση της διμερούς χρηματοδότησης εκ μέρους των κρατών-δανειστών προς τη χώρα που αντιμετωπίζει δυσχέρειες, στο γεγονός ότι η τιαυτή χρηματοδότηση δεν εισφέρεται από χαριστική αιτία, αλλά εξ επαχθούς αιτίας, στο γεγονός ότι δεν πρόκειται για διάσωση, αλλά για βοήθεια

10 Οι αιτιολογικές σκέψεις χρησιμοποιούν έντονη διατύπωση, με φράσεις όπως "marked worsening of the economic scenario", "sharp rise in risk premia on government debt", "abrupt change in the economic scenario", "drastic action", "unexpected adverse economic events with major unfavourable consequences", "extremely urgent need", "decisive action", "unprecedented scale", "very severe deterioration" κ.λπ.

11 Το κείμενο της εισήγησης είναι διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr.

12 Βλ. υπόθεση Pringle, με αντικείμενο ένα προδικαστικό ερώτημα από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ιρλανδίας.

προκειμένου να ξεπεραστεί η κρίση χρέους, και πάνω απ' όλα στο γεγονός ότι το όλο εγχείρημα υπόκειται σε όρους πολύ βαρείς που καθιστούν τελικά τη δανειζόμενη χώρα κυρίως, αν όχι αποκλειστικά, υπεύθυνη για την επιστροφή της στη δημοσιονομική σταθερότητα.

5. Το πρόβλημα της κύρωσης των μνημονιακών κειμένων

Το πρώτο ερώτημα που τίθεται στο πλαίσιο αυτό είναι αν το μνημόνιο, ως εκ του ότι περιέχει πρόσθετους περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία, θα έπρεπε να ψηφιστεί με την ενισχυμένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Εναλλακτικά, έχει επίσης υποστηριχθεί η άποψη ότι σε κάθε περίπτωση χρειαζόταν τυπικός νόμος για τη μεταφορά του μνημονίου στην εσωτερική έννομη τάξη, δεδομένου ότι οι διατάξεις του συνεπάγονται οικονομικής φύσεως υποχρεώσεις για τους Έλληνες πολίτες, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος.

Υπό το φως αυτών των συνταγματικών διατάξεων, το άρθρο 4 του εφαρμοστικού νόμου 3845/2010 προκάλεσε έντονη αντιπαράθεση. Αυτό το άρθρο ορίζει ότι ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος εκπροσωπεί το Δημόσιο, μπορεί να υπογράψει οποιαδήποτε συμφωνία, μνημόνιο συνεργασίας ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ. Το άρθρο 4 προέβλεπε αρχικά ότι οι εν λόγω συμφωνίες κατατίθενται εκ των υστέρων στη Βουλή για κύρωση. Ωστόσο, αμέσως μετά τη δημοσίευση του νόμου αυτή η διάταξη τροποποιήθηκε με το μεταγενέστερο νόμο 3847/2010, με τον οποίο η κύρωση από τη Βουλή αντικαταστάθηκε από απλή ενημέρωση και συζήτηση.

Το πρόβλημα που ανακύπτει είναι κατά πόσον οι εκπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας διέθεταν το *jus tractati* για να υπογράψουν τα κείμενα αυτά επ' ονόματί της. Τυπικώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η κύρωση από τη Βουλή δεν είναι αναγκαία για την εφαρμογή των συμφωνιών αυτών. Στην πράξη, τα τρία μνημόνια συνιστούν, κατά τα προεκτεθέντα, μια μη τυπική

(*atypique*) διεθνή συμφωνία, η οποία θέσπισε και ενεργοποίησε ένα μηχανισμό για τη στήριξη της ελληνικής οικονομίας. Μια τέτοια συμφωνία εντός της ευρωζώνης δεν απαιτεί οποιαδήποτε συμπληρωματική εξουσιοδότηση πέραν αυτής που ήδη διαθέτει ο Υπουργός ώστε να εκπροσωπεί τη χώρα εντός αυτού του πλαισίου.¹³ Πράγματι, ο Υπουργός Οικονομικών, ακόμη και ελλείψει της νομοθετικής εξουσιοδότησης του ν. 3845/2010, θα μπορούσε να δεσμεύσει την κυβέρνηση με σύμβαση εξωτερικού δανεισμού.¹⁴ Είναι επίσης αρμόδιος *ratione materiae*, χωρίς εξουσιοδότηση προβλεπόμενη από τον ως άνω νόμο, να θεσπίσει πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης όπως το μνημόνιο.

Εξάλλου, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μη κύρωση μιας διεθνούς συμφωνίας δεν σημαίνει ότι αυτή δεν παράγει έννομες συνέπειες. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι διεθνείς συμφωνίες, από την υπογραφή τους, δεσμεύουν τις κυβερνήσεις και υπερισχύουν κάθε άλλης διάταξης του εθνικού δικαίου. Το πρόβλημα της συμβατότητάς τους με την εθνική νομοθεσία και ειδικότερα με τους συνταγματικούς κανόνες θα τεθεί και επιλυθεί από τα δικαστήρια, όπως έγινε και με το ελληνικό μνημόνιο, όπως θα εξηγήσουμε παρακάτω.¹⁵ Βεβαίως τίποτα δεν εμποδίζει τη Βουλή να κυρώνει μία δανειακή σύμβαση, ειδικά όταν αυτή συνεπάγεται, άμεσα ή έμμεσα, επιβαρύνσεις για τους φορολογούμενους πολίτες, σύμφωνα με το άρθρο 36.2 του Συντάγματος και όχι βάσει του άρθρου 28.2 ή 3, δεδομένου ότι αυτή η σύμβαση δεν περιέχει ούτε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του κράτους σε διεθνείς οργανισμούς ούτε περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Η μόνη έννομη συνέπεια της ενδεχόμενης κύρωσης της δανειακής σύμβασης είναι ότι θα είχε αυτή αυξημένη τυπική ισχύ έναντι του κοινού νόμου στην εσωτερική έννομη τάξη. Ωστόσο, η μη κύρωση δεν επηρεάζει την ισχύ της, δεδομένου ότι η Ελλάδα,

13 Υπήρχε επίσης ένας πρόσθετος πρακτικός λόγος, αλλά ζωτικής σημασίας για την επιβίωση της χώρας: η έναρξη ισχύος της συμφωνίας δανείου ήταν επιτακτική ανάγκη να γίνει τη στιγμή της υπογραφής της, δηλ. από τις 8 Μαΐου 2010, και να μην ανασταλεί έως τη μεταγενέστερη κύρωσή της από τη Βουλή. Πράγματι, αν τα χρήματα δεν ήταν στη διάθεση της Τράπεζας της Ελλάδος το αργότερο στις 18 Μαΐου, η χώρα αντιμετώπιζε τον κίνδυνο στάσης πληρωμών, επίσημης πτώχευσης και, ως εκ τούτου, αιφνίδιου οικονομικού θανάτου.

14 Βλ. ν. 2187/1994, άρθρο 1, ν. 2362/1995, άρθρο 64, και ν. 1194/1999, άρθρο 31.

15 Βλ. Α. Μανιτάκης, *οπ. παρ.*, σελ. 18 επ.

μέσω των επίσημων εκπροσώπων της, ανέλαβε μια διεθνή υποχρέωση την οποία πρέπει να εκπληρώσει.¹⁶

Από την άλλη πλευρά, η σύμβαση δανείου που συνήφθη με τα μέλη της ζώνης του ευρώ συνιστά πράξη κρατικού δανεισμού, για την οποία ο Υπουργός Οικονομικών διαθέτει μόνιμη εξουσιοδότηση. Υπό αυτό το πρίσμα, μπορούμε να πούμε ότι η ρητή προς τούτο εξουσιοδότηση του ν. 3845/2010 παρίσταται εντελώς περιττή.

Όσον αφορά, τέλος, το δάνειο που συμφωνήθηκε με το ΔΝΤ, υπενθυμίζεται ότι η Ελλάδα είναι μέλος του διεθνούς αυτού οργανισμού από την ίδρυσή του, συμβάλλει στη χρηματοδότησή του, έχει ως εκ τούτου το δικαίωμα άντλησης κεφαλαίων και εκπροσωπείται *ex officio* από τον Υπουργό Οικονομικών, σύμφωνα με το καταστατικό του ΔΝΤ. Στην περίπτωση αυτή, είναι ακόμη πιο ξεκάθαρο ότι η ειδική εξουσιοδότηση του ν. 3845/2010 τέθηκε εκ περισσού.

Επιπλέον, η μη κύρωση τόσο του οικονομικού προγράμματος όσο και της δανειακής σύμβασης υπήρξε πολιτικά ορθή επιλογή, καθόσον διαφύλαξε την αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας να θεσπίσει τους απαιτούμενους κανόνες για τη δημοσιονομική εξυγίανση και την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Με αυτή την έννοια, διατήρησε τη διακριτική ευχέρεια της Βουλής να αποφαινεται, σε κάθε βήμα, για τη νομιμότητα των εκτελεστικών μέτρων του μνημονίου. Στην πραγματικότητα, αυτή η προσέγγιση δεν έχει περιορίσει την εξουσία της Βουλής σε μία και μόνη πράξη κύρωσης, η υλοποίηση της οποίας θα εξασφαλιζόταν μέσω της έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων, ή ακόμη και υπουργικών αποφάσεων, με νομοθετική εξουσιοδότηση που, παρότι τυπικά χορηγήθηκε, δεν έχει χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα.¹⁷

Μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι τα μνημόνια δεν είναι *stricto sensu* διακρατικές συμφωνίες που απαιτούν κοινοβουλευτική κύρωση. Συνιστούν, περισσότερο, δανειακές συμβάσεις που συνοδεύονται από

16 Βλ. Ν. Ρόζος, "Διεθνείς συμβάσεις που δεν απαιτούν νομοθετική κύρωση", *Το Σύνταγμα*, 1985, σελ. 314 επ.

17 Ομοίως Φ. Βεγλερής, "Η Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Σύνταγμα", *Το Σύνταγμα*, 1976, σελ. 542.

όρους εφαρμογής, τις οποίες τακτικά συνομολογεί η κάθε χώρα με πρωτοβουλία του υπουργείου οικονομικών της. Η γενεσιουργός αιτία, άλλωστε, των ευρωπαϊκών συμφωνιών χρηματοοικονομικής σταθερότητας ήταν η αδυναμία των χωρών που βρίσκονται σε κρίση να διασφαλίσουν τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους τους με δανεισμό από τις αγορές κεφαλαίων. Τα δάνεια αυτά παρουσιάζουν μία ακόμη ιδιομορφία, επειδή η χορήγησή τους υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις πολιτικής. Αυτός είναι ο λόγος που οι προϋποθέσεις αυτές έχουν περιβληθεί τον τύπο της εθνικής νομοθετικής ρύθμισης ήδη πριν από τη σύναψη των δανειακών συμβάσεων.¹⁸

Είναι διαφορετικό το ζήτημα αν θα ήταν δυνατόν ή πολιτικά ενδεδειγμένο να κυρωθούν *in actu* τα μνημόνια, οι δανειακές συμβάσεις και η θέσπιση των μηχανισμών χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Το ερώτημα αυτό τέθηκε μόνο στο δεύτερο μνημόνιο, τον Ιούνιο του 2011, γεγονός που συνέπεσε με τη δημιουργία του μόνιμου ευρωπαϊκού μηχανισμού, διότι στο παρελθόν η δημιουργία του προσωρινού μηχανισμού μόνο για την Ελλάδα προηγήθηκε της σύναψης του μνημονίου και της δανειακής σύμβασης. Στην τελευταία περίπτωση, δεδομένου ότι για τη θέσπιση του οριστικού μηχανισμού έπρεπε επίσης να εγκριθεί η τροποποίηση του άρθρου 136 της Συνθήκης, με την ταχεία διαδικασία, η οποία άνοιξε το δρόμο για μια ουσιαστικότερη οικονομική ένωση και, κατά συνέπεια, για περαιτέρω εκχώρηση εθνικών εξουσιών στα όργανα της ΕΕ, προτάθηκε να κυρωθούν όλα τα κείμενα με την ειδική ενισχυμένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των βουλευτών, σύμφωνα με το άρθρο 28.2 του Συντάγματος, κάτι που θα μπορούσε να ασκήσει ισχυρή πίεση στο κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης (Νέα Δημοκρατία), το οποίο την εποχή εκείνη είχε υιοθετήσει μια πολιτική ιδιαίτερα κριτική, ακόμη και εχθρική, έναντι του μνημονίου. Η κυβέρνηση δεν θέλησε να ρισκάρει και προτίμησε να προχωρήσει όπως και το 2010. Βέβαια, και στις

¹⁸ Είναι αλήθεια ότι στο παρελθόν οι δανειακές συμβάσεις με κράτη ή ιδιώτες υποβάλλονταν στη διαδικασία της νομοθετικής κύρωσης. Ωστόσο, αυτό δεν το επιτάσσει το Σύνταγμα. Η Βουλή αναγκαζόταν να το πράξει λόγω της έλλειψης προστασίας των πιστωτών, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Α.Ν. 2097/1952 που απαγόρευε την εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων κατά του Ελληνικού Δημοσίου, απαγόρευση η οποία δεν ισχύει πλέον μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τη νέα διάταξη του άρθρου 94.4 και τις διατάξεις του ν. 3068/2002 σχετικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.

δύο περιπτώσεις, παρουσίασε εκ των υστέρων όλα τα κείμενα στη Βουλή για ενημέρωση, με δεδομένο επίσης ότι η Ελλάδα δεν συμμετείχε καν στον τελικό μηχανισμό, ως "stepping-out creditor".¹⁹

6. Η συνταγματικότητα των μέτρων του μνημονίου

Για να κρίνουμε αν ορισμένα από τα μέτρα που προβλέπονται στο μνημόνιο και κυρώθηκαν με το ν. 3845/2010 είναι συμβατά ή όχι με το Σύνταγμα, πρέπει να εξετάσουμε για μια ακόμη φορά και σε βάθος τη φύση αυτών των μέτρων και τις συνέπειες σε περίπτωση ακύρωσής τους, ζητήματα τα οποία – πρέπει να ειπωθεί ευθύς εξ αρχής – έχουν κυριαρχήσει στο σκεπτικό των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο επιβεβαίωσε τη συνταγματικότητά τους, όπως κατωτέρω εκτίθεται.

Έχουμε ήδη παρατηρήσει ότι το μνημόνιο – για την ακρίβεια, τα μνημόνια – είναι μη τυπικές διεθνείς συμβάσεις, οι οποίες στην πραγματικότητα αποτελούν οικονομικά προγράμματα της οικείας χώρας και όχι δημόσιες ή ιδιωτικές συμβάσεις που συνεπάγονται δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους ιδιώτες.

Με τα προγράμματα αυτά, η Ελλάδα στην προκειμένη περίπτωση προτείνει συγκεκριμένα μέτρα οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής (ownership του προγράμματος) ικανά να παράξουν αποτελέσματα ανάκαμψης σε καθορισμένη χρονική περίοδο (χρονοδιάγραμμα του προγράμματος). Η εφαρμογή τους αξιολογείται και πιστοποιείται από την ΕΕ και το ΔΝΤ, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση του αναγκαίου δανείου για την επιβίωση της χώρας. Τα προγράμματα επανεξετάζονται ανά τρίμηνο και, ενδεχομένως, διορθώνονται ή τροποποιούνται, με γνώμονα τη διασφάλιση της ομαλής λει-

19 Δεν ασχολούμαστε εδώ με το ζήτημα του κοινοτικού δικαίου που αφορά τον τρόπο εισαγωγής της τροποποίησης της Συνθήκης και της δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ). Το μεν πρώτο ολοκληρώθηκε με την ταχεία διαδικασία, ενώ το δεύτερο με μια νέα, χωριστή συνθήκη. Αναμφισβήτητα, θα περίμενε κανείς να συμβεί το αντίστροφο, δηλ. η τροποποίηση της Συνθήκης να γίνει κατά το συνήθη τρόπο, η δε δημιουργία του ΕΜΣ, που ουσιαστικά υλοποιεί αυτή την τροποποίηση, με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου. Όπως θα δούμε παρακάτω, η προσέγγιση που ακολουθήθηκε ήταν μια πρόσθετη απόδειξη της αμηχανίας του ενωσιακού νομοθέτη μπροστά στις αδυναμίες της ΟΝΕ.

τουργίας τους, της αποδοτικότητάς τους και της δυνατότητάς τους να επιτύχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Από την άποψη αυτή, τα μνημόνια έχουν δυναμικό περιεχόμενο που επιβάλλει την αναθεώρησή τους οσάκις εντοπίζονται δυσλειτουργίες όσον αφορά την εφαρμογή τους. Τα προγράμματα αυτά δεν παράγουν νέους κανόνες δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, ει μη μόνον αν έχουν ενσωματωθεί σε τυπικούς νόμους. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο δεν μπορούν να καταγγεληθούν, αλλά μόνο να τροποποιηθούν με αμοιβαία συμφωνία των ενδιαφερόμενων μερών, με πρωτοβουλία της δικαιούχου χώρας ή των εταίρων-πιστωτών της.

Τα προγράμματα δεν είναι μια έξωθεν επιβαλλόμενη πολιτική, αλλά μια απολύτως αναγκαία πολιτική για τη δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας την οποία αφορούν και με πρωτοβουλία της οποίας ζητούνται και καθορίζονται. Η πολιτική αυτή θα μπορούσε να υλοποιηθεί μέσω ενός εθνικού προγράμματος, χωρίς την υποστήριξη των Ευρωπαίων εταίρων, εάν είχαν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα κατά τη διάρκεια των τελευταίων σαράντα ετών. Υπό την τρέχουσα κατάσταση, κατά την οποία η χώρα δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς εξωτερική βοήθεια, χρειάζονται επείγοντα και ποσοτικοποιημένα μέτρα, μέτρα που παράγουν απτά αποτελέσματα και όχι γενικόλογες πολιτικές δηλώσεις ή απλές εκκλήσεις στην κοινοτική αλληλεγγύη.

Πολύ περισσότερο μάλιστα με δεδομένο ότι η δανειακή σύμβαση (Loan Facility Agreement) εκτελείται τμηματικά και μόνο αφού διαπιστωθεί η ομαλή λειτουργία του προγράμματος και υπάρξει η βεβαιότητα ότι τα προβλεπόμενα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν εντός των συμφωνηθέντων χρονοδιαγραμμάτων. Συνεπώς, η μη εφαρμογή του προγράμματος οδηγεί στη διακοπή της χρηματοδότησης και παρέχει τη δυνατότητα στους πιστωτές να καταγγείλουν τη δανειακή σύμβαση, σε περίπτωση που η μη τήρηση των προβλεπόμενων όρων αυτής διαρκεί περισσότερο από ένα μήνα. Από την άλλη πλευρά, η ίδια δυνατότητα καταγγελίας της σύμβασης δεν έχει καμία πρακτική αξία για την Ελλάδα, διότι η όλη διαδικασία αποβλέπει στο δικό της όφελος, με εξαίρεση την απίθανη περίπτωση που η χώρα δεν έχει πλέον ανάγκη κεφαλαίων και μπορεί να ακολουθήσει μια ανεξάρτητη πορεία, κάτι που θα ήταν δυνατόν να συμβεί μετά την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμ-

ματος ή, υπό την τρέχουσα κατάσταση των πραγμάτων, με την έξοδο της χώρας από το ευρώ και την Ευρωπαϊκή Ένωση.²⁰

Υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρονται ανωτέρω, τα μνημόνια, ως τέτοια, δεν μπορεί να έρχονται σε σύγκρουση με το Σύνταγμα. Αντιθέτως, ορισμένες από τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας για την εφαρμογή τους μπορεί να κηρυχθούν αντισυνταγματικές από τα εθνικά δικαστήρια ή, ενδεχομένως, αντίθετες προς το ενωσιακό δίκαιο από τα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, το μέτρο που τυχόν ακυρώνεται πρέπει να αντικατασταθεί με άλλο ισοδύναμου αποτελέσματος, μετά από διαβούλευση με τους πιστωτές στο πλαίσιο της περιοδικής αναθεώρησης του προγράμματος και με σκοπό να διασφαλιστεί η ομαλή συνέχιση της εφαρμογής του. Το ίδιο μπορεί να γίνει όταν μέτρα λιγότερο επαχθή, ιδίως σε φορολογικά θέματα, μπορούν εύλογα να αντικαταστήσουν υπάρχοντα μέτρα που θεωρούνται απρόσφορα για την επίτευξη των στόχων, όπως συνέβη πρόσφατα με τον ΦΠΑ στο χώρο της εστίασης.²¹

Ένα συναφές ζήτημα που ανέκυψε στο πλαίσιο της νομιμότητας των μέτρων είναι αυτό της συμβατότητάς τους με το δίκαιο της ΕΕ, ιδίως της προβαλλόμενης έλλειψης νομιμότητας της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου. Το επιχείρημα είναι ότι η απόφαση αυτή παραβιάζει το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης στο βαθμό που υπερβαίνει τα όρια των κατ' εξουσιοδότηση ανατεθεισών εξουσιών στα κοινά θεσμικά όργανα και είναι ως εκ τούτου ανίσχυρη και χωρίς έννομες συνέπειες, και βεβαίως ακυρώσιμη από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.²² Η αιτίαση αυτή είναι προδήλως εσφαλμένη. Όχι μόνο διότι η εν λόγω απόφαση ερείδεται στα άρθρα 126.9 και 136 ΣΕΕ, αλλά κυρίως επειδή το Συμβούλιο, λαμβάνοντας αυτή την απόφαση, δεν έθιξε αρμοδιότητες του κράτους στην Ελλάδα. Αφενός, τα προ-

20 Ακόμη και οι πολέμοι του μνημονίου δεν τολμούν να υποστηρίξουν ρητά την τελευταία αυτή περίπτωση, επειδή οι συνέπειες είναι σαφώς καταστροφικές.

21 Ο συντελεστής ΦΠΑ αυξήθηκε αρχικά σε 23%, για να επανέλθει πρόσφατα και προσωρινά (για πέντε μήνες) στο 13%, αφού όλες οι πλευρές θεώρησαν ότι αυτός ο χαμηλότερος συντελεστής μπορεί να αποφέρει περισσότερα δημόσια έσοδα.

22 Βλ. επίσης πιο κάτω την ενότητα με τίτλο "Το μνημόνιο και η εξέλιξη του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης".

βλεπόμενα στην απόφαση μέτρα κατατείνουν στην επιβολή συμμόρφωσης της χώρας προς τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από τη συμμετοχή της στην ΕΕ και στην ευρωζώνη και αφετέρου εισάγονται κατόπιν αιτήσεως και σε συμφωνία με τις ελληνικές αρχές.

Μετά από αυτές τις εισαγωγικές παρατηρήσεις, θα προσεγγίσουμε τώρα τα συγκεκριμένα ζητήματα που τέθηκαν μέχρι σήμερα.

α) Η δραστική μείωση των μισθών και των συντάξεων

Πρόκειται για το άρθρο 3 του ν. 3845/2010, το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικά με τη μείωση, μερικές φορές δραστική, των μισθών, των συντάξεων και άλλων απολαβών οποιασδήποτε φύσεως, τόσο στο Δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Έχει υποστηριχθεί ότι η διάταξη αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 22.2 και 3 του Συντάγματος, το οποίο εγγυάται τη διαπραγμάτευση και τον καθορισμό των μισθών με συλλογικές συμβάσεις, καθώς και στο άρθρο 73.2 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι τα νομοσχέδια που αφορούν τις συντάξεις θα πρέπει να είναι ειδικά και δεν μπορούν να εισάγονται επ' ευκαιρία ρυθμίσεων διαφορετικής φύσης.

Σημειώνουμε ότι το άρθρο 22.2 και 3 αναφέρει τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, αλλά μόνο για τον καθορισμό των όρων εργασίας, και αυτό σύμφωνα με τις ειδικές προβλέψεις των εφαρμοστικών νόμων.

Το δε άρθρο 73.2 είναι εφαρμοστέο μόνο όταν πρόκειται για την απονομή συντάξεων και όχι σε ό,τι αφορά τον καθορισμό του ποσού τους.²³

β) Οι συλλογικές συμβάσεις και οι εργασιακές σχέσεις

Τα συνδικάτα και τα κόμματα της αντιπολίτευσης διατυπώνουν την αιτίαση ότι το μνημόνιο και οι εφαρμοστικοί του νόμοι αποσκοπούν στην πλήρη διάλυση των εργασιακών σχέσεων. Υποστηρίζουν ότι, υπό το πρόσχημα της ευελιξίας, επιχειρείται η κατάργηση του όλου πλέγματος προστασίας των εργαζομένων.

²³ Για τη συμβατότητα αυτών των περικοπών με τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη, βλ. κατωτέρω.

Αυτή η επιχειρηματολογία αφορά ουσιαστικά το άρθρο 2.9 του ν. 3845/2010, το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι: *"Με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, μετά από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, για τις ανάγκες εφαρμογής του προγράμματος [...] ρυθμίζονται θέματα που αφορούν: [...] ε) τον καθορισμό των όρων απασχόλησης και το κατώτατο ημερομίσθιο των νέων ηλικίας κάτω των 25 ετών που εισέρχονται στην αγορά εργασίας για πρώτη φορά"*.

Εκτός από την ανωτέρω περίπτωση ε), η ίδια κριτική ισχύει και για τις περιπτώσεις α), β), γ) και στ) του άρθρου 2.9, οι οποίες προβλέπουν ότι με προεδρικά διατάγματα μπορεί επίσης να ρυθμίζονται όλα τα θέματα που αφορούν δικαιώματα των εργαζομένων, όπως η προσφυγή στη διαιτησία, η αύξηση του ορίου απολύσεων στις περιπτώσεις ομαδικών απολύσεων και ο υπολογισμός των σχετικών αποζημιώσεων, ο εξορθολογισμός του καθεστώτος μαθητείας των εργαζομένων, ο καθορισμός της ανώτατης διάρκειας των συμβάσεων ορισμένου χρόνου.

Όπως προαναφέρθηκε, ουδέποτε έγινε χρήση αυτών των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων και όλα τα σχετικά μέτρα θεσπίστηκαν με τυπικούς νόμους κατόπιν ψηφοφορίας στη Βουλή, με αφορμή την οποία αποσκίρτησαν πολλοί βουλευτές της συμπολίτευσης. Οι υποστηρικτές αυτής της επιχειρηματολογίας επικρίνουν στην πραγματικότητα το εύρος της νομοθετικής και κανονιστικής εξουσιοδότησης, η οποία δεν πρέπει, κατά την άποψή τους, να παραβιάζει τον πυρήνα της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Αυτός ο σκληρός πυρήνας οριοθετείται από το δικαίωμα στην εργασία, που προστατεύεται από το κράτος, του οποίου έργο είναι η δημιουργία θέσεων εργασίας προς όφελος όλων των πολιτών, και από τον κανόνα της ίσης αμοιβής για ίση εργασία, χωρίς καμία διάκριση των εργαζομένων, αρχές που θεσπίστηκαν με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 22 του Συντάγματος.

Προφανώς πρόκειται για ζήτημα εκτίμησης. Η ευελιξία των εργασιακών σχέσεων μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερη και πιο αποτελεσματική κατανομή του εργατικού δυναμικού στην αγορά και να δημιουργήσει νέες θέσεις

εργασίας. Τα πάντα είναι θέμα αναλογικής κρίσης. Δεν μπορούμε να πούμε ότι οι διατάξεις στις οποίες ασκείται κριτική θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος στην εργασία. Αντίθετα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι εν λόγω διατάξεις έχουν ως στόχο τον εξορθολογισμό της αγοράς εργασίας, ο οποίος θα οδηγήσει τελικά στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και, κατά συνέπεια, στην καλύτερη προστασία και διασφάλιση του δικαιώματος στην εργασία.

γ) Το μνημόνιο, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)

Το άρθρο 6.2 και 3 της Συνθήκης, μετά την τελευταία αναθεώρησή του, αφενός προβλέπει την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ και αφετέρου αναγνωρίζει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά προβλέπονται και απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, το πρόβλημα που τίθεται είναι αν το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που προστατεύει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, εκτείνεται και στα ενοχικά δικαιώματα και αντίκειται, ως εκ τούτου, στη μείωση των μισθών και των συντάξεων, αν δεν υπάρχει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον του προστατευόμενου δικαιώματος, διατηρώντας πάντοτε μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ του συμφέροντος αυτού και της προστασίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας των πολιτών.

Στην προκειμένη περίπτωση, είναι προφανές ότι όχι μόνο η προσπάθεια να αποφευχθεί η πτώχευση του κράτους συνιστά υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, αλλά και ότι τα δικαιώματα των ιδιωτών στην ιδιοκτησία επίσης ευλόγως προστατεύονται και κατοχυρώνονται, διότι αν η Ελλάδα βρισκόταν σε κατάσταση στάσης πληρωμών, το κράτος δεν θα ήταν σε θέση να καταβάλει το σύνολο των μισθών και των συντάξεων, κάτι το οποίο θα ήταν ασφαλώς ακόμη πιο επιζήμιο για όλους τους πολίτες.

δ) Το εφαρμοστέο δίκαιο και η ασυλία της δημόσιας περιουσίας

Στο πλαίσιο της δανειακής σύμβασης, τίθενται δύο σημαντικά ζητήματα: η επιλογή του αγγλικού δικαίου ως εφαρμοστέου δικαίου και

η κατά τους ισχυρισμούς των επικριτών της παραίτησης της Ελλάδος από το δικαίωμα ασυλίας που απολαμβάνει η εθνική κληρονομιά. Έχει μάλιστα υποστηριχθεί ότι η επιλογή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) ως δικαιοδοτικού οργάνου για την επίλυση των σχετικών διαφορών καθιστά μη συμβατή την εφαρμογή του αγγλικού δικαίου, αφού το ΔΕΕ υποχρεούται από τη Συνθήκη να αποφανθεί επί τη βάσει του ενωσιακού δικαίου.

Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, πρέπει πρώτα να παρατηρήσουμε ότι ένα σημαντικό μέρος του δημόσιου χρέους της Ελλάδος υπόκειται ήδη σε διάφορα αλλοδαπά δίκαια, συμπεριλαμβανομένου του αγγλικού. Εξάλλου, η υπαγωγή στο αγγλικό δίκαιο είναι όλο και πιο συχνή στις συμβάσεις αυτού του είδους, ως πιο ανεπτυγμένο δικαιοσύστημα και πιο πρόσφορο για την αντιμετώπιση υποθέσεων με χρηματοπιστωτικό/οικονομικό αντικείμενο. Εξάλλου, τίποτα δεν εμποδίζει το ΔΕΕ να εφαρμόσει το αγγλικό δίκαιο. Το ΔΕΕ έχει προσφύγει αρκετές φορές στο παρελθόν στην εθνική νομοθεσία του κράτους-μέλους, όταν η κοινοτική νομοθεσία εμφάνιζε κενά. Η Συνθήκη διαλαμβάνει ρητή επ' αυτού αναφορά ως προς την εξέταση των προσφυγών αποζημίωσης (άρθρο 288 ΣΕΕ) και όλη η νομολογία σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο είναι βασισμένη αποκλειστικά στα συνταγματικά δικαιώματα των κρατών-μελών, ακόμη και πριν από την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ.

Όσον αφορά την ασυλία της περιουσίας του κράτους, πρόκειται προφανώς για την ιδιωτική περιουσία του και όχι για τη δημόσια. Δεν αφορά επίσης τα εκτός συναλλαγής πράγματα. Αν η Ελλάδα παρέβαινε τη δανειακή σύμβαση και όφειλε να επιστρέψει τα ποσά που έχει ήδη εισπράξει, ο Παρθενώνας – όπως ισχυρίστηκαν ορισμένοι για προφανείς λόγους δημιουργίας αρνητικών εντυπώσεων – θα ήταν αδύνατον να κατασχεθεί, διότι είναι μέρος της δημόσιας περιουσίας, η οποία είναι αναπαλλοτρίωτη, σύμφωνα με τους κανόνες δημόσιας τάξης. Τα αστικά και αγροτικά ακίνητα όμως που ανήκουν στο Δημόσιο μπορούν κάλλιστα να κατασχεθούν, όπως στην περίπτωση των ιδιωτών πιστωτών του κράτους. Κατά μείζονα λόγο, αυτό είναι εφικτό για τους δημόσιους πιστωτές, στην προκειμένη περίπτωση για τα δανείζοντα

κράτη-μέλη. Αυτό προκύπτει επίσης εύκολα, αν συγκρίνουμε την προβλεπόμενη ρήτρα με παρόμοιες ρήτρες της εθνικής νομοθεσίας. Ενδεικτικά αναφερόμαστε στην Υπουργική Απόφαση 2/5121/0025/26.1.2009 σχετικά με την παροχή εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου προς τράπεζες στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ρευστότητάς τους, της οποίας η διατύπωση είναι σαφώς ισοδύναμη, αν όχι λιγότερο περιοριστική, σε σύγκριση με τη διατύπωση της ρήτρας που περιλαμβάνεται στη δανειακή σύμβαση.²⁴

Εν πάση περιπτώσει, δεν είναι δυνατόν και είναι αδιανόητο μία δανειακή σύμβαση να οδηγεί σε αλλοίωση, έστω και εν μέρει, του περιεχομένου της εθνικής κυριαρχίας.

ε) Το πεδίο εφαρμογής της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος

Είναι αλήθεια ότι τα πολύ περιοριστικά και ενίοτε άκρως επιβαρυντικά για τους πολίτες μέτρα συχνά βρίσκουν έρεισμα στην αρνητική συγκυρία στην οποία βρίσκεται η χώρα. Η εν λόγω αιτιολόγηση είναι ενίοτε τόσο εκτεταμένη, ώστε το δημόσιο συμφέρον να ταυτίζεται με τη διάσωση της χώρας, υπό το φως του ρωμαϊκού ρητού "*salus patriae suprema lex*". Το ερώτημα που τίθεται είναι αν το δημόσιο συμφέρον μπορεί να δικαιολογήσει οποιαδήποτε επέμβαση στην οικονομία και την κοινωνική πολιτική, παρά τους εν ισχύ κανόνες δικαίου, ακόμη και σε αντίθεση με αυτές τις ίδιες τις συνταγματικές διατάξεις.

Η θεωρία δέχεται ότι η έννοια της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος δεν υπερισχύει του σεβασμού προς το Σύνταγμα. Το δημόσιο συμφέρον πρέπει να είναι σύμφωνο με το συνταγματικό πλαίσιο της λειτουργίας του κράτους και των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, υπό την έννοια ότι δεν μπορεί να επηρεάσει το σκληρό πυρήνα αυτών των δικαιωμάτων και ότι θα πρέπει να υπάρχει σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας, θέμα το οποίο θα πραγματευθούμε χωριστά. Σε αυτή τη βάση, ο μόνος τρόπος για να θεωρηθούν συμβατά με το Σύνταγμα τα μέτρα του μνημονίου θα ήταν να

²⁴ Βλ. Α. Μανιτάκης, όπ. παρ., σελ. 25. Σημειώνουμε επίσης ότι είναι λιγότερο επαχθές για το κράτος-οφειλέτη να διαπραγματεύεται με σύμμαχα κράτη παρά με κάθε είδους ιδιώτες.

αποδειχθεί ότι αν δεν λαμβάνονταν αυτά τα μέτρα, το κράτος δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει και θα θιγόταν ο πυρήνας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών.

Πράγματι, αυτό ακριβώς το σκεπτικό τέθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών ως αιτιολογία στους νόμους για την εφαρμογή του μνημονίου. Σύμφωνα με αυτό, τα εν λόγω μέτρα συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις που εξυπηρετούν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, οι δε προσωρινοί περιορισμοί των μισθολογικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελούν αναγκαία μέτρα, επιβεβλημένα από την οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση, με σκοπό να διασφαλιστούν τα δικαιώματα αυτά και να ακολουθήσει σταδιακή βελτίωση, όταν το επιτρέψει η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας.

Ακόμη πιο αποκαλυπτικό είναι το γεγονός ότι ο νομοθέτης έχει επίγνωση της σοβαρότητας της κατάστασης και της ακραίας φύσης των μέτρων και επικαλείται ως πρόσθετη αιτιολογία τις εντελώς εξαιρετικές περιστάσεις που δημιουργούν κατάσταση έκτακτης ανάγκης, η οποία μόνο με εξαιρετικής φύσεως νομοθετικά μέτρα μπορεί να αντιμετωπιστεί. Έτσι, οι διατάξεις του νόμου 3845/2010, στο πλαίσιο του μνημονίου, αποτελούν εξαιρετικό δίκαιο ανάγκης χάριν του εθνικού συμφέροντος, αποβλέποντας ειδικότερα στην προστασία της ελληνικής οικονομίας, ώστε αυτή να αποφύγει την πτώχευση και να εξασφαλίσει χρηματοδότηση για δημόσιες πολιτικές στους τομείς της εθνικής ασφάλειας, της παιδείας, της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης.

Κάνοντας λόγο για κατάσταση έκτακτης ανάγκης που απαιτεί τη θέσπιση εξαιρετικού δικαίου, ο νομοθέτης θέλει να καταδείξει ότι η προστασία του δημοσίου συμφέροντος δικαιολογεί τη βαρύτητα των μέτρων. Βεβαίως αυτό είναι ζήτημα εκτίμησης. Θα μπορούσε κανείς φυσικά να αμφισβητήσει την ακρίβεια αυτών των ισχυρισμών, αλλά ποιος άλλος θα μπορούσε να νομιμοποιείται περισσότερο για την εν λόγω εκτίμηση από ό,τι η δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση; Υπάρχει εδώ μια ευρεία διακριτική ευχέρεια της νομοθετικής εξουσίας. Θα μπορούσε κανείς να μιλήσει ακόμη και για απόλυτη διακριτική ευχέρεια, υπό την έννοια ότι το να αφήνεται η εκτίμηση αυτή στη δικαιοσύνη ισοδυναμεί με την εγκαθίδρυση μιας κυβέρνησης δικαστών, το οποίο δεν αποτελεί φρόνιμη επιλογή σε κάθε περίπτωση.

στ) Περί της ορθής εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας

Το ερώτημα αυτό μας οδηγεί να εξετάσουμε το ζήτημα της αρχής της αναλογικότητας. Πράγματι, αυτή η νομική αρχή, η εφαρμογή της οποίας επεκτείνεται όλο και περισσότερο, συνιστά το χρυσό κανόνα για την εκτίμηση της αναγκαιότητας και της βαρύτητας των μέτρων, τα οποία, από τη φύση τους, είναι πιθανόν να παραβιάζουν τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Σύμφωνα με την πάγια πλέον νομολογία του ΔΕΕ, πρέπει τα εν λόγω μέτρα να είναι πρόσφορα και απολύτως αναγκαία για την επίλυση των προβλημάτων και να μην είναι δυνατόν να ληφθούν άλλα, ηπιότερα μέτρα που να επιφέρουν τα ίδια αποτελέσματα. Στην προκειμένη περίπτωση, ανεξάρτητα από τις ευθύνες του παρελθόντος, η Ελλάδα έχει αποκλειστεί από τις αγορές, τα ταμεία του κράτους είναι άδεια, η χώρα δεν μπορεί να χρηματοδοτήσει πολιτικές πρώτης ανάγκης και μόνο οι διεθνείς εταίροι της είναι διαθέσιμοι να τη βοηθήσουν οικονομικά, ζητώντας της βεβαίως να εξυγιάνει τη δημοσιονομική της κατάσταση, με θυσίες μερικές φορές βαριές, αλλά αναπόφευκτες. Εν όψει αυτής της επιτακτικής κατάστασης, το πρώτο κριτήριο της αρχής της αναλογικότητας φαίνεται να ικανοποιείται. Προφανώς, τα περιοριστικά μέτρα είναι τα μόνα που μπορούν να εγγυηθούν τη δημοσιονομική πειθαρχία, με στόχο την εξάλειψη των υπερβολικών ελλειμμάτων, και να επιτύχουν, τελικά, να δημιουργηθεί μια στέρεη και αποτελεσματική διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Τι γίνεται όμως με το δεύτερο κριτήριο; Αυτά τα μέτρα είναι τα μόνα πρόσφορα για να επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα ή υπάρχουν άλλα ισodύναμα και λιγότερο επαχθή για τους πολίτες; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν είναι εύκολη. Η αντιπολίτευση προτείνει ουσιαστικά μονομερή διαγραφή του μεγαλύτερου μέρους του δημόσιου χρέους και ένα μορατόριουμ για την πληρωμή τόκων στο υπόλοιπο, μέχρι την επιστροφή στην ανάπτυξη, χωρίς παράλληλα να επηρεάζεται το επίπεδο των μισθών και ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτή η πρόταση είναι πολύ ελκυστική, αλλά δεν είναι ρεαλιστική, διότι δεν εξηγεί πώς θα βρεθούν τα απαραίτητα κονδύλια για να λειτουργήσει εν τω μεταξύ ο κρατικός μηχανισμός. Μια πολύ πιο μετριοπαθής προσπάθεια της Κύπρου να παρακάμψει τη βοήθεια από τους

Ευρωπαίους εταίρους και την υπογραφή ενός μνημονίου με αυτούς απέτυχε πρόσφατα παταγώδως.

Αυτή τη λογική ασπάζεται η απόφαση υπ' αριθ. 668/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο, μετά από εισηγήσεις των δικαστών του, έκρινε ότι το μνημόνιο προβλέπει μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής προς αντιμετώπιση της βαθιάς οικονομικής κρίσης, η οποία είχε καταστήσει αδύνατη την κάλυψη των δανειακών αναγκών της χώρας μέσω των μηχανισμών της αγοράς κεφαλαίων, σε συνδυασμό με την ταυτόχρονη πιθανότητα μιας άτακτης χρεοκοπίας. Έκρινε, εξάλλου, ότι οι μισθοί και οι συντάξεις, παρά τις δραστηκές περικοπές που έχουν υποστεί, εξακολουθούν παρά ταύτα να βρίσκονται σε ένα βιώσιμο επίπεδο. Ως εκ τούτου, η Ολομέλεια του ΣτΕ εκτίμησε ότι η σταθερή διαχείριση του δημόσιου χρέους και η εξάλειψη του κινδύνου χρεοκοπίας υπερισχύουν των περιορισμών που επιβάλλονται στα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Έτσι, δέχθηκε ότι η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και η επιστροφή της χώρας στη δημοσιονομική σταθερότητα συνιστούν πολύ σοβαρούς λόγους τόσο εθνικού δημοσίου συμφέροντος όσο και συμφέροντος της Κοινότητας, δεδομένου ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία απαιτεί δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών-μελών της ζώνης του ευρώ, προκειμένου να διασφαλιστεί η σταθερότητα και βιωσιμότητα του κοινού νομίσματος.

Μπορεί να αντιταχθεί στο σκεπτικό αυτής της απόφασης η απόλυτη διάκριση μεταξύ του μνημονίου και της δανειακής σύμβασης, καθώς και η γενικότητα των επιχειρημάτων του Δικαστηρίου σχετικά με το δημόσιο συμφέρον, την οποία ορισμένοι θεωρούν ως έλλειψη της επαρκούς αιτιολογίας που απαιτείται κατ' άρθρο 93.3 του Συντάγματος. Ωστόσο, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι οι δικαστές φρόντισαν να δηλώσουν ότι η εκτίμηση του νομοθέτη για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν μπροστά σε μια τόσο ευαίσθητη οικονομική κατάσταση δεν μπορεί παρά να υπόκειται στον ελάχιστο έλεγχο νομιμότητας, αναγνωρίζοντας έτσι έμμεσα το εύρος της διακριτικής ευχέρειας της νομοθετικής εξουσίας για το θέμα.²⁵

25 Πράγμα που προβλέπεται από την ΕΣΔΑ και επιβεβαιώνεται από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Αυτό το τελευταίο επιχείρημα έχει πρωτεύουσα σημασία και καταδεικνύει τη συνειδητοποίηση της πολιτικής βαρύτητας της κατάστασης, την οποία οι δικαστές, ορθώς, δεν θέλησαν να τάμουν με μια καθαρά νομική επιχειρηματολογία. Οι προσφεύγοντες, οι οποίοι – ειρήσθω εν παρόδω – ήταν κυρίως οργανώσεις εργαζομένων και συνταξιούχων του Δημοσίου, δημοσιογράφοι και ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, δεν ήταν το ίδιο επιφυλακτικοί. Στην πραγματικότητα, ήταν στις προθέσεις τους να αποσπάσουν, μέσω της δικαστικής οδού, μια καθαρά πολιτική απόφαση. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, προς τιμήν του, απέφυγε αυτή την παγίδα, αρνούμενο να λειτουργήσει ως κυβέρνηση δικαστών, γεγονός που θα μπορούσε να δυναμιτίσει το κλίμα και να εκτροχιάσει την προσπάθεια για οικονομική ανάκαμψη της χώρας.

7. Δίκαιο ανάγκης ή εθνικό πρόγραμμα οικονομικής ανάκαμψης;

Εξερχόμαστε λίγο από το δογματικό πλαίσιο του δικαίου, για να διατυπώσουμε κάποιες σκέψεις επί της ουσίας αυτής της υπόθεσης του μνημονίου, η οποία προκαλεί έντονη αντιπαράθεση σε εθνικό επίπεδο, σε σημείο ώστε οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας να διαχωρίζονται πλέον σε υπέρμαχους και ορκισμένους εχθρούς του.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η Ελλάδα τις τέσσερις τελευταίες δεκαετίες ζούσε πέρα από τις δυνατότητές της. Δαπανούσε περισσότερο από αυτό που παρήγε και ο κρατικός προϋπολογισμός ήταν πάντοτε ελλειμματικός, ουδέποτε ήταν ισοσκελισμένος και ουδέποτε εκτελέστηκε όπως είχε προβλεφθεί. Η κατάσταση επιδεινώθηκε μετά το 1981, όταν η ένταξη στην ΕΟΚ εξελήφθη ως δικαίωμα της χώρας να συγκλίνει με τους πιο ανεπτυγμένους εταίρους και όχι επίσης ως υποχρέωσή της να εκσυγχρονίσει την οικονομία της και τη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να απορροφηθεί χωρίς κλυδωνισμούς το σοκ της ενσωμάτωσης. Τα κοινοτικά κονδύλια, στις περιπτώσεις που δεν είχαν διαβρωθεί από τη διαφθορά, δεν κατευθύνθηκαν σε παραγωγικές επενδύσεις και ουσιαστικά κατασπαταλήθηκαν σε δευτερεύοντα έργα με σκοπό να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες των τοπικών επιχειρήσεων και τα

συμφέροντα επιχειρηματιών, δημάρχων και παραγόντων που είχαν στενή πελατειακή σχέση με τις κεντρικές αρχές. Αυτή η ήδη ανησυχητική κατάσταση εκτροχιάστηκε περαιτέρω μετά την εισαγωγή του ευρώ και την ένταξη της χώρας στη νομισματική ένωση. Οι ευνοϊκοί όροι δανεισμού οδήγησαν σε μεγαλύτερο δανεισμό, ο οποίος, επιπλέον, προοριζόταν κυρίως για κατανάλωση. Ήταν αναμενόμενο το 2010 η Ελλάδα να βρεθεί με χρέος που υπερέβαινε το 120% του ΑΕΠ και προ πάντων με έλλειμμα άνω του 15%.

Υπό συνθήκες αυξανόμενου κόστους δανεισμού και αδυναμίας της να δανειστεί στην αγορά κεφαλαίων προκειμένου να συνεχίσει να διαχειρίζεται το δημόσιο χρέος της, η Ελλάδα είχε δύο μόνο επιλογές: είτε να εγκαταλείψει την ευρωζώνη και να επιστρέψει στο εθνικό νόμισμα, δραστηκά υποτιμημένο, είτε να αναζητήσει ένα δάνειο από τη μόνη διαθέσιμη πηγή, δηλαδή τους διεθνείς εταίρους της, την ΕΕ και το ΔΝΤ. Επειδή η πρώτη λύση ήταν καταστροφική τόσο για την Ελλάδα όσο και για την Ευρώπη, επιλέχθηκε η δεύτερη, η οποία ωστόσο έπρεπε υποχρεωτικά να συνοδεύεται από ένα πρόγραμμα οικονομικής ανάκαμψης, χωρίς το οποίο η χώρα θα είχε παραμείνει σε έναν ατελείωτο φαύλο κύκλο. Η χειρονομία αλληλεγγύης των χωρών-μελών της ζώνης του ευρώ προς την Ελλάδα δεν θα μπορούσε πλέον να είναι χαριστική. Και ο λόγος δεν ήταν μόνο ο λεγόμενος "ηθικός κίνδυνος" που δημιουργείται, αλλά και τα νόμιμα αιτήματα των φορολογουμένων των δανειστριών χωρών, οι οποίοι, δικαίως, δεν επιθυμούσαν να υποστούν αφαιμάξη για να στηρίξουν την Ελλάδα.

Το πρόγραμμα αυτό που τελικά συμφωνήθηκε ανάμεσα στην Ελλάδα και τους πιστωτές εταίρους της είναι το μνημόνιο, το οποίο, στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να θεωρηθεί ως σχέδιο για τις μεταρρυθμίσεις που η Ελλάδα έπρεπε να πραγματοποιήσει εδώ και τριάντα χρόνια. Υπό το πρίσμα αυτό, το μνημόνιο δεν είναι ένα κείμενο που επιβάλλει στη χώρα υποχρεώσεις εξωφρενικές, αλλά μια προσπάθεια να καταγραφούν συγκεκριμένες δράσεις, μαζί με τις προθεσμίες υλοποίησής τους, απολύτως αναγκαίες για ένα βιώσιμο μέλλον στο πλαίσιο της Ένωσης.

Δυστυχώς, ο πολιτικός κόσμος δεν προετοίμασε την κοινή γνώμη για μια τέτοια θεώρηση του θέματος. Αντίθετα, έχοντας παρουσιάσει την ένταξη

στην ΕΕ ως ευκαιρία εύκολου και γρήγορου πλουτισμού, με την υπόσχεση για ένα διαρκώς λαμπρότερο μέλλον και διασπαθίζοντας τα κοινοτικά κονδύλια για εκλογικούς σκοπούς, συνέβαλε στο να ταυτιστεί το μνημόνιο με σχέδιο ταπείνωσης και υποταγής της χώρας. Για άλλη μια φορά, τα δεινά των Ελλήνων ανάγονται σε εξωτερικούς παράγοντες, αποδίδονται στο φθόνο των άλλων και όχι στις αδυναμίες που έχουν τις ρίζες τους στο εσωτερικό της χώρας. Το μνημόνιο, αντί να παρουσιάζεται ως ένα εθνικό σχέδιο ανάκαμψης, το οποίο αποφασίζεται και υλοποιείται με τη βούληση των ίδιων των κυβερνήσεων, στοχοποιείται ως επιβληθέν βάρος και, στην καλύτερη περίπτωση, ως μια αναγκαιότητα επώδυνη, από την οποία θα πρέπει να απαλλαγούμε το συντομότερο δυνατόν. Στο πλαίσιο αυτό, προσπαθώντας ουσιαστικά να παρακάμψει τις ενοχλητικές υποχρεώσεις του μνημονίου, η Ελλάδα έχει ήδη χάσει τρία χρόνια, ενώ η ταχεία εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να οδηγήσει στην αποφυγή λήψης ορισμένων οριζόντιων μέτρων για τους μισθούς και τις συντάξεις και να συμβάλει στη σχετική εξασθένηση της ραγδαίας αύξησης της ανεργίας. Η ανάληψη δράσης την τελευταία στιγμή και υπό την πίεση της επείγουσας ανάγκης σημαίνει ότι τα αναγκαία μέτρα γίνονται όλο και πιο βίαια.

Η ΕΕ και ιδιαίτερα η Γερμανία που αποτελεί την ατμομηχανή της δεν είναι βεβαίως απαλλαγμένες ευθυνών. Δεν έριξαν βάρος στο να παρακολουθούν αποτελεσματικά τη συμμόρφωση των χωρών του Νότου με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επέτρεψαν ένα *laissez aller, laisser faire*, μια χαλαρότητα, που οδήγησε σε εκτροχιασμό. Ακόμη πιο ανησυχητικό είναι ότι αυτή η χαλαρότητα δεν φαίνεται να ήταν χαριστική, αλλά συνειδητή με τη βούληση να κατευθύνει και να τονώσει τη ζήτηση των προϊόντων του ευρωπαϊκού Βορρά, όταν δεν υπαγορευόταν από πολιτικές σκοπιμότητες.²⁶

Σε θεσμικό επίπεδο, διαφαινόταν ήδη, αλλά είναι πλέον προφανές, ότι μια νομισματική ένωση δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς οικονομική ένω-

26 Για κάποιους π.χ. η ολιγωρία της Επιτροπής Μπαρόζο το 2007 και το 2008 να εφαρμόσει αυστηρά τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας συνδεόταν με την εκστρατεία επανεκλογής του προέδρου της.

ση. Μια κεντρική οικονομική διακυβέρνηση μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα στο πλαίσιο μιας ομοσπονδιακής οντότητας, το οποίο συνιστά μια μακρινή προοπτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μέχρι τότε όμως μπορούν να γίνουν πολλά πράγματα προς αυτή την κατεύθυνση, όπως ιδίως η τραπεζική ένωση και η αναθεώρηση του ρόλου της ΕΚΤ, καθώς και η κοινή διαχείριση του δημόσιου χρέους των κρατών-μελών της ζώνης του ευρώ μέσω της έκδοσης κοινών ευρωπαϊκών ομολόγων, των περίφημων eurobonds.

Το πρώτο βήμα έχει ήδη δρομολογηθεί. Τα ευρωομόλογα, από την άλλη πλευρά, είναι ένα εγχείρημα πολύ πιο δύσκολο και μακροπρόθεσμο. Η Γερμανία, δικαίως, θέλει να εξασφαλίσει προκαταβολικά τη δημοσιονομική πειθαρχία των χωρών του Νότου. Πράγματι, δεν είναι δυνατόν να παίζουν όλα τα ποσά σε ένα καλάθι διαθέσιμο για όλους τους εταίρους, χωρίς να είναι γνωστό πώς αυτοί τα ξοδεύουν. Ωστόσο, όταν θα εφαρμόζεται αυτός ο έλεγχος, όλα τα κράτη-μέλη θα μπορούν να δανείζονται με τους ίδιους όρους και υπό ισοδύναμες προϋποθέσεις. Ασφαλώς στους παράγοντες της ανταγωνιστικότητας συγκαταλέγονται η ευελιξία των εργασιακών σχέσεων και τα επίπεδα των μισθών, αλλά οι χώρες του Νότου δεν θα γίνουν ποτέ ανταγωνιστικές – μικρή σημασία έχει το χαμηλό κόστος εργασίας – αν οι επιχειρήσεις τους δανείζονται με τετραπλάσιο επιτόκιο από ό,τι οι αντίστοιχες γερμανικές ή ολλανδικές επιχειρήσεις. Υπό αυτές τις συνθήκες, όπως ορθώς παρατήρησε ο Μάριο Μόντι, το ευρώ, αντί να αποτελεί παράγοντα συνοχής, μπορεί να αποτελέσει παράγοντα διάσπασης και διάλυσης της Ένωσης.

Παράλληλα, όλοι πλέον παραδέχονται ότι οι ρυθμοί προσαρμογής που προβλέπονταν στα προγράμματα οικονομικής σταθερότητας ήταν πολύ πιο γρήγοροι και σε τέτοιο βαθμό δεσμευτικοί, που στάθηκε αδύνατον να τηρηθούν. Τα μνημόνια έχουν ήδη χαλαρώσει ως προς αυτά τα σημεία, αλλά πρέπει να γίνουν ακόμη ηπιότερα, συνοδευόμενα ίσως από μια νέα αναδιάρθρωση του χρέους, όχι απαραίτητα με μείωση των ποσών, αλλά με μείωση των επιτοκίων και επιμήκυνση του χρόνου αποπληρωμής.

Ας ελπίσουμε ότι οι εν λόγω αναγκαιότητες έχουν ήδη συνειδητοποιηθεί και ότι μετά τις ευρωπαϊκές εκλογές όλη η Ευρώπη θα προχωρήσει προς

αυτή την κατεύθυνση. Αυτό είναι προς το ζωτικό συμφέρον όλων των χωρών, για την επιβίωσή τους και τη θέση τους στον κόσμο.

8. Το μνημόνιο και η εξέλιξη του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ανάγκη προκαλεί και επιταχύνει τις βαθιές αλλαγές που δεν έχουν ίσως ακόμη ωριμάσει στο μυαλό των ηγετών και των λαών. Άλλωστε, ανέκαθεν η Ευρώπη πραγματοποιούσε βήματα προς τα εμπρός κατά τη διάρκεια και εξ αφορμής κρίσεων, οι οποίες ανέδειξαν και τα όριά της. Έχει κανείς την αίσθηση ότι τα μνημόνια είναι ο προάγγελος και το όχημα αυτών των αλλαγών. Εξηγούμαστε:

Τα μνημόνια, και κυρίως αυτό της Ελλάδος ως απάντηση στο δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας, αποτελούν την προσπάθεια της εκάστοτε χώρας από κοινού με τους εταίρους της στην ευρωζώνη για την αντιμετώπιση της κατάστασης, δεδομένου ότι η ισχύς και σταθερότητα του ενιαίου νομίσματος είναι ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος που συμβάλλει στην ευημερία όλων.

Παρά το γεγονός ότι τα νομικά κείμενα της ΕΕ, και ιδίως η απόφαση 2010/320/ΕΚ του Συμβουλίου της 8ης Μαΐου 2010, ερείδονται στα άρθρα 126 και 136 της Συνθήκης, που αφενός ρυθμίζουν τα προβλήματα του υπερβολικού ελλείμματος και αφετέρου προβλέπουν αυστηρότερες κατευθύνσεις οικονομικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ, καθώς και την ενίσχυση του συντονισμού και της εποπτείας της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας, οι διατάξεις τους εκτείνονται πολύ πέρα από μέτρα δημοσιονομικής φύσεως όπως ο έλεγχος των δαπανών ή η δημιουργία στατιστικών δεδομένων.

Οι διατάξεις αυτές, που εγκρίνονται με ειδική πλειοψηφία χωρίς τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους (άρθρο 126.13), επεκτείνονται στον *τομέα της φορολογίας*, παρά την ομοφωνία που προβλέπεται στα άρθρα 114.2 και 113 της Συνθήκης, προβλέποντας όχι μόνο συγκεκριμένους άμεσους φόρους και αυξημένους συντελεστές ΦΠΑ, αλλά και κανόνες σχετικούς με την καταπολέμηση της διαφθοράς, της φοροδιαφυγής και του λα-

θρεμπορίου, την ενίσχυση των φοροεισπρακτικών μηχανισμών, τον εξορθολογισμό της φορολογικής διοίκησης και την επιτάχυνση των διαδικασιών για την εκδίκαση των φορολογικών διαφορών.

Οι εν λόγω διατάξεις επεμβαίνουν επίσης δραστικά σε τομείς όπως η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική προστασία των εργαζομένων, η εκπροσώπηση αυτών, η συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων τους και η διαιτησία, σε αντίθεση με το άρθρο 153.1 της Συνθήκης που προβλέπει επίσης ομοφωνία.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι εντός του σκληρού πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης, που θεωρείται αδιαπέραστος, κατ' απόκλιση από την προσέγγιση που ακολουθείται σε άλλους τομείς, βρίσκουμε πλήθος διατάξεων που αφορούν τη μείωση των συντάξεων, την κατάργηση του επιδόματος αλληλεγγύης, των επιδομάτων εορτών και αδείας, την εκ βάθρων μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων και των επιδομάτων ανεργίας. Από τη δραστική παρέμβαση των μνημονιακών δεσμεύσεων δεν ξεφεύγουν οι όροι απασχόλησης, αλλά και η μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και το νέο πλαίσιο για τον καθορισμό του κατώτατου μισθού στον ιδιωτικό τομέα.

Ο τομέας της υγείας και της διαχείρισης των νοσοκομείων έχει επίσης επηρεαστεί, ιδίως με την καθιέρωση του εισιτηρίου, τη δημοσίευση δελτίου τιμών φαρμάκων, τη συνολική μείωση της φαρμακευτικής δαπάνης, την υποχρεωτική συνταγογράφηση γενόσημων φαρμάκων, και όλα αυτά σε αντίθεση με το άρθρο 168.7 της Συνθήκης, βάσει του οποίου η παροχή υπηρεσιών υγείας είναι αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα.

Όμως, η επέμβαση του μνημονίου δεν εξαντλείται στους παραπάνω τομείς, οι οποίοι, παρά τις διαφορετικές μορφές λήψης των σχετικών αποφάσεων, εξακολουθούν να ρυθμίζονται – έστω και με διατάξεις ενδοτικού δικαίου (soft law) – από τη Συνθήκη. Εκτείνεται και σε θέματα που μέχρι σήμερα θεωρείτο ότι εξαιρούνται απολύτως από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

Πρόκειται για το οικονομικό και εμπορικό δίκαιο, με διατάξεις που αφορούν την απλούστευση της διαδικασίας σύστασης επιχειρήσεων, το άνοιγμα των κλειστών επαγγελματιών, την αύξηση του ανταγωνισμού και την κατάργηση μιας πληθώρας γραφειοκρατικών εμποδίων.

Πρόκειται επίσης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, με τη μείωση του αριθμού των υπαλλήλων, την αναδιάρθρωση των κρατικών επιχειρήσεων προς τη μελλοντική ιδιωτικοποίησή τους, την παραχώρηση αυτοκινητοδρόμων και περιφερειακών αερολιμένων, την πώληση ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, παρά την επιφύλαξη του άρθρου 345 της Συνθήκης, και την ποσοτική μείωση των νέων προμηθειών στρατιωτικού υλικού, παρά την ιδιαιτερότητα της αμυντικής πολιτικής, η οποία παραμένει εκτός της Συνθήκης, σύμφωνα με το άρθρο 42.2.

Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι όλα αυτά τα μέτρα ανταποκρίνονται, άμεσα ή έμμεσα, στους δημοσιονομικούς στόχους και κατατείνουν στην ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ως εκ τούτου, θα μπορούσαν να εγκριθούν με απόφαση επιβάλλουσα ενισχυμένη εποπτεία, βάσει του άρθρου 136. Από την άλλη πλευρά, όλα αυτά τα μέτρα, εκ των οποίων αναφέραμε τα πιο σημαντικά, συνιστούν σαφώς μια έμμεση, αν και συγκεκριμένη, διείσδυση της Ένωσης στις εσωτερικές υποθέσεις ενός κράτους-μέλους της ευρωζώνης, χωρίς να έχει ανατεθεί τέτοια αρμοδιότητα στα κοινά ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

Αυτό συνιστά ένα νομικό παράδοξο που αξίζει να εξεταστεί πιο διεξοδικά. Κατ' αρχάς μπορεί να παρατηρηθεί ότι, ακόμη και αν τα μέτρα του μνημονίου αποσκοπούν στη δημοσιονομική πειθαρχία, οι συνέπειές τους στην εσωτερική έννομη τάξη είναι σημαντικές. Όπως ορθά επισημαίνει ο Δ. Τριανταφύλλου, βρισκόμαστε αντιμέτωποι με μια κατάσταση όπου το οικονομικό δίκαιο (*droit financier*) καθορίζει το ουσιαστικό δίκαιο (*droit matériel*).²⁷ Μέχρι τώρα γνωρίζαμε ότι τα δημόσια οικονομικά υπηρετούν τους στόχους της εν γένει πολιτικής, ενώ στην προκειμένη περίπτωση υπάρχει η αίσθηση ότι οι δημοσιονομικοί στόχοι υπαγορεύουν το περιεχόμενο των πολιτικών που

27 D. Triantafyllou, "Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin", *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2/2011, σελ. 195-208. Αντιθέτως, δεν συμφωνούμε με τον ισχυρισμό του συγγραφέα ότι οι σχέσεις ιδιωτικού δικαίου καθορίζουν το δημόσιο δίκαιο. Θεμελιώνει το επιχειρήμά του στο ότι η χρηματοδότηση της Ελλάδας γίνεται από τα κράτη-μέλη και όχι από την Ένωση, σε συμμόρφωση όμως με τους κανόνες της. Στην πραγματικότητα, τούτο είναι αποτέλεσμα της εξώφθαλμης ανεπάρκειας του κοινοτικού προϋπολογισμού, πράγμα που συνιστά ακόμη μια απόδειξη, αν θέλουμε, ότι το ευρωπαϊκό οικοδόμημα παραμένει ανολοκλήρωτο, πρόβλημα που θα πρέπει επίσης να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο μιας πραγματικής ομοσπονδίας, με σημαντική αύξηση του ορίου των ιδίων κοινοτικών πόρων.

πρέπει να ακολουθούνται σε όλες σχεδόν τις δραστηριότητες του κράτους. Υπάρχει εδώ μία παρέκκλιση από τη λογική του κράτους δικαίου, το οποίο φαίνεται να χάνει την πρωτοβουλία του στο πώς θα ενεργήσει, αναγκαζόμενο να ακολουθήσει μια πολιτική που υπόκειται σε δημοσιονομικούς περιορισμούς. Ωστόσο, πρέπει να συνειδητοποιήσουμε ότι η επάρκεια των δημόσιων πόρων ήταν πάντοτε το κομβικό στοιχείο κάθε πολιτικής που επρόκειτο να ακολουθηθεί σε οποιοδήποτε θέμα.

Όπως είπε ο Δημοσθένης τον 4ο αιώνα π.Χ., μιλώντας για τις αμυντικές ανάγκες της Αθήνας απέναντι στην επέλαση των Μακεδόνων, *"δεῖ δὲ χρημάτων, καὶ ἄνευ τούτων οὐδὲν ἔστι γενέσθαι τῶν δεόντων"*. Δεν είναι τυχαίο ότι η έγκριση του προϋπολογισμού από τα κοινοβούλια ήταν η βάση για την εγκαθίδρυση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, ξεκινώντας από την Αγγλία το 13ο αιώνα, και ότι ακόμη και τώρα επέχει θέση ψήφου εμπιστοσύνης της Βουλής προς την κυβέρνηση. Το νέο στοιχείο μέσα στο πλαίσιο της ΕΕ είναι ότι, σε αντίθεση με την περίοδο πριν από την ίδρυσή της, κατά την οποία τα κράτη-μέλη μπορούσαν ελεύθερα να εκδώσουν νόμισμα και να το υποτιμήσουν κατά βούληση, σήμερα αυτές οι δυνατότητες δεν υφίστανται πλέον. Ως εκ τούτου, η κυριαρχία των δημόσιων οικονομικών επί της εν γένει πολιτικής καταδεικνύει, κατά τη γνώμη μας, τις ωδίνες της νέας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, όμοιες με αυτές της γένεσης των εθνικών κρατών κατά το παρελθόν. Η Ένωση πρέπει να ασκεί κεντρική οικονομική διακυβέρνηση, που να επιτρέπει στην ΕΚΤ να διαχειρίζεται τις ταμειακές ροές και να εκδίδει ομόλογα για λογαριασμό της Ένωσης, το οποίο θα λύσει το πρόβλημα των δημόσιων χρεών που σήμερα την ταλανίζουν. Για να φθάσει εκεί, είναι αναγκαίος κατ' αρχήν ένας υπερεθνικός έλεγχος επί των εθνικών προϋπολογισμών, ο οποίος προϋποθέτει σημαντική μεταφορά εξουσιών από τον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας. Είναι φυσικό να υπάρχουν σοβαρές επιφυλάξεις έναντι μιας τέτοιας προοπτικής. Τελικά όμως αυτό θα επιβληθεί από την αναγκαιότητα, διότι διαφορετικά θα διαλυθεί η ΕΕ, θα επιστρέψουμε σε αιματηρές αντιπαραθέσεις του παρελθόντος και σε εθνικιστική αναδίπλωση, και εν τέλει θα γίνουμε ο παρίας της παγκοσμιοποιημένης διεθνούς κοινωνίας, παρά και ενάντια στις προσδοκίες που

δημιούργησε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Σε αντίθετη περίπτωση, η οποία είναι και επιθυμητή, τα κράτη-μέλη θα ανακτήσουν το μέρος της κυριαρχίας που εκχώρησαν εντός της δημιουργούμενης ομοσπονδίας.

Εν τω μεταξύ, η δημοσιονομική σταθερότητα κάθε μέλους της ευρωζώνης αποτελεί προϋπόθεση εκ των ων ουκ άνευ για τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος και, ως εκ τούτου, την ευρωστία της οικονομίας της ΕΕ συνολικά. Συνεπώς, όταν ένα κράτος-μέλος δεν είναι σε θέση να ισοσκελίζει τον προϋπολογισμό του, η ΕΕ εντέλλεται, κατά κάποιο τρόπο, τα υπόλοιπα μέλη της να παρέμβουν προς το συμφέρον – που είναι και δικό τους κοινό συμφέρον – του κράτους που αντιμετωπίζει δυσχέρειες, καθώς και άλλους οι οποίοι επίσης εξαρτούν συμφέροντα από την τύχη του ευρώ. Για άλλη μια φορά, ο Δ. Τριανταφύλλου παρατηρεί εύστοχα ότι η ΕΕ ενεργεί σε αυτό το πλαίσιο ως διοικήτης αλλοτρίων κατ' αντίστροφη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, δεδομένου ότι το ευθυνόμενο κράτος-μέλος δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Σύμφωνο Σταθερότητας και ότι αυτή η εκπλήρωση αποτελεί υπαρξιακή προϋπόθεση για την επιβίωση της Ένωσης.²⁸

Οστόσο, για να επανέλθουμε στο νομικώς ορθόδοξο, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει επίσης ότι το κράτος-μέλος που αντιμετωπίζει δυσχέρειες είναι αυτό που αναλαμβάνει οικεία βουλήσει τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στο μνημόνιο, του οποίου έχει την πατρότητα, και ότι συνεπώς η ευρωζώνη και τα λοιπά κράτη-μέλη το μόνο που κάνουν είναι να εγκρίνουν ένα πρόγραμμα που προτείνεται και υλοποιείται από τον παραβατικό εταίρο τους, παρέχοντάς του παράλληλα στήριξη ώστε να ξαναβρεί το βηματισμό του.

Γενικό συμπέρασμα

Σε κάθε περίπτωση, τα μνημόνια λειτουργούν ως δραστική επέμβαση στην εσωτερική έννομη τάξη και αντανakλούν τις αδυναμίες της ΟΝΕ, η

²⁸ Όπ. παρ., σελ. 207.

οποία παραμένει αποκλειστικά νομισματική χωρίς να είναι οικονομική ένωση. Συμπληρώνουν προσωρινά – τα προγράμματα είναι αυστηρά περιορισμένης διάρκειας – τα κενά μιας ατελούς οικονομικής ένωσης που αναμένει να ολοκληρωθεί στο πλαίσιο μιας προϊούσας ομοσπονδοποίησης. Όλα τα κράτη-μέλη πρέπει να εσωτερικεύσουν την ιδέα ότι πρέπει να περάσουμε από την απόλυτη κυριαρχία στην επιμερισμένη κυριαρχία προς την κατεύθυνση μιας πραγματικής ομοσπονδιακής κυριαρχίας, στην οποία όλοι οι συμμετέχοντες θα ανακτήσουν το μέρος της κυριαρχίας που παραχώρησαν, ασκούμενο πλέον σε υψηλότερο επίπεδο.

Τέλος, τα μνημόνια αποκαλύπτουν δύο πραγματικότητες του σύγχρονου κόσμου που υπάρχουν παράλληλα. Αφενός, καταδεικνύουν την πολυπλοκότητα των παγκοσμιοποιημένων οικονομικών σχέσεων και αφετέρου ενσαρκώνουν τις προσπάθειες, μερικές φορές αβέβαιες και συχνά ελλιπείς, της διεθνούς πολιτικής τάξης να αντιμετωπίσει την προσαρμογή στις νέες ανάγκες που αναδύονται. Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και τα μνημόνια αποτελούν μέρος αυτών των προσπαθειών και οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους είναι προάγγελοι μιας πιο ολοκληρωμένης και συνεκτικής Ευρώπης. Πολλά απομένουν να γίνουν, αλλά ένα πράγμα είναι βέβαιο: χωρίς αυξημένη μεταβίβαση κυριαρχίας στους κοινούς θεσμούς η Ευρώπη θα παραμείνει στάσιμη, τα κράτη-μέλη της, ιδίως τα μικρότερα, θα αποδυναμωθούν και ολόκληρη η γηραιά ήπειρος θα χάσει την ευκαιρία να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην παγκόσμια πολιτική σκηνή του 21ου αιώνα.

Οι Έλληνες πολίτες, αλλά και ο πολιτικός κόσμος, πρέπει να καταλάβουν ότι η εθνική κυριαρχία δεν αποτελεί εγγύηση ανεξαρτησίας και ευημερίας. Διεκδικώντας πλήρη εθνική κυριαρχία, διακηρύσσοντας ότι δεν μπορεί κανείς να τη θίξει, λειτουργούμε ασύνειδα εναντίον των ζωτικών συμφερόντων της χώρας. Πρέπει επίσης να καταλάβουν ότι το μνημόνιο είναι ένα πρόγραμμα της Ελληνικής Δημοκρατίας που εγκρίθηκε από την Τρόικα, όχι ένα πρόγραμμα της Τρόικας το οποίο επιβλήθηκε στην Ελληνική Δημοκρατία. Είναι πολύ δύσκολο να προσχωρήσουν σ' αυτή την πεποίθηση, και ο λόγος δεν είναι μόνο οι θυσίες τις οποίες απαιτεί το μνημόνιο, αλλά και,

κυρίως, η δυσφήμιση που έχει υποστεί όχι μόνο από τους πολέμιούς του, αλλά και από εκείνους που το εφαρμόζουν με μισή καρδιά, παρουσιάζοντάς το ως μια οδυνηρή αναγκαιότητα και ως περιορισμό προερχόμενο από το εξωτερικό, που ποτέ δεν θα υιοθετούσαν αν εξαρτάτο από αυτούς.

Το μνημόνιο είναι ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής που έχει στόχο να σταθεροποιήσει την οικονομία της Ελλάδος. Τελικά, αν η εφαρμογή του οδηγήσει σε ανεπιθύμητα καταστροφικά αποτελέσματα, οι ευθύνες εκείνων που το έχουν υπογράψει και εφαρμόσει θα είναι ανάλογες με τις ευθύνες εκείνων που τα τελευταία 40 χρόνια έχουν σχεδιάσει και εφαρμόσει τις πολιτικές οι οποίες οδήγησαν τη χώρα στο σημείο όπου βρίσκεται σήμερα.

Σε τελευταία ανάλυση, το πρόβλημα του μνημονίου δεν είναι πρωτίστως νομικό, αλλά κατά βάση πολιτικό.

Το ζήτημα των ειδικών μισθολογίων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*

Αναστάσιος Μπάνος και Ξενοφών Γιαταγάνας

Α. Το σκεπτικό του Συμβουλίου της Επικρατείας

Στις αποφάσεις υπ' αριθ. 2192 και 2196/2014 η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) εξέθεσε τις εξής σκέψεις:

1. Από τους εκτελεστικούς του άρθρου 45 του Συντάγματος νόμους συνάγεται ότι η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, οι δε επιφορτισμένοι με αυτές λειτουργοί εργάζονται υπό συνθήκες εξαιρετικά δύσκολες, γεγονός που δικαιολογεί την ευνοϊκή μισθολογική τους μεταχείριση, η οποία απορρέει εμμέσως από τα άρθρα 45, 23.2 και 29.3 του Συντάγματος.

2. Στο πλαίσιο της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και κατ' εκτίμηση των εκάστοτε οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, ο νομοθέτης δύναται να προβεί σε μείωση του βασικού μισθού ή και των επιδομάτων των εν λόγω στελεχών, δεδομένου μάλιστα ότι από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε αποδοχές συγκεκριμένου ύψους, "όμως η μεταβολή του μισθολογικού καθεστώτος [...] με τέτοιας φύσεως ή εκτάσεως μείωση των αποδοχών, που να επιφέρει ανατροπή του έως τότε ισχύοντος μισθολογικού καθεστώτος", προϋποθέτει:

α) εκτίμηση του δημοσιονομικού οφέλους σε σχέση με τις επιπτώσεις που η μείωση αυτή μπορεί να έχει στη λειτουργία των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, καθώς και

* Δημοσιεύθηκε στα γαλλικά με τίτλο "Le problème des régimes salariaux spéciaux devant le Conseil d'Etat hellénique" στο τεύχος 2/2015 του περιοδικού *European Politeia* (EPLO Publications). Οι θέσεις που εκφράζονται στο παρόν άρθρο είναι αυστηρά προσωπικές.

β) αξιολόγηση του αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για το προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.

3. Από τις διατάξεις του ν. 4093/2012 συνάγεται ότι ο νομοθέτης "αντιμετώπισε αυτά τα ειδικά μισθολόγια συλλήβδην ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος, το οποίο έπρεπε, υπολογιζόμενο ως σύνολο, να μειωθεί κατά ποσοστό 10% στο πλαίσιο της επιχειρούμενης μειώσεως του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους" χωρίς να λάβει υπόψη "τους λόγους για τους οποίους είχε θεσπισθεί ιδιαίτερο μισθολόγιο για καθεμία από τις εν λόγω κατηγορίες λειτουργών ή υπαλλήλων". Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ο ίδιος νόμος προέβλεψε ακόμη μεγαλύτερες ποσοστιαίες μειώσεις για τα υψηλότερα μισθολογικά και βαθμολογικά κλιμάκια.

4. Από τις διατάξεις του ν. 4093/2012 δεν προκύπτει ότι κατά τον προσδιορισμό του ύψους των εν λόγω περικοπών ελήφθησαν υπόψη άλλα ποιοτικά κριτήρια, πέραν του καθαρώς αριθμητικού κριτηρίου που ανταποκρίνεται στην ανάγκη περιορισμού του μέσου κόστους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών σε ένα καθορισμένο επίπεδο, ειδικότερα δεν ελήφθη υπόψη η ειδική αποστολή των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, επί της οποίας θεμελιώνεται η υποχρέωση του νομοθέτη να επιφυλάξει διαφοροποιημένη μισθολογική μεταχείριση στα στελέχη αυτών, όπως απορρέει εμμέσως από τα άρθρα 45, 23.2 και 29.3 του Συντάγματος, με σκοπό την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους η οποία πραγματοποιείται υπό ειδικές και εξαιρετικά δύσκολες συνθήκες.

5. Οι επίδικες περικοπές:

α) επιβαρύνουν δυσανάλογα μία και μόνη κατηγορία πολιτών, κατά παράβαση του άρθρου 25.4 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει συμμετοχή όλων των πολιτών στην εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης,

β) δεν μπορούν να δικαιολογηθούν ούτε εκ του λόγου ότι εντάσσονται ως αναπόσπαστο μέρος σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής που περιέχει δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη της ελληνικής οικο-

νομίας και την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, προϋπόθεση η οποία αποτελεί αναγκαίο όχι όμως και επαρκή όρο για τη συνταγματικότητα των εν λόγω περικοπών,

γ) δεν δικαιολογούνται ούτε από τη μεγαλύτερη της αναμενόμενης ύφεσης της ελληνικής οικονομίας, η οποία κατέστησε μεν επιβεβλημένη τη λήψη πρόσθετων μέτρων λιτότητας, όχι όμως και αναγκαίως τη μόνιμη μείωση του κόστους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών που – σε κάθε περίπτωση – δεν μπορεί να βασίζεται στην κατ' επανάληψη επιβάρυνση των ίδιων προσώπων,

δ) δεν δικαιολογούνται με βάση την Απόφαση 2012/211/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 13ης Μαρτίου 2012, η οποία προέβλεπε "μείωση κατά 12% κατά μέσο όρο των ειδικών μισθών του δημόσιου τομέα για τους οποίους δεν ισχύει το νέο μισθολόγιο" και η οποία εν πάση περιπτώσει δεν έχει την έννοια ότι απαλλάσσει τον εθνικό νομοθέτη, κατά την άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της εκπληρώσεως των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, από την τήρηση των προαναφερομένων συνταγματικών διατάξεων και αρχών.

6. Εν όψει των ανωτέρω, "οι συγκεκριμένες μειώσεις των αποδοχών των στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, που επήλθαν με τον νόμο αυτό αποκλειστικά με βάση το ανωτέρω καθαρώς αριθμητικό κριτήριο [...] υπερβαίνουν το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, δεδομένης, εξάλλου, και της αδυναμίας προωθήσεως των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και εισπράξεως των ληξιπροθέσμων φορολογικών οφειλών που απετέλεσαν, κατά τα προεκτεθέντα, έναν από τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν και πάλι αναγκαίες, μεταξύ άλλων, οι νέες μειώσεις στις αποδοχές των στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας".

B. Το διατακτικό

1. Με βάση το ως άνω σκεπτικό, το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε την κανονιστικού περιεχομένου απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών

η οποία προέβλεπε την αναδρομική από 1.8.2012 μείωση των αποδοχών και συντάξεων των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, συνεπεία της οποίας 160.000 δημόσιοι υπάλληλοι υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν αποδοχές που είχαν ήδη εισπράξει, ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, μείωση ανερχόμενη στο 6,9% του βασικού μισθού ή στο 11,5%, κατά μέσο όρο, των συνολικών αποδοχών συγκριτικά με το επίπεδό τους πριν από την ψήφιση του ν. 4093/2012, ενώ οι αντίστοιχες περικοπές στο πλαίσιο άλλων ειδικών μισθολογίων ήταν της τάξεως του 19,1% για τους δικαστικούς λειτουργούς, 15,1% για τους καθηγητές πανεπιστημίου, 27,4% για τους ιατρούς του ΕΣΥ, 12% για τους υπαλλήλους του διπλωματικού κλάδου και 9,5-25% για τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους που υπάγονται στο ενιαίο μισθολόγιο (ν. 4024/2011).

2. Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, ο μέσος ετήσιος μισθός στο δημόσιο τομέα στο τέλος του 2009 ήταν πολύ υψηλότερος από το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ, το δε μέσο μισθολογικό κόστος ως ποσοστό του ΑΕΠ υπερέβαινε κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες το αντίστοιχο μέγεθος της ζώνης του ευρώ.

Γ. Σχολιασμός

1. Το άρθρο 45 του Συντάγματος προβλέπει απλώς ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας "είναι αρχηγός των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, που τη διοίκησή τους ασκεί η Κυβέρνηση, όπως νόμος ορίζει". Το άρθρο 23.2 θέτει περιορισμούς στο δικαίωμα της απεργίας, το απαγορεύει δε απολύτως στους δικαστικούς λειτουργούς, στους στρατιωτικούς και στα στελέχη των σωμάτων ασφαλείας. Είναι η πρώτη φορά που το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να ερμηνεύει αυτό το άρθρο κατά τρόπο ώστε εξ αυτού να απορρέει εμμέσως η υποχρέωση του νομοθέτη να επιφυλάσσει ευνοϊκή μισθολογική μεταχείριση στα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων, σε αντίθεση με την ερμηνεία που κατά πάγια νομολογία έχει δοθεί στα ισοδύναμα άρθρα (32 και 34) του προϊσχύσαντος Συντάγματος του 1952. Αν υφίσταται κάποια ειδική μεταχείριση, τότε αυτή αφορά αποκλειστικά και μόνο τη μη εφαρμο-

γή του αμεταθέτου των δημοσίων υπαλλήλων για τους στρατιωτικούς λόγω της ειδικής φύσεως της αποστολής τους, η οποία συνδέεται με την άμυνα της χώρας έναντι εξωτερικών κινδύνων. Είναι προφανές ότι αυτή η ιδιαίτερη φύση της αποστολής των στρατιωτικών σε καμία περίπτωση δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην την υπαγωγή τους σε ειδικό, και κατά μείζονα λόγο ευνοϊκό, μισθολόγιο σε σχέση με τους λοιπούς δημόσιους λειτουργούς. Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου ο νομοθέτης επιλέγει την υπαγωγή των στρατιωτικών σε ευνοϊκότερο ή δυσμενέστερο μισθολόγιο έναντι των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων, η επιλογή αυτή δεν βασίζεται σε καμία συνταγματική επιταγή, είτε άμεση είτε έμμεση.

2. Ομοίως, το Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει διατάξεις που να προβλέπουν συγκεκριμένο ύψος αποδοχών για ορισμένες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων, κάτι το οποίο δεν αμφισβητούν οι σχολιαζόμενες αποφάσεις. Ούτε προβλέπει μισθολογική ιεράρχηση μεταξύ διαφόρων κατηγοριών δημοσίων λειτουργών. Για τους βουλευτές, το Σύνταγμα ορίζει ότι η αποζημίωσή τους καθορίζεται με απόφαση της Βουλής (άρθρο 63.1). Για τους δημοσίους υπαλλήλους γενικότερα, το Σύνταγμα προβλέπει ότι η μισθολογική τους εξέλιξη ακολουθεί τους όρους του νόμου (άρθρο 103.4), ενώ για τους δικαστές και τα μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους το άρθρο 88 ορίζει ότι οι αποδοχές τους είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους. Ως εκ τούτου, μόνο για αυτές τις δύο τελευταίες κατηγορίες το Σύνταγμα υποχρεώνει τον νομοθέτη να προσδιορίσει τις αποδοχές τους σε συνάρτηση με τη σπουδαιότητα του λειτούργηματός τους, χωρίς αυτό να δύναται να ερμηνευθεί ως απαγόρευση εφαρμογής περιοριστικής μισθολογικής πολιτικής επ' αυτών, αλλά ούτε και ως υποχρέωση ευμενέστερης μεταχείρισής τους έναντι των άλλων λειτουργών του δημόσιου τομέα.¹

3. Αντίθετα, το άρθρο 80.1 του Συντάγματος ορίζει ότι "μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή ούτε εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Κράτους

¹ Ωστόσο, η νομολογία, μέσω διασταλτικής ερμηνείας με βάση την αρχή της ισότητας, επεξέτεινε σημαντικά την ευνοϊκή μισθολογική μεταχείριση των δικαστικών και σε άλλες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών, όπως οι στρατιωτικοί αλλά και οι καθηγητές πανεπιστημίου, υπέρ των οποίων θεσπίστηκαν ειδικά μισθολόγια.

ούτε παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο". Η διάταξη αυτή, η οποία απαντά σε όλα τα Συντάγματα της χώρας από το 1844 και εξής, δεν δύναται να μεταβληθεί συνεπεία δικανικής ερμηνείας, ει μη μόνον για να πλήξει σοβαρά την ομαλή λειτουργία του δημοκρατικού καθεστώτος, ιδίως δε τη διάκριση των εξουσιών. Κατά τη γνώμη μας, η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει με κανένα τρόπο την επανόρθωση της δυνητικής μισθολογικής ανισότητας διά της δικαστικής οδού. Εντούτοις, αντίθετη νομολογία της περιόδου 1980-2000 συνέβαλε κατά πολύ στο δημοσιονομικό εκτροχιασμό που κατέληξε στην πρόσφατη κρίση χρέους της χώρας. Σημειωτέον ότι αρμόδια να διαπιστώσουν την ανισότητα είναι αποκλειστικώς τα δικαστήρια, ο δε νομοθέτης είναι αποκλειστικώς αρμόδιος να επιλέξει με ποιο τρόπο και σε ποια έκταση θα θεραπεύσει την ανισότητα.² Σε κάθε περίπτωση, η εν λόγω διάταξη παρέχει ευρεία διακριτική ευχέρεια στον νομοθέτη – και αποκλειστικά και μόνον σε αυτόν – όσον αφορά τον καθορισμό των μισθών, συντάξεων και λοιπών αμοιβών που βαρύνουν τα δημόσια οικονομικά, δηλαδή τους φορολογούμενους πολίτες. Κατά συνέπεια, το σκεπτικό του ΣτΕ, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα των στρατιωτικών σε υψηλότερους μισθούς εν όψει των περιορισμών του λειτουργήματός τους, δεν φαίνεται βάσιμο.

4. Οι σχολιαζόμενες αποφάσεις απορρίπτουν, για πρώτη φορά σε τέτοιο βαθμό εξ όσων γνωρίζουμε, τα ήδη πολύ διευρυμένα όρια της νομοθετικής εξουσίας όσον αφορά τον προσδιορισμό του μισθολογικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αφίσταται της προηγούμενης νομολογίας με πολλούς και ποικίλους τρόπους: α) κατά πρώτον, προβαίνει σε εντυπωσιακή αναστροφή του βάρους αποδείξεως, από τη δικαστική εξουσία στον νομοθέτη, επικαλούμενο ότι η Βουλή δεν εξέτασε τη δυνατότητα αναπλήρωσης των μισθολογικών μειώσεων με άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος. Και ποια θα ήταν αυτά; Μαζικές απολύσεις πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων, ακόμη δραστικότερες μειώσεις των μισθών των μη ένστολων υπαλλήλων ή σημαντική αύξηση του φορολογικού

2 Βλ. Φ. Βεγλερή: "Παρατηρήσεις στις υπ' αριθ. 1470 και 1471/77 αποφάσεις της Ολομελείας του Αρείου Πάγου", *Το Σύνταγμα*, 4 (1978), σελ. 202 επ. Στο ίδιο πνεύμα, Β. Σκουρής, "Η δικαστική επανόρθωση της νομοθετικής αδικίας", *Σύμμεικτα προς τιμήν Φαίδωνος Θ. Βεγλερή*, Τόμος Α', σελ. 291 επ.

βάρους για το σύνολο του πληθυσμού; Έτσι όμως το ΣτΕ παρέβλεψε επίσης το Μνημόνιο, το οποίο προσαρτήθηκε στο ν. 4046/2012 ως Παράρτημα V_2 και προέβλεπε γενική μείωση κατά 12% για όλα τα ειδικά μισθολόγια, σε μια προσπάθεια ακυρώσεως του δημοσιονομικού προγραμματισμού της κυβέρνησης. Στο Σύνταγμα της Ελλάδος δεν υπάρχει μισθολογικό κεκτημένο, ούτε η έννοια του μισθού αξιοπρεπούς διαβίωσης (*salaire viable*) παράλληλα με την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης (*développement viable*). Η μισθολογική πολιτική εξαρτάται εξ ολοκλήρου από τους μειωμένους πόρους του κρατικού προϋπολογισμού και από τις αναδιανεμητικές δυνατότητες της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς και από τις προτεραιότητες τις οποίες αυτή επιλέγει. Επιπροσθέτως, η εκτελεστική εξουσία δεν δύναται να ασκεί μισθολογική πολιτική αν δεν έχει προηγηθεί σχετική κοινοβουλευτική διαδικασία. Εν κατακλείδι, η δικανική κρίση επί των δημοσιονομικών επιλογών της εκτελεστικής εξουσίας που απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής συνιστά απαράδεκτη παρέμβαση της Δικαιοσύνης στις κοινωνικές διαμάχες και προ πάντων στα συνταγματικά προνόμια της νομοθετικής εξουσίας. β) Περαιτέρω, το ΣτΕ απαιτεί προηγούμενη εκτίμηση του δημοσιονομικού οφέλους σε σύγκριση με τις επιπτώσεις που θα μπορούσαν να έχουν αυτές οι μειώσεις στη λειτουργία των ενόπλων δυνάμεων. Το Ανώτατο Δικαστήριο προσάπτει στην κυβέρνηση το γεγονός ότι δεν δήλωσε *expressis verbis* – έστω και στις αιτιολογικές εκθέσεις των συναφών νόμων – ότι οι επίμαχες περικοπές δεν υπονομεύουν την ομαλή λειτουργία των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και ότι το δημοσιονομικό όφελος που προκύπτει είναι μεγαλύτερο από τις ενδεχόμενες λειτουργικές ζημίες, εξ ου και η κυβέρνηση αναγκάστηκε να επισημάνει στις διατάξεις εφαρμογής ότι το νέο μισθολόγιο κρίθηκε αναγκαίο προκειμένου να περιφρουρηθεί το αξιόμαχο των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Αυτό το σκεπτικό σιωπηρώς δέχεται ότι ένας μισθός κατάλληλου ύψους (χωρίς αυτό το ύψος να είναι καθορισμένο, αλλά υποθέτοντας ότι ο νομοθέτης το υπερέβη) είναι απολύτως αναγκαίος ώστε οι ένστολοι να είναι σε θέση να παρέχουν τις υπηρεσίες τους. Ως εκ τούτου, το ΣτΕ εξομοιώνει το δημόσιο λειτούργημα με μια οποιασδήποτε μισθωτή εργασία, γεγονός που συγκαλύπτει την ιδιάζουσα σχέση των δη-

μοσίων υπαλλήλων με το Κράτος, του οποίου τη βούληση πραγματώνουν αναλαμβάνοντας τη λειτουργία της Δημοκρατίας. Με άλλα λόγια, τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της νομοθετικής εξουσίας συναρτώνται και με τις εκάστοτε οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, οι οποίες προσδιορίζουν εν τέλει και τις οικονομικές δυνατότητες του Κράτους. Σε περίπτωση π.χ. πτώχευσης της χώρας, υπάρχει κίνδυνος οι μισθοί να εκμηδενιστούν, χωρίς αυτό να συνεπάγεται παράλυση των δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες οφείλουν να συνεχίσουν το έργο τους.

5. Συναφές ερώτημα είναι μέχρι ποιου σημείου φθάνει η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη όσον αφορά τον προσδιορισμό των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων. Επ' αυτού, η άποψή μας είναι ότι μια εύλογα διασταλτική νομολογιακή ερμηνεία δεν μπορεί να εκτείνεται πέρα από τη λογική βάση διερεύνησης του αντικειμένου της δίκης. Στις επίδικες υποθέσεις, η συλλογιστική του ΣτΕ θα έπρεπε να ξεκινά από το ερώτημα κατά πόσον ο μέσος πολίτης θεωρεί παράλογες τις περικοπές αποδοχών σε ορισμένες κατηγορίες σχετικά υψηλά αμειβόμενων υπαλλήλων, με δεδομένη την οικτρή κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και προ πάντων την ύπαρξη 1,5 εκατομμυρίου ανέργων στον ιδιωτικό τομέα.

6. Οι σχολιαζόμενες αποφάσεις επιδέχονται κριτική από όλες αυτές τις απόψεις. Το ΣτΕ κάνει γενική αναφορά στις μειώσεις των μισθών και άλλων αμοιβών των ένστολων, χωρίς να τις συγκρίνει με τις ισοδύναμες και οριζόντιες μειώσεις που έπληξαν το σύνολο του δημόσιου τομέα, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μέχρι τους υπαλλήλους καθαριότητας του Δήμου Αθηναίων. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δεν μερίμνησε καν να αναφερθεί στα μέτρα έντονα περιοριστικής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής που έθιξαν το σύνολο του πληθυσμού. Χωρίς καμία λογική ή έστω απλώς συγκριτική βάση, το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι επίδικες περικοπές συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση και αντιβαίνουν στις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημόσιων βαρών. Επισήμανε μάλιστα ότι οι εν λόγω περικοπές δύνανται να θέσουν σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση των αφορώμενων στελεχών και άρα την εκπλήρωση της αποστολής τους.

7. Εν είδει συμπεράσματος, μπορούμε να διερωτηθούμε τι σημαίνουν άραγε αυτές οι αποφάσεις όχι μόνο για τους πολίτες, αλλά και για την εκτελεστική εξουσία, η οποία οφείλει να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις των δικαστηρίων. Κατά πρώτον, τι σημαίνουν οι φράσεις "σοβαρή οικονομική επιβάρυνση" ή "αξιοπρεπής διαβίωση", εφόσον αυτές οι έννοιες, που είναι σε μεγάλο βαθμό αξιολογικές και συνάμα αόριστες, δεν έχουν οριοθετηθεί από το Ανώτατο Δικαστήριο, το οποίο παρά ταύτα επ' αυτών θεμελίωσε την κριτική του κατά του νομοθέτη. Πράγματι, ποιο είναι το όριο μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης και πότε η μείωση αποδοχών καθίσταται επαχθής ή δυσανάλογη σε σχέση με την αποστολή των αφορώμενων δημοσίων υπαλλήλων; Τέτοιου είδους όρια, ποσοτικά και ποιοτικά, απουσιάζουν ηχηρά από τις επίμαχες αποφάσεις.

8. Εξάλλου, οι εν λόγω αποφάσεις επικαλούνται την απουσία επαρκούς αιτιολόγησης, η οποία υπό κανονικές συνθήκες θα μπορούσε να οδηγήσει τον νομοθέτη να διατηρήσει τις επιβληθείσες περικοπές ή και να τις αυξήσει περαιτέρω, αρκεί να τις αιτιολογούσε ικανοποιητικά. Ωστόσο, ο νομοθέτης έσπευσε να τροποποιήσει το μισθολόγιο των ένστολων³ μειώνοντας κατά το ήμισυ τις περικοπές του ν. 4093/2012, προκαλώντας δημοσιονομική επιβάρυνση ίση με 182,8 εκατ. ευρώ, χωρίς να συνυπολογίζονται τα πρόσθετα οφειλόμενα ποσά λόγω της αναδρομικής ισχύος της απόφασης, τα οποία καλύφθηκαν από τα δημοσιονομικά πλεονάσματα που επιτεύχθηκαν για πρώτη φορά στην ιστορία της χώρας χάρη ακριβώς στις θυσίες ολόκληρου του ελληνικού λαού.

Στήριξη σ' αυτή την παράδοση επιλογή προσέφερε και η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου του ΣτΕ, το οποίο ελέγχει τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Αυτό, ασκώντας καταχρηστικά μια διοικητική αρμοδιότητα, απεφάνθη αμέσως ότι η κυβέρνηση καθυστερεί να λάβει μέτρα συμμόρφωσης προς τις εν λόγω αποφάσεις και την κάλεσε να ενεργήσει εντός δύο μηνών, οριοθετώντας επακριβώς τη διακριτική της ευχέρεια ούτως ώστε να περιοριστεί σε αύξηση των μισθών και όχι σε μείωση ή διατήρηση

3 Άρθρο 86 του ν. 4307/2014 της 15.11.2014. Αυτή η εσπευσμένη κίνηση οφείλεται πιθανότατα στην πτώση της δημοτικότητας της τότε κυβέρνησης, στη ραγδαία άνοδο της αντιπολίτευσης και στο ογκούμενο κύμα δυσαρέσκειας κατά των μέτρων λιτότητας σε όλα τα κοινωνικά στρώματα.

αυτών στο ίδιο επίπεδο! Η επιλογή αυτή υπαγορεύθηκε επίσης από την επιδείνωση του πολιτικού κλίματος, που οδήγησε τελικά σε πρόωρες εκλογές τον Ιανουάριο του 2015, και από την υποστήριξη όλων των κομμάτων προς τις διεκδικήσεις των θιγόμενων δημοσίων υπαλλήλων με πρόσχημα τη δικαστική απόφαση. Και ακόμη σοβαρότερο είναι το γεγονός ότι, κατόπιν των σχολιαζόμενων αποφάσεων, η πλειοψηφία της Ολομέλειας του ΣτΕ, με την απόφαση 4741/2014 της 29.12.2014, έκρινε ότι από τις διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος περί του καθεστώτος και της οργάνωσης της ανώτατης εκπαίδευσης απορρέει υποχρέωση για ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των καθηγητών των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, υποχρέωση η οποία ενισχύεται και από το άρθρο 4 του Συντάγματος, το οποίο επιτάσσει τον νομοθέτη, με βάση την αρχή της ισότητας, να αντιμετωπίζει διαφορετικά τις διαφορετικές καταστάσεις. Κατ' ακολουθίαν, ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε ότι οι διατάξεις του ν. 4093/2012, οι οποίες προβλέπουν μείωση των αποδοχών των εν λόγω υπαλλήλων, είναι αντισυνταγματικές και έκανε δεκτό το αίτημα των εναγόντων για αποζημίωση πλέον νομίμων τόκων λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου. Ευτυχώς, στην περίπτωση αυτή, το ΣτΕ μερίμνησε ώστε η απόφαση να μην έχει αναδρομικές συνέπειες, πλην βεβαίως των συνεπειών για τους ενάγοντες, και τούτο λόγω της κρίσιμης κατάστασης των δημοσίων οικονομικών! Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι το ΣτΕ αισθάνεται την ανάγκη να διευκρινίσει ότι αυτή η ευνοϊκή μεταχείριση των πανεπιστημιακών δεν ταυτίζεται με εκείνη των άμεσων πολιτειακών οργάνων του Κράτους, η οποία θεμελιώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος και ειδικότερα όσον αφορά τους δικαστικούς λειτουργούς κατοχυρώνεται και ρητώς στο άρθρο 88 παρ. 2 αυτού.

Μπορούμε λοιπόν εύλογα να συμπεράνουμε ότι με τις αποφάσεις υπ' αριθ. 2192 και 2196/2014 και 4741/2014 του ΣτΕ καθώς και δυνάμει της απόφασης 88/2013 που έλαβε το περίφημο Ειδικό Δικαστήριο, με διευρυμένη σύνθεση, γνωστό ως Μισθοδικείο, διαμορφώθηκε μια μισθολογική πυραμίδα στο δημόσιο τομέα, που κατά το ΣτΕ είναι σύμμορφη με τις συνταγματικές διατάξεις. Στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκονται οι δικαστικοί λειτουργοί, ο μισθός των οποίων πρέπει να είναι υψηλότερος σε σύγκριση με όλες τις άλλες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών. Στην αμέσως χαμηλότερη βαθμίδα

βρίσκονται οι λειτουργοί των άμεσων πολιτειακών οργάνων του Κράτους, για τα οποία κάνει λόγο το άρθρο 26 του Συντάγματος, δηλαδή οι ένστολοι υπηρετούντες στην εθνική άμυνα και στη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Στην τρίτη θέση είναι τα λεγόμενα έμμεσα πολιτειακά όργανα, όπου περιλαμβάνονται οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, στη δε τέταρτη θέση θα βρίσκονταν ασφαλώς οι ιατροί του ΕΣΥ και οι υπάλληλοι του διπλωματικού κλάδου αν και αυτοί είχαν προσφύγει στους ίδιους βαθμούς δικαιοδοσίας και με τα ίδια επιχειρήματα σχετικά με το μισθολογικό καθεστώς τους. Στη βάση της πυραμίδας απομένει το ενιαίο μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, η τύχη των οποίων εκκρεμεί ακόμη ενώπιον του ΣτΕ.

9. Ποια πρέπει να είναι, υπό αυτές τις συνθήκες, η αντίδραση της εκτελεστικής εξουσίας, όταν ο αυτοπεριορισμός της δικαστικής εξουσίας είναι σχεδόν ανύπαρκτος και η στάση της διασαλεύει τη διάκριση των εξουσιών και απειλεί να τινάξει στον αέρα το δημοσιονομικό προγραμματισμό της κυβέρνησης; Ουσιαστικά πρόκειται για άρνηση της δικαστικής εξουσίας να αποδεχθεί την αναγκαιότητα της διακριτικής ευχέρειας του δημοκρατικώς νομιμοποιημένου νομοθέτη όσον αφορά την κατανομή των περιορισμένων δημόσιων πόρων και την άσκηση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής που του εμπιστεύθηκαν ο λαός και η Βουλή.

Το Σύνταγμα άραγε ταυτίζεται με την ερμηνεία που του δίνουν τα δικαστήρια; Ασφαλώς όχι. Όπως είχε πει ήδη από το 1907 ο Τσαρλς Έβανς Χιουζ, μετέπειτα πρόεδρος του ανώτατου δικαστηρίου των ΗΠΑ, το Σύνταγμα, χωρίς να αποσκοπεί στη ρύθμιση συγκεκριμένων έννομων σχέσεων (πολλά δε μάλλον μισθολογικής φύσεως), αποτελεί ένα ελαστικό κανονιστικό πλαίσιο, πηγή και ταυτόχρονα όριο της εξουσίας, το οποίο κατευθύνει και συνάμα ενισχύει τη δυναμική της κοινωνίας, όπως αυτή εκφράζεται κατ' εξοχήν από τη νομοθετική εξουσία.⁴

Υπό αυτή την οπτική, υποστηρίζουμε τη θέση ότι η εκτελεστική εξουσία, που εισηγείται, και η νομοθετική εξουσία, που αποφασίζει, οφεί-

4 4 Βλ. Α. Βλαχογιάννης, "Η συνταγματικότητα του Μνημονίου υπό το φως της (αμερικανικής) θεωρίας του δικαστικού αυτοπεριορισμού", www.constitutionalism.gr.

λουν να αγνοήσουν αυτή τη μισθολογική πυραμίδα την οποία διαμόρφωσε *contra legem* η δικαστική εξουσία και να ασκήσουν τα συνταγματικά τους προνόμια, με μοναδικό σκοπό τη δίκαιη κατανομή των δημόσιων πόρων, οι οποίοι εξακολουθούν να είναι εξαιρετικά περιορισμένοι. Υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες δεν υπάρχει απόφαση ούτε ερμηνεία που να μπορεί να "παγώσει" το παρόν με βάση το παρελθόν. Το ισχύον Σύνταγμα, και όχι κάποιο άλλο μεταφυσικό Σύνταγμα, δεν είναι ένα σύμφωνο αυτοκτονίας⁵, αλλά ένα σύμφωνο λειτουργικό, ανοικτό στις πραγματικές εξελίξεις, που επιτρέπει στον νομοθέτη και στην κυβέρνηση να λαμβάνουν σωστά σταθμισμένες και αξιόπιστες αποφάσεις ακόμη και υπό έκτακτες ή απρόβλεπτες περιστάσεις.

5 "Suicide pact" κατά τη νομολογία του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ στην υπόθεση *Terminiello v. City of Chicago*, 337 U.S. 1 (1949).

Το πρόβλημα της εκπροσώπησης του Δημοσίου στις δίκες των καναλιών*

Τάσος Μπάνος

1. Στις αιτήσεις ακυρώσεως κατά πράξεων της διαδικασίας παραχωρήσεως αδειών εκπομπής τηλεοπτικού προγράμματος που δικάστηκαν στις 4.7.2016 στην Ολομέλεια του Συμβουλίου Επικρατείας (τις λεγόμενες και "δίκες των καναλιών") τη Διοίκηση εκπροσώπησαν, κατά τρόπο άρτιο, δύο μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ). Ωστόσο, για πρώτη φορά στα χρονικά του Δικαστηρίου, τη Διοίκηση εκπροσώπησαν και δύο δικηγόροι, μετά από υπουργική απόφαση που εκδόθηκε με επίκληση την παράγραφο 15 του άρθρου 13 του ν. 3790/2009. Τα ζητήματα νομιμότητας εκπροσωπήσεως της Διοικήσεως, εκτός από μέλη του ΝΣΚ, και από δικηγόρους και της πληρεξουσιότητάς τους θα είναι από τα πρώτα που θα εξετάσει το Δικαστήριο, και μάλιστα αυτεπάγγελα.

2. Σύμφωνα με το άρθρο 100Α του Συντάγματος: *"Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό"*. Η δε παράγραφος 15 του άρθρου 13 του ν. 3790/2009, με επίκληση της οποίας φέρεται να εκδόθηκε η υπουργική απόφαση "διορισμού" των δικηγόρων, ορίζει ότι: *"Σε εντελώς εξαιρετικές περιπτώσεις άκρως δυσχερών και περίπλοκων υποθέσεων που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία λόγω της φύσεως του αντικείμενου τους, δύναται να ανατίθεται η δικαστική υποστήριξη του Ελληνικού Δημοσίου και σε δικηγόρους, με τη μορφή της παροχής συνδρομής στο μέλος ή στα μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που χειρίζονται*

* Άρθρο γνώμης του Τάσου Μπάνου, που δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα *Τα Νέα* στις 13.10.2016.

την οικεία υπόθεση. Η ανάθεση της υπόθεσης κατά το προηγούμενο εδάφιο γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, ύστερα από γνώμη του Προέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους".

3. Από τη συνταγματική διάκριση των εννοιών της "δικαστικής υποστήριξης" και της "δικαστικής εκπροσώπησης", τις ειδικές διατάξεις του ν. 3086/2002 για το διορισμό δικηγόρων μόνον στις επαρχίες όπου δεν λειτουργούν υπηρεσιακές μονάδες του ΝΣΚ και την εξειδίκευση της έννοιας της "δικαστικής συνδρομής" στην ίδια την παράγραφο 15 του άρθρου 13 του ν. 3790/2009 και την αιτιολογική της έκθεση, προκύπτει ευθέως το συμπέρασμα ότι στις δίκες ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Διοίκηση παρίσταται **αποκλειστικά** με μέλη του ΝΣΚ και όχι με δικηγόρους ή και με δικηγόρους.

4. Από τις ίδιες διατάξεις προκύπτει, επίσης, ότι στην περίπτωση που ανακύπτει ανάγκη για το Δημόσιο να λάβει "συνδρομή" από δικηγόρο με "εξειδικευμένες γνώσεις" και "εμπειρία", ώστε να προετοιμαστεί κατάλληλα για το χειρισμό της υπόθεσης στο δικαστήριο, η διαδικασία που νομιμοποιεί την τελική απόφαση εκκινεί, κατά νομική και λογική αναγκαιότητα, από το πρόσωπο που διαπιστώνει την ανάγκη, δηλαδή από το χειριζόμενο την υπόθεση μέλος του ΝΣΚ. Ομοίως, και η διαδικασία επιλογής του "εξειδικευμένου" και "έμπειρου" δικηγόρου πρέπει να διεκπεραιώνεται από το ΝΣΚ, με την εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας και της ίσης μεταχείρισης όπως προβλέπουν οι πάγιες διατάξεις του ν. 4270/2014 περί Δημοσίου Λογιστικού και του π.δ/τος 60/2007. Και αυτό γιατί, εκτός των άλλων, μόνο το ΝΣΚ μπορεί να διασφαλίσει τόσο την ύπαρξη των εξειδικευμένων γνώσεων, όσο και την απουσία κωλυμάτων στο πρόσωπο του δικηγόρου.

Ευλόγως. Διότι, εν τέλει, οι Υπουργοί δεν γνωρίζουν ούτε ποια υπόθεση απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις, ούτε αν τα μέλη του ΝΣΚ τις διαθέτουν, ούτε, εν πάση περιπτώσει, ποιος δικηγόρος διαθέτει τις γνώσεις αυτές.

5. Η παράνομη εκπροσώπηση της Διοίκησης και από δικηγόρους και η χωρίς νόμιμη πληρεξουσιότητα παράστασή τους στις "δίκες των καναλιών" (η οποία επαναλαμβάνεται στις δίκες ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ) πρέπει να σταματήσει. Υποδηλώνει αδικαιολόγητη έλλειψη πολι-

τικής ή και επιχειρησιακής εμπιστοσύνης της πολιτικής εξουσίας προς το ΝΣΚ και τους λειτουργούς του, ένα θεσμό με συνταγματική κατοχύρωση από το έτος 2001 και αδιάλειπτο δημόσιο βίο 134 ετών. Η έλλειψη πολιτικής εμπιστοσύνης είναι ασυγχώρητη, γιατί σ' ένα Κράτος Δικαίου επιβάλλεται η Κυβέρνηση να αδιαφορεί για τις πολιτικές απόψεις των λειτουργών και των υπαλλήλων. Εκείνο που πρέπει να την ενδιαφέρει, και που της επιτρέπεται να ελέγχει, είναι αν εκτελούν επαρκώς και νομίμως τα καθήκοντά τους. Ομοίως αδικαιολόγητη είναι και η έλλειψη εμπιστοσύνης ως προς την επιχειρησιακή επάρκεια του ΝΣΚ. Γιατί στον μακρύ θεσμικό του βίο το ΝΣΚ έχει ανταποκριθεί απόλυτα στις ανάγκες δικαστικής υπεράσπισης των πράξεων της Διοίκησης. Άλλωστε οποιαδήποτε επιχειρησιακή αδυναμία κι αν διαπιστώνεται στη λειτουργία κάθε θεσμού, αυτή πρέπει να αντιμετωπίζεται με μέτρα θεραπείας και, πάντως, όχι με την παράκαμψη και την επιτασόμενη κηδεμονία του. Ιδίως τα τελευταία χρόνια, το ΝΣΚ αντιμετώπισε με επιτυχία πρωτόγνωρες και πραγματικά δυσχερείς δικαστικές υποθέσεις με σοβαρό πολιτικό διακύβευμα, όπως τις δίκες για τα μνημόνια ή το "κούρεμα" των ομολόγων, χωρίς ούτε το ΝΣΚ να ζητήσει, ούτε η τότε Κυβέρνηση να επιδιώξει τον διορισμό δικηγόρων για τη δικαστική εκπροσώπηση της Διοίκησης. Η "ανάθεση" και άσκηση αρμοδιοτήτων, που κατά το Σύνταγμα και τους νόμους ασκούνται αποκλειστικά από το ΝΣΚ, σε πρόσωπα της αυθαίρετης επιλογής της πολιτικής εξουσίας είναι παράνομη και δεν πρέπει να επαναληφθεί.

Όπως έχει διδαχθεί, κανείς μέσα στην πολιτική κοινωνία δεν μπορεί να απαλλαγεί από τους νόμους της. Πρωτίστως η Κυβέρνηση.

Για το σύστημα των προαγωγών και την αξιοκρατία, με αφορμή τις προαγωγές στο βαθμό του Παρέδρου ΝΣΚ

Αναστάσιος Μπάνος

Στο κείμενο που ακολουθεί περιλαμβάνεται η αιτιολογία της γνώμης του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Αναστασίου Μπάνου, ως μέλους του Υπηρεσιακού Συμβουλίου των Παρέδρων και Δικαστικών Πληρεξουσίων του ΝΣΚ, κατά την παροχή σύμφωνης γνώμης του εν λόγω Συμβουλίου, σύμφωνα με τα άρθρα 44 παρ. 2 περ. α', β', δ', ζ', 45 και 46 του ν. 3086/2002, για την προαγωγή Δικαστικών Πληρεξουσίων Α' στο βαθμό του Παρέδρου ΝΣΚ, προς κάλυψη ισάριθμων κενών οργανικών θέσεων (συνεδρίαση της 23-24.4.2019).

Ειδικότερα, ο Αναστάσιος Μπάνος απείχε από τη διεξαχθείσα ψηφοφορία επί των προαγωγών στο βαθμό του Παρέδρου, με την παρακάτω αιτιολογία, η οποία παρατίθεται αυτολεξεί (με απαλοιφή των στοιχείων των κρινόμενων προσώπων):

"157. ... Σύμφωνα με τη διάταξη της περίπτωσης β' της παρ. 2 του άρθρου 44 του ν. 3086/2002, η προαγωγή των Δικαστικών Πληρεξουσίων Α' του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στον βαθμό του Παρέδρου ενεργείται με εφαρμογή του "κατ' εκλογή" συστήματος, αντί του συστήματος προαγωγής "κατ' αρχαιότητα", το οποίο δεν προβλέπεται να εφαρμόζεται στις προαγωγές του κυρίου προσωπικού του ΝΣΚ, ή του συστήματος "κατ' απόλυτη εκλογή", το οποίο ενεργείται για την προαγωγή Παρέδρων στον βαθμό του Νομικού Συμβούλου.

158. Με το "κατ' εκλογή" σύστημα, επιδιώκεται η εκλογή "των ικανότερων" από όσους διαθέτουν τα τυπικά προσόντα για την προαγωγή, δηλαδή εκείνων που συγκεντρώνουν, κατόπιν σύγκρισης μεταξύ τους, τα μείζονα ουσιαστικά προσόντα, και όχι "των αρχαιότερων". Η "αρχαιότητα" λαμβά-

νεται υπόψη μόνον επικουρικά, στην περίπτωση που η εφαρμογή των λοιπών στοιχείων κρίσης οδηγεί σε ισοδύναμη αξιολόγηση των συγκρινόμενων, δηλαδή σε ισαξίους και όχι σε διάκριση κάποιου ή κάποιων μεταξύ τους (Ομόφωνη η θεωρία και πάγια η νομολογία του ΣτΕ από το 1935). Υπό την παραπάνω προϋπόθεση της επικουρικής εφαρμογής της "αρχαιότητας" πρέπει να αναγνωστούν και οι, ad hoc επί του άρθρου 44 παρ. 2 περίπτ. β' του ν. 3086/2002, ΣτΕ 3054/2013, 2243/2011 και 2244/2011, σύμφωνα με τις οποίες *"9. ... οι προαγωγές των μελών του κύριου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι δικαστικοί αντιπρόσωποι, ενεργούνται μεν κατά διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, με επιλογή, κατόπιν συγκρίσεως αυτών που έχουν τα τυπικά προς προαγωγή προσόντα, εκείνων που συγκεντρώνουν τα μείζονα ουσιαστικά προσόντα, ανεξάρτητα από την σειρά αρχαιότητας, η οποία συνεκτιμάται απλώς με τα λοιπά στοιχεία κρίσεως..."*. Και τούτο εύλογα. Διότι στην "αρχαιότητα" αποτυπώνεται και "ποσοτικοποιείται" η "εμπειρία" του κρινόμενου, της οποίας ο απαιτούμενος χρόνος από το προαγωγικό σύστημα "κατ' εκλογή" έχει ήδη καθοριστεί από τον νόμο, στο απαιτούμενο και απόλυτα ικανοποιητικό για τον νομοθέτη μέτρο, ως "τυπικό" προσόν (5 έτη στο βαθμό του Δικαστικού Πληρεξουσίου Α'). Περαιτέρω, διότι η "αρχαιότητα", όταν συγκρίνονται υποψήφιοι με διαφορετικό αξιολογικό βαθμό στα ουσιαστικά προσόντα και όχι ισάξιοι, αποτελεί "δυσμενές" στοιχείο κρίσης για εκείνον που υπολείπεται στη βαθμολογική αξιολόγηση των προσόντων του και όχι "ευμενές". Διότι από τους "αρχαιότερους" ευλόγως αναμένεται να επιτυγχάνουν ευχερέστερα στα ουσιαστικά προσόντα αξιολογικό βαθμό ανώτερο των συγκρινόμενων μ' αυτούς νεότερων τους, λόγω της αυξημένης εμπειρίας και του μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος υπηρεσίας, το οποίο είχαν στη διάθεσή τους, ώστε να αναδείξουν τα παραπάνω όρια των επιστημονικών και υπηρεσιακών δυνατοτήτων τους. Η αξιολόγηση, συνεπώς, "αρχαιότερου" στα ουσιαστικά προσόντα με τον βαθμό "Πολύ καλά", τίποτε άλλο δεν δηλοί σε σύγκριση με τον "νεότερο" του που έχει αξιολογηθεί με τον βαθμό "Άριστα ή Εξάίρετα", εκτός από το γεγονός ότι ο νεότερος, αν και με ολιγότερη εμπειρία και σε συντομότερο χρόνο υπηρεσίας, απέβη ικανότερος του αρχαιότερου του, επιβεβαιώνοντας

την κατάδηλη υπεροχή αυτού έναντι εκείνου. Ανεπιτυχής υπηρεσιακή "γήρανση", δηλαδή, δεν επιτρέπεται να αποτελέσει θετικό στοιχείο συγκριτικής αξιολόγησης ουσιαστικών προσόντων.

159. Περαιτέρω, το υπηρεσιακό συμβούλιο εκφέρει κρίση περί της προαγωγής των ικανοτέρων, μετά από σύγκριση όλων όσων διαθέτουν τα τυπικά για την προαγωγή προσόντα, κατ' εκτίμηση όλων των στοιχείων του φακέλου, που νόμιμα ανάγονται σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους (βλ. ad hoc ΣτΕ 3054/2013 σκ. 8η) και με βάση αυτά διαπιστώνει αιτιολογημένα: α) Αρχικά, ποιοι, από όσους κατέχουν τα τυπικά προσόντα (και επί των οποίων δεν νοείται συγκριτική αξιολόγηση, διότι αυτά είτε συντρέχουν είτε όχι) ευπρεπούς συμπεριφοράς στα ακροατήρια των δικαστηρίων και στις σχέσεις με τις λοιπές υπηρεσίες και αρχές και ευπρεπούς κοινωνικής παράστασης, διαθέτουν σε ικανοποιητικό βαθμό τα κατά νόμο ουσιαστικά προσόντα: αα) του ήθους και σθένους, ββ) της επιστημονικής κατάρτισης, γγ) της κρίσης, αντίληψης και ικανότητας στην κατανόηση των υποθέσεων, δδ) της ικανότητας στη διατύπωση των εισηγήσεων και των δικογράφων και εε) της επιμέλειας, εργατικότητας και υπηρεσιακής απόδοσης. Προς τούτο, το υπηρεσιακό συμβούλιο πρέπει να καθορίσει πρωτίστως και αιτιολογημένα ποιος κατά την κρίση του είναι ο "ικανοποιητικός" βαθμός των προσόντων αυτών. β) Περαιτέρω, και εφόσον εκείνοι που διαθέτουν τα παραπάνω ουσιαστικά προσόντα στον "ικανοποιητικό βαθμό" που αιτιολογημένα προσδιορίστηκε είναι περισσότεροι των προς κατάληψη θέσεων, το υπηρεσιακό συμβούλιο οφείλει να προβεί σε σύγκριση αυτών ώστε, κατ' εκτίμηση όλων των στοιχείων του υπηρεσιακού τους φακέλου που ανάγονται σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους, να επιλέξει αυτούς που έχουν τα παραπάνω ουσιαστικά προσόντα σε υπερέχοντα βαθμό και οι οποίοι, ως ικανότεροι, προτείνονται για προαγωγή.

160. Αυτή είναι η νόμιμη διαδικασία στα "κατ' εκλογή" προαγωγικά συστήματα και αυτή η διαδικασία αποτυπώνεται στη φράση "απόλυτα ικανοποιητικός βαθμός" που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης όταν επιβάλλει την εφαρμογή τέτοιων συστημάτων. Η λέξη "ικανοποιητικός" δηλοί το ελάχιστο όριο, το "κατώφλι" των ουσιαστικών προσόντων, το οποίο θέτει το υπηρεσι-

ακό συμβούλιο αιτιολογημένα και σύμφωνα με τις ανάγκες της υπηρεσίας για συγκεκριμένες δεξιότητες κατά την άσκηση των καθηκόντων του προς κατάληψη βαθμού. Η λέξη "απόλυτα", με το υπερθετικό της περιεχόμενο, δηλοί τη διαδικασία σύγκρισης που επιβάλλεται από τον νόμο, ώστε, από τους έχοντες κατ' αρχάς τα ουσιαστικά προσόντα προαγωγής σε βαθμό που "ικανοποιεί" το συμφέρον της υπηρεσίας, να επιλεγούν εκείνοι που θα το "ικανοποιήσουν", ήτοι θα το υπηρετήσουν και θα το θεραπεύσουν, "απόλυτα", δηλαδή οι ικανότεροι και αξιότεροι των συγκρινόμενων. Αν, συνεπώς, το υπηρεσιακό συμβούλιο έθεσε ως ικανοποιητικό βαθμό κατοχής των ουσιαστικών προσόντων την αξιολόγηση "Καλός" ή "Πολύ καλός", δεν νοείται επιλογή υποψηφίων με το βαθμό αυτόν εφόσον παραλείπονται υποψήφιοι με το βαθμό "Άριστος ή Εξάίρετος". Ουδείς είναι ικανοποιημένος "απόλυτα" όταν αντί για τον "καλό" μπορεί να έχει "τον καλύτερο" και, αντί του τελευταίου, τον "άριστο".

161. Ως στοιχεία δε, που λαμβάνονται υπόψη για την παραπάνω κατά νόμο σύγκριση, είναι, κατ' αρχήν, οι κατ' άρθρο 35 του π.δ/τος 238/2003 ατομικές εκθέσεις επιθεώρησης του τελευταίου έτους, στις οποίες περιέχονται οι αξιολογήσεις των συγκρινόμενων υποψηφίων στα ανωτέρω ουσιαστικά προσόντα, βαθμολογημένες στην κλίμακα που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του ανωτέρω άρθρου, η οποία και αποτελεί την κλίμακα που χρησιμοποιεί το υπηρεσιακό συμβούλιο προκειμένου να προσδιορίσει τον "ικανοποιητικό βαθμό" κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα. Επί ισοβαθμολογημένων δε αξιολογήσεων στο έτος αυτό, λαμβάνονται υπόψη οι ατομικές εκθέσεις του προηγούμενου έτους, επί δε ομοίως ισοβαθμολογημένων οι του προηγούμενου κ.ο.κ. Οι παραπάνω δε βαθμολογημένες αξιολογήσεις των συγκρινόμενων, όπως προκύπτουν από τις ατομικές εκθέσεις επιθεώρησης και όπως διαμορφώθηκαν από την τυχόν άσκηση κατ' αυτών προσφυγής ή αίτησης ακύρωσης, δεν επιτρέπεται, για οποιοδήποτε λόγο, να παρακάμπτονται ή να παραβλέπονται ή με οποιονδήποτε τρόπο να αμφισβητούνται ή να σχετικοποιούνται. Και τούτο διότι: α) Πρωτίστως, επειδή αποτελούν ατομικές διοικητικές πράξεις εκτελεστές, με τις οποίες διαπιστώνεται ο βαθμός ικανότητας των υποψηφίων προς προαγωγή σε κάθε ένα από τα κατά το νόμο αξιολογητέα ουσια-

στικά προσόντα και για τις οποίες προβλέπεται διαδικασία διοικητικού και δικαστικού ελέγχου. Είναι, συνεπώς, εξοπλισμένες με τεκμήριο νομιμότητας, υποχρεωτικό για αυτόν που επιθεωρήθηκε, για το υπηρεσιακό συμβούλιο και για το Δικαστήριο. β) Επειδή, περαιτέρω, είναι "βαθμολογημένες" σε κλίμακα που ορίζεται από τον νόμο. Ως βαθμολογημένες δε, δηλοποιούν με εντελώς φανερό τρόπο, δηλαδή "καταδήλως", την ικανότητα του υποψηφίου σε κάθε ένα από τα ουσιαστικά προσόντα και, συνεπώς, και την υπεροχή του στο προσόν αυτό έναντι των συγκρινόμενων μ' αυτόν. Πράγματι, αυτός που βαθμολογήθηκε ως "εξαιρετός" στο προσόν, για παράδειγμα, της "επιστημονικής επάρκειας" υπερέχει ολοφάνερα εκείνου που βαθμολογήθηκε ως "πολύ καλός", ο "πολύ καλός" εκείνου που βαθμολογήθηκε ως "περισσότερο από καλός" και ο τελευταίος εκείνου που βαθμολογήθηκε ως "καλός". γ) Επειδή, τέλος, ο θεσμός της επιθεώρησης, με τις προβλεπόμενες διαδικασίες ασφαλείας και προστασίας των επιθεωρούμενων που ενσωματώνει στις διατάξεις του (προσφυγή, αίτηση ακύρωσης), αποτελεί τον πυρήνα του "κατ' εκλογή" συστήματος επιλογής, το οποίο ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3086/2002 επιβάλλει να εφαρμόζεται κατά την προαγωγή στο βαθμό του Παρέδρου, ώστε να επιλεγούν οι ικανότεροι προς το συμφέρον, κυρίως, της δημόσιας υπηρεσίας, και διαδικασία νομιμοποιητική της επιγενόμενης γνωμοδοτικής κρίσης του υπηρεσιακού συμβουλίου, οποτεδήποτε αυτή διενεργηθεί. Πλέον δε αυτών, ο θεσμός της επιθεώρησης έχει ως σκοπό την αναγνώριση, την επιβράβευση, την εγρήγορση, τη βελτίωση και τον έλεγχο του κυρίου προσωπικού του ΝΣΚ, ώστε τα μέλη του να διατηρούν πάντοτε το υψηλό επιστημονικό τους επίπεδο και να καταβάλλουν άοκνες προσπάθειες για την επιτυχή συνταγματική αποστολή του Σώματος, απολαύοντα έναντι αυτών ειδικού, συνταγματικώς προβλεπόμενου, αυξημένου μισθολογίου, ακόμη και στην παρούσα περίοδο της δυσμενούς δημοσιονομικής κατάστασης. Αν η διαδικασία της ετήσιας επιθεώρησης και τα αποτελέσματά της παρακαμφθούν ή σχετικοποιηθούν με το επιχείρημα, για παράδειγμα, ότι η βαθμολόγηση της έκθεσης στα ουσιαστικά προσόντα είτε έπεται της κατ' αρχαιότητα σειράς είτε ότι η αρχαιότητα συνεκτιμάται μ' αυτήν πάντοτε (και όχι μόνον επικουρικά "επί ισαξίων"), τότε η επιθεώρηση, ως θεσμοθετημένη

διαδικασία, αποβαίνει κενή τελεστικού περιεχομένου και νομιμοποιητικού αποτελέσματος, απλή σπατάλη χρόνου για τον επιθεωρητή και τους επιθεωρούμενους, και το σύστημα προαγωγής "κατ' εκλογή" αλλοιώνεται ουσιαστικά, μεταποιούμενο εμφανώς σε σύστημα "κατ' αρχαιότητα".

162. Περαιτέρω, και εφόσον οι εκθέσεις επιθεώρησης και των προηγούμενων ετών προκρίνουν ως ισάξιους στα ουσιαστικά προσόντα περισσότερους υποψηφίους από τις προς κατάληψη θέσεις, το υπηρεσιακό συμβούλιο λαμβάνει υπόψη του για τη συγκριτική επιλογή και άλλα στοιχεία, πρόσφορα να οδηγήσουν σε αξιολογική κατάταξη των κατ' αρχάς ισαξίων υποψηφίων. Τέτοια στοιχεία αποτελούν: αα) ο κατεχόμενος μεταπτυχιακός ή διδακτορικός τίτλος, ββ) η γνώση σε άριστο βαθμό ξένων γλωσσών χρήσιμων κατά την κοινή πείρα για την άντληση επιστημονικής και νομολογικής γνώσης (Αγγλικής, Γαλλικής, Γερμανικής), γγ) η υπηρεσιακή θητεία του υποψηφίου σε Γραφεία Νομικών Συμβούλων με ιδιαίτερο φόρτο εργασίας κατά την αιτιολογημένη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, σύμφωνα και με τα στατιστικά στοιχεία των Γραφείων, ιδίως σε υποθέσεις που δικάζονται με το συζητητικό σύστημα, δδ) η γνώμη των εκάστοτε Προϊσταμένων των συγκρινόμενων, με έμφαση στις πρόσφατες, εε) η προηγούμενη δικηγορική ή δικαστική εμπειρία και τέλος και επικουρικά η αρχαιότητα, κατά τα παραπάνω εκτεθέντα.

163. Στην προκειμένη διαδικασία δεν τέθηκαν υπόψη του υπηρεσιακού συμβουλίου οι υπηρεσιακοί φάκελοι όλων όσων συγκεντρώνουν τα τυπικά προσόντα προς προαγωγή και οι οποίοι, σύμφωνα με την εισήγηση, είναι 104, αλλά οι υπηρεσιακοί φάκελοι μόνο των 19 αρχαιότερων από αυτούς (ήτοι μέχρι και του) με βάση τον υπηρεσιακό πίνακα αρχαιότητας (επετηρίδα), επί των οποίων περιορίστηκε και η εισήγηση του κ. Εισηγητή. Και είναι αληθές ότι μεταξύ των προτεινομένων με την εισήγηση Δικαστικών Πληρεξουσίων Α' για προαγωγή, με την εφαρμογή συστήματος επιλογής "κατ' αρχαιότητα" και όχι "κατ' εκλογή", βρίσκονται και Δικαστικοί Πληρεξούσιοι Α', οι οποίοι διαθέτουν τα ουσιαστικά προσόντα σε εξόχως υπερθετικό βαθμό. Χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα, τυπικά και απρόσφορα για συγκριτική αξιολόγηση, προσόντα της ευπρεπούς συμπεριφοράς στα

ακροατήρια των δικαστηρίων και στις σχέσεις με τις λοιπές υπηρεσίες και αρχές και της ευπρεπούς κοινωνικής παράστασης, καθώς και το ουσιαστικό μεν προσόν του ήθους και σθένους το οποίο, όμως, όπως και τα προηγούμενα, διαθέτουν όλοι, σε βαθμό "Εξάίρετο", από τους υπηρεσιακούς φακέλους των 16 εκ των 19 πρώτων στον πίνακα αρχαιότητας (ήτοι εξαιρουμένων όσων αξιολογούνται ως μη προακτέοι σύμφωνα με την προεκτεθείσα γνωμοδοτική ψήφο μου) που τέθηκαν υπόψη του υπηρεσιακού συμβουλίου, οι επτά (κ.κ.) και οι πέντε στους δεκαπέντε προτεινόμενους από την εισήγηση (κ.κ.) κατέχουν, σύμφωνα με την τελευταία έκθεση επιθεώρησής τους, όλα ανεξαιρέτως και τα 4, ουσιαστικά για την προαγωγή, προσόντα σε "Άριστο ή Εξάίρετο" βαθμό, μία (.....) κατέχει την πλειονότητα αυτών σε "Άριστο ή Εξάίρετο" βαθμό, μία (.....) κατέχει τα 2 εκ των 4 σε άριστο βαθμό και τα υπόλοιπα 2 σε βαθμό "Πολύ καλά", τέσσερις (.....) σε "Άριστο ή Εξάίρετο" βαθμό το 1 και σε βαθμό "Πολύ καλά" τα 3 και οι υπόλοιπες 3 (.....) κατέχουν το σύνολο των ως άνω προσόντων σε βαθμό "Πολύ καλά". Αν οι 19 αρχαιότεροι, των οποίων οι φάκελοι διαβιβάστηκαν στο υπηρεσιακό συμβούλιο και επί των οποίων περιορίστηκε η εισήγηση, ήταν όλοι όσοι διαθέτουν τα τυπικά προς προαγωγή προσόντα, τότε, σύμφωνα με το εφαρμοστέο νόμιμο σύστημα προαγωγής "κατ' εκλογή", θα έπρεπε να προαχθούν κατ' αρχάς:

αα) Οι ισοβαθμήσαντες στην αξιολόγηση όλων των ουσιαστικών προσόντων με το βαθμό "Άριστα ή Εξάίρετα": (συν. 7), ββ) Να ακολουθήσει η, η οποία στην πλειονότητα των ουσιαστικών προσόντων έχει βαθμολογηθεί με "Άριστα ή Εξάίρετα", γγ) Να ακολουθήσει η, η οποία στα 2 εκ των 4 ουσιαστικών προσόντων έχει βαθμολογηθεί με "Άριστα ή Εξάίρετα", δδ) Να έπονται αυτής οι ισοβαθμήσασες, οι οποίες στο 1 εκ των 4 ουσιαστικών προσόντων έχουν βαθμολογηθεί με "Άριστα ή Εξάίρετα", και εε) τέλος, να έπονται των παραπάνω οι ισοβαθμήσασες, οι οποίες σε όλα τα ουσιαστικά προσόντα έχουν βαθμολογηθεί με "Πολύ καλά".

164. Στη συνέχεια, θα έπρεπε το υπηρεσιακό συμβούλιο να προβεί σε συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ των ισοβαθμησάντων υπό στοιχεία αα', δδ', και εε', προκειμένου να προκρίνει την μεταξύ αυτών σειρά προαγωγής, κατά

τα παραπάνω εκτεθέντα, και, αφού εξαντληθούν τα δυνατά εφαρμοστέα κριτήρια ποιοτικής και ποσοτικής αξιολογήσεως των ουσιαστικών προσόντων, εν τέλει, επί εκ νέου ισοβαθμίας, επικουρικά, να προκρίνει τους αρχαιότερους στον πίνακα αρχαιότητας. Ωστόσο, όπως προεκτέθηκε, οι παραπάνω 16 Δικαστικοί Πληρεξούσιοι Α΄, οι οποίοι υπόκεινται σε περαιτέρω συγκριτική αξιολόγηση, δεν απαρτίζουν το σύνολο των εχόντων τα τυπικά προσόντα προαγωγής, ώστε η συγκριτική αξιολόγηση των προσόντων τους να περιοριστεί μεταξύ τους. Συνεπώς, ο περιορισμός του προαγωγικού συστήματος "κατ' εκλογή" μόνο σ' αυτούς οδηγεί σε επισφαλή και μη νόμιμη αξιολόγηση, ακόμη και για εκείνους της υπό στοιχ. αα' παραπάνω περίπτωσης, οι οποίοι διαθέτουν όλα τα ουσιαστικά προσόντα σε "Άριστο" ή "Εξαίρετο" βαθμό, αφού δεν είναι δυνατή η συγκριτική αξιολόγησή τους με επόμενους του στον πίνακα αρχαιότητας, οι οποίοι διαθέτουν ενδεχομένως τα προσόντα αυτά στον ίδιο βαθμό και οι οποίοι, αν συγκρίνονταν με τους παραπάνω επτά, ενδεχομένως θα προκρίνονταν έναντι εκείνων. Κατά μείζονα λόγο, ο περιορισμός αυτός οδηγεί σε επισφαλή και μη νόμιμη αξιολόγηση όσον αφορά τους συγκρινόμενους των λοιπών περιπτώσεων, οι οποίοι είτε δεν διαθέτουν όλα τα ουσιαστικά προσόντα σε "Άριστο ή Εξαίρετο" βαθμό είτε τα διαθέτουν σε βαθμό "Πολύ καλά" και οι οποίοι, αν συγκρίνονταν με επόμενους του στον πίνακα αρχαιότητας, οι οποίοι διαθέτουν ενδεχομένως όλα τα προσόντα σε "Άριστο" ή "Εξαίρετο" βαθμό, δεν θα εκρίνοντο προακτέοι.

165. Είναι δε προφανές ότι η παραβίαση του "κατ' εκλογή" συστήματος και η διά της εσφαλμένης εφαρμογής του νόμου μετατροπή του σε σύστημα επιλογής "κατ' αρχαιότητα", εντός του οποίου τότε μόνον επιλέγεται ο ικανότερος, όταν, συμπτωματικά, είναι και αρχαιότερος, οδηγεί, μεταξύ άλλων, στα ακόλουθα αποτελέσματα, από τα οποία καθίσταται έκδηλη η παραβίαση της αρχής της αξιοκρατίας, όπως προκύπτει και από την εισήγηση του κ. Εισηγητή: α) Υποψηφίες με αξιολογικό βαθμό σε όλα τα ουσιαστικά προσόντα "Πολύ καλά" να προηγούνται στην προαγωγή υποψηφίων με αξιολογικό βαθμό σε όλα τα ουσιαστικά προσόντα "Άριστα" ή "Εξαίρετα", με μόνο στοιχείο δήθεν "υπεροχής" την "τυπική αρχαιότητα", αν και η ουσιαστική

αρχαιότητα είναι ίδια (διορίστηκαν κατά την ίδια ημερομηνία). β) Υποψήφιοι με αξιολογικό βαθμό σε όλα τα ουσιαστικά προσόντα "Πολύ καλά" και υποψήφια με αξιολογικό βαθμό στα 3 ουσιαστικά προσόντα "Πολύ καλά" και στο 1 προσόν "Περισσότερο από καλά" να προηγούνται στην προαγωγή υποψηφίων με αξιολογικό βαθμό "Άριστα ή Εξαίρετα" οι οποίοι κατέχουν και συναφείς μεταπτυχιακούς τίτλους, να θέτουν δε εκτός 15άδας προακτέων έναν εξ αυτών, με μόνο στοιχείο δήθεν "υπεροχής" την κατά 2 έτη και περίπου 6 μήνες oligότερο επιτυχή έναντι εκείνων "αρχαιότητά" τους, την οποία μάλιστα πιθανότατα θα μεταφέρουν και στον μεθεπόμενο βαθμό.

166. Για όλους τους παραπάνω λόγους, η συγκριτική αξιολόγηση των Δικαστικών Πληρεξουσίων Α', των οποίων οι υπηρεσιακοί φάκελοι τέθηκαν υπόψη του υπηρεσιακού συμβουλίου και επί των οποίων υπήρξε εισήγηση, δεν είναι δυνατή, αφού δεν τέθηκαν υπόψη του ΥΣ οι υπηρεσιακοί φάκελοι όλων όσων διαθέτουν τα τυπικά για προαγωγή προσόντα, ούτε κατατέθηκε εισήγηση και για αυτούς. Συνεπώς, δεν είναι, κατά την άποψη του παραπάνω Νομικού Συμβούλου του Κράτους, Αναστάσιου Μπάνου, δυνατή για τη διαμόρφωση της γνωμοδοτικής ψήφου του η εφαρμογή του συστήματος επιλογής "κατ' εκλογή" που προβλέπει ο νόμος ... και για τον λόγο αυτό απέχει της ψηφοφορίας."



Η μελαγχολία της σκέψης του Τάσου Μπάνου*

Ευάγγελος Βενιζέλος

Πρώην Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και Υπουργός Οικονομικών

Με τον Τάσο Μπάνο μάς συνέδεε τριπλή σχέση. Είχαμε την "υπηρεσιακή" σχέση μεταξύ του υπουργού και ενός ταλαντούχου στελέχους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που υπηρετεί στο Υπουργείο Οικονομικών. Ήμασταν επιπλέον συνάδελφοι ως νομικοί. Νομίζω και ελπίζω ότι υπήρχε και μια τρίτη διάσταση, αυτός ο κώδικας που μπορεί να ενώσει ανθρώπους με τις ίδιες αγωνίες, ανθρώπους που μοιράζονται την ίδια θεώρηση της ιστορίας.

Τον είχα πρωτοσυναντήσει στην Αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, όταν ήταν κοντά στη Βάσω Παπανδρέου, στο τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, και είχα εντυπωσιαστεί από την ικανότητά του να κινείται με άνεση σε δύσκολα νομοτεχνικά ζητήματα. Είχε την αυτοπεποίθηση που του επέτρεπε να διατυπώνει απόψεις για όλα τα θέματα, μεταξύ αυτών και για την κατάσθρωση του άρθρου 103 του Συντάγματος. Αυτό μου άρεσε, γιατί είχε συνείδηση της ιστορικότητας των μεταβολών στο συνταγματικό κείμενο, ενώ ποτέ δεν μπορούσε να αποβάλει μια φιλοπαίγμονα διάθεση παρά την επιστημονική του βαρύτητα.

Δεν είναι τυχαίο βέβαια ότι ο Τάσος Μπάνος υπήρξε φίλος ανθρώπων που προέρχονται από διαφορετικές καταβολές και έχουν αναπτύξει τη δραστηριότητά τους σε ποικίλους τομείς. Είναι φίλος όλων των παρισταμένων πρώην υπουργών, φίλος των γιατρών του, φίλος ανθρώπων της αγοράς, στενός φίλος του Κωστή Παπαγιώργη. Ένας αγαπημένος κοινός φίλος, ο Βάιος Καραγιάννης, έμπειρος δικηγόρος, μου έστειλε σήμερα, με αφορμή

* Το παρόν κείμενο γράφθηκε με αφορμή τη διαδικτυακή εκδήλωση μνήμης και τιμής για τον Τάσο Μπάνο που διοργάνωσαν οι φίλοι του την Κυριακή 15.11.2020.

τη σύναξή μας, ένα ποίημα αφιερωμένο στη μνήμη του Τάσου. Δεν έχω την εξουσιοδότηση να το διαβάσω, θα το κάνει κάποια στιγμή ο ίδιος, αλλά θυμάται τον Τάσο στα Εξάρχεια, νέο δικηγόρο. Έντονες μνήμες έχει αφήσει ο Τάσος παντού.

Όταν λοιπόν πήγα στο Υπουργείο Οικονομικών, στις δύσκολες συνθήκες του 2011, βρήκα έναν άνθρωπο που με υποδέχθηκε έχοντας πολύ μεγάλες αξιώσεις από μένα, μου ασκούσε πολύ μεγάλη ψυχολογική, πολιτική, ιστορική – μπορώ να πω – πίεση. Ήταν ο ίδιος ένας μοχλός πίεσης, προς την κατεύθυνση της λήψης των αναγκαίων μέτρων, προκειμένου να σωθεί ο τόπος. Το έκανε αυτό εκφράζοντας μια επεξεργασμένη αντίληψη πατριωτισμού. Ταυτόχρονα βρήκα έναν άνθρωπο με τον οποίο μπορούσα να συζητήσω τις νομικές διαστάσεις των θεμάτων αυτών. Υπήρχαν πολλά σημαντικά πρόσωπα διαθέσιμα να συζητήσουμε τις οικονομικές και τις χρηματοοικονομικές διαστάσεις των θεμάτων αυτών, αλλά οι νομικές διαστάσεις είναι πάντα εξαιρετικά κρίσιμες και οι συνομιλητές πρέπει να πληρούν αυξημένες προϋποθέσεις εμπιστοσύνης και εμπιστευτικότητας. Ήταν ένας προνομιακός συνομιλητής ο Τάσος.

Στο ισχυρό επιστημονικό του υπόβαθρο, τη νομοτεχνική του ικανότητα, τη διανοητική του δυνατότητα να συνθέτει πραγματολογικά και νομικά δεδομένα, τον πατριωτικό του οίστρο, την αφοσίωσή του σε μια αποστολή και την απaráμιλλη εργατικότητα του οφείλεται η τελική μορφή όλων σχεδόν των κρίσιμων νόμων της περιόδου 2010-2015. Οι αιτιολογικές εκθέσεις πολλών σχεδίων νόμου είναι ιστορικά, πολιτικά και νομικά δοκίμια που αξίζει να βρουν τη θέση τους στην οικονομική και πολιτική ιστορία του τόπου. Οι απόψεις του Τάσου Μπάνου επί της ουσίας ήταν ισχυρές και δεν δίσταζε να τις διατυπώσει, γνωρίζοντας τα όρια κάθε ρόλου. Αναλάμβανε όμως ψυχικό και διανοητικό βάρος πολύ μεγαλύτερο της θεσμικής του θέσης.

Εξίσου πολύτιμη ήταν η συμμετοχή του στην κατάρτιση κρίσιμων συμβατικών κειμένων και επιστολών, στις επαφές με τις διεθνείς δικηγορικές εταιρίες που παρείχαν τις υπηρεσίες τους, στη διαμόρφωση των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ που ήταν προϋπόθεση για τη σύναψη των δανειακών συμ-

βάσεων με τους εταίρους και πιστωτές της χώρας. Η περίοδος εκείνη ήταν και ένα νομικό – νομοθετικό κυρίως – "έπος", στο οποίο πρωταγωνίστησε ο Τάσος Μπάνος με τη συνείδηση και το ήθος του δημόσιου λειτουργού.

Επιτρέψτε μου να επαναλάβω όσα έγραψα γι' αυτόν στα "Νέα", λίγες μέρες μετά την αναχώρησή του. Ο Τάσος Μπάνος ήταν ο ιδεώδης δημόσιος λειτουργός. Κλασικός και μεταμοντέρνος ταυτόχρονα. Ταγμένος στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, αλλά απολύτως καχύποπτος σε σχέση με τις πολιτικές σκοπιμότητες και τον κοινωνικό αταβισμό, που είναι το υπόστρωμα του ακαταμάχητου λαϊκισμού.

Κάτω ακριβώς από το γραφείο του Υπουργού Οικονομικών, στην Πλατεία Συντάγματος, είχε συγκροτηθεί η άνω και η κάτω πλατεία των "αγανακτισμένων" την εποχή εκείνη. Οι ήχοι της πλατείας συνόδευαν τον Τάσο Μπάνο στην πολύωρη παραμονή του στο Υπουργείο, ως διαρκής υπόμνηση της διαφοράς μεταξύ πολιτικής διαμαρτυρίας και δημόσιου καθήκοντος. Μεταξύ λαϊκίστικης απλούστευσης και δημοκρατικής ευθύνης. Μεταξύ συγκυριακής επιπολαιότητας και ιστορικής επίπτωσης. Ήταν πάντα παρών, έτοιμος να απαντήσει στις τηλεφωνικές μας κλήσεις από τις Βρυξέλλες, το Λουξεμβούργο ή την Ουάσιγκτον μέσα στο αγωνιώδες κλίμα εκείνης της περιόδου. Χαιρόταν να διασχίζει την πλατεία ως "μη αναγνωρίσιμος", αλλά και ως παλιός γνώστης της ατμόσφαιρας των συγκεντρώσεων, και να έρχεται στο γραφείο του αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, που υπήρχε ως εναλλακτική λύση στέγασης για την ομάδα μας στην οδό Ζαλοκώστα.

Τεχνοκρατικά άψογος. Ένα νομοτεχνικό υπερόπλο, αλλά και με όλες τις αμφιβολίες και τις αμφιθυμίες του διανοούμενου να καίνε συνεχώς μέσα στο μυαλό του. Νομικός που λαχταρούσε τη φιλοσοφία και την ποίηση. Διακριτικός, όπως επιβάλλει ο ρόλος του συμβούλου, αλλά έτοιμος να προτείνει την πιο ριζοσπαστική λύση. Συναισθηματικά εμπλεκόμενος στο εγχείρημα, αλλά έτοιμος να διασκεδάσει με τα ανθρωπολογικά του πειράματα, σε σχέση με την ετοιμότητα ανάληψης του πολιτικού και προσωπικού κόστους από το πολιτικό προσωπικό. Μας έβλεπε λιγάκι εργαστηριακά εμάς, που κουβαλούσαμε το πολιτικό βάρος των αποφάσεων. Ήθελε να δει τα όρια των αντιδράσεων μας και την αντοχή των υλικών μας.

Ο Τάσος είχε απόλυτη αίσθηση της σοβαρότητας των καταστάσεων και των στιγμών, αλλά και καταλυτικό χιούμορ βεβαίως. Το χιούμορ, όπως ξέρετε, μπορεί να είναι συχνά μαύρο, αυτοσαρκαστικό. Ήταν αιχμάλωτος της μελαγχολίας της σκέψης, για να δανειστώ την έννοια που ανέλυσε ο Τζορτζ Στάνιερ.

Όταν ήρθε να με ενημερώσει, ως φίλο του, για τα ιατρικά ευρήματα, ένιωσα ότι ετοιμαζόταν όλη του τη ζωή να αντιμετωπίσει με αξιοπρέπεια, σχεδόν στωικά, την πρόκληση του θανάτου ως κοινό χρέος. Έδωσε παρ' όλα αυτά τη μάχη με δύναμη. Όσοι τον ζήσαμε την περίοδο εκείνη ως φίλοι του και ιδίως οι φίλοι-γιατροί του, με τη μέριμνα του κοινού μας φίλου Χρήστου Δερβένη, ξέρουμε την ταχύτητα της παλινδρόμησης μεταξύ αισιοδοξίας και απαισιοδοξίας. Δεν αναφέρομαι στην ψυχολογία κάθε ασθενούς που δοκιμάζει τα όρια της ύπαρξής του. Αναφέρομαι στον ευαίσθητο, πολύπλοκο, στοχαζόμενο Τάσο Μπάνο. Ήταν σχεδόν πεισιθάνατος. Με εξαίρεση την ανυπέρβλητη αγωνία για τον μονάκριβο γιο του, ίσως η προεικόνιση του πένθους των άλλων, των δικών του ανθρώπων, των φίλων του, το δικό μας δηλαδή πένθος, να τον απασχολούσε πιο πολύ από το δικό του επέκεινα. Πάντως εμείς δοκιμάζουμε τώρα το δικό μας πένθος, την αίσθηση της δικής του απουσίας.

Λειτουργός με γνώση, άποψη και πατριωτισμό

Άννα Διαμαντοπούλου

*Πρόεδρος του Δικτύου για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα
Πρώην Επίτροπος ΕΕ, πρώην Υπουργός*

Ο Τάσος Μπάνος έγινε ευρύτερα γνωστός από τον κομβικό του ρόλο ως Νομικού Συμβούλου του Κράτους κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης της κρίσης.

Για όσους όμως είχαν την τύχη να τον γνωρίσουν από κοντά, υπήρξε μια συναρπαστική προσωπικότητα με ευρεία καλλιέργεια, ενδιαφέρουσα προσωπική ιστορία και ένα ευφυές χιούμορ που κατέληγε πολλές φορές σε ένα είδος σαρκασμού για την Ελλάδα, το πολιτικό σύστημα και τον εαυτό του.

Τον Τάσο τον γνώρισα στην κυριολεξία την πρώτη μέρα της εισόδου μου στην κεντρική πολιτική σκηνή ως Υφυπουργός Ανάπτυξης στην κυβέρνηση του Κώστα Σημίτη το 1996. Στις αρμοδιότητές μου ήταν η ιδιωτικοποίηση 100 περίπου εταιριών του ΟΑΕ (Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων), αλλά και η εφαρμογή ενός νέου, πρωτοδοκιμαζόμενου και καινοτόμου για τα ελληνικά δεδομένα, αναπτυξιακού νόμου. Και στις δύο μεγάλες αυτές προκλήσεις η βαθιά και εντυπωσιακή γνώση του για τη λειτουργία των θεσμών και την κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, καθώς και για τη συνολικότερη αντίληψη της ορθής ερμηνείας και εφαρμογής του εκάστοτε ισχύοντος νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, ήταν βάση και ασπίδα για τις τελικές πολιτικές αποφάσεις.

Ιδιαίτερα στο χώρο των ιδιωτικοποιήσεων, είχα την τύχη να παρακολουθήσω τους έντονους διαλόγους και τις διαφορετικές προσεγγίσεις δύο σημαντικών νέων νομικών, του Τάσου Μπάνου, νέου τότε Δικαστικού Αντιπροσώπου του ΝΣΚ, και του Δημήτρη Παρασκευά, Ειδικού Γραμματέα Ιδιωτικοποιήσεων. Για μένα, ως νέα πολιτικό, με επιστημονικό υπόβα-

θρο μηχανικού και οικονομολόγου, αυτού του είδους ο νομικός διάλογος ήταν ένα μεγάλο σχολείο. Είδα ανάγλυφα πως η νομική επιστήμη μπορεί να υπηρετήσει πολιτικές αποφάσεις που αφορούν την οικονομία και πως ταυτόχρονα διαθέτει όλα τα μέσα να υποστηρίξει το εθνικό και δημόσιο συμφέρον.

Ο Τάσος ήταν κορυφαίος τεχνοκράτης, αλλά είχε και ισχυρή πολιτική άποψη, την οποία διατύπωνε πάντοτε με παρρησία και επιμονή, έχοντας ως βάση το συμφέρον της χώρας.

Μετά το Υπουργείο Ανάπτυξης και κατά τη διάρκεια της θητείας μου ως Επιτρόπου ΕΕ, είχα πάντα ως υπηρεσία "άμεσης δράσης" ένα τηλεφώνημα στον Τάσο. Ακόμα και στις περιπτώσεις διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, μια συζήτηση με τον Τάσο έλυνε σε εμένα, μία μηχανικό, ενδεχόμενα ζητήματα συγκρούσεων του ευρωπαϊκού με τα εθνικά δίκαια.

Όταν ανέλαβα το Υπουργείο Παιδείας, έχοντας επίγνωση των νομικών περιπετειών που θα είχαν οι μεταρρυθμίσεις, απευθύνθηκα στον Τάσο και ζήτησα τη βοήθειά του. Συνεργαζόμενος τότε ήδη με τον Γιώργο Παπακωνσταντίνου, μου είπε ότι έρχονται καταιγίδες και δεν μπορεί να φύγει από το Υπουργείο Οικονομικών. Τότε μου πρότεινε μία συνάδελφό του και με τη γνωστή γενναιοδωρία του μου είπε ότι ήταν καλύτερη από αυτόν και ότι δεν θα είχα κανένα φόβο αν αυτή, η Βάσω Παπαθεοδώρου, ήταν δίπλα μου. Δικαιώθηκε, γιατί, παρά τις αιτήσεις ακύρωσης για την αντισυνταγματικότητα του νόμου για τα ΑΕΙ, καμία δεν ευδοκίμησε.

Ο Τάσος στα 24 χρόνια της γνωριμίας μας υπήρξε σύμβουλος σε όποια στιγμή τον χρειάστηκα και ένας ιδιαίτερος φίλος που η επικοινωνία μαζί του ήταν μια λογοτεχνική, φιλοσοφική και πολιτική εμπειρία.

Στις 2 Σεπτεμβρίου του 2020 έφυγε από τη ζωή. Έφυγε με την πανσέληνο, πανσέληνος ο ίδιος, λαμπερός και δυνατός, φως και παράδειγμα σε όλη του τη ζωή. Ο Τάσος, κορυφαίος νομικός σύμβουλος του κράτους, αφιέρωσε δημιουργικά και παραγωγικά την τεράστια ευφυΐα του, την ευρυμάθειά του και τα πολλαπλά χαρίσματά του στην υπηρεσία της πατρίδας. Πάντα στην πρώτη γραμμή των μεγαλύτερων και δυσκολότερων στιγμών της γενιάς του, δίδαξε το πρότυπο του δημόσιου λειτουργού. Αντισυμβατικός, με ιδιαίτερο

χιούμορ, ήταν ένας άνθρωπος αλλιώτικος, πέρα και πάνω από τα συνήθη μέτρα. Ο γιος του και όλοι εμείς οι φίλοι του μακάρι να σταθούμε άξιοι να διαφυλάξουμε και να τιμήσουμε την κληρονομιά του.

Περί αφανών ηρώων

Γιώργος Παπακωνσταντίνου

Πρώην Υπουργός

Καθηγητής στο European University Institute

Ο τόμος αυτός είναι ένας φόρος τιμής σε έναν σημαντικό δημόσιο λειτουργό, σε έναν σπουδαίο άνθρωπο που έφυγε πρόωρα. Σε όσους από εμάς είχαμε την τύχη να τον γνωρίσουμε από κοντά επαγγελματικά και στη συνέχεια να μας τιμήσει με τη φιλία και την εμπιστοσύνη του, αφήνει πίσω του ένα πολύ μεγάλο, ένα δυσαναπλήρωτο κενό. Ο Τάσος Μπάνος συνδύαζε ένα απίστευτο νομικό μυαλό με σπάνια πολιτική οξυδέρκεια. Ήταν ένας δημόσιος λειτουργός με την πραγματική έννοια του όρου, με ευρύτατη αναγνώριση πολύ πέρα από τους συναδέλφους του στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Δεν πρόκειται ποτέ να ξεχάσω τις συζητήσεις που κάναμε τις ατέλειωτες ώρες που περάσαμε μαζί πάνω σε νομοσχέδια τους δύσκολους πρώτους μήνες της οικονομικής κρίσης, ούτε τα ευρηματικά και πολύτιμα σημειώματα που ετοίμαζε και συχνά μου περνούσε στη Βουλή όταν τα υπερασπιζόμασταν. Δεν θα ξεχάσω τις ιδέες που κατέβαζε, τις λύσεις που έβρισκε, το πάθος του, το χιούμορ, αλλά και τη σπάνια ευαισθησία του, συχνά επιμελώς κρυμμένη από όσους δεν μπορούσαν να τη δουν. Το μέλημα που είχε πάντα για το δημόσιο συμφέρον, την πραγματική έγνοια για τους φίλους του, την αγάπη για τον γιο του. Ούτε θα ξεχάσω την πολύτιμη και συγκινητική του στήριξη σε δύσκολες προσωπικές στιγμές.

Πώς αποτίει κανείς φόρο τιμής σε έναν παρόμοιο άνθρωπο, αφήνοντας και ένα αποτύπωμα για να τον θυμούνται όσοι είχαν την τύχη να τον γνωρίσουν ως συνεργάτη και φίλο, αλλά και για να τον γνωρίσουν όσοι ενδιαφέρονται για τους "αφανείς ήρωες" της τραυματικής εποχής των μνημονίων; Η δική μου προσπάθεια και συμβολή θα επικεντρωθεί σε δύο θέματα, τα οποία θεωρώ ότι δίνουν μία χαρακτηριστική εικόνα του ανθρώπου, της προσωπικότητάς του και της συμβολής του: το ρόλο του στη διαδικασία εκπόνησης

και εφαρμογής του πρώτου μνημονίου και στη διαμόρφωση ενός πιο δίκαιου φορολογικού συστήματος. Σε αυτά τα δύο θέματα θα προσθέσω στο τέλος και ένα τρίτο, πιο προσωπικό.

Ξεκινώ από το μνημόνιο. Όταν το 2010 η χώρα μας βρέθηκε σε δημοσιονομικό αδιέξοδο, τραυματισμένη από ένα τριπλό έλλειμμα – δημοσιονομικό, εξωτερικού ισοζυγίου, αλλά και αξιοπιστίας – η μόνη λύση που μπορούσε να προστατέψει την οικονομία και τους πολίτες από τον εφιάλτη μιας άναρχης χρεοκοπίας ήταν ένα πρόγραμμα χρηματοδοτικής στήριξης από τους Ευρωπαίους εταίρους μας και το ΔΝΤ, με την εφαρμογή ενός δύσκολου και επώδυνου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής – του πρώτου από τα τρία μνημόνια.

Η διαδικασία αυτή, πέρα από τα αμιγώς οικονομικά της χαρακτηριστικά, είχε, όπως όλοι γνωρίζουμε, βαθύτατες κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις. Εξανάγκασε το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού σε μεγάλες θυσίες, με πληγές που δεν έχουν επουλωθεί ακόμα, παρότι έχει περάσει πάνω από μία δεκαετία. Και η κρίση άλλαξε για πάντα τον πολιτικό χάρτη της χώρας, δηλητηριάζοντας τον πολιτικό διάλογο, χωρίζοντας τους πολίτες σε "μνημονιακούς" και "αντιμνημονιακούς" και γεννώντας το τέρας του λαϊκισμού. Η τυφλή κριτική στο μνημόνιο αποτέλεσε ιδανικό εφελτήριο για πολλές πολιτικές καριέρες και για μεγάλες πολιτικές νίκες στην κάλπη – και τις αντίστοιχες ήττες όσων είχαν αναλάβει να εφαρμόσουν μνημονιακές πολιτικές.

Αντιμέτωπος με τη διαχείριση της κρίσης, ως ο υπουργός οικονομικών ο οποίος το 2009 αποκάλυψε το μέγεθος του δημοσιονομικού εκτροχιασμού, της απάτης που το συνόδευε, και στη συνέχεια αναγκάστηκε να αναλάβει μεγάλο μέρος του βάρους της εφαρμογής των απαραίτητων πολιτικών προσαρμογής, δεν θα μπορούσα να ζητήσω καλύτερο συνεργάτη. Αποσπασμένος στο γραφείο μου από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ο Τάσος ήταν πολύ περισσότερο από ένα από τα καλύτερα νομικά μυαλά που έχω γνωρίσει. Η απaráμιλλη νομική του παιδεία στηριζόταν σε ένα στέρεο πλαίσιο μιας βαθιάς δημοκρατικής συνείδησης, αίσθησης δικαίου, ανθρωπιάς, αλλά και πολιτικής οξυδέρκειας.

Αυτός ο συνδυασμός ήταν σπάνιος και πολύτιμος: τα πάμπολλα μνημονιακά νομοσχέδια – αναγκαστικά γραμμένα σε χρόνο-ρεκόρ δεδομένης της συγκυρίας και των ασφυκτικών χρονοδιαγραμμάτων, αλλά νομοτεχνικά άψογα – δεν θα υπήρχαν χωρίς αυτόν. Αλλά ακόμα πιο σημαντική ήταν η ακλόνητη στήριξη και στέρεη επιχειρηματολογία που παρείχε στην κοινή μας προσπάθεια, σε μία συγκυρία όπου μπροστά στις δυσκολίες πολλοί άλλοι προσπαθούσαν να περάσουν απαρατήρητοι και να μην εκτεθούν.

Την εποχή του πρώτου μνημονίου, το "αντιμνημονιακό" μέτωπο στηρίχθηκε σε σημαντικό βαθμό σε μία σειρά υποτιθέμενων νομικών επιχειρημάτων σχετικά με τη διαδικασία και τις υποχρεώσεις που αναλάμβανε η τότε κυβέρνηση για να αποφύγει την απόλυτη οικονομική καταστροφή. Η κριτική απείχε φυσικά από οποιαδήποτε προσπάθεια εξεύρεσης εναλλακτικών προτάσεων· η προσπάθεια ήταν απλώς να επιστρατευθεί μία έωλη νομική επιχειρηματολογία ώστε να στιγματιστεί η κυβέρνηση ως εν πολλοίς "δωσίλογη", μία κυβέρνηση που καταπατούσε το ελληνικό δίκαιο για να είναι υπάκουη στους δανειστές.

Όσες από αυτές τις αιτιάσεις τελικά έφθασαν στα ελληνικά δικαστήρια απορρίφθηκαν πανηγυρικά (όπως η υποτιθέμενη αντισυνταγματικότητα των μέτρων του μνημονίου, την οποία απέρριψε το Συμβούλιο της Επικρατείας). Όμως κατάφεραν εν τω μεταξύ να πείσουν ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού και να γεννήσουν ένα πολιτικό κίνημα. Απέναντι σε αυτή τη σαγηνευτική για πολλούς επιχειρηματολογία, ο Τάσος επιστράτευε το λαμπρό νομικό του μυαλό, αλλά και την κουλτούρα ενός πραγματικού δημοκράτη που πιστεύει στην ανάγκη να στηριχθεί και να θωρακιστεί το θεσμικό οικοδόμημα της χώρας. Αποτύπωσε τις θέσεις του σε μία σειρά από σημειώματα, ένα εκ των οποίων δημοσιεύεται σε αυτό τον τόμο.

Σε ένα από αυτά τα σημειώματα, απαντούσε στη δημοφιλή στάση πολλών πολιτικών δυνάμεων οι οποίες έλεγαν όχι στα μνημόνια, αλλά ναι στα χρήματα των μνημονίων. Εξηγούσε ότι μία χώρα με ελλείμματα, η οποία αντιμετωπίζει αδυναμία να δανειστεί από τις αγορές, εκπονεί ένα πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής, το οποίο ελπίζει ότι θα της δώσει τη δυνατότητα να επιστρέψει στις αγορές. Αυτό το πρόγραμμα – το μνημόνιο – χρηματοδο-

τούν οι εταίροι μας, όταν ουδείς άλλος είναι διατεθειμένος να μας δανείζει. Άρα το δάνειο δεν είναι τίποτα άλλο από το χρηματοδοτικό εργαλείο για την εφαρμογή του οικονομικού προγράμματος. Προφανώς τα δύο είναι αναπόσπαστα και δεν μπορούν να διαχωριστούν.

Εκείνη την πρώτη περίοδο της κρίσης τέθηκαν και μία σειρά άλλα θέματα. Είχε δικαίωμα ο υπουργός οικονομικών να υπογράψει τη δανειακή σύμβαση; Έπρεπε το μνημόνιο και η δανειακή σύμβαση να κυρωθούν με νόμο στη Βουλή; Μπορούσε η δανειακή σύμβαση να διέπεται από αγγλικό δίκαιο; Με αμιγώς νομικά επιχειρήματα και κρυστάλλινη σκέψη, ο Τάσος εξηγόυσε στα σημειώματά του γιατί οι επιλογές διαχείρισης που είχε επιλέξει η κυβέρνηση – η υπογραφή του μνημονίου και της δανειακής σύμβασης από τον αρμόδιο υπουργό, η προφανής ανάγκη σύναψης μιας πολυμερούς διεθνούς δανειακής σύμβασης στο αγγλικό και όχι στο ελληνικό δίκαιο – ήταν όλες σύννομες και σέβονταν απόλυτα το Σύνταγμα της χώρας μας. Τα επιχειρήματά του ήταν νομικά – αλλά ταυτόχρονα βαθύτατα πολιτικά.

Το αποτύπωμα της νομικής σκέψης του Τάσου μπορεί να βρεθεί σε κάθε σχεδόν νομοθετικό κείμενο της εποχής εκείνης που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο σχετιζόταν με την εφαρμογή του οικονομικού προγράμματος των μνημονίων. Και η πολύτιμη στήριξη που παρείχε στον υπουργό οικονομικών δεν περιοριζόταν στη συγγραφή των νομοσχεδίων· συνεχιζόταν στην υποστήριξή τους στη Βουλή (τα ραβασάκια του κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης έχουν αφήσει εποχή), στη συγγραφή ενημερωτικών σημειωμάτων για να γίνουν κατανοητά και να πείσουν για την αναγκαιότητά τους, αλλά και στην επιμέλεια της εφαρμογής, χρησιμοποιώντας την άριστη γνώση που κατείχε για τον τρόπο λειτουργίας ή δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης για να ξεπεράσει εμπόδια και καταστάσεις.

Ήμουν ο υπουργός οικονομικών που επέλεξε τον Τάσο Μπάνο ως τον βασικό νομικό του σύμβουλο. Δεν ήμουν όμως ο μόνος που είχε την τύχη να συνεργαστεί μαζί του. Οι υπουργοί που με διαδέχθηκαν αποτυπώνουν και αυτοί σ' αυτό τον τόμο πόσο πολύτιμη ήταν η παρουσία του δίπλα τους, στην περίοδο του δεύτερου μνημονίου, αλλά και της δύσκολης επιχείρησης αναδιάρθρωσης του χρέους. Και όταν μετά την αλλαγή κυβέρνησης το 2015

ο Τάσος περιορίστηκε στα τυπικά του καθήκοντα ως μέλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, εξακολούθησε να έχει την ίδια κρυστάλλινη ματιά στα τεκταινόμενα και στην πολιτική κατάσταση που είχε πλέον διαμορφωθεί στη χώρα. Όπως είχε πει με τον χαρακτηριστικό του τρόπο: *"Είμαστε ανάμεσα σε ψεκασμένους και μπαφιασμένους... Θα νομίζουμε σε λίγο ότι εμείς είμαστε οι τρελοί..."*

Το δεύτερο θέμα στο οποίο θα επικεντρωθώ αφορά τη φορολογία. Η προσπάθεια της κυβέρνησης Παπανδρέου να θέσει τις βάσεις για ένα πιο δίκαιο φορολογικό σύστημα και να αντιμετωπίσει το ζήτημα της φοροδιαφυγής δεν ήταν απόρροια των μετέπειτα μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας – αντιθέτως, οι πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις στον τομέα αυτό έγιναν πριν συζητηθεί ή υπογραφεί το πρώτο μνημόνιο.

Το πρώτο φορολογικό νομοσχέδιο της κυβέρνησης στις αρχές του 2010 αποτύπωνε αυτή τη βούληση με μια σειρά ριζικού χαρακτήρα ρυθμίσεις, πολλές από τις οποίες ακυρώθηκαν δυστυχώς από επόμενες κυβερνήσεις. Η εισαγωγή ενιαίας προοδευτικής φορολογικής κλίμακας για εισοδήματα από κάθε πηγή, το σύστημα των αποδείξεων, η κατάργηση κάθε είδους χαριστικών φοροαπαλλαγών, η αποκλειστικά ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων, η εισαγωγή ενός προοδευτικού φόρου στην ακίνητη περιουσία, η φορολόγηση εξωχώριων εταιριών ακινήτων, η – για πρώτη φορά – φορολόγηση της Εκκλησίας, ο διαχωρισμός των φορολογητέων κερδών των επιχειρήσεων σε μη διανεμόμενα και διανεμόμενα κέρδη: όλα αυτά αποτελούσαν πολιτικές επιλογές· σε όλα όμως υπήρχε το αποτύπωμα του Τάσου.

Το σημείο εκκίνησης του Τάσου στα φορολογικά θέματα δεν ήταν τεχνικό· είχε να κάνει με τη βαθιά κατανόηση που είχε της προφανούς αδικίας ενός διάτρητου φορολογικού συστήματος, το οποίο στην πράξη επιβράβευε τη φοροδιαφυγή. Ήθελε να βρει λύσεις και προς αυτό προσέγγιζε τα φορολογικά ζητήματα με ευαισθησία, ανοιχτό μυαλό και τεράστια γνώση του αντικειμένου. Γι' αυτό και όλη την περίοδο της παρουσίας του στο Υπουργείο Οικονομικών έδωσε ιδιαίτερο βάρος και μέρος του χρόνου του στην εκπόνηση προτάσεων και στη συγγραφή νομοθετικών ρυθμίσεων με στόχο δικαιότερες ρυθμίσεις και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής. Ήταν δε από

τους λίγους που ήξερε πώς να χειριστεί το δυσκίνητο φορολογικό μηχανισμό – με φοβέρα αλλά και καλόπιασμα, αναγνωρίζοντας, ενθαρρύνοντας και συμμαχώντας με όλους εκείνους που ήθελαν να δουν αλλαγές.

Ο κατάλογος των παρεμβάσεων τις οποίες σε μεγάλο βαθμό διαμόρφωσε είναι μακρύς. Ξεχωρίζουν η θέσπιση του ελάχιστου τεκμαρτού κόστους διαβίωσης και των υποχρεωτικών επαγγελματικών λογαριασμών για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων, οι ρυθμίσεις για τις διασταυρώσεις στοιχείων, οι έλεγχοι με βάση κριτήρια κινδύνου, η γενίκευση των ταμειακών μηχανών, τα φορολογικά πιστοποιητικά επιχειρήσεων από ορκωτούς λογιστές, η μη αναγνώριση συναλλαγών με εξωχώριες εταιρίες, αλλά και η θέσπιση ειδικών κλιμακίων ελέγχων, η ευρεία αναδιάρθρωση των ελεγκτικών και εισπρακτικών υπηρεσιών, η εισαγωγή του θεσμού του "εισαγγελέα οικονομικού εγκλήματος", η αυστηροποίηση των ποινών κατά της φοροδιαφυγής, καθώς και η εκπόνηση του πρώτου επιχειρησιακού προγράμματος κατά της φοροδιαφυγής, με μετρήσιμους στόχους και διαδικασίες.

Ακολούθησαν πολλές άλλες παρεμβάσεις στην ίδια κατεύθυνση, τόσο κατά τη διάρκεια της δικής μου θητείας ως υπουργού οικονομικών όσο και με τους διαδόχους μου. Σχεδόν σε όλες υπάρχει το αποτύπωμα του Τάσου. Από τη δύσκολη ρύθμιση για τα αυθαίρετα, όπου έπρεπε να βρεθεί μία ευαίσθητη ισορροπία με το Συμβούλιο της Επικρατείας με ταυτόχρονη λύση σε ένα χρονίζον πρόβλημα και με την είσπραξη αναγκαίων πόρων για το Δημόσιο σε μία κρίσιμη περίοδο, έως το νομικό χειρισμό της περίφημης υπόθεσης του Βατοπεδίου, όπου υπερασπίστηκε με πάθος το δημόσιο συμφέρον απέναντι σε κάθε καταπάτηση.

Ολοκληρώνω το σημείωμα αυτό με ένα τρίτο θέμα, πιο προσωπικό αυτό. Ανάμεσα στα θέματα φοροδιαφυγής, ένα από τα ζητήματα που μας είχαν ιδιαίτερα απασχολήσει ήταν το μη φορολογημένο εισόδημα Ελλήνων πολιτών στο εξωτερικό. Πρόβλημα διαχρονικό και δυσεπίλυτο, το οποίο αντιμετώπιζαν και άλλες χώρες. Στη δική μας περίπτωση όμως, η ανάγκη για ένα ελάχιστο αίσθημα δικαίου στον επιμερισμό του κόστους της οικονομικής κρίσης έκανε την αναζήτηση αυτή ακόμα πιο επιτακτικά αναγκαία. Εκεί όπου προηγούμενες κυβερνήσεις είχαν κλείσει τα μάτια, εμείς έπρεπε να βρούμε λύση.

Πέρα από τις διατάξεις στο εθνικό δίκαιο που στόχο είχαν να αντιμετωπίσουν φαινόμενα όπως η αδικαιολόγητη προσαύξηση περιουσίας ή ένας μη δικαιολογημένος από εισοδήματα τρόπος διαβίωσης, και σε όλο το πλέγμα νέων ελέγχων που είχαμε εισαγάγει, επιχειρούσαμε να συμβάλουμε στο ευρωπαϊκό πλαίσιο καταπολέμησης των φορολογικών παραδείσων και άρσης του τραπεζικού απορρήτου. Παράλληλα, είχε ξεκινήσει – όπως είχαν επιχειρήσει και άλλες ευρωπαϊκές χώρες – μία διαπραγμάτευση με την Ελβετία με στόχο τη διαβίβαση πληροφοριών σχετικά με τις καταθέσεις Ελλήνων σε ελβετικές τράπεζες, διαπραγμάτευση που δεν ευοδώθηκε μεν διμερώς, αλλά εν μέρει ικανοποιήθηκε από τη συμφωνία αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ.

Όταν, επιπρόσθετα σε αυτές τις πρωτοβουλίες, δόθηκε η ευκαιρία να ζητήσουμε και να αποκτήσουμε πρόσβαση σε στοιχεία που αφορούσαν καταθέσεις Ελλήνων πολιτών σε συγκεκριμένη ελβετική τράπεζα, τα οποία είχε υποκλέψει πρώην υπάλληλος της τράπεζας και είχε στην κατοχή της η γαλλική κυβέρνηση, δεν διστάσαμε. Τα στοιχεία όμως αυτά ήταν αποτέλεσμα υποκλοπής και είχαν συνεπώς παράνομη προέλευση. Η γαλλική πλευρά μάς τα διαβίβαζε, αλλά ζητώντας να έχουμε πλήρη κατανόηση της φύσης τους. Η τεκμηριωμένη νομική συμβουλή του Τάσου ήταν συνεπώς να γίνει μεν χρήση από τις ελληνικές αρχές, αλλά αποκλειστικά διακριτική και έμμεση, δεδομένου ότι οι πληροφορίες αυτές δεν μπορούσαν αυτοτελώς να χρησιμοποιηθούν σε δικαστήριο. Τα στοιχεία μπορούσαν όμως να αποτελέσουν βάση για τη διενέργεια φορολογικού ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί αν αντιστοιχούν σε δηλωθέντα και φορολογηθέντα εισοδήματα – με έλεγχο είτε από το ΣΔΟΕ είτε από ειδικό κλιμάκιο ελέγχου. Το οποίο και επιχειρήσαμε να κάνουμε.

Πολύ αργότερα, όταν οι καλές αρχικές προθέσεις με στόχο να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον είχαν δώσει τη θέση τους σε κακούς χειρισμούς, και αυτοί στη συνέχεια είχαν χρησιμοποιηθεί για να ασκηθεί όχι απλώς κριτική, αλλά και μία αδικαιολόγητη και άδικη προσωπική δίωξη, το παράπονο του Τάσου ήταν: *"Δεν σε προστάτεψα όσο θα έπρεπε"*· και η συμβουλή του, όταν έβλεπε μία προφανή προσπάθεια χειραγώγησης της

υπόθεσης για τη δημιουργία ενός βολικού εξιλαστήριου θύματος για την εποχή των μνημονίων: *"Πρέπει να θυμώσεις"*. Η στήριξή του ήταν απόλυτη και πολύτιμη σε μία ιδιαίτερα δύσκολη για εμένα προσωπική περίοδο.

Αυτός με λίγα λόγια ήταν ο Τάσος Μπάνος, όπως εγώ τον έζησα. Είμαστε τυχεροί όσοι στην πολιτική μας διαδρομή είχαμε την τύχη να μας στηρίξει επαγγελματικά ένας παρόμοιος σπάνιος δημόσιος λειτουργός. Ακόμα πιο τυχεροί όσοι από εμάς μπορούσαμε να τον συγκαταλέγουμε ανάμεσα στους φίλους μας.

Συζητώντας με τον Τάσο Μπάνο

Φίλιππος Σαхинίδης
Πρώην Υπουργός Οικονομικών

Όταν ξέσπασε η κρίση του 2009, ήμουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους αρχικά ως Υφυπουργός και στη συνέχεια ως Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών. Από τη θέση αυτή ήρθα σε στενή επαφή με τους συνεργάτες του Υπουργού Οικονομικών Γιώργου Παπακωνσταντίνου. Στις πολύωρες – πολλές φορές μεταμεσονύχτιες – συσκέψεις, σύντομα ξεχώρισα ένα πρόσωπο που η παρουσία του έμελλε να είναι καθοριστική σε κρίσιμες επιλογές εκείνης της περιόδου, τον Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, αποσπασμένο στο Υπουργείο Οικονομικών, Τάσο Μπάνο.

Από τις πρώτες συναντήσεις μας, στα γραφεία της οδού Νίκης, με εντυπωσίασε η καθαρότητα της σκέψης του, η νομική του συγκρότηση, η θεσμική του μνήμη και προσήλωση και το αλάνθαστο πολιτικό του αισθητήριο. Με το χρόνο αναπτύχθηκε μια ανθρώπινη και φιλική σχέση, την οποία τροφοδοτούσαν κοινές αγωνίες για την πορεία της χώρας, τον πολιτικό χώρο της κεντροαριστεράς, αλλά και το μέλλον των παιδιών μας.

Με το χρόνο διαπίστωσα ότι μεταξύ μας υπήρχε μια συναντίληψη για το μέγεθος του προβλήματος στην οικονομία με το οποίο ήμασταν αντιμέτωποι, ενώ είχαμε σαφή επίγνωση της απέραντης πολιτικής μας μοναξιάς. Μεγάλο τμήμα του δυναμικού του πολιτικού μας χώρου, αλλά και οι πολίτες που λίγες εβδομάδες νωρίτερα, στις 4 Οκτωβρίου 2009, μας έδωσαν ένα πρωτοφανές εκλογικό ποσοστό 44%, δεν ήταν διατεθειμένοι να αποδεχθούν τη σκληρή πραγματικότητα. Η περίοδος της επίπλαστης ευημερίας που χρηματοδοτούνταν για πολλά χρόνια μέσω του ανεξέλεγκτου ιδιωτικού και δημόσιου δανεισμού – σε συνθήκες εκτεταμένης φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής – είχε φθάσει απότομα στο τέλος της. Τα σχέδια και τα όνειρα πολλών ανθρώπων, ιδιαίτερα των νέων, ανατράπηκαν

ξαφνικά από τη μια στιγμή στην άλλη. Δεν υπήρχαν περιθώρια για μια πιο ομαλή προσαρμογή στις νέες και αντικειμενικά δύσκολες συνθήκες που διαμορφώνονταν. Αυτή η απότομη μεταβολή οδήγησε σε κοινωνικές και πολιτικές ακρότητες, σε επαναπροσδιορισμό προτεραιοτήτων, σε διάρρηξη πολύχρονων φιλικών σχέσεων, αλλά και σε δημιουργία νέων. Δέκα χρόνια μετά, τα σημάδια της κρίσης αυτής είναι ακόμη εμφανή – σε αυτά έχουν προστεθεί τα σημάδια της πανδημικής κρίσης – και δύσκολα θα ξεπεραστούν στο χρόνο. Σε αυτές τις αντίξοες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες χτίστηκε η φιλία μας με τον Τάσο, ο οποίος από ένα σημείο και μετά με προσφωνούσε "Σαχ".

Το καταραμένο Μπλάκπερυ

Στη δεκαετία που μεσολάβησε πριν τον πρόωρο χαμό του, συζητούσαμε ατελείωτες ώρες για πολλά ζητήματα, άλλοτε συμφωνώντας και άλλοτε διαφωνώντας. Ο Τάσος δεν μάσαγε τα λόγια του· επέμενε στις απόψεις του, η εκφορά των οποίων γινόταν μέσω εκφράσεων που υπερέβαιναν τα όρια του συμβατικού λόγου ή ακόμα και της αστικής ευγένειας ενίοτε. Οι συζητήσεις αυτές ήταν διά ζώσης, λίγο πριν ή μετά τις συσκέψεις στο υπουργείο, ή με ανταλλαγή μηνυμάτων, μέσω του "καταραμένου" Μπλάκπερυ, το οποίο μετά βίας δέχτηκε να υιοθετήσει την άνοιξη του 2010, σχολιάζοντας (7 Μαρτίου 2010):

Σύντροφοι (πλάκα κάνω) βλέπω αρχίσατε πρωί-πρωί το τσατ μ' αυτό το καταραμένο Μπλάκπερυ.

Παραμονές ψήφισης του Μεσοπρόθεσμου, την ώρα που όλη η Αθήνα καιγόταν, του παρουσιάζω τις εκτιμήσεις μου για τις ραγδαίες πολιτικές εξελίξεις που διέβλεπα. Στην απάντησή του – καθ' όλα προφητική, όπως αποδείχθηκε, για τα όσα θα επακολουθούσαν – μου εξηγούσε ότι ήμασταν η αναγκαία θυσία για να φουσήξει ούριος άνεμος (6 Ιουνίου 2011):

Σύντροφε Υφυπουργέ,

Όπως ξέρεις έχω παραιτηθεί εδώ και μήνες. Θα μείνω, όμως, μαζί σας μέχρι τέλος. Σας πάνε για "Ιφιγένειες". Ωστόσο, μετά τη θυσία της Ιφιγένειας

ας, ο αέρας φύσηξε και ο στόλος ξεκίνησε. Στην περίπτωση σας φοβάμαι ότι σκοτώνουν τον Αχιλλέα και όχι την Ιφιγένεια. Ξέρω πως ό,τι κάνετε, το κάνετε γιατί πιστεύετε ότι ήταν καλό για την πατρίδα και το λαό της. Ακόμη και τα λάθη. Βρεθήκατε σ' αυτή τη θέση από μοίρα και όχι από επάγγελμα. Η δικαιοσύνη της ιστορίας μπορεί να αργεί, αλλά είναι πραγματική. Λίγες μέρες πριν το ξέσπασμα της ρώσικης επανάστασης, ο τσάρος Νικόλαος έγραφε στο ημερολόγιό του: "14 Απριλίου. Βγήκα περίπατο με λεπτή μπλούζα και ξανάρχισα τις βαρκάδες. Πήρα το τσάι στο μπαλκόνι. Η Στάνα γευμάτισε και ήρθε βαρκάδα μαζί μας. Κατόπιν, διάβασμα."

Είσαστε με το μέρος της επανάστασης και γι' αυτό δεν χρειάζονται ούτε ενοχές, ούτε δισταγμός, ούτε φόβος. Και όποιος θέλει να πάει βαρκάδα με λεπτό πουκάμισο, ας πάει βαρκάδα.

Οι συζητήσεις μας με επηρέασαν σε σημαντικό βαθμό στη διαμόρφωση απόψεων για ζητήματα του υπουργείου επί των οποίων δεν είχα ολοκληρωμένη άποψη. Εξίσου διαφωτιστικές ήταν οι πολιτικές μας συζητήσεις. Εκεί που πίστευα λίγο ή πολύ ότι είχα διαμορφώσει μια εικόνα για τις πολιτικές του απόψεις και καταβολές, μια τυχαία συζήτηση έφερνε στην επιφάνεια την άποψή του για θέματα που δεν μπορούσα να φανταστώ. Σε ένα μήνυμά μου, όπου έκανα μια αναφορά στον Άγι Στίνα και σε όσα έλεγε σε ένα βιβλίο του¹ για την αυστηρή πειθαρχία των μελών της ΟΠΛΑ, απαντά (5 Ιουνίου 2010):

Ο Στίνας ήταν θεός μου. Αδερφός της γιαγιάς μου από τη Σπαρτίλα Κέρκυρας.

Στο σχόλιό μου ότι μένω έκπληκτος που τον γνωρίζει, και περισσότερο που ήταν συγγενής του, απαντά:

Πρίφτης είναι το επίθετό του. Μάλλον εσύ με κούφανες! Είναι υπερεκτιμημένος. Από σκέψη, η γνωστή ημιμάθεια της αριστεράς. Είχε όμως τσαγανό. Στην κηδεία του ήμασταν 10 άτομα. Ο Πάμπλο: αυτός είχε όντως κάτι διαφορετικό...

¹ Στίνας Άγης (1985), *Αναμνήσεις – Εβδομήντα χρόνια κάτω από τη σημαία της σοσιαλιστικής επανάστασης*, εκδόσεις Ψυλόν.

*Ενδιαφέρον ένας υφυπουργός να γοητεύεται από αυτό που τον αρνείται.
Αυτή η διαλεκτική αντίφαση θα μας καταστρέψει...
...αυτά τα κατάλοιπα παιδικών ασθενειών με κάνουν χαρούμενο. Εγώ δεν
πιστεύω πια σε άλλο σύστημα. Ο ρομαντισμός μου τελείωσε με το πρώτο
μου διαζύγιο... Τώρα φοβάμαι πια για το παιδί μου.*

Η στήριξη στη Βουλή

Η στήριξη που προσέφερε στις συζητήσεις στη Βουλή ήταν μια εμπειρία από μόνη της. Κάθε φορά που έπρεπε να φύγει ο Γ. Παπακωνσταντίνου από τη Βουλή και ζητούσε να τον αναπληρώσω, έθετα ως όρο την παρουσία του Τάσου στα έδρανα πίσω από τις υπουργικές θέσεις. Σε αυτόν κατέφευγα για όσα δεν αφορούσαν τον τομέα της αρμοδιότητάς μου, τα οποία όμως έπρεπε να εξηγήσω στη Βουλή, συχνά σε συνθήκες πόλωσης και ακραίας πολιτικής αντιπαράθεσης.

Δεν ήταν λίγες οι φορές που σημειώματά του, γραμμένα στα γρήγορα, μου έδωσαν τη δυνατότητα να υπερασπιστώ μεγάλες μεταρρυθμιστικές μας πρωτοβουλίες τις οποίες απέρριπταν τα κόμματα της αντιπολίτευσης, αναδεικνύοντας ακραίες περιπτώσεις που δεν καλύπτονταν από το συζητούμενο νομοσχέδιο.

Μέσα λοιπόν από αυτές τις συζητήσεις, που διασώθηκαν στο ηλεκτρονικό μου αρχείο, αναδεικνύεται πόσο σημαντικός υπηρέτης του δημόσιου συμφέροντος υπήρξε ο Τάσος, η αγωνία του και οι μάχες που έδινε μαζί μας για την αποτροπή της κατάρρευσης της χώρας. Παράλληλα, αποκαλύπτεται πόσο τρυφερός – αν και ντρεπόταν να το δείξει αυτό – και περήφανος πατέρας ήταν, αλλά και πόσο καλός φίλος. Ως φίλος, μας συμπαραστάθηκε στις δύσκολες στιγμές αυτών των χρόνων αλλά και στη συνέχεια, συμμετέχοντας στις χαρές μας που ήταν μετρημένες και μικρής διάρκειας και στις πίκρες που ήταν πιο πολλές.

Μια από τις μεγαλύτερες αγωνίες του στα κρίσιμα χρόνια ήταν η θωράκιση όλων των νομοσχεδίων που φέρναμε στη Βουλή. Επιδίωξή του, που άγγιζε τα όρια της εμμονής, να μην καταπέσουν αργότερα στα δικαστήρια.

Με αφορμή τη δημοσιοποίηση² της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) που έκρινε συνταγματική και νόμιμη την αύξηση από το 3% στο 15% του Ειδικού Φόρου Ακινήτων (ΕΦΑ) στις offshore εταιρίες και απέρριψε αίτηση offshore εταιρίας που ζητούσε να ακυρωθεί η επίμαχη αύξηση, έγραφε (Τρίτη 7 Νοεμβρίου 2017):

Ουδείς νόμος μας κρίθηκε αντισυνταγματικός.

Νωρίτερα, με αφορμή την απόφαση του ΣτΕ³ που αναίρεσε την απόφαση του Διοικητικού Εφετείου για την υπόθεση του Α. Μητρόπουλου, έγραφε (28 Ιουλίου 2016):

Το να κατηγορούν τις διατάξεις του 2010, 2011, 2012 για αυτό είναι βλακώδες. Σε κάθε φορολογική διαφορά θα μπορούσε κάποιος να μέμφεται το νομοθέτη όταν την υπόθεση τη χάνει το Δημόσιο... Το ζητούμενο είναι να εφαρμόζονται οι νόμοι, ασχέτως ποιοι ωφελούνται σε κάθε περίπτωση, και το κυριότερο να μην ψηφίζονται νόμοι με πρόθεση να ωφεληθούν συγκεκριμένα πρόσωπα... Τέτοια κατηγορία μέχρι στιγμής δεν μας έχει πειστικά απευθυνθεί.

Τα κρίσιμα νομοσχέδια του πρώτου μνημονίου

Κάποια νομικά ζητήματα της περιόδου εκείνης τον επηρέασαν καθοριστικά: το νομοσχέδιο για το πρώτο μνημόνιο,⁴ τα φορολογικά νομοσχέδια,⁵ η νομική θωράκιση της αναδιάρθρωσης του χρέους.⁶ Με αφορμή τη συζήτηση για τα μέτρα και την πολιτική αντιπαράθεση πριν την υπογραφή του τρίτου μνημονίου, έγραφε (25 Μαΐου 2015):

Προηγείται το Μνημόνιο ή το Δάνειο;

Προηγείται το Μνημόνιο:

– Μια χώρα με ελλείματα, για διάφορους λόγους, αντιμετωπίζει αδυναμία

2 <https://www.kathimerini.gr/society/933366/ste-nomimi-i-ayxisi-toy-eidikoy-foroy-akiniton-stis-offshore/>.

3 <https://www.kathimerini.gr/society/868769/ste-echei-paragrafei-to-prostimo-toy-al-mitropoyloy/>.

4 Νόμος 3845/6.5.2010.

5 Νόμοι 3833/15.3.2010, 3842/23.4.2010, 3888/30.9.2010, 3943/31.3.2011, 3986/1.7.2011.

6 Νόμος 4050/23.2.2012.

να δανειστεί από τις αγορές, ώστε να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματά της.

- Εκπονεί Πρόγραμμα Οικονομικής Πολιτικής, τέτοιο που πιστεύει ότι τα αποτελέσματά του θα της επιτρέψουν να επιστρέψει στις αγορές. (Γι' αυτό οι δανειστές επιμένουν ότι το Πρόγραμμα είναι ιδιοκτησίας της Ελλάδας).
- Το Πρόγραμμα απαιτεί χρηματοδότηση (Θα μπορούσε και να μην απαιτεί. Είναι χαρακτηριστικό του Προγράμματος). Το ύψος της χρηματοδότησης προσδιορίζεται από χαρακτηριστικά του Προγράμματος: χρονική διάρκεια, μέτρα δημοσιονομικά, έσοδα κ.λπ.).
- Τη χρηματοδότηση που απαιτείται έρχεται να την καλύψει η Δανειακή Σύμβαση.

Συνεπώς η Δανειακή Σύμβαση είναι το χρηματοδοτικό εργαλείο για την εφαρμογή ενός Οικονομικού Προγράμματος.

Φυσικά, οι παρέχοντες το δάνειο (το χρηματοδοτικό εργαλείο) έχουν εύλογο ενδιαφέρον να περιορίσουν το ύψος του δανεισμού (ιδίως όταν δανείζουν χώρα που δεν την δανείζουν οι αγορές) και τον χρόνο του δανεισμού (δηλαδή τη διάρκεια του Προγράμματος).

Το ενδιαφέρον αυτό είναι πολύ πιθανόν να έρχεται σε σύγκρουση με την αξιοπιστία των προβλέψεων του Προγράμματος: Επιδιώκοντας να μειώσουν το ύψος και τη διάρκεια του δανεισμού, ανέχονται (ή υποδεικνύουν) την υπεραισιοδοξία των προσδοκιών του Προγράμματος. Ωστόσο ο βασικός στόχος και το ενδιαφέρον για τους δανειστές παραμένει η διαπίστωση ότι το Πρόγραμμα είναι αξιόπιστο, ώστε να διασφαλίζεται η επιστροφή των δανεικών.

Πολιτικά, οικονομικά και νομικά λοιπόν το Μνημόνιο προηγείται νοηματικά και χρονικά της Δανειακής Συμβάσεως.

Γι' αυτό ο έλεγχος εκτέλεσης του Προγράμματος, γι' αυτό οι αξιολογήσεις, γι' αυτό τα ισοδύναμα κ.λπ. Για έναν νομικό, πίσω από τις διαδικασίες αυτές είναι το εύλογο ενδιαφέρον των δανειστών α) να πάρουν τα λεφτά τους πίσω και β) να μη χρειαστεί κι άλλο δάνειο.

Συνεπώς: Το Μνημόνιο δεν είναι οι κακοί ή οι καλοί όροι που οι καλοί ή οι κακοί Δανειστές επιβάλλουν στη χώρα, αλλά το Οικονομικό Πρόγραμμα της χώρας που οι δανειστές είναι διατεθειμένοι να δανειοδοτήσουν...

*...Υπό αυτή την έννοια, τη μόνη ακριβή και ορθή, το Μνημόνιο είναι η προϋπόθεση του δανείου, βάση αναφοράς, σκοπός και το θεμέλιό του...
 Εν αρχή λοιπόν ήταν το Μνημόνιο (το Οικονομικό Πρόγραμμα).
 Και ακολουθεί η δανειακή [σύμβαση] που το χρηματοδοτεί.
 Δεν χρειάζεται να θυμίσω ότι, επειδή η Ευρωπαϊκή Συνθήκη απαγορεύει τη "διάσωση", στο Α' Μνημόνιο "εφευρέθηκαν" οι διμερείς διακρατικές δανειακές συμβάσεις της χώρας με κάθε ένα μέλος της ευρωζώνης. Ακολούθως έγινε ο EFSF, ο οποίος ανέλαβε το Β' Μνημόνιο. Και ας ελπίσουμε και το Γ'...*

Όταν η σλοβακική τράπεζα Postova Banka ανακοίνωσε ότι προσφεύγει στη Διεθνή Διαιτησία κατά της Ελλάδας, για την αναγκαστική ανταλλαγή κρατικών ελληνικών ομολόγων⁷ (το γνωστό PSI), σε σχόλιό μου ότι και η Αργεντινή έχει νομικά προβλήματα με τη διαχείριση του δημόσιου χρέους της, απάντησε (10 Μαΐου 2013):

Υπάρχει ουσιώδης διαφορά μεταξύ Ελλάδος και Αργεντινής. Η Αργεντινή "κούρεψε" μόνη της, χωρίς CACs και PSI. Η Ελλάδα για πρώτη φορά στα χρονικά, έκανε "κούρεμα" κατά τρόπο οργανωμένο, συντονισμένο και με σεβασμό στην αρχή της πλειοψηφίας. Αυτό έχει οδηγήσει σε αναθεώρηση όλων των νομικών εκτιμήσεων διεθνώς, σχετικά με τις διαδικασίες "κρατικών πτωχεύσεων". Η Αργεντινή είναι η εκδοχή που αποφύγαμε.

Με αφορμή την ανάλυση, σε επιστημονικό εγχειρίδιο,⁸ της αναδιάρθρωσης του ελληνικού χρέους, όπου αναφέρεται ότι τα κρίσιμα ελληνικά ομόλογα δεν εμπεριείχαν κατά την έκδοσή τους ρήτρες συλλογικής δράσης (collective action clauses ή CACs⁹) και έτσι χρειάστηκε η εκ των υστέρων εισαγωγή τους με αναδρομική ισχύ προκειμένου να υπάρξουν οι νομικές προϋποθέσεις για την αναδιάρθρωση του χρέους, του σχολίασα ότι η ιστορία εκδικείται και εκείνος απάντησε ως εξής (3 Μαρτίου 2017):

⁷ <https://www.lifo.gr/now/economy/26853>.

⁸ Olivares-Caminal, Rodrigo et al. (2016), *Debt Restructuring*, second edition, Oxford University Press.

⁹ Σύμφωνα με τις ρήτρες συλλογικής δράσης, αν ένα ορισμένο ποσοστό των ομολογιούχων (66% στην περίπτωση της Ελλάδος) συμφωνήσει με το σχέδιο ανταλλαγής ομολόγων, τότε η κυβέρνηση μπορεί να ενεργοποιήσει τις σχετικές ρήτρες υποχρεώνοντας και τη μειοψηφία να αποδεχθεί την ανταλλαγή.

Από ποιο βιβλίο είναι; Πρέπει να τα μεταφράζουμε αυτά και να τα δίνουν στη Νομική. Υπήρξε νόμος, αλλά αφορούσε τα μελλοντικά ομόλογα. Το 2003 ο Χριστοδουλάκης έβγαλε νόμο που προέβλεπε CACs για τα ομόλογα που θα έβγαιναν μετά. Εμείς τον αλλάξαμε και τον επεκτείναμε και πριν. Ο νόμος του Χριστοδουλάκη για τα CACs ήταν (και παραμένει για τον ιδιωτικό τομέα) ο 3156/2003... Γιατί δεν είχαν βάλει και στα ομόλογα του Δημοσίου; Ή δεν το σκέφτηκαν καθόλου ή (το πιθανότερο), επειδή τότε επικρατούσε η άποψη ότι το "Κράτος είναι πάντοτε φερέγγυο και αξιόχρεο", σκέφτηκαν πως συμπερίληψη του Δημοσίου θα απομείωνε το καλό του όνομα στην αγορά... τρομάρα μας... Αλλά... με ψέματα δεν ζούμε τόσα χρόνια;

Αυτά τα ψέματα και τη συνωμοσιολογία ότι η τότε κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ φούσκωσε το έλλειμμα του 2009 προσπαθούσε να εξηγήσει σε συνουμία του με φίλους του, την οποία μου προώθησε με αφορμή άρθρο μου¹⁰ με τον Γ. Παπακωνσταντίνου (15 Σεπτεμβρίου 2016):

Το έλλειμμα 12%, διπλάσιο του ανακοινωμένου 6%, ήταν γνωστό σε ευρύ κύκλο προσώπων ήδη από το καλοκαίρι του 2009. Εγώ το ήξερα από φίλο συνεργάτη τότε του Παπαθανασίου, χωρίς βέβαια να συνειδητοποιώ τι σήμαινε ακριβώς κάτι τέτοιο. Όταν 5-6 μέρες μετά την ορκωμοσία πήγα στο γραφείο του Παπακωνσταντίνου και είδα πράγματι μια μορφή της κατάστασης που παρέλαβε, δηλαδή τη θεσμική που μπορούσα να αντιληφθώ, γιατί την οικονομική μόνο γενικώς και αορίστως αντιλαμβανόμουν, όπως π.χ. ότι τα κομπιούτερ στο γραφείο του Υπουργού δεν είχαν σκληρούς δίσκους, περισσότερο από ένστικτο ανησύχησα. Ο Παπακ μού είπε: "ή θα μας στήσουν άγαλμα ή θα μας κρεμάσουν". Κατάλαβα ότι τα πράγματα ήταν σοβαρά και ότι βέβαια θα τους "κρεμούσαν" (τα αγάλματα στην Ελλάδα τα στήνουν τουλάχιστον μετά από 100 χρόνια από τον θάνατο του πολιτικού, βλέπε άγαλμα του Καποδίστρια στο Ναύπλιο).

Εγώ τότε έβλεπα και άλλους πολιτικούς, πιο γνωστούς μου. Μίλαγαν για μέτρα, χωρίς ωστόσο να γίνονται συγκεκριμένοι. Ποια μέτρα; Πόσα μέτρα;

¹⁰ <https://www.kathimerini.gr/politics/874333/ta-dimosionomika-stoicheia-toy-2009-kai-oi-eythynes/>.

2 μήνες πριν τα Χριστούγεννα; Όπως λένε και στο άρθρο τους, κόψανε την απόσυρση των αυτοκινήτων (που εκτός των άλλων αύξανε το έλλειμμα στις συναλλαγές), καταθέσαν προϋπολογισμό για το 2010 με μείωση του ελλείμματος κατά 3,6 μονάδες, δεν ανανέωσαν γύρω στις 100.000 συμβάσεις ορισμένου χρόνου (εκ των οποίων 60.000 stages) και προσπάθησαν να περιορίσουν τις δαπάνες. Αρχές Νοεμβρίου σε επιτελική σύσκεψη ο Παπακ που είχε γυρίσει από κάποιο ταξίδι με πεσμένα τα αυτιά, ζήτησε από όλους να προτείνουν "μέτρα σοκ", χωρίς ωστόσο να εξειδικεύσει το δημοσιονομικό επιθυμητό αποτέλεσμα. Νομίζω πως πίστευε ότι το βασικό ζητούμενο ήταν να πειστούν οι αγορές ότι υπάρχει η πολιτική βούληση. Θυμάμαι την πρόταση για προσδιορισμό των συντάξεων κατά ένα τμήμα τους εγγυημένο και κατά το άλλο ανάλογα με την κατάσταση του ασφαλιστικού ταμείου (κάτι σαν αυτό που έχει γίνει με το τρίτο Μνημόνιο). Εγώ πρότεινα 10% κούρεμα στις καταθέσεις πάνω από 100.000, αλλά η απάντηση ήταν ότι θα φύγουν οι καταθέσεις έξω. Πάντως πολλά από τα μέτρα που πάρθηκαν αρχές του 2010 και στο Α' Μνημόνιο δρομολογήθηκαν τότε. Πήγε σε σύσκεψη στο Μαξίμου και πρότεινε μέτρα, δεν ξέρω ποια ακριβώς. Ήταν πλην του Θεού όλοι κατά... Τη σύσκεψη την έμαθα μετά και δεν τη γράφει στο βιβλίο. Μπορώ να γράψω βιβλίο με το πόσο εκτός κλίματος ήταν οι άλλοι Υπουργοί μέχρι και τον Φλεβάρη του 2010. Νομίζω δεν είχαν πάρει χαμπάρι τι ερχότανε. Αλλά Παπακ, Σαχ και Ζανιάς είχαν πλήρη συναίσθηση και προσπαθούσαν όσο μπορούσαν.

Ωστόσο, τι μπορούσαν να κάνουν; και με τη κοινωνία εκπαιδευμένη μόνο να ζητάει; (Διότι πράγματι είναι απορίας άξιο γιατί έχασε τις εκλογές και με μεγάλη διαφορά η ΝΔ το 2009. Δεν εξηγείται λογικά: Είχε δώσει τεράστιες αυξήσεις σε μισθούς και συντάξεις και κάθε νοικοκυριό είχε από ένα δημόσιο υπάλληλο. Γιατί δεν τον ξαναψήφισαν; Έχασε γιατί ο Έλληνας ψηφίζει για να ζητήσει κι άλλα, δεν τον ενδιαφέρει τίποτε άλλο. Το πολιτικό σύστημα που γουστάρει είναι της πατρωνιάς, της φάρας και του ρουσφετιού).

Φυσικά μπορούσαν να παραιτηθούν τότε ή αρχές του 2010 ο Παπακ και ο Σαχ. Αλλά θα ήταν καλύτερα τα πράγματα; Δεν θα αναδεικνυε μια παραίτηση ακριβώς την αδυναμία της χώρας να τα καταφέρει;

Αλλά έστω ότι μπορούσαν κι έπαιρναν κι άλλα μέτρα τότε... Θα είχαμε αποφύγει το Μνημόνιο; Και η Πορτογαλία και η Ιρλανδία πήραν, κι όμως δεν το απέφυγαν.

Εμένα πάντως το Κράτος και οι αδύναμοι θεσμοί του εκείνη την περίοδο μου θυμίζουν, μέχρι σήμερα, άρρωστο που μπαίνει στο νοσοκομείο γιατί λιποθύμησε και κάθε μέρα του βρίσκουν και από κάτι: αρχίζουν με σάκχαρο επειδή φαίνεται αμέσως στα ούρα, την άλλη μέρα βγαίνουν οι εξετάσεις του αίματος κι έχει το συκώτι χάλια γιατί έπινε ξίδια μια ζωή, μετά βγαίνει η αζονική κι έχει καρκίνο και τη βγάζει δεν τη βγάζει...

Οι συζητήσεις μετά την αποχώρησή μας από το υπουργείο

Μετά την αποχώρησή μου από το Υπουργείο Οικονομικών, διακόπηκε η απόσπασή του και τοποθετήθηκε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ως Νομικός Σύμβουλος. Συνέχισε να προσφέρει συμβουλευτικές υπηρεσίες στον Υπουργό Οικονομικών Γιάννη Στουρνάρα. Η αγωνία του για την πορεία της χώρας αποτυπώνεται σε σχολιασμό που έκανε στην ομιλία μου κατά τη συζήτηση του Προϋπολογισμού του 2014 (2 Δεκεμβρίου 2013):

Για να πάμε πέρα από τα οικονομικά προγράμματα διαχείρισης της ανάπτυξης, πέρα από τα Μνημόνια δημοσιονομικής προσαρμογής, στα οικονομικά προγράμματα ανάπτυξης και ανασυγκρότησης, απαιτούνται εσωτερική ενότητα και πολιτική σταθερότητα. Ανάπτυξη χωρίς εξωτερικές επενδύσεις και χρηματοδότηση δεν μπορεί να επιτευχθεί.

Πώς όμως θα προσελκύσουμε επενδύσεις και πώς θα κερδίσουμε την εμπιστοσύνη για να χρηματοδοτήσουμε τις αναπτυξιακές μας πολιτικές, όταν εμφανιζόμαστε αδύναμοι να εφαρμόσουμε τις διαρθρωτικές αλλαγές που χρειάζονται για να γίνει η ανάπτυξη δυνατή;

Διαρθρωτικές αλλαγές στις δομές και τις υπηρεσίες του Κράτους, στους θεσμούς και τις λειτουργίες;

Πώς μπορεί, όχι να γίνει δυνατή, αλλά ακόμη και να σχεδιαστεί μια αναπτυξιακή πολιτική, όταν το κοινωνικό σώμα εκπαιδεύεται νυχθημερόν στο λαϊκισμό και στην πατερναλιστική "συνοχή";

Τις συνέπειες τις βλέπουμε καθημερινά:

Κινδυνεύουμε να γίνουμε μια Δημοκρατία χωρίς δημοκράτες.

Γιατί:

– δεν είναι δημοκράτες όσοι καταδικάζουν χιλιάδες φοιτητές να χάσουν 6 μήνες από τη ζωή τους, επειδή "απεργούν" κατά της διαθεσιμότητας. Δεν είναι δημοκράτες όσοι υποχρεώνουν δεκάδες Ευρωπαίους φοιτητές, που ήλθαν με το πρόγραμμα Εράσμωνς στη χώρα μας (κι εμείς στείλαμε τους δικούς μας στα δικά τους πανεπιστήμια) να επιστρέφουν άπραγοι στις χώρες τους χωρίς να 'χουν διαβεί τις πόρτες των πανεπιστημίων, επειδή "οι διοικητικοί απεργούν",

– δεν είναι δημοκράτες όσοι, ενώ μπορούν, δεν πληρώνουν τους φόρους τους, περιμένοντας από τα συνηθισμένα υποζύγια να πληρώσουν το μερτικό τους,

– δεν είναι δημοκράτες όσοι δεν πληρώνουν τις ασφαλιστικές εισφορές τους, διεκδικούν ωστόσο ταυτόχρονα αξιοπρεπείς συντάξεις και υψηλής ποιότητας παροχές υγείας,

– δεν είναι δημοκράτες όσοι, πίσω από τη διεκδικουμένη (και σωστά) προστασία της πρώτης (και μοναδικής) κατοικίας, επειδή πρέπει να υπάρξει ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας για όσους δεν έχουν και δεν μπορούν, κρύβουν ωστόσο τον "ατσιδισμό" (ενώ μπορούν) να πληρώσουν οι υπόλοιποι Έλληνες το δάνειό τους,

– δεν είναι δημοκράτες όσοι διεκδικούν μόνο δικαιώματα και μέσα σ' αυτά, πρώτο απ' όλα, το δικαίωμα να μην έχουν καμία υποχρέωση.

Δημοκρατία είναι πρώτα υποχρεώσεις και μετά δικαιώματα.

Δημοκρατία είναι πρώτα το γενικό καλό και το δημόσιο συμφέρον και μετά το ατομικό ή το συντεχνιακό ή το κομματικό συμφέρον.

Πρώτα λοιπόν να ξαναγίνουμε δημοκράτες για να διασφαλίσουμε τη Δημοκρατία μας.

Μετά να διασφαλίσουμε τα αποτελέσματα της δημοσιονομικής προσαρμογής, που με μεγάλες θυσίες καταφέραμε τα τελευταία χρόνια.

Και μετά, με συναίνεση να σχεδιάσουμε και με διάλογο να εφαρμόσουμε τις διαρθρωτικές αλλαγές που θα επιτρέψουν την ανάπτυξη και την επανοποθέτηση της χώρας στην Ευρώπη και στον κόσμο.

Η πολιτική πόλωση της εποχής οδήγησε στην ενίσχυση της ναζιστικής ακροδεξιάς, αλλά και της "ψεκασμένης" ακροδεξιάς του Π. Καμμένου, που εξασφάλισαν θέση στα έδρανα της Βουλής. Η εξέλιξη αυτή κλόνισε την πεποίθηση ότι η Δημοκρατία είναι δεδομένη και δεν υπόκειται σε αμφισβήτηση. Ένα όχι αμελητέο ποσοστό του εκλογικού σώματος ψήφισε συνειδητά υμνητές του Χίτλερ που, όπως επιβεβαιώθηκε εκ των υστέρων, εμπλέκονταν και σε αξιόποινες πράξεις. Η ανησυχία του Τάσου ήταν έντονη και σε ένα μήνυμά του με τίτλο "Θέσεις στη σκιά της επικαιρότητας" (1 Οκτωβρίου 2013) μου έγραφε:

Όπως η κρίση δανεισμού και χρέους (αλλιώς αυτό που περιγράφουμε ως "Μνημόνιο" – προσφωνώντας την αρρώστια με το φάρμακο για να αρνηθούμε την ευθύνη μας), όπως λοιπόν το Μνημόνιο ήρθε να μας θυμίσει ότι οι μέρες της ευημερίας έχουν τέλος, ότι η ευμάρεια δεν είναι δεδομένη (ιδίως όταν στηρίζεται στα δανεικά...), έτσι και η Χρυσή Αυγή ήρθε να μας θυμίσει ότι η Δημοκρατία δεν είναι δεδομένη και αυτονόητη. Δεν είναι άτρωτη και απόρθητη.

– Όπως το "Μνημόνιο" μας υποδεικνύει ότι, για να επιστρέψουμε κάποια στιγμή στο βιοτικό επίπεδο του 2008, πρέπει να αναδιατάξουμε το παραγωγικό μοντέλο της οικονομίας, να αναδιανείμουμε πιο δίκαια τον όποιο εθνικό πλούτο και να υποστούμε θυσίες ως αντίδωρο προς τις επόμενες γενιές (τα παιδιά και τα εγγόνια μας) που τις καταληστεύαμε τόσες δεκαετίες, έτσι και η Χρυσή Αυγή μας υποχρεώνει να ξανακοιτάζουμε τους θεσμούς της Δημοκρατίας, να υπερασπιστούμε τις λειτουργίες του πολιτεύματος, να προπαγανδίσουμε τις αρετές της Δημοκρατίας στον λαό.

– Το Μνημόνιο είναι χρήσιμο, γιατί είναι ο καθρέφτης που δείχνει πώς, γιατί και σε ποια σημεία το πολιτικό σύστημα απέτυχε σε σημαντικό βαθμό να προβλέψει και να προστατέψει τους πολίτες και τη χώρα από την οικονομική κρίση.

– Η Χρυσή Αυγή είναι χρήσιμη, γιατί είναι ο καθρέφτης που δείχνει πώς, γιατί και σε ποια σημεία το πολιτικό σύστημα απέτυχε σε σημαντικό βαθμό, και η κοινωνία ομοίως, να προστατέψει τη Δημοκρατία και το πολιτεύμα από τη σκοτεινή σκιά του ολοκληρωτισμού.

– Όπως τα αποστήματα και οι πυρετοί είναι χρήσιμοι για την υγεία, έτσι και τα ναζιστικά μορφώματα είναι χρήσιμα για τη Δημοκρατία. Αρκεί, όπως και τα αποστήματα, να ξεριζώνονται έγκαιρα.

– Ως κοινωνία καθυστέρησαμε. Ανεχτήκαμε τη βαρβαρότητα στους μετανάστες, την αμετροέπεια στον πολιτικό λόγο, την πολιτική συζήτηση χωρίς επιχειρήματα και με συνθήματα, τα ταξίματα και τις υποσχέσεις κάθε είδους. Επαναπαυτήκαμε στα θεσμικά κεκτημένα και τα θεωρήσαμε δεδομένα. Και ταΐσαμε το φίδι του ναζισμού με το μαύρο γάλα του ενωτικού φυλετισμού (διότι τι άλλο ήταν από "μαύρο γάλα" η άρνηση της ευθύνης μας για την κατάσταση της χώρας, η αντίληψη ότι "φταίνε οι άλλοι", ότι "δεν πληρώνω", ότι "φταίνε οι ξένοι και τα ψεκαστικά αεροπλάνα" κ.λπ.; Τι άλλο ήταν βουλευτές αριστερών κομμάτων να αποκαλούν "προδότες" τους βουλευτές της άλλης άποψης, και άλλοι να απειλούν με κρεμάλες και με Γουδί, ακόμη και με λιντσάρισμα;)

– Δεν καθυστέρησε η κυβέρνηση. Η κοινωνία καθυστέρησε.

– Η κυβέρνηση πρέπει να στηριχθεί σ' αυτήν την υπαρξιακή για τη Δημοκρατία προσπάθεια. Το ίδιο κι ο Πρωθυπουργός.

Εκ των υστέρων όλα φαίνονται εύκολα, αυτονόητα και ανακουφιστικά!

– Ωστόσο πριν 6 μέρες τουλάχιστον 1 στους 10 Έλληνες δήλωνε έτοιμος "να ακονίσει τη ξιφολόγχη στα πεζοδρόμια" και να "κρεμάσει" τους άλλους...

Δεν ήταν εύκολο.

Η Δημοκρατία δεν είναι εύκολη κατάκτηση.

– Με τη Χρυσή Αυγή του Μιχαλολιάκου μάλλον ξεμπερδέψαμε... τουλάχιστον έγινε η αρχή.

– Με τη Χρυσή Αυγή που κρύβουμε λίγο-πολύ μέσα μας, δεν αρχίσαμε ακόμη...

Μετά τη συμπλήρωση ενός χρόνου διακυβέρνησης από τον ΣΥΡΙΖΑ με τους Ανεξάρτητους Έλληνες και με αφορμή ένα άρθρο μου για την ανασύνταξη της κεντροαριστεράς, σχολιάζει (11 Φεβρουαρίου 2016):

Επί της ουσίας το ζήτημα υποθέτω πως είναι πώς θα γίνει ανασυγκρότηση του χώρου, με την ευρύτερη κοινωνική συμμετοχή, χωρίς οι προ-

σωπικές φιλοδοξίες του παλιού πολιτικού προσωπικού να αποτελέσουν τροχοπέδη.

Αυτή τη στιγμή οι κοινωνικές δυνάμεις είναι ακόμη εγκλωβισμένες στον ΣΥΡΙΖΑ. Είναι επειδή σιχάθηκαν το παραδοσιακό πολιτικό προσωπικό; Είναι επειδή συνεχίζουν να ελπίζουν στην αντιμνημονιακή ρητορική του ΣΥΡΙΖΑ, μη έχοντας απορροφήσει πλήρως την κωλοτούμπα; Είναι επειδή μεγάλο κομμάτι είναι εξαθλιωμένο τόσο, που δεν το ενδιαφέρει η ευρωπαϊκή προοπτική; Όλα αυτά και άλλα;

Αν η κουβέντα για τη σοσιαλδημοκρατία δεν αντανakλά συζήτηση στην κοινωνία, δεν θα καταλήξει πουθενά. Θα παραμείνει μια κουβέντα μεταξύ των πεφωτισμένων σοσιαλιστών χωρίς αντίκρισμα.

Η χώρα κινδύνευε, αλλά η πόλωση εμπόδιζε την αναζήτηση πολιτικών και κοινωνικών συναινέσεων όπως αυτές που είχαν επιτευχθεί από αντίπαλα πολιτικά κόμματα στην Πορτογαλία. Έγραφε λοιπόν (2 Δεκεμβρίου 2013):

Η συναίνεση δεν επιτυγχάνεται όταν θεωρούμε τον πολιτικό μας αντίπαλο ως εχθρό. Όταν προσπαθούμε να στήσουμε ικριώματα, αντί να χιτίζουμε γέφυρες συνεννόησης και κοινής λογικής. Όταν συγχέουμε την κριτική με τη μνησικακία, για να κρυφτούμε από την πολιτική ευθύνη να προτείνουμε συγκεκριμένες λύσεις στο λαό. Όταν, αντί για προοπτικές και ρεαλιστικές, υπεύθυνες προτάσεις, εκμαυλίζουμε το λαό με "εξιλαστήρια θύματα" προτρέποντάς τον να ελπίζει "προς τα πίσω", να περιχαρακωθεί στο μίσος και να θεωρεί την αρνητικότητα αξία και λύση.

Ποιος θα μπορούσε πιο εύκολα και πιο εύλογα από το ΠΑΣΟΚ να μνησικακήσει με τους πολιτικούς του αντιπάλους, όταν παρέλαβε ένα χρέος που η προηγούμενη Κυβέρνηση το 'χε διπλασιάσει σε 2 μόλις χρόνια, κι ένα έλλειμμα στο δημόσιο λόγο 6% και στην πραγματικότητα 15,4%. Πόσο εύκολο, "πιασάρικο" και αβάσταχτα δημοκοπικό θα 'ταν για το ΠΑΣΟΚ το 2010 να στήνει "ειδικά δικαστήρια", "εξεταστικές επιτροπές" και "Γουδιά" αντί να αναλάβει το δυσβάσταχτο ιστορικό του χρέος και να πάρει τις πολιτικές αποφάσεις που οι ανάγκες της χώρας απαιτούσαν.

Περήφανος πατέρας

Ως περήφανος πατέρας, είχε αγωνία για την πορεία του γιου του, Γιώργου, από τότε που ήταν μικρό παιδί, αλλά και αργότερα που μεγάλωσε και έφυγε στο εξωτερικό. Μου έλεγε ότι για δύο πράγματα δεν μετάνιωσε στη ζωή του (14 Αυγούστου 2010):

...το ΝΣΚ μαζί με το γιο μου είναι οι δύο επιλογές της ζωής μου για τις οποίες δεν μετάνιωσα ΠΟΤΕ... Όλα τα άλλα τα έκανα λάθος.

Βλέποντας τις πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις να επιδεινώνονται, η αγωνία του κορυφωνόταν (26 Σεπτεμβρίου 2011):

Εγώ βασικά φοβάμαι για το μέλλον του παιδιού μου. Πολύ όμως...

Πολλά χρόνια αργότερα, νιώθοντας τη δική μου αγωνία για τον γιο μου, έγραφε (17 Ιουνίου 2017):

Τώρα μπαίνει στην ωριμότητα ο Δημήτρης και κατά τη γνώμη μου μπαίνει με σχετική ασφάλεια και ομαλά, μην ανησυχείς. Χρειάζεται λίγη απόσταση τώρα. Πρέπει να σβήσει τη σκιά του υπουργού πατέρα για να μετρήσει τη δική του σκιά. Οπότε μην πολυσχολιέσαι... Όλα θα πάνε καλά.

Το δέσιμο με τους φίλους του

Είχα καταλάβει από τα προηγούμενα χρόνια πόσο πολύ δενόταν με τους φίλους του. Όταν κλονίστηκε η υγεία του φίλου του συγγραφέα Κωστή Παπαγιώργη τον Ιανουάριο του 2014, με παρακάλεσε να μεσολαβήσω για να τον προσέξουν στο νοσοκομείο. Μου έστειλε συνεχώς αγωνιώδη μηνύματα και σταμάτησε μόνο όταν τον διαβεβαίωσα ότι ο φίλος του θα τύχει ιδιαίτερης φροντίδας.

Έτσι κυλούσαν τα χρόνια συζητώντας, άλλοτε συχνά κι άλλοτε πιο αραιά, μέχρι που μια ημέρα που του τηλεφώνησα μου μίλησε για την αρρώστια του. Μου ζήτησε να μη μιλήσω σε κανένα για το θέμα αυτό. Έσπευσα – παρά τη θέλησή του – να επικοινωνήσω με τους Γ. Παπακωνσταντίνου, Ευάγγελο Βενιζέλο και Γ. Στουρνάρα και να τους ενημερώσω για το πρόβλημά του. Γνώριζα ότι και οι τρεις είχαν φιλικές σχέσεις μαζί του και δεν ήθελα να

κρατήσω μυστικό το πρόβλημα της υγείας του. Ήθελα ο Τάσος να έχει κάθε δυνατή βοήθεια.

Αμέσως, και μετά από παρότρυνση του Ε. Βενιζέλου, επικοινωνήσα με τον γιατρό Χρήστο Δερβένη και πρότεινα στον Τάσο να μιλήσει μαζί του και να τον επιλέξει για το χειρουργείο του. Όταν τον επισκέφθηκα στη ΜΕΘ μετά την εγχείρηση, παρά την εμφανή αδυναμία του, άρχισε να με ρωτάει για τις πολιτικές εξελίξεις και αν συνεχίζω να ασχολούμαι. Γέλασε τόσο πολύ με την απάντησή μου, που πόνεσε καθώς τα τραύματα της εγχείρησης ήταν ακόμη νωπά:

Ρε πώς τα λες έτσι, λυπήσου με, πονάω από τα γέλια.

Η συνέχεια ήταν δύσκολη. Η επικοινωνία μας περιορίστηκε σε ανταλλαγές μηνυμάτων. Καθώς η υγεία του επιδειωνόταν, χανόταν η επαφή μας και πολλές φορές δεν απαντούσε στα τηλέφωνα. Την αγωνία για την πορεία της υγείας του συμμεριζόταν η Χριστίνα Παπακωνσταντίνου, η οποία έσπευσε από την πρώτη στιγμή να συμπαρασταθεί στον Τάσο. Όταν δεν είχα νέα του, μιλούσα με τη Χριστίνα Παπακωνσταντίνου. Λίγο πριν το τέλος, μάθαινα για την πορεία της υγείας του από τον Μιχάλη Τσιντσίνη, μέχρι το βράδυ που ο Μιχάλης μου έστειλε μήνυμα ότι ο Τάσος έφυγε.

Ο Τάσος Μπάνος με τίμησε με τη φιλία του, την εμπιστοσύνη και την εκτίμησή του. Μου λείπουν τα σαρκαστικά του σχόλια, οι συζητήσεις μας και ο πηγαίος αυτοσαρκασμός του. Ελπίζω να μη μου κρατήσει κακία εκεί που είναι επειδή μίλησα γι' αυτόν χρησιμοποιώντας λόγια του από τις συζητήσεις μας. Ήταν χρέος μου και το ελάχιστο που μπορούσα να κάνω για να τιμήσω έναν πατριώτη, υπηρέτη του δημόσιου συμφέροντος, προοδευτικό πολίτη, περήφανο πατέρα.

Ένας ακέραιος δημόσιος λειτουργός

Άκης Σκέρτσος
Υπουργός Επικρατείας

Απέφευγα όσο μπορούσα τη σύνταξη αυτού του σημειώματος. Ίσως γιατί η συμφιλίωση με την απώλεια του Τάσου δεν έχει έρθει ακόμη. Το να βάλεις στο χαρτί σκέψεις και αισθήματα για έναν άνθρωπο που εκτιμούσες πολύ και δεν πρόλαβες να αποχαιρετήσεις όπως θα ήθελες, πονάει. Πολύ. Σε αναγκάζει όμως ταυτόχρονα να τα βάλεις όλα τελικά σε μια σειρά και ίσως να αποπειραθείς μια "τελεία".

Ο Τάσος για εμένα ήταν ένα μέγεθος υπέρτερο και σαφώς μεγαλύτερο από αυτά που συναντώ συνήθως. "Larger than life", λένε οι Αγγλοσάξονες και αυτός είναι ο χαρακτηρισμός που του ταιριάζει απόλυτα. Αλλά ταυτόχρονα και πολύ γήινος και αληθινός. Με ατέλειες που τις φώναζε ο ίδιος, ίσως για να κρύψει κάπως τα εντυπωσιακά προτερήματα που διέθετε.

Δεν θα αποπειραθώ σε αυτό το σημείωμα μια στενά επαγγελματική αξιολόγηση του νομικού Τάσου Μπάνου. Δεν διαθέτω άλλωστε τη νομική ή επιστημονική επάρκεια για να αξιολογήσω το έργο του με ένα συνεπή μεθοδολογικά τρόπο. Θα μιλήσω λοιπόν πιο προσωπικά.

Όποτε βρίσκουν κοντά στον Τάσο, με εντυπωσίαζε η οξυδέρκειά του και ταυτόχρονα η ευαισθησία του. Δεν είναι εύκολος συνδυασμός. Μάλλον σπάνια βρίσκεις πραγματικά έξυπνους ανθρώπους που έχουν ταυτόχρονα και συναισθηματική ευφυΐα. Ο Τάσος τα είχε και τα δύο σε υπερθετικό βαθμό. Κι αυτό τον έκανε πραγματικά ξεχωριστό και δίκαιο. Διότι συναισθανόταν τον πόνο του άλλου και τον έκανε δικό του. Κι όταν τα πράγματα βάραιναν πολύ, εκτόνωνε την ατμόσφαιρα με το διαολεμένο χιούμορ και τον αυτοσαρκασμό του – άλλο ένα δείγμα οξύνοιας.

Είχε και κάτι ακόμη, που προσωπικά εκτιμώ όσο τίποτε άλλο στην εφαρμοσμένη πολιτική. Έβρισκε λύσεις. Σε αντίθεση με τη συντριπτική

πλειονότητα των συναδέλφων του, που έχουν ένα ή περισσότερα προβλήματα για κάθε λύση που τους προτείνεις, εκείνος είχε πάντα μία ή περισσότερες λύσεις για κάθε πρόβλημα που του έθετες. Ήθελε δηλαδή να είναι χρήσιμος, χωρίς όμως ποτέ να καταπατά τις αδιαμφισβήτητες αρχές και αξίες του. Ήταν έντιμος και διαυγής. Δίκαιος, τίμιος, ευέλικτος και ταυτόχρονα συγκρουσιακός, ο Τάσος ήταν ένα μοναδικό κράμα ιδιοτήτων και ποιοτήτων που συνέθεταν ένα σπάνιο άνθρωπο.

Δυστυχώς δεν προλάβαμε να συνεργαστούμε στενά και για πολύ. Τον γνώρισα την περίοδο 2012-2014 στο γραφείο του Γιάννη Στουρνάρα, στο Υπουργείο Οικονομικών, όπου είχε προσφερθεί να βοηθήσει τη νομική μας ομάδα, πάντα όμως από μια απόσταση. Σε εμένα ήταν παραπάνω από εμφανές το κόστος που είχε στον ψυχισμό και τις αντοχές του η άγρια περίοδος του 2010-2012, όταν είχε θέσει τον εαυτό του στην πρώτη γραμμή της μάχης για τη διάσωση της χώρας από τη χρεοκοπία. Ένιωθα πραγματικά τυχερός εκείνη την περίοδο κάθε φορά που αφιέρωνε χρόνο για να απαντήσει στα ερωτήματα που του έθετα. Και δεν φειδόταν ποτέ του κόπου ή του χρόνου του για να ψάξει το κάθε τι και να επισημάνει πιθανές κακοτοπιές.

Η έκπληξή μου ήταν ακόμη μεγαλύτερη όταν δέχθηκε την πρότασή μου να αναλάβει το γραφείο Νομικού Συμβούλου του Κράτους στην Προεδρία της Κυβέρνησης, τον Ιούλιο του 2019. Έχοντας υπηρετήσει δίπλα σε πολύ σημαντικούς πολιτικούς, φοβόμουν πως θα πει όχι. Όμως ο Τάσος ήταν ένας βαθιά μορφωμένος, ακομπλεξάριστος, περήφανος και ελεύθερος από δόγματα άνθρωπος. Ο ορισμός του πατριώτη, χωρίς όμως φανφάρες. Ένας άνθρωπος ταγμένος να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και την πρόοδο της χώρας μας. Ένας πραγματικός *homme d'état*, ένας ακέραιος δημόσιος λειτουργός, μοναδικού ήθους, που στήριζε τη χώρα μας αφανώς σε πολύ δύσκολες στιγμές και έθεσε τον εαυτό του στη διάθεση της τότε νέας κυβέρνησης για να στηρίξει και την ανάκαμψή της.

Ο Τάσος με επέλεξε. Δεν τον επέλεξα. Και μου έκανε τεράστια τιμή όταν είπε το "ναι". Δυστυχώς η συνεργασία αυτή κράτησε μόνο τρεις μήνες και άφησε μέσα μου πολλά κενά και θλίψη για όσα σπουδαία θα μπορούσαμε να κάνουμε μαζί, αλλά κυρίως χάρη σε αυτόν. Η απώλειά του είναι μεγάλη, δυσβάστακτη ακόμη και σήμερα. Και δυστυχώς δυσαναπλήρωτη.



Για την επίκαιρη απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης*

Ιωάννης-Κωνσταντίνος Γ. Χαλκιάς
Τέως Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

1. Εισαγωγή

Πολύς λόγος γίνεται τα τελευταία χρόνια για την καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης, τις αιτίες που την προκαλούν και τις λύσεις που προτείνονται. Ο χρόνος απονομής της δικαιοσύνης είναι πράγματι υπερβολικά μεγάλος και όλες οι μέχρι τώρα προσπάθειες για να μειωθεί ήταν λίγο ή πολύ ατελέσφορες και αναποτελεσματικές.

Στο πολύ ενδιαφέρον άρθρο του πρώην πρωθυπουργού Κ. Σημίτη, που δημοσιεύθηκε στο φύλλο της *Καθημερινής* την Κυριακή 21.2.2021, προτείνονται διάφορα σημαντικά μέτρα για την αντιμετώπιση των παθογενειών του συστήματος (πολυνομία, κακονομία, ποινικοποίηση μικροπαραβάσεων κ.λπ.). Στην "Εκθεση Πισσαρίδη", η καθυστέρηση της απονομής της δικαιοσύνης συνδέεται με τη δυσκολία προσέλκυσης επενδύσεων και γενικότερα με τα προβλήματα της οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδας. Έρευνες της Εταιρίας Δικαστικών Μελετών και η μελέτη της διαΝΕΟσις 7/2016 κατέληξαν σε ενδιαφέρουσες διαπιστώσεις. Πολλοί δικαστές επίσης έχουν αναδείξει τα προβλήματα στην απονομή της δικαιοσύνης και έχουν προτείνει λύσεις (Κ. Σακελλαροπούλου, Β. Σκουρής, Π. Πικραμμένος, Ι. Σαρμάς,

* Το άρθρο αυτό είναι αφιερωμένο στη μνήμη του συναδέλφου Τάσου Μπάνου, ο οποίος αποτέλεσε, με την υπηρεσιακή του δράση και την επαγγελματική του σταδιοδρομία, παράδειγμα και πρότυπο δημόσιου λειτουργού, αφοσιωμένου στην ουσιαστική εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Πάντα με άποψη. Με ευρηματικά επιχειρήματα. Με πρωτότυπη κριτική σκέψη. Με νέες, ρηξικέλευθες και ορισμένες φορές αιρετικές, αλλά πάντα ενδιαφέρουσες προσεγγίσεις, με βάση τις αρχές του κράτους δικαίου, της ασφάλειας του δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της διευρυμένης έννοιας του δημόσιου συμφέροντος. Το ήθος, η ευπρέπεια, η ειλικρίνεια, η γενναιοδωρία, η εργατικότητα, ο αυτοσαρκασμός ήταν μερικές μόνο από τις ιδιότητες που χαρακτήριζαν τον Τάσο...

Ι. Συμεωνίδης, Π. Λυμπερόπουλος, Β. Ανδρουλάκης κ.ά.), το ίδιο και πανεπιστημιακοί (Θ. Φορτσάκης, Γ. Δελλής κ.ά.). Ομοίως και τα στοιχεία από τις μελέτες της Επιτροπής για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (CEPEJ) του Συμβουλίου της Ευρώπης εντοπίζουν τις δυσλειτουργίες της δικαιοσύνης και της απονομής της. Πρώην υπουργοί δικαιοσύνης, παρά τις προσπάθειές τους να νομοθετήσουν μέτρα επιτάχυνσης της δίκης, διαπίστωναν, μετά την πάροδο του χρόνου, ότι τα μέτρα αυτά δεν έφεραν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και το πρόβλημα δεν λυνόταν.

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ), από τη φύση των αρμοδιοτήτων του (γνωμοδοτικό έργο, νομική και νομοτεχνική υποστήριξη της Διοίκησης και δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και λοιπών δημόσιων φορέων), δραστηριοποιείται σε δύο κυρίως πεδία: σε αυτό της δημόσιας διοίκησης, της οποίας το ΝΣΚ είναι ο νομικός σύμβουλος, και σε αυτό της δικαιοσύνης, όπου το ΝΣΚ εκπροσωπεί σε όλες τις δίκες το Δημόσιο στις διαφορές του με τους ιδιώτες. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν στη λειτουργία τους οι δύο αυτοί τομείς, δημόσια διοίκηση και δικαιοσύνη, επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα και των δικών μας νομικών υπηρεσιών. Όπως βέβαια και το αντίστροφο: νομοθετικές διατάξεις, κανονιστικές ρυθμίσεις ή πρακτικές που αφορούν τη λειτουργία του ΝΣΚ (π.χ. την παροχή του γνωμοδοτικού έργου, την αποδοχή αποφάσεων, τη λειτουργία των συλλογικών του οργάνων), εφόσον είναι στείρα γραφειοκρατικές ή δαιδαλώδεις, δημιουργούν προβλήματα τόσο στην εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης όσο και στην ταχεία και αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης.

Ουσιώδες στοιχείο της δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνουν το Σύνταγμα και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) είναι η επίκαιρη, δίκαιη και αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης, που αποτελεί εξάλλου το *ultimum refugium* του διοικουμένου ο οποίος βλέπεται από τη δράση της Διοίκησης. Όμως, σύμφωνα με στοιχεία της "Εκθεσης Πισσαρίδη" για τις διοικητικές δίκες στη χώρα μας, ο μέσος χρόνος διάρκειας από την κατάθεση του ένδικου βοηθήματος μέχρι την έκδοση της οριστικής απόφασης σε πρώτο βαθμό ήταν το 2010 περίπου 2.000 μέρες, το 2015

950 μέρες, το 2016 1.100 μέρες και το 2017 750 μέρες. Ο χρόνος μειώθηκε την τελευταία δεκαετία, αλλά παραμένει υπερβολικός. Στις πολιτικές δίκες, ο μέσος χρόνος διάρκειας ήταν 195, 380, 600 και 480 μέρες τα αντίστοιχα έτη. Σημειώνουμε ότι, μεταξύ των κρατών της ΕΕ, η Ελλάδα συναγωνίζεται με τη Μάλτα, την Κύπρο και την Ιταλία ως προς την πιο μακρόχρονη διάρκεια των δικών, διοικητικών και πολιτικών. Σύμφωνα με στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, το 2019 η διάρκεια της δίκης στα διοικητικά δικαστήρια στη Γαλλία (αφού αφαιρεθούν οι υποθέσεις που διεκπεραιώνονται σε συμβούλιο) ήταν 371 μέρες στο Conseil d'État, 454 μέρες στα διοικητικά εφετεία και 605 μέρες στα διοικητικά πρωτοδικεία.

Υπό το βάρος, αρχικά, του πλήθους καταδικαστικών αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) για παράβαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, λόγω της μεγάλης διάρκειας των δικών, και μεταγενέστερα των πιέσεων των δανειστών μας για την επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης, αναζητήθηκαν άμεσες λύσεις. Αυτές όμως που προκρίθηκαν ήταν ...πυροσβεστικές, αφού περιορίστηκαν σε επεμβάσεις κυρίως στη διοικητική δικονομία, με τους διαδοχικούς νόμους 3659/2008, 3772/2009, 3900/2010, 4055/2012, 4274/2013 και 4635/2019, και όχι στη ριζική αντιμετώπιση του προβλήματος μέσω της αποτροπής δημιουργίας νέων διοικητικών διαφορών ή της επίλυσής τους χωρίς προσφυγή στο δικαστήριο. Προκειμένου όμως να επιτευχθούν ριζικές τομές στο πρόβλημα της διάρκειας των δικών, θα πρέπει οι λύσεις να αναζητηθούν στο ρόλο και στη δράση της Διοίκησης, αλλά και στα προβλήματα οργάνωσης και διάρθρωσης της δικαιοσύνης, και μετά να ακολουθήσουν δικονομικές προσαρμογές. Δηλαδή, ακόμη και οι επιτυχείς, σε γενικές γραμμές, ρυθμίσεις του ν. 3900/2010 είχαν σοβαρές παρενέργειες και δημιούργησαν στρεβλώσεις. Όπως εύστοχα παρατήρησε η Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κατερίνα Σακελλαροπούλου, ως Πρόεδρος τότε του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε ομιλία της σε επιστημονικό συνέδριο στη Θεσσαλονίκη, στις 29-30 Νοεμβρίου 2019, *"με τον νόμο αυτόν εισήχθησαν περιορισμοί στο δικαίωμα άσκησης έφεσης και αναίρεσης, εν όψει του γεγονότος ότι είχε εισαχθεί ο θεσμός της πιλοτικής δίκης... Με την υπερβολική όμως επέκταση των μονομελών συνθέσεων και της μη υποβολής*

προδικαστικών ερωτημάτων προς το Συμβούλιο της Επικρατείας παρατηρείται το φαινόμενο της έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων, οι οποίες, εν όψει του περιορισμού των ενδίκων μέσων, δεν υπάρχει τρόπος να ανατραπούν, δημιουργώντας έτσι μεγάλη ανασφάλεια δικαίου και πλήττοντας την εμπιστοσύνη της κοινωνίας προς τη Δικαιοσύνη, αφού όμοιες υποθέσεις επιλύονται με διαφορετικό τρόπο" (Δικαιοσύνη και κοινωνία, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 170). Σχετική είναι και η αναφορά του πρώην Προέδρου της Δημοκρατίας Προκόπη Παυλόπουλου στην επιστημονική εκδήλωση του Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών του Πανεπιστημίου Αθηνών, στις 17 Μαρτίου 2016, στην ομιλία του με θέμα "Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής", όπου σημειώνει: "Πλην όμως πρέπει να επισημανθεί ότι οι διατάξεις του νόμου αυτού συμβάλλουν μεν στην ταχύτερη απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης, αλλά σχεδόν αποκλειστικώς με μέσα που αποθαρρύνουν τον πολίτη να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια. Και τούτο διότι η επιτάχυνση επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της δραματικής αύξησης του κόστους της δίκης, της υιοθέτησης δικονομικών αλλά και ουσιαστικών προϋποθέσεων που δυσχεραίνουν υπερμέτρως την ευδοκίμηση των σχετικών ένδικων βοηθημάτων και μέσων και, ιδίως, της υπερβολικής αυστηροποίησης των προϋποθέσεων παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας. Συνεπώς – και εν κατακλείδι – η επιτάχυνση "επιτυγχάνεται" διά της έμμεσης, πλην εμφανούς υπονόμευσης της εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που οργανώνουν το δικαίωμα αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας".

Τα προβλήματα που οδηγούν στην αύξηση των εκκρεμών διοικητικών διαφορών, αλλά και στην καθυστερημένη απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης, είναι πολυπαραγοντικά και εντοπίζονται σε δυσλειτουργίες και παθογένειες που αφορούν και τις τρεις λειτουργίες: τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία.

Είναι γεγονός ότι οι τρεις, κατά τον Αριστοτέλη και τον Μοντεσκιέ, διακριτές αλλά και διασταυρούμενες εξουσίες έχουν υποστεί στο πέρασμα του χρόνου μεγάλες μεταβολές στη λειτουργία τους. Σήμερα, η νομοθετική εξουσία έχει ουσιαστικά απορροφηθεί από την "επελαύνουσα" εκτελεστική εξουσία, εξαιτίας του τρόπου νομοπαραγωγικής διαδικασίας και της πλη-

θώρας των περιπτώσεων νομοθέτησης κατ' εξουσιοδότηση. Καταλήγει στο να εκτελεί ουσιαστικά εντολές της εκτελεστικής εξουσίας, ιδίως στις περιπτώσεις συμπαγούς κοινοβουλευτικής/κυβερνητικής πλειοψηφίας και αρχηγικής οργάνωσης του κυβερνώντος κόμματος. Αλλά και η ανεξαρτησία, το κύρος και το γόητρο της δικαστικής εξουσίας υπονομεύονται από τη σημαντική καθυστέρηση έκδοσης των αποφάσεών της και την προσήλωσή της σε τυπικά απαράδεκτα, που σε ορισμένες περιπτώσεις φθάνουν στα όρια της αρνησιδικίας. Τέταρτη εξουσία θεωρείται πλέον το διαδίκτυο, τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα τηλεοπτικά και διαδικτυακά μέσα ενημέρωσης και ο (ολοένα μειούμενος) παραδοσιακός τύπος, που διαμορφώνουν την κοινή γνώμη, ενώ το Κράτος, που ξεκίνησε από κράτος-χωροφύλακας, εξελίχθηκε σε κράτος πρόνοιας και ήδη πλέον, με την παγκοσμιοποίηση και το άνοιγμα των αγορών, λειτουργεί περισσότερο ως κράτος-ρυθμιστής με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

2. Παθογένειες της νομοθετικής εξουσίας

Η νομοθετική εξουσία χαρακτηρίζεται από την υπερπαραγωγή νόμων, αφού από το 1974 μέχρι σήμερα εκδόθηκαν 4.795 νόμοι, δηλαδή πάνω από 100 νόμοι κάθε χρόνο. Οι νόμοι αυτοί, που πολλές φορές είναι φλύαροι, περιπτωσιολογικοί, αντιφατικοί, με τροποποιήσεις ήδη τροποποιημένων διατάξεων και πλήθος τεχνικών και λεπτομερειακών ρυθμίσεων, περιέχουν επιπλέον και περίπου 55.000 εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων. Το φαινόμενο αυτό εντάθηκε κατά την περίοδο της κρίσης και της βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής, με νόμους-μαμούθ, με ρυθμίσεις σε ένα νόμο για όλα τα υπουργεία, με κεφάλαια, υποκεφάλαια, περιπτώσεις και υποπεριπτώσεις. Αποτέλεσμα της νομοθέτησης με τον παραπάνω τρόπο υπήρξε η δημιουργία ενός απόλυτα ασταθούς νομικού περιβάλλοντος, που αποτελεί "κινούμενη άμμο" για όλους: τη Διοίκηση, τους ιδιώτες, τους δικηγόρους και τους δικαστές. Επίσης, οι διαρκείς αλλαγές στο φορολογικό, ασφαλιστικό, πολεοδομικό και μισθολογικό καθεστώς, καθώς και στην εκπαίδευση, που γίνονται όχι μόνο με την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία, αλλά ακό-

μη και με μόνη την αλλαγή του κάθε φορά αρμόδιου υπουργού, επηρεάζουν σημαντικά την αρχή της συνέχειας που (θα πρέπει να) διέπει τη λειτουργία του Κράτους και δημιουργούν χιλιάδες νέες διοικητικές διαφορές... Η κατάσταση αυτή επιβαρύνεται από την έλλειψη κωδικοποίησης της νομοθεσίας, καθώς διατηρούνται σε ισχύ αντιφατικές ή μη ισχύουσες πλέον διατάξεις, οι οποίες όμως δεν έχουν καταργηθεί (πολλές εξ αυτών από τις αρχές του προηγούμενου αιώνα), με αποτέλεσμα ο κανόνας "λιγότεροι νόμοι, καλύτερη δικαιοσύνη" να αποδυναμώνεται πλήρως.

Βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση αποτελούν οι νόμοι 4048/2012 και 4622/2019 και οι κανόνες καλής νομοθέτησης που έχουν θεσπιστεί, πλην όμως η πλήρης τήρησή τους δεν είναι πάντοτε εξασφαλισμένη. Υπάρχουν νομοσχέδια που αναρτώνται για διαβούλευση με 50 άρθρα και, όταν κατατεθούν στη Βουλή, μπορεί τα άρθρα να ξεπερνούν τα 100. Ομοίως, οι άσχετες τροπολογίες που κατατίθενται σε κάθε νομοσχέδιο ναρκοθετούν τους κανόνες αυτούς.

3. Παθογένειες της Διοίκησης

Είναι γεγονός ότι καθοριστική επίπτωση στην επιβάρυνση των διοικητικών δικαστηρίων και κατ' επέκταση στην καθυστερημένη απονομή της δικαιοσύνης έχουν και οι παθογένειες που χαρακτηρίζουν τη Διοίκηση και γενικά την κρατική δραστηριότητα.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τελευταία 12 χρόνια έγιναν προσπάθειες να περιοριστούν η κομματική παρέμβαση και η γραφειοκρατία, να απλουστευθούν οι διοικητικές διαδικασίες, να αναμορφωθεί το υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, να εφαρμοστούν η κινητικότητα, οι μετατάξεις, η αξιολόγηση, οι προαγωγές κ.λπ. Σημαντική τομή επίσης είναι η συγχώνευση όλων των ασφαλιστικών ταμείων στον ΕΦΚΑ (παρά τις δυσλειτουργίες που παρουσιάστηκαν) και όλων των επιμέρους εσωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών του Κράτους στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ομοίως, ο νέος νόμος για το ΑΣΕΠ (ν. 4765/2021) και οι νόμοι για τις δημόσιες συμβάσεις (ν. 4412/2016 και ν. 4782/2021). Ιδιαίτερη αξία έχει η θεσμοθέτηση

θέσης μόνιμου υπηρεσιακού Γενικού Γραμματέα στα υπουργεία, ο οποίος είναι υποχρεωτικά δημόσιος υπάλληλος, επιλέγεται από το ΑΣΕΠ και επιβλέπει τις δαπάνες και το προσωπικό του κάθε υπουργείου, καθώς και η μεταβίβαση του δικαιώματος υπογραφής ατομικών διοικητικών πράξεων από τους υπουργούς στους γενικούς διευθυντές των υπουργείων (ν. 4622/2019). Πολύ σημαντικός είναι και ο ν. 4727/2020 για τον ψηφιακό μετασχηματισμό του Κράτους και τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων των φορέων της Διοίκησης, που δημιουργεί ένα νέο, σύγχρονο πλαίσιο διαφάνειας και εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης, με υπηρεσίες προσιτές και φιλικές προς τους πολίτες.

Παρ' όλα αυτά όμως, η δημόσια διοίκηση παραμένει ο μεγάλος ασθενής και οι δυσλειτουργίες της προσαυξάνουν σε σημαντικό βαθμό τον αριθμό των δικαστικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια. Οι δυσλειτουργίες αυτές συνοπτικά είναι οι ακόλουθες:

- Η έλλειψη της απαιτούμενης απόστασης μεταξύ της Κυβέρνησης και της Διοίκησης. Η κομματική παρέμβαση είναι διαχρονικά υπαρκτή, ως αποτέλεσμα του πελατειακού συστήματος (βλ. καθεστώς έκτακτων και μετακλητών υπαλλήλων, που επέφερε διαδοχικές ρωγμές στο νόμο Πεπονή 2190/1994) και της αρχηγικής οργάνωσης των κομμάτων.

- Η μη επαρκής γνώση από πλευράς των στελεχών της Διοίκησης βασικών κανόνων διοικητικού δικαίου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την έκδοση ελαττωματικών ή και άκυρων διοικητικών πράξεων (μη τήρηση της νόμιμης προδικασίας, πράξεις εκτός εξουσιοδότησης, πράξεις ανατιολόγητες ή πλημμελώς αιτιολογημένες κ.λπ.). Η αδικαιολόγητη άρνηση της Διοίκησης να ικανοποιήσει σε εύλογο χρόνο νόμιμα αιτήματα των πολιτών, παρά το γεγονός ότι το κρίσιμο νομικό θέμα έχει επιλυθεί με πάγια νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων, ρητά ή σιωπηρά ωθεί τους πολίτες στην προσφυγή στα δικαστήρια. Το ίδιο και η εμμονή της Διοίκησης να μην ικανοποιεί αιτήματα για ζητήματα λυμένα με τελεσίδικες ή αμετάκλητες αποφάσεις των δικαστηρίων, για λόγους δημοσιονομικούς ή ευθυνοφοβίας ή εξαιτίας της συνέχισης μιας κακής διοικητικής πρακτικής, ακόμα και εάν αυτή έχει κριθεί επανειλημμένα μη νόμιμη με δικαστικές αποφάσεις ή με γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ.

– Ομοίως και η αδυναμία επίλυσης μιας διαφοράς από την ίδια τη Διοίκηση μετά από άσκηση διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής και η ελλιπής συνεργασία της Διοίκησης με το ΝΣΚ για την επίλυση απλών νομικών προβλημάτων που ανακύπτουν στην καθημερινή διοικητική δράση. Δυστυχώς, η συνδρομή του ΝΣΚ ζητείται συνήθως αφού δημιουργηθεί το πρόβλημα και όχι προληπτικά, όπως θα έπρεπε.

– Η δημιουργία πλήθους ανεξάρτητων και ρυθμιστικών αρχών, που έχει οδηγήσει όχι μόνο στην ποσοτική αύξηση των διοικητικών διαφορών, αλλά και στη γέννηση νέων ειδών με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και πολυπλοκότητα.

– Εξίσου σοβαρή τροχοπέδη στη σωστή λειτουργία της Διοίκησης αποτελεί και η περιβόητη "συναρμοδιότητα" υπαλλήλων, υπηρεσιών και υπουργείων, που πολλές φορές προκαλεί γραφειοκρατικό έμφραγμα ακόμα και σε διαδικασίες απλές και συνηθισμένες και καθιστά αδρανή ή ιδιαίτερα χρονοκαθυστερημένη τη διοικητική δράση. Αυτή η "συναρμοδιότητα", σε συνδυασμό με την τρέχουσα διοικητική κουλτούρα (φορμαλισμός, νομικισμός, συγκεντρωτισμός), επιβραδύνει, αδρανοποιεί, εγκλωβίζει ή απονεκρώνει τη διοικητική δράση και πολλαπλασιάζει ή διαιωνίζει τις διοικητικές διαφορές. Η δε ασάφεια σχετικά με τις αρμοδιότητες, σε συνδυασμό με την αδικαιολόγητη πολλές φορές σπουδή για την άσκηση ποινικών διώξεων κατά υπαλλήλων, επιτείνει την ευθυνοφοβία των υπαλλήλων και αποτελεί ανασχετικό παράγοντα στην ανάληψη πρωτοβουλιών και υιοθέτηση καινοτομιών που θα συντελούσαν στην πιο ευέλικτη, ταχεία, αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης.

Οι παραπάνω κακές πρακτικές της Διοίκησης έχουν (με δεδομένη τη βέβαιη κατάληξη των υποθέσεων αυτών εις βάρος της) δυσμενείς οικονομικές συνέπειες και για το Δημόσιο, που επιβαρύνεται με την καταβολή τόκων ή και δίκαιης χρηματικής ικανοποίησης, εξαιτίας της παρέλευσης του εύλογου χρόνου διάρκειας της δίκης, χωρίς να παραβλέπεται ή να θεωρείται ήσσανος σημασίας η αχρείαστη ταλαιπωρία των πολιτών.

Σε αυτό το περιβάλλον, είναι επόμενο ο κρατικός μηχανισμός να δυσλειτουργεί – με εξαιρέσεις βέβαια – και η δυσλειτουργία αυτή να δημι-

ουργεί πλήθος διαφορών. Κατά το μεγαλύτερο μέρος τους αυτές οι διαφορές καταλήγουν στα δικαστήρια, ενώ θα έπρεπε να επιλύονται στο πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου ή εξωδικαστικά ή με εναλλακτικούς τρόπους και ένα ελάχιστο ποσοστό μόνο να καταλήγει στα δικαστήρια. Σημειώνεται ότι οι εκκρεμείς διοικητικές διαφορές, ανά 100 κατοίκους, στην Ελλάδα είναι 2,2, όταν στην Ισπανία είναι 0,3 και στην Πορτογαλία 0,7.

4. Παθογένειες της Δικαιοσύνης

Οι παθογένειες της Δικαιοσύνης στα οργανωτικά-λειτουργικά θέματα και στη δικονομική διαχείριση των διοικητικών διαφορών επιδρούν σημαντικά στην καθυστερημένη απονομή της. Οι αιτίες καθυστέρησης σχηματικά είναι οι εξής:

- Δεν έχουμε Συνταγματικό Δικαστήριο για προληπτικό ή επίκαιρο έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Επίσης, εμφανίζεται σημαντική αδυναμία εναρμόνισης της νομολογίας, που θα παρείχε την απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου τόσο στους πολίτες όσο και στη Διοίκηση, θα εξασφάλιζε την ισότητα των πολιτών έναντι του νόμου και θα περιόριζε σημαντικά τη δικαστική ύλη σε όλους τους βαθμούς δικαιοδοσίας.

- Έχουμε πολλούς δικαστές, με την αναλογία το 2016 να είναι 25,8 δικαστές ανά 100.000 κατοίκους, από τις μεγαλύτερες στην Ευρώπη, αλλά αναλογικά λίγους δικαστικούς υπαλλήλους, με αναλογία στην ΕΕ 3,5 υπάλληλοι προς 1 δικαστή, ενώ στην Ελλάδα η αναλογία είναι 1 υπάλληλος προς 3 δικαστές! Αριθμοί όμως που δεν συναρτώνται άμεσα με τη βραδεία απονομή της δικαιοσύνης, ιδίως λόγω του αυξημένου αριθμού των δικών που αναλογούν σε κάθε δικαστή. Όπως προαναφέρθηκε, για παράδειγμα οι εκκρεμείς διοικητικές διαφορές, ανά 100 κατοίκους, στην Ελλάδα είναι 2,2, όταν στην Ισπανία είναι 0,3 και στην Πορτογαλία 0,7.

- Έχουμε παρωχημένη χωροταξία των δικαστηρίων. Πολλά δικαστήρια διάσπαρτα στην επικράτεια, με ξεπερασμένο και αναχρονιστικό χωροταξικό διασκορπισμό, χωρίς ορθολογική κατανομή δικαστών και δικαστηρίων, αφού τα πληθυσμιακά, συγκοινωνιακά και συναλλακτικά δεδομένα έχουν μεταβλη-

θεί ριζικά. Η απαρχαιωμένη υλικοτεχνική υποδομή και η περιορισμένη ακόμη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας συμπληρώνουν την προβληματική εικόνα.

– Έχουμε πολλούς δικηγόρους, με την αναλογία το 2016 να είναι 390 δικηγόροι ανά 100 χιλιάδες κατοίκους, στη Γαλλία 98, στο Βέλγιο 164. Ο μέσος όρος στην Ευρώπη είναι 162. Δυστυχώς, ο μεγάλος αριθμός των δικηγόρων τούς εμποδίζει να αποτελέσουν το αναγκαίο φίλτρο πριν από την προσφυγή στη δικαιοσύνη. Αντίθετα, ενώ οι δικηγόροι θα έπρεπε να συμβάλλουν στη δημιουργία κουλτούρας συμβιβασμού και εξωδικαστικής επίλυσης της διαφοράς, ο υπερπληθυσμός τους μετατρέπει μερικές φορές τη διαφορά σε δικαστική διαφορά, με αποτέλεσμα τη σώρευση δικαστικών υποθέσεων στα πινάκια.

– Έχουμε πολλούς φοιτητές στις νομικές σχολές, με σχεδόν αποκλειστικό προσανατολισμό την άσκηση δικηγορίας, σε αντίθεση με την υπόλοιπη Ευρώπη, όπου οι φοιτητές των νομικών σχολών έχουν και άλλους συναφείς επαγγελματικούς προσανατολισμούς.

Από το ΝΣΚ γίνονται συντονισμένες προσπάθειες τα τελευταία χρόνια για τον περιορισμό των ένδικων μέσων που ασκούνται από το Δημόσιο. Με αλλαγές που έχουν ήδη εφαρμοστεί, οι δικαστικές υποθέσεις κλείνουν κυρίως σε επίπεδο Γραφείου ΝΣΚ, ακόμα και σε πρώτο βαθμό, ιδίως όταν το επίδικο θέμα έχει επιλυθεί με αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων, ενώ στο πλαίσιο της επιθεώρησης των λειτουργιών του ΝΣΚ ελέγχεται ιδιαίτερα και αξιολογείται αρνητικά η άσκηση αβάσιμων ένδικων μέσων. Όμως, η ύπαρξη αντιφατικών νομολογιακών δεδομένων, η βραδύτητα της αμετάκλητης νομολογιακής επίλυσης θεμάτων που αφορούν εκατοντάδες και πολλές φορές χιλιάδες ομοειδείς υποθέσεις (κυρίως μισθολογικού ή συνταξιοδοτικού αντικειμένου) και το (περιορισμένο) φαινόμενο της μη εναρμόνισης κατώτερων δικαστηρίων προς τις νομολογιακές λύσεις των ανώτατων δικαστηρίων αποτελούν συνθήκες που δυσχεραίνουν τον περαιτέρω περιορισμό των ένδικων μέσων, η άσκηση των οποίων, στις περιπτώσεις αυτές, δεν μπορεί να αποφευχθεί.

Στην Ελλάδα, από τις 55.000 δίκες που κάθε χρόνο διεξάγει το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους εκπροσωπώντας το Δημόσιο, Ανεξάρτητες Αρχές, ΝΠΔΔ και ΑΕΙ, οι μισές θα μπορούσαν να επιλυθούν χωρίς να φτάσουν στα δικαστήρια, αν ληφθούν ριζοσπαστικά και γενναία μέτρα.

5. Προτάσεις

Απαιτούνται συνεπώς ριζοσπαστικά και γενναία μέτρα για να μεταστραφεί η κατάσταση στη διοικητική δικαιοσύνη. Για τις διοικητικές δίκες, είναι αναγκαία μια δέσμη μέτρων που θα περιλαμβάνει τις πιο κάτω προτάσεις:

- Ο περιορισμός της πολυνομίας και η θέσπιση σταθερού, απλού, μακροπρόθεσμου και βιώσιμου φορολογικού, κοινωνικοασφαλιστικού, μισθολογικού, πολεοδομικού και εκπαιδευτικού συστήματος θα συμβάλουν στην ελάφρυνση των δικαστηρίων από χιλιάδες αγωγές και προσφυγές που τα πλημμυρίζουν κάθε χρόνο, αφού τα συστήματα αυτά μεταβάλλονται διαρκώς, ακόμη και με κάθε αλλαγή υπουργού, και δημιουργούν νέες διαφορές.

- Η συγκέντρωση των τροπολογιών σε δύο νομοσχέδια-σκούπες που θα ψηφίζονται κάθε Ιούνιο και Δεκέμβριο.

- Η συμμετοχή μελών του ΝΣΚ στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, αφού ο συνδυασμός της δικαστικής και διοικητικής εμπειρίας τους μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην επιτυχή αντιμετώπιση των θεμάτων τα οποία τίθενται, ιδίως στις διαδικασίες στις οποίες συμμετέχει ως διάδικος ή εμπλέκεται το Δημόσιο.

- Η αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή με τους ίδιους πόρους να έχουμε καλύτερα αποτελέσματα. Πλήθος διοικητικών διαφορών μπορούν να λυθούν και να επέλθει έτσι δραστικός περιορισμός της δικαστικής ύλης που φθάνει στα δικαστήρια, αν η Διοίκηση λειτουργήσει σωστά. Είναι γεγονός βέβαια ότι η πανδημία λειτούργησε ως επιταχυντής και ανάγκασε τον κρατικό μηχανισμό και ιδίως το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης να αυξήσει το ρυθμό ανάπτυξης του ηλεκτρονικού και ψηφιακού κράτους. Για να επιτευχθεί ο στόχος της αποδοτικότερης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή με τους ίδιους πόρους να έχουμε καλύτερα αποτελέσματα, απαιτείται: πλήρης αποκομματικοποίησή της και απεξάρτηση από το κομματικό σύστημα, περιορισμός της συναρμοδιότητας υπαλλήλων, υπηρεσιών και υπουργείων, που αδρανοποιεί τη διοικητική δράση και προκαλεί γραφειοκρατικό έμφραγμα ακόμη και σε διαδικασίες απλές και συνηθισμένες, ανάθεση σαφών αρμοδιοτήτων για να

μην επιτείνεται η ευθυνοφοβία των υπαλλήλων, κατάργηση των πολυτελών γραφειοκρατικών διαδικασιών, θέσπιση μισθολογικών και βαθμολογικών κινήτρων για την απόδοση του υπαλλήλου, αλλά και σύστημα δίκαιης και αποτελεσματικής αξιολόγησης και ελέγχου της απόδοσής του. Το παράδειγμα της Γαλλίας, όπου 90% των φορολογικών υποθέσεων που ανακύπτουν επιλύονται από την ίδια τη Διοίκηση και δεν καταλήγουν σε δικαστικές διαμάχες, είναι διδακτικό.

Ομοίως, η άμεση εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων και η υποχρεωτική αλλαγή της διοικητικής πρακτικής, σε περιπτώσεις που αυτή κρίθηκε μη νόμιμη από τα δικαστήρια ή με γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ, μπορούν να οδηγήσουν σε περιορισμό των υποθέσεων που καταλήγουν στα διοικητικά δικαστήρια.

Είναι γνωστό ότι η Διοίκηση κάθε χρόνο εκδίδει χιλιάδες κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις. Από τις πράξεις αυτές δημιουργούνται χιλιάδες διοικητικές διαφορές που οδηγούνται στα διοικητικά δικαστήρια. Το ΝΣΚ, που χειρίζεται τις υποθέσεις αυτές στα δικαστήρια, έχει διαπιστώσει ότι οι βασικοί λόγοι ακύρωσης των διοικητικών πράξεων είναι η ελλιπής ή πλημμελής αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης, η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, η μη κλήση του ενδιαφερομένου σε προηγούμενη ακρόαση, η αναρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, η κακή σύνθεση του συλλογικού οργάνου, η υπέρβαση ή η έλλειψη της νομοθετικής εξουσιοδότησης, η παράβαση διάταξης νόμου, η παράβαση όρων διακήρυξης διαγωνισμού, ακόμη και η σπανίζουσα κατάχρηση εξουσίας κ.λπ. Είναι αναγκαίο συνεπώς να θεσμοθετηθεί η νομοτεχνική επεξεργασία των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από ειδικό τμήμα του ΝΣΚ, με τρόπο ανάλογο όπως στη νομοτεχνική επεξεργασία των προεδρικών διαταγμάτων από το Ε' Τμήμα του ΣτΕ. Η νομοτεχνική επεξεργασία θα γίνεται από έμπειρους λειτουργούς του ΝΣΚ, σε αυστηρά καθορισμένα χρονικά όρια, για να μην παρακαλύεται η λειτουργία των υπηρεσιών και να προφυλάσσεται σε μεγάλο βαθμό η Διοίκηση από την έκδοση πράξεων που θα μπορούσαν να ακυρωθούν από τα διοικητικά δικαστήρια. Με τον τρόπο αυτόν θα έχουμε πολύ λιγότερες πλημμελείς διοικητικές πράξεις και κατά συνέπεια λιγότερες υποθέσεις θα οδηγούνται στα δικαστήρια.

Πολλές υποθέσεις που οδηγούνται στα διοικητικά δικαστήρια θα μπορούσαν να επιλυθούν με μηχανισμούς όπως αυτόν της ενδικοφανούς προσφυγής. Ενδικοφανείς προσφυγές (ή όπως αλλιώς αυτές, κατά περίπτωση, ονομάζονται) προβλέπονται ήδη σε αρκετές κατηγορίες υποθέσεων. Η πρόβλεψη υποχρεωτικού σταδίου ενδικοφανούς προσφυγής για το σύνολο σχεδόν των εκτελεστών ατομικών διοικητικών πράξεων και παραλείψεων πριν από την προσφυγή στο δικαστήριο μπορεί, σε μεγάλο βαθμό, να απαλλάξει τα δικαστήρια από τεράστιο φόρτο υποθέσεων.

Για να αποκτήσει όμως ουσιαστικό περιεχόμενο η διαδικασία εκδίκασης της ενδικοφανούς προσφυγής, θα πρέπει η σύνθεση του οργάνου που θα την εξετάζει να παρέχει τα εγγύα μιας αμερόληπτης και δίκαιης κρίσης, να απαρτίζεται δηλαδή από πρόσωπα διαφορετικά από εκείνα που εξέδωσαν την πράξη, πρόσωπα που δεν θα προέρχονται από τον ίδιο εργασιακό χώρο και θα είναι ανεξάρτητα και χωρίς ιεραρχική σχέση με τα όργανα έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης. Στις συνθέσεις αυτών των επιτροπών θα μπορούσαν να μετέχουν συνταξιούχοι δικαστές και λειτουργοί του ΝΣΚ, εν ενεργεία λειτουργοί του ΝΣΚ, πανεπιστημιακοί, απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης κ.λπ. Προκειμένου να μην υπάρχει χρονοκαθυστέρηση, η αρμοδιότητα εξέτασης των ενδικοφανών προσφυγών θα πρέπει να οριοθετηθεί χρονικά και να τεθεί ως όρος ότι, αν μια προσφυγή δεν εκδικαστεί σε εύλογο χρονικό διάστημα (π.χ. σε ένα τρίμηνο από την άσκησή της), τεκμαίρεται η αποδοχή της, αντιστρέφοντας δηλαδή την ισχύουσα τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψη.

Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής είναι επωφελής και ανέξοδη για τον διοικούμενο που θεωρεί ότι αδικήθηκε από τη Διοίκηση, αλλά ταυτόχρονα δίνει τη δυνατότητα στη Διοίκηση να ακούσει τον ενδιαφερόμενο και να εξετάσει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης εξ αρχής, οπότε και μπορεί να ακυρώσει συνολικά ή μερικά ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή. Στη Γαλλία μόνο το 30% των υποθέσεων στις οποίες προηγήθηκε στάδιο ενδικοφανούς προσφυγής καταλήγει στα διοικητικά δικαστήρια.

Υπενθυμίζεται ότι το 2013 συστάθηκε επιτροπή στο Υπουργείο Δικαιοσύνης αποτελούμενη από διαπρεπείς νομικούς και δικαστές (Ν. Κανελλό-

πουλος, Γ. Γεραπετρίτης, Θ. Λειβαδίτη, Β. Ανδρουλάκης κ.ά.), οι οποίοι εκπόνησαν σχέδιο νόμου για την πρόβλεψη παρόμοιας περίπτωσης ενδικοφανούς προσφυγής που πέρασε και από τον έλεγχο της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ), αλλά, με την επακολουθήσασα αλλαγή του υπουργού, η πρωτοβουλία τερματίστηκε άδοξα.

– Ενίσχυση της αρμοδιότητας του ΝΣΚ για εξωδικαστική ή συμβιβαστική επίλυση διοικητικών διαφορών. Το ΝΣΚ έχει από το Σύνταγμα (άρθρο 100Α) αρμοδιότητα αναγνώρισης απαιτήσεων κατά του Δημοσίου και συμβιβασμού. Η εξωδικαστική επίλυση μιας διαφοράς ενός πολίτη με το Κράτος είναι μια πολύ σημαντική ένδειξη και απόδειξη για την εγγύηση του κράτους δικαίου και την ορθολογική λειτουργία της Διοίκησης, όπως και ο συμβιβασμός του Δημοσίου με τους ιδιώτες, που αποτελεί πάντα μια καλύτερη λύση από την αντιδικία του Κράτους με τον πολίτη στα δικαστήρια. Η εικόνα ενός κράτους που αντιδικεί διαρκώς με το σύνολο των διοικητικών υπαλλήλων και λειτουργών για μισθολογικά θέματα προφανώς δεν είναι εικόνα κράτους δικαίου. Η συμβιβαστική ή εξωδικαστική επίλυση των διαφορών είναι συνεπώς και πιο γρήγορη και πιο οικονομική διαδικασία και αμβλύνει τις αντιθέσεις, συμβάλλοντας κατά ένα μέρος στη διαμόρφωση μιας συναινετικής κουλτούρας στην ελληνική κοινωνία.

Με το ν. 4512/2018 (Α' 5) θεσπίστηκε μια διαδικασία μεσολάβησης στις δίκες ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων. Θα πρέπει και στις διοικητικές δίκες, όπου αυτό είναι εφικτό λόγω της φύσης της διαφοράς (π.χ. αγωγές αποζημίωσης), να προβλεφθεί ο θεσμός αυτός.

– Ριζοσπαστική απλούστευση της διοικητικής δικονομίας, έτσι ώστε η δίκη να γίνεται πιο γρήγορα, με άμεση κοινοποίηση της αγωγής ή της προσφυγής στον αντίδικο και προθεσμία αντίκρουσης, όπως γίνεται στο Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΓΔΕΕ), και άλλες ριζικές αλλαγές, όπως μία διαδικασία για όλες τις υποθέσεις και μία διαδικασία express για τα ασφαλιστικά μέτρα/αναστολή εκτέλεσης, ειδικές ρυθμίσεις για άμεση εκδίκαση σοβαρών υποθέσεων για την εθνική μας οικονομία, κατάργηση των δικονομικών παγίδων με τις περίπλοκες και αχρείαστες επιδόσεις και τις ακατανόητες διαδοχικές παραπομπές κ.λπ.

– Τροποποίηση των διατάξεων για την πιλοτική δίκη και το προδικαστικό ερώτημα, ώστε η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου να δεσμεύει υποχρεωτικά κάθε διοικητικό δικαστήριο που δικάζει όμοιο νομικό θέμα (στην περίπτωση του Συμβουλίου της Επικρατείας) και κάθε ομοειδή υπόθεση (στην περίπτωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου) και οι σχετικές υποθέσεις να εισάγονται ενώπιον του αρμόδιου Συμβουλίου εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, με έκδοση της απόφασης πάλι σε καθορισμένο εύλογο διάστημα.

– Πρόβλεψη έκδοσης αποφάσεων με συνοπτική αιτιολογία, σε κάποιες κατηγορίες υποθέσεων, χωρίς να απαιτείται η απόφαση να απαντά αναλυτικά σε κάθε προβαλλόμενο λόγο και ισχυρισμό. Είναι γεγονός βέβαια ότι η αιτιολογία της δικαστικής απόφασης είναι αυτή που ισχυροποιεί την εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη δικαστική εξουσία. Όμως, η ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία που επιβάλλει το Σύνταγμα (άρθρο 93 παρ. 3) επιτρέπει μια δημιουργική ερμηνεία ότι η αιτιολογία μπορεί να διατυπωθεί και συνοπτικά χωρίς να χρειάζεται ρητή απάντηση σε όλους τους ισχυρισμούς που προβάλλονται με το δικόγραφο.

– Θέσπιση νέων ενισχυμένων φίλτρων για την άσκηση ένδικων μέσων, που επιβαρύνουν ιδιαίτερα τα διοικητικά δικαστήρια. Ένα πρώτο βασικό τέτοιο φίλτρο είναι η χορήγηση προηγούμενης άδειας άσκησης του ένδικου μέσου από το δικαστήριο που θα το εκδικάσει. Στη Γαλλία το 60% των αιτήσεων για τη χορήγηση άδειας άσκησης αιτήσεων αναιρέσεων απορρίπτεται.

Φίλτρο μπορεί να εισαχθεί και στο εισαγωγικό της διοικητικής δίκης βοήθημα. Η προσφυγή ή η αγωγή να ασκείται με ένα χαμηλό παράβολο και, μόλις σχηματιστεί ο φάκελος, να εξετάζεται σε Συμβούλιο και, αν κρίνεται ως αβάσιμη, να μην εισάγεται. Αν διαφωνεί ο ενδιαφερόμενος και επιθυμεί να εισαχθεί η υπόθεση στην κανονική διαδικασία και να εκδοθεί αιτιολογημένη απόφαση, να υποχρεούται να καταβάλει ένα αυξημένο παράβολο ανάλογο με τη βαρύτητα της υπόθεσης.

– Τροποποίηση των διατάξεων που προβλέπουν την απόρριψη των προδήλως απαράδεκτων ή αβάσιμων ένδικων βοηθημάτων ή μέσων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και

του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρα 34 Α του π.δ/τος 18/1989, 126Α ΚΔΔ και 91 του ν. 4700/2020), έτσι ώστε η διάγνωση αν το ένδικο βοήθημα ή μέσο είναι προδήλως απαράδεκτο ή αβάσιμο να γίνεται εντός 100 ημερών από την άσκηση του. Σημειώνουμε πάντως ότι η χορήγηση της προηγούμενης άδειας, όπως παραπάνω αναλύθηκε, είναι το ασφαλέστερο και αποτελεσματικότερο μέσο για την αποτροπή άσκησης προπετών ή προδήλως απαράδεκτων/αβάσιμων ένδικων μέσων.

– Επιτάχυνση της ολοκλήρωσης της ψηφιακής δικαιοσύνης. Είναι μονόδρομος να προχωρήσει και να ολοκληρωθεί ο ψηφιακός μετασχηματισμός στη δικαιοσύνη. Η αλήθεια είναι ότι πρόσφατα έχουν γίνει πολλά σημαντικά βήματα και προγραμματίζονται και άλλα. Εκδίδονται ηλεκτρονικά αποφάσεις και πιστοποιητικά. Επίκεινται η επέκταση του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων Πολιτικής και Ποινικής Δικαιοσύνης (ΟΣΔΔΥ-ΠΠ) σε όλα τα δικαστήρια και τις εισαγγελίες της επικράτειας, η επέκταση των υπηρεσιών τηλεδιάσκεψης, η αναβάθμιση των ψηφιακών υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η αναβάθμιση του ΟΣΔΔΥ-ΠΠ. Όλα αυτά είναι απολύτως απαραίτητα και πρέπει να υλοποιηθούν χωρίς αργοπορία για τη διόρθωση της κατάστασης στη δικαιοσύνη. Πρέπει να εφαρμοστούν η ψηφιακή δικογραφία και οι τηλεδιασκέψεις/τηλεσυνεδριάσεις, να υπάρχουν μόνο ηλεκτρονικές υποβολές, ενώ και η εφαρμογή της τεχνητής νοημοσύνης, με τη χρήση τεχνολογίας αιχμής, θα μπορούσε να διευκολύνει την εργασία των δικαστών, να περιορίσει τον κίνδυνο έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων, αλλά και να αποσυμφορήσει τα δικαστήρια από μεγάλο αριθμό υποθέσεων.

Χωρίς ταμπού θα πρέπει να δούμε το ζήτημα της εφαρμογής της τεχνητής νοημοσύνης στη δικαιοσύνη. Ο "Ευρωπαϊκός Χάρτης Δεοντολογίας για τη χρήση της Τεχνητής Νοημοσύνης στα δικαστικά συστήματα και στο περιβάλλον τους", ο οποίος υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο του 2018 από την Επιτροπή για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (CEPEJ) του Συμβουλίου της Ευρώπης, περιλαμβάνει πολύ ενδιαφέροντα στοιχεία και προτάσεις. Θέλει όμως ψυχραιμία, νηφαλιότητα και αποχή από συντεχνιακές λογικές η προσέγγιση ενός τέτοιου θέματος.

Η Εσθονία, για παράδειγμα, πέρυσι ανακοίνωσε ότι θα θέσει σε εφαρμογή μέχρι το τέλος του 2020 ένα πρόγραμμα τεχνητής νοημοσύνης, το οποίο θα εκδίδει δικαστικές αποφάσεις για υποθέσεις μικροδιαφορών έως 7.000 ευρώ! Οι διάδικοι θα εφοδιάζουν μία πλατφόρμα με τα αναγκαία έγγραφα και το πρόγραμμα θα εκδίδει την απόφαση. Η Μ. Βρετανία, η Λεττονία και η Ολλανδία έχουν επίσης επεξεργαστεί σχέδια ανάθεσης υποθέσεων μικρού χρηματικού αντικειμένου στην τεχνητή νοημοσύνη. Στον Καναδά το σύστημα αυτό ήδη λειτουργεί. Στην Ολλανδία, στα ιδιωτικά ασφαλιστήρια υγείας προβλέπεται αυτόματη προσφυγή στην ηλεκτρονική επίλυση διαφορών (HEΔ) πριν από την άσκηση οποιουδήποτε ένδικου βοηθήματος. Το αντικείμενο των υπηρεσιών ηλεκτρονικής επίλυσης διαφορών φαίνεται να επεκτείνεται και δεν αφορά μόνο διαφορές μικρού χρηματικού αντικειμένου, αλλά περιλαμβάνει από φορολογικές και κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές μέχρι και διαδικασίες διαζυγίων.

– Τέλος, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) να καταστεί Συνταγματικό Δικαστήριο (απαιτείται αναθεώρηση του Συντάγματος) που θα ελέγχει τη συνταγματικότητα των νόμων, είτε προληπτικά ακόμη και πριν ψηφιστούν, αν το ζητήσει ικανός αριθμός βουλευτών, π.χ το 1/4 ή το 1/3 του συνόλου των βουλευτών, είτε σε επίκαιρο χρόνο, δηλαδή εφόσον ένα δικαστήριο προβληματίζεται για τη συνταγματικότητα ενός νόμου, στο πλαίσιο εκδίκασης μιας υπόθεσης, να αναστέλλει και να παραπέμπει στο ΑΕΔ/Συνταγματικό Δικαστήριο.

6. Επίμετρο

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ο νομικός παραστάτης του Δημοσίου και δεκάδων Ανεξάρτητων Αρχών, ΝΠΔΔ και ΑΕΙ, με τον υπό ψηφίση νέο Οργανισμό του, αναδιοργανώνεται, αλλάζει τη δομή του, δημιουργεί εξειδικευμένους θεματικούς σχηματισμούς, αναδιατάσσεται χωροταξικά σε όλη την Επικράτεια, με ισχυρά πολυπρόσωπα Γραφεία ΝΣΚ, και ολοκληρώνει τον εκτεταμένο ψηφιακό του μετασχηματισμό. Μπορεί, κατά συνέπεια, να συμβάλει αποφασιστικά στην αποσυμφόρηση των διοικητικών δικαστηρίων.

ρίων, αναλαμβάνοντας τη νομοτεχνική επεξεργασία των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, τη στελέχωση των επιτροπών εκδίκασης ενδικοφανών προσφυγών, τη δημιουργία Τμήματος Διαμεσολάβησης, τη συστηματική άσκηση της συνταγματικά προβλεπόμενης αρμοδιότητάς του για αναγνώριση απαιτήσεων, καθώς και την περαιτέρω ενίσχυση των φίλτρων για την αποφυγή άσκησης από την πλευρά του Δημοσίου αβάσιμων ένδικων μέσων.

Νομική φύση και λειτουργία της ατομικής ειδοποίησης και η διαχρονική διάσταση της νομολογίας¹

Θεόδωρος Γ. Ψυχογιός

Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

I. Προοίμιο

Ως γνωστόν, ο θεσμός της αποστολής ατομικής ειδοποίησης από τη φορολογική αρχή προς τον οφειλέτη του Δημοσίου προβλεπόταν ανέκαθεν στην έννομη τάξη μας και συγκεκριμένα στο πλαίσιο των περί διοικητικής εκτέλεσης διατάξεων, που οργανώνουν το νομοθετικό πλέγμα της διαδικασίας για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, τόσο ιδιωτικού όσο και δημόσιου χαρακτήρα. Σήμερα, η ατομική ειδοποίηση προβλέπεται στα άρθρα 4 και 7 του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ, ν.δ. 356/1974), καθώς και στο άρθρο 47 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ, ν. 4174/2013).²

Η ατομική ειδοποίηση εκδίδεται και αποστέλλεται ή κοινοποιείται από τη φορολογική αρχή στον οφειλέτη μετά την ταμειακή βεβαίωση των εσόδων ή, προκειμένου για έσοδα του ΚΦΔ, μετά το ληξιπρόθεσμο αυτών, χωρίς προηγούμενη ταμειακή βεβαίωση, λόγω της κατάργησης του θεσμού αυτού για τα πιο πάνω έσοδα.³ Είχε ανέκαθεν ενημερωτικό ρόλο, αποτελώντας εξώδικη όχληση προς τον οφειλέτη, με σκοπό να τον πληροφορήσει για την ύπαρξη ληξιπρόθεσμων οφειλών του και για την εντεύθεν υποχρέωσή του να

1 Μια μικρή συνεισφορά στη μνήμη του αλησμόνητου και άξιου συναδέλφου μας Αναστάσιου Μπάνου, που έφυγε πρόωρα από κοντά μας.

2 Σημειώνεται ότι τα άρθρα 7 του ΚΕΔΕ και 47 του ΚΦΔ αναφέρονται στη λεγόμενη ατομική ειδοποίηση υπερημερίας και ισχύουν μόνο για τα χρέη των οποίων ο νόμιμος τίτλος αποκτήθηκε μετά την 1.1.2014 (βλ. άρθρο 8§7 του ν. 4224/2013). Πριν από την ισχύ του ΚΕΔΕ (1.7.1974), ο θεσμός της ατομικής ειδοποίησης προβλεπόταν στο άρθρο 4 του Νόμου Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (ΝΕΔΕ).

3 Η είσπραξη των εσόδων του ΚΦΔ και της τελωνειακής νομοθεσίας γίνεται χωρίς ταμειακή βεβαίωση, αλλά μόνο δυνάμει του τίτλου (βλ. άρθρα 2§4 του ΚΕΔΕ και 30§1, 45§1 του ΚΦΔ).

προβεί στην εξόφλησή τους ή στη ρύθμισή τους,⁴ προκειμένου να αποφύγει τα εις βάρος του εκτελεστικά και διοικητικά μέτρα, καθώς και την ποινική δίωξη του άρθρου 25 του ν. 1882/1990.

Συγχρόνως όμως, μολονότι, κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη, η ατομική ειδοποίηση δεν εξομοιώνεται με επιταγή προς πληρωμή του άρθρου 924 ΚΠολΔ,⁵ η λήψη της παρείχε στον οφειλέτη την αφορμή και την ευκαιρία να αμφισβητήσει δικαστικά, με το διαπλαστικό ένδικο βοήθημα της ανακοπής, τόσο την ύπαρξη όσο και τη νομιμότητα των προς το Δημόσιο υποχρεώσεών του, δυνάμενος να ασκήσει και αίτηση αναστολής εκτελέσεως (ΣτΕ 1864/2018, 2701/2011, 1705/2008).

Ως γνωστόν, με το πιο πάνω ένδικο βοήθημα, ο οφειλέτης μπορεί να αμφισβητήσει τη νομιμότητα της προηγηθείσης βεβαιωτικής διαδικασίας, άρα και της επισπευδόμενης εισπρακτικής και εκτελεστικής διαδικασίας, με την προβολή ποικίλων ακυρωτικών λόγων, όπως είναι π.χ. η έλλειψη νόμιμου τίτλου ή η πλημμελής συγκρότησή του (ΟλΣτΕ 2281,2/2000, ΣτΕ 242/2020, 5/2018, 3013/2017, 1160/2017, 1875/2015, 25/2015, 1620/2005, 1357/1993, 635/2002 κ.ά.),⁶ η μερική ή ολική απόσβεση του χρέους (ΣτΕ 3663-7/2015, 3333/2008, ΝΣΚ 60/2018), η παραγραφή αυτού (άρθρο 224§5 ΚΔΔ, ΣτΕ 392/2017, 1732/2016), η μη συνδρομή αλληλέγγυας ευθύνης του (ΣτΕ 1213/2019, 267/2018, 1465/2014, 884/2011, 2040/2004) κ.λπ. (βλ. επιπλέον σχετική νομολογία στην υποσημ. 4).

Κατά συνέπεια, καθίσταται αυτονόητο ότι η σημασία της ατομικής ειδοποίησης για την αποτροπή του αιφνιδιασμού και την έγκαιρη οργάνωση της δικαστικής άμυνας του οφειλέτη δεν ήταν ποτέ αμελητέα, παρά το γεγονός ότι στην, εισέτι ισχύουσα, διάταξη του άρθρου 4§3 του ΚΕΔΕ ορίζεται ότι η παράλειψη αποστολής της στον οφειλέτη δεν επάγεται έννομες συνέπειες, ούτε ασκεί επιρροή στο κύρος των μέτρων εκτελέσεως.

4 ΣτΕ 2645-50/2018, 1864/2018, 2319/2018, 2267/2016, 2999/2013, 1566/2012, 701/2011, 1705/2008 κ.ά.

5 Βλ. άρθρα 4§2 και 7§3 του ΚΕΔΕ και 47§4 του ΚΦΔ.

6 Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα ακόμη και για ουσιαστικό έλεγχο του τίτλου με ανακοπή, εφόσον όμως δεν προβλέπεται δυνατότητα άσκησης προσφυγής (άρθρο 224§4 ΚΔΔ, ΣτΕ 644 και 120/2018, επίσης βλ. ΟλΣτΕ 105, 486 και 1443/1991).

Ωστόσο, η νομολογία, αντιλαμβανόμενη την ως άνω καίρια σημασία της ατομικής ειδοποίησης, σε αντίθεση προς την αναφερθείσα πρόβλεψη του άρθρου 4§3, υιοθέτησε παγίως την άποψη ότι, εφόσον η μη περιέλευση ή η καθυστερημένη περιέλευση της ατομικής ειδοποίησης στον οφειλέτη θα είχε ως αποτέλεσμα να απολέσει αυτός στάδιο δικονομικής προστασίας πριν από τη λήψη συγκεκριμένου μέτρου αναγκαστικής εκτέλεσης, όπως η κατάσχεση ακινήτου ή τραπεζικού του λογαριασμού, τότε, εν όψει του άρθρου 20§1 του Συντάγματος, συντρέχει λόγος προς ακύρωση της πράξης εκτέλεσης, εφόσον ο οφειλέτης προβάλλει σχετικό λόγο ανακοπής (ΣτΕ 1074/2017, ΣτΕ 3325/2014, ΣτΕ 29/2013, 1806/2011, 2701/2011, 1705/2008, ΑΠ 1999/2013 κ.ά.).⁷

Απεναντίας, η παράλειψη κοινοποίησης της λεγόμενης ατομικής ειδοποίησης υπερημερίας των άρθρων 7 ΚΕΔΕ και 47 ΚΦΔ λειτουργεί ex lege σαφώς ακυρωτικά επί των αναγκαστικών ή διοικητικών μέτρων που λαμβάνονται εις βάρος του οφειλέτη, εφόσον βεβαίως προβληθεί σχετικός λόγος ανακοπής, με συνέπεια η κοινοποίηση αυτή να καθίσταται, εξ ορισμού, απαραίτητο στοιχείο της προδικασίας για την περαιτέρω νομότυπη διεξαγωγή της εκτελεστικής διαδικασίας.⁸

II. Νομική φύση και λειτουργία της ατομικής ειδοποίησης

Είναι σαφές ότι η ατομική ειδοποίηση δεν αποτέλεσε ποτέ "εκτελεστή διοικητική πράξη", όπως η έννοια αυτή καθορίζεται και αναπτύσσεται από την κλασική θεωρία του Διοικητικού Δικαίου και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Ακόμη και όταν προβλεπόταν ρητά η ακυρωτική προσβολή της ατομικής ειδοποίησης, στο πλαίσιο του άρθρου 73§1α' του

7 Ειδικότερα δε επί αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος τρίτων προσώπων που ευθύνονται αλληλεγγύως για χρέη άλλων προσώπων (π.χ. βλ. άρθρα 115 ΚΦΕ, 50 ΚΦΔ κ.ά.), κρίθηκε ότι η ως άνω διάταξη του άρθρου 4§3 του ΚΕΔΕ δεν έχει εφαρμογή, εφόσον θα κατέληγε είτε στη λήψη μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος τους, χωρίς προηγουμένως να τους έχει δοθεί η δυνατότητα να εξοφλήσουν το χρέος τους ή να προβούν σε ρύθμισή του, είτε στην απώλεια σταδίου δικονομικής προστασίας τους (ΣτΕ 2319/2018, 2275/2017, 1552/2017, 3325/2014, 844/2012, 1639/2003, ΑΠ 1999/2013 κ.ά.).

8 Εξάιρεση προβλέπεται στις περιπτώσεις κατάσχεσης χρημάτων ή χρηματικών απαιτήσεων στα χέρια του υποχρέου ή τρίτου (βλ. άρθρα 7§2 ΚΕΔΕ και 47§2 ΚΦΔ), ως και αν συντρέχει λόγος άμεσης λήψης μέτρων κατά το άρθρο 49 ΚΦΔ.

ΚΕΔΕ,⁹ ο ρόλος της ήταν καθαρά πληροφοριακός, αφού αυτή καθ' εαυτήν η ατομική ειδοποίηση δεν επέβαλλε υποχρεώσεις στον διοικούμενο-οφειλέτη του Δημοσίου, αλλά ήταν το "πρελούδιο", ή άλλως ένα ηχηρό "καμπανάκι", για την επερχόμενη διοικητική εκτέλεση και ποινική δίωξη εις βάρος του, λόγω των ληξιπρόθεσμων οφειλών του.

Άρα, ανέκαθεν, ο σκοπός της ακυρωτικής προσβολής της ατομικής ειδοποίησης δεν ήταν η ακύρωση αυτής ταύτης της ατομικής ειδοποίησης, ως αμιγώς πληροφοριακού και, κατ' αρχήν, αβλαβούς εγγράφου, αλλά η *ανάσχεση* της επερχόμενης εκτελεστικής διαδικασίας.¹⁰ Έτσι, ακόμη και όταν η δικαστική απόφαση ακύρωνε μόνο την ατομική ειδοποίηση (κάτι που συνέβαινε συχνά στις αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων), τούτο είχε ως αποτέλεσμα ότι – ακόμη και με την έκδοση της πρωτόδικης απόφασης – η μελλοντική επιβολή εκτελεστικών ή διοικητικών μέτρων από τη φορολογική αρχή καθίστατο αδύνατη, ενώ συγχρόνως συνεπάγετο και την πλήρη αδρανοποίηση ή ανάκληση των τυχόν ήδη επιβληθέντων.¹¹

Επιπλέον, μετά την ακύρωση της ατομικής ειδοποίησης ή/και της ταμειακής βεβαίωσης λόγω μη υποχρέωσης πληρωμής του χρέους, δεν είναι δυνατή ούτε η επιβολή προσαυξήσεων εκπρόθεσμης καταβολής (άρθρο 6 ΚΕΔΕ), ενώ οι ήδη παραχθείσες διαγράφονται, δεδομένου ότι αυτές επιβάλλονται λόγω καθυστέρησης καταβολής υπαρκτού και ληξιπρόθεσμου χρέους (αντί πολλών βλ. ΣτΕ 269/2017, 2378/2015, ΝΣΚ 89/2015, 641/2002 κ.ά.). Το ίδιο, ευλόγως, πρέπει να γίνει δεκτό και ως προς την επιβολή των τόκων του άρθρου 53 ΚΦΔ.

9 Η διάταξη αυτή εξακολουθεί να ισχύει για διαφορές που υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Απεναντίας, ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2171/1999) δεν περιέλαβε ποτέ πρόβλεψη *expressis verbis* για τη δυνατότητα άσκησης ανακοπής κατά της ατομικής ειδοποίησης, καθόσον αφορά στις δημοσίου δικαίου οφειλές, οι οποίες, ως γνωστόν, υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων (βλ. ΚΔΔ άρθρα 216 επ., ΑΕΔ 1/2019). Ωστόσο, επειδή η απαρίθμηση του άρθρου 217 ΚΔΔ, περί των υποκείμενων σε ανακοπή πράξεων, είναι ενδεικτική, δεν μπορεί να υποστηριχθεί η ύπαρξη νομοθετικού αποκλεισμού της ατομικής ειδοποίησης, γεγονός που επέτρεψε στη νομολογία να καταλήξει τελικά στην υιοθέτηση του προσβλητού χαρακτήρα της.

10 Κατά τον αείμνηστο Ιωάννη Μπρίνια, "*ο νόμος δεν παρέχει το ένδικο βοήθημα της ανακοπής μόνο για την ακύρωση της ατομικής ειδοποίησης, αλλά για την ουσιαστική έρευνα της διαφοράς και την ολοκληρωτική προστασία του ανακόπτοντος*" (*Διοικητική Εκτέλεση*, 1987, σελ. 754-755).

11 Βλ. ΟΛΝΣΚ 403/1999, 434/1997, 776/1996, ΝΣΚ 509/2003, 261/1999 κ.ά. Σημειωτέον δε ότι, μετά την τελεσιδικία ακυρωτική απόφαση λόγω ανυπαρξίας ή απόσβεσης του χρέους, η φορολογική αρχή προέβαινε σε διαγραφή της βεβαιωθείσης οφειλής (βλ. πιο πάνω γνωμοδοτήσεις).

Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η αποστολή ή/και η λήψη της ατομικής ειδοποίησης δεν αποτέλεσαν ποτέ αφετήρια γεγονότα της υπερημερίας του οφειλέτη, αφού το ληξιπρόθεσμο των προς το Δημόσιο χρεών ορίζεται από το νόμο, στο πλαίσιο συγκεκριμένων προθεσμιών, ανεξάρτητα από τις ημερομηνίες αποστολής ή λήψης της ατομικής ειδοποίησης (βλ. άρθρα 5 ΚΕΔΕ και 41 ΚΦΔ).¹²

Επομένως, από τα ήδη αναφερθέντα προκύπτει σαφώς ότι η δυνατότητα του οφειλέτη να προσβάλει με ανακοπή την ατομική ειδοποίηση είναι ζωτικής σημασίας, αφού αποτελεί τη μοναδική "ατραπό" που του επιτρέπει να έχει έγκαιρη πρόσβαση στη Δικαιοσύνη, προκειμένου να υπηρετηθεί η αναφερθείσα επιτακτική του ανάγκη για έγκαιρη δικαστική προστασία, με βασικό στόχο να αποσοβηθεί η επερχόμενη διοικητική εκτέλεση, ως και οι άλλες άκρως δυσμενείς συνέπειες που προαναφέρθηκαν. Είναι δε αυτονόητο ότι η θέση του οφειλέτη, χωρίς τη δυνατότητα αυτή, θα ήταν αναμφίβολα εξόχως δυσχερής.

III. Η στάση της νομολογίας ως προς τη λεγόμενη "ατελή" ατομική ειδοποίηση. Προβλήματα και αντιφάσεις¹³

Κατά τα τελευταία χρόνια, όλως αδοκίμως, δημιουργήθηκε μία έκδηλα προβληματική κατάσταση στο ζήτημα της δικαστικής προστασίας του διοικουμένου, αφού η νομολογία, αφιστάμενη από παλαιότερη θέση της (βλ. ΣτΕ 3933/1998), όρθωσε ένα μη αναμενόμενο και σοβαρό εμπόδιο στο δικαίωμα της ακώλυτης δικαστικής προσβολής της ατομικής ειδοποίησης εκ μέρους του οφειλέτη. Συγκεκριμένα, εισήγαγε μία – κατά τη γνώμη μου, εντελώς αδικαιολόγητη και πραιτωρική – διάκριση των ατομικών ειδοποιήσεων, με κριτήριο το περιεχόμενο εκάστης εξ αυτών, πάνω στην οποία διάκριση εδόμησε μία αυστηρή απαγόρευση ακυρωτικής προσβολής, που εξακολουθεί να δημιουργεί προβλήματα ακόμη και σήμερα.

12 Εξάιρεση έχει εισαχθεί από τη νομολογία στην περίπτωση που η ατομική ειδοποίηση απευθύνεται σε συνυπόχρεα πρόσωπα, τα οποία δηλαδή έχουν την εκ του νόμου πρόσθετη ευθύνη για την καταβολή της οφειλής τρίτου προσώπου, όπως είναι οι διοικούντες νομικά πρόσωπα, οι ομόρρυθμοι εταίροι κ.λπ., με την προϋπόθεση όμως ότι πληροφωρήθηκαν την οφειλή το πρώτον από την ατομική ειδοποίηση (βλ. νομολογία στην υποσημ. 7).

13 Επί του ζητήματος αυτού, βλ. την αξιολογική μελέτη του Πρωτοδίκη Δ.Δ. Ηλ. Κουβαρά, με τίτλο: "Ατελείς ατομικές ειδοποιήσεις υπό το καθεστώς του ΚΦΔ: απόκλιση της διοικητικής πρακτικής από το εφαρμοστέο δίκαιο και νομολογιακοί χειρισμοί" (Διοικητική Δίκη, 3/2018, σελ. 380).

Έτσι, κατά την άποψη αυτή, αν η αποσταλείσα στον οφειλέτη ατομική ειδοποίηση δεν φέρει όλα τα στοιχεία που ορίζει ο νόμος (δηλ. τα στοιχεία του οφειλέτη, το είδος και το ποσό του χρέους, το οικονομικό έτος στο οποίο ανήκει, τον αριθμό και τη χρονολογία του τριπλοτύπου βεβαιώσεως, τη χρονολογία πληρωμής του χρέους κ.λπ.), τότε αυτή *στερείται εκτελεστού χαρακτήρα* και η σχετική ανακοπή είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη.¹⁴ Ωστόσο, η εν λόγω ερμηνευτική θέση δεν έχει έρεισμα σε κανένα νομοθετικό κείμενο ή γενική αρχή του δικαίου και ασφαλώς δεν υπηρετεί την ανάγκη για έγκαιρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία του οφειλέτη, ιδίως μετά την ισχύ του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013) και την αδυναμία προσβολής της ταμειακής βεβαίωσης, λόγω κατάργησης του διαδικαστικού αυτού σταδίου.

Παρατηρούμε δηλαδή ότι, όλως ατυχώς, η νομολογία "εγκλωβίστηκε" και πάλι σε αξιωματικές θεωρητικές κατασκευές του παρελθόντος περί του εκτελεστού ή μη χαρακτήρα της ατομικής ειδοποίησης, οι οποίες είχαν αποτελέσει πηγή σοβαρών προβλημάτων στο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, και, αντί να διευκολύνει την ακώλυτη και έγκαιρη πρόσβαση σε αυτήν, όρθωσε περιττά εμπόδια, τα οποία δεν συνάδουν καθόλου με τις ιδιαιτερότητες της διοικητικής εκτέλεσης και τις ενδεικνύμενες γι' αυτήν ερμηνευτικές προσεγγίσεις.¹⁵

14 Βλ. ΣτΕ 3652/2012, η οποία θεώρησε απαράδεκτη την ανακοπή αλληλεγγύως ευθυνόμενου προσώπου κατά ατομικής ειδοποίησης που εκδόθηκε στο πλαίσιο του άρθρου 23 του ν. 2523/1997 και του γνωστοποιούσε ότι, αν δεν καταβάλει τις ληξιπρόθεσμες οφειλές, θα ασκηθεί εις βάρος του ποινική δίωξη (ομοίως ΕλΣ 705/2018, ΔΕΑ 215/2021, ΔΕφΘεσ 1394/2017, 1990/2012 κ.ά.). Επίσης, έχει γίνει δεκτό ότι η ατομική ειδοποίηση, με την οποία καλείται ο οφειλέτης να προβεί στην εξόφληση των ληξιπρόθεσμων οφειλών του νομικού προσώπου επ' απειλή επιβολής κατάσχεσης εις βάρος του, μη περιέχουσα όλα τα από το νόμο προβλεπόμενα στοιχεία της ατομικής ειδοποίησης του άρθρου 4 του ΚΕΔΕ, δεν αποτελεί εκτελεστή πράξη, αλλά έχει πληροφοριακό χαρακτήρα (βλ. ΔΕΑ 215/2021, 1685/2020, 6987/2014, ΔΕφΘεσ. 1936 και 2224/2015, ΔΠΑ 1938/2021, 8156,7/2020, 3576/2018 Nomos). Επίσης, βλ. ΔΕφΠειρ 435/2015 (αναφ. στη ΣτΕ 1552/2017), ΔΠρΑθ 6794/2018, 6317/2018, 5835/2018, ΔΠρΚερ 602/2017, ΔΠρΚοζ 562/2017 κ.ά.).

15 Είναι δεδομένο ότι το κριτήριο της εκτελεστής διοικητικής πράξης δεν αποτελεί επ' ουδενί την προσήκουσα ερμηνευτική απάντηση στο ερώτημα περί του προσβλητού ή μη χαρακτήρα της ατομικής ειδοποίησης. Θα μπορούσαμε άραγε ποτέ να χαρακτηρίσουμε ως εκτελεστές διοικητικές πράξεις την έκθεση πλειστηριασμού και τον πίνακα κατάταξης δανειστών που συντάσσονται από τον συμβολαιογράφο ή ακόμη την, κατ' άρθρο 34 του ΚΕΔΕ, αρνητική δήλωση του τρίτου ΝΠΔΔ; Η απάντηση είναι σαφώς αρνητική, αφού, παρά το γεγονός ότι οι πράξεις αυτές είναι προσβλητές με την ανακοπή του άρθρου 217 ΚΔΔ, εντούτοις δεν πρόκειται για εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αλλά για αμιγώς *διαδικαστικές* πράξεις (βλ. Ιω. Μπρίνιαν, *Διοικητική Εκτέλεση*, 1987, τόμ. Β', σελ. 702, και ΝΣΚ 146/20).

Ωστόσο, η σαφής προειδοποίηση που περιέχεται εντός των εν λόγω ("ατελών") ατομικών ειδοποιήσεων περί της επικείμενης λήψης επαχθών μέτρων (εκτέλεσης, ποινικής δίωξης κ.λπ.), σε περίπτωση μη εξόφλησης του αναγραφόμενου στην εν λόγω ατομική ειδοποίηση συνολικού ποσού της οφειλής, αρκεί, κατά την άποψή μου, ώστε να τις καταστήσει άμεσα προσβλητές, προς ανάδειξη των τυχόν υφιστάμενων ακυροτήτων και την έγκαιρη αποτροπή κάθε περαιτέρω βλαπτικής πράξης εις βάρος του οφειλέτη. Την εύστοχη αυτή λύση είχε υιοθετήσει η απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθ. 3933/1998, σκ. 6 (*Διοικητική Δίκη*, 2002, σελ. 526), η οποία μάλιστα παρέβλεψε και το γεγονός ότι το αποσταλέν έγγραφο δεν έφερε καν τον τίτλο "ατομική ειδοποίηση", ούτε περιείχε όλα τα προβλεπόμενα στοιχεία αυτής. Όμως, η πιο πάνω απόφαση δεν είχε συνέχεια στη νομολογία, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων (π.χ. βλ. ΔΠΑΘ 107/2020, 150, 151/2020, αναστ.), οι οποίες θεώρησαν την ατομική ειδοποίηση, προ ποινικής δίωξης, εκτελεστή διοικητική πράξη, παραδεκτώς προσβλητή *"ως επαγόμενη την επέλευση σοβαρών εννόμων συνεπειών σε βάρος του αιτούντος"*.

Εξάλλου, υπό το φως της ορθής και σαφώς επαινετής νομολογιακής θέσης των πρωτοποριακών αποφάσεων της Επιτροπής Αναστολών ΣτΕ (215-217/2016), περί του εκτελεστού και προσβλητού χαρακτήρα της ατομικής ειδοποίησης, παρά τον καθαρά ενημερωτικό της ρόλο, και εν όψει των επικείμενων σοβαρών έννομων συνεπειών, ελλείπει ταμειακής βεβαίωσης, μετά την 1.1.2014, είναι προδήλως αυτονόητο ότι κάθε ατομική ειδοποίηση, που υπηρετεί το ρόλο αυτό και καλεί τον οφειλέτη σε καταβολή της οφειλής του προς αποφυγή των εις βάρος του δυσμενών συνεπειών, πρέπει να θεωρείται προσβλητή, ανεξάρτητα από τις όποιες ελλείψεις του περιεχομένου της (για τις οποίες άλλωστε ευθύνεται αποκλειστικά η φορολογική αρχή).¹⁶

Μάλιστα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η πιο πάνω δυνατότητα του οφειλέτη πρέπει να υφίσταται ανεξάρτητα αν στην ατομική ειδοποίηση διατυπώνεται ρητή απειλή για επικείμενες δυσμενείς συνέπειες εις βάρος του οφει-

16 Άλλως, ευρισκόμεθα εν τέλει μπροστά στο αδιανόητο φαινόμενο να "τιμωρείται" ο οφειλέτης, εξαιτίας παραλείψεων που δεν οφείλονται σε αυτόν, αλλά στην αντίδική του διοικητική αρχή!

λέτη (άρθρο 47§3 περ. η' ΚΦΔ), αφού οι συνέπειες αυτές είναι γνωστές και ρητά καταγεγραμμένες στο νόμο,¹⁷ άρα ευλόγως η αναφορά τους ή μη στην ατομική ειδοποίηση δεν μπορεί επ' ουδενί να είναι καθοριστικές της εκτελεστότητας ή μη της ατομικής ειδοποίησης (το κορυφαίο δικαίωμα στη δικαστική ακρόαση δεν μπορεί να γίνεται *δέσμιος* τέτοιων αχρείαστων και πραιτωρικών "εφευρεθέντων" περιορισμών που δεν έχουν έρεισμα σε παραλείψεις του αμυνόμενου οφειλέτη, αλλά της φορολογικής διοίκησης αποκλειστικά).¹⁸

Επιπλέον, με δεδομένη τη γνωστή νομολογία ότι η προσβολή της ατομικής ειδοποίησης συνεπάγεται και την ταυτόχρονη προσβολή της ταμειακής βεβαίωσης, και δη ανεξάρτητα αν αυτή μνημονεύεται ρητά στην ανακοπή (ΣτΕ 1367/2016, 3279/3013, 2999/2013, 1566/2012), θεωρώ ότι, εάν έχει μεσολαβήσει ταμειακή βεβαίωση, η απόρριψη των ανακοπών ως απαράδεκτων για τον προαναφερθέντα λόγο είναι καταφανώς αδικαιολόγητη και όλως ασύμβατη με την ως άνω νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Πέραν των ανωτέρω, είναι προφανές ότι ευρισκόμεθα ενώπιον μιας έκδηλης *αντιφάσεως* μεταξύ δύο εκ διαμέτρου αντίθετων ερμηνευτικών θέσεων, δηλαδή αφενός μεν της εδώ διατυπούμενης νομολογιακής θέσης ότι οι ελλείψεις των απαραίτητων, κατά νόμο, στοιχείων από το κείμενο των ατελών ατομικών ειδοποιήσεων καθιστούν απαράδεκτη τη δικαστική προσβολή τους και αφετέρου της ερμηνευτικής θέσης ότι οι ελλείψεις αυτές συνιστούν από μόνες τους ακυρωτικό λόγο ανακοπής!¹⁹

Έτερη εμφανής αντίφαση προκύπτει επίσης και σε σχέση με τη νομολογιακή θέση που δέχεται την *κατ' ουσία* διερεύνηση της ανακοπής ακόμη και στην περίπτωση που αυτή ασκήθηκε *εκπροθέσμως*, καθόσον κρίθηκε ότι δεν άρχισε η προθεσμία για την άσκηση της από την κοινοποίηση της (ατελούς) ατομικής ειδοποίησης στον αλληλεγγύως υπόχρεο, δεδομένου ότι

17 Βλ. άρθρα 12§2, 47§2, ως και 48§1 ΚΦΔ σε συνδυασμό με άρθρα 5, 7 και 9 του ΚΕΔΕ.

18 Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι κάθε ευνομούμενο κράτος και φυσικά το Ελληνικό Δημόσιο, λειτουργώντας στο πλαίσιο των αρχών που διέπουν ένα ευρωπαϊκό κράτος δικαίου, *δεν επιδιώκει, ούτε πρέπει να επιδιώκει* να αιφνιδιάζει τους οφειλέτες του και να κατάγει νίκες σε δίκες "άνευ αγώνος", επειδή το δικαστήριο δεν παρείχε καν τη δυνατότητα σε αυτούς να εκφράσουν τις αντιρρήσεις τους επί της νομιμότητας της βεβαιωτικής και εκτελεστικής διαδικασίας.

19 Βλ. ΣτΕ 1864/2018, δεχόμενη μάλιστα ότι το ακυρωτικό αποτέλεσμα εκτείνεται και στην ταμειακή βεβαίωση του σχετικού χρέους.

σε αυτήν δεν αναγραφόταν ούτε ότι το ένδικο χρέος αφορούσε σε οφειλή της εταιρίας της οποίας ο ανακόπτων είχε διατελέσει εκπρόσωπος, αλλά ούτε το οικονομικό έτος στο οποίο ανάγεται η ένδικη οφειλή (ΣτΕ 2274/2017, ΔΕφΘεσ 877/2016).²⁰

Ιδίως μάλιστα εάν συγκρίνουμε την πιο πάνω αυστηρή απαγόρευση άσκησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας με την εύστοχη νομολογιακή θέση που υιοθέτησε η νομολογία του ΣτΕ πριν από μερικά χρόνια, όταν έκρινε παραδεκτή την ακυρωτική προσβολή ακόμη και *ανυπόστατης* διοικητικής πράξης και δη έστω και αν αυτή δεν έχει εφαρμοστεί από τη Διοίκηση,²¹ τότε ευλόγως θα πρέπει να δεχθούμε ανεπιφύλακτα ως προδήλως αυτονόητο ότι η *υποστατή*, αλλ' απλώς ατελής, ατομική ειδοποίηση είναι επίσης ακυρωτικώς προσβλητή με ανακοπή.

Συνεπώς, οιαδήποτε νομολογιακή παραδοχή, πραιτωρικού χαρακτήρα, που άγει στον αποκλεισμό της ακυρωτικής προσβολής ατομικής ειδοποίησης οιασδήποτε μορφής, είναι σαφές ότι γεννά σοβαρά προβλήματα στην έγκαιρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία των διοικουμένων και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρείται επιδοκιμαστέα.

IV. Η ακύρωση της ταμειακής βεβαίωσης εξαιτίας τυπικών ελλείψεων της ατομικής ειδοποίησης

Στον αντίποδα της νομολογιακής θέσης που αναπτύχθηκε παραπάνω, ως προς την αδυναμία προσβολής των ατελών ατομικών ειδοποιήσεων, έρχεται η σχετικώς πρόσφατη νομολογιακή τοποθέτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία, ακόμη και αν ένα από τα στοιχεία που πρέπει να περιέχει η ατομική ειδοποίηση ελλείπει παντελώς, τότε η προηγηθείσα

20 Δηλαδή παρατηρούμε ότι επικρατεί μία εκτεταμένη σύγχυση σε ότι αφορά τη νομολογιακή αντιμετώπιση των συνεπειών της λεγόμενης ατελούς ατομικής ειδοποίησης, η οποία καθιστά εντελώς "θολό" το τοπίο στο κρίσιμο αυτό θεσμικό πεδίο.

21 Βλ. ΟλΣτΕ 87/2011, η οποία μετέβαλε τη μέχρι τότε κρατούσα, επί δεκαετίες, θέση του Δικαστηρίου, που έθετε ως προϋπόθεση προσβολής την προηγούμενη εκτέλεση της διοικητικής πράξης (βλ. ομοίως ΣτΕ 1342/2019, 255/2018, 3151/2017, 1892/2016 κ.ά.). Βασικός λόγος μεταβολής της νομολογίας υπήρξε η ανάγκη αποτελεσματικότερης προστασίας του διοικουμένου (βλ. και σχετικό προβληματισμό σε Ηλ. Κουβαρά, όπ. παρ.).

ταμειακή βεβαίωση καθίσταται ακυρωτέα, εφόσον ο οφειλέτης τον οποίο αφορά η ατομική ειδοποίηση λαμβάνει το πρώτον γνώση της ταμειακής βεβαίωσης διά της ατομικής ειδοποιήσεως (βλ. ΣτΕ 1864/2018).

Σημειώνεται ότι το Δικαστήριο δεν συνδέει το ακυρωτικό αποτέλεσμα και με τη συνδρομή ανεπανόρθωτης δικονομικής ή/και περιουσιακής βλάβης του οφειλέτη, κάτι που έρχεται σε πρόδηλη αντίθεση τόσο με την απόφασή του υπ' αριθ. ΣτΕ 3214/1999 όσο και με τη συναφή πάγια νομολογία του Αρείου Πάγου, κατά την οποία *"η έλλειψη ενός ή περισσότερων στοιχείων από τα οριζόμενα στο άρθρο 4§1 του ΚΕΔΕ μπορεί να οδηγήσει, κατόπιν ασκήσεως ανακοπής, στην ακύρωση της ατομικής ειδοποιήσεως, μόνο με τη συνδρομή των όρων και προϋποθέσεων του άρθρου 75 του ΚΕΔΕ – του άρθρου τούτου εφαρμοζόμενου όχι μόνο επί των αμιγών πράξεων εκτελέσεως, αλλά και επί των προπαρασκευαστικών – σχετικά με το στοιχείο της βλάβης του οφειλέτη του Δημοσίου, δηλαδή αν η έλλειψη αυτή επέφερε στον οφειλέτη αδυναμία ουσιαστικής ή δικονομικής προστασίας των δικαιωμάτων του, η οποία δύναται να επανορθωθεί μόνο αν κηρυχθεί η ακυρότητα της ατομικής ειδοποιήσεως"*.²²

Όπως είναι φυσικό, οι όποιες πλημμέλειες ή ακυρότητες στις διαδικαστικές ή εκτελεστήριες πράξεις που έπονται της βεβαιωτικής διαδικασίας δεν είναι δυνατόν να επηρεάσουν ακυρωτικά την τελευταία, ενώ ευλόγως είναι δυνατόν το αντίστροφο. Έτσι, οι όποιες ελλείψεις ή ακυρότητες της ατομικής ειδοποίησης (ή της κατάσχεσης ή του προγράμματος πλειστηριασμού κ.ο.κ.) δεν είναι δυνατόν να προκαλέσουν ακυρωτική κρίση επί της προηγηθείσης αυτών ταμειακής βεβαίωσης, εν όψει και της όλως διακεκριμένης λειτουργικής αποστολής της, καθόσον η ατομική ειδοποίηση και πολύ περισσότερο η κατάσχεση και το πρόγραμμα πλειστηριασμού δεν αποτελούν

22 Βλ. ΑΠ 1645, 844/2010. Μάλιστα, παγίως η νομολογία του Αρείου Πάγου άγεται στην ακύρωση της ταμειακής βεβαίωσης των χρεών, με συνδρομή βλάβης, εφόσον οι ελλείψεις δεν διαπιστώνονται απλώς στην ατομική ειδοποίηση αλλά και σε αυτή τούτη την ταμειακή βεβαίωση (βλ. ΟλΑΠ 5/2019, ΑΠ 352/2020, 1031/2019, 1649/2018, 251/2018, 1177/2017, 391-4/2017, 1247/2015, 175/2015). Σημειώνεται δε ότι η εν λόγω νομολογιακή θέση αποδέχεται επιπλέον ότι *"ο οφειλέτης δεν υφίσταται βλάβη τόσο στην περίπτωση που η επίδοση της ταμειακής βεβαίωσης και της ατομικής ειδοποιήσεως συνοδεύεται από τα αναγκαία έγγραφα, που προσδιορίζουν επαρκώς την οφειλή, όσο και στην περίπτωση που γνωστοποιούνται αυτά στον οφειλέτη με οποιονδήποτε τρόπο, με ή χωρίς αίτησή του, αλλά πάντως πριν από τη λήξη της προθεσμίας ανακοπής κατά της εκτελέσεως"*.

τμήμα της βεβαιωτικής διαδικασίας, αλλά καθ' όλα αυτοτελείς διαδικαστικές πράξεις που έπονται αυτής.²³

Αποτολμώντας μια στοιχειώδη σύγκριση με την εκτελεστήρια διαδικασία κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, θα διαπιστώναμε με έκπληξη ότι τυχόν υιοθέτηση και εδώ της πιο πάνω διαμορφωθείσης νομολογιακής θέσης του ΣτΕ θα ισοδυναμούσε (κατ' αντιστοίχιση) με ακύρωση του απογράφου λόγω πλημμελειών της επιταγής προς εκτέλεση, πράγμα σαφώς αδιανόητο (βλ. Κ. Καλαβρός, *Το ανίσχυρο των διαδικαστικών πράξεων της αναγκαστικής εκτέλεσης*, 2010, σελ. 71 επ.).

Εξάλλου, κατά τη γνώμη μου, είναι απολύτως εύστοχη η ερμηνευτική θέση που διατυπώθηκε στη ΣτΕ 3214/1999, ότι δηλαδή δεν υπάρχει ανεπανόρθωτη δικονομική ή περιουσιακή βλάβη του οφειλέτη, αφού, σε κάθε περίπτωση, αυτός έχει τη δυνατότητα να πληροφορηθεί από τη ΔΟΥ τα ελλείποντα στοιχεία της οφειλής του και να ενεργήσει αναλόγως. Πιστεύω δε ότι οι, καθ' υπερβολήν, ακυρωτικές παρεμβάσεις των δικαστηρίων στην εισπρακτική διαδικασία των δημοσίων εσόδων, ακόμη και όταν δεν συντρέχει ανεπανόρθωτη βλάβη στα έννομα συμφέροντα του οφειλέτη, οπωσδήποτε δεν μπορεί να θεωρούνται εποικοδομητικές.²⁴

Άλλωστε, δεν πρέπει να διαφεύγει την προσοχή μας το ήδη αναφερθέν, ότι δηλαδή *μόνη* η ακύρωση της ατομικής ειδοποίησης, λόγω της έλλειψης κάποιων απαραίτητων στοιχείων της και της προκαλούμενης αδυναμίας του οφειλέτη να αμυνθεί προσηκόντως, παρέχει σε αυτόν πλήρη και αποτελεσματική προστασία, χωρίς να απαιτείται και η ακύρωση της προηγηθείσας βεβαίωσης, καθόσον η φορολογική αρχή κωλύεται να προβεί σε περαιτέρω

23 Ασφαλώς, είναι άλλο το ζήτημα αν, κατά την προσβολή της ατομικής ειδοποίησης, προβληθούν και αιτιάσεις για ελλείψεις της ταμειακής βεβαίωσης ή ως προς τη νομιμότητα της βεβαιωτικής διαδικασίας αυτής καθ' εαυτήν, οι οποίες πράγματι είναι δυνατόν να προκαλέσουν ακυρωτική κρίση ως προς την προηγηθείσα ταμειακή βεβαίωση (π.χ. ελλείψεις προσδιοριστικών στοιχείων της οφειλής, έλλειψη ή μη νόμιμη συγκρότηση του νόμιμου τίτλου, παραγραφή της οφειλής κ.λπ.).

24 Πρέπει να υπομνησθεί ότι ο σχηματισμός του νόμιμου τίτλου είσπραξης είναι μια δυσχερής και σύνθετη διαδικασία που, όχι σπανίως, έπεται μιας μακράς και επίπονης ελεγκτικής διαδικασίας και αποβλέπει στον, δημοσίου συμφέροντος, σκοπό της είσπραξης των εσόδων του κράτους, συνενώσ η ακύρωση της ταμειακής βεβαίωσης για κάποιες ελλείψεις στο σώμα της ατομικής ειδοποίησης καθίσταται αδικαιολόγητα αποτρεπτική στην επίτευξη του σκοπού αυτού.

μέτρα κατ' αυτού πριν από την αποστολή νέας, πλήρους, ατομικής ειδοποίησης. Είναι προφανές λοιπόν ότι η ακύρωση της ταμειακής βεβαίωσης για τον ως άνω λόγο συνιστά ακραία ακυρωτική υπερβολή, η οποία οδηγεί σε αδικαιολόγητη καθυστέρηση της εισπρακτικής διαδικασίας, με ταυτόχρονη απώλεια των ήδη παραχθειςών προσανυξήσεων και ενίοτε με ενδεχόμενο κίνδυνο παραγραφής της οφειλής.²⁵

Αρα δεν χωρεί αμφιβολία ότι οποιεσδήποτε πλημμέλειες ή ελλείψεις της ατομικής ειδοποίησης δεν επηρεάζουν το κύρος της προηγηθείσας βεβαιωτικής διαδικασίας.²⁶ Στην περίπτωση δε που προσβληθεί ελλιπής ατομική ειδοποίηση του άρθρου 47 ΚΦΔ, της οποίας, ως γνωστόν, δεν έχει προηγηθεί καν ταμειακή βεβαίωση της οφειλής, γεννάται το εύλογο ερώτημα αν το Δικαστήριο θα μπορεί, κατ' αναλογία, να προχωρήσει στην υπέρτατη υπερβολή, δηλ. σε ακύρωση ακόμη και του νομίμου τίτλου επί του οποίου και μόνον ερείδεται, πλέον, η επισπευδόμενη εισπρακτική και εκτελεστική διαδικασία. Ο χρόνος θα δείξει!

V. Επίμετρο

Εν όψει όσων αναπτύχθηκαν, καθίσταται προφανές ότι οι πραιτωρικός εισαχθέντες νομολογιακοί περιορισμοί στο δικαίωμα των οφειλετών του Δημοσίου για δικαστική προσβολή της λεγόμενης ατελούς ατομικής ειδοποίησης δεν έχουν έδραση σε κανόνες και αρχές, απεναντίας σηματοδοτούν ανεπίτρεπτη απόκλιση από τους ορισμούς του Συντάγματος και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αφού διακωλύουν την έγκαιρη δικαστική προστασία και θέτουν σε καίρια δοκιμασία την αποτελεσματικότητά της.

25 Πολύ εύστοχα η, με την ως άνω ΣτΕ 1864/2018, αναιρεθείσα απόφαση ΔΕΑ 1584/2017 είχε δεχθεί ότι "ναι μεν πρέπει η ατομική ειδοποίηση να περιέχει τα στοιχεία που καθορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 4 του ΚΕΔΕ, προκειμένου ο οφειλέτης να λαμβάνει ασφαλή γνώση για το είδος του χρέους, το ύψος του, τη χρονολογία βεβαιώσεως και γενικά να κατατοπίζεται επαρκώς για την οφειλή του, πλην όμως, η έλλειψη ενός ή περισσότερων στοιχείων από τα οριζόμενα στο ανωτέρω άρθρο δεν επηρεάζουν το κύρος της προγενέστερης πράξης ταμειακής βεβαίωσης (βεβαίωση εν στενή εννοία) και, ως εκ τούτου, ο σχετικός λόγος προβάλλεται αλυσιτελώς στα πλαίσια της ανακοπής κατά της εν λόγω πράξης".

26 Βλ. Α. Γέροντας – Α. Ψάλτης, *Ερμηνεία ΚΕΔΕ*, 2016, 3η έκδοση, σελ. 160, και ΔΠρΑθ 1049/1995, ΔΦΝ 1996, 1640, όπου υποστηρίζεται ότι "τυχόν πλημμέλειες της ατομικής ειδοποίησης δεν επηρεάζουν το κύρος της ταμειακής βεβαιώσεως του χρέους, όταν τα ορθά στοιχεία περιέχονται σε αυτήν".

Από την άλλη πλευρά, οι δικαστικές ακυρωτικές παρεμβάσεις στην ταμειακή βεβαίωση και, κατ' επέκταση, στην εισπρακτική διαδικασία των δημοσίων εσόδων απλώς και μόνον εξαιτίας κάποιων ελλείψεων ή τυπικών πλημμελειών της ατομικής ειδοποίησης, και δη χωρίς να συντρέχει κάποια βλάβη του οφειλέτη, είναι καρπός πρόδηλης ερμηνευτικής παραδρομής, που ασφαλώς δεν πρέπει να έχει συνέχεια στο νομολογιακό γίγνεσθαι, καθόσον οδηγεί, άνευ ουσιώδους λόγου, στη ματαίωση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή στη ματαίωση της είσπραξης πολύτιμων και αναγκαίων δημοσίων εσόδων.



Ο Τάσος Μπάνος που γνώρισα

Ξενοφών Γιαταγάνας
Πρώην Νομικός Σύμβουλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Μας σύστησε ο κοινός μας φίλος Τάσος Χωμενίδης το Μάιο του 2010. Μόλις είχα συνταξιοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με δική του πρόταση ο τότε Υπουργός Οικονομικών Γιώργος Παπακωνσταντίνου με επιστράτευσε δίπλα του για την υλοποίηση του πρώτου μνημονίου που είχε μόλις υπογραφεί.

Είχα γνωρίσει στην προηγούμενη επαγγελματική μου ζωή μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Ο Τάσος Μπάνος ήταν όμως διαφορετικός. Το πρώτο πράγμα που με εξέπληξε ήταν η αμεσότητα του λόγου του, που άγγιζε πολλές φορές την αθυροστομία. Γρήγορα κατάλαβα ότι οι αιχμηρές διατυπώσεις του ήταν αντιστρόφως ανάλογες με την ευγένεια του χαρακτήρα και της ψυχής του. Πολύ γρήγορα επίσης ανακάλυψα την εντυπωσιακή ευρύτητα της γνώσης του ελληνικού δικαίου, που εγώ δεν είχα, η οποία συνδυαζόταν μάλιστα με βαθύτερη νομική παιδεία και βαθιά κατανόηση των πολιτικών και κοινωνικών επιπτώσεων των δικαϊκών κανόνων. Καθώς γνωρίζομαστε καλύτερα, αντιλήφθηκα την ιδιαίτερη σχέση του με την ιστορία της χώρας, πράγμα που προσέδιδε στη νομική συλλογιστική του μια διάσταση σπάνια για τους τυπικούς, έστω και εμβριθείς, νομικούς. Και δεν μιλώ για τη διεισδυτικότητα και την ευρηματικότητα που τον διέκρινε και που συχνά έσωζε τη συνοχή καίριων και σύνθετων νομοθετημάτων που έπρεπε να συνταχθούν σε χρόνο ρεκόρ. Τέλος, με εντυπωσίασε η αφοσίωση του δημόσιου λειτουργού και η προσήλωσή του στην υπηρεσία του δημοσίου συμφέροντος χωρίς όρια ή συμβιβασμούς. Πολλές φορές δουλεύαμε ακατάπαυστα για τη σύνταξη των νομοσχεδίων συμμόρφωσης στο μνημόνιο, ενώ έξω στην πλατεία Συντάγματος μαίνονταν οι εχθρικές διαδηλώσεις των κάθε λογής αγανακτισμένων. Μου έτυχε συχνά να μη μπορώ να φύγω από τη μπροστινή

πόρτα του υπουργείου, να φυγαδεύομαι κατά κυριολεξία από φωταγωγούς τα ξημερώματα, ενώ ο Τάσος Μπάνος πολλές φορές κοιμόταν στον καναπέ του γραφείου του. Έλεγε μάλιστα περιπαικτικά ότι θα βάλει στο κουδούνι της Νίκης 2 το όνομά του, γιατί είχε γίνει πλέον το σπίτι του. Επρόκειτο για έναν έμπρακτο και πραγματικό πατριωτισμό, σε συνθήκες μάλιστα που όχι μόνον αμφισβητείτο, αλλά εξομοιώνόταν συχνά με εσχάτη προδοσία.

Η περίοδος αυτή μας συνέδεσε με βαθιά φιλία που συνεχίστηκε μέχρι τέλους. Σφραγίστηκε και από ένα κείμενο που γράψαμε μαζί για τη συνταγματικότητα του Μνημονίου, όπου καταθέσαμε και την επιστημονική μας πεποίθηση για το σύννομο της δράσης μας. Ο Τάσος Μπάνος παρέμεινε στο υπουργείο κοντά στον Ευάγγελο Βενιζέλο και τον Γιάννη Στουρνάρα, οι δηλώσεις των οποίων για το θάνατό του μαρτυρούν επίσης την ποιότητα του προσώπου και των υπηρεσιών που προσέφερε.

Είμαι ευγνώμων που γνώρισα τον Τάσο Μπάνο και νιώθω μεγάλη θλίψη για την απώλειά του. Θα τον θυμάμαι πάντα με υπερηφάνεια και τρυφερότητα. Όπως όλοι οι νεότεροι θα πρέπει να θυμούνται και να εμπνέονται από δημόσιους λειτουργούς σαν αυτόν. Ο πρωθυπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης έδωσε το όνομα ενός άλλου πρόωρα χαμένου σημαντικού δημόσιου λειτουργού, του Δημήτρη Στεφάνου, σε μια αίθουσα του πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, όπου πέρασε την τελευταία περίοδο της ζωής του. Είχα την τύχη να τον γνωρίσω και αυτόν στην Κύπρο το 2004, όταν, εκείνος από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου και εγώ από τη σκοπιά του ευρωπαϊκού, προσπαθήσαμε ανεπιτυχώς να πείσουμε τον Πρόεδρο Παπαδόπουλο να ψηφίσει το σχέδιο Ανάν. Μια ακόμα πονεμένη και δυσφημισμένη ιστορία. Φρονώ ότι η σημερινή κυβέρνηση θα πρέπει να δώσει το όνομα του Τάσου Μπάνου σε μια αίθουσα του Υπουργείου Οικονομικών, ως ελάχιστο φόρο τιμής στην πολύτιμη συμβολή του σε μια δύσκολη περίοδο για τον τόπο και ως υπόμνηση προς τις επόμενες γενιές της σημασίας της ανιδιοτελούς υπηρετήσης του δημοσίου συμφέροντος.

Υ.Π.ΕΝ.: ο τελευταίος μεγάλος σταθμός ενός εξαιρετικού νομικού

Δημήτριος Μέλισσας
Καθηγητής ΕΜΠ, Δικηγόρος

Τον Τάσο Μπάνο τον γνώρισα πριν από δεκαπέντε περίπου χρόνια στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Δικάζαμε μαζί, υπερασπιζόμενοι τη νομιμότητα των προσβληθεισών πράξεων. Τον συναντούσα επίσης την τελευταία πενταετία στο δεύτερο όροφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ), στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) (Αμαλιάδος 29 και Έσλιν), όταν επισκεπτόμουν την Αθηνά Αλεφάντη. Ερχόταν και στις "Επιστημονικές Εσπερίδες", που διοργανώνουμε με τον Κ. Σερράο στο ΕΜΠ, και μετά όλη η παρέα καταλήγαμε στο εστιατόριο "Γιάντες".

Ταχύτατος στη σκέψη, ακριβολόγος, εργατικός, ακέραιος χαρακτήρας, επίμονος, μόνιμα στην υπηρεσία του δημοσίου συμφέροντος. Ο Τάσος, κυρίως, είχε το σπάνιο προσόν να έχει εκτεταμένη εποπτεία σε όλο το βάθος της επιστήμης του δικαίου, άρτια γνώση του πραγματικού κάθε υπόθεσης και πλήρη έποψη της νομοθεσίας και νομολογίας για κάθε υπόθεση που του ανατίθετο, είτε ως δικαστικός πληρεξούσιος του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο Συμβούλιο της Επικρατείας και στο Ακυρωτικό Εφετείο, είτε ως εισηγητής στη σύνταξη γνωμοδοτήσεων, είτε στις απαντήσεις που παρείχε στα ερωτήματα των υπηρεσιών του ΥΠΕΝ. Τρία χαρακτηριστικά παραδείγματα:

Ο Δικηγορικός Σύλλογος Θεσσαλονίκης κατέθεσε αίτηση ακυρώσεως σχετικά με τους δασικούς χάρτες και εκδόθηκε η 881/2019 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο υπόμνημα που κατέθεσε στο Δικαστήριο μετά τη συζήτηση της υπόθεσης ο Τάσος Μπάνος ως πληρεξούσιος του ΥΠΕΝ,

επιδίωξε να θεμελιώσει τη σκέψη ότι "τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο ανήκουν στην ιδιωτική του περιουσία, η κυριότητα του Δημοσίου επ' αυτών είναι κατ' άρθρον 1000 ΑΚ κυριότητα και δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα κατ' άρθρον 947 ΑΚ εκτός κι αν πρόκειται περί ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων αναγνωρισθέντων ως ιδιωτικών σύμφωνα με τις διατάξεις του β.δ/τος από 17/29 Νοεμβρίου, τα οποία κατέστησαν κοινόχρηστα πριν την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της αμνημονεύτου αρχαιότητας του β.ρ. δικαίου".

Κατ' αρχάς, για να θεμελιώσει την παραπάνω θέση του στο υπόμνημα, ο Τάσος ανατρέχει σε όλη τη νομοθεσία και νομολογία, που ξεκινά από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, δηλαδή από το β.δ. της 17/29 Νοεμβρίου 1836 "Περί ιδιωτικών δασών" μέχρι σήμερα.

Στη συνέχεια παρέχονται πλήρεις και περιεκτικές απαντήσεις στα ουσιαστικά ερωτήματα που προβλημάτισαν το Δικαστήριο, τη Διοίκηση και την κοινή γνώμη. Η αρετή του δικογράφου συνίσταται στη συχνή και δεμένη επιχειρηματολογία με την ανάλογη παράθεση των νομοθετικών κειμένων και νομολογιακών σκέψεων. Η προσφυγή του Τάσου Μπάνου στις ιστορικές πηγές και στην ανάλυση του κάθε επιμέρους θέματος στηρίζεται στην πεποίθησή του ότι η ιστορική γνώση είναι κάτι παραπάνω από μια σύνθεση στοιχείων του παρελθόντος και θα πρέπει η επίκλησή της να λειτουργεί ως επιστημολογική προϋπόθεση για την κατανόηση της σύγχρονης νομοθεσίας. Διότι, τελικά, οι ιστορικές αναφορές στα νομικά κείμενα και η αξιολόγηση των σύγχρονων νομοθετημάτων δεν είναι τίποτα άλλο από τη σχέση τους με την κοινωνία.

Στο ίδιο δικόγραφο επίσης απαντώνται τα προδικαστικά ερωτήματα που έθεσε το Δικαστήριο.

Η γραφή του Τάσου Μπάνου είναι απλή και κατανοητή και η αντιμετώπιση του κάθε ζητήματος, παρά το γεγονός ότι η κατάρτιση των δασικών χαρτών και η σχέση τους με το Κτηματολόγιο αποτέλεσαν μια εξαιρετικά σύνθετη ένδικη διαφορά, καταφέρνει να καθιστά ορατό το επιχείρημά του σε οποιονδήποτε αναγνώστη. Με το δικόγραφό του δεν επιχειρεί να εντυπω-

σιάσει με το γνωστό ελληνικό ακαταλαβισμό, ούτε επαφίεται σε μια τυπική διαδικαστική κατάθεση ενός υπομνήματος μετά από συζήτηση που αποκρύπτει την κενότητα του νομικού, αλλά αντίθετα επιδιώκει να προβληματίσει τον Εισηγητή και να συνεισφέρει με μεστά επιχειρήματα για την πιο δίκαια κρίση του Δικαστηρίου.

Περαιτέρω, η βαθιά και στέρεη νομική του γνώση αποτυπώνεται από δύο ακόμα έγγραφά του:

α) την απάντηση που έδωσε ως Γραφείο Νομικού Συμβούλου του ΥΠΕΝ (με αρ. πρωτ. 231-2810/102009/13.6.2016) στη Γενική Διεύθυνση Χωρικού Σχεδιασμού, η οποία αφορούσε ζήτημα της εκτός σχεδίου δόμησης, δηλαδή ένα θέμα ιδιαίτερης κοινωνικής και πολιτικής έντασης. Σε αυτό το απαντητικό σημείωμα εισέρχεται και αναπτύσσει την εκτός σχεδίου δόμηση με μια βαθιά επιστημονική γαλήνη που διακρίνει τον άνθρωπο με πραγματική νομική παιδεία, η οποία αποτελεί τη φυσική συνέπεια του επιστημονικού του ήθους, και

β) τη γνωμοδότηση ΝΣΚ 280/2017, την οποία επιμελήθηκε ως Εισηγητής για την αρτιότητα της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) Μυκόνου.

Οι δύο αυτές συμβολές του Τάσου επικεντρώνονται σε ζητήματα των παρεκκλίσεων της εκτός σχεδίου δόμησης και της ΖΟΕ που με βρίσκουν απολύτως σύμφωνο και προσθέτω: το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι οι παρεκκλίσεις που έχουν θεσπιστεί για την εκτός σχεδίου δόμηση, με τα προεδρικά διατάγματα 17.10.1978 και 31.5.1985, έχουν εξόχως μεταβατικό χαρακτήρα και δεν συντρέχει κανένας λόγος να διατηρηθούν στο διηνεκές (ΣτΕ 847/2016). Ειδικότερα, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο θεωρεί ότι οι παρεκκλίσεις που προβλέπονται από τα προεδρικά αυτά διατάγματα δεν είναι νόμιμες, διότι υπερβαίνουν το εύλογο χρονικό διάστημα για το οποίο θεσπίστηκαν, που το οριοθετεί το 2002 (ΠΕ 177/2002, 201/2002, 210/2002, 120/2002, 23/2002). Δικαιολογητικός λόγος για την κατάργηση των παρεκκλίσεων, κατά τη νομολογία, είναι ότι αυτές επιφέρουν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, στο βαθμό που καθιστούν την εκτός σχεδίου περιοχή ιδιαιτέρως πυκνή (ΠΕ 536/2002, 386/2002, 186/2002). Η σταθερή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την κατάργηση των παρεκκλίσεων τα

τελευταία σχεδόν 20 χρόνια έγκειται στην ευνόητη θέση ότι οι παρεκκλίσεις των προεδρικών διαταγμάτων του 1978 και του 1985 εξομοιώνουν την εκτός σχεδίου περιοχή με την εντός σχεδίου, στο βαθμό που αυτές επιφέρουν δραματικές αλλαγές στο χαρακτήρα του συνόλου του εξωαστικού χώρου (ΣτΕ 3527/2017, 847/2016).

Καθίσταται σαφές ότι η απαγόρευση των παρεκκλίσεων των προεδρικών διαταγμάτων του 1978 και του 1985 θεμελιώνεται στην επίσης πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία οι εκτός σχεδίου περιοχές δεν έχουν ως προορισμό, κατ' αρχήν, τη δόμηση (ΣτΕ 2009/2003), αλλά προορίζονται για γεωργική, κτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση (ΣτΕ 3135/2002 Ολομ., 3651/2003, 806/2010).

Θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι τη νομολογιακή θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας για την οργανωμένη εκτός σχεδίου δόμηση υιοθετεί ο νομοθέτης για πρώτη φορά με τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) με ρυθμίσεις του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, που καθιστούν σαφή μία θεμελιώδους σημασίας διάκριση μεταξύ των ΖΟΕ. Πράγματι, το άρθρο 29 του ν. 1337/1983 προβλέπει δύο είδη ΖΟΕ: α) τις ΖΟΕ που επιχειρούν να επιβάλουν έλεγχο της οικιστικής ανάπτυξης, δηλαδή ανάσχεση της ανοικοδόμησης περιοχών που δεν διαθέτουν σχέδιο πόλεως, αλλά υφίστανται οικιστικές πιέσεις οι οποίες εκτονώνονται με τον ανορθολογικό τρόπο της εκτός σχεδίου δόμησης (περιαστικές ΖΟΕ), και β) τις ΖΟΕ που επιχειρούν οικιστικό έλεγχο ιδιαίτερα δραστικό και σε κάθε περίπτωση πολύ αυστηρότερο από τις προηγούμενες, διότι το πεδίο εφαρμογής τους καλύπτει εκτάσεις που χρήζουν ιδιαίτερης περιβαλλοντικής προστασίας (π.χ. περιοχές ακτών, ποταμών, λιμνών, καθώς και λιμνοθαλασσών, υδροβιότοπων που προστατεύονται από τη Σύμβαση Ραμσάρ κ.λπ.) (ΖΟΕ προστασίας). Αυτό δεν σημαίνει ότι αποκλείεται σε ορισμένες περιπτώσεις να συντρέχουν σωρευτικά οι εννοιολογικές προϋποθέσεις θέσπισης και των δύο ειδών ΖΟΕ (δηλαδή μικτών ή υβριδικών). Σε περιοχές που γειτνιάζουν με πόλεις ή οικισμούς είναι δυνατόν να υφίστανται ορισμένα οικοσυστήματα ή άλλου είδους εκτάσεις οι οποίες, αν και δεν αποτελούν οικοσυστήματα κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, είναι ασύμβατες με την πολεοδόμηση και δεν μπορούν να ενταχθούν σε σχέδιο

πόλεως, αλλά πρέπει να προστατευθούν και να διατηρήσουν το χαρακτήρα τους (π.χ. γεωργικές γαίες υψηλής ή όχι παραγωγικότητας).

Καθοριστικά κριτήρια στα κείμενα του Τάσου Μπάνου είναι η περιφρούρηση του σχεδιασμού και η διασφάλιση τόσο της αρχής του κράτους δικαίου, που επιβάλλει την τήρηση της ευνομίας, όσο και της αρχής της ισότητας, που δεν επιτρέπει στην Πολιτεία να εξυπηρετεί τους πολίτες εκείνους οι οποίοι, σε αντίθεση με τους νομοταγείς πολίτες, προέβησαν σε παράνομες πράξεις για να ικανοποιήσουν αποκλειστικά και μόνο τις προσωπικές τους ανάγκες.

Η ευπρέπεια της γραφής του Τάσου είναι σύμφωνη με την αυθεντική πνευματικότητά του, η δε επιστημονική του σκέψη, όπως διωλίστηκε από τις θέσεις και την εμπειρία που αποκόμισε δίπλα σε πολιτικούς (Ε. Βενιζέλος, Γ. Στουρνάρας κ.ά.), αποτέλεσε ένα αδιάψευστο τεκμήριο για την εγκυρότητα των διαγνωστικών του συμπερασμάτων σε κάθε κείμενό του.

Κάθε κείμενο έχει το ήθος του συγγραφέα. Έντιμα κείμενα προέρχονται από έντιμους νομικούς. Εντιμότητα στη νομική επιστήμη σημαίνει κάθε κείμενο του συντάκτη να υπηρετεί την επίλυση του προβλήματος, να έχει πάθος αλλά όχι εμπάθεια, να έχει αυταπάρνηση, τόλμη, αρετή, μόρφωση και παιδεία, όλα αυτά που συνέθεταν την προσωπικότητα του Τάσου Μπάνου.

Τάσος Μπάνος: ένας δημόσιος λειτουργός διαφορετικός

Κωνσταντίνος Φ. Μενουδάκος
*Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας
Πρόεδρος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα*

Για πρώτη φορά συνάντησα τον Τάσο Μπάνο στην αίθουσα συνεδριάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο μέγαρο του Αρσακείου, όταν παρέστη σε δημόσια συνεδρίαση του δικαστηρίου ως πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ). Ήταν στην πρώτη περίοδο λειτουργίας του δικαστηρίου στο κτίριο αυτό της οδού Πανεπιστημίου, στην οποία είχε μετακομίσει από το μέγαρο της Βουλής. Δεν θυμάμαι για ποια υπόθεση είχε παραπεμφεί, πάντως δεν ήταν μία από τις υποθέσεις εκείνες που παραμένουν για πολύ στη μνήμη, τουλάχιστον στη δική μου ασθενή μνήμη. Ήταν υπόθεση συνηθισμένη. Έχω όμως διατηρήσει καθαρή την εικόνα του παρέδρου Τάσου Μπάνου. Σε κάθε δικάσιμο, τουλάχιστον την περίοδο εκείνη, ήταν πολλοί οι παριστάμενοι εκπρόσωποι των διαδίκων, δικηγόροι και πάρεδροι (κάποιες λίγες φορές και σύμβουλοι) του ΝΣΚ, που ανέπτυσσαν και προφορικά τις θέσεις τους στο ακροατήριο. Ο Μπάνος ανήκε σε εκείνους των οποίων η εικόνα δεν σβήνει με τη λήξη της συνεδρίασης ή έστω λίγο αργότερα. Με λίγα λόγια, έκανε αισθητή την παρουσία του. Η φυσιογνωμία, η ουσία του λόγου του, όπως και ο τρόπος της εκφοράς του λόγου, η ίδια η συνολική παράστασή του άφηναν αποτύπωμα από την πρώτη φορά. Δεν έλεγε πολλά στο δικαστήριο. Δεν εξαντλούσε τις λεπτομέρειες της υπόθεσης και δεν προσπαθούσε να ενισχύσει την επιχειρηματολογία με επουσιώδεις σκέψεις. Ήταν λιτός, αιχμηρός και σαφής. Έφθανε στην ουσία της υπόθεσης. Στις δημόσιες συνεδριάσεις δεν τον συναντούσα συχνά, διότι υπηρετούσε σε υπουργεία, τα οποία δεν ήταν συχνοί διάδικοι στο Ε΄ Τμήμα του δικαστηρίου, στο οποίο ανήκα από τότε. Έχω κρατήσει όμως ζωντανή την εικόνα και το όνομα του

Μπάνου από τις λίγες σχετικά φορές που τον είχα δει και ακούσει στο πλαίσιο της ακροαματικής διαδικασίας.

Τον συναντούσα όμως στους άλλους χώρους του δικαστηρίου και ανταλλάσσαμε ένα χαιρετισμό ή κάποιες τυπικές κουβέντες. Έμενα με την αίσθηση ότι σε αυτές τις τυχαίες συναντήσεις είχα μπροστά μου ένα πρόσωπο οικείο, αν και οι προσφωνήσεις είχαν μείνει στο "κύριε Μπάνο" και στο "κύριε Σύμβουλε". Οι ανταλλαγές χαιρετισμών και φιλοφρονήσεων στο διάδρομο ή σε κάποια γραμματεία του δικαστηρίου με την πάροδο του χρόνου άρχισαν να γίνονται ουσιαστικές, με παρατηρήσεις και σχολιασμό για θέματα που απασχολούσαν την επικαιρότητα. Θέματα που είχαν σχέση με το δικαστήριο και τις αποφάσεις του, αλλά και θέματα αναφερόμενα στη γενικότερη κατάσταση της χώρας. Ήταν συνήθως κοφτά τα σχόλια του Τάσου, διανθισμένα με χιούμορ και κάποιες φορές με ιστορικές και λογοτεχνικές αναφορές ή και με λογοπαίγνια. Πολλές φορές σε αιφνιδίαζε με τις σκέψεις και τα σχόλια που αναπάντεχα έκανε. Σκέψεις ανθρώπου ευρυμαθούς και καλλιεργημένου. Ανθρώπου που δεν είχε απλώς γνώση της ιστορίας. Είχε αίσθηση της ιστορίας. Δεν είχε απλώς νομικές γνώσεις. Είχε νομική κρίση που συνέθετε τα συμφραζόμενα του δικαίου και μπορούσε να διασταυρώνεται και να προσγειώνεται στις πραγματικές καταστάσεις ώστε να καταλήγει σε ρεαλιστικές λύσεις. Αυτό το διαπίστωσα πολύ καλύτερα αργότερα, όταν συνεργάστηκα μαζί του, ήταν όμως εμφανές σε κάθε κουβέντα του, έστω και φευγαλέα. Έχει μείνει χαρακτηριστικά στη μνήμη μου μία συζήτηση που είχαμε περί το τέλος της δεκαετίας του 2000, σε μία εποχή κατά την οποία ένα από τα θέματα που απασχολούσαν έντονα την κοινωνία και είχαν τεθεί ως νομικό ζήτημα στο Συμβούλιο της Επικρατείας ήταν η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων. Υπήρχε τότε νομολογία του δικαστηρίου που δεν άφηνε κανένα περιθώριο να τακτοποιηθούν με οποιαδήποτε μορφή τα αυθαίρετα, αλλά η αυθαίρετη δόμηση συνεχιζόταν. Θυμάμαι πολύ καλά την άποψή του, κάπως δογματικά και με απολυτότητα διατυπωμένη. Μου είχε πει ότι, αφού δεν μπορεί να σταματήσει με πολεοδομικές και αστυνομικού και κυρωτικού χαρακτήρα διατάξεις η αυθαίρετη δόμηση και αφού κατά τη νομολογία δεν επιτρέπεται η νομιμοποίηση, ένας τρόπος υπάρχει. Να θεσπιστεί απόλυτη

απαγόρευση μεταβιβάσεων και κάθε είδους δικαιопραξιών για αυθαίρετα κτίσματα ή για οικοδομές στις οποίες υπάρχουν αυθαίρετες κατασκευές. Δεν είχε περάσει χρόνος από τη συζήτηση εκείνη όταν εκδόθηκε νέος νόμος που προέβλεπε ότι απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή αλλαγή χρήσης. Ποτέ δεν έμαθα αν η ρύθμιση ήταν πρόταση του Μπάνου. Το θεωρώ πάντως πιθανό.

Άλλος χώρος στον οποίο είχα την ευκαιρία να ανταλλάσσω απόψεις με τον Τάσο Μπάνο ήταν η Βουλή. Τον συναντούσα εκεί διότι ήμουν τότε πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, που συνεδρίαζε στο κτίριο της Βουλής. Ήταν πια η δύσκολη δεκαετία του 2010, κατά την οποία η χώρα μας είχε την αβεβαιότητα και το φόβο των επαναλαμβανόμενων αξιολογήσεων από την Τρόικα στο πλαίσιο των μνημονίων. Τότε ο Τάσος εξέφραζε την αγωνία του για την πορεία των πραγμάτων. Δεν ήταν το στέλεχος του ΝΣΚ που προσπαθούσε απλώς να εκπληρώνει με ευσυνειδησία τα υπηρεσιακά καθήκοντά του. Υπηρετούσε στο Υπουργείο Οικονομικών, στον κύριο χώρο των μνημονιακών συζητήσεων, και παρακολουθούσε τις εξελίξεις, ένιωθε την αγωνία των υπουργών του για τα πράγματα και έχω την εντύπωση ότι μετείχε ουσιαστικά στις διαπραγματεύσεις με τους δανειστές. Είχε και ο ίδιος την ίδια αγωνία. Στη συνέχεια πληροφορηθήκαμε πόσο πολύτιμος συνεργάτης υπήρξε για τους υπουργούς οικονομικών της περιόδου εκείνης. Τον Γιώργο Παπακωνσταντίνου, τον Ευάγγελο Βενιζέλο και τους επόμενους. Ο ίδιος δεν προέβαλλε τη δουλειά του στο υπουργείο ούτε τις ιδιαίτερες σχέσεις που είχε με τους υπουργούς του και την επιρροή που ασκούσε στη διαμόρφωση των υπουργικών και των ευρύτερα κυβερνητικών αποφάσεων. Αυτές οι σχέσεις οφείλονται στην εκτίμηση και την εμπιστοσύνη που είχε κερδίσει από την πολιτική ηγεσία του υπουργείου με τη σκληρή εργασία και την ικανότητά του να αντιλαμβάνεται τα προβλήματα και να δίνει λύσεις. Ορθότερα, να εισηγείται λύσεις.

Την περίοδο εκείνη γνώρισα πραγματικά τον νομικό Τάσο Μπάνο, αλλά και τον Τάσο απλώς. Όχι μόνο τη νομική του κρίση και την εργατικότητα του, αλλά τη συνολική προσωπικότητά του. Όποιος συνεργάστηκε με τον

Τάσο, έστω και για λίγο όπως εγώ, μπορούσε να αντιληφθεί πόσο παθιασμένος ήταν με τη δουλειά του. Όχι μόνο με τη δουλειά του ως υπηρεσιακό καθήκον, αλλά με την ουσία του έργου του, με το στόχο τον οποίο θεωρούσε ο ίδιος ότι έπρεπε να επιτύχει.

Συγκεκριμένα, συνεργάστηκα με τον Τάσο την πολύ δύσκολη περίοδο των πρώτων μνημονιακών ετών. Είχε ψηφιστεί ο ν. 3845/2010, που με τον τίτλο "Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο" επέβαλε μέτρα εφαρμογής των υποχρεώσεων που είχε αναλάβει η χώρα μας στο πλαίσιο του πρώτου μνημονίου. Ένα από τα μέτρα αυτά ήταν η ταχεία περάτωση των δικαστικών διαφορών με το Δημόσιο οι οποίες είχαν χρηματικό αντικείμενο.

Η επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης ήταν ζητούμενο και στην προ μνημονίων εποχή και εξακολουθεί να είναι ζητούμενο ακόμη και σήμερα. Με το μνημόνιο η επιτάχυνση της δικαιοσύνης δεν είχε θεσμικό στόχο. Δεν απέβλεπε δηλαδή στη βελτίωση της λειτουργίας του κράτους δικαίου και στην κατοχύρωση ουσιαστικής δικαστικής προστασίας, προϋπόθεση της οποίας είναι η επίλυση των διαφορών σε εύλογο χρόνο. Ο βασικός σκοπός της μνημονιακής υποχρέωσης ήταν η επίσπευση της είσπραξης των εσόδων του Κράτους, για την οποία εμπόδιο ήταν οι αθρόες και σε μεγάλο βαθμό ατεκμηρίωτες προσφυγές στα διοικητικά δικαστήρια, σε συνδυασμό με την ευρύτατη χρήση του ένδικου βοηθήματος της αίτησης αναστολής εκτέλεσης και την ευδοκίμηση σε μεγάλο βαθμό των αιτήσεων αυτών. Έτσι, στη φάση εκείνη η επιτάχυνση της δικαιοσύνης ήταν επικεντρωμένη στα διοικητικά δικαστήρια, και ειδικότερα στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές.

Το Υπουργείο Οικονομικών είχε τη βασική ευθύνη εφαρμογής του μνημονίου και έτσι ο Τάσος επιφορτίστηκε και με το θέμα αυτό, το οποίο, ανεξαρτήτως των μνημονιακών υποχρεώσεων, ήταν υπαρκτό. Σε κάθε περίπτωση είναι θέμα θεσμικά ευαίσθητο, καθώς βρίσκεται στο μεταίχμιο μεταξύ αποτελεσματικής δικαιοσύνης και εξασφάλισης των προϋποθέσεων αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δηλαδή στον πυρήνα του κράτους δικαίου. Ο προβληματισμός λοιπόν ήταν αν μέσω τροποποιήσεων του Κώδικα

Διοικητικής Δικονομίας ήταν δυνατόν να θεσπιστούν διαδικασίες ώστε οι δίκες σε υποθέσεις που αφορούν την είσπραξη των εσόδων να ολοκληρώνονται ταχύτερα και πάντως σε χρόνο εύλογο, αλλά δίκαια.

Η εμπειρία από προηγούμενες δικονομικές ρυθμίσεις της προ των μνημονίων περιόδου δεν ήταν ενθαρρυντική. Πολύ πενιχρά υπήρξαν στην πράξη τα αποτελέσματα προσπαθειών που είχαν επιχειρηθεί, όχι μόνο και όχι τόσο στις διοικητικές δίκες, για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα, το οποίο εξέθετε τη χώρα μας σε σχέση με τη συμμόρφωση προς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Έχοντας αναλάβει να διερευνήσει το ενδεχόμενο τροποποίησης ορισμένων, κρίσιμων για τον επιδιωκόμενο σκοπό, διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ο Τάσος μού τηλεφώνησε για να ζητήσει τη γνώμη μου για κάποια επιμέρους ζητήματα και ερωτήματα που τον απασχολούσαν. Ζήτησε τη γνώμη μου ενώ είχε ήδη διαμορφώσει εικόνα του προβλήματος και του πλαισίου στο οποίο θα μπορούσε να αναζητηθεί η λύση. Επειδή αυξάνονταν τα ερωτήματα και οι προβληματισμοί, πλήθαιναν και τα τηλεφωνήματα. Τελικώς διαπιστώθηκε ότι υπήρχε ανάγκη διά ζώσης συνεργασίας για τα ζητήματα που ανέκυπταν κάθε φορά. Και τότε ο πληθυντικός στις μεταξύ μας προσφωνήσεις καταργήθηκε. Έγινε ενικός της οικειότητας και της φιλίας.

Πρέπει να πω ότι, με βάση την εμπειρία μου από υποθέσεις στο Συμβούλιο της Επικρατείας που είχαν ως αντικείμενο ένδικα μέσα κατά αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά και από την επιθεώρηση των διοικητικών δικαστηρίων την οποία είχα διενεργήσει για μικρό βέβαια χρονικό διάστημα, γνώριζα το μεγάλο αριθμό των ασκούμενων ένδικων βοηθημάτων και μέσων, μεταξύ άλλων και στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις, με συνέπεια να έχει σωρευθεί μεγάλος αριθμός εκκρεμών υποθέσεων και αναποφεύκτως να υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση στην εκδίκασή τους. Παράλληλα είχα την αίσθηση ότι πολλά από τα ένδικα βοηθήματα και μέσα ασκούνταν αβασάνιστα και χωρίς εύλογα παράπονα, όχι μόνο σε πρώτο βαθμό αλλά και κατ' έφεση, όπως και ότι με μεγάλη ευκολία οι διάδικοι μπορούσαν να επιτύχουν αναστολή εκτέλεσης χωρίς ιδιαίτερο προβληματισμό και ισχυρή αιτιολόγηση.

Είχαμε πολλές συζητήσεις με τον Τάσο. Μας προβλημάτιζε αν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτές νομοθετικές παρεμβάσεις που θα έθεταν αυστηρότερες τυπικές προϋποθέσεις για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων στα διοικητικά δικαστήρια και ποιος είναι ο επιτρεπτός βαθμός αυστηροποίησης.

Από τις συζητήσεις αυτές προέκυψαν κάποιες διατάξεις που υιοθετήθηκαν από τους αρμόδιους υπουργούς και εντάχθηκαν στο σχέδιο νόμου που αποτελεί ήδη το ν. 3900/2010. Το ζητούμενο ήταν η επιτάχυνση των δικών σε υποθέσεις φορολογικού και τελωνειακού χαρακτήρα που είχαν ιδιαίτερη σημασία την εποχή εκείνη της πολύ δύσκολης από οικονομική και ταμειακή άποψη κατάστασης στην οποία είχε βρεθεί η χώρα μας. Προϋπόθεση για την επίτευξη του σκοπού αυτού ήταν, και είναι πάντα, η αποφόρτιση των δικαστηρίων, δηλαδή η μείωση των εισαγόμενων υποθέσεων. Δύο ήταν οι άξονες στους οποίους έπρεπε να κινηθούν οι όποιες δικονομικές τροποποιήσεις. Αφενός να περιοριστεί η απερίσκεπτη άσκηση ένδικων μέσων, που είχε ως αποτέλεσμα να επιβαρύνονται τα δικαστήρια χωρίς προστιθέμενη αξία στην ουσιαστική δικαστική προστασία του πολίτη. Αφετέρου να μη τεθούν προϋποθέσεις παραδεκτού, τεκμήρια αμάχητα και άλλες δικονομικές ρυθμίσεις που θα αποτελούσαν ανεπίτρεπτη επέμβαση στην ελευθερία του δικαστή να διαμορφώνει τη δική του κρίση με βάση τα δεδομένα κάθε υπόθεσης.

Ο Τάσος, αν και υπηρετούσε στο Υπουργείο Οικονομικών και μετέφερε την αγωνία του υπουργείου του για την εξεύρεση λύσεων, αλλά ήταν και ο ίδιος συναισθηματικά συνδεδεμένος με το έργο του υπουργείου, λειτουργούσε με το πνεύμα του νομικού που σταθμίζει αντικειμενικά τα δεδομένα και αναζητεί τη βέλτιστη λύση χωρίς να παρακάμπτονται οι συνταγματικές επιταγές και εγγυήσεις. Δεν έβλεπε τον εαυτό του στο ρόλο του νομικού συμβούλου που μετέφερε απλώς τις απόψεις και τις αποφάσεις του υπουργού. Αντιθέτως, ήταν συχνά επικριτικός στις πολιτικές αποφάσεις και επιφυλακτικός στις πολιτικές σκοπιμότητες. Μπορώ να βεβαιώσω ότι στις συζητήσεις μας είχε ως γνώμονα τη νομολογία, για την οποία ορισμένες φορές ήταν πιο ενημερωμένος από μένα, και με βάση αυτή τη νομολογία διαμόρφωνε την επιχειρηματολογία του. Δεν είχε πάντως στη σκέψη του μόνο το φόβο ότι η υπέρβαση ορισμένων ορίων στη θέσπιση δικονομικών περιορισμών θα

είχε ως συνέπεια να κριθούν οι σχετικές διατάξεις αντισυνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας, με αποτέλεσμα να αποβεί μάταιη η νομοθετική παρέμβαση. Αντιμετώπιζε τα τιθέμενα ζητήματα με ψυχραιμία και επιστημονσύνη και προσπαθούσε να καταλήξει σε γνώμη και να προτείνει λύσεις που και κατά τη δική του κρίση δεν θα υπερέβαιναν τα κατά το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιτρεπτά όρια.

Τρεις ήταν οι βασικές μεταβολές της διοικητικής δικονομίας τις οποίες έθεσε υπόψη των δύο εμπλεκόμενων στο θέμα υπουργών, δηλαδή του Υπουργού Δικαιοσύνης και του "δικού του" υπουργού, δηλαδή του Υπουργού Οικονομικών.

Κατά πρώτον, αυξήθηκαν τα παράβολα και ορίστηκε ότι το ένα τρίτο έπρεπε να καταβάλλεται κατά την κατάθεση του δικογράφου και το υπόλοιπο έως την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης.

Επίσης, ορίστηκε ότι σε περίπτωση έφεσης στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές με χρηματικό αντικείμενο ήταν αναγκαίο, με ποινή απαραδέκτου, να καταβληθεί μέχρι την ημερομηνία της αρχικής δικασίμου το ήμισυ του οφειλόμενου, σύμφωνα με την πρωτόδικη απόφαση, φόρου, δασμού ή τέλους, εκτός αν είχε χορηγηθεί αναστολή.

Τέλος, θεσπίστηκαν συγκεκριμένες προϋποθέσεις για τη χορήγηση από το δικαστήριο αναστολής εκτέλεσης. Ειδικότερα ορίστηκε ότι η αίτηση αναστολής γίνεται δεκτή μόνο αν ο αιτών αποδείξει ότι η άμεση εκτέλεση της πράξης θα του προκαλέσει ανεπανόρθωτη βλάβη ή αν το δικαστήριο εκτιμά ότι η κύρια προσφυγή είναι προδήλως βάσιμη. Ειδικά στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις και σε άλλες διαφορές με χρηματικό αντικείμενο, η αναστολή ως προς τη λήψη κάθε προβλεπόμενου από το νόμο αναγκαστικού μέτρου είσπραξης διατάσσεται εφόσον αποδεικνύεται βλάβη από το συγκεκριμένο μέτρο.

Σε σχέση με τη συγκεκριμένη, ελάχιστη στο σύνολο της υπηρεσιακής δραστηριότητας του Τάσου Μπάνου, εργασία που ανέφερα, πρέπει να προσθέσω ότι η νομοθετική πρόταση δικαιώθηκε. Και οι τρεις παραπάνω ρυθμίσεις πέρασαν επιτυχώς το τεστ συνταγματικότητας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Δεν είχα ευρύτερη συνεργασία με τον Τάσο Μπάνο. Από την επαφή όμως μαζί του για το παραπάνω θέμα διατηρώ ζωντανή στη μνήμη μου την εικόνα του ως νομικού, ως λειτουργού του Κράτους, αλλά και ως γενικότερης προσωπικότητας.

Ο Τάσος έδινε από την πρώτη στιγμή την εντύπωση ενός ανθρώπου ιδιαίτερα ευφυούς, με γρήγορες αντιδράσεις, με χιούμορ. Στη συμπεριφορά του ήταν συχνά οξύς και κάποιες φορές η αμεσότητα και ο αυθορμητισμός του ξεπερνούσαν τα όρια της τυπικής ευγένειας. Η συμπεριφορά του έδειχνε αυτοπεποίθηση. Ο στοχασμός του δεν περιοριζόταν ούτε διαμορφωνόταν ανάλογα με τους κάθε φορά συνομιλητές του. Τον θυμάμαι να απευθύνεται σε υπουργούς ή και σε ανώτατους δικαστές με άνεση, να εκφράζει με θάρρος την άποψή του, έστω και αν ήταν αντίθετη προς τη γνώμη του συνομιλητή του, όποιος και αν ήταν αυτός. Αλλά ο όποιος συνομιλητής του αποδεχόταν αυτή τη συμπεριφορά και τις πείσμονες αντιθέσεις του, διότι ήταν έκφραση άποψης με επιχειρήματα. Ακόμη και αν διαφωνούσες, δύσκολα μπορούσες να αμφισβητήσεις τη λογική δομή της σκέψης και της επιχειρηματολογίας του.

Συνειδητοποίησα όμως και κάποιες άλλες ιδιότητες του Μπάνου που δεν ήταν ορατές από πρώτη άποψη. Ήταν εργασιομανής και προσηλωμένος στα υπηρεσιακά καθήκοντά του. Όποιος παρακολουθούσε έναν άνθρωπο εξωστρεφή, ιδιαίτερα κινητικό και δυναμικό, ο οποίος, όταν βρισκόταν εκτός υπηρεσίας, δεν αναφερόταν στα θέματα της εργασίας του, δεν σχημάτιζε την εικόνα ενός τύπου ανθρώπου που βρίσκεται πολλές ώρες πάνω από φακέλους, νόμους και τεχνοκρατικά κείμενα. Εγώ το διαπίστωσα με διάφορες αφορμές. Όταν π.χ. μου τηλεφώνησε Κυριακή πρωί καλοκαιριού, ενώ ήμουν σε διακοπές, για να μου αναφέρει ένα επιχείρημα υπέρ της άποψης στην οποία είχαμε καταλήξει πριν δύο μέρες, αλλά για την οποία εγώ ήμουν προβληματισμένος. Ή όταν μου τηλεφώνησε αργά το βράδυ, μάλλον νύχτα, για να μου διαβάσει τη διατύπωση διάταξης για την οποία είχαμε συζητήσει και να μου πει ότι θα μου την έστελνε ηλεκτρονικά με την παράκληση να τη διαβάσω. Ήταν τέτοια η ορμή με την οποία σου έθετε ένα πρόβλημα και τέτοια η πειστικότητα ότι είναι ζήτημα που πρέπει να σε απασχολήσει επειγόντως, ώστε δεν περνούσε από το νου σου ότι είσαι σε διακοπές ή ότι για

να ασχοληθείς με το ερώτημά του θα έπρεπε να διακόψεις την εργασία που προσπαθούσες να ολοκληρώσεις. Αυτά είναι χαρακτηριστικά ηγέτη. Μαζί με τα άλλα λοιπόν, ο Τάσος Μπάνος ήταν φυσιογνωμία ηγετική.

Άφησε βαθύ αποτύπωμα όπου βρέθηκε. Εγώ δεν τον έζησα σε στιγμές της προσωπικής του ζωής, σε στιγμές διασκέδασης και χαλάρωσης, σε φιλική παρέα. Τον έζησα στο πλαίσιο υπηρεσιακών επαφών και συνεργασίας σε όλους τους χώρους. Αυτή η συνεργασία ήταν αρκετή για να αφήσει στη μνήμη μου την εικόνα ενός δημόσιου λειτουργού διαφορετικού τύπου.

Καλό ταξίδι, Τάσο

Πηνελόπη Παγώνη
Υπηρεσιακή Γραμματέας του Υπουργείου Οικονομικών

Στη μνήμη του Τάσου Μπάνου

Είναι εξαιρετικά δύσκολο να καταθέσω τις σκέψεις μου αναφορικά με την επιστημονική κατάρτιση και το ανήσυχο νομικό πνεύμα του Τάσου Μπάνου, ενός υπέροχου ανθρώπου και λαμπρού επιστήμονα που είχα την τιμή να τον γνωρίσω και να συνεργαστώ μαζί του στο χώρο εργασίας. Ωστόσο, θεωρώ υποχρέωσή μου να αποτίσω με τα λόγια μου ένα φόρο τιμής στον άνθρωπο που με τις γνώσεις του, το ήθος του και την ευπρέπειά του κατάφερε να αφήσει το στίγμα του στο Υπουργείο Οικονομικών.

Άκουγα από τους συναδέλφους τα καλύτερα για τον Τάσο Μπάνο από το ΝΣΚ και, όταν χρειάστηκε να επιλύσω ένα θέμα το 2012, σκέφτηκα να ζητήσω τη βοήθειά του. Έτσι τον γνώρισα από κοντά και είχαμε μια συνεργασία μέχρι που έφυγε από κοντά μας. Θυμάμαι πως, όταν τον επισκέφτηκα για πρώτη φορά, με ρώτησε και ενδιαφέρθηκε πραγματικά να μάθει πώς θα απαντούσα στο θέμα, και ας μην ήμουν νομικός. Και πάντα μου έλεγε "προχώρα", δίνοντάς μου πολλές φορές τη δύναμη να συνεχίσω.

Για κάθε δύσκολο θέμα τού τηλεφωνούσα και τον συμβουλευόμουν. Ήταν πάντα στο κινητό, πρόθυμος να λύσει τις απορίες μου και να μου δώσει τις σωστές απαντήσεις στα ερωτήματά μου. Παρόλο που άλλαξε υπουργείο, εγώ συνέχισα να του τηλεφωνώ και να ζητώ τη γνώμη του για τα θέματα που με απασχολούσαν. Κι ο Τάσος, με το υψηλό αίσθημα ευθύνης που τον διέκρινε, μου απαντούσε με ευθύτητα και ειλικρίνεια.

Μας λείπεις πολύ Τάσο, ιδιαίτερα σ' αυτή τη δύσκολη περίοδο που διανύουμε.

Καλό παράδεισο...

Φορολογικό δίκαιο στα χρόνια της οικονομικής κρίσης. Βασικές μεταβολές, αρχές και κανόνες που θεσπίστηκαν και παραμένουν

Δημήτρης Σταματόπουλος
Επίτιμος Γενικός Διευθυντής Φοροδογίας του Υπουργείου Οικονομικών
Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου
Συγγραφέας φοροδογικού δικαίου

Αφιερώνεται στη μνήμη του Τάσου Μπάνου

Όλα τα νομοσχέδια από το τέλος του 2009 έως και το 2015 είχαν ένα κοινό παρονομαστή. Η οικονομική κρίση κατέστησε σε εκείνα τα χρόνια το Υπουργείο και τον Υπουργό Οικονομικών γενικό χειριστή σχεδόν όλων των θεμάτων. Τα πάντα άρχιζαν από τις οδούς Νίκης και Καραγεώργη Σερβίας και, εάν δεν άρχιζαν από εκεί, κατέληγαν εκεί! Συσκέψεις επί συσκέψεων. Έλληνες και ξένοι σε συζητήσεις σε ομάδες εργασίας, άλλοτε συνεργαζόμενοι και άλλοτε απέναντι.

Υπουργοί σε εκείνα τα χρόνια πέρασαν πολλοί! Ο Γιώργος Παπακωνσταντίνου επάνω στην οικονομική θύελλα, στο πρόβλημα, και στην αναζήτηση λύσεων στην Ελλάδα, στην Ευρώπη και στους παγκόσμιους οργανισμούς. Ακολουθεί, εν μέσω οικονομικής και κοινωνικής θύελλας, ο Ευάγγελος Βενιζέλος. Όταν ήρθε από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας στο Υπουργείο Οικονομικών, του είχα πει: "Υπουργέ, καλώς ορίσατε στον αληθινό πόλεμο!". Τότε σε εκείνα τα χρόνια η χώρα καιγόταν οικονομικά, αλλά με την Τουρκία τα πράγματα ήταν ήρεμα. Αλληλοδιαδέχθηκαν στη θέση του υπουργού ο Φίλιππος Σαχινίδης, που ήταν εκεί όλα τα χρόνια, ως υφυπουργός και στη συνέχεια ως αναπληρωτής υπουργός, και ο Γιώργος Ζανιάς, που και εκείνος ήταν εκεί από την αρχή, ως πρόεδρος του Συμβουλίου Οικονο-

μικών Εμπειρογνομόνων. 2012, Μάιος, εκλογές και ξανά εκλογές και στο Υπουργείο Οικονομικών έρχεται ο Γιάννης Στουρνάρας.

Η οικονομική κρίση είχε αρχίσει πριν εμφανιστεί δημόσια. Όλα τα χρόνια στα οποία αναφέρομαι, αναζητούνται λύσεις με βίαιη αναδιάρθρωση. Λύσεις στα προβλήματα χωρίς τη διάθεση χρόνου. Αναζητούνται επιλογές στην Ελλάδα και δημιουργία θεσμών στην Ευρώπη. Όλοι πειραματίζονται. Η Τρόικα είναι στα πόδια μας – ή στο κεφάλι μας. Ποιος ήθελε το καλό μας και ποιο ήταν το καλό, όλοι το ψάχναμε! Δεν υπήρχε απόφαση που να μην έχει θιγόμενους και να μη θίγει καλώς ή κακώς "κεκτημένα"!

Οι νόμοι ψηφίζονταν ο ένας μετά τον άλλο, αλλαγές και πάλι αλλαγές, το Υπουργείο Οικονομικών το κέντρο της χώρας. Η διαδρομή από τη Νίκης στη Βουλή, μια πλατεία δρόμος. Μια μεγάλη πλατεία, που σε αυτά τα πέντε χρόνια τη διέσχισαν όλοι οι υπουργοί που προανέφερα, με σχέδια νόμων προς τη Βουλή και νόμους προς το υπουργείο! Η πλατεία πολλές φορές γεμάτη από κόσμο, όταν ψηφίζονταν οι κρίσιμοι νόμοι, και για να πας από την κάτω μεριά, όπου είναι το Υπουργείο Οικονομικών, στην πάνω, όπου είναι το κτίριο της Βουλής, μπορεί να χρειάζόταν να πας γύρω-γύρω και να κάνεις το γύρο του κόσμου για να φτάσεις εκεί! Είχε τότε μπερδευτεί το δίκιο και το άδικο, το σωστό και το λάθος, το τι πρέπει και το τι δεν πρέπει! Ο καθένας νόμιζε ότι έχει δίκιο και πάνω από όλα ήθελε να κρατήσει ή να μη χάσει τα κεκτημένα της ομάδας του! Καλώς ή κακώς!

Ένας άνθρωπος που ένωσε όλους αυτούς τους υπουργούς, ένας άνθρωπος που σε εκείνα τα πέντε χρόνια είχε δει όλα τα σχέδια νόμων, ένας άνθρωπος που είχε βάλει το μυαλό του νύχτα-μέρα να γεννά ιδέες, να γράφει, να διορθώνει, ένας άνθρωπος που ήταν σημείο αναφοράς για όλους τους εμπλεκόμενους υπηρεσιακούς και πολιτικούς παράγοντες ήταν ο Τάσος ο Μπάνος, νομικός στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, τότε νομικός σύμβουλος του Υπουργού Οικονομικών. Έμεινε στις επάλξεις όλα εκείνα τα χρόνια! Ο Τάσος σημείο αναφοράς για όλους! Οι υπηρεσιακοί: "να ρωτήσουμε τον Μπάνο εάν γίνεται!". Οι πολιτικοί: "να ρωτήσουμε τον Μπάνο εάν αυτό είναι δυνατόν!".

Τέλος του 2009 χτυπά το τηλέφωνό μου και μου συστήνεται. Δεν τον γνωρίζω. Μου ζήτησε να συναντηθούμε για να συνεργαστούμε και μου ανέφερε ότι ανέλαβε το νομικό γραφείο και θα είναι ο νομικός σύμβουλος του Υπουργού Οικονομικών.

Περάσαμε γρήγορα από μια αρχικά τυπική ιεραρχική σχέση του Γενικού Διευθυντή Φορολογίας του Υπουργείου Οικονομικών με το νομικό σύμβουλο του υπουργού σε μια σχέση συνεργασίας με ισχυρές απόψεις εκατέρωθεν. Άλλοτε συμφωνούσαμε και άλλοτε διαφωνούσαμε, αλλά καταλήγαμε σε συνθέσεις.

Πόσα βράδια μάς θυμάμαι να καθόμαστε και να γράφουμε εκ του μηδενός διατάξεις! Ο κανόνας, για τις θέσεις που κατείχαμε, ήταν ότι έπρεπε να κατευθύνουμε και να παίρνουμε κείμενα διατάξεων έτοιμα από όλους τους άλλους και να τα διορθώνουμε, αλλά πολλές φορές σε εκείνη την οικονομική κρίση όλα έπρεπε να γίνουν αμέσως, όλα έτρεχαν και εμείς θέλαμε να προφτάσουμε, έτσι καθόμαστε και γράφαμε εκ του μηδενός. Θυμάμαι να κατεβάζουμε ισχύουσες διατάξεις, να γράφουμε και να σκίζουμε, τον Τάσο να γράφει, να αστειεύεται, να "ψέλνει" όλους και όλα, σε ελληνικά και "γαλλικά", να καπνίζει αρειμανίως και, όταν κάπου καλουπώναμε το σκελετό, σε αυτό που θέλαμε, σε αυτό που στοχεύαμε, έλεγε: *"Εντάξει πήγαινε εσύ, εγώ θα μείνω λίγο να το προχωρήσω!"*. Θυμάμαι σε πολλές συζητήσεις μας στο τέλος να αναφέρεται στον γιο του τον Γιώργο, στη μεγάλη του αδυναμία. Ένιωθα πως αισθανόταν τύψεις ότι η πολλή δουλειά τού στερούσε τον γιο του. Δύο αδυναμίες σε μία. Η προσφορά!

Μυαλό παραγωγής διατάξεων, νομικός με ευρύτητα γνώσεων, εργατικός με ισχυρές απόψεις, δεν δίσταζε να γίνεται δηκτικός προς τον οποιονδήποτε, και ας ήταν αυτός ο υπουργός ή και η Βουλή ολόκληρη! Όλοι τον γνώριζαν στη Βουλή, από όλες τις πτέρυγες, όλοι τον χαιρετούσαν! Σε κάποιο mail, από τα χιλιάδες που αλλάζαμε για να στέλνουμε διατάξεις ο ένας στον άλλον, και έχοντας άλλη άποψη προς την πολιτική απόφαση, γνωρίζοντας και τη δική μου γνώμη, έγραφε: *"Ξέρεις από την αρχή τι πιστεύω! Άλλο όμως τι πιστεύω κι άλλο τι θέλουνε οι έχοντες το δικαίωμα να αποφασίζουν!"*. Η αλήθεια όμως είναι ότι όλα τα νομοσχέδια είχαν τη σφραγίδα

του, η άποψή του ήταν πολύ δυνατή και οι αποφασίζοντες επηρεάζονταν από τη γνώμη του!

Ο Τάσος έγραψε πάρα πολλά νομοσχέδια, πολλοί νόμοι που σήμερα ισχύουν του οφείλουν την πατρότητα, ή έστω ένα βασικό μέρος, όμως εδώ θα καταγράψω στοιχεία μόνο από δύο-τρία μεγάλα νομοθετήματα στα οποία δούλεψε όλο το Υπουργείο Οικονομικών, νομοθετήματα που οι βασικές τους διατάξεις υπάρχουν και ισχύουν σήμερα, 10 χρόνια μετά, και θα συνεχίσουν να ισχύουν πιθανόν με διορθώσεις, επικαιροποίηση, αλλά στον ίδιο δρόμο και στην ίδια κατεύθυνση!

Ένας βασικός νόμος που έγινε στην αρχή της οικονομικής κρίσης ήταν ο ν. 3842/2010. Αποφάσισα να αναφερθώ σε αυτόν αναλυτικότερα από ένα τηλέφωνο πριν λίγες μέρες του Φίλιππου Σαχινίδη, ο οποίος γράφοντας για τον Τάσο αναζήτησε τα mail που είχαν ανταλλάξει και βρήκε ένα mail που του έγραφε ο Μπάνος για το ν. 3842/2010: *"Αυτός ο νόμος είναι ένα μεγάλο νομοθέτημα και αποτελεί καινοτομία!"*. Με ρώτησε τι έχει μείνει και ισχύει από αυτό το νομοθέτημα σήμερα στην ισχύουσα φορολογία.

Γνώριζα την άποψη του Τάσου για το νόμο αυτό, για τον οποίο εργάστηκαν 11 διαφορετικές ομάδες εργασίας, όλοι υπηρεσιακοί, σε στενά χρονικά όρια και των οποίων ομάδων εργασίας είχα εκ της αποφάσεως το γενικό συντονισμό, πέραν του εκ της θέσεώς μου. Εργαστήκαμε όλοι με μέθοδο και στόχευση. Όλες οι ομάδες εργασίας έλαβαν σαφείς κατευθύνσεις ως προς το πού είμαστε και πού θέλουμε να πάμε. Πριν φτάσουμε στον Υπουργό, ο οποίος έτρεχε για πολλά, όλα τα κείμενα πήγαιναν στον Τάσο τον Μπάνο και με τη συνεργασία του βελτιώναμε προτάσεις, ιδέες και απόψεις. Βάζαμε αρχές και κανόνες. Ιδιαίτερα στήριζε το τεράστιο αυτό σχέδιο νόμου όταν άρχισαν οι συσκέψεις με τους φορείς και όλους τους εμπλεκόμενους. Αυτονόητη θεωρώ τη στήριξη του Υπουργού, γιατί διαφορετικά δεν θα προωθούνταν αυτές οι διατάξεις.

Μια από τις βασικές αρχές αυτού του νόμου ήταν ότι όλοι οι επιτηδευματίες και επιχειρήσεις φορολογούνται λογιστικά (έσοδα-έξοδα) και καταργούνται όλες οι εξαιρέσεις. Είναι εύκολα κατανοητό ότι στη διαδρομή των ετών κάθε κλάδος, κάθε ένωση, κάθε ομάδα είχε μια δική της ειδική

ρύθμιση, ένα δικό της συντελεστή, ένα ειδικό τρόπο υπολογισμού. Όλα βασίζονται σε κάποια λογική, είτε λόγω χώρου, είτε λόγω τόπου, είτε αναπτυξιακή, είτε στήριξης φθίνοντος επαγγέλματος, είτε λόγω γεωγραφικών δυσχερειών. Όλοι, μα όλοι, μπορούν να αποδείξουν και να διεκδικήσουν μια ιδιαιτερότητα. Από την ΑΕ έως το ίδρυμα. Από την ΟΕ έως νομικά πρόσωπα του κράτους. Από ελεύθερους επαγγελματίες έως ενώσεις, συνεταιρισμούς κ.λπ.

Για να απαντήσω λοιπόν στο ερώτημα αυτό και για να δικαιώσω την εκφρασθείσα, με το προαναφερόμενο mail, άποψη του Τάσου του Μπάνου, αλλά και σε σημερινές ερωτήσεις και απορίες, θα αναφέρω ποιες βασικές αρχές, διατάξεις και κανόνες αυτού του νομοθετήματος ισχύουν σήμερα μετά από 10 χρόνια. Δηλαδή στην ισχύουσα νομοθεσία τι απέμεινε, τι ισχύει, τι εφαρμόζεται; Ποιοι κανόνες εξελίσσονται, ποιες ιδέες τείνουν να γίνουν κρατούσες σχολές σκέψης; Η απάντηση είναι ότι σχεδόν όλα τα βασικά ισχύουν, εφαρμόζονται και εξελίσσονται.

Να σημειώσω αρχικά ότι η φορολογική νομοθεσία διαρθρώνεται σε κώδικες. Ο ν. 3842/2010 έθεσε διατάξεις, αρχές και κανόνες στους ισχύοντες κώδικες. Άρα ο ν. 3842/2010 που θα βρούμε σε λειτουργία και χρήση σήμερα είναι σε δορυφορικές διατάξεις. Ο κύριος κορμός του είναι μέσα στους φορολογικούς κώδικες, είτε φορολογίας εισοδήματος, είτε κληρονομιών-δωρεών, είτε στον Τελωνειακό Κώδικα, είτε στον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, είτε στον Κώδικα ΦΠΑ κ.λπ.

Θα αναφέρω ακολούθως το πλαίσιο και τα πιο βασικά θέματα που άλλαξαν, ισχύουν και 10 χρόνια μετά εξακολουθούν να εφαρμόζονται:

- Το πλαίσιο και οι κανόνες φορολόγησης που ίσχυαν προ του ν. 3842/2010 ευνοούσαν την άδικη και διακριτή μεταχείριση, καθώς και τον υπολογισμό πολλών κατηγοριών εισοδημάτων, με εξαιρέσεις και ειδικές ρυθμίσεις, δημιουργώντας φορολογούμενους πολλών ταχυτήτων, πριν φτάσουν να φορολογηθούν στις όποιες κλίμακες. Οι τρόποι ήταν πολλοί και ενδεικτικά αναφέρω: μοναδικοί συντελεστές, τεκμαρτός υπολογισμός κερδών, ταύτιση συμφερόντων μεταξύ αγοραστή και πωλητή κ.λπ. Το κυριότερο, που βοήθησε τη φοροδιαφυγή, ήταν η

χειρόγραφο συγκέντρωση των δηλώσεων και οικονομικών δεδομένων από επιχειρήσεις, φορείς, αλλά και από το ίδιο το κράτος, έτσι υπήρχε η βεβαιότητα στους φορολογουμένους και η πεποίθηση πως αυτό που έκρυψαν "αποκλείεται να βρεθεί"!

- Ζητούμενο πάντοτε είναι ένα απλό φορολογικό σύστημα, αλλά το φορολογικό μας σύστημα είναι σύνθετο από τη φύση του, γιατί εξυπηρετεί, εκτός από τους κυρίως δημοσιονομικούς σκοπούς με τις εξ ορισμού ιδιαιτερότητές του, σκοπούς κοινωνικούς με πληθώρα εκπτώσεων ή ενισχύσεων αδύναμων ομάδων, ιδιαίτερων προβλέψεων που εξυπηρετούν σκοπούς κοινωνικούς, ασφαλιστικούς, υγείας, στεγαστικούς, εκπαιδευτικούς, ενεργειακούς, προβλέψεων με διατάξεις αναπτυξιακού χαρακτήρα τομέων της οικονομίας ή γεωγραφικών περιοχών, διατάξεις για την προστασία της εργασίας, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, κίνητρα οικονομικά και μεθόδους προώθησης της συνεργασίας και γενικότερα ένα πολυσύνθετο πλέγμα διατάξεων που εκτείνεται σε όλο το φάσμα της λειτουργίας του κράτους.
- Άμεση προτεραιότητα ενός φορολογικού συστήματος αποτελεί και η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, η οποία υπάρχει "ως ζιζάνιο στο λιβάδι", γιατί στερεί από το κράτος τους αναγκαίους πόρους, διευρύνει τη διαφθορά, δημιουργεί συνθήκες κοινωνικής αδικίας μεταξύ των πολιτών και αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων και μεταξύ των φορολογουμένων. Η αντιμετώπιση της εκτεταμένης φοροδιαφυγής επιβάλλεται ως εθνική ανάγκη, για τη λειτουργία του κράτους, την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία της χώρας και των πολιτών της. Είναι γνωστό ότι η φοροδιαφυγή:
 - υπονομεύει τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου,
 - αναιρεί τον κοινωνικό χαρακτήρα του κράτους και στερεί τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής τους στους τομείς της υγείας, της παιδείας κ.λπ.,
 - εμποδίζει την αναδιανομή εισοδημάτων και την άσκηση της οικονομικής αποστολής της Πολιτείας για την προστασία και τη βελτίωση της θέσης των οικονομικά ασθενέστερων,

- αποδυναμώνει την άσκηση πολιτικής για την καταπολέμηση της ανεργίας, την εκτέλεση έργων υποδομής και την εν γένει οικονομική ανάπτυξη της χώρας,
 - στρεβλώνει τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων,
 - δημιουργεί φαινόμενα άνισης μεταχείρισης των πολιτών και αμβλύνει τη φορολογική συνείδηση των ειλικρινών φορολογουμένων, επιτείνοντας ακόμη περισσότερο τα υπάρχοντα προβλήματα, και
 - εντείνει το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας με τη μείωση των δημοσίων εσόδων και συντελεί στη μη υλοποίηση του κρατικού προ-υπολογισμού.
- Με αυτό το νομοθέτημα διαγράφηκαν πολλές, μα παρά πολλές, εξαιρέσεις και ειδικές ρυθμίσεις, είτε αφορούσαν επιχειρήσεις και φόρο εισοδήματος είτε φόρο κληρονομιών, δωρεών και μεταβιβάσεων.
 - Θεσπίστηκε πλαίσιο ελέγχου με ανάλυση κινδύνου, με βάση δείγμα ελέγχου που εξάγεται κεντρικά. Όχι έλεγχος σε όλους, που ίσχυε μέχρι τότε. Ο έλεγχος σε όλους σημαίνει μη έλεγχος ή επιλεκτικός έλεγχος, με ό,τι αυτό συνεπάγεται, ή ανάγκη αυτόματων περαιώσεων, δηλαδή δίκαιοι και άδικοι όλοι μαζί! Το δείγμα ελέγχου με ανάλυση κινδύνου ήταν τότε το μέλλον, σήμερα είναι το παρόν. Πραγματοποιήθηκε δηλαδή αλλαγή φιλοσοφίας στους φορολογικούς ελέγχους. Οι δηλώσεις όλων των φορολογουμένων θεωρούνται κατ' αρχήν ειλικρινείς. Ο έλεγχος γίνεται με ανάλυση κινδύνου, με βάση δείγμα το οποίο εξάγεται κεντρικά με προσδιοριστικούς παράγοντες που υποδηλώνουν πιθανή φοροδιαφυγή ή αναγκαιότητα ελέγχου. Με αυτό τον τρόπο, όποιοι βρίσκονται εντός της ανάλυσης κινδύνου ελέγχονται άμεσα και κατά το δυνατόν σε παρόντα χρόνο. Ο στόχος ήταν και πρέπει να είναι ο έλεγχος, για όσους επιλέγονται, να πραγματοποιείται στην ανθοφορία των επιχειρήσεων και όχι μετά από την πάροδο πολλών ετών και συνολικά για πολλές χρήσεις με αποτέλεσμα βεβαιώσεις μη επιδεκτικών εισπραξης φόρων, λόγω αδυναμίας πληρωμής, αλλά και πιθανής αδυναμίας προς λειτουργία των επιχειρήσεων εξ αυτού του γεγονότος.
 - Η ηλεκτρονική υποβολή και ηλεκτρονική επεξεργασία των δηλώσεων και γενικά όλων των οικονομικών δεδομένων νομοθετήθηκε και, αν και

θεωρήθηκε από πολλούς ως υπερβατική φαντασία, έγινε πραγματικότητα. Σήμερα έκπληξη προκαλεί το να μη γνωρίζει το Δημόσιο κάποια οικονομικά δεδομένα, ενώ τότε η κρατούσα άποψη ήταν το "απίθανο να βρεθεί" και ας επρόκειτο π.χ. για αποζημιώσεις ή και επικουρικές συντάξεις που είχε δώσει το ίδιο το κράτος. Ίσως ο μεγαλύτερος τεχνικός μετασχηματισμός, ο οποίος συνεχίζεται και βελτιώνεται πλέον σε όλο το κράτος και στην κοινωνία.

- Καθιερώθηκε η ηλεκτρονική διασύνδεση του Υπουργείου Οικονομικών με όλα τα υπουργεία και φορείς, με υποχρέωση όλων για υποβολή κάθε στοιχείου οικονομικού ενδιαφέροντος.
- Θεσπίστηκε ο λογιστικός προσδιορισμός των εισοδημάτων όλων των επιχειρήσεων, μικρών ή μεγάλων. Αναγνωρίστηκαν οι ζημιές και στις μικρές επιχειρήσεις.
- Καθιερώθηκε σχεδόν καθολικά η αρχή της εφαρμογής των συγκρουόμενων συμφερόντων. Δεν πρέπει οι διατάξεις να δημιουργούν ταύτιση συμφερόντων και αυτό πρέπει να είναι γενική και σταθερή κατεύθυνση.
- Ολοκληρώθηκε και εξακολουθεί να ισχύει, χωρίς καμιά αλλαγή ακόμα και σήμερα, τρόπος προσδιορισμού του εισοδήματος των φορολογουμένων με βάση τα χρησιμοποιούμενα περιουσιακά στοιχεία (τεκμήρια δαπανών διαβίωσης) ή με τα αποκτώμενα περιουσιακά στοιχεία ("πόθεν έσχες"). Μέθοδος αναγκαία όσο η φοροδιαφυγή είναι μεγάλη και η άντληση και η διασταύρωση των οικονομικών δεδομένων σε χαμηλό επίπεδο.
- Νομοθετήθηκε η εθελοντική συμμόρφωση των φορολογουμένων με ενίσχυση των κριτηρίων αυτοελέγχου, μέσω της υπογραφής λογιστών για την ακρίβεια των δηλώσεων, αλλά και της σύνταξης καταστάσεων δαπανών που δεν αναγνωρίζονται. Επίσης εθελοντική συμμόρφωση συντελέστηκε με την καθιέρωση των φορολογικών πιστοποιητικών για τις μεγάλες επιχειρήσεις από τους ορκωτούς λογιστές. Τονίζουμε γενικότερα ότι απαιτείται συνεχής αναζήτηση μεθόδων επίλυσης διαφορών πριν από την προσφυγή στα δικαστήρια και διαρκής ενίσχυση μεθόδων φιλικού διακανονισμού.

- Έγινε η αρχή για το θεσμό της φορολογικής διαιτησίας και της λειτουργίας ενός ενδιάμεσου οργάνου μεταξύ ελέγχου και δικαστηρίων και σήμερα λειτουργεί με επιτυχία η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, γνωστή ως ΔΕΔ, με θετικά αποτελέσματα.
- Καταργήθηκαν όλες οι φοροαπαλλαγές και η φορολόγηση εισοδημάτων με ειδικούς συντελεστές, εκτός από τις περιπτώσεις που αφορούν ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες, δηλαδή άτομα με προβλήματα υγείας.
- Καταργήθηκε πληθώρα απαλλαγών και εξαιρέσεων στη φορολογία εισοδήματος και στη φορολογία κληρονομιών και δωρεών.
- Εφαρμόστηκε η χρήση φορολογικών ταμειακών μηχανών και σε επιχειρήσεις που μέχρι το 2010 δεν είχαν υποχρέωση.
- Τέθηκαν κανόνες αυστηρής φορολογίας εξωχώριων (offshore) εταιριών ακινήτων με σκοπό να μεταβιβαστούν τα ακίνητα στους πραγματικούς δικαιούχους και να μην υποκρύπτονται πρόσωπα για την αποφυγή των φορολογικών τους υποχρεώσεων. Σκοπός που επιτεύχθηκε σε πολύ υψηλό ποσοστό.
- Θεσπίστηκαν κανόνες αποτροπής μεθόδων φοροαποφυγής όταν μεσολαβεί offshore εταιρία ή πρόκειται για τριγωνικές συναλλαγές. Ακόμα, έχουν τεθεί διατάξεις και περιορισμοί στην αναγνώριση δαπανών που προέρχονται από επιχειρήσεις οι οποίες εδρεύουν σε χώρες με προνομιακό φορολογικό καθεστώς ή σε μη συνεργαζόμενα κράτη.
- Τέθηκαν διατάξεις ελέγχου ενδοομιλικών συναλλαγών και αποτροπής κακών πρακτικών τιμολόγησης μεταξύ μητρικών και θυγατρικών εταιριών και καθιερώθηκε πεδίο εφαρμογής διατάξεων περί υποκεφαλαιοδότησης (thin capitalisation).
- Προβλέφθηκε ο θεσμός του Οικονομικού Εισαγγελέα και εξελίχθηκε με μεγάλη συμβολή του αείμνηστου Τάσου Μπάνου.
- Ακόμα, καθιερώθηκε τότε με το ν. 3888/2010, και σήμερα ισχύει όπως όλα τα ανωτέρω στους ισχύοντες κώδικες, η γνωστή πλέον σε όλους πρόβλεψη της φορολογίας της προσαύξησης περιουσίας που προέρχεται από άγνωστη ή μη διαρκή ή μη σταθερή πηγή ή αιτία και για

την οποία (περιουσία) ο φορολογούμενος δεν μπορεί να αποδείξει την πραγματική πηγή ή την αιτία προέλευσής της.

Δεν συνεχίζω με άλλες διατάξεις του νομοθετήματος αυτού, ούτε με άλλες διατάξεις επόμενων νόμων όπου ο Τάσος είχε συμβολή ή ήταν και ο πρωτεργάτης, λόγω του σκοπού του κειμένου αυτού. Γενικά όμως θέλω να σημειώσω ότι οι όποιοι συντελεστές φορολογίας στη χώρα μας είναι ευμετάβλητοι και σπανίως σταθεροποιούνται, μια και οι περισσότεροι πιστεύουν (κακώς) πως μόνο με τη μεταβολή των συντελεστών επιτυγχάνουν μεταβολή στη φορολογία. Και έχουν την αίσθηση ότι τάχα έκαναν "σπουδαία μεταρρύθμιση"! Μόνο η μεταβολή των συντελεστών δεν μπορεί να επιφέρει σταθερά αποτελέσματα, αφού οι φορολογούμενοι μεταβάλλουν θέσεις αντι-στρόφως ανάλογα με τις συχνές μεταβολές της φορολογικής νομοθεσίας!

Ολοκληρώνοντας το άρθρο αυτό, θα αναφερθώ ακόμα σε μια επόμενη κρίσιμη διάταξη, που αφορά την άρση του τραπεζικού και χρηματιστηριακού απορρήτου έναντι των φορολογικών αρχών:

Ως Γενικό Διευθυντή με βασάνιζε ένα συνεχές ερώτημα, που δεν ήταν και στην αρμοδιότητά μου: Τι κάνουμε εμείς στη φυγή των κεφαλαίων στο εξωτερικό; Όλο και περισσότερα κεφάλαια άρχισαν τότε, αλλά και προηγουμένως με χαμηλότερη ένταση, να φεύγουν στο εξωτερικό με τον κίνδυνο της πτώχευσης της χώρας λόγω της οικονομικής κρίσης. Ήταν φανερό ότι τότε ίσχυε το "Ο σώζων εαυτόν σωθήτω"! Αλλά το κράτος τι θα γινόταν; Το καράβι θα βούλιαζε! Οι μένοντες και οι μη δυνάμενοι πώς θα άντεχαν;

Με αυτά τα ερωτήματα, ένα πρωί ζήτησα να δω τον Υπουργό Οικονομικών, που τότε ήταν ο Ευάγγελος Βενιζέλος. Με δέχτηκε αμέσως. Εξάλλου ο Βενιζέλος δούλευε με τους υπηρεσιακούς παράγοντες. Του πρότεινα να βάλουμε μια διάταξη ελέγχου για όσους βγάζουν ποσά στο εξωτερικό άνω των 100.000 ευρώ, μια και δεν μπορούσε να θεσμοθετηθεί διάταξη απαγόρευσης κίνησης κεφαλαίων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο φόβος του ελέγχου θα συγκρατούσε κατά την άποψή μου τις μεταφορές κεφαλαίων και εμμέσως θα είχαμε πετύχει μια ανάσχεση. "Όμως", του λέω, "εμπόδιο είναι το τραπεζικό απόρρητο και, εάν καταργηθεί ή περιοριστεί, τότε όλα θα αλλάξουν!". Με άκουσε με προσοχή, μάλλον συμφώνησε, και μου λέει: "Το έχεις συζη-

τήσει με τον Τάσο τον Μπάνο;" και ζήτησε από τη γραμματεία του να τον φωνάξει. Ο Τάσος ήταν σημείο αναφοράς για όλους, αλλά ήταν και για τον Βαγγέλη Βενιζέλο, ένα καθηγητή συνταγματικού δικαίου αναμφισβήτητο στην επιστήμη του. Τιμούσε τον Τάσο για τις νομικές του γνώσεις και την ευρύτητα του μυαλού του και την εργατικότητα του. Εξάλλου το έχει γράψει ο ίδιος. Εγώ καταθέτω πως, αφού συμβουλευθηκε τον Τάσο και το συζήτησε μαζί μας, πήρε τηλέφωνο τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, τον Διοικητή της Εθνικής και ένα ακόμα Διοικητή. Έκανε την πρόταση με το δικό του γλαφυρό και εμπειριστατωμένο τρόπο. Λόγω των κρίσιμων στιγμών δεν διαφώνησαν, σε άλλη εποχή μάλλον θα "ανέβαιναν στα κάγκελα"! Το σχέδιο των διατάξεων συντάχθηκε και την άλλη μέρα πήρε το δρόμο του. Τα άλλα είναι ιστορία, σήμερα δεν υπάρχει έναντι των φορολογικών αρχών τραπεζικό, χρηματιστηριακό ή άλλο απόρρητο.

Ως επίλογο σημειώνω πως με τον Τάσο συνεργαστήκαμε και δουλέψαμε παρέα σε δύσκολα χρόνια για τη χώρα και συμφωνήσαμε σε πολλά. Διαφωνήσαμε βεβαίως πολλές φορές, και όμως κάθε φορά που διαφωνούσαμε ή βρισκόμαστε σε άλλη όχθη για μια απόφαση, για μια διάταξη, εκτιμούσαμε πιο πολύ ο ένας τη γνώμη του άλλου! Το σωστό και το λάθος στην κρίσιμη ώρα είναι πολύ κοντά! Από επαγγελματική συνεργασία αναπτύξαμε μια σπουδαία φιλία με αλληλοεκτίμηση. Εκτιμούσα και τον άνθρωπο και τον επαγγελματία! Συγκινήθηκα και στενοχωρήθηκα όχι μόνο γιατί ο Τάσος "έφυγε", αλλά γιατί έφυγε άδικα και γρήγορα ένα φωτεινό νομικό μυαλό, ένας άνθρωπος που αναγνώριζε την αντίθετη άποψη, ένα άτομο που εργάστηκε για την επιτυχία και το κοινό καλό, ένας άνθρωπος που είχε την ακεραιότητα και το θάρρος να λέει τη γνώμη του προς κάθε κατεύθυνση και να θεμελιώνει με επιχειρήματα αυτή την άποψη.

Μνήμη Αναστάσιου (Τάσου) Μπάνου

Γεώργιος Κ. Χατζάκης

Επίτιμος Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Οικονομικών¹

Στις 2 Σεπτεμβρίου 2020 έφυγε πρόωρα, για το μακρινό ταξίδι, ο νομικός σύμβουλος του Κράτους Μπάνος Αναστάσιος ή Τάσος, όπως του άρεσε να τον αποκαλούμε όλοι εμείς που είχαμε την τύχη να τον γνωρίσουμε και να συνεργαστούμε μαζί του. Ποιος ήταν, πώς και πόσο σκληρά εργαζόταν, πώς αντιδρούσε, τι αποτελέσματα είχε η συνεχής ενασχόλησή του με τα καθήκοντά του, έχει ήδη διατυπωθεί από τους τότε πολιτικούς προϊσταμένους του, τέσσερις κατά σειρά υπουργούς οικονομικών, από το 2009 έως το 2014.

Τι να προσθέσω παραπάνω εγώ για τον αείμνηστο Τάσο Μπάνο, όταν οι τότε πολιτικοί προϊστάμενοί του, αλλά και δημοσιογράφοι ή άλλοι σε διαδικτυακές συζητήσεις, τον αποχαιρέτησαν και τον εγκωμίασαν με τα καλύτερα λόγια; Παραθέτω ενδεικτικά αποσπάσματα μερικών μόνο (από αυτά των πολιτικών του τότε προϊσταμένων), επειδή στο σύνολό τους είναι διατυπωμένα χωρίς υπερβολές και αποκαλύπτουν το χαρακτήρα και την εργατικότητα (εργασιομανία θα έλεγα) του Αναστάσιου Μπάνου:

"...πάντα έτοιμος, πάντα χρήσιμος, πάντα σεμνός και διακριτικός, αλλά με ισχυρές απόψεις, πιστός στις πεποιθήσεις του και στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου [...] αναλώθηκε υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και αυτό εύχομαι να το μάθει και να το θυμάται ένας πολύ ευρύτερος κύκλος ανθρώπων στον τόπο μας".

"...συνδύαζε ένα απίστευτο νομικό μυαλό με σπάνια πολιτική οξυδέρκεια. Ήταν ένας δημόσιος λειτουργός με την πραγματική έννοια του όρου, με ευρύτατη αναγνώριση [...] Δεν θα ξεχάσω τις ιδέες που κατέβαζε, τις λύσεις που

¹ Ήταν επί έξι περίπου έτη προϊστάμενος της Διεύθυνσης Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών και επί τέσσερα περίπου έτη προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

έβρισκε, το πάθος του, το χιούμορ, αλλά και τη σπάνια ευαισθησία του, συχνά επιμελώς κρυμμένη από όσους δεν μπορούσαν να την δουν".

"...με τις γνώσεις, την ευρυμάθειά του, την ευστροφία του, την ευθυκρισία του, τον πατριωτισμό του, τις αταλάντευτες αρχές του, το ξεχωριστό χιούμορ του, που μας έδινε κουράγιο στις δυσκολότερες στιγμές".

Από πλευράς μου, ως υπηρεσιακό στέλεχος τότε, που συνεργάστηκα μαζί του, θα αναφερθώ σε μερικές στιγμές, κυρίως προσωπικές και ανθρωπινες, από τις οποίες διαπιστώνεται η αφοσίωσή του προς την υπηρεσία, αλλά και η εκτίμησή του προς τα πρόσωπα, δημόσιους λειτουργούς, που τη δύσκολη αυτή περίοδο είχαν την τύχη (ή την ατυχία;) να κατέχουν επιτελική θέση στο Υπουργείο Οικονομικών και να χειρίζονται διάφορα θέματα.

Περίπτωση 1η: Όταν ο Τάσος Μπάνος ανέλαβε τη θέση του προϊστάμενου του νομικού γραφείου του Υπουργείου Οικονομικών, εγώ κατείχα τη θέση του προϊσταμένου της Διεύθυνσης Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, θέση στην οποία είχα τοποθετηθεί από την αρχή του 2003 έως το 2007 και επανατοποθετήθηκα από τον Ιούνιο του 2009. Προς το τέλος του έτους 2009, ημερήσια πολιτική εφημερίδα των Αθηνών παρουσίασε ένα μεγάλο δημοσίευμα για γνωστό τραγουδιστή, με σύζυγο πολύ γνωστό όνομα, ότι όφειλε στην αρμόδια ΔΟΥ ένα σημαντικό ποσό, το οποίο δεν είχε εισπραχθεί άμεσα και απέδιδε μομφή τόσο στα όργανα της ΔΟΥ όσο και, για τη μη παροχή κατάλληλων οδηγιών, στην αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου (Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων), της οποίας ήμουν προϊστάμενος.

Αφού ερευνήθηκε το θέμα και διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρξε παράλειψη ούτε ιδιαίτερη μεταχείριση από την αρμόδια ΔΟΥ για τη συγκεκριμένη υπόθεση, συντάχθηκε σχετικό σημείωμα προς απάντηση του δημοσιεύματος και υποβλήθηκε στο γραφείο του Υπουργού Οικονομικών. Σε συνάντησή μου τότε με τον Τάσο, αρκετά στενοχωρημένος, του είπα ότι τόσο εγώ όσο και οι συνάδελφοι στη Διεύθυνση Είσπραξης και στη ΔΟΥ προσπαθούμε να διεκπεραιώνουμε με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα καθήκοντά μας, όμως με δημοσιεύματα όπως αυτό αλλοιώνεται η εικόνα των υπηρεσιών και των υπαλλήλων. Αφού διάβασε το σημείωμα, με κοίταξε και μου είπε, σχεδόν

σε αυστηρό αλλά φιλικό τόνο, όπως το συνήθιζε σε αρκετές περιπτώσεις: *"Και τι περίμενες, από τη θέση που έχεις πρέπει να ξέρεις ότι θα σου πετάζουν κάποιοι και πέτρες. Εξάλλου στα ψηλά δέντρα τις πετούν, όχι στους θάμνους. Εμείς γνωρίζουμε ότι κάνετε σωστά τη δουλειά σας"*. Έφυγα από εκεί, για να επιστρέψω στο γραφείο μου, με μια εσωτερική ικανοποίηση, την οποία μετέφερα και στους συναδέλφους μου.

Περίπτωση 2η: Το έτος 1997, μαζί με ομάδα νομικών και υπηρεσιακών παραγόντων, συγγράψαμε (με συμβολική αμοιβή) βιβλίο με τίτλο *Ανάλυση των διατάξεων του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων*, το οποίο εκδόθηκε το έτος 1998 από τη Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών (ΣΕΥΥΟ) σε ένα τόμο 671 σελίδων και χρησιμοποιήθηκε για εκπαιδευτικούς σκοπούς των υπαλλήλων (ΔΟΥ, τελωνείων, αλλά και ταμειακών υπηρεσιών των ΟΤΑ). Λόγω των πολλών νομοθετικών αλλαγών, διαπιστώθηκε η ανάγκη επικαιροποίησης σε πολλά μέρη του βιβλίου (τα μόνα μέρη που δεν είχαν υποστεί μεταβολές ήταν αυτά των νομικών), η οποία όμως έπρεπε να γίνει άμεσα και χωρίς αμοιβή (δεν υπήρχαν πιστώσεις για σχετική δαπάνη). Αναλάβαμε τότε εγώ μαζί με την τότε συνάδελφο Μ.Κ. να επικαιροποιήσουμε το βιβλίο. Η εργασία ήταν μεγάλη και επίπονη, αφού, εκτός από το κυρίως κείμενο, έπρεπε να επικαιροποιηθούν ακόμη και τα παραδείγματα ή οι απαντήσεις στις εκπαιδευτικές ερωτήσεις του βιβλίου, ενώ όλη η εργασία έγινε παράλληλα με τα κύρια καθήκοντά μας. Το βιβλίο επανεκδόθηκε από τη ΣΕΥΥΟ σε ένα τόμο 876 σελίδων (με νέο αριθμό ISBN), διανεμήθηκε το έτος 2009 και χρησιμοποιείται μέχρι τελευταία για την εκπαίδευση των υπαλλήλων. Ως μόνη αμοιβή μας για την παρασχεθείσα εργασία ήταν το ευχαριστήριο σε μας, που αποτυπωνόταν στην εισαγωγή του βιβλίου.

Την παραπάνω ενέργειά μας πληροφορήθηκε ο Τάσος, αφού το βιβλίο είχε αποσταλεί και στο γραφείο του Υπουργού Οικονομικών. Μία ημέρα που ήμουν στο γραφείο του, για άλλο θέμα, μου έδειξε το βιβλίο και μου είπε, κάνοντας πως δεν γνώριζε: *"Τι αμοιβή πήρατε για την επικαιροποίηση του βιβλίου;"*. Του απάντησα ότι ήταν εξ αρχής σε γνώση μας ότι δεν θα υπάρξει αμοιβή, παρά μόνο το ευχαριστώ που αποτυπώνεται στην εισαγωγή του

βιβλίου, το οποίο μας είναι αρκετό. Επίσης μας ικανοποιούν τα πολλά ευχαριστώ των συναδέλφων των δικαστικών τμημάτων των ΔΟΥ, στους οποίους εμείς, οι δύο συγγραφείς, έχουμε αφιερώσει το επικαιροποιημένο βιβλίο. Μου απάντησε ότι δεν συμφωνεί μαζί μου, ότι θεωρεί την εργασία που έγινε πολύ σημαντική, ανώτερη ακόμη και μεταπτυχιακής εργασίας, και ότι η έστω ηθική αμοιβή πρέπει να δοθεί με πιο επίσημο τρόπο, για να αποτελέσει παράδειγμα και για άλλους. Μου είπε ότι για το θέμα αυτό θα ενημέρωνε ο ίδιος τον Υπουργό Οικονομικών.

Σε λίγες ημέρες ενημερώθηκα από τον τότε διευθυντή προσωπικού Π.Α. ότι πήρε εντολή να κινηθεί η νόμιμη διαδικασία, μέσω του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου, για να εξεταστεί η δυνατότητα απονομής επαίνου από τον Υπουργό Οικονομικών. Η απονομή έγινε μέσα στους επόμενους μήνες, σε μένα και στη συνάδελφο Μ.Κ., και δημοσιεύθηκε στο σχετικό ΦΕΚ.

Αυτός ήταν ο Τάσος. Είχε την πεποίθηση, και το εφάρμοζε όπως μπορούσε, πως όσοι προσφέρουν, και μάλιστα αφιλοκερδώς, πρέπει να επιβραβεύονται με τον καλύτερο τρόπο.

Περίπτωση 3η: Την πρώτη περίοδο που η πλατεία Συντάγματος ήταν γεμάτη από διαδηλωτές, οι συναντήσεις στο γραφείο του Υπουργού Οικονομικών με υπηρεσιακούς παράγοντες, αλλά και με την Τρόικα, ήταν πολλές και με μακρά διάρκεια. Κάποιες από αυτές τελείωναν μετά τις 10 το βράδυ. Θυμάμαι τον Τάσο, όταν του λέγαμε "πάμε να φύγουμε", για να έχουμε δύναμη να γυρίσουμε το πρωί στα γραφεία μας (τα γραφεία των περισσότερων ήταν εκτός του κεντρικού κτιρίου του Υπουργείου), η συνήθης απάντησή του ήταν *"Εγώ δεν έχω τελειώσει, θα καθίσω ακόμη λίγο, γιατί έχω εκκρεμότητες"*. Και όταν τον ρωτούσαμε "πότε θα κοιμηθείς;", απαντούσε μεταξύ σοβαρού και αστείου: *"Υπάρχει και ο καναπές εδώ"*. Ίσως κάτι να ήξερε παραπάνω, αφού αρκετές φορές εμείς που φεύγαμε, αντί να βγούμε από την κεντρική είσοδο του Υπουργείου, μας έβγαζαν από άλλες εξόδους, γιατί η κυρία είσοδος είχε καταληφθεί από διαδηλωτές.

Την περίοδο αυτή η σύζυγός μου χτυπήθηκε σε τροχαίο από μηχανή (πεζή η ίδια) και παρέμεινε αρκετές εβδομάδες στο νοσοκομείο Ευαγγελισμού με κάταγμα σπονδυλικής στήλης.

Τότε έβλεπα σε κάθε συνάντησή μας όχι μόνο τον καλό νομικό, τον προϊστάμενο της Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργού Οικονομικών, αλλά τον Τάσο τον άνθρωπο, που όχι μόνο με ρωτούσε κάθε φορά πώς πάει η σύζυγός μου, αλλά όταν περνούσε η ώρα στη συνάντηση και πλησίαζε η ώρα να την επισκεφθώ στο νοσοκομείο, μου έλεγε διακριτικά: *"Μήπως πρέπει να φύγεις για το νοσοκομείο;"* (Για κανονική άδεια την περίοδο αυτή δεν μπορούσε να γίνει ούτε σκέψη, λόγω των διαφόρων επειγόντων θεμάτων που αναδεικνύονταν καθημερινά).

Αυτός ήταν ο Τάσος Μπάνος. Φωνακλάς, μέχρι αθυρόστομος όταν το απαιτούσε η περίπτωση, για να υποστηρίξει την άποψή του, αλλά ευαίσθητη και πονετική ψυχή για όλους, όταν είχαν ανάγκη να ακούσουν τον καλό λόγο ή να έχουν τη συμπαράστασή του.

Περίπτωση 4η: Μετά τη μετακίνησή μου από τη θέση του προϊσταμένου της Διεύθυνσης Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων και την επιλογή και τοποθέτησή μου στη θέση του προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από τις αρχές του 2011, εξακολούθησα να συνεργάζομαι στενά με τον Τάσο, να μετέχω σε συναντήσεις, άλλες φορές με υπηρεσιακούς παράγοντες μόνο, άλλες με τη συμμετοχή και της πολιτικής ηγεσίας. Συναντήσεις εξαντλητικές, πρωινές ή βραδινές ώρες. Ο Τάσος συμμετείχε στις περισσότερες, ακούραστος, πάντα με το χαμόγελο, με την αθυροστομία του που μπορούσε να παρεξηγηθεί μόνο από όποιον δεν είχε συνεργαστεί μαζί του, με τον καλό του λόγο όταν έπρεπε να υποστηρίξει την άποψη κάποιου υπηρεσιακού παράγοντα (το έκανε συχνά ο Τάσος) ή γινόταν αποδεκτή μια πρόταση, που είχαμε την εντύπωση ότι ήταν καλή από πλευράς Ελληνικού Δημοσίου. Ήταν η εποχή που η Τρόικα ζητούσε την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών με ταυτόχρονη μείωση του αριθμού τους (ΔΟΥ, τελωνεία και χημικές υπηρεσίες), τη σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας και αρκετά άλλα ως προς τη φορολογική και τελωνειακή διοίκηση.

Μόνο όσοι έζησαν όλες αυτές τις εξελίξεις μπορούν να καταλάβουν την πίεση που είχαμε υποστεί όλοι, αισθανόμενοι την ανεπάρκεια του χρόνου, όχι μόνο για να γίνουν, αλλά κυρίως για να κατανοηθούν και να γίνουν

αποδεκτές όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις. Αν όμως εμείς οι υπόλοιποι νιώθαμε πιεσμένοι και κουρασμένοι με τα επιμέρους θέματα που αντιμετωπίζαμε, πόσο περισσότερο έπρεπε να νιώθει ο Τάσος, που αντιμετωπίζε και έπρεπε να βρει αποδεκτές λύσεις σε όλα τα θέματα γενικότερα.

Επίλογος: Σε αυτές τις δύσκολες καταστάσεις γνωρίστηκα και συνεργάστηκα με τον αείμνηστο Αναστάσιο Μπάνο. Όλοι εμείς που περάσαμε πολλές ώρες μαζί του, συνεργαστήκαμε, ζήσαμε την αγωνία του, τη σκληρή μέχρι εξαντλήσεως εργασία του, τις ανθρώπινες στιγμές του, θα τον μνημονεύουμε πάντα. Στην οικογένειά του κουράγιο και υπομονή. Ειδικά στον γιο του, που συχνά τον ανέφερε στα μικρά διαλείμματα των συνεργασιών του, ευχόμαστε να διαμορφώσει την ποιότητα χαρακτήρα του πατέρα του. Στην προσευχή μας θα ζητούμε από τον Θεό να αναπαύσει την ψυχή του Τάσου και να του συγχωρήσει τυχόν ακούσια και εκούσια πλημμελήματά του.

Ο ρόλος του δικαστικού πληρεξουσίου στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης¹

Χ.Γ. Χρυσανθάκης
Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
(Τμήμα Ποδτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης)
Δικηγόρος, μέλος του ΔΣΑ

Α'. Η αποστολή του δικαστικού πληρεξουσίου στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης

Η διοικητική δίκη χαρακτηρίζεται από τη συνεχή, γνώριμη αμφιταλάντευση μεταξύ "δίκης αντικειμενικής νομιμότητας" και "δίκης προστασίας των δικαιωμάτων και έννομων συμφερόντων του ενδιαφερομένου".

Πρόκειται για μια δικονομική διαδικασία η οποία διέπεται από τα συστήματα αφενός της ανάκρισης, της δικαστικής πρωτοβουλίας, καθώς και την αρχή της αναζήτησης της αντικειμενικής αλήθειας, και αφετέρου της προόδου της διαδικασίας με επιμέλεια του διαδίκου (εν μέρει), όπως και της εξουσίας διαθέσεως του αντικειμένου της δίκης.² Η εφαρμογή των δικονομικών αυτών αρχών είναι σύμφυτη με τη φυσιογνωμία της διοικητικής δίκης ως μιας δικονομικής διαδικασίας η οποία συνδυάζει "αντικειμενικά" και "υποκειμενικά" στοιχεία ή, με άλλη διατύπωση, κινείται μεταξύ του δίπολου της αποτελεσματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων αφενός και του δημόσιου συμφέροντος αφετέρου. Βεβαίως πρέπει να παρατηρηθεί ότι στην

1 Το κείμενο αυτό αφιερώνεται στη μνήμη του εκλιπόντος Νομικού Συμβούλου του Κράτους Τάσου Μπάνου, νομικού παραστάτη (με πλήρη και ουσιαστική έννοια) του Δημοσίου.

2 Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, έκδ. 2η, Αθήνα, 1994, σελ. 227 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τ. ΙΙ, έκδ. 15η, Αθήνα-Κομοτηνή, 2017, αρ. 423, σελ. 44-46, και Χ. Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, έκδ. 2η, Αθήνα, 2016, αρ. 94, σελ. 85-91. Για τα δικονομικά συστήματα βάσει των οποίων οργανώνεται αντιστοίχως η πολιτική δίκη, βλ. Κ. Μπέης, *Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη*, έκδ. 3η, Αθήνα, 1981, σελ. 70 επ., καθώς επίσης Γ. Ράμμος, "Τα συστήματα της ανακρίσεως και της συζητήσεως εν τη πολιτική δικονομία", *Αρχαία Ιδιωτικού Δικαίου*, 1934, σελ. 35 επ. και 238 επ.

πραγματικότητα αυτό το δίπολο μας θέτει ενώπιον ψευδοδιλήμματος, αν αναλογιστεί κανείς ότι η προστασία των δικαιωμάτων και των έννομων συμφερόντων του προσώπου συνιστά βασική πτυχή του δημόσιου συμφέροντος.

Το καθήκον υπεράσπισης είναι σύμφυτο με τη διοικητική δίκη. Ανατρέχοντας τόσο στον Κώδικα Δικηγόρων (άρθρα 1-3 του ν. 4194/2013, όπως ισχύει) και στον Κώδικα Δεοντολογίας του Δικηγορικού Λειτουργήματος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, όπως και στις κείμενες διατάξεις περί του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (άρθρα 2 του ν. 3086/2002 και 2-3 του π.δ/τος 238/2003), διαπιστώνουμε τον ιδιαίτερο ρόλο που διαδραματίζει ο δικαστικός παραστάτης τόσο του ιδιώτη διαδίκου όσο και του Δημοσίου στο πλαίσιο της δίκης, αλλά και εν γένει στη λειτουργία της δικαιοσύνης, στην απονομή του δικαίου και εν τέλει στην απρόσκοπτη εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου. Η αποστολή αυτή συνδέεται με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων, του δημόσιου συμφέροντος, των δημοκρατικών θεσμών και κατ' εξοχήν της Δικαιοσύνης έναντι επεμβάσεων της εκτελεστικής εξουσίας ή άλλων θεσμικών ή εξωθεσμικών παραγόντων.³

Ο κατά τα ανωτέρω νομοθετικός και δεοντολογικός προσδιορισμός της αποστολής του δικαστικού παραστάτη είναι απολύτως εναρμονισμένος με το γράμμα και ιδίως το πνεύμα των κανόνων για την έννομη προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του ενδιαφερομένου. Το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος εκφράζει αυτήν ακριβώς την επιλογή: η απονομή της δικαστικής προστασίας συνδέεται αναπόσπαστα με ένα θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα, το οποίο είναι ενταγμένο σε ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα κανόνων δικαίου, αλλά ταυτοχρόνως και με μία θεμελιώδη θεσμική εγγύηση, πτυχή του κράτους δικαίου. Τόσο το γράμμα όσο και το πνεύμα του εν λόγω θεμελιώδους κανόνα καθιστούν φανερή την επιλογή του συντακτικού νομοθέτη: η Δικαιοσύνη δεν συνιστά αυτοσκοπό, αλλά μέσο προστασίας των δικαιωμάτων και των έννομων συμφερόντων των κοινωνιών της έννομης τάξης.

Στο πλαίσιο του ανωτέρω συστήματος κανόνων, ο δικαστικός πληρεξούσιος οφείλει να εκπληρώνει τα καθήκοντά του κατά τρόπο ο οποίος να

3 Βλ. άρθρο 2 περ. α-ε του Κώδικα Δεοντολογίας.

προάγει τους προαναφερθέντες συνταγματικούς σκοπούς και ιδίως την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Άλλωστε, με δεδομένο το γεγονός ότι η προστασία των δικαιωμάτων αυτή καθ' εαυτήν αποτελεί μια κρίσιμη πτυχή του δημόσιου συμφέροντος, θα πρέπει ο ερμηνευτής του δικαίου να επιδεικνύει ιδιαίτερη προσοχή, όταν αντιτάσσει το τελευταίο προκειμένου να δικαιολογήσει τον περιορισμό της άσκησής τους. Η "εύκολη" αποδοχή του δημόσιου συμφέροντος ως λόγου περιορισμού των θεμελιωδών και λοιπών δικαιωμάτων δεν επάγεται κίνδυνο μόνον για το φορέα τους, αλλά και για τη σύνολη έννομη τάξη, η οποία υπονομεύεται ως προς το πνεύμα, το σκοπό και τη λειτουργία των κανόνων της. Η υπονόμηση ενός δικαιώματος σήμερα ευχερώς μπορεί να (εκ)τραπεί αύριο σε αλλοίωση ενός κανόνα "αντικειμενικής νομιμότητας" εις βάρος της δικαιοκρατικής-δημοκρατικής λειτουργίας της έννομης τάξης και εν τέλει του ίδιου του πολιτεύματος, κατ' επίκληση ενός αόριστου περιεχομένου δημόσιου συμφέροντος.

Η κατά τα ανωτέρω προσέγγιση της διοικητικής δίκης ως μικτού χαρακτήρα αναδεικνύει κατ' εξοχήν το ρόλο των δικαστικών πληρεξουσίων κατά την εξέλιξη της διαδικασίας. Η βαρύτητα του εν λόγω ρόλου διαφοροποιείται αναλόγως αν το συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας διέπεται από την αρχή της επιμέλειας του δικαστηρίου (Β') ή των διαδίκων (Γ').

Β'. Η επιρροή της συμμετοχής του δικαστικού πληρεξουσίου στο πλαίσιο της εφαρμογής της αρχής της δικαστικής πρωτοβουλίας

Είναι γεγονός ότι η διοικητική δίκη διαπνέεται σε ικανό βαθμό από το σύστημα της δικαστικής πρωτοβουλίας, δηλαδή της διενέργειας διαδικαστικών πράξεων και της εν γένει προόδου της δίκης με επιμέλεια του δικαστηρίου.⁴ Τούτο είναι ευεξήγητο, αν ληφθεί υπόψη ότι η δίκη περιστρέφεται είτε γύρω από την έννοια της διοικητικής πράξης ή παράλειψης είτε γύρω από δημοσίου

4 Βλ. το άρθρο 33 ΚΔΔ. Η διάταξη αυτή αφορά τις διοικητικές διαφορές ουσίας, ωστόσο συνιστά αποτύπωση γενικής αρχής του διοικητικού δικονομικού δικαίου, η οποία καταλαμβάνει το σύνολο των διοικητικών διαφορών. Βλ. και Χ. Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 86-87.

δικαίου δικαιώματα (αποδοχές, αποζημίωση),⁵ δηλαδή εν τέλει έχει ως επίκεντρο τη διοικητική συμπεριφορά. Η πρόοδος της δίκης γίνεται κατά κανόνα με τη φροντίδα του δικαστηρίου, όπως άλλωστε και η συλλογή του αποδεικτικού υλικού, που εναποτίθεται κυρίως στους ώμους του εισηγητή-δικαστή, ο οποίος ενεργεί στο πλαίσιο των οριζομένων από τα άρθρα 22 του π.δ/τος 18/1989, προκειμένου για τις ακυρωτικές διαφορές, και 128 Α ΚΔΔ, προκειμένου για τις διοικητικές διαφορές ουσίας. Η μέριμνα για την αποστολή του φακέλου και τη συλλογή του αποδεικτικού υλικού δεν είναι αδιάφορη όμως για το δικαστικό παραστάτη, υπό την έννοια ότι ως προς τη "Διοίκηση" (δηλαδή το καθ' ου Δημόσιο ή δημόσιο νομικό πρόσωπο) έχει καθήκον ενεργού συμμετοχής και καθοδήγησης στην κατάρτιση του πλήρους φακέλου της υπόθεσης και στη σύνταξη της έκθεσης απόψεων (άρθρα 23-24 π.δ. 18/1989 και 129 ΚΔΔ), ενώ ως προς τον προσφεύγοντα συνδέεται με το υποκειμενικό βάρος απόδειξης και την υποβολή των αναγκαίων αποδεικτικών στοιχείων στο δικαστήριο (άρθρα 25 παρ. 2 και 33 παρ. 1 εδάφ. β' π.δ. 18/1989, καθώς και 145 και 150 ΚΔΔ).

Η επικοινωνία του εισηγητή-δικαστή με τα μέρη, όπου αυτή επιτρέπεται (: ακυρωτική δίκη, αναιρετική δίκη, διαδικασία εκδίκασης υπαλληλικής προσφυγής, εκλογικές διαφορές),⁶ είναι ιδιαίτερος σημαντική, έχοντας σημαντικότατο θεσμικό ρόλο. Ειδικότερα:

α) Σε διαδικαστικό επίπεδο συμβάλλει στην καλύτερη ανάδειξη των προβλημάτων, στην κατανόηση του πραγματικού, καθώς και στην αποσαφήνιση των νομικών ζητημάτων. Η συνεργασία επιτρέπει τη συμπλήρωση του αποδεικτικού υλικού, την κατάδειξη των κενών και των αντιφάσεων του φακέλου ή των ισχυρισμών του αντιδίκου και εν γένει την άρτια προετοιμασία της υπόθεσης, ώστε να αχθεί όσο το δυνατόν εκκαθαρισμένη προς εκδίκαση και διάσκεψη.

β) Από την άλλη πλευρά, η ανταλλαγή των απόψεων και εν τέλει η εξήγηση της θέσης του εισηγητή-δικαστή συμβάλλει στη δημιουργία πειθούς

5 Για τη συζήτηση που διεξάγεται γύρω από το αντικείμενο της διοικητικής δίκης, βλ. Χ. Χρυσανθάκης, *Το δεδικασμένο της ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΙΔΜΕ – 23, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σελ. 12 επ. και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία.

6 Άρθρα 22 του π.δ/τος 18/1989 και 253 παρ. 5 του ΚΔΔ.

στους διαδίκους, οδηγώντας σε ορισμένες περιπτώσεις είτε στην υποβολή παραιτήσεως εκ μέρους του αιτούντος ή και του παρεμβαίνοντος (σπανιότερα) είτε στην ανάκληση της επίδικης πράξης, όταν πλέον διαπιστωθεί πέραν πάσης αμφιβολίας ότι αυτή είναι παράνομη.

Πάντως, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ακριβώς η παρατηρούμενη χρονική στενότητα επικοινωνίας, οφειλόμενη κατ' εξοχήν στον πιεστικό υπηρεσιακό φόρτο, αποτελεί έναν από τους λόγους που επέβαλαν την καθιέρωση της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989, σύμφωνα με την οποία ο εισηγητής οφείλει προ πενθημέρου να δηλώσει αν μία υπόθεση είναι ώριμη προς συζήτηση, καθώς και να καταθέσει την εισήγησή του στη γραμματεία του δικαστηρίου, θέτοντας αυτήν στη διάθεση των διαδίκων. Σε διαφορετική περίπτωση, η υπόθεση αναβάλλεται υποχρεωτικώς, σε περίπτωση που προβληθεί από κάποιον από τους διαδίκους είτε η παράλειψη είτε το εκπρόθεσμο της κατάθεσης της εισήγησης (ΣτΕ Ολομ. 3431/2006). Εάν, ωστόσο, η συζήτηση προχώρησε παρά τη μη κατάθεση ή μη έγκαιρη κατάθεση της συζήτησης, τότε αυτή είναι "άκυρη" (πρβλ. ΣτΕ 2706/2007),⁷ δηλαδή κατά νομική ακριβολογία κηρύσσεται απαράδεκτη.

Πέραν τούτων όμως, ο ρόλος του δικαστικού πληρεξούσιου δικηγόρου και σε τελική αναγωγή των διαδίκων είναι σημαντικός και προκειμένου για όσα ζητήματα αντιμετωπίζονται με την επιμέλεια του δικαστηρίου. Ο διάδικος δεν παύει να φέρει τις συνέπειες της μη ανταπόκρισής του στο υποκειμενικό βάρος απόδειξης των ισχυρισμών του. Η πραγματική βάση των τελευταίων χρήζει απόδειξης. Η μη ανταπόκριση στο σχετικό βάρος δεν έχει την έννοια ούτε της ομολογίας, κατ' αρχήν τουλάχιστον,⁸ ούτε της αποδοχής. Παρ' όλα αυτά, δεν παύει να έχει τη δική της βαρύτητα κατά την πρόοδο της δίκης. Επομένως, ακόμη και αν δεν οφείλει ο διάδικος επί ποινή απαράδεκτου ή άλλης δικονομικής κύρωσης να ανταποκριθεί στο υποκειμενικό

7 Βλ. Ν. Νικολάκης, "Η τηρητέα διαδικασία", στον τόμο Χ. Χρυσανθάκης (επιστημ. επιμ.), *Το Συμβούλιο της Επικρατείας*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σελ. 588-590.

8 Αν και βεβαίως η μη αποστολή του φακέλου της υπόθεσης στο δικαστήριο από τη Διοίκηση ύστερα από την έκδοση προδικαστικής απόφασης οδηγεί στη συναγωγή τεκμηρίου ακρίβειας των προβλλόμενων από τον αιτούντα πραγματικών περιστατικών, βλ. ΣτΕ 2739/1987 κ.ά. και ήδη πλέον άρθρα 24 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989 και 129 παρ. 4 του ΚΔΔ.

βάρος απόδειξης, και πάλι οι συνέπειες της μη απόδειξης της πραγματικής βάσης του ισχυρισμού ή των γενικών πραγματικών συνθηκών⁹ υπάρχει κίνδυνος να επιπέσουν στους ώμους του¹⁰ στο πλαίσιο εφαρμογής των κανόνων του υποκειμενικού ή και του αντικειμενικού βάρους απόδειξης.¹¹

Γ'. Η συμμετοχή του δικαστικού πληρεξουσίου στο πλαίσιο του συστήματος της πρωτοβουλίας των διαδίκων

Η συμμετοχή του δικαστικού πληρεξουσίου καθίσταται ασφαλώς περισσότερο αισθητή κατά την εφαρμογή του συστήματος της πρωτοβουλίας των διαδίκων. Η επιχείρηση των διαδικαστικών πράξεων με πρωτοβουλία των διαδίκων αναδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία του ρόλου του πληρεξουσίου δικηγόρου τους. Ειδικότερα, η συμμετοχή του διαδίκου, και κατ' επέκταση του πληρεξουσίου του, στη διαδικασία προσλαμβάνει τις ακόλουθες τρεις μορφές, δηλαδή (α) την επιχείρηση διαδικαστικών πράξεων, (β) την επίκληση ισχυρισμών και (γ) την απόδειξή τους:

(α) Επιχείρηση διαδικαστικών πράξεων: Όπως είναι γνωστό, ο διάδικος μέσω του δικηγόρου του έχει την υποχρέωση να προβεί ίδια ευθύνη και πρωτοβουλία στις ακόλουθες διαδικαστικές πράξεις:

(αα) Σύνταξη και υπογραφή του δικογράφου των ένδικων βοηθημάτων και μέσων οριστικής και προσωρινής δικαστικής προστασίας.¹²

(αβ) Σύνταξη και επίδοση των πρόσθετων λόγων.¹³

(αγ) Σύνταξη και επίδοση της παρέμβασης.¹⁴

(αδ) Σύνταξη και κατάθεση υπομνήματος.¹⁵

9 ΣτΕ 3282/2003 Ολομ.

10 ΣτΕ 3767/2002, σκέψη 3η, *ΕΛΛΑΔ*, 2004, τεύχ. 1, με παρατηρήσεις Σπ. Τρωιάνου.

11 Το οποίο βαρύνει τη Διοίκηση, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι η νομολογία αποφεύγει να κάνει λόγο για το ποιος διάδικος φέρει τον κίνδυνο αμφιβολίας του δικαστή. Παρ' όλα αυτά, είναι λογικό και "ανθρώπινο" σε ορισμένες περιπτώσεις ο δικαστής να "αμφιβάλλει". Βλ. και Χ. Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 167.

12 Βλ. άρθρα 17 παρ. 4 και 5 του π.δ/τος 18/1989, καθώς και 27 παρ. 1 του ΚΔΔ, με τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου αυτού.

13 Άρθρα 25 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 και 131 παρ. 1 του ΚΔΔ.

14 Άρθρα 21 παρ. 5 του π.δ/τος 18/1989 και 114 παρ. 2 του ΚΔΔ.

15 Άρθρα 25 παρ. 2 του π.δ/τος 18/1989 και 138 παρ. 1 του ΚΔΔ.

(αε) Παράσταση επ' ακροατηρίου.¹⁶

(αστ) Σύνταξη και επίδοση της αιτήσεως αναιρέσεως.¹⁷

(αζ) Σύνταξη της αιτήσεως επανασυζητήσεως.¹⁸

(αη) Σύνταξη και επίδοση των αιτήσεων αναστολής εκτελέσεως (και συναφώς ακυρώσεως) ή ανακλήσεως της ήδη χορηγηθείσας αναστολής.¹⁹

(αθ) Υποβολή παραίτησης.²⁰

(β) Προβολή ισχυρισμών: Ο διάδικος έχει τη δικονομική υποχρέωση να προβάλει ορισμένους ισχυρισμούς, προκειμένου αυτοί να τύχουν δικαστικής έρευνας. Η μη προβολή τους δεν επιτρέπει στο δικαστήριο να κινήσει τη διαδικασία εξέτασής τους. Οι ισχυρισμοί αυτοί αφορούν είτε το παραδεκτό είτε, κυρίως, το βάσιμο.

(βα) Παραδεκτό.

Όπως είναι γνωστό, η επίκληση και απόδειξη του έννομου συμφέροντος βαρύνει τον προσφεύγοντα.²¹ Επίσης η προβολή και τεκμηρίωση ιδιαίτερου έννομου συμφέροντος επιτρέπει τη συνέχιση της δίκης παρά το γεγονός της λήξης της ισχύος της προσβαλλόμενης πράξης σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 32 παρ. 2 του π.δ/τος 18/1989.²² Η προσήκουσα προβολή του ισχυρισμού αυτού από τον αιτούντα είναι απολύτως αναγκαία, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η εν λόγω δικονομική προϋπόθεση και να αποφευχθεί η κατάργηση της δίκης. Ομοίως, σύμφωνα με τα άρθρα 58 παρ. 1, προκειμένου για την έφεση, και 53 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, προκειμένου για την

16 Άρθρα 26 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 και 27 παρ. 1 του ΚΔΔ. Η υποχρέωση παράστασης με δικηγόρο καθιερώθηκε με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 1649/1986. Εξαίρεση από τον κανόνα αυτό καθιερώνουν τα άρθρα 26 παρ. 2 του π.δ/τος 18/1989, προκειμένου για την υπαλληλική προσφυγή, και 27 παρ. 2 του ΚΔΔ, προκειμένου για τις περιοριστικώς απαριθμούμενες στο κείμενο της εν λόγω διάταξης περιπτώσεις.

17 Άρθρο 21 παρ. 1 και 4 του π.δ/τος 18/1989.

18 Άρθρο 27 παρ. 5 του π.δ/τος 18/1989.

19 Άρθρο 52 παρ. 4 και 9 του π.δ/τος 18/1989.

20 Άρθρα 30 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 και 143 του ΚΔΔ.

21 Βλ. Γλ. Σιούτη, *Το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακυρώσεως*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 179 επ. Τούτο ισχύει υπό την έννοια της καθιέρωσης σχετικού δικονομικού βάρους, η υπαρξη του οποίου όμως δεν απαλλάσσει το δικαστήριο από την υποχρέωση αυτεπάγγελτης έρευνας της προϋπόθεσης αυτής.

22 Βλ. Αθ. Ράντος, "Τινά περί της διατάξεως του άρθρου 32 παρ. 2 του ν.δ/τος 170/1973", *ΕΔΑΔ*, 1978, σελ. 140 επ., και Γλ. Σιούτη, *Το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακυρώσεως*, όπ. παρ., σελ. 243 επ. και τις εκεί παραπομπές. Επίσης βλ. το άρθρο 32 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, το οποίο επιβάλλει την κατάθεση υπομνήματος πρόσθετων λόγων και την κοινοποίησή του στους λοιπούς διαδίκους.

αίτηση αναιρέσεως, ο εκκαλών ή ο αναιρεσείων αντιστοίχως έχουν το βάρος επίκλησης της ύπαρξης αντίθετης νομολογίας ή μη ύπαρξης νομολογίας ανά προβαλλόμενο λόγο (επί ποινή απαραδέκτου), κατά τα επιβαλλόμενα από τις εν λόγω αμφίβολης συνταγματικότητας αλλά και ορθότητας διατάξεις.

(ββ) Βάσιμο.

Ως προς το βάσιμο, η υποχρέωση επίκλησης από τον προσφεύγοντα καταλαμβάνει τους ακόλουθους λόγους:

(1) Παράβαση νόμου καθ' εαυτήν τόσο στις διοικητικές διαφορές ακυρώσεως όσο και στις διαφορές ουσίας.

(2) Πλάνη περί τα πράγματα στις ακυρωτικές διαφορές, αλλά και – κατ' εξαίρεση – στις διαφορές ουσίας (: στις τελωνειακές διαφορές).

(3) Εσφαλμένος νομικός χαρακτηρισμός και στις δύο κατηγορίες διοικητικών διαφορών.

(4) Υπέρβαση άκρων ορίων διακριτικής ευχέρειας τόσο στις διαφορές ακυρώσεως όσο και στις διαφορές ουσίας.

(5) Κακή χρήση διακριτικής ευχέρειας και στις δύο κατηγορίες διοικητικών διαφορών.

(6) Έλλειψη αιτιολογίας επιβαλλόμενης εκ της φύσεως της προσβαλλόμενης πράξης (ιδίως στις ακυρωτικές διαφορές).²³

(7) Πλημμελής αιτιολογία (ιδίως στις ακυρωτικές διαφορές).

(8) Εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών στις διοικητικές διαφορές ουσίας.

(9) Κατάχρηση εξουσίας και στις δύο κατηγορίες διοικητικών διαφορών.

(10) Όλοι οι λόγοι των ασφαλιστικών μέτρων στις διαφορές από τις δημόσιες συμβάσεις.²⁴

(γ) Υποχρέωση απόδειξης.

23 Ο υποφαινόμενος συντάσσεται με την άποψη σύμφωνα με την οποία οι ουσιώδεις τύποι της διαδικασίας που ανάγονται στο Σύνταγμα ελέγχονται πάντοτε αυτεπαγγέλτως.

24 ΕΑ ΣτΕ 527/1998, 786/1998 και 33/2000, αν και βεβαίως θα πρέπει να διατυπωθεί επιφύλαξη για τη θέση αυτή της νομολογίας, ιδίως σε σχέση με λόγους (αντι)συνταγματικότητας, καθώς και εν γένει με τους αυτεπαγγέλτως ελεγχόμενους λόγους. Σήμερα πλέον δε έτι περαιτέρω, καθώς η προσωρινή προστασία παρέχεται με τη μορφή της αιτήσεως αναστολής εκτελέσεως σύμφωνα με όσα ορίζουν τα άρθρα 360 επ. του ν. 4442/2016.

Τέλος, ο προσφεύγων έχει το βάρος να αποδείξει το ουσία βάσιμο των ισχυρισμών του, προκειμένου να τεκμηριώσει τυχόν προβαλλόμενο λόγο που στοιχειοθετεί είτε πλάνη περί τα πράγματα, είτε εσφαλμένη εκτίμηση πραγματικών περιστατικών, είτε κατάχρηση εξουσίας.

Δ'. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η ανωτέρω επισκόπηση επιβεβαιώνει τον καθοριστικό ρόλο του δικαστικού πληρεξουσίου στην εξέλιξη και ολοκλήρωση της διαδικασίας της δίκης. Η συμμετοχή του είναι αποφασιστικής σημασίας τόσο για την προστασία των δικαιωμάτων του διαδίκου τον οποίο εκπροσωπεί όσο και για την επιδίωξη των σκοπών της δίκης. Είτε πρόκειται περί δικονομικού βάρους είτε περί υποχρέωσης, διαδραματίζει βαρύνοντα ρόλο στην έκβαση της υπόθεσης.²⁵

Πέραν τούτων όμως, η ιδιαίτερη φυσιογνωμία της διοικητικής δίκης συμβάλλει στην ακριβή πρόσληψη της σχέσης των μερών της διαδικασίας. Πρόκειται για μια σχέση η οποία δομείται βάσει όχι μόνο των κανόνων του Συντάγματος και του νόμου, αλλά και της δεοντολογίας. Ειδικότερα:

(α) Είναι γεγονός ότι η αντιμετώπιση του δικαστικού πληρεξουσίου από το δικαστήριο είναι εν μέρει διαφορετική σε σχέση με τις δύο άλλες δικονομικές διαδικασίες, λόγω ακριβώς της εφαρμογής του συστήματος του εισηγητή-δικαστή. Η συνεργασία με τον εισηγητή-δικαστή, με την ανταλλαγή απόψεων που τη συνοδεύει, εκφράζει τη συναντίληψη και την από κοινού επιδίωξη των σκοπών της δίκης μέσω της διαλεκτικής διαδικασίας που αναπτύσσεται μεταξύ διαδίκων και δικαστηρίου. Η έλλειψη μεγάλων εντάσεων που κατά κανόνα διακρίνει τη διοικητική δίκη διευκολύνει τη λειτουργία της σχέσης αυτής, έστω και αν τα διακυβευόμενα αγαθά, δικαιώματα και αξίες είναι ιδιαίτερης βαρύτητας.

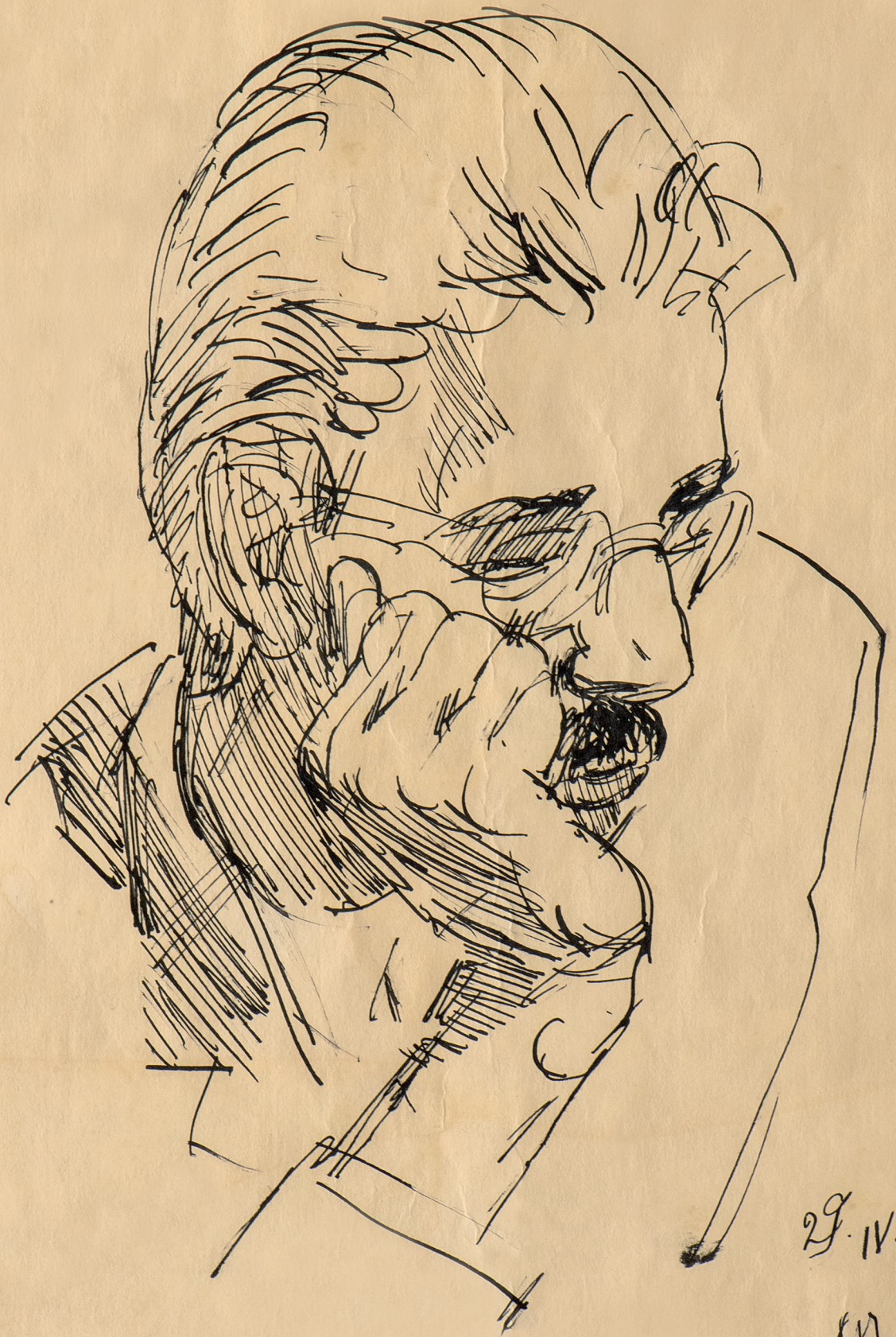
Από την άλλη πλευρά, στο καθήκον αλλά και στη συμβολή του δικαστικού πληρεξουσίου για την επίδειξη του οφειλόμενου σεβασμού προς το δικαστήριο πρέπει να προστεθεί ο ρόλος του ως διηθητικού φίλτρου που προ-

25 Πρβλ. Β. Σκουρής, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Ι, 2η έκδοση, 1996, σελ. 110.

στατεύει το δικαστήριο και τη Διοίκηση από άσκοπες δίκες και από την πίεση του εντολέα, αλλά και από τυχόν κακόπιστες σκέψεις και συμπεριφορές. Η "δικηγορική" ευαισθησία πρέπει να λειτουργεί στον ύψιστο βαθμό, προστατεύοντας τον αντίδικο και ιδίως το δικαστήριο. Η κριτική των δικαστικών πράξεων και ενεργειών νοείται τόσο σε δικονομικό όσο και σε εξωδικονομικό επίπεδο. Η άσκηση των προβλεπόμενων ένδικων μέσων αφενός και η προσήκουσα επιστημονική κριτική αφετέρου αποτελούν τις μόνες νομικά αλλά και δικαιοπολιτικά δικαιολογημένες μορφές ελέγχου των δικαστικών ενεργειών και ιδίως των δικαστικών αποφάσεων.

Τέλος, (β) με ανάλογο τρόπο αρθρώνεται και η σχέση των διαδίκων μεταξύ τους. Η ύπαρξη αντιδικίας δεν αναιρεί τη δεοντολογία και το καθήκον αληθείας. Ο φάκελος της υπόθεσης πρέπει να υποβάλλεται πλήρης, η στρεψοδικία είναι αποδοκιμαστέα, όπως άλλωστε και κάθε άλλη μορφή κακόπιστης συμπεριφοράς.²⁶ Αντιστοίχως, και ο προσφεύγων οφείλει να προβάλλει ισχυρισμούς, καθώς και να προσκομίζει αποδεικτικά μέσα που ανταποκρίνονται στο καθήκον αληθείας. Η προστασία των αρχών της νομιμότητας και του κράτους δικαίου συνιστά ύψιστη αξία, η οποία δεν είναι επιδεκτική περιορισμού κατ' επίκληση οποιασδήποτε σκοπιμότητας ή συμφέροντος. Ο δικαστικός πληρεξούσιος καλείται να συμβάλει με το γραπτό και προφορικό λόγο, αλλά και τη συμπεριφορά του, στην ικανοποίηση των σκοπών της δίκης και ιδίως στην εμπέδωση των αρχών που μόλις προαναφέρθηκαν. Μόνο μια τέτοια στάση μπορεί να αναδείξει τις πραγματικές διαστάσεις της συμμετοχής του, προσδίδοντάς της την ποιότητα του λειτουργήματος που δικαιωματικά της ανήκει.

26 Άρθρο 42 του ΚΔΔ.



29. IV. 89.

M.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου
του Κράτους με εισηγητή τον Τάσο Μπάνο



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 337/2016

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Γ')**

Συνεδρίαση της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2016

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Πρόεδρος: Βασιλική Δούσκα, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Μέλη: Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αθηνά Αλεφάντη, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους,

Εισηγητές: Αναστάσιος Μπάνος και Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδροι Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ. 5502/2.12.2016, ερώτημα του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Περίληψη ερωτήματος: α) Αν στην έννοια του «ιδιοκτήτη» της περ. γ' της παρ. 6 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, περιλαμβάνεται και το Ελληνικό Δημόσιο ή ο ειδικός διάδοχος αυτού, για τις περιπτώσεις που, σε εκτάσεις του που δεν είχαν δασικό χαρακτήρα, προέβη το ίδιο ή ο διάδοχός του σε τεχνητές φυτεύσεις για καλλωπιστικούς λόγους βάσει φυτοτεχνικών μελετών, είτε πριν, είτε μετά την 11-6-1975.

β) Αν, με βάση δεδομένο πραγματικό, εμποδίζεται, δυνάμει του πρώτου εδαφίου της παρ. 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, ο κατά το άρθρο 14 του ίδιου νόμου, χαρακτηρισμός εκτάσεως, ενόψει των μνημονευόμενων στο

ιστορικό διοικητικών πράξεων, με τις οποίες απωλέστηκε ο δασικός χαρακτήρας στη συγκεκριμένη έκταση πριν από την 11-6-1975.

γ) Αν η προς χαρακτηρισμό έκταση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της υπ' αριθ. 108424/13-9-1934 απόφασης κήρυξης αναδάσωσης του Υπουργού Γεωργίας, αν και διατέθηκε για συγκεκριμένο σκοπό, στο χρόνο κήρυξης της αναδάσωσης εμφανίζει κατά μέρη αγροτική, χέρσα και χορτολιβαδική μορφή, ενώ μέρος της έκτασης είχε θεωρηθεί σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα ως εντός σχεδίου πόλεως.

-----//-----

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ως εξής :

Πραγματικό:

Με το υπ' αριθμ. πρωτ. 5502/2.12.2016 έγγραφό της, η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος (Δ/ση Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος, Τμήμα Επιτρεπτών Επεμβάσεων στα Δασικά Εδάφη και Προστασίας Αστικών Χώρων Πρασίνου), εκθέτει αναλυτικό ιστορικό και διαβιβάζει στοιχεία, από τα οποία προκύπτουν τα εξής:

1. Με τα υπ' αριθμ. πρωτ. 112/1-3-2013 και 17636/742/2-3-2016 έγγραφα της εταιρείας ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε, κατατέθηκε αίτηση προς το Δασαρχείο Πειραιώς για την έκδοση πράξης χαρακτηρισμού, κατά τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 998/1979, για έκταση 6.205.677,31 τ.μ, που περικλείεται από τα όρια των Δήμων Ελληνικού-Αργυρούπολης, Αλίμου και Γλυφάδας και απαρτίζεται από δύο μείζονα τμήματα, ένθεν και ένθεν της παραλιακής λεωφόρου Ποσειδώνος, ήτοι την έκταση του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού και την έκταση του παρακτίου μετώπου Αγίου Κοσμά, στο οποίο περιλαμβάνονται το Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Νεότητας και το πρώην Ολυμπιακό Κέντρο Ιστιοπλοΐας, Αγίου Κοσμά (Μητροπολιτικός Πόλος Ελληνικού - Αγίου Κοσμά).

2. Από την εξέταση των διαθέσιμων αεροφωτογραφιών (Α/Φ) της Υπηρεσίας, διαφόρων ετών λήψης, καθώς και γεωαναφερμένων ορθοφωτοχαρτών ετών

Γνωμ. ΝΣΚ 337/2016

2

1929-1937-1945-1962-1969-1978 και 2009 προκύπτει ότι, όσον αφορά τη μορφή της, η έκταση αρχικά περιγράφεται ως αγροτική και χέρσα καθώς επίσης και ως χορτολιβαδική. Από το 1945 και μετά, στα βόρεια κατασκευάζεται το αεροδρόμιο με πλήθος ανθρωπογενών επεμβάσεων εντός αυτού, ενώ σε διάφορα τμήματα φυτεύονται διάφορα δασικά είδη με αποτέλεσμα σήμερα στην ανωτέρω έκταση να υπάρχει μεγάλος αριθμός φυτεμένων δασικών ειδών (πεύκα, ευκάλυπτοι, αγριελιές, αρμυρίκια, χαρουπιές, ακακίες κ.α.).¹

Οι φυτεύσεις αυτές, εμφανίζονται με πορτοκαλί χρώμα σε αεροφωτογραφία της εκτάσεως που διαβιβάστηκε με το ερώτημα, χωρίς προσδιορισμό του εμβαδού τους και εντοπίζονται σε τέσσερα σημεία: α) μεταξύ Λεωφ. Ποσειδώνος, οδού Ευρυάλης και ορίων σχεδίου πόλης Κηπούπολης-Ελληνικού έτους 1948 (Α'259), β) στο παραλιακό μέτωπο και εντός του ΕΣΟΑΠ Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας Αγ. Κοσμά (Δ'138), γ) στο παραλιακό μέτωπο και στην περιοχή του πρώην Εθνικού Αθλητικού Κέντρου Νεότητας και δ) εντός της εκτάσεως του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού, περίξ του λόφου «Χασάνι».

3. Με το, υπ' αριθμ. πρωτ. Φ16/531/2015/ 6-3-2015, έγγραφο της Δ/σης Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής προς την Υπηρεσία Δόμησης (Υ.ΔΟΜ) Ελληνικού - Αργυρούπολης, εκφράζεται η άποψη ότι μέχρι να εγκριθεί το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγ. Κοσμά, η περιοχή που περικλείεται από τα όρια που περιγράφονται στο άρθρο 7 παρ. 1 του ν. 4062/2012 «ισοδυναμεί με εκτός σχεδίου περιοχή με συγκεκριμένο όριο, που προορίζεται για ειδικό σκοπό».

¹ Όπως προκύπτει από μελέτη, του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, που εκπονήθηκε το 1996 στο πλαίσιο ερευνητικού προγράμματος με τίτλο «Ανάπτυξη του Αεροδρομίου Ελληνικού» κατόπιν της από 4.9.1995 συμβάσεως με τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας (διαθέσιμη στο διαδίκτυο στη διεύθυνση www.organismosathinas.gr - Ηλεκτρονική Διεύθυνση: www.organismosathinas.gr/%20του%20αεροδρομίου%20Ελληνικού%20αεροδρ...), η οποία δεν περιλαμβάνεται στο φάκελο που συνοδεύει το ερώτημα: «Η περιοχή του Ελληνικού ήταν αρχικά βραχάδης. Προκειμένου να καλλιεργηθεί με διακοσμητικά κυρίως φυτά, τα βράχια απομακρύνθηκαν και η περιοχή εμπλουτίστηκε με χόμα που εισήχθη από άλλες περιοχές. Γύρω στα 1950, λόγω επέκτασης του αεροδρομίου η όψη της περιοχής άλλαξε δραματικά, αφού κόπηκαν δένδρα και φυτά, κατασκευάστηκαν κινούρια κτίρια και δρόμοι και εισήχθησαν νέα είδη φυτών. Η χλωρίδα της περιοχής της βάσης σήμερα συμπεριλαμβάνει καλλιεργημένα δένδρα και θάμνους (ευκάλυπτοι, πεκροδάφνες κλπ). Πάντως η χλωρίδα της περιοχής υποφέρει από έλλειψη νερού. Η φυσική βλάστηση της περιοχής περιορίζεται σε πόες» (σελ.239)

4. Με το, υπ' αριθμ. πρωτ. 15100/23-3-2016, έγγραφο της Δ/νσης Τοπογραφικών Εφαρμογών και Γεωχωρικών Πληροφοριών του Υπ. Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Υ.Π.ΕΝ), απεστάλησαν στην ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΕ «θεωρημένα τα τοπογραφικά διαγράμματα των περιοχών Πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού και Παρακτίου Μετώπου Αγ. Κοσμά όπως αυτές εμφανίζονται με τα περιγράμματα τους» με την επισήμανση ότι, «από τον έλεγχο του πολεοδομικού καθεστώτος προκύπτει ότι αυτές είναι εκτός σχεδίου».

5. Με το, υπ' αριθμ. πρωτ. 793/14-10-2016, έγγραφό της προς την Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης & Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος του Υ.Π.ΕΝ, η εταιρεία, όσον αφορά μεν την έκταση του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού επικαλείται τις πράξεις απαλλοτριώσεων που έλαβαν χώρα για την αρχική κατασκευή και επέκτασή του [πρόκειται για: το Διάταγμα από 7.9/15.9.1937 (Α'360), ΠΥΣ 25/25.1.1943 (Α'22), ΠΥΣ 275/31.5.1943 (Α'160), Διάταγμα από 10.12/17.12.1948 (Α'317), Διάταγμα από 17.3/ 17.3.1950 (Α'82), Διάταγμα από 22.7/ 24.7.1952 (Α'196), Διάταγμα από 7.10/ 24.10.1958 (Α'175), Διάταγμα από 26.7/ 31.8.1959 (Α'178), Διάταγμα από 18.2/ 18.3.1959 (Α'50), Διάταγμα από 5.11/ 22.11.1962 (Δ'149), ΚΥΑ Δ.11255/7844/25.11.1965 (Δ'185), ΚΥΑ Δ.391/408/27.1.1965 (Δ'22), ΚΥΑ Δ.3609/3092/11.4.1968 (Δ'80)] και τα σχέδια πόλης των τότε τριών Δήμων Γλυφάδας, Ελληνικού και Αργυρούπολης, τα οποία είχαν εγκριθεί με π.δ/τα πριν την 11^η -6 -1975 και σύμφωνα με τα οποία, τμήματα της εκτάσεως του πρώην αεροδρομίου είχαν ενταχθεί σε σχέδιο πόλεως, όσον αφορά δε την έκταση του παρακτίου μετώπου Αγίου Κοσμά, επικαλείται την υπ' αριθμ. 4977/17-4-1959 παραχώρηση του Υπουργού Οικονομικών και το ΕΣΟΑΠ που εγκρίθηκε με το π.δ/μα της 22.2.2002, και ερωτά αν εφαρμόζεται η παρ. 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979 στις ανωτέρω διοικητικές πράξεις καθώς και αν έχει εφαρμογή η, υπ' αριθμ. πρωτ. 135724/4387/10-9-2013, εγκύκλιος γι' αυτές.

6. Επί των ανωτέρω ερωτημάτων της εταιρείας, η Γενική Δ/νση Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με το υπ' αριθμ. 147210/5048/14-10-2016 έγγραφό της, το οποίο κοινοποιήθηκε τη Γενική Δ/νση Δασών και Αγροτικών Υποθέσεων και

στο Δασαρχείο Πειραιά της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, απάντησε ως εξής :

i) Οι μνημονευόμενες στο έγγραφο της εταιρείας πράξεις (απαλλοτριώσεις, σχέδια πόλης και απόφαση παραχώρησης του Υπουργείου Οικονομικών), συνιστούν διοικητικές πράξεις κατά την έννοια της παρ. 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, όπως αυτή προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 154 του ν. 4389/2016.

ii) Δεν εφαρμόζονται τα έγγραφα 135724/4387/10.9.2013 του Ειδικού Γραμματέα Δασών και 145957/4835/4.10.2016 του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τις εκτάσεις του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά, καθώς δε συντρέχουν στην υπό κρίση περίπτωση οι προϋποθέσεις που τίθενται με τα ανωτέρω έγγραφα.

iii) Όσον αφορά στην εφαρμογή της παρ. 6 περίπτωση γ' του άρθρου 3 του ν. 998/1979 ως ισχύει, επισημαίνεται ότι, τεχνητές φυτεύσεις για καλλωπιστικούς λόγους βάσει εγκεκριμένων φυτοτεχνικών μελετών, δεν εμπίπτουν στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας.

7. Το Δασαρχείο Πειραιά εξέφρασε έμμεσα τη διαφωνία του στις ως άνω απαντήσεις, με το υπ' αριθμ. 85069/3790/21-10-2016 έγγραφό του προς την Γενική Δ/ση Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος του Υ.Π.ΕΝ, το οποίο διαβιβάστηκε με τα υπ' αριθμ. 85911/3212/25-10-2016 και 3304/31-10-2016 έγγραφα, από τις ιεραρχικά υπερκείμενες αυτού υπηρεσίες, χωρίς απόψεις. Σύμφωνα με το έγγραφο αυτό:

«Για να εξεταστεί από την υπηρεσία μας η εφαρμογή του άρθρου αυτού (εν. την παρ.7 άρθρου 3 του ν.998/1979) θα πρέπει να προσκομιστούν τα τοπογραφικά διαγράμματα των διοικητικών πράξεων απαλλοτριώσεων και τοποθετηθούν επί του τοπογραφικού διαγράμματος και του χάρτου ΓΥΣ της προς χαρακτηρισμό εκτάσεως. Τα ανωτέρω τοπογραφικά θα πρέπει να φέρουν θεώρηση ως προς την ορθή τοποθέτηση των απαλλοτριώσεων από τις επισπεύδουσες υπηρεσίες.

Επίσης πρέπει να διευκρινιστεί αν αρκεί η ανάρτηση της διοικητικής πράξης της απαλλοτρίωσης στο ΦΕΚ ή απαιτείται η ολοκλήρωση αυτής με τη καταβολή της ποζημίωσης στον ιδιοκτήτη. Σ αυτή τη περίπτωση θα πρέπει να προσκομιστεί σχετική βεβαίωση από τις επισπεύδουσες υπηρεσίες.

Κοινοποιήθηκαν στην υπηρεσία μας τα από 6-10-2016 έγγραφα από τις πολεοδομικές υπηρεσίες της περιφέρειας σύμφωνα με τα οποία υπάρχουν σχέδια πόλης στην έκταση, τα οποία δεν έχουν ανακληθεί, με τη παρατήρηση, ότι σύμφωνα με έγγραφο του ΥΠΕΝ η έκταση είναι εκτός σχεδίου.

Για να εξεταστεί από την υπηρεσία μας η εφαρμογή του άρθρου αυτού θα πρέπει να προσκομιστούν τα τοπογραφικά διαγράμματα όλων των σχεδίων πόλεως να τοποθετηθούν επί του τοπογραφικού διαγράμματος και του χάρτου ΓΥΣ της προς χαρακτηρισμό εκτάσεως και να μας γίνει γνωστό από τις αρμόδιες πολεοδομικές αρχές αν τελικά η έκταση που καταλαμβάνουν αυτά είναι εντός ή εκτός σχεδίου πόλης και ως εκ τούτου εντάσσονται ή όχι στο αρ 3 παρ 6 ζ του Ν 998/79.

2) Στο αρ οικ 135724/4387/11-9-2013 έγγραφο της Γενικής Δ/σης Ανάπτυξης & Προστασίας Δασών & Φυσικού Περιβάλλοντος του ΥΠΕΚΑ τίθενται δύο προϋποθέσεις εφαρμογής, ήτοι να έχουν απολέσει τη δασική τους βλάστηση πριν την 11-6-1975 και να καθίσταται αδύνατη η ανατροπή της δημιουργημένης κατάστασης που προκλήθηκε με την υφιστάμενη χρήση.

Επιπλέον αναφέρεται ότι οι εν λόγω εκτάσεις χαρακτηρίζονται ως μη υπαγόμενες στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας εφόσον επιγενεστέρως της 11-6-1975 δεν καλύπτονται από δασική βλάστηση ούτε φυσικά και σήμερα.

Η άνοψη της υπηρεσίας μας είναι ότι κατά το χαρακτηρισμό της έκτασης θα πρέπει να ληφθεί πέρας των άλλων υπόψη και η μορφή που εμφανίζει σήμερα η έκταση

3) Στο αρ 11 του Ν 3208/03 «Τεχνητές δασικές φυτείες» αναγράφεται μεταξύ άλλων

«Οι υπαγόμενες στην περίπτωση α' της παραγράφου 6 του άρθρου 3 του Ν. 998/1979 ιδιωτικές γεωργικές εκτάσεις, στις οποίες υπάρχουν ή δημιουργούνται τεχνητές δασικές φυτείες, δεν προσλαμβάνουν εκ του λόγου αυτού το δασικό χαρακτήρα.»

Στην αιτιολογική έκθεση αναγράφεται ότι ρυθμίζονται θέματα διαχείρισης των τεχνητών δασικών φυτειών που έχουν δημιουργηθεί ή θα δημιουργηθούν από τους κατόχους τους σε ιδιωτικές γεωργικές εκτάσεις.

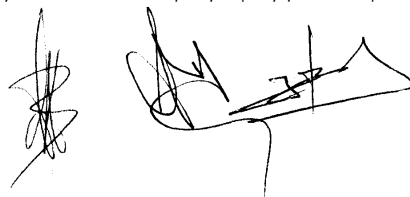
Στο αρ 3 παρ 6 εδ γ του Ν 998/79 αναφέρεται ότι:

6. Δεν υπάρχουν οι οπωσδήποτε στις διατάξεις του παρόντος νόμου:

γ) Οι τεχνητές δασικές φυτείες που δημιουργούνται από τους ιδιοκτήτες τους, ως και οι από αυτούς φυτεύσεις δένδρων, επί εκτάσεων που έχουν τη μορφή των ανωτέρω περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 ή των περιπτώσεων α' και β' της παρούσας παραγράφου 6, είτε σε εφαρμογή εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων είτε όχι, με σκοπό την παραγωγή και εμπορία δασικών προϊόντων ή την αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου.

Στην αρ 3459/2009 απόφαση του ΣτΕ (υπόθεση Αστέρια Γλυφάδας) αναγράφεται μεταξύ άλλων ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις της Χώρας είτε ανήκουν στο Δημόσιο είτε σε ιδιώτες ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου υπάρχουν ως φυσικά αγαθά υπό ιδιον προστατευτικό καθεστώς... η προστασία αυτή αφορά τις εκτάσεις που πράγματι καλύπτονται από δασική βλάστηση είτε αυτή δημιουργήθηκε με φυσικά είτε με τεχνητά μέσα.

Στην αρ 1903/2014 απόφαση του ΣτΕ (υπόθεση Μητροπολιτικού Πόλου Αγίου Κοσμά-Ελληνικού) αναγράφεται μεταξύ άλλων ότι ως Δημόσια ακίνητα για την εφαρμογή του παρόντος Κεφαλαίου, νοούνται τα ακίνητα που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Η αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων στα οποία περιλαμβάνονται χώροι που προστατεύονται από τη κείμενη περιβαλλοντική

Handwritten signature and stamp, likely an official seal or signature of the relevant authority.

νομοθεσία..., πραγματοποιείται σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους και περιορισμούς που θέτουν οι σχετικές διατάξεις των νόμων 998/79..

Στην αρ 4883/2014 απόφαση του ΣτΕ (υπόθεση Ξενία Βυτίνας) αναγράφεται μεταξύ άλλων ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο ... δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα ...αλλ' ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου... είναι δυνατόν να μεταβιβαστούν στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ... Εξ άλλου, η μεταβίβαση της επίμαχης εκτάσεως στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. δεν συνεπάγεται ως προς τα δασικά της τμήματα, την άρση της προστασίας που αυτή απολαμβάνει κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 998/1979 και της λοιπής προστατευτικής για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις νομοθεσίας, δεδομένου ότι το δικαίωμα- κυριότητας επί της συγκεκριμένης εκτάσεως περιέρχεται στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. με όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται για την ιδιοκτησία η εφαρμογή των διατάξεων της κυμένης νομοθεσίας (μεταξύ των οποίων και οι περιορισμοί χάριν της προστασίας του δασικού χαρακτήρα τμημάτων της εκτάσεως). Μόνη δε η μεταβίβαση της κυριότητας της επίμαχης εκτάσεως στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ, κατά τα τμήματα της που έχουν τον χαρακτήρα δάσους ή δασικής εκτάσεως, δεν συνεπάγεται οποιαδήποτε μεταβολή στον δασικό χαρακτήρα αυτής.

Στα από 29-3-2016 τοπογραφικά διαγράμματα που προσκομίστηκαν στην υπηρεσία μας από την Ελληνικό ΑΕ αναγράφεται ότι ελέγχθηκε και θεωρήθηκε για την ορθή μεταφορά των κορυφών ορίων του Δημοσίου Κτήματος με ΑΒΚ 109 Π...

Με την αρ 537/16-6-2016 αίτηση της Ελληνικό ΑΕ μας υποβλήθηκε γνωμοδότηση του αναπληρωτή καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών κ Γεωργίου Δελλή σύμφωνα με την οποία τα ακίνητα που περιλαμβάνονται προς αξιοποίηση στο πρώην αεροδρόμιο Ελληνικού και στη παράκτια ζώνη του Αγίου Κοσμά αποτελούν στοιχείο της εν γένει ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου. Από τα ανωτέρω προκύπτει, κατά την άποψη της υπηρεσίας μας, ότι οι εκτάσεις που πράγματι καλύπτονται από δασική βλάστηση είτε αυτή δημιουργήθηκε κατά το παρελθόν με φυσικά είτε με τεχνητά μέσα και αποτελούν στοιχείο της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, διέπονται από τους ειδικότερους όρους και περιορισμούς που θέτουν οι σχετικές διατάξεις του Ν. 998/79 και της εν γένει δασικής νομοθεσίας.

4)Η προς χαρακτηρισμό έκταση είναι εντός του περιγράμματος των εκτάσεων που κηρύχθηκαν αναδασωτέες με την αρ 108424/13-9-1934 .

Στο αρ. οικ. 137529/5301/24-10-2013 έγγραφο της Γενικής Δ/σης Ανάπτυξης & Προστασίας Δασών & Φυσικού Περιβάλλοντος του ΥΠΕΚΑ αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι η απόφαση του 1934 παραμένει ισχυρή διότι δεν την έχει ανατρέψει ουδεμία άλλη πράξη ισοδυνάμου ισχύος.

Η υπηρεσία μας ερευνά τη μορφή της έκτασης προκειμένου να κριθεί αν αυτή υπάγεται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας ή αν ανήκει στις εξαιρέσεις αυτής.

Τα ανωτέρω σας αναφέρουμε για την ενημέρωσή σας και είμαστε σε αναμονή για τη προσκόμιση νεότερων στοιχείων από την Ελληνικό ΑΕ.».

8. Τέλος, από την επισκόπηση του ισχύσαντος και ισχύοντος σχετικού θεσμικού πλαισίου για την έκταση του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά προκύπτουν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

α) Με τον Α.Ν. 970/1946 «Περί οργανώσεως της Κρατικής Πολιτικής Αεροπορίας» (Α' 5) ορίστηκε, στο άρθρο 5 παρ. 4, ότι: «*Η ίδρυσις, διάκρισις και κατάταξις των Κρατικών Αερολιμένων και Αεροδρομίων ...και ο προσδιορισμός των τοπικών αυτών ορίων συντελείται δι' υπουργικών αποφάσεων...*».

Με την υπ' αριθ. 10560/22.7.1955 απόφαση του Υπουργού Συγκοινωνιών (Β' 151) ορίσθηκε ότι: «*Λογίζονται ως ιδρυθέντες κατά τας διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 5 του Α.Ν. 970/1946 οι κάτωθι Αερολιμένες 1) Κεντρικός Αερολιμήν Αθηνών...*», ο οποίος τότε, από μερικών ετών ήδη, λειτουργούσε στο Ελληνικό επί απαλλοτριωθείσων εκτάσεων με το Διάταγμα από 7.9/15.9.1937 (Α'360), την ΠΥΣ 25/25.1.1943 (Α'22), την ΠΥΣ 275/31.5.1943 (Α'160), το Διάταγμα από 10.12/17.12.1948 (Α'317), το Διάταγμα από 17.3/ 17.3.1950 (Α'82), το Διάταγμα από 22.7/ 24.7.1952 (Α'196) και το ν.δ 2909/1954 (Α'156).

β) Με το ν.δ 3560/1956 (Α'222) κυρώθηκε η από 30.7.1956 σύμβαση του Ελληνικού Δημοσίου με τον Αρ. Ωνάση και παραχωρήθηκε στον ανάδοχο και την εταιρεία που υποχρεώθηκε να ιδρύσει (Ολυμπιακή Αεροπορία Α.Ε) το προνόμιο της αποκλειστικής εκμεταλλεύσεως των υπό ελληνική σημαία αεροπορικών μεταφορών, ενώ ανακλήθηκε το προνόμιο και οι παραχωρήσεις της χρήσεως των ακινήτων του Δημοσίου, που είχαν παραχωρηθεί με το ν.1856/1951 στην «Ελληνική Εθνική Ανώνυμο Αεροπορική Εταιρείαν Τ.Α.Ε.», η οποία τέθηκε σε εκκαθάριση.

γ) Με το άρθρο 7 παρ. 1 του ν. 811/1978 (Α'130) προβλέφθηκε ότι «*Ο Αερολιμήν Ελληνικού θα συνεχίση λειτουργιών μέχρι ενάρξεως της λειτουργίας του νέου αερολιμένος, καταργούμενος έκτοτε*», ως νέου αερολιμένος νοουμένου του Διεθνούς Αερολιμένος Αθηνών στα Σπάτα Αττικής.

δ) Στο άρθρο ένατο του ν. 2338/1995 (Α' 202) ορίσθηκαν τα εξής: «*1. Μετά την έναρξη της λειτουργίας του νέου διεθνούς αερολιμένα της Αθήνας στα Σπάτα, ο αερολιμένας του Ελληνικού παύει να λειτουργεί και ο χώρος που καταλαμβάνει προορίζεται κυρίως για τη δημιουργία μητροπολιτικής ζώνης πρασίνου. Η ανάπτυξη και αξιοποίηση του χώρου αυτού εντάσσεται στον ευρύτερο χωροταξικό, οικιστικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό της περιοχής, με*

βάση ολοκληρωμένη μελέτη που εκπονείται από τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και εγκρίνεται κατά την κείμενη νομοθεσία. 2. Ιδρύεται νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με έδρα την Αθήνα και επωνυμία «Διαχειριστικός Φορέας Μητροπολιτικής Ζώνης Πρασίνου Λεκανοπεδίου Αθηνών»..... ».

ε) Με το άρθρο 3 του ν.2730/1999 (Α'130), στην έκταση του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού και στην ευρύτερη περιοχή του Αγίου Κοσμά χωροθετήθηκαν περιοχές υποδοχής Ολυμπιακών Έργων. Για την περιοχή υποδοχής που χωροθετήθηκε στον Άγιο Κοσμά, ορίστηκε ότι μετά την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων θα λειτουργήσει ως υπερτοπικός πόλος αναψυχής, ναυταθλητισμού και πολιτισμού ενώ με την παρ.8^α του άρθρου 3 του ίδιου νόμου, ορίστηκε ότι οι διατάξεις του από 5/13.2.1979 προεδρικού διατάγματος (Δ'707), καθώς και κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη που αφορά καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές του Νομού Αττικής, δεν έχουν εφαρμογή στις περιοχές που οριοθετούνται και σχεδιάζονται κατά τις διατάξεις του άρθρου αυτού. Η περιοχή υποδοχής στο πρώην αεροδρόμιο, οριοθετήθηκε με την υπ' αριθ. 28772/6978/16.11.2001 κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Πολιτισμού και Μεταφορών και Επικοινωνιών (Δ' 1018).

στ) Κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 του ν. 2730/1999, με το π.δ/μα της 22.2.2002 (Δ' 138), εγκρίθηκε το Ειδικό Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΕΣΟΑΠ) Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας στον Άγιο Κοσμά Αττικής.

ζ) Με το ΕΣΟΑΠ του Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας στον Άγιο Κοσμά, μεταξύ άλλων, επιβλήθηκε στον ανάδοχο του έργου η υποχρέωση φυτεύσεων «*στους χώρους που προβλέπονται από το σχέδιο γενικής διάταξης των έργων[οι οποίες] θα γίνουν ύστερα από εκπόνηση ειδικής φυτοτεχνικής μελέτης που θα καλύπτει τις ανάγκες περιβαλλοντικής προστασίας των εδαφών από πιθανή διάβρωση και θα εξασφαλίζει την χρήση κατάλληλων φυτικών ειδών, σύμφωνα με τα δεδομένα του περιβάλλοντος. Σε όλες τις εργασίες φυτεύσεων θα προβλέπεται και η κατασκευή των απαραίτητων έργων άρδευσης για την ταχεία ανάπτυξη των φυτών. Οι φυτεύσεις που θα πραγματοποιηθούν πρέπει να συνδυάζονται αισθητικά και περιβαλλοντικά με τις εγκαταστάσεις του έργου. Ο ανάδοχος πρέπει να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία της υπάρχουσας υγιούς βλάστησης (χερσαίας και υποθαλάσσιας) στους χώρους εκτέλεσης του έργου.*» (άρθρο 4, παρ.2, περιπτ.δ23 του ΕΣΟΑΠ).

η) Μετά τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων του έτους 2004, με τα άρθρα 23 και 24 του ν. 3342/2005 (Α' 131) επετράπησαν και άλλες χρήσεις, κυρίως αθλητικές και εμπορικές, εντός των εκτάσεων του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού και του Αγίου Κοσμά.

θ) Με την απόφαση υπ' αριθμ. 2179/2009 ΣΤΕ, κρίθηκε ότι το απαλλοτριωμένο ακίνητο χρησιμοποιήθηκε πραγματικά για το σκοπό που απαλλοτριώθηκε και εφόσον έπαψε για οποιονδήποτε λόγο να χρησιμοποιείται, θεωρείται ότι εκπληρώθηκε ο σκοπός της απαλλοτρίωσης, δεν είναι δυνατή η ανάκληση αυτής και το ακίνητο δύναται να διατεθεί ελεύθερα.

ι) Με το άρθρο 42 του ν. 3943/2011 (Α' 66), συστάθηκε, για την αξιοποίηση της έκτασης του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΟ - ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και με διακριτικό τίτλο «ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε.». Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού, ορίζονται, μεταξύ άλλων, ότι « Η Εταιρεία λειτουργεί χάριν του δημόσιου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας», « Σκοπός της Εταιρείας είναι η διοίκηση, η διαχείριση και η αξιοποίηση της έκτασης και των εγκαταστάσεων του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού», ότι « Το ακριβές εμβαδόν και τα όρια του ανωτέρου ακινήτου ορίζονται βάσει σχετικού τοπογραφικού διαγράμματος που συντάσσεται, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, από τη Διεύθυνση Τοπογραφικών Εφαρμογών του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.» και ότι «ε. Η Εταιρεία μπορεί για την εξυπηρέτηση του σκοπού της να αποκτά εμπράγματα και ενοχικά δικαιώματα σε άλλα ακίνητα, που βρίσκονται πλησίον της εκτάσεως του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, με σκοπό τη διοίκηση, αξιοποίηση και εν γένει συνολική εκμετάλλευσή αυτών.».

ια) Ακολούθως, με το άρθρο μόνο του ν. 3985/2011 (Α' 151), εγκρίθηκε το καταρτισθέν, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6Α του ν. 2362/1995 (Α' 247), Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής των ετών 2012-2015, το οποίο περιέλαβε στο Κεφάλαιο Β' ΙΙ «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015», με σκοπό την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων. Στην αιτιολογική έκθεση του ανωτέρω νόμου αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι ιδρύεται άμεσα Οργανισμός Αποκρατικοποιήσεων (Ταμείο Δημοσίας Περιουσίας) για την προώθηση της ταχείας, αποτελεσματικής και διαφανούς

υλοποίησης του δετούς προγράμματος διαχείρισης και αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, στο Ταμείο δε αυτό θα περιέλθει η ιδιοκτησία των εμπορεύσιμων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, όπως αυτά παρουσιάζονται στον πίνακα 3.1. Στον εν λόγω πίνακα, ο οποίος φέρει τον τίτλο «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011- 2015», περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, το «Ελληνικό», άλλως «Περιοχή πρώην Διεθνούς Αερολιμένα Ελληνικού», για την οποία η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει τα εξής: «Το Ελληνικό αποτελεί μια έκταση 5.500 στρεμμάτων. ... Η έκταση βρίσκεται περίπου 9 χιλιόμετρα νοτιοανατολικά του κέντρου της Αθήνας, καταλαμβάνοντας μια εκτεταμένη παραλιακή περιοχή. Το ακίνητο βρίσκεται σε οικιστικές περιοχές υψηλής αξίας, το Golf Club της Γλυφάδας και τη μαρίνα του Ελληνικού και ευνοείται από μια μακρά παραλιακή γραμμή. Στην περιοχή αυτή βρίσκεται μια σειρά από ολυμπιακές εγκαταστάσεις, καθώς επίσης και ένα εκθεσιακό κέντρο, ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος της επιφάνειάς της παραμένει αναξιοποίητο. Το Ελληνικό θεωρείται ως το μεγαλύτερο παραλιακό αστικό ακίνητο στην Ευρώπη. Το Δημόσιο αποφάσισε να προχωρήσει στην ανάπτυξη της περιοχής του Ελληνικού χρησιμοποιώντας fast - track διαδικασίες. ...».

ιβ) Μετά την κατάρτιση και έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής των ετών 2012-2015, θεσπίσθηκε ο ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής» (Α' 152). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του ανωτέρω νόμου, συστάθηκε το «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου», με αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων ΝΠΔΔ ή των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ, σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες της αγοράς και με εγγυήσεις πλήρους διαφάνειας, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των εσόδων. Σύμφωνα με το άρθρο 2. «1. ... 4. Στο Ταμείο μεταβιβάζονται και περιέρχονται χωρίς αντάλλαγμα: α) ... γ) Κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή, ακίνητα που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 του άρθρου 6Α του ν. 2362/1995 ... ή ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δήμου, σε ΝΠΔΔ ή σε δημόσιες επιχειρήσεις των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ. 5. ... τα ακίνητα που αναφέρονται στις περιπτώσεις ... γ' της προηγούμενης παραγράφου μεταβιβάζονται και

περιέρχονται στο Ταμείο με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ) που προβλέπεται στο άρθρο 3 του ν. 3049/2012 (Α' 212)... Τα ανωτέρω περιουσιακά στοιχεία περιέρχονται στο Ταμείο κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή και το Δημόσιο απεκδύεται κάθε δικαιώματός του επ' αυτών από τη δημοσίευση της απόφασης της ΔΕΑΑ στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως...». Σύμφωνα με το άρθρο 9. «1. ... 5. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, που εκδίδεται το αργότερο μέσα σε ένα (1) μήνα από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, διαπιστώνεται η έναρξη λειτουργίας του Ταμείου. Από την ημερομηνία αυτή, τα περιουσιακά στοιχεία της παραγράφου 4 του άρθρου 2 που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, μεταφέρονται με απόφαση της ΔΕΑΑ στο Ταμείο, σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 2».

ιγ) Ακολουθώντας, με τα άρθρα 1 έως 8 του ν. 4062/2012 (Α' 70) «Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού - Πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ - Προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/28/ΕΚ) - Κριτήρια Αειφορίας Βιοκαυσίμων και Βιορευστών (Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/30/ΕΚ)», όπως συμπληρώθηκε με την υποπαραγράφο Δ.2.περ.1.α και 1.β. άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, (Α' 222) και την παρ.1 του άρθρου 7 του ν. 4081/2012 (Α' 184), ορίστηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

« Άρθρο 1: Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου του Ελληνικού

Η αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου του Ελληνικού και της παράκτιας Ολυμπιακής ζώνης του Αγίου Κοσμά Αττικής (πρώην Ολυμπιακό Κέντρο Ιστιοπλοΐας Αγίου Κοσμά και Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Νεότητας Αγίου Κοσμά) συνιστά σκοπό εντόνου δημοσίου συμφέροντος, με τον οποίο επιδιώκεται ιδίως:

α. Η συμβολή στους εθνικούς δημοσιονομικούς και αναπτυξιακούς στόχους για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας.

β. Η προσέλκυση επενδύσεων και δραστηριοτήτων υψηλής προστιθέμενης αξίας για την οικονομία της Αττικής και εν γένει της χώρας, καθώς και η ενίσχυση της επιχειρηματικής καινοτομίας.

γ. Η δημιουργία θέσεων εργασίας σε τομείς με υψηλή ανταγωνιστικότητα για την οικονομία της Αττικής και εν γένει της χώρας.

δ. Η ανάδειξη της Αθήνας σε πολιτιστική μητρόπολη, τουριστικό πόλο διεθνούς ακτινοβολίας και σημαντικό κέντρο οικονομικής ανάπτυξης και

επιχειρηματικότητας, καθώς και εκπαίδευσης και έρευνας, στην ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου και των Βαλκανίων.

ε. Η δημιουργία ενός μητροπολιτικού πόλου πολλαπλών λειτουργιών, εθνικής εμβέλειας και διεθνούς αναφοράς.

στ. Η εφαρμογή πρότυπων προγραμμάτων αστικής ανάπτυξης και ανασυγκρότησης και η απόδοση στο ευρύτερο μητροπολιτικό συγκρότημα της πρωτεύουσας χώρων πρασίνου και αναψυχής, καθώς και πολιτιστικών, αθλητικών, τουριστικών, εκπαιδευτικών, ερευνητικών και κοινωνικών υποδομών υψηλής ποιότητας.

ζ. Η εφαρμογή προτύπων σχεδίων, μεθόδων και τεχνικών για την αξιοποίηση του θαλάσσιου μετώπου του Σαρωνικού και τη στροφή της πόλης προς τη θάλασσα.

Άρθρο 2: Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά

1. Για τη συνδυασμένη ανάπτυξη των ακινήτων του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, του πρώην Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας Αγίου Κοσμά Αττικής και του Εθνικού Αθλητικού Κέντρου Νεότητας (Ε.Α.Κ.Ν.) Αγίου Κοσμά Αττικής, όπως αυτά εμφανίζονται στα τοπογραφικά διαγράμματα του άρθρου 7 και συγκροτούν από κοινού το Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού - Αγίου Κοσμά, καταρτίζεται και εγκρίνεται Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης κατά τις διατάξεις του παρόντος.

2. Με το πιο πάνω Σχέδιο προσδιορίζονται ειδικότερα τα όρια της έκτασης που πρόκειται να αναπτυχθεί στο Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού - Αγίου Κοσμά και καθορίζονται και εγκρίνονται:

α. Τα όρια των ειδικότερων ζωνών και ο βασικός χωρικός προορισμός εκάστης ζώνης.

β. Οι ζώνες που πρόκειται να πολεοδομηθούν (περιοχές προς πολεοδόμηση) και οι επιτρεπόμενες εντός αυτών χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης.

γ. Οι ζώνες που δεν πρόκειται να πολεοδομηθούν (ζώνες ανάπτυξης) και οι επιτρεπόμενες, ανά ζώνη, χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης, οι τυχόν ειδικοί όροι και περιορισμοί στη μορφολογία και την αισθητική των κτιρίων και των ακάλυπτων χώρων, καθώς και οι τυχόν πρόσθετοι περιορισμοί στα ποσοστά ανάπτυξης των επί μέρους χρήσεων.

δ. Τα όρια της έκτασης του Μητροπολιτικού Πάρκου Πρασίνου και Αναψυχής που προβλέπεται στην περίπτωση ε' της παραγράφου 3.

ε. Οι οριογραμμές των, τυχόν υφισταμένων εντός της εκτάσεως, υδατορεμάτων (ρεμάτων, μη πλεύσιμων ποταμών, χειμάρρων και ρυακιών).

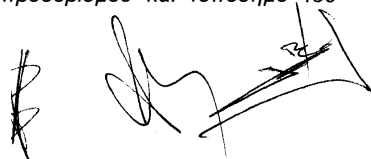
στ. Οι όροι, περιορισμοί και κατευθύνσεις για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος, καθώς και το σύστημα περιβαλλοντικής παρακολούθησης, σύμφωνα με την κατά νόμο προβλεπόμενη στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία καταρτίζεται και δημοσιοποιείται κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 4.

ζ. Κάθε άλλο μέτρο, όρος ή περιορισμός που τυχόν επιβάλλεται για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη της περιοχής.

3. Για την κατάρτιση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά καθορίζονται οι ακόλουθες γενικές χρήσεις γης και γενικοί όροι και περιορισμοί δόμησης:

α. Χρήσεις γης: ...β. Μικτός συντελεστής δόμησης εφαρμοζόμενος στην έκταση του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά:γ. Ύψος κτιρίων και εγκαταστάσεων: ...δ. Μέγιστο επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης για κτίρια και εγκαταστάσεις στο σύνολο του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά:..... ..

ε. Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής: Στο τμήμα του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά το οποίο καταλαμβάνεται από το τέως Αεροδρόμιο του Ελληνικού, έκταση επιφανείας 2.000 τουλάχιστον στρεμμάτων θα αναπτυχθεί ως Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής, με χρήσεις πρασίνου, ελεύθερων χώρων, αναψυχής, αθλητισμού, πολιτισμού, κοινωνικών λειτουργιών και πρότυπων αστικών υποδομών. Δρόμοι και τεχνικά έργα, καθώς και ρέματα, τα οποία διέρχονται από την πιο πάνω έκταση, δεν συνιστούν κατάτμηση αυτής. Η κάλυψη των, πάσης φύσεως, μόνιμων κτιρίων που θα ανεγερθούν για την εξυπηρέτηση του Πάρκου δεν μπορεί να υπερβαίνει το 10% της συνολικής επιφανείας της πιο πάνω έκτασης. Ο μέγιστος επιτρεπόμενος αριθμός ορόφων για τα πιο πάνω κτίρια ορίζεται σε δύο (2) και το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος σε δέκα (10) μέτρα. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η κατασκευή ενός και μόνο υψηλού κτιρίου ειδικής αρχιτεκτονικής σχεδίασης, το οποίο μπορεί να λειτουργήσει ως σημείο προσορισμού και τοπόσημο του



Πάρκου. Οι χώροι πράσινου και οι ελεύθεροι χώροι πρέπει να ανέρχονται στο 75% τουλάχιστον της συνολικής έκτασης του Πάρκου.

στ. Παράκτιο μέτωπο: 4 5.....

6.α. Η έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά γίνεται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής ύστερα από γνώμη της Επιτροπής της παραγράφου 5 και εισήγηση του Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας που προβλέπεται στο άρθρο 16 του ν. 3936/2011, εντός προθεσμίας έξι μηνών από τότε που η εταιρεία «Ελληνικό Α.Ε.» υποβάλει φάκελο με πλήρη δικαιολογητικά στο Γραφείο Ελληνικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών.....

7.α. Με το προεδρικό διάταγμα της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να τροποποιούνται οι διατάξεις του από 22.2.2002 προεδρικού διατάγματος «Έγκριση Ειδικού Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας στον Άγιο Κοσμά Αττικής» (Δ` 138), όπως συμπληρώθηκαν με το άρθρο 24 του ν. 3342/2005, καθώς και, ειδικώς όσον αφορά την περιοχή του Αθλητικού Κέντρου Νεότητας Αγίου Κοσμά, οι διατάξεις του από 1/3.5.2004 προεδρικού διατάγματος «Καθορισμός ζωνών προστασίας, χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην παραλιακή ζώνη της Αττικής από το Φαληρικό Όρμο μέχρι την Αγία Μαρίνα Κρωπίας» (Δ` 254), προκειμένου να εναρμονιστούν με το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά. Με όμοιο προεδρικό διάταγμα μπορούν επίσης να τροποποιούνται ή αναθεωρούνται γενικά πολεοδομικά σχέδια, πολεοδομικές μελέτες, ρυμοτομικά σχέδια και σχέδια πόλεως, καθώς και τοπικά ρυμοτομικά σχέδια του άρθρου 26 του ν. 1337/1983 (Α` 33), προκειμένου να εναρμονιστούν με τα όρια και το περιεχόμενο των ειδικότερων ζωνών των παραγράφων 2 και 3, ιδίως όσον αφορά τις χρήσεις γης, τους όρους και περιορισμούς δόμησης και τους όρους προστασίας του περιβάλλοντος ή και κάθε άλλο θέμα αναγκαίο για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά.».....

Άρθρο 3:Εφαρμογή Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης

Για την εφαρμογή του Σχεδίου του άρθρου 2 ακολουθούνται, ανά κατηγορία περιοχής, οι ακόλουθες διαδικασίες:

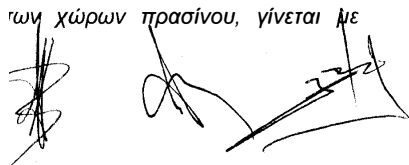
1. Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής:

α. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, που εκδίδεται ύστερα από αίτηση της εταιρείας «Ελληνικό Α.Ε.» ή θυγατρικής της εταιρείας ή τρίτων στους οποίους έχει παραχωρηθεί η εκτέλεση και εκμετάλλευση των έργων και εισήγηση του Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας που προβλέπεται στο άρθρο 16 του ν. 3986/2011, εγκρίνεται η γενική οργάνωση του Μητροπολιτικού Πάρκου Πρασίνου και Αναψυχής της περίπτωσης ε' της παραγράφου 3 του άρθρου 2 του παρόντος.

β. Με την απόφαση αυτή καθορίζονται ιδίως οι περιοχές του πάρκου που θα διατεθούν για τη δημιουργία τεχνητών δασών, αλσών, κήπων, λιμνών, φυτωρίων, βοτανικών κήπων, θερμοκηπίων και λοιπών χώρων πρασίνου, οι χώροι περιπάτου, παιχνιδιού, άθλησης, εκπαίδευσης, περιπέτειας, εκθέσεων, συναυλιών και λοιπών δραστηριοτήτων, ο τρόπος διαμόρφωσης αυτών και το περίγραμμα των σχετικών κτιρίων και εγκαταστάσεων, το εσωτερικό οδικό δίκτυο και το δίκτυο πεζοδρόμων και ποδηλατοδρόμων, η θέση των χώρων στάθμευσης, καθώς και η γενική οργάνωση κάθε άλλου χώρου, κτιρίου, εγκατάστασης, χρήσης ή λειτουργίας που θα απαιτηθεί για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη και λειτουργία του Πάρκου.

γ. Με την πιο πάνω απόφαση εγκρίνονται, επίσης, και οι περιβαλλοντικοί όροι των έργων και δραστηριοτήτων που απαιτούνται για την οργάνωση και λειτουργία και Πάρκου, ύστερα από υποβολή ενιαίας Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και τήρηση της διαδικασίας που ορίζεται στις παραγράφους 2β και 3 του άρθρου 3 του ν. 4014/2011.....

2. Περιοχές προς πολεοδόμηση:.....Η έγκριση της πολεοδομικής μελέτης έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλεως κατά τις διατάξεις του ν.δ 17.7.1923. Από την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, οι κοινόχρηστοι χώροι περιέρχονται σε κοινή χρήση, χωρίς να απαιτείται ρητή παραίτηση των κυρίων των ακινήτων από την κυριότητα, νομή και κατοχή τους. Διατάξεις οι οποίες αφορούν την εισφορά σε γη και χρήμα δεν εφαρμόζονται.....Η συντήρηση, καθαριότητα και ανανέωση του κοινοχρήστου τεχνικού εξοπλισμού, καθώς και η συντήρηση των έργων υποδομής και των χώρων πρασίνου, γίνεται με



επιμέλεια, ευθύνη και δαπάνη των φορέων της περίπτωσης α', κατά παρέκκλιση κάθε σχετικής διάταξης.....

Άρθρο 7:Ρύθμιση θεμάτων εταιρείας «Ελληνικό Α.Ε.»

1.α. Η χρήση, διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση των ακινήτων και των επ' αυτών κτιρίων και εγκαταστάσεων, με τα παραρτήματα και τα συστατικά τους, του Εθνικού Αθλητικού Κέντρου Νεότητας (Ε.Α.Κ.Ν.) Αγίου Κοσμά Αττικής, εμβαδού 426011.22 τ.μ., όπως η έκταση αυτή εμφανίζεται με τα στοιχεία Ε1', 75, 73'. 54'', Ε1..... Ε64', ακτογραμμή, Ε1', καθώς και του πρώην Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας (Μαρίνα) Αγ. Κοσμά Αττικής, εμβαδού 529.792,60 τ.μ., όπως η έκταση αυτή εμφανίζεται με τα στοιχεία Ε 64', Ε64, Ε65 ,, Ε146, ακτογραμμή, Ε64', αντιστοιχώς, σε τοπογραφικά διαγράμματα κλίμακας 1: 1.000 που θεωρήθηκαν από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης του Υπουργείου Οικονομικών και των οποίων αντίγραφα σε φωτοσμίκρυνση δημοσιεύονται με το νόμο αυτόν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, περιέρχονται αυτοδικαίως, από την έναρξη ισχύος του νόμου, στην ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνικό - Εταιρεία Διαχείρισης και Αξιοποίησης Ακινήτων Ελληνικού Αεροδρομίου Ανώνυμη Εταιρεία» («Ελληνικό Α.Ε.»). Η εταιρεία αυτή δικαιούται να ενεργεί κάθε σχετική πράξη διαχείρισης, αξιοποίησης και εν γένει εκμετάλλευσης για δικό της λογαριασμό και στο όνομα της. Από την έναρξη ισχύος του νόμου η εταιρεία υπεισέρχεται αυτοδικαίως στις τυχόν συμβάσεις μίσθωσης, παραχώρησης ή άλλες συμβάσεις διοίκησης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης των παραπάνω ακινήτων.

β. Το ακίνητο του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, του οποίου η χρήση, διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση περιήλθε στην «Ελληνικό Α.Ε.» με το άρθρο 42 του ν. 3943/2011 (Α 66), με τα παραρτήματα και τα συστατικά του, συνολικής έκτασης 5.249873,49 τ.μ., προσδιορίζεται κατά τα όρια του και εμφανίζεται με τα στοιχεία 1, 2, 3 317,318, 319, 1 σε τοπογραφικό διάγραμμα κλίμακος 1:1.000 που θεωρήθηκε από τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης του Υπουργείου Οικονομικών και του οποίου αντίγραφο σε φωτοσμίκρυνση δημοσιεύεται με το νόμο αυτόν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.....

4. Περιέρχονται στο Ελληνικό Δημόσιο κατά πλήρη και αποκλειστική κυριότητα, με τα παραρτήματα και τα συστατικά τους, τα παρακάτω ακίνητα, τα οποία

βρίσκονται στην έκταση του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγ. Κοσμά, όπως αυτή ορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού:

α. Εκτάσεις του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, με τα κτίσματα, συστατικά και παραρτήματα που βρίσκονται σε αυτές, συνολικού εμβαδού 169.448,20 τ.μ., όπως αυτές εμφανίζονται με στοιχεία 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.1 και 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.5 στο από Οκτώβριο 2012 τοπογραφικό διάγραμμα κλίμακας 1: 1000 που θεωρήθηκε από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης του Υπουργείου Οικονομικών, αντίγραφο του οποίου δημοσιεύεται σε φωτοσμίκρυνση με το νόμο αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II - διάγραμμα 1).

β. Κτίσμα του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, εμβαδού 149,80 τ.μ., όπως αυτό εμφανίζεται με στοιχεία 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.1. στο από Οκτώβριο 2012 τοπογραφικό διάγραμμα κλίμακας 1: 200 που θεωρήθηκε από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης του Υπουργείου Οικονομικών, αντίγραφο του οποίου δημοσιεύεται σε φωτοσμίκρυνση με το νόμο αυτόν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II- διάγραμμα 2).

γ. Έκταση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, με τα κτίσματα, συστατικά και παραρτήματα που βρίσκονται σε αυτή, εμβαδού 38.688,30 τ.μ., όπως αυτή εμφανίζεται με στοιχεία 3.1, 3.2, 3.12, 3.13, 3.1 στο από Οκτώβριο 2012 τοπογραφικό διάγραμμα κλίμακας 1: 500 που θεωρήθηκε από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης του Υπουργείου Οικονομικών, αντίγραφο του οποίου δημοσιεύεται σε φωτοσμίκρυνση με τον παρόντα νόμο στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II- διάγραμμα 3).....

5. Περιέρχεται στο Ελληνικό Δημόσιο η πλήρης και αποκλειστική κυριότητα κάθε ακινήτου, με τα παραρτήματα και τα συστατικά του, το οποίο βρίσκεται εντός της έκτασης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγ. Κοσμά, όπως αυτή περιγράφεται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού...»

ιδ) Με την απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων 225 / 7.1.2013 (Β' 15), μεταβιβάστηκαν από το Ελληνικό Δημόσιο στην ανώνυμη εταιρεία ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε., χωρίς αντάλλαγμα, ορισμένα δικαιώματα επί των ακινήτων που συγκροτούν, βάσει του ν. 4062 / 2012 , τον «Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού – Αγίου Κοσμά», ήτοι επί : α) των ακινήτων και των επ' αυτών κτηρίων και καταστάσεων, με τα παραρτήματα και

συστατικά τους, του Εθνικού Αθλητικού Κέντρου Νεότητας Αγίου Κοσμά Αττικής, συνολικής εκτάσεως 426.011,22 τ.μ., καθώς και του πρώην Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας (Μαρίνα) Αγ. Κοσμά Αττικής, συνολικής εκτάσεως 529.792,60 τ.μ. και β) του ακινήτου του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, με τα παραρτήματα και συστατικά του, συνολικής εκτάσεως 5.249.873,49 τ.μ. Ειδικότερα μεταβιβάστηκαν : α) το δικαίωμα της επιφανείας, όπως προβλέπεται στα άρθρα 18 – 26 του ν. 3986 / 2011 Α' 152), για χρονικό διάστημα 99 ετών και β) τα δικαιώματα της πλήρους κυριότητας, νομής και κατοχής των ακινήτων, κατά ποσοστό 30% εξ αδιαίρετου.

Με τις υπ' αριθμ. 1902,1903,1904,1905/2014 αποφάσεις της Ολομελείας ΣτΕ, απορρίφθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως κατά της ανωτέρω πράξεως. Με την υπ' αριθμ. 2185/2015 Ολ. ΣτΕ απορρίφθηκε και η αίτηση ακυρώσεως κατά της υπ' αριθμ. 227/28.1.2013 αποφάσεως της Δ.Ε.Α, με την οποία μεταβιβάστηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε., 23.000 μετοχές της ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε.

Ιε) Τέλος με το ν. 4422/2016 (Α'181), κυρώθηκε η από 14.11.2014 Σύμβαση αγοραπωλησίας μετοχών για την απόκτηση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε., καθώς και η από 19.7.2016 τροποποιητική σύμβαση, μεταξύ: α) της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.», β) της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «HELLINIKON GLOBAL I S.A.» που εδρεύει στο Λουξεμβούργο και γ) της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «LAMDA Development Ανώνυμη Εταιρεία Συμμετοχών και Αξιοποίησης Ακινήτων», ως Εγγυητή της «HELLINIKON GLOBAL I S.A.», και ρυθμίστηκαν συναφή θέματα. Οι ως άνω συμβάσεις ορίσθηκε ότι θα συνυπογραφούν και από το Ελληνικό Δημόσιο, ως εκ τρίτου συμβαλλόμενο, μετά την έναρξη ισχύος του νόμου, εκπροσωπούμενο νομίμως από τους Υπουργούς Οικονομικών, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Πολιτισμού και Αθλητισμού και Τουρισμού, δυνάμει της υπ' αριθμ. 7 Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου της 27.02.2014 (Α' 45). Με τη Σύμβαση ορίστηκαν μεταξύ άλλων και τα εξής:

« Η αγοραπωλησία των Πωλούμενων Μετοχών δυνάμει της παρούσας Σύμβασης τελεί υπό τον όρο πλήρωσης των κάτωθι αιρέσεων (οι “Αναβλητικές Αιρέσεις”):

(i) την κύρωση της παρούσας Σύμβασης από το Ελληνικό Κοινοβούλιο και τη δημοσίευση του κυρωτικού νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, συμπεριλαμβανομένης, με την επιφύλαξη των διατάξεων και όρων του Ν. 2687/1953 και του Δικαίου ΕΕ, της υπαγωγής της επένδυσης της Εταιρείας στο Έργο στις διατάξεις του Ν. 2687/1953, (ii) την έγκριση του σχεδίου ολοκληρωμένης ανάπτυξης με Προεδρικό Διάταγμα, όπως προβλέπεται στο Ν. 4062/2012, ουσιαδώς στη μορφή στην οποία υποβλήθηκε από τον Εγγυητή του Αγοραστή στο Ενδεικτικό Σχέδιο Γενικής Διάταξης αυτού, (iii) τη θέση σε ισχύ των Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ή οποιασδήποτε άλλης πράξης τυχόν προβλέπεται από την εφαρμοστέα νομοθεσία κατά την ημερομηνία έκδοσής της) (α) περί έγκρισης των πολεοδομικών μελετών που προβλέπονται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 του Ν. 4062/2012 και (β) περί ρύθμισης των θεμάτων που αναφέρονται στις παραγράφους 3 (α) (αα), (ββ) και (γγ) του άρθρου 3 του Ν. 4062/2012, (iv) τη διανομή του Ακινήτου σύμφωνα με (α) ένα διάγραμμα διανομής που θα συμφωνηθεί μεταξύ του Αγοραστή, του Πωλητή και του Ελληνικού Δημοσίου, (β) το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης και (γ) τις Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις ή άλλες πράξεις που αναφέρονται στο Άρθρο 2.2 (iii), βάσει της οποίας η Εταιρεία θα αποκτήσει δικαίωμα πλήρους κυριότητας σε έκταση που αντιστοιχεί σε ποσοστό 30% της επιφάνειας του Πρώην Αεροδρομίου και σε έκταση που αντιστοιχεί σε ποσοστό 30% της επιφάνειας της Παράκτιας Ζώνης (εξαιρουμένων του αιγιαλού και της παραλίας), (v) τη μεταβίβαση στην Εταιρεία των Εμπραγμάτων Δικαιωμάτων σύμφωνα με το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης και τις διοικητικές πράξεις του Άρθρου 2.2 (iii) της παρούσας, (vi) τη θέση σε ισχύ νομοθετικής πράξης με την οποία θα συστήνεται φορέας επιφορτισμένος με τις εξουσίες που είναι αναγκαίες για (α) την διαχείριση και λειτουργία όλων των κοινόχρηστων χώρων, υποδομών, έργων και εξοπλισμού εντός του Ακινήτου (συμπεριλαμβανομένων, ενδεικτικώς και μη περιοριστικώς, της διοίκησης λειτουργιών, της συνήθους, τακτικής και έκτακτης συντήρησης αυτών, και κάθε άλλης σχετικής υπηρεσίας) και (β) την αποκλειστική είσπραξη και διαχείριση οποιωνδήποτε ανταποδοτικών τελών και ανάλογων χρεώσεων, (vii) σε περίπτωση που το Σχέδιο Γενικής Διάταξης προβλέπει ζώνη ανάπτυξης με επιτρεπόμενη χρήση τουρισμού / αναψυχής που επιτρέπει την εγκατάσταση καζίνο στο Ακίνητο σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 (α) του Ν. 4062/2012, τη θέσπιση από το Ελληνικό

Δημόσιο γενικού νομοθετικού πλαισίου για τη χορήγηση αδειών λειτουργίας καζίνο και τη χορήγηση, εντός του εν λόγω πλαισίου, μέσω δημόσιου διαγωνισμού της αναγκαίας άδειας λειτουργίας περιλαμβάνοντας όρο που να επιβάλλει στον κάτοχο της άδειας λειτουργίας την υποχρέωση να εκκινήσει τη λειτουργία εντός σύντομου χρονικού διαστήματος, λαμβάνοντας υπόψη τις τεχνικές προδιαγραφές του Σχεδίου Γενικής Διάταξης.(viii) την έκδοση αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικράτειας, οι οποίες να απορρίπτουν οριστικά τις κάτωθι αιτήσεις ακυρώσεως:

A...B...Γ...Δ...Ε...Ζ...Η..

(ix) τη μη ύπαρξη εκκρεμούς αίτησης ακύρωσης οποιασδήποτε διοικητικής πράξης εκ των παρατιθεμένων στα στοιχεία (iii), (iv), (v) και (vi) (εξαιρούμενων εκείνων που θεσπίστηκαν υπό τη μορφή Προεδρικού Διατάγματος), (x) τη μη έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, ή τη μη επέλευση Γεγονότος Ανωτέρας Βίας, που να έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση της Δομήσιμης Επιφάνειας κατά ποσοστό άνω του 5%, και (xi)2.4 Εάν η Ημερομηνία Πλήρωσης Αναβλητικών Αιρέσεων δεν επιτευχθεί εντός δύο ετών από την Ημερομηνία Υπογραφής, ο Αγοραστής δικαιούται να καταγγείλει την παρούσα Σύμβαση με έγγραφη ειδοποίηση και να αποσύρει την Εγγυητική Επιστολή Πρώτης Δόσης..... Ως αντάλλαγμα για τη μεταβίβαση των Πωλούμενων Μετοχών, ο Αγοραστής συμφωνεί με την παρούσα να καταβάλει το ποσό των Ευρώ εννιακοσίων δέκα πέντε εκατομμυρίων (€915.000.000,00) ως Τμήμα Απόκτησης Μετοχών» και ότι ως "Γεγονός Αποζημίωσης" νοείται και:..... iii) ο χαρακτηρισμός τμήματος του Ακινήτου ως δάσος,..... εφόσον [αυτά] δεν έχει[ουν] γνωστοποιηθεί με τα Γνωστοποιηθέντα Έγγραφα και δεν οφείλο[ν]ται σε πράξη ή παράλειψη του Αγοραστή,» και «υπό την προϋπόθεση ότι [οποιοδήποτε από τα προαναφερθέντα γεγονότα] έχει ως αποτέλεσμα είτε (α) τη μείωση της Δομήσιμης Επιφάνειας κατά ποσοστό άνω του τρία τοις εκατό (3%) σε κάθε ένα από (i) το Πρώην Αεροδρόμιο και/ή (ii) την Παράκτια Ζώνη, ή (β) την αδυναμία συνέχισης των απαιτούμενων εργασιών για την υλοποίηση του Επιχειρηματικού Σχεδίου εάν από την αδυναμία αυτή θίγεται ποσοστό άνω του τρία τοις εκατό (3%) της Δομήσιμης Επιφάνειας, σε κάθε ένα από (i) το Πρώην Αεροδρόμιο και/ή (ii) την Παράκτια Ζώνη.»

9. Κατόπιν αυτών, υποβλήθηκαν τα υποερωτήματα που εκτίθενται στο προοίμιο της παρούσας γνωμοδότησεως

Εφαρμοστέες και ερμηνευόμενες διατάξεις

10. Με το άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 24.1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. 23.4.5.6

**** Ερμηνευτική δήλωση:**

Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασης τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά.».

11. Με τις παραγράφους 5 και 6 του άρθρου 3 του ν. 998/1979 (Α' 289), όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 32 παρ.4 του ν.4280/2014 (Α' 159) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«5. Στις διατάξεις του παρόντος νόμου πλην των περιπτώσεων των άρθρων 17, 22, 63, 64 και 65 του παρόντος νόμου υπάγονται και οι εκτάσεις των επόμενων περιπτώσεων α' και β' του παρόντος, που δεν έχουν αναγνωριστεί ως ιδιωτικές με έναν από τους τρόπους του άρθρου 10 του ν. 3208/2003:

α) Οι χορτολιβαδικές εκτάσεις που βρίσκονται επί ημιορεινών, ορεινών και ανώμαλων εδαφών και συγκροτούν φυσικά οικοσυστήματα αποτελούμενα από

φρυγανική, ποώδη ή άλλη αυτοφυή βλάστηση ή από δασική μεν βλάστηση που δεν συνιστά δασοβιοκοινότητα.

β) Οι βραχώδεις ή πετρώδεις εκτάσεις των ημιορεινών, ορεινών και ανώμαλων εδαφών.

γ) Οι εκτάσεις των περιπτώσεων 5α και 5β του παρόντος δεν κηρύσσονται αναδασωτέες, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 37 του παρόντος νόμου, δύνανται όμως να κηρυχθούν δασωτέες, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του ως άνω άρθρου 37. Σε περίπτωση καταστροφής τους από πυρκαγιά ή άλλη αιτία δεν αποβάλλουν το χαρακτήρα τους, αποκαθίστανται και προστατεύονται και διαχειρίζονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος. Το άρθρο 4 του παρόντος νόμου, όπως ισχύει, με εξαίρεση την περίπτωση γ' της παραγράφου 1 και των περιπτώσεων α' και η' της παραγράφου 2 αυτού, εφαρμόζεται αναλόγως και επί των ανωτέρω εκτάσεων.

δ)ε).....

6. Δεν υπάγονται οπωσδήποτε στις διατάξεις του παρόντος νόμου:

α) Οι ανέκαθεν γεωργικώς καλλιεργούμενες εκτάσεις.

β) Οι εκτάσεις που έχουν τη μορφή της περίπτωσης α' της παραγράφου 5 του παρόντος, που στη λήψη Α/Φ έτους 1945 ή, εφόσον αυτές δεν είναι ευκρινείς, του 1960, εμφάνιζαν αγροτική μορφή.

γ) Οι τεχνητές δασικές φυτείες που δημιουργούνται από τους ιδιοκτήτες τους, ως και οι από αυτούς φυτεύσεις δένδρων, επί εκτάσεων που έχουν τη μορφή των ανωτέρω περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 ή των περιπτώσεων α' και β' της παρούσας παραγράφου 6, είτε σε εφαρμογή εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων είτε όχι, με σκοπό την παραγωγή και εμπορία δασικών προϊόντων ή την αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου.

δ) Οι αλυκές.

ε) Αμμώδεις εκτάσεις της παραλιακής ζώνης, που δεν καταλαμβάνονται από δασική βλάστηση και δεν υπάγονται στην κατηγορία των εκτάσεων των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 του παρόντος.

στ) Τα πεδινά ρέματα που δεν φέρουν δασική βλάστηση.

ζ)η).....».

12. Με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, όπως αυτή προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 154 του ν. 4389/2016 (Α' 94), ορίστηκε ότι:

«7. Εκτάσεις που έχουν απωλέσει το δασικό τους χαρακτήρα πριν τις 11.6.1975 λόγω επεμβάσεων που έλαβαν χώρα με βάση σχετική διοικητική πράξη, η οποία καλύπτεται από το τεκμήριο νομιμότητας, δεν χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές εκτάσεις, κατά τη διαδικασία του άρθρου 14 του ν. 998/1979 και δεν κηρύσσονται αναδασωτέες.....».

13. Περαιτέρω, στο άρθρο 14 του ν.998/1979 , μεταξύ άλλων, προβλέπονται και τα εξής:

«14.1. Μέχρι την ανάρτηση του δασικού χάρτη, ο χαρακτηρισμός μίας περιοχής ή τμήματος της επιφανείας της γης ως υπαγόμενης ή μη στις περιπτώσεις του άρθρου 3 του παρόντος νόμου και ο καθορισμός των ορίων τούτων για την εφαρμογή των διατάξεων αυτού, όπως και ο προσδιορισμός της κατηγορίας στην οποία ανήκει κατά τις στο άρθρο 4 διακρίσεις, ενεργείται μετά από αίτηση οποιουδήποτε έχοντος έννομο συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως με πράξη του κατά τόπον αρμοδίου δασάρχη ή του Διευθυντή Δασών εάν στο νομό δεν υφίσταται Δασαρχείο.2. Η κατά την προηγούμενη παράγραφο πράξη, εκδίδεται μετά από σχετική εισήγηση αρμόδιου δασολόγου και αιτιολογείται προσηκόντως με βάση τα τυχόν υφιστάμενα στοιχεία φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως της περιοχής, με τη μορφολογία του εδάφους, το είδος, τη σύνθεση, την έκταση της βλαστήσεως και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτής, τις τυχόν επελθούσες διαχρονικές αλλοιώσεις ή καταστροφές, καθώς και κάθε άλλο χρήσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό της εκτάσεως. 3.4..... 5..... 6..... 7..... 8. Ο δασάρχης κατά την άσκηση της αρμοδιότητας του παρόντος άρθρου, οφείλει να απέσχει του χαρακτηρισμού εάν για τη συγκεκριμένη έκταση έχει προηγηθεί η κήρυξη αυτής ως αναδασωτέας με την επιφύλαξη της παραγράφου 3 του άρθρου 67 του νόμου αυτού ή εάν διαπιστώσει αιτιολογημένα ότι μία έκταση, η οποία είχε κατά το παρελθόν δασικό χαρακτήρα, τον έχει απολέσει για κάποιους από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος και στο άρθρο 38 του παρόντος νόμου.....»



14. Με τα άρθρα 37, 41 και 42 του ν. 998/1979, ορίζονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής:

« Άρθρον 37. Έννοιαι.

1. Ως αναδάσωσης νοείται η αναδημιουργία της καθ' οιονδήποτε τρόπον καταστραφείσης ή σημαντικώς αραιωθείσης ή άλλως πως υποβαθμισθείσης δασικής βλαστήσεως, είτε δια της φυτεύσεως ή σποράς, είτε δια της διευκολύνσεως της φυσικής αναγεννήσεως, προς δημιουργίαν δάσους ή δασικής εκτάσεως.

2. Εν τη εννοία της αναδασώσεως περιλαμβάνεται και η το πρώτον ενεργουμένη δια σποράς ή φυτεύσεως δασικών φυτών δάσωσης ασκεπτών εκτάσεων, αι οποίαι δεν έχουν ουδέ είχαν εις το παρελθόν τον χαρακτήρα δάσους ή δασικής εκτάσεως.

Άρθρον 41. Κήρυξις αναδασωτέων εκτάσεων.

1. Η κήρυξις εκτάσεων ως αναδασωτέων ενεργείται δι' αποφάσεως του οικείου νομάρχου καθοριζούσης σαφώς τα όρια της εκτάσεως η οποία κηρύσσεται αναδασωτέα και συνοδευομένης υποχρεωτικώς υπό σχεδιαγράμματος, το οποίον δημοσιεύεται εν φωτοσμικρύνσει μετά της αποφάσεως εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

2. Εις έκαστον νομόν το πρόγραμμα δι αναδασώσεις καταρτίζεται υπό της δασικής υπηρεσίας και εγκρίνεται υπό του νομάρχου, μετά γνωμοδότησιν του νομαρχιακού συμβουλίου δασών, επί τη βάσει της υφισταμένης καταστάσεως της δασικής βλαστήσεως εν τω νομώ, των επελθουσών κατά το πρόσφατον παρελθόν αποφιλώσεων, αραιώσεων ή υποβαθμίσεων, ως και των αναγκών ενισχύσεως και επεκτάσεως της ρηθείσης βλαστήσεως διά προστατευτικούς ή αισθητικούς σκοπούς, ως και εν όψει των τυχόν προτάσεων άλλων ενδιαφερομένων υπηρεσιών και των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Το εν λόγω πρόγραμμα καταρτίζεται ανά πενταετίαν και εκτελείται δια των κατανεμομένων πιστώσεων του προϋπολογισμού ή των διατιθεμένων προς τον σκοπόν της αναδασώσεως άλλων ειδικών κονδυλίων.....3.....

4. Δια την δημιουργίαν πάρκων ή αλσών ή δασών αναψυχής εντός πόλεων ή οικιστικών περιοχών απαιτείται σχετική πρόβλεψις εις το οικείον προεδρικόν διάταγμα το καθορίζον το σχέδιον της πόλεως ή τον τρόπον αναπτύξεως της οικιστικής περιοχής, ή δε πραγματοποιήσις της αναδασώσεως βαρύνει τον οικείον οργανισμόν τοπικής

αυτοδιοικήσεως ή τον φορέα της οικιστικής αναπτύξεως. Εις περίπτωσην αδρανείας τούτων ή υπό του ρηθέντος προεδρικού διατάγματος προβλεπόμενη δημιουργία πάρκου ή άλσους ή δάσους αναψυχής ενεργείται κατόπιν αποφάσεως του οικείου νομάρχου δαπάναις τών υποχρέων υπό της δασικής υπηρεσίας. Το αυτό ισχύει και εις περίπτωσην αναδημιουργίας τούτων μετά τυχόν καταστροφών εκ πυρκαϊάς. Αι δενδροστοιχίαι ή γραμμικαί φυτεΐαι ή άλλαι δενδροφυτεύσεις εντός των πόλεων ή των οικιστικών περιοχών δημιουργούνται κατόπιν αποφάσεως του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως ή του αρμοδίου οικιστικού φορέως.

Άρθρον 42.Πραγματοποιήσις αναδασώσεως.

1. Αι αναδασώσεις δημοσίων δασών ή δασικών εκτάσεων πραγματοποιούνται επί τη βάσει μελέτης καταρτιζομένης υπό της δασικής υπηρεσίας και καθοριζούσης το είδος της δασικής βλαστήσεως, τας εργασίας φυτεύσεως ή άλλας ενεργείας δια την διευκόλυνσιν της αναγεννήσεως, ως και τα απαραίτητα μέτρα δια την προστασίαν της αναδασώσεως (περιφράξεις, τοποθετήσις πινακίδων, ειδικαί απαγορεύσεις κλπ.).

2. Η αναδάσωσις ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων ή διακατεχομένων δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων ενεργείται επί τη βάσει μελέτης εγκρινομένης υπό της δασικής αρχής και υπό την εποπτείαν ταύτης, μερίμνη και δαπάναις των διακατόχων ή ιδιοκτητών.»

15. Με το άρθρο 5 του π.δ/τος 32/2016 (Α'46), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 2 παρ. 1 του ν. 998/1979, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 32 παρ.2 του ν.4280/2014, και του άρθρου 52 παρ. 21 του ν. 4280/2014, ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 5:Εννοιολογικός προσδιορισμός των χορτολιβαδικών και βραχιδών εκτάσεων

1. Χορτολιβαδικές θεωρούνται οι εκτάσεις που βρίσκονται επί ημιορεινών, ορεινών και ανώμαλων εδαφών και συγκροτούν φυσικά οικοσυστήματα αποτελούμενα από φρυγανική (μη ξυλώδη), πλώδη ή αυτοφυή βλάστηση ή από δασική μεν βλάστηση, που δεν συνιστά όμως δασοβιοκοινότητα.

2. Βραχίδεις ή πετρώδεις θεωρούνται οι εκτάσεις επί των οποίων κυριαρχούν οι βραχίδεις ή πετρώδεις εξάρσεις επί του εδάφους και βρίσκονται επί ημιορεινών, ορεινών και ανώμαλων εδαφών.

3. Ως πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις (μη ορεινές ή ημιορεινές και μη κείμενες επί ανώμαλων εδαφών) θεωρούνται οι εκτάσεις που έχουν τα χαρακτηριστικά του οικοσυστήματος ή της βλάστησης της παραγράφου 1 και των οποίων, σωρευτικά, το υψόμετρο δεν υπερβαίνει τα 100 μέτρα από την επιφάνεια της θάλασσας, η δε μέση κλίση της εδαφικής επιφάνειας δεν υπερβαίνει το 8% και η μέγιστη εδαφική κλίση δεν ξεπερνά το 12% επί του συνόλου της εδαφικής επιφάνειας.»

16. Με την υπ' αριθμ. 108424/13.9.1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας (Β' 133), κηρύχθηκε ως αναδασωτέα η ευρύτερη περιοχή του λεκανοπεδίου Αττικής, για την προστασία των οικισμών της Αττικής αλλά και για την αποκατάσταση της καταστραφείσας δασικής βλάστησης, ως εξής:

«Έχοντες υπόψη την υπ' αριθ. 2361 ε.έ αναφοράν του Δασάρχου αναδασώσεων Αττικής, την υπ' αριθ. 4 της 10 Σεπτεμβρίου ε.έ. σύμφωνον γνωμοδότησιν της Τοπικής Δασικής Επιτροπής Αθηνών, τα πορίσματα του Γ' εν Αθήναις Φιλοδασικού Συνεδρίου και σχετικές προτάσεις του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και των Φιλοδασικ. και φυσιολατρικών οργανώσεων εν γένει της περιφέρειας, εξ ων προκύπτει ότι τα δάση του Λεκανοπεδίου Αττικής, τα εις το συνημμένον σχεδιάγραμμα του Δασαρχείου Αναδασώσεων Αττικής περιλαμβανόμενα και οριζόμενα ως κάτωθι, κέκτηνται εξαιρετικήν σημασίαν από απόψεως αισθητικής, υγιεινής, τουριστικής και προστατευτικής δια την Πρωτεύουσαν του Κράτους και την περιοχήν αυτής, ότι ταύτα έχουσιν αραιωθή και καταστροφή τοσούτον, ώστε να μην δύνανται να ανταποκριθώσιν εις τους σκοπούς, ους λόγω της θέσεως και της σημασίας των προώρισται να εκπληρώσιν και προς τούτο επιβάλλεται να ληφθώσιν εξαιρετικά μέτρα δια την προστασίαν και συμπλήρωσιν της δασικ. βλαστήσεως αυτών [των] ... και προς τούτο επιβάλλεται να ληφθώσιν εξαιρετικά μέτρα δια την προστασίαν και συμπλήρωσιν της δασικής βλαστήσεως αυτών, ιδόντες και τας διατάξεις του άρθρου 148 και 150 του νόμου 4173 «περί Δασικού Κώδικος», κηρύσσομεν ως δασωτέαν την περιοχήν του λεκανοπεδίου Αττικής_οριζομένην. Από του λόφου του αμέσως βορείως της λίμνης Κουμουνδούρου, προς ανατολάς μέχρι της Σιδηροδρομικής γραμμής Σ.Π.Α.Π. δια της Σιδηροδρομικής γραμμής μέχρι του σταθμού Άνω Λιοσίων, εκείθεν δια καροδρόμου διερχομένου παρά τον Αγ. Αθανάσιον μέχρι Μενιδίου, εκείθεν δια της Σιδηροδρομικής γραμμής Σ.Ε.Κ.

μέχρι Μπογιατίου, εκείθεν δια του Δημοσίου δρόμου Μπογιατίου Αθηνών μέχρι της διακλαδώσεως του δρόμου προς τον Διόνυσον, ον ακολουθεί μέχρι του ορίου Σταμάτας Εκάλης, εκείθεν κατά την έννοιαν του ορίου τούτου ανέρχεται εις την κορυφογραμμήν υψ. 919, εκείθεν δια της κορυφογραμμής υψ. 1110 (θέσις Βαγιάπη) υψ. 1008 (θέσις Ταξιάρχης-Πυρέτα) μέχρι του ρεύματος του διερχομένου δια του Γέρακος. Τούτο ακολουθεί μέχρι των υπωρειών, οπότε εκτρέπεται εις το Μεγάλον Ρεύμα, το απολήγον εις Χαρβάτι. Εκείθεν ακολουθεί τον Δημόσιον δρόμον μέχρι Σταυρού, εκείθεν τον δρόμον Λιόπεσι μέχρι του κτήματος Πρίφτη, οπόθεν ακολουθεί τα ορόσημα της Ανατολικής πλευράς του Υμηττού μέχρι Χαλιδούς, εκείθεν ανέρχεται δια του δρομίσκου μέχρι της κορυφογραμμής οπόθεν εκτρέπεται προς νότον και δια των υψ. 507, 454, 774 (θέσις Ξεροβούνι), 725 (θέσις Ραψάνα), 640 (θέσις Κιάφα Δρίζι), 630 (θέσις Σταυραετός), 195 (θέσις Κίτσι), 230 (θέσις Βαρκό) μέχρι του ακρωτηρίου Λομβάρδα, εκείθεν ακολουθεί την θάλασσαν μέχρι της λίμνης Κουμουνδούρου οπόθεν και ήρξατο. Εξαιρούνται της αναδασώσεως α) οι χώροι οι περιλαμβανόμενοι εντός των μέχρι σήμερον εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και συνοικισμών πλην των εδαφών επί των οποίων δι' ειδικών Υπουργικών αποφάσεων ή διαταγμάτων έχει επιβληθεί αναδάσωσης, β) άπασαι οι καλλιεργούμεναι γαίαι γεωργικώς και δενδροκομικώς, αγροικίαι, βιομηχανικαί και λοιπαί εγκαταστάσεις μετά των περιοχών των και γ) εκτάσεις ανήκουσαι εις ιδιώτας γυμναί ή υπό φρυγάνων καλυπτόμεναι σχεδόν επίπεδοι ή με κλίσην μέχρι 40%».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

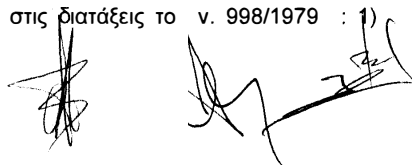
Από τις ανωτέρω διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, κατά το γράμμα και τον επιδιωκόμενο σκοπό τους και με βάση το δοθέν από την ερωτώσα υπηρεσία πραγματικό, προκύπτουν τα εξής:

Ι. Επί του α' υποερωτήματος

17. Με τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ.4 του ν. 4280/2014, αντικαταστάθηκαν οι παράγραφοι 3 έως και 6 του άρθρου 3 του ν. 998/1979. Σύμφωνα με τη νέα διάταξη της παραγράφου 5, υπάγονται στις διατάξεις το ν. 998/1979 : 1)

Γνωμ ΝΣΚ 337/2016

28



εκείνες μόνον οι χορτολιβαδικές εκτάσεις που αθροιστικά: α) δεν έχουν αναγνωριστεί ως ιδιωτικές με έναν από τους τρόπους του άρθρου 10 του ν. 3208/2003 , β) βρίσκονται σε ημιορεινά, ορεινά και ανώμαλα εδάφη και γ) συγκροτούν «φυσικά οικοσυστήματα», αποτελούμενα από φρυγανική, ποώδη ή άλλη αυτοφυή βλάστηση ή , στην περίπτωση που το οικοσύστημα που συγκροτείται αποτελείται από δασική βλάστηση, εφόσον το οικοσύστημα δεν συνιστά δασοβιοκοινότητα (οπότε πρόκειται περί δάσους ή δασικού οικοσυστήματος κατά την παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 998/1979) και 2) οι βραχώδεις ή πετρώδεις εκτάσεις των ημιορεινών, ορεινών και ανωμάτων εδαφών, εφόσον, ομοίως, δεν έχουν αναγνωριστεί ως ιδιωτικές με έναν από τους τρόπους του άρθρου 10 του ν. 3208/2003.

18. Κατά συνέπεια, στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 998/1979, καθ' ερμηνεία εξ αντιδιαστολής από την παράγραφο 5, περιπτ. α', του άρθρου 3, δεν υπάγονται οι χορτολιβαδικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε ιδιώτες, εφόσον αυτές βρίσκονται σε πεδινά και ομαλά εδάφη ή, εφόσον, δεν συγκροτούν «φυσικό οικοσύστημα».

Ως πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις δε, (μη ορεινές ή ημιορεινές και μη κείμενες επί ανωμάτων εδαφών), θεωρούνται, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 5 του π.δ/τος 32/2016, οι χορτολιβαδικές εκτάσεις των οποίων, σωρευτικά, το υψόμετρο δεν υπερβαίνει τα 100 μέτρα από την επιφάνεια της θάλασσας, η δε μέση κλίση της εδαφικής επιφάνειας δεν υπερβαίνει το 8% και η μέγιστη εδαφική κλίση δεν ξεπερνά το 12%, επί του συνόλου της εδαφικής επιφάνειας.

19. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη παράγραφο 6, περιπτ. α', β' και γ', του άρθρου 3 του ν. 998/1979, δεν υπάγονται «οπωσδήποτε» στις διατάξεις του νόμου αυτού, μεταξύ άλλων, και : α) οι εκτάσεις που ανέκαθεν καλλιεργούνται γεωργικώς, β) οι εκτάσεις που έχουν μεν χορτολιβαδική μορφή, στη λήψη όμως αεροφωτογραφιών έτους 1945 ή, εφόσον αυτές δεν είναι ευκρινείς, του έτους 1960, εμφάνιζαν αγροτική μορφή και γ) οι «τεχνητές δασικές φυτείες» και οι «φυτεύσεις δένδρων», που δημιουργούνται από τους ιδιοκτήτες τους με σκοπό την αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου, επί εκτάσεων που έχουν τη

μορφή της περιπτώσεως α' ή της περιπτώσεως β' της παραγράφου 5 ή των περιπτώσεων α' ή β' της παραγράφου 6.

20. Η νέα διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 3 του ν.998/1979, και ειδικότερα η περίπτωση γ' αυτής, κατά ένα μέρος της ενσωματώνει παλαιότερες διατάξεις εξαιρέσεως από την εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας, επεκτείνει ωστόσο την εξαίρεση αυτή και σε άλλες κατηγορίες ακινήτων. Πράγματι, με την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, πριν την αντικατάστασή της με την παρ.1 του άρθρου 1 του ν. 3208/2003, προβλεπόταν ότι «*Εις τας διατάξεις του παρόντος νόμου υπάγονται και αι εντός των πόλεων και των οικιστικών περιοχών ευρισκόμεναι εκτάσεις, αι οποίαι καλύπτονται υπό δασικής βλαστήσεως φυσικώς ή τεχνητώς δημιουργουμένης (πάρκα ή άλση) ως και αι οπουδήποτε δημιουργούνται δενδροστοιχία ή δασικά φυτεία*». Με το άρθρο 11 του ν. 3208/2003 προβλέφθηκε ότι : «*Οι υπαγόμενες στην περίπτωση α' της παραγράφου 6 του άρθρου 3 του ν. 998/1979 ιδιωτικές γεωργικές εκτάσεις, στις οποίες υπάρχουν ή δημιουργούνται τεχνητές δασικές φυτείες, δεν προσλαμβάνουν εκ του λόγου αυτού το δασικό χαρακτήρα. Με την επιφύλαξη των όσων ορίζονται στους σχετικούς κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι ιδιοκτήτες αυτών των εκτάσεων διαχειρίζονται τις δασικές φυτείες ελεύθερα, χωρίς περιορισμούς ως προς το χρόνο και το είδος της υλοτομίας και τη μετέπειτα χρήση του αγρού*». Σύμφωνα με την ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο στην ανωτέρω διάταξη, της προστασίας των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας εξαιρούνται, μόνον εκείνες οι δασικές φυτείες που δημιουργούνται επί ιδιωτικών γεωργικών εκτάσεων, με σκοπό την υλοτομία, τη διακίνηση και εμπορία δασικών προϊόντων και όχι δασικές φυτεύσεις επί εκτάσεων άλλης μορφής ή για άλλο σκοπό.² Την ίδια, έννοια είχε, σύμφωνα με το ΣτΕ, και η διάταξη του άρθρου 27 παρ. 1 του ν. 2664/1998, όπως είχε πριν την αντικατάστασή της με την παρ. 1 του άρθρου 5 του ν.3208/2003, σύμφωνα με την οποία «*1. Οι δασικοί χάρτες καταρτίζονται κατά νόμο από τις προβλεπόμενες στη διάταξη της παραγράφου 10 του άρθρου 28 του παρόντος νόμου υπηρεσίες των νομαρχιακού επιπέδου Διευθύνσεων*

² βλ. ΣτΕ 3457/2009 σκ.13, με την οποία κρίθηκε ότι ο χαρακτηρισμός, με την προσβληθείσα πράξη, υπό το κράτος ισχύος, όμως, της παραγράφου 4 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, πριν την αντικατάστασή της με την παρ.1 του άρθρου 1 του ν. 3208/2003, τμήματος έκτασης 278 στρεμ. τουριστικού κτήματος στη Γλυφάδα, ως «τεχνητής δασικής φυτείας», δεν είχε την έννοια ότι αυτό εξαιρείται από τη συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων.

Δασών. Τα αναγκαία στοιχεία για τον προσδιορισμό των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων, όπως αυτές προσδιορίζονται στις διατάξεις των παραγράφων 1, 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 3 του ν. 998/1979 "περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας" (ΦΕΚ 289 Α'), εξαιρουμένων των τεχνητών δασικών φυτειών, λαμβάνονται προεχόντως από την παλαιότερη και την πλησιέστερη προς το χρόνο κατάρτισης του δασικού χάρτη αεροφωτογράφησης της περιοχής και από τα βιβλία που προβλέπονται από τις διατάξεις του π.δ. της 6.9.1931 "περί δασικής διοικήσεως", επαληθευόμενα επί τους εδάφους. Εάν η σειρά της παλαιότερης αεροφωτογράφησης δεν καλύπτει την εξεταζόμενη περιοχή ή η χρησιμοποίησή της λόγω κλίμακας ή ποιότητας καθίσταται απρόσφορη, χρησιμοποιείται η αεροφωτογράφηση έτους λήψης 1960»³.

21. Συνεπώς, η νέα διάταξη της περιπτώσεως γ' της παραγράφου 6 του άρθρου 3, ενσωματώνει τις προβλέψεις του άρθρου 11 του ν. 3208/2003, όπως η διάταξη είχε ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, δηλαδή τις τεχνητές δασικές φυτείες σε ιδιωτικές γεωργικές εκτάσεις με σκοπό την υλοτομία, τη διακίνηση και εμπορία δασικών προϊόντων. Η νέα διάταξη, ωστόσο, βαίνει επέκεινα της επαναλήψεως προϋφισταμένης εξαιρέσεως από την δασική νομοθεσία, θεσπίζουσα νέες εξαιρέσεις. Κατ' αρχήν, ο νομοθέτης διευρύνει τις επεμβάσεις, κατ' αποτέλεσμα των οποίων μία έκταση εμφανίζει «δασική μορφή»: Η δασική μορφή μπορεί να οφείλεται όχι μόνον σε «τεχνητές δασικές φυτείες», αλλά και σε «φυτεύσεις δέντρων» απλώς. Περαιτέρω, διευρύνει τα είδη των εκτάσεων, στις οποίες δημιουργούνται «τεχνητές δασικές φυτείες» ή «φυτεύσεις δέντρων», με βάση τη μορφή που είχαν πριν την «τεχνητή δάσωση» ή «φύτευση»: Όχι μόνον «οι ανέκαθεν γεωργικώς καλλιεργούμενες εκτάσεις» αλλά, επιπλέον, και: αα) οι εκτάσεις που έχουν τη μορφή της περίπτωσης α' της παραγράφου 5, δηλαδή οι εκτάσεις που είχαν πριν την «τεχνητή δάσωση» ή «φύτευση», «χορτολιβαδική μορφή», ββ) οι εκτάσεις που είχαν τη μορφή της περίπτωσης β' της παραγράφου 5, δηλαδή οι εκτάσεις που είχαν πριν την «τεχνητή δάσωση» ή «φύτευση», μορφή «βραχώδη» ή «πετρώδη», και γγ) οι εκτάσεις που είχαν τη μορφή της περίπτωσης β' της παραγράφου 6, δηλαδή οι εκτάσεις που είτε στις αεροφωτογραφίες του έτους 1945 είτε σε εκείνες του 1960 εμφάνιζαν αγροτική μορφή και μεταγενέστερα πριν την «τεχνητή

³ βλ. ΣτΕ ο.α.ν.

δάσωση» ή «φύτευση», τη μορφή της περίπτωσης α της παραγράφου 5, δηλαδή «χορτολιβαδική μορφή».

22. Τέλος, ο νομοθέτης του ν. 4280/2014 διευρύνει τους σκοπούς υπό την συνδρομή των οποίων, η δημιουργία «τεχνητών δασικών φυτειών» ή η «φύτευση δέντρων», δεν μεταλλάσσει τις ως άνω εκτάσεις σε «δάσος» ή «δασική έκταση», ώστε να υπάγονται στις διατάξεις του ν. 998/1979: Όχι μόνον η δημιουργία τεχνητών δασικών φυτειών ή η φύτευση δέντρων με σκοπό την παραγωγή και εμπορία δασικών προϊόντων (ή, κατά το λεκτικό του άρθρου 11 του ν.3208/2003, την υλοτομία, τη διακίνηση και εμπορία δασικών προϊόντων), αλλά, επίσης, ούτε η δημιουργία φυτειών ή η φύτευση δέντρων με σκοπό την αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου, μεταλλάσσει σε «δάσος» ή «δασική έκταση» τις εκτάσεις αυτές.

23. Περαιτέρω, η έκταση της νομοθετικής μεταβολής σηματοδοτείται και οριοθετείται από την επιλογή εκ μέρους του νομοθέτη των λέξεων «ιδιοκτήτες», «δημιουργούνται» και «έχουν» και των φράσεων «είτε σε εφαρμογή εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων είτε όχι» και «[με σκοπό] την αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου».

24. Ο διαχρονικός νομοθέτης του ν.998/1979, γενικώς, είναι αδιάφορος με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εκτάσεων που επιδιώκει να προστατεύσει, με την ένταξή τους στο πεδίο εφαρμογής του. Τον ενδιαφέρει κατά κύριο λόγο η μορφή των εκτάσεων και οι επ' αυτών επεμβάσεις, για τις οποίες χρησιμοποιεί, συνήθως, μέση φωνή («αποψιλώνονται», «εκχερσώνονται» κλπ), χωρίς μνεία του ιδιοκτήτη. Η επιλογή του νομοθέτη να αναφερθεί ρητά στον «ιδιοκτήτη» που δημιουργεί τις «δασικές φυτείες» ή «φυτεύει τα δένδρα», καθιστά αιτιολογία της διατάξεως τη νομική σχέση του προσώπου με την έκταση που φυτεύεται και, εντάσσοντάς την στην «ιδιοκτησία» του προσώπου, παραπέμπει, εμμέσως πλην σαφώς, στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 17 του Συντάγματος, σύμφωνα με τις οποίες «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους» και «Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του». Ο νόμος, συνεπώς, προβαίνει στη κρίσιμη ρύθμιση επειδή η ιδιοκτησία αυτών των εκτάσεων και το περιεχόμενο του συναφούς ατομικού δικαιώματος,

χρήζουν, εν προκειμένω, προστασίας και σεβασμού και, όσον αφορά τη συγκεκριμένη χρήση (δημιουργία δασικών φυτειών ή φύτευση δένδρων) αυτή, ούτε σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος ασκείται, ούτε λόγος δημόσιας ωφέλειας συντρέχει, ώστε να απαγορευθεί⁴.

Περαιτέρω, η ρητή αναφορά στον «ιδιοκτήτη» οριοθετεί και το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως: Όχι οποιαδήποτε δημιουργία δασικής φυτείας, ούτε οποιαδήποτε φύτευση δένδρων, αλλά η δασική φυτεία που δημιουργείται και τα δένδρα που φυτεύονται «από τον ιδιοκτήτη» της εκτάσεως, που αποτελούν, δηλαδή, ελεύθερη και ενεργή εκδήλωση της εξουσίας του πάνω στο πράγμα και συνιστούν αποτέλεσμα ασκήσεως του ειδικότερου δικαιώματός του, μετατροπής ή μεταποιήσεως του αντικειμένου της ιδιοκτησίας του⁵. Δημιουργία, συνεπώς, φυτειών ή φύτευση δένδρων που δεν οφείλεται στη ενεργή βούληση του ιδιοκτήτη, όπως οι φυτεύσεις που διενεργούνται κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 37 παρ.2, 38, 41 και 42 του ν. 998/1979, εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της διατάξεως και, οφειλόμενες στην επιτρεπτή, υπό τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων, εκδήλωση της κρατικής επεμβάσεως επί της ιδιοκτησίας, μεταθέτουν τις εκτάσεις, στις, εντός του πεδίου εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας, εντασσόμενες.

⁴ Κατά την αιτιολογική έκθεση επί του κεφαλαίου Α' του ν. 4280/2014 «Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, μια από τις κυριότερες πτυχές της οικονομικής ελευθερίας, προστατεύεται τόσο από το Ελληνικό Σύνταγμα του 1975, όσο και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (άρθρο 1 του πρώτου πρωτοκόλλου της Σύμβασης) και μετά την επίσημη ενσωμάτωση της τελευταίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο ΣΤ, παράγραφος 2 "Κοινές διατάξεις"), προστατεύεται επίσης από το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία διασφαλίζεται επίσης στο άρθρο 9 της Διακήρυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και Ελευθερίες. Περαιτέρω, βάσει του άρθρου 17 παράγραφος 1 του Ελληνικού Συντάγματος, η ιδιοκτησία προστατεύεται ως ιδιωτικό δικαίωμα έναντι του κράτους και των άλλων δημοσίων οργάνων εξουσίας: "Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους: τα απορρέοντα ωστόσο δικαιώματα δεν πρέπει να ασκούνται εις τρόπον ώστε να αποβαίνουν εις βάρος του γενικού συμφέροντος". Το άρθρο αυτό αναγνωρίζει το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και παραθέτει το πλαίσιο και τους όρους προστασίας της. Σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου του Κράτους, το άρθρο αυτό "αν και απαγορεύει τη στέρηση της ιδιοκτησίας χωρίς να συντρέχουν οι όροι που διατυπώνονται στο άρθρο αυτό, δεν απαγορεύει στη 3 νομοθετική αρχή να εγκρίνει περιορισμούς που μειώνουν την ουσία και την εμβέλεια του δικαιώματος στην ιδιοκτησία βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και προς όφελος του γενικού συμφέροντος, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί δεν καταργούν ή καταστούν ανενεργή τη χρήση στην οποία αποσκοπεί η ιδιοκτησία". Κατά τον ίδιο τρόπο, όσον αφορά το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και τους περιορισμούς που ενδεχομένως μπορούν να επιβάλουν τα κράτη, το άρθρο 1 του πρώτου πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αναφέρει ότι "Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού ή μη δια λόγους ωφέλειας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους." Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει κατ' επανάληψη προστατεύσει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας στις αποφάσεις του, όπου υπογραμμίσθηκε ότι δεν είναι αρκετό να συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος προκειμένου ένα άτομο να στερηθεί της ιδιοκτησίας του, αλλά θα έπρεπε επίσης να υπάρχει μια σωστή στάθμιση των απαιτήσεων γενικού συμφέροντος και της προστασίας των ατομικών θεμελιωδών δικαιωμάτων.»

⁵ βλ. Δαγτόγλου, ό. πρ. παρ. 1206 σελ. 1034

Επέκεινα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η άσκηση του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία, η οποία εκδηλώνεται με την κυριαρχική βούληση του ιδιοκτήτη πάνω στα ακίνητά του με την δημιουργία τεχνητών δασικών φυτειών ή την φύτευση δένδρων, δημιουργεί ταυτοχρόνως και «γενικό συμφέρον», ώστε να απαγορεύεται, άπαξ και εκδηλώθηκε, η ανατροπή των αποτελεσμάτων, που η κυριαρχική και νόμιμη επέμβαση του ιδιοκτήτη επέφερε στη μορφή της έκτασης. Διότι, υπό μια τέτοια εκδοχή, θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι η ύπαρξη ή μη, γενικού συμφέροντος εξαρτάται από, ή προϋποθέτει και, την εκδήλωση ατομικής βουλήσεως και δεν γεννάται αποκλειστικώς εκ λόγων αντικειμενικών και ανεξαρτήτων από τις ατομικές βουλήσεις και τα ατομικά συμφέροντα ή και εναντίον αυτών.

Η έννοια δε του «ιδιοκτήτη», νοείται ευρύτερη της εννοίας του «κυρίου» της εκτάσεως⁶. Περιλαμβάνεται σ' αυτήν τόσο ο «κύριος», όσο και ο επικαρπωτής, ο νομέας καθώς και ο τρίτος που βρίσκεται στη κατοχή της εκτάσεως και την χρησιμοποιεί ή την εκμεταλλεύεται. Διότι, σκοπός της διατάξεως δεν είναι ο περιορισμός της εφαρμογής της στις «φυτεύσεις δέντρων» που διενεργούνται αποκλειστικώς από τους «κυρίους» των εκτάσεων κατ' αποκλεισμό άλλων προσώπων τα οποία βρίσκονται σε έννομη σχέση με το πράγμα, αλλά ο περιορισμός της ρυθμίσεως, στις εξ ελευθεριότητας «φυτεύσεις». Σ' εκείνες, δηλαδή, που αποτελούν προϊόν αυτοκαθοριστικής ενέργειας του προσώπου στο πράγμα.

25. Οι φράσεις δε, «είτε σε εφαρμογή εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων είτε όχι» και «[με σκοπό] την αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου», επιβεβαιώνουν την ανωτέρω ερμηνεία. Είναι αδιάφορο αν η δημιουργία δασικών φυτειών έλαβε χώρα σε εφαρμογή εθνικού ή «κοινοτικού» προγράμματος ή όχι. Η δημιουργία δασικών φυτειών ή η φύτευση δένδρων ανάγονται από τον νομοθέτη του ν.4280/2014 «στους σκοπούς του ιδιοκτήτη» της εκτάσεως, δηλονότι στα παραγωγικά αίτια της βουλήσεώς του, τα οποία μπορεί να είναι τόσο «η παραγωγή και εμπορία δασικών προϊόντων» όσο και «η αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου». Επέκεινα, η ένταξη στους σκοπούς αυτούς και του σκοπού « της αισθητικής αναβάθμισης του τοπίου», διευρύνει

⁶ πρβλ. Δαγτόγλου, ό.πρ. παρ.1228 σελ.1059, Γεωργιάδη- Σταθόπουλου, « Αστικός Κώδικας », τ. V σελ. 313.



σε τέτοιο βαθμό τους «σκοπούς», ώστε, κατ' ουσία, να επαναλαμβάνεται από το νόμο η συνταγματική ελευθερία του ιδιοκτήτη να χρησιμοποιεί το πράγμα κατ' ελευθερία στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος ιδιοκτησίας και στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του (άρθρα 17 παρ.1 και 2 και 5 παρ.1 του Συντάγματος). Διότι, πράγματι, «η αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου», ως επιδιωκόμενος «σκοπός» από τον ιδιοκτήτη και όχι ως «αντικειμενικό γεγονός» (ελεγκτέο με προκαθορισμένα κριτήρια και ορισμένη διαδικασία εκ μέρους της διοικήσεως, τα οποία απουσιάζουν από την ρύθμιση), κατ' ουσία ταυτίζεται με την «ελεύθερη βούλησή» του, αν ληφθεί επιπροσθέτως υπόψη, ότι τόσο ο «σκοπός» όσο και ο «ιδιοκτήτης της έκτασης», αλλάζουν μετά βεβαιότητας στο χρόνο, και η φύτευση που αιπετέλεσε «αναβάθμιση της αισθητικής του τοπίου» κατά τους «σκοπούς» του προηγούμενου ιδιοκτήτη, ενδέχεται να αποτελεί πλέον, «υποβάθμιση» κατά «τους σκοπούς» του ειδικού ή καθολικού διαδόχου του.

26. Περαιτέρω και όσον αφορά, το, εκ πρώτης όψεως συντακτικό παράδοξο, υποκείμενο του ρήματος της έννομης συνέπειας, η οποία έχει τεθεί στην αρχή της διατάξεως («δεν υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος νόμου»), να είναι «οι τεχνητές δασικές φυτείες» και οι «φυτεύσεις δένδρων», ενώ «οι εκτάσεις» έχουν τεθεί ως υποκείμενο της αναφορικής δευτερεύουσας πρότασης («που έχουν τη μορφή των ανωτέρω περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 ή των περιπτώσεων α' και β' της παρούσας παραγράφου 6»), τούτο οφείλεται στο ότι ο νομοθέτης, θέλει να επισημάνει πως η μορφή των εκτάσεων στις οποίες παραπέμπει, παραμένει ως είχε και συνεπώς οι εκτάσεις αυτές «έχουν», δηλονότι «διατηρούν», την μορφή τους, η οποία δεν αλλοιώνεται από την δημιουργία τεχνητής δασικής φυτείας ή την φύτευση δένδρων επ' αυτών, δεδομένου ότι η δημιουργία φυτείας ή η φύτευση, ως ενέργεια και ως αποτέλεσμα, δεν υπάγονται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας.

Ο δε ρηματικός χρόνος που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης, στις λέξεις «δημιουργούνται» και «έχουν», είναι ο του εξακολουθητικού Ενεστώτα. Ενσωματώνεται, δηλαδή, στο νοηματικό πεδίο του ρήματος τόσο ο παρακείμενος, όσο και ο μέλλοντας χρόνος. Συνεπώς, όχι μόνον οι δασικές φυτείες που δημιουργούνται και οι φυτεύσεις δένδρων που διενεργούνται μετά

την έναρξη ισχύος του ν.4280/2014 (8.8.2014), αλλά, δεν υπάγονται οπωσδήποτε στις διατάξεις του δασικού νόμου, και οι τεχνητές δασικές φυτείες που έχουν δημιουργηθεί και οι φυτεύσεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί πριν την ανωτέρω ημερομηνία. Αυτό προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση επί της παρ. 4 του άρθρου 32 του ν. 4280/2014, σύμφωνα με την οποία *«Περαιτέρω στην παράγραφο 6 του άρθρου 3 ορίζονται ρητά οι εκτάσεις που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας και αποφεύγονται οι συγχύσεις που υπήρχαν μέχρι σήμερα όσον αφορά τα σχέδια πόλης, τις δασικές φυτείες, τα πεδινά ρέματα που δεν φέρουν δασική βλάστηση, τις χορτολιβαδικές εκτάσεις, που στη λήψη Α/Φ έτους 1945 ή εφόσον αυτές δεν είναι ευκρινείς τον 1960, εμφάνιζαν αγροτική μορφή κλπ..»*. Αν σκοπός του νομοθέτη είναι «η αποφυγή συγχύσεων», η σύγχυση μάλλον θα επετείνετο, αν η εξαίρεση που νομοθετεί αφορούσε φυτεύσεις και τεχνητές δασικές φυτείες που γίνονται μόνον εφεξής, αφήνοντας εκτός ρυθμιστικού πεδίου «τις συγχύσεις που υπήρχαν μέχρι σήμερα», αν και τις έχει αναγάγει σε αιτιολογία και σκοπό της νομοθετικής του πρωτοβουλίας. Άλλωστε, δεν υπάρχει κάποιο δικαιοπολιτικό επιχείρημα να εξαιρούνται του ρυθμιστικού πεδίου της διατάξεως οι τεχνητές δασικές φυτείες και οι φυτεύσεις δένδρων, που προϋπάρχουν του νόμου. Αν η εξαίρεση των φυτεύσεων αυτών στις εκτάσεις που παραπέμπει η διάταξη, είναι δικαιολογημένη για όσους λόγους εκτέθηκαν ανωτέρω, δεν υπάρχει αποχρών λόγος οι όμοιες καταστάσεις να μην τεθούν κάτω από την ίδια νομική ρύθμιση, ενόψει και της συνταγματικής αρχής της ισότητας η οποία, εν εναντία περιπτώσει, θα επέβαλε την ρητή, τουλάχιστον, εξαίρεση από το πεδίο της ρυθμίσεως των δασικών φυτειών και φυτεύσεων του παρελθόντος.

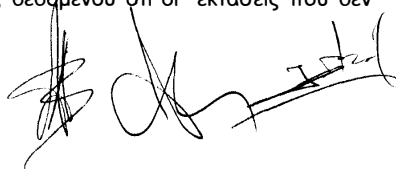
27. Η ανωτέρω ερμηνεία της διατάξεως της περιπτώσεως γ' της παραγράφου 6 του άρθρου 3 του ν.998/1979, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 32 παρ.4 του ν. 4280/2014, είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4280/2014 επί του κεφαλαίου Γ', στο οποίο έχει περιληφθεί η ερμηνευόμενη διάταξη : *« Το δάσος και η δασική έκταση είναι οικοσυστήματα που η σημασία τους για το επιθυμητό ποιοτικό επίπεδο ζωής των πολιτών είναι αδιαμφισβήτητη δεδομένης της συμβολής τους στην ισορροπία του φυσικού περιβάλλοντος. Το φυσικό περιβάλλον προστατεύεται με το άρθρο 24 του Συντάγματος το οποίο*

κατοχυρώνει το ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα των πολιτών στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων γενικότερα πρέπει να συμπλέει αρμονικά με την βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς να παραγνωρίζεται ότι στην ιεράρχηση των συνταγματικών δικαιωμάτων προηγείται το δικαίωμα στο περιβάλλον μέσα όμως από την συνταγματικά θεμελιωμένη αρχή της στάθμισης κόστους – οφέλους, και της αναλογικότητας. Οι σύγχρονες οικονομικές δραστηριότητες και οι επιταγές μίας βιώσιμης ανάπτυξης δημιούργησαν την ανάγκη συστηματοποίησης και επικαιροποίησης του ήδη υφιστάμενου πλαισίου επεμβάσεων στις δασικές εκτάσεις. Η επίτευξη του στόχου αυτού μέσω της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης η οποία ως αρχή της αειφορίας προστέθηκε στο άρθρ. 24 παρ.1 του Συντάγματος κατά την αναθεώρηση του 2001, δηλαδή της φιλικής προς το περιβάλλον ανάπτυξης, που σέβεται τους φυσικούς πόρους και δεν τους εξαντλεί αλλά τους διαφυλάσσει και για τις μέλλουσες γενεές, αποτελεί τον στόχο του παρόντος νομοσχεδίου. Το δικαίωμα στο δασικό περιβάλλον και στο δασικό τοπίο μπορεί να συνυπάρξει με το δικαίωμα στην οικονομική ανάπτυξη και την οικονομική ελευθερία. Η προστασία του περιβαλλοντικού αγαθού και η ισορροπία με τα αγαθά της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και της απασχόλησης αποτελεί στόχο όχι μόνο του συνταγματικού αλλά και ευρωπαϊού νομοθέτη όπως προκύπτει από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο άρθρο 2 της οποίας μεταξύ άλλων ορίζεται ότι: «Η Ένωση θέτει ως στόχους: Να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική πρόοδο και ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη». Επιπρόσθετα, σε περιόδους δύσκολης οικονομικής συγκυρίας και έντονου παγκόσμιου οικονομικού ανταγωνισμού, είναι αναγκαία η βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός των υποδομών, η αειφόρος αξιοποίηση του φυσικού πλούτου και η παροχή ενός ποιοτικού φυσικού περιβάλλοντος το οποίο θα αξιοποιείται αειφορικά και ταυτόχρονα θα διαφυλάσσεται για τις, μελλοντικές γενεές, παρέχοντας ένα υψηλό επίπεδο διαβίωσης στους πολίτες.....»

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, με τις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 32 του ν.4280/2014, ο νομοθέτης επιχειρεί να βρει τη χρυσή τομή μεταξύ του σεβασμού της ατομικής ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας αφ' ενός και της προστασίας του περιβάλλοντος αφ' ετέρου, με την επαναοριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των δασικών διατάξεων. Όπως

αναφέρθηκε ανωτέρω (παρ.18), στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 998/1979, καθ' ερμηνεία εξ αντιδιαστολής της παραγράφου 5, περιπτ. α' του άρθρου 3, δεν υπάγονται πλέον οι χορτολιβαδικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε ιδιώτες, εφόσον αυτές βρίσκονται σε πεδινά και ομαλά εδάφη ή εφόσον δεν συγκροτούν «φυσικό οικοσύστημα» καθώς και οι βραχώδεις ή πετρώδεις εκτάσεις που βρίσκονται επίσης σε πεδινά και ομαλά εδάφη. Ενόψει της ανωτέρω ρυθμίσεως, κατ' αρχήν για τις ανωτέρω εκτάσεις, η ρύθμιση της περιπτώσεως γ' της παραγράφου 6 είναι αυτονόητη, δεδομένου ότι ο νομοθέτης, επιτρεπτώς κατά το Σύνταγμα (αφού δεν αποτελούν δάση ή δασικές εκτάσεις, ώστε να επιβάλλεται η ειδική προστασία τους), έχει αναγνωρίσει στις εκτάσεις αυτές, χωρίς περιορισμούς, το δικαίωμα μετατροπής του αντικειμένου της ιδιοκτησίας, που πηγάζει από το σχετικό ατομικό δικαίωμα. Το ίδιο δικαίωμα αναγνωρίζει ο νομοθέτης και στις λοιπές εκτάσεις στις οποίες παραπέμπει η περίπτωση γ' της παραγράφου 6, οι οποίες υπάγονται κατ' αρχήν στο πεδίο εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας, δηλαδή:

ι) στις χορτολιβαδικές εκτάσεις που αθροιστικά: α) δεν έχουν αναγνωριστεί ως ιδιωτικές με έναν από τους τρόπους του άρθρου 10 του ν. 3208/2003 , β) βρίσκονται σε ημιορεινά, ορεινά και ανώμαλα εδάφη και γ) συγκροτούν «φυσικά οικοσυστήματα», αποτελούμενα από φρυγανική, ποώδη ή άλλη αυτοφυή βλάστηση ή, στην περίπτωση που το οικοσύστημα που συγκροτείται αποτελείται από δασική βλάστηση, εφόσον το οικοσύστημα δεν συνιστά δασοοικοινότητα, καθώς και ιι) στις εκτάσεις που είναι βραχώδεις ή πετρώδεις, βρίσκονται σε ημιορεινά , ορεινά ή ανώμαλα εδάφη και δεν έχουν αναγνωριστεί ως ιδιωτικές με έναν από τους τρόπους του άρθρου 10 του ν. 3208/2003. Η δημιουργία τεχνητών φυτειών ή η φύτευση δένδρων και στις ανωτέρω εκτάσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επέμβαση που επιβαρύνει το περιβάλλον. Αντιθέτως, εφόσον η επέμβαση αυτή αυξάνει κατ' αποτέλεσμα τη δασική ύλη, μόνον ως επέμβαση βελτιωτική του περιβάλλοντος μπορεί να θεωρηθεί. Η δε επιλογή από το νομοθέτη του ν. 4280/2014 να μην θεωρεί ως περιβαλλοντικώς κεκτημένη τη βελτίωση αυτή οψέποτε συμβεί και να διαφυλάττει τον προορισμό των εκτάσεων κατά την μορφή που είχαν πριν την επέμβαση που έγινε εξ ελευθεριότητας του ιδιοκτήτη τους, δεν προσκρούει στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 , δεδομένου ότι οι εκτάσεις που δεν



αποτελούν δασοβιοκοινότητα και δασογενές φυσικό περιβάλλον δεν υπάγονται στο πεδίο προστασίας της συνταγματικής διατάξεως.

Άλλωστε, αντίθετη ρύθμιση από τον κοινό νομοθέτη, θα αποτελούσε αντικίνητρο αύξησης της δασικής ύλης στις εκτάσεις στις οποίες παραπέμπει η περίπτωση γ' της παραγράφου 6 και συνεπώς, κατ' αποτέλεσμα, θα οδηγούσε σε περιβαλλοντικό έλλειμμα. Κατά συνέπεια η ρύθμιση της περιπτώσεως γ' της παραγράφου 6, του άρθρου 3 του ν.998/1979 κατά την ερμηνεία που προεκτέθηκε, είναι συμβατή με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος.

28. Τέλος, δεν υπάρχει αποχρών λόγος δυνάμει του οποίου το Ελληνικό Δημόσιο θα έπρεπε να εξαιρεθεί από το νοηματικό εύρος της εννοίας «ιδιοκτήτης», ενώ αναμφίβολα περιλαμβάνεται στο γραμματικό της εύρος. Η διάταξη, όχι μόνον δεν εξαιρεί, αλλά και δεν διακρίνει, μεταξύ των «ιδιοκτητών» των εκτάσεων, τους «ιδιώτες» από το «Δημόσιο». Όπου δε ο νόμος θέλησε να διακρίνει μεταξύ εκτάσεων που ανήκουν σε ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) και στο Δημόσιο, το έχει κάνει ρητά όπως, επί παραδείγματι, στο προοίμιο της προηγούμενης παραγράφου 5 του ίδιου άρθρου (*«εκτάσεις.....που δεν έχουν αναγνωριστεί ως ιδιωτικές»*). Στην έννοια του «ιδιοκτήτη» συνεπώς, περιλαμβάνεται και το Ελληνικό Δημόσιο για τις «φυτεύσεις δέντρων» ή τις «τεχνητές δασικές φυτείες» στις οποίες εξ ελευθεριότητας προβαίνει, σε εκτάσεις της μορφής των περιπτώσεων α' ή β' της παραγράφου 5 ή των περιπτώσεων α' ή β' της παραγράφου 6, που ανήκουν στην ιδιωτική του κτήση και η απάντηση που προσήκει στο α' υποερώτημα είναι καταφατική.

II. Επί του β' υποερωτήματος

29. Κατά την γνώμη του Τμήματος το β' υποερώτημα, ερείδεται επί ανακριβών προϋποθέσεων και δεν μπορεί να απαντηθεί. Τούτο διότι φέρεται καθ' υπόθεση ως γεγονός, ότι στη συγκεκριμένη έκταση απωλέστηκε δασικός χαρακτήρας πριν την 11.6.1975 με μνημονεύμενες διοικητικές πράξεις, μεταξύ των οποίων και απαλλοτριωτικές αποφάσεις για την δημιουργία του αεροδρομίου Ελληνικού και ζητείται, κατ' απόδοση, η γνωμοδότηση του ΝΣΚ, εάν οι πράξεις αυτές, είναι εξ εκείνων που προβλέπονται στη μείζονα πρόταση

του πρώτου εδαφίου της παρ. 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, όπως προστέθηκε με την παρ.1 του άρθρου 154 του ν. 4389/2016. Όπως όμως προκύπτει ευθέως από το ιστορικό του υποβληθέντος ερωτήματος η έκταση φέρεται από του έτους 1929 και εντεύθεν ως αγροτική, χέρσα ή χορτολιβαδική και όχι ως δασική. Περαιτέρω, από το ιστορικό του ερωτήματος προκύπτει σαφώς, ότι οι απαλλοτριωτικές πράξεις όχι μόνον δεν είχαν ως αποτέλεσμα την καθαίρεση δασικής βλάστησης, αλλά αντιθέτως, η πραγματοποίηση του σκοπού των απαλλοτριώσεων είχε ως αποτέλεσμα την φύτευση, για λόγους καλλωπιστικούς, δασικών ειδών στη περιοχή (περί των οποίων φυτεύσεων και το α'υποερώτημα). Η διάταξη όμως της παρ. 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, της οποίας ζητείται η ερμηνεία, αφορά σε δασικές εκτάσεις των οποίων απωλέστηκε, πριν την 11.6.1975, ο δασικός χαρακτήρας, ενώ υπό το δοθέν πραγματικό, πρόκειται περί εκτάσεων χέρσου, αγροτικού ή χορτολιβαδικού χαρακτήρα, στις οποίες πριν την ανωτέρω ημερομηνία δημιουργήθηκε δασική βλάστηση.

III. Επί του γ' υποερωτήματος

30. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του γ'υποερωτήματος η Διοίκηση υπολαμβάνει ότι η αναδάσωση που κηρύχθηκε με την υπ' αριθ. 108424/13.9.1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας επιφέρει τις έννομες συνέπειες κάθε αναδάσωσης, ότι, δηλαδή, η εξεταζόμενη έκταση θεωρείται εκ του γεγονότος αυτού δασική. Για τούτο ζητείται από το Ν.Σ.Κ να αξιολογήσει νομικά το γεγονός ότι η έκταση διατέθηκε για συγκεκριμένο σκοπό, ότι κατά τον χρόνο κήρυξης της αναδάσωσης εμφανίζει κατά μέρη αγροτική, χέρσα και χορτολιβαδική μορφή, καθώς και ότι μέρος αυτής είχε θεωρηθεί σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα ως εντός σχεδίου πόλεως, και ενόψει αυτών ερωτά, αν τα γεγονότα αυτά οδηγούν σε εξαίρεση της εκτάσεως από το πεδίο εφαρμογής της υπ' αριθμ. 108424/13.9.1934 αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας.

Για την λυσιτέλεια της απαντήσεως επί του γ' υποερωτήματος, ωστόσο, πρέπει αναγκάως να εξετασθεί το πράγματι κρίσιμο ζήτημα, εάν η αναδάσωση που κηρύχθηκε με την υπ' αριθ. 108424/13-9-1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, συνεπάγεται την αυτόματη υπαγωγή της υπό εξέταση έκτασης στους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας και συνεπώς κωλύει τον αρμόδιο

Δασάρχη να προβεί, μετά από νέα έρευνα, σε χαρακτηρισμό της έκτασης αυτής σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν. 998/1979.

31. Κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως διαμορφώθηκε ήδη πριν ακόμη από την προσθήκη της παραγράφου 8 του άρθρου 14 του ν.998/1979, εφόσον ορισμένη έκταση έχει ήδη κηρυχθεί ως αναδασωτέα, τα όργανα, στην αρμοδιότητα των οποίων ανήκει ο χαρακτηρισμός κατά το άρθρο 14 του ν. 998/1979, δεσμευόμενα από την μη ελεγχόμενη παρεμπιπτόντως πράξη αναδάσωσης, οφείλουν είτε να αποσχούν από την έκδοση πράξης χαρακτηρισμού, είτε να περιορισθούν απλώς στη διαπίστωση ότι η συγκεκριμένη έκταση έχει κηρυχθεί αναδασωτέα και, ως εκ του λόγου αυτού, αποτελεί δασικού χαρακτήρα έκταση (ΣτΕ 3758/2015, 106/2014, 509/2011, 3448/2007 επταμ.). Τη νομολογία αυτή, υιοθέτησε ήδη ο νομοθέτης με τις διατάξεις της παραγράφου 8 του άρθρου 14 του ν.998/1979, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 34 του ν.4280/2014 (Α'159).

32. Περαιτέρω, καθ' ερμηνεία του προηγούμενου νομικού πλαισίου, με σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 1433/1998, 2500/1998, 2504/1998, 2508/1998, 2976/1998, 1969/2000, 1970/2000) είχε κριθεί ότι η υπ' αριθμ. 108424/1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, περί κηρύξεως ως αναδασωτέας της περιοχής του λεκανοπεδίου Αττικής, ουδέποτε καταργήθηκε με άλλη ισοδύναμη νομική πράξη, ότι διατηρεί πλήρως την ισχύ της και είναι για τους λόγους αυτούς εφαρμοστέα. Στη συνέχεια, όμως, με σκοπό την πληρέστερη προστασία των διοικουμένων και κατόπιν της σχετικής νομολογίας που είχε διαμορφωθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. αποφάσεις του Ε.Δ.Δ.Α. της 10.4.2003, Παπασταύρου κ.λ.π. κατά Ελλάδας, αρ. 46372/99, της 8.7.2004, Κατσούλης κ.λ.π. κατά Ελλάδας, αρ. 66742/01), έγινε δεκτό από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι η εν λόγω αναδάσωση, ενόψει του εξαιρετικά παρωχημένου χρόνου κηρύξεως της και του γεγονότος ότι αυτή αφορά γενικώς στην περιοχή όλου του λεκανοπεδίου Αττικής, που ορίζεται ευρύτατα και χωρίς διάγραμμα, εξαιρουμένων, μάλιστα, σημαντικών κατηγοριών εκτάσεων οριζομένων κατά τα γενικά τους χαρακτηριστικά («χώροι ... περιλαμβανόμενοι εντός των μέχρι σήμερα εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ...», «άπασαι αι καλλιεργημένα γαία

γεωργικώς και δενδροκομικώς»), δεν συνεπάγεται την αυτόματη, κατά την προαναφερόμενη νομολογία, υπαγωγή των εκτάσεων που εμπίπτουν στο κατ' αρχήν πεδίο εφαρμογής της υπ' αριθμ. 108424/13.9.1934 αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας, στους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας. Κατ' ακολουθία αυτής της παραδοχής έγινε δεκτό από το Δικαστήριο ότι η συμπερίληψη εκτάσεως στην περιοχή που ορίζεται στην υπ' αριθμ. 108424/1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, δεν κωλύει το αρμόδιο δασικό όργανο, μεταξύ άλλων, να προβεί και σε χαρακτηρισμό της έκτασης αυτής σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν. 998/1979 (ΣτΕ 3758/2015, 106/2014, 2208/2011).

33. Ενόψει των ανωτέρω και ανεξαρτήτως εάν η προς χαρακτηρισμό έκταση που αναφέρεται στο ιστορικό του ερωτήματος περιλαμβάνεται στην αναδάσωση που κηρύχθηκε με την υπ' αριθμ. 108424/1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας ή εμπίπτει στις εξαιρέσεις της, η ένταξη αυτή, σε κάθε περίπτωση, δεν συνεπάγεται την αυτόματη υπαγωγή της έκτασης στους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας και, συνεπώς, το αρμόδιο δασικό όργανο δεν κωλύεται εξ αυτού του λόγου να προβεί σε χαρακτηρισμό σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν.998/1979. Κατά συνέπεια, παρέλκει η εξέταση των περαιτέρω συνεκτιμητέων στοιχείων του γ' υποερωτήματος, αφού, κατά τα ανωτέρω λεχθέντα, η υπολαμβανόμενη εκ μέρους της Διοικήσεως αυτόθροη επέλευση των εννόμων συνεπειών της αναδάσωσης στην περίπτωση της υπ' αριθμ. 108424/1934 αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας, δεν συντρέχει εν προκειμένω.

34. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί των τεθέντων, υπό στοιχεία α', β' και γ' υποερωτημάτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδοτεί, σύμφωνα με το δοθέν πραγματικό, ομόφωνα, ως εξής:

α) Επί του α' υποερωτήματος: Στην έννοια του «ιδιοκτήτη», της περ. γ' της παρ. 6 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, περιλαμβάνεται και το Ελληνικό Δημόσιο ή ο ειδικός διάδοχος αυτού, για τις περιπτώσεις που σε εκτάσεις του οι οποίες δεν είχαν δασικό χαρακτήρα προέβη το ίδιο ή ο διάδοχός του σε τεχνητές

φυτεύσεις για καλλωπιστικούς λόγους βάσει φυτοτεχνικών μελετών, είτε πριν, είτε μετά την 11-6-1975.

β) Επί του β' υποερωτήματος: Ενόψει του δοθέντος πραγματικού, παρέλκει η απάντηση στο β' υποερώτημα, και

γ) Επί του γ' υποερωτήματος: Ανεξαρτήτως του εάν η προς χαρακτηρισμό έκταση που αναφέρεται στο ιστορικό του ερωτήματος περιλαμβάνεται στην αναδάσωση που κηρύχθηκε με την υπ' αριθμ. 108424/1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας ή εμπίπτει στις εξαιρέσεις της, πάντως η συμπερίληψη αυτή δεν συνεπάγεται την αυτόματη υπαγωγή της έκτασης στους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας και, συνεπώς, το αρμόδιο δασικό όργανο δεν κωλύεται να προβεί σε χαρακτηρισμό σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν.998/1979.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 23 Δεκεμβρίου 2016

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Βασίλική Δούσα
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

ΟΙ ΕΙΣΗΓΗΤΕΣ

Αναστάσιος Μπάνος
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Κων/νος
Βαρδακαστάνης
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 63/2016

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Γ')**

Συνεδρίαση της 21^{ης} Μαρτίου 2016

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Πρόεδρος: Βασιλική Δούσκα, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Μέλη: Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Παναγιώτης Σπανός, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αθηνά Αλεφάντη, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους,

Εισηγητής: Αναστάσιος Μπάνος, Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ.287/8.2.2016 ερώτημα του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, όπως διευκρινίσθηκε με το υπ' αριθμ. πρωτ. 675/9.3.2016 έγγραφο.

Περίληψη ερωτήματος: α) Αν ο τρόπος υπολογισμού των προστίμων σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 22 του ν. 4178/2013, θα εξακολουθήσει να διενεργείται με βάση τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων που ίσχυαν στις 28.7.2011 ή αυτός έχει επηρεαστεί από το διατακτικό της υπ' αριθμ. 4446/2015 αποφάσεως της ΟΛ.ΣΤΕ και την, δυνάμει της υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών από 21.5.2015 και β) σε περίπτωση που έχει επηρεαστεί, αν απαιτείται νομοθετική ρύθμιση.

-----//-----
Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ως εξής :

1.Με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΕΦΚ 1167700 ΕΞ 2015ΔΕΦΚ ΕΞ2015/30.12.2015 έγγραφό της, η Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης της Γενικής Γραμματείας Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, ενημέρωσε τους Υπουργούς Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, για την έκδοση της υπ' αριθμ. 4446/2015 αποφάσεως της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας « με την οποία ορίζεται ως χρόνος έναρξης της ουσιαστικής ισχύος της απόφασης που υποχρεούται να εκδώσει η Διοίκηση για την αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων η 21^η Μαΐου 2015» με την επισήμανση ότι «η αναδρομική αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών ενδέχεται να επηρεάσει τέλη και πρόστιμα αρμοδιότητάς σας (ΤΑΠ, δημοτικά τέλη, πρόστιμα ν. 4178/2013 κλπ)» και την παράκληση, σε καταφατική περίπτωση να εξεταστούν τρόποι αντιμετώπισης του ζητήματος (π.χ με νομοθετική ρύθμιση). Ακολούθησε η έκδοση της υπ' αριθμ.ΠΟΛ. 1009/18.1.2016 αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Αναπροσαρμογή τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των με οποιαδήποτε αιτία μεταβιβαζομένων ακινήτων ,που βρίσκονται σε περιοχές εντός σχεδίου όλης της Χώρας»(Β'48) με την οποία μειώθηκαν οι αντικειμενικές αξίες σε 63 ζώνες.

2.Κατόπιν αυτού υποβλήθηκε το ερώτημα που εκτίθεται στο προοίμιο της παρούσας, το οποίο διευκρινίσθηκε μετά το, υπ' αριθμ. πρωτ. 231-1039/101559/24.2.2016, έγγραφο του Εισηγητή.

3.Με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 41 του ν.1249/1982 (Α'43), όπως οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τις διατάξεις των άρθρων 14 του ν.1473/1984 (Α'127), 24 του ν. 1828/1989 (Α'2), και 14 του ν.1882/1990 (Α'43), ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 41. Προσδιορισμός αξίας ακινήτων.

1. Για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των ακινήτων που μεταβιβάζονται με αντάλλαγμα ή αιτία θανάτου, δωρεάς ή προίκας, λαβαίνονται υπόψη οι τιμές εκκίνησης, που είναι καθορισμένες από πριν κατά ζώνες ή οικοδομικά τετράγωνα και κατ' είδος ακινήτου, όπως αστικό ακίνητο, μονοκατοικία, διαμέρισμα, κατάσταση, αγρόκτημα και άλλα.

Οι τιμές εκκίνησης αυξάνονται ή μειώνονται ποσοστιαία ανάλογα με τους παράγοντες που επηρεάζουν αυξητικά ή μειωτικά την αξία των ακινήτων, όπως για τα διαμερίσματα η παλαιότητα, η θέση στο οικοδομικό τετράγωνο ή στον όροφο της πολυκατοικίας, για τα καταστήματα η εμπορικότητα δρόμου, το πατάρι, το υπόγειο, για τα αγροκτήματα η καλλιεργητική αξία, η τουριστική ή παραθεριστική σημασία και άλλα.

Οι τιμές εκκίνησης και οι συντελεστές αυξομειώσεώς τους θα καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών, μετά από εισήγηση Επιτροπών που θα αποτελούνται από οικονομικούς υπαλλήλους,

μηχανικούς του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, εκπροσώπους της Τοπικής

Αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας και άλλα πρόσωπα που διαθέτουν ειδικές γνώσεις ή ιδιάζουσα εμπειρία και θα συγκροτούνται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Προεδρίας Κυβερνήσεως και Οικονομικών. Οι κατά το προηγούμενο εδάφιο τιμές αναπροσαρμόζονται το βραδύτερο, ανά διετία, με τις κατά την παράγραφο 2 του παρόντος αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών.

2. Με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών καθορίζονται:

α) η καταχώρηση των τιμών εκκίνησης και των συντελεστών αυξομείωσης τους σε πίνακες και η συσχέτισή τους με διαγράμματα που καταρτίζονται με βάση χάρτες,

β) κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια σχετική με την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου.

Με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών καθορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος των διατάξεων του παρόντος άρθρου σε ολόκληρη τη χώρα ή ορισμένες περιοχές αυτής ή πόλεις και για όλα τα ακίνητα ή για ορισμένη κατηγορία τούτων.

γ) Η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου και για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των μεταβιβαζόμενων εκτός σχεδίου ακινήτων.»

4. Κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 2 του ως άνω άρθρου 41 του ν. 1249/1982, εκδόθηκαν υπουργικές αποφάσεις, αρχικώς καθορισμού και μεταγενέστερα αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών στις περιοχές που ίσχυε το αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού. Μετά την αναπροσαρμογή του έτους 2005 που έγινε με την 1122435/3634/00ΤΥ/Δ/2005 απόφαση των Υφυπουργών Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 1982), οι αντικειμενικές αξίες αναπροσαρμόστηκαν για τελευταία φορά με την 1020564/487/ ΟΟΤΥ/Δ/2007 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Αναπροσαρμογή τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας των με οποιαδήποτε αιτία μεταβιβαζόμενων ακινήτων που βρίσκονται σε περιοχές

εντός σχεδίου όλων των περιφερειών της χώρας» (Β' 269), με ισχύ από 1.3.2007, εκτός από τις περιοχές της Δημοτικής Κοινότητας Ψυχικού, οι τιμές εκκίνησης των οποίων καθορίστηκαν με τις ΠΟΛ. 1093/2013 (Β' 1068) με ισχύ από 1.3.2007 και ΠΟΛ. 1156/2013 (Β' 1627) με ισχύ από 17.3.2011, σε συμμόρφωση προς ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ. Εξ άλλου, με την υπ' αριθμ. 1175023/3752/00ΤΥ/Δ/ΠΟΛ:1200/2010 (Β' 2038) απόφαση του Υπουργού Οικονομικών εντάχθηκαν για πρώτη φορά στο αντικειμενικό σύστημα ορισμένες περιοχές εντός 4.489 οικισμών σε διάφορους νομούς της Χώρας και καθορίστηκαν οι τιμές εκκίνησης και οι συντελεστές αυξομείωσης με ισχύ από 1.1.2011.

5. Με την υπ' αριθμ. 4446/2015 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε ότι η παράλειψη της Διοικήσεως να προβεί, εντός ευλόγου χρόνου από την παρέλευση διετίας από την αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας του έτους 2007, σε νέα αναπροσαρμογή αυτών, ήταν παράνομη και για τούτο την ακύρωσε αναδρομικά από 21.5.2015, ημερομηνία κατά την οποία έληξε η προθεσμία που είχε τάξει το Δικαστήριο στη Διοίκηση προκειμένου η τελευταία να εκδώσει απόφαση αναπροσαρμογής.

6. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του ν.4178/2013 «Αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης-Περιβαλλοντικό ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (Α' 174), ρυθμίζονται εκ νέου, μετά την κρίση, με τις υπ' αριθμ. 3341/2013, 1118/2014 και 1119/2014 αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ ως αντισυνταγματικών συναφών διατάξεων του ν.4014/2011, ζητήματα σχετικά με την αυθαίρετη δόμηση και το περιβαλλοντικό ισοζύγιο. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-30) τροποποιούνται, αντικαθίστανται και συμπληρώνονται οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν στην αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης. Εισάγονται νέες ρυθμίσεις με τις οποίες αφενός επαναπροσδιορίζονται οι περιπτώσεις ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις ως προς τις οποίες απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση οποιουδήποτε εμπραγμάτου δικαιώματος επί αυτών και αφετέρου εισάγονται οι περιπτώσεις εξαιρέσεων αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων από τις εν λόγω απαγορεύσεις (άρθρα 1 – 6). Καθορίζεται συγκεκριμένο χρονικό σημείο, η 28.07.2011, ημερομηνία καταθέσεως στη Βουλή του ν. 4014/2011– προκειμένου να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις, οι οποίες μάλιστα πρέπει αποδεδειγμένως να έχουν περατωθεί μέχρι την ανωτέρω ημερομηνία (άρθρο 7). Καθιερώνονται πέντε ειδικές κατηγορίες ακινήτων και αλλαγής χρήσεων, για τις οποίες προβλέπονται επί μέρους ρυθμίσεις ως προς την τακτοποίησή τους (άρθρο 9). Επαναπροσδιορίζονται οι όροι και προϋποθέσεις για την υπαγωγή στις διατάξεις του νόμου, αυθαιρέτων κατασκευών και αλλαγής χρήσεων σε παραδοσιακούς οικισμούς (άρθρο 13), ακινήτων του Δημοσίου, των ΟΤΑ, των ν.π.δ.δ., κοινωφελών κτηρίων κ.λπ. (άρθρο 16). Εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν ειδικές ομάδες πληθυσμού, όπως είναι οι πολύτεκνοι, οι μακροχρόνια άνεργοι και άτομα με ειδικές ανάγκες (άρθρο 17). Επανακαθορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του «ενιαίου ειδικού προστίμου » (άρθρα 18 – 23), προβλέπεται η δυνατότητα σύνδεσης με δίκτυα κοινής ωφελείας μετά την καταβολή της πρώτης

τουλάχιστον δόσης του ενιαίου ειδικού προστίμου (άρθρο 24), ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν αδικήματα για παραβάσεις των διατάξεων περί αυθαιρέτων (άρθρο 25) και ορίζεται η 31.12.2014 ως καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγή χρήσεων στις διατάξεις του νόμου (άρθρο 28). Ακόμη, εισάγονται μεταβατικές διατάξεις για την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, και προβλέπεται ότι, ως προς τις υποθέσεις αυθαιρέτης δόμησης που έχουν ήδη διεκπεραιωθεί, αυτές θεωρούνται αποδεκτές και δεν επανεξετάζονται, ότι οι εκκρεμείς υποθέσεις διεκπεραιώνονται συμφώνως προς τις διατάξεις του νόμου και, τέλος, παρέχεται εξουσιοδότηση για τον καθορισμό με υπουργική απόφαση των ζητημάτων που αφορούν στην ολοκλήρωση της υπαγωγής των εκκρεμών υποθέσεων στις νέες διατάξεις και τη διαδικασία διορθώσεων ή επιστροφής προστίμων, όπου απαιτείται (άρθρο 30).

7.Ειδικότερα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 18 και των παραγράφων 1 έως και 4 του άρθρου 22 του ν.4178/2013,όπως το άρθρο 22 τροποποιήθηκε με το άρθρο 22 παρ.11 Ν.4258/2014 (Α' 94/14.4.2014), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 18. Γενικές διατάξεις υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου

1. Για την υπαγωγή αυθαιρέτης κατασκευής ή χρήσης στην παρούσα ρύθμιση καταβάλλεται ενιαίο ειδικό πρόστιμο, το οποίο υπολογίζεται με βάση το εμβαδόν της επί την τιμή ζώνης, που ισχύει στην περιοχή του ακινήτου, ανεξαρτήτως της χρήσης αυτού, σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών, που ισχύει στις 28.7.2011 επί το συντελεστή 15% και επί τους συντελεστές τετραγωνιδίων, που ορίζονται στον πίνακα του Παραρτήματος Α' του παρόντος, όπου απαιτούνται, ανάλογα με την κατηγορία και το είδος του αυθαιρέτου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 9 του παρόντος (τετραγωνικά μέτρα Χ 15% Χ τιμή ζώνης Χ συντελεστές τετραγωνιδίων).»

«Άρθρο 22. Τιμή ζώνης.

1.Για τα ακίνητα που βρίσκονται στην ηπειρωτική Ελλάδα και στα νησιά Κρήτη και Εύβοια, στην περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα των αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών στην περιοχή του ακινήτου, για τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού προστίμου ή της αξίας των παραβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην τοπική ή δημοτική κοινότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο και σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί αυτή, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο. Ειδικά δε, για τα ακίνητα του προηγούμενου εδαφίου που βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμού, που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική κοινότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει τα δύο χιλιάδες διακόσια (2.200) ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας. Για τη συνδρομή της παραπάνω προϋπόθεσης εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του οικείου δήμου. Σε περίπτωση όπου από τη σχετική διαπιστωτική πράξη προκύπτει ότι η μέγιστη τιμή ζώνης

υπερβαίνει τα δύο χιλιάδες διακόσια (2.200) ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην έκταση του οικείου δήμου.

2. Για τα υπόλοιπα ακίνητα της επικράτειας, στην περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα των αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών στην περιοχή του ακινήτου, για τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού προστίμου ή της αξίας των παραβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην τοπική ή δημοτική κοινότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο και σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί αυτή, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στον οικείο δήμο και εάν δεν έχει καθοριστεί σε αυτόν, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο. Ειδικά δε για τα ακίνητα του προηγούμενου εδαφίου που βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμού, που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης, που ισχύει στον οικείο δήμο και εάν δεν έχει καθοριστεί σε αυτόν η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική κοινότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει τα δύο χιλιάδες (2.000) ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας. Για τη συνδρομή της παραπάνω προϋπόθεσης εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του οικείου δήμου.

3. Σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο, για τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού προστίμου ή της αξίας των παραβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στο νομό, στον οποίο βρίσκεται η οικεία περιφερειακή ενότητα.

4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Οικονομικών μπορεί να εφαρμόζονται, με ειδική καταχώριση στο πληροφοριακό σύστημα, οι τιμές ζώνης για όλη την Επικράτεια για το σύνολο των υπαγωγών.»

8.Με το άρθρο 28 του ως άνω νόμου, ορίστηκε καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής των ακινήτων στις διατάξεις του, για τις κατηγορίες 1, 2, 4 και 5 του άρθρου 9, η 8.2.2015 (18 μήνες από τη δημοσίευση του νόμου), προθεσμία που παρατάθηκε διαδοχικά με κοινές υπουργικές αποφάσεις, με τελευταία την υπ' αριθμ.4570/1.2.2016 κ.υ.α (Β'201) και λήγει την 8.10.2016.

9. Με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β'48/20.1.2016), η κανονιστική Διοίκηση έχουσα υπόψη της, μεταξύ άλλων, και τις υπ' αριθμ. 4003/2014 και 4446/2015 αποφάσεις της Ολομελείας του ΣτΕ, προέβη σε αναπροσαρμογή των τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων που βρίσκονται σε περιοχές εντός σχεδίου όλης της Χώρας, μειώνοντας τις τιμές 63 ζωνών και δε εκείνων, των οποίων η προηγούμενη τιμή είχε καθοριστεί από 650 ευρώ μέχρι και 3.900 ευρώ, διατηρώντας αμετάβλητες τις τιμές σε 30 ζώνες (εκείνες των οποίων η τιμή είχε καθοριστεί από 400 έως και 600 ευρώ καθώς κι εκείνων από 4.000 έως και 8.800 ευρώ) και ορίζοντας χρόνο ενάρξεως της ισχύος της την 21.5.2015.

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες κατά το γράμμα και το σκοπό τους, αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους ,προκύπτουν τα εξής:

10. Κατ' αρχάς, είναι προφανές ότι η υπ' αριθμ. 4446/2015 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, ουδόλως επηρεάζει τον τρόπο υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου, όπως αυτός προσδιορίζεται στα άρθρα 18 και 22 του ν.4178/2013. Και τούτο διότι με την απόφασή του το Δικαστήριο ακύρωσε την παράλειψη της Διοικήσεως να προβεί με κανονιστική της πράξη σε αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων και δεν ακύρωσε τις, ισχύουσες κατά τον χρόνο συζητήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, κανονιστικές πράξεις με τις οποίες καθορίζοντο οι αντικειμενικές αξίες. Συνεπώς η απάντηση στο ανωτέρω επί μέρους ερώτημα είναι αρνητική.

11. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του ν.4178/2013 (άρθρα 1 έως και 30) σκοπείται η ριζική αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με την αντικατάσταση των συναφών διατάξεων του ν.4014/2011 (Κεφάλαιο Β', άρθρα 23 έως και 26) για ορισμένες από τις οποίες η Ολομέλεια του ΣτΕ, με τις υπ' αριθμ. 3341/2013, 1118/2014 και 1119/2014 αποφάσεις της, έκρινε ότι ήταν αντίθετες στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Για το σκοπό αυτό οι διατάξεις του Α' Κεφαλαίου του ν.4178/2013 περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής τους στις αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που είχαν περατωθεί πριν την ημερομηνία καταθέσεως του ν.4014/2011 εν σχεδίο στη Βουλή, ήτοι την 28.7.2011, δεδομένου και του γεγονότος ότι η διαδικασία δηλώσεως και διατηρήσεως αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων σε εφαρμογή των διατάξεων του ν.4014/2011 είχε ήδη ξεκινήσει και τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του πρόστιμα είχαν αρχίσει να καταβάλλονται. Πράγματι, η ημερομηνία 28.7.2011, αποτελεί για το νομοθέτη του ν.4178/2013, ρητή ημερομηνία αναφοράς προκειμένου να ρυθμίσει: α) τις αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του (άρθρα 5 παρ.1, και 7 παρ.1 και 2), β) το ενιαίο ειδικό πρόστιμο διατηρήσεως το οποίο υπολογίζεται με βάση την τιμή ζώνης του συστήματος αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών που ίσχυε κατ' αυτή την ημερομηνία (άρθρο 18 παρ 1), γ) την διατήρηση αδειών λειτουργίας ή άλλων διοικητικών πράξεων (άρθρο 23 παρ 1), την διαγραφή ανείσπρακτων βεβαιωθέντων προστίμων (άρθρο 23 παρ.3), την υπαγωγή στο πεδίο εφαρμογής υπερβάσεων δόμησης, κάλυψης και ύψους με νόμιμη άδεια (άρθρο 23 παρ.14), δ) την ηλεκτρονική αποτύπωση και καταγραφή του δομημένου περιβάλλοντος (άρθρα 5 παρ.1 και 23 παρ 17 α' και γ') και ε) την απαλλαγή από αναδρομικές ασφαλιστικές εισφορές, φόρους και τέλη (άρθρο 24 παρ.8).

12. Ειδικότερα, με την παρ.1 του άρθρου 18 ορίζεται ρητά ότι το ενιαίο ειδικό πρόστιμο που πρέπει να καταβληθεί προκειμένου να υπαχθεί αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση στις διατάξεις του νόμου, υπολογίζεται με βάση το εμβαδόν της αυθαίρετης κατασκευής ή το εμβαδόν της επιφάνειας στην οποία γίνεται αυθαίρετη χρήση, επί την τιμή ζώνης, που ίσχυε στην περιοχή του ακινήτου, ανεξαρτήτως της χρήσης αυτού, σύμφωνα με τις τιμές ζώνης

που έχουν καθοριστεί με κανονιστικές πράξεις της διοίκησης κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 41 παρ.2 του ν.1249/1982 και ίσχυαν στις 28.7.2011, επί συντελεστή 15% και επί συντελεστή που ορίζεται στο Παράρτημα Α' του νόμου, ανάλογα με την κατηγορία και το είδος του αυθαίρετου. Ο ανωτέρω αδιάστικτος και σαφής προσδιορισμός στην παράγραφο 1 του άρθρου 18, των τιμών ζώνης που ίσχυαν στις 28.7.2011, αποκλείει, συνεπώς, την εφαρμογή των νέων τιμών ζώνης που καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών.

Η επιλογή από το νομοθέτη, τόσο του ν.4014/2011 όσο και του ν.4178/2013, της τιμής ζώνης που κατά το αντικειμενικό σύστημα ίσχυε ορισμένη ημερομηνία (και όχι, επί παραδείγματι, της τιμής ζώνης που ισχύει κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης ή της τιμής ζώνης που ίσχυε κατά τον χρόνο ανεγέρσεως της αυθαίρετης κατασκευής ή ενάρξεως της αυθαίρετης χρήσης) προφανώς αποσκοπεί, εν όψει του ηλεκτρονικού τρόπου διεκπεραίωσης της σχετικής διαδικασίας, στην απλοποίηση της διαδικασίας και αποσυνδέσεώς της από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης εντός της προβλεπόμενης από το νόμο προθεσμίας, η οποία, ως προθεσμία ενεργείας, επιφέρει δυσμενείς έννομες συνέπειες για τον διοικούμενο, μόνο στην περίπτωση που δεν τηρηθεί. Η επιλογή δε της 28ης Ιουλίου 2011 ως ημερομηνίας αναφοράς και από τον νομοθέτη του ν.4178/2013, οφείλεται, κατά τα προεκτεθέντα, στην ανάγκη διασώσεως των αποτελεσμάτων της αντίστοιχης διαδικασίας του ν.4014/2011, η οποία ήδη κατά την ψήφισή του ν.4178/2013 βρισκόταν εν εξελίξει. Άλλωστε, οι τιμές ζώνης των ακινήτων δεν είχαν αναπροσαρμοστεί κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ των δυο νομοθετημάτων.

13. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 4178/2013, προσδιορίστηκε η τιμή ζώνης που λαμβάνεται ως βάση προκειμένου να υπολογιστεί το ενιαίο ειδικό πρόστιμο (ή η αξία των παραβάσεων) για ακίνητα που βρίσκονται σε περιοχές που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του ν.1249/1982 και ορίστηκε ότι ως τιμή ζώνης λαμβάνεται: α) προκειμένου για ακίνητα στην ηπειρωτική Ελλάδα και στα νησιά Κρήτη και Εύβοια, «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην τοπική ή δημοτική κοινότητα που βρίσκεται το ακίνητο και σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί αυτή, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο», για όσα δε ακίνητα βρίσκονται σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμού, «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στη περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική ενότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει» τα 2.200 ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας και αν η τιμή αυτή υπερβαίνει το 10% της έκτασης «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην έκταση του οικείου δήμου» και β) προκειμένου για ακίνητα στην υπόλοιπη Χώρα, «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στον οικείο Δήμο και εάν δεν έχει καθοριστεί σε αυτόν, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο», για όσα δε ακίνητα αυτής της κατηγορίας βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμού «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική κοινότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει» τα 2.000 ευρώ

σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας. Σε όσες δε περιφερειακές ενότητες δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, με την παρ.3 του άρθρου 22 ορίστηκε ότι λαμβάνεται υπόψη «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στο νομό, στον οποίο βρίσκεται η οικεία περιφερειακή ενότητα».

Η χρήση ενεστώτα και παρακειμένου χρόνου στις διατάξεις του άρθρου αυτού («που ισχύει», «δεν υπερβαίνει», «δεν έχει καθοριστεί») μπορεί, εκ πρώτης όψεως, να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι στις περιοχές που κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του ν.4178/2013 (8.8.2013) δεν είχαν καθοριστεί τιμές ζώνης για την περιοχή του ακινήτου, λαμβάνεται κατά πλάσμα δικαίου ως τιμή ζώνης προκειμένου να υπολογιστεί το ενιαίο ειδικό πρόστιμο, η ελάχιστη τιμή ζώνης των περιοχών που κατά σειρά εγγύτητας ορίζει η διάταξη, η οποία ισχύει κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης υπαγωγής της αυθαίρετης κατασκευής ή της αυθαίρετης αλλαγής χρήσης στις διατάξεις του ν.4178/2013 (άρθρο 11). Υπό μια τέτοια στενή γραμματική ερμηνεία, οι νέες τιμές ζώνης που καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού τέλους, για αιτήσεις υπαγωγής στις ρυθμίσεις του ν.4178/2013, αυθαίρετων κατασκευών ή χρήσεων σε περιοχές που δεν έχουν καθοριστεί τιμές ζώνης, που υποβλήθηκαν ή υποβάλλονται μετά την 21.5.2015.

15. Ωστόσο η στενή γραμματική ερμηνεία πρέπει να αποκλειστεί με την συστηματική ερμηνεία των διατάξεων, το σκοπό που επιδιώκουν και τα μη δικαιολογημένα αποτελέσματα στα οποία οδηγεί η ερμηνεία αυτή. Πράγματι:

α) Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 18, αποτελεί την κυρία διάταξη προσδιορισμού της τιμής ζώνης που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του προστίμου, ορίζοντας ως τέτοια τιμή, την ισχύουσα κατά την 28.7.2011. Συνεπώς, όπου αλλού στις διατάξεις του νόμου απαντάται η «τιμή ζώνης» ως συντελεστής υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου, ως τέτοια νοείται η τιμή ζώνης που η παράγραφος 1 του άρθρου 18 έχει ορίσει, ανεξαρτήτως του ρηματικού χρόνου που ο νομοθέτης χρησιμοποιεί.

β) Ενόψει των σκοπών που επιδιώκονται με τον καθορισμό τιμής ζώνης ορισμένης ημερομηνίας (βλ. ανωτ. παρ.12), δεν δικαιολογείται διαφοροποίηση της προβλεπόμενης από το άρθρο 22 τιμής ζώνης από την προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 του άρθρου 18 τιμή, δεδομένου ότι ο σκοπός που πρέπει να εξυπηρετήσει η διάταξη δεν προκύπτει ότι είναι αντίθετος με το σκοπό, στο πεδίο αυτό, της παραγράφου 1 του άρθρου 18. Σκοπός των διατάξεων του άρθρου 22 είναι να προσδιοριστεί σε περιοχές που δεν είχαν καθοριστεί τιμές ζώνης στις 28.7.2011, ποιας περιοχής η τιμή ζώνης θα λαμβάνεται υπόψη, και δη η ελάχιστη, και όχι ποιας ημερομηνίας η τιμή ζώνης θα ληφθεί υπόψη, ζήτημα που παγίως ρύθμισε στην παράγραφο 1 του άρθρου 18.

γ) Είναι αντίθετο στη φύση των πραγμάτων να υποθέσει κανείς, ότι σε περιοχή που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης για την αυθαίρετη κατασκευή που βρίσκεται σ' αυτήν και υποβάλλεται αίτηση μετά την 21.5.2015, λαμβάνεται, επί παραδείγματι, ως βάση η ελάχιστη τιμή ζώνης της

δημοτικής κοινότητας που καθορίσθηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 υ.α, δηλαδή, ενδεχομένως, οι μειωμένες τιμές που με τις διατάξεις της καθορίστηκαν, ενώ για αυθαίρετη κατασκευή που βρίσκεται στην ίδια δημοτική κοινότητα αλλά σε περιοχή με καθορισμένη τιμή ζώνης την 28.7.2011, επί αιτήσεως που υποβλήθηκε ή θα υποβληθεί επίσης μετά την 21.5.2015, θα ληφθεί υπόψη η τιμή ζώνης που ίσχυε την 28.7. 2011.

16. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος, υπό στοιχείο α', υποερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι οι τιμές ζώνες που λαμβάνονται υπόψη για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 18 και 22 του ν. 4178/2013 είναι εκείνες που ίσχυαν κατά την 28.7.2011 και, συνεπώς, ο τρόπος υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου δεν επηρεάζεται από το διατακτικό της υπ' αριθμ.4446/2015 αποφάσεως του ΣτΕ, ούτε από τις νέες τιμές ζώνης που καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών. Η απάντηση στο, υπό στοιχείο β', υποερώτημα παρέλκει, ενόψει της απαντήσεως που προσήκει στο α' υποερώτημα.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, ...28... Μαρτίου 2016

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Βασιλική Δούσκα

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

Αναστάσιος Μπάκος

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Τάσος Μπάνος ήταν Νομικός Σύμβουλος του Κράτους. Πάρεδρος τότε ακόμη του ΝΣΚ, έφτασε στο Υπουργείο Οικονομικών το δύσκολο φθινόπωρο του 2009, λίγο πριν από την κρίση δημόσιου χρέους. Εκεί συνεργάστηκε με όλους τους υπουργούς οικονομικών, από τον Γ. Παπακωνσταντίνου και τον Ευ. Βενιζέλο μέχρι τον Γ. Στουρνάρα, έως την άνοιξη του 2014. Από τη θέση αυτή, συμμετείχε, όπως και ο ίδιος συνήθιζε να λέει, σε μια μάχη ιστορικών διαστάσεων για τη διάσωση του ευρωπαϊκού χαρακτήρα της χώρας, αφού, μεταξύ άλλων, επιμελήθηκε την κατάρτιση και επεξεργασία εκατοντάδων νομοθετικών κειμένων (νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων). Το χρέος που νιώθουν όσοι συνεργάστηκαν μαζί του είναι να ιστορήσουν τη συμβολή του, ιδίως κατά την περίοδο της κρίσης, μια συμβολή που δεν ήταν όμως μόνο τεχνοκρατική. Ο τόμος αυτός, παράλληλα με επιλεγμένα άρθρα και γνωμοδοτήσεις του ίδιου, περιέχει τις αναμνήσεις ανθρώπων που τον γνώρισαν και συνεργάστηκαν μαζί του και κείμενα γραμμένα προς τιμήν του, με στόχο να γίνει γνωστή και να μείνει στη συλλογική μνήμη η ανεκτίμητη προσφορά ενός σπάνιου δημόσιου λειτουργού.