

Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Δίκαιο

Διοικητική Επιστήμη

Οικονομία

Φορολογία

&

Ελεγκτική

Διάλογοι στη Δημόσια Διοίκηση

Ηλεκτρονικό Περιοδικό του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης

Τεύχος 7

Νοέμβριος 2026

ISSN: 2654-1580

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Αγαπητές και αγαπητοί συνάδελφοι, αγαπητές φίλες, αγαπητοί φίλοι του ηλεκτρονικού μας περιοδικού!

Με ιδιαίτερη χαρά σας παρουσιάζουμε το 7ο Τεύχος του Περιοδικού του Τμήματός μας «Διάλογοι στη Δημόσια Διοίκηση».

Στο τεύχος αυτό, περιλαμβάνονται επιστημονικά άρθρα που αναφέρονται στις επιστήμες που θεραπεύονται στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης. Χαιρόμαστε που πολλοί συνάδελφοι, μεταξύ αυτών και νεώτεροι, μας αποστέλλουν άρθρα προς δημοσίευση. Έχουμε έτσι τη χαρά να ενθαρρύνουμε τους νέους συναδέλφους στη έρευνα και συγγραφή και είμαστε πάντα στο πλευρό τους για να τους υποστηρίξουμε. Τα άρθρα δημοσιεύονται με την αλφαβητική σειρά των συγγραφέων ή των ονομάτων των συγγραφέων που αναφέρονται πρώτα (επί συλλογικών εισηγήσεων) και δεν ακολουθείται κάποια συγκεκριμένη θεματική ή άλλη κατάταξη.

Είναι πλέον πρακτική του περιοδικού μας να περιλαμβάνει αφιέρωμα στα συνέδρια που διοργανώνονται στο Πανεπιστήμιό μας, δημοσιεύοντας άρθρα βασισμένα στις εισηγήσεις των συναδέλφων πανεπιστημιακών και άλλων ερευνητών, που συμμετείχαν σε αυτά. Έτσι, στο τεύχος αυτό φιλοξενούνται άρθρα εκλεκτών συναδέλφων, που μας έκαναν την τιμή να τα αποστείλουν και που παρουσιάστηκαν στην ημερίδα που διοργάνωσε το Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου με τίτλο «Συνταγματική αναθεώρηση, δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα» σε συνεργασία με τον Όμιλο Μαρξιστικών Ερευνών στις 11 Δεκεμβρίου 2025.

Ως Διευθύντρια της Συντακτικής Επιτροπής του περιοδικού θα ήθελα να ευχαριστήσω όλα τα μέλη της Συντακτικής Επιτροπής που συμβάλλουν πάντα πρόθυμα με όλες τις δυνάμεις τους στο να επιτύχουμε την ολοκλήρωση της ύλης για την κυκλοφορία του 7ου τεύχους.

Να τονίσουμε ότι η κριτική και τα σχόλια, που θα βοηθήσουν στο να βελτιωθεί το περιοδικό μας, είναι πάντα ευπρόσδεκτα. Ελπίζουμε ότι και με αυτή την έκδοση συνεισφέρουμε ουσιαστικά στην ανάπτυξη της έρευνας και στην ενθάρρυνση των συναδέλφων και ιδίως των νέων επιστημόνων και των υποψηφίων διδακτόρων να δημοσιεύσουν τις μελέτες τους στο περιοδικό.

Εκ μέρους της Συντακτικής Επιτροπής

Καθηγήτρια Πολυξένη Παπαδάκη

Επιτροπές Περιοδικού

Συντακτική Επιτροπή

Παπαδάκη Πολυξένη , Καθηγήτρια, Διευθύντρια του Περιοδικού, Πετράκος Γεώργιος, Καθηγητής, Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φερενίκη , Αναπληρώτρια Καθηγήτρια, Χριστοπούλου Χριστίνα, Επίκουρη Καθηγήτρια,Κόρδας Γρηγόριος, Επίκουρος Καθηγητής, Μπάλτα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια, Σώκλης Γιώργος, Επίκουρος Καθηγητής, Πολυμέρης Σπυρίδων, Ε.ΔΙ.Π.

Επιστημονική Επιτροπή

Καραβίτης Νικόλαος-Καθηγητής, Κέφης Βασίλειος-Καθηγητής, Κοντιάδης Ξενοφών - Καθηγητής, Κτιστάκη Σταυρούλα -Καθηγήτρια, Μαριόλης Θεόδωρος - Καθηγητής, Μπώλος Άγγελος - Καθηγητής, Παπαδάκη Πολυξένη - Καθηγήτρια, Πετράκος Γεώργιος - Καθηγητής, Φίλος Ιωάννης - Καθηγητής, Αναγνώστου Διαμάντω - Αν. Καθηγήτρια, Βόγκλης Ελευθέριος - Αν. Καθηγητής, Δασκαλάκης Νικόλαος, Μουκίου Χρυσούλα - Αν. Καθηγήτρια, Παναγοπούλου Φερενίκη - Αν. Καθηγήτρια, Χάνος Αντώνιος - Αν. Καθηγητής, Αθανασοπούλουλου Χαρίκλεια - Επ. Καθηγήτρια, Βαβούρα Χαρά - Επ. Καθηγήτρια Κόρδας Γρηγόριος - Επ. Καθηγητής, Μπάλτα Ευαγγελία- Επ. Καθηγήτρια, Μπαμπαλιούτας Λάμπρος - Επ. Καθηγητής, Μπουμπουχερόπουλος Παναγιώτης - Επ. Καθηγητής, Ρωσσίδης Ιωάννης- Επ. Καθηγητής, Σκουρής Παναγιώτης - Επ. Καθηγητής, Σώκλης Γεώργιος - Επ. Καθηγητής, Χριστοπούλου Χριστίνα - Επ. Καθηγήτρια, Γεράκος Ηλίας-Ε.ΔΙ.Π., Πολυμέρης Σπυρίδων - Ε.ΔΙ.Π.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ 2

The evolution of public administration, worldwide, from the end of the First World War to the end of the Second World War
Vasiliki Bairam 6

Le débat doctrinal sur les Autorités Administratives Indépendantes. À la recherche d'une solution démocratrique
Ivi Mavromoustakou 12

Ο θεσμός της πρόωρης διάλυσης της Βουλής σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος. Όψεις της ελληνικής πολιτικής και συνταγματικής ιστορίας σε συγκριτική προοπτική
Βασίλης Ασημακόπουλος 25

Η πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 89 παρ. 4 Σ. ως προς την απαγόρευση σε εν ενεργεία και αφυπηρετήσαντες δικαστικούς λειτουργούς να συμμετάσχουν στην Κυβέρνηση και να κατέχουν πολιτικές θέσεις
Ευάγγελος Ορέστης Βουβονίκος 42

Η θεσμική διαδρομή της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα
Δρ Φανή Γκριτσέλη 47

Η πλουτοκρατία ως συνταγματικό πρόβλημα: Μια ριζοσπαστική προσέγγιση
Ακρίτας Καϊδατζής 81

Σύνταγμα και κοινωνία στον 21ο αιώνα
Δημήτρης Καλτσώνης 88

Ο Δείκτης Ηγεσίας. Ένας δείκτης αξιολόγησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα
Γ. Καραμπελιάς, Δ. Πρόντζας 93

Αγοραίος Συνταγματισμός και Κοινωνικά Δικαιώματα
Κιβωτίδης Δημήτριος 100

Το ζήτημα της κατοχύρωσης του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα στο Σύνταγμα
Ξενοφών Κοντιάδης 107

Από τον "φόβο του BUSINESS" στον στόχο της διεθνούς ανταγωνιστικότητας: σκέψεις για την εξέλιξη του "οικονομικού Συντάγματος
Χαράλαμπος Κουρουνδής 111

Ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας ως παράδειγμα απορρύθμισης των θεσμικών ισορροπιών. Η αναγκαιότητα αναστοχασμού του θεσμού
Ευγενία Κοψίδη 116

Οι επικείμενες Αναθεωρήσεις : Η υπόσχεση που έγινε απειλή - ή το μέλλον του Συντάγματος
Δημήτρης Μπελαντής 123

Πολιτική προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση: ποιοτικές και ποσοτικές ενδείξεις
Γιώργος Οικονόμου 131

Η ψηφιακή διακυβέρνηση στην υπηρεσία του πολίτη. Καλές πρακτικές για την παροχή υπηρεσιών μέσω της αξιοποίησης των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών
Σοφία Παναγιωτοπούλου 149

Εσωτερικός Έλεγχος και η Αποτελεσματικότητα των Μηχανισμών Ελέγχου ΞΧ/ΧΤ στα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα: Μια κριτική επανεξέταση της παρεχόμενης διασφάλισης
Παπαστεργίου Κωνσταντίνος 169

Η αυθεντικότητα ως νομικό κεφάλαιο: δημοπρασίες, τεχνητή νοημοσύνη και ο νέος Ν. 5271/2026
Εμμανουήλ Πλατσιδάκης 188

Το νεοφιλελεύθερο νομικό πλαίσιο στην υγεία
Βρασίδας Πολυμενάκος 193

Επιχειρησιακή Έρευνα και Θεωρίες Βελτιστοποίησης. Μια Μαθηματική Προσέγγιση για τη δημιουργία Ωρολογίου Προγράμματος Πανεπιστημιακού Τμήματος
Σπύρος Πολυμέρης, Ιάσων Πολυμέρης 199

The evolution of public administration, worldwide, from the end of the First World War to the end of the Second World War.

Vasiliki Bairami

The history of Public Administration is mainly the study of the organization and functioning of a state as well as the historical knowledge of the evolution of its administrative institutions. Public Administration evolves like any social institution with key factors in time and space that each time shape the image of public administration in each era. The evolution of Public Administration is understood through the description and analysis of the administrative institutions of the past and results in the understanding of today's administrative structures and systems. The study of public administration focuses mainly on the administrative phenomenon, on the analysis of administrative structures, on the description of administrative systems and finally on the organization and operation of the state. The field of public administration is very broad and touches areas of political science, legal science and sociology. The evolution of public administration is the history of public institutions that goes beyond the strict legal framework to enter the operation of public services, the personnel they serve, the relationships they develop as well as the role played by the administration. Public administration has as its starting point some point the end of the 18th century and the beginning of the 19th century. In Britain its starting point is considered the reform bill and the period when the industrial revolution is at its peak. In France, the revolution of 1789 is considered to be the beginning. In Prussia, the beginning is placed in the period of creation of the state after the end of the Napoleonic wars. And finally, in Greece, the moment of its beginning is considered the Revolution of 1821, where the first administrative formations and the first administrative institutions begin to be created. With this work, an attempt is made to describe and analyze the evolution of public administration of the currents and ideologies that influenced it, globally from the end of the First World War to the end of the Second World War.

The Evolution of World Public Administration to 1925.

The concept of public administration is directly linked to the functioning of the state and in particular to the form of the state-nation as it emerged in the 16th century as a dominant form of political organization with specific territorial boundaries. With the free rendering of the term, the administration is defined as the institution charged under the guidance of the elected

political power to promote and defend the general interest of society, and it is a characteristic manifestation of statehood with the main mechanism of fulfillment being the imposition of state taxation. Through this whole process the concept of the state is "realized" (Vassos Georgiou The Public Administration in Cyprus 2010). Consequently, public administration follows the historical evolution of the state phenomenon. Based on the principle of separation of powers, it is the framework within which a government exercises its executive function, i.e. implements the laws established by parliament. In the context of this concept, the definition was adopted according to which administration is any action of the state by which it implements its goals and does not belong to either the legislative or the judicial function. Since the end of the 19th century, two dominant administrative traditions of the Anglo-American and the Eurocontinental have been recorded, originating from two different groups of states and which have remained alive organizational mechanisms and have contributed to the evolution of administrative action and organization. The first consists of the so-called "Westminster Democracies or Commonwealth Democracies". This set of countries consisting mainly of Great Britain, Canada, Australia, New Zealand, Ireland express the Anglo-Saxon concept of public administration and organization of the state. The USA was added to this group a little later, as the meaning of the term "Anglo-American concept of public administration" suggests. The differentiation that is observed is mainly due to the fact that in the USA there are elements of administrative perception and tradition that come from the mother "Great Britain", while in the rest of the countries of the group they are not perceived, at least in same grade. One such key element that shows the connection of the administrative concept of public administration of the USA with the UK is the influence of the Private Economy on the functioning of the state, on the institutions and on the systems of administration. In Great Britain, on the other hand, there are effects that bring it closer to the conceptions of public administration of the states of Continental Europe without, however, being able to identify with them. A typical example of this perception is the evolution of the process that ultimately led to the depersonalization of the power relations of the staff serving next to the monarch. It should be pointed out here that the administrative system of the public administration of Great Britain is in general a singularity. In the USA, the development of management and its "magical" properties took on enormous dimensions and different fields of application. So "utilitarian individualism" is one of the three basic concepts along with religious (biblical) and conservative (republican) that historically characterize American national culture. It is the basis for the creation of perception where the citizen-unit is instilled and guided by motivations such as cost-benefit comparison, utility and other such economic criteria and consciously usually chooses the most beneficial solution for

him. The political concept of administration of French statism (etatism) where the state defends the public interest and the "common good" but also of the Prussian German concept of submission and compliance to the requirements of the government and the state are concepts and perceptions foreign to Americans. American citizens see themselves primarily as consumers of goods and services regardless of whether they are produced by the private sector or the government. Management principles are dominant in American governance and public administration.

The evolution of public administration from 1925 until the end of the Second World War.

In the interwar period 1920-1940 in the USA, the development of the science of management was rapid and influenced as well as defined the system of public administration by adopting principles and practices applied to private sector enterprises in public sector. Two very basic theories of management were developed in that period and exerted a great influence on the subsequent public administration system: a) The Behavioral theory of Management (from the 1920s). The development of this theory essentially refers to the search for practices and actions that will ensure the best mental mood of the employee which will contribute to their best performance at work. For this purpose, it was deemed necessary to study human relationships and human reactions within an organization's management system and how they affect performance and ultimately the result produced. b) The operational theory of Management (since the 1940s). The starting point of this theory is based on the period of the 2nd world war and the urgent need to solve complex problems of supporting war operations. The political and military leadership of the USA and Great Britain with the help of great scientists and engineers of that period, created mathematical models to describe the problems to be solved and depending on the results of experimental applications they proceeded or not to implement the specific action. This method, which eventually kept its name and is a special scientific branch, that of Operational Research, had many successes in solving serious operational war problems and for this reason, after the war, it was and continues to be successfully applied as a management decision-making tool by the responsible Managers both in large private organizations and in public organizations. Finally, in the period between 1900-1925, the well-known "Professional City Manager Plan" was created, which on the one hand stated that the origin of public administration in America comes from local governments, i.e. "from below" "toward the center" and from the another laid the foundations for the creation of the first scientific research and teaching centers in the USA such as the famous "Maxwell School of Citizenship" at Syracuse University. Additionally, from the end of the 19th century until about

the middle of the 20th century, the administrative system that had gradually developed and aimed at transparency and democratic participation in the commons gradually deviated and led to incidents of partisanship, corruption and nepotism. All this happened on reason for formulating a request for a public administration impartial, independent and staffed by experienced and scientific personnel. Woodrow Wilson's classic study had as its subject the mismanagement of the public sector with the main request being the separation of politics from administration. The Pendleton Act with all the amendments it subsequently underwent is considered to have essentially formed the basis for the creation of Public Administration through the different classifications of branches, grades, specialties, positions and qualifications. The "Brownlow Administrative Reform Commission" of 1930 is considered a milestone for the organization of the American administration and federal government. In this way, during the so-called "Modernization Period" rationality and professionalism began to be gradually imposed on administrative action and organization. Then the economic recession of the 1930s led to the reaction of President F.D. Roosevelt and in the creation of the economic and social measures of the New Deal which highlighted on the one hand the positives of the separation of politics and administration and on the other definitively laid the foundations of scientific management. The term New Deal describes a series of mainly economic but also social programs that were established in the USA between 1933-1936 and 1935-1938 during the presidency of F. Roosevelt as a response to the Great Depression of 1929. The interventions these were aimed at reforming the country's financial system so that the same situation would not repeat itself, at the recovery of the economy and finally at helping the poorest social strata and the unemployed. The main social interventions were the "Social Security Act" in 1935, the "National Labor Relations Act" in 1935 and the "Fair Labor Standards Act" in 1938. Along with the fight against unemployment, he carried out large public projects such as hospitals , schools in which more than eight million workers were employed under the supervision of a large public central service (work progress administration). On the other hand, in the states of the Eurocontinental group one can distinguish as a common feature the depersonalization of power relations as well as the common understanding of the nature and existence of the State. In the period between 1918-1945, mainly in the Western European states, phenomena of the expansion of state interventionism appeared, so that the process could begin here as well independence of administration from politics under the guidance of legal thought and the principles of law. The definition of the concept of the state played an important role in shaping the continental national culture and also in defining the existence of Public Administration and organization. An important step for the concretization of the form of public administration in

these countries was the conception of the concept of the "rule of law" under conditions of liberalism and democracy. The State of Law was opposed to the Police State, it set specific limits of action in the administration and at the same time recognized rights and security guarantees for the citizen in his relations with the state. Consequently, the state administration and action is subject to rules that have been set in advance and the executives undertake to observe and protect these rules. All this resulted in the creation of data on the functioning and professional nature of the civil servant, i.e. a specific perception of his professional characteristics and the way of his professional action was created. Among the new changes caused, a substantial differentiation was observed in the mechanisms of recruitment, selection, evaluation, status, of civil servants. So until 1945, recruitment rules began to be established in all structures of the public sector as well as rules related to the position of public officials vis-à-vis political power. The result of all this was the evolution of the public service into a structure with a personnel chart and a defined employment relationship. Furthermore, German culture considers the rule of law as a legal entity distinct from those exercising political power and the nation as the body of sovereignty. Based on this concept of the rule of law, the institutional and structural side of the Public Administration is evolving, which has also begun to change the nature of work employment. The very large development of the state and state activity subsequently led to an increase in the number of civil servants but also to the demand from citizens for more efficient and effective public services from the human resources employed in its structures. With these new data, the intention to characterize a public service as "professional" and its executives as "professionals" began to develop.

At the same time in Greece, the aftermath of the movement in Goudi in 1909, led to the beginning of a new era for the Greek public administration. The recruitment of civil servants was instituted following competitions and based on merit-based criteria, while new laws established new standards for the entry of citizens into public services. The permanence of public servants was initially established by the 1911 constitution, while the 1927 Constitution again provided for the legitimacy of public servants (Article 114), according to which regular public servants are permanent from the day of their appointment as long as they exist the relevant services and the corresponding organizational positions. In 1917, with the law 964/1917, a law-making committee was established with the aim of settling issues concerning civil servants and their working status, the committee finally completed its work in 1923. In 1929, with the law 4229/1929 "On measures to protect the social status and protection of free citizens" which became known under the name "Idonymo" during the term of minister K. Zivatsianou, it caused a huge disturbance in the field of civil servants. This law was aimed at

the political control of public servants by the respective government formation and was a flagrant violation of articles 13 and 14 of "assembly" and "association" of the 1927 constitution. The "Idonym" provoked great reactions from almost all political arenas who denounced the constitutional violation of basic rights of public servants. In the liberal state of individualism that prevailed in Greece until the end of the Second World War, the functions of the public administration were limited and exhausted mainly in the areas of public order and security. The "inspector" state is historically identified with a very limited administrative system.

Epilogue

In conclusion, the functions, the position and the role of the public administration in the socio-political system are always related to the mutations of the bourgeois state as it is formed during its historical development.

Bibliography:

- Chevallier, Jacques, Administrative science Sakkoulas Publications Athens, Komotini, 1993 Greek

-Parsons w., (1995), The Public policy, Cheltenham.

-Lane J.E. (2000), The Public Sector, London.

- Anderson J., (2006) Public Policy making, Boston

-Spanou Kalliopi, (2000) Administration, Citizens and Democracy, Papazisi Publications, Athens

-Rammata Maria (2011), Modern Public Administration, Between Bureaucracy and Management, Critique Publications, Athens.

- Giannopoulos Panagiotis, (2011) Steps of Democracy. From Kapodistrias to Kallikratis. Self-government in the Third Republic, Livani Publications, Athens.

- Mavrias G. Kostas, Constitutional Law: Theory of the state - polity - Functions of the State, Sakkoulas Publications, Athens, Komotini, 2000

- Kontis Th, (2001) Introduction to Public Administration, Modern Publishing

-Georgiou Vassos, Public Administration in Cyprus, Publications in print

«Le débat doctrinal sur les Autorités Administratives Indépendantes. À la recherche d'une solution démocratrique»

Ivi Mavromoustakou, Membre du Haut conseil de sélection du personnel, Professeur Émérite d'Institutions constitutionnelles et de formes modernes d'administration à l' Université de Crète.

I. La création des autorités administratives indépendantes[1] en Grèce depuis la fin des années 1980 n'a pas constitué une nouveauté grecque, puisque, leurs garanties personnelles[2] et fonctionnelles[3], ainsi que leurs pouvoirs[4] ont été tirées des caractéristiques[5] établies par l'expérience internationale[6] dans des applications institutionnelles précises. Les autorités administratives indépendantes ont été reconnues en tant qu'organes du pouvoir executif[7] qui visaient soit à la régulation économique, soit à la protection des droits. Le législateur, par son action, les a érigées "en solution à la nécessaire adaptation des modes d'intervention de l'État"[8]. Toutefois, une question ne cesse de préoccuper la doctrine au sujet des autorités administratives

[1]Pour simplifier, on emploie indifféremment le terme d'autorités administratives indépendantes, que ces autorités soient garanties par la Constitution grecque ou par la législation. D'ailleurs, c'est sous une dénomination différente que sont instaurées les autorités administratives indépendantes soit de régulation économique (p.ex. la Commission de la concurrence: «autorité administrative», art 8 § 1 Loi 3959/2011 ou la Commission nationale des télécommunications et des postes: «autorité administrative indépendante, art. 3 §§ 1 et 2 Loi 2867/2000), soit de protection des droits (p.ex. le Conseil national de la radio et de la télévision: "organisme indépendant", art. 1 § 1 Loi 1866/1989 ou le Haut conseil de sélection du personnel: "autorité indépendante", art. 2 § 1 Loi 2190/1994). En France on distingue entre autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017.

[2]Il s'agit d'une durée fixe du mandat, de l'irrévocabilité de leurs membres pendant toute la durée de leur mandat, de l'incompatibilité de fonctions et de tâches, des immunités pour les membres, de la composition de l'organe etc.

[3]Elles ne sont pas soumises p.ex. au contrôle hiérarchique ou au contrôle de tutelle.

[4]Qui concernent: décisions, avis, propositions, recommandations, rapports, sanctions, autorisations, contrôles, arbitrages etc.

5Conseil d'État, *Rapport Public 2001. Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes*, Études et documents no 52, Paris, La Documentation française, 2001, p. 257. Rapport Public 2001, tout court.

[6]Pour les autorités administratives indépendantes instaurées en Grèce depuis la fin des années 1980, voir N. D. Koulouris, "Autorités Administratives Indépendantes" (Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές), *in* Ep. P. Spiliotopoulos/Ant. Makrydimitris (dir.), *L'administration publique en Grèce (Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα)*, Athènes-Komotini, Ant. N. Sakkoulas, 2001, pp. 103 et s. Voir également sur l'évolution de cette institution dans d'autres pays européens et aux U.S.A., entre autres, C. Teitgen-Colly, "Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution", *in Les autorités administratives indépendantes,* Cl-Al. Colliard/G. Timsit (dir.), Paris, PUF, 1988, pp. 21 et s.

[7]En ce qui concerne la façon dont le phénomène a été perçu par la jurisprudence, arrêt du Conseil d'État 930/1990 (Rap. G. G. Kouvelakis).

8J. Mouchette, La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes, Préf. de P. Wachsmann, LGDJ, Lextenso éditions, 2019, p. 2.

indépendantes: “Assiste-t-on véritablement à un retrait de l’ État, ou bien simplement à une adaptation, ni la première ni la dernière, du pouvoir qui est le sien?”[9].

Depuis leur émergence, dans les années 1970 en France, la formule (institutionnelle) “autorité administrative indépendante” a connu “un succès étonnant” auprès du législateur et de la doctrine administrative[10]. Ce succès des autorités administratives indépendantes a été, cependant, “inégal”, comme avaient été “susceptibles” de nombreuses variantes “les règles régissant leur composition et l’étendue de leurs pouvoirs”[11]. Alors, la dénomination “autorité administrative indépendante” s’apparente à un “pavillon” qui recouvre “des réalités extrêmement variées, voire divergentes”. Mais, malgré des “qualifications disparates” la catégorie “s’avère désormais relativement bien ancrée dans les esprits”. Car “le fait que chaque loi invente un modèle spécifique n’empêche pas leur identification sous les traits d’une dénomination commune”[12].

Quant à l’indépendence des autorités administratives indépendantes, c’est une notion qui peut recouvrir plusieurs “significations”. Du fait que le mot est, d’un point de vue sémantique, proche de ceux de “neutralité”, d’”autonomie” ou d’“impartalité”. Cependant, on peut constater que les autorités administratives indépendantes “même si elles échappent à toute subordination hiérarchique ou de tutelle, voient leur indépendence laissée ‘à la discétion du législateur’ ”. De toute facon, il fallait évaluer leur indépendence “tant à l’égard du secteur qu’elles régulent que du pouvoir politique”[13].

[9]*Ibidem*, pp. IX-X (Préf. de P. Wachsman). Voir aussi: M. Collet, “La création des autorités administratives indépendantes: symptôme ou remède d’un État en crise”, *Regards sur l’actualité*, La documentation française, no 330, 2007, pp. 5 et s. et spéc. p. 7; P. Gélard, *Rapport de l’Office Parlementaire d’évaluation de la législation sur Les autorités administratives indépendantes*, 2006, p. 50. Rapport 2006, tout court; Rapport Public 2001, pp. 364 et s., 381 et s.

[10]J. Mouchette, *op. cit.*, p. 2.

11Ibidem, p. X (Préf. de P. Wachsman) et 2.

12Ibidem, p. 3, notes 11 et 14. Sur la distinction établie par la Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

13J. Mouchette, op*. cit.*, pp. 53-54, note 6.

Plus particulièrement, en France, c'est la CNIL, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui est la première à être officiellement qualifiée d'autorité administrative indépendante dans les années 1970. En 2008, une autorité administrative indépendante portant sur les droits, le Défenseur des droits, est constitutionnellement garantie[14]. En Grèce, c'est en 2001 que cinq autorités administratives indépendantes portant aussi sur les droits ont été instituées, le Conseil national de la radio et de la télévision, le Haut conseil de sélection du personnel, l'Autorité pour la protection des données à caractère personnel, l'Ombudsman Grec, ainsi que l'Autorité pour la sécurité des communications et la confidentialité, en tant qu'autorités indépendantes (selon le terme de la Constitution), après qu'on les eut certifiées comme authentiques en raison de la protection des droits assurée par elles[15].

La mise en relation des autorités administratives indépendantes grecques avec l'expérience étrangère et surtout française a eu pour effet que la problématique de la doctrine juridique nationale cherchant à évaluer dans quelle mesure les nouvelles formes institutionnelles s'intègrent dans le système juridique s'est presque identifiée à la réflexion juridique continentale correspondante. Brièvement on a parlé d'un aliud juridique, d'un quatrième pouvoir, d'institutions anti-majoritaires etc. Le sujet de la place qu'occupent, suivant leur nature, les autorités administratives indépendantes dans le système juridique, et de la manière dont se justifie leur adoption, également à la lumière de nouveaux points de vue de la doctrine, voici les problèmes abordés dans cette communication.

D'emblée on pourrait dire que la doctrine chercha à lier ces autorités au principe démocratique, afin de justifier et d'expliquer leur indépendance, ou plutôt en raison de la condition d'independance par rapport au gouvernement prérequise pour l'existence de ces organes. La France constitue un point de référence dans cette communication car c'est le pays d'Europe continentale où cette institution d'origine anglo-saxonne a obtenu le plus grand succès[16]. De plus, la France est plus appropriée pour une étude comparative, vu ses similitudes avec la Grèce dans la doctrine surtout juridique correspondante.

---

[14]Laquelle unifia quatre autorités administratives indépendantes: le Médiateur de la République, le Défenseur des droits, la Commission nationale de déontologie et de sécurité, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Entre autres, J.-L. Mathieu, L'institution du Défenseur des droits, L'Harmattan, 2020; A. Rouyère, "La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes: quelle signification?", RFDA, 2010, pp. 887 et s. Voir également, J. Mouchette, op. cit., p. 5, note 27.

15E. Venizelos, "Évaluation globale de l'entreprise de révision" (Συνολική αποτίμηση του αναθεωρητικού εγχειρήματος), in D. Tsatsos/E. Venizelos/E. Kontiadis (dir.), La nouvelle Constitution (Το νέο Σύνταγμα), Ant. N. Sakkoulas, 2001, pp. 473 et s. et spéc. pp. 479-480.

16K. Chrysogonos, "Les autorités indépendantes dans le projet de la Commission de révision de la Constitution" (Οι ανεξάρτητες αρχές στο σχέδιο της Επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος), *ToS/To Σύνταγμα (La Constitution),* 2000, pp. 1163 s. et spéc. p. 1163.

II. Quant à leur nature juridique, notamment, dans la doctrine grecque[17], suivant une opinion bien arrêtée, on a accepté que les autorités administratives indépendantes soient des organes du pouvoir exécutif en dépit du fait qu'elles se caractérisent "par une série de singularités partielles" avec "principalement" leur absence d'intégration dans la structure hiérarchique de l'administration publique[18]. La jurisprudence a dès le début fait entrer les nouveaux organes surtout ceux qui appartiennent à la catégorie de la protection des droits dans le cadre du pouvoir exécutif et les a fondés sur l'impartialité (de l'organe) et sur l'indépendance[19].

Cette opinion s'en est vu opposer une autre, qui les élève au rang de quatrième pouvoir "spécifique", distinct des trois pouvoirs classiques, celui dudit "pouvoir de régulation", qui exerce des compétences quasi-législatives, exécutives et judiciaires[20]. Suivant une autre opinion, il s'agit d'une "catégorie inédite" dans laquelle se situent les organismes d'État auxquels est confiée avec des pouvoirs de régulation particuliers la "gestion" d'un secteur particulier du domaine public. En tant que "servant des objectifs de haut niveau constitutionnel", ces organes entreprennent "l'exercice de la souveraineté" dans leur champ de compétence. La nature juridique des autorités administratives indépendantes se détermine donc

---

[17]Cf. la doctrine française, entre autres, J.-L. Autin, "Les autorités administratives indépendantes et la Constitution", Revue Administrative, 1988, pp. 333 et s.; J.-H. Blanchet, Contribution à la théorie générale des autorités administratives indépendantes: la Commission des Opérations de Bourse, Thèse, Paris V, 1997; C. Bonnat, "Le régime juridique des AAI", in Les autorités administratives indépendantes, CFPA, no 190, 2000, pp. 10 et s.; H. De Charrette (dir.), Le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes à caractère économique, Economica, 2002; J. Chevallier, "COB, CNIL, CNCL et Compagnie: la 'philosophie' des AAI", Regards sur l´actualité, La documentation française, no 146, 1988, pp. 13 et s.; J. Chevallier, "Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes", JCP G, Fasc. 3254, 1986; M. Collet, Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, t. 233, LGDJ, Bibl.de droit public, 2003; J.-P. Costa, "Le médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative indépendante?", AJDA, 1987, pp. 341 et s.; M. Gentot, Les autorités administratives indépendantes, 2e éd., Montchrestien, coll. «Clefs/Politique», 1994; J. M. Gros, La doctrine française et les autorités administratives indépendantes, Thèse, Montpellier I, 1995; M.-J. Guédon, "Le défenseur des enfants: une nouvelle autorité administrative indépendante", AJDA, 2000, pp. 424 et s.; M.-J. Guédon, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, coll. «Systèmes», Droit administratif, 1991; M. Hervieu, Les autorités administratives indépendantes et le renouvellement du droit commun des marchés, Thèse, Paris II, 2010; P. Icard, Les autorités administratives indépendantes, Thèse, Université de Bourgogne, 1991; G. Maitre, "Autorités administratives indépendantes: état des lieux", Regards sur l'actualité, La documentation française, no 330, 2007, pp. 15 et s.; E. Pisier, "Vous avez dit indépendantes? Réflexions sur les autorités administratives indépendantes", Pouvoirs, no 46, 1988, pp. 71 et s.; P. Sabourin, "Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle", AJDA, 1983, pp. 275 et s.

18K. Chrysogonos, op. cit., p. 1164; I. Kamtsidou, "Le principe de la séparation des pouvoirs et les Autorités Administratives Indépendantes. Remarques sur l'arrêt du Conseil d'État 944/1999" (Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999), ToS/Το Σύνταγμα (La Constitution), nos 3-4, 1999, pp. 543 et s. et spéc. p. 547.

19Arrêt du Conseil d'État 930/1990 (Rap. G. G. Kouvelakis).

20N. D. Koulouris, "Les Autorités administratives indépendantes et la Révision de la Constitution" (Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Αναθεώρηση του Συντάγματος", *in* Ant. Makrydimitris/Ol. Zygoura (dir.), *L'Administration et la Constitution. La révision de la Constitution et le pouvoir exécutif* (*Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία)*, Athènes-Komotini, Ant. N. Sakkoulas, 2002, pp. 137 et s. et spéc. pp. 142-143.

“surtout d'après leur mission”, qui leur est attribuée par la Constitution et par les lois[21]. D’ailleurs, par le biais de l'identification des conceptions opposées de la distinction des fonctions, la fonction “matérielle” et la “formelle”, une autre opinion admet la “répartition” du pouvoir entre des organes certes différents “mais non pas prédéterminés”. Cela signifie que de nouveaux organes peuvent également se charger de l'exercice de compétences dans le cadre de chaque fonction, sans dépendre nécessairement d'autres organes de la même fonction[22].

La concécration constitutionnelle des autorités (administratives) indépendantes les érige en de “nouveaux” centres de pouvoir, si bien que l' ”ancienne” division tripartite des pouvoirs laisse la place à une “nouvelle”. Cette dernière “s'articule” désormais autour d'un plus grand nombre de centres constitutionnels de pouvoirs. Par conséquent, outre les trois pouvoirs traditionnels, le nouveau modèle de distinction des pouvoirs inclut également la “fonction des autorités indépendantes”[23]. Or, après la constitutionnalisation des cinq autorités (administratives) indépendantes, “la conception de dépassement de la distinction tripartite des fonctions” ne visait qu'à “faire ressortir l'autonomie et l'indépendance” de ces organes à l'égard du pouvoir exécutif[24].

Il est révélateur que ce stade du débat doctrinal se soit achevé[25], attendu que même l'opinion qui voulait voir un type institutionnel autre (un aliud) dans les autorités (administratives) indépendantes a plaidé en faveur de leur insertion harmonieuse dans l'ordre constitutionnel avec leur “singularité”[26], ce qui ne saurait se concevoir d'une manière traditionnelle ni en se basant sur les fonctions d'État traditionnelles, attendu que les autorités indépendantes ne relèvent d'aucune d'elles.

---

[21]I. Kamtsidou, op.cit., pp. 547-548.

22T. K. Vidalis, “Dinstinction formelle ou matérielle des fonctions? Le fondement des autorités indépendantes dans le régime” (Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα), ToS/Το Σύνταγμα (La Constitution), 2003, pp. 825 et s. et spéc. pp. 830-831 et 837.

23Ch. Anthopoulos, “Radiotélévision et révision constitutionnelle” (Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση), DtA/Δικαιώματα του Ανθρώπου (Droits de l’homme), 2001, pp. 385 et s. et spéc. p. 393.

24X. Kontiadis, “Les relations partis politiques/autorités indépendantes entre tension et complémentarité: Modernisation de l’Administration Publique ou dépolitisation de la Démocratie?” (Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της Δημοκρατίας;), in D. Th. Tsatsos (dir.), L’avenir des partis politiques (Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων), Papazissis, 2003, pp. 121 et s. et spéc. pp. 142-143.

25Cf. I. Mavromoustakou, Formes Modernes d’Administration. Une approche doctrinale et empirique des autorités administratives indépendantes*: le cas grec* (*Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης. Μια θεωρητική και εμπειρική προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών: η ελληνική περίπτωση*), 2e éd., Nomiki Bibliothiki, 2021.

[26]G. Papadimitriou, “Commentaire”, *in* K. Gogos (dir.), *La voie vers la Constitution européenne et la révision récente de la Constitution grecque (Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος)*, actes du colloque qui s'est tenu du 28 au 29 octobre 2001, Ant. N. Sakkoulas, 2002, pp. 248 et s. et spéc. p. 248.

III. Il y avait en Grèce de fortes confrontations au niveau de la recherche des motifs de création des autorités administratives indépendantes comme à celui de leur compatibilité avec les principes fondamentaux de la Constitution (tels que la responsabilité politique, la légitimité démocratique du pouvoir exécutif et la séparation des pouvoirs), du fait qu'il s'agit d'organes crées en vertu d'une prérogative d'indépendance à l'égard des organes politiques élus et soustrait à la hiérarchie administrative. En fait, "la controverse relative à la compatibilité des autorités administratives indépendantes avec le principe démocratique, inhérente à leur soustration à la hiérarchie administrative et donc à la légitimité élective, pourrait sembler éteinte du fait de la multiplication des créations et même de la séduction que semble exercer l'instrument des autorités administratives indépendantes auprès des pouvoirs publics". En réalité, "l'engouement pour la formule institutionnelle des autorités administratives indépendantes, y compris aujourd'hui au niveau européen, n'efface pas les doutes quant à leur légitimité démocratique comme les interrogations relatives aux modalités concrètes de leur insersion dans le fonctionnement de la démocratie"[27].

De plus, les autorités administratives indépendantes demeurent, à bien des égards encore, une "curiosité juridique"[28]. "On pourrait croire, dès lors, que ce qui fut autrefois une innovation institutionnelle ne suscite plus guère desormais l'interrogation ou le débat. il n'en est rien. Non seulement, l'existence et le fonctionnement de ces autorités continuent de soulever d'importantes controverses juridiques […], mais encore et surtout, le phénomène, appréhendé dans sa globalité, demeure une source d'interrogations et de réflexions dans un cercle dépassant largement celui, déjà scientifiquement diversifié, du monde académique"[29].

Malgré le nouvel équilibre institutionnel qui s'est formé après leur adoption en Grèce en tant qu'organes constitutionnels, soit les cinq autorités des droits, le débat doctrinal les concernant (sans oublier les autres autorités administratives indépendantes de la régulation économique) a ravivé dans les années 2000 - à savoir si elles étaient compatibles avec l'ordre constitutionnel établi -, maintenant orientée vers le renforcement de leur fiabilité et de leur indépendence, ainsi que du contrôle parlementaire exercé sur elles. En fait la doctrine les associa relativement tôt au principe démocratique et au fonctionnement même de la démocratie.

La relation des autorités (administratives) indépendantes avec l'État de droit démocratique a également continué à être étudiée, tant au niveau de la doctrine qu'au niveau de la pratique,

[27]S. Dubiton, *La protection des libertés publiques par les autorités administratives indépendantes: une solution démocratrique?*, Préf. de J.-L. Autin et P. Idoux, LGDJ, Lextenso éditions, 2016, pp. VII-VIII (Préf.).
[28]J. Mouchette, *op. cit.*, p. 1.
[29]S. Dubiton, *op. cit.*, p. VII (Préf. de J.-L. Autin et P. Idoux).

compte tenu des interventions du pouvoir exécutif dans leur action et/ou du pouvoir législatif en particulier dans le domaine de leurs compétences, tandis que les limites du contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes sont sujettes à discussion[30]. Quant au contrôle parlementaire, plus particulièrement, la doctrine a mis en évidence que le fait de confier aux autorités administratives indépendantes, avec des compétences élargies, la réglementation de sujets essentiels et sensibles ne peut que les obliger à rendre publiquement des comptes et qu'à se soumettre au contrôle parlementaire afin d'en assurer la légitimité. D'ailleurs, la révision constitutionnelle grecque de 2001 a tenu compte de la nécessité d'un lien étroit entre les cinq autorités des droits et la Chambre (article 101A de la Constitution), en prévoyant la participation de la Chambre au choix des membres de ces autorités (surtout des autorités constitutionnelles par la Conférence des presidents de la Chambre) ainsi que dans l'exercice du contrôle parlementaire.

IV. De plus, l'attachement au principe démocratique a été confirmé suivant la doctrine française datant presque de la même époque et de la décennie prochaine. En outre, au cours de la crise de la dette en Grèce, une réorientation du débat doctrinal s'effectue du fait de la création de nouvelles autorités administratives indépendantes servant à renforcer la crédibilité, entre autres, des structures administratives traditionnelles elles-mêmes. Dans une approche parallèle, on mentionne l'évolution de la doctrine sur les autorités administratives indépendantes - qui n'est plus depuis longtemps seulement juridique - en France dans les années 2010, une riche littérature apparaît. Il s'agit surtout d'une série de thèses parues entre notamment 2011 et 2019 sur les autorités administratives indépendantes des droits et de la régulation économique[31].
On lit que "la protection des libertés par les autorités administratives indépendantes est compatible avec le principe démocratique conçu dans une perspective ouverte et non restreinte à la légitimité élective ou à une conception datée de la logique de la séparation des pouvoirs.

[30]Voir, entre autres, Ch. Rammos, "La dégradation d'un droit déjà difficile et sensible (le cas de l'article 19 de la Constitution)" [Η υποβάθμιση ενός ούτως ή άλλως δυσχερούς και ευαίσθητου δικαιώματος (η περίπτωση του άρθρου 19 του Συντάγματος)], https://nomarchia.gr/12.2.2024; C. Yannakopoulos, "La crise des autorités administratives indépendantes en Grèce", https://cyannakopoulos.gr/wp-content/uploads/2024/04/CY_143.pdf . Voir aussi, K. Panagoulias, *Le contrôle juridictionnel de l'action des autorités indépendantes* (*Ο δικαστικός έλεγχος της δράσης των ανεξάρτητων αρχών*), Sakkoulas, 2023.
[31]J. Mouchette, *op. cit.*; S. Dubiton, *op. cit*.; V. Palma-Amalric, *L'autonomie financière des autorités administratives indépendantes: contribution à la notion d'autonomie financière en dtoit public*, Thèse de doctorat de droit public, Université Toulouse I Capitole, 2014; T. Perroux, *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Dalloz, 2013; M. Hervieu, *Les autorités administratives indépendantes et le renouvellement du droit commun des contrats*, Dalloz, 2012; A. R. Zarate Perez, *L'indépendence des autorités de concurrence, analyse comparative. Colombie, France, États-Unis*, Thèse de doctorat de droit public, Université Panthéon-Assas, 2011.

Enrichissant la démocratie en complétant les vecteurs traditionnels d'expression de la volonté populaire selon le système représentatif et en renouvelant l'équilibre entre les pouvoirs, par la modération du pouvoir attaché au principe majoritaire, les autorités administratives indépendantes s'inscrivent plus largement dans une évolution de la démocratie caractérisée par la pluralité des formes d'expression de la volonté générale, mobilisant advantage la société civile et promouvant la figure de l'État arbitre. Ainsi […] loin d'affaiblir la démocratie, les autorités administratives indépendantes la consolident et la vivifient avec d'autant plus d'efficacité qu'elles peuvent se prévaloir d'une 'légitimité d'impartialité' essentielle à la formulation équilibrée de l'intérêt général par les divers pouvoirs en place"[32].

De plus, on lit qu' "au regard d'une lecture restrictive de la démocratie, la difficulté d'insertion des autorités administratives indépendantes dans (le système institutionnel français) est double. D'une part, selon la tradition démocratique française, tout pouvoir procède directement ou indirectement de l'élection. Ce choix postule, en effet, que le contenu de la loi est l'expression de la volonté populaire majoritaire. Indépendantes du politique, les autorités administratives indépendantes sont a priori dépourvues d'un caractère représentatif, et ne peuvent alors prétendre participer à la definition de l'intérêt général. D'autre part, une approche systémique des autorités administratives indépendantes révèle que ces institutions marquent une rupture avec la lecture classique du principe de la séparation des pouvoirs". Enfin, les autorités administratives indépendantes représentent "un défi d'ordre politique" et "un défi d'ordre juridique" en ce qui concerne les sociétés démocratiques contemporaines. Un défi "d'ordre politique lorsqu'il s'agit d'estimer une revendication de légitimité concurrente de celle qui se nourrit du suffrage universel. D'ordre juridique lorsque c'est la séparation des pouvoirs qui est en cause". Parce que "les autorités administratives indépendantes ne recoivent pas l'onction du suffrage universel directe et qu'elles méconaissent la tripartition des pouvoirs, elles ne peuvent, a priori, exciper de la moindre légitimité démocratique"[33].

La dimension européenne de la réflexion sur les autorités administratives indépendantes et notamment leur indépendance administrative et financière, ainsi que les garanties d'indépendance personnelle et fonctionnelle de leurs membres, ont également occupé le débat doctrinal[34]. Étant donné que "garantir l'existence d'autorités indépendantes et leur

[32]S. Dubiton, *op. cit.*, p. VIII (Préf. de J.-L. Autin et P. Idoux).
[33]*Ibidem*, p. 29.
[34]Entre autres, Th. Pez, "Régulateurs sectoriels et Autorité de la concurrence", *RDP,* no 2, 2014, pp. 358 et s.; J. Ziller, "Les autorités administratives indépendantes entre droit interne et droit de l'Union européenne", *RFDA,* 2010, pp. 901 et s.; A. Bouveresse, "Vers un statut communautaire des régulateurs nationaux?", Europe, 20e année-févr. 2010, pp. 25 et s.; S. Rodrigues, "La régulation communautaire des industries de réseaux", *in* J. Ziller (dir.), *L'Union européenne-édition du traité de Lisbonne*, Doc. Fr., 2008, pp. 104 et s.; S. Breville, *Autorité*

indépendance [...] est une préoccupation majeure du législateur et du juge de l'Union européenne, dans l'intérêt du fonctionnement ordonné de la démocratie libérale, du principe de l'État de droit ainsi que de la sauvegarde des droits fondamentaux du citoyen de l'Union européenne"[35].

V. Quant aux justifications[36] pour la création et la multiplication des autorités administratives indépendantes, elles ont été principalement tirées de la critique faite des structures administratives traditionnelles, d'après le débat juridique d'au moins des vingt dernières années, étant donné qu'elles avaient été destinées à assurer la transparence et l'impartialité des structures en question, qui étaient contestées. Alors on a souligné que "dans l'esprit du législateur, la multiplication des autorités administratives indépendantes s'impose comme un élément de réponse à une crise de l'État"[37]. L'entrée de ces organismes sur la scène institutionnelle représenterait donc la solution à une crise de confiance envers les organes traditionnels et, à travers eux, envers le droit[38].

On a affirmé que les tendances de libération complète du marché, de réduction de l'intervention de l'État dans les domaines de l'économie et de dérégulation juridique des relations de travail qui sont la principale marque de l'État "postmoderne"[39], vont de pair avec la "confusion des

indépendante et gouvernement: la régulation bicéphale du marché français des télécommunications, Thèse (dactyl.), Paris I, 2006; J.-L. Autin, "Les autorités de régulation sont-elles des autorités administratives indépendantes?", *in* Mélanges en l'honneur du Professeur J. P. Colson, PUF, 2004, pp. 439 et s.; D. Gerardin, "Hiérarchie des pouvoirs dans les systèmes communautaires de régulation", *in* M.-A. Frisson (dir.), *Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2004, pp. 21 et s.; F. Kauff-Gazin, "Vers une conception européenne de l'indépendence des autorités de régulation?-À propos de l'affaire C-518/07, Commission c/Allemagne", Europe, no 7, juillet 2010, étude 9. Voir aussi, Rapport Public 2001, pp. 272 et s.; J. Dubouis, "Le service public et le droit communautaire", *RFDA*, 1995, pp. 294 et s.; J. Chevallier, "Les enjeux de la déréglementation", *RDP,* 1987, pp. 281 et s. Voir également, S. Dubiton, *op. cit*., pp. 70 et s., "Des arguments de portée européenne", où on lit que "La première pierre d'un régime européenne des autorités administratives indépendantes, fut posée à la suite d'une procédure en constatation d'un manquement engagé par la Commission européenne contre l'Allemagne. En substance, la Commission faisait grief à l'Allemagne de ne pas avoir respecté les directives en matière de régulation des télécommunications" (2002/19/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE).

[35]A. Metaxas, "Les 'Autorités indépendantes' comme partie intégrante de l'acquis communautaire" (Οι "Ανεξάρτητες Αρχές" ως αναπόσπαστο τμήμα του ενωσιακού δικαιοκρατικού κεκτημένου), *EfimDD/Εφημερίδα Διοικητικού* Δικαίου *(Revue de Droit Administratif),* no 6, 2023, pp. 640 et s. et spéc. p. 649.

[36]I. Mavromoustakou, "Les autorités administratives indépendantes, des 'réels' contre-pouvoirs au pouvoir politique? Le cas de la Grèce", IXe Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Lyon, du 26 au 28 juin 2014.

[37]M. Collet, "La création des autorités administratives indépendantes: symptôme ou remède d'un État en crise", *op. cit.*, p. 7.

[38]S. Dubiton, *op. cit.*, p. 2.

[39]Cf. G. Katrougalos, "L'administré: citoyen ou client? Valeurs publiques et formes d'activité administrative" (Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης; Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας), in Ant. Makrydimitris/M. Samatas/L. Maroudas/M.-Il. Pravita (dir.), Administration et Démocratie: Qualité, Efficacité, Légitimité, (Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση), Athènes, Sakkoulas, 2011, pp. 869 et s.

limites" entre État et secteur privé, la "déstructuration des mécanismes" de l'État social et la "dépolitisation" de l'administration publique par le biais de la fondation des autorités administratives indépendantes. C'est précisément cette dernière marque du passage à l'État "postmoderne" qui est renforcée par la contestation de la "capacité à gouverner" et de la "crédibilité" de la classe politique[40].

En partant de l'idée que les autorités administratives indépendantes sont une marque de la contestation de l'organisation et des conditions d'exercice du pouvoir à l'intérieur de l'État[41], on a ramené les justifications de leur fondation au nombre de quatre. La première est à relier à la politique même de l'Union Européenne qui a encouragé les autorités administratives indépendantes à se répandre afin d'harmoniser institutions et politiques et de réguler les marchés qui s'étaient libérés en raison des privatisations[42]. La seconde raison porte sur le caractère technique d'un secteur, la troisième sur la sauvegarde d'activités de médiation et défense des droits et, enfin, la quatrième sur le besoin d'impartialité à l'égard des structures administratives traditionnelles[43]. Finalement, la création d'une autorité administrative indépendante se ramène à mettre hors de portée des gouvernants certaines fonctions existant dans un certain nombre de secteurs, à les "dépolitiser" en quelque sorte, de manière à les confier à des autorités neutres et impartiales[44]. Les autorités administratives indépendantes sont donc reconnues dans ce cadre en tant que «facteurs de dépolitisation» de champs partiels de l'action de l'État[45].

La conception des autorités administratives indépendantes en tant qu'expression de la crise du système politique, puisqu'elles constituent "une cession de compétences en raison de faiblesse ou de manque de crédibilité", a été enregistrée dans la VIIe Chambre de révision durant la procédure de "constitutionnalisation" de 2001 des cinq autorités pour la protection des droits[46]. Néanmoins, d'un certain point de vue, l'institutionnalisation des autorités administratives indépendantes ne répond pas "strictement" à une "crise" du système politique mais elle se

40X. Kontiadis, op. cit., pp. 121 et s. et spéc. pp. 128 et 147.
41Conseil d'État 2001, pp. 257-258, 275-277 et 307-308.
42Conseil d'État, Rapport Public 2007. Jurisprudence et avis de 2006. L'administration française et l'Union européenne: Quelles influences? Quelles stratégies?, Études et documents no 58, La documentation française, 2007, pp. 319-320. Voir aussi, J. Chevallier, L'État post-moderne, 2e éd, Paris, LGDJ, 2004, pp. 59-65.
43Rapport 2006, pp. 26-28.
44Rapport Public 2001, p. 286.
45X. Kontiadis, op. cit., p. 142.
46K. Spanou, "Autorités indépendantes: Crise, évolution ou revalorisation du système politique" (Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος), *in* X. Kontiadis/Ch. Anthopoulos (dir.), *Crise du système politique grec?* (*Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;*), Athènes, Papazissis, 2008, pp. 215 et s. et spéc. pp. 215 et 221.

ramène principalement aux “conditions actuelles” de son fonctionnement, et elle symbolise en même temps “une tendance à dépolitiser la gestion de certains sujets critiques ou sensibles”. Or, elles constituent une nouvelle évolution du système politique car elles “tirent une légitimation de leur procédure non plus de leur subordination à la politique mais de leur distanciation par rapport à elle”. Par contre, elles ne remettent pas “radicalement” en question “le mode existant d’organisation du pouvoir politique qui fait ressortir l’importance du principe démocratique et de la légitimation par les élections”. On considère alors qu’elles complètent ce mode d’organisation du pouvoir politique “en introduisant le pluralisme des dispositifs de prise de décision et de contrôle à un niveau inférieur à celui du principe démocratique”. Et elles “enrichissent” finalement le système politique de dispositifs de contrôle et de vérification des comptes «complémentaires, plus précis et plus spécialisés”[47].

Dans le cadre du débat qui ne relie pas directement les autorités administratives indépendantes à la crise du système politique mais qui les intègre dans la perspective positive des mécanismes «de revalorisation» du système politique[48], on soutient que les autorités administratives indépendantes constituent “un réajustement créatif du parlementarisme à certains nouveaux besoins et défis récents”[49].

De plus, selon une autre opinion, les autorités administratives indépendantes contribueraient plus généralement “au renouvellement de la démocratie représentative”[50]. Enfin, conformément à l’approche qui considère que “retirer” de la matière politique à la classe politique et la “confier” aux autorités administratives indépendantes constitue une “réaction” devant les risques qui caractérisent la société du risque, la création des autorités administratives indépendantes constitue la condition fondamentale du “sauvetage” et de la “reproduction” du système politique et du système des partis dans la mesure où il fonctionne en tant que “mécanisme d’absorption des tensions” qui découlent de l’exercice d’une politique, en particulier dans les domaines où interviennent “divers centres privés de pouvoir économique et d’information”[51].

[47]K. Spanou, *op.* cit., pp. 233, 231, 238 et 247-248.
[48] *Ibidem*, p. 244.
[49]À ce propos, G. Kaminis, “Les autorités indépendantes cinq ans après la révision de la Constitution” (Οι ανεξάρτητες αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος), *in* X. Kontiadis, *Cinq ans après la révision constitutionnelle de 2001. Évaluation et propositions pour une nouvelle réforme constitutionnelle* (*Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*), Athènes-Komotini, Ant. N. Sakkoulas, 2006, pp. 813 et s. et spéc. p. 814.
[50]I. Kamtsidou, *op. cit.*, p. 545.
[51]X. Kontiadis, *op. cit.*, p. 149.

VI. En partant de l'idée que "les autorités administratives indépendantes sont une marque de la contestation de l'organisation et des conditions d'exercice du pouvoir à l'intérieur de l'État (Conseil d'État français 2001), on a affirmé qu'elles avaient été présentées par le droit comme étant de nouvelles formes d'exercice du pouvoir (et non de l'administration), en tant qu'organismes indépendants et impartiaux, lesquels désavouent la lettre du droit - ce qui constitue un défi pour la doctrine et la jurisprudence: Saisir au moyen du droit les formes nouvelles d'exercice du pouvoir, alors même qu'elles semblent délaisser, voire répudier, la grammaire du droit"[52].

En fait, on accepte que les autorités administratives indépendantes reflètent la contestation de l'organisation et des termes de l'exercice du pouvoir à l'intérieur de l'État. Mais "s'agit-il du retrait de l'État ou du retrait du gouvernement et des hauts fonctionnaires soumis à son autorité?" De plus, "assiste-t-on véritablement à un retrait de l'État, ou bien simplement à une adaptation du pouvoir qui est le sien?" "Ce pouvoir disparaît-il vraiment ou se dissimule-t-il plus habilement en mettant en scène sa disparition?" Et "certains acteurs, en particulier des acteurs économiques, n'exploitent-ils pas ce changement afin d'occuper des espaces ou des vides libérés par l'État?" Ces questions n'ont cessé de préocupper la théorie du droit et d'autres disciplines[53], malgré le lien établie entre autorités administratives indépendantes et principe démocratique. Surtout la protection des droits fondamentaux par les autorités administratives indépendantes, les associa relativement tôt au principe démocratique et au fonctionnement même de la démocratie.

Les autorités administratives indépendantes constituent désormais un acquis institutionnel pour l'ordre juridique grec. La question qui reste posée est de savoir si les autorités administratives indépendantes, avec les moyens dont elles disposent, peuvent réellement réguler de manière efficace leur champ d'action. Et ce, parce que leur assimilation dans l'ordre juridique et dans le système politique, en dépit de leur spécificité institutionnelle, est en relation directe avec la réussite de leur fonctionnement qui constitue à son tour un moyen de re-légitimation étant donné que la prévision de leur indépendance qui les rendent légitimes ne saurait suffire sans la confirmation de leur fonctionnement réel. En 2001, réalisée lors de la révision de la Constitution, la fondation des cinq autorités consacrées constitutionnellement pour contrôler cinq champs essentiels de l'État de droit, fut considérée comme "une mesure radicale"[54]. De

[52]J. Mouchette, *op. cit.,* p. IX (Préf. de P. Wachsmann).
[53]*Ibidem*, p. IX-X (Préf. de P. Wachsmann).
[54]E. Venizelos, "Rapport sur l'état des autotités indépendantes constitutionnellent prévues" (Εισήγηση για την κατάσταση των συνταγματικά προβλεπομένων ανεξάρτητων αρχών), 28.4.2009, pp. 8-9, ANEXARTITES_ARXES_EV_VENIZELOS_28.4.2009.pdf. Dès lors, il a soutenu que "les autorités

plus, la révision de 2001 constitua “une bonne occasion” pour “évaluer sur le plan institutionnel” et pour “mieux organiser le phénomène des autorités (administratives) indépendantes” dont “l'utilisation raisonnée” dans les champs où il est “avantageux et nécessaire” de le faire, améliore en définitive la “qualité globale” du régime politique[55].

---

indépendantes notamment dans des questions liées à la protection des droits fondamentaux et des garanties institutionnelles, ainsi qu'au fonctionnement fluide et transparent des secteurs importants du marché, ont offert un travail très précieux tant dans notre pays qu'au niveau européen et international”.

[55]E. Venizelos, *Cours de Droit Constitutionnel*, Nouvelle édition, Sakkoulas, 2021, pp. 589-590.

“Ο θεσμός της πρόωρης διάλυσης της Βουλής σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος. Όψεις της ελληνικής πολιτικής και συνταγματικής ιστορίας σε συγκριτική προοπτική[1].”

Βασίλης Ασημακόπουλος[2]

Στο άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος 75/86/01/08/19, ορίζεται ότι: «*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαλύει τη Βουλή με πρόταση της Κυβέρνησης που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας. Αποκλείεται η διάλυση της νέας Βουλής για το ίδιο θέμα*». Πρόκειται για μια από τις εκδοχές της πρόωρης διάλυσης της Βουλής που προβλέπει το Σύνταγμα.

Στη διάρκεια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, δηλαδή από την Μεταπολίτευση του 1974 μέχρι σήμερα, ο κανόνας είναι οι πρόωρες εκλογές και όχι η τυπική ολοκλήρωση της 4ετους βουλευτικής περιόδου (αρ. 53 παρ. 1 Σ). Από το 1974 μέχρι σήμερα (2025), έχουν πραγματοποιηθεί 20 γενικές βουλευτικές εκλογές.

Αν εξαιρεθούν οι πρώτες εκλογές της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, στις 17-11-1974, όπου δεν μπορεί να γίνει λόγος για βουλευτική περίοδο, η μόνη εκλογική αναμέτρηση που έγινε στο τυπικό τέλος της τετραετίας, ήταν εκείνη της 18ης Ιουνίου 1989. Συνεπώς η μόνη βουλευτική περίοδος που και τυπικά κατά το Σύνταγμα ολοκληρώθηκε ήταν εκείνη μεταξύ των εκλογών της 2ας-6-1985 έως 18-6-1989, της κυβέρνησης του Ανδρέα Παπανδρέου. Όλες οι υπόλοιπες ήταν πρόωρες. Δύο εκλογικές αναμετρήσεις προκλήθηκαν από αδυναμία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας (8-4-1990, 25-1-2015), σύμφωνα με το άρθρο 32 του Συντάγματος, όπως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του 2019. Τέσσερις εκλογικές αναμετρήσεις έλαβαν χώρα λόγω αδυναμίας σχηματισμού κυβέρνησης ή απόφασης να τερματιστεί ο βίος της σχηματισθείσας κυβέρνησης συνεργασίας (5-11-1989, 17-6-2012, 20-9-2015, 25-6-2023).

---

[1] Το παρόν κείμενο αποτέλεσε τη βάση της εισήγησης του συγγραφέα στην ημερίδα που συνδιοργάνωσαν το Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής Παντείου Πανεπιστημίου και ο Όμιλος Μαρξιστικών Ερευνών, στις 11-12-2025, στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, αμφιθέατρο Σάκης Καράγιωργας ΙΙ, με θέμα «Συνταγματική Αναθεώρηση, δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα». Ο συγγραφέας ευχαριστεί τους διοργανωτές και ιδιαιτέρως τον καθηγητή Δημήτρη Καλτσώνη, για την αποδοχή της πρότασής του.

[2] Δικηγόρος-Πολιτικός Επιστήμονας, διδάσκων στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης.

Η βουλευτική περίοδος 1977-1981, σχεδόν ολοκλήρωσε την 4ετία. Οι εκλογές όμως της 18ης-10-1981 ήταν πρόωρες, κατά ένα μήνα παρά δύο ημέρες (όπως ήταν και οι εκλογές της 7ης-3-2004, που τερμάτισαν την βουλευτική περίοδο 2000-2004). Η τότε απερχόμενη κυβέρνηση της Ν.Δ. (Πρωθυπουργός Γεώργιος Ράλλης) θεώρησε ότι οι εκλογές εφόσον πραγματοποιούνταν τυπικά στο τέλος της 4ετίας θα δημιουργούσαν προσκόμματα στην εμπορική κίνηση λόγω της χριστουγεννιάτικης περιόδου. Γι' αυτό ο τότε Πρωθυπουργός αρχικά κινήθηκε στην θεώρηση του συγκεκριμένου θέματος «*ως εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας*». Κατόπιν αντιδράσεων επελέγη τελικά η θεσμική οδός του άρθρου 38 παρ. 1 του Συντάγματος όπως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του 1986. Πρακτικά αυτό σήμανε την παραίτηση της κυβέρνησης Ράλλη και την ανάθεση εκ νέου από τον τότε Πρόεδρο της Δημοκρατίας Κων/νο Καραμανλή στον Γεώργιο Ράλλη - αρχηγό του κόμματος που διέθετε απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία - εντολή σχηματισμού υπηρεσιακής κυβέρνησης προς διενέργεια των τυπικά πρόωρων εκλογών[3].

Ως εκ τούτου οι εκλογικές αναμετρήσεις της 20ης-11-1977, της 2ας-6-1985, της 10ης-10-1993, της 22ας-9-1996, της 9ης -4-2000, της 7ης-3-2004, της 16ης-9-2007, της 4ης-10-2009, της 6ης-5-2012, της 7ης-7-2019, της 21ης-5-2023, ήτοι 11, πλέον δηλαδή του ημίσεος των βουλευτικών εκλογών των χρόνων της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας από το 1974 μέχρι σήμερα (2025), έχουν πραγματοποιηθεί με την επίκληση του άρθρου 41 παρ. 2 Συντάγματος «*να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας».*

Επισημάνσεις και συνέπειες

Μια επισήμανση για τις πρόωρες εκλογικές αναμετρήσεις στα χρόνια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας με επίκληση του άρθρου 41 παρ. 2 του Συντάγματος, αφορά την έννοια-όρο «*εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας*». Σε σύγκριση με προηγούμενα συνταγματικά κείμενα, είτε σε περιόδους αβασίλευτης, είτε βασιλευομένης δημοκρατίας, είτε συνταγματικής μοναρχίας, η δυνατότητα πρόωρης διάλυσης της Βουλής δεν περιοριζόταν στην αντιμετώπιση εθνικού θέματος, αλλά ήταν γενικότερης αναφοράς.

[3] Τσιλιώτης Χ., «Άρθρο 41», στο Βλαχόπουλος Σ.- Κοντιάδης Ξ. – Τασόπουλος Γ. (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου και Syntagma Watch, Ηλεκτρονική Έκδοση, Φεβρουάριος 2023, σ. 37, στο chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/02/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-41-me-cover-1.pdf [πρόσβαση στις 15-12-2025].

Ο περιορισμός στην επίκληση εθνικού θέματος για πρόωρη διάλυση της Βουλής, αποτελεί μια καινοτομία του Συντάγματος του 1975. Εγγράφει τη σημασία της έννοιας εθνικό θέμα στην πολιτική εξέλιξη της χώρας, την εμπειρία της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών, καθώς και διδάγματα που αντλήθηκαν σε μια δεδομένη ιστορική στιγμή. Η περιοριστική συνταγματική αναφορά στην έννοια εθνικό θέμα προκάλεσε δύο συνέπειες στην εφαρμοσμένη πολιτική πρακτική.

Η πρώτη συνέπεια ήταν μια προσχηματικού-εργαλειακού χαρακτήρα επίκληση.

Αυτό φανερώνει άλλωστε και το γεγονός ότι 11 από τις 20 γενικές βουλευτικές εκλογές της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, έχουν προκηρυχθεί με επίκληση του άρθρου 41 παρ. 2 του Συντάγματος.

Η δεύτερη συνέπεια ήταν μια σταδιακά ευρύτερη ερμηνεία του όρου «*εθνικό θέμα*». Από το 1977 έως και το 1993 το εθνικό θέμα οριζόταν συνήθως το Κυπριακό, από κοινού με άλλα ζητήματα, όπως τα ελληνοτουρκικά και η ενταξιακή πορεία στην ΕΟΚ το 1977, η συνταγματική αναθεώρηση το 1985, ή το «Μακεδονικό» το 1993.

Οι εκλογές του 1996 (κυβέρνηση Κώστα Σημίτη) και στο σημείο αυτό συνιστούν μια τομή, καθώς ως 1ος λόγος πρόωρης προσφυγής στις κάλπες αναφερόταν η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και την ΟΝΕ, όπως και στις εκλογές του 2000. Ο όρος εθνικό θέμα διευρύνεται και περιλαμβάνει την οικονομία, τις μεταρρυθμίσεις κλπ, καθώς η διαδικασία διεθνούς ενσωμάτωσης της χώρας λαμβάνει οικονομικά χαρακτηριστικά. Πρόκειται για τη συνθήκη εσωτερίκευσης της διαδικασίας διεθνούς ενσωμάτωσης[4].

Έτσι με την εξαίρεση των πρόωρων εκλογών του 2004, όπου η επίκληση τυπικά αφορούσε το Κυπριακό, καθώς επίκειτο αφενός η ολοκλήρωση της ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην ΕΕ από 1-5-2004, αφετέρου το δημοψήφισμα για το σχέδιο Ανάν στις 24-4-2004 (μολονότι στην πράξη δεν αποτέλεσαν μέρος της προεκλογικής συζήτησης-αντιπαράθεσης μεταξύ των κομμάτων), υποχωρεί η παραδοσιακή έννοια του εθνικού θέματος, η οποία τείνει να αντικατασταθεί κυρίως από διάφορες εκδοχές της οικονομίας, από την κατάρτιση του προϋπολογισμού και τα θέματα παιδείας στις εκλογές του 2007, η αντιμετώπιση της διεθνούς οικονομικής κρίσης στις εκλογές του 2009, η εφαρμογή του νέου οικονομικού προγράμματος

[4] Για τη συνθήκη εσωτερίκευσης της διαδικασίας διεθνούς ενσωμάτωσης, της διαμόρφωσης του εξαρτημένου καπιταλιστικού κράτους ως αποτελέσματος της κίνησης του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού ως κυρίαρχου-κυριαρχούμενου, βλ. Ασημακόπουλος Β., *Πρώτη Φορά Αριστερά. Αντιθέσεις, αντιφάσεις, εσωτερικές συγκρούσεις στο ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1974-1990 και οι βάσεις του πολιτικού μεταμορφισμού του*, Gutenberg, Αθήνα, 2024, σ. 120-128.

(2ο μνημόνιο, ν. 4046/2012) στις εκλογές του Μάιου 2012, οι κίνδυνοι για την πορεία της εθνικής οικονομίας λόγω μιας παρατεταμένης προεκλογικής περιόδου στις εκλογές του 2019[5], μέχρι την επενδυτική βαθμίδα στις εκλογές του Μαϊου 2023. Στοιχείο που έχει τη σημασία του και ως αντικειμενική τάση της κίνησης διεθνούς ενσωμάτωσης-εσωτερίκευσης, αλλά και υποκειμενικής συγκρότησης και εξέλιξης των κομματικών σχηματισμών.

Στα χρόνια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας κατά τη γνώμη μας, μία περίπτωση δικαιολογούσε την επίκληση «*ανανέωση λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας*», από τη στιγμή που οι βασικοί κομματικοί σχηματισμοί (ΝΔ και ΠΑΣΟΚ) εκείνης της εποχής, επέλεξαν την άνοιξη του 2009 να μην συνεννοηθούν για την έγκαιρη αντιμετώπιση της μείζονος οικονομικής κρίσης, προτιμώντας την πεπατημένη που οδήγησε στις πρόωρες εκλογές της 4ης-10-2009.

Η συνθήκη που δικαιολογούσε πρόωρη προσφυγή στις κάλπες, αφορούσε την συγκυρία της χρεωκοπίας και της ψήφισης του 1ου μνημονίου (ν. 3845/2010) τον Μάιο 2010, λόγω της σοβαρότητας και της εξαιρετικότητας της κατάστασης, αλλά και των συνεπειών αυτής, βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων, καταλυτικού εθνικού χαρακτήρα. Μια συνθήκη, η οποία συμπύκνωνε τόσο την έννοια του εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας με την παραδοσιακή σημασία, όσο και την οικονομική έννοια της συνθήκης εσωτερίκευσης της διαδικασίας διεθνούς ενσωμάτωσης της χώρας.

Η κυβέρνηση του Γιώργου Παπανδρέου επέλεξε διαφορετικά, εντείνοντας σε υπέρτατο βαθμό την κρίση νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος και την κρίση εκπροσώπησης του ΠΑΣΟΚ την περίοδο 2010-2012, που οδήγησαν στις εκλογές του λεγόμενου «διπλού εκλογικού σεισμού»[6], της 6ης-5-2012 και της 17ης-6-2012 και οι οποίες κατέγραψαν με τη σειρά τους την ανατροπή της κομματικής μορφής του δικομματισμού όπως είχε μορφοποιηθεί από τις εκλογές 1977/81 και μετά, μεταβάλλοντάς το σε διπολικό[7]. Η τάση αυτή επιβεβαιώθηκε στις εκλογικές αναμετρήσεις του 2015, καθώς το μνημόνιο-αντιμνημόνιο συγκροτούσε μια νέα διαιρετική τομή, ατελούς όμως χαρακτήρα, καθώς η υπογραφή από τον

---

[5] Γούλιας Ν., *Η Ελλάδα στις κάλπες. 1974-2019 : Εθνικές εκλογές, κόμματα και εκστρατείες*, τ. Γ΄ : 2009-2019, ειδική έκδοση Καθημερινή, 2023, σ. 181

[6] Βούλγαρης Γ.- Νικολακόπουλος Η. (επιμ.), *2012 : Ο διπλός εκλογικός σεισμός*, Θεμέλιο, Αθήνα, 2014.

[7] Από την οπτική της δομής του κομματικού συστήματος της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, μπορεί να γίνει η ακόλουθη περιοδολόγηση : 1977/81-1993 : Πολωμένος Δικομματισμός, 1996-2009 : Συγκλίνων Δικομματισμός, 2012-2019 : Διπολισμός, 2019/23 – σήμερα : Προϋποθέσεις μετάβασης σε σύστημα κυρίαρχου κόμματος.

αντιμνημονιακό πόλο (κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ) του 3ου μνημονίου (ν. 4336/2015), επέφερε σε σύντομο χρονικό διάστημα την εξάντληση της ως προς το αντιμνημονιακό σκέλος. Η εξέλιξη αυτή δεν προκάλεσε μόνο την επαναφορά από τη διπολική στη δικομματική δομή (πολωμένη ή συγκλίνουσα) του κομματικού συστήματος, σύμφωνα με το εκλογικό αποτέλεσμα του 2019[8], αλλά οδηγεί στη διαμόρφωση κομματικού συστήματος με προϋποθέσεις ακόμα και κυρίαρχου κόμματος, με την ΝΔ στη θέση αυτή από τις εκλογές του 2023 και μετά.

Πρωτοφανές στοιχείο, αν επιβεβαιωθεί σε επόμενες εκλογικές αναμετρήσεις, όχι μόνον για τα χρόνια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, αλλά συνολικά για το ελληνικό κομματικό σύστημα όπως αυτό διαμορφώθηκε αρχής γενομένης από την 1η μεγάλη διαιρετική τομή του 20ου αιώνα, δηλαδή τον Εθνικό Διχασμό, βενιζελισμός/αντιβενιζελισμός.

Η ευρωπαϊκή συγκριτική συνταγματική προοπτική στη συγχρονία

Κάθε εθνικός κοινωνικός σχηματισμός έχει τη δική του εμπειρία, θεσμικά εγγεγραμμένη στο συνταγματικό θεσμό της πρόωρης διάλυσης της Βουλής. Στα συστήματα Προεδρικής Δημοκρατίας ο θεσμός της πρόωρης διάλυσης της Βουλής, είτε είναι σπάνιος, είτε κατ' ουσίαν δεν υφίσταται, καθώς θεσπίζεται το λεγόμενο σύστημα μη συνδεδεμένων εξουσιών (separation of powers – SoP)[9]. Στα συγκεκριμένα συστήματα η εκτελεστική εξουσία δεν εξαρτάται από την ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής και η διάρκεια του βίου της νομοθετικής εξουσίας δεν εξαρτάται από την πολιτική βούληση της κυβέρνησης.

Αντίθετα στα συστήματα κοινοβουλευτικής ή προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (αρ. 1 παρ. 1 Συντάγματος) , θεσπίζεται το σύστημα «συνδεδεμένων εξουσιών». Ο βαθμός αλληλεξάρτησης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας είναι πολύ μεγάλος και αποτυπώνεται συνταγματικά.

Στο Σύνταγμα της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το σύστημα συνδεδεμένων εξουσιών αποτυπώνεται στο άρθρο 84 παρ. 1 (αρχή της δεδηλωμένης εμπιστοσύνης της Βουλής προς

[8] Για την κίνηση των κομμάτων και την εξέλιξη της πολιτικής διαπάλης την περίοδο της οικονομικής κρίσης, βλ. Βούλγαρης Γ., *Στην άκρη του γκρεμού 2007-2019. Κρίση-πολιτικοί θεσμοί-ακροβασίες-διέξοδος*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2025.

[9] Για τα συστήματα συνδεδεμένων και μη συνδεδεμένων εξουσιών από την οπτική της συγκριτικής πολιτικής, βλ. Kreppel A., «Νομοθετικά Σώματα», στο Caramani D., *Συγκριτική Πολιτική*, Λευκωσία, Odysseus Publishing, 2024, σ. 160-162.

την κυβέρνηση, ψήφος εμπιστοσύνης) και στο άρθρο 41 παρ. 2 (πρόωρη διάλυση της Βουλής με πρωτοβουλία της κυβέρνησης).

Έτσι λοιπόν και στη συγκριτική συνταγματική αναφορά κοινοβουλευτικών ή ημιπροεδρικών δημοκρατιών, όπου υπάρχει ο θεσμός της πρόωρης διάλυσης της Βουλής, δεν εμφανίζεται η διατύπωση για διάλυση της Βουλής προς αντιμετώπιση «*εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας*», με ανανεωμένη λαϊκή εντολή (αρ. 41 παρ. 2 Σ75/86/01/08/19). Πρόκειται, μάλλον, για μια ενδιαφέρουσα ελληνική συνταγματική ιδιαιτερότητα.

Στο Σύνταγμα της Ε΄ Γαλλικής Δημοκρατίας (1958), στο πλαίσιο της καθιέρωσης του Ημι-προεδρικού συστήματος, προβλέπεται η αποκλειστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας για την πρόωρη διάλυση της Βουλής, αφού συμβουλευθεί τυπικά τον Πρωθυπουργό και τους Προέδρους των Βουλών (αρ. 12 ΓαλΣ)[10].

Στο Σύνταγμα της Α΄ Ιταλικής Δημοκρατίας (1948), η πρόωρη διάλυση της Βουλής ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Δημοκρατίας (αρ. 88 ΙτΣ) και η κυβέρνηση πρέπει ν' απολαμβάνει την εμπιστοσύνη και των δύο Βουλών (αρ. 94 και 55 ΙτΣ)[11]. Και εξ αυτού του λόγου το κοινοβουλευτικό σύστημα της Ιταλικής Δημοκρατίας, χαρακτηρίζεται πολιτειολογικά ως «*μη γνήσιο κοινοβουλευτικό σύστημα*»[12].

Στον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης (1949), το Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ορίζονται περιοριστικά και εξαντλητικά οι λόγοι και οι συνθήκες που οδηγούν σε πρόωρη διάλυση της Βουλής, οφειλόμενων αποκλειστικά στην αδυναμία εκλογής Ομοσπονδιακού Καγκελάριου από την Βουλή (αρ. 63 παρ. 4 ΘΝ) και στη μη ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής (αρ. 68 ΘΝ)[13].

---

[10] Το Σύνταγμα της Ε΄ Γαλλικής Δημοκρατίας στο Μαυριάς Κ.-Παντελής Α., *Συνταγματικά Κείμενα. Ελληνικά και Ξένα*, Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.

Στην Ε' Γαλλική Δημοκρατία έχουν πραγματοποιηθεί, μέχρι σήμερα (2025), έξι πρόωρες βουλευτικές εκλογές, το 1962, το 1968, το 1981, το 1988, το 1997, το 2024.

[11] Το Ιταλικό Σύνταγμα του 1948, στο Μαυριάς Κ.-Παντελής Α., *οπ.π.*

[12] Τσιλιώτης Χ., *οπ.π.,* σ. 17.

Στην Ιταλική Δημοκρατία από το 1948 μέχρι σήμερα (2025) έχουν πραγματοποιηθεί εννέα πρόωρες βουλευτικές εκλογές, το 1972, το 1976, το 1979, το 1983, το 1987, το 1994, το 1996, το 2008, το 2022.

[13] Ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης (1949) στο Μαυριάς Κ.-Παντελής Α., *οπ.π.*

Το περιοριστικό αυτό στοιχείο, είχε ως αποτέλεσμα στη συνταγματική ιστορία της μεταπολεμικής Γερμανίας να έχουν προκληθεί μέχρι σήμερα (2025) μόλις τέσσερις αναμετρήσεις πρόωρων εκλογών, το 1972, το 1983, το 2005, το 2025 με τεχνητό τρόπο, μεθόδευση ουσιαστικά από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, βλ. Τσιλιώτης Χ., *οπ.π.* σ. 18.

Στο άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, για την πρόωρη διάλυση της Βουλής προς αντιμετώπιση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας, υπάρχουν διατυπώσεις, που συμπυκνώνουν διαμάχες και ιστορικές διαιρετικές τομές που μορφοποίησαν πολιτικούς χώρους-παρατάξεις.

Η πρώτη διατύπωση είναι η υποχρέωση που έχει ο ανώτατος πολιτειακός παράγοντας (Πρόεδρος της Δημοκρατίας) να διαλύσει την Βουλή εφόσον η κυβέρνηση που απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής ζητήσει πρόωρες εκλογές για εθνικό θέμα.

Η δεύτερη διατύπωση είναι η δυνατότητα που έχει η κυβέρνηση να διαλύσει την Βουλή.

Και τρίτη διατύπωση αφορά την περίπτωση αποκλεισμού διάλυσης της επόμενης Βουλής για το ίδιο θέμα.

Πρόκειται για διατυπώσεις που εγγράφουν τη δική τους πολιτική ιστορία, λαμβάνοντας συγκεκριμένες συνταγματικές μορφές.

Η εθνική συγκριτική συνταγματική οπτική με όρους ιστορίας

Α). Η 1η διαιρετική τομή στον ελληνικό 20ο αιώνα αφορά τον Εθνικό Διχασμό που εκδηλώνεται το 1915. Η κρίση αυτή, που αφορούσε ως γνωστόν τη συμμετοχή ή όχι της Ελλάδας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και με ποια συμμαχία θα τασσόταν, έλαβε και μια συνταγματική μορφή που εξελίχθηκε τελικά και σε πολιτειακή διάσταση.

Λόγω διαφωνίας Βενιζέλου-Κωνσταντίνου Α΄, η κυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου παραιτήθηκε. Προκηρύχθηκαν πρόωρες εκλογές για τις 31 Μαϊου 1915.

Η εκλογική νίκη του Κόμματος Φιλελευθέρων, δεν θα αλλάξει τη στάση του Βασιλιά Κωνσταντίνου, με αποτέλεσμα η κυβέρνηση Βενιζέλου να παραιτηθεί εκ νέου. Ο Βασιλιάς Κωνσταντίνος θα προχωρήσει εκ νέου σε διάλυση της Βουλής και νέες εκλογές για τις 6-12-1915, από τις οποίες το Κόμμα Φιλελευθέρων κηρύσσει αποχή. Ο Βενιζέλος εισάγει και συνταγματική διάσταση στη διαμάχη, καθώς θεωρεί ως αντισυνταγματική τη διάλυση της Βουλής για το ίδιο θέμα εντός του ιδίου έτους. Η συνταγματική διάσταση, ουσιαστικά θα μετεξελιχθεί σε μαζικό επίπεδο σε πολιτειακή αμφισβήτηση του ίδιου του θεσμού του θρόνου[14]. Ποιος είναι ο φορέας της κυριαρχίας. Λαός/Εθνος ή Βασιλιάς/Θρόνος. Μοναρχική ή Δημοκρατική αρχή ;

[14] Πλουμίδης Σ.Γ., *Μεταξύ Επανάστασης και Μεταρρύθμισης. Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος και βενιζελισμός 1909-1922*, Πατάκη, Αθήνα, 2020, σ. 283-294.

Η σχετική διατύπωση του Συντάγματος 1864/1911 στο άρθρο 37, παραχωρούσε ευχέρεια-δυνατότητα στον Βασιλιά να διαλύει την Βουλή, χωρίς περιορισμό είτε θεματικό, είτε χρονικό. Ο καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών εκείνην την εποχή, Νικόλαος Ν. Σαρίπολος, ερμηνεύοντας τις συνταγματικές διατάξεις, θα ταχθεί με τη θέση του Βενιζέλου[15].

Υπό το φως της δημοκρατικής αρχής, της λαϊκής κυριαρχίας, στην οποία στηρίζεται το Σύνταγμα του 1911, η «*βασιλική προνομία*» αργεί, εφόσον ο λαός ρωτήθηκε και εκφράστηκε για το συγκεκριμένο ζήτημα δια της ετυμηγορίας του[16].

Η εξέλιξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα ο Βενιζέλος – ο οποίος είχε επωφεληθεί παλαιότερα της συγκεκριμένης πρακτικής με την 2η διάλυση της Βουλής που είχε προκύψει από τις εκλογές της 8ης-8-1910 και την προκήρυξη νέων εκλογών στις 28-11-1910 από τον Βασιλιά Γεώργιο Α΄[17] – να προτείνει αναθεώρηση του Συντάγματος πριν τις εκλογές της 1ης -11-1920, σύμφωνα με την οποία προβλέπονταν περιορισμοί στις λεγόμενες προνομίες του θρόνου προς μια αμιγώς κοινοβουλευτική κατεύθυνση, μεταξύ άλλων και σε σχέση με τη διαδικασία πρόωρης διάλυσης της Βουλής. Η ήττα του Βενιζέλου στις εκλογές του 1920, ακύρωσε εκείνη την αναθεωρητική πρωτοβουλία. Η κατεύθυνσή της όμως μπορεί να διακριθεί ως απώτερη ρίζα στην αναθεώρηση του 1986[18].

Β). Το συγκεκριμένο ζήτημα αποτέλεσε πλέον ταυτοτικό στοιχείο διαπάλης μεταξύ της δημοκρατικής και της συντηρητικής παράταξης, κάτι που εγγράφεται και επαναλαμβάνεται στα συνταγματικά κείμενα του 20ου αιώνα. Έτσι όταν η τάση είναι υπέρ του δημοκρατικού/ρεπουμπλικανικού ρεύματος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαλύει τη Βουλή μετά από σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας ή εφόσον το αποφασίσει η ίδια η Βουλή και δεν επιτρέπεται η διάλυση δύο συνεχών Βουλών για την ίδια αιτία, όπως αναφέρεται τόσο στο άρθρο 75 στο Σύνταγμα του 1925 (λεγόμενη επιτροπή Παπαναστασίου), όσο και στο άρθρο

---

[15] Σαρίπολος Ν.Ν., *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον : Ερμηνεία του αναθεωρηθέντος ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών*, τ. Α΄, εν Αθήναις, 1915 (ανατ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, πρόλογος Γ. Κασιμάτης, Αθήνα, 1987).

[16] Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου. Βασικές έννοιες, ελληνική συνταγματική ιστορία, οργάνωση του κράτους, δικαιώματα του ανθρώπου*, Λιβάνη ΙΚΕ, Αθήνα, 2020, σ. 234.

[17] Καλτσώνης Δ., *Συνταγματική Ιστορία της Ελλάδας, 1821-2001*, ΚΨΜ, Αθήνα, 2017, σ. 81.

[18] Αλιβιζάτος Ν., «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και ο συνταγματικός εκσυγχρονισμός της χώρας», στο Μαυρογορδάτος Γ.Θ.- Χατζηιωσήφ Χ. (επιμ.), *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, 1988, σ. 36.

79 στο Σύνταγμα του 1927. Πρόκειται για τα Συντάγματα της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας (Αβασίλευτη).

Όταν επικρατεί το συντηρητικό/φιλοβασιλικό ρεύμα και ανεξαρτήτως κυβέρνησης καθώς έχει μεσολαβήσει ο Εμφύλιος Πόλεμος (1946-1949), η 2η διαιρετική τομή του ελληνικού 20ου αιώνα, ο ανώτατος πολιτειακός άρχοντας- Βασιλιάς διατηρεί την αποκλειστική δυνατότητα διάλυσης της Βουλής, χωρίς – ουσιαστικά- περιορισμό, πλην της προσυπογραφής από το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 37, Σύνταγμα του 1952).

Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και στο εξαιρετικά δυσμενές πλαίσιο που όριζε η μετεμφυλιακή συνθήκη για τις αριστερές-αντιμοναρχικές δυνάμεις, με πλέον εμβληματική σε επίπεδο θεσμών τη λειτουργία του καλούμενου «*παρασυντάγματος*»[19], ο επικεφαλής του Σοσιαλιστικού Κόμματος-Ένωση Λαϊκής Δημοκρατίας (ΣΚ-ΕΛΔ) και επιφανής συνταγματολόγος Αλέξανδρος Σβώλος, ως μέλος του ευρύτερου σχηματισμού «Δημοκρατική Παράταξη», που είχε τη στήριξη του παράνομου ΚΚΕ, υπέβαλε πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος στη Βουλή του 1950. Η πρόταση δεν έθετε θέμα μεταβολής του πολιτεύματος της «Βασιλευομένης Δημοκρατίας», αλλά μεταξύ άλλων περιορισμό στη δυνατότητα του Βασιλιά να διαλύει την Βουλή[20].

Εν τέλει όπως σωστά έχει επισημανθεί[21], η διάταξη περί διαλύσεως της Βουλής ως «*μοναρχικό προνόμιο*», σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1952, δεν δοκιμάστηκε κυρίως στις περιπτώσεις διάλυσης της Βουλής, όσο στη μη διάλυση της Βουλής και άρνησης εκ μέρους του Μονάρχη διενέργειας πρόωρων εκλογών. Πρόκειται για τα «Ιουλιανά του 1965» και τη σύγκρουση του Βασιλιά Κωνσταντίνου Β΄ με τον Πρωθυπουργό και επικεφαλής της Ένωσης Κέντρου Γεώργιο Παπανδρέου, με τις διαρκείς μεθοδεύσεις εκ μέρους των Ανακτόρων και των συνεργατών τους, για τη «*σαλαμοποίηση*» της κοινοβουλευτικής ομάδας της Ένωσης Κέντρου[22] και της συγκρότησης κυβερνήσεων των λεγόμενων «αποστατών», οι δύο πρώτες

[19] Δρόσος Γ.Ζ., *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σ. 369-396.

[20] Καλτσώνης Δ., *οπ.π.*, σ. 210-211.

[21] Τσιλιώτης Χ., οπ.π., σ. 12.

[22] Αλιβιζάτος Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995, σ. 258

εκ των οποίων δεν έλαβαν ψήφο εμπιστοσύνης από την Βουλή[23]. Η συγκεκριμένη σύγκρουση θα αποτελέσει την 3η διαιρετική τομή στον ελληνικό 20ο αιώνα[24].

Γ). Την αρχική περίοδο της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, ο Κων/νος Καραμανλής σε συνθήκες απόλυτης κοινοβουλευτικής κυριαρχίας της Ν.Δ., αλλά με άνοδο της ριζοσπαστικής-δημοκρατικής τάσης στο ευρύτερο κοινωνικό επίπεδο, στο Σύνταγμα του 1975 θα εξοπλίσει το θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας με τις λεγόμενες προνομίες.

Μία απ' αυτές θα είναι στο άρθρο 41 παρ. 2, όπου προέβλεπε δυνατότητα και όχι υποχρέωση διάλυσης της Βουλής εφόσον το ζητήσει η κυβέρνηση που απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής για αντιμετώπιση εθνικού θέματος, υπό την προϋπόθεση ότι έχει μεσολαβήσει τουλάχιστον ένα έτος από την προηγούμενη διάλυση της Βουλής (παρ. 4). Αναγνωριζόταν μεν η δυνατότητα πρόωρης διάλυσης της Βουλής με κυβερνητική πρωτοβουλία, η οποία τελούσε όμως υπό την αποδοχή ή όχι του Προέδρου της Δημοκρατίας. Παράλληλα η συνταγματική διάταξη προέβλεπε τον αποκλεισμό της διάλυσης της Βουλής για το ίδιο θέμα (παρ. 4). Το τελευταίο μπορούσε να θεωρηθεί «μια στροφή προς το Κέντρο» με όρους συνταγματικής ιστορίας, όπως ήταν γενικότερα η κίνηση της ΝΔ την περίοδο 1974-1981, που σε επίπεδο κόμματος κωδικοποιήθηκε στο σχήμα του «*ριζοσπαστικού φιλελευθερισμού*».

Ο Ανδρέας Παπανδρέου θα χαρακτηρίσει, τότε, μοναρχικής έμπνευσης τα προνόμια που επιφυλάσσονταν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας[25]. Συνολικά η αντιπολίτευση (ΕΚ-ΕΔΗΚ, ΠΑΣΟΚ, ΚΚΕ, ΚΚΕ εσ, ΕΔΑ) θα αποχωρήσει από την Βουλή κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, με βασικό θέμα τις υπερεξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Όταν 10 χρόνια αργότερα, το ΠΑΣΟΚ διέθετε την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και με την κοινοβουλευτική υποστήριξη του ΚΚΕ προχώρησε στην αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986, καταργώντας τις λεγόμενες συνταγματικές προνομίες, οι οποίες ουσιαστικά παρείχαν εξουσίες στον ΠτΔ που προσιδίαζαν σε καθεστώς Ημι-προεδρικής Δημοκρατίας, τύπου Γαλλίας δηλαδή, με τη βασική διαφορά ότι ο Πρόεδρος στην Ε' Γαλλική Δημοκρατία εκλέγεται απ' ευθείας από τον λαό.

---

[23] Τελικά η διάλυση της Βουλής, ήρθε πολύ αργά. Τον Απρίλιο 1967 διαλύθηκε η Βουλή και προκηρύχθηκαν εκλογές για τις 28 Μαϊου 1967. Δεν θα πραγματοποιηθούν ποτέ, λόγω του στρατιωτικού πραξικοπήματος που μεσολάβησε στις 21 Απριλίου 1967 και της επιβολής δικτατορίας.

[24] Για τη σχέση διαιρετικών τομών και ιστορικής διαμόρφωσης των παρατάξεων-κομματικών σχηματισμών στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, βλ. Ασημακόπουλος Β., *οπ.π.*, σ. 559-561.

[25] Συλλογικό, *Το Σύνταγμα της Ελλάδας*, Το Ποντίκι, Αθήνα, 1992, σ. 13.

Ειδικότερα για το άρθρο 41 παρ. 2 σήμανε την υποχρέωση και όχι τη δυνατότητα να διαλύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τη Βουλή, εφόσον το ζητήσει η κυβέρνηση που απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής για την αντιμετώπιση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας και ότι δεν μπορεί η νέα Βουλή να διαλυθεί για το ίδιο θέμα που διαλύθηκε η προηγούμενη, επαναφέροντας τις θέσεις της δημοκρατικής παράταξης του 20ο αιώνα.

Αποτίμηση- Σχέση Δημοκρατίας, Φιλελευθερισμού, Κοινωνικού Εκσυγχρονισμού

Στο πλαίσιο της αφαίρεσης των υπερεξουσιών του ΠτΔ, η αναθεώρηση του 1986 κατήργησε τη δυνατότητα του ΠτΔ να διαλύει την Βουλή εφόσον θεωρούσε ότι η σύνθεση της τελευταίας βρίσκεται σε προφανή δυσαρμονία με το «λαϊκό αίσθημα» κατά την ανέλεγκτη κρίση του, σύμφωνα με τη συνταγματική διατύπωση του άρθρου 41 παρ. 1 Σ75.

Αναθεωρήθηκε και το άρθρο 44 παρ. 2 που προέβλεπε ότι αποκλειστικά ο ΠτΔ δύναται να προκηρύσσει διεξαγωγή δημοψηφίσματος για εθνικό θέμα. Πλέον και με την ισχύουσα διάταξη «*ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου*». Με τη διαδικασία αυτή προκηρύχθηκε το Δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου 2015.

«*Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου*».

Οι αλλαγές αυτές ήταν απολύτως συμβατές με τον ορισμό της μορφής του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας (αρ. 1 παρ. 1 Σ). Η Βουλή και η κυβέρνηση ως οι θεσμοί που εκφράζουν την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, ως οι κατ' εξοχήν αντιπροσωπευτικοί θεσμοί, έχουν την πλήρη ευθύνη και τη δυνατότητα για την πρόωρη διάλυση της Βουλής.

Η αναθεώρηση αυτή, του 1986, στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων και εξουσιών του ΠτΔ, απηχούσε το κλίμα και το πνεύμα της μεταπολίτευσης του 1974-75 και της αλλαγής του 1981. Η λαϊκή κυριαρχία και η λαϊκή συμμετοχή, μέσα από το μαζικό κομματικό φαινόμενο ως πραγματική κίνηση της κοινωνίας «από τα κάτω», αλλά και θεσμική αποτύπωση «από τα πάνω» εγγράφηκαν στο Σύνταγμα 75/86. Στη διαλεκτική ένταση μεταξύ δημοκρατίας/λαϊκής κυριαρχίας και φιλελευθερισμού/ η έννοια των θεσμικών αντιβάρων, που στην προκειμένη περίπτωση ήταν ολιγαρχικού ή συντηρητικού χαρακτήρα ρύθμιση, επιλύθηκε υπέρ της δημοκρατικής αρχής.

Η αναθεώρηση του 1986, έλαβε χώρα στο πλαίσιο της απόφασης του ΠΑΣΟΚ να μην ανανεώσει την θητεία του Κων/νου Καραμανλή στο ύπατο πολιτειακό αξίωμα τον Μάρτιο του 1985. Το στοιχείο αυτό αποτέλεσε μια νίκη της οργανωμένης βάσης του κόμματος, έκφραση της τάσης αυτονομίας του έναντι της τάσης κρατικοποίησής του, απέναντι στην γραφειοκρατία του που αποτελούσε την κυρίαρχη τάση κρατικοποίησης του κόμματος. Ο Πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ, Ανδρέας Παπανδρέου, ήταν σύμμαχος μεν, αλλά όχι οργανικό τμήμα της κομματικής γραφειοκρατίας. Το στοιχείο αυτό του έδωσε τη δυνατότητα την κρίσιμη στιγμή να εκφράσει πολιτικά το «λαϊκό παραταξιακό/κομματικό αίσθημα» , σε ένα πλαίσιο πολωμένου δικομματισμού, όπως ήταν ο χαρακτήρας του ελληνικού κομματικού συστήματος της περιόδου 1977-1993[26].

Με όρους ιστορίας της εσωκομματικής πάλης στο ΠΑΣΟΚ, ήταν μία, η πρώτη χρονικά, από τις τρεις ήττες της ηγετικής κομματικής γραφειοκρατίας. Η 3η και τελευταία, συνδέεται επίσης με μια διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, που έλαβε χώρα την περίοδο 2006-2007 και αφορά το άρθρο που δεν αναθεωρήθηκε το 2008, δηλαδή το άρθρο 16. Με αυτήν την έννοια η αναθεώρηση του 2008, η πιο περιορισμένη σε εύρος από όλες τις αναθεωρήσεις του Συντάγματος της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας μέχρι σήμερα, έχει την ιδιαιτερότητα ότι είναι σημαντική για το άρθρο που δεν αναθεωρήθηκε.

Η εξέλιξη αυτή αποτέλεσε μια νίκη της οργανωμένης κομματικής βάσης του ΠΑΣΟΚ απέναντι στην ηγεσία-γραφειοκρατία του, η οποία υποχρεώθηκε να αποχωρήσει από την διαδικασία αναθεώρησης[27], σε μια εποχή συγκλίνοντος δικομματισμού. Στην προκειμένη περίπτωση η διαπάλη μεταξύ αυτονομίας και κρατικοποίησης, που αποτελεί μια «σταθερά» στα μαζικά κυβερνητικής κλίσης και προοπτικής σοσιαλιστικά/σοσιαλδημοκρατικά/εργατικά κόμματα[28], έλαβε τη μορφή της εμπορευματοποίησης ή της διατήρησης του μη

[26] Ασημακόπουλος Β., *οπ.π.*, σ. 298-305.

[27] Ασημακόπουλος Β., *Ιδιωτικά πανεπιστήμια : Πώς τορπιλίστηκε η αναθεώρηση του άρθρου 16 το 2006-7* , στο https://slpress.gr/politiki/idiotika-panepistimia-pos-torpilistike-i-anatheorisi-tou-arthrou-16-to-2006-7/ [πρόσβαση στις 14-12-2025].

[28] Ασημακόπουλος Β.*, Οι σοσιαλιστές στην Ευρώπη, από τον 19ο στον 21ο αιώνα. Πολιτικές οικογένειες και κομματικά συστήματα σε συγκριτική προοπτική. Σκέψεις για την ελληνική περίπτωση*, υπό έκδοση Παπαζήση.

Η κρατικοποίηση του κόμματος, λαμβάνει τα χαρακτηριστικά της ενσωμάτωσης στην κυρίαρχη δομή κρατικής εξουσίας, που για την ελληνική περίπτωση, αποτυπώνεται στα χαρακτηριστικά του ιστορικά διαμορφωμένου εξαρτημένου αθηνοκεντρικού καπιταλιστικού κράτους.

εμπορευματικού χαρακτήρα του δημοσίου αγαθού της Τριτοβάθμιας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης.

Βέβαια αυτό «διορθώθηκε» από την κυβέρνηση Κυριάκου Μητσοτάκη και την δικαστική εξουσία στους πρόσφατους χρόνους, όπου ψηφίστηκε (ν. 5094/2024) και κρίθηκε συνταγματικός (απόφαση 1918/2025 Ολομέλειας Συμβουλίου Επικρατείας), νόμος που αντιβαίνει ευθέως στο γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος «*contra Constitutionem»*[29]. Προσθέτοντας ένα λιθαράκι στην κρίση νομιμοποίησης των θεσμών στην χώρα.

Οι υπόλοιπες αναθεωρήσεις του Συντάγματος (2001 και του 2019) δεν είχαν αυτά τα χαρακτηριστικά, καθώς η τάση ήταν φιλελεύθερη και όχι δημοκρατική, ενώ τα κόμματα μετεξελίχθηκαν σε κόμματα του κράτους. Ο ΣΥΡΙΖΑ σε ρυθμούς πολύ ταχύτερους του ΠΑΣΟΚ, μεταμορφώθηκε σε κόμμα του μνημονιακού κράτους (δηλαδή του εξαρτημένου αθηνοκεντρικού καπιταλιστικού κράτους, με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της περιόδου της κρίσης). Αυτό οδήγησε στην υποχώρηση, συρρίκνωση και πολυδιάσπασή του.
Στην αναθεώρηση που ολοκληρώθηκε το 2019, προβλέφθηκε, ως ενδεχομένως μια ρωγμή, ένας απόηχος, που επιβίωνε από τα κινήματα των Πλατειών (2011), τον αντιμνημονιακό ΣΥΡΙΖΑ και τις σχετικές επεξεργασίες που είχαν γίνει ιδίως την περίοδο 2012-2013, η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία.

Όπως διαβάζουμε στην Αιτιολογική Έκθεση της πρότασης συνταγματικής αναθεώρησης τον Νοέμβριο 2018 που κατέθεσε η ΚΟ του ΣΥΡΙΖΑ « *Επειδή είμαστε με τη δημοκρατία και όχι με την αριστοκρατία, επιμένουμε να την υπερασπιζόμαστε, ακόμη και όταν θεωρούμε ότι η πλειοψηφία δεν παίρνει τις αποφάσεις που εμείς επιθυμούμε. Γι' αυτό προτείνουμε την κατοχύρωση του δικαιώματος για διενέργεια δημοψηφίσματος με λαϊκή πρωτοβουλία, είτε για κρίσιμο εθνικό θέμα είτε για ψηφισμένο νομοσχέδιο, αλλά και τη θεσμοθέτηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Μέτρα δηλαδή που φέρνουν το λαό, αλλά και την πολιτική, το διάλογο, τη διαφωνία, την αντιπαράθεση πολιτικών σχεδίων στο προσκήνιο. Διότι έτσι συγκροτούνται οι ισχυρές δημοκρατίες, όταν εμπιστεύονται και όχι όταν φοβούνται τη λαϊκή κρίση*».

[29] Στην ημερίδα που συνδιοργάνωσαν το Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής Παντείου Πανεπιστημίου και ο Όμιλος Μαρξιστικών Ερευνών, στις 11-12-2025, στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, αμφιθέατρο Σάκης Καράγιωργας ΙΙ, με θέμα «Συνταγματική Αναθεώρηση, δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα», υπήρξε σχετική εισήγηση, Δημήτρης Σαραφιανός, «*Το άρθρο 16*».

Ο ΣΥΡΙΖΑ βέβαια δεν τόλμησε, λιγότερο από δύο μήνες μετά, να προχωρήσει σε δημοψήφισμα, τον Ιανουάριο 2019, για τη λεγόμενη «*Συμφωνία των Πρεσπών*», παρά το σχετικό αίτημα που διατυπωνόταν «από τα κάτω» εκείνη την εποχή.

Με την αναθεώρηση του 2019, στο άρθρο 73 παρ. 6 προβλέφθηκε η δυνατότητα λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η τραγωδία των Τεμπών και η μαζική κινητοποίηση που προκάλεσε, με τη συλλογή υπογραφών να είναι μία από τις μορφές πάλης, ανέδειξε το ζήτημα ότι η κοινοβουλευτική πλειοψηφία της ΝΔ από το 2019 και μέχρι σήμερα δεν έχει ψηφίσει τον εφαρμοστικό της συνταγματικής διάταξης νόμο, με αποτέλεσμα η συνταγματική διάταξη της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας να παραμένει ουσιαστικά ανενεργός. Πρόκειται για μια κατάδηλη αντιθεσμική και αντισυνταγματική πρακτική της κυβέρνησης της ΝΔ. Άλλο ένα στοιχείο που αιτιολογεί τον εξαιρετικά χαμηλό βαθμό εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας που απολαμβάνουν οι θεσμοί του κράτους από τους Έλληνες πολίτες[30].

Η συνάρθρωση θεσμών αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και δομών άμεσης δημοκρατίας, μπορεί και πρέπει να αποτελεί στόχο μιας δημοκρατικής πολιτείας. Ειδικά σε μια εποχή μαζικής εκπαίδευσης, του λεγόμενου «*γνωσιακού καπιταλισμού*»[31] και της τεχνητής νοημοσύνης. Για τις δυνάμεις της κοινωνικής αλλαγής, του σοσιαλιστικού μετασχηματισμού, μπορεί και πρέπει να αποτελέσει έναν εφικτό στόχο. Όχι μόνον να ψηφιστεί ο εφαρμοστικός νόμος, αλλά να εισαχθεί δυνατότητα διενέργειας δημοψηφίσματος, αλλά και πρόωρων εκλογών ακόμα, με λαϊκή πρωτοβουλία. Θα είναι μια συνέχεια στη διαδικασία εκδημοκρατισμού του 1975 και του 1986, μια υπέρβαση της κυρίαρχης πολιτικής των αστικών και διαχειριστικών κοινωνικών στρωμάτων του ελληνικού καπιταλισμού της λεγόμενης μεταμνημονιακής εποχής.

Οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος αποτελούν τη πλέον σημαντική θεσμικά στιγμή μιας δημοκρατίας. Οι αναθεωρήσεις του 1911 και του 1975[32], με την συμπλήρωση του 1986, αποτέλεσαν στιγμές δημοκρατικού, κοινωνικού, εκσυγχρονιστικού και θεσμικού άλματος. Έβρισκαν την προέκτασή τους σε μια πλούσια νομοθετική παραγωγή, είτε της περιόδου 1911-

[30] Public Issue, *Εμπιστοσύνη στους Θεσμούς. Η ετήσια έρευνα της Public Issue για το 2025*, στο https://www.publicissue.gr/institutions-2025/ [πρόσβαση στις 15-12-2025].

[31] Keucheyan R., *Αριστερό Ημισφαίριο. Μια χαρτογραφία της νέας κριτικής σκέψης*, Angelus Novus, 2017, σ. 159-163.

[32] Κουρουνδής Χ., *Το Σύνταγμα και η Αριστερά. Από τη «βαθειά τομή» του 1963 στο Σύνταγμα του 1975*, Νήσος, Αθήνα, 2018

1920[33], είτε της περιόδου 1981-1989[34]. Εκδηλώσεις ενός κοινωνικού σώματος, αλλά και πολιτικών ελίτ που βρισκόταν σε προοδευτική κίνηση, σε σχέση με τις εθνικές και κοινωνικές ανάγκες του τόπου.

Σήμερα βρισκόμαστε, ως κοινωνία πολιτών και πολιτική κοινωνία, πολύ πίσω σε σχέση με τις στιγμές του «1911» και του «1975/1981». Ζητήματα δημοκρατίας και κοινωνικού-θεσμικού εκσυγχρονισμού, θα μπορούσαν να αποτελούν θέματα αιχμής μιας πρότασης αναθεώρησης του Συντάγματος, από δημοκρατικές και προοδευτικές δυνάμεις. Η καθιέρωση και επέκταση σε όλες τις διαστάσεις της λαϊκής νομοθετικής-πολιτικής πρωτοβουλίας. Η υπέρβαση του αθηνοκεντρικού χαρακτήρα του κράτους με τη συνταγματική θεμελίωση ενός προτύπου περιφερειακής επαναθεμελίωσής του[35].

Βιβλιογραφία

Αλιβιζάτος Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995

Αλιβιζάτος Ν., «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και ο συνταγματικός εκσυγχρονισμός της χώρας», στο Μαυρογορδάτος Γ.Θ.- Χατζηιωσήφ Χ. (επιμ.), *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, 1988

Ασημακόπουλος Β., *Οι σοσιαλιστές στην Ευρώπη, από τον 19ο στον 21ο αιώνα. Πολιτικές οικογένειες και κομματικά συστήματα σε συγκριτική προοπτική. Σκέψεις για την ελληνική περίπτωση*, υπό έκδοση Παπαζήση

Ασημακόπουλος Β., Γ' Ελληνική Δημοκρατία 1974-2024 : Ένας κριτικός απολογισμός, *Τετράδια Πολιτικού Διαλόγου Έρευνας και Κριτικής*, τχ. 88ο-89ο/Χειμώνας 2024-Καλοκαίρι 2025

[33] Τσίρος Ν., *Η νομοθεσία του Ελευθερίου Βενιζέλου κατά την περίοδο 1911-1920, στα πλαίσια της μεταρρυθμιστικής του πολιτικής και στα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα της εποχής*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2013.

[34] Ασημακόπουλος Β., Γ' Ελληνική Δημοκρατία 1974-2024 : Ένας κριτικός απολογισμός, *Τετράδια Πολιτικού Διαλόγου Έρευνας και Κριτικής*, τχ. 88ο-89ο/Χειμώνας 2024-Καλοκαίρι 2025, σ. 93-112.

[35] Χαραλαμπίδης Μ., *Η ιστορία θέλει, η επίσημη πολιτική δεν μπορεί. Ποιο μέλλον για την Ελλάδα-Ομιλία στο 4ο συνέδριο ΠΑΣΟΚ*, Γόρδιος, Αθήνα, 1996, σ. 21.

Ασημακόπουλος Β., *Πρώτη Φορά Αριστερά. Αντιθέσεις, αντιφάσεις, εσωτερικές συγκρούσεις στο ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1974-1990 και οι βάσεις του πολιτικού μεταμορφισμού του*, Gutenberg, Αθήνα, 2024.

Ασημακόπουλος Β., *Ιδιωτικά πανεπιστήμια : Πώς τορπιλίστηκε η αναθεώρηση του άρθρου 16 το* 2006-*7* , στο https://slpress.gr/politiki/idiotika-panepistimia-pos-torpilistike-i-anatheorisi-tou-arthrou-16-to-2006-7/

Βούλγαρης Γ.- Νικολακόπουλος Η. (επιμ.), *2012 : Ο διπλός εκλογικός σεισμός*, Θεμέλιο, Αθήνα, 2014

Βούλγαρης Γ., *Στην άκρη του γκρεμού 2007-2019. Κρίση-πολιτικοί θεσμοί-ακροβασίες-διέξοδος*, Αθήνα, Μεταίχμιο, 2025

Γούλιας Ν., *Η Ελλάδα στις κάλπες. 1974-2019 : Εθνικές εκλογές, κόμματα και εκστρατείες*, τ. Γ΄ : 2009-2019, ειδική έκδοση Καθημερινή, 2023

Δρόσος Γ.Ζ., *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996

Καλτσώνης Δ., *Συνταγματική Ιστορία της Ελλάδας, 1821-2001*, ΚΨΜ, Αθήνα, 2017

Keucheyan R., *Αριστερό Ημισφαίριο. Μια χαρτογραφία της νέας κριτικής σκέψης*, Angelus Novus, 2017

Κουρουνδής Χ., *Το Σύνταγμα και η Αριστερά. Από τη «βαθειά τομή» του 1963 στο Σύνταγμα του 1975*, Νήσος, Αθήνα, 2018

Kreppel A., «Νομοθετικά Σώματα», στο Caramani D., *Συγκριτική Πολιτική*, Λευκωσία, Odysseus Publishing, 2024

Μαυριάς Κ.-Παντελής Α., *Συνταγματικά Κείμενα. Ελληνικά και Ξένα*, Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996

Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου. Βασικές έννοιες, ελληνική συνταγματική ιστορία, οργάνωση του κράτους, δικαιώματα του ανθρώπου*, Λιβάνη ΙΚΕ, Αθήνα, 2020

Πλουμίδης Σ.Γ., *Μεταξύ Επανάστασης και Μεταρρύθμισης. Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος και βενιζελισμός 1909-1922*, Πατάκη, Αθήνα, 2020

Public Issue, *Εμπιστοσύνη στους Θεσμούς. Η ετήσια έρευνα της Public Issue για το 2025*, στο https://www.publicissue.gr/institutions-2025/

Σαρίπολος Ν.Ν., *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον : Ερμηνεία του αναθεωρηθέντος ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών*, τ. Α΄, εν Αθήναις, 1915 (ανατ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, πρόλογος Γ. Κασιμάτης, Αθήνα, 1987)

Συλλογικό, *Το Σύνταγμα της Ελλάδας*, Το Ποντίκι, Αθήνα, 1992

Τσιλιώτης Χ., «Άρθρο 41», στο Βλαχόπουλος Σ.- Κοντιάδης Ξ. – Τασόπουλος Γ. (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου και Syntagma Watch, Ηλεκτρονική Έκδοση, Φεβρουάριος 2023, σ. 37, στο chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/02/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-41-me-cover-1.pdf

Τσίρος Ν., *Η νομοθεσία του Ελευθερίου Βενιζέλου κατά την περίοδο 1911-1920, στα πλαίσια της μεταρρυθμιστικής του πολιτικής και στα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα της εποχής*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2013

Χαραλαμπίδης Μ., *Η ιστορία θέλει, η επίσημη πολιτική δεν μπορεί. Ποιο μέλλον για την Ελλάδα-Ομιλία στο 4ο συνέδριο ΠΑΣΟΚ*, Γόρδιος, Αθήνα, 1996

Η πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 89 παρ. 4 Σ. ως προς την απαγόρευση σε εν ενεργεία και αφυπηρετήσαντες δικαστικούς λειτουργούς να συμμετάσχουν στην Κυβέρνηση και να κατέχουν πολιτικές θέσεις

Ευάγγελος Ορέστης Βουβονίκος
Μεταδιδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου
Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 89 παρ. 4 Σ., στην ισχύουσα μορφή του: «*Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην Κυβέρνηση.*». Η διάταξη, η οποία εισάγει κώλυμα συμμετοχής των εν ενεργεία δικαστικών λειτουργών στην Κυβέρνηση, προβλέφθηκε, το πρώτον, με το Σύνταγμα του 1975. Εξαίρεση του γενικού αυτού απαγορευτικού κανόνα προβλέπεται στο άρθρο 37 παρ. 3 Σ., περί του σχηματισμού εκλογικής-υπηρεσιακής Κυβέρνησης υπό τον Πρόεδρο ενός εκ των Ανωτάτων Δικαστηρίων, η οποία ως διάταξη ειδικότερη υπερισχύει του άρθρου 89 παρ. 4 Σ.

Στη διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 2019, η Νέα Δημοκρατία κατέθεσε πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 89 παρ. 4 Σ. Βάσει αυτής, στο ήδη ισχύον κώλυμα συμμετοχής στην Κυβέρνηση, προτάθηκε να προστεθεί στην παράγραφο 4 η απαγόρευση σε εν ενεργεία δικαστικούς λειτουργούς να κατέχουν πολιτικές θέσεις, καθώς επίσης και η εν λόγω απαγόρευση να καταλαμβάνει και τους αφυπηρετήσαντες δικαστικούς λειτουργούς για χρονικό διάστημα τριών ετών μετά την ημερομηνία της αφυπηρέτησής τους. Στην προτείνουσα Βουλή η πρόταση είχε ψηφιστεί, εκτός από τη Νέα Δημοκρατία, και από το Κομμουνιστικό Κόμμα, λαμβάνοντας συνολικά 97 ψήφους. Παραπλήσια θέση όσον αφορά το καθεστώς των αφυπηρετησάντων δικαστικών λειτουργών έχει υιοθετηθεί από την Ένωση Δικαστών και Εισαγγελέων, το 2018.

Το κώλυμα συμμετοχής δικαστικών λειτουργών στην Κυβέρνηση εντάσσεται στις συνταγματικές εκείνες ρυθμίσεις με τις οποίες προσδιορίζεται το προσωπικό-υπηρεσιακό καθεστώς των δικαστικών λειτουργών. Από κοινού με άλλες συνταγματικές πρόνοιες, όπως, ενδεικτικά, ο καθορισμός της διαδικασίας επιλογής και διορισμού τους, η καθιέρωση γενικής απαγόρευσης παράλληλης απασχόλησης, η διενέργεια της επιθεώρησης του έργου τους, οι όροι της άσκησης της σχετικής πειθαρχικής εξουσίας κλπ. Ευρύτερα, ο απαγορευτικός κανόνας του άρθρου 89 παρ. 4 Σ. υπάγεται στη συνταγματική κατοχύρωση των δικαστικών

ασυμβιβάστων. Σύμφωνα με το άρθρο 89 παρ. 1 Σ. εισάγεται γενική απαγόρευση κάθε παράλληλης επαγγελματικής απασχόλησης των δικαστικών λειτουργών, ανεξαρτήτως της επιμέρους νομικής μορφής που θα μπορούσε η απασχόληση αυτή να προσλάβει. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 89 παρ. 3 Σ. εισήχθη και η γενική απαγόρευση της ανάθεσης διοικητικών καθηκόντων στους δικαστικούς λειτουργούς, σε συνδυασμό με συνταγματικά οριοθετημένες εξαιρέσεις. Ratio των εν λόγω ασυμβιβάστων φαίνεται να αποτελεί η προσπάθεια αποτροπής της υποβολής των φορέων του δικαστικού λειτουργήματος σε αθέμιτες επιρροές, καθώς και η αποτροπή της υπονόμευσης της αρχής της αποτελεσματικότητας κατά την άσκηση των δικαστικών καθηκόντων.

Γενικά, η συνταγματική ρύθμιση των δικαστικών ασυμβιβάστων συνδέεται άρρηκτα με τις εγγυήσεις που απορρέουν από την κατοχύρωση της προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών, αποτελώντας εξειδίκευση των τελευταίων. Στη συνταγματική προστασία της προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών εμπεριέχεται η κατοχύρωση της υπηρεσιακής τους κατάστασης και εξέλιξης, ιδίως από παρεμβάσεις των άλλων δύο κρατικών εξουσιών. Συνιστά, δε, αναγκαίο υπόβαθρο για την πραγμάτωση της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών. Βάσει της λειτουργικής ανεξαρτησίας, η άσκηση του δικαστικού λειτουργήματος θα πρέπει να συντελείται ανεπηρέαστα τόσο από παρεμβάσεις της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας όσο και ενόψει ανάλογων διακινδυνεύσεων που συναρτώνται με την εσωτερική ιεραρχική δόμηση της δικαστικής εξουσίας. Από κοινού λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών συναρθρώνουν την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, η οποία ερείδεται, συνδυαστικά, στα άρθρα 87 παρ. 1 και 2 Σ. και 93 παρ. 4 Σ., ως προς τη δέσμευση των δικαστηρίων για μη εφαρμογή νόμου αντίθετου με το Σύνταγμα. Η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας αποτελεί συνέπεια της κατ' άρθρο 26 Σ. αρχής της διάκρισης των κρατικών εξουσιών, που συνιστά οργανωτική βάση του πολιτεύματος. Ωστόσο, εισάγεται σύστημα σχετικού διαχωρισμού των εξουσιών, με τις επιτρεπόμενες διασταυρώσεις να προβλέπονται, κατά κανόνα, στο Σύνταγμα.

Αλληλένδετη με την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, ως εξειδίκευσή της, είναι η αρχή της δικαστικής αμεροληψίας των δικαστικών λειτουργών, συναγόμενη και από τη δικονομική αρχή της ισότητας μεταξύ των διαδίκων. Περιεχόμενο της αρχής αποτελεί η απαίτηση ο δικαστικός λειτουργός, ανά συγκεκριμένη πλέον ένδικη διαφορά την οποία καλείται να κρίνει, να επιδεικνύει συμπεριφορά και πνευματική κατάσταση που υποδηλώνει την ανεπηρέαστη διαμόρφωση των δικανικών κρίσεων από αθέμιτες επιρροές προερχόμενες είτε από άλλους θεσμικούς φορείς ή παράγοντες είτε από τυχόν προσωπικές σχέσεις ή συμφέροντα του δικαστικού λειτουργού. Έτσι, η δικαστική αμεροληψία σχετίζεται με την ανάγκη απουσίας

συνειδητής εύνοιας υπέρ ή κατά διαδίκου, καθώς και προκαταλήψεων που βασίζονται σε προϋπάρχουσες προσωπικές πεποιθήσεις του δικαστικού λειτουργού.

Από την άποψη των υπερεθνικών νομικών ρυθμίσεων, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, οι αρχές της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας συνιστούν ήδη εγγυήσεις-προϋποθέσεις καθεαυτής της έννοιας του «δικαστηρίου». Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ (υπόθεση Findlay κατά Ηνωμένου Βασιλείου κ.ά.), οι εγγυήσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας και αμεροληψίας σχετίζονται ιδίως με την προστασία του δικαστικού λειτουργήματος από την επιρροή της εκτελεστικής εξουσίας. Σύμφωνα επίσης με πάγια θέση της νομολογίας του ΕΔΔΑ (ενδεικτικά υπόθεση Baka κατά Ουγγαρίας), στην προβληματική επιδρά, κατ' έμμεσο τρόπο, και η οριοθέτηση του κατ' άρθρο 10 ΕΣΔΑ δικαιώματος των δικαστικών λειτουργών στη δημόσια έκφραση γνώμης: το δικαίωμα αυτό δύναται να περιορισθεί προκειμένου να εξυπηρετηθεί η αρχή της δημόσιας εμπιστοσύνης του κοινού στη δικαστική εξουσία και τους φορείς της. Αντίστοιχα, οι παραπάνω αρχές κατοχυρώνονται στο άρθρο 47 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επανερχόμενοι στην εξεταζόμενη πρόταση αναθεώρησης, όσα σημειώθηκαν προηγουμένως αποτελούν το θεσμικό υπόβαθρο υποδοχής στο συνταγματικό κείμενο της πρότασης αυτής. Ωστόσο, οι ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις ρύθμισης του υπηρεσιακού καθεστώτος έχουν πεδίο εφαρμογής ratione personae τους εν ενεργεία δικαστικούς λειτουργούς, από τον χρόνο, δηλαδή, του διορισμού τους και εφεξής. Έτσι, κατά το σκέλος της πρότασης αναθεώρησης που άπτεται των αφυπηρετησάντων δικαστικών λειτουργών, στο ενδεχόμενο υιοθέτησής της, θα προβλεφθεί, το πρώτον, συνταγματική ρύθμιση για εκφάνσεις του νομικού status των δικαστικών λειτουργών μετά την αποχώρησή τους από την υπηρεσία, με σκοπό την αποτροπή κατάληψης θέσεων-που συνοδεύονται, συνήθως, και από υψηλές οικονομικές απολαβές ή, ενδεχομένως, και άλλες μορφές προνομίων-από συνταξιοδοτηθέντες δικαστικούς.

Ενόψει και της εγγενούς αοριστίας του όρου «πολιτικές θέσεις» που αξιοποιήθηκε στη μελετώμενη πρόταση αναθεώρησης, από την άποψη του πιθανού κανονιστικού της περιεχομένου σε περίπτωση αποδοχής της, κατοχή της ιδιότητας του αφυπηρετήσαντος κατά τα πρώτα τρία έτη από την αφυπηρέτηση, θα καθίστατο ασυμβίβαστη με την κατοχή ταυτόχρονα της ιδιότητας, μεταξύ άλλων, του επιστημονικού συμβούλου σε πολιτικό κόμμα, στον Πρωθυπουργό, σε υπουργό ή και βουλευτή, καθώς και του επικεφαλής δημόσιων οργανισμών. Κατά μία έννοια, πρόκειται εδώ για χρονική επέκταση ενός τμήματος από τις απαγορεύσεις που εισάγονται ήδη βάσει του άρθρου 29 παρ. 3 Σ. Άλλωστε, κατά το συνοπτικό αιτιολογικό που συνόδευε την αναθεωρητική πρόταση, πρωτίστως τις παραπάνω ιδιότητες φαίνεται να είχαν υπόψιν τους οι συντάκτες της πρότασης αυτής. Με τον τρόπο αυτόν, θα

αποτρεπόταν, για παράδειγμα, η εκλογή-συνήθως από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία-αφυπηρετησάντων δικαστικών σε θέσεις επικεφαλής Ανεξάρτητων Αρχών ή η θέση τυχόν υποψηφιότητας στις βουλευτικές εκλογές αμέσως μετά την επέλευση της συνταξιοδότησης. Παρόλα αυτά, δεδομένης της επικέντρωσης της πρότασης αποκλειστικά στην κατοχή δημοσίων, πολιτικών αξιωμάτων, καθώς και της θέσης ανώτατου χρονικού ορίου στον απαγορευτικό κανόνα, η πιθανή συνταγματική ρύθμιση θα εναρμονιζόταν κατάλληλα με την κατ' άρθρο 5 παρ. 1 Σ. προστασία της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας.

Από δικαιοπολιτική άποψη, οι αντιδράσεις οι οποίες και πρόσφατα έχουν εγερθεί έναντι των διαφαινόμενων σχέσεων εξάρτησης που δημιουργούνται μεταξύ της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας δε θα πρέπει να κριθούν ως αστήρικτες. Η τυχόν παράλληλη άσκηση έστω και εμμέσως μη δικαιοδοτικών καθηκόντων από δικαστικούς λειτουργούς-και μάλιστα υπό την ύπαρξη προσδοκίας κατάληψης άλλου δημόσιου αξιώματος όταν πλέον θα έχουν καταστεί αφυπηρετήσαντες-θα μπορούσε να προξενήσει σύγχυση όσον αφορά το ανεπηρέαστο των δικανικών τους κρίσεων και, ενδεχομένως, θα ενέπλεκε τους φορείς της δικαστικής εξουσίας ακόμη και σε πολιτικές αντιπαραθέσεις.

Αναφορικά με τους παράγοντες όξυνσης των εξαρτήσεων δικαστικών λειτουργών από φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, έχει επισημανθεί πολλαπλώς, και στην επιστήμη (αν και όχι αναντίρρητα), η προβληματική του τρόπου με τον οποίον ενεργούνται οι προαγωγές στις θέσεις των προεδρείων των Ανωτάτων Δικαστηρίων και την καθιέρωση, εν προκειμένω, της αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητας του υπουργικού συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 5 και 6 Σ. Ομοίως και το ζήτημα της κατ' άρθρο 91 παρ. 3, εδ. β' Σ. δυνατότητας του Υπουργού Δικαιοσύνης να εγείρει πειθαρχική αγωγή κατά δικαστικών λειτουργών. Στις παραμέτρους αυτής της κατηγορίας θα πρέπει, ορθότερα, να συνυπολογισθούν συνταγματικές και νομοθετικές ρυθμίσεις (ιδίως του δικονομικού δικαίου) κατά τις οποίες ενισχύθηκαν, τα τελευταία χρόνια, οι θεσμικοί μηχανισμοί συγκέντρωσης του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Πρόκειται ειδικά για την αναγωγή σε συνταγματική ρύθμιση-μετά την αναθεώρηση του 2001-της παραπομπής της κρίσης περί πιθανής αντισυνταγματικότητας διάταξης νόμου στις Ολομέλειες των Ανωτάτων Δικαστηρίων. Πρόκειται επίσης για την εισαγωγή δικονομικών θεσμών όπως αυτού της πιλοτικής δίκης ή και της προδικαστικής παραπομπής-ιδιαίτερα στον κλάδο της διοικητικής δικαιοσύνης-με τους οποίους αρμοδιότητες τακτικών δικαστηρίων μετατίθενται προς τα Ανώτατα Δικαστήρια και τις ολομελείς συνθέσεις τους. Μέσω αυτών των θεσμικών μεταβολών, αυξάνονται οι πιθανότητες υποβολής στην κρίση των Ανωτάτων Δικαστηρίων ένδικων διαφορών που εμφανίζουν, εκτός των άλλων, αυξημένο πολιτικό ενδιαφέρον-άρα, ενδιαφέρον και για την

Κυβέρνηση-όπως συνέβη, εν πολλοίς, με την κρίση επί δημοσιονομικών θεμάτων κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας.

Καταληκτικά

Όπως προσπάθησε να καταδείξει η παρούσα εισήγηση, το ζήτημα του έμμεσου επηρεασμού των δικαστικών λειτουργών κατά τη διαμόρφωση της κρίσης τους ιδίως από όργανα ή εκπροσώπους της εκτελεστικής εξουσίας είναι σύνθετο και άπτεται πολλών επιμέρους εκφάνσεων της θεσμικής δόμησης της δικαστικής εξουσίας. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται σημαντική τυχόν υιοθέτηση της υπό αναφορά πρότασης αναθεώρησης στην επικείμενη διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης.

Παραταύτα, οι περιορισμοί ή και απαγορεύσεις που θα μπορούσαν να εισαχθούν μέσω της πιθανής αποδοχής της εν λόγω αναθεωρητικής πρότασης δεν επαρκούν. Αυτό κυρίως γιατί, εκτός των προαναφερόμενων θεσμικών μεταβολών, ιδιαίτερα από την περίοδο εκδήλωσης της διεθνούς οικονομικής κρίσης και εφεξής, καταγράφεται γενική τάση ενδυνάμωσης των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και θεσμική αναβάθμιση φορέων ισχυρών οικονομικών συμφερόντων (βλ. ως χαρακτηριστικό παράδειγμα τη θεσμοθέτηση του lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση). Η τάση αυτή επιτείνει την ούτως άλλως ισχυρή θέση την οποία κατέχει στο εγχώριο συνταγματικό και πολιτικό σύστημα η εκάστοτε κυβερνώσα πλειοψηφία και, κατ' επέκταση, τις δυνατότητές της για άσκηση επιρροής στους φορείς της δικαστικής εξουσίας.

Η θεσμική διαδρομή της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα

Δρ Φανή Γκριτσέλη

Ι. Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της παρούσας συμβολής μελετάται το θεσμικό πλαίσιο της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα, εστιάζοντας στους παράγοντες που το διαμόρφωσαν και στις συνεχείς νομοθετικές αλλαγές. Η εργασία επισημαίνει ως σημαντικότερο στοιχείο της νομοθεσίας την συνεχή τροποποίηση των αρχικών νόμων και την παράλληλη ισχύ διατάξεων, φαινόμενο που έχει οδηγήσει σε δυσλειτουργίες στη διοίκηση των πανεπιστημίων. Αναδεικνύει ορισμένα σταθερά σημεία, όπως την όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή στο ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον και την προσπάθεια αυτοχρηματοδότησης των πανεπιστημίων. Εξετάζει τον ισχύοντα Ν. 4957/2022 και την πρόσφατη θεμελιώδη αλλαγή που επιφέρει ο Ν. 5094/2024 με τα μη κερδοσκοπικά παραρτήματα ξένων πανεπιστημίων. Καταλήγει στη διαπίστωση ότι το λεπτομερειακό και ανομοιόμορφο νομοθετικό πλαίσιο καθιστά εξαιρετικά δυσχερή την πλήρη εφαρμογή των τεσσάρων μορφών αυτονομίας (οργανωτική, οικονομική, στη στελέχωση, ακαδημαϊκή) των πανεπιστημίων, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή αντίληψη. Τέλος, σκιαγραφεί τη δυνητική αλλαγή του τοπίου μέσω της τεχνητής νοημοσύνης για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας, τον έλεγχο διαδικασιών και τις εκλογικές διαδικασίες.

ΙΙ. Παράγοντες επιρροής επί του θεσμικού πλαισίου

Η βούληση του αναθεωρητικού συνταγματικού νομοθέτη να μην τροποποιήσει τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 16 Σ υποδηλώνει την προτίμησή του για διατήρηση του υφιστάμενου τοπίου. Το νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει από τη Μεταπολίτευση μέχρι σήμερα εκφράζει μία πορεία που επηρεάζεται από παράγοντες εσωτερικούς και εξωτερικούς.

Οι εσωτερικοί παράγοντες σχετίζονται κατ' αρχάς με το περιβάλλον που προέκυψε από την περίοδο της δικτατορίας και συνδέονται α) με τη νομική μορφή των δημόσιων πανεπιστημίων και β) με το ιδεολογικό και πολιτικό βάρος που έφερε η εξέγερση του Πολυτεχνείου. Κατ' αποτέλεσμα, τα δημόσια πανεπιστήμια αποτέλεσαν την μοναδική και αποκλειστική επιλογή του συντακτικού νομοθέτη, με απαγόρευση ίδρυσης ιδιωτικών ΑΕΙ, και με την μορφή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Όσον αφορά την επιρροή του φοιτητικού κινήματος αμέσως μετά τη Μεταπολίτευση, χαρακτηριστικό είναι ότι το άρθρο 16

στην παρ. 5, εδ. Β Σ προβλέπει διάταξη ειδική για τους φοιτητικούς συλλόγους: «*Ειδικός νόμος ορίζει όσα αφορούν τους φοιτητικούς συλλόγους και τη συμμετοχή των σπουδαστών σ' αυτούς*.» Κατά την εξέλιξη της νομοθεσίας για τα πανεπιστήμια, πρώτο σημαντικό χαρακτηριστικό είναι η συσχέτιση της ίδρυσης περιφερειακών πανεπιστημίων και Τμημάτων τους με την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αστικών περιοχών με συνέπεια την ίδρυση πανεπιστημίων και Τμημάτων, συνήθως με την πίεση των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την αντίστοιχη ανταπόκριση της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Δεύτερο σημαντικό χαρακτηριστικό ήταν η ίδρυση των ΤΕΙ με τριετείς σπουδές, που τελικώς απέκτησαν τετραετή προγράμματα σπουδών και κατέληξαν να καταργηθούν, μετασχηματιζόμενα σε ΑΕΙ. Τρίτο σημαντικό χαρακτηριστικό είναι οι πολύ συχνές αλλαγές στη νομοθεσία, ενίοτε με προσθήκες και τροποποιήσεις ενταγμένες σε άσχετα νομοσχέδια, με αποτέλεσμα να υφίσταται ένα νεφελώδες νομοθετικό πλαίσιο.

Σε αυτή τη μακρά διαδικασία, οι βασικοί νόμοι είναι οι εξής:

- Ν. 815/1978 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων αφορώντων εις την οργάνωσιν και λειτουργίαν των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων» (ΦΕΚ Α΄ 147/15.9.1978)
- Ν. 1268/1982 «Για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων» (ΦΕΚ Α΄ 87/16.7.1982)
- Ν. 2083/1992 «Εκσυγχρονισμός της Ανώτατης Εκπαίδευσης» (ΦΕΚ Α΄ 159/21.9.1992)
- Ν. 3549/2007 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων» (ΦΕΚ Α΄ 69/20.3.2007)
- Ν. 4009/2011 «Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (ΦΕΚ Α΄ 195/6.9.2011)
- Ν. 4485/2017 «Οργάνωση και λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης, ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 114/4.8.2017)
- Ν. 4957/2022 «Νέοι Ορίζοντες στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα: Ενίσχυση της ποιότητας, της λειτουργικότητας και της σύνδεσης των Α.Ε.Ι. με την κοινωνία και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 141/21.7.2022)

Οι εξωτερικοί παράγοντες που επηρέασαν τη νομοθεσία για τα πανεπιστήμια είναι κατά κύριο λόγο οι εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΟΚ) και στην Ευρωπαϊκή Ένωση στη συνέχεια. Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης διαμορφώθηκε από την πολιτική που ξεκίνησε η διαδικασία της Μπολόνια.

ΙΙΙ. Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης

Η Μπολόνια είναι μία διαδικασία σταδιακής επικοινωνίας μεταξύ κρατικών και μη φορέων για το περιεχόμενο της πανεπιστημιακής παιδείας, έτσι ώστε να διαμορφωθεί ένας ενιαίος χώρος, ευρύτερος από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ αρχικά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συνέχεια, που ανάγεται σε προηγούμενο χρόνο.[1] Σκοπός της δημιουργίας αυτού του χώρου ήταν η μεγιστοποίηση της απόδοσης των συμμετεχόντων σε αυτή τη διαδικασία και τελικά της παιδείας αυτής καθ' εαυτήν.

Η Μπολόνια αποτελεί έναν τύπο διεθνούς καθεστώτος, όπως αυτά εμφανίστηκαν στα μέσα της δεκαετίας του 1970.[2] Κατά τη δεκαετία του 1990 αναπτύχθηκε η εμπειρική έρευνα για τα διεθνή καθεστώτα, αναδεικνύοντας την γνώση ως σημαντικό παράγοντα για τη δημιουργία και την αποτελεσματική παρέμβασή τους.[3] Το σύστημα της ανώτατης παιδείας εμφανίζεται να μην περιορίζεται σε συγκεκριμένα εδαφικά σύνορα, αλλά αναπτύσσεται ως δίκτυο που αποτελείται από διεθνείς ειδικούς, δηλαδή από επιστήμονες ή και επαγγελματίες εξειδικευμένους σε ένα επιστημονικό πεδίο είτε και σε περισσότερα.

Η Μπολόνια αποτελεί παράδειγμα μιας ευέλικτης και αποτελεσματικής ενσωμάτωσης, αντίθετης με μία κρατικά σχεδιασμένη διαδικασία στο πεδίο της επιστημονικής - ακαδημαϊκής κοινότητας. Σύμφωνα με την Κοινή Διακήρυξη των Ευρωπαίων Υπουργών Παιδείας που συναντήθηκαν στην Μπολόνια το 1999: *«Η Ευρώπη της Γνώσης αναγνωρίζεται ευρέως σήμερα ως ένας αναντικατάστατος παράγων για την κοινωνική και την ατομική πρόοδο και ως μία απαραίτητη συνιστώσα για την παγίωση αλλά και τον εμπλουτισμό των αξιών και της ταυτότητας του Ευρωπαίου πολίτη. ... Η ύψιστη σπουδαιότητα της εκπαίδευσης και της εκπαιδευτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη και για την ενδυνάμωση σταθερών, ειρηνικών και δημοκρατικών κοινωνιών αναγνωρίζεται σήμερα παγκόσμια. ...Το σφρίγος και οι δυνατότητες επιρροής κάθε πολιτισμού μπορούν να μετρηθούν από την έλξη που ασκεί στις άλλες χώρες. Στοχεύουμε σε ένα*

---

[1] Βλ. R. IN'T Veld/H.P. Fussel H./Neave G. (eds:), *Relations between State and Higher Education*, Council of Europe, Kluwer Law International, The Hague κ.ά. volume 1, 1996, τις συγκριτικές μελέτες-εκδόσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πλαίσιο του ερευνητικού του προγράμματος "Legislative Reform Programme for Higher Education and Research"και J. de Groof / G. Neave/J. Svec:(eds.), *Democracy and Governance in Higher Education*, Council of Europe, Kluwer Law International, The Hague κ.ά. volume 2, 1998.

[2] *Βλ. τα κύρια σημεία της ανάλυσής του,* Φ. Ασδεράκη, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης Ευρώπη και Παιδεία,* Εκδόσεις Σιδέρη, 2008, σ.30 επ.

[3] *Βλ.* Φ. Ασδεράκη, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης Ευρώπη και Παιδεία, Εκδόσεις Σιδέρη, 2008. Για την κατηγοριοποίηση των θεωριών σχετικά με τα διεθνή καθεστώτα, σ.36 επ.*

Ευρωπαϊκό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης που θα ασκεί σε ολόκληρο τον κόσμο έλξη ανάλογη με αυτήν που ασκούν οι εξαίρετες πολιτισμικές και επιστημονικές παραδόσεις μας.»[4]

Είναι σημαντικό ότι δεν υπάρχει νομική δέσμευση για τη συμμετοχή στη διαδικασία της Μπολόνια. Το πνεύμα αυτό αποδίδει στη διαδικασία της Μπολόνια ο κυρίως συμμετέχων τότε (1999) εκ μέρους της Ελλάδας: *«Πραγματικά, η Διακήρυξη της Μπολώνιας δεν συνιστά νομική δέσμευση για τις Κυβερνήσεις. Δεν αποτελεί Οδηγία ή Σύσταση από αυτές που συνήθως εκπορεύονται από τις Βρυξέλλες. Δεν αποτελεί διακρατική, ούτε καν διαπανεπιστημιακή, συμφωνία. Κι όμως, στο διάστημα αυτών των 18 μηνών έχει δημιουργήσει μία* ***πρωτοφανή κινητικότητα*** *στο εσωτερικό των συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης, και μάλιστα όχι μόνο των 29 χωρών που προσυπέγραψαν τη Διακήρυξη. Πρόκειται για μία κινητικότητα που δεν έχει επιβληθεί από καμία νομική υποχρέωση. Αντίθετα, πρόκειται για μία κινητικότητα που δείχνει ότι οι στόχοι της Διακήρυξης της Μπολώνιας συγκροτούν ένα* ***πλαίσιο ώριμων αναγκαιοτήτων*** *για την ευρωπαϊκή ανώτατη εκπαίδευση σήμερα. Ακόμα περισσότερο όμως, πρόκειται για μία κινητικότητα που μοιάζει να απορρέει από τη συνειδητοποίηση της* ***ιστορικής πρόκλησης****, αλλά και της* ***ιστορικής ευκαιρίας****, που αντιμετωπίζει σήμερα το ευρωπαϊκό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης.»*[5]

Ένα από τα μεγάλα προβλήματα των κρατών του δικτύου είναι η μαζικοποίηση του πανεπιστημίου, δηλ. η άνοδος του αριθμού των εισαγομένων, η με γεωμετρική πρόοδο αυξανόμενη επιστημονική γνώση, το δυσθεώρητο κόστος της επιστημονικής έρευνας βάσει των νέων τεχνολογιών, η περίπλοκη διοίκηση των πανεπιστημιακών μονάδων. Η αποκλειστικά κρατική χρηματοδότηση δεν επαρκεί πλέον ούτε στα πλούσια κράτη της Ευρώπης, με συνέπεια να αναζητούνται μικτές μορφές χρηματοδότησης και διαχείρισης των δημόσιων πανεπιστημίων, κατά τρόπο που να ανταποκρίνονται στις νέες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.[6] Με την προοπτική αυτή, το ζήτημα της διοίκησης του πανεπιστημίου καθίσταται εξαιρετικά περίπλοκο προκειμένου τα ιδρύματα να διατηρήσουν τους παραδοσιακούς τους

---

[4] Βλ. Δ. Κλάδη, *Η διακήρυξη της Μπολώνιας και η πορεία από την Μπολώνια στην Πράγα, Κείμενα - Σχόλια - Ανάλυση,* Αθήνα, Δεκέμβριος 2000, σ. 4, διαθέσιμο σε: http://www.ypepth.gr/docs/bolonia_dec_gr.doc όπου υπάρχει το κείμενο του πρώην Ειδικού Γραμματέα Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Καθηγητή Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Δ. Κλάδη. Η μετάφραση/απόδοση της Διακήρυξης στα ελληνικά έχει γίνει από τον ίδιο.

[5] *Βλ. Δ. Κλάδη, Η διακήρυξη της Μπολώνιας και η πορεία από την Μπολώνια στην Πράγα, Κείμενα - Σχόλια - Ανάλυση, Αθήνα, Δεκέμβριος 2000, σημείο 16, σ.20, διαθέσιμο σε: http://www.ypepth.gr/docs/bolonia_dec_gr.doc, Π. Φουντεδάκη: Τα ελληνικά Πανεπιστήμια στον Ευρωπαϊκό Χώρο Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η πορεία Μπολώνια – Μπέργκεν, ΔτΑ 31/2006, σ. 921-947.*

[6] Βλ. Π. Καρατσούλη, *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη 'διοικητική' μεταρρύθμιση' και το 'νέο δημόσιο μάνατζμεντ' στη 'διακυβέρνηση',* Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα 2004.

θεσμούς, αλλά και να τους εμπλουτίσουν κατά τρόπο που να ανταποκρίνονται στη σύγχρονη πολύπλοκη λειτουργία τους.

Καίριο χαρακτηριστικό κοινό σε όλες τις χώρες είναι η ύπαρξη μιας ανεξάρτητης αρχής αξιολόγησης και πιστοποίησης των σπουδών σε κάθε ίδρυμα και ακαδημαϊκή μονάδα, με σκοπό να υπάρχει συγκρισιμότητα μεταξύ των χωρών και των πανεπιστημίων, σε όλα τα επίπεδα. Για το ελληνικό θεσμικό περιβάλλον με την κυρίαρχη θέση του Υπουργείου Παιδείας στη λειτουργία των πανεπιστημίων, η δημιουργία μιας ανεξάρτητης Αρχής που το έργο της προσδιορίζεται από το καθεστώς της Μπολόνια, άρα εκτός του κρατικού εναγκαλισμού των ΑΕΙ, σηματοδοτεί μια πραγματική επανάσταση, η οποία όμως δεν έγινε τότε αντιληπτή.

Όλες οι ανεξάρτητες αρχές των επιμέρους κρατών του ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου είναι μέλη του Ευρωπαϊκού Συνδέσμου για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (European Association for Quality Assurance in Higher Education- ENQA).[7] Η ENQA αποτελεί το πανευρωπαϊκό συντονιστικό όργανο για την αξιολόγηση, με βασική αποστολή της τον καθορισμό των κριτηρίων, οδηγιών και προτύπων για τη Διασφάλιση της Ποιότητας (European Standards and Guidelines (ESG 2015) στον Ευρωπαϊκό Χώρο Ανώτατης Εκπαίδευσης. Μέλη της είναι Εθνικοί Οργανισμοί Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, που δραστηριοποιούνται στον ΕΧΑΕ, ενώ συνεργάζεται επίσης με Ευρωπαϊκούς Φορείς του τομέα της Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η ΑΔΙΠ υπήρξε συνεργαζόμενο μέλος της ENQA από το 2007 και αποτελεί πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση από τον Ιούνιο του 2015.

Η ΑΔΙΠ θεσπίστηκε το 2005 με τον Ν. 3374/2005 «Διασφάλιση της ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση. Σύστημα μεταφοράς και συσσώρευσης πιστωτικών μονάδων Παράρτημα διπλώματος».[8] Με τον νόμο αυτό, προβλέπονται η αξιολόγηση των ΑΕΙ, οι πιστωτικές μονάδες, που συνιστούν το εργαλείο για τη διευκόλυνση της αναγνώρισης των πτυχίων, το παράρτημα διπλώματος και στην αγγλική γλώσσα που συνοδεύει το πτυχίο για να διευκολύνεται η μετακίνηση των φοιτητών μεταξύ των κρατών του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου. Για την αξιολόγηση των ΑΕΙ το άρθρο 10 του νόμου 3374 προβλέπει ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την επωνυμία «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη

[7] Πηγή: The European Association for Quality Assurance in Higher Education, https://www.enqa.eu/ που αριθμεί σήμερα 61 μέλη.

[8] ΦΕΚ Α΄ 189/2.8.2005.

Εκπαίδευση» (Α.ΔΙ.Π.) που έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της.[9]

Σύμφωνα με τη Στρατηγική της, η ΑΔΙΠ, τον Οκτώβριο του 2019, διαπίστωνε ως αδυναμίες τα εξής:

1. Σοβαρά ελλείμματα στη στελέχωση και χρηματοδότηση της ΑΔΙΠ, εξ αιτίας της σχετικής εξάρτησης από την κυβέρνηση ως προς τη στελέχωση και τη χρηματοδότηση.
2. Καθυστερημένη έναρξη πιστοποιήσεων λόγω διετούς καθυστέρησης χρηματοδότησης από το ΕΣΠΑ.
3. Σημαντικά περιθώρια εμπλουτισμού του μητρώου εμπειρογνωμόνων και αξιοποίησης αυτών σε ποικιλία δραστηριοτήτων διασφάλισης ποιότητας.
4. Σημαντικά περιθώρια βελτίωσης της θεσμικής κουλτούρας και κουλτούρας ποιότητας της ΑΔΙΠ (εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας Συμβουλίου/ δεοντολογίας, οργανισμός, κρίσιμες γνώσεις και δεξιότητες προσωπικού).
5. Σημαντικό κενό αξιοποίησης των αποτελεσμάτων Διασφάλισης Ποιότητας στις δράσεις εθνικής στρατηγικής της ΑΔΙΠ λόγω της σχετικής αδράνειας του Υπουργείου και έλλειψη ανάληψης αντίστοιχων πρωτοβουλιών της ΑΔΙΠ (αριστεία, προγραμματικές συμφωνίες).
6. Θεσμικά εμπόδια στην συμμετοχή φοιτητών και την συνακόλουθη αξιοποίησή τους στην ανατροφοδότηση της Διασφάλισης Ποιότητας.
7. Περιορισμένες δυνατότητες κάλυψης της συνολικής δαπάνης των επιτροπών πιστοποίησης και της συμμετοχής των εμπειρογνωμόνων.

Τα περισσότερα από αυτά τα σημεία, με κυρίαρχη τη μη συμμετοχή φοιτητών στις επιτροπές εμπειρογνωμόνων, αναφέρονται και στην έκθεση της ENQA.[10]

Η ΑΔΙΠ αντικαταστάθηκε από την Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘΑΑΕ), βάσει του Ν. 4653/2020 «Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης. Ειδικοί Λογαριασμοί Κονδυλίων Έρευνας Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων και άλλες διατάξεις».[11] Η νέα Αρχή Πιστοποίησης οργανώθηκε πολύ πιο αναλυτικά και με σύνθετη δομή, σε σχέση με την προκάτοχό της, και πέτυχε σε σύντομο διάστημα να καλύψει

[9] Παρότι ορίζεται ως ανεξάρτητη αρχή, οι πιστώσεις για τη λειτουργία της ΑΔΙΠ εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Παιδείας (άρθρο 10), ενώ τα δεκαπέντε μέλη της διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας (άρθρο 11).

[10] Πηγή: Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘΑΑΕ), Self-Assessment Report, διαθέσιμο σε https://www.ethaae.gr/images/articles/SAR_2021.pdf, σ.72.

[11] ΦΕΚ Α΄ 12/24.1.2020.

τεράστιο μέρος των υστερήσεων του παρελθόντος. Όπως και η ΑΔΙΠ, συνιστά ανεξάρτητη αρχή με διοικητική αυτοτέλεια.

Η νομική μορφή του ΝΠΔΔ, που διαθέτουν κατά το Σύνταγμα τα ελληνικά δημόσια πανεπιστήμια, εξειδικεύεται από τον κοινό νομοθέτη κατά τρόπο πολύ περιοριστικό στο μέτρο που οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις αφήνουν μικρό περιθώριο ελευθερίας αποφάσεων στα ΑΕΙ. Κατά συνέπεια, οι Εσωτερικοί Κανονισμοί των Πανεπιστημίων, σε όποια υπάρχουν, καταλήγουν να εξειδικεύουν διατάξεις που λίγες δυνατότητες «πλήρους» αυτοδιοίκησης επιτρέπουν.[12]

Όπως θα φανεί στη συνέχεια, η επιρροή του ευρωπαϊκού πλαισίου της ENQA μέσω της ΑΔΙΠ αρχικά και της ΕΘΑΑΕ στη συνέχεια αποτυπώνεται με ενάργεια στην εξέλιξη της ελληνικής νομοθεσίας για τα Πανεπιστήμια. Η νομοθετική πολιτική του Υπουργείου προσαρμόζεται σταδιακά στα ευρωπαϊκά δεδομένα με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον ισχύοντα νόμο.

IV. Βασικά χαρακτηριστικά των νόμων για τα ΑΕΙ

α. Ο Ν. 815/15.9.1978 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων αφορώντων εις την οργάνωσιν και λειτουργίαν των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων»

Ο Ν. 815/1978 περιλαμβάνει τριάντα άρθρα και προβλέπει τη συνέχιση του προδιδακτορικού καθεστώτος της Έδρας στα πανεπιστήμια, με κύριο διδακτικό προσωπικό τους καθηγητές και τους υφηγητές και επικουρικό διδακτικό προσωπικό τους ειδικούς επιστήμονες και τους επιμελητές.

Οι παλαιότεροι βοηθοί καταργούνται ως κατηγορία προσωπικού, ενώ δημιουργείται νέα κατηγορία επικουρικού προσωπικού, οι επιστημονικοί συνεργάτες, που διορίζονται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου διάρκειας ενός έως τριών ετών με ανώτατο όριο της σύμβασης τα έξι έτη.

Η βασική ακαδημαϊκή μονάδα είναι η Σχολή σε συνδυασμό με τους τομείς της, ενώ το πρόγραμμα μαθημάτων μπορεί να οργανωθεί με μαθήματα εξαμηνιαία ή ετήσια.

Για τις σχολές που προβλέπουν ετήσιο πρόγραμμα σπουδών προβλέπεται ανώτατο όριο στη φοίτηση, που συνίσταται στον χρόνο φοίτησης κάθε Σχολής προσαυξημένο κατά το ήμισυ. Ειδικά για τους εργαζόμενους φοιτητές, τους τυφλούς και τους κωφαλάλους, ο χρόνος φοίτησης είναι τρία χρόνια επιπλέον της διάρκειας της κανονικής τους φοίτησης. Επίσης προβλέπονται δύο περίοδοι τμηματικών εξετάσεων. Οι φοιτητές που απορρίπτονται σε τρία ή περισσότερα μαθήματα κατά τη δεύτερη τμηματική εξέταση επαναλαμβάνουν τη φοίτηση και

[12] Βλ. Π. Μαντζούφα, *Ακαδημαϊκή ελευθερία,* Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997, passim.

τις εξετάσεις του ίδιου έτους εκτός των μαθημάτων στα οποία είχαν επιτύχει. Οι φοιτητές που απορρίπτονται κατά τη δεύτερη εξεταστική περίοδο σε ένα ή δύο μαθήματα εξετάζονται από καθηγητές και αν αποτύχουν επαναλαμβάνουν το έτος. Τέλος, όσοι επαναλαμβάνουν το ίδιο έτος και απορρίπτονται σε δύο ή περισσότερα μαθήματα αποβάλλουν τη φοιτητική ιδιότητα και διαγράφονται. Οι διαγραφέντες μπορούν να εγγράφονται ή να κατατάσσονται στις Ανώτερες Τεχνικές και Επαγγελματικές Σχολές.

Οι ρυθμίσεις του Ν. 815 από την πρώτη στιγμή βρέθηκαν στο στόχαστρο των φοιτητικών παρατάξεων αλλά και του επικουρικού διδακτικού προσωπικού. Η σφοδρή αντιπαράθεση που διήρκεσε επί μακρό χρόνο δεν επέτρεψε την εφαρμογή του νόμου.

β. Ν. 1268/16.7.1982 «Για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων»

Η κατάθεση, συζήτηση και ψήφιση του Ν. 1268 δημιούργησε πολλές αντιδράσεις, οι οποίες συνεχίστηκαν για αρκετά χρόνια μετά την ψήφισή του. Στην ουσία ήταν ο πρώτος νόμος που επέφερε καινοτόμες αλλαγές στον πανεπιστημιακό χώρο με βασικότερη τη μετάβαση από την έδρα στην μέχρι σήμερα βασική ακαδημαϊκή μονάδα, το Τμήμα.[13] Όπως αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση του μετέπειτα νόμου 4009/2011 για την παιδεία «*ο ν.1268/1982 ανταποκρινόταν στις ανάγκες μίας συγκεκριμένης περιόδου της Ιστορίας της Χώρας, με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, και συνέβαλε στην ανάπτυξή της*».

Ο Ν. 1268 περιλαμβάνει πενήντα ένα άρθρα. Στο σύνολό του περιέχει ριζοσπαστικές αλλαγές. Το πρώτο κεφάλαιο εκκινεί με τις Γενικές Αρχές, που περιλαμβάνουν τις ακαδημαϊκές ελευθερίες και το πανεπιστημιακό άσυλο. Το δεύτερο κεφάλαιο αφορά την αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ, όπου προβλέπονται δύο όργανα, η Εθνική Ακαδημία Γραμμάτων και Επιστημών (ΕΑΓΕ) και το Εθνικό Συμβούλιο Ανώτατης Παιδείας (ΕΣΑΠ). Η ΕΑΓΕ αποτελεί ΝΠΔΔ και είναι ο κεντρικός συμβουλευτικός φορέας των ΑΕΙ για τη διδασκαλία, τις μεταπτυχιακές σπουδές και τις διαδικασίες αξιολόγησης του διδακτικού προσωπικού. Η ΕΑΓΕ είναι σύμβουλος της Κυβέρνησης για τα θέματα της ανώτατης εκπαίδευσης με αρμοδιότητα να σχεδιάζει και να επιβλέπει την έρευνα στα πανεπιστήμια, στο πλαίσιο των αποφάσεων του ΕΣΑΠ. Το ΕΣΑΠ εισηγείται στην κυβέρνηση για θέματα ανώτατης παιδείας, όπως ίδρυση ΑΕΙ, Σχολών και Τμημάτων, για τον αριθμό των εισακτέων, για την κατανομή των πιστώσεων, για την πανεπιστημιακή έρευνα κ.ά. Είναι ένα όργανο τεράστιο σε αριθμό, άρα δυσκίνητο και με ανομοιογενή σύνθεση, αποτελούμενο από:

[13]Πηγή: https://www.kathimerini.gr/istoria/563186821/i-metarrythmisi-poy-allaxe-ta-aei/.

- Έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Παιδείας, ως Πρόεδρο
- Έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Συντονισμού
- Έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομικών
- Τον πρόεδρο της ΕΑΓΕ
- Από έναν εκπρόσωπο του Τεχνικού Επιμελητηρίου, της Συντονιστικής Επιτροπής των Δικηγορικών Συλλόγων και του Πανελλήνιου Ιατρικού Συλλόγου.
- Τους Πρυτάνεις των ελληνικών Πανεπιστημίων
- Πέντε εκπροσώπους της Εθνικής Φοιτητικής Ένωσης Ελλάδας
- Από έναν εκπρόσωπο κάθε κοινοβουλευτικού κόμματος
- Από έναν εκπρόσωπο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από όλες τις περιφέρειες όπου εδρεύει ΑΕΙ
- Από έναν εκπρόσωπο της Ομοσπονδίας Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης και της Διδασκαλικής Ομοσπονδίας Ελλάδος
- Από έναν εκπρόσωπο της Ελληνικής Μαθηματικής Εταιρείας, της Ένωσης Ελλήνων Φυσικών, της Ένωσης Ελλήνων Χημικών, της Πανελλήνιας Ένωσης Βιολόγων και του Επιμελητηρίου Εικαστικών Τεχνών
- Από έναν εκπρόσωπο της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας, της ΠΑΣΕΓΕΣ, του Επαγγελματικού και Βιοτεχνικού Επιμελητηρίου και του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών

Το τρίτο Κεφάλαιο ρυθμίζει τη Διάρθρωση των ΑΕΙ σε Εργαστήρια, Κλινικές και Βιβλιοθήκες, ενώ το άρθρο 8 προβλέπει τα όργανα της νεοσύστατης ακαδημαϊκής μονάδας, του Τμήματος. Αυτά είναι η Γενική Συνέλευση, το Διοικητικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρος. Η Γενική Συνέλευση απαρτίζεται από το Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό (ΔΕΠ), εκπροσώπους των φοιτητών ίσους προς το 50% του ΔΕΠ και εκπροσώπους των Ειδικών Μεταπτυχιακών Υποτρόφων (ΕΜΥ) ίσους προς το 15% των μελών ΔΕΠ που είναι μέλη της ΓΣ. Το τέταρτο κεφάλαιο αφορά τα πανεπιστημιακά όργανα, τον Τομέα, τη Σχολή, τη Σύγκλητο, το Πρυτανικό Συμβούλιο, τον Πρύτανη και το Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό. Ο Πρύτανης εκλέγεται από το σύνολο των εκλεκτορικών σωμάτων που αναδεικνύουν τους προέδρους των Τμημάτων και επιπλέον εκπροσώπους του διοικητικού προσωπικού και του Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (ΕΕΠ), καθένα από τα δύο σε αριθμό που αναλογεί προς το 5% των μελών ΔΕΠ του ΑΕΙ.

Το διδακτικό έργο παρέχεται από το Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό (ΔΕΠ), οργανωμένο σε ενιαίο φορέα, που αποτελείται από τους Καθηγητές, τους Αναπληρωτές Καθηγητές, τους

Επίκουρους Καθηγητές και τους Λέκτορες. Οι Λέκτορες και οι Επίκουροι Καθηγητές είναι κρίνονται για εξέλιξη στην επόμενη βαθμίδα με ανοικτή προκήρυξη, όταν συμπληρώσουν τον ελάχιστο χρόνο υπηρεσίας στη βαθμίδα τους. Αν εκλεγεί άλλος υποψήφιος στη θέση τους λήγει η θητεία τους. Η ελάχιστη υπηρεσία στη βαθμίδα του Λέκτορα είναι δύο έτη, του Επίκουρου Καθηγητή τρία έτη και του Αναπληρωτή Καθηγητή τρία έτη. Οι Αναπληρωτές Καθηγητές κρίνονται για εξέλιξη χωρίς ανοικτή προκήρυξη μετά τη συμπλήρωση του ελάχιστου χρόνου υπηρεσίας και αν δεν εκλεγούν μπορούν να επαναλάβουν την κρίση μέχρι την εξάντληση του μέγιστου χρόνου των έξι ετών παραμονής στη βαθμίδα. Εάν αποτύχουν παραμένουν σε προσωποπαγή θέση Αναπληρωτή Καθηγητή.

Ειδική κατηγορία βοηθητικού διδακτικού προσωπικού συνιστούν οι Ειδικοί Μεταπτυχιακοί Υπότροφοι, στους οποίους χορηγούνται ετήσιες υποτροφίες με σκοπό να επικουρούν τα μέλη ΔΕΠ στα φροντιστήρια, στις ασκήσεις, στη διόρθωση ασκήσεων και στις εξετάσεις. Νέα κατηγορία συνιστά το Ειδικό Διοικητικό-Τεχνικό Προσωπικό (ΕΔΤΠ) για να παρέχουν εξειδικευμένες διοικητικές και τεχνικές υπηρεσίες. Επίσης νέα κατηγορία συνιστά το Ειδικό Εκπαιδευτικό Προσωπικό (ΕΕΠ), που έχει ως έργο αφενός τη διδασκαλία ξένων γλωσσών και της ελληνικής γλώσσας ως ξένης, αφετέρου τη διδασκαλία σχεδίου, μουσικής και γυμναστικής.

Οι προπτυχιακές σπουδές κατανέμονται σε εξάμηνα και το πρόγραμμα σπουδών περιλαμβάνει τουλάχιστον οκτώ εξάμηνα. Με ΠΔ ορίζεται ο ελάχιστος απαιτούμενος αριθμός εξαμήνων για τη λήψη πτυχίου μετά από γνώμη του ΕΣΑΠ και των Σχολών. Κάθε εξαμηνιαίο μάθημα περιλαμβάνει ένα αριθμό διδακτικών μονάδων που αντιστοιχεί σε μία εβδομαδιαία ώρα διδασκαλίας επί ένα εξάμηνο. Δεν προβλέπεται ανώτατο όριο φοίτησης, ούτε επανάληψη διδακτικού έτους, αντίστοιχου με τα προβλεπόμενα στον Ν. 815/1978. Οι εσωτερικοί κανονισμοί των πανεπιστημίων μπορούν να οργανώνουν θερινά εξάμηνα για ταχύρρυθμη διδασκαλία ή συμπλήρωση της ύλης εξαμήνου.

Ειδικό κεφάλαιο αφιερώνεται στις μεταπτυχιακές σπουδές. Αυτές οργανώνονται στο πλαίσιο των Μεταπτυχιακών Σχολών και διαρθρώνονται σε Μεταπτυχιακούς Κύκλους Σπουδών που καθένας αντιστοιχεί σε ένα Τμήμα. Ο Κοσμήτορας της Μεταπτυχιακής Σχολής συντονίζει τις μεταπτυχιακές σπουδές στο ΑΕΙ και συγκαλεί το Μεταπτυχιακό Συμβούλιο και τη Μεταπτυχιακή Κοσμητεία. Οι μεταπτυχιακές σπουδές οδηγούν στη λήψη α) του Μεταπτυχιακού Διπλώματος και β) του Διδακτορικού Διπλώματος, που απονέμεται από τη Μεταπτυχιακή Σχολή. Τα κριτήρια για η διαδικασία επιλογής των μεταπτυχιακών φοιτητών ορίζονται κατά τρόπο ενιαίο με ΠΔ μετά από γνώμη της ΕΑΓΕ. Το πρόγραμμα σπουδών κάθε ΠΜΣ υποβάλλεται στην ΕΑΓΕ για διατύπωση γνώμης, εγκρίνεται από τον Υπουργό Παιδείας

και δημοσιεύεται σχετική ΥΑ. Η ΥΑ περιλαμβάνει το πρόγραμμα σπουδών με τα υποχρεωτικά μαθήματα, τα 'εξειδικευμένα' μαθήματα και τις διδακτικές μονάδες. Κάθε αλλαγή του προγράμματος σπουδών απαιτεί αντίστοιχη τροποποίηση της ΥΑ, με τη διαδικασία που προβλέπει η ίδρυση, δηλ. αποφάσεις της Μεταπτυχιακής Επιτροπής και της Μεταπτυχιακής Κοσμητείας και γνώμη της ΕΑΓΕ.

Η φοιτητικά μέριμνα προβλέπεται ως εξής:

- Οι φοιτητές έχουν πλήρη ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη, βάσει ΠΔ.
- Στους προπτυχιακούς και μεταπτυχιακούς φοιτητές παρέχονται υποτροφίες άτοκα δάνεια και οικονομικές ενισχύσεις για την κάλυψη ειδικών εκπαιδευτικών αναγκών τους, αναλόγως της οικονομικής τους κατάστασης και της επίδοσής τους, βάσει ΠΔ.
- Οι φοιτητές έχουν δωρεάν σίτιση βάσει της οικονομικής τους κατάστασης, βάσει ΠΔ.
- Στους προπτυχιακούς και μεταπτυχιακούς φοιτητές παρέχονται διευκολύνσεις για τις μετακινήσεις τους και τα αναγκαία μέσα για την πολιτιστική τους καλλιέργεια και ψυχαγωγία, βάσει ΠΔ.
- Σε κάθε ΑΕΙ λειτουργεί υπηρεσία πληροφοριών για τις σπουδές στο ίδρυμα, για εξεύρεση εργασίας, για επαγγελματικό προσανατολισμό και για παροχή κοινωνικής μέριμνας.
- Για τους εργαζόμενους φοιτητές προβλέπεται η υποχρεωτική χορήγηση αδειών κατά την περίοδο των εξετάσεων, βάσει ΠΔ.

Ο νόμος περιλαμβάνει σωρεία μεταβατικών διατάξεων για τη ρύθμιση εντάξεων σε βαθμίδες και το καθεστώς των κατηγοριών εργαζομένων που καταργούνται.

γ. Ν. 2083/21.9.1992 «Εκσυγχρονισμός της Ανώτατης Εκπαίδευσης»

Ο νόμος 2083 περιλαμβάνει τριάντα τρία άρθρα και λειτουργεί παράλληλα με τον Ν. 1268, τροποποιώντας πολλές διατάξεις του. Εκκινεί από προβλέψεις για τους προϋπολογισμούς των ΑΕΙ προκειμένου να συμβαδίζουν με το κοινοτικό πλαίσιο και να διευκολύνονται δαπάνες στο πλαίσιο του δημόσιου λογιστικού. Επιφέρει αλλαγές στη σύνθεση και τις αρμοδιότητες της Συγκλήτου και του Πρυτανικού Συμβουλίου, μειώνοντας τη συμμετοχή των φοιτητών, ενώ τροποποιεί την εκλογή του Πρύτανη και των δύο Αντιπρυτάνεων, ορίζοντας ξεχωριστό ψηφοδέλτιο για Αντιπρυτάνεις, σε αντίθεση με τον Ν. 1268 που προέβλεπε την από κοινού εκλογή Πρύτανη και Αντιπρυτάνεων. Τροποποιεί τις διατάξεις για τη Γενική Συνέλευση του Τμήματος και την εκλογή του Προέδρου του.

Για πρώτη φορά εξειδικεύεται λεπτομερώς διάταξη για τον Εσωτερικό Κανονισμό κάθε Πανεπιστημίου, στο δεύτερο Κεφάλαιο «Οργάνωση και Διοίκηση». Ο Κανονισμός περιλαμβάνει έντεκα υποχρεωτικά προς ρύθμιση θέματα, όπως τους κανόνες λειτουργίας των συμβουλίων και των επιτροπών, κανονισμούς σπουδών για όλους τους κύκλους σπουδών, διατάξεις για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μελών ΔΕΠ και των φοιτητών, πειθαρχική διαδικασία για την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις παράβασης κανόνων. Κάθε Πανεπιστήμιο υποβάλλει τον Κανονισμό του στον Υπουργό Παιδείας έως 31.12.1993, που εντός δύο μηνών ελέγχει τη νομιμότητα και πληρότητα του κανονισμού κάθε ΑΕΙ.[14] Το άρθρο 5 «κλείνει» με την πρόβλεψη κυρώσεων σε περίπτωση μη κατάθεσης ή μη έγκρισης εσωτερικού κανονισμού:

«*Σε αντίθετη περίπτωση (δηλ. μη έγκρισης), μετά την παρέλευση και της προθεσμίας αυτής, δεν θα εκδίδεται καμία διοικητική πράξη για προκήρυξη θέσεων μελών ΔΕΠ, διορισμό κάθε είδους προσωπικού ή άλλες αποφάσεις ή προεδρικά διατάγματα ζωτικού ενδιαφέροντος, που αφορούν το συγκεκριμένο ΑΕΙ, μέχρι να ανταποκριθεί στη θεσμική αυτήν υποχρέωσή του για τη σύνταξη εσωτερικού κανονισμού*.»

Το τρίτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην εκλογή των μελών ΔΕΠ. Ο νόμος οργανώνει ένα πλαίσιο τετραετούς προγραμματισμού προκήρυξης και πλήρωσης θέσεων ΔΕΠ ανά Τμήμα, Τομέα και βαθμίδα, που συντάσσει κάθε ΑΕΙ και υποβάλλει προς έγκριση στο Υπουργείο Παιδείας. Επιπλέον, ο προγραμματισμός λαμβάνει υπόψη τη σύμμετρη κατανομή κατά βαθμίδα και γνωστικό αντικείμενο. Η λεπτομερής διαδικασία του άρθρου 6 που περιλαμβάνει έξι μέρη: Α. Προγραμματισμός, Β. Διαδικασία Προγραμματισμού, Γ. Προκήρυξη, Δ. Εκλογή μελών ΔΕΠ, Ε. Εισηγητικές Επιτροπές, ΣΤ. Εκλέκτορες-Ψηφοφορία, δεν διακρίνει μεταξύ εξελίξεων των υπηρετούντων μελών ΔΕΠ και των νέων θέσεων, κατ' αποτέλεσμα δεν προβλέπει αίτηση εξέλιξης των μελών ΔΕΠ, ανεξαρτήτως του αριθμού των νέων θέσεων.

Το εκλεκτορικό σώμα έχουν όλα τα μέλη ΔΕΠ του Τμήματος της βαθμίδας για την οποία γίνεται η κρίση και των ανώτερων από αυτήν, εφόσον ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει τους τριάντα. Αν τα μέλη ΔΕΠ του Τμήματος με δικαίωμα ψήφου είναι λιγότερα από έντεκα, το εκλεκτορικό συμπληρώνεται με κλήρωση από διπλάσιο τουλάχιστον αριθμό μελών των βαθμίδων του καθηγητή και του αναπληρωτή καθηγητή του ίδιου γνωστικού αντικειμένου από ομοειδή Τμήματα του ίδιου ή άλλου ΑΕΙ. Όταν και αυτοί δεν επαρκούν, τότε συμμετέχουν και εκλέκτορες των δύο ανωτέρω βαθμίδων του «συγγενέστερου» γνωστικού αντικειμένου. Αν τα

[14] Βάσει της δημοσίευσης του σχετικού ΦΕΚ στις 21.9.1992, η προθεσμία των 15 μηνών δεν θα φανεί επαρκής, όπως αποδείχθηκε στην πράξη.

μέλη ΔΕΠ με δικαίωμα ψήφου υπερβαίνουν τους τριάντα, τα δεκαπέντε μέλη ορίζονται από τον Τομέα, εφόσον υπάρχουν, όπου προηγούνται οι έχοντες ίδιο γνωστικό αντικείμενο. Στη συνέχεια, οι λοιποί εκλέκτορες μέχρι να συμπληρωθεί ο αριθμός των τριάντα ορίζονται διαδοχικά από τη βαθμίδα του καθηγητή σε ποσοστό 50% του ελλείποντος, του αναπληρωτή καθηγητή σε ποσοστό 30%, και του επίκουρου καθηγητή σε ποσοστό 20%.
Στο ίδιο κεφάλαιο για πρώτη φορά ορίζεται το καθεστώς απασχόλησης των μελών ΔΕΠ διακρινόμενο σε τρεις κατηγορίες:

α. πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης,
β. πλήρους απασχόλησης
γ. μερικής απασχόλησης, για τα ΑΕΙ με έδρα εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης.

Στις προπτυχιακές σπουδές επέρχονται τροποποιήσεις στον Ν. 1268. Το πρόγραμμα σπουδών διαρθρώνεται σε δύο κύκλους, όπου ο πρώτος κύκλος (με μαθήματα εισαγωγικού χαρακτήρα) διαρκεί 4 ή 6 εξάμηνα, αναλόγως του χρόνου λήψης του πτυχίου, αντιστοίχως και ο δεύτερος κύκλος. Ο φοιτητής οφείλει να έχει εξετασθεί επιτυχώς σε όλα τα μαθήματα του πρώτου κύκλου για να ακολουθήσει τον δεύτερο κύκλο. Η πρόβλεψη αυτή δεν συνοδεύεται από καθορισμό ορίου ανώτατης φοίτησης.
Το πέμπτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στις μεταπτυχιακές σπουδές. Η ίδρυση ΠΜΣ προτείνεται από ομάδες μελών ΔΕΠ, από τομείς και από τη Γενική Συνέλευση Ειδικής Σύνθεσης (ΓΣΕΣ) όργανο νέο, αρμόδιο για τις μεταπτυχιακές σπουδές και τις εκλογές των μελών ΔΕΠ. Αντιστοίχως προβλέπεται και Σύγκλητος Ειδικής Σύνθεσης, με τη συμμετοχή δύο εκπροσώπων μεταπτυχιακών φοιτητών, που εγκρίνει τα ΠΜΣ και τα υποβάλλει προς το Υπουργείο Παιδείας. Τα ΠΜΣ ιδρύονται με ΥΑ που προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη διάρκεια (τουλάχιστον τεσσάρων εξαμήνων), τους τίτλους των μαθημάτων που διδάσκονται, τις κατηγορίες των πτυχιούχων που εγγράφονται, τις ακαδημαϊκές δραστηριότητες του ΠΜΣ, τον αριθμό των φοιτητών, το κόστος λειτουργίας και τις πηγές χρηματοδότησης.
Το έκτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην πανεπιστημιακή έρευνα. Το Υπουργείο Παιδείας καταρτίζει και χρηματοδοτεί πρόγραμμα ερευνών με ερευνητικά προγράμματα που καλύπτουν συγκεκριμένους τομείς της επιστήμης και της τεχνολογίας με σαφώς διατυπωμένους στόχους. Τα προγράμματα αυτά εκτελούνται από μέλη ΔΕΠ ή μέλη των ερευνητικών πανεπιστημιακών ινστιτούτων, ΝΠΙΔ που ιδρύονται στα ΑΕΙ με ΠΔ και δεν ανήκουν στον δημόσιο τομέα, ενώ συνεργάζονται με ερευνητικά κέντρα της Ελλάδας και της αλλοδαπής, με φορείς του δημόσιου τομέα, με ΝΠΙΔ, με μονάδες παραγωγής ή και με φυσικά πρόσωπα.

Για την έρευνα στα ΑΕΙ συνιστάται το εννεαμελές Διαπανεπιστημιακό Συμβούλιο Έρευνας (ΔΣΕ), που αποτελεί επιστημονικό σύμβουλο του Υπουργού Παιδείας. Σε αυτό συμμετέχουν πέντε επιστήμονες ερευνητές διεθνούς κύρους που προτείνουν οι πρυτάνεις και τέσσερα μέλη που ορίζει ο Υπουργός Παιδείας.

Προβλέπεται αξιολόγηση των πανεπιστημίων που μπορεί να οδηγεί σε επιπλέον χρηματοδότηση των ΑΕΙ που διακρίνονται. Συνιστάται 'Επιτροπή αξιολόγησης του έργου των ΑΕΙ' με απόφαση του Υπουργού Παιδείας. Τα κριτήρια αξιολόγησης, οι δείκτες, ο χρόνος απόδοσης και η όλη διαδικασία ορίζονται με ΠΔ, ενώ για τη μελέτη των ανωτέρω και την αποτίμησή τους συγκροτούνται επιτροπές ειδικών επιστημόνων με υπουργικές αποφάσεις.

Ανταποκρινόμενος ο νόμος στο πρόγραμμα ανταλλαγής φοιτητών στην Ευρώπη, ρυθμίζει στο άρθρο 25 τη διακίνηση φοιτητών μεταξύ ελληνικών και ομοταγών αλλοδαπών φοιτητών.

δ. Ν. 3549/20.3.2007 Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων

Ο νόμος αυτός περιλαμβάνει είκοσι εννέα άρθρα και λειτουργεί παράλληλα με τον Ν. 1268/1982 και 2083/1992, τους οποίους τροποποιεί σε ορισμένα άρθρα. Μετά την ίδρυση των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΤΕΙ), με τον Ν. 1404/1983, το άρθρο 2 του Ν. 3549 για τη διάρθρωση των ΑΕΙ προβλέπει δύο παράλληλους τομείς στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, δηλ. τα ΑΕΙ κατά το άρθρο 16 Σ., α) τον πανεπιστημιακό τομέα, που περιλαμβάνει τα Πανεπιστήμια, τα Πολυτεχνεία και την Ανωτάτη Σχολή Καλών Τεχνών και β) τον τεχνολογικό τομέα, που περιλαμβάνει τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και την Ανώτατη Σχολή Παιδαγωγικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης.

Στο άρθρο 3 «Ακαδημαϊκές ελευθερίες και ακαδημαϊκό άσυλο» αναγνωρίζεται το άσυλο, περιοριζόμενο όμως μόνο τους χώρους στους οποίους γίνεται εκπαίδευση και έρευνα, όπως αυτοί καθορίζονται με απόφαση και ευθύνη της Συγκλήτου για τα Πανεπιστήμια.

Επαναλαμβάνει προβλέψεις για την κατάρτιση ή την προσαρμογή των Εσωτερικών Κανονισμών Λειτουργίας των ΑΕΙ εντός ενός έτους από την έναρξη ισχύος του νόμου (ΦΕΚ Α΄ 69/20.3.2007), αλλά διαφοροποιείται από την αντίστοιχη ρύθμιση του Ν. 2083. Πράγματι, το άρθρο 4 παρ.2 προβλέπει: «*Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και θρησκευμάτων, ύστερα από γνώμη του Ε.Σ.Υ.Π., εντός έξι (6) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, καταρτίζεται πρότυπος Γενικός Εσωτερικός Κανονισμός λειτουργίας των Α.Ε.Ι., ο οποίος ισχύει, εν όλω ή συμπληρωματικά, μέχρι την προσαρμογή των υπαρχόντων ή την κατάρτιση νέων Εσωτερικών Κανονισμών λειτουργίας των Α.Ε.Ι.. Μετά την ισχύ του πρότυπου Γενικού Εσωτερικού Κανονισμού, εάν κάποιο Α.Ε.Ι. δεν τον τηρήσει ή δεν*

καταρτίσει οικείο Εσωτερικό Κανονισμό, απαγορεύεται η έκδοση κάθε διοικητικής πράξης για προκήρυξη θέσεων μελών Δ.Ε.Π. ή Ε.Π., διορισμό κάθε κατηγορίας προσωπικού ή άλλες κανονιστικές πράξεις ή αποφάσεις ζωτικού ενδιαφέροντος που αφορούν το συγκεκριμένο Α.Ε.Ι., μέχρι αυτό να ανταποκριθεί στις ανωτέρω υποχρεώσεις του.» Το σχετικό ΠΔ 160/2008 «Πρότυπος Γενικός Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας των Α.Ε.Ι.» με εβδομήντα άρθρα και αναλυτικές ρυθμίσεις ετέθη σε ισχύ με το ΦΕΚ Α΄ 220/3.11.2008. Στον εσωτερικό κανονισμό των ΑΕΙ προστίθενται άλλα δεκατέσσερα σημεία προς ρύθμιση, μεταξύ των οποίων και τα προσόντα, τις διαδικασίες επιλογής και τις αρμοδιότητες του Γραμματέα του Ιδρύματος, για τον οποίον συνιστάται οργανική θέση στο άρθρο 6. Το τετραετές πρόγραμμα των ΑΕΙ προβλέπεται σε περισσότερο σύνθετη μορφή ακαδημαϊκών και οικονομικών δραστηριοτήτων εν σχέσει με τον αντίστοιχο του Ν. 2083, ενώ εξαιρούνται από αυτόν οι διαδικασίες εξέλιξης των μελών ΔΕΠ. Τροποποιείται μέρος των διατάξεων του Ν. 2083 όσον αφορά την εκλογή Πρύτανη, Αντιπρυτάνεων και Προέδρου Τμήματος και προβλέπεται η ίδρυση Επιτροπής Δεοντολογίας σε κάθε Πανεπιστήμιο.

Όσον αφορά τις προπτυχιακές σπουδές, για τους φοιτητές προβλέπεται η δυνατότητα παροχής ανταποδοτικών υποτροφιών με υποχρέωση να προσφέρουν εργασία με μερική απασχόληση, μέχρι σαράντα (40) ώρες μηνιαίως σε υπηρεσίες του Πανεπιστημίου. Προβλέπεται η σύσταση υπηρεσίας υποβοήθησης των φοιτητών για την ομαλή μετάβαση από τη δευτεροβάθμια στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και την υποστήριξη φοιτητών με αναπηρία ή φοιτητών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην επιτυχή περάτωση των σπουδών τους. Επίσης για την υποβοήθηση των φοιτητών, σε κάθε ακαδημαϊκό Τμήμα ανατίθενται καθήκοντα Συμβούλων σπουδών σε μέλη ΔΕΠ για ένα ακαδημαϊκό έτος.

Τα μέτρα αυτά συνδυάζονται με δύο προβλέψεις:

α. Για τους φοιτητές που θα εισαχθούν το ακαδ. έτος 2008-9 θα ισχύσει η πρόβλεψη της υποχρεωτικής επιτυχούς εξέτασης των υποχρεωτικών μαθημάτων στα κατώτερα εξάμηνα, ως απαραίτητης προϋπόθεσης για την εξέταση υποχρεωτικών μαθημάτων στα ανώτερα εξάμηνα, βάσει σχετικών αποφάσεων των Γενικών Συνελεύσεων των Τμημάτων.

β. Για όλους τους φοιτητές προβλέπεται ανώτατη διάρκεια φοίτησης, που συνίσταται στον ελάχιστο αριθμό εξαμήνων που απαιτούνται για τη λήψη του πτυχίου, σύμφωνα με το ενδεικτικό πρόγραμμα σπουδών του τμήματος, προσαυξανόμενο κατά 100%. Είναι δυνατή η επέκταση σπουδών για δύο εξάμηνα, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με απόφαση Συγκλήτου. Για τη διευκόλυνση της αποφοίτησης, παρέχεται το δικαίωμα διακοπής της φοίτησης που δεν προσμετρώνται στην ανώτατη διάρκεια φοίτησης.

Με το άρθρο 17 προβλέπεται για πρώτη φορά η διοργάνωση σπουδών σε ξένη γλώσσα. Με απόφαση της Συγκλήτου μετά από πρόταση της Γενικής Συνέλευσης Ειδικής Σύνθεσης του Τμήματος είναι δυνατή η εκπόνηση διδακτορικής διατριβής και η διοργάνωση, συνολικά ή εν μέρει, του προπτυχιακού ή μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών σε ξένη γλώσσα.
Νέες διατάξεις εισάγονται για τη διαφάνεια – δημοσιότητα και την κοινωνική λογοδοσία των ΑΕΙ.
Ειδικότερα, τα ΑΕΙ οφείλουν να παρέχουν στον δικτυακό τους τόπο πληροφόρηση σχετικά με τα διοικητικά τους όργανα και τις αποφάσεις τους, τις πηγές και τη διαχείριση των πόρων, την οργάνωση σπουδών, τον αριθμό εγγεγραμμένων φοιτητών, την υλικοτεχνική υποδομή και το σύνολο των παρεχόμενων από αυτά υπηρεσιών. Αντίστοιχες πληροφορίες παρέχουν τα Τμήματα και επιπλέον τα προγράμματα σπουδών (προπτυχιακά και μεταπτυχιακά) και τον κατάλογο των υπηρετούντων μελών ΔΕΠ με το ερευνητικό και διδακτικό τους έργο. Κάθε διδάσκων διαθέτει τη δική του ιστοσελίδα με τις ώρες ακρόασης, τα μαθήματα που διδάσκει και το περιεχόμενό τους και το πρόγραμμα διδασκαλίας του. Οι σχετικές ιστοσελίδες «*οφείλουν να τηρούνται τουλάχιστον στην ελληνική και αγγλική γλώσσα*».
Η κοινωνική λογοδοσία των ΑΕΙ στηρίζεται σε μία διαδικασία που ορίζει τρεις φάσεις:

α. Τα ΑΕΙ υποβάλλουν στο Υπουργείο Παιδείας τους προγραμματισμούς και απολογισμούς τους.
β. Ο Υπουργός Παιδείας καταθέτει κάθε χρόνο, στο τέλος Απριλίου, ετήσια έκθεση για την κατάσταση της Ανώτατης Εκπαίδευσης στη χώρα που περιλαμβάνει ιδίως:
   - ανάπτυξη και σχολιασμό των προγραμματισμών και απολογισμών των Α.Ε.Ι.,
   - συνολική αποτίμηση της κατάστασης της Ανώτατης Εκπαίδευσης, εκτίμηση των περαιτέρω προοπτικών της και σχετικές προτάσεις,
   - αποτίμηση της αποδοτικότητας της κρατικής χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης, λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους και τις προοπτικές της.
γ. Διεξάγεται συζήτηση στη Βουλή, όπου μπορούν να καλούνται σε ακρόαση εκπρόσωποι των ΑΕΙ και άλλων φορέων της ακαδημαϊκής κοινότητας.

Ο νόμος τροποποιεί την ανάδειξη των φοιτητών στα Τμήματα, που θέσπισε ο Ν. 1268/1982, εξειδικεύοντας την πολύ γενική αρχική πρόβλεψη. Με λεπτομέρειες αναλύεται η διαδικασία εκλογής των εκπροσώπων των φοιτητών στη Γενική Συνέλευση κάθε Τμήματος, ορίζοντας

ότι αυτοί εκλέγονται από τον νόμιμο φοιτητικό σύλλογο κάθε Τμήματος που έχει οργανωθεί σε ΝΠΙΔ.

Ως προς την εκλογή των μελών ΔΕΠ, ο νόμος διατηρεί τη δομή του άρθρου 2083/1992 αλλά τροποποιεί τη σύνθεση των εκλεκτορικών σωμάτων και των εισηγητικών επιτροπών. Στο άρθρο 24 προβλέπεται ότι τα εκλεκτορικά συγκροτούνται κατά τα 2/3 από μέλη του Τμήματος και κατά το 1/3 από εξωτερικούς εκλέκτορες. Νέα προσθήκη συνιστούν δύο ρυθμίσεις που επιχειρούν να αντιμετωπίσουν αφενός τις υπέρμετρες καθυστερήσεις στη διαδικασία συγκρότησης των εκλεκτορικών σωμάτων, αφετέρου τα ασυμβίβαστα των εκλεκτόρων. Η πρώτη προβλέπει ότι εάν ο Πρόεδρος του Τμήματος δεν συγκαλεί το εκλεκτορικό σώμα για την εκλογή, εξέλιξη ή μονιμοποίηση μέλους ΔΕΠ, το εκλεκτορικό σώμα συγκαλείται υποχρεωτικά από τον Πρύτανη, μέσα σε σαράντα ημέρες από την ημερομηνία κατά την οποία ο Πρόεδρος του Τμήματος όφειλε να το συγκαλέσει. Στην περίπτωση αυτή ο Πρύτανης προεδρεύει, χωρίς δικαίωμα ψήφου, στη συνεδρίαση του εκλεκτορικού σώματος. Η δεύτερη προβλέπει ότι δεν επιτρέπεται να μετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου κρίσης μέλη ΔΕΠ, τα οποία είναι σύζυγοι ή συνδέονται μεταξύ τους με συγγένεια έως και τέταρτου βαθμού εξ αίματος ή αγχιστείας, όταν κρίνεται ένα από τα δύο.

Όσον αφορά τις υποχρεώσεις των μελών ΔΕΠ, ο νόμος προβλέπει την επιβολή κύρωσης από τον Πρύτανη, ειδικότερα την περικοπή μέχρι το ήμισυ του μισθού του συγκεκριμένου μέλους ΔΕΠ, όταν αυτό επανειλημμένα παραμελεί τα καθήκοντα του, μη προσερχόμενο σε μαθήματα ή σε Γενικές Συνελεύσεις του Τμήματος ή σε εκλεκτορικά σώματα ή σε άλλα συλλογικά όργανα του Ιδρύματος. Σε περίπτωση συνέχισης της πλημμελούς συμπεριφοράς, ο Πρύτανης μπορεί, κατόπιν γνώμης του Πρυτανικού Συμβουλίου, να διακόψει τη μισθοδοσία του και να προβεί στην παραπομπή του στο αρμόδιο Πειθαρχικό Συμβούλιο.

Για πρώτη φορά, στις τελικές διατάξεις προβλέπεται άρθρο με τίτλο «Κωδικοποίηση νομοθεσίας ΑΕΙ» σύμφωνα με το οποίο ο Υπουργός Παιδείας με απόφασή του ορίζει ειδική επιτροπή για την κωδικοποίηση, τροποποίηση και αναθεώρηση των διατάξεων της νομοθεσίας για τα ΑΕΙ περιλαμβανομένων και των πειθαρχικών διατάξεων για τα μέλη των ΑΕΙ εντός έξι μηνών από τη σύστασή της.

Ο νόμος 3549/2007 «συμπληρώθηκε», 16 μήνες μετά από την επόμενη κυβέρνηση του ίδιου κόμματος, με τον Ν. 3685/2008 «Θεσμικό πλαίσιο για τις μεταπτυχιακές σπουδές» ΦΕΚ Α΄ 148/16.7.2008, το πρώτο αναλυτικό νομοθέτημα δεκατεσσάρων άρθρων για την οργάνωση των μεταπτυχιακών σπουδών, με τρία χαρακτηριστικά α) περιορίζει την παρέμβαση του Υπουργείου παιδείας στην οργάνωση των ΠΜΣ, β) προβλέπει ΠΜΣ ελληνικών ΑΕΙ στην αλλοδαπή και κοινά ΠΜΣ μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών ΑΕΙ, γ) μπορεί το ΑΕΙ να θεσπίζει

δίδακτρα για ορισμένα ΠΜΣ. Απαραίτητη προϋπόθεση για την υποβολή αιτήματος έγκρισης ΠΜΣ προς το Υπουργείο Παιδείας είναι η συνυποβολή της έκθεσης αξιολόγησης του Τμήματος.

ε. Ν. 4009/6.9.2011 Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων

Ο Ν. 4009/2011 περιλαμβάνει ογδόντα δύο άρθρα και επιφέρει σημαντικές αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία των ΑΕΙ. Στα έντεκα κεφάλαια του νόμου εντάσσεται κεφάλαιο για το κανονιστικό πλαίσιο αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, όπου ρυθμίζονται ο Οργανισμός και ο Εσωτερικός Κανονισμός, όπως επίσης κεφάλαιο για την ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία της Αρχής Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο σύστημα του ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου. Συνολικά, αρκετές προβλέψεις του νόμου δημιουργούν νέα δεδομένα.

Το άρθρο 3 περί ακαδημαϊκής ελευθερίας ορίζει την εφαρμογή της κοινής νομοθεσίας για αξιόποινες πράξεις εντός των χώρων των ΑΕΙ και την κατάργηση των διατάξεων περί ασύλου. Η αυτοδιοίκηση των Πανεπιστημίων συνδέεται με τον Οργανισμό και τον Κανονισμό τους. Ο Οργανισμός (άρθρο 5) απαιτεί πρόταση του πρύτανη, γνώμη της Συγκλήτου, έγκριση από το Συμβούλιο, πρόταση τριών Υπουργών και έκδοση προεδρικού διατάγματος. Το περιεχόμενό του προσδιορίζεται από τριάντα πέντε υποχρεωτικά θέματα ρύθμισης, τόσο διοικητικής/οικονομικής όσο και ακαδημαϊκής φύσης. Προβλέπεται το ενδεχόμενο έκδοσης πρότυπου Οργανισμού από το Υπουργείο Παιδείας. Ο Εσωτερικός Κανονισμός (άρθρο 6) απαιτεί εισήγηση του πρύτανη, σύμφωνη γνώμη της Συγκλήτου, απόφαση του Συμβουλίου και δημοσίευση στο ΦΕΚ. Τα ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης, απολύτως αναγκαία προς ρύθμιση, είναι δεκατέσσερα. Προβλέπεται το ενδεχόμενο να εκδοθεί ΠΔ με έναν πρότυπο Εσωτερικό Κανονισμό, κατά την αντίστοιχη πρόβλεψη του Ν. 3549 και του ΠΔ 160/2008.

Τα όργανα του ιδρύματος διαφοροποιούνται, καταργείται το Πρυτανικό Συμβούλιο και ιδρύεται το 'Συμβούλιο' αποτελούμενο από έντεκα ή δεκαπέντε μέλη, αναλόγως του αριθμού των καθηγητών πρώτης βαθμίδας του ιδρύματος. Τα εννέα ή επτά μέλη, αντιστοίχως, είναι εσωτερικά μέλη (καθηγητές και αναπληρωτές καθηγητές) και ένα μέλος είναι εκπρόσωπος των φοιτητών του ιδρύματος. Τα υπόλοιπα έξι ή τέσσερα μέλη είναι εξωτερικά. Με το μακροσκελές άρθρο 8 ορίζονται τα σχετικά με την ανάδειξη και τις αρμοδιότητες του νέου οργάνου διοίκησης.

Η εκλογή του πρύτανη δημιουργεί ρήξη με τα έως τότε ισχύοντα, στο μέτρο που Πρύτανης ενός ΑΕΙ δεν απαιτείται να είναι μέλος ΔΕΠ στο ίδιο ΑΕΙ, αλλά μπορεί να εκλεγεί καθηγητής

ελληνικού ή αλλοδαπού πανεπιστημίου, αρκεί να έχει ελληνική ιθαγένεια, άριστη γνώση της ελληνικής γλώσσας, αναγνωρισμένο κύρος και σημαντική διοικητική εμπειρία. Οι αντιπρυτάνεις δεν εκλέγονται, αλλά ορίζονται από τον ίδιο για την υποβοήθηση του έργου του, ως αναπληρωτές πρύτανη, σε αριθμό που καθορίζεται στον Οργανισμό του ιδρύματος. Ο πρύτανης, εκλέγεται από τους καθηγητές του ιδρύματος, ύστερα από διεθνή πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, η οποία εκδίδεται από τον πρόεδρο του Συμβουλίου. Έχει πενταετή θητεία και δεν μπορεί να εκλεγεί δεύτερη συνεχόμενη φορά.

Στις προβλέψεις για τις Σχολές υπάρχουν δύο αλλαγές: α) ορίζει τη Σχολή, αποτελούμενη από τον Κοσμήτορα, την Κοσμητεία και τη Γενική Συνέλευση, ως την κύρια ακαδημαϊκή μονάδα (άρθρο 9) και προβλέπει το Τμήμα μόνο ως μονάδα εφαρμογής ενός προγράμματος σπουδών (άρθρο 10) που έχει χρονικό ορίζοντα λήξης. β) ιδρύει δύο νέα ακαδημαϊκά όργανα, τη Σχολή Μεταπτυχιακών Σπουδών και τη Σχολή δια βίου μάθησης. Η οργάνωση της Σχολής Μεταπτυχιακών Σπουδών περιγράφεται στο μακροσκελές άρθρο 11 με την υπαγωγή όλων των προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών του ΑΕΙ (αλλά και των προγραμμάτων διδακτορικών σπουδών που πρωτοεισάγονται με το άρθρο …) σε αυτήν.

Στο κεφάλαιο «Αξιολόγηση - Διαφάνεια» ορίζεται ρητά (άρθρο 14) η ευθύνη των ΑΕΙ «*για τη διασφάλιση και συνεχή βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού και ερευνητικού έργου του, καθώς και για την αποτελεσματική λειτουργία και απόδοση των υπηρεσιών του, σύμφωνα με τις διεθνείς πρακτικές, ιδίως εκείνες του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης, και τις αρχές και κατευθύνσεις της ΑΔΙΠ*». Για τον σκοπό αυτό ιδρύεται σε κάθε ΑΕΙ, με απόφαση του Συμβουλίου του, η Μονάδα Διασφάλισης της Ποιότητας (ΜΟΔΙΠ) με τον πρύτανη επικεφαλής, ως εσωτερικό σύστημα διασφάλισης της ποιότητας.

Στο κεφάλαιο για το προσωπικό των ΑΕΙ οι ρυθμίσεις είναι λεπτομερέστερες μακράν σε σχέση με τους προηγούμενους νόμους. Ειδικά για τα μέλη ΔΕΠ εισάγονται διατάξεις αναλυτικές πέραν αυτών για τα προσόντα και την εκλογή τους, διατάξεις για την αξιολόγηση των καθηγητών και των αναπληρωτών καθηγητών ανεξαρτήτως διαδικασίας εκλογής (άρθρο 21), Επιβραβεύσεις και Διευκολύνσεις (άρθρο 22), Ένταξη καθηγητών σε κατηγορίες (άρθρο 23), Ασυμβίβαστα - Αναστολή καθηκόντων (άρθρο 24), Αποδοχές καθηγητών (άρθρο 25), Παράλληλη απασχόληση καθηγητών σε ξένα και ελληνικά ΑΕΙ (άρθρο 26).

Η εκλογή των μελών ΔΕΠ τροποποιείται εκ νέου, κατά τρόπο πολύ διαφορετικό σε σχέση με τα έως τότε ισχύσαντα. Κατά πρώτον, οργανώνονται από τις κοσμητείες των ΑΕΙ μητρώα εσωτερικών και εξωτερικών μελών ΔΕΠ του ιδρύματος, ανά γνωστικό αντικείμενο, που εγκρίνονται από τη Σύγκλητο. Στα μητρώα εσωτερικών μελών εγγράφονται καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές της σχολής και του ΑΕΙ. Στα μητρώα εξωτερικών μελών εγγράφονται

καθηγητές άλλων ΑΕΙ της ημεδαπής και ομοταγών ΑΕΙ της αλλοδαπής, καθώς και αντίστοιχης βαθμίδας ερευνητές ερευνητικών ιδρυμάτων της ημεδαπής και της αλλοδαπής. Κατά δεύτερον, η επιλογή των νέων μελών ΔΕΠ και η εξέλιξη των υπηρετούντων γίνεται από ειδικές επταμελείς επιτροπές, οι οποίες απαρτίζονται κατά προτεραιότητα από καθηγητές ή ερευνητές πρώτης βαθμίδας με ίδιο ή συναφές γνωστικό αντικείμενο. Τρία τουλάχιστον από τα μέλη της επιτροπής εκλογής μέλους ΔΕΠ προέρχονται από το μητρώο εξωτερικών μελών (και τουλάχιστον ένα μέλος από ομοταγές ΑΕΙ της αλλοδαπής). Τα υπόλοιπα μπορεί να προέρχονται είτε από το μητρώο εσωτερικών μελών είτε από το μητρώο εξωτερικών μελών. Τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη της επιτροπής ορίζονται και δημοσιοποιούνται μαζί με τα βιογραφικά τους σημειώματα με αιτιολογημένη απόφαση του κοσμήτορα, ύστερα από γνώμη της Κοσμητείας, βάσει του επιστημονικού τους έργου. Για την κρίση του υποψηφίου, η επιτροπή επιλογής ή εξέλιξης υποχρεούται να ζητήσει γραπτή αξιολόγηση, για κάθε υποψήφιο, από δύο καθηγητές ή ερευνητές της αλλοδαπής που ανήκουν στο μητρώο των εξωτερικών μελών και επίσης από δύο καθηγητές ή ερευνητές με υπόδειξη από τον υποψήφιο, οι οποίοι δεν ανήκουν υποχρεωτικά στα μητρώα του ιδρύματος.

Ο Γραμματέας του Ιδρύματος που προέβλεπε ο Ν. 3549/2007 ενισχύθηκε και επιλέγεται από το Συμβούλιο του ιδρύματος, ύστερα από εισήγηση του πρύτανη, για τετραετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί για μία ακόμα τετραετία.

Στο έβδομο κεφάλαιο «Σπουδές», προβλέπεται η γνωστή διάρθρωση σε τρεις κύκλους με λεπτομερή όμως αναφορά στις απαιτούμενες πιστωτικές μονάδες για κάθε κύκλο. Σε συνάρτηση με τα προβλεπόμενα στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο, όπου μπορούν να λειτουργούν τριετή προγράμματα προπτυχιακών σπουδών (με 180 πιστωτικές μονάδες), ορίζεται αντίστοιχη πρόβλεψη στο άρθρο 30. Επίσης προβλέπονται προγράμματα σύντομου κύκλου σπουδών, με μαθήματα που αντιστοιχούν κατά μέγιστο σε 120 πιστωτικές μονάδες απονέμοντας πιστοποιητικό κατάρτισης σύντομου κύκλου, βάσει του Οργανισμού του ιδρύματος. Νέα ρύθμιση είναι η οργάνωση τρίτου κύκλος σπουδών ως προγράμματος διδακτορικών σπουδών, με πιστωτικές μονάδες. Δίδεται η δυνατότητα στα ΑΕΙ να προβλέπουν στον Οργανισμό τους, πέραν των λοιπών θεμάτων σπουδών, και τους όρους εφαρμογής μεθόδων εξ αποστάσεως εκπαίδευσης.

Μεγάλη αλλαγή επέρχεται στις προπτυχιακές σπουδές που οργανώνονται πλέον από την Κοσμητεία, εφόσον δεν υφίσταται ακαδημαϊκό Τμήμα ως αυτοτελής μονάδα (κατά τους προηγούμενους νόμους -από τον Ν. 1268/1982- ισχύσαντα). Το πρόγραμμα σπουδών καταρτίζεται από μία ειδική επιτροπή, από τουλάχιστον πέντε καθηγητές της Σχολής και από την κοσμητεία για τις πιστωτικές μονάδες των μαθημάτων. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει

επίσης τα μαθησιακά αποτελέσματα και τα προσόντα που αποκτώνται από το σύνολο του προγράμματος σπουδών, καθώς και από κάθε επί μέρους μάθημα ή εκπαιδευτική δραστηριότητα ή πρακτική άσκηση (στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα της ημεδαπής ή της αλλοδαπής), σύμφωνα με το Εθνικό Πλαίσιο Προσόντων της Ανώτατης Εκπαίδευσης, καθώς και το επίπεδο των προσόντων σε αντιστοίχησή του με εκείνα του Εθνικού Πλαισίου Προσόντων, του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Προσόντων Δια Βίου Μάθησης και του Πλαισίου Προσόντων του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης. Όσον αφορά τη χρονική διάρκεια των σπουδών, ο νόμος εξουσιοδοτεί το αρμόδιο όργανο του πανεπιστημίου να προβλέψει στον Οργανισμό του τον μέγιστο αριθμό επαναλήψεων της εξέτασης σε ένα μάθημα. Οι εργαζόμενοι φοιτητές μπορούν να εγγράφονται ως φοιτητές μερικής φοίτησης με απόφαση της κοσμητείας, βάσει όσων ορίζει ο Οργανισμός κάθε Ιδρύματος. Προβλέπεται, επίσης η διακοπή της φοίτησης και εδώ βάσει του Οργανισμού του ΑΕΙ. Οι διευκολύνσεις αυτές συνδυάζονται με την πρόβλεψη του νόμου (άρθρο 33 παρ.11.εδ.α) να ορίζει ο Οργανισμός κάθε ΑΕΙ εάν οι φοιτητές δικαιούνται τη συνέχιση της φοίτησής τους μετά την παρέλευση του ελάχιστου αριθμού των αναγκαίων για την απονομή του τίτλου σπουδών εξαμήνων προσαυξημένο κατά τέσσερα εξάμηνα. Προβλέπονται επιπλέον προγράμματα σπουδών με ομοταγή ιδρύματα της αλλοδαπής, που οδηγούν στην απονομή αντίστοιχων τίτλων σπουδών, προγράμματα σπουδών δια βίου μάθησης, που οδηγούν στην απονομή αντίστοιχων πιστοποιητικών μη τυπικής εκπαίδευσης, καθώς και προγράμματα σπουδών σε ξένη γλώσσα.

Σε κάθε ΑΕΙ επιβάλλεται η λειτουργία ενιαίας κεντρικής βιβλιοθήκης ως αυτοτελούς και αποκεντρωμένης μονάδας σε επίπεδο διεύθυνσης.

Η εκπροσώπηση των φοιτητών σε κάθε κύκλο σπουδών προϋποθέτει την εκλογή εκπροσώπων από τους ενεργούς φοιτητές με ενιαίο ψηφοδέλτιο και άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Υποψήφιοι μπορούν να είναι οι προπτυχιακοί φοιτητές που έχουν διανύσει το πρώτο έτος σπουδών και βρίσκονται εντός του ενδεικτικού προγράμματος σπουδών, καθώς και οι μεταπτυχιακοί φοιτητές κατά το πρώτο έτος φοίτησής τους και οι υποψήφιοι διδάκτορες που διανύουν τα τρία πρώτα έτη από την εγγραφή τους ως υποψήφιοι διδάκτορες. Η ψηφοφορία μπορεί να διεξάγεται και ηλεκτρονικά.

Για ζητήματα αιτημάτων και παραπόνων των φοιτητών, που δεν αφορούν τη βαθμολογία, κάθε ίδρυμα συνιστά με τον Οργανισμό του αυτοτελές γραφείο με την επωνυμία «Συνήγορος του φοιτητή», με σκοπό τη διαμεσολάβηση μεταξύ φοιτητών και καθηγητών ή διοικητικών υπηρεσιών του ιδρύματος.

Για την αξιοποίηση των πόρων του ΑΕΙ, πλην της κρατικής χρηματοδότησης, μπορεί να συνιστάται σε κάθε ΑΕΙ νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, βάσει ΠΔ ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου. Το σχετικό μακροσκελές άρθρο 58 και το άρθρο 59 προβλέπει όλες τις σχετικές λεπτομέρειες της ίδρυσης και λειτουργίας του ΝΠΙΔ και των πόρων του. Σε κάθε τέτοιο ΝΠΙΔ λειτουργεί γραφείο καινοτομίας και διασύνδεσης με αρμοδιότητες που αφορούν τη διανοητική ιδιοκτησία του ΑΕΙ και των μελών του, την πρακτική άσκηση των φοιτητών, τις συνεργασίες για έρευνα, την επαγγελματική αποκατάσταση των αποφοίτων, την προώθησης της καινοτομίας και επιχειρηματικότητας.

Με τα άρθρο 61, 62 και 63 προβλέπεται η σύνταξη προγράμματος εθνικής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση από το Υπουργείο Παιδείας, με γνώμη της Αρχής Πιστοποίησης, και οι συμφωνίες προγραμματικού σχεδιασμού πολιτείας και ιδρυμάτων, ώστε να κατανέμεται η χρηματοδότηση των ΑΕΙ βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και δεικτών.

Η «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση» (Α.ΔΙ.Π.), που είχε συσταθεί με τον ν. 3374/2005, μετονομάζεται σε «Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση» (ΑΔΙΠ), προκειμένου να πιστοποιεί τα εσωτερικά συστήματα διασφάλισης της ποιότητας των ΑΕΙ και προγράμματα σπουδών, νέα και ήδη λειτουργούντα. Όλο το σχετικό δέκατο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στη σύνθεση της νέας Αρχής, στο Συμβούλιο και στον Πρόεδρο, στις αρμοδιότητες εκάστου, στις υπηρεσίες που το υποστηρίζουν, στις αποφάσεις και στα κριτήρια πιστοποίησης, στην επεξεργασία κριτηρίων και δεικτών για την κρατική χρηματοδότηση των ΑΕΙ, στην αξιολόγηση και χρηματοδότηση της Αρχής.

Θεσμοθετείται η ανάδειξη Κέντρων Αριστείας στα ΑΕΙ με κριτήρια την εξαιρετική ποιότητα και αποτελεσματικότητα του διδακτικού και ερευνητικού έργου, την αποτελεσματική δομή και οργάνωση του προγράμματος σπουδών, τη σύνδεση διδασκαλίας και έρευνας και την υψηλή ποιότητα των υποστηρικτικών υπηρεσιών.

Ο ν. 4009 συμπληρώνεται με σωρεία μεταβατικών διατάξεων και με κατάλογο των καταργούμενων νόμων και πδ.

στ. Ν. 4485/2017 «Οργάνωση και λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης, ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 114/4.8.2017)

Ο Ν. 4485/2017 περιλαμβάνει εκατόν δεκαπέντε άρθρα από τα οποία μόνο τα πρώτα εξήντα οκτώ άρθρα (Πρώτο Μέρος) και άλλα πέντε (που περιλαμβάνουν μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις) αναφέρονται στα πανεπιστήμια. Τα υπόλοιπα αφορούν λοιπά θέματα του Υπουργείου Παιδείας, αλλά και άλλων μη σχετικών με αυτό διατάξεων. Το σχετικό με τα ΑΕΙ Πρώτο Μέρος δομείται σε οκτώ κεφάλαια.

Το άρθρο 3 αναφέρεται στις ακαδημαϊκές ελευθερίες, στις οποίες εντάσσει εκ νέου το πανεπιστημιακό άσυλο χωρίς διάκριση των χωρών διδασκαλίας και έρευνας από τους λοιπούς. Στο άρθρο 5 προβλέπεται η ίδρυση, συγχώνευση, κατάτμηση, μετονομασία, κατάργηση και μεταβολή έδρας των πανεπιστημίων, καθώς και η δημιουργία παραρτημάτων ΑΕΙ για λόγους ορθής διαχείρισης που καταγράφονται. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα ίδρυσης παραρτημάτων των ελληνικών ΑΕΙ στο εξωτερικό. Στο δεύτερο Κεφάλαιο περί Κανονιστικού πλαισίου αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ ακολουθεί τη δομή του Ν. 4009 και ρυθμίζει τον Οργανισμό και τον Εσωτερικό Κανονισμό των πανεπιστημίων, καθορίζοντας διαφορετικά τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις καθενός, σε σύγκριση με τον Ν. 4009. Κατ' αποτέλεσμα, ο μεν Οργανισμός περιορίζεται να ρυθμίζει τα σχετικά με την οργανωτική δομή και διοικητική λειτουργία του ΑΕΙ, με δεκατρία θέματα, ο δε Εσωτερικός Κανονισμός αφορά θέματα εσωτερικής, κυρίως ακαδημαϊκής λειτουργίας, με είκοσι ένα θέματα.

Το τρίτο Κεφάλαιο αφορά τη διάρθρωση των πανεπιστημίων και ρυθμίζει συνοπτικά τις Σχολές τα Τμήματα και τους τομείς, την ίδρυση και μεταβολή των ανωτέρω μονάδων και την αυτοδυναμία των Τμημάτων και των Σχολών.

Στο τέταρτο Κεφάλαιο για τα όργανα των ΑΕΙ ρυθμίζονται αρχικά τα όργανα της πανεπιστημιακής διοίκησης, η Σύγκλητος, το Πρυτανικό Συμβούλιο και ο Πρύτανης με τους Αντιπρυτάνεις. Στη Σύγκλητο συμμετέχουν οι εκπρόσωποι των φοιτητών σε ποσοστό 10% του συνολικού αριθμού του πρύτανη, των Αντιπρυτάνεων, των Κοσμητόρων και των Προέδρων Τμημάτων που συμμετέχουν επίσης. Εκπροσωπούνται επίσης, με έναν εκπρόσωπο ανά κατηγορία, τα μέλη ΕΕΠ, ΕΔΙΠ, ΕΤΕΠ και το διοικητικό προσωπικό. Στο Πρυτανικό Συμβούλιο μετέχουν ο Πρύτανης, οι Αντιπρυτάνεις, ένας εκπρόσωπος των φοιτητών και ο εκπρόσωπος των διοικητικών υπαλλήλων που μετέχει στη Σύγκλητο. Ο Πρύτανης και οι τέσσερις (ή τρεις) Αντιπρυτάνεις είναι καθηγητές του ΑΕΙ και εκλέγονται για θητεία τεσσάρων ετών σε ξεχωριστά ψηφοδέλτια. Οι εκλέκτορες είναι το σύνολο των μελών ΔΕΠ και ποσοστό των μελών ΕΕΠ, ΕΔΙΠ, ΕΤΕΠ και διοικητικών υπαλλήλων, που υπολογίζεται βάσει των έγκυρων ψήφων των μελών ΔΕΠ.

Όσον αφορά τα λοιπά πανεπιστημιακά όργανα, η Σχολή διαθέτει τη Γενική Συνέλευση της Σχολής, την Κοσμητεία και τον Κοσμήτορα με τριετή θητεία, ενώ το Τμήμα διαθέτει τη Συνέλευση του Τμήματος, το Διοικητικό Συμβούλιο (εφόσον έχει τομείς) και τον Πρόεδρο.

Ο νόμος αναφέρεται αποκλειστικά στον δεύτερο και τρίτο κύκλο σπουδών. Τα προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών ανήκουν πλέον στην αρμοδιότητα των ΑΕΙ, «*ιδρύονται με απόφαση της Συγκλήτου, που εκδίδεται ύστερα από εισήγηση της Συνέλευσης του Τμήματος και δημοσιεύεται στο ΦΕΚ. Με την απόφαση ίδρυσης καθορίζονται ο τίτλος του προγράμματος και*

του απονεμόμενου διπλώματος, οι ειδικεύσεις, το Τμήμα που το οργανώνει, το γνωστικό αντικείμενο, η γλώσσα διεξαγωγής του προγράμματος, η διάρκεια φοίτησης, οι πιστωτικές μονάδες, η διάρκεια της λειτουργίας του, καθώς και τα τυχόν τέλη φοίτησης.» Το έκτο κεφάλαιο αναφέρει λεπτομέρειες για την εφαρμογή των τελών φοίτησης στα ΠΜΣ και την πρόβλεψη υποτροφιών και δωρεάν φοίτησης στα ΠΜΣ με οικονομικά κριτήρια.

Το έβδομο κεφάλαιο περιλαμβάνει διάφορες ρυθμίσεις, ειδικότερα τα integrated masters (ενιαίος και αδιάσπαστος τίτλος σπουδών μεταπτυχιακού επιπέδου), τα επαγγελματικά προσόντα αποφοίτων ΤΕΙ, την Επιτροπή Δεοντολογίας, τα Κέντρα Επιμόρφωσης και Δια Βίου Μάθησης, τα Κέντρα επαγγελματικής εκπαίδευσης, τα Ακαδημαϊκά Συμβούλια Ανώτατης Εκπαίδευσης και Έρευνας. Τα τελευταία συνιστούν ένα συμβουλευτικό όργανο δεκαεννέα μελών σε κάθε διοικητική Περιφέρεια της Χώρας, που χαράσσει προτάσεις στρατηγικής για την ανάπτυξη και υποβάλλει σχέδιο για την υλοποίησή του στο Υπουργείο παιδείας, προωθεί τη συνεργασία μεταξύ ΑΕΙ και φορείς της περιφέρειας, αναζητεί πόρους και εισηγείται σχετικά στην Περιφέρεια.

Το όγδοο κεφάλαιο (άρθρα 50-68) περιλαμβάνει διατάξεις αποκλειστικά για τους Ειδικούς Λογαριασμούς Κονδυλίων Έρευνας (ΕΛΚΕ), προβλέποντας ένα περιοριστικό-επεμβατικό πλαίσιο στη λειτουργία τους.

V. Ο ισχύων Ν. 4957/21.7.2022 «Νέοι Ορίζοντες στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα: Ενίσχυση της ποιότητας, της λειτουργικότητας και της σύνδεσης των Α.Ε.Ι. με την κοινωνία και λοιπές διατάξεις»

Ο ισχύων νόμος είναι πραγματικά ογκώδης, περιλαμβάνει 9 Μέρη, 51 Κεφάλαια και 489 άρθρα. Από αυτά, μόνο το Πρώτο Μέρος «Οργάνωση και Λειτουργία Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων», με 32 Κεφάλαια και 296 άρθρα αφορούν τα ΑΕΙ, συμπληρωμένα με τις αντίστοιχες μεταβατικές, εξουσιοδοτικές και καταργούμενες διατάξεις. Όπως δηλώνει και ο τίτλος, οι λοιπές διατάξεις αφορούν την ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, ζητήματα του Οικουμενικού Πατριαρχείου και της Εκκλησίας της Ελλάδας, άλλες ρυθμίσεις του Υπουργείου Παιδείας και ρυθμίσεις αφορώσες το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Ο Ν. 4957 συνιστά το πρώτο νομοθέτημα που καταγράφει λεπτομερώς το σύνολο σχεδόν των πτυχών της ακαδημαϊκής ζωής, χωρίς να ανατρέχει σε άλλα νομοθετήματα, όπως συνέβαινε με όλους τους παλαιότερους νόμους, ακόμη και με τον εμβληματικό, κατ' ουσίαν αρχικό για τα ΑΕΙ, μεταπολιτευτικό νόμο 1268/1982.

Ακόμη και η απλή ‘ακτινογραφία’ των διατάξεων είναι ατελέσφορη για την παρούσα μελέτη, η αναφορά όμως των επιμέρους κεφαλαίων και των καίριων θεματικών είναι εξαιρετικά χρήσιμη για την κατανόηση της πολυπλοκότητας και τη συνθετότητας των θεμάτων που καλείται να διαχειρισθεί το σημερινό πανεπιστήμιο στην Ελλάδα. Συνεπώς θα γίνει αναφορά μόνο στα σημεία όπου είτε υπάρχει μείζων αλλαγή σε σχέση με τον προηγούμενο νόμο, είτε θεσμοθετείται κάτι για πρώτη φορά.

Ο νόμος εφαρμόζεται σε ένα περιβάλλον όπου έχουν καταργηθεί τα ΤΕΙ με τον Ν. 4610/2019 «Συνέργειες Πανεπιστημίων και Τ.Ε.Ι., πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, πειραματικά σχολεία, Γενικά Αρχεία του Κράτους και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 70/7.5.2019). Πράγματι, το 2019

α) στο Διεθνές Πανεπιστήμιο (ΔΙΠΑΕ) εντάχθηκαν τα ΤΕΙ Κεντρικής Μακεδονίας, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και ΑΤΕΙ Θεσσαλονίκης,

β) στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας ιδρύονται τέσσερις Σχολές και είκοσι δύο νέα Τμήματα σε τέσσερις πόλεις (Κοζάνη, Καστοριά, Φλώρινα, Πτολεμαΐδα) και σε αυτό εντάσσεται το ΤΕΙ Δυτικής Μακεδονίας,

γ) ιδρύεται το Ελληνικό Μεσογειακό Πανεπιστήμιο με έξι Σχολές και δεκαεπτά Τμήματα σε τρεις πόλεις (Ηράκλειο, Άγιο Νικόλαο, Ρέθυμνο) και σε αυτό εντάσσεται το ΤΕΙ Κρήτης,

δ) στο Πανεπιστήμιο Πατρών ιδρύονται τέσσερις Σχολές και δεκαπέντε νέα Τμήματα σε έξι πόλεις (Πάτρα, Αίγιο, Πύργο, Μεσολόγγι, Αμαλιάδα, Αγρίνιο) και σε αυτό εντάσσεται το ΤΕΙ Δυτικής Ελλάδας με εξαίρεση κάποια Τμήματα του ΤΕΙ που εντάσσονται στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου,

ε) στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου ιδρύονται τέσσερις Σχολές και δεκαέξι Τμήματα σε τρεις πόλεις (Καλαμάτα, Τρίπολη, Πάτρα, Ναύπλιο, Σπάρτη, Άργος) και σε αυτό εντάσσεται το ΤΕΙ Πελοποννήσου,

στ) ιδρύεται Σχολή Δημόσιας Υγείας στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής όπου εντάσσεται η Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας.

Κατ’ αποτέλεσμα ο Ν. 4957 ρυθμίζει το σύνολο των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Στο άρθρο 4 για τις ακαδημαϊκές ελευθερίες καταργείται η έννοια και το περιεχόμενο του πανεπιστημιακού ασύλου. Στο κεφάλαιο αυτό με τις Γενικές Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας των ΑΕΙ δεν περιλαμβάνονται ο Οργανισμός και ο Εσωτερικός Κανονισμός, που εντάσσονται στο Κεφάλαιο για τις Μονάδες των ΑΕΙ (άρθρο 206), και στο Κεφάλαιο για τα Θεσμικά Εργαλεία (άρθρο 223), αντιστοίχως. Αναλυτικά ορίζονται οι προϋποθέσεις για των ίδρυση παραρτημάτων των ελληνικών ΑΕΙ στο εξωτερικό.

Τα όργανα διοίκησης (άρθρα 7-19) διαφοροποιούνται ριζικά από τα προηγούμενα μοντέλα. Ιδρύεται Συμβούλιο Διοίκησης (ΣΔ) με πρόεδρο τον Πρύτανη και αρμοδιότητες διοικητικές και οικονομικές. Υπό την έννοια αυτή διακρίνεται από το «Συμβούλιο» του Ν. 4009/2011, που προέβλεπε πρόεδρο του Συμβουλίου άλλον από τον Πρύτανη και πολύ λιγότερες αρμοδιότητες. Το ΣΔ αποτελείται από έντεκα μέλη, έξι εσωτερικά που εκλέγονται αποκλειστικά από τα μέλη ΔΕΠ και πέντε εξωτερικά που εκλέγονται από τα εσωτερικά μέλη. Το ΣΔ επιλέγει Εκτελεστικό Διευθυντή με θητεία τεσσάρων ετών παράλληλη με αυτή του Πρύτανη και του ΣΔ. Καταργείται το Πρυτανικό Συμβούλιο ενώ οι Αντιπρυτάνεις ορίζονται με πρόταση του Πρύτανη και έγκριση από το Συμβούλιο Διοίκησης και δεν έχουν δικαίωμα ψήφου στα όργανα διοίκησης. Η Σύγκλητος έχει ακαδημαϊκές αρμοδιότητες και σε αυτή συμμετέχουν ο Πρύτανης (Πρόεδρος), οι Κοσμήτορες, οριζόμενοι από το Συμβούλιο, οι Πρόεδροι των Τμημάτων, από έναν εκπρόσωπο του ΕΕΠ, ΕΔΙΠ και ΕΤΕΠ και τους εκπροσώπους των φοιτητών σε ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) των μελών της Συγκλήτου μελών ΔΕΠ από ένα σώμα φοιτητών, το Συμβούλιο των φοιτητών, που δεν σχετίζεται με τα ΝΠΙΔ των φοιτητικών συλλόγων.

Όσον αφορά τα λοιπά όργανα (άρθρα 20-40), οι Σχολές διαθέτουν Κοσμήτορα και Κοσμητεία, με ενισχυμένο τον ρόλο του Κοσμήτορα και τριετή θητεία αντίστοιχη με αυτή των Προέδρων των Τμημάτων. Όργανα του τμήματος είναι η Συνέλευση, το Διοικητικό Συμβούλιο, ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος. Οι τομείς διαθέτουν Γενική Συνέλευση και Διευθυντή με θητεία δύο ετών και η περιγραφή των αρμοδιοτήτων τους είναι λεπτομερής. Οι εκπρόσωποι των φοιτητών στη Συνέλευση του Τμήματος αναδεικνύονται από το σύνολο των φοιτητών των προγραμμάτων σπουδών πρώτου, δεύτερου και τρίτου κύκλου του Τμήματος.

Το έκτο κεφάλαιο (άρθρα 46-62) αφορά τις ερευνητικές δομές των ακαδημαϊκών μονάδων στις οποίες λογίζονται τα Πανεπιστημιακά εργαστήρια, οι Πανεπιστημιακές κλινικές και τα Πανεπιστημιακά Μουσεία. Στις ερευνητικές μονάδες θα πρέπει να συνυπολογισθούν τα Πανεπιστημιακά Κέντρα Έρευνας και Καινοτομίας (κεφάλαιο ΙΣΤ΄) και τα Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα (κεφάλαιο ΚΘ΄). Για την έρευνα εν συνόλω εφαρμόζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο με την Επιτροπή Ηθικής και Δεοντολογίας της Έρευνας (ΕΗΔΕ) που εφαρμόζεται και κατά τη λειτουργία των ΕΛΚΕ (κεφάλαιο Λ΄).

Οι διατάξεις περί σπουδών (κεφάλαια Ζ΄, Η΄, Θ΄, ΙΑ΄, άρθρα 63-111) ορίζεται το πλαίσιο των προπτυχιακών σπουδών, με όριο ανώτατης φοίτησης και λεπτομερείς προβλέψεις για τους κανόνες και τις εξαιρέσεις του, θεσπίζονται Διεπιστημονικά και Διπλά προγράμματα προπτυχιακών σπουδών, ορίζεται το πλαίσιο των μεταπτυχιακών και των διδακτορικών σπουδών, το τελευταίο ως αυτόνομος κύκλος με πρόγραμμα μαθημάτων και πιστωτικές

μονάδες. Προβλέπεται υποχρεωτικό πρόγραμμα εσωτερικής κινητικότητας των προπτυχιακών φοιτητών βάσει γενικής πλατφόρμας του Υπουργείου Παιδείας. Νέες μορφές προγραμμάτων είναι τα Επαγγελματικά Προγράμματα Μεταπτυχιακών Σπουδών και τα Βιομηχανικά Διδακτορικά. Θεσπίζονται, επίσης Προγράμματα σπουδών σύντομης διάρκειας και ξενόγλωσσα προγράμματα σπουδών με συμμετοχή ευρωπαϊκών πανεπιστημίων. Για όλα τα προγράμματα σπουδών ρυθμίζεται σύγχρονη εξ αποστάσεως εκπαίδευση και πλατφόρμα ασύγχρονης εξ αποστάσεως εκπαίδευσης.

Ιδρύεται Κέντρο Επιμόρφωσης και Δια Βίου Μάθησης (ΚΕΔΙΒΙΜ) που παρέχει επιμορφωτικά και εκπαιδευτικά προγράμματα με δίδακτρα και εσωτερική δομή ανεξάρτητη (κεφάλαιο ΙΒ΄).

Ιδρύονται στα ΑΕΙ Κέντρα Υποστήριξης του προσωπικού και των φοιτητών (κεφάλαιο ΙΔ΄) που περιλαμβάνει Κέντρο Ψυχολογικής και Συμβουλευτικής Υποστήριξης, Κέντρο υποστήριξης διδασκαλίας και μάθησης και τον Συνήγορο του φοιτητή.

Το κεφάλαιο ΙΖ΄ αφορά τη διαδικασία εκλογής και εξέλιξης των μελών ΔΕΠ, ορίζοντας ως προϋπόθεση της διαδικασίας τη συγκρότηση σε κάθε Τμήμα Μητρώου Γνωστικών Αντικειμένων (άρθρο 144) και Μητρώου Εσωτερικών και Εξωτερικών εκλεκτόρων (άρθρο 145), με περίπλοκες διαδικασίες που στηρίζονται στη συσχέτιση καθορισμού γενικών γνωστικών περιοχών κάθε επιστήμης με το γνωστικό αντικείμενο των υπηρετούντων μελών ΔΕΠ και όσων το Τμήμα θα ήθελε να συμπεριλάβει στο μέλλον.

Προβλέπονται νέες κατηγορίες διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού με συμβάσεις, όπως ερευνητές, επιστήμονες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, καθηγητές σε Επώνυμες έδρες, συνεργαζόμενους καθηγητές, επισκέπτες καθηγητές και ερευνητές, εντεταλμένους διδάσκοντες, μεταδιδακτορικούς ερευνητές, επικουρικό διδακτικό προσωπικό.

Οργανώνεται αναλυτικά το πειθαρχικό δίκαιο των μελών ΔΕΠ, ΕΕΠ, ΕΔΙΠ και ΕΤΕΠ (κεφάλαιο ΚΑ΄) και το πειθαρχικό δίκαιο των φοιτητών (κεφάλαιο ΚΒ΄)

Στην οργανωτική διάρθρωση των ΑΕΙ (κεφάλαιο ΚΓ΄) εντάσσονται επτά νέες μονάδες, για τις οποίες ο Οργανισμός κάθε ΑΕΙ επιλέγει για καθεμία τον τύπο της διοικητικής μονάδας (Γραφείο, Τμήμα, Υποδιεύθυνση ή Διεύθυνση). Οι μονάδες αυτές είναι η Μονάδα Ασφάλειας και Προστασίας, η Μονάδα Υποστήριξης Φοιτητών, η Μονάδα Ισότιμης Πρόσβασης Ατόμων με Αναπηρία και ατόμων με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, η Μονάδα Ψηφιακής Διακυβέρνησης, η Μονάδα Μεταφοράς Τεχνολογίας και Καινοτομίας, η Μονάδα Υποστήριξης Αλλοδαπών Φοιτητών και η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου. Κατ' αντιστοιχία ορίζονται (κεφάλαιο ΚΕ΄) η Επιτροπή Ασφάλειας και Προστασίας του Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος, η Επιτροπή Ισότιμης Πρόσβασης Ατόμων με Αναπηρία και ατόμων

με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, η Επιτροπή Ψηφιακής Διακυβέρνησης και η Επιτροπή Μεταφοράς Τεχνολογίας, Καινοτομίας και Νεοφυούς Επιχειρηματικότητας. Δύο νέες μονάδες για τη διασφάλιση ποιότητας (κεφάλαιο ΚΔ΄) είναι η Μονάδα Διασφάλισης Ποιότητας και η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού.

Με τον τίτλο «Θεσμικά Εργαλεία», στο κεφάλαιο ΚΣΤ΄ εντάσσονται ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας του ΑΕΙ, όπως ήδη αναφέρθηκε, το Στρατηγικό Σχέδιο Ιδρύματος, το Σχέδιο ασφάλειας και προστασίας, το Σχέδιο για την Ισότιμη Πρόσβαση των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, το Σχέδιο ψηφιακού μετασχηματισμού, το Σχέδιο αειφόρου ανάπτυξης, σε συνάρτηση με τις προβλεπόμενες Μονάδες και Επιτροπές.

Το κεφάλαιο ΚΖ΄ με τριάντα ένα άρθρα (229-259) αφιερώνεται στην οργάνωση και λειτουργία των Ειδικών Λογαριασμών Κονδυλίων Έρευνας, όπου επιχειρείται η σχετική ευελιξία στη λειτουργία τους.

Οι Εταιρείες Αξιοποίησης και Διαχείρισης Περιουσίας των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων επανακαθορίζονται (κεφάλαιο ΚΗ΄) με σκοπό να καταστούν περισσότερο λειτουργικές σε σχέση με το παρελθόν.

Ο Ν. 4957/2022 έχει τροποποιηθεί μέχρι τώρα με τους εξής νόμους:

1. Ν. 4964/2022 «*Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 150/30.07.2022)
2. Ν. 4975/2022 «*Σύσταση και οργάνωση νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία 'ΕΝΩΣΗ ΤΕΧΝΟΛΟΓΩΝ ΑΚΤΙΝΟΛΟΓΙΑΣ ΑΚΤΙΝΟΘΕΡΑΠΕΙΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ' (Ε.Τ.Α.Α.Ε.), ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την προστασία της δημόσιας υγείας και λοιπές διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 187/30.9.2022)
3. Ν. 4982/2022 «*Ίδρυση, ανάπτυξη, διαχείριση και λειτουργία των Επιχειρηματικών Πάρκων Ενιαίο πλαίσιο ρύθμισης για τους φορείς Οργανωμένων Υποδοχέων Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων και άλλες διατάξεις για την ενίσχυση της ανάπτυξης*» (ΦΕΚ Α' 195/15.10.2022)
4. Ν. 4986/2022 «*Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουνίου 2019 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ και άλλες επείγουσες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 204/28.10.2022)

5. Ν. 5021/2023 «*Εκσυγχρονισμός της μουσειακής πολιτικής και ζητημάτων διαχείρισης της πολιτιστικής κληρονομιάς: ίδρυση μουσείων Ν.Π.Δ.Δ., κρατική ασφάλιση της κινητικότητας των πολιτιστικών αγαθών, δράσεις του Ο.Δ.Α.Π. και του Μουσείου Ακρόπολης, ρυθμίσεις ποινικής προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, Συμβούλια του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, Μητρώο Προσωπικού Αρχαιολογικών Εργασιών, λοιπές διατάξεις σχετικά με το προσωπικό του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού και την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας στον πολιτισμό και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις*» (ΦΕΚ Α΄ 31/16.2.2023)
6. Ν. 5026/2023 «*Υποβολή των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) και οικονομικών συμφερόντων Ρυθμίσεις για την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις*» (ΦΕΚ Α΄ 45/28.2.2023)
7. Ν. 5029/2023 «*Ζούμε Αρμονικά Μαζί – Σπάμε τη Σιωπή»: Ρυθμίσεις για την πρόληψη και αντιμετώπιση της βίας και του εκφοβισμού στα σχολεία και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 55/10.3.2023)
8. Ν. 5043/2023 *«Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού - Διατάξεις για την ευζωία των ζώων συντροφιάς - Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα -Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες επείγουσες διατάξεις»* (ΦΕΚ Α΄ 91/13.4.2023)
9. Ν. 5047/2023 «*Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2021/514 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 2021 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας, διατάξεις για τη φορολογική διαδικασία, την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού, το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις*» (ΦΕΚ Α΄ 147/7.9.2023)
10. Ν. 5057/2023 «*Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση της προστασίας της δημόσιας υγείας και των υπηρεσιών υγείας, το ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης της διακίνησης φαρμάκων, την Ενιαία Λίστα Χειρουργείων και άλλες επείγουσες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 164/06.10.2023)
11. Ν. 5094/2024 «*Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 39/13.03.2024)
12. Ν. 5099/2024 «*Λήψη μέτρων για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/2065 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 2022 σχετικά με την ενιαία αγορά ψηφιακών υπηρεσιών και την τροποποίηση της Οδηγίας 2000/31/ ΕΚ ('Πράξη για τις ψηφιακές υπηρεσίες') και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 48/5.4.2024)

13. Ν. 5110/2024 «*Ίδρυση Ελληνικού Κέντρου Αμυντικής Καινοτομίας, εκσυγχρονισμός θεσμικού πλαισίου των Ανωτάτων Στρατιωτικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, σύσταση Κοινού Σώματος Πληροφορικής στις Ένοπλες Δυνάμεις και λοιπές διατάξεις*» (ΦΕΚ Α΄ 75/24.5.2024)
14. Ν. 5128/2024 «*Ρυθμίσεις για την Ψηφιακή Εκπαιδευτική Πύλη και το Ψηφιακό Φροντιστήριο, επαγγελματικός προσανατολισμός στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, μέτρα στήριξης του εκπαιδευτικού συστήματος στις απομακρυσμένες περιοχές και λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού*» (ΦΕΚ Α΄ 118/30.7.2024)

VI. Διαπιστώσεις από τις νομοθετικές προβλέψεις για τη διοίκηση των ΑΕΙ

Η καταγραφή των βασικών σημείων των ρυθμίσεων στους σημαντικότερους νόμους για την οργάνωση και λειτουργία των ΑΕΙ αποτυπώνουν ένα μέρος μόνο του θεσμικού πλαισίου που ισχύει κάθε φορά. Υπό την έννοια αυτή, συνιστά την αποτύπωση κάθε νόμου όπως αυτό ψηφίστηκε αρχικά. Το σημαντικότερο στοιχείο της νομοθεσίας υπό το ισχύον Σύνταγμα είναι η συνεχής τροποποίηση των αρχικών νόμων.

Όσον αφορά στους προϊσχύσαντες νόμους, σημειώνεται ότι από τον Ν. 2083/1992 και στη συνέχεια, παρατηρείται η παράλληλη ισχύς διατάξεων προηγούμενων νόμων σε συνδυασμό με την τροποποίηση διατάξεων στον κάθε φορά ισχύοντα βασικό νόμο. Οι τροποποιήσεις αυτές ενσωματώνονταν με προσθήκες και τροπολογίες σε νομοσχέδια του Υπουργείου Παιδείας αλλά και άλλων Υπουργείων. Το φαινόμενο των συνεχών αλλαγών έχει οδηγήσει σε δυσλειτουργίες στη διοίκηση των πανεπιστημίων, που ως ΝΠΔΔ οφείλουν να εφαρμόζουν απαρέγκλιτα τον νόμο και να αιτιολογούν κάθε πράξη τους βάσει της σχετικής νομοθεσίας. Το πρόβλημα αυτό επιτάθηκε από δύο παράγοντες: *κατά πρώτον*, στους τυπικούς νόμους προστίθεντο, όπως είναι φυσικό, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκύκλιοι, και *κατά δεύτερον*, δεν υπήρχε κωδικοποίηση των αλλαγών ευχερώς προσβάσιμη στους συμμετέχοντες στην ακαδημαϊκή κοινότητα, το διδακτικό προσωπικό, τους φοιτητές και το διοικητικό προσωπικό.

Ειδικότερα, ο Ν. 1268/1982 τροποποιήθηκε με οκτώ νόμους, ο Ν. 2083/1992 τροποποιήθηκε με είκοσι τέσσερις νόμους, ο Ν. 3549/2007 τροποποιήθηκε με τέσσερις νόμους, ο Ν. 4009/2011 τροποποιήθηκε με είκοσι εννέα νόμους, ο Ν. 4485/2017 τροποποιήθηκε με εννέα νόμους. Και οι πέντε αυτοί βασικοί νόμοι ισχύουν σε πολλές διατάξεις παράλληλα με τους προϊσχύσαντες νόμους, είτε ως συμπληρωματικές, είτε ως μεταβατικές διατάξεις.

Η μελέτη του περιεχομένου των ανωτέρω νόμων για τα ΑΕΙ δείχνει ορισμένα σταθερά χαρακτηριστικά:

α) Κάθε νόμος είναι περισσότερο σύνθετος και αναλυτικός από τον προηγούμενο προσθέτοντας σε κάθε φάση νέες δράσεις των πανεπιστημίων, άρα και νέες αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησης. Οι νέες αυτές δράσεις έχουν στόχο α) την όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή στο ευρωπαϊκό και στο διεθνές περιβάλλον β) την προσπάθεια αυτοχρηματοδότησης του πανεπιστημίου μέσω της έρευνας και των τελών φοίτησης των ΠΜΣ αρχικά, των ΚΕΔΙΒΙΜ στη συνέχεια, και λοιπών προγραμμάτων όλων των κύκλων σπουδών, αλλά και παραρτημάτων των ελληνικών ΑΕΙ στο εξωτερικό. Παράλληλα, η ίδρυση ξένων μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων ως ΝΠΙΔ, με τον Ν. 5094/2024, του οποίου η συνταγματικότητα επικυρώθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 1918/2025), σηματοδοτεί μια θεμελιώδη αλλαγή στο περιβάλλον της ανώτατης εκπαίδευσης.

Μία ερμηνεία για την εξέλιξη αυτή στηρίζεται σε δύο φαινόμενα που αφορούν την πορεία συνολικά της Ευρώπης και αυτονοήτως επηρεάζουν καθοριστικά και την Ελλάδα:

«*Το πρώτο συνίσταται στην αδυναμία των πανεπιστημίων, με την παράδοση της κρατικής τους χρηματοδότησης, να ανταπεξέλθουν στην συνεχή αύξηση των αναγκών τους και λόγω συνεχούς σώρευσης νέας τεχνολογίας και λόγω της μαζικότητας των πανεπιστημίων, όσον αφορά τον υψηλό αριθμό των εισακτέων. Το παράδειγμα των αμερικανικών και βρετανικών πανεπιστημίων άρχιζε να φαντάζει ελκυστικό, ως προς το σκέλος των διδάκτρων και της ιδιωτικής χρηματοδότησης.*

Το δεύτερο συνίσταται στην δημιουργία μιας παγκόσμιας αγοράς πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, συνδυασμένης με τις δυνατότητες του διαδικτύου και των ηλεκτρονικών βιβλιοθηκών. Η Ινδία, η Κίνα, τα αραβικά εμιράτα, αποκτούν παραρτήματα αμερικανικών και βρετανικών πανεπιστημίων. Ταυτοχρόνως, η εισροή αλλοδαπών φοιτητών με υψηλά δίδακτρα επιτυγχάνει να συντηρεί ένα πολύ υψηλό επίπεδο σπουδών και μία εύκολη συγκρισιμότητα μέσω των διεθνώς αναγνωρισμένων rankings.»[15]

β) Όλοι οι νόμοι για τα ΑΕΙ καταλήγουν να είναι εξαιρετικά λεπτομερειακοί, ρυθμίζοντας κατά τρόπο ομοιόμορφο τις βασικές λειτουργίες των πανεπιστημίων, όπως την εισαγωγή των φοιτητών, την εκλογή και λειτουργία των οργάνων διοίκησης, τη διαδικασία διαμόρφωσης των προγραμμάτων σπουδών, την ίδρυση ακαδημαϊκών μονάδων, την εκλογή των μελών ΔΕΠ, τις

[15] Βλ. Π. Φουντεδάκη, «Τα ευρωπαϊκά Πανεπιστήμια μεταξύ εναρμόνισης και διαφορετικότητας», Λ. Παπαδοπούλου/Κ. Γώγος/ Μ. Πικραμένος (επιμ.), Η Ελλάδα στην Ευρώπη. Πρακτικά Συνεδρίου στη μνήμη των καθηγητών Συνταγματικού Δικαίου Δ. Θ. Τσάτσου και Γ. Παπαδημητρίου, Αθήνα, Εκδόσεις Ευρασία 2019, σ.261-276, σ. 266, και τις εκεί παραπομπές.

κατηγορίες του διδακτικού προσωπικού, την πρόσληψη και εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών υπαλλήλων. Κατά συνέπεια, η πολυπλοκότητα της δράσης των Πανεπιστημίων και η ιδιαιτερότητα της λειτουργίας τους βάσει της έννοιας της αυτοδιοίκησης, οφείλουν να αντιμετωπισθούν στο περιβάλλον της νομικής τους φύσης ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Βάσει των ανωτέρω είναι εξαιρετικά δυσχερές να θεσμοθετηθούν και να εφαρμοσθούν οι τέσσερις μορφές αυτονομίας των πανεπιστημίων σύμφωνα με την ευρωπαϊκή αντίληψη:

- η οργανωτική αυτονομία, κατά τα την οποία τα ΑΕΙ αποφασίζουν ελεύθερα για την εσωτερική τους οργάνωση (όργανα διοίκησης)
- η οικονομική αυτονομία, κατά την οποία τα ΑΕΙ αποφασίζουν ελεύθερα για τις εσωτερικές οικονομικές υποθέσεις του (έσοδα και διαχείριση κονδυλίων αναλόγως των στόχων τους)
- η αυτονομία στη στελέχωση, κατά τα την οποία τα ΑΕΙ αποφασίζουν ελεύθερα τις προσλήψεις και το καθεστώς ακαδημαϊκού και διοικητικού προσωπικού
- η ακαδημαϊκή αυτονομία κατά την οποία τα ΑΕΙ αποφασίζουν ελεύθερα τον αριθμό και τον τρόπο εισαγωγής των φοιτητών, την εξέλιξη του διδακτικού προσωπικού και τα κριτήρια για την πρόσληψη νέου, την οργάνωση προγραμμάτων σπουδών.[16]

VII. Η μεταβολή του τοπίου μέσω της ΤΝ

Ερώτημα ανακύπτει αναφορικά με τη μεταβολή του τοπίου λόγω της συνδρομής της ΤΝ. Η απάντηση είναι σύνθετη.

Πρώτον, η ΤΝ θα μπορούσε να κωδικοποιήσει και να ομογενοποιήσει το ακανθώδες νομοθετικό πλαίσιο.

Δεύτερον, οι σύνθετες διαδικασίες, θα μπορούν πλέον να ελέγχονται διαδικτυακά. Για παράδειγμα, το σύστημα θα ελέγχει διαδικτυακά αν έχει πληρωθεί μια συγκεκριμένη προθεσμία.

Τρίτον, οι κληρώσεις των μελών των εκλεκτορικών θα γίνονται απαραιτήτως μέσω εφαρμογών ΤΝ.

[16] Π. Φουντεδάκη, «Τα ευρωπαϊκά Πανεπιστήμια μεταξύ εναρμόνισης και διαφορετικότητας», Λ. Παπαδοπούλου/Κ. Γώγος/ Μ. Πικραμένος (επιμ.), Η Ελλάδα στην Ευρώπη. Πρακτικά Συνεδρίου στη μνήμη των καθηγητών Συνταγματικού Δικαίου Δ. Θ. Τσάτσου και Γ. Παπαδημητρίου, Αθήνα, Εκδόσεις Ευρασία 2019, σ.261-276, σ. 274.

Τέταρτον, η προεπιλογή και κατάταξη των υποψηφίων μελών ΔΕΠ και του διοικητικού προσωπικού μπορεί να γίνεται μέσω εφαρμογών ΤΝ.

Πέμπτον, οι εξετάσεις μπορούν να διεξάγονται μέσω εφαρμογών ΤΝ.

Έκτον, η είσοδος στα ΑΕΙ θα μπορούσε να είναι ελεγχόμενη μέσω εφαρμογών ΤΝ, που θα είναι εναρμονισμένες με το δικαίωμα προστασίας προσωπικών δεδομένων.

VIII. Συμπέρασμα

Από την ανωτέρω περιήγηση μπορούν να εξαχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

1. Η βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη να μην τροποποιήσει το άρθρο 16 του Συντάγματος υποδηλώνει τη διατήρηση του υφιστάμενου τοπίου, όπου η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από δημόσια ιδρύματα (ΝΠΔΔ).
2. Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο επηρεάστηκε από εσωτερικούς παράγοντες (όπως η περίοδος της δικτατορίας και η εξέγερση του Πολυτεχνείου) και εξωτερικούς (όπως ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης και η διαδικασία της Μπολόνια).
3. Μια σειρά βασικών νόμων (Ν. 815/1978, Ν. 1268/1982, κ.ά.) επέφεραν συχνές και δυσλειτουργικές αλλαγές στη δομή, τη διοίκηση (π.χ., από την έδρα στο Τμήμα), τα όργανα διοίκησης (Συμβούλια, Σύγκλητος, Πρύτανης), και τις σπουδές (όρια φοίτησης, πιστωτικές μονάδες).
4. Η νομοθεσία προσαρμόστηκε σταδιακά στα ευρωπαϊκά δεδομένα με τη θέσπιση ανεξάρτητων αρχών αξιολόγησης (ΑΔΙΠ, ΕΘΑΑΕ) για τη διασφάλιση της ποιότητας και τη συγκρισιμότητα των σπουδών.
5. Ο ισχύων Νόμος (Ν. 4957/2022) είναι ογκώδης και ρυθμίζει λεπτομερώς όλες τις πτυχές της ακαδημαϊκής ζωής, ανανοηματοδοτώντας την έννοια του πανεπιστημιακού ασύλου και εισάγοντας ριζικές αλλαγές στα όργανα διοίκησης, όπως το Συμβούλιο Διοίκησης.
6. Ο πρόσφατος Ν. 5094/2024 επιτρέπει τη λειτουργία μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων, κίνηση που σηματοδοτεί θεμελιώδη αλλαγή, η συνταγματικότητά της οποίας επικυρώθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας.
7. Η ορθή χρήση της ΤΝ στον χώρο της εκπαίδευσης ευελπιστείται ότι θα συμβάλει στην κωδικοποίηση της νεφελώδους νομοθεσίας και θα απλουστεύσει και επιταχύνει υφιστάμενες χρονοβόρες διαδικασίες.

Βιβλιογραφία

Ασδεράκη, Φ.: Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης Ευρώπη και Παιδεία, Εκδόσεις Σιδέρη, 2008.

Groof, J. de / Neave G./ Svec J. (επιμ.), Democracy and Governance in Higher Education, Council of Europe, Kluwer Law International, The Hague κ.ά. volume 2, 1998.

In 't Veld, Roel /J.Füssel, Hans-Peter/Neave, Guy (επιμ.) Relations Between State and Higher Education, Legislating for Higher Education in Europe, Volume 1.

Καρατσούλης , Π.:, Το κράτος σε μετάβαση. Από τη 'διοικητική' μεταρρύθμιση' και το 'νέο δημόσιο μάνατζμεντ' στη 'διακυβέρνηση', Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα 2004

Κλάδης, Δ.: *Η διακήρυξη της Μπολώνιας και η πορεία από την Μπολώνια στην Πράγα, Κείμενα - Σχόλια - Ανάλυση,* Αθήνα, Δεκέμβριος 2000, σ. 4, διαθέσιμο σε: http://www.ypepth.gr/docs/bolonia_dec_gr.doc όπου υπάρχει το κείμενο του πρώην Ειδικού Γραμματέα Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Καθηγητή Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Δ. Κλάδη. Η μετάφραση/απόδοση της Διακήρυξης στα ελληνικά έχει γίνει από τον ίδιο.

Μαντζούφας, Π.: Ακαδημαϊκή Ελευθερία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997.

Φουντεδάκη, Π.: Τα ελληνικά πανεπιστήμια στον Ευρωπαϊκό Χώρο Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η πορεία Μπολώνια – Μπέργκεν, ΔτΑ 2006, σ. 921-947.

Φουντεδάκη Π.: Τα ευρωπαϊκά πανεπιστήμια μεταξύ εναρμόνισης και διαφορετικότητας», Παπαδοπούλου Λ./ Γώγος Κ. / Πικραμένος Μ. (επιμ.), Η Ελλάδα στην Ευρώπη. Πρακτικά Συνεδρίου στη μνήμη των καθηγητών Συνταγματικού Δικαίου Δημήτρη Θ. Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου, Αθήνα, Εκδόσεις Ευρασία 2019, σ.261-276.

Η πλουτοκρατία ως συνταγματικό πρόβλημα: Μια ριζοσπαστική προσέγγιση

Ακρίτας Καϊδατζής
Αναπλ. καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Α.Π.Θ.

1. Τί είναι πλουτοκρατία;
2. Γιατί η πλουτοκρατία είναι *συνταγματικό* πρόβλημα;
3. Μπορεί να εξαλειφθεί το πρόβλημα της πλουτοκρατίας;
4. Μπορεί να αμβλυνθεί το πρόβλημα της πλουτοκρατίας;
5. Απαιτείται αναθεώρηση του Συντάγματος;
6. Τί πρέπει να γίνει;
7. Πώς πρέπει να γίνει;
Κατακλείδα

1. Τί είναι πλουτοκρατία;

Πλουτοκρατία είναι η υπέρμετρη συγκέντρωση πολιτικής επιρροής, άρα και πολιτικής εξουσίας –ιδίως, αλλά όχι μόνο, μέσω του ελέγχου της μιντιακής εξουσίας– στα χέρια όσων διαθέτουν οικονομική εξουσία, δηλαδή όσων ελέγχουν το μεγάλο πλούτο.

Στην πλουτοκρατία, οι λίγοι που κατέχουν τον πλούτο ελέγχουν και την πολιτική εξουσία. Πλουτοκρατία είναι, με άλλα λόγια, η συγκέντρωση της οικονομικής *και* πολιτικής ισχύος στα χέρια λίγων. Των ίδιων λίγων.

Αναγκαία διευκρίνιση: Πλουτοκρατία δεν είναι ένας τύπος, αλλά μάλλον ένα φάσμα. Μπορεί να υπάρχει περισσότερη ή λιγότερη. *Κάποια* πλουτοκρατικά στοιχεία υπάρχουν, εξ ορισμού, όπου υπάρχει καπιταλισμός. Δηλαδή περίπου παντού. Το *πόσο* πλουτοκρατικό είναι ένα σύστημα έχει σημασία.

Προϋπόθεση της πλουτοκρατίας είναι η οικονομική και πολιτική ανισότητα. Όσο μεγαλύτερη η οικονομική και πολιτική ανισότητα τόσο πιο γόνιμο το έδαφος για την πλουτοκρατία.

Αποτέλεσμα της πλουτοκρατίας είναι η όξυνση της οικονομικής και πολιτικής ανισότητας –η ακόμα μεγαλύτερη, η ακραία ανισότητα. Η διεύρυνση των ανισοτήτων είναι μια πολύ ισχυρή πλουτοκρατική ένδειξη.

Μία ακόμη διευκρίνιση: Παρότι μπορεί να πάρει *και* αυτή τη μορφή, πλουτοκρατία δεν σημαίνει απαραιτήτως την αυτοπρόσωπη άσκηση της πολιτικής εξουσίας από πλουτοκράτες. Σίγουρα, υπάρχουν και οι Τραμπ ή οι Μπερλουσκόνι. Πολύ συχνότερα, εκπρόσωποι της πολιτικής τάξης ενεργούν ως μεσάζοντες –λιγότερο ή περισσότερο συγκαλυμμένα, ενίοτε ακόμα και απροκάλυπτα– μεγάλων οικονομικών συμφερόντων. Το πιο απλό που μπορεί να κάνει για να ασκεί *πολιτική* εξουσία ένας πλουτοκράτης είναι να χρηματοδοτεί κόμματα και πολιτικούς, προκειμένου να ενεργούν για λογαριασμό του.

Είτε με τον έναν τρόπο είτε με τον άλλον –είτε οι πλουτοκράτες αγοράσουν την πολιτική εξουσία είτε εξαγοράσουν αυτούς που την ασκούν– το πρόβλημα της πλουτοκρατίας μπορεί να συνοψιστεί στο ρόλο, εξ ορισμού αθέμιτο, του big money –του μεγάλου πλούτου, του μεγάλου κεφαλαίου– στην πολιτική.

2. Γιατί η πλουτοκρατία είναι *συνταγματικό* πρόβλημα;

Τους κινδύνους της πλουτοκρατίας για τη δημοκρατία τους επισήμανε πριν έναν αιώνα ο Αλέξανδρος Σβώλος, ο σημαντικότερος έλληνας συνταγματολόγος. Έκτοτε, όσοι μιλούν για το Σύνταγμα αποφεύγουν να αναφέρουν τη λέξη ‘πλουτοκρατία’.

Όμως η πλουτοκρατία *είναι* συνταγματικό πρόβλημα –και μάλιστα από τα πιο κεντρικά– στο βαθμό που στρεβλώνει, ενίοτε σε βαθμό καρικατούρας, τη δημοκρατική λειτουργία του συνταγματικού πολιτεύματος.

Ιδεοτυπικά, το πολίτευμα της συνταγματικής, ή φιλελεύθερης, δημοκρατίας είναι, πάντως, δημοκρατία. Αυτό σημαίνει ότι οι κυβερνώντες, προκειμένου να έρθουν και να παραμείνουν στην εξουσία, χρειάζονται την ψήφο των πολλών. Θεωρητικά, για να κερδίσουν την ψήφο των πολλών, οι κυβερνώντες (υποτίθεται ότι) παίρνουν αποφάσεις προς το συμφέρον των πολλών.

Στην πράξη, γνωρίζουμε καλά ότι αυτό δεν συμβαίνει.

Αφενός, μέσω του ελέγχου των μέσων μαζικής ενημέρωσης (ακριβέστερα, χειραγώγησης της κοινής γνώμης) και άλλων ιδεολογικών μηχανισμών, ο μεγάλος πλούτος καταφέρνει να (εξ)αγοράζει την ψήφο των πολλών –χειραγωγώντας τους. Έτσι οι πολλοί επιλέγουν κυβερνώντες που νομοθετούν σε βάρος των ταξικών συμφερόντων τους.

Αφετέρου, μέσω της διοχέτευσης μεγάλων ποσών (κατά κανόνα μαύρου) πολιτικού χρήματος, ο μεγάλος πλούτος διασφαλίζει την εκλογή και επανεκλογή των αρεστών. Κι αυτοί με τη σειρά τους διασφαλίζουν ότι, ως κυβερνώντες, θα τα επιστρέψουν στο πολλαπλάσιο στους πάτρωνές τους. Η διαφθορά δεν είναι, όπως συχνά παρουσιάζεται, στρέβλωση –είναι εγγενές στοιχείο του καπιταλισμού.

3. Μπορεί να εξαλειφθεί το πρόβλημα της πλουτοκρατίας;

Όχι. Το υπαινίχθηκα ήδη. Ελλείψει σοσιαλιστικής ή άλλης κοινωνικής επανάστασης (που δεν νομίζω να τη βλέπει κανείς να έρχεται), το πρόβλημα της πλουτοκρατίας δεν πρόκειται να εξαλειφθεί ποτέ εντός του καπιταλιστικού συστήματος.

Υπάρχει και μια ειδικότερη διάσταση. Συμμετέχουμε σε έναν πολιτειακό οργανισμό, την Ευρωπαϊκή Ένωση, που οι ύψιστες, οι καταστατικές, αρχές οργάνωσής της είναι οι οικονομικές ελευθερίες της αγοράς, δηλαδή η προστασία του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Παρά την εντύπωση που δημιουργείται από τις –σοβαρές και ειλικρινείς, δεν αμφιβάλλω– προσπάθειες προς την αντίθετη κατεύθυνση, η οικονομική και πολιτική ανισότητα και κάποια, έστω, στοιχεία πλουτοκρατίας είναι, κυριολεκτικά, υπαρξιακής σημασίας προϋποθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση και το δίκαιό της δεν είναι –όπως κάποιοι, αφελώς, με χαζοχαρούμενη αισιοδοξία, πιστεύουν– μέρος της λύσης. Είναι μέρος του προβλήματος, και μάλιστα δομικό μέρος.

Όμως: Το ότι δεν υπάρχει προοπτική εξάλειψης της πλουτοκρατίας (όπως, άλλωστε, επίσης: της ανισότητας, της φτώχειας, της κοινωνικής αδικίας κ.ο.κ.), δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να διεκδικούμε *όσο* είναι δυνατόν τον περιορισμό της.

4. Μπορεί να αμβλυνθεί το πρόβλημα της πλουτοκρατίας;

Φυσικά. Ιστορικά, το έχουμε δει να συμβαίνει. Επομένως, γίνεται. Είναι δύσκολο. Απαιτεί πολλή δουλειά, ξεκάθαρο σχέδιο και ισχυρή πολιτική βούληση. Αλλά γίνεται.

Όπου και όποτε έγινε σοβαρή προσπάθεια για την άμβλυνση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων, η πλουτοκρατία έχασε έδαφος. Ο μεταπολεμικός σκανδιναβικός καπιταλισμός είναι το προφανές ιστορικό παράδειγμα. Δεν είναι το μόνο.

Όπου και όποτε έγινε σοβαρή προσπάθεια για την εφαρμογή ενός προγράμματος κοινωνικού μετασχηματισμού, η πλουτοκρατία έχασε έδαφος. Η πρώτη κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ της περιόδου 1981-1985 (αλλά μόνον η πρώτη) είναι ένα –ίσως όχι εξίσου προφανές, αλλά πάντως– παράδειγμα. Παρά τις μεμονωμένες προσπάθειες, η μεγαλύτερη αποτυχία των κυβερνήσεων της περιόδου 2015-2019 είναι πως απέτυχαν να εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα κοινωνικού μετασχηματισμού.

5. Απαιτείται αναθεώρηση του Συντάγματος;

Η αναθεώρηση του Συντάγματος είναι αδιάφορη. Αν υπάρχει πραγματική πολιτική βούληση, η συνταγματική αναθεώρηση μπορεί πράγματι να αξιοποιηθεί ως ένα εργαλείο μεταξύ άλλων.

Αν *δεν* υπάρχει πολιτική βούληση, η αναθεώρηση είναι προσχηματική. Γίνεται για τη δημιουργία εντυπώσεων και μόνο, και χωρίς πρόθεση πραγματικής εφαρμογής. Δηλαδή, λειτουργεί ως άλλοθι. Και γι' αυτό φυσικά μένει στα χαρτιά, ανεφάρμοστη.

Δύο παραδείγματα. Με την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκαν στο Σύνταγμα δύο διατάξεις που δίνουν πράγματι την εντύπωση ότι θέτουν μέτρα περιορισμού της πλουτοκρατίας.

Η μία είναι η διάταξη για το βασικό μέτοχο: το άρθρο 14 παρ. 9. Η διάταξη λέει πως όσοι παίρνουν συμβάσεις από το Δημόσιο δεν επιτρέπεται να έχουν κανάλια. Υποτίθεται ότι αυτό ήταν ένα μέτρο που θα περιόριζε την άσκηση αθέμιτης μιντιακής επιρροής από οικονομικά ισχυρούς με αντάλλαγμα τον προνομιακό πλουτισμό τους από δημόσιο χρήμα.

Το πολιτικο-δικαστικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έσπευσε να διακηρύξει –και το εγχώριο πολιτικο-δικαστικό σύστημα υιοθέτησε ασμένως και, περίπου, πανηγυρίζοντας– ότι το μέτρο προσβάλει τα δικαιώματα των ολιγαρχών-μιντιαρχών. Η διάταξη παραμένει στο Σύνταγμα, αλλά δεν σημαίνει πια τίποτε. Έμεινε στα χαρτιά.

Η άλλη είναι η διάταξη για τον (υποτίθεται) αυστηρό έλεγχο στα οικονομικά των κομμάτων και των υποψηφίων, το άρθρο 29 παρ. 2. Η διάταξη, θυμίζω, λέει μεταξύ πολλών άλλων ότι η παράβαση των σχετικών κανόνων «συνιστά λόγο έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα». Υποτίθεται ότι αυτό ήταν ένα μέτρο που θα περιόριζε τη ροή του μαύρου πολιτικού χρήματος –βασικού εργαλείου της πλουτοκρατίας.

Εδώ δεν υπήρξε οποιαδήποτε παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόλα αυτά, *και* αυτή η διάταξη έμεινε στα χαρτιά. Ο νόμος 3023/2002 που υποτίθεται ότι φτιάχτηκε για να υλοποιήσει τις επιταγές της συνταγματικής διάταξης, υπήρξε εξαρχής, και παραμένει μέχρι σήμερα, ένας νόμος παρωδία. Φτιάχτηκε χωρίς πραγματική πρόθεση εφαρμογής, αλλά μόνο για τη δημιουργία εντυπώσεων. Συγκεκριμένα, της ψευδαίσθησης ότι το πολιτικό σύστημα κάνει κάτι για τη διαφάνεια του πολιτικού χρήματος.

Το πρόβλημα της πλουτοκρατίας δεν λύνεται, επομένως, με συνταγματικές αναθεωρήσεις.

6. Τί πρέπει να γίνει;

Δεν θα πρωτοτυπήσω. Τα έχουν πει και άλλοι στο παρελθόν, με τελευταίο τον Αριστόβουλο Μάνεση, τον δεύτερο σημαντικότερο έλληνα συνταγματολόγο. Αν και μετά απ' αυτόν, από τη δεκαετία του '90 και δώθε, δεν πολυακούγονται πια.

Επέκταση της δημοκρατίας, πέρα από το κράτος, και στην κοινωνία. Δηλαδή ολοκλήρωση της πολιτικής δημοκρατίας με την κοινωνική δημοκρατία. Που σημαίνει:

Εκδημοκρατισμός της οικονομίας.

Εκδημοκρατισμός της εργασίας.

Κοινωνικοποίηση ευρέων πεδίων του δημόσιου βίου. Δηλαδή αντιστροφή των ιδιωτικοποιήσεων που συνεχίζονται αμείωτες εδώ και τριανταπέντε χρόνια. Από τη ραδιοτηλεόραση το 1989 στα πανεπιστήμια το 2025.

Αυτά, και άλλα, είναι σοβαρά αναχώματα απέναντι στον κίνδυνο της πλουτοκρατίας.

7. Πώς πρέπει να γίνει;

Θα μιλήσω για το αντικείμενό μου, το δίκαιο, και τον κλάδο μου, τους νομικούς.

Το πρώτο που χρειάζεται είναι αλλαγή αντιλήψεων και νοοτροπιών. Μια κριτική προσέγγιση του δικαίου.

Ένας από τους ιδρυτικούς μύθους του φιλελευθερισμού είναι πως τα δικαιώματα είναι, πάντα και εξ ορισμού, καλά ενώ η κρατική παρέμβαση κακή. Ένας κακός νοούμενος δικαιωματισμός. Όσο περισσότερα δικαιώματα τόσο το καλύτερο.

Λάθος. Τα δικαιώματα είναι ανταγωνιστικά. Το δικαίωμα του ενός μπορεί να είναι εμπόδιο ή βάρος για τους άλλους. Τα δικαιώματα του κεφαλαίου είναι σε βάρος των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Και αντίστροφα.

Η προστασία των δικαιωμάτων δεν είναι ουδέτερη. Η διεύρυνση και προστασία των δικαιωμάτων των λίγων ισχυρών γίνεται, νομοτελειακά, σε βάρος των δικαιωμάτων και, πάντως, των συμφερόντων των πολλών.

Ένας δεύτερος ιδρυτικός μύθος του φιλελευθερισμού είναι η δήθεν καθολικότητα και ισότητα των δικαιωμάτων. Όλοι (υποτίθεται ότι) έχουμε ίση ελευθερία. Όλοι έχουμε εξίσου τα ίδια δικαιώματα. Τα ίδια δικαιώματα ο άνεργος ή επισφαλώς εργαζόμενος, τα ίδια και ο πανίσχυρος πλουτοκράτης.

Όμως τα δικαιώματα των ισχυρών του πλούτου σωρεύονται πάνω στην τεράστια ισχύ – οικονομική εξ ορισμού, που μπορεί να γίνει και μιντιακή και πολιτική– που ήδη έχουν. Έτσι, καταλήγουν *προνόμια* που τους διευκολύνουν να αυξήσουν ακόμα περισσότερο την ισχύ τους –σε βάρος των συμφερόντων των πολλών.

Στην πραγματικότητα, ο μεγάλος πλούτος δεν έχει ανάγκη το δίκαιο και τα δικαιώματα για να προστατεύσει τα συμφέροντά του. Έχει την ισχύ του: οικονομική, μιντιακή, πολιτική. Αυτή του αρκεί. Ο πλουτοκράτης δεν χρειάζεται να πάει στα δικαστήρια για να βρει το δίκιο του. Το δίκιο του μπορεί να το επιβάλει μ' ένα τηλέφωνο στον υπουργό. Που συχνά είναι 'δικός του' άνθρωπος –ενίοτε, και έμμισθος. Αναγνωρίζοντάς του *και* δικαιώματα πάνω στην ισχύ του, το μόνο που κάνουμε είναι να τον διευκολύνουμε να αυξήσει τον πλούτο του σε βάρος των πολλών. Δηλαδή: να αυξήσει ακόμη περισσότερο υπέρ του την οικονομική και πολιτική ανισότητα.

Τα δικαιώματα των ισχυρών του πλούτου είναι, επομένως, παράγοντας οικονομικής και πολιτικής ανισότητας. Τα ίσα δικαιώματα υπέρ του μεγάλου πλούτου δεν είναι ουδέτερα. Είναι ταξικά μεροληπτικά.

Η φιλελεύθερη δημοκρατία μπορεί να είναι πιστή στην επαγγελία της ίσης ελευθερίας –αν πραγματικά την εννοεί και δεν είναι κούφια ρητορεία– μόνο αν επιβληθούν ριζικοί περιορισμοί στα δικαιώματα του πλούτου.

Η ριζοσπαστική πρόταση είναι: προγραμματικές διακρίσεις *σε βάρος* του μεγάλου πλούτου.

Δραστικός περιορισμός των δικαιωμάτων πολιτικής συμμετοχής για τους πολύ πλούσιους και τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, που συνδέονται μ' αυτούς.

Αποκλεισμός από κάθε δημόσιο αξίωμα.

Απαγόρευση οποιασδήποτε χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων, υποψηφίων και δραστηριοτήτων. Να είναι παράνομο το μεγάλο χρήμα στην πολιτική.

Δραστικός περιορισμός των δικαιωμάτων συμμετοχής στη δημόσια σφαίρα, πρωτίστως στο πεδίο της ενημέρωσης, αλλά επίσης στην υγεία, την παιδεία, τον πολιτισμό.

Οι προτάσεις θα μπορούσαν να συνεχιστούν και να εξειδικευτούν επί μακρόν. Η κεντρική ιδέα είναι: Ο μεγάλος πλούτος δεν έχει ανάγκη τα δικαιώματα, έχει την ισχύ του. Αν θέλουμε *ειλικρινά* να μειώσουμε την ανισότητα, ο μόνος τρόπος είναι να στερήσουμε όσο περισσότερα γίνεται από τα δικαιώματα του μεγάλου πλούτου –σε μια προσπάθεια να εξισορροπήσουμε όσο γίνεται την υπέρμετρη πολιτική επιρροή του. Οτιδήποτε άλλο είναι χαριτωμένα ημίμετρα.

Κατακλείδα

Δεν έχω την αφέλεια ή, χειρότερα, το βολονταρισμό να πιστεύω ότι, ελλείψει πολιτικού υποκειμένου, θα γίνει οτιδήποτε από τα παραπάνω.

Γι’ αυτό και δεν πιστεύω ότι, υπό τις δεδομένες συνθήκες, αυτή ή οποιαδήποτε επόμενη συνταγματική αναθεώρηση θα φέρει κάποια αλλαγή. Αντιθέτως, φοβάμαι ότι θα επαναληφθεί αυτό που έγινε σε προηγούμενες αναθεωρήσεις στο παρελθόν: Το πολιτικό σύστημα, το πολιτικό προσωπικό που θ’ αναλάβει την αναθεώρηση, θα δημιουργήσει την ψευδαίσθηση ότι κάτι αλλάζει, για να μην αλλάξει στην πραγματικότητα απολύτως τίποτε για τους ίδιους και τους πάτρωνές τους.

Όμως –κι αυτό είναι το μόνο νόημα της παρέμβασής μου– αν θέλουμε να διατηρήσουμε την ελπίδα για αλλαγή, το ελάχιστο που πρέπει να κάνουμε είναι να μιλάμε. Να λέμε τα πράγματα όπως έχουν. Να μην πέφτουμε στην παγίδα του κυρίαρχου φιλελεύθερου, και πλέον νεοφιλελεύθερου, λόγου. Να μην υιοθετούμε –συχνά, ανεπίγνωστα– το αφήγημά του, αλλά να είμαστε σε κριτική εγρήγορση. Να αποκαλύπτουμε όσα κρύβονται πίσω από το προσωπείο του δικαίου και των δικαιωμάτων.

Φοβάμαι ότι δεν κάνουμε ούτε καν αυτό.

Η υπόθεση του βασικού μετόχου παρουσιάστηκε στον κυρίαρχο λόγο ως μια νίκη του δικαίου και των δικαιωμάτων. Δεν ήταν. Ήταν μια τεράστια νίκη για τους πλουτοκράτες –για αυτούς που επίσημα χείλη είχαν κάποτε αποκαλέσει ‘νταβατζήδες’. Και, γι’ αυτό, μια τεράστια ήττα της δημοκρατίας.

Η υπόθεση των τηλεοπτικών αδειών στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το ίδιο. Μια τεράστια νίκη για τους ίδιους πλουτοκράτες. Σε βάρος –αν θέλετε να μιλήσουμε με όρους δικαιωμάτων– του δικαιώματος των πολλών για πραγματική ενημέρωση.

Ίσως η πιο σημαντική εξέλιξη στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας τις τελευταίες δεκαετίες υπήρξαν οι αποφάσεις του με τις οποίες έκρινε ότι είναι αντισυνταγματική η νομοθετική παράταση της παραγραφής φορολογικών παραβάσεων. Παρουσιάστηκε από πολλούς ως μεγάλη νίκη του κράτους δικαίου. Ελάχιστοι, ή κανείς, δεν είπαν για ποιον εκδόθηκε αυτή η απόφαση. Ούτε ότι το αποτέλεσμά της ήταν να διαγραφούν πρόστιμα εκατομμυρίων για λαθρεμπόριο καυσίμων.

Σύνταγμα και κοινωνία στον 21ο αιώνα

Δημήτρης Καλτσώνης
Καθηγητή θεωρίας κράτους και δικαίου
Πάντειο Πανεπιστήμιο
εισήγηση στην ημερίδα του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου και του Ομίλου Μαρξιστικών Ερευνών με θέμα "Συνταγματική αναθεώρηση, δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα", 11/12/2025

Κάθε Σύνταγμα, με τις ρητές ρυθμίσεις του, αλλά και τις σιωπές του, με την εφαρμογή των διατάξεών του, την ερμηνεία τους αλλά και με την τυχόν μη εφαρμογή τους, αντανακλά με ένα τρόπο την κοινωνικο-οικονομική, πολιτική, ιδεολογική, πολιτισμική πραγματικότητα. Εκφράζει το συσχετισμό των κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων αλλά πρωτίστως την κυρίαρχη συνιστώσα του, την κυρίαρχη τάξη. Η αντανάκλαση ωστόσο δεν είναι μηχανιστική καθώς το Σύνταγμα λειτουργεί κατά κάποιο τρόπο ως παραμορφωτικός καθρέφτης. Παράλληλα, ρυθμίζει, αντεπιδρά και συνδιαμορφώνει όλα τα παραπάνω[1].

Η εξέλιξη του συνταγματικού φαινομένου στην εποχή μας καθορίζεται από το βασικό της χαρακτηριστικό, που είναι η βαθιά καπιταλιστική κρίση. Χωρίς να ληφθεί υπόψη το στοιχείο αυτό δεν μπορούν να γίνουν κατανοητά τα νέα δεδομένα.

Δύο είναι τα βασικά της συστατικά: α. η κρίση δημιουργεί την ανάγκη και αποτελεί συνάμα την ευκαιρία για ριζική συρρίκνωση έως και πλήρη εξάλειψη των κοινωνικών κατακτήσεων, που οι λαϊκές τάξεις επέτυχαν κατά τον 20ό ιδίως αιώνα, β. ωθεί στην όξυνση του ανταγωνισμού για τη διανομή και αναδιανομή των αγορών και σφαιρών επιρροής, που σημαίνει κλιμάκωση των πολεμικών αντιπαραθέσεων αλλά και της παρεμβατικότητας των ισχυρών χωρών στις πλέον ανίσχυρες.

Η κρίση ωθεί σε προσαρμογές του κράτους, της αστικής δημοκρατίας και των Συνταγμάτων. Αυτές στοχεύουν στον περιορισμό ή και στην αφαίρεση των δικαιωμάτων, των δυνατοτήτων δηλαδή που παρείχαν τα Συντάγματα μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης. Οι αλλαγές αυτές υπηρετούν την ανάγκη της όσο το δυνατό πιο απρόσκοπτης εφαρμογής των πολιτικών αναδιανομής σε βάρος των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων αλλά και της διεξαγωγής

[1] Βλ. ενδεικτικά Α. Μάνεσης, Συνταγματικό δίκαιο Ι, Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 1980, σελ. 152 επ. και Δ. Καλτσώνης, Το Σύνταγμα στη λενινιστική σκέψη, Αθήνα, εκδ. Σύγχρονη Εποχή, 1997, σελ. 7 επ. και Δ. Καλτσώνης, Δίκαιο*, οικονομική κρίση και δημοκρατία*, Αθήνα, εκδ. Τόπος, 2014, σελ. 15 επ., 31 επ.

των πολέμων με τις μικρότερες δυνατές πιέσεις και αντιδράσεις από την πλευρά των λαϊκών τάξεων.

Έχουν όμως και μια άλλη λειτουργία, αυτή της προληπτικής δημιουργίας των κατάλληλων συνθηκών ώστε να αποτραπεί στο μέλλον οποιαδήποτε αμφισβήτηση της νέας κατάστασης και του κοινωνικο-οικονομικού συστήματος. Για μην φανεί υπερβολική αυτή η διαπίστωση υπενθυμίζεται ότι οργανισμοί όπως το ΔΝΤ, η CIA, το Βρετανικό γενικό επιτελείο και πολλοί άλλοι προβλέπουν ότι πλησιάζουμε σε μια εποχή μεγάλων κοινωνικών αναταραχών, τεκτονικών αναταράξεων, εξεγέρσεων και συγκρούσεων. Αντίστοιχες εκτιμήσεις υπάρχουν και μεταξύ των επιστημόνων και δεν αναφέρομαι μόνο σε μαρξιστικές ή άλλες ριζοσπαστικές προσεγγίσεις[2].

Η γενική τάση, οι προσαρμογές αυτές, υλοποιούνται κατά βάση με δύο τρόπους. Τους εντοπίζουμε στην Ελλάδα, όπου τα φαινόμενα εμφανίζονται με πιο ακραία μορφή, επειδή αποτελεί τον αδύναμο κρίκο στη γενικότερη κρίση της ΕΕ, αλλά με παραλλαγές στην ένταση συναντιούνται σε όλα σχεδόν τα κράτη[3].

Πρώτο: οι προσαρμογές υλοποιούνται με την παραβίαση των συνταγματικών διατάξεων. Παραδείγματα είναι α. η ψήφιση των Μνημονίων στην Ελλάδα, η ψήφιση πληθώρας αντισυνταγματικών νόμων, η ακύρωση του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος του Ιουλίου 2015 κά, β. οι οριακές πρακτικές του προέδρου Μακρόν στη Γαλλία, γ. η αντισυνταγματική συγκέντρωση εξουσίας από τον πρόεδρο στις ΗΠΑ, δ. οι αντισυνταγματικές καθαιρέσεις των προέδρων στη Λ. Αμερική (Παραγουάη 2012, Βραζιλία 2016, Περού 2022). Εδώ πρέπει να εντάξουμε την τάση de facto προεδροποίησης των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών[4].

---

2 Βλ. P. Boniface, Η γεωπολιτική του covid-19, Αθήνα, εκδ. Ροπή, 2020, σελ. 185 επ. και Le monde en 2040 vu par la CIA, Editions de Equateurs, 2021, σελ. 191 επ., 200 και K. Schwab – T. Malleret, Η μεγάλη επανεκκίνηση, Αθήνα, εκδ. Λιβάνη, 2021, σελ. 92 και A. Korotayev, A. Zhdanov, L. Grinin, V. Ustyuzhanin, «Revolution and Democracy in the Twenty-First Century», Cross-Cultural Research, 2024, Vol 0(0), σελ. 1 επ. και A. Korotayev, A. Zhdanov, G.Krivenko, «Elections, Type of Regime and Risks of Revolutionary Destabilization», Comparative Sociology, 23 (2024), σελ. 98 επ.

3 Βλ. L. Mellace, «La crisis del constitutionalismo europeo», *Derechos y Libertades*, 2019, No 40, σελ. 261 επ.

4 Βλ. Σ. Βλαχόπουλος – Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού δικαίου, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2024, σελ. 361.

Να σημειωθεί ότι οι παραβιάσεις υλοποιούνται μέσω της "ερμηνευτικής αποκένωσης"[5] του Συντάγματος, όπως εξάλλου συνέβη σε αντίστοιχες κρισιακές καταστάσεις στο παρελθόν. Το έδειξε η περίπτωση του άρθρου 16 του Ελληνικού Συντάγματος αλλά και οι προαναφερθείσες εμπειρίες στη Λ. Αμερική.

Στη χώρα μας η παραβίαση των συνταγματικών διατάξεων υπήρξε τελευταία προτιμότερη, επειδή η οδός της συνταγματικής αναθεώρησης προς μια αντιδημοκρατική κατεύθυνση δεν ήταν εύκολο να διανυθεί. Καθώς οι λαϊκές αντιδράσεις ωθούν συχνά τα κόμματα της αντιπολίτευσης να αντιταχθούν σε τέτοια σχέδια, οι αναθεωρητικές διαδικασίες του 2008 και του 2019 δεν μπόρεσαν να διαμορφώσουν βαθύτερες αντιδημοκρατικές λύσεις.

Δεύτερο: οι προσαρμογές υλοποιούνται με την υιοθέτηση νέων Συνταγμάτων, συνήθως μέσω αναθεωρητικής διαδικασίας. Παραδείγματα είναι α. η γειτονική Τουρκία, β. Η ενσωμάτωση του "χρυσού δημοσιονομικού κανόνα" σε κάποια Συντάγματα και γ. η πρόθεση της κυβέρνησης Μελόνι να εισάγει ημιπροεδρικό σύστημα.

Μια μελλοντική αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, στο βαθμό που ο συσχετισμός δυνάμεων παραμένει αρνητικός για τα λαϊκά στρώματα και στο βαθμό που επεκτείνεται η πολιτική ισχύς των κάθε είδους συντηρητικών, ακόμη και των ακροδεξιών κομμάτων, θα επιχειρήσει να νομιμοποιήσει προγενέστερες αντισυνταγματικές επιλογές, να εμπεδώσει και να διευρύνει το πεδίο των αντιδραστικών αλλαγών.

Η ακόμη μεγαλύτερη αποδυνάμωση του εκλογικού σώματος και της Βουλής, ο ακραίος συγκεντρωτισμός των κορυφών της εξουσίας, η συρρίκνωση των δικαιωμάτων και η αναγόρευση της επιχειρηματικότητας σε υπερδικαίωμα (μαζί ίσως και η τροποποίηση του άρθρου 106 στη λογική αυτή) θα είναι τα κύρια χαρακτηριστικά των προωθούμενων αλλαγών.

Ποια προοπτική;

Γενικότερα, έχουμε εισέλθει σε μια περίοδο που την ονομάζω "σιδερόφραχτη δημοκρατία", που έχει αναλογίες με την "καχεκτική δημοκρατία" της μετεμφυλιακής περιόδου[6]. Το διεθνές τοπίο θα συνδυάζει ένα φάσμα τέτοιων δημοκρατιών, περισσότερο ή

5 Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, "Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος", nomarchia.gr, 28.11.2025

6 Βλ. αναλυτικότερα Δ. Καλτσώνης – Ε. Ντομίνγκες, *Το μέλλον της δημοκρατίας*, Αθήνα, εκδ. Τόπος, 2024, σελ. 41 επ. και 87 επ. και Χ. Κουρουνδής, Μεγάλες αφηγήσεις και σταθμοί της αντιπροσώπευσης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2024, σελ. 275 επ. και Χ. Βερναρδάκης, Κράτος και διακυβέρνηση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2025, σελ. 284 επ.

λιγότερο αυταρχικών: από τη Γερμανία της απαγόρευσης των εκδηλώσεων ενάντια στη γενοκτονία των Παλαιστινίων μέχρι την "επιλεκτική δημοκρατία" τύπου απαρτχάιντ του Ισραήλ και από τις ΗΠΑ, τη Ρωσία, την Ουγγαρία μέχρι την Ελλάδα και την Τουρκία. Έτσι, α. τα Συντάγματα θα ενσωματώνουν αντιδημοκρατικά χαρακτηριστικά, β. η κατάσταση εξαίρεσης και πολιορκίας θα είναι συχνότερη, γ. η επιλεκτική παραβίαση διατάξεων του Συντάγματος θα είναι πάντοτε μια επιλογή των κρατούντων, ανάλογα με τις συνθήκες και το συσχετισμό δυνάμεων.

Παράλληλα θα συνεχίσουν να υπάρχουν μια σειρά ανοιχτά αυταρχικών, δικτατορικών καθεστώτων κάθε μορφής μαζί και ιδιόμορφες, υβριδικές πολιτειακές μορφές όπως της Κίνας ή της Σιγκαπούρης. Ο καπιταλισμός δεν ταυτίζεται με τη δημοκρατική διακυβέρνηση και ο καπιταλισμός της κρίσης ακόμη λιγότερο.

Η προοπτική που διαγράφεται για τη συνταγματική δημοκρατία είναι επομένως ανησυχητική, ίσως ζοφερή. Ωστόσο, η οξύτητα των αντιθέσεων, πρωτίστως η περιβαλλοντική καταστροφή και οι επιπτώσεις της, οι πολεμικές συγκρούσεις, οι κραυγαλέες κοινωνικές ανισότητες θα οδηγήσουν πιθανά σε αλλαγή του συσχετισμού των κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων στη μια ή άλλη χώρα ή ομάδα χωρών, γεγονός που θα έχει ευρύτερες επιδράσεις.

Το κυρίαρχο οικονομικό μοντέλο και η κρατούσα οικονομική θεωρία του έχουν χρεοκοπήσει. Οδηγούν την ανθρωπότητα στο χείλος της αβύσσου: στην κλιματική κρίση, στην πλήρη απαξίωση του διεθνούς δικαίου[7], στην έκρηξη των κοινωνικών ανισοτήτων.

Η νομική, πολιτική και οικονομική επιστήμη δεν πρέπει μόνο να εξηγούν "πώς πεθαίνουν οι δημοκρατίες"[8]. Οφείλουν να διανοίγουν δρόμους, να υποβάλουν καινοτόμες προτάσεις για την αναγέννηση της δημοκρατίας, να διευκολύνουν έτσι τη μεταβολή του συσχετισμού των δυνάμεων στην κοινωνία.

Η αναγέννηση της δημοκρατίας δεν σημαίνει επιστροφή στις προ κρίσης παθογένειες του Συντάγματος ούτε την εξιδανίκευση αυτής της περιόδου. Σημαίνει ένα σχέδιο για μια νέα δημοκρατία και ένα αντίστοιχο Σύνταγμα του 21ου αιώνα, που θα αντιμετωπίζει εκ βάθρων τις απειλές και τα προβλήματα που προαναφέρθηκαν.

Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά τους θα πρέπει να είναι:

Πρώτο, η διαφύλαξη της εθνικής κυριαρχίας έναντι των απειλών εκ μέρους ισχυρών κρατών και οικονομικών κέντρων.

7 Βλ. ενδεικτικά National Security Strategy of USA, November 2025.

8 Βλ. St. Lenitsky – D. Ziblatt, *Πώς πεθαίνουν οι δημοκρατίες*, Αθήνα, εκδ. Μεταίχμιο, 2018.

Δεύτερο, η εμβάθυνση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και η απαλλαγή της από μηχανισμούς νόθευσης της λαϊκής βούλησης, όπως πρωτίστως είναι τα νοθευτικά εκλογικά συστήματα.

Τρίτο, η ουσιαστικοποίηση της δημοκρατίας με την εισαγωγή θεσμών άμεσης δημοκρατίας, από το δημοψήφισμα με λαϊκή πρωτοβουλία μέχρι τη δυνατότητα ανάκλησης των αντιπροσώπων.

Τέταρτο, η αποκατάσταση και διεύρυνση των ελευθεριών ώστε ο λαός να έχει τη δυνατότητα δράσης, διεκδίκησης και ελέγχου των κυβερνώντων.

Πέμπτο, ο εκδημοκρατισμός των μέσων μαζικής ενημέρωσης ώστε να μην ελέγχονται αποκλειστικά από την κυβέρνηση και ελάχιστους ισχυρούς επιχειρηματίες.

Έκτο, ο ριζικός εκδημοκρατισμός και η αναδόμηση των κρατικών μηχανισμών.

Έβδομο και σπουδαιότερο, μια νέα λογική για το "οικονομικό Σύνταγμα". Η εμβάθυνση της δημοκρατίας χωρίς τομές στην οικονομία και την αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων θα είναι μετέωρη και αναποτελεσματική. Χρειάζεται ένα δημοκρατικά επεξεργασμένο εθνικό σχέδιο ανάπτυξης, που με μοχλό την εθνικοποίηση των στρατηγικής σημασίας επιχειρήσεων, θα έχει στόχο την αντιμετώπιση της παραγωγικής και περιβαλλοντικής υποβάθμισης και παρακμής και την άνοδο της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των ασθενέστερων τάξεων[9].

---

[9] Βλ. αναλυτικότερα Γ. Αυδίκος – Δ. Καλτσώνης, *Το Σύνταγμα της Ελεύθερης Ελλάδας*, Αθήνα, εκδ. Τόπος, 2022 και Δ. Καλτσώνης – Θ. Μαριόλης – Κ. Παπουλής, *Μετωπικό πρόγραμμα δι-εξόδου από την κρίση*, Αθήνα, εκδ. Κοροντζής, 2017 και Δ. Καλτσώνης, "Τι δημοκρατία χρειαζόμαστε;", στον τόμο *Έξοδος αδιέξοδος*, Αθήνα, εκδ. Τόπος, 2018, σελ. 39 επ. Ακόμη και η κυβέρνηση Ρήγκαν, από άλλη σκοπιά βέβαια, είχε σχέδιο κρατικοποίησης των τραπεζών της Ν. Υόρκης για την περίπτωση κρίσης. Βλ. J. Galbraith, *Καλώς όρισες στη μαρτυρική αρένα*, Αθήνα, εκδ. Πατάκη, 2016, σελ. 54.

Ο Δείκτης Ηγεσίας.
Ένας δείκτης αξιολόγησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Γ. ΚΑΡΑΜΠΕΛΙΑΣ, Δ. ΠΡΟΝΤΖΑΣ[1]

Λέξεις Κλειδιά: Ηγεσία, ΟΤΑ, κλιματική αλλαγή, κοινωνική ενίσχυση κινδύνου, τοπική κουλτούρα, αποτύπωμα μορφών διαφθοράς.

Προοίμιο

Η έννοια της ηγεσίας, κατά την πραγματολογική της αποτύπωση στο επίπεδο ενός φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτείνεται πολύ πιο πέρα από την επίσημη θεσμική εξουσία. Ειδικώς για την Ελλάδα, περιλαμβάνει ή πρέπει να περιλαμβάνει, εκείνο το περίπλοκο πλαίσιο σχέσεων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης/κομματικών εξουσιών, των αιρετών αρχόντων/τοπικών φορέων διοίκησης και της τοπικής κοινωνίας/οικονομίας. Στην δυναμική των απαιτήσεων αυτού ακριβώς του πλαισίου σχέσεων, εδράζεται η φιλοσοφία κατασκευής και ανάπτυξης του συγκεκριμένου δείκτη. Ως δείκτης αξιολόγησης μιας συνολικής "ποιότητας ηγεσίας", τοποθετείται σε ένα σύγχρονο σημείο συναντήσεως, σε ένα απαιτητικό αλλιώς "πεδίο ευπάθειας": της ηγεσίας, των πόρων, των πληθυσμών και της κλιματικής αλλαγής εντός τη ζώνης ευθύνης ενός φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στην περίπτωση των ελληνικών δήμων, τα διάφορα μοντέλα ηγεσίας, δεν έχουν καταφέρει, μέχρι σήμερα, να απαντήσουν σε διαχρονικές ανάγκες και σύγχρονες απαιτήσεις· ενδεικτική η αναφορά στις πρακτικές του κατακερματισμού των προτεινόμενων έργων από τους ΟΤΑ, στην παντελή έλλειψη συλλογής δεδομένων και σύνταξης μελετών κοινωνικοπολιτικής σκοπιμότητας, στις καθολικές ελλείψεις τόσο μακροπρόθεσμων επενδύσεων διαχείρισης κινδύνων καταστροφής όσο και στρατηγικών σχεδίων βασιζόμενων σε ενδελεχείς αξιολογήσεις της τρωτότητας των περιουσιακών τους στοιχείων. Στην Ελλάδα, η συντριπτική πλειοψηφία των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, αφορά σε δήμους με χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητα, οι τοπικές οικονομίες των οποίων είναι με ποικίλους τρόπους συνδεόμενες και εξαρτώμενες από το τοπικό φυσικό περιβάλλον. Εδώ, οι προκλήσεις των κλιματικών αλλαγών, δεν θέτουν σε κίνδυνο μόνο την ασφάλεια, την υγεία, τις συνθήκες απόκτησης εισοδήματος για τον τοπικό πληθυσμό αλλά και την ποιότητα και αποτελεσματικότητα της ηγεσίας των φορέων τοπικής διοίκησης. Παράλληλα, το τοπικό αποτύπωμα μορφών διαφθοράς, η κουλτούρα, το τοπικό "πολιτισμικό παράδειγμα", σε συνάρτηση με την ποιότητα ηγεσίας, διαμορφώνουν τους κοινωνικούς μηχανισμούς αντίληψης, αποδοχής και στρατηγικής διαχείρισης των κινδύνων από την κλιματική αλλαγή.

[1] Ο Γεράσιμος Καραμπελιάς, είναι Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας-Πάντειο Πανεπιστήμιο. https://sociology.panteion.gr/index.php/el/home-300/home-13/79-2018-11-28-09-02-14/198-karampelias Ο Δημήτρης Πρόντζας, είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας-Πάντειο Πανεπιστήμιο. https://sociology.panteion.gr/index.php/el/home-300/home-13/79-2018-11-28-09-02-14/207-prontzas

Πεδίο Εφαρμογής, Δομή και Μεθοδολογία του Δείκτη Ηγεσίας.

Το πεδίο εφαρμογής του Δείκτης Ηγεσίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφορά τόσο σε φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (δήμους), όσο και δευτέρου (περιφέρειες). Ο δείκτης, δεν αξιολογεί έναν φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης μόνον ως προς τον εκάστοτε επικεφαλής ή την εκάστοτε ηγετική ομάδα στελεχών διοίκησης· τον αξιολογεί ως ένα ενιαίο σύστημα, ενός καθορισμένου συνόλου αξιολογούμενων και μετρήσιμων μεταβλητών.

Ο δείκτης, δομείται σε τέσσερα επίπεδα· πρόκειται για: το Επίπεδο Τοπικού Περιβάλλοντος, το Επίπεδο Τοπικού Πληθυσμού, το Επίπεδο Ορθής Διακυβέρνησης & Σχέσεων με την Κεντρική Κυβέρνηση και τέλος το Επίπεδο Τοπικής Πολιτικής Προστασίας & Κλιματικής Μετάβασης.

Το κάθε ένα από αυτά τα επίπεδα, βαθμολογείται με καθορισμένες μονάδες, οι οποίες κατανέμονται ισόποσα μεταξύ των μεταβλητών που αξιολογούνται στο κάθε επίπεδο. Οι μεταβλητές αυτές, αφορούν σε δεδομένα του τοπικού φορέα ενδιαφέροντος-μελέτης-αξιολόγησης. Τα κριτήρια επιλογής αυτών των δεδομένων, βρίσκονται σε άμεση επιστημονική συνάφεια, τόσο με το εννοιολογικό και πραγματολογικό πλαίσιο του όρου ηγεσία, όσο και με τις απαιτήσεις ανατομίας ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως. Για την συλλογή αυτών των δεδομένων, εφαρμόζονται μέθοδοι ανάλυσης εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος (SWOT), ποιοτικές/ποσοτικές μέθοδοι και συγκεκριμένοι δείκτες (π.χ. δείκτης CPI). Ακολούθως, τα δεδομένα αυτά, αποτυπώνονται με συγκεκριμένους συντελεστές οι οποίοι λαμβάνουν αντίστοιχες τιμές.

Για την σύνταξη λοιπόν του δείκτη, απαιτείται η συγκέντρωση δεδομένων για τις μεταβλητές και τους συντελεστές οι οποίες απαρτίζουν τα 4 επίπεδα στα οποία δομείται ο δείκτης. Για την συγκέντρωση των δεδομένων και της κάθε μεταβλητής, ακολουθείται, όπως προαναφέρθηκε, συγκεκριμένη επιστημονική μεθοδολογία, ποιοτικού και ποσοτικού προσανατολισμού. Η μεθοδολογία αυτή, σε συνδυασμό με τη δομή που έχει σχεδιασθεί, καθιστά τον δείκτη ικανό να αξιοποιεί, ένα μεγάλο όγκο πληροφοριών και δεδομένων για την κάθε ξεχωριστή τοπική κοινωνική ένωση. Προκειμένου τώρα, να αξιολογηθεί ένας φορέας τοπικής αυτοδιοίκησης, να ενταχθεί αλλιώς στην μέτρηση του δείκτη, απαιτείται να έχουν συγκεντρωθεί για αυτήν τα δεδομένα τουλάχιστον από τα 2/3 των μεταβλητών στις οποίες δομούνται και τα τέσσερα επίπεδα του δείκτη.

Πρέπει να επισημανθεί εδώ ότι, ο δείκτης αυτός, δεν προσφέρεται για συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων στο χώρο και στο χρόνο οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου ή/και δευτέρου βαθμού, δεδομένων των ουσιωδών διαφοροποιήσεων των δεδομένων από τοπικό φορέα σε τοπικό φορέα. Τα δεδομένα αυτά, καθορίζουν και το χρονικό ανάπτυγμα της βαθμολογικής αξιολόγησης του δείκτη, το οποίο αφορά στα δύο έτη.

Ο Δείκτης Ηγεσίας, αποτελείται λοιπόν από 4 επίπεδα, 9 Μεταβλητές και 59 Συντελεστές συνολικά. Τα δεδομένα των μεταβλητών που απαρτίζουν τα τέσσερα επίπεδα στα οποία δομείται ο δείκτης, σταθμίζονται ως προς την βαρύτητα της επίδρασής τους στην συνολική "ποιότητα" ηγεσίας της αιρετής αρχής, με τρόπο που παράγεται μια συνολική βαθμολογία για τον δείκτη. Η βαθμολογία αυτή, κυμαίνεται από το 0 μέχρι και το 100, δεδομένου ότι το κάθε επίπεδο του δείκτη, μπορεί να λάβει τιμές από το 0 μέχρι και τις 25 μονάδες. Η συνολική βαθμολογία στον Δείκτη Ηγεσίας, είναι ίση με το άθροισμα των βαθμολογιών των επιμέρους επιπέδων. Η βαθμολογία κάθε επιπέδου του δείκτη, είναι το άθροισμα των βαθμολογιών όλων των μεταβλητών που δομούν το κάθε επίπεδο. Η βαθμολογία τώρα κάθε μεταβλητής, είναι το άθροισμά όλων των συντελεστών που τις απαρτίζουν, προς τον συνολικό αριθμό αυτών των συντελεστών, επί της καθορισμένης τιμής του κάθε συντελεστή, σύμφωνα με τον τύπο που ακολουθεί:

$$\text{Βαθμολογία Μεταβλητής (Β.Μ)} = \frac{\text{Συντελεστής } (1+2+\cdots.\nu)}{\text{Σύνολο Συντελεστών}} \chi \text{ Τιμή Συντελεστή}$$

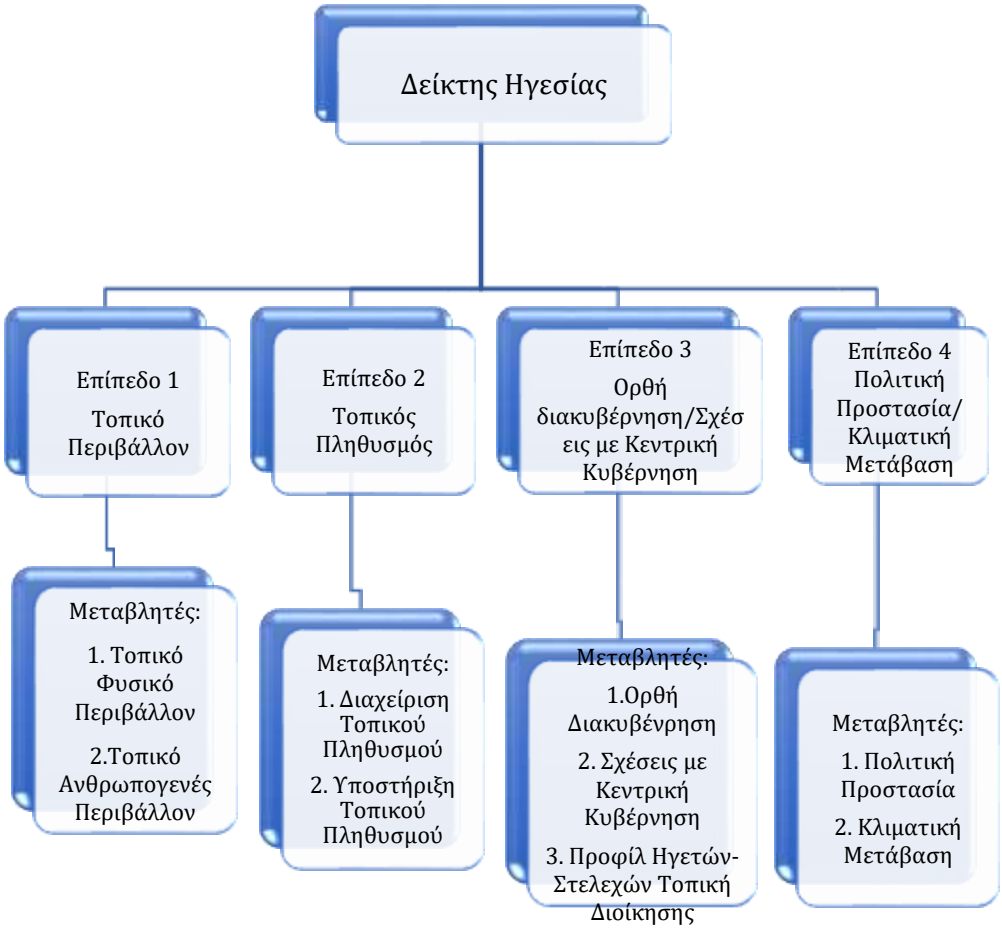
Ο τύπος έτσι του Δείκτης Ηγεσίας, διαμορφώνεται ως εξής:

Δ.Η.=E1[B.M1+B.M2]+E2[B.M1+B.M.2]+E3[B.M.1+B.M.2+B.M.3]+E4[B.M1+B.M.2]

Η δομή του δείκτη, ως προς τα επίπεδα και τις μεταβλητές του, αποτυπώνεται συνοπτικά στο διάγραμμά που ακολουθεί.

Σχήμα 1

Η δομή του Δείκτη Ηγεσίας



Αναλυτικότερα, ως προς το κάθε επίπεδο του Δείκτη, ισχύουν τα κάτωθι:

- 1ο Επίπεδο: Τοπικού Περιβάλλοντος

Βαθμολογία 1ου επιπέδου: 25 μονάδες.
Μεταβλητές 1ου επιπέδου:

→ 1η Μεταβλητή: Τοπικό Φυσικό Περιβάλλον.
Τιμή Μεταβλητής: 12,5

- Συντελεστές 1ης Μεταβλητής 1ου Επιπέδου:

  Ορεινοί όγκοι & φαράγγια, δάση, φυσικές και ιαματικές πηγές, ποτάμια, λίμνες, είδη χλωρίδας και πανίδας, παράκτια ζώνη, υδατοκαλλιέργειες, περιοχές Natura.

  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 10.
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή (ίση κατανομή): 1,25

→ 2η Μεταβλητή: Τοπικό Ανθρωπογενές Περιβάλλον.

Τιμή Μεταβλητής: 12,5

- Συντελεστές 2ης Μεταβλητής 1ου Επιπέδου:

  Αριθμός Κοινοτήτων-Οικισμών, Πολεοδομικός και Περιβαλλοντικός Σχεδιασμός, Μονάδες και Είδη Οικονομικών Δραστηριοτήτων, Δίκτυα Επικοινωνιών, Δίκτυα Ύδρευσης, Δίκτυα Αποχέτευσης, Δίκτυα Ηλεκτροδότησης, Οδικά Δίκτυα, Λιμάνια, Μαρίνες, Αριθμός και είδη κάμπινγκ-κατασκηνώσεων, Εγκαταστάσεις Ανεμογεννητριών, Πυλώνες Υψηλής Τάσης, Νοσοκομεία-Υγειονομικοί σταθμοί, Στρατιωτικές Εγκαταστάσεις, Καταυλισμοί, Χωματερές, Γεωργικές Εκμεταλλεύσεις, Λατομία, Ορυχεία, Γεωτρήσεις.

  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 21
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 0,595

Για το 2ο επίπεδο του Δείκτη Ηγεσίας, ισχύουν τα κάτωθι:

❖ 2ο Επίπεδο: Τοπικού Πληθυσμού.

Βαθμολογία: 25 μονάδες

Μεταβλητές 2ου επιπέδου:

→ 1η Μεταβλητή: Διαχείριση Τοπικού Πληθυσμού.

Τιμή Μεταβλητής: 12,5

- Συντελεστές 1ης Μεταβλητής 2ου Επιπέδου:

  Τοπικό πληθυσμιακό επαγγελματικό προφίλ, Τοπικό πληθυσμιακό μορφωτικό επίπεδο, Τοπική πληθυσμιακή ομοιογένεια, Τοπική Κουλτούρα, Δείκτης γονιμότητας, Δείκτης θνησιμότητας, Δείκτης εσωτερικής/εξωτερικής μετανάστευσης, Ηλικιακή κατανομή, Κατανομή κατά φύλο, Ποσοστό μόνιμων κατοίκων, Ποσοστό ιδιοκατοίκησης, Ποσοστό αλλοδαπών ιδιοκτησιών.

  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 12
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 1,04

→ 2η Μεταβλητή: Υποστήριξη Τοπικού Πληθυσμού

Τιμή Μεταβλητής:12,5

- Συντελεστές 2ης Μεταβλητής 2ου Επιπέδου:

  ΚΕΠ, Τρίτη ηλικία, Ανήλικοι, Αθλητισμός, ζώα συντροφιάς, Κυκλοφοριακό, Κοινωνική Στήριξη-Ψυχική Υγεία, Ευάλωτες Ομάδες, Εκπαίδευση, Τοπικός Υλικός και Άυλος Πολιτισμός.

  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 10
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 1,25

Για το 3ο επίπεδο του Δείκτη Ηγεσίας, ισχύουν τα κάτωθι:

❖ 3ο Επίπεδο: Ορθή διακυβέρνηση-Σχέσεις με την Κεντρική Κυβέρνηση.

Βαθμολογία: 25 μονάδες

Μεταβλητές 3ου επιπέδου:

→ 1η Μεταβλητή: Ορθή Διακυβέρνηση.

Τιμή Μεταβλητής: 8,33

- Συντελεστές 1ης Μεταβλητής 3ου Επιπέδου: Λειτουργικές Σχέσεις & Αποδόσεις Οργάνων Τοπικής Διοίκησης, Δαπάνες/μόνιμο κάτοικο, Αριθμός έργων υποδομών/έτος, Διαχείριση/επίπτωση κακονομίας & πολυνομίας, Ληξιπρόθεσμες οφειλές, Ύψος & είδος δανεισμού, Ανταποδοτικά τέλη, Κοινωνία των Πολιτών, Ιδιωτική διακυβέρνηση, Αποτύπωμα Μορφών Διαφθοράς.
  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 10
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 0,833

→ 2η Μεταβλητή: Σχέσεις με Κεντρική Κυβέρνηση

Τιμή Μεταβλητής: 8,33

- Συντελεστές 2ης Μεταβλητής 3ου Επιπέδου: Πρόσβαση σε χρηματοδοτήσεις, Συμμετοχή σε αποφάσεις κεντρικής κυβέρνησης, Διοικητικό Μέγεθος Τοπικού Φορέα Διοίκησης, Οικονομικό μέγεθος, Ψηφιακή "ταυτότητα", Απορροφήσεις κοινοτικών πόρων, Απορροφήσεις εθνικών πόρων, Κομματικός Αντίκτυπος.
  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 8
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 1,04

→ 3η Μεταβλητή: Προφίλ Ηγετών-Στελεχών Τοπικής Διοίκησης.

Τιμή Μεταβλητής: 8,3

- Συντελεστές 3ης Μεταβλητής 3ου Επιπέδου:

  Πλέγμα και Κλίμακα Ηγεσίας, Δυναμική στελέχωσης, Αντίληψη/συσχετισμός/ιεράρχηση απαιτήσεων διοίκησης και τοπικών αναγκών, Προφίλ homo corruptus.
  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 4
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή):2,08

Για το 4ο επίπεδο του Δείκτη Ηγεσίας, ισχύουν τα κάτωθι:

❖ 4ο Επίπεδο: Πολιτικής Προστασία και Κλιματικής Μετάβασης

Βαθμολογία: 25 μονάδες

Μεταβλητές 4ου επιπέδου:

→ 1η Μεταβλητή: Πολιτική Προστασία.

Τιμή Μεταβλητής: 12,5

- Συντελεστές 1ης Μεταβλητής 4ου Επιπέδου: Εκπαίδευση τοπικού πληθυσμού, Θεωρητική-πρακτική εκπαίδευση και Πιστοποίηση προσωπικού τοπικής διοίκησης, Ποσοστό εκπαιδευμένων στελεχών ως προς το σύνολο των στελεχών διοίκησης, Ποσοστό εκπαιδευμένων στελεχών ως προς το σύνολο του τοπικού πληθυσμού, Ύπαρξη-πραγματική αποτύπωση μητρώου υποδομών πολιτικής προστασίας, Ύπαρξη-πραγματική αποτύπωση τοπικού μητρώου εθελοντών πολιτικής προστασίας, Θεωρητική-πρακτική εκπαίδευση και Πιστοποίηση τοπικού σώματος εθελοντών πολιτικής προστασίας, Ύπαρξη-πραγματική αποτύπωση μητρώου επιπτώσεων τελούμενων τοπικών φυσικών καταστροφών, Μοντέλα Πρόβλεψης.
  - ✓ Σύνολο Συντελεστών: 9
  - ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 1,38

→ 2η Μεταβλητή: Κλιματική Μετάβαση

Τιμή Μεταβλητής: 12,5

- Συντελεστές 2ης Μεταβλητής 4ου Επιπέδου: Τοπική Κοινωνική μνήμη και γνώση, Αντίληψη κινδύνου, Ευπάθεια τοπικού πληθυσμού στις

κλιματικές αλλαγές, Υγεία και κλιματική αλλαγή, Κοινωνική ενίσχυση των κλιματικών κινδύνων, Διασύνδεση τοπικού περιβάλλοντος/πληθυσμού και προκλήσεων κλιματικής αλλαγής, Εφαρμογές ΤΝ/ΑΙ.

- ✓ Σύνολο Συντελεστών: 7
- ✓ Τιμή κάθε συντελεστή(ίση κατανομή): 1,78

Τα αποτελέσματα, τέλος, στα οποία καταλήγει η εφαρμογή του δείκτη σε έναν φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης, διακρίνονται σε τρείς κατηγορίες. Αυτές οι κατηγορίες, ονομάζονται ζώνες αποτελεσμάτων και είναι τριών τύπων· η μαύρη, η γκρίζα και η λευκή.

Η μαύρη ζώνη αποτελεσμάτων, λαμβάνει τιμές από το 0 μέχρι το 35. Εδώ, ο δείκτης ηγεσίας, τοποθετεί την αιρετή αρχή διοίκησης σε εξαιρετικά χαμηλές επιδόσεις για όλα τα επίπεδα στα οποία την εξετάζει. Η γκρίζα ζώνη αποτελεσμάτων, λαμβάνει τιμές από το 35 μέχρι και το 65. Εδώ, ο δείκτης, τοποθετεί την αιρετή αρχή από χαμηλές μέχρι μέτριες επιδόσεις σε όλα τα επίπεδα. Τέλος η λευκή ζώνη αποτελεσμάτων, λαμβάνει τιμές από το 65 μέχρι και το 100. Εδώ ο δείκτης, τοποθετεί την αιρετή αρχή διοίκησης από καλές μέχρι και εξαιρετικές επιδόσεις σε όλα τα επίπεδα στα οποία την εξετάζει.

Εν κατακλείδι, η ανάδειξη του ζητήματος των απαιτήσεων μιας σύγχρονης ηγεσίας στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης και της διασύνδεσής του με τις προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής, αποτελεί αντικειμενικό στόχο του δείκτη ηγεσίας. Η κοινωνική ενίσχυση της διαχείρισης των κινδύνων στο τοπικό επίπεδο, διέρχεται μέσα από την αξιολογική διαδικασία και μεθοδολογία που εφαρμόζει ο δείκτης. Ένας κίνδυνος άλλωστε, αποτελεί το αποτέλεσμα, το "προϊόν", όχι μόνον της πιθανότητας και του δυνητικού μεγέθους μιας καταστροφής αλλά και των σχέσεων που αναπτύσσονται στο "πεδίο ευπάθειας" της εκάστοτε τοπικής ηγεσίας, των πόρων, των πληθυσμών και της κλιματικής αλλαγής εντός τη ζώνης ευθύνης ενός φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση.

Bisselink B., Bernhard J., Gelati E., Adamovic M., Guenther S., Mentaschi L., Feyen L. de Roo, A. (2020), "Climate change and Europe's water resources," JRC PESETA IV project – Task 10.

Bank of Greece (2011), The Environmental, Economic, and Social Impacts of Climate Change in Greece.

World Bank (2020), Overlooked: Examining the impact of disasters and climate shocks on poverty in the Europe and Central Asia Region. Washington, DC: World Bank.

National Geophysical Data Center/World Data Service: NCEI/WDS Global Historical Tsunami.

Szewczyk, W., Feyen, L., Matei, A., Ciscar, J.C., Mulholland, E., Soria, A. (2020), «Economic analysis of selected climate impacts», EUR 30199 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-18459-1, doi:10.2760/845605, JRC120452.

"Diagnostic and development of a proposed roadmap for the implementation of a National Disaster Risk Management Plan". Summary Report May 2021 World Bank.

DG Regio, “EU Solidarity Fund Interventions since 2002”, November 2019.

Ελληνική.

Αλεξανδράκης κ.ά. (2011), «Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή», Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας 2016.
Κυβέρνηση της Ελλάδας (2016), «Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή» Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.
Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), Οδηγία 2007/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαρτίου 2007 για τη δημιουργία Υποδομής Χωρικών Πληροφοριών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (INSPIRE).
ΚΕΜΕΑ & ΓΓΠΠ (2019), Εθνική Εκτίμηση Κινδύνων για την Ελλάδα (EEK-GR).
Κυβέρνηση της Ελλάδας (2020), Στατιστική επισκόπηση των δηλώσεων κατάστασης έκτακτης ανάγκης 2014-2019. ΓΓΠΠ.
Μουζάκης (2007), Διαχείριση Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης. Αθήνα. Εθνική Σχολή Τοπικής Διοίκησης.
Νομοθεσία – Ελλάδα, (2016) ΚΥΑ 172058/2016.
Τράπεζα της Ελλάδος (2011), Οι περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στην Ελλάδα.
Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 14/11/2020, Εν. 2.1.4, Υλικοί κίνδυνοι.

Αγοραίος Συνταγματισμός και Κοινωνικά Δικαιώματα

Κιβωτίδης Δημήτριος

1.

Θα ήθελα εισαγωγικά να ξεκινήσω από το ζήτημα της συνεισφοράς της Αριστεράς στη συζήτηση περί συνταγματικής αναθεώρησης. Σε άρθρο του τον περασμένο Μάιο, ο καθηγητής Νίκος Αλιβιζάτος, αναφερόμενος στις προτάσεις τις Αριστεράς στην επόμενη συνταγματική αναθεώρηση, έγραφε για αδιαφορία της Αριστεράς να βελτιώσει το Σύνταγμα και τους θεσμούς γενικότερα, επειδή τους θεωρεί 'αστικά κατάλοιπα'.[1] Έκανε λόγο, επίσης, για εργαλειακή αντίληψη των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων από την Αριστερά, καθώς και για αριστερή δυσπιστία προς το Σύνταγμα και τους αστικούς θεσμούς γενικότερα, αν και αναγνώρισε ότι ούτε το Σύνταγμα, ούτε οι θεσμοί είναι ιδεολογικοπολιτικά ουδέτεροι.[2]

Οι παραπάνω θέσεις είναι μια καλή αφορμή να δούμε με κριτική ματιά τη σχέση μεταξύ Αριστεράς και συντάγματος. Κατ' αρχάς είναι μεγάλο ερώτημα τι εννοούμε όταν λέμε Αριστερά. Σε αντίθεση με τον καθηγητή Αλιβιζάτο, εδώ χρησιμοποιώ την έννοια 'Αριστερά' με ξεκάθαρη ταξική αναφορά ως το πολιτικό ρεύμα που ιστορικά και στο πλαίσιο της αστικής κοινωνίας, στις απαρχές της οποίας βρίσκονται οι ρίζες του, τάσσεται με τον λαό και τα συμφέροντά του, με τους 'αβράκωτους', με τους προλετάριους, με τους εργαζομένους, με άλλα λόγια ενάντια στον καπιταλισμό. Για αυτό και στη συνέχεια του άρθρου θα μιλήσω για τον σοσιαλιστικό συνταγματισμό, που αναφέρεται σε διαφορετικού τύπου εξουσία και δημοκρατία, ποιοτικά διαφορετικές σχέσεις παραγωγής και ιεράρχηση των κοινωνικών στόχων.

Μεταξύ άλλων, η ταξική ανάλυση του συντάγματος δίνει έμφαση σε δύο βασικές αρχές: i) δεν είναι το συνταγματικό κείμενο αλλά το πολιτικο-οικονομικό πλαίσιο που καθορίζει την εφαρμογή του Συντάγματος, και ii) εγγυητής εφαρμογής του συντάγματος είναι το ίδιο το λαϊκό ταξικό κίνημα. Αυτές οι αρχές είναι εμφανέστατες στο πεδίο των κοινωνικών

[1] Νίκος Αλιβιζάτος, 'Συνταγματική αναθεώρηση και Δικαιοσύνη: τι θα μπορούσε να προτείνει η Αριστερά;', *ΝΟΜΑΡΧΙΑ* , (16 Μαΐου 2025), διαθέσιμο στο https://nomarchia.gr/συνταγματική-αναθεώρηση-και-δικαιοσ/

[2] ό.π.

δικαιωμάτων. Μπαίνουμε, λοιπόν, στο θέμα μας, δηλαδή την εξέταση της σχέσης κοινωνικών δικαιωμάτων και αγοραίου συνταγματισμού.

2.

Η έννοια του αγοραίου συνταγματισμού έχει χρησιμοποιηθεί για να περιγράψει την 'υποταγή της συνταγματικής σκέψης στη λογική της αγοράς'.[3] Δεν έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως και -στο βαθμό που έχει- φαίνεται να αναφέρεται σε μια διαστρεβλωμένη εκδοχή του φιλελεύθερου συνταγματισμού, τα στοιχεία του οποίου υποτάσσονται στη λογική της αγοράς με τη θέσπιση ενός θεσμικού πλαισίου που προωθεί τη νεοφιλελεύθερη αναδιάρθρωση της οικονομίας και την ηγεμονία της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας.

Αντίθετα, υποστηρίζω ότι ο αγοραίος συνταγματισμός αναφέρεται μάλλον στην εργαλειοποίηση του δικαίου (νομοθεσίας και δικαστικής ερμηνείας) για την προώθηση των επιταγών της αγοράς και τη μεγιστοποίηση της κερδοφορίας του κεφαλαίου, η οποία δεν περιορίζεται σε καταστάσεις κρίσης. Υποστηρίζω ότι ο αγοραίος συνταγματισμός δεν αναφέρεται σε μια διαστρεβλωμένη εκδοχή του φιλελεύθερου συνταγματισμού, αλλά σε εκείνες τις πτυχές του που είναι απαραίτητες για την αναπαραγωγή της καπιταλιστικής οικονομίας. Υπό αυτό το πρίσμα, περιλαμβάνει την εδραίωση και την ιεράρχηση νομικών αρχών που διευκολύνουν την κερδοφόρα επένδυση κεφαλαίου, όπως η ιδιοκτησία, η οικονομική πρωτοβουλία, το ελεύθερο εμπόριο, η ασφάλεια των συμβάσεων, η ευέλικτη αγορά εργασίας, η δημοσιονομική πειθαρχία, καθώς και τη δημιουργία κατάλληλων θεσμικών μορφών (συναινετικών ή αυταρχικών) για την εξυπηρέτηση αυτής της διαδικασίας.

Προκύπτει, αναφορικά με τη σχέση αγοραίου συνταγματισμού και κοινωνικών δικαιωμάτων, ότι ο κίνδυνος της αναδιανομής πόρων που απαιτείται για την αποτελεσματική προώθηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στη στέγαση, την υγεία ή την εκπαίδευση, εξηγεί την κυρίαρχη νομολογιακή στάση απέναντι στα κοινωνικά δικαιώματα. Ο φιλελεύθερος συνταγματισμός θεωρεί ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αναγκαστικά παρεμβαίνουν στις αγοραίες σχέσεις και οδηγούν σε καταπίεση, μέσω καταστολής της επιλογής. Οι φιλελεύθεροι

[3] Emilios Christodoulidis, *The Redress of Law: Globalisation, Constitutionalism and Market Capture*, (Cambridge University Press 2021), 8.

υποστηρικτές της περιορισμένης διακυβέρνησης θεωρούν τα κοινωνικά δικαιώματα αντίθετα προς μια ελεύθερη και δημοκρατική κοινωνία.[4]

Παρ' όλ' αυτά, ο αγοραίος συνταγματισμός αναγνωρίζει ότι αναδιανεμητικά νομοθετικά μέτρα μπορούν να δικαιολογηθούν για λόγους διατήρησης της κοινωνικής ειρήνης. Συνεπώς, τα ανέχεται ως 'αναγκαίο κακό', ως 'συστημικές παραβιάσεις' της ελεύθερης αγοράς.[5]

Καταλήγουμε ότι η θέση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο σύνταγμα μιας χώρας, και κατ' επέκταση η δικαστική ερμηνεία αυτών των δικαιωμάτων, καθορίζεται τελικά από το οικονομικό σύνταγμα της εν λόγω χώρας, δηλαδή τους κανόνες και τις αρχές που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο ένα σύνταγμα σχετίζεται με την οικονομία.[6] Ένα βασικό ερώτημα που προκύπτει στο πλαίσιο αυτό είναι αν ένα σύνταγμα πρέπει, κατ' αρχήν, να διασφαλίζει την κατανομή των πόρων για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών, με άλλα λόγια, για την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την οπτική γωνία που υιοθετείται. Από την σκοπιά της αγοράς, η απάντηση θα ήταν αρνητική, ενώ από τη σκοπιά του σοσιαλισμού θα ήταν θετική.

3.

Σε αυτή τη βάση μπορούμε να προσεγγίσουμε συγκεκριμένα παραδείγματα κοινωνικών δικαιωμάτων που έχουν τύχει κακομεταχείρισης από τους αστικούς νομικοπολιτικούς θεσμούς στη χώρα μας αλλά και εκτός αυτής. Εδώ θα εστιάσω μόνο στο δικαίωμα στην παροχή δημόσιας και δωρεάν ανώτατης εκπαίδευσης, το οποίο πρόσφατα περιορίστηκε με την ψήφιση του Ν. 5094/2024 που ουσιαστικά επιτρέπει τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων στη χώρα μας, σε απόλυτη αντίθεση με το γράμμα της συνταγματικής διάταξης. Το ΣτΕ προσπέρασε την απόλυτη αυτή διατύπωση υιοθετώντας, όπως επεσήμανε, μια διευρυμένη και σύμφωνη με το Ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία, η οποία υποστηρίχθηκε εξάλλου και από την κυβέρνηση στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου αλλά και από διακεκριμένους καθηγητές του Συνταγματικού Δικαίου της χώρας.[7]

---

[4] Βλέπε Friedrich Hayek, *The Constitution of Liberty*, (University of Chicago Press 1960); Robert Nozick, *Anarchy State and Utopia*, (Basic Books 1974); και Charles Fried, *Right and Wrong*, (Harvard University Press 1994).

[5] Richard A. Posner, 'The Constitution as an Economic Document', 56(4) *George Washington Law Review*, (1987), 10.

[6] Tony Prosser, *The Economic Constitution*, (OUP 2014).

[7] Βασίλειος Σκουρής και Ευάγγελος Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος*, (Σάκκουλας 2024), Αντώνης Μανιτάκης, 'Η ερμηνεία της διάταξης

Πολλοί συνάδελφοι από όσους βρίσκονται σήμερα εδώ αρθρογράφησαν ενάντια στην contra legem ερμηνεία που υιοθέτησε η πλειοψηφία του ΣτΕ.[8] Δε θα επαναλάβω τα άρτια νομικά επιχειρήματα περί παραβίασης όχι μόνο του άρθρου 16 αλλά και του άρθρου 110 του Συντάγματος. Θα συμφωνήσω με τους καθηγητές Δρόσο και Κατρούγκαλο περί του διακυβεύματος:[9] το ζήτημα της οργάνωσης της ανώτατης εκπαίδευσης αποτελεί μείζον πολιτικό ζήτημα και η ίδια η οργάνωση προϊόν κοινωνικής και πολιτικής σύγκρουσης.

Στη βάση αυτή θέλω να σταθώ σε ένα συγκεκριμένο σημείο που αφορά τις διαφορετικές ερμηνείες της διάταξης. Υποστηρίχθηκε στο πλαίσιο της συζήτησης ότι η επιλογή της μεθόδου διευρυμένης ερμηνείας και η απόρριψη της γραμματικής ερμηνείας αποτελεί ένδειξη ενός ερμηνευτικού σχετικισμού, στο πλαίσιο του οποίου 'καθένας ερμηνεύει το δίκαιο κατά το δοκούν και σύμφωνα με τις ανάγκες του, με αποτέλεσμα, στον σύγχρονο συνταγματισμό, να διαμορφώνεται μια 'νεοφεουδαρχική αναρχία''.[10]

Υποστηρίζω ότι η εύστοχη αυτή κριτική πρέπει να τεθεί στο πλαίσιο της ανάλυσης του αγοραίου συνταγματισμού για να αποκτήσει την μέγιστη αναλυτική δυνατότητα. Δυναμικές, διευρυμένες και τελεολογικές ερμηνείες που φέρνουν στα όριά του το συνταγματικό κείμενο προκειμένου να συνοδεύσουν κρατούσες πολιτικές επιλογές δεν είναι ξένες με το ευρωπαϊκό συνταγματικό πλαίσιο εδώ και πάνω από μισόν αιώνα. Αρκεί να αναφέρουμε την ίδια την αρχή

(Οι διακρατικές συμφωνίες αντιμέτωπες με το άρθρο 16Σ)', *Constitutionalism.gr*, (3 Σεπτέμβρη 2023), διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/i-ermineia-tis-diataxis-arthro-16s/, Λίνα Παπαδοπούλου, 'Το τέλος του κρατικού μονοπωλίου στα ΑΕΙ', *Constitutionalism.gr*, (28 Μαρτίου 2024), διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/to-telos-tou-kratikou-monopoliou-sta-aei/.

[8] Ενδεικτικά βλέπε Ακρίτας Καϊδατζής, 'Ψευδοερμηνευτική κατάργηση του άρθρου 16', *Constitutionalism.gr*, (12 Φεβρουαρίου 2024), διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/psevdoermineftiki-katargisi-tou-arthrou-16/, Ξενοφών Κοντιάδης, 'Αντισυνταγματική η λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων', *Constitutionalism.gr*, (14 Φεβρουαρίου 2024), διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/antisintagmatiki-i-leitourgia-idiotikon-panepistimion/, Γιώργος Κατρούγκαλος, 'Ο Αββάς Σιεγιές και τα ιδιωτικά πανεπιστήμια', *Constitutionalism.gr*, (2 Ιανουαρίου 2024), διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/o-avvas-segies-gia-ta-idiotika-panepistimia/, Γιάννης Δρόσος, 'Ιδιωτικά Πανεπιστήμια και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου', *Syntagma Watch*, (4 Μαρτίου 2024), διαθέσιμο στο https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/idiwtika-panepistimia-kai-h-kakometaxeirish-tou-syntagmatikou-logou/.

[9] Βλέπε Κατρούγκαλος, 'Ο Αββάς Σιεγιές και τα ιδιωτικά πανεπιστήμια', και Δρόσος, 'Ιδιωτικά Πανεπιστήμια και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου'.

[10] Νομαρχία, 'Editorial', (10 Απριλίου 2025), διαθέσιμο στο https://nomarchia.gr/editorial-51/.

της υπεροχής του Ευρωπαϊκού δικαίου που διαμορφώθηκε ως αποτέλεσμα μιας τελεολογικής ερμηνείας των Συνθηκών.

Θα ήταν ακριβέστερο να πούμε ότι ο ερμηνευτικός σχετικισμός καθορίζεται και αυτός από τον αγοραίο συνταγματισμό. Αλλιώς, ο αγοραίος συνταγματισμός καθορίζει τις κρατούσες μεθόδους ερμηνείας. ***Είναι οι ανάγκες της αγοράς*** όπως αναπτύσσονται στο πλαίσιο της ταξικής πάλης, και όχι μια οπισθοδρόμηση σε ένα προνεωτερικό νομικοπολιτικό πλαίσιο, ***που καθορίζουνε*** πώς η νομοπαρασκευαστική νομοερμηνευτική διαδικασία θα προσεγγίσει συγκεκριμένα δικαιώματα. Το άρθρο 16 του Συντάγματος υπήρξε προϊόν συγκεκριμένων ιστορικο-κοινωνικών συνθηκών. Ο Ν.5094/2024 είναι προϊόν διαφορετικών συνθηκών. Η μέθοδος δυναμικής ερμηνείας εν προκειμένω αποτελεί τον διαμεσολαβητικό παράγοντα αναθεώρησης της διάταξης και επικαιροποίησής της στις σύγχρονες απαιτήσεις του κεφαλαίου, χωρίς το πολιτικό και οικονομικό κόστος της αναθεωρητικής διαδικασίας. Υπό αυτό το πρίσμα, η μέθοδος ερμηνείας αυτή είναι απόλυτα σύμφωνη με τον αγοραίο συνταγματισμό, όπως εκτέθηκε παραπάνω.

Είναι ορθή η τοποθέτηση του καθηγητή κ. Καϊδατζή ότι, κατά το άρθρο 16, η ανώτατη εκπαίδευση δεν είναι εμπόρευμα, τα πανεπιστήμια δεν είναι επιχειρήσεις, οι φοιτητές δεν είναι πελάτες, και οι διδάσκοντες δεν είναι μισθωτοί υπάλληλοι, ώστε να υπόκεινται στο διευθυντικό δικαίωμα κάποιου εργοδότη.[11] Όμως, ακριβώς το αντίθετο ισχύει από τη σκοπιά του αγοραίου συνταγματισμού, στο πλαίσιο του οποίου η δημιουργία και προστασία των συνθηκών για κερδοφόρα δραστηριότητα του κεφαλαίου έχει προτεραιότητα έναντι οιωνδήποτε κοινωνικών δικαιωμάτων.

4.

Η υπεράσπιση της θέσης των κοινωνικών δικαιωμάτων στα σύγχρονα συντάγματα και η ουσιαστική προστασία τους καθιστούν αναγκαία την αμφισβήτηση των θεμελιωδών αρχών του φιλελεύθερου αγοραίου συνταγματισμού, καθώς και την ενασχόληση με την ιδέα του οικονομικού συντάγματος. Είδαμε παραπάνω ότι η απάντηση στο ερώτημα αν ‘πρέπει ένα σύνταγμα να διασφαλίζει, ως θέμα αρχής, ότι οι πόροι κατανέμονται με τρόπο που να ικανοποιεί τις κοινωνικές ανάγκες’ είναι αρνητική από τη σκοπιά του αγοραίου συνταγματισμού, αλλά θετική από αυτή του σοσιαλιστικού συνταγματισμού.

Εδώ ο όρος ‘σοσιαλιστικός συνταγματισμός’ χρησιμοποιείται για να δηλώσει το σύνολο των θεσμικών μορφών και αρχών, σχέσεων και πρακτικών, που πλαισιώνουν την εργατική εξουσία

[11] Καϊδατζής, ‘Ψευδοερμηνευτική κατάργηση του άρθρου 16’.

και στοχεύουν στην οικοδόμηση μιας σοσιαλιστικής κοινωνίας.[12] Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει την κατάργηση και αλλαγή διαφόρων πτυχών του καπιταλιστικού κοινωνικού είναι, οι οποίες σε ορισμένο βαθμό εμφανίστηκαν για περιορισμένο διάστημα σε ιστορικές απόπειρες οικοδόμησης του σοσιαλισμού, όπως: i) η κατάργηση της ατομικής ιδιοκτησίας στα μέσα παραγωγής και η αντικατάστασή της από τη συλλογική ιδιοκτησία, ii) η εγκαθίδρυση μιας νέας ταξικής εξουσίας που συνοδεύεται από την αντικατάσταση της τυπικής δημοκρατίας από την ουσιαστική δημοκρατία, iii) η θέσπιση νέων κοινωνικών στόχων με σημαντικότερο αυτόν της πλήρους και ελεύθερης ανάπτυξης του ατόμου, η οποία αντικαθιστά το κέρδος και το ιδιωτικό συμφέρον.

Επιπρόσθετα, ο σοσιαλιστικός συνταγματισμός, ως σύστημα αρχών και κανόνων που στοχεύουν στην οικοδόμηση μιας κοινωνίας που υπερβαίνει τις αντιφάσεις του καπιταλισμού, βασίζεται σε ριζικά διαφορετικά θεμέλια από αυτά του αγοραίου συνταγματισμού. Παρά τη συνάφεια με φιλελεύθερες αρχές που εμφανίζονται στις απαρχές της αστικής κοινωνίας και προωθούνται από τα πιο ριζοσπαστικά στοιχεία των αστικών επαναστάσεων,[13] οι αρχές του σοσιαλιστικού συνταγματισμού πλαισιώνονται από ένα οικονομικό σύνταγμα που εμφατικά τονίζει ότι σκοπός της κοινωνικής παραγωγής είναι η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Σε αυτή τη βάση δομημένο, ένα σοσιαλιστικό δίκαιο συμπεριλαμβάνει δικαιώματα που το αστικό δίκαιο είτε αγνοεί και δεν μπορεί καν να συλλάβει ως δικαιώματα (πχ. το δικαίωμα στη στέγαση, το δικαίωμα στην ανάπαυση ή το δικαίωμα στην ολόπλευρη εκπαίδευση) είτε μόνο λειψά και περιορισμένα μπορεί να τα ανεχθεί (πχ εργατικά δικαιώματα και δημοκρατικές ελευθερίες).

Εξάλλου, από τη σκοπιά του σοσιαλιστικού συνταγματισμού, τα κοινωνικά δικαιώματα αποκτούν αυτοτελή και όχι εργαλειακή αξία. Αναγνωρίζεται, για παράδειγμα, ότι η πλήρης ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας βασίζεται στον περιορισμό του 'βασίλειού της αναγκαιότητας' και την επέκταση του 'βασιλείου της ελευθερίας'.[14] Ο περιορισμός του 'βασίλειού της αναγκαιότητας' απαιτεί την επιβολή ορίων στην εξουσία του εργοδότη να καθορίζει τους όρους και τις συνθήκες εργασίας. Με άλλα λόγια, η μείωση του ωραρίου εργασίας και η νομική προστασία των αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας, καθώς και η νομική

[12] Kivotidis, *The Dialectics of Democracy*, 217-225.

[13] Για τη σχέση μεταξύ φιλελευθερισμού και μαρξισμού βλέπε Tony Smith, *Beyond Liberal Egalitarianism: Marx and Normative Social Theory in the Twenty-First Century*, (Haymarket 2018) και Igor Shoikhedbrod, *Revisiting Marx's Critique of Liberalism: Rethinking Justice, Legality and Rights*, (Palgrave Macmillan 2019).

[14] Karl Marx, *Capital: Volume 3*, (Penguin 1991), 958-959.

προστασία των μέσων με τα οποία οι εργαζόμενοι μπορούν να αγωνιστούν για την αναγνώριση και εφαρμογή των δικαιωμάτων αυτών, μπορούν να θεωρηθούν ως καθοριστικά για την επίτευξη της 'ανθρώπινης ευημερίας'. Υπό αυτό το πρίσμα, το δικαίωμα στην απεργία – και γενικά οι διατάξεις του εργατικού δικαίου που προστατεύουν τα δικαιώματα των εργαζομένων – αποκτούν κατηγορηματική αξία, καθώς συμβάλλουν στον αγώνα των εργαζομένων για καλύτερες συνθήκες εργασίας και διαβίωσης.

5.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο καθοριστικός παράγοντας για την κατοχύρωση και ουσιαστική προστασία και προώθηση των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν είναι η τάδε ή δείνα συνταγματική διάταξη ή μέθοδος ερμηνείας αλλά το λεγόμενο οικονομικό σύνταγμα, που καθορίζει πώς οι πολίτες σχετίζονται με αποφάσεις που αφορούν την γενικότερη κατεύθυνση της οικονομίας, και κατ' επέκταση το γενικότερο πολιτικο-οικονομικό πλαίσιο. Αυτό είναι που πρέπει να αλλάξει ριζικά. Μπορεί αυτό να επιτευχθεί μέσω συνταγματικής αναθεώρησης; Ιστορικά αποδεικνύεται πως όχι. Ριζικές αλλαγές στον τρόπο παραγωγής, ειδικά όσον αφορά την μετάβαση από τον καπιταλιστικό στον σοσιαλιστικό τρόπο παραγωγής, μπορούν να επιτευχθούν μόνο μέσω επαναστατικής ταξικής πάλης.

Παρόλαυτα, ο σοσιαλιστικός συνταγματισμός, ορισμένες βασικές αρχές του οποίου εκτέθηκαν παραπάνω, μπορεί να αποτελέσει αναπόσπαστο μέρος μιας μεταρρυθμιστικής στρατηγικής που θα επέτρεπε στα κοινωνικά δικαιώματα να προστατευθούν, ακόμη και μέσα στα όρια μιας καπιταλιστικής κοινωνίας, στη βάση μιας ακριβούς και πολιτικοποιημένης θεώρησης της κοινωνικής τους λειτουργίας σε μια ταξική κοινωνία. Επιπλέον, θα μπορούσε ενδεχομένως να επηρεάσει τη δικαστική ερμηνεία των δικαιωμάτων και την εφαρμογή κριτηρίων όπως η αναλογικότητα. Συμπερασματικά, η θεώρηση της κοινωνικοπολιτικής και ριζοσπαστικής αξίας των κοινωνικών δικαιωμάτων θα μπορούσε: i) να οδηγήσει σε μια πολιτική αξιολόγηση της σημασίας τους και αντίστοιχη αντανάκλαση αυτής στο συνταγματικό κείμενο, με τη μορφή απόλυτων ή άνευ όρων δικαιωμάτων· ii) να ενθαρρύνει μια δικαστική προσέγγιση που επιδιώκει να επεκτείνει και όχι να περιορίσει την εφαρμογή τους· iii) τέλος, να εμπνεύσει ένα ταξικό κίνημα, που σύμφωνα με την ταξική ανάλυση του συντάγματος, αποτελεί τον αληθινό 'φύλακα του Συντάγματος'.

Το ζήτημα της κατοχύρωσης του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα στο Σύνταγμα

Ξενοφών Κοντιάδης
Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Πρόεδρος του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου

Ι. Η απόφαση της 11.3.2011 στο Συμβούλιο μελών της Ευρωζώνης

Την πιο σκοτεινή στιγμή της οικονομικής κρίσης, τον Μάρτιο του 2011, στο έκτακτο Συμβούλιο των μελών της Ευρωζώνης σε επίπεδο αρχηγών κρατών αποφασίστηκε ότι τα κράτη δεσμεύονται να μεταφέρουν στην εθνική νομοθεσία τους δημοσιονομικούς κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως προβλέπονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, διατηρώντας την ευχέρεια επιλογής του συγκεκριμένου εθνικού μέσου που θα χρησιμοποιήσουν, αρκεί να έχει «επαρκώς ισχυρό δεσμευτικό και μόνιμο χαρακτήρα». Αυτή η δέσμευση θα μπορούσε να λάβει τη μορφή ενός «φρένου χρέους», ενός κανόνα που αφορά το πρωτογενές ισοζύγιο ή ενός κανόνα περί δαπανών, αλλά σε κάθε περίπτωση θα έπρεπε να εξασφαλίζει δημοσιονομική πειθαρχία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (απόφαση της 11.3.2011)[1].

Επιπλέον αποφασίστηκε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη της προς τα εθνικά Κοινοβούλια για τον δημοσιονομικό αυτό κανόνα πριν από τη θέσπισή του. Επρόκειτο, δηλαδή, για σαφή υποχρέωση υιοθέτησης του λεγόμενου «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα» και μάλιστα με παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο έργο των αναθεωρητικών Βουλών των κρατών μελών, εφόσον ο κανόνας αυτός κατοχυρωνόταν στα Συντάγματά τους όπως υποδείκνυε η απόφαση.

Η υποχρέωση των κρατών μελών να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα, ως προϋπόθεση για τη σταθερότητα του ενιαίου νομίσματος, προβλέπεται στο άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο οποίο κατοχυρώνονται επίσης οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την άσκηση ελέγχου στη δημοσιονομική κατάσταση των κρατών μελών και οι σχετικές διαδικασίες υπερβολικού ελλείμματος σε περίπτωση απόκλισης των δημοσιονομικών μεγεθών.

Ήδη η Γερμανία, η οποία ανέλαβε την πρωτοβουλία για τις προηγούμενες ενωσιακές ρυθμίσεις και αποφάσεις, είχε θεσπίσει τη συνταγματική ρήτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας στην αναθεώρηση του Συντάγματός της το 2009, με έναρξη ισχύος από το 2016. Η νέα ρήτρα

[1] Ξ. Κοντιάδης, Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα; 40 ερωτήσεις και απαντήσεις για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση (2025), e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr, σελ. 250 επ.

αυστηροποίησε την προηγούμενη συνταγματική ρύθμιση, η οποία απαγόρευε ετήσιο κρατικό δανεισμό μεγαλύτερο από το ύψος των δαπανών του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού που αφορούσε δημόσιες επενδύσεις. Αυτό τον «χρυσό δημοσιονομικό κανόνα» σε διάφορες μορφές είχαν ήδη ενσωματώσει ή περιέλαβαν αργότερα στα Συντάγματά τους και άλλα ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Ελβετία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πολωνία.

ΙΙ. Οι αντιφάσεις της συνταγματοποίησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας

Η συνταγματοποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας συνεπάγεται περιορισμούς της δημοσιονομικής πολιτικής οι οποίοι δεν θα επέτρεπαν στην Κυβέρνηση και τη νομοθετική εξουσία να αντιμετωπίσουν εκείνους τους οικονομικούς κύκλους που επιτάσσουν την αύξηση των κρατικών δαπανών προκειμένου να ενισχυθεί η ζήτηση, να επιτευχθεί ώθηση στην ανάπτυξη και παράλληλα να διασφαλιστεί η κοινωνική συνοχή. Η δέσμευση για «τυφλή» τήρηση των δημοσιονομικών δεικτών ανεξάρτητα από τις διακυμάνσεις της οικονομίας, στερώντας από την Κυβέρνηση εργαλεία αντιμετώπισης απρόβλεπτων εξελίξεων, δεν συνιστά μόνο επιβολή και παγίωση μιας συγκεκριμένης αντίληψης για την οικονομική πολιτική, αλλά παρουσιάζει επίσης ζητήματα συμβατότητας με τη δημοκρατική αρχή, αφού περιορίζει υπέρμετρα τις επιλογές του νομοθέτη και της νομιμοποιημένης Κυβέρνησης[2].

Τίθεται εξάλλου ζήτημα ως προς την αρχή της ισότητας, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι πιο αδύναμες οικονομίες της Ευρωζώνης υποχρεώνονται σε υπερβάλλουσες θυσίες λόγω της γενικευμένης, ισοπεδωτικής εφαρμογής του δημοσιονομικού κανόνα παρότι δεν υπάρχει ακόμη κοινή δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της[3]. Εκτός από αυτό, ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας θα αποτελούσε έναν επιπλέον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, θέτοντας πρακτικά εκποδών τον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των μειώσεων παροχών και συρρικνώνοντας το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο μάλιστα ενός ήδη οριακού δικαστικού ελέγχου[4].

---

[2] Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα χρεογράφων, constitutionalism.gr· Π. Ματζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 123 επ.

3 Π. Παυλόπουλος, Τα ανυπέρβλητα προβλήματα συνταγματικής κατοχύρωσης του δημοσιονομικού κανόνα, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος/Κ. Τσουκαλάς (επιμ.), Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης, 2012, σ. 71 επ.

[4] Π. Ματζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 137 επ.

Υπάρχει ασφαλώς και ο αντίλογος, που υποστηρίζει ότι η συνταγματική κατοχύρωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι αναγκαία για να αποτραπούν οι πελατειακού τύπου παροχές ιδίως τα έτη πριν από τη διεξαγωγή γενικών εκλογών, να μην επαναληφθούν πρακτικές ασύνετου κρατικού δανεισμού και να μην μετατρέπονται τα κοινωνικά δικαιώματα είτε σε δικαιολογητικό λόγο για αλόγιστες παροχές από τον νομοθέτη είτε σε νομικό θεμέλιο για δικαστικές αποφάσεις που αγνοούν τις οικονομικές επιπτώσεις του διατακτικού τους[5]. Η απάντηση στα επιχειρήματα αυτά είναι ότι ήδη προβλέπεται στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο και έχει ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις ένα πλέγμα κανόνων και μηχανισμών ελέγχου που συνθέτουν τη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση[6], χωρίς να απαιτείται σε αυτούς τους περιορισμούς της εθνικής δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής να προστεθεί και ένας συνταγματικός δημοσιονομικός κανόνας.

III. Η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών

Οι αλλοιώσεις που έχει υποστεί η εθνική συνταγματική τάξη από τον εναγκαλισμό της με την ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση είναι σημαντικές. Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ έχει επικυρωθεί με νόμο από το 2012 και συνεπώς απολαμβάνει υπερνομοθετικής ισχύος σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος. Από αυτή την άποψη, η συνταγματική κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα φαίνεται εκ πρώτης όψεως περιττή. Ωστόσο, με τη ρητή κατοχύρωσή του στο Σύνταγμα θα επέφερε απρόβλεπτες άτυπες μεταβολές στο περιεχόμενο πολλών συνταγματικών διατάξεων, καθώς και στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων[7].

Από το άρθρο 79 του ισχύοντος Συντάγματος συνάγεται ότι οι επιβαρύνσεις των δημόσιων δαπανών επιτάσσουν την εξέταση των δημοσιονομικών τους επιπτώσεων, προκειμένου οι πολιτικές επιλογές που συνεπάγονται δημοσιονομική επιβάρυνση να εντάσσονται σε έναν ορθολογικό σχεδιασμό[8]. Η διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών επιτυγχάνεται με την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της εκτέλεσής του από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αντί για την κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα στο Σύνταγμα, σκόπιμη είναι συνεπώς η διεύρυνση της

5 Π. Καζάκος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία, 2007, σ. 97 επ.

6 Α. Βλαχογιάννης, Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2018, σ. 23 επ.

7 Ibidem, σ. 127 επ., 133 επ.

8 Ε. Κουλουμπίνη, Άρθρο 79, στον τόμο: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, ΕρμΣυντ, 2017, σ. 1252 επ.

ελεγκτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ώστε να μην περιορίζεται σε ένα οικονομικό και λογιστικό έργο, αλλά να διενεργεί ελέγχους σε τομείς υψηλής δημοσιονομικής διακινδύνευσης[9]. Έτσι θα ενισχυθεί η δημοσιονομική πειθαρχία χωρίς να αλλοιωθούν θεμελιώδεις διαστάσεις του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου.

---

[9] Ibidem, σ. 1253.

Από τον "φόβο του BUSINESS" στον στόχο της διεθνούς ανταγωνιστικότητας: σκέψεις για την εξέλιξη του "οικονομικού Συντάγματος"[1]

Χαράλαμπος Κουρουνδής

Διδάκτορας Νομικής ΑΠΘ, ΣΕΠ ΕΑΠ

Εισαγωγή

Η πάροδος πέντε ετών από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019 έχει σηματοδοτήσει την άρση του χρονικού διαδικαστικού εμποδίου που θέτει το Σύνταγμα για την εκ νέου έναρξη της αναθεωρητικής διαδικασίας. Η σχετική συζήτηση έχει ανοίξει εδώ και μήνες στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και στα επιστημονικά και πολιτικά forum. Η κυβέρνηση τοποθετείται μέχρι στιγμής μέσω διαρροών, ο προσανατολισμός της όμως, τουλάχιστον αναφορικά με το «οικονομικό Σύνταγμα», δεν είναι αδύνατο να ανιχνευθεί. Το παρόν άρθρο εξετάζει αρχικά τις συντεταγμένες του ισχύοντος Συντάγματος, όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά την πρώιμη μεταπολίτευση. Έπειτα, σκιαγραφεί τις αλλαγές που προέκυψαν, ιδίως στο πεδίο του «οικονομικού Συντάγματος», στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Κατόπιν, εξετάζει ορισμένες αλλαγές που φαίνεται ότι προωθούνται ενόψει της εξαγγελθείσας αναθεώρησης του Συντάγματος και καταλήγει με κάποιες σκέψεις αναφορικά με τη δυνατότητα μιας ριζικά διαφορετικής πορείας.

1. Το Σύνταγμα της μεταπολίτευσης ως η ελληνική εκδοχή του μεταπολεμικού δυτικοευρωπαϊκού συνταγματικού παραδείγματος

Τα Συντάγματα της Δυτικής Ευρώπης καταρτίστηκαν και ψηφίστηκαν μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, με νωπές ακόμα τις μνήμες κινημάτων Αντίστασης που συνέδεαν την πάλη ενάντια στον φασισμό με τον αγώνα για κοινωνική δικαιοσύνη και δημοκρατία[2]. Οι θεσμικές κατακτήσεις αυτών των κινημάτων, όπως η κατοχύρωση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, η εισαγωγή κοινωνικών δικαιωμάτων και η καθιέρωση της εργατικής συμμετοχής

[1] Το παρόν κείμενο αποτυπώνει κατά βάση την εισήγηση του γράφοντος στην ημερίδα Συνταγματική αναθεώρηση, δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα, που οργάνωσε το Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου και ο Όμιλος Μαρξιστικών Ερευνών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο στις 11 Δεκεμβρίου 2025, εξ ου και ο υπομνηματισμός είναι τελείως ενδεικτικός.

2 Βλ. Δ. Καλτσώνη, Ε.Ν.Λόπες, *Το μέλλον της δημοκρατίας*, Τόπος, Αθήνα 2024, σελ. 42.

στη διοίκηση των επιχειρήσεων, ήταν σημαντικές[3], αν και αποτέλεσαν αντάλλαγμα για την εγκατάλειψη μιας υπαρκτής επαναστατικής δυνατότητας. Στην Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα, αυτή η εξέλιξη δρομολογήθηκε μετά την πτώση των δικτατοριών τη δεκαετία του ’70. Στη χώρα μας, το Σύνταγμα του 1975 αποτέλεσε την ύψιστη θεσμική έκφραση του μεταπολιτευτικού συμβιβασμού, στο πλαίσιο του οποίου δεν αμφισβητήθηκε η κυριαρχία της αστικής τάξης, επήλθε όμως τομή με τη μετεμφυλιακή δομή εξουσίας[4].

Η εν λόγω εξέλιξη αποτέλεσε καρπό του συσχετισμού δύναμης της συγκεκριμένης περιόδου. Ειδικότερα, το Σύνταγμα του 1975 διαμορφώθηκε μετά την κατάρρευση μιας δικτατορίας που είχε στηριχθεί από εφοπλιστές, τραπεζίτες και βιομηχάνους. Εκείνη η εμπειρία, σε συνδυασμό με τη ριζοσπαστικοποίηση των μαζών, είχε ως αποτέλεσμα η ίδια η κυβερνώσα παράταξη της Νέας Δημοκρατίας να αναφέρεται στην οικονομική ισχύ ως κίνδυνο που πρέπει να περιοριστεί. Έτσι, ο εισηγητής της πλειοψηφίας για την εκπαίδευση Δημήτριος Νιάνιας τόνιζε ότι «*η Ανωτάτη Παιδεία είναι και οφείλει να είναι μόνον κρατική διά τον φόβον του μπίζνες (BUSINE[S]S)*»[5]. Αντίστοιχα, μιλώντας για τις ξένες επενδύσεις, ο Ανδρέας Ανδριανόπουλος θύμιζε την πρόσφατη τότε «*ανατροπή του ΑΛΛ[Ι]ΕΝΤΕ στη ΧΙΛΗ όπου η Παγκόσμιος Τράπεζα διέκοψε κάθε χρηματοδότηση προς το Χιλιανό Καθεστώς μετά την υπ’ αυτού εθνικοποίηση των μεταλλείων Χαλκού. Αμέσως μετά την ανατροπή υπό της στρατιωτικής χούντας της κυβερνήσεως ΑΛΛ[Ι]ΕΝΤΕ τον Σεπτέμβριον 1973 επανέλαβε την χρηματοδότηση*»[6].

Σε αυτό το πλαίσιο διαμορφώθηκε το «οικονομικό Σύνταγμα» του 1975, με κορωνίδα το άρθρο 106. Το εν λόγω άρθρο κατοχυρώνει τον ρόλο του κράτους στον προγραμματισμό, τον συντονισμό και τη ρύθμιση της οικονομικής δραστηριότητας, και δίνει τη δυνατότητα κρατικοποίησης επιχειρήσεων ζωτικής σημασίας. Αυτές οι ρυθμίσεις δεν φτάνουν προφανώς ως την ουσιαστική «κοινωνική δέσμευση» της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, η οποία ούτως ή

[3] Για ενσωμάτωση του «αντιστασιακού πνεύματος» στους θεσμούς των χωρών της Δυτικής Ευρώπης κάνει λόγο ο Ν. Αλιβιζάτος, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800-2010, Πόλις, Αθήνα 2011, σελ. 322.

4 Βλ. Χ. Κουρουνδή, Το Σύνταγμα και η Αριστερά. Από τη «βαθεία τομή» του 1963 στο Σύνταγμα του 1975, Νήσος, Αθήνα 2018, σελ. 226-240.

5 Βλ. Βουλή των Ελλήνων, Ε΄ Αναθεωρητική, Περίοδος Α΄ - Προεδρευομένης Δημοκρατίας – Σύνοδος Α΄, Πρακτικά των συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, Αθήναι 1975, σελ. 439.

6 Ό.π., σελ. 502-503.

άλλως είναι αδύνατη στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος[7]. Αποτυπώνουν μια προσέγγιση, που συνδέεται με την τότε επικρατούσα κεϋνσιανή αντίληψη ότι η οικονομική κρίση ήταν δυνατό να αντιμετωπιστεί με μοχλό τις δημόσιες επενδύσεις.

2. Η αλλαγή οικονομικού παραδείγματος και οι θεσμικές προεκτάσεις της

Η επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού σε διεθνή κλίμακα τη δεκαετία του ’80 είχε συνέπειες στην πρόσληψη της αντιπροσώπευσης και την ποιότητα της δημοκρατίας[8]. Σε περιφερειακό επίπεδο, η οικοδόμηση της ΕΟΚ είχε βασιστεί εξαρχής στη διαμόρφωση μιας κοινής αγοράς, περιορίζοντας τις δυνατότητες περιορισμού της οικονομικής ελευθερίας ώστε να προστατευθούν τα δικαιώματα των εργαζομένων[9]. Εξάλλου, ήδη πριν από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, η νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ, νυν ΔΕΕ) είχε προτεραιοποιήσει τις οικονομικές ελευθερίες έναντι των συνδικαλιστικών ελευθεριών[10]. Πλέον, οι θεσμοί της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης επικαθορίζουν την οικονομική πολιτική των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ακόμα περισσότερο, των χωρών της Ευρωζώνης. Η «ευρω-συνταγματοποίηση» της δημοσιονομικής σταθερότητας περιορίζει δραστικά τις δυνατότητες άσκησης οικονομικής πολιτικής σε εθνικό πλαίσιο, ακόμα και χωρίς τη συνταγματική κατοχύρωση του «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα»[11].

Η κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος από την κυβέρνηση, πέρα από τις άλλες στοχεύσεις της, φαίνεται ότι θα επιδιώξει να εναρμονίσει το ευρωπαϊκό «Σύνταγμα» με το εθνικό. Για να γίνει αυτό δεν αρκεί η αποκένωση του Συντάγματος διά της ερμηνείας του,

---

7 Βλ. Α. Μάνεση, Συνταγματικά δικαιώματα. Ατομικές ελευθερίες, δ΄ εκδ., τ. Α΄, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1982, σελ. 85.

8 Βλ. Χ. Κουρουνδή, Μεγάλες αφηγήσεις και σταθμοί της αντιπροσώπευσης. Θεωρητικές προσεγγίσεις και θεσμικές πρακτικές, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, σελ. 221-232.

9 Βλ. Ch. Kouroundis, «The roots of the European crisis: a historical perspective» στο F. Vergis, E. Nanopoulos (επιμ.), The crisis behind the crisis: the European crisis as a multi-dimensional systemic failure of the EU, Cambridge University Press, Cambridge 2019, σελ. 51-66.

10 ΔΕΚ 11/12/2007, C-438/05, International Transport Workers Federation, Finnish Seamen’s Union κατά Viking Line APB and OÜ Viking Line Eesti, Συλλ. 2007, σελ. I-10779 και ΔΕΚ 18/12/2007, C-341/05, Laval un Partneri Ltd κατά SvenskaByggnadsarbetareförbundet, Συλλ. 2007, σελ. I-11767.

11 Για τη (μη) αναγκαιότητα κατοχύρωσης του «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα» βλ. Ξ. Κοντιάδη, «ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ; 40 ερωτήσεις και απαντήσεις για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου (ηλεκτρονική έκδοση), Αθήνα 2025, σελ. 250-254.

όπως συνέβη με το άρθρο 16 και τον ν. 5094/2024[12]. Χρειάζεται να αλλάξει και το γράμμα συγκεκριμένων διατάξεων που αποτυπώνουν μια λογική διαφορετική από την κυρίαρχη, όπως εκείνων του άρθρου 106. Δεν είναι τυχαίο ότι η τροποποίηση του συγκεκριμένου άρθρου είχε προταθεί από τον Σύνδεσμο Ελλήνων Βιομηχάνων το 2014[13]. Αντίστοιχα, στο επίπεδο της θεωρίας, έχει υποστηριχθεί ότι το άρθρο 106 πρέπει να αντικατασταθεί από διατάξεις «*οι οποίες ανταποκρίνονται περισσότερο στην ανάγκη τόνωσης της επιχειρηματικής ελευθερίας και προσέλκυσης ξένων επενδύσεων*» και ορίζουν ότι το κράτος λαμβάνει μέτρα για την οικονομική ανάπτυξη «*με σκοπό τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας*»[14].

Η λήψη μέτρων από το κράτος με στόχο τη διεθνή ανταγωνιστικότητα δεν σηματοδοτεί μια ενίσχυση της αγοράς έναντι του κράτους αλλά την αλλαγή ρόλου του τελευταίου[15]. Ενώ το άρθρο 106 προβλέπει, αντανακλώντας τον κεϋνσιανισμό της δεκαετίας του ’70, τον ρυθμιστικό ρόλο του κράτους ώστε να αποφεύγονται οι παρεκτροπές που προκύπτουν από την ελεύθερη αγορά, η νεοφιλελεύθερη αναθεώρησή του θέτει την κρατική παρέμβαση στην άμεση υπηρεσία της αγοράς. Η άλλη όψη του νομίσματος της οικονομικής ορθοδοξίας αποτυπώνεται διά της σιωπής. Καμιά συζήτηση δεν γίνεται για την αναδιανομή του πλούτου, πχ με την τροποποίηση του άρθρου 107 του Συντάγματος, στο οποίο βασίζονται τα φορολογικά προνόμια του κεφαλαίου που προέρχονται από το εξωτερικό και ευνοούν Έλληνες και αλλοδαπούς εφοπλιστές.

Αντί συμπεράσματος: η ανάγκη ρήξεων

Η επιμονή της κυβέρνησης να αλλάξει διατάξεις που έχουν περιπέσει σε αχρησία ή καταστρατηγούνται στην πράξη, όπως εκείνες του αρ. 106 ή του αρ. 16 αντίστοιχα, εξηγείται στο πλαίσιο της συνολικής ιδεολογικής επίθεσης στη μεταπολίτευση. Αυτή η επίθεση αποτελεί την ελληνική εκδοχή του προτάγματος που είχε συνοψίσει ο Νικολά Σαρκοζί με τη φράση «*en*

[12] Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος» στο https://nomarchia.gr (πρόσβαση: 08/12/2025).

13 Βλ. την επιστολή που απέστειλε στον τότε πρωθυπουργό Αντώνη Σαμαρά ο πρόεδρος του ΣΕΒ στο https://businessvoice.gr/epilogi-syntakton/399376/sev-na-anatheorithi-ke-to-arthro-106-tou/ (πρόσβαση: 2/12/2025).

14 Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, Π. Βουρλούμη, Γ. Γεραπετρίτη, Γ. Κτιστάκι, Σ. Μάνου, Φ. Σπυρόπουλου, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την *Ελλάδα. Κείμενα εργασίας*, Μεταίχμιο, Αθήνα 2016.

[15] Βλ. Χ. Βερναρδάκη, *Κράτος και Διακυβέρνηση. Η Πολιτική Εξουσία στην εποχή του νεοφιλελευθερισμού*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2025, σελ. 97-195.

finir avec le Mai 68»[16]. Για να επέλθει, αντίστοιχα, το «*τέλος της Μεταπολίτευσης*», δεν αρκεί η κληρονομιά της να εγκαταλειφθεί στην πράξη, αλλά πρέπει και να καταργηθούν οι συνταγματικές διατάξεις που τη συμβολίζουν ώστε να πάψουν να αποτελούν σημεία αναφοράς για τις διεκδικήσεις των υποτελών τάξεων. Το αντίπαλο δέος απέναντι σε αυτήν την προοπτική δεν είναι απαραίτητο να περιοριστεί σε μια μάχη οπισθοφυλακής. Μια άλλη εναλλακτική πρόταση θα ήταν να προσανατολιστούμε σε αλλαγές που αφαιρούν πλούτο από το κεφάλαιο και ενισχύουν τα κοινωνικά δικαιώματα και τα δικαιώματα συλλογικής δράσης. Αυτή η μεταβατική κατεύθυνση δεν μπορεί παρά να εντάσσεται στην προοπτική ενός συνολικού κοινωνικού μετασχηματισμού. Για να υλοποιηθεί μια τόσο μεγάλη αλλαγή, βέβαια, θα χρειαστούν επαναστατικές ρήξεις, αφού το ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι κατασκευασμένο με τρόπο που εμποδίζει τη διεύρυνση της δημοκρατίας σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο. Αξίζει όμως να αναλογιστούμε ότι αν δεν πάρουμε το ρίσκο μιας τέτοιας προσπάθειας, το μέλλον που μας επιφυλάσσεται είναι μάλλον ζοφερό.

---

[16] https://www.valeursactuelles.com/societe/pour-en-finir-avec-mai-68 (πρόσβαση: 05.09.2024).

Ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας ως παράδειγμα απορρύθμισης των θεσμικών ισορροπιών. Η αναγκαιότητα αναστοχασμού του θεσμού.

Ευγενία Κοψίδη
Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου - Πανεπιστημίου Aix Marseille

Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας (ΠτΔ) δεν φαίνεται ότι θα απασχολήσουν την επικείμενη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης, όταν και εφόσον αυτή δρομολογηθεί. Το ζήτημα απασχόλησε εκτενώς την αναθεώρηση του 2019 χωρίς ωστόσο να διαφαίνεται οποιαδήποτε πρόθεση της τότε και σημερινής κυβερνητικής πλειοψηφίας να αναθεωρήσει τις επιλογές της, τόσο ως προς τον τρόπο εκλογής του ΠτΔ όσο και ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων του. Περαιτέρω, παρά το γεγονός ότι ο θεσμός του ΠτΔ έχει διαχρονικά απασχολήσει τη συνταγματική θεωρία και υπήρξε κεντρικό αντικείμενο συνταγματικής αναθεώρησης —και μάλιστα σχεδόν αποκλειστικά κατά την αναθεώρηση του 1986, αλλά και εκ νέου το 2019—, έχει παγιωθεί μια τάση συστηματικής απαξίωσης του θεσμού. Η τάση αυτή, η οποία εδραιώθηκε ιδίως μετά το 1986[1], ερείδεται στην αντίληψη ότι ο ΠτΔ επιτελεί πλέον έναν ρόλο αμιγώς συμβολικό, αν όχι διακοσμητικό, απογυμνωμένο από ουσιαστικό κανονιστικό περιεχόμενο. Άλλωστε, η αρχική λειτουργική σύλληψη του θεσμού, όπως αυτή αποτυπώθηκε ήδη στο Σύνταγμα του 1975 —δηλαδή η συγκρότηση ενός δεύτερου πόλου της εκτελεστικής εξουσίας, ικανού, υπό προϋποθέσεις και σε εξαιρετικές συνθήκες, να λειτουργήσει ως θεσμικό αντίβαρο στην κυριαρχία του Πρωθυπουργού— δεν φαίνεται να αποτελεί σήμερα επιλογή καμίας πολιτικής δύναμης. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται, σε σημαντικό βαθμό, με τη γενικευμένη δυσπιστία απέναντι στον θεσμό του ΠτΔ, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και ιδίως στο γεγονός ότι βλέπουμε ακόμα σε αυτόν, στην χώρα μας τουλάχιστον, το φάντασμα του βασιλιά. Ωστόσο, ο συνταγματικός ρόλος του ΠτΔ – αυτός δηλαδή που το Σύνταγμα του αποδίδει, ανεξάρτητα από τον τρόπο άσκησης του – είναι ιδιαίτερα κρίσιμος για την συνταγματική οργάνωση του πολιτεύματος μας γενικά και ειδικότερα για την ισορροπία των θεσμών.

Στην παρούσα, σύντομη, συμβολή δεν επιχειρείται η διερεύνηση εναλλακτικών τρόπων εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας ούτε η αξιολογική αποτίμηση ενδεχόμενης

[1]Α.Μάνεσης, «Η νομικοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986. Μια γενική κριτική αποτίμηση», Δίκαιο και Πολιτική, Τεύχος 13-14, σελ.21.

διεύρυνσης ή συρρίκνωσης των αρμοδιοτήτων του, σε συνάρτηση με τον θεσμικό ρόλο που του επιφυλάσσει το Σύνταγμα. Τα ζητήματα αυτά έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς και συστηματικής επεξεργασίας στη συνταγματική θεωρία, με την ανάπτυξη ολοκληρωμένων προσεγγίσεων τόσο ως προς το ενδεχόμενο άμεσης εκλογής του αρχηγού του κράτους από το εκλογικό σώμα[2] ή μέσω σώματος εκλεκτόρων[3] όσο και ως προς τις απαιτούμενες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες που θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την αναγκαία πολιτική συναίνεση κατά την εκλογή του.

Η ανάλυση που ακολουθεί επικεντρώνεται αποκλειστικά στο υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο των προεδρικών αρμοδιοτήτων, όπως αυτές διαμορφώθηκαν μετά την αναθεώρηση του 1986 και την κατάργηση των λεγόμενων «υπερεξουσιών», στον τρόπο κατά τον οποίο αυτές ασκούνται ή – κατά βάση – δεν ασκούνται και στο κατά πόσον η άσκηση των αρμοδιοτήτων του ΠτΔ τα τελευταία χρόνια συνάδει ή όχι με το ρόλο που το ίδιο το Σύνταγμα αποδίδει στον Πρόεδρο.

Ο ΠτΔ είναι, πρωτίστως, σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ.1 Σ, ο «ρυθμιστής του πολιτεύματος». Ο ρυθμιστικός ρόλος του δεν ταυτίζεται και δεν εξαντλείται στην άσκηση των επιμέρους ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του, δηλαδή σε αυτές που αφορούν τις σχέσεις του με τη Βουλή και την Κυβέρνηση και εν γένει τη λειτουργία του πολιτεύματος. (π.χ διορισμός/παύση Κυβέρνησης, διάλυση της Βουλής κλπ.) Μια τέτοια ερμηνεία θα καθιστούσε το άρθρο 30 παρ.1 πλεοναστικό καθώς θα του στερούσε ουσιαστικό περιεχόμενο δεδομένης της αυστηρής τυποποίησης των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στο συνταγματικό κείμενο. Συνταγματικές διατάξεις με μηδενική κανονιστικότητα δεν υπάρχουν[4]. Όπως έλεγε άλλωστε και ο Α.Μάνεσης, η ρυθμιστική αρμοδιότητα προϋποθέτει αναγκαίως την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας, ήτοι τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ εναλλακτικών συνταγματικά επιτρεπτών ενεργειών[5].

Από την άλλη πλευρά, η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται συνδυαστικά με το άρθρο 50 Σ το οποίο κατοχυρώνει το λεγόμενο αρνητικό τεκμήριο αρμοδιότητας[6] του Προέδρου της Δημοκρατίας, καθόσον ορίζει ότι ο τελευταίος δεν διαθέτει άλλες αρμοδιότητες πέραν εκείνων που του απονέμονται ρητώς από το Σύνταγμα. Η ρύθμιση αυτή επιβάλλει, κατά

---

[2] Βλ. την πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ για τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019.

[3] Βλ.Ν.Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκις/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, Η Καθημερινή 2016, σ. 25 (άρθρο 28).

[4] Φ.Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδ.Σάκουλας, 2η εκδ., 2020, σελ.350-351.

[5] Α.Μάνεσης**,** Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, Παρατηρητής, 1989, σελ.30-31.

[6] Ε.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδ.Σάκκουλα, 2021, σελ.565.

γενικό κανόνα, συσταλτική ερμηνεία των προεδρικών αρμοδιοτήτων[7], σε αντίθεση με το θετικό τεκμήριο αρμοδιότητας που χαρακτηρίζει τη Βουλή. Η συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 30 παρ. 1 και 50 Σ αναδεικνύει, συνεπώς, τα όρια αλλά και τη θεσμική ιδιαιτερότητα του ρυθμιστικού ρόλου του αρχηγού του κράτους.

Περαιτέρω, προϋπόθεση για την ουσιαστική πραγμάτωση του ρυθμιστικού ρόλου του ΠτΔ είναι το αυξημένο κύρος του, το οποίο συναρτάται άμεσα και με τη διαδικασία εκλογής του. Έτσι, οι αυξημένες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες που, διαχρονικά, απαιτούνταν για την εκλογή του Προέδρου εδράζονται στο συναινετικό χαρακτήρα της διαδικασίας και αποσκοπούν στην ανάδειξη προσώπων με ευρεία πολιτική και κοινωνική αποδοχή και σαφή υπερκομματική αναγνώριση[8].

Η ανάγκη διασφάλισης ουσιαστικής συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων ως προς το πρόσωπο του ΠτΔ επιβεβαιώνεται όχι μόνο από τον συνταγματικό του ρόλο ως «ρυθμιστή του πολιτεύματος» αλλά και από τη διαχρονική διατήρηση (ακόμα και μετά την αναθεώρηση του 2019) αυξημένων πλειοψηφιών, τουλάχιστον κατά τις τρεις πρώτες ψηφοφορίες. Άλλωστε, η επιλογή προσώπου όσο το δυνατόν κοινής αποδοχής συνάδει και με τον εξισορροπητικό ρόλο που ο ΠτΔ καλείται – ιδίως σε περιόδους κρίσης και πολιτειακής αστάθειας – να επιτελέσει μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Αντιστρόφως, η απουσία συναίνεσης και κατ'επέκταση η επιλογή προσώπου αποκλειστικά απο την κυβερνητική πλειοψηφία υπονομεύει τον υπερκομματικό χαρακτήρα του θεσμού και αποδυναμώνει τη συμβολική και θεσμική του λειτουργία. Υπό το καθεστώς που διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 2019, η αρχική επιδίωξη της συναίνεσης υποχωρεί υπέρ μιας διαδικαστικής και διεκπεραιωτικής εκλογής του αρχηγού του κράτους, ακόμη και με σχετική πλειοψηφία. Η εν λόγω διαδικασία είναι φανερό ότι υποβαθμίζει την εκλογή του αρχηγού του κράτους σε μια συνήθη κομματική επιλογή.

Υπό το πρίσμα αυτό, η αποσύνδεση της πρόωρης διάλυσης της βουλής από την αδυναμία της να εκλέξει ΠτΔ ήταν κατ'αρχήν ορθή καθότι η δυνατότητα πρόωρης διάλυση αφενός ενείχε τον κίνδυνο εργαλειοποίησης της σχετικής διαδικασίας (όπως και συνέβη δύο φορές στο παρελθόν) και αφετέρου δεν δικαιολογούνταν επαρκώς από το αδύναμο συνολικά νομικό και πολιτικό status και τις αρμοδιότητες του ΠτΔ. Ωστόσο, η εν λόγω αποσύνδεση

[7] Σ.Βλαχόπουλος/Ξ.Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, σελ.411.

[8]Σ.Βλαχόπουλος, «Τα δυσδιάκριτα όρια μεταξύ σεβασμού του Συντάγματος και πολιτικής πρακτικής», στο : Ι.Καμτσίδου/Α.Μανιτάκης (κ.α), Η διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες, Εκδ.Σάκκουλα, 2010, σελ.95.

υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, επειδή δεν ήταν μηχανισμός που εξυπηρετούσε την επιδίωξη γνήσιας συναίνεσης αλλά αντίθετα εξωθούσε, όπως ανέδειξε η πρακτική εφαρμογή του, σε οξυμένες μορφές πολιτικής αντιπαράθεσης.

Με άλλα λόγια, η συναίνεση συνιστά εγγενές στοιχείο του θεσμικού ρόλου του Προέδρου, όπως αυτός αποτυπώνεται στο άρθρο 30 παρ.1 Σ. Η διάταξη αυτή, χωρίς να θεσπίζει γενική ή απεριόριστη αρμοδιότητα, θεμελιώνει κανονιστικά τη δυνατότητα θεσμικής παρέμβασης του αρχηγού του κράτους σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η πολιτική συγκυρία το απαιτεί, ιδίως δηλαδή σε περιπτώσεις δυσλειτουργίας του πολιτεύματος. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΠτΔ νομιμοποιείται να ασκήσει έναν διαμεσολαβητικό και εξισορροπητικό ρόλο, διευκολύνοντας την επικοινωνία μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων και επιδιώκοντας τη διαμόρφωση συναινετικών λύσεων, με απώτερο σκοπό την αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας του πολιτειακού συστήματος[9].

Επομένως, η επίτευξη ευρείας πολιτικής συναίνεσης πρέπει να αποτελεί σταθερή επιδίωξη των πολιτικών δυνάμεων, ώστε η εκλογή του ΠτΔ να εξασφαλίζει πρόσωπο ικανό να επιτελέσει τον ρόλο του «ρυθμιστή του πολιτεύματος», όταν αυτό έχει απορρυθμιστεί. Σε αυτό το πλαίσιο, εύλογα μπορεί να αναρωτηθεί κανείς εάν η εκλογή του εν ενεργεία Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος αναδείχθηκε στην τέταρτη ψηφοφορία με μόλις 160 ψήφους, εμπίπτει σε αυτή τη λογική.

Το δεύτερο σημείο που αξίζει να επισημανθεί είναι η διαχρονικά προβληματική – από θεσμική και συνταγματική άποψη – αδράνεια όλων των ΠτΔ όσον αφορά την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων τους, ήδη υπό την αρχική εκδοχή του Συντάγματος 1975 και την αναγνώριση στο πρόσωπο του ΠτΔ των λεγόμενων υπερεξουσιών. Τόσο οι υπερεξουσίες, οι οποίες συγκροτούσαν ένα σημαντικό θεσμικό οπλοστάσιο και καθιέρωναν έναν δυνητικά επικίνδυνο δυϊσμό εντός της εκτελεστικής εξουσίας[10], όσο και άλλες κρίσιμες αρμοδιότητες του Προέδρου, δεν έχουν ποτέ ασκηθεί, παρότι πληρούνταν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την άσκησή τους.

Πέραν των καθαρά τυπικών αρμοδιοτήτων, όπως η ιδιότητα του Προέδρου ως Αρχηγού των Ενόπλων Δυνάμεων ή η εξουσία διορισμού και παύσης της Κυβέρνησης, το

[9] Ξ.Κοντιάδης, «Άρθρο 30», στο : Ξ.Κοντιάδης/Σ.Βλαχόπουλος/Γ.Τασόπουλος (Επ.), Ερμηνεία κατ'άρθρο, 2023, σελ.4-5.(ηλεκτρονική έκδοση).

[10] Γ.Σωτηρέλης, «Οι ανεύρετες συνταγματικές ισορροπίες της Προεδρευόμενης Δημοκρατίας μας», διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/oi-anevretes-sintagmatikes-isorropies-tis-proedrevomenis-dimokratias/, (πρόσβαση 18.01.2026).

Σύνταγμα αποδίδει στον Πρόεδρο σημαντικές αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να τον καταστήσουν παράγοντα θεσμικής εξισορρόπησης και αντίβαρο στην Κυβέρνηση. Δύο παραδείγματα είναι ιδιαίτερα ενδεικτικά. Το πρώτο αφορά την δυνατότητα αναπομπής ψηφισμένου νομοσχεδίου, που προβλέπεται στο άρθρο 42 παρ. 1 Σ. σύμφωνα με το οποίο ο ΠτΔ, εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους, έχοντας τη δυνατότητα, μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους, να αναπέμψει στη Βουλή νομοσχέδιο που έχει ψηφιστεί από αυτή, εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής. Στην πράξη, η αρμοδιότητα αυτή δεν έχει ασκηθεί ποτέ.

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, ο έλεγχος συνταγματικότητας που μπορεί να κάνει ο ΠτΔ περιορίζεται σε έλεγχο τυπικής αντισυνταγματικότητας, δηλαδή στην ύπαρξη διαδικαστικών παραβάσεων και δεν ελέγχει την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα, επειδή αυτή υποτίθεται ότι εμπεριέχεται στην έννοια της κύρωσης, η αρμοδιότητας της οποίας αφαιρέθηκε μετά την αναθεώρ. του 1986. Κατά άλλη, πειστικότερη άποψη, ωστόσο, η κύρωση περιελάμβανε όχι μόνο τη δυνατότητα του ΠτΔ να ελέγχει την ουσιαστική συμφωνία του νόμου με το Σύνταγμα αλλά και αυτήν της διενέργειας ελέγχου σκοπιμότητας του νόμου[11]. Άρα, η κατάργηση της δυνατότητας κύρωσης στόχευε στην αφαίρεση του ελέγχου σκοπιμότητας και στον περιορισμό της δυνατότητας του ΠτΔ να διενεργεί μόνο έλεγχο τυπικής και ουσιαστικής συνταγματικότητας. Σε κάθε περίπτωση, ούτε πριν την αναθεώρηση του 1986 ούτε ποτέ έκτοτε ο ΠτΔ δεν έχει ασκήσει την σχετική αρμοδιότητα αναπομπής, ακόμη και σε «ακραίες και πρόδηλες περιπτώσεις» ουσιαστικής (αλλά και τυπικής) αντισυνταγματικότητας[12].

Ανάλογη είναι η αδράνεια του ΠτΔ και όσον αφορά την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) του άρθρου 44 παρ.1 Σ. Αντίστοιχα δηλαδή προς ό,τι συμβαίνει με τους τυπικούς νόμους, η «έκδοση» της ΠΝΠ από τον ΠτΔ οφείλει κατά το Σύνταγμα να εμπεριέχει τη διαβεβαίωσή του πως δεν παραβιάσθηκαν, εμφανώς τουλάχιστον, οι συνταγματικές προϋποθέσεις θέσπισής της.

---

[11]Κ.Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλας, 5η εκδ., 2014, σελ.475, Ν.Κανελλόπουλος, «Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή. Τα όρια μεταξύ συμβολικής λειτουργίας και ουσιαστικής αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως καταγράφονται στο άρθρο 42 του Συντάγματος του 1975/1986», Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 1989, σελ.59 επ., Ι.Κουτσούκος, Άρθρο 42, στο : Σ.Βλαχόπουλος /Ξ.Κοντιάδης/Γ.Τασόπουλος (Επιμ.), Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ'άρθρο ηλεκτρ.έκδ. Syntagmawatch.gr, 2023, σελ.17, Β.Χρήστου, Άρθρο 42, στο : Φ.Σπυρόπουλος/Ξ.Κοντιάδης/Χ.Ανθόπουλος/Γ.Γεραπετρίτης, Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδ.Σάκκουλας, 2017, σ. 885.

[12] Α.Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, ο.π., σελ.67.

Κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, από το 2010 και έπειτα, οι ΠΝΠ μετατράπηκαν από μια κατ' εξαίρεση διαδικασία, σε συνήθη πρακτική νομοθέτησης[13]. Σε καμία περίπτωση ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν αρνήθηκε την έκδοσή τους, παρόλο που η θεωρία δεν φαίνεται να αμφισβήτησε σοβαρά τη δυνατότητά του να ασκήσει έλεγχο προφανούς αντισυνταγματικότητας, ιδίως όσον αφορά την υπέρβαση των ακραίων ορίων της «έκτακτης ανάγκης» που προβλέπεται στο άρθρο 44 παρ. 1 (ή 48 παρ. 5)[14]. Πράγματι, αρκετές ΠΝΠ εκδόθηκαν χωρίς να συντρέχει ουσιαστικά επείγουσα ανάγκη. Δεδομένου ότι η συνδρομή των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για την έκδοση ΠΝΠ δεν ελέγχεται, κατά πάγια νομολογία, από τα δικαστήρια[15], η πρακτική αυτή συνιστά, εν τοις πράγμασι, μια διαδικασία νομοθέτησης από την Κυβέρνηση η οποία παραμένει σχεδόν ανέλεγκτη.

Συνοψίζοντας, η συνταγματική πρακτική στην Ελλάδα – σε αντίθεση με το γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος μας – έχει διαμορφώσει το θεσμό του αρχηγού του κράτους ως ένα όργανο ουδέτερο, στερούμενο ουσιαστικών αρμοδιοτήτων, στερούμενο της δυνατότητας να αναπτύξει έστω μια κάποια αντισταθμιστική δράση έναντι των λοιπών παραγόντων της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, ένα όργανο που δρα επικουρικά και τελικά εγγυητικά για τις επιλογές της κυβερνητικής πλειοψηφίας. Όμως, η ύπαρξη διατάξεων στο Σύνταγμα οι οποίες είτε δεν εφαρμόζονται καθόλου ακόμα και όταν συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις είτε εφαρμόζονται με βάση μια *contra constitutionem* ερμηνεία, αντίθετη στο όριο που θέτει το γράμμα του Συντάγματος[16], εντείνουν την κρίση κανονιστικότητας και αποδυναμώνουν το θεσμικό κύρος του Συντάγματος, κλονίζοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτό και κατ'επέκταση στους θεσμούς.

---

[13] Βλ. σχετικά Α.Καϊδατζής/Δ.Πατσίκας, «Κοινοβουλευτικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου-Με αφορμή ένσταση αντισυνταγματικότητας κατά κυρωτικού νόμου», ΔτΑ, 72, 2017.

[14] Βλ. αναλυτικά, E.Kopsidi, L'équilibre des pouvoirs en période de crise économique. Recherches sur l'expérience constitutionnelle grecque, Thèse de doctorat, Université d'Aix Marseille, 2018, σελ. 46 επ. και σελ.57 επ.

[15] Βλ.ενδεικτικά, τις αποφάσεις ΣτΕ 2291/2015 Ολομ., ΝοΒ 2015, σ. 1823, ΣτΕ 738/2012 (Επ.Αν.), Αρμ 2013, σ. 1556, με παρατηρήσεις Ακρ. Καϊδατζή, ΣτΕ 1250/2003 Ολομ., ΔιΔικ 2004, σ. 10, με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, ΣτΕ 3636/1989 Ολομ., ΤοΣ 1990, σ. 254, ΣτΕ 2289/1987 Ολομ., Αρμ 1987, σ. 779, ΑΠ 367/1997, ΝοΒ 1998, σ. 89, κ.ά.

[16] Βλ. ενδεικτικά, Σ.Βλαχόπουλος, «Οι λέξεις και το Σύνταγμα- Σκέψεις για την ερμηνεία του Συντάγματος με αφορμή την ΟλΣτΕ 1918/2025», διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/oi-lexeis-kai-to-sintagma-skepseis-gia-tin-ermineia-tou-syntagmatos-me-aformi-tin-olom-ste-1918-2025/, (πρόσβαση : 11.01.2026).

Η συνταγματική αναθεώρηση οφείλει να επιτελεί και μια λειτουργία εγγύησης της κανονιστικότητας και του θεσμικού κύρους του θεμελιώδους νόμου. Συνεπώς, διατάξεις οι οποίες είναι «συμβολικές» είτε επειδή είναι αναχρονιστικές και έχουν περιπέσει σε πλήρη αχρησία είτε επειδή θεωρούνται επικύνδυνες ή απλώς ανεπιθύμητες και στερούνται ουσιαστικού περιεχομένου πρέπει να αφαιρούνται από το συνταγματικό κείμενο. Υπό αυτή την οπτική, η επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση αποτελεί ευκαιρία επανεξέτασης της συνολικής λειτουργίας του πολιτεύματος στα πλαίσια της σημερινής, ακραίας, εκδοχής της Προεδρευόμενης Δημοκρατίας[17] και του ρόλου που παίζει και που επιθυμούμε να παίζει ο ΠτΔ στο πολίτευμα.

---

[17] Γ.Σωτηρέλης, «Οι ανεύρετες συνταγματικές ισορροπίες της Προεδρευόμενης Δημοκρατίας μας», ο.π.

Οι επικείμενες Αναθεωρήσεις : Η υπόσχεση που έγινε απειλή -ή το μέλλον του Συντάγματος

Δημήτρης Μπελαντής
ΔΝ-Δικηγόρος

1.Η πρόσληψη του μέλλοντος και η ανατροπή της

Το τυπικό Σύνταγμα, ως ο γραπτός και αυστηρός θεμελιώδης νόμος του κράτους, παραπέμπει πάντοτε *στο μέλλον,* επιδιώκει να το δεσμεύσει.

Όμως, η έννοια του μέλλοντος δεν αποτελεί μιαν προσλαμβάνουσα ή παράμετρο η οποία είναι *σταθερή* πολιτικά και ιδίως πολιτισμικά ή φιλοσοφικά σε όλη την εξέλιξη της ζωής των Συνταγμάτων. Πέραν του περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων και της ερμηνείας τους, πλέον το ερώτημα έχει μετατοπιστεί *στην ίδιαν την θέαση ή πρόσληψη και το υποκειμενικό περιεχόμενο του «μέλλοντος».* Το «μέλλον» στον 21ο αιώνα είναι κάτι πολύ διαφορετικό από το «μέλλον» στους δύο ή και τρεις προηγούμενους αιώνες.

Εξηγούμαι. Προφανώς, η ανάπτυξη του συνταγματικού φαινομένου υπήρξε άμεσο προϊόν του Διαφωτισμού και των αστικών επαναστάσεων. Και ναι μεν, οι εγγυήσεις του Συντάγματος έτειναν να αποτρέψουν την ανάδυση μιας μελλοντικής τυραννίας, είναι όμως σαφές ότι το Μέλλον ξανοιγόταν μπροστά σε όλους ως βασικά ένα πεδίο βελτίωσης και πιθανόν και «τελείωσης» της ανθρώπινης κατάστασης τόσο ατομικά όσο και συλλογικά. *Το Μέλλον ήταν το πεδίο της Προόδου*[1].

Η κοινή υποστήριξη της ιδέας της Προόδου από ένα ευρύτατο φάσμα υποστηρικτών του Διαφωτισμού προσέλαβε ιδίως στους 19ο και 20ο αιώνα πολύ διαφορετικές εκδοχές, συχνά αντιμαχόμενες μεταξύ τους[2]:

-*Ένα μέλλον απρόσκοπτης καπιταλιστικής ανάπτυξης*, όπου η ποσοτικοποίηση της Προόδου συμβάδιζε με την *τεχνοκρατία.*

[1] Για μια κριτική στην έννοια μιας γραμμικής και μονοσήμαντα θετικά λειτουργούσας Προόδου δες σε *Theodor Adorno- Max Horkheimer* : «Η Διαλεκτική του Διαφωτισμού», {1947}, Αθήνα 1986, εκδόσεις Ύψιλον , μετάφραση Ζήσης Σαρίκας. Επίσης σε *Ζ. Σορέλ* «Οι Ψευδαισθήσεις της Προόδου» {1908} , Αθήνα 1990, εκδόσεις Γνώση, μετάφραση Φανής Παπαδοπούλου.

[2] Βλ. αναλυτικά την προσέγγιση του Ιταλού φιλοσόφου *Franco Berardi "Bifo*" " After the Future" , 2009, έκδοση στα αγγλικά το 2011 υπό την επιμέλεια των Gary Genosco και Nicolas Thurborn, ιδίως σελ. 12-17.

-*Ένα μέλλον πολιτικής χειραφέτησης*, που θα συνεδύαζε την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με την δημοκρατία.

-*Ένα μέλλον σοσιαλιστικό ή κομμουνιστικό*, που θα συνεδύαζε την εντατική βιομηχανική ανάπτυξη με την κοινωνική δικαιοσύνη και την εξαφάνιση των τάξεων.

Παρατηρούμε ότι και τα τρία μοντέλα αυτά για το μέλλον όχι μόνο χαρακτηρίζονταν από μιαν *«Αισιοδοξία του Φαντασιακού»* , μια μορφή Ουτοπίας, ιδίως μάλιστα το β' και το γ', αλλά και προϋπέθεταν ότι τόσο η οργάνωση της εργασίας ό και της κοινωνίας θα λειτουργούσαν ως μια μεγάλη Παραγωγική ή Κοινωνική Μηχανή με συνειδητούς σκοπούς.. Παρά το ότι σε άλλη περίπτωση οι σκοποί ήταν *ατομικά ιδιοτελείς*, ενώ σε άλλη *κοινωνικά ανιδιοτελείς*. Το μείγμα ήταν αντιφατικό, αλλά παραμένει γεγονός ότι η ιδέα της Μεγάλης Μηχανής στον εικοστό αιώνα συνδέεται επιπλέον με την λατρεία της επιτάχυνσης και της παραγωγικότητας και της γρήγορης μετάβασης στον σκοπό του σχεδίου. Από το Μανιφέστο του Φουτουρισμού (1908) και το φορντικό μεγάλο εργοστάσιο ως την εντατική σοβιετική εκβιομηχάνιση του 1930, μέσα από πολύ διαφορετικές ς παραλλαγές η Μηχανή, η Ταχύτητα και η Πρόοδος, καθώς και η Μαζική Κινητοποίηση[3] καθίστανται κεντρικά κοινωνικά μοτίβα. Σε όλα αυτά τα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους σχέδια, οι υποστηρικτές τους ήταν βέβαιοι ότι το μέλλον θα είναι *από θετικό ως λαμπρό*[4].

Στα τέλη του εικοστού αιώνα και στον 21ο αιώνα, η αισιόδοξη θεώρηση για το ανθρώπινο μέλλον έπαψε να είναι ευρέως πιστευτή. Μεσολάβησαν πολύ σημαντικές και καταιγιστικές ιστορικές εξελίξεις όπως το δυστοπικό φαινόμενο Άουσβιτς, η Χιροσιμα, τα σοβιετικά στρατόπεδα, τα πογκρόμ της αποικιοκρατίας κλπ Η τεχνολογική Πρόοδος απέδειξε ότι μπορεί να είναι και όργανο εξουθένωσης του ανθρώπου. Όλα αυτά μεταφράσθηκαν τελικά στο επίπεδο του πλανητικού συσχετισμού δυνάμεων στο τέλος του αιώνα σε *μια τραγική ήττα και υποβάθμιση των δυνάμεων της μισθωτής εργασίας έναντι εκείνων του κεφαλαίου*.

Ο εικοστός πρώτος αιώνας είναι η πρώτη μετά από αιώνες ανθρώπινη εποχή όπου οι άνθρωποι, σε σημαντικό βαθμό, δεν πιστεύουν στο μέλλον ούτε στην Πρόοδο. Τόσο η οικονομική όσο και η επιστημονική και πολιτική υπόσχεση αντιμετωπίζονται ως *είτε εξαπάτηση είτε δυστοπία*. Όπως εξηγούν εξαιρετικά ο Ιταλός φιλόσοφος *Franco Berardi* και ο αείμνηστος Βρετανός

[3] Για την έννοια της μαζικής κινητοποίησης δες ιδίως το έργο του Ernst Juenger "Der Arbeiter, Herrschaft und Gestalt",του 1932.

4 Για μια πρόσφατη κριτική στην τάση ποσοτικοποίησης των κοινωνικών και νομικών σχέσεων και γιγαντισμού του ρόλου της οικονομίας βλ. σε Alain Supiot «όταν κυβερνούν οι αριθμοί», Αθήνα 2025, εκδόσεις Επιθεώρησις Εργατικού Δικαίου, μετάφραση στα ελληνικά από την Παυλίνα Κοντογεωργοπούλου.

κριτικός της πολιτιστικής σφαίρας *Mark Fisher*[5], παρατηρούμε στην εποχή μας *μια «αργή ακύρωση του μέλλοντος»* ("a slow cancellation of the future") όπου ως μέλλον δεν εννοούμε μια κατεύθυνση κίνησης του χρόνου *αλλά την αισιόδοξη υποκειμενική -ψυχολογική πρόσληψη του μέλλοντος, και τις προσδοκίες που συναρθρώνονταν με αυτό*. Αυτές οι προσδοκίες βασίσθηκαν στην υπόθεση ότι υπάρχει στο εξής ένα πλαίσιο συνεχούς βελτίωσης μέσα από την σύνδεση οικονομίας, τεχνολογίας και πολιτικού αγώνα[6].

Χωρίς να μπορούμε να υπεισέλθουμε σε λεπτομέρειες, αυτή η θεώρηση περί «του τέλους του μέλλοντος» έχει τις εξής βασικές συνεπαγωγές :

-*την πολιτισμική απόγνωση*[7], η οποία συνδέεται όχι μόνο με ένα καταθλιπτικό «μη μέλλον» .

- *την πλήρη παροντοποίηση του ανθρώπινου πολιτισμού* καθώς το μέλλον μεν εμφανίζεται ως μη υποσχόμενο ενώ το παρελθόν εισάγεται σε μια διαρκή σχετικοποίηση του όντος του και συνεχή ανακατασκευή. Υπό αυτήν την έννοια, οι Berardi και Fisher επαναφέρουν την έννοια του *«φαντάσματος» (specter)* του Ζακ Ντεριντά («Φαντάσματα του Μαρξ-Το Κράτος του Χρέους, η Διεργασία του Πένθους και η Νέα Διεθνής», Αθήνα 1995, εκδόσεις Εκκρεμές, μετάφραση Κωστή Παπαγιώργη).

-Την συνεχή αναπαραγωγή πολιτιστικών προϊόντων, τα οποία αποτελούν επεξεργασμένες *ρεπλίκες* ή *προσομοιώσεις*[8] των πολιτιστικών αγαθών του παρελθόντος.

-*Την απώλεια του βάθους του ιστορικού χρόνου* υπό την έννοια ότι για παράδειγμα μια μουσική της δεκαετίας του 1960 μπορεί να μας φαίνεται πολύ πιο οικεία από ό,τι φαινόταν στην δεκαετία του 1980, όταν η απόσταση ήταν μόνο δύο δεκαετίες-και πέραν των ορίων των φαινομένων μόδας. .

2. Η Πίστη στο Μέλλον κατά την Ε' Αναθεωρητική Βουλή

Διαβάζοντας κανείς προσεκτικά τα πρακτικά της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής και ιδίως το τμήμα τους που αφορά το άρθρο 110 Σ[9] και την οριζόμενη διαδικασία και όριο των μελλοντικών αναθεωρήσεων, διαπιστώνει , σε συμφωνία με τις παραπάνω γενικότερες

---

5 Βλ. σε Mark Fisher "The Slow Cancellation of the Future" in "Ghosts of My Life-Writings on Depression, Hauntology and Lost Futures" 2013, σελ. 13-35. Το βιβλίο πρόσφατα μεταφράσθηκε και στα ελληνικά ως «Η ακύρωση του μέλλοντος» από τις εκδόσεις Αντίποδες. Ο ίδιος έχει γράψει και το σημαντικό βιβλίο "Capitalist Realism-Is there no alternative?"", 2009. Στα ελληνικά «Καπιταλιστικός Ρεαλισμός-υπάρχει άραγε εναλλακτική;» , Αθήνα 2015, εκδόσεις Futura, μετάφραση από τον Θέμη Πανταζάκο.

6 Δες σε Berardi οπ. π., παρατίθεται και σε Mark Fisher οπ.π. σελ. 13.

7 Δες και σε Wendy Brown "Resisting Left Melancholy", in Boundary 2 „Volume 26 nr 3, σελίδες 19-27.

8 Jean Baudrillard "Simulacra and Simulation", {1981} , An Arbor, University of Michigan Press, 1994.

9 Πρακτικά Ολομελείας Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, Αύγουστος 1975, σελ. 872-892.

σκέψεις, ότι όλες οι πολιτικές πτέρυγες της Βουλής διακατέχονται από μια μικρότερη ή μεγαλύτερη *ιστορική αισιοδοξία*. Πράγμα απολύτως λογικό μετά την πτώση της δικτατορίας και την διαμόρφωση μιας πολιτικής συναίνεσης οριστικής εξόδου από το μετεμφυλιακό κράτος.

Με δεδομένο ότι το Σύνταγμα του 1975 υπήρξε βασικά ένα Σύνταγμα *πολιτικού συμβιβασμού* [10] , όλες οι δυνάμεις δέχονταν κατ' αρχάς την ενίσχυση και διεύρυνση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων αλλά και την το πρώτον ευρεία αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς και τον εκτεταμένο κρατικό παρεμβατισμό στην οικονομία[11](οικονομικό Σύνταγμα).

Όμως, παρ' όλα αυτά, η προσέγγιση στην αναθεώρηση του Συντάγματος παρουσιαζόταν *αποκκλίνουσα* μεταξύ της κυβερνητικής πλειοψηφίας (Νέα Δημοκρατία) και αντιπολιτευτικής μειοψηφίας (Κέντρο, ΠΑΣΟΚ, κομμουνιστική Αριστερά). Όχι μόνο η μειοψηφία διακρίνεται από μια διάθεση *να διευρύνει* στο μέλλον τις πολιτικές και κοινωνικές κατακτήσεις, ενώ η πλειοψηφία της ΝΔ να τις οριοθετήσει.

Τόσο ο Εισηγητής της μειοψηφίας *Θεοχάρης Μαναβής* όσο και *οι Γεώργιος Μαύρος, Ανδρέας Παπανδρέου, Ηλίας Ηλιού* κ.α. τονίζουν α) ότι δεν πρέπει να υπάρχει καμία χρονική προθεσμία έως την επόμενη Αναθεώρηση (*πενταετία*) β) ότι το εύρος των μη αναθεωρητέων διατάξεων οφείλει να είναι *το ελάχιστο δυνατό* και πιθανόν μόνο η βάση και η μορφή του πολιτεύματος[12]. Ιδίως μάλιστα, ο Μαναβής θα ζητήσει στην αναθεωρητική διαδικασία *να μην υπάρχει καν η πλειοψηφία των 3/5* του όλου αριθμού των βουλευτών στην μια από τις δύο Βουλές, αλλά μόνο η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. (Πρακτικά σελ. 878 , ομοίως και ο Ανδρέας Παπανδρέου σελ.881).

Ενώ η Αντιπολίτευση ζητά να αφεθεί το συνταγματικό μέλλον σημαντικά *ελεύθερο και ανοιχτό,* αντιθέτως η πλειοψηφία ενδιαφέρεται πιο πολύ για την ύπαρξη ορίων στην διαδικασία *και για την σταθερότητα και αντοχή του Συντάγματος* στον χρόνο . Είναι σαν να λένε : ναι μεν έχουμε αποδεχθεί αρκετές κοινωνικές παραχωρήσεις, *αλλά δεν θέλουμε ένας επόμενος άγνωστος συσχετισμός δύναμης να απελευθερώσει πλήρως ένα δημοκρατικό ή και*

10 Αρ. Μάνεση «Συνταγματικό Δίκαιο» οπ.π. σελ. 166-167.

11 Σε εκείνη την περίοδο, και η Νέα Δημοκρατία διακρινόταν από την λογική του κρατικού παρεμβατισμού (βλ. κρατικοποιήσεις ομίλου Ανδρεάδη, Εμπορικής Τράπεζας Ναυπηγείων , ΚΤΕΛ, Ολυμπιακής Αεροπορίας κλπ)

12 Πρακτικά οπ. π. σελ. 877 Θ. Μαναβής, σελ. 880 Γεώργιος Μαύρος, σελ.881 Ανδρέας Παπανδρέου, σελ. 881 Ηλίας Ηλιού, σελ. 887 Δημήτρης Τσάτσος κα.

σοσιαλιστικό πολιτικό δυναμικό (βλ. ιδίως τις τοποθετήσεις του εισηγητή της πλειοψηφίας *Κ. Τρικούπη* ,Πρακτικά οπ.π. σελ.872 επ., του Υπουργού Δικαιοσύνης *Κ. Στεφανάκη* σελ. 884). (Το κύριο ζήτημα αντιπαράθεσης και ο βασικός λόγος αποχώρησης στο τέλος της μειοψηφίας από την Βουλή ήταν *οι υπερεξουσίες του ΠτΔ*, όπου και εκεί η μειοψηφία έβλεπε ένα φραγμό προς μιαν μελλοντική αριστερή ή κεντροαριστερή κυβέρνησης να ασκήσει την αναδιανεμητική της νομοθετική της πολιτική). Αυτό το ζήτημα απασχόλησε την Ε' Αναθεωρητική Βουλή, αλλά και της Στ όπου οι υπερεξουσίες καταργήθηκαν.

Η Αναθεώρηση του 2001 υπήρξε *άκρως συναινετική διαδικασία* μεταξύ της ΝΔ και του εκσυγχρονιστικού ΠΑΣΟΚ[13]-περίπου 80 από τις 92 διατάξεις που αναθεωρήθηκαν ψηφίσθηκαν και από τα δύο κόμματα εξουσίας. Παρά το ότι η αρχή του *κοινωνικού κράτους* για πρώτη φορά εμφανίζεται ρητώς στο άρθρο 25 παρ.1 Σ, υπάρχει πλέον μια υπόρρητη συμφωνία ότι αρχίζουμε να μεταβαίνουμε σε *ένα επιλεκτικό και όχι καθολικό κοινωνικό κράτος*. Τα ζητήματα *της δέσμευσης του μέλλοντος* αφορούν πλέον πιο πολύ α) νέου τύπου δικαιώματα όπως η προστασία στην πληροφόρηση (5^{A} Σ) και η προστασία των προσωπικών δεδομένων (9^{A} Σ) καθώς η τεχνολογία δημιουργεί σοβαρούς κινδύνους επιτήρησης των ατόμων και β) στην διαφάνεια της δράσης των κρατικών θεσμών και την συνταγματοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών αλλά και στην διαφάνεια των κομμάτων .(Τα προβλήματα αυτά ήταν προφανώς *αντικειμενικώς υπαρκτά*, χωρίς να είναι βέβαιο ότι οι «φιλελεύθερες» λύσεις που επελέγησαν ήταν και οι πιο πρόσφορες καθώς μάλιστα ιδίως στο ζήτημα της κρατικής διαφάνειας και ελέγχου διόλου δεν επέλυσαν τις αιτίες τους (βλ. πχ πρόσφατη υπόθεση υποκλοπών). . Από την άλλη πλευρά, η πολιτική θέση της κυβέρνησης το 2001 αλλά και η κινηματική δράση το 2006-2007 απέτρεψαν- προσωρινά- την κατάργηση του αποκλειστικά δημοσίου χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης .Τέλος, η ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 Σ για την ένταξη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έδειξε ότι πλέον τα δύο μεγάλα κόμματα είχαν συμφωνήσει στρατηγικά σε αυτόν τον προσανατολισμό[14].

3. Από την εμπειρία των Μνημονίων στην νομική μονιμοποίηση του νεοφιλελευθερισμού

Κατά την δεύτερη δεκαετία του αιώνα, το πρόβλημα της ελληνικής συνταγματικής τάξης δεν ήταν πλέον η αναθεώρηση του Συντάγματος, αλλά η θέση του σε βασικές πλευρές του *εκτός*

13 Βλ. σε Προκόπη *Παυλόπουλο* « Η Αναθεώρηση του Συντάγματος υπό το πρίμα της κοινοβουλευτικής εμπειρίας», Αθήνα 2010, εκδόσεις Α. Λιβάνη, σελ.18, 37,43 κα.

14 Σε Παυλόπουλο οπ.π.

ισχύος[15]. Μέσω των Μνημονίων που στήριζαν τις Δανειακές Συμβάσεις και του ευρύτατου νομοθετικού πλαισίου σε εφαρμογή τους, διαμορφώθηκε *μια παρασυνταγματική νομιμότητα*[16] . Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε την οριακή συνταγματικότητα του πρώτου Μνημονίου -ν.3845/2010 (απόφαση *668/2012 της Ολομελείας ΣτΕ)* για λόγους οικονομικής «έκτακτης ανάγκης»[17] και υπό τον όρο επανεξέτασης αν προέκυπταν και νέα δημοσιονομικά οικονομικά μέτρα που θα έκαμπταν προφανώς την αρχή της αναλογικότητας.

Μετά την προσχώρηση της κυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ το καλοκαίρι του 2015 στην συνέχιση των Μνημονίων και την νομοθετική εφαρμογή αυτής της πολιτική; απόφασης (συνέχεια και ενίσχυση ιδιωτικοποιήσεων , περικοπή κοινωνικών δικαιωμάτων, αυξήσεις εμμέσων φόρων, απελευθέρωση πλειστηριασμών κλπ κλπ) διαμορφώθηκε ένα ετερόκλητο πολιτικό φάσμα, το οποίο ουσιαστικά δεσμεύθηκε να κινηθεί *στα πλαίσια ενός αποικιακού νεοφιλελευθερισμού*. Τα Μνημόνια ως παρασυνταγματική νομοθεσία της χώρας όχι μόνο συνεχίσθηκαν μετά το 2018-2019, αλλά και τροποποιήθηκαν συχνά προς το χειρότερο σε βάρος του κοινωνικού κράτους. Επιπλέον, η τελευταία αναθεώρηση του 2019 χαρακτηρίστηκες από το παράδοξο ότι πέρασε από δύο Βουλές με διαφορετική κοινοβουλευτική πλειοψηφία (και σε Καϊδατζή οπ.π.). .

4. Δύο αρνητικές προοπτικές του μέλλοντος : διπλή νομιμότητα ή πλήρης αναθεωρητική αποδέσμευση από το κοινωνικό κράτος

Ξαναγυρνώντας στον αρχικό προβληματισμό: οι δυνάμεις που αρχικά, το 1975, αντιμετώπισαν *με ενθουσιασμό* το συνταγματικό μέλλον (όπως ιδίως η Αριστερά), και με δεδομένο βέβαια τον εκτεταμένο στο μεταξύ μετασχηματισμό τους, σήμερα δεν μπορούν λογικά παρά να είναι *επιφυλακτικές ή αρνητικές* προς μια επικείμενη αναθεώρηση. Τόσο για λόγους καθαρά πολιτικούς, όσο και για λόγους σταθερής εργαλειοποίησης της αναθεωρητκής διαδικασίας[18]. Αντιθέτως, η κεντροδεξιά δεν είναι πλέον η δύναμη της «σταθερότητας», αλλά πολύ θα ήθελε να αξιοποιήσει, μεταξύ άλλων, και την αναθεώρηση για να επικυρώσει τον υπέρ της σχετικά διαρκή πολιτικό συσχετισμό δυνάμεων. Βεβαίως, και η κεντροδεξιά δεν

15Βλ. σε Γ. Κασιμάτη « Οι παράνομες συμβάσεις δανεισμού της Ελλάδας, Αθήνα 2011, εκδόσεις Αντωνίου Λιβάνη. »

16 Κατά αναλογία προς το μετεμφυλιακό κράτος όπου παρά τις διακηρυσσόμενες ελευθερίες του Συντάγματος 1952,η Αριστερά και τα μέλη της ουσιαστικά τίθονταν εκτός συνταγματικής προστασίας. Βλ. σε Ν. Αλιβιζάτου « Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974-όψεις της ελληνικής εμπειρίας», Αθήνα 1986, εκδόσεις Θεμέλιο.

17 Ένα είδος οικονομικής έκτακτης ανάγκης κατ' αναλογίαν του πολέμου ή της εσωτερικής αναταραχής ή κινήματος ένοπλης ανατροπής του άρθρου 48 Σ.

18 Βλ. για αυτό εκτενώς και σε Καϊδατζή (2024) π.π.

είναι πλέον «σοσιαλμανής» όπως προ 50 ετών, όταν επέβαλε κρατικοποιήσεις, αλλά φανατικά νεοφιλελεύθερη. Η Δεξιά έγινε κινητική δύναμη και η Αριστερά στατική δύναμη, δεδομένου ότι μετεβλήθη στρατηγικά το «υλικό Σύνταγμα»[19].

Εντοπίζουμε στο σημείο αυτό δύο ήδη διαφαινόμενες εξελίξεις που και οι δύο είναι εξελίξεις «κρίσης» :

-Η μια είναι η μη αναθεώρηση του Συντάγματος αλλά η διαμόρφωση μιας διπλής νομιμότητας [20]. Μιας νομιμότητας δηλαδή σε γκρίζα ζώνη, όπου ένας συνταγματικός κανόνας ισχύει και δεν ισχύει ταυτόχρονα-με την συνδρομή μάλιστα τα τελευταία χρόνια και της δικαστικής λειτουργίας. . Τρία παραδείγματα. Το πρώτο αφορά τις διατάξεις του *ν. 5094/2025*,άρθρα 131 και επ. για τα μη κρατικά μη κερδοσκοπικά ΑΕΙ, οι οποίες αντίκεινται σαφώς στο διαυγές γράμμα του άρθρου 16 παρ.5 και 8 Σ. Παρ' όλα αυτά, μέσω της επίκλησης στην θεωρία του «ελαστικού» και «προσαρμόσιμου'' Συντάγματος ή μέσω της επίκλησης μιας ορισμένης ερμηνείας του Συντάγματος σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο και ιδίως την ελευθερία επιχειρηματικής εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, η απαγόρευση της παρ.8 άρθρου 16 Σ καθίσταται ανενεργή (*βλ. την απόφαση 1918/2025 ΣτΕ Ολομέλεια*)[21]. Ομοίως, το ζήτημα των αναδασωτέων εκτάσεων του άρθρου 117 παρ.3 Σ. Με τις αποφάσεις *Ολ ΣτΕ 2499/2012 και κυρίως 710/2020* πραγματοποιήθηκε μια νομολογιακή τομή: κρίθηκε με μια λογική *καθαρά οικονομικού κόστους /οφέλους* (cost/benefit analysis) ότι μπορεί να εγκατασταθούν για λόγους ζωτικού δημοσίου συμφέροντος δραστηριότητες και εγκαταστάσεις ΑΠΕ σε αναδασωτέα δάση και δασικές εκτάσεις *και μάλιστα προτού ακόμη ολοκληρωθεί η διαδικασία αναδάσωσης*-συνεπώς υπό όρους μεταβολή του προορισμού τους. . Το τρίτο παράδειγμα είναι ο χειρισμός από τις εισαγγελικές και δικαστικές αρχές *της υπόθεσης των Τεμπών* όπου πραγματοποιήθηκε μια «περιγραφή» και καταστρατήγηση των ανακριτικών διαδικασιών με

19 Ως προς την έννοια του «υλικού Συντάγματος» (materielle Verfassung, constituzione materiale),δηλαδή του συσχετισμού δύναμης που προσδιορίζει την ηγεμονική οργάνωση τν κυρίαρχων τάξεων, βλ. σε Ανθόπουλο οπ.π. σελ.28 και υποσημ. 5 , επίσης σε Α. Μανιτάκη «Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις ΠτΔ και πρωθυπουργού' σε περ. Το Σύνταγμα 1982. Ο όρος ανήκει στον Ιταλό δημοσιολόγο Constantino Mortati και συνδέεται με την «απόλυτη έννοια του Συντάγματος» στον Carl Schmitt {1928} "Verfassungslehre" , έκδοση 1957, Duncker und Humblot σελ. 3 και επ.

20 Για την έννοια της δυαδικής νομιμότητας βλ. σε E.Fraenkel "Der Doppelstaat-Justiz und Recht im dritten Reich", {1940}, Darmstadt 1984.

21 Βλ. και σε editorial του περιοδικού nomarchia.gr της 31-10-2025. Επίσης, σε Κωνσταντίνο Γιαννακόπουλο «Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος» , σε www.nomarchia.gr της 28-11-2025.Ο συγγραφέας επισημαίνει τον κίνδυνο της καταστροφής του νοήματος των συνταγματικών κανόνων μέσω ορισμένων ερμηνευτικών μεθόδων.

τρόπο που σκανδαλωδώς δεν συνέβαλε στην ανακάλυψη της αλήθειας, πρακτική που, όμως, «νομιμοποιήθηκε» από την ηγεσία του Αρείου Πάγου. Πρακτική που δείχνει ότι οι κρίσιμες διατάξεις για την διάκριση εξουσιών και την ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης (άρθρα 26 και 87 Σ) λειτουργούν ως πρόσχημα παρά ως δεσμευτική πραγματικότητα.

-Η δεύτερη εναλλακτική είναι η υπό τον παρόντα συσχετισμό δυνάμεων (με απουσία μιας θεσμικά αλλά και κινηματικά δρώσας Αντιπολίτευσης) *εκμαίευση μιας αυξημένης αναθεωρητικής πλειοψηφίας που θα ακύρωνε πλήρως τον κοινωνικό χαρακτήρα του Συντάγματος 1975* (τροποποίηση άρθρου 16, πιθανόν κατάργηση του άρθρου 106 Σ, υποβάθμιση των κοινωνικών δικαιωμάτων και στην συνταγματική τους οργάνωση κλπ). Και θα εγκαθιστούσε *ένα επιχειρηματικό αποκλειστικά Σύνταγμα*[22].

Καταλήγοντας

Ακολουθώντας την γενικότερη τάση της μετανεωτερικότητας, η στάση μιας δύναμης που θα ήθελε την ενίσχυση του κοινωνικού κράτους και της δημοκρατίας, πόσο μάλλον ένα βαθύτερο σοσιαλιστικό περιεχόμενο, αδυνατεί να συνδυάσει μια επικείμενη αναθεώρηση , με δεδομένο τον ισχύοντα συσχετισμό πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων, με μια θετική προσδοκία. Στο ορατό μέλλον, ο χρόνος του Συντάγματος ομοιάζει πιο πολύ με την άμμο που περνά μέσα από την κλεψύδρα, παρά με το νερό που γεμίζει μια δεξαμενή.

---

[22] Για την κατάκλυση της ύστερης νεωτερικότητας από το «επιχειρείν» όπου όλοι μας είμαστε «επιχειρηματίες», βλ. σε *Michel Foucault* «Η γέννηση της βιοπολιτικής- Παραδόσεις στο Κολλέγιο της Γαλλίας 1978-1979», Αθήνα 2012, εκδόσεις Πλέθρον, μετάφραση Βασίλης Πατσόγιαννης.

Πολιτική προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση: ποιοτικές και ποσοτικές ενδείξεις

Δρ Γιώργος Οικονόμου

Περίληψη

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 η πολιτική προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από επιμέρους προσπάθειες υιοθέτησης ενός συστήματος που να ενσωματώνει την αρχή της αξιοκρατίας. Παράλληλα και σε αντιδιαστολή με τις εν λόγω προσπάθειες, επιμέρους πρακτικές ευνοιοκρατικού χαρακτήρα (ανα)παράγονται άτυπα, παρακάμπτοντας την εν λόγω αρχή και περιορίζοντας το δικαίωμα της ισότιμης ευκαιρίας πρόσβασης των πολιτών στα όργανα διοίκησης του κράτους. Το παρόν άρθρο διερευνά την πολιτική προσλήψεων προσωπικού στην ελληνική διοίκηση κατά την περίοδο 1951-2024 παρουσιάζοντας ευρήματα που αντανακλούν την εφαρμογή της αξιοκρατικής αρχής στην Ελλάδα. Υποστηρίζεται ότι οι διαχρονικές προσπάθειες αξιοκρατικής στελέχωσης της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας έχουν υπονομευθεί από παράλληλες, άτυπου χαρακτήρα και περίπλοκης φύσης, ευνοιοκρατικές πρακτικές, ερμηνεύοντας –σε ορισμένο βαθμό– και τη φέρουσα ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθει με επάρκεια σε διακριτά στάδια του κύκλου πολιτικής, ιδίως στη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών.

Λέξεις-κλειδιά: Ανθρώπινο δυναμικό, Α.Σ.Ε.Π., πολιτική προσλήψεων προσωπικού, αξιοκρατία.

1. Εισαγωγή

Η επιλογή ανθρώπινου δυναμικού θεωρείται μια από τις βασικότερες πτυχές του πλαισίου οργάνωσης, λειτουργίας και επιδίωξης των στόχων κάθε τύπου οργάνωσης.[1] Ως διαδικασία, συναρτάται με την αναζήτηση του κατάλληλου παραγωγικού συντελεστή «εργασία», ή με άλλα λόγια, του εντοπισμού των ανθρώπινων πόρων που κρίνεται ότι ικανοποιούν τις προϋποθέσεις στελέχωσης της οργάνωσης.

Γενικά, η επίδραση της επιλογής προσωπικού αντανακλάται τόσο στην μικρο-οργανωσιακή πραγματικότητα, με όρους παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας, όσο και στο ευρύτερο (μάκρο-)οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον· στη δεύτερη περίπτωση συνδέεται με τις οργανώσεις που λειτουργούν ως δημόσιες υπηρεσίες και οποίες συμμετέχουν στα στάδια του σχεδιασμού, διαμόρφωσης, υλοποίησης, αξιολόγησης και ελέγχου δημόσιων πολιτικών. Υπό αυτή την οπτική, το ουσιαστικό περιεχόμενο της πολιτικής για την επιλογή ανθρώπινου δυναμικού αναδεικνύεται ως ιδιαίτερα κρίσιμο χαρακτηριστικό για τη συνολική απόδοση του διοικητικού μηχανισμού και των θεσμών που τον συγκροτούν.

Σκοπός του άρθρου είναι η εξέταση της πολιτικής προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση κατά την περίοδο 1951-2024 και η αναζήτηση ενδείξεων αναφορικά με τον αντίκτυπο της εφαρμογής της πολιτικής στη διοικητική ικανότητα (administrative capacity) του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και, κατ' επέκταση, της δημόσιας διοίκησης. Υιοθετώντας την ιστορική νεοθεσμική προσέγγιση ως θεωρητική οπτική ανάλυσης,

[1] Ο Schneider (1987, σ. 445) υποστηρίζει ότι η επιλογή προσωπικού σε μια οργάνωση αποτελεί κομβικό σημείο στη διαδικασία επίτευξης των οργανωσιακών στόχων της.

η υπόθεση εργασίας που διερευνάται συνδέεται με την επίτευξη της καθολικής ενσωμάτωσης και εφαρμογής της αξιοκρατικής αρχής στην πολιτική προσλήψεων προσωπικού στη δημόσια διοίκηση. Εμπειρική υποστήριξη αντλείται από ποσοτικά δεδομένα ετήσιων εκθέσεων του Α.Σ.Ε.Π. καθώς και από διαθέσιμα στοιχεία του Συστήματος Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (ΣΔΑΔ, περίοδος αναφοράς: 2009-2024) σε ό,τι αφορά το τακτικό προσωπικό της δημόσιας διοίκησης.

Η θέση που υποστηρίζεται είναι ότι η πολιτική προσλήψεων διακρίνεται από «συνέχειες» (continuities) σε ό,τι αφορά, αφενός, το πλέγμα ρυθμίσεων για τη συγκρότηση γραφειοκρατίας με επαγγελματικά χαρακτηριστικά και, αφετέρου, την ύπαρξη άτυπων δικτύων και την αναπαραγωγή πρακτικών προώθησης αιτημάτων προσλήψεων, μη συμβατών με την αξιοκρατική αρχή στελέχωσης. Λαμβάνοντας υπ' όψιν «κρίσιμα σταυροδρόμια» (critical junctures) αλλαγής της εν λόγω «τροχιάς» (trajectory), όπως η ίδρυση τυπικών/ανεξάρτητων θεσμών προσλήψεων προσωπικού, η «διακοπή» της «εξάρτησης από το μονοπάτι» (path dependency) που περιλαμβάνει μη αξιοκρατικές πρακτικές προσλήψεων παραμένει αιτούμενο.

Το κείμενο που ακολουθεί δομείται ως εξής: στην επόμενη ενότητα παρουσιάζονται βασικές μέθοδοι και διαδικασίες επιλογής προσωπικού. Στη συνέχεια, προσεγγίζεται το περιεχόμενο των υιοθετούμενων πολιτικών πρόσληψης, επιχειρώντας τον εντοπισμό και την ανάδειξη ενδείξεων (α)συνέχειας και κρίσιμων σημείων μεταβολής (critical junctures) του περιεχομένου της πολιτικής. Στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζονται ποσοτικά δεδομένα προσλήψεων. Έπειτα, ακολουθεί το τμήμα της συζήτησης και κριτικής αποτίμησης, ενώ το κείμενο ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα.

2. Διαδικασίες επιλογής προσωπικού και συλλογικό πνεύμα αξιοκρατίας

Η βασική ταξινόμηση των μεθόδων επιλογής της δημοσιοϋπαλληλίας, όπως εντοπίζεται σχετικά (Χρυσανθάκης, 2007, σσ. 55-56· Χρυσανθάκης, 2001, σσ. 48-60) είναι η ακόλουθη: α) επιλογή από τον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας, β) επιλογή από σώμα εκλεκτόρων, γ) επιλογή από ειδικά συγκροτούμενο όργανο, δ) αποφοίτηση από παραγωγική σχολή, ε) «αυτόματη» επιλογή βάσει τυπικών κριτηρίων και, στ) επιλογή με γραπτό διαγωνισμό. Σε κάθε μια περίπτωση, οι μέθοδοι χρειάζεται να βασίζονται στις αρχές της δημοσιότητας, της διαφάνειας της διαδικασίας και της αμεροληψίας των οργάνων επιλογής (Χρυσανθάκης, 1995, σ. 103).

Περαιτέρω, οι ανωτέρω διαδικασίες είναι σημαντικό να συνδέονται και με την αρχή της αξιοκρατίας, η οποία κρίνεται θεμελιώδης για τη γραφειοκρατία (Chan, 2010, σ. 302).[2] Το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής σχετίζεται με τη διαφανή προτίμηση και επιβράβευση των ουσιαστικών αρετών και ικανοτήτων των εργαζομένων.[3] Μεταξύ των ανωτέρω μεθόδων επιλογής, ο γραπτός διαγωνισμός, παρά τις αδυναμίες του[4], είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό

[2] Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο κριτικής της αξιοκρατικής αρχής υποστηρίζεται ότι το προσωπικό που έχει επιλεγεί με πολιτικά κριτήρια ανταποκρίνεται «ενεργητικά» στην εφαρμογή προγραμμάτων, έναντι «ουδέτερα» του –αξιοκρατικά επιλεγέντος– προσωπικού. Βλ. σχετ.: Peters (2001, σ. 87).

[3] Σχετ.: Έκθεση Επιτροπής Δεκλερή (1992, σ. 644).

[4] Π.χ. έχει επισημανθεί η μηχανιστική διάσταση εφαρμογής του όταν διαπιστώνεται η ικανότητα αποστήθισης αντί της επαγγελματικής αξίας. Βλ. σχετ.: Μακρυδημήτρης (συνεργασία με: Μ. Η. Πραβίτα) (2010, σ. 386).

με τη διενέργεια προφορικής συνέντευξης, θεωρείται ότι εξασφαλίζει περισσότερο από κάθε άλλη μέθοδο την ισότητα ευκαιριών μεταξύ των υποψηφίων και, ταυτόχρονα, δίνει «*τη δυνατότητα της επιλογής των, κατά τεκμήριο, πιο ικανών και κατάλληλων για την άσκηση των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου ενός ορισμένου κλάδου*» (Χρυσανθάκης, 2007, σ. 56).
Σε κάθε περίπτωση, η αξιοκρατία διακρίνεται από το στοιχείο της αξιολόγησης της καταλληλότητας του προσωπικού. Ποιά όμως ήταν η χρήση του περιεχομένου της αρχής της αξιοκρατίας στο πλαίσιο της πολιτικής για την επιλογή και πρόσληψη ανθρώπινου δυναμικού που διαμορφώθηκε και υλοποιήθηκε κατά την περίοδο 1951-2021; Ποιές διαδικασίες επιλογής ανθρώπινων πόρων προκρίθηκαν στο δημόσιο και ποιοί θεσμοί εγκαθιδρύθηκαν για να υπηρετήσουν το ζητούμενο της αξιοκρατικής επιλογής; Τα εν λόγω ερωτήματα εξετάζονται στην ενότητα που ακολουθεί.

3. Όψεις της πολιτικής για την επιλογή ανθρώπινου δυναμικού

Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1951-2021, η πολιτική επιλογής προσωπικού συγκροτείται με άξονα το αιτούμενο του αξιοκρατικού εξορθολογισμού του συστήματος προσλήψεων στο ελληνικό δημόσιο. Η εξυπηρέτησή του αιτούμενου προωθείται τόσο μέσω της ίδρυσης –τυπικών– θεσμών με βαθμούς ανεξαρτησίας από το πολιτικό σύστημα, όσο και με την υιοθέτηση μείγματος πολιτικών επιλογής προσωπικού αναφορικά με τις διαδικασίες επιλογής. Με κριτήρια τον τυπικό θεσμό με αρμοδιότητα τις προσλήψεις αλλά και το οικονομικό περιβάλλον, η περίοδος 1951-2021 διακρίνεται σε τρεις υποπεριόδους: 1951-1974, 1975-1993 και 1994-2009 και 2010-2021.

3.1. Η περίοδος 1951-1974

Μεταξύ των ετών 1940-1951 οι προσλήψεις ανθρώπινου δυναμικού γίνονταν χωρίς διαγωνισμό και άνευ απαιτήσεων ιδιαίτερων προσόντων (Σπανού, 1995, σσ. 71-72).[5] Ο πρώτος υπαλληλικός κώδικας που ίσχυσε από το 1951[6] καθιέρωνε το διαγωνισμό[7] ως γενικό κανόνα επιλογής υπό την εποπτεία ενός νεοιδρυθέντος θεσμού, του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Σ.Δ.Υ.). Παράλληλα, προέβλεπε τη δυνατότητα ορισμένων εξαιρέσεων.[8] Το Α.Σ.Δ.Υ. θεσπίστηκε ως ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, υπάχθηκε απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό και συγκροτήθηκε έχοντας ενδεκαμελή σύνθεση.[9] Οι αρμοδιότητές του ήταν κυρίως γνωμοδοτικού χαρακτήρα[10], αλλά αφορούσαν και θέματα επιλογής προσωπικού, επίβλεψης διαγωνισμών αλλά και επεξεργασίας των συναφών διαδικασιών (Σπανού, 1995, σ. 73).

[5] Ο Βαρβαρέσσος (1952) αναφέρει ότι: «κατά την τελευταία δεκαετία ο διορισμός δια μέσων και επιρροών υπήρξε ο κανόνας μάλλον», καθώς κατά την ίδια περίοδο πραγματοποιήθηκαν αθρόοι διορισμοί στη διοίκηση, πολλοί εκ των οποίων «άνευ εγγυήσεων περί των προσόντων και του ήθους των διοριζομένων» Σχετ.: Βαρβαρέσσος (1952, σσ. 70, 83).

[6] Ν. 1811/1951, «Περί Κώδικος καταστάσεων των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων», ΦΕΚ 141[Α].

[7] Ν. 1811/1951, οπ.π., άρθρο 22, παρ. 1.

[8] Ν. 1811/1951, οπ.π., αρθρ. 24, 25 και 26.

[9] Ν. 1811/1951, οπ.π., αρθρ. 2, παρ. 1.

[10] Ν. 1811/1951, οπ.π., αρθρ. 3.

Σχετικά με τους διαγωνισμούς, αυτοί διεξάγονταν κατά υπηρεσία ή υπουργείο ενώ υπήρχε και η δυνατότητα για κοινούς διαγωνισμούς.[11] Η εξεταστική επιτροπή αποτελούνταν από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους κατόπιν συγκρότησης από το Α.Σ.Δ.Υ. Συνολικά, η θεσμοθέτηση του Α.Σ.Δ.Υ. εξυπηρετούσε ως ένα βαθμό τη λογική του αιτούμενου, ήτοι της αξιοκρατικής πρόσληψης. Υπό αυτούς τους όρους, η ίδρυσή του εμφανίζεται να αποτελεί «κομβικό σημείο» (Collier και Collier, 1991) για την αλλαγή εμπεδωμένων διαδικασιών που εμπεριείχαν στοιχεία ευνοιοκρατικής επιλογής και πρόσληψης προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες, επιχειρώντας να μεταβάλλει το εν λόγω πλαίσιο, τις συνθήκες που το χαρακτήριζαν και την κληρονομιά (legacy) που το συνόδευε.

Εν τούτοις, μια σειρά ενεργειών έθεσαν υπό αμφισβήτηση το ρόλο του Α.Σ.Δ.Υ.[12] οδηγώντας σε φθίνουσα πορεία το θεσμό. Ενδεικτικά, το 1953 επιχειρήθηκε σημαντική μείωση του απόλυτου αριθμού του προσωπικού, με κριτήριο τη μισθολογική δαπάνη η οποία δε θα έπρεπε να υπερβαίνει το 85% της συνολικής ετήσιας προϋπολογισθείσας δαπάνης κάθε Υπουργείου.[13] Σε αυτό το πλαίσιο, προωθήθηκε η κατάργηση πλεοναζουσών μόνιμων και μετακλητών θέσεων εργασίας και η απόλυση υπαλλήλων κατόπιν αιτιολογημένης απόφασης των Υπηρεσιακών Συμβουλίων βάσει σχετικής αξιολόγησης.[14] Στις ανωτέρω διαδικασίες δεν υπήρξε πρόβλεψη για ουσιαστική συνεισφορά του Α.Σ.Δ.Υ.

Συναφώς, το 1960 κατόπιν υπουργικής απόφασης προσλήφθηκε προσωπικό κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων[15], ενώ το 1961 αφ' ενός επαναπροσλήφθηκε προσωπικό το οποίο είχε προηγουμένως απολυθεί το 1953[16], αφ' ετέρου διαρκούς φύσεως υπηρεσιακές ανάγκες που καλύπτονταν από μη τακτικό προσωπικό προβλέφθηκε να καλυφθούν, από το εν λόγω προσωπικό.[17] Όμοια, το 1969 προβλέφθηκε ο διορισμός εκτάκτων υπαλλήλων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου σε υφιστάμενες κενές τακτικές θέσεις ή συνιστώμενες γι' αυτό το σκοπό.[18]

Οι ανωτέρω ενδεικτικές παρακάμψεις του Α.Σ.Δ.Υ. είχαν ως αποτέλεσμα όχι μόνον την αμφισβήτηση του ρόλου του αλλά, ιδίως, τη σταδιακή αποδόμηση της θεσμικής ισχύος του. Έτσι, αρχικά το 1965 το Α.Σ.Δ.Υ. συνδέθηκε με τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης

---

[11] Ν. 1811/1951, οπ.π., παρ. 8 αρθρ. 22.

[12] Όπως έχει επισημανθεί, το Α.Σ.Δ.Υ. σταδιακά περιθωριοποιήθηκε και η επιρροή του μειώθηκε. Βλ. σχετ.: Σπανού (1995, σ. 74)· Langrod (1964, σ. 185).

[13] Ν.Δ. 2500/1953, «Περί περιορισμού της εις προσωπικόν συνθέσεως των πολιτικών του Κράτους υπηρεσιών», ΦΕΚ 197^{Α}, παρ. 4, αρθρ. 1.

[14] Ν.Δ. 2500/1953, οπ.π., παρ. 1, αρθρ. 2.

[15] Η εν λόγω απόφαση αφορούσε την κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας πρόσληψη εκατό (100) υπαλλήλων από τον Ο.Α.Α.Α. (μετέπειτα Ο.Α.Ε.Δ.) και κυρώθηκε με το Ν.Δ. 1191/1972 «Περί κυρώσεως αποφάσεων τινων του Υπουργού Εργασίας, αφορωσών εις την πρόσληψιν προσωπικού παρά τω Ο.Α.Α.Α. νυν Ο.Α.Ε.Δ…».

[16] Βλ. σχετ.: Ν.Δ. 2500/1953 οπ.π.

[17] Ν.Δ. 4193/1961, «Περί τακτοποιήσεως εκτάκτου προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών…» ΦΕΚ 166^{Α}, αρθρ. 1 και παρ. 3 αρθρ. 7.

[18] Ν.Δ. 169/1969 «Περί τακτοποιήσεως εκτάκτων υπαλλήλων των Δημοσίων Υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ.», ΦΕΚ 63^{Α}, παρ. 1 αρθρ. 1. Ο αριθμός των υπαλλήλων που μονιμοποιήθηκαν ανήλθε σε 11.000. Βλ. σχετ.: Ζευγαρίδης (1977, σ. 163).

(Γ.Δ.Δ.Ο.)[19] του Υπουργείου Συντονισμού. Τελικά, δεδομένων και μεταβολών διοικητικής φύσεως[20], το Α.Σ.Δ.Υ. καταργήθηκε ως αυτοτελής θεσμός το 1974.[21]

3.2. Η περίοδος 1975-1993

Η κατάργηση του Α.Σ.Δ.Υ. το 1974 δε σήμανε την αντικατάστασή του από θεσμό αντίστοιχου βαθμού θεσμικής ανεξαρτησίας. Αρχικά, τα συναφή με την επιλογή προσωπικού θέματα πέρασαν στην αρμοδιότητα του επανασυσταθέντος Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης[22], ενώ στα τέλη του 1975 τα ειδικότερα θέματα των διαδικασιών επιλογής, διεξαγωγής διαγωνισμών και διάθεσης του προσωπικού ανατέθηκαν στη Διεύθυνση Επιλογής Προσωπικού[23], με την πρόνοια για υποστήριξη από επταμελές Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης.[24] Κατά το ίδιο έτος (1975) επιβεβαιώθηκε εκ νέου ο διαγωνισμός ως κεντρικό στοιχείο της διαδικασίας επιλογής προσωπικού, ακόμη και για την πρόσληψη υπαλλήλων με σύμβαση ορισμένου χρόνου.[25] Ακόμη, προβλέφθηκε η δυνατότητα διενέργειας ειδικών ή τοπικών διαγωνισμών. Εντούτοις, δεν έλειψε η κατ' εξαίρεση επιλογή προσωπικού μέσω διορισμού άνευ διαγωνιστικής διαδικασίας για ειδικές ή εξαιρετικές συνθήκες.[26] Το 1976 συστάθηκε πενταμελής Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών (Κ.Ε.Δ.)[27], με αρμοδιότητα τη διεξαγωγή των ετήσιων διαγωνισμών βάσει διαβάθμισης των προσόντων ανά κατηγορία.[28]
Το 1977, ο νέος δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας[29] όρισε εκ νέου την αρχή του διαγωνισμού[30] ως βασική συνιστώσα του συστήματος επιλογής προσωπικού. Εν τούτοις, και πάλι προβλέφθηκαν παρεκκλίσεις από τη γενική αρχή του διαγωνισμού για ορισμένες κατηγορίες κλάδων, οργανώσεων αλλά και σε περιπτώσεις ειδικών ή εξαιρετικών συνθηκών.[31]

---

[19] Β.Δ. 762/1965, «Περί του Α.Σ.Δ.Υ. και της Γ.Δ.Δ.Ο.», ΦΕΚ 190^{Α}, αρθρ. 1.

[20] Η Γ.Δ.Δ.Ο. μετονομάστηκε σε Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Δ.Δ.Δ.) και αποτέλεσε οργανική μονάδα του Υπουργείου Προεδρίας με τον Α.Ν. 91.1967 «Περί οργανώσεως, λειτουργίας και αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβερνήσεως» ΦΕΚ 139^{Α}.

[21] Ν.Δ. 285/1974, «Περί καταργήσεως του Α.Σ.Δ.Υ.», ΦΕΚ 19^{Α}.

[22] Ν.Δ. 216/1974, «Περί συστάσεως Υπουργείου Προεδρίας Κυβερνήσεως», ΦΕΚ 367^{Α}.

[23] Π.Δ. 770/1975, «Περί διαρθρώσεως του Υπουργείου Προεδρίας Κυβερνήσεως...», ΦΕΚ 248^{Α}, αρθρ. 13, 18-19.

[24] Ν. 51/1975, «Περί αναδιοργανώσεως…», ΦΕΚ 125^{Α}, αρθρ. 5.

[25] Ν. 22/1975, «Περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», ΦΕΚ 54^{Α}, αρθρ. 12.

[26] Ν. 22/1975, οπ.π., αρθρ. 9.

[27] Ν. 434/1976, «Περί πληρώσεως θέσεων…», ΦΕΚ 246^{Α}, αρθρ. 8.

[28] Ν. 434/1976, οπ.π., αρθρ. 1. Η Κ.Ε.Δ. θα υποβοηθούνταν από τις κατά νομό υπεύθυνες τριμελείς τοπικές επιτροπές στη διεξαγωγή των διαγωνισμών.

[29] Π.Δ. 611/1977, «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον "Υπαλληλικός Κώδιξ"...», ΦΕΚ 198^{Α}.

[30] Π.Δ. 611/1977, οπ.π., αρθρ. 28. Ειδικότερα, εισήχθησαν διαγωνισμοί τριών ειδών: ειδικοί, νομαρχιακοί και κοινοί, ενώ αρμόδια για την προετοιμασία και διεξαγωγή τους ήταν η Κ.Ε.Δ., αν και οι ειδικοί ξέφευγαν της εποπτείας της. Βλ. σχετ.: Σπανού (1995, σ. 80).

[31] Π.Δ. 611/1977, οπ.π., αρθρ. 47-50.

Το 1983, προκειμένου να εξαλειφθούν υποψίες αυθαιρεσίας (Σπανού, 1995, σ. 82) ο γενικός κανόνας επιλογής της δημοσιοϋπαλληλίας αντικαταστάθηκε από το σύστημα της «αυτόματης» επιλογής στη βάση της μοριοδότησης τυπικών προσόντων των υποψηφίων (σύστημα των μορίων).[32] Παράλληλα, προβλέφθηκε η εξαίρεση ορισμένων κατηγοριών[33]. Ο ρόλος του Υπουργείου Προεδρίας ενισχύθηκε μέσω της διαδικασίας του ετήσιου κεντρικού προγραμματισμού προσλήψεων. Έτσι, οι φορείς του δημόσιου τομέα θα απέστελλαν τα αιτήματα προσλήψεων στο Υπουργείο, ενώ για την τύχη των προσλήψεων θα αποφάσιζε τριμελής επιτροπή Υπουργών (ibid., σ. 84). Με άλλα λόγια, ενισχύθηκε η κεντρομόλος τάση του συστήματος επιλογής προσωπικού. Περαιτέρω, το κοινωνικό περιεχόμενο των τυπικών κριτηρίων εμφανιζόταν να προκρίνει τη «*θεσμοποιημένη μεροληψία*» (ibid., σ. 83) καθώς δεν συμβάδιζε κατ' ανάγκη με ουσιαστικές οργανωσιακές και επαγγελματικές ανάγκες στελέχωσης, δεδομένου ότι εστίαζε σε κοινωνικές ιδιότητες των υποψηφίων.[34]

Το 1987 διατηρήθηκε η κεντρική κατεύθυνση της «αυτόματης» επιλογής καθώς και ο ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων που θα ενέκρινε ο Υπουργός Προεδρίας[35], όμως δόθηκε μερική έμφαση και στα προσόντα των υποψηφίων.[36] Τελικά, έπειτα από τη διαπίστωση της αποτυχίας του ανωτέρω συστήματος (Χρυσανθάκης, 2007, σ. 60), το 1991 επανακαθορίσθηκε ως κύρια μέθοδος επιλογής προσωπικού ο πανελλήνιος διαγωνισμός[37], με συνεκτίμηση και άλλων προσόντων ή ιδιοτήτων.[38] Επίσης, επανασυστάθηκε η Κ.Ε.Δ. ως αρμόδιο όργανο προετοιμασίας και διεξαγωγής των διαγωνισμών, διατηρήθηκε ο ετήσιος προγραμματισμός προσωπικού, όμως οι αποφάσεις πλέον λαμβάνονταν σε επίπεδο Υπουργικού Συμβουλίου.[39]

Ούτε κατά την περίοδο 1974-1993 έλειψαν οι φυγόκεντρες τάσεις που σχετίζονταν με την παράκαμψη των τυπικών διαδικασιών επιλογής και, τελικά, του διορισμού προσωπικού σε δημόσιες υπηρεσίες εκτός αξιοκρατικού πλαισίου. Ενδεικτικά, το 1976 προσωπικό που υπηρετούσε επί θητεία, με κριτήρια την προϋπηρεσία και συγκεκριμένα προσόντα, μονιμοποιήθηκε σε θέσεις τακτικών δημοσίων υπαλλήλων.[40] Το 1979 η επιλογή προσωπικού για απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες πραγματοποιούνταν «*κατά την κρίση του έχοντος το δικαίωμα πρόσληψης οργάνου, άνευ διαδικασίας*»[41] αρχικά με διάρκεια δώδεκα και έπειτα

[32] Ν. 1320/1983, «Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα…», ΦΕΚ 6^{Α}.

[33] Ν. 1320/1983, οπ.π., παρ. 4, αρθρ. 1.

[34] Ν. 1320/1983, οπ.π., αρθρ. 6.

[35] Η τριμελής επιτροπή Υπουργών είχε καταργηθεί. Βλ. σχετ.: ΠΥΣ 97.1985, ΦΕΚ 144^{Α}.

[36] Ν. 1735/1987, «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα...», ΦΕΚ 195^{Α}, αρθρ. 2.

[37] Ν. 1943/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης…», ΦΕΚ 50^{Α}, αρθρ. 14.

[38] Π.χ. κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών ή εντοπιότητα.

[39] Ν. 1943/1991, οπ.π., παρ. 2 αρθρ. 15.

[40] Ν.Δ. 340/1976, «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί της Αγροφυλακής και των Σωμάτων Ασφαλείας ισχυουσών διατάξεων…», ΦΕΚ 136^{Α}, αρθρ. 2.

[41] Ν. 993/1979, «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου…», ΦΕΚ 281^{Α}, αρθρ. 1 και παρ. 3 αρθρ. 5.

εικοσιτεσσάρων μηνών.[42] Το 1984 προβλέφθηκε η μονιμοποίηση[43] 49.000 απασχολούμενων με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου (10.690) και αορίστου χρόνου (38.311) σε Υπουργεία, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α.[44] Αντίστοιχα, το 1990[45] μονιμοποιήθηκαν 17.000 συμβασιούχοι των Ο.Τ.Α. (Σπανού, 1995, σ. 87).

3.3. Η περίοδος 1994-2009

Το πλαίσιο επιλογής προσωπικού του 1991 άλλαξε σχετικά σύντομα. Το 1994 αποτέλεσε κομβικό σημείο για τη δημιουργία ενός νέου θεσμού, του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.).[46] Ο πυρήνας των αρμοδιοτήτων του νέου φορέα σχηματίστηκε, εκ νέου, στη βάση της εξυπηρέτησης του διαχρονικού αιτούμενου, ήτοι της αξιοκρατικής επιλογής προσωπικού. Το Α.Σ.Ε.Π., όπως και το Α.Σ.Δ.Υ., ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, μη υποκείμενο σε άμεσο έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή, ενώ συγκέντρωνε όλες τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών διαγωνισμών και επιλογής προσωπικού. Η σύνθεσή του αποτελείται από τον Πρόεδρο, τρεις Αντιπροέδρους και είκοσι τέσσερα μέλη. Η βασική του αποστολή συνδέεται με την εφαρμογή των κανόνων για την επιλογή των διοριστέων στις δημόσιες υπηρεσίες, στους Ο.Τ.Α. και τις επιχειρήσεις τους, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αλλά και στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή που επιχορηγούνται τακτικά από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους.[47] Σε επίπεδο μείγματος πολιτικών επιλογής, ο ιδρυτικός νόμος του Α.Σ.Ε.Π. καθιέρωνε νέο σύστημα προσλήψεων στις δημόσιες οργανώσεις με μικτά στοιχεία της μεθόδου του διαγωνισμού και της «αυτόματης» επιλογής (Χρυσανθάκης, 2007, σ. 62).[48]

Εν τούτοις, παράλληλα με τη λειτουργία του Α.Σ.Ε.Π. δεν έλειψαν και πρακτικές θεσμικής «απενεργοποίησής» του, διαβρώνοντας προοδευτικά το κύρος του. Εντελώς ενδεικτικά, προβλέφθηκαν εξαιρέσεις κατηγοριών ή ειδών συμβάσεων από την αρμοδιότητά του[49],

---

[42] Ν. 1256/1982, «Για την πολυθεσία...» ΦΕΚ 65^{Α}, παρ. 2 αρθρ. 12.

[43] Ν. 1476/1984, «Διορισμός σε μόνιμες θέσεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου...», ΦΕΚ 136^{Α}.

[44] Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1991), «Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημόσιου Τομέα», Απογραφή 31-12-1991, σελ.: 9. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ίδιου Δελτίου (σελ.: 10), ο αριθμός των μονίμων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 38,4% στα Υπουργεία, 32,8% στα Ν.Π.Δ.Δ. και 52% στους Ο.Τ.Α. μεταξύ της περιόδου 1.1.1985-1.1.1986. Ο δε αριθμός των τακτικών υπαλλήλων (μονίμων και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) αυξήθηκε στα Υπουργεία κατά 7%, στα Ν.Π.Δ.Δ. κατά 5,1% και στους Ο.Τ.Α κατά 12,2% στην ίδια χρονική περίοδο.

[45] Ν. 1874/1990, «Κύρωση Υπουργικής Απόφασης…», ΦΕΚ 18^{Α}.

[46] Ν. 2190/1994, «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης», ΦΕΚ 28^{Α}.

[47] Όπως ισχύει. Το πεδίο αποστολής του διευρύνθηκε από τις διατάξεις του Ν. 3812/2009, «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα κ.α.», ΦΕΚ 234^{Α}.

[48] Επίσης: Ν. 2190/1994, οπ.π., αρθρ. 14.

[49] Ενδεικτικές είναι οι περιπτώσεις της Δημοτικής Αστυνομίας και των ΚΕΠ. Βλ. σχετ.: Συνήγορος του Πολίτη (2006, σσ. 79-80) και Σπανού (2011, σ. 53). Συναφώς, βλ. και: Συνήγορος του Πολίτη (2023).

μετατροπή συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου σε μόνιμες[50], ενώ καταγράφεται και περίπτωση μεταφοράς προσωπικού από εταιρείες του δημοσίου υπό εκκαθάριση σε αμιγείς δημόσιες υπηρεσίες κατόπιν αίτησης[51], άνευ εμπλοκής του Α.Σ.Ε.Π. Συνολικά, παρακάμψεις και τροποποιήσεις των κριτηρίων επιχειρούσαν να «αδρανοποιήσουν» την ικανότητα παρέμβασης του θεσμού, δεσμεύοντας τις διαδικασίες του.[52]

Οι ανωτέρω ενδεικτικές πρακτικές αποδυνάμωσης του Α.Σ.Ε.Π. οδήγησαν σε ένα επόμενο κομβικό σημείο αλλαγής. Το 2009, ο ρόλος του θεσμού διευρύνθηκε σημαντικά καθώς επεκτάθηκε η αρμοδιότητά του[53] για θέματα επιλογής προσωπικού σε δημόσιες υπηρεσίες που δεν υπάγονταν στον έλεγχο του[54], ενώ εντάχθηκαν ακόμη και πολιτειακοί θεσμοί, όπως η Προεδρία της Δημοκρατίας και η Βουλή των Ελλήνων, συμβάλλοντας στην – συμβολική και πρακτική ενίσχυση– της επιδίωξης του διαχρονικού αιτούμενου περί αξιοκρατικής επιλογής ανθρώπινου δυναμικού.

3.4. Η περίοδος 2010-2024

Από το 2009, και εντονότερα από το 2010, εκκίνησε η βαθύτερη, μεταπολεμικά, περίοδος συρρίκνωσης της ελληνικής οικονομίας, με αποτέλεσμα την εκδήλωση ισχυρών πιέσεων εξορθολογισμού και ανασυγκρότησης της δημόσιας διοίκησης. Η βασική κατεύθυνση συνδεόταν με τον περιορισμό του μεγέθους της, αντανακλώντας, κυρίως, πιέσεις για δραστική μείωση του δημοσιονομικού κόστους λειτουργίας της. Το ανθρώπινο δυναμικό βρέθηκε στο επίκεντρο των παρεμβάσεων, καθώς προωθήθηκαν μέτρα τα οποία συνδέθηκαν με τη μείωση του αριθμού του, και η οποία θα συνεπαγόταν και τη μείωση της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου.

Σε ό,τι αφορά, ειδικότερα, την πρόσληψη προσωπικού, προβλέφθηκε η ποσόστωση προσλήψεων επί τη βάσει των αποχωρήσεων προσωπικού. Έτσι, έως τα τέλη του 2015 ο αριθμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών τακτικού προσωπικού (μόνιμοι και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπάλληλοι) δεν μπορούσε να υπερβαίνει το λόγο ένα προς πέντε (1:5, ήτοι μια πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις) στο σύνολο των φορέων.[55] Περαιτέρω,

---

[50] Ν. 2738/1999, «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στην δημόσια διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου…», ΦΕΚ 180^{Α}, αρθρ. 14.

[51] Ν. 3728/2008, «Υπηρεσία Εποπτείας Αγοράς...», ΦΕΚ 258^{Α}, αρθρ. 25.

[52] Π.χ. Συμβάσεις ορισμένου χρόνου και έργου που όμως υπέκρυπταν σχέση εξαρτημένης εργασίας και δημιουργούσαν πιέσεις «μονιμοποίησης». Πρακτικά, εξασφάλιζαν εμπειρία που προσαύξανε προδήλως προνομιακά τη βαθμολογία για θέση του ίδιου φορέα (40% επιπλέον) σε επόμενο διαγωνισμό μέσω Α.Σ.Ε.Π. Βλ. σχετ.: Ν. 3051/2002, «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές...» ΦΕΚ 220^{Α}, παρ. 2 αρθρ. 7. Επίσης: Α.Σ.Ε.Π. (2009, σσ. 80-82)· Ομοίως: Σπανού (2011, σσ. 55-57).

[53] Ν. 3812/2009, «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων…», ΦΕΚ 234^{Α}, αρθρ. 1.

[54] Π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις ΟΤΑ Α΄ βαθμού.

[55] Βλ. σχετ.: παρ. 1 αρθρ. 11 Ν. 3833/2010 όπως αντικαταστάθηκε από: παρ. 2 αρθρ. 37 Ν. 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής», ΦΕΚ 152^{Α}. Ανάλογο μέτρο ποσόστωσης προσλήψεων είχε υιοθετηθεί και με το Ν. 2469/1997 (άρθρο 6) στο πλαίσιο της προσπάθειας εισόδου της χώρας στην οικονομική και νομισματική ένωση, καθώς προβλεπόταν ότι έως τα τέλη του 1999 για κάθε μια πρόσληψη θα έπρεπε να έχουν προηγηθεί πέντε αποχωρήσεις (λόγος προσλήψεων – αποχωρήσεων 1:5). Επισημαίνεται η ομοιότητα του μέτρου με αντίστοιχο του 1953.

λήφθηκαν ειδικότερα μέτρα που αποσκοπούσαν στον περιορισμό του ανθρώπινου δυναμικού όπως (προ-συνταξιοδοτική) διαθεσιμότητα, εργασιακή εφεδρεία και κινητικότητα, ενώ καταργήθηκαν κλάδοι και ειδικότητες με αποτέλεσμα την μαζική απόλυση προσωπικού για πρώτη φορά μεταπολιτευτικά.[56] Συναφώς, το Α.Σ.Ε.Π. συμμετείχε σε διαδικασίες κινητικότητας προσωπικού που ετίθετο σε διαθεσιμότητα, καταρτίζοντας πίνακες βαθμολογικής κατάταξης υπαλλήλων βάσει κριτηρίων και διάθεσης προσωπικού σε φορείς υποδοχής.

Το 2015 οι καταργηθέντες κλάδοι και ειδικότητες επανασυστήθηκαν και δόθηκε η δυνατότητα στο προσωπικό που είχε απολυθεί να επιστρέψει σε θέσεις εργασίας.[57] Σε ό,τι αφορά, ειδικότερα, την πολιτική προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού, δεν υπήρξαν σημαντικές μεταβολές. Συναφώς, η ποσόστωση επί των προσλήψεων που εκκίνησε το 2010 εξακολούθησε να ισχύει και στα επόμενα έτη, τουλάχιστον μέχρι και το 2018[58], ακολουθώντας το πλαίσιο που καθόριζαν οι δημοσιονομικές ανάγκες της χώρας. Επίσης, σε νέου τύπου προγράμματα απασχόλησης στο δημόσιο (κοινωφελής εργασία) το Α.Σ.Ε.Π. προβλέφθηκε να ασκεί έλεγχο νομιμότητας της διαδικασίας και να εποπτεύει την τήρηση των αρχών της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας της διαδικασίας επιλογής από τους φορείς.[59]

Το 2021, κατόπιν σχετικής νομοθεσίας[60] επιβεβαιώθηκε για μία ακόμη φορά η σημασία του γραπτού διαγωνισμού ως η βασική διαδικασία πρόσληψης προσωπικού, παράλληλα με την πλήρωση θέσεων με σειρά προτεραιότητας (προκαθορισμένα κριτήρια). Με το ίδιο νομικό πλαίσιο εισάχθηκαν όροι στρατηγικού προγραμματισμού για τις προσλήψεις του τακτικού (και εποχικού) προσωπικού, καθώς προβλέφθηκε η διεξαγωγή πανελλήνιου γραπτού διαγωνισμού ανά δυο έτη, με διενέργεια εξετάσεων γενικών γνώσεων και δοκιμασιών δεξιοτήτων, ενώ προβλέφθηκε και διαδικασία ατομικής συνέντευξης.[61] Τέλος, οι αρμοδιότητες του Α.Σ.Ε.Π. επεκτάθηκαν, καθώς εντάχθηκαν νέοι φορείς υπό την εποπτεία του για ζητήματα προσλήψεων προσωπικού.[62]

4. Εμπειρικά δεδομένα

Η πολιτική για την επιλογή προσωπικού στην ελληνική διοίκηση είχε ως σκοπό την εξυπηρέτηση του αξιοκρατικού αιτούμενου στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Εν τούτοις, από την έως τώρα ανάλυση προκύπτουν ισχυρές ενδείξεις ασυνέχειας στην επιδίωξη προσλήψεων με μοναδικό κριτήριο την εφαρμογή της αξιοκρατικής αρχής. Παράλληλα, η διαδικασία επιλογής ανθρώπινου δυναμικού εμφανίζει αποκλίσεις από μεθόδους ουσιαστικής διαπίστωσης της καταλληλότητας των προσόντων των υποψηφίων. Οι εν λόγω παρατηρήσεις οδηγούν στην αναζήτηση του απόλυτου (αριθμητικού) μεγέθους της ελληνικής

[56] Συναφώς: Ν. 4024/2011, ΦΕΚ 226$^{Α΄}$· Ν. 4093/2012, ΦΕΚ 222^{Α}· Ν. 4172/2013, ΦΕΚ 167$^{Α΄}$.

[57] Σχετ.: Ν. 4325/2015, ΦΕΚ 47$^{Α΄}$, άρθρα 14 και 17-19 (ενδεικτική εφαρμογή: Υ.Α. οικ. 21389/24-6-2015, ΦΕΚ 1294$^{Β΄}$).

[58] Το 2018 ο λόγος προσλήψεων – αποχωρήσεων ορίστηκε σε 1:3, με ορίζοντα το 2020 να είναι 1:1.

[59] Υποπαράγραφος ΙΔ1, Ν. 4152/2013, ΦΕΚ 107$^{Α΄}$.

[60] Ν. 4765/2021, ΦΕΚ 6$^{Α΄}$.

[61] Για το επί θητεία προσωπικό (μετακλητοί υπάλληλοι).

[62] Δημοτική αστυνομία, Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας (Ε.Ο.Δ.Υ.) και Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων (Ο.Ε.Β.).

δημοσιοϋπαλληλίας που κρίθηκε κατάλληλο για πρόσληψη κατόπιν διαδικασιών επιλογής, στο πλαίσιο της αξιοκρατικής αρχής.

Αρχικά, θα πρέπει να επισημανθεί ότι, για αρκετά χρόνια, ο ακριβής αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων παρέμενε ασαφής (Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 248)[63], ενώ το 2010 πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά ηλεκτρονική απογραφή για τον προσδιορισμό του μεγέθους του.[64] Συναφώς, η προσπάθεια προσδιορισμού του ακριβούς αριθμού των υπαλλήλων που επιλέχθηκαν με διαδικασίες πρόσληψης με βάση την αξιοκρατική αρχή, παρουσιάζει, επίσης, σημαντικές δυσχέρειες.[65]

Έτσι, μη συμπεριλαμβάνοντας περιπτώσεις επιμέρους διαδικασιών αξιοκρατικής επιλογής με αντικειμενικό σκοπό τη διαπίστωση της καταλληλότητας (π.χ. γραπτοί διαγωνισμοί παραγωγικών σχολών), στον πίνακα 1 παρουσιάζονται δεδομένα του τακτικού προσωπικού[66] σε συνδυασμό με τον ετήσιο αριθμό προσλήψεων μέσω διαδικασιών Α.Σ.Ε.Π. για την περίοδο 1994-2024. Όπως προκύπτει από τον πίνακα, το «αποτύπωμα» του Α.Σ.Ε.Π. στο σύνολο του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος προοδευτικά αυξάνεται, στοιχείο που ικανοποιεί τις αρχές της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας των διαδικασιών επιλογής προσωπικού. Η «γενιά του Α.Σ.Ε.Π.» (τακτικό προσωπικό[67]) το 2024 ανήλθε σε 237.630 άτομα σωρευτικά, ήτοι 41,7% επί του συνολικού τακτικού προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών (βάσει του μητρώου προσωπικού με στοιχεία απογραφής). Το 2009 το εν λόγω μερίδιο ανερχόταν σε, μόλις, 24,7%.

Πίνακας 1: Ανθρώπινο δυναμικό στο δημόσιο: δεδομένα Α.Σ.Ε.Π. και στοιχεία απογραφής

Έτος	Τακτικό προσωπικό (Α.Σ.Ε.Π.)	Σωρευτικό άθροισμα (1)	Μητρώο προσωπικού (apografi.gov.gr) (2)	Μερίδιο προσωπικού μέσω Α.Σ.Ε.Π. (1)/(2)
1994	1.248	1.248	-	-
1995	7.964	9.212	-	-
1996	3.267	12.479	-	-
1997	5.441	17.920	-	-
1998	8.602	26.522	-	-

[63] Όπως επισημαίνεται χαρακτηριστικά: «…άλλα στοιχεία περιέχονται στο Δελτίο Στατιστικών του Δημόσιου Τομέα, άλλα στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού, άλλα στις καταστάσεις της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας και άλλα σε διάφορες υπουργικές ανακοινώσεις» (Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 248).

[64] ΚΥΑ 2/37345/0004/4.6.2010 (ΦΕΚ 784Β΄/4.6.2010) «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α α΄ και β΄ βαθμού…».

[65] Στο παρόν άρθρο προκρίθηκε η χρήση στοιχείων του μητρώου ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο για λόγους αξιοπιστίας των δεδομένων έναντι άλλων, παλαιότερων πηγών, π.χ. δελτίων στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών. Σχετ. βλ. και: Σπανού (2018), κεφ. 4.

[66] Φορείς κεντρικής/αποκεντρωμένης διοίκησης, ΟΤΑ και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου εποπτείας τους. Εξαιρούνται τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

[67] Δηλαδή προσωπικό που προσλαμβάνεται μέσω Α.Σ.Ε.Π. με έναν από τους ακόλουθους τρόπους: με γραπτό διαγωνισμό ή σειρά προτεραιότητας ή ως επιλαχόντες/ούσες ή ως ειδικό επιστημονικό προσωπικό.

1999	6.747	33.269	-	-
2000	11.375	44.644	-	-
2001	20.430	65.074	-	-
2002	10.917	75.991	-	-
2003	15.565	91.556	-	-
2004	6.407	97.963	-	-
2005	16.439	114.402	-	-
2006	11.819	126.221	-	-
2007	22.681	148.902	-	-
2008	9.140	158.042	-	-
2009	13.046	171.088	692.907	24,7%
2010	11.535	182.623	667.374	27,4%
2011	4.194	186.817	646.657	28,9%
2012	971	187.788	629.114	29,8%
2013	460	188.248	599.207	31,4%
2014	966	189.214	576.856	32,8%
2015	1.463	190.677	566.913	33,6%
2016	2.878	193.555	565.671	34,2%
2017	2.685	196.240	566.861	34,6%
2018	10.038	206.278	565.324	36,5%
2019	1.823	208.101	572.324	36,4%
2020	5.341	213.442	569.009	37,5%
2021	3.028	216.470	567.532	38,1%
2022	6.236	222.706	568.592	39,2%
2023	7.565	230.271	564.782	40,8%
2024	7.359	237.630	569.250	41,7%

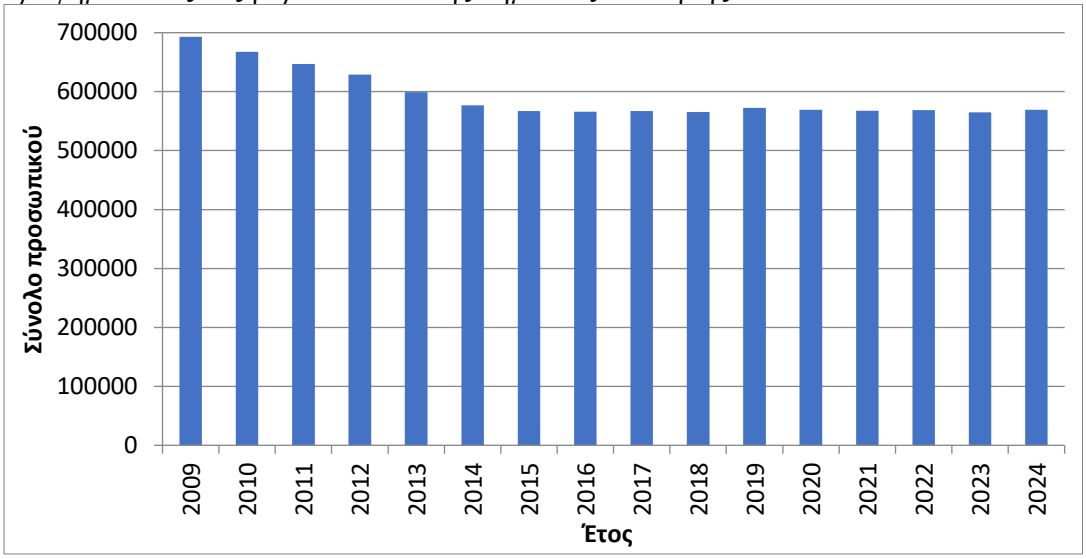
Πηγές: Ετήσιες εκθέσεις Α.Σ.Ε.Π. αντίστοιχων ετών, επεξεργασία στοιχείων· Μητρώο ανθρώπινου δυναμικού ελληνικού δημοσίου (https://hrms.gov.gr/portal/, τελευταία πρόσβαση: 11 Ιανουαρίου 2026).

Συναφώς, δε θα πρέπει να ξεφύγει της προσοχής το εξής στοιχείο: επί του συνολικού αριθμού υπαλλήλων που έχουν προσληφθεί μέσω Α.Σ.Ε.Π. συμπεριλαμβάνονται και περιπτώσεις όπου η εμπειρία είχε αποκτηθεί με άτυπες και λιγότερο διαφανείς πρακτικές πρόσληψης.[68] Έτσι, η μοριοδότηση της εμπειρίας ευνοούσε και ορισμένη μερίδα υποψηφιοτήτων που είχε αποκτήσει προνομιακή πρόσβαση για σύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου (ορισμένου χρόνου/έργου) σε δημόσιους φορείς. Αποτέλεσμα αυτού, ήταν οι εν λόγω υποψηφιότητες να έχουν περισσότερες πιθανότητες πρόσληψης έναντι άλλων υποψηφιοτήτων που δεν είχαν αποκτήσει προϋπηρεσία μέσω συναφών (περιορισμένων εγγυήσεων διαφάνειας) πρακτικών πρόσληψης.

[68] Βλ. σχετ.: οπ.π. υποσημ. 52.

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία του Συστήματος Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (ΣΔΑΔ) της Δημόσιας Διοίκησης[69], στο γράφημα 1 παρουσιάζεται ο συνολικός αριθμός του τακτικού προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών την περίοδο 2009-2024. Όπως προκύπτει σχετικά, κατά την εν λόγω περίοδο το προσωπικό μειώθηκε σταδιακά από 692.907 άτομα το 2009 σε 569.250 το 2024, υπακούοντας στη λογική μέτρων[70] περιορισμού και συγκράτησης του δημοσιονομικού κόστους και, ειδικότερα, της μισθολογικής δαπάνης στο δημόσιο, ιδιαίτερα στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας. Όπως προκύπτει, από το 2015 και έπειτα το αριθμητικό μέγεθος του προσωπικού παρουσιάζει σταθεροποιητική τάση.

Γράφημα 1: Εξέλιξη προσωπικού της δημόσιας διοίκησης.



Πηγή: Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης (https://hrms.gov.gr/portal/, τελευταία πρόσβαση: 11 Ιανουαρίου 2026).

Από την ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π. (1994) και έπειτα, ο αριθμός των υπαλλήλων που έχει διοριστεί μέσω διαδικασιών Α.Σ.Ε.Π. (γραπτοί διαγωνισμοί και με μόρια) σημειώνει αυξητική τάση (πίνακας 1). Έως και το 2007 ο ετήσιος ρυθμός αύξησης ήταν διψήφιος (με εξαίρεση το 2004 που περιορίστηκε σε 7%). Κατά την περίοδο 2011-2024 το προσωπικό που έχει επιλεγεί μέσω Α.Σ.Ε.Π. αυξάνεται κατά μέσο ετήσιο όρο 3,3%, ενώ η χαμηλότερη μεταβολή σημειώνεται το 2013 όπου προσλήφθηκαν μόλις 460 άτομα αυξάνοντας το συνολικό μέγεθος της «γενιάς του Α.Σ.Ε.Π.» μόλις κατά 0,2%.

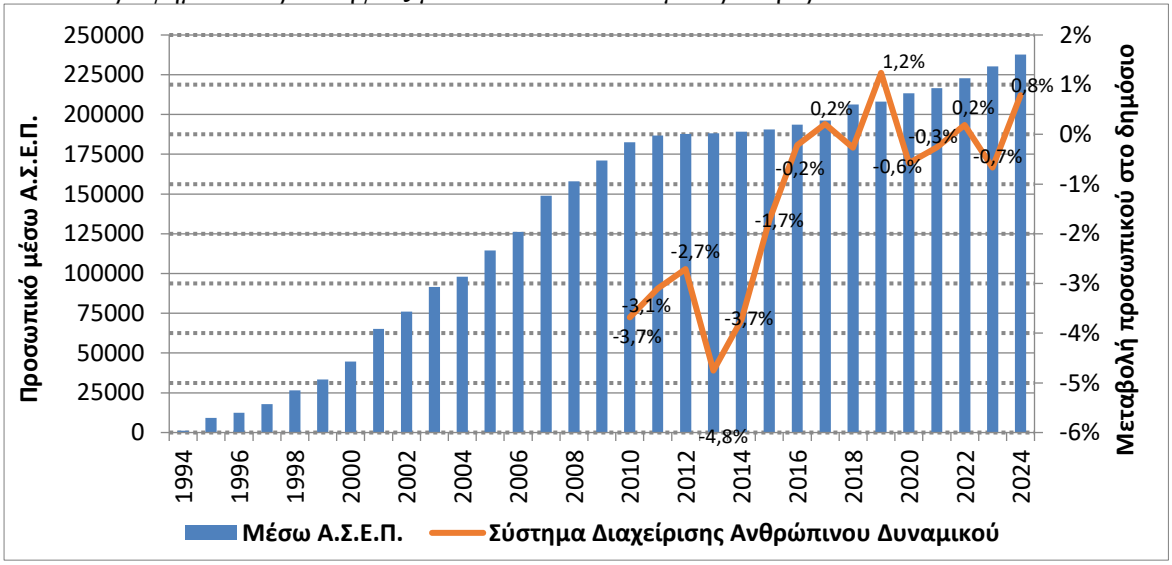
Παράλληλα, το συνολικό μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο συρρικνώθηκε αισθητά (πίνακας 1 και γράφημα 2). Η μείωση του προσωπικού κατά την περίοδο 2009-2024 ανέρχεται, σωρευτικά, σε 19,3%. Όπως απεικονίζεται στο γράφημα 2, η μεγαλύτερη ποσοστιαία μείωση καταγράφεται το 2013 καθώς η συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού άγγιξε το 4,8% (ήτοι 29.707 άτομα λιγότερα) σε σχέση με το προηγούμενο έτος (2012). Στα τέλη του 2017 ο συνολικός αριθμός του τακτικού προσωπικού στο δημόσιο μεταβλήθηκε οριακά θετικά, για πρώτη φορά από την έναρξη καταγραφής δεδομένων στο μητρώο (2009).

[69] Πρώην: «Μητρώο ανθρώπινου δυναμικού ελληνικού δημοσίου» (apografi.gov.gr – ν. 3845.2010) του οποίου η λειτουργία ολοκληρώθηκε στις 31.10.2025. Το: «Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης» (ΣΔΑΔ) – βλ. σχετ.: άρθρο 57, ν. 5149.2024, αποτελεί διάδοχο του Μητρώου.

[70] Π.χ. μέσω της ποσόστωσης προσλήψεων προσωπικού με βάση τις αποχωρήσεις.

Ρυθμοί μεγέθυνσης του ανθρώπινου δυναμικού καταγράφονται και κατά τα έτη 2019, 2022 και 2024 (1,2%, 0,2% και 0,8% αντίστοιχα).

Γράφημα 2: Προσλήψεις μέσω Α.Σ.Ε.Π. και μεταβολή προσωπικού.



Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις Α.Σ.Ε.Π. και Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης (https://hrms.gov.gr/portal/, τελευταία πρόσβαση: 11 Ιανουαρίου 2026). Αριστερή στήλη: προσωπικό μέσω Α.Σ.Ε.Π., δεξιά στήλη: ετήσια μεταβολή συνολικού τακτικού προσωπικού που απασχολείται στο δημόσιο.

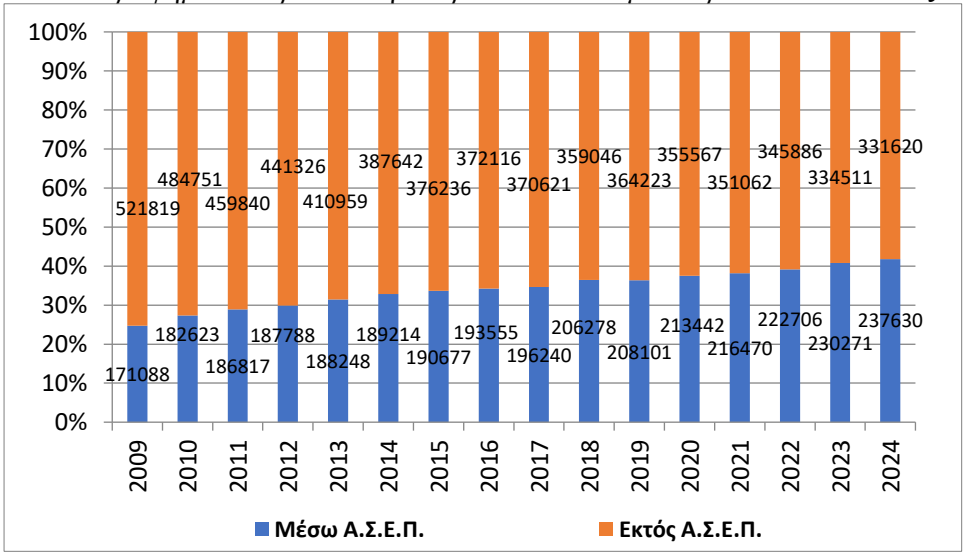
Στο γράφημα 3 επιχειρείται η συγκριτική προσέγγιση του αριθμού του προσωπικού που υπηρετεί στις δημόσιες υπηρεσίες και έχει επιλεγεί μέσω Α.Σ.Ε.Π., σε σχέση με το εναπομείναν ανθρώπινο δυναμικό, εφ' όσον αφαιρεθεί από το σύνολο του τακτικού προσωπικού του Συστήματος Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού το προσωπικό που επιλέχθηκε μέσω Α.Σ.Ε.Π. Ως εύρημα που αποτυπώνεται στο γράφημα 3, προκύπτει ότι η προοδευτική αύξηση του μεγέθους της «γενιάς του Α.Σ.Ε.Π.», σε συνδυασμό με τη μείωση του προσωπικού που απασχολείται στο δημόσιο (πίνακας 1 και γράφημα 1) κατά το χρονικό διάστημα 2009-2024, έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση του μεριδίου του ανθρώπινου δυναμικού που έχει επιλεγεί μέσω Α.Σ.Ε.Π. κατά δεκαεπτά ποσοστιαίες μονάδες (από 24,7% το 2009 σε 41,7% το 2024).[71] Υπό άλλη διατύπωση, η «γενιά του Α.Σ.Ε.Π.» ενίσχυσε την παρουσία της στις δημόσιες υπηρεσίες, στοιχείο που παρέχει ενδείξεις προοδευτικής ενδυνάμωσης της τήρησης της αξιοκρατικής αρχής για την επιλογή προσωπικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Από την άλλη πλευρά, το μερίδιο του ανθρώπινου δυναμικού που εμφανίζεται να μην έχει επιλεγεί με διαδικασίες Α.Σ.Ε.Π. συρρικνώθηκε από 75,3% το 2009 σε 58,3% το 2024. Δεδομένου ότι σε αυτήν την κατηγορία περιλαμβάνεται και προσωπικό που έχει επιλεγεί με άλλες διαγωνιστικές διαδικασίες (π.χ. μέσω παραγωγικών Σχολών όπως η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης), καθώς και ότι στην ίδια δεξαμενή ανθρώπινου δυναμικού έχει βρεθεί, τουλάχιστον για ορισμένο χρονικό διάστημα μεταξύ των ετών 2009-2024, και προσωπικό που είχε προσληφθεί με διαγωνιστικές διαδικασίες (γραπτό διαγωνισμό

[71] Δεν συνυπολογίστηκαν τυχόν (μαζικές) αποχωρήσεις προσωπικού, π.χ. λόγω συνταξιοδοτήσεων.

ή με μόρια) προγενέστερες του 1994 (έτος ιδρύσεως του Α.Σ.Ε.Π.)[72], η αναζήτηση περαιτέρω ευρημάτων και η εξαγωγή συμπερασμάτων, από μεθοδολογικής άποψης, κρίνονται αρκετά επισφαλή για τη συγκεκριμένη κατηγορία προσωπικού.

Γράφημα 3: Προέλευση ανθρώπινου δυναμικού βάσει διαδικασίας επιλογής.



Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις Α.Σ.Ε.Π. και Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης (https://hrms.gov.gr/portal/, τελευταία πρόσβαση: 11 Ιανουαρίου 2026).

5. Κριτική προσέγγιση: μπορεί η προσφορά εργασίας να προσδιορίζει τη ζήτησή της;

Η πολιτική επιλογής ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση κατά την περίοδο 1951-2024, διακρίνεται από υψηλή μεταβλητότητα και έλλειψη τυποποίησης (Σωτηρόπουλος, 2001, σ. 16). Επίσης, ως βασικά χαρακτηριστικά της αναδεικνύονται ο συγκεντρωτισμός των αποφάσεων, η ομοιομορφία των κανόνων και το –ενίοτε λεπτομερέστατο– περιεχόμενό τους.[73] Περαιτέρω, η πολιτική εμφανίζεται να υπακούει σε ένα εγγενές παράδοξο: οι δυνάμεις της προσφοράς εργασίας καταφέρνουν να προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη ζήτησή της μέσω πρακτικών παράκαμψης των επίσημων θεσμών και διαδικασιών επιλογής, αφήνοντας τις αμιγώς οργανωσιακές ανάγκες να καθίστανται δευτερεύουσας σημασίας.[74] Το δε σημείο ισορροπίας της αγοράς εργασίας του δημοσίου μετακινείται επεκτατικά, όχι εξαιτίας της καμπύλης ζήτησης εργασίας αλλά λόγω μετακίνησης της καμπύλης προσφοράς. Συνολικά, ζητήματα αποδοτικότητας αναφορικά με τις πολιτικές επιλογής προσωπικού τοποθετούνται στο περιθώριο (Spanou, 2012, σ. 181). Έτσι, δημιουργούνται ισχυρές ενδείξεις περιορισμένης

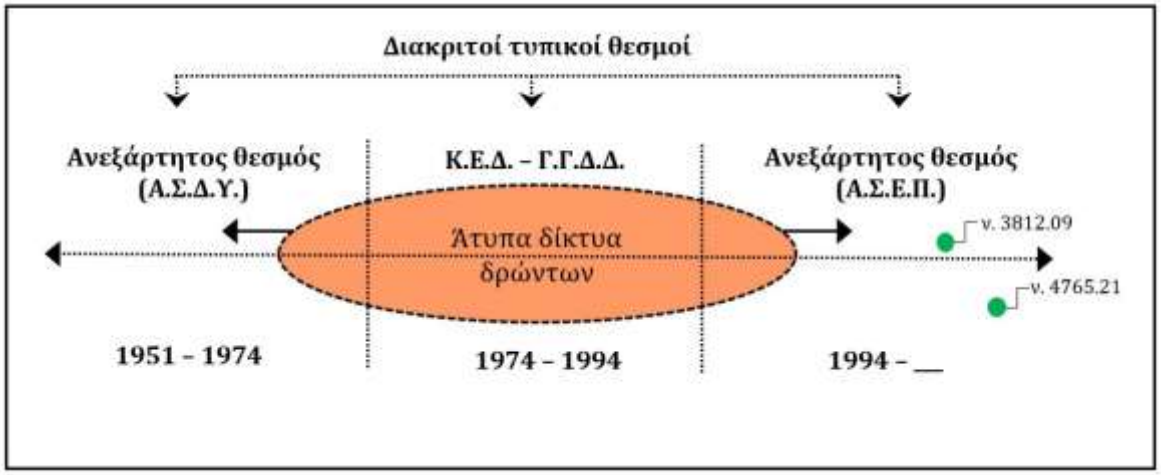
[72] Π.χ. με γραπτό διαγωνισμό Υπουργείου. Θεωρείται βάσιμη η υπόθεση ότι το εν λόγω προσωπικό συνταξιοδοτήθηκε και αποχώρησε από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα κατά την χρονική περίοδο 2009-2024.

[73] Οι λεπτομερείς νομικές ρυθμίσεις για την πρόσληψη προσωπικού είχαν ως στόχο την πρόβλεψη και αντιμετώπιση ex ante κάθε πιθανού κενού που θα γινόταν αντικείμενο εκμετάλλευσης. Στην πράξη όμως, η λεπτομερής ρύθμιση δεν απέκλεισε τις απόπειρες ελέγχου των πελατειακών πρακτικών. Βλ. σχετ.: Σπανού (1995, σσ. 91-92).

[74] Σύμφωνα με το Α.Σ.Ε.Π., ο ιδρυτικός του νόμος (Ν. 2190/1994) έχει τροποποιηθεί 137 φορές δίχως οι λόγοι να συνδέονται πάντοτε με την εξυπηρέτηση αναγκών των δημοσίων υπηρεσιών. Σχετ. βλ.: Α.Σ.Ε.Π. (2016, σ. 79).

κατανεμητικής και παραγωγικής αποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπλέον, εργαλεία για την αναζήτηση του μεγέθους της «βέλτιστης πρόσληψης» δεν προκύπτει ότι υιοθετούνται κατά το στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής για την επιλογή προσωπικού.[75] Παράλληλα με την ύπαρξη τυπικών διαδικασιών και θεσμών επιλογής, υφίσταται και ένας παράπλευρος μηχανισμός εισόδου[76] στη δημοσιοϋπαλληλία. Η εν λόγω διάσταση αναπαράγεται ανθεκτικά με την επίκληση μη ευέλικτων και δυσλειτουργικών διαδικασιών επιλογής των επίσημων θεσμών που χρήζουν εξορθολογισμού και υλοποιείται, αφ' ενός, με κριτήρια «θεσμοποιημένης μεροληψίας» (Σπανού, 1995, σ. 83) και, αφ' ετέρου, με σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες μεταγενέστερα μετατρέπονται σε «μόνιμες» θέσεις προσωπικού.[77] Αναντίρρητα, η διαδικασία επιλογής προσωπικού για επείγουσες ή άλλες ειδικές περιπτώσεις έχει αυτοτελή εσωτερική λογική που ερείδεται π.χ. στην ανάγκη αντιμετώπισης έκτακτων και επειγουσών αναγκών. Εν τούτοις, η πρακτική μετατροπών συμβάσεων με την παράκαμψη των τυπικών θεσμών εμφανίζεται να «αντίκειται ή να καταστρατηγεί την αρχή της ισότητας των Ελλήνων πολιτών για την είσοδό τους στις διοικητικές Υπηρεσίες» (Σκουρής και Τάχος, 1985, σσ. 65-66). Στο σχήμα 1 συνοψίζεται και απεικονίζεται, συνολικά, η παράλληλη και αντιφατική υπόσταση των τυπικών και άτυπων θεσμών επιλογής.

Σχήμα 1: Τυπικοί και άτυποι θεσμοί επιλογής ανθρώπινου δυναμικού.



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

[75] Ενδεικτικά αναφέρεται ο «άριστος κανόνας προσλήψεων» σύμφωνα με τον οποίο η απασχόληση ενός παραγωγικού συντελεστή πρέπει να αυξάνεται μέχρι του σημείου εξίσωσης του οριακού του προϊόντος με την τιμή του· βλ. σχετ.: Scarth και Μούτος (2011, σσ. 68-68). Ο κανόνας συνιστά ενδεικτικό εργαλείο δεδομένου ότι συχνά προκύπτουν ανυπέρβλητες δυσκολίες προσδιορισμού της αξίας των δημόσιων αγαθών με βάση το μηχανισμό των τιμών.

[76] Όπως επισημαίνεται: «υφίσταται ένας διαχωρισμός μεταξύ ενός επίσημου, ανελαστικού αλλά διαφανούς συστήματος επιλογής και μιας σειράς από εξαιρέσεις που επιτρέπουν να παρακάμπτεται το επίσημο σύστημα για να εξυπηρετηθούν πρακτικές ευνοιοκρατίας». Βλ. σχετ.: Spanou (2012, σ. 189).

[77] Χαρακτηριστικά αναφέρεται: «Επί συνόλου 9.500 περίπου διοικητικών υπαλλήλων του ΙΚΑ σήμερα, οι 4.500 περίπου διορίσθηκαν κυριολεκτικά σε μια νύχτα, χωρίς ουσιαστικό έλεγχο προσόντων, 45 ημέρες προ των εκλογών του 1985 και άλλοι 1.800 περίπου το 1988-89». Σχετ.: Μέργος, Γ. (2010), «Που οφείλεται η σημερινή κατάσταση του ΙΚΑ», Οικονομική Καθημερινή, 19 Σεπτεμβρίου, σελ. 6.

Περαιτέρω, η επιλογή προσωπικού εκτός αξιοκρατικού πλαισίου, παρέχει ενδείξεις αρνητικής συνδρομής στην εσωτερική ποιότητα και το ήθος της δημοσιοϋπαλληλίας και συνδέεται, σε ορισμένο βαθμό, και με την αντίληψη των δημοσίων υπαλλήλων για τον τρόπο επιτέλεσης των καθηκόντων τους.[78] Κατ' εφαρμογή του «νόμου του Gresham»[79], στο οργανωσιακό πεδίο το περιορισμένο αξιοκρατικό ήθος εντός της δημοσιοϋπαλληλίας δύναται να εκτοπίζει το υψηλό αξιοκρατικό ήθος. Υπό αυτή την οπτική, το αποτέλεσμα του βαθμού εξυπηρέτησης των δημόσιων πολιτικών σε όλα τα επιμέρους στάδιά τους, από τη διαμόρφωση μέχρι και τον τελικό έλεγχο για συνέχιση ή τον τερματισμό τους, μπορεί να ερμηνευθεί (και) από τον τρόπο στελέχωσης του εκτελεστικού βραχίονα του ελληνικού κράτους. Από την άλλη πλευρά, το εύρημα της αύξησης του μεριδίου του προσωπικού που έχει προσληφθεί μέσω Α.Σ.Ε.Π. επί του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού του ελληνικού δημοσίου είναι ενθαρρυντικό, καθώς αναμένεται να επηρεάσει θετικά τη διαμόρφωση πνεύματος συλλογικής ιδιαιτερότητας και τη διάπλαση δημοσιοϋπαλληλικού ήθους, βασιζόμενων στην αξιοκρατία (και την επαγγελματική γνώση), αναβαθμίζοντας την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέρχεται επιτυχώς στα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής που καλείται να συμμετάσχει (ιδίως στην υλοποίηση δημόσιων πολιτικών).

6. Συμπεράσματα

Η πολιτική επιλογής ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες κατά την περίοδο 1951-2024 δεν ακολούθησε πιστά το διαχρονικό αιτούμενο της αξιοκρατικής πρόσληψης, ενώ περιέχει ισχυρές ενδείξεις αναποτελεσματικότητας. Ως συνέπεια, η συγκρότηση επαγγελματικής δημοσιοϋπαλληλίας στην Ελλάδα, με βάση το βεμπεριανό υπόδειγμα, εμφανίζεται ατελής (Σπανού, 2001, σ. 62), λαμβάνοντας υπ' όψιν και τη διαχρονική ικανότητα (ανα)παραγωγής μίας πελατειακού χαρακτήρα παράδοσης που εντοπίζεται στην κοινωνία και στο πολιτικό σύστημα (Spanou, 1996, p. 100). Πρακτικά, επιμέρους παθογένειες καταλήγουν σε φαινόμενα «γραφειοπαθολογίας», οδηγώντας την ελληνική δημόσια διοίκηση σε έναν οργανωτικό ιδεότυπο που αποκλίνει από το πρότυπο της βεμπεριανής γραφειοκρατίας (βλ.: Κτιστάκη, 2024, σσ. 155-163).

Ο συγκεντρωτισμός των διαδικασιών, η λεπτομερειακή υπερ-ρύθμιση, η σταδιακή αποδόμηση της ισχύος τυπικών θεσμών και η ανθεκτική αναπαραγωγή φυγόκεντρων τάσεων και άτυπων πρακτικών επιλογής, εμφανίζουν διαχρονικά χαρακτηριστικά συνέχειας. Το ίδιο ισχύει και για όσες εξαιρέσεις από αξιοκρατικές διαδικασίες μετασχημάτιζαν την προσωρινότητα σε μονιμότητα απασχόλησης. Παράλληλα, εντοπίζονται και στοιχεία ασυνέχειας, όπως η διαφοροποίηση του μείγματος των διαδικασιών επιλογής, καθώς και η μεταβολή των κύριων

[78] Όπως έχει υποστηριχθεί: «Αδιαφανείς διαδικασίες επιλογής του προσωπικού στο δημόσιο έδωσαν έρεισμα σε φαινόμενα διαφθοράς» (Κτιστάκη, 2011, σελ. 110).

[79] Η αναλογική εφαρμογή του «νόμου του Gresham», σύμφωνα με τον οποίο το «κακό» χρήμα (χαμηλής περιεκτικότητας σε πολύτιμο μέταλλο, άρα μικρής αξίας) εκτοπίζει από την αγορά το αντίστοιχο «καλό» χρήμα (υψηλής περιεκτικότητας σε πολύτιμο μέταλλο), σχετίζεται με την ερμηνεία ενός φαινομένου, όταν κάποιο θετικό χαρακτηριστικό εκτοπίζεται (υποκαθίσταται) από την είσοδο ενός αντίστοιχου αρνητικού. Ειδικότερα: Rolnick & Weber (1986, σσ. 185-186).

θεσμών επιλογής προσωπικού (Α.Σ.Δ.Υ., Γ.Γ.Δ.Δ., Α.Σ.Ε.Π.) με αντανάκλαση στο βαθμό ανεξαρτησίας τους.

θεσμοθέτηση του Α.Σ.Ε.Π. το 1994 και η ενίσχυσή του το 2009 μπορούν να χαρακτηριστούν κομβικά σημεία (επιχειρούμενης) αλλαγής, με ενδείξεις θετικής συμβολής στην εμπέδωση και επέκταση της αξιοκρατικής κουλτούρας, καθώς και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της πολιτικής προσλήψεων με κατανεμητικούς και παραγωγικούς όρους για τις δημόσιες υπηρεσίες. Υπό αυτό το πρίσμα, η αρχική υπόθεση εργασίας σχετικά με την καθολική ενσωμάτωση και εφαρμογή της αξιοκρατικής αρχής στην πολιτική προσλήψεων προσωπικού καθίσταται μερικώς δεκτή. Συναφώς, με ποσοτικούς όρους, το μερίδιο του προσωπικού που έχει προσληφθεί μέσω Α.Σ.Ε.Π. προοδευτικά μεγεθύνεται, στοιχείο ενθαρρυντικό με όρους αξιοκρατικής στελέχωσης. Εν τούτοις, στο βαθμό που δεν εξαλείφονται άτυπες πρακτικές πρόκρισης ιδιοτελών προτιμήσεων, νομιμοποιούμενες μέσω επίσημων διαδικασιών, ακόμη και αυτοτελείς προσπάθειες βελτίωσης του θεσμικού ρόλου του Α.Σ.Ε.Π. εκτιμάται ότι δεν θα υποστηρίζουν σθεναρά την αξιοκρατική αναβάθμιση της πολιτικής προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού. Περαιτέρω έρευνα προς την κατεύθυνση της αναζήτησης ειδικότερων ποιοτικών χαρακτηριστικών του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στη δημόσια διοίκηση – συμπεριλαμβάνοντας κάθε πιθανό τρόπο πρόσληψής του– εκτιμάται ότι μπορεί να συνεισφέρει εποικοδομητικά, ανατροφοδοτώντας το περιεχόμενο της πολιτικής προσλήψεων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνική

Α.Σ.Ε.Π. (2004-2024). Ετήσιες Εκθέσεις. Αθήνα.

Βαρβαρέσσος, Κ. (1952). «Η Πλημμελής Λειτουργία της Διοίκησης και η Ανάγκη Αναδιοργάνωσης Αυτής», στο: Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση, σσ. 67-91.

Έκθεση Επιτροπής Δεκλερή (1992). «Ελληνική Διοίκηση 2000. Πρώτο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού 1992-1995», Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, στο: Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση, σσ. 659-701.

Ζευγαρίδης, Σ. (1977). *Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοικήσεως*, τ.Α, Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση.

Κτιστάκη, Σ. (2011). «Η Πρόσφατη Οργανωτική Αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης», στο: Χρυσανθάκης, Χ., Σπανού, Κ., Ντουχάνης, Χ. και Σ. Κτιστάκη, *Η Πρόσφατη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλα, σσ. 101-114.

Κτιστάκη, Σ. (2024). *Διοικητική Επιστήμη και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στον 21ο αιώνα*. Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση.

Langrod, G. (1964). «Έκθεσις Αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι», στο: Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση, σσ. 155-279.

Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Μακρυδημήτρης, Α. (2010) (συνεργασία: Μ. Η. Πραβίτα). *Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* (δ΄ εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Σκουρής Β. και Α. Τάχος, (1985). *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο*, (Α. Τάχου) τ. 2, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Σπανού, Κ. (1995). «Σε Αναζήτηση του Εκσυγχρονισμού: Οι Πολιτικές Προσλήψεων στο Δημόσιο και οι Μεταρρυθμίσεις τους», στο: Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.

Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση.

Σπανού, Κ. (2011). «Η Αναμόρφωση του Συστήματος Προσλήψεων. Παλιές Προκλήσεις και Νέες Απαντήσεις», στο: Χρυσανθάκης, Χ., Σπανού, Κ., Ντουχάνης, Χ. και Σ. Κτιστάκη, *Η Πρόσφατη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλα.

Σπανού, Κ. (2018) (Συντον. έργου). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση*. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Συνήγορος του Πολίτη, (2006). *Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα. Οι εκτός ΑΣΕΠ Διαδικασίες*. Αθήνα.

Συνήγορος του Πολίτη, (2023). *Προσλήψεις - Ειδική Έκθεση*. Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Α. Δ. (2001). *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*, Αθήνα: Ποταμός.

Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, (1991). *Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημόσιου Τομέα*, Απογραφή 31-12-1991, Αθήνα.

Χρυσανθάκης, Γ. Χ. (1995). "Τα Κριτήρια Στελέχωσης των Θέσεων της Δημόσιας Διοίκησης" στο: Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλα.

Χρυσανθάκης, Γ. Χ. (2001). *Τα Συστήματα Προσλήψεων των Δημοσίων Υπαλλήλων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλα.

Χρυσανθάκης, Γ. Χ. (2007). *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλα.

Ξενόγλωσση

Chan, H.S., (2010). "Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2020: The Quest for Meritocracy in the Chinese Bureaucracy", Public Administration Review.

Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena*, Princeton: Princeton University Press.

Peters, B.G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, London: Routledge.

Rolnick A. J. & W. E. Weber (1986). "Gresham's Law or Gresham's Fallacy?", *Journal of Political Economy*, 94 (1), pp. 185-199.

Scarth M. W. και Θ. Μούτος (2011). *Σύγχρονη Οικονομική. Θέματα και Μέθοδοι Οικονομικής Ανάλυσης*, (μτφρ.: Θ. Λιανός), Αθήνα: Gutenburg.

Schneider, B. (1987). "The People Make the Place", *Personnel Psychology*, 40, pp. 437-453.

Spanou, C. (1996). "Penelope's Suitors: Administrative Modernization and Party Competition in Greece". *West European Politics*, 19 (1), pp. 97-124.

Spanou, C. (2012). "The Quandary of Administrative Reform", in: Kalyvas, S., Pagoulatos, G. and H. Tsoukas, (eds) From Stagnation to Forced Adjustment. Reforms in Greece 1974-2010, London: Hurst & Company, pp. 171-194.

Διαδίκτυο

Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιας Διοίκησης (ν. 5149.2024), https://hrms.gov.gr/portal/ (τελευταία πρόσβαση: 11 Ιανουαρίου 2026).

Η ψηφιακή διακυβέρνηση στην υπηρεσία του πολίτη. Καλές πρακτικές για την παροχή υπηρεσιών μέσω της αξιοποίησης των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

Σοφία Παναγιωτοπούλου,

Δρ. Διοικητικής Επιστήμης

Εισαγωγή

Η διεθνής βιβλιογραφία έχει αναδείξει ένα ευρύ φάσμα καλών πρακτικών που αξιοποιούν την ψηφιακή διακυβέρνηση ως εργαλείο ενίσχυσης της σχέσης κράτους–πολίτη, προωθώντας την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και την κοινωνική ευημερία. Η ψηφιακή διακυβέρνηση δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως τεχνικό εργαλείο, αλλά ως μετασχηματιστικό παράδειγμα που αναδιαμορφώνει τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες υπηρεσίες σχεδιάζονται, παρέχονται και αξιολογούνται[1]. Η μετάβαση από παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές σε ψηφιακά οικοσυστήματα υπηρεσιών συνδέεται με την ενίσχυση της προσβασιμότητας, τη μείωση διοικητικών βαρών και την ενδυνάμωση των πολιτών ως ενεργών χρηστών και συνδιαμορφωτών των δημόσιων πολιτικών[2].

Στο ελληνικό πλαίσιο, η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι ο ψηφιακός μετασχηματισμός αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την υπέρβαση χρόνιων διοικητικών αδυναμιών, όπως η πολυνομία, η γραφειοκρατία και η χαμηλή διαλειτουργικότητα[3]. Η ανάπτυξη ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών έχει ήδη αποδείξει ότι μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα ζωής των πολιτών, μειώνοντας τον χρόνο εξυπηρέτησής τους και αυξάνοντας τη διαφάνεια[4]. Παράλληλα, η ελληνική και διεθνής εμπειρία συγκλίνουν στο γεγονός ότι οι πιο επιτυχημένες παρεμβάσεις είναι εκείνες που συνδυάζουν τεχνολογική καινοτομία με θεσμική αναδιοργάνωση και ανθρωποκεντρικό σχεδιασμό υπηρεσιών[5].

Η διεθνής πρακτική δείχνει ότι χώρες που έχουν επενδύσει σε ολοκληρωμένες υπηρεσίες «μιας στάσης», σε προληπτικές υπηρεσίες και σε διαλειτουργικά συστήματα έχουν

[1] Βλπ. *H. Margetts & P. Dunleavy*, «The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government» on the Web. Philosophical Transactions of the Royal Society A., 2013, σελ. 273-275.

[2] Βλπ. OECD, "*Digital Government Index: 2019 results"*, 2020, σελ. 14-18.

[3] Βλπ. *Π. Καρκατσούλης*, «Δημόσια Διοίκηση: Μεταρρυθμίσεις και Προκλήσεις», 2018, σελ. 121–148.

[4] Βλπ. *Κ. Αθανασόπουλος*, «Ψηφιακή Διακυβέρνηση και Δημόσια Διοίκηση», 2019, σελ. 47–72.

[5] Βλπ. *Α. Κιουπκιολής & Π. Καρκατσούλης* (επιμ.), «Κράτος και Ψηφιακός Μετασχηματισμός», 2021, σελ. 131–150 και UN DESA, "*E-Government Survey: The Future of Digital Government"*, 2022, σελ. 29–33.

επιτύχει σημαντικές βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και στην εμπειρία του πολίτη[6]. Αντίστοιχα, ελληνικές μελέτες υπογραμμίζουν ότι η υιοθέτηση τέτοιων πρακτικών μπορεί να λειτουργήσει ως επιταχυντής μεταρρυθμίσεων, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών και μειώνοντας τις ανισότητες πρόσβασης[7].

Με βάση τα παραπάνω, η παρούσα εργασία παρουσιάζει τρεις ευρωπαϊκές καλές πρακτικές που επιλέχθηκαν με γνώμονα την προστιθέμενη αξία τους στην καθημερινότητα του πολίτη και τη δυνατότητα προσαρμογής τους στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Οι πρακτικές αυτές αντανακλούν διαφορετικές όψεις της ψηφιακής διακυβέρνησης, που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων των πολιτών και την παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών και οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν ουσιαστικούς μοχλούς μετασχηματισμού για το ελληνικό κράτος, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης θεσμικής συνέχειας και πολιτικής βούλησης[8].

i. Go where the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere (Φινλανδία)

Στην πόλη Τάμπερε της νότιας Φινλανδίας, που είναι διεθνώς γνωστή για τις δραστηριότητές της στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την καινοτόμο προσέγγιση της κατάρτισης για την ψηφιακή ένταξη, ξεκίνησε το 2001 μία δράση συμπαραγωγής δημόσιων υπηρεσιών σε συνεργασία με τους πολίτες[9]. Πρόκειται για τη χρήση ενός «Διαδικτυακού λεωφορείου», του "Netti-Nysse", το οποίο σχεδιάστηκε για να προσφέρει στους πολίτες μαθήματα που περιλαμβάνουν μία βασική εκπαίδευση στις Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών, καθώς και ειδικά μαθήματα, όπως εκπαίδευση στη χρήση του Picasa[10], στην επεξεργασία κειμένου και στη δημιουργία ψηφιακών ιστοριών, με σκοπό την απόκτηση βασικών δεξιοτήτων στη χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών από τους πολίτες και κατ' επέκταση τη μείωση του ψηφιακού χάσματος στο Τάμπερε.

---

[6] Βλπ. OECD, "*Digital Government Review Series*", 2023, σελ. 22–40.

[7] Βλπ. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, *«Ψηφιακός Μετασχηματισμός στη Δημόσια Διοίκηση: Τάσεις και Προοπτικές»,* 2020, σελ. 65–102 και ΔιαΝΕΟσις, *«Ψηφιακός Μετασχηματισμός του Κράτους: Προκλήσεις και Καλές Πρακτικές»*, 2022, σελ. 49–82.

[8] Βλπ. *Μ. Χλέτσος*, «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Δημόσια Αξία», Διοίκηση & Οικονομία, 2019, σελ. 55–70 και *Μ. Σπυριδάκης & Γ. Τσουκαλάς*, «Ψηφιακές Δημόσιες Υπηρεσίες και Μετασχηματισμός της Γραφειοκρατίας». Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 2020, σελ. 87–104.

[9] Βλπ. Go where the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

[10] Το Picasa ήταν ένας από τους ιστότοπους της Google για την αποθήκευση φωτογραφιών.

Για *περισσότερες* πληροφορίες βλπ. Picasa - Download (softonic.com) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Ακόμα, μπορούσε να παρέχει εκπαίδευση στα μέσα μαζικής ενημέρωσης σε παιδιά προσχολικής ηλικίας που διέμεναν σε περιοχές μακριά από το κέντρο της πόλης, ενώ χρησιμοποιήθηκε επίσης και για αρκετές πολιτιστικές δραστηριότητες, όπως υπαίθρια προβολή ταινιών, διεξαγωγή μαραθωνίων φωτογραφίας, υλοποίηση εκστρατειών φιλαναγνωσίας, πραγματοποίηση δρώμενων κοινοτικού χαρακτήρα και διαφόρων ειδών εκθέσεων.



Πηγή: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Netti-Nysse_at_Tampere_City_centre.jpg (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Το 2012 το Συμβούλιο του Τάμπερε αποφάσισε να επεκτείνει τις δράσεις του λεωφορείου στην πιλοτική παροχή συμβουλών υγείας και υγειονομικής περίθαλψης. Για την υλοποίηση της δράσης εργάστηκαν μια νοσηλεύτρια δημόσιας υγείας και προσωπικό από μια τοπική μη κυβερνητική οργάνωση, με δράση σε θέματα υγειονομικής περίθαλψης, για δύο ημέρες την εβδομάδα εντός του λεωφορείου και σε διάφορες τοποθεσίες του Τάμπερε. Οι πολίτες είχαν άμεση πρόσβαση στο εσωτερικό του λεωφορείου για να μοιραστούν τυχόν ανησυχίες τους ή απλώς για να επικοινωνήσουν με το προσωπικό του λεωφορείου. Στόχος ήταν η προώθηση του ψηφιακού αλφαβητισμού υγείας των κατοίκων της περιοχής, με σκοπό τόσο την ενίσχυση της ικανότητας αυτοβοήθειας, όσο και την πρόληψη ασθενειών, μέσω της χρήσης του διαδικτύου και των καθημερινών πρακτικών υγείας.

Η ιδέα του διαδικτυακού λεωφορείου[11] ενσωματώθηκε αμέσως στο στρατηγικό πλαίσιο της πόλης του Τάμπερε και στο φιλόδοξο πρόγραμμα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εκείνης της εποχής, ενώ στη συνέχεια το λεωφορείο αποτέλεσε μία μόνιμη υπηρεσία της δημόσιας βιβλιοθήκης του Τάμπερε. Ωστόσο, για την επιτυχή υλοποίησή της, προϋπόθεση

[11] Βλπ. Go *where* the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

αποτέλεσε η επίλυση αρκετών τεχνικών ζητημάτων. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται η ανάγκη ηλεκτροδότησης και κλιματισμού του λεωφορείου, ακόμα και όταν η μηχανή του ήταν σβηστή, καθώς και η διαμόρφωση του εσωτερικού του, ώστε να είναι άνετο και κατάλληλο για εργασία όταν η εξωτερική θερμοκρασία κυμαίνεται μεταξύ -25C και +25C. Επιπλέον, η σύνδεση στο διαδίκτυο έπρεπε να λειτουργεί παντού και να είναι αρκετά ισχυρή, ώστε να υποστηρίζει 11 ηλεκτρονικούς υπολογιστές. Όλα αυτά τα ζητήματα επιλύθηκαν με αποτελεσματικό τρόπο από τους υπευθύνους της δράσης, ενώ η τεχνολογία του λεωφορείου έχει αναβαθμιστεί με την πάροδο των ετών.



Πηγή: File:Inside Netti-Nysse bus.JPG - Wikimedia Commons (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Η έννοια της παροχής υπηρεσιών από ένα διαδικτυακό λεωφορείο αναπτύχθηκε από κοινού με τους πολίτες-πελάτες και σύμφωνα με τις ανάγκες τους, που προϋπέθεταν το σχεδιασμό υπηρεσιών ευέλικτων και ανοικτών σε όλες τις κοινότητες. Η χαλαρή και φιλική ατμόσφαιρα στο εσωτερικό του λεωφορείου αποτέλεσε τον σημαντικότερο παράγοντα επιτυχίας του εγχειρήματος. Οι άνθρωποι αισθάνονται ότι λαμβάνουν την υποστήριξη που χρειάζονται, σε ένα ζεστό και διασκεδαστικό περιβάλλον, με αποτέλεσμα να συστήνουν το λεωφορείο στους φίλους τους, προωθώντας έτσι την δράση με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Το προσωπικό που στελεχώνει διαχρονικά το λεωφορείο διαθέτει μεγάλη εμπειρία στην εξυπηρέτηση πελατών και ικανότητα να βρίσκει κάθε φορά την κατάλληλη προσέγγιση για να εξηγήσει δύσκολα ζητήματα. Ο στόχος είναι οι πολίτες να χαλαρώσουν, να νιώσουν άνετα και να ενσωματώσουν ευκολότερα τις ψηφιακές δεξιότητες που διδάσκονται.

Σε κάθε μάθημα, υπάρχει η δυνατότητα χρήσης των υπολογιστών από δέκα πολίτες και δύο καθηγητές στο λεωφορείο. Ωστόσο, συστήνονται και μικρότερες ομάδες, αν τα άτομα αντιμετωπίζουν με φόβο την τεχνολογία. Οι υπολογιστές είναι τοποθετημένοι με τέτοιο τρόπο,

ώστε ο κάθε πολίτης να έχει αρκετή ιδιωτικότητα για να επικεντρωθεί στη μάθησή του, ενώ ταυτόχρονα, να μπορεί ο βοηθός να είναι κοντά στον κάθε εκπαιδευόμενο.



Πηγή: The internet bus "Netti-Nysse" | Laura's Dark Archive (wordpress.com) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Η ανατροφοδότηση[12] από τους εκπαιδευόμενους είναι διαχρονικά πολύ θετική και ενθαρρυντική. Από δηλώσεις συνταξιούχων, που εκπαιδεύτηκαν για την απόκτηση ψηφιακών δεξιοτήτων, προκύπτει ότι αξιολογούν το μάθημα ως πραγματικά χρήσιμο για όσους δεν έχουν χρησιμοποιήσει υπολογιστές, διαδίκτυο και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου, με αποτέλεσμα την ενίσχυση των δεξιοτήτων τους. Άλλοι συμμετέχοντες αξιολόγησαν πολύ θετικά τα μαθήματα, τόσο από την άποψη της προφορικής, όσο και της γραπτής διδασκαλίας, τους διδάσκοντες ως εξαιρετικά σαφείς και τον τρόπο διδασκαλίας τους ως επικοινωνιακό και ευγενικό και δήλωσαν ευγνώμονες για τη συμμετοχή τους στη διαδικασία.

Η υπηρεσία έχει βραβευτεί πολλές φορές, ξεκινώντας ήδη από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της. Τον Νοέμβριο του 2001, το διαδικτυακό λεωφορείο Netti-Nysse και ο Δήμος του Τάμπερε έλαβαν αναγνώριση από την Ευρωπαϊκή Ένωση με το βραβείο «Βέλτιστης πρακτικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης» και το προσωπικό μετέβη με το λεωφορείο στις Βρυξέλλες. Ακόμα, το Εθνικό Συμβούλιο Εκπαίδευσης της Φινλανδίας απένειμε στο Netti-Nysse το «Εθνικό βραβείο για καινοτόμες πρακτικές εκπαίδευσης ενηλίκων», ενώ το 2004 το Ίδρυμα Τεχνολογικού Βραβείου της Χιλιετίας[13] του απένειμε το «Ειδικό Βραβείο Αναγνώρισης για μια ανθρωποκεντρική εφαρμογή που αξιοποιεί τις τεχνολογίες του Διαδικτύου». Τέλος, το 2008 το Internet Bus Netti-Nysse και η Δημοτική Βιβλιοθήκη του

[12] Βλπ. Go *where* the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

[13] Βλπ. Home - Millennium Technology Prize (millenniumprize.org) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Τάμπερε επιλέχθηκαν ως ένας από τους πέντε νικητές του ηλεκτρονικού γραμματισμού στον διαγωνισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα βραβεία ηλεκτρονικής ένταξης.

Μέχρι το τέλος του 2012 το Netti-Nysse παρείχε ψηφιακή εκπαίδευση σε περίπου 26.000 εκπαιδευόμενους και σε περίπου 3.750 παιδιά προσχολικής ηλικίας και μαθητές δημοτικού σχολείου[14]. Από τις αξιολογήσεις των μαθημάτων που συγκεντρώθηκαν το 2012, το 93% των ατόμων που απέκτησαν βασικές δεξιότητες ΤΠΕ στο λεωφορείο Netti-Nysse σκόπευαν να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν τον υπολογιστή και το διαδίκτυο μετά το πέρας των μαθημάτων και το 94% πίστευαν ότι τα μαθήματα προσέδωσαν αξία στην καθημερινή τους ζωή. Ωστόσο, άξιο παρατήρησης είναι το γεγονός ότι το 2012 το 79% των εκπαιδευομένων ήταν άνω των 65 ετών, με το 24% να είναι άνω των 75 ετών.

Αναφορικά με τις υπηρεσίες υγείας παρουσίασαν κι αυτές θετικά αποτελέσματα, με τους περισσότερους πολίτες-πελάτες (75%) να είναι άνω των 60 ετών. Από αυτούς, το 46% υποστηρίχθηκε ώστε να λάβει συμβουλές μέσω προσεγγίσεων αυτοβοήθειας, το 8% επικοινώνησε με Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις για να λάβει βοήθεια και το 14% των περιπτώσεων παραπέμφθηκε να επισκεφτεί γιατρό. Διοργανώθηκε επίσης μία εκστρατεία εμβολιασμού κατά της γρίπης, η οποία ήταν πολύ δημοφιλής, καθώς κατά τη διάρκεια έξι ημερών πραγματοποιήθηκαν 3.893 εμβολιασμοί.

Για τη χρηματοδότηση[15] του έργου, το 2000 δόθηκαν από την πόλη του Τάμπερε 600.000 φινλανδικά μάρκα, τα οποία αντιστοιχούν σε περίπου 100.000 ευρώ, για τη μετατροπή του πρώτου λεωφορείου, κόστος αρκετά χαμηλό, δεδομένου ότι πολλές εργασίες έγιναν δωρεάν, όπως για παράδειγμα το βάψιμο του λεωφορείου, που έγινε σε επαγγελματικές σχολές, ενώ αρκετές ιδιωτικές επιχειρήσεις αποτέλεσαν χορηγούς του έργου. Για παράδειγμα, η εταιρεία τεχνολογίας υπολογιστών IBM[16] προσέφερε τους υπολογιστές στη μισή τιμή και η εταιρεία λογισμικού Microsoft[17] παρείχε δωρεάν τα προγράμματα λογισμικού.

Το πρώτο λεωφορείο είναι πλέον εκτός χρήσης και βρίσκεται στο τοπικό μουσείο. Το 2005 αγοράστηκε ένα δεύτερο λεωφορείο, με κόστος 340.000 ευρώ. Από αυτά περίπου το 70% καλύφθηκε από το πρόγραμμα e-Tampere της τοπικής αρχής και το υπόλοιπο καλύφθηκε από το Υπουργείο Παιδείας, από περιφερειακά κονδύλια και επιχειρηματικούς εταίρους. Στα

---

[14] Βλπ. *Go where the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).*

15 Βλπ. Go where the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

16 Βλπ. IBM - United States (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

17 Βλπ. Microsoft – Cloud, Υπολογιστές, Εφαρμογές & Παιχνίδια (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

κόστη κεφαλαίου και εξοπλισμού πρέπει να υπολογιστεί και το κόστος μισθοδοσίας τεσσάρων ατόμων, με τα λειτουργικά έξοδα να ανέρχονται σε περίπου 250.000 ευρώ ετησίως, εξαιρουμένων των διοικητικών εξόδων της δημόσιας βιβλιοθήκης του Τάμπερε, της οποίας αποτελεί μόνιμη υπηρεσία. Τα έσοδα της υπηρεσίας εξαρτώνται από τα έργα που χρηματοδοτούνται από εξωτερικούς εταίρους και τα οποία κυμαίνονται από 6.000 έως 100.000 ευρώ ετησίως.

Ο Δήμος του Τάμπερε και οι συνεργάτες του, μετά την επιτυχία της υλοποίησης του Netti-Nysse και την εμπειρία δύο και πλέον δεκαετιών στην ανάπτυξη λεωφορείων και τεχνικών λύσεων που να μπορούν να λειτουργήσουν σε διαφορετικά περιβάλλοντα, καθώς και στο σχεδιασμό τους για την υποστήριξη της μάθησης και την ανάπτυξη κοινοτικών ικανοτήτων, προτίθενται να παρέχουν τεχνογνωσία και συμβουλές σε άλλους οργανισμούς προκειμένου να αναπτύξουν υπηρεσίες σε ένα αντίστοιχο διαδικτυακό λεωφορείο. Παράλληλα έχουν εκδηλώσει έντονο ενδιαφέρον για διεθνείς συνεργασίες στον σχεδιασμό καινοτόμων δημόσιων υπηρεσιών και είναι ανοιχτοί σε προτάσεις για διοργάνωση εργαστηρίων και εκδηλώσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο θα μπορούσαν κάποιοι ελληνικοί Δήμοι να έρθουν σε επαφή με τον Δήμο του Τάμπερε για να λάβουν κατευθύνσεις και να επωφεληθούν από τη συνεργασία μαζί του για την υλοποίηση αντίστοιχων καλών πρακτικών. Παρόλο που τα επίπεδα ψηφιακού αλφαβητισμού έχουν ανέβει σημαντικά στη χώρα μας την τελευταία δεκαετία, γεγονός στο οποίο συνέβαλε και η περίοδος της πανδημίας, κατά την οποία δόθηκε ώθηση στον σχεδιασμό και τη χρήση ψηφιακών υπηρεσιών από μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού, ωστόσο υπάρχει ακόμα ένα σημαντικό ποσοστό, ειδικά ανθρώπων μεγάλης ηλικίας, το οποίο λόγω της αυξανόμενης ψηφιοποίησης των υπηρεσιών, αντιμετωπίζει πρόβλημα στη χρήση τους. Συνεπώς, η υιοθέτηση ενός αντίστοιχου εργαλείου, όπως το διαδικτυακό λεωφορείο, το οποίο να μπορεί να εκπαιδεύει τοπικά τους ανθρώπους που έχουν ανάγκη για ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων, θα συνέβαλε καθοριστικά στη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους και στην επίλυση καθημερινών διοικητικών προβλημάτων, ιδιαίτερα σε περιοχές που οι κάτοικοι είναι απομακρυσμένοι από τα μεγάλα αστικά κέντρα και τις δημόσιες υπηρεσίες τους.

ii. Online Free School Meals: a revolution in public service delivery (Αγγλία)

Στην Αγγλία περίπου 1,4 εκατομμύρια παιδιά δικαιούνται δωρεάν σχολικά γεύματα[18], ωστόσο, πάνω από 300.000 δεν λάμβαναν τα γεύματά τους, κυρίως εξαιτίας της μακράς και αργής διαδικασίας υποβολής αιτήσεων, γεγονός που αποθάρρυνε τους γονείς τους, αλλά και λόγω μίας σειράς άλλων παραγόντων. Τα δωρεάν σχολικά γεύματα είναι ένα πολύ σημαντικό μέτρο αντιμετώπισης της παιδικής φτώχειας, δεδομένου ότι συχνά αποτελούν το μόνο ζεστό γεύμα που λαμβάνει ένα στα τέσσερα παιδιά ημερησίως. Η χορήγησή τους βοηθάει τα παιδιά να συγκεντρώνονται καλύτερα στα μαθήματά τους, ενώ στηρίζει έμπρακτα τους γονείς με χαμηλά εισοδήματα που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες.

Το έργο Online Free School Meals ήρθε το 2009 για να αντικαταστήσει την απαρχαιωμένη, δύσκολη και αργή έντυπη διαδικασία με μία ηλεκτρονική διαδικασία υποβολής αιτήσεων, καθιστώντας απλούστερη και ταχύτερη τη λήψη αυτών των γευμάτων από περισσότερα από 1 εκατομμύριο παιδιά, εξασφαλίζοντας σημαντικές εξοικονομήσεις για τις τοπικές αρχές και για άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες[19].

Η υπηρεσία δωρεάν σχολικών γευμάτων[20] είχε μία τόσο πολύπλοκη αλυσίδα παράδοσης, που για πολλά χρόνια η απλοποίησή της συνιστούσε ένα εξαιρετικά δύσκολο και φιλόδοξο εγχείρημα. Στη διαχείριση της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων εμπλέκονταν 152 αγγλικές και 22 ουαλικές Τοπικές αρχές, ενώ η επιλεξιμότητα για τα γεύματα καθοριζόταν από το αν οι γονείς/κηδεμόνες των παιδιών πληρούσαν ορισμένες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων και το αν ήταν δικαιούχοι συγκεκριμένων επιδομάτων.

Τα συστήματα διαχείρισης των δωρεάν σχολικών γευμάτων διέφεραν μεταξύ των τοπικών αρχών, αλλά όλα στο παρελθόν περιλάμβαναν χειροκίνητο έλεγχο, συχνά πολύπλοκων εγγράφων, από το προσωπικό της εκάστοτε αρμόδιας Τοπικής αρχής ή του σχολείου του μαθητή και μερικές φορές και από τα δύο. Στις αιτήσεις έπρεπε να επισυνάπτεται η τρέχουσα έντυπη απόδειξη του επιδόματος από το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων, την

[18] Βλπ. *Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).*

19 Βλπ. Observatory of Public Service Innovation, "Online Free School Meals: a revolution in public service delivery", 2015, Διαθέσιμο στο: Online-Free-School-Meals_-UK_2009.pdf, (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

20 Βλπ. Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Υπηρεσία Εσόδων και Τελωνείων της Αυτού Μεγαλειότητας ή το Υπουργείο Εσωτερικών. Επρόκειτο για μία αναποτελεσματική διαδικασία, που συχνά δημιουργούσε αισθήματα απογοήτευσης τόσο στους γονείς/κηδεμόνες όσο και στις άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες, ενώ ήταν πολύ απαιτητική για τις Τοπικές αρχές και τα σχολεία. Η επεξεργασία της αίτησης απαιτούσε πολλές εβδομάδες, ενώ συχνά το συμπληρωμένο έντυπο έπρεπε να μεταφερθεί σε ένα τοπικό κέντρο εργασίας, όπου σφραγιζόταν για να αποδειχθεί ότι πληρούνται τα απαιτούμενα κριτήρια. Το αποτέλεσμα ήταν μήνες αναμονής μέχρι να ξεκινήσει ένα παιδί να λαμβάνει καθημερινά το γεύμα που του αναλογούσε. Ωστόσο, νέα ταλαιπωρία περίμενε τους γονείς/κηδεμόνες μετά την επιλογή των παιδιών τους για την παροχή της υπηρεσίας, καθώς ήταν υποχρεωμένοι να υποβάλλουν εκ νέου αίτηση ανά τετράμηνο, ανά εξάμηνο ή ανά έτος προκειμένου να συνεχίσουν να είναι δικαιούχοι δωρεάν σχολικών γευμάτων. Κατά συνέπεια, οι γονείς/κηδεμόνες είτε αποθαρρύνονταν από την προσπάθεια υποβολής αίτησης, είτε παραιτούνταν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας.

Το Online Free School Meals ξεκίνησε το 2009, ως βασικό έργο στο πλαίσιο του Connect Digitally[21], ενός εθνικού προγράμματος επιχειρησιακών αλλαγών με χρηματοδότηση του Υπουργείου Παιδείας και επικεφαλής το Hertfordshire County Council[22]. Στους στόχους του έργου περιλαμβανόταν α) η επιτάχυνση και απλούστευση της διαδικασίας για τους γονείς, β) η εξάλειψη του στιγματισμού που συνδέεται με τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων, γ) η μείωση της γραφειοκρατίας για τα σχολεία και τις Τοπικές αρχές και δ) η μείωση του ενδεχόμενου πραγματοποίησης κάποιου λάθους ή απάτης.

Σε συνεργασία με τους γονείς και με ομάδες υποστήριξης και παροχής υπηρεσιών, το πρόγραμμα Connect Digitally ανέπτυξε χάρτες διαδρομής για τους πολίτες και μοντέλα διαδικασιών, με σκοπό να απεικονίσει την πολυπλοκότητα της παλιάς διαδικασίας και να αναδείξει τα πλεονεκτήματα της νέας. Αυτό εξασφάλισε την από κοινού αποδοχή της μετάβασης στη νέα διαδικασία, από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και ταυτόχρονα σηματοδότησε την έναρξη αυτής της καινοτόμου επιχειρηματικής αλλαγής[23].

---

[21] Για *περισσότερες πληροφορίες βλπ. Connect Digitally programme | Local Government Association (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).*

22 Το Hertfordshire County Council είναι η ανώτερη τοπική αρχή της μη μητροπολιτικής κομητείας Hertfordshire στην Αγγλία.

Για περισσότερες πληροφορίες βλπ. Home | Hertfordshire County Council | Hertfordshire County Council (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

23 Βλπ. Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Το Online Free School Meals αποτελεί έναν ολοκληρωμένο κόμβο, με λειτουργικότητα διαδικτυακής υπηρεσίας, ο οποίος μέσω της συσχέτισης δεδομένων από τέσσερις κυβερνητικές υπηρεσίες, δίνει τη δυνατότητα τόσο στις τοπικές αρχές, όσο και στους γονείς να προβούν με άμεσο τρόπο σε έλεγχο της επιλεξιμότητας ενός παιδιού στο πρόγραμμα. Η λύση που προτάθηκε από το Connect Digitally περιλαμβάνει μία κεντρική κοινή υπηρεσία για τον έλεγχο της επιλεξιμότητας σε πραγματικό χρόνο, μια σταθερή, αξιόπιστη, επαναχρησιμοποιήσιμη δομή, η οποία συνδέει τέσσερις κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες και 174 Τοπικές αρχές και ταυτόχρονα, υψηλή ασφάλεια των δεδομένων.

Στο πλαίσιο του έργου αναπτύχθηκε η διασύνδεση διαδικτυακών υπηρεσιών με τις Τοπικές αρχές, η οποία ενσωματώνει υψηλά επίπεδα ασφάλειας και με τρόπο που παρέχει τη δυνατότητα πραγματοποίησης μεμονωμένων και ομαδικών ελέγχων επιλεξιμότητας, μία αρχιτεκτονική τριών επιπέδων (επίπεδο παρουσίασης-επίπεδο εφαρμογής-επίπεδο βάσης δεδομένων), η διασύνδεση GSI, η οποία παρέχει συνδεσιμότητα με άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες, ως τέταρτο επίπεδο και μία κλιμακωτή οργάνωση.

Το έργο επίσης α) διευκρίνισε τη νομιμότητα της ανταλλαγής δεδομένων, β) ανέλαβε τη νομική συμμόρφωση, γ) δημιούργησε Μνημόνια Συνεννόησης μεταξύ του Υπουργείου Παιδείας και άλλων κυβερνητικών υπηρεσιών, δ) ανέπτυξε διαδρομές πολιτών και μοντέλα επιχειρησιακών διαδικασιών, ε) εφήρμοσε ένα Πλαίσιο Διαχείρισης Υπηρεσιών, στ) παρήγαγε μία εργαλειοθήκη για προγραμματιστές, συμπεριλαμβανομένων και κατευθυντήριων γραμμών για την ανάπτυξη λύσεων για τις Τοπικές αρχές, ζ) ανέπτυξε ένα Πακέτο έναρξης (Starter Pack) για να καθοδηγήσει τους χρήστες στα στάδια της διαδικτυακής υπηρεσίας και η) χρησιμοποίησε την ιστοσελίδα Community of Practice[24] για τη μεταφορά λύσεων και την ανταλλαγή πληροφοριών.

Η υλοποίηση του έργου είχε ως αποτέλεσμα[25] την υποβολή ηλεκτρονικής αίτησης για παροχή δωρεάν σχολικών γευμάτων, εύκολα και γρήγορα, με την πραγματοποίηση ελέγχου επιλεξιμότητας σε πραγματικό χρόνο να ενημερώνει άμεσα και χωρίς περιττές καθυστερήσεις τους γονείς και τις Τοπικές αρχές για την επιλεξιμότητα, ενώ η αποστολή αυτόματης

[24] Μια *Community of Practice ή αλλιώς Κοινότητα πρακτικής είναι μια ομάδα ανθρώπων που μοιράζονται ένα κοινό ενδιαφέρον για ένα θέμα ή ένα σύνολο προβλημάτων και οι οποίοι συναντώνται για να εκπληρώσουν ατομικούς ή/και ομαδικούς στόχους.*

Για περισσότερες πληροφορίες βλπ. Home - Community of Practice (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

25 Βλπ. Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

ειδοποίησης στα σχολεία, να δίνει τη δυνατότητα λήψης δωρεάν σχολικού γεύματος από τα παιδιά που είναι επιλέξιμα, την ίδια ή την επόμενη κιόλας ημέρα.

Η ανατροφοδότηση από την εφαρμογή της υπηρεσίας είναι θετική από όλους τους εμπλεκόμενους, με τους γονείς να αισθάνονται ανακούφιση, λόγω της ταχύτητας και της ευκολίας με την οποία εντάσσονται τα παιδιά τους στη λήψη γευμάτων και τους διευθυντές των υπηρεσιών των τοπικών αρχών να είναι τόσο ενθουσιασμένοι, ώστε να χαρακτηρίζουν το Online Free School Meals ως μια επανάσταση στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών.

Επιπλέον, κατά την προσπάθεια εξορθολογισμού της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων, έγινε διαθέσιμη μία βελτιωμένη διαδικασία ελέγχου, ενώ οι πολίτες μπορούσαν να πραγματοποιούν πλέον αυτόματες ανανεώσεις των αιτήσεων τους. Αυτό είναι εφικτό μέσω της διαδικασίας παροχής «συγκατάθεσης μετά από ενημέρωση» των γονέων, μετά την οποία τα αρχεία τους ελέγχονται αυτόματα, αποτρέποντας την ανάγκη για τακτικές επανυποβολές αιτήσεων. Οι τοπικές αρχές μπορούν επίσης να ελέγχουν την υπηρεσία παροχής δωρεάν σχολικών γευμάτων χρησιμοποιώντας τη διαδικασία ελέγχου επιλεξιμότητας δέσμης δεδομένων, η οποία αποτρέπει τη συσσώρευση χρεών από τους γονείς, όταν μεταβάλλονται οι περιουσιακές τους συνθήκες, ενώ μειώνει το κόστος και αποτρέπει τις δυσάρεστες καταστάσεις που απορρέουν από την κάλυψη χρεών από οικονομικά ευάλωτες οικογένειες.

Από τους 174 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αγγλία και την Ουαλία, οι 172 έχουν προχωρήσει στη νέα διαδικασία[26]. Η ανάγκη για έντυπη απόδειξη λήψης επιδόματος καταργήθηκε από 121 οργανισμούς. Με την υιοθέτηση της χρήσης της υπηρεσίας από όλο και περισσότερες Τοπικές αρχές, οι πιο πρωτοπόρες εξ αυτών αναπτύσσουν και πρόσθετα ψηφιακά κανάλια για να διευκολύνουν ακόμα πιο πολύ την πρόσβαση σε όσους βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση. Η αξιοποίηση της χρήσης μηνυμάτων SMS, της ψηφιακής τηλεόρασης, των smartphones και των παιχνιδομηχανών, αποτελούν παραδείγματα τέτοιων καναλιών επικοινωνίας .

Το κόστος μειώθηκε σημαντικά, παρά την αύξηση της υποβολής αιτήσεων από τους πολίτες, λόγω της απλοποίησης της διαδικασίας υποβολής. Για παράδειγμα, σύμφωνα με έναν συντονιστή μιας τοπικής αρχής για τα τρόφιμα στα σχολεία, παρόλο που η συμμετοχή της τοπικής αρχής στα δωρεάν σχολικά γεύματα αυξήθηκε από 2.500 σε 11.000, η μείωση του προσωπικού περισσότερο από το μισό, λόγω της ψηφιοποίησης της διαδικασίας ελέγχου της επιλεξιμότητας, συνέβαλλε στην εξοικονόμηση πάνω από 20.000 λιρών.

[26] Βλπ. Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: *30*.04.2026).

Το κόστος[27] χρηματοδότησης και ανάπτυξης της υπηρεσίας ανήλθε σε περίπου 2 εκατομμυρία λίρες Αγγλίας, ωστόσο η απόδοση αυτής της επένδυσης ήταν οκταπλάσια για τις Τοπικές αρχές, τις άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες και τα σχολεία, ενώ οι γονείς υπολογίζεται ότι εξοικονομούν 2,4 εκατομμύρια λίρες από έξοδα ταξιδιού, τηλεφωνίας και ταχυδρομικών αποστολών σε εθνικό επίπεδο. Παράλληλα, πολλές Τοπικές αρχές έχουν προβεί σε εξοικονόμηση πόρων, που συχνά μεταφράζεται σε μείωση του προσωπικού και των χώρων που στεγάζουν γραφεία, όπως για παράδειγμα η μείωση των γραφείων του Τμήματος Δωρεάν Σχολικών Γευμάτων μίας Τοπικής αρχής, από τρία γραφεία, που απασχολούσαν 9 άτομα προσωπικό, σε ένα κεντρικό γραφείο με 5 άτομα προσωπικό.

Παρόλο που χρηματοδοτήθηκε αρχικά για την υποστήριξη των αγγλικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη συνέχεια η υπηρεσία, τα εργαλεία και τα αποτελέσματά της μεταφέρθηκαν και στους ουαλικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς επιπλέον κόστος.

Η επιτυχής αξιοποίηση της ψηφιακής διακυβέρνησης για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας στηρίχθηκε στην τοποθέτηση του πολίτη στο επίκεντρο του μετασχηματισμού των υπηρεσιών, στην ανάδειξη των πλεονεκτημάτων και στη μέτρηση των αποτελεσμάτων, στον εντοπισμό των κοινών εμποδίων και στην ανάπτυξη λύσεων[28]. Επίσης, στην αμερόληπτη και ισότιμη συνεργασία με τους εμπορικούς εταίρους, στην αποτελεσματική επικοινωνία με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, καθώς και στη μεταφορά γνώσεων και λύσεων, ώστε να καταστεί δυνατή η επαναχρησιμοποίηση μίας αποτελεσματικής πρακτικής.

Η επιτυχία του εγχειρήματος έδωσε ώθηση σε συζητήσεις, μεταξύ των κυβερνητικών υπηρεσιών, σχετικά με τις δυνατότητες επαναχρησιμοποίησης της υποδομής της υπηρεσίας ελέγχου επιλεξιμότητας για την απλούστευση και άλλων υπηρεσιών χορήγησης παροχών, όπως για παράδειγμα η υποστηριζόμενη μετακίνηση, η χορήγηση σχολικής στολής, οι επιχορηγήσεις και η εκμάθηση ποδηλασίας. Η αλλαγή της κυβερνητικής προσέγγισης της κοινής χρήσης δεδομένων αποτέλεσε ένα μεγάλο βήμα προς τα εμπρός και θα συμβάλλει αποφασιστικά στην ανάπτυξη όλης της αγγλικής Δημόσιας Διοίκησης.

---

[27] Βλπ. *Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).*

*28 Βλπ. Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.*2026).



Πηγή: Online Free School Meals (cloudforedu.org.uk) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Το παράδειγμα του μετασχηματισμού της υπηρεσίας χορήγησης δωρεάν σχολικών γευμάτων στην Αγγλία θα μπορούσε να υιοθετηθεί και στην Ελλάδα, για την απλοποίηση ανάλογων διαδικασιών. Αρχικά πρέπει να αναφερθεί ότι δεν υπάρχει στη χώρα μας μία πάγια υπηρεσία διανομής, όπως στην Αγγλία. Η χορήγηση των γευμάτων πραγματοποιείται μέσα από προγράμματα στα οποία συμμετέχουν ως ωφελούμενες κάποιες σχολικές μονάδες βάσει οικονομικών κριτηρίων, όπως το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα των κατοίκων της περιοχής στην οποία εδράζονται. Κατά δεύτερον, η ανάλογη διαδικασία χορήγησης γευμάτων, εν έτει 2026, εξακολουθεί να γίνεται χειροκίνητα, με συμπλήρωση εντύπων και με την παρέλευση ενός με δύο μηνών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης έως τη λήψη των γευμάτων, συνεπώς χρήζει μετασχηματισμού, με σκοπό την επιτάχυνση και την απλούστευσή της. Το θετικό είναι ότι άπαξ και ένα σχολείο συμμετέχει στο πρόγραμμα, δεν τίθενται στη συνέχεια επιπλέον εισοδηματικά κριτήρια για τη λήψη των δωρεάν γευμάτων, όπως συμβαίνει στην Αγγλία, παρά χορηγούνται σε όλους όσους θέλουν να τα λάβουν ανεξαιρέτως. Η δημιουργία μίας κεντρικής υπηρεσίας χορήγησης γευμάτων, η οποία θα είναι ψηφιοποιημένη, θα επιταχύνει τις διαδικασίες και θα καλύψει τις ανάγκες όλων των οικογενειών που θέλουν να κάνουν χρήση της, σε όλη την επικράτεια και όχι μόνο τοπικά.

iii. JustizOnline (Αυστρία)

Το έργο JustizOnline ξεκίνησε το 2018, μετά από υπουργική πρόταση του ομοσπονδιακού υπουργού Josef Moser για την ψηφιοποίηση των διαδικασιών που σχετίζονται με την απονομή της δικαιοσύνης. Στόχος ήταν η δημιουργία ενός ψηφιακού καναλιού μέσω του οποίου οι πολίτες θα είχαν πρόσβαση στις δικαστικές διαδικασίες[29]. Αυτό θα έδινε τη δυνατότητα ανεξάρτητης, από τόπο και χρόνο, επιθεώρησης των φακέλων και των

[29] Βλπ. *European* Institute of Public Administration, European Public Sector Award 2021, 2021, ό.π., σελ.49.

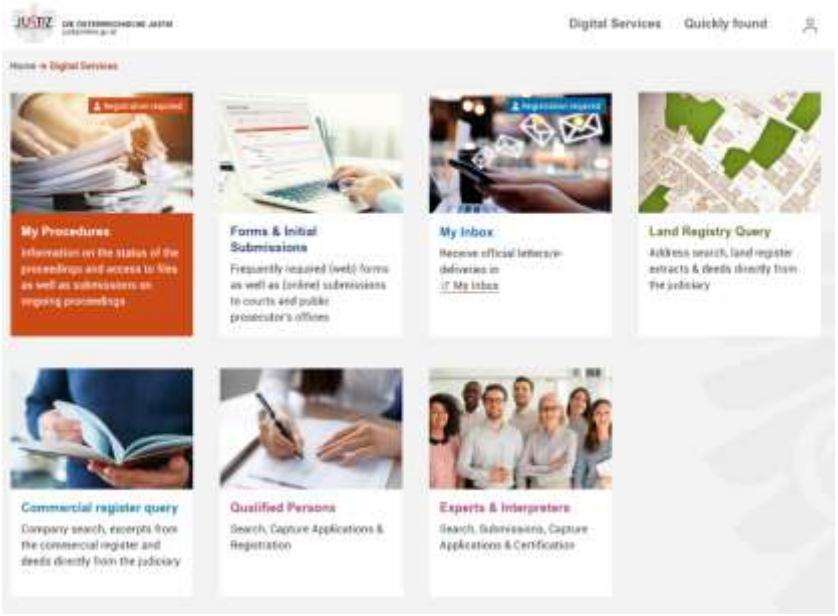
πληροφοριών, σχετικά με την κατάσταση μίας διαδικασίας, την επισκόπηση της διαθεσιμότητας των καθορισμένων ημερομηνιών δίκης και την άμεση πληροφόρηση σε περίπτωση τυχόν καθυστερήσεων ή ακυρώσεων.

Στο πλαίσιο της υλοποίησης του έργου πραγματοποιήθηκαν διάφορες εσωτερικές αναθεωρήσεις, φιλικές προς το χρήστη και διεξήχθησαν εργαστήρια με γνώμονα τη χρήση από δικαστές και γραμματείς. Σήμερα, το JustizOnline αποτελεί μία ολοκληρωμένη ψηφιακή δημόσια υπηρεσία των ανεξάρτητων αυστριακών δικαστηρίων και της εισαγγελίας, η οποία έχει ως στόχο την εξάλειψη των υφιστάμενων εμποδίων, την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την εξασφάλιση της εύκολης πρόσβασής τους στη Δικαιοσύνη. Κάθε πολίτης μπορεί πλέον να υποβάλλει, ψηφιακά και γρήγορα, προσωπικές δικαστικές υποθέσεις, αποφεύγοντας τον υψηλό διοικητικό φόρτο του παρελθόντος. Οι προσφερόμενες υπηρεσίες περιλαμβάνουν επιλεγμένες ηλεκτρονικές δικαστικές διαδικασίες, είκοσι τέσσερις ώρες το εικοσιτετράωρο και χωρίς τοπικούς περιορισμούς στην πρόσβαση, από οποιονδήποτε σταθερό υπολογιστή ή έξυπνο κινητό τηλέφωνο.

Οι διαθέσιμες ψηφιακές υπηρεσίες που παρέχονται από την πλατφόρμα είναι[30]:

1. «Οι διαδικασίες μου», από όπου ο πολίτης αποκτά πρόσβαση σε πληροφορίες και φακέλους, σχετικά με την πορεία διαδικασιών που αφορούν τις υποθέσεις του, όπως επίσης και σε παρατηρήσεις σχετικά με τρέχουσες διαδικασίες.
2. «Έντυπα και αρχικές υποβολές», όπου έχουν συγκεντρωθεί τα (διαδικτυακά) έντυπα και (ηλεκτρονικά) υπομνήματα που ζητούνται συχνά από δικαστήρια και εισαγγελίες.
3. «Τα εισερχόμενά μου», όπου ο πολίτης λαμβάνει επίσημες επιστολές και ηλεκτρονικές παραδόσεις.
4. «Ερωτήματα κτηματολογίου», όπου έχουν συγκεντρωθεί διευθύνσεις, αποσπάσματα κτηματολογίου και πράξεις απευθείας από το δικαστικό σώμα.
5. «Αναζήτηση στο εμπορικό μητρώο», όπου μπορεί κανείς να αναζητήσει αποσπάσματα και πράξεις που αφορούν το εμπορικό δίκαιο απευθείας από το δικαστικό σώμα.

[30] Βλπ. Digitale *Services* (justizonline.gv.at) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).



Πηγή: JusticeOnline (justizonline.gv.at) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

6. «Ειδικευμένα πρόσωπα», όπου ο πολίτης μπορεί να αναζητήσει ειδικευμένα πρόσωπα, όπως συνδίκους πτώχευσης, λειτουργούς αναδιάρθρωσης και διοικητικούς υπαλλήλους, αρμόδιους για θέματα εκτέλεσης.
7. «Εμπειρογνώμονες και διερμηνείς», όπου διατίθενται οι δημόσιες λίστες που περιλαμβάνουν ορκωτούς και πιστοποιημένους από το δικαστήριο πραγματογνώμονες και διερμηνείς. Οι εμπειρογνώμονες και οι διερμηνείς μπορούν να υποβάλουν πραγματογνωμοσύνες ή μεταφράσεις για περιπτώσεις συνταξιοδοτήσεων και να έχουν πρόσβαση σε αιτήσεις καταχώρισης για δικαστικούς πλειστηριασμούς, μέσω της ίδιας υπηρεσίας του JustizOnline.

Στον πυρήνα του έργου βρίσκεται διαρκώς η δημιουργία ασφάλειας δικαίου και ειρήνης, συνεπώς μέσω της υπηρεσίας ενθαρρύνονται τα ανεξάρτητα δικαστήρια και οι εισαγγελίες να συμπεριλάβουν δωρεάν πρωτοποριακές και διαφανείς ψηφιακές υπηρεσίες. Το δικαστικό σώμα αποκτά πλέον μία νέα, σύγχρονη και ομοιογενή εμφάνιση, γεγονός που εξασφαλίζεται με την ενσωμάτωση των απομονωμένων στο παρελθόν υπηρεσιών. Αυτό ενισχύει σημαντικά τη δημόσια εικόνα του δικαστικού σώματος ως σύγχρονου, προσιτού, επαγγελματικού και προσανατολισμένου στον πολίτη δημόσιου οργανισμού.



Το έργο JustizOnline είναι ο νικητής του δεύτερου βραβείου στην κατηγορία «Digital» του Ευρωπαϊκού Βραβείου Δημόσιου Τομέα (EPSA) 2021.
Πηγή: JustizOnline - Eipa (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Επιπλέον, οι πολίτες δεν χρειάζεται πλέον να προσλαμβάνουν δικηγόρο για να έχουν την ευκαιρία να επωφεληθούν από την ηλεκτρονική επιθεώρηση των φακέλων τους, η οποία είναι διαθέσιμη για τους δικηγόρους εδώ και πολλά χρόνια και τώρα είναι διαθέσιμη και για όλους τους πολίτες. Η πλατφόρμα βρίσκεται σε συνεχή επέκταση, ενώ η ομάδα έργου εργάζεται για τη βελτίωσή της και την εφαρμογή νέων χαρακτηριστικών, ώστε να απευθύνεται και να καλύπτει τις ανάγκες διαφόρων ομάδων-στόχος. Με τη δημιουργία της, η αυστριακή δικαιοσύνη παρέχει πρωτοποριακές και εύκολες στην πρόσβαση δικαστικές υπηρεσίες και γίνεται πιο διαφανής και κατανοητή για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Με τον τρόπο αυτό αυξάνεται η εμπιστοσύνη προς τη Δικαιοσύνη, τον τρίτο πυλώνα του κράτους δικαίου, γεγονός που συμβάλλει ουσιαστικά στην οικοδόμηση μιας καλύτερης Ευρώπης, ενισχύοντας το γενικό αίσθημα ασφάλειας δικαίου.

Στην Ελλάδα, στην παρούσα φάση, έχει γίνει μία προσπάθεια ψηφιοποίησης κάποιων δικαστικών διαδικασιών, όπως για παράδειγμα της ηλεκτρονικής υποβολής αίτησης για λήψη απλού αντιγράφου πολιτικής απόφασης, ψηφιακά υπογεγραμμένου αντιγράφου πολιτικής απόφασης ή ποινικής απόφασης και πιστοποιητικών δικαστικής φερεγγυότητας. Αυτές οι δυνατότητες παρέχονται μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης gov.gr[31] και της Πύλης Ψηφιακών Υπηρεσιών Δικαστηρίων-ΟΣΔΔΥ[32], ειδικά για τη λήψη πιστοποιητικών. Ωστόσο, παραμένουν πάρα πολλές διαδικασίες φυσικές, με αποτέλεσμα καθυστερήσεις που οδηγούν σε ταλαιπωρία των πολιτών, απώλεια προθεσμιών και άλλα εμπόδια στην διεκπεραίωση δικαστικών υποθέσεων τους, συνεπώς η δημιουργία μίας ολοκληρωμένης ψηφιακής

[31] Βλπ. *https://www.gov.gr/ipiresies/dikaiosune/dikasteria/elektronikes-dikastikes-apophaseis (Τελευταία πρόσβαση: 16.04.2025).*

32 Βλπ. https://extapps.solon.gov.gr/mojwp/faces/TrackCertificates (Τελευταία πρόσβαση: 16.04.2025).

υπηρεσίας, όπως η πλατφόρμα του έργου JustizOnline, μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά οφέλη για όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στην Ελλάδα, μέσω του θεμελιώδους ανασχεδιασμού των συμπληρωματικών διαδικασιών προστιθέμενης αξίας, ενισχύοντας έτσι την εμπιστοσύνη τους προς τη Δικαιοσύνη και προωθώντας το δημόσιο συμφέρον.

Επίλογος

Η ανάλυση των τριών καλών πρακτικών ανέδειξε με σαφήνεια ότι η ψηφιακή διακυβέρνηση, όταν σχεδιάζεται με επίκεντρο τον πολίτη και συνοδεύεται από θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές, μπορεί να αποτελέσει έναν ισχυρό μοχλό εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και βελτίωσης της καθημερινότητας. Τα παραδείγματα του Netti-Nysse στη Φινλανδία, της υπηρεσίας Online Free School Meals στην Αγγλία και της πλατφόρμας JustizOnline στην Αυστρία καταδεικνύουν ότι η επιτυχία δεν έγκειται αποκλειστικά στην αξιοποίηση της τεχνολογίας, αλλά κυρίως στον τρόπο με τον οποίο αυτή ενσωματώνεται σε ένα συνεκτικό πλαίσιο πολιτικών, διαδικασιών και συνεργασιών[33].

Κοινός παρονομαστής των πρακτικών αυτών είναι η έμφαση στην απλοποίηση των διαδικασιών, στη μείωση της γραφειοκρατίας και στην ενίσχυση της προσβασιμότητας για όλους τους πολίτες, ιδίως για τις πιο ευάλωτες ομάδες. Είτε πρόκειται για την ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων μέσω ενός κινητού και ευέλικτου μέσου, είτε για την αυτοματοποίηση πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών, είτε για τη δημιουργία ολοκληρωμένων ψηφιακών υπηρεσιών στη Δικαιοσύνη, διαφαίνεται ότι ο επιτυχημένος ψηφιακός μετασχηματισμός προϋποθέτει τη βαθιά κατανόηση των αναγκών των χρηστών και τη διαρκή προσαρμογή των υπηρεσιών σε αυτές[34].

Παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να αντιμετωπίζει προκλήσεις, όπως η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, η περιορισμένη διαλειτουργικότητα και οι ανισότητες στην ψηφιακή πρόσβαση. Συνεπώς, η υιοθέτηση και προσαρμογή αντίστοιχων καλών πρακτικών μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην επίλυση αυτών των ζητημάτων, υπό την προϋπόθεση ότι θα υπάρξει μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, επαρκής χρηματοδότηση και, κυρίως, πολιτική και διοικητική δέσμευση για συνέπεια και συνέχεια. Επιπλέον, καθώς καθίσταται σαφές ότι ο ψηφιακός μετασχηματισμός δεν αποτελεί μια εφάπαξ διαδικασία, αλλά μια δυναμική και εξελισσόμενη πορεία, η συνεχής αξιολόγηση, η αξιοποίηση της ανατροφοδότησης των πολιτών και η ενίσχυση της συνεργασίας

[33] *European Commission, "eGovernment Benchmark 2020: Digital Government in the Decade of Action", 2020.*
34 United Nations, "E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government", 2022.

μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα πρόκειται να αποτελέσουν κρίσιμους παράγοντες για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των παρεμβάσεων. Τέλος, η καλλιέργεια ψηφιακής κουλτούρας και η ενίσχυση των δεξιοτήτων τόσο των πολιτών όσο και των δημοσίων υπαλλήλων είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της ψηφιακής διακυβέρνησης.

Συνολικά, η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι η μετάβαση σε ένα πιο αποτελεσματικό, διαφανές και συμμετοχικό κράτος είναι εφικτή, όταν η τεχνολογία αξιοποιείται στρατηγικά και με σαφή προσανατολισμό στο δημόσιο συμφέρον. Η Ελλάδα διαθέτει πλέον τις βάσεις για να κινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση και, αξιοποιώντας τα διδάγματα των επιτυχημένων ευρωπαϊκών πρακτικών, μπορεί να επιταχύνει τη μετάβασή της σε ένα σύγχρονο μοντέλο διακυβέρνησης, που θα ανταποκρίνεται ουσιαστικά στις ανάγκες της κοινωνίας του 21ου αιώνα.

Βιβλιογραφία

Ι. Ελληνική

Αθανασόπουλος, Κ. «Ψηφιακή διακυβέρνηση και δημόσια διοίκηση», 2019.

ΔιαΝΕΟσις «Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους: Προκλήσεις και καλές πρακτικές», 2022.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, «Ψηφιακός μετασχηματισμός στη δημόσια διοίκηση: Τάσεις και προοπτικές», 2020.

Καρκατσούλης, Π. «Δημόσια διοίκηση: Μεταρρυθμίσεις και προκλήσεις», 2018.

Κιουπκιολής, Α., & Καρκατσούλης, Π. (Επιμ.) «Κράτος και ψηφιακός μετασχηματισμός», 2021.

Σπυριδάκης, Μ., & Τσουκαλάς, Γ. «Ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες και μετασχηματισμός της γραφειοκρατίας», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 2020.

Χλέτσος, Μ. «Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και δημόσια αξία». *Διοίκηση & Οικονομία*, 26(2), 2019.

ΙΙ. Ξενόγλωσση

European Commission, "*eGovernment Benchmark 2020: Digital Government in the Decade of Action*", 2020.

European Institute of Public Administration, European Public Sector Award 2021, *"Building a Better Europe for Citizens",* General Report, 2021.

Margetts, H., & Dunleavy, P., "The second wave of digital-era governance", Philosophical Transactions of the Royal Society A, 371(1987), 2013.

Observatory of Public Service Innovation, *"Online Free School Meals: a revolution in public service delivery"*, 2015, Διαθέσιμο στο: Online-Free-School-Meals_-UK_2009.pdf, (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

OECD, "*Digital Government Index 2019 results"*, 2020.

OECD, "*Digital Government Review Series"*, 2023.

UN DESA, *"E-Government Survey 2022: The future of digital government"*, 2022.

United Nations, "*E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government"*, 2022.

III. Ιστοσελίδες

Connect Digitally programme | Local Government Association (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Digitale Services (justizonline.gv.at) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

File:Inside Netti-Nysse bus.JPG - Wikimedia Commons (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Go where the people are: The Netti-Nysse bus in Tampere - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Home - Community of Practice (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Home | Hertfordshire County Council | Hertfordshire County Council (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Home - Millennium Technology Prize (millenniumprize.org) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Netti-Nysse_at_Tampere_City_centre.jpg (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

https://extapps.solon.gov.gr/mojwp/faces/TrackCertificates (Τελευταία πρόσβαση: 16.04.2025).

https://www.gov.gr/ipiresies/dikaiosune/dikasteria/elektronikes-dikastikes-apophaseis (Τελευταία πρόσβαση: 16.04.2025).

IBM - United States (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

JustizOnline - Eipa (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

JusticeOnline (justizonline.gv.at) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Microsoft – Cloud, Υπολογιστές, Εφαρμογές & Παιχνίδια (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Online Free School Meals: a revolution in public service delivery - Governance International (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Online Free School Meals (cloudforedu.org.uk) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Picasa - Download (softonic.com) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

The internet bus “Netti-Nysse” | Laura's Dark Archive (wordpress.com) (Τελευταία πρόσβαση: 30.04.2026).

Εσωτερικός Έλεγχος και η Αποτελεσματικότητα των Μηχανισμών Ελέγχου ΞΧ/ΧΤ στα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα: Μια κριτική επανεξέταση της παρεχόμενης διασφάλισης.

Παπαστεργίου Κωνσταντίνος,
Φίλος Ιωάννης

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη εξετάζει κριτικά κατά πόσον ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να αξιολογήσει ουσιαστικά την αποτελεσματικότητα των εσωτερικών μηχανισμών πρόληψης και καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ΞΧ/ΧΤ) στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Παρότι ο Εσωτερικός Έλεγχος εντάσσεται ως τρίτη γραμμή άμυνας στη δομή διακυβέρνησης και καλείται να παρέχει ανεξάρτητη διασφάλιση ως προς τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση κινδύνων και τις δικλίδες ελέγχου, οι σοβαρές αποτυχίες ΞΧ/ΧΤ σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τόσο στην Ευρώπη όσο και παγκοσμίως, εξακολουθούν να αναδεικνύουν ένα επίμονο χάσμα μεταξύ «τεχνικής» συμμόρφωσης βάσει τεκμηρίωσης και ουσιαστικής αποτελεσματικότητας. Η μελέτη υποστηρίζει ότι το χάσμα αυτό είναι δομικό και όχι συγκυριακό. Με βάση τη Θεωρία Διαχείρισης Κινδύνων, τη Θεσμική Θεωρία και τη Δομική Θεωρία, η παρούσα μελέτη υποστηρίζει ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι, από μεθοδολογική και οργανωτική άποψη, καταλληλότερος για την αξιολόγηση του σχεδιασμού των δικλίδων, της συμμόρφωσης πολιτικών και διαδικασιών και των απαιτήσεων διακυβέρνησης, παρά για την εκτίμηση του κατά πόσον οι μηχανισμοί ελέγχου πρόληψης και καταπολέμησης ΞΧ/ΧΤ μπορούν πράγματι να εντοπίζουν και να μετριάζουν τον σχετικό κίνδυνο στην πράξη. Οι παραδοσιακές ελεγκτικές μεθοδολογίες τείνουν να επικυρώνουν την αρχιτεκτονική του συστήματος εσωτερικού ελέγχου χωρίς να δοκιμάζουν επαρκώς την ικανότητά του να ανταποκρίνεται σε δυναμικά και σύνθετα περιβάλλοντα κινδύνου. Η μελέτη καταλήγει ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος πρέπει να επαναπροσδιορίσει τον τρόπο λειτουργίας του, ασκώντας ουσιαστικής κριτική αμφισβήτησης, αλλά και ενσωματώνοντας περισσότερο στην ελεγκτική πρακτική προσεγγίσεις προσανατολισμένες στην αποτελεσματικότητας, σε τυπολογικά καθοδηγούμενες και βασισμένες σε δεδομένα προσεγγίσεις, ώστε να είναι ικανός να προβαίνει σε επαρκή και κατάλληλη αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εσωτερικών μηχανισμών ΞΧ/ΧΤ.

Λέξεις-κλειδιά: Καταπολέμηση νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, ΞΧ/ΧΤ, Εσωτερικός Έλεγχος, εσωτερικοί μηχανισμοί ελέγχου, αποτελεσματικότητα, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα

1. Εισαγωγή

Κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, το κανονιστικό και εποπτικό πλαίσιο για την πρόληψη και καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (εφεξής ΞΧ/ΧΤ) έχει μετατοπιστεί από μια κυρίως κανονοκεντρική προσέγγιση σε μια προσέγγιση που δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην αποτελεσματικότητα. Σε διεθνές επίπεδο, η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης (εφεξής FATF) έχει μεταφέρει το επίκεντρο της αξιολόγησης από την τεχνική συμμόρφωση προτύπων προς την αποτελεσματικότητα, δηλαδή προς το κατά πόσον τα συστήματα ΞΧ/ΧΤ επιτυγχάνουν ουσιαστικά αποτελέσματα πρόληψης, εντοπισμού και αντιμετώπισης των σχετικών κινδύνων (FATF, 2012). Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η κατεύθυνση αυτή ενισχύθηκε περαιτέρω μέσω του νέου «πακέτου AML», το οποίο περιλαμβάνει τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1624, την Οδηγία (ΕΕ) 2024/1640 και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1620 για τη σύσταση της AMLA (European Parliament & Council, 2024a, 2024b, 2024c). Οι παραπάνω ενέργειες, σε συνδυασμό με τις τελευταίες κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών-ΕΑΤ (εφεξής ΕΒΑ) (EBA, 2022, 2024a), καταδεικνύουν τη μετάβαση από τους απλούς υπάρχοντες εσωτερικούς μηχανισμούς ελέγχου στην απόδειξη ότι αυτοί λειτουργούν αποτελεσματικά.

Ενώ έχει σημειωθεί μεγάλη αύξηση στον αριθμό των ρυθμιστικών παρεμβάσεων τόσο ευρωπαϊκώς όσο και παγκοσμίως, εξακολουθούν να σημειώνονται σημαντικές αποτυχίες όσον αφορά την πρόληψη και την καταπολέμηση του ΞΧ/ΧΤ οι οποίες έχουν αναδεικνύουν την ύπαρξη σημαντικών προβλημάτων σχετικά με την ικανότητα των εσωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών να σταματούν, να εντοπίζουν και να μειώνουν αποτελεσματικά τις παράνομες δραστηριότητες (Papastergiou, 2025; EC, 2019; ECA, 2021). Υποθέσεις όπως εκείνες της Danske Bank, της ING και της ABN AMRO καταδεικνύουν ότι ακόμη και ιδρύματα με αναλυτικές πολιτικές και διαδικασίες, πολλαπλά επίπεδα δικλίδων και ανεπτυγμένους μηχανισμούς διασφάλισης είναι δυνατόν να αποτύχουν να εντοπίσουν ή να αποτρέψουν σημαντικούς κινδύνους ΞΧ/ΧΤ (Bjerregaard & Kirchmaier, 2019; NPPS, 2018, 2021).

Στο πλαίσιο αυτό, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα λειτουργούν ως βασικοί θεματοφύλακες της ακεραιότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Οι εσωτερικοί μηχανισμοί ελέγχου ΞΧ/ΧΤ καλούνται να μετατρέπουν τις νομικές και εποπτικές υποχρεώσεις σε λειτουργικές δικλίδες, μέσω της δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη, της παρακολούθησης

συναλλαγών, της αναφοράς ύποπτων συναλλαγών, των ρυθμίσεων διακυβέρνησης, των διαδικασιών κλιμάκωσης, της εκπαίδευσης του προσωπικού και της ανεξάρτητης αξιολόγησης μέσω εσωτερικού ελέγχου. Η Σύσταση 18 της FATF απαιτεί ρητά από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να εφαρμόζουν προγράμματα πρόληψης και καταπολέμησης ΞΧ/ΧΤ που περιλαμβάνουν πολιτικές, διαδικασίες, δικλίδες ελέγχου, έλεγχο καταλληλότητας προσωπικού, συνεχή εκπαίδευση και ανεξάρτητη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου. Αντίστοιχα, το ενωσιακό πλαίσιο και οι κατευθυντήριες γραμμές της ΕΑΤ αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στη λογοδοσία του διοικητικού οργάνου, στη διακυβέρνηση βάσει κινδύνου και στη διαμόρφωση αποτελεσματικών ρυθμίσεων εσωτερικού ελέγχου (BCBS, 2020; EBA, 2022, 2024; FATF, 2012).

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί την Τρίτη Γραμμή Άμυνας ως ανεξάρτητος μηχανισμός ελέγχου (IIA, 2013, 2020; BCBS, 2012, 2020). Η παρούσα μελέτη εξετάζει κριτικά τον ρόλο του στη διακυβέρνηση ΞΧ/ΧΤ και υποστηρίζει ότι οι παραδοσιακές μεθοδολογίες του, σε συνδυασμό με τη οργανωτική του θέση, τον καθιστούν καταλληλότερο για να ελέγχει τη συμμόρφωση, την τεκμηρίωση και την ορθή τήρηση των πολιτικών και των διαδικασιών, παρά για να αξιολογεί αν οι μηχανισμοί είναι ουσιαστικά αποτελεσματικοί. Βασιζόμενη στη Θεωρία Διαχείρισης Κινδύνων, τη Θεσμική Θεωρία και τη Δομική Θεωρία, η μελέτη υποστηρίζει ότι ο περιορισμός αυτός δεν είναι συγκυριακός αλλά δομικός. Επιχειρείται με την παρούσα μελέτη να συνδεθεί η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ με τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου και να επαναπροσδιορίσει τον τελευταίο ως λειτουργία που οφείλει να υπερβαίνει την απλή επικύρωση δικλίδων και να εκτείνεται προς την κριτική αμφισβήτηση και την ουσιαστική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους.

2. Οι εσωτερικοί μηχανισμοί ελέγχου ΞΧ/ΧΤ και η αποτελεσματικότητά τους

Οι εσωτερικοί μηχανισμού ελέγχου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας αποτελούν έναν από τους κύριους μηχανισμούς που χρησιμοποιούν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για την πρόληψη ή/και την ανίχνευση των σχετικών κινδύνων. Οι εν λόγω μηχανισμοί αποτελούνται από τις κάτωθι κατ' ελάχιστο θεματικές περιοχές: η δέουσα επιμέλεια των πελατών (CDD), η παρακολούθηση των συναλλαγών, η αναφορά ύποπτων ή και ασυνήθων συναλλαγών, η εφαρμογή μέτρων που σχετίζονται με κυρώσεις, η εκπαίδευση του προσωπικού, οι διαδικασίες κλιμάκωσης, η τήρηση αρχείων, οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης και ο ανεξάρτητος έλεγχος.

Οι εσωτερικές δικλείδες ελέγχου ΞΧ/ΧΤ αποτελούν βασικό μηχανισμό πρόληψης και αντιμετώπισης των σχετικών κινδύνων σε ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα. Περιλαμβάνουν, κατ' ελάχιστον, τη δέουσα επιμέλεια ως προς τον πελάτη (CDD) και, όπου απαιτείται, την

αυξημένη δέουσα επιμέλεια (EDD), την αξιολόγηση κινδύνου πελάτη, την παρακολούθηση συναλλαγών, την αναφορά ύποπτων συναλλαγών, την εφαρμογή μέτρων σχετικών με κυρώσεις, την εκπαίδευση του προσωπικού, τις διαδικασίες κλιμάκωσης, την τήρηση αρχείων, τις ρυθμίσεις διακυβέρνησης και τον ανεξάρτητο έλεγχο. Τόσο η Σύσταση 18 της FATF όσο και η Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 (4η Οδηγία ΞΧ/ΧΤ) ότι οι εσωτερικοί μηχανισμοί αυτοί πρέπει να ακολουθούν προσέγγιση εστιασμένη στον κινδύνου και να είναι ανάλογοι προς το μέγεθος, τη φύση και το προφίλ έκθεσης του ιδρύματος. Αντίστοιχα, η ΕΒΑ τονίζει ότι η διακυβέρνηση ΞΧ/ΧΤ πρέπει να αποτελεί μέρος της οργανωτικής δομής του οργανισμού και να υποστηρίζεται από σαφείς γραμμές ευθύνης, αποτελεσματική εποπτεία και επαρκείς πόρους (European Parliament and Council of the European Union, 2015; FATF, 2012).

Όπως επιβεβαιώνεται και από σχετική βιβλιογραφία, οι εσωτερικές αυτές δικλείδες θεωρούνται ουσιώδεις για τη συμβολή των χρηματοπιστωτικών οργανισμών στην προστασία της ακεραιότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Χαρακτηριστικά, έρευνες στην ερευνητική περιοχή του ΞΧ/ΧΤ έχουν επισημάνει τη σημασία της δέουσας επιμέλειας, της παρακολούθησης των συναλλαγών και των πελατών, την εκπαίδευση και τη διακυβέρνηση ως βασικών μηχανισμών πρόληψης και καταπολέμησης των κινδύνων ΞΧ/ΧΤ (Chatain et al., 2022; ElYacoubi, 2020; Okab, 2014; Said et al., 2013; Schott, 2006). Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην εταιρική διακυβέρνηση ως βασικός παράγοντα, καθώς η λογοδοσία και η ανάληψη ευθύνης από τη Διοίκηση, η ενεργός συμμετοχή της επιτροπής ελέγχου και η εταιρική κουλτούρα επηρεάζουν ουσιαστικά το κατά πόσον οι απαιτήσεις ΞΧ/ΧΤ ενσωματώνονται ως στρατηγική προτεραιότητα ή αντιμετωπίζονται ως δευτερεύουσα υποχρέωση για συμμόρφωση.

Σημειώνεται ότι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα χρησιμοποιούν το μοντέλο των «τριών γραμμών άμυνας» ως την κύρια δομή διακυβέρνησης που χρησιμοποιείται για τη διαχείριση των κινδύνων ΞΧ/ΧΤ (ΙΙΑ, 2013, 2020). Το μοντέλο αυτό των τριών γραμμών άμυνας περιλαμβάνει, ως Πρώτη Γραμμή Άμυνας, τις επιχειρηματικές μονάδες· ως Δεύτερη Γραμμή Άμυνας, τις λειτουργίες συμμόρφωσης και διαχείρισης κινδύνων· και ως Τρίτη Γραμμή Άμυνας, τον Εσωτερικό Έλεγχο, ο οποίος καλείται να παρέχει ανεξάρτητη διασφάλιση σχετικά με τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση κινδύνων και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου.

Ωστόσο, η παρουσία μηχανισμών πρόληψης και εντοπισμού ΞΧ/ΧΤ δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι εν λόγω μηχανισμοί είναι και αποτελεσματικοί. Επομένως, είναι σημαντικό να γίνεται διάκριση μεταξύ των «τεχνικών» στοιχείων συμμόρφωσης και των στοιχείων αποτελεσματικότητας. Η τεχνική συμμόρφωση ορίζεται ως η ύπαρξη πολιτικών και διαδικασιών, καθώς και άλλων μηχανισμών ελέγχου, που πληρούν απλώς τις κανονιστικές

απαιτήσεις του νομικού πλαισίου. Η αποτελεσματικότητα των ελέγχων μπορεί να περιγραφεί μέσω του επιπέδου στο οποίο οι εν λόγω μηχανισμοί ελέγχου εντοπίζουν, κλιμακώνουν και μετριάζουν το προφίλ κινδύνου του χρηματοπιστωτικού οργανισμού. Αυτή η διάκριση είναι ιδιαιτέρως σημαντική επειδή η ικανότητα του Εσωτερικού Ελέγχου να αξιολογεί την επάρκεια, την καταλληλότητα και την εφαρμογή των μηχανισμών πρόληψης και καταπολέμησης ΞΧ/ΧΤ είναι συνήθως μεγαλύτερη από την ικανότητά του να αξιολογεί την ουσιαστική αποτελεσματικότητα αυτών των εσωτερικών μηχανισμών. Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι ικανός να παρέχει αξιόπιστη διασφάλιση ως προς τη συμμόρφωση και την ορθή τήρηση των υφιστάμενων πολιτικών και διαδικασιών, αλλά η πραγματική αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου στην πράξη, παραμένει συχνά δυσκολότερο να αξιολογηθεί και για αυτό και τυγχάνει άνευ ουσιαστικής προσοχής (FATF, 2012; Pol, 2018).

Η διάκριση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία επειδή τα συστήματα ΞΧ/ΧΤ λειτουργούν σε περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από μεγάλη αβεβαιότητα, αφανείς αστοχίες και αρκετά σύνθετες επιχειρησιακές επιλογές. Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να επαληθεύσει εάν υπάρχουν πολιτικές και διαδικασίες και τα σχετικά εγχειρίδια, εάν εξετάστηκαν ειδοποιήσεις, εάν συμπληρώθηκαν φάκελοι και εάν συνεδρίασαν οι αρμόδιες εταιρικές επιτροπές. Δεν μπορεί ή δυσκολεύεται αρκετά, όμως, να εξετάσει με πληρότητα για παράδειγμα το σύνολο της μη εντοπισμένης ύποπτης δραστηριότητας. Έτσι δημιουργείται ένα δομικό χάσμα ανάμεσα στη συμμόρφωση βάσει διαδικασιών και πολιτικών και στην αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου στην πράξη. Ένας οργανισμός μπορεί βρίσκεται σε αρκετά υψηλό επίπεδο ύπαρξης και τήρησης πολιτικών και διαδικασιών και, ταυτόχρονα, να παραμένει αδύναμος στην ανίχνευση σύνθετων ή αναδυόμενων μεθοδολογιών ΞΧ/ΧΤ. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους εξακολουθούν να εντοπίζονται από εποπτικές αρχές σοβαρές αδυναμίες και να επιβάλλονται μεγάλου ύψους προστίμων ακόμη και σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με ανεπτυγμένα πλαίσια ΞΧ/ΧΤ (EC, 2019; ECA, 2021).

3. Ο ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στο πλαίσιο της συμμόρφωσης ΞΧ/ΧΤ

Σύμφωνα με τα παγκόσμια πρότυπα του Ινστιτούτου Εσωτερικού Ελέγχου (IIA, 2024, p. 15), «*Ο εσωτερικός έλεγχος ενισχύει την ικανότητα του οργανισμού να δημιουργεί, να προστατεύει και να διατηρεί αξία προσφέροντας στο συμβούλιο και στη διοίκηση βασισμένη στην εκτίμηση κινδύνων, ανεξάρτητη και αντικειμενική διαβεβαίωση, συμβουλές, σε βάθος κατανόηση και προνοητικότητα.*» Σε αυτό το πλαίσιο, ο Εσωτερικός Έλεγχος υποστηρίζει τη λήψη αποφάσεων, αξιολογώντας κριτικά τα συστήματα διαχείρισης κινδύνων και εντοπίζοντας αδυναμίες που μπορεί να οδηγήσουν σε ελλείψεις δικλίδων ή και σε ευρύτερα λειτουργικά προβλήματα (Coetzee & Lubbe, 2013).

Στον τομέα της πρόληψης και της καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ, ο ρόλος αυτός προβλέπεται ρητά από το ισχύον νομοκανονιστικό πλαίσιο. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται και στην ισχύουσα 4η Οδηγία για το ΞΧ/ΧΤ (Οδηγία (ΕΕ) 2015/849) απαιτείται από τα υπόχρεα πρόσωπα να θεσπίζουν εσωτερικές πολιτικές, δικλίδες και διαδικασίες για τον μετριασμό και τη διαχείριση του κινδύνου ΞΧ/ΧΤ και, όπου τούτο είναι πρόσφορο, να διατηρούν ανεξάρτητη λειτουργία ελέγχου για τη δοκιμή και αξιολόγηση των εν λόγω μέτρων (European Parliament & Council, 2015, art. 8 para. 4(b)). Αντίστοιχα, οι κατευθυντήριες γραμμές της EBA, η Σύσταση 18 της FATF και οι κατευθύνσεις της BCBS τοποθετούν τον Εσωτερικό Έλεγχο μέσα στο συνολικό πλαίσιο διακυβέρνησης και διαχείρισης κινδύνων, τονίζοντας τον ρόλο του στην αξιολόγηση του κατά πόσον οι δικλίδες ΞΧ/ΧΤ είναι επαρκείς και λειτουργούν αποτελεσματικά (BCBS, 2012, 2020; EBA, 2022, 2024; FATF, 2012).

Την ανωτέρω προσέγγιση υιοθετούν και οι επαγγελματικοί φορείς. Το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών επισημαίνει ότι ο πρωταρχικός ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στον χρηματοπιστωτικό τομέα είναι να υποστηρίζει το Διοικητικό Συμβούλιο και την εκτελεστική διοίκηση στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων, της φήμης και της βιωσιμότητας του οργανισμού, αξιολογώντας εάν οι σημαντικοί κίνδυνοι εντοπίζονται, αναφέρονται και ελέγχονται επαρκώς και ασκώντας ουσιαστική εποπτεία και κριτική προς τη διοίκηση. Αντίστοιχα, οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές του IIA για θέματα AML αναγνωρίζουν τον κρίσιμο και ανεξάρτητο ρόλο του στην αξιολόγηση της συμμόρφωσης με κανονιστικές απαιτήσεις, τεκμηριωμένες πολιτικές και διαδικασίες, καθώς και στην αποτίμηση των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και ελέγχου στον χώρο της ΞΧ/ΧΤ (IIA, 2013, 2018b). Ο Εσωτερικός Έλεγχος συνεπώς δεν περιορίζεται στον έλεγχο των εσωτερικών δικλίδων, αλλά συμβάλλει και στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της ουσιαστικής αμφισβήτησης των επιλογών της διοίκησης (Ghulam & Szalay, 2023; Amara et al., 2020; Naheem, 2016).

Όπως προβλέπεται από τα παγκόσμια πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου (IIA, 2024) ο Εσωτερικός Έλεγχος χρησιμοποιεί καθορισμένη ελεγκτική μεθοδολογία βάσει του ελεγκτικού έργου, της φύσης του ιδρύματος και των κινδύνων, όπως μεταξύ άλλων φυσικές επιθεωρήσεις, άμεσες προσβάσεις σε συστήματα και βάσεις δεδομένων συνεντεύξεις, επισκόπηση πολιτικών και διαδικασιών, χαρτογράφηση δικλίδων, έλεγχο φακέλων και δειγμάτων, καθώς και παρακολούθηση υλοποίησης σχεδίων δράσεων και των επ΄ αυτών διορθωτικών μέτρων. Οι τεχνικές αυτές είναι εδραιωμένες στην ελεγκτική πρακτική (IIA, 2024) και η σχετική βιβλιογραφία τις αναγνωρίζει ως βασικά εργαλεία για την αποτελεσματικότητα του Εσωτερικού Ελέγχου (Arena & Azzone, 2009; Gramling et al., 2004). Σε κλάδους με έντονη

εποπτεία όπως ο χρηματοπιστωτικός κλάδος, οι τεχνικές αυτές βοηθούν ώστε ο έλεγχος να ασκείται με συνέπεια, να τεκμηριώνεται επαρκώς και να ανταποκρίνεται στις εποπτικές απαιτήσεις, ενώ διασφαλίζεται ότι τηρούνται οι βασικές οργανωτικές και διαδικαστικές απαιτήσεις.

Ωστόσο, οι χρησιμοποιούμενες ελεγκτικές μεθοδολογίες και η οργανωτική θέση του Εσωτερικού Ελέγχου τον καθιστούν καταλληλότερο για να αξιολογεί αν οι μηχανισμοί είναι σωστά σχεδιασμένοι, έχουν εφαρμοστεί και υποστηρίζονται από τις αναγκαίες διαδικασίες. Παρατηρείται υστέρηση της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου να κρίνει αν οι ίδιοι μηχανισμοί εντοπίζουν και μετριάζουν αποτελεσματικά τον κίνδυνο ΞΧ/ΧΤ στην πράξη (BCBS, 2020; FATF, 2013; IIA, 2018b, 2020, 2024). Οι διαδικασίες αυτές λειτουργούν καλύτερα όταν τα κριτήρια του ελέγχου είναι σαφή εκ των προτέρων, τα διαθέσιμα στοιχεία μπορούν να τεκμηριωθούν και το αντικείμενο του ελέγχου είναι σαφής και επαληθεύσιμο. Έτσι, ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να διαπιστώσει μεταξύ άλλων, αν υπάρχουν δικλίδες, εγκρίσεις, πλήρεις φάκελοι και τηρημένες διαδικασίες διακυβέρνησης. Τελεί υπό έντονη αμφισβήτηση αν είναι ομοίως αποτελεσματικός ο Εσωτερικός Έλεγχος να αξιολογήσει αν το συνολικό πλαίσιο διακυβέρνησης για την πρόληψη και καταπολέμηση του ΞΧ/ΧΤ μπορεί πράγματι να αναγνωρίζει, να αξιολογεί και εν τέλει να διαχειρίζεται τους σχετικούς κινδύνους στους οποίους εκτίθεται ο οργανισμός.

4. Γιατί ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι εστιασμένος στην αξιολόγηση της συμμόρφωσης παρά της αποτελεσματικότητας

Βασιζόμενη στις θεωρίες Διαχείρισης Κινδύνων, Θεσμική και Δομική, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να προσδιορίζει τον ρόλο του Εσωτερικού Ελέγχου στην αξιολόγηση των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ ως προς την ουσιαστική τους αποτελεσματικότητα. Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως λειτουργία, παρότι τυπικά αναμένεται να παρέχει διασφάλιση τόσο ως προς την επάρκεια όσο και ως προς την αποτελεσματικότητα των δικλείδων ασφαλείας του οργανισμού, στην πράξη αξιολογεί ευκολότερα τη συμμόρφωση, την ορθή τήρηση των πολιτικών και των διαδικασιών και τον σχεδιασμό των δικλίδων. Ο προσανατολισμός αυτός συνδέεται με την μεθοδολογική ελεγκτική προσέγγιση, τη θέση και το ρόλο του Εσωτερικού Ελέγχου μέσα στη συνολική οργανωτική δομή του οργανισμού αλλά και από το εξωτερικό θεσμικό περιβάλλον (Arena & Azzone, 2009; IIA, 2018a, 2020).

Η μεθοδολογική ελεγκτική προσέγγιση που ακολουθείται βασίζεται κυρίως σε παρατηρήσιμα αποτελέσματα, όπως μεταξύ άλλων, αρχεία και φάκελοι πελατών, ειδοποιήσεις υπόπτων συναλλαγών ή/και δραστηριοτήτων, ολοκληρωμένες έρευνες, αναφορές ύποπτων συναλλαγών

στις αρμόδιες Αρχές-FIU, εποπτικές εκθέσεις και πορίσματα από ελέγχους, πρακτικά συνεδριάσεων επιτροπών και ΔΣ καθώς και σχέδια δράσης αποκατάστασης. Αντίθετα, η μη εντοπισμένη ύποπτη δραστηριότητα, εκ φύσεως, δεν θα συμπεριλαμβανόταν στο δείγμα ελέγχου. Χαρακτηριστικά, σε περιπτώσεις όπου οι παράμετροι παρακολούθησης συναλλαγών δεν έχουν την κατάλληλη διαμόρφωση, όπου οι πελάτες υψηλού κινδύνου δεν έχουν ταξινομηθεί σωστά και δεν έχουν εφαρμοστεί τα κατάλληλα αυξημένα μέτρα δέουσας επιμέλειας και όπου οι τυπολογίες που σχετίζονται με τον κίνδυνο ΞΧ/ΧΤ στον οποίο εκτίθεται ο οργανισμός δεν έχουν συμπεριληφθεί στα σενάρια, οι έλεγχοι που ακολουθούν τις παραδοσιακές διαδικασίες ενδέχεται να μην εντοπίζουν τους περιοχές με το υψηλότερο επίπεδο αδυναμιών. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ένα δομικό πρόβλημα εντοπισμού, καθώς η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου μπορεί να αξιολογήσει τις δραστηριότητες που εντοπίζονται, αλλά δεν μπορεί να καλύψει όλες τις μη εντοπισμένες δραστηριότητες (BCBS, 2020; Pol, 2018).

Επιπλέον, βάσει της Θεωρίας Διαχείρισης Κινδύνου, ο Εσωτερικός Έλεγχος επιβεβαιώνει ότι ο οργανισμός έχει εντοπίσει, αξιολογήσει, παρακολουθήσει και ελέγξει τους κινδύνους του σύμφωνα με το δικό του μοντέλο κινδύνου που έχει υιοθετήσει και ακολουθεί. Τα κριτήρια και η ελεγκτική μεθοδολογική προσέγγιση διαμορφώνονται από νόμους, κανονιστικές αποφάσεις, επαγγελματικά πρότυπα και εγχειρίδια ελέγχου, εσωτερικές πολιτικές και τυποποιημένα μοντέλα ελέγχου και, ως εκ τούτου, συνήθως οδηγούν σε μια προσέγγιση που βασίζεται στη συμμόρφωση. Ωστόσο, η συμμόρφωση ακολουθώντας το εσωτερικό μοντέλο κινδύνου δεν αποτελεί απαραίτητα επαρκή ένδειξη της εξωτερικής του εγκυρότητας. Εάν, για παράδειγμα, το ίδρυμα υποτιμά συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, κατηγορίες πελατών, προϊόντα ή κανάλια διανομής, ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να παράσχει διασφάλιση σχετικά με τη συνεπή εφαρμογή ενός πλαισίου που, ωστόσο, βασίζεται σε αδύναμες υποκειμενικές υποθέσεις. Έτσι, συχνά ο Εσωτερικός Έλεγχος επιβεβαιώνει τη συνέπεια του πλαισίου αξιολόγησης κινδύνου του ιδρύματος χωρίς να ελέγχει επαρκώς εάν είναι πράγματι επαρκές σε σχέση με την πραγματική του έκθεση στο κίνδυνο ΞΧ/ΧΤ, με τις όποιες σοβαρές συνέπειες (BCBS, 2020; Pol, 2018).

Επιπροσθέτως, υπάρχουν και εξωτερικές θεσμικές πιέσεις. Ο Εσωτερικός Έλεγχος λειτουργεί στο ίδιο περιβάλλον που ελέγχει. Δηλαδή, ο Εσωτερικός Έλεγχος επηρεάζεται από τα ίδια κανονιστικά, εποπτικά και επαγγελματικά πρότυπα με αυτούς που ελέγχονται. Σύμφωνα με τους DiMaggio και Powell («Ιδρυματικός Ισομορφισμός»), οι οργανισμοί σε κλάδους με υψηλή ρύθμιση τείνουν να συγκλίνουν σε συγκεκριμένες οργανωτικές δομές και διαδικασίες λόγω των υποχρεωτικών, κανονιστικών και μιμητικών πιέσεων που αντιμετωπίζουν. Αυτός ο

τύπος σύγκλισης μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία μιας κατάστασης ομοιομορφίας στη συμμόρφωση, στην οποία τα ιδρύματα αποδέχονται παρόμοιες δομές ελέγχου ως αποτελεσματικές, παρόλο που μπορεί να μην είναι στην πραγματικότητας στην πράξη (DiMaggio & Powell, 1983· EBA, 2022).

Επιπλέον, η λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου επηρεάζεται από το ρόλο και τη θέση του στην οργανωτική δομή του οργανισμού. Μολονότι, ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι τυπικά ανεξάρτητος, παραμένει οργανωσιακά ενσωματωμένος στο ίδρυμα που αξιολογεί. Το πρόγραμμα εργασίας του, η πραγματική του επιρροή, οι οδοί κλιμάκωσης και το εύρος παρέμβασής του επηρεάζονται από τη δυναμική της διακυβέρνησης, την ανταπόκριση της διοίκησης, την κουλτούρα του οργανισμού και τους περιορισμούς των πόρων. Έρευνες για την αποτελεσματικότητα του Εσωτερικού Ελέγχου έχει δείξει ότι η επιρροή της λειτουργίας του δεν εξαρτάται μόνο από την επαγγελματική επάρκεια και τις ελεγκτικές τεχνικές, αλλά και από τους οργανωσιακούς δεσμούς και τη θέση του στη συνολική δομή της διακυβέρνησης (Arena & Azzone, 2009). Εντός του τομέα πρόληψης και καταπολέμησης ΞΧ/ΧΤ, αρκετές σοβαρές αδυναμίες όχι μόνο αντιπροσωπεύουν δυσλειτουργίες, αλλά προκύπτουν και από ευρύτερες στρατηγικές και διαρθρωτικές αποφάσεις που λαμβάνονται σε οργανωτικό επίπεδο. Αυτές οι στρατηγικές και διαρθρωτικές επιλογές μπορεί να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την επιλογή επιχειρηματικών δραστηριοτήτων υψηλού κινδύνου για επέκταση, την ύπαρξη κατακερματισμένων παλαιών συστημάτων πληροφοριών, τις ανεπαρκείς δομές βάσεων δεδομένων, τις ανεπαρκείς επενδύσεις σε προληπτικά μέτρα ΞΧ/ΧΤ και την αναντιστοιχία μεταξύ της επιχειρηματικής στρατηγικής και της διάθεσης ανάληψης κινδύνου ΞΧ/ΧΤ. Ο Εσωτερικός Έλεγχος από μόνος του δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις αδυναμίες αυτές, δεδομένου ότι πρέπει να ακολουθεί την στρατηγική προσέγγιση που αποφασίζεται από τον οργανισμό. (Power, 1997), που πολλές φορές υφίσταντο αντίθετες κατευθύνσεις.

Ο προσανατολισμός του Εσωτερικού Ελέγχου προς τη συμμόρφωση δεν βασίζεται αποκλειστικά στην επαγγελματική κρίση ή προσέγγιση. Όπως ήδη αναφέρθηκε υπάρχουν αρκετοί παράγοντες που επηρεάζουν το ρόλο του Εσωτερικού Ελέγχου ως προς την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητα των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου. Κατά συνέπεια, ο Εσωτερικός Έλεγχος βρίσκεται περισσότερος προσανατολισμένος να επιβεβαιώνει την ύπαρξη μηχανισμών ελέγχων και τη συμμόρφωση του οργανισμού με τις πολιτικές και τις διαδικασίες, παρά για να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου για την ανίχνευση και τον μετριασμό των κινδύνων ΞΧ/ΧΤ.

5. Παραδείγματα σοβαρών διαπιστωθεισών αδυναμιών εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου πρόληψης και καταπολέμησης ΞΧ/ΧΤ

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων 15 ετών, πολλές και σοβαρές αποτυχίες στην πρόληψη και την καταπολέμηση του ΞΧ/ΧΤ έχουν εντοπιστεί σε μεγάλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Αυτές οι αποτυχίες καταδεικνύουν τη διαφορά μεταξύ της τυπικής επάρκειας και συμμόρφωσης και της αποτελεσματικότητας των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση της ING το 2018, όπου οι Ολλανδικές αρχές (NPPS, 2018) διαπίστωσαν σοβαρές και μακροχρόνιες ελλείψεις στους ελέγχους της ING για την πρόληψη και καταπολέμηση του ΞΧ/ΧΤ. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή προστίμου (μετά τη διαδικασία του διακανονισμού) ύψους 775 εκατομμυρίων ευρώ. Παρόμοια είναι η υπόθεση της ABN AMRO το 2021, που αφορούσε σημαντικές και διαρθρωτικές αδυναμίες στους μηχανισμού ελέγχου για πολλά χρόνια, με αποτέλεσμα την επιβολή προστίμου (μετά τη διαδικασία του διακανονισμό) ύψους 480 εκατομμυρίων ευρώ (NPPS, 2021). Ένα άλλο χαρακτηριστικό περιστατικό σοβαρών και εκτεταμένων ανεπαρκειών στους μηχανισμούς ελέγχου είναι η περίπτωση της Danske Bank (Εσθονία) το 2021, της οποία η άδεια λειτουργίας ανακλήθηκε και παράλληλα ξεκίνησαν ποινικές υποθέσεις κατά στελεχών της Διοίκησης. Ωστόσο, ενώ υπάρχουν αρκετές διαφορές μεταξύ των προηγούμενων περιπτώσεων, παρατηρείται μία κοινή προβληματική που περιλαμβάνει την ύπαρξη αναποτελεσματικής λειτουργίας της διακυβέρνησης, της συμμόρφωσης και των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου που δεν κατάφεραν να εμποδίσουν τη χρήση του χρηματοπιστωτικού συστήματος από το ΞΧ/ΧΤ, για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Αντίστοιχες περιπτώσεις έχουν λάβει χώρα την τελευταία 15ετία και σε άλλα ευρωπαϊκά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, όπως αυτές της Deutsche Bank, της Société Générale, της Pilatus Bank και της Satabank. Στις περιπτώσεις αυτές, διαπιστώθηκαν, μεταξύ άλλων σοβαρές αδυναμίες σε σχέση με την εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων δέουσας επιμέλειας, της επαρκής παρακολούθησης των συναλλαγών, της διαδικασίας αναφορών υπόπτων ή και ασυνηθών συναλλαγών και δραστηριοτήτων, καθώς και έλλειψης κατάλληλων μηχανισμών διακυβέρνησης ή/και ελέγχου για την πρόληψη και καταπολέμηση του ΞΧ/ΧΤ (Papastergiou, 2025; Deslandes et al., 2019).

Τα αναφερόμενα ως άνω περιστατικά δεν αποτελούν μεμονωμένες περιπτώσεις. Αντίθετα, αντιπροσωπεύουν ένα ευρύτερο συστημικό πρόβλημα στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Ο επαναλαμβανόμενος εντοπισμός αναποτελεσματικών εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου συνδέεται με μακροχρόνιες αδυναμίες στους τομείς της δέουσας επιμέλειας πελατών, της παρακολούθησης συναλλαγών, της διακυβέρνησης και της ενσωμάτωσης του κινδύνου

ΞΧ/ΧΤ στη συνολική διαχείριση κινδύνων. Οι αδυναμίες αυτές ενισχύονται περαιτέρω από περιορισμένους πόρους, εταιρικές αντιστάσεις στη συμμόρφωση και κατακερματισμένες δομές εποπτείας (Papastergiou, 2025; EC, 2019; ECA, 2021).

Οι περιπτώσεις που αναφέρονται παραπάνω δεν οφείλονται στην απουσία της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου. Αντίθετα, καταδεικνύουν τους περιορισμούς της διασφάλισης που παρέχει ο Εσωτερικός Έλεγχος, δεδομένου του προσανατολισμού του περισσότερο στην ύπαρξη πολιτικών και διαδικασιών και όχι στην αποτελεσματικότητα των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου. Ο Εσωτερικός Έλεγχος συνεχίζει να εντοπίζει επαναλαμβανόμενες λειτουργικές αδυναμίες σε πολλά Ιδρύματα, όπως πολλές εκκρεμότητες, ελλείψεις σε φακέλους, προβλήματα στην ποιότητα των δεδομένων, ασυνεπή κατηγοριοποίηση κινδύνου και αδυναμίες στην υλοποίηση ενεργειών αποκατάστασης (Arena & Azzone, 2009; Naheem, 2016; Oztas et al., 2024; Reite et al., 2024). Παρόλο που οι διαπιστώσεις αυτές είναι αρκετά σοβαρές, υπάρχει η αντίληψη να εκλαμβάνονται ως μεμονωμένες αστοχίες των μηχανισμών ελέγχου, παρά ως επακόλουθο ενός μεγαλύτερου και πιο ουσιώδη προβλήματος, που αναδεικνύει ανεπάρκειας του συστήματος αναγνώρισης και διαχείρισης κινδύνων του ιδρύματος. Χαρακτηριστικά παραδείγματα, οι διαρκείς ελλείψεις στη βαθμονόμηση των σεναρίων, στον σχεδιασμό των ειδοποιήσεων ή στη μεθοδολογία αξιολόγησης του κινδύνου πελάτη μπορεί να εκλαμβάνονται ως λειτουργικές εκκρεμότητες και όχι ως σοβαρές ενδείξεις ότι το πλαίσιο των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου είναι ουσιαστικά αναντίστοιχο με το πραγματικό προφίλ κινδύνου του οργανισμού. Σε πολλές περιπτώσεις, τα συστήματα μηχανικής μάθησης/ανίχνευσης κινδύνων από ύποπτες συναλλαγές ή/και δραστηριότητες γενικά παράγουν υπερβολικό αριθμό ψευδών συναγερμών, επειδή τα ίδια τα συστήματα δεν είναι καλά βαθμονομημένα για τον κίνδυνο και συχνά εξαρτώνται από την κρίση των ειδικών για την ανάλυση. (Arena & Azzone, 2009; Naheem, 2016; Pol, 2018; Oztas et al., 2024).

Η επανάληψη παρόμοιων ευρημάτων είναι ακόμα ένα σημείο προσοχής. Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να έχει εντοπίσει μια αδυναμία σε έναν προηγούμενο κύκλο ελέγχου. Η διοίκηση εν συνεχεία μπορεί να καταρτίσει ένα σχέδιο διορθωτικών ενεργειών για την επίλυση του προβλήματος, αλλά στη συνέχεια, όταν λαμβάνει χώρα επόμενος έλεγχος, υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να διαπιστώνεται ξανά το ίδιο πρόβλημα. Με την πάροδο του χρόνου, αυτή η επαναλαμβανόμενη διαδικασία μπορεί να οδηγήσει στην ομαλοποίηση μιας προηγουμένως εντοπισμένης ανεπάρκειας, όπου με την πάροδο του χρόνου η διοίκηση να θεωρεί τις εντοπισμένες ελλείψεις ως αποδεκτές αποκλίσεις εντός του περιβάλλοντος ελέγχου, αντί να αποτελεί τη βάση για μια ολοκληρωμένη επαναξιολόγηση της καταλληλότητας των

μηχανισμών πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ (Arena & Azzone, 2009; Hammersley et al., 2012; Imdieke, 2022; Lenz & Hahn, 2015; Power, 1997).

Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να παρέχει αξιόπιστη διασφάλιση τόσο για την ύπαρξη των μηχανισμών ελέγχου όσο και για τις διαδικασίες και πολιτικές που εξετάζονται χρησιμοποιώντας επαρκή αποδεικτικά στοιχεία και βάσει των απαιτήσεων του εσωτερικού και εξωτερικού νομοκανονιστικού περιβάλλοντος, ωστόσο, αδυνατεί παράσχει γνώμη σχετικά με την ικανότητα του ιδρύματος μέσω των μηχανισμών ελέγχου να εντοπίζει και να μετριάζει τον κίνδυνο ΞΧ/ΧΤ. Το φαινόμενο αυτό μπορεί να χαρακτηρισθεί και ως «χάσμα διασφάλισης». Το βασικό σημείο είναι ότι η διασφάλιση που παρέχεται στην πράξη επικεντρώνεται γενικά στη διαπίστωση της ύπαρξης δικλείδων, πολιτικών και διαδικασιών λειτουργίας, σε αντίθεση με την αξιολόγηση της ουσιαστικής αποτελεσματικότητάς τους σε ένα περιβάλλον κινδύνου που είναι συνεχές, χαμηλής ορατότητας και υψηλής προσαρμοστικότητας.

6. Επανακαθορισμός του ρόλου του Εσωτερικού Ελέγχου στο πλαίσιο πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ

Όπως κατέδειξε η κριτική ανάλυση που προηγήθηκε, το βασικό ζήτημα δεν είναι αν ο Εσωτερικός Έλεγχος στερείται ουσιώδους ρόλου στη διακυβέρνηση του ΞΧ/ΧΤ, αλλά αν ο λειτουργικός του προσανατολισμός δίνει έμφαση στην επιβεβαίωση της ύπαρξης και της λειτουργίας των δικλίδων, των πολιτικών και των διαδικασιών παρά στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους στην πράξη. Η αντιμετώπιση αυτού του χάσματος δεν προϋποθέτει την εγκατάλειψη των παραδοσιακών ελεγκτικών μεθοδολογιών. Αντιθέτως, προϋποθέτει τη διεύρυνσή τους πέραν της απλής διαδικαστικής επαλήθευσης προς έναν περισσότερο κριτικό, αναλυτικό, και προσανατολισμένο στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, ρόλο

Τα όρια του Εσωτερικού Ελέγχου στο πλαίσιο ΞΧ/ΧΤ δεν είναι αποκλειστικά μεθοδολογικά, αλλά και δομικά. Η αντιμετώπισή τους απαιτεί έναν ουσιαστικό επαναπροσδιορισμό, από λειτουργία που επικεντρώνεται κυρίως στην επικύρωση του σχεδιασμού και της εκτέλεσης των δικλίδων, σε λειτουργία περισσότερο ικανή να αξιολογεί εάν τα συστήματα ΞΧ/ΧΤ μπορούν πράγματι να λειτουργούν αποτελεσματικά υπό συνθήκες αβεβαιότητας, πολυπλοκότητας και συνεχώς μεταβαλλόμενου κινδύνου. Μια τέτοια μετατόπιση συνάδει με τη μεθοδολογία αξιολόγησης που εφαρμόζει η FATF, η οποία δίνει έμφαση όχι μόνο στην ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου δηλαδή την επίτευξη της «τεχνικής συμμόρφωσης», αλλά και στο κατά πόσον τα συστήματα ΞΧ/ΧΤ επιτυγχάνουν ουσιαστικά αποτελέσματα πρόληψης και εντοπισμού του ΞΧ/ΧΤ (FATF, 2013, 2025). Παράλληλα, η νέα αυτή κατεύθυνσης συντονίζεται καλύτερα με τη σύγχρονη αντίληψη του Εσωτερικού Ελέγχου ως λειτουργίας

που συμβάλλει στη βελτίωση της διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου και όχι απλώς στην επιβεβαίωση της συμμόρφωσης (IIA, 2017, 2018b, 2020, 2024).

Οι παραδοσιακές προσεγγίσεις του Εσωτερικού Ελέγχου στο πεδίο ΞΧ/ΧΤ παραμένουν κρίσιμα εργαλεία για την επισκόπηση του σχεδιασμού και της λειτουργίας των δικλίδων (Arena & Azzone, 2009; Leung et al., 2011; Naheem, 2016; Oztas et al., 2024; IIA, 2018a, 2018b, 2019). Είναι, όμως, αναγκαίες και όχι επαρκείς σε ένα περιβάλλον όπου ο πρωταρχικός στόχος δεν είναι η απλή τεκμηρίωση της συμμόρφωσης, αλλά η πραγματική ικανότητα εντοπισμού και πρόληψης παράνομων χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων. Μια ουσιαστικότερη συμβολή στην αποτελεσματικότητα των εσωτερικών μηχανισμών ΞΧ/ΧΤ απαιτεί από τον Εσωτερικό Έλεγχο να υπερβεί το ερώτημα αν οι δικλίδες υπάρχουν και λειτουργούν σύμφωνα με τις προβλεπόμενες πολιτικές και διαδικασίες, αλλά και να αξιολογεί και αν παράγουν αξιόπιστα και ουσιαστικά αποτελέσματα που είναι εύλογα σε σχέση με το πραγματικό προφίλ κινδύνου του ιδρύματος σε σχέση με τα προϊόντα, τους πελάτες, τις γεωγραφικές εκθέσεις και τα κανάλια διάθεσης (EBA, 2021, 2024b).

Αυτό για παράδειγμα απαιτεί, πέραν του ελέγχου φακέλων και των walkthroughs μεγαλύτερη έμφαση στη συνάφεια και την κάλυψη των σεναρίων παρακολούθησης ύποπτης ή ασυνήθης δραστηριότητας και συστηματική αμφισβήτηση των παραδοχών εντοπισμού, στην ευθυγράμμιση μεταξύ της έκθεσης στο κίνδυνο ΞΧ/ΧΤ του ιδρύματος και των γνωστών τυπολογιών ΞΧ/ΧΤ, στην ποιότητα των αποτελεσμάτων της διερεύνησης των υποθέσεων ΞΧ/ΧΤ, και στην ικανότητα του οργανισμού να εντοπίζει κινδύνους που μέχρι πρότινος δεν είχαν αναγνωριστεί (BCBS, 2020; FATF, 2013; IIA, 2018b; Pol, 2018). Η προσέγγιση αυτή είναι συμβατή με την προσέγγιση βάσει κινδύνου της FATF, σύμφωνα με την οποία τα αποτελεσματικά μέτρα ΞΧ/ΧΤ πρέπει να είναι αναλογικά προς τον κίνδυνο και ευαίσθητα στον τρόπο με τον οποίο αυτός εκδηλώνεται στην πράξη (FATF, 2014, 2012).

Επιπροσθέτως, ο επαναπροσδιορισμός αυτός προϋποθέτει επίσης ουσιαστικότερη εμπλοκή με το μοντέλο κινδύνου που υιοθετεί το ίδρυμα. Η κατηγοριοποίηση των πελατών βάσει κινδύνου, η λογική των σεναρίων, τα όρια και η βαθμονόμηση των ειδοποιήσεων δεν συνιστούν απλώς λειτουργικές παραμέτρους, αλλά ενσωματώνουν συγκεκριμένες παραδοχές για το τι θεωρείται ύποπτο, ουσιώδες ή υψηλού κινδύνου. Ο Εσωτερικός Έλεγχος θα πρέπει να αξιολογεί όχι μόνο εάν τα μοντέλα αυτά υπόκεινται σε κατάλληλη διακυβέρνηση και εγκρίνονται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες, αλλά και εάν οι βασικές τους παραδοχές παραμένουν ισχυρές και εμπειρικά πειστικές σε σχέση με την εξελισσόμενη έκθεση κινδύνου του ιδρύματος (BCBS, 2020).

Μια πρόσθετη απαίτηση αφορά την ενίσχυση των δυνατοτήτων ανάλυσης δεδομένων. Η εξέλιξη αυτή δεν υποκαθιστά τη δειγματοληψία, αλλά τη συμπληρώνει. Οι βασισμένες σε δεδομένα τεχνικές μπορούν να επεκτείνουν την ελεγκτική ανάλυση πέρα από τα άμεσα ορατά αποτελέσματα των δικλίδων και να επιτρέψουν στους εσωτερικούς ελεγκτές να αξιολογούν ευρύτερα πρότυπα συμπεριφοράς, ανωμαλίες, συγκεντρώσεις και αναντιστοιχίες στα προφίλ πελατών, στις ροές συναλλαγών και στις επιχειρησιακές δραστηριότητες. Η βιβλιογραφία για τα συστήματα παρακολούθησης συναλλαγών αναδεικνύει τους περιορισμούς των παραδοσιακών προσεγγίσεων εστιασμένων σε κανόνες (rule based) και επισημαίνει τη σημασία της προηγμένης ανάλυσης, της ανίχνευσης ανωμαλιών και της ερμηνείας αυτών για την ενίσχυση της ικανότητας εντοπισμού του κινδύνου ΞΧ/ΧΤ (Oztas et al., 2024). Αντίστοιχα, η σχετική ελεγκτική βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι η ενσωμάτωση τεχνικών ανάλυσης δεδομένων μπορεί να ενισχύσει την απόδοση και τη συνολική αξία της λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου (Betti et al., 2024).

Τελικώς, ο Εσωτερικός Έλεγχος θα πρέπει να αναλάβει και ενεργό ρόλο ουσιαστικής και συστηματικής κριτικής αμφισβήτησης των μηχανισμών ελέγχων. Στην περιοχή πρόληψης και καταπολέμησης ΞΧ/ΧΤ, αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να εξετάζει κατά πόσον η διακυβέρνηση, οι διαθέσιμοι πόροι, η επιχειρηματική στρατηγική και η διάθεση ανάληψης κινδύνου του οργανισμού είναι πράγματι συμβατές με ένα αποτελεσματικό σύστημα εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου. Χωρίς μια τέτοια μετατόπιση, κινδυνεύει να παραμείνει μια λειτουργία που επαληθεύει αποτελεσματικά την ύπαρξή διαδικασιών και πολιτικών, αλλά αμφισβητεί λιγότερο ουσιαστικά τις πραγματικές τρωτότητες του οργανισμού. Μια περισσότερο εστιασμένη στην αποτελεσματικότητα αντίληψη της λειτουργίας του δεν αποδυναμώνει τον ρόλο διασφάλισής του. Αντιθέτως, τον διευρύνει, ευθυγραμμίζοντας το ελεγκτικό έργο με την κρίσιμη πτυχή της διακυβέρνησης ΞΧ/ΧΤ, δηλαδή όχι απλώς εάν υπάρχουν μηχανισμοί ελέγχου πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ, αλλά εάν αυτοί μπορούν να μειώσουν ουσιαστικά τον σχετικό κίνδυνο.

7. Συμπέρασμα

Η παρούσα μελέτη αξιολογεί κριτικά τον ρόλο του Εσωτερικού Ελέγχου στην αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Υποστηρίζει, ότι μολονότι ο Εσωτερικός Έλεγχος κατέχει κεντρικό ρόλο στη διακυβέρνηση ΞΧ/ΧΤ και παραμένει κρίσιμη ανεξάρτητη λειτουργία διασφάλισης, οι συμβατικές του μεθοδολογίες και η οργανωτική και λειτουργική του θέση στον οργανισμό, τον καθιστούν καταλληλότερο να αξιολογεί τη συμμόρφωση, την ορθή τήρηση των πολιτικών και διαδικασιών αλλά και τον σχεδιασμό των

δικλίδων, παρά για την αποτίμηση του κατά πόσον οι μηχανισμοί αυτοί ελέγχου είναι ουσιαστικά αποτελεσματικοί στην πράξη.

Η βασική συμβολή της μελέτης έγκειται στην αποσαφήνιση ότι ο περιορισμός αυτός δεν είναι απλώς τεχνικός ούτε περιστασιακός. Βασιζόμενη στη Θεωρία Διαχείρισης Κινδύνων, στη Θεσμική Θεωρία και στη Δομική Θεωρία, η παρούσα μελέτη καταδεικνύει ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος λειτουργεί μέσα σε ένα σύνολο μεθοδολογικών, θεσμικών και οργανωτικών περιορισμών, οι οποίοι καθορίζουν τι μπορεί να παρατηρήσει, να ελέγξει και να αμφισβητήσει με αξιοπιστία. Στο πεδίο πρόληψης και καταπολέμησης του ΞΧ/ΧΤ, όμως, οι σοβαρότερες αστοχίες εντοπίζονται συχνά ακριβώς σε ό,τι παραμένει μη ορατό, δηλαδή στη μη εντοπισμένη ύποπτη δραστηριότητα, στις αδύναμες παραδοχές των μοντέλων, στις ανεπάρκειες του πλαισίου κινδύνου, στις διαδικασίες κλιμάκωσης και στις δομικά ενσωματωμένες αδυναμίες διακυβέρνησης.

Σοβαρές αστοχίες ΞΧ/ΧΤ σε μεγάλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα όπως της Danske Bank, της ING και της ABN AMRO καταδεικνύουν ότι τυπικά ανεπτυγμένα πλαίσια δικλίδων, δομές διακυβέρνησης και μηχανισμοί διασφάλισης μπορούν να συνυπάρχουν με σημαντικές και μακροχρόνιες αποτυχίες στον τομέα ΞΧ/ΧΤ. Το βασικό χάσμα, επομένως, δεν βρίσκεται μόνο ανάμεσα στη ρύθμιση και τη μη συμμόρφωση, αλλά κυρίως ανάμεσα στη διασφάλιση που εμφανίζεται τεκμηριωμένα και στην πραγματική αποτελεσματικότητα των δικλίδων. Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να παρέχει πειστική διασφάλιση ότι οι μηχανισμοί υπάρχουν και λειτουργούν σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες, αφήνοντας όμως ανεπαρκώς εξεταζόμενο το κρίσιμο ερώτημα αν είναι πράγματι ικανοί να εντοπίζουν και να μετριάζουν τον κίνδυνο ΞΧ/ΧΤ υπό δυναμικές, αφανείς και προσαρμοστικές συνθήκες.

Συμπερασματικά, Εσωτερικός Έλεγχος δεν θα πρέπει να παραμείνει εγκλωβισμένος στον παραδοσιακό του ρόλο, αλλά να επαναπροσδιοριστεί. Μια περισσότερο προσανατολισμένη στην αποτελεσματικότητα αντίληψη της λειτουργίας του στη διακυβέρνηση ΞΧ/ΧΤ θα διατηρούσε τον ρόλο της διασφάλισης, επεκτείνοντας όμως το επίκεντρο της αξιολόγησης πέρα από την τεκμηριωμένη συμμόρφωση προς την ουσιαστική αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου. Αυτό συνεπάγεται ισχυρότερη έμφαση στα αποτελέσματα, στην αξιολόγηση κινδύνου μοντέλου, σε προσεγγίσεις εστιασμένες σε δεδομένα και σε ουσιαστικότερη ενασχόληση με δομικά στοιχεία κινδύνου, όπως η κουλτούρα διακυβέρνησης, η επάρκεια πόρων και η ευθυγράμμιση μεταξύ επιχειρηματικής στρατηγικής και διάθεσης ανάληψης κινδύνου ΞΧ/ΧΤ. Τέλος, η μελέτη υποστηρίζει ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος πρέπει να επιτελεί το ρόλο όχι μόνο ως μηχανισμός ελέγχου ύπαρξης μηχανισμών ελέγχου και των

σχετικών πολιτικών και διαδικασιών, αλλά και ως λειτουργία που ασκεί ουσιαστική κριτική και προσφέρει ευρύτερη εικόνα στη Διοίκηση για τις συστημικές αδυναμίες του οργανισμού. Η πρόληψη και η καταπολέμηση του ΞΧ/ΧΤ στο σύγχρονο χρηματοοικονομικό περιβάλλον, χαρακτηρίζεται ολοένα και περισσότερο από πολυπλοκότητα, προσαρμοστικότητα και αυξημένη κανονιστική απαίτηση για έμφαση στην αποτελεσματικότητα, ένας τέτοιος επαναπροσδιορισμός είναι αναγκαίος, ώστε ο Εσωτερικός Έλεγχος να μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην αποτελεσματικότητα των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου κατά του ΞΧ/ΧΤ.

Βιβλιογραφία

Amara, I., Khlif, H., & El Ammari, A. (2020). Strength of auditing and reporting standards, corruption and money laundering: A cross-country investigation. *Managerial Auditing Journal, 35(9), 1243–1259.* https://doi.org/10.1108/MAJ-10-2018-2026

Arena, M., & Azzone, G. (2009). Identifying organizational drivers of internal audit effectiveness. *International Journal of Auditing, 13*(1), 43–60. https://doi.org/10.1111/j.1099-1123.2008.00392.x

Bakry, A. N., Alsharkawy, A. S., Farag, M. S., & Raslan, K. R. (2024). Automatic suppression of false positive alerts in anti-money laundering systems using machine learning. *The Journal of Supercomputing, 80*(5), 6264–6284. https://doi.org/10.1007/s11227-023-05708-z

Basel Committee on Banking Supervision (2012). *The internal audit function in banks.* https://www.bis.org/publ/bcbs223.pdf

Basel Committee on Banking Supervision (2020). *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*. https://www.bis.org/bcbs/publ/d505.pdf

Betti N, DeSimone S, Gray J, Poncin I (2024). The impacts of the use of data analytics and the performance of consulting activities on perceived internal audit quality. *Journal of Accounting & Organizational Change*, Vol. 20 No. 2 pp. 334–361. https://doi.org/10.1108/JAOC-08-2022-0125

Bjerregaard, E. and Kirchmaier, T. (2019). *The Danske Bank Money Laundering Scandal: A Case Study.* Copenhagen Business School, CBS. https://doi.org/10.2139/ssrn.3446636

Chatain, Pierre-Laurent, Van der Does de Willebois, Emile, Bökkerink, Maud. (2022). Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors (Second edition). *World Bank Publications*. http://hdl.handle.net/10986/37726

Coetzee, P., & Lubbe, D. (2013). The use of risk management principles in planning an internal audit engagement. *Southern African Business Review, 17(2), 113–139*. https://www.ajol.info/index.php/sabr/article/view/110920

L., Zerzan, A., Noor, W., Dannaoui, N., & de Koker, L. (2009). *Protecting mobile money against financial crimes: Global policy challenges and solutions*. World Bank.https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/12/World-Bank-Protecting-Mobile-Money-against-Financial-Crimes.pdf

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147–160.

Deslandes, J., Dias, C. P., and Magnus, M. (2019). *Anti-money laundering – reinforcing the supervisory and regulatory framework (PE 614.496).* European Parliament, Economic Governance Support Unit. Available at: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2018)614496

ElYacoubi, D. (2020). Challenges in customer due diligence for banks in the UAE. *Journal of Money Laundering Control*, *23*(2), 527–539. https://doi.org/10.1108/JMLC-08-2019-0065
European Banking Authority. (2021). *Guidelines under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ("The ML/TF Risk Factors Guidelines") (EBA/GL/2021/02,* consolidated version). https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/1061654/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_conslidated.pdf.pdf
European Banking Authority. (2022). *Guidelines on the role of the AML/CFT compliance officer (EBA/GL/2022/05)*.
European Banking Authority. (2024a). *Guidelines on internal policies, procedures and controls to ensure the implementation of Union and national restrictive measures*. (EBA/GL/2024/14) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-11/eaeae49d-81a5-4154-8af9-5014f6ee8881/Final%20Report%20Guidelines%20restrictive%20measures%20.pdf
European Banking Authority. (2024b). *Guidelines amending Guidelines EBA/2021/02 on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ("The ML/TF Risk Factors Guidelines")* (EBA/GL/2024/01). https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-01/a3e89f4f-fbf3-4bd6-9e07-35f3243555b3/Final%20Amending%20%20Guidelines%20on%20MLTF%20Risk%20Factors.pdf
European Commission. (2019). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions* (COM(2019) 373 final). Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0373
European Court of Auditors. (2021). Special Report 13/2021: EU efforts to fight money laundering in the banking sector are fragmented and implementation is insufficient. Publications Office of the European Union. Available at: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_13/SR_AML_EN.pdf
European Parliament and Council. (2024a). *Regulation (EU) 2024/1620 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010*.
European Parliament and Council. (2024b). *Regulation (EU) 2024/1624 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing*.
European Parliament and Council. (2024c). *Directive (EU) 2024/1640 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the mechanisms to be put in place by Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Directive (EU) 2019/1937, and amending and repealing Directive (EU) 2015/849*.
Financial Action Task Force. (2013). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems*.
Financial Action Task Force. (2014). *Guidance for a risk-based approach: The banking sector. FATF.* https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Risk-based-approach-banking-sector.html

Financial Action Task Force. (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation: The FATF Recommendations* (as amended October 2025). FATF. https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html
Ghulam, Y., & Szalay, B. (2023). Investigating the determinants of money laundering risk. *Journal of Money Laundering Control, 27(1), 139–157*. https://doi.org/10.1108/JMLC-01-2023-0001
Gramling, A. A., Maletta, M. J., Schneider, A., & Church, B. K. (2004). The role of the internal audit function in corporate governance: A synthesis of the extant internal auditing literature and directions for future research. *Journal of Accounting Literature, 23*, 194–244.
Halford, E., Gibson, I., Newfield, M., & Dhanwala, M. (2025). Developing a scoring model for managing money laundering transactions using machine learning. *Journal of Money Laundering Control, 28*(7), 30–49. https://doi.org/10.1108/JMLC-09-2024-0152
Hammersley, J. S., Myers, L. A., & Zhou, J. (2012). The failure to remediate previously disclosed material weaknesses in internal controls. *Auditing: A Journal of Practice & Theory, 31*(2), 73–111. https://publications.aaahq.org/ajpt/article-abstract/31/2/73/5797/The-Failure-to-Remediate-Previously-Disclosed
Imdieke, A. J. (2022). The role of timing and management's remediation strategies in the language of internal control weakness disclosures. *Contemporary Accounting Research, 39*(3), 2307–2339. https://doi.org/10.1111/1911-3846.12725
Institute of Internal Auditors. (2013). *The three lines of defense in effective risk management and control* (Position Paper). The Institute of Internal Auditors. 121691 PROF-Position Paper 3 Lines of Defense_Digital Version_CX.indd
Institute of Internal Auditors. (2017). *International standards for the professional practice of internal auditing*. https://www.theiia.org/en/content/guidance/mandatory/standards/international-standards-for-the-professional-practice-of-internal-auditing/
Institute of Internal Auditors. (2018a). *Effective work papers*. The Institute of Internal Auditors. https://www.theiia.org/globalassets/site/content/articles/global-knowledge-brief/2018/may/effective-work-papers_update.pdf
Institute of Internal Auditors. (2018b). *BSA-AML compliance: Internal audit's role* (Financial Services Knowledge Brief). The Institute of Internal Auditors. https://www.theiia.org/en/content/articles/industry-knowledge-brief/2018/bsaaml-compliance-internal-audits-role/
Institute of Internal Auditors. (2019). *Implementation guides* (International Professional Practices Framework). The Institute of Internal Auditors. https://www.theiia.org/globalassets/documents/standards/implementation-guides-gated/2019-implementation-guides-all.pdf
Institute of Internal Auditors. (2020). *The IIA's three lines model: An update of the three lines of defense*. The Institute of Internal Auditors. https://www.theiia.org/en/content/position-papers/2020/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense/
Institute of Internal Auditors. (2024). *Global internal audit standards*. The Institute of Internal Auditors. https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/global-internal-audit-standards/
Lenz, R., & Hahn, U. (2015). A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. *Managerial Auditing Journal, 30*(1), 5–33. https://doi.org/10.1108/MAJ-08-2014-1072

Leung, P., Cooper, B. J., & Perera, L. (2011). Accountability structures and management relationships of internal audit: An Australian study. *Managerial Auditing Journal, 26*(9), 794–816. https://doi.org/10.1108/02686901111171457
Levi, M., & Reuter, P. (2006). Money laundering. *Crime and Justice, 34*(1), 289–375. https://doi.org/10.1086/501508
Naheem, M. A. (2016). Internal audit function and AML compliance: The globalization of the internal audit function. *Journal of Money Laundering Control, 19*(4), 459–469. https://doi.org/10.1108/JMLC-05-2015-0020
NPPS (Netherlands Public Prosecution Service) (2018). Statement of facts and conclusions of the criminal investigation into ING Bank N.V. Available at: https://www.prosecutionservice.nl/documents/fp/hoge-transacties/feitenrelaas/statement-of-facts-ing
NPPS (Netherlands Public Prosecution Service) (2021). Statement of facts and conclusions of the Netherlands Public Prosecution Service: Investigation Guardian, criminal investigation into ABN AMRO Bank N.V. Available at: https://assets.ctfassets.net/1u811bvgvthc/4eUXF7eCnLthKp95RNnMnz/645730a7cd044da33ef4ad1545470f12/Statement_of_Facts_-_ABN_AMRO_Guardian.pdf
Ogbeide, H., Thomson, M. E., Gönül, M. S., Önkal, D., Bhowmick, S., & Bello, A. U. (2025). Rethinking experts' perceptions in money laundering risk assessment. *European Journal on Criminal Policy and Research, 31*(4), 753–777. https://doi.org/10.1007/s10610-024-09586-w
Okab, R. (2014). Applying internal control procedures for detecting and preventing money laundering operations in banks: a field study in the Hashemite kingdom of Jordan. *Journal of Modern Accounting and Auditing, 10(2), 182*. https://www.davidpublisher.com/index.php/Home/Article/index?id=1322.html
Oztas, B., Cetinkaya, D., Adedoyin, F., Budka, M., Aksu, G., & Dogan, H. (2024). Transaction monitoring in anti-money laundering: A qualitative analysis and points of view from industry. *Future Generation Computer Systems, 159*, 161–171. https://doi.org/10.1016/j.future.2024.05.027
Papastergiou, K. (2025). *Anti-money laundering internal controls in financial sector: Effectiveness in the European landscape* [Master's thesis, Hellenic Open University]. Apothesis. https://apothesis.eap.gr/archive/item/227608
Pol, R. F. (2018). Anti-money laundering effectiveness: Assessing outcomes or ticking boxes? *Journal of Money Laundering Control, 21*(2), 215–230. https://doi.org/10.1108/JMLC-07-2017-0029
Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
Reite, E. J., Karlsen, J., & Westgaard, E. G. (2024). Improving client risk classification with machine learning to increase anti-money laundering detection efficiency. *Journal of Money Laundering Control, 28*(1), 93–107. https://doi.org/10.1108/JMLC-03-2024-0040
Said, J., Ghani, E. K., Omar, N., and Yusuf, S. N. S. (2013). Money laundering prevention measures among commercial banks in Malaysia. *International Journal of Business and Social Science*, *4*(5). https://ijbss.thebrpi.org/journals/Vol_4_No_5_May_2013/26.pdf
Schott, P. A. (2006). Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism. *World Bank Publications.* https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/558401468134391014
Unger, B., & van Waarden, F. (2009). How to dodge drowning in data? Rule- and risk-based anti-money laundering policies compared. *Review of Law & Economics, 5*(2), 953–985. https://doi.org/10.2202/1555-5879.1411

Vaughan, D. (1996). *The Challenger launch decision: Risky technology, culture, and deviance at NASA*. University of Chicago Press.

Η αυθεντικότητα ως νομικό κεφάλαιο: δημοπρασίες, τεχνητή νοημοσύνη και ο νέος Ν. 5271/2026

Εμμανουήλ Πλατσιδάκης
Ανεξάρτητος Ερευνητής Catalogue Raisonné
του έργου του Γιάννη Σπυρόπουλου (1912–1990)
Μέλος International Catalogue Raisonné Association (ICRA)

Η διεθνής αγορά τέχνης εισέρχεται σε περίοδο αυξημένης νομικής και τεχνολογικής αβεβαιότητας. Υποθέσεις που αφορούν εγγυήσεις αυθεντικότητας και συμβατικές δεσμεύσεις οίκων δημοπρασιών αναδεικνύουν μια βαθύτερη μετατόπιση: η αυθεντικότητα δεν αντιμετωπίζεται πλέον μόνο ως επιστημονική κρίση, αλλά ως στοιχείο με άμεσο οικονομικό και νομικό βάρος. Ταυτόχρονα, η ταχεία ανάπτυξη εργαλείων τεχνητής νοημοσύνης δημιουργεί νέες δυνατότητες κατασκευής ψευδών τεκμηρίων provenance, επιβαρύνοντας το ήδη ευαίσθητο σύστημα εμπιστοσύνης της αγοράς. Στο ελληνικό πλαίσιο, ο Ν. 5271/2026 εισάγει ένα αυστηρότερο θεσμικό και ποινικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της πλαστογραφίας έργων τέχνης. Το άρθρο που ακολουθεί επιχειρεί να φωτίσει αυτή τη σύνθετη διασταύρωση δικαίου, αγοράς και τεχνολογίας.

Μια πρόσφατη δικαστική υπόθεση που βρίσκεται στο στάδιο της προδικασίας αναδεικνύει με ενάργεια τη βαθιά μετατόπιση που συντελείται σήμερα στη διεθνή αγορά τέχνης. Συλλέκτης ισχυρίζεται ότι το 2016 συμφώνησε με οίκο δημοπρασιών πως, εφόσον αποφάσιζε να μεταπωλήσει πριν από το 2031 έναν πίνακα που του είχε πωληθεί ως έργο του Amedeo Modigliani, ο οίκος θα διατηρούσε το δικαίωμα – ή και την υποχρέωση, κατά τον ισχυρισμό του – να τον επαναγοράσει. Όταν όμως προέκυψαν αμφισβητήσεις ως προς την αυθεντικότητα του έργου, ο οίκος αρνήθηκε να τηρήσει τη δέσμευση αυτή.
Ο συλλέκτης διεκδικεί αποζημίωση άνω των 2,6 εκατ. ευρώ.

Διεθνής κάλυψη της υπόθεσης Modigliani - μια νομική διαμάχη που απασχολεί τα μέσα

Η υπόθεση που περιγράφεται παραπάνω δεν είναι ένα κλειστό ιδιωτικό ζήτημα· τα βασικά στοιχεία της έχουν ήδη βρει απήχηση στη διεθνή αρθρογραφία, υπογραμμίζοντας τη σημασία της για το διεθνές δίκαιο της αγοράς τέχνης. Το ειδησεογραφικό μέσο **Artnet News** δημοσίευσε στα τέλη Νοεμβρίου 2025 εκτενές ρεπορτάζ για την αγωγή ενάντια στον οίκο *Sotheby's* από τον συλλέκτη Charles C. Cahn Jr., στη βάση των εγγράφων που κατατέθηκαν στο **Supreme Court της Νέας Υόρκης**. Το άρθρο επιβεβαιώνει ότι ο Cahn αγόρασε το έργο *Portrait de Leopold Zborowski* από τον οίκο το 2003 για περίπου 1,55 εκατομμύρια δολάρια και ότι σε επακόλουθη εκτίμηση το 2016 η ίδιος ο οίκος δημοπρασιών φέρεται να χαρακτήρισε το έργο ως μη ικανοποιητικό για πιστοποίηση αυθεντικότητας, θεωρώντας ότι *«δεν είχε καμία αξία στην αγορά τέχνης όπου λειτουργεί το Sotheby's»*. Σε αντάλλαγμα για την παραμονή της σχέσης με τον συλλέκτη, συμφωνήθηκε μια δέσμευση επαναπώλησης που ο Cahn τώρα ισχυρίζεται ότι η δημοπρασία αρνείται να τιμήσει, παραβιάζοντας τη συμφωνία και προκαλώντας ζημίες άνω των $2,7 εκατομμυρίων.

Πιο νομικά εστιασμένη ανάλυση παρέχει το **Center for Art Law**, το οποίο παρουσιάζει την ίδια υπόθεση ως *Cahn v. Sotheby's*, με ημερομηνία κατάθεσης **19 Νοεμβρίου 2025** στο

Ανώτατο Δικαστήριο της Νέας Υόρκης. Βάσει των στοιχείων που παραθέτει, η διαφορά περιστρέφεται γύρω από την ερμηνεία και την εκτέλεση της 2016 σύμβασης, η οποία όριζε ότι ο Cahn θα μπορούσε να μεταπωλήσει το έργο μέσω του οίκου εντός 15 ετών, με την υποχρέωση του οίκου Sotheby's να καλύψει είτε την αρχική τιμή μαζί με 2,5% ετησίως σύνθετο επιτόκιο είτε, αν υψηλότερη, την τιμή επίτευξης σε μελλοντική δημοπρασία. Η ανάλυση επισημαίνει επίσης ότι, σύμφωνα με την αγωγή, ο συλλέκτης απέστειλε στον οίκο δύο επιστολές μέσα στο 2025 ζητώντας να ενεργοποιηθεί αυτή η ρήτρα, χωρίς να λάβει καμία απάντηση, γεγονός που τον οδήγησε στην κατάθεση της αγωγής.

Επιπλέον, άλλα μέσα που αναπαρήγαγαν και σχολίασαν το θέμα - όπως ειδησεογραφικές σελίδες που επικεντρώνονται σε νομικά και οικονομικά ζητήματα τέχνης - υποστηρίζουν ότι η υπόθεση εγείρει ευρύτερα ερωτήματα σχετικά με την εμπιστοσύνη που μπορούν να έχουν οι συλλέκτες στις εγγυήσεις των οίκων δημοπρασιών. Αυτά τα δημοσιεύματα τονίζουν ότι η συμφωνία του 2016 αποτελούσε, στην ουσία, μια *«επικουρική λύση»* για να αντιμετωπιστεί η αμφισβήτηση της αυθεντικότητας, παρέχοντας στον Cahn ένα χρηματοοικονομικό δίχτυ ασφαλείας, έναν όρο που τώρα αμφισβητείται δικαστικά λόγω της μη ανταπόκρισης του οίκου Sotheby's.

Η συνεχιζόμενη κάλυψη από διεθνή μέσα δείχνει ότι αυτή η διαμάχη δεν είναι απλώς μια μεμονωμένη περίπτωση· αντιπροσωπεύει μια τάση όπου οι νομικές προσφυγές για ζητήματα αυθεντικότητας και εκτέλεσης συμβατικών όρων κερδίζουν έδαφος ως εργαλείο επιβολής επαγγελματικών και εμπορικών υποσχέσεων από μεγάλους θεσμικούς παίκτες της αγοράς τέχνης. Αυτή η δυναμική ενισχύει περαιτέρω την ανάγκη για σαφή θεσμικά πλαίσια και αναβαθμισμένες διαδικασίες πιστοποίησης, ιδιαίτερα σε μια εποχή όπου τα τεχνολογικά μέσα μπορούν να επηρεάσουν τόσο βαθιά τις αντιλήψεις για το τι σημαίνει «αυθεντικό» - οικονομικά, νομικά και πολιτισμικά.

Ανεξαρτήτως της έκβασης, η υπόθεση αυτή συμπυκνώνει ένα κρίσιμο φαινόμενο: η αυθεντικότητα παύει να αποτελεί απλώς αντικείμενο επιστημονικής διαφωνίας ή ζήτημα κύρους. Μετατρέπεται σε συμβατικά δεσμευτικό και δικαστικώς επιδιώξιμο κεφάλαιο.

Από την «άποψη ειδικού» στη συμβατική εγγύηση

Η αγορά τέχνης στηρίχθηκε επί δεκαετίες σε μια ιδιότυπη ισορροπία: οι οίκοι δημοπρασιών διατύπωναν κρίσεις *«κατά την άποψή τους»*, οι ειδικοί παρείχαν γνωμοδοτήσεις, και οι συλλέκτες αποδέχονταν ότι η αυθεντικότητα εμπεριέχει αναπόφευκτο βαθμό ερμηνείας. Οι τυπικοί όροι πώλησης περιλάμβαναν περιορισμένες εγγυήσεις αυθεντικότητας και αυστηρά χρονικά όρια επιστροφής.

Σήμερα, όμως, οι συλλέκτες διεκδικούν δικαστικά την τήρηση όχι μόνο της αρχικής εγγύησης, αλλά και παράπλευρων δεσμεύσεων, όπως δικαιώματα επαναπώλησης, επαναγοράς ή προτίμησης. Το ζήτημα δεν είναι πλέον αν ένα έργο *«θεωρείται»* αυθεντικό, αλλά αν η αυθεντικότητα αποτέλεσε **συμβατικό όρο με οικονομικό περιεχόμενο**.

Σε αυτό το πλαίσιο, η αμφισβήτηση του provenance δεν είναι απλώς πλήγμα φήμης. Μπορεί να ενεργοποιήσει αξιώσεις αποζημίωσης για αθέτηση σύμβασης, παραπλανητική πληροφόρηση ή ακόμη και δόλο, εφόσον αποδειχθεί ότι υπήρχαν ενδείξεις που δεν αποκαλύφθηκαν.

Η τεχνητή νοημοσύνη και η αποσταθεροποίηση της αλυσίδας provenance

Παράλληλα με τη νομική αυτή μετατόπιση, αναδύεται μια τεχνολογική πρόκληση με δυνητικά συστημικές συνέπειες. Προηγμένα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης είναι πλέον ικανά να παράγουν σε ελάχιστο χρόνο πειστικά τιμολόγια, βεβαιώσεις γκαλερί, ιστορικά ιδιοκτησίας και λοιπά έγγραφα provenance. Η κατασκευή τέτοιων τεκμηρίων δεν απαιτεί πλέον φυσική πρόσβαση σε αρχεία ή εξειδικευμένη χειρωνακτική πλαστογράφηση.

Το αποτέλεσμα είναι ότι η *«αλυσίδα προέλευσης»* - θεμέλιο της εμπιστοσύνης στην αγορά τέχνης - μπορεί να διαβρωθεί με ταχύτητα και κλίμακα άγνωστη μέχρι σήμερα. Η παραδοσιακή ανθρώπινη κρίση, όσο έμπειρη και αν είναι, δεν αρκεί για να εντοπίσει κάθε ψηφιακά παραγόμενο ψευδο-τεκμήριο.

Έτσι, η αυθεντικότητα βρίσκεται πλέον στο σημείο τομής δύο κόσμων: του συμβατικού δικαίου και της ψηφιακής τεχνολογίας. Και η νομική ευθύνη όσων διακινούν έργα τέχνης διευρύνεται αντίστοιχα.

Ο νόμος 5271/2026: ένα νέο θεσμικό ορόσημο

Σε αυτό το μεταβαλλόμενο περιβάλλον, η Ελλάδα προχώρησε στη θέσπιση του Ν. 5271/2026 *«για την καταπολέμηση της κατασκευής και διακίνησης πλαστών έργων τέχνης και συλλεκτικών αντικειμένων»* (ΦΕΚ Α’ 11/30.01.2026). Ο νόμος αυτός εισάγει για πρώτη φορά ειδικό και συνεκτικό ποινικό πλαίσιο για πράξεις που μέχρι πρότινος αντιμετωπίζονταν αποσπασματικά μέσω γενικών διατάξεων περί απάτης ή πλαστογραφίας.

Μεταξύ άλλων, τιμωρείται η κατασκευή, παραποίηση, έκθεση, διάθεση, μεταβίβαση ή κατοχή έργου τέχνης με σκοπό την παραπλάνηση ως προς τον δημιουργό, την προέλευση ή τη χρονολόγηση. Οι προβλεπόμενες ποινές κλιμακώνονται σημαντικά σε περιπτώσεις οργανωμένης δράσης ή μεγάλης οικονομικής αξίας, ενώ προβλέπεται και δήμευση ή καταστροφή των πλαστών αντικειμένων.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η σύσταση **Μητρώου Ορκωτών Πραγματογνωμόνων έργων τέχνης και συλλεκτικών αντικειμένων**. Η θεσμοθέτηση πιστοποιημένων ειδικών, με καθορισμένες προϋποθέσεις εγγραφής και υποχρεώσεις δεοντολογίας, αναβαθμίζει το κύρος της πραγματογνωμοσύνης και εισάγει ένα πλαίσιο λογοδοσίας που απουσίαζε.

Η καινοτομία αυτή αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα υπό το φως των διεθνών εξελίξεων. Σε περιπτώσεις ενός εκείνη του Modigliani, η γνώμη ενός εγγεγραμμένου ορκωτού πραγματογνώμονα θα μπορούσε να αποτελέσει κρίσιμο αποδεικτικό στοιχείο τόσο σε αστικές αξιώσεις όσο και – εφόσον διαπιστωθεί πλαστογραφία – σε ποινική διερεύνηση.

Η ευθύνη των θεσμών στην εποχή της AI

Ο νέος νόμος δεν ρυθμίζει ρητώς την τεχνητή νοημοσύνη. Ωστόσο, το πνεύμα του – η ενίσχυση της προστασίας της αγοράς και της πολιτιστικής κληρονομιάς από συστηματική παραπλάνηση – είναι απολύτως συμβατό με τις προκλήσεις της ψηφιακής εποχής.

Εάν η παραγωγή πλαστών εγγράφων provenance μέσω AI χρησιμοποιηθεί με σκοπό την εξαπάτηση, η συμπεριφορά αυτή μπορεί να υπαχθεί στις νέες ποινικές διατάξεις. Παράλληλα, σε αστικό επίπεδο, οι επαγγελματίες της αγοράς ενδέχεται να κληθούν να αποδείξουν ότι άσκησαν τη δέουσα επιμέλεια, λαμβάνοντας υπόψη και τον κίνδυνο ψηφιακών πλαστογραφήσεων.

Το ερώτημα που αναδύεται είναι σαφές: *ποιο είναι το εύλογο επίπεδο ελέγχου σε μια εποχή όπου το πλαστό τεκμήριο μπορεί να παραχθεί σε δευτερόλεπτα;* Η απάντηση δεν είναι ακόμη

πλήρως διαμορφωμένη, αλλά η κατεύθυνση είναι σαφής: η απλή επίκληση παραδοσιακών διαδικασιών δεν αρκεί.

Προς μια νέα αρχιτεκτονική εμπιστοσύνης

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η αγορά αρχίζει να επενδύει σε συνδυασμό εργαλείων: ενδελεχή επιστημονική τεκμηρίωση, ψηφιακή ιχνηλασιμότητα, ακόμη και τεχνολογίες κατανεμημένων μητρώων. Η αυθεντικότητα δεν μπορεί πλέον να στηρίζεται αποκλειστικά σε χαρτιά και υπογραφές.

Στο πλαίσιο αυτό, η συστηματική και διαφανής τεκμηρίωση – είτε μέσω catalogue raisonné είτε μέσω θεσμοθετημένων μηχανισμών πιστοποίησης – αποκτά κεντρικό ρόλο. Η επιστημονική μεθοδολογία δεν είναι απλώς ακαδημαϊκή άσκηση· είναι θεμέλιο νομικής ασφάλειας.

Η υπόθεση που αναφέραμε ενδέχεται να αποτελέσει σημείο αναφοράς για μελλοντικές διεκδικήσεις. Όσο περισσότερο οι συλλέκτες αντιμετωπίζουν την αυθεντικότητα ως εμπορική επένδυση, τόσο περισσότερο θα επιδιώκουν τη δικαστική επιβολή των σχετικών εγγυήσεων.

Επίλογος

Η αγορά τέχνης εισέρχεται σε φάση ωρίμανσης και, ταυτόχρονα, δοκιμασίας, καθώς ***η αυθεντικότητα μετατρέπεται από ζήτημα επιστημονικής γνώμης σε νομικά προστατευόμενο και διεκδικήσιμο περιουσιακό στοιχείο***.

Η τεχνητή νοημοσύνη επιταχύνει τους κινδύνους, ενώ η ελληνική έννομη τάξη επιχειρεί, με τον Ν. 5271/2026, να θέσει σαφή όρια και μηχανισμούς λογοδοσίας. Σε αυτό το νέο περιβάλλον, η εμπιστοσύνη δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη. Οφείλει να οικοδομείται συστηματικά, να τεκμηριώνεται με αυστηρότητα και να θωρακίζεται θεσμικά. Η αυθεντικότητα δεν είναι πλέον απλώς χαρακτηριστικό ενός έργου τέχνης. ***Είναι νομικό κεφάλαιο και ως τέτοιο, υπόκειται σε κανόνες, ευθύνες και συνέπειες***.

Το νεοφιλελεύθερο νομικό πλαίσιο στην υγεία

Βρασίδας Πολυμενάκος
Μεταδιδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου, ΔΝ

Ι. Εισαγωγή

Η επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού συνδέθηκε με την αποδυνάμωση του παραδοσιακού μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους και με την επιλογή του κεφαλαίου να εντείνει την καπιταλιστική συσσώρευση προκειμένου να διασώσει τα κεκτημένα της ανώτερης τάξης. Τα κεκτημένα της οποίας απειλούνταν λόγω της εφαρμογής της αναδιανεμητικής κοινωνικής πολιτικής – όσο αυτό επιτρεπόταν στο πλαίσιο της καπιταλιστικής οργάνωσης της κοινωνίας – αλλά και λόγω της έντασης των κοινωνικών διεκδικήσεων την λεγόμενη «χρυσή περίοδο» της σοσιαλδημοκρατίας στην Ευρώπη.

Η Ελλάδα ακολούθησε, όπως οι περισσότερες χώρες, την σταδιακή υιοθέτηση του νεοφιλελεύθερου μοντέλου στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους. Η εφαρμογή της νεοφιλελεύθερης ατζέντας στην Ελλάδα είχε ξεκινήσει νωρίτερα της οικονομικής κρίσης αλλά εντατικοποιήθηκε την μνημονιακή περίοδο με μέτρα προώθησης ελαστικών σχέσεων εργασίας, κεφαλαιοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης, ιδιωτικοποίησης της υγείας και εμπορευματοποίησης της εκπαίδευσης. Μάλιστα μέτρα όμοιας λογικής εφαρμόστηκαν και μετά την αποχώρηση της χώρας από τα μνημονιακά δεσμά γεγονός που απέδειξε ότι η επίκληση της προσωρινότητας των μνημονιακών ρυθμίσεων ήταν έωλη αν όχι προσχηματική. Ειδικότερα, στην περίπτωση της δημόσιας υγείας ο νεοφιλελευθερισμός επιδιώκει τον επανασχεδιασμό της οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών υγείας με όρους κόστους-οφέλους. Για παράδειγμα, η δυνατότητα που δόθηκε στο ιατρικό προσωπικό του ΕΣΥ για εργασία εκτός του δημοσίου φορέα, αποτελεί παραβίαση του πλήρους και αποκλειστικού χαρακτήρα της απασχόλησης των ιατρών στο ΕΣΥ.

ΙΙ. Η νεοφιλελεύθερη ιδεολογία στην οργάνωση της υγείας

Στο νεοφιλελεύθερο νομικό πλαίσιο, η επικράτηση της επιχειρησιακής λογικής στην οργάνωση του ΕΣΥ και η προώθηση της ιδιωτικής υγείας δημιουργούν ένα περιβάλλον φιλικό για την ιδιωτική πρωτοβουλία στην υγεία. Το κράτος όλο και περισσότερο καθίσταται «ρυθμιστής» του κόστους των υπηρεσιών υγείας από διαμορφωτής ενός ενιαίου προγράμματος πολιτικής δημόσιας υγείας. Στην υγεία αναδεικνύεται καθαρότερα το πρόταγμα

για ελάχιστη συμμετοχή του κράτους στην αγορά και εν προκειμένω στην αγορά της υγείας. Στο πλαίσιο αυτό, οι σταθερές σχέσεις εργασίας στον χώρο της υγείας αποτελούν ένα εμπόδιο για την περαιτέρω ανάπτυξη της δομής της επιχείρησης στις δημόσιες υγειονομικές μονάδες. Στο πεδίο του δικαίου, επιχειρήθηκε η δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου που ευνοούσε την ύπαρξη εργαζομένων με διαφορετικά καθεστώτα απασχόλησης σ' όλες τις βαθμίδες υγειονομικής φροντίδας (ΠΦΥ, ΔΦΥ, ΤΦΥ).

Εκτός από την εισαγωγή ελαστικών όρων εργασίας στο χώρο της δημόσιας υγείας, μια άλλη σημαντική και αναμενόμενη στρατηγική για την επέκταση της μορφής της επιχείρησης στο ΕΣΥ είναι η περαιτέρω συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού φορέα. Ο θεσμός των ΣΔΙΤ δημιουργήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο από τις κυβερνήσεις των Θάτσερ και Μπλερ, προκειμένου να αξιοποιηθεί το εργαλείο της ιδιωτικής χρηματοδότησης. Στην Ελλάδα, πριν το πρώτο μνημόνιο, ο Ν. 3389/2005 καθόρισε το περιεχόμενο των ΣΔΙΤ στην υγεία (Δαμιανάκης, 2023, σσ. 76-77; Βατικιώτης, 2020). Επίσης, το ευρύτερο ευρωπαϊκό πλαίσιο της ενιαίας αγοράς και των κριτηρίων του Μάαστριχτ διασφάλισε ένα ευνοϊκό ρυθμιστικό περιβάλλον για την εφαρμογή των ΣΔΙΤ (Seretis, Sotiriou, Pantoularis, Poulimas, & Kondilis, 2021, pp. 63-87; Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018)

Σήμερα, είναι σαφές ότι το μοντέλο της ιδιωτικής επιχείρησης δεν αποτελεί απλά ένα από τις πολλές μορφές παραγωγής στην οικονομία ενός κράτος αλλά το κυρίαρχο. Το ΕΣΥ, όπως και ήταν αναμενόμενο, δεν ήταν δυνατό να αποφύγει την αναδιοργάνωση του με ιδιωτικό-οικονομικούς όρους, δηλαδή με όρους οργάνωσης και λειτουργίας μιας επιχείρησης. Η πορεία προς ένα μοντέλο ΕΣΥ ευέλικτων εργασιακών σχέσεων και συνεργασιών με τον ιδιωτικό φορέα, σε βαθμό που ξεπερνά ακόμη και το μεικτό μοντέλο παροχής υπηρεσιών υγείας στο οποίο και στηρίχθηκε το ΕΣΥ συνδέεται άμεσα με την οργάνωση και μετατροπή του σε μια ιδιωτική επιχείρηση παροχής υπηρεσιών υγείας.

Σαφώς, ο νεοφιλελευθερισμός συνδέεται άμεσα με την επέκταση των ιδιωτικών κλινικών και γενικότερα των ιδιωτικών υπηρεσιών στην υγεία για την κάλυψη των υγειονομικών αναγκών του πληθυσμού. Η ίδια η προσπάθεια του νέου νομοθετικού πλαισίου να ενισχύσει τον ρόλο του ιδιωτικού φορέα στην υγεία με πρόσχημα την κάλυψη των αδυναμιών του ΕΣΥ αποτελεί μια βαθιά πολιτικό-ιδεολογική επιλογή με στόχο την απελευθέρωση της αγοράς της υγείας.

Συνοψίζοντας, το κράτος μετατοπίζεται από τον ρόλο του ως κεντρικού σχεδιαστή και εγγυητή της καθολικής πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας προς εκείνον του ρυθμιστή της αγοράς της υγείας, ενώ η ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων και η θεσμοθέτηση των ΣΔΙΤ εδραιώνουν ένα καθεστώς ιδιωτικό-οικονομικής διακυβέρνησης. Η εξέλιξη αυτή δεν αποτελεί ουδέτερη τεχνοκρατική επιλογή, αλλά σαφής πολιτική και ιδεολογική επιλογή, εναρμονισμένη

με το νεοφιλελεύθερο υπόδειγμα, η οποία υπονομεύει τον δημόσιο και κοινωνικό χαρακτήρα της υγείας, μετατρέποντάς την σταδιακά από κοινωνικό δικαίωμα σε εμπόρευμα.

ΙΙΙ. Το νέο δημόσιο δίκαιο της υγείας στο ΕΣΥ

Η εφαρμογή του νεοφιλελεύθερου μοντέλου συνδέθηκε με τους τρεις μνημονιακούς νόμους τον Ν 3845/2010, τον Ν. 4046/2012 και τον Ν 4336/15. Σημαντικό να ειπωθεί ότι και οι τρεις νόμοι εντατικοποιήσαν την διαδικασία νεοφιλελευθεροποίησης κράτους, κοινωνίας και δικαίου των προηγούμενων χρόνων.

Με την είσοδο της χώρας στο πρώτο μνημονιακό νομοθετικό πλαίσιο επί κυβερνήσεως ΠΑΣΟΚ νομοθετήθηκε ουσιαστικά ένα ευρύ πλαίσιο κανόνων για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης μέσω της επιβολής μέτρων λιτότητας. Ειδικότερα, ο Ν. 3845/2010 επιδίωξε αναδιάρθρωση της οικονομίας όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο παράρτημα ΙΙ του νόμου «Οι κύριοι στόχοι του προγράμματος είναι η διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης». Αυτό σήμαινε την πρωτίστως την μείωση των δημοσίων δαπανών (α 3).

Μετά τον πρώτο μνημονιακό νόμο ακολούθησε δεύτερος, ο Ν. 4046/2012 επι κυβερνήσεως Παπαδήμου. Στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του συγκεκριμένου νόμου προβλέφθηκε σχέδιο χρηματοδοτικής διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος. Χαρακτηριστικά στο Παράρτημα VI του νόμου αναφέρονται μειώσεις στις μισθολογικές δαπάνες στο δημόσιο τομέα και στα ειδικά μισθολόγια αλλά και τις δαπάνες των φαρμάκων. Ο νόμος μάλιστα τονίζει ότι επιδιώκεται η μείωση της μισθολογικής δαπάνης στην γενική κυβέρνησης στο 9% του ΑΕΠ με στόχο την ευθυγράμμιση με τις πλέον αποτελεσματικές χώρες του ΟΟΣΑ. Ακολούθως, ο

Ν 4093/12 αν και αύξησε το ύψος των βασικών μισθών[1] των ιατρών του ΕΣΥ, μείωσε ουσιαστικά τα επιδόματα τους[2], πλήττοντας τα εργασιακά δικαιώματα τους.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και το νομοθετικό πλαίσιο του τρίτου μνημονίου το οποίο ψηφίστηκε επι κυβερνήσεως ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ. Ο Ν. 4336/15 ρυθμίζει σε μεγάλο βαθμό θέματα

1

	Ν 3205/03		Ν 4093/12	
Βασικοί μισθοί ιατρικού προσωπικού ΕΣΥ	Διευθυντής	1459€	Συντονιστής Διευθυντής	1665€
			Διευθυντής	1580€
	Επιμελητής Α'	1250€	Επιμελητής Α'	1513€
	Επιμελητής Β'	1042€	Επιμελητής Β'	1321€
	Επιμελητής Γ' και Ειδικευόμενος	729€	Ειδικευόμενος	1007€

2

Επίδομα	Ν 3205/03		Ν 4093/12	
Νοσοκομειακής απασχόλησης, απόδοσης και ειδικών συνθηκών άσκησης ιατρικού έργου	Διευθυντής	450€	Συντονιστής Διευθυντής, Διευθυντής	238€
	Επιμελητής Α'	389€	Επιμελητής Α'	205€
	Επιμελητής Β'	327€	Επιμελητής Β'	174€
	Επιμελητής Γ' και Ειδικευόμενος	265€	Ειδικευόμενος	190€
Πάγια αποζημίωση για συμμετοχή σε σεμινάρια και ενημέρωση βιβλιοθήκης	Διευθυντής	339€	Συντονιστής Διευθυντής, Διευθυντής	225€
	Επιμελητής Α'	293€	Επιμελητής Α'	195€
	Επιμελητής Β'	247€	Επιμελητής Β'	164€

μικροοφειλών, ρευστοποίησης περιουσίας και γενικότερα ζητήματα που επικεντρώνονται στην περιστολή δαπανών στον δημόσιο φορέα. Στην Παράγραφο ΣΤ' για την ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του υπουργείου υγείας αναφέρεται ότι: «Τα όρια δαπανών υγείας για τα έτη 2016 έως 2018 είναι 1.402.000.000,00 ευρώ κατ' έτος».

Ο Ν 4600/19, επί κυβερνήσεως ΝΔ, επιχείρησε να θέσει κανόνες στις αναδυόμενη αγορά των ιδιωτικών υπηρεσιών υγείας. Για παράδειγμα όρισε το τι είναι μια ιδιωτική κλινική (α 1) αλλά και διαχώρισε τις ιδιωτικές κλινικές ανάλογα με το είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών υγείας σε Γενικές, Ειδικές και Μεικτές (α 16). Επίσης καθόρισε τις προϋποθέσεις για την νόμιμη λειτουργία τους με βάσει την ύπαρξη συνολικού αριθμού κλινών (α 23 παρ 1). Αντίστοιχα με τον νόμο αυτό διατηρήθηκε η απαγόρευση της χρήσης της λέξης «νοσοκομείο» από τις ιδιωτικές κλινικές (α 33). Πρόκειται για ένα σημαντικό νομοθετικό πλαίσιο που προετοίμασε το δρόμο για περαιτέρω άμβλυνση των ορίων μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου φορέα στην υγεία και προώθησε την συμμετοχή του ιδιωτικού φορέα στην δημόσια υγεία.

Ο σχετικά πρόσφατος Ν 4999/22, επίσης της κυβέρνησης της ΝΔ, έθεσε τα θεμέλια για την πλήρη ιδιωτικοποίηση του ΕΣΥ. Αν και στον σκοπό του νόμου αναφέρεται ότι επιδιώκει να διαχειριστεί την κρίση και την επιλογή του μόνιμου ιατρικού προσωπικού που θα στελεχώσει τα νοσοκομεία του ΕΣΥ (α 1). Μάλλον εστιάζει αποσπασματικά στην αντιμετώπιση των ελλείψεων στην υγεία μέσω της δημιουργίας ενός ελαστικού πλαισίου παροχής ιατρικών υπηρεσιών, στο οποίο το ιατρικό προσωπικό «επιλέγει» τον τρόπο που θα παράσχει τις υπηρεσίες του ακόμη και μέσω του ιδιωτικού φορέα.

Για παράδειγμα ο νόμος προβλέπει την δυνατότητα προκήρυξης θέσεων ιατρών στο ΕΣΥ με καθεστώς μερικής απασχόλησης (α 7). Αναλυτικότερα ο νόμος με προσθήκη στο α 11 παρ 1 περ γ του προηγούμενου Ν 2889/01 ουσιαστικά προτείνει ότι για την αντιμετώπιση των ελλείψεων ιατρικού προσωπικού σε άγονες και προβληματικές περιοχές με έγκριση του Υπουργού Υγείας κατόπιν αιτιολογημένης εισήγησης του Διοικητή του νοσοκομείου, αν πρόκειται για θέση σε νοσοκομείο, ή του Διοικητή της οικείας Υγειονομικής Περιφέρειας, δύναται να προκηρυχθούν θέσεις ιατρικού προσωπικού μερικής απασχόλησης. Ακόμη και στην περίπτωση που οι ανάγκες συνδέονται με ελλείψεις σε συγκεκριμένες ειδικότητες (π.χ. αναισθησιολόγου, πνευμονολόγου κ.α.) δύναται να προκηρυχθούν θέσεις ιατρών με καθεστώς μερικής απασχόλησης.

Στο νομολογιακό πεδίο, η ΣτΕ Α655/2016 αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση αναγνώρισης σε νομολογιακό επίπεδο της δυνατότητα κατάργησης 1.665 οργανικών θέσεων με βάση την αξιολόγηση η οποία διενεργηθεί. Επίσης σημαντικές οι ΣτΕ, 1240/2017, ΣτΕ Ολ.

431/2018 ΣτΕ Ολ. 816/2019, 817/2019 και 819/2019 που απέρριπταν ουσιαστικά τα μισθολογικά αιτήματα του ιατρικού προσωπικού.

IV. Συμπεράσματα

Εν κατακλείδι, η υγεία, υπό το πρίσμα του νεοφιλελεύθερου υποδείγματος, αποσυνδέεται σταδιακά από τη θεμελίωσή της ως καθολικό κοινωνικό δικαίωμα και επανασημασιοδοτείται ως διακινήσιμο οικονομικό αγαθό, στο οποίο η πρόσβαση διαμεσολαβείται όλο και περισσότερο από τους μηχανισμούς της αγοράς και, συνακόλουθα, από την αγοραστική ικανότητα των υποκειμένων. Εντός αυτού του πλαισίου, το κράτος δεν εξαφανίζεται, αλλά ανασυγκροτείται λειτουργικά, μετατοπιζόμενο από τον ρόλο του άμεσου παρόχου και εγγυητή της καθολικής φροντίδας προς εκείνον του ρυθμιστή της επιχειρηματικής δραστηριότητας στον χώρο της υγείας. Η προώθηση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων και η συστηματική συγκράτηση των δημόσιων δαπανών συνιστούν κομβικά εργαλεία αυτής της αναδιάρθρωσης. Ως εκ τούτου, η κοινωνική προστασία αναδιαμορφώνεται σε ένα ελάχιστο και στοχευμένο πλέγμα παρεμβάσεων, ικανό να περιορίσει τις οξύτερες κοινωνικές εντάσεις, αλλά αδύναμο να διασφαλίσει την καθολική, ισότιμη και ποιοτική πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας για το σύνολο του πληθυσμού.

Βιβλιογραφία

Seretis, S., Sotiriou, S., Pantoularis, I., Poulimas, M., & Kondilis, E. (2021). European Union and health policy: Mechanisms of europeanization of healthcare systems. *The Greek Review of Social Research*(157), pp. 63-87.

Βατικιώτης, Λ. (2020). ΣΔΙΤ: Η Συντριβή του Δημοσίου Συμφέροντος από τον Ιδιωτικό Τομέα. Ανάκτηση 2024, από https://www.emdydas.gr/wp-content/uploads/2020/01/29.1.2020_ereyna_sdit.pdf

Δαμιανάκης, Ν. (2023). ΣΔΙΤ και Δημόσια Υγεία: Η ευρωπαϊκή βιοεξουσία στο Ελληνικό Δημόσιο. Στο Δ. Καλτσώνης, Λ. Βατικιώτης, Ν. Δαμιανάκης, Π. Κοσμάς, Δ. Κουλάλης, Ε. Λαζαρίδου, . . . Β. Φούσκας, *Μπορεί η Ελλάδα εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης;* (σσ. 23-47). Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2018). *Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού φορέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη.* Ειδική έκθεση 09/2018, Λουξεμβούργο.

Επιχειρησιακή Έρευνα και Θεωρίες Βελτιστοποίησης. Μια Μαθηματική Προσέγγιση για τη δημιουργία Ωρολογίου Προγράμματος Πανεπιστημιακού Τμήματος

Δρ Σπύρος Πολυμέρης
Ιάσων Πολυμέρης (Math.)

Περίληψη

Η Επιχειρησιακή Έρευνα αποτελεί έναν από τους βασικούς επιστημονικούς κλάδους που αξιοποιούνται για την υποστήριξη στη λήψη αποφάσεων σε πολύπλοκα συστήματα. Μέσω μαθηματικών μοντέλων και αλγοριθμικών τεχνικών, παρέχει εργαλεία για τη βέλτιστη κατανομή πόρων, τον προγραμματισμό δραστηριοτήτων και τη διαχείριση οργανωτικών δομών. Στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης και των εκπαιδευτικών οργανισμών, ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά προβλήματα εφαρμογής είναι η δημιουργία ωρολογίων προγραμμάτων. Στο πρώτο μέρος του άρθρου, παρουσιάζονται οι βασικές έννοιες της επιχειρησιακής έρευνας, οι κύριες θεωρίες βελτιστοποίησης και η μαθηματική διατύπωση του προβλήματος της δημιουργίας ωρολογίου προγράμματος. Στο δεύτερο μέρος, με τη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης επιχειρείται η πρακτική επίλυσή του, με εστίαση σε πανεπιστημιακό τμήμα. Ως μελέτη περίπτωσης επιλέχθηκε το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου.

Εισαγωγή

Η επιχειρησιακή έρευνα (Operations Research-OR) αποτελεί ένα διεπιστημονικό πεδίο που συνδυάζει μαθηματικά, στατιστική, πληροφορική και θεωρία αποφάσεων για την επίλυση σύνθετων προβλημάτων. Η ανάπτυξή της ξεκίνησε κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, όταν επιστημονικές ομάδες κλήθηκαν να βελτιστοποιήσουν στρατιωτικές επιχειρήσεις, όπως η διάταξη ραντάρ και η κατανομή στόλου. Μετά τον πόλεμο, οι μέθοδοι αυτές μεταφέρθηκαν στον χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης (Hillier & Lieberman, 2015).

Η βασική ιδέα της επιχειρησιακής έρευνας είναι ότι ένα πραγματικό πρόβλημα μπορεί να μετατραπεί σε μαθηματικό μοντέλο, το οποίο περιγράφει τις σχέσεις μεταξύ των μεταβλητών και των περιορισμών. Στη συνέχεια, μέσω αλγορίθμων βελτιστοποίησης, επιδιώκεται η εύρεση της καλύτερης δυνατής λύσης (Taha, 2023).

Στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, η επιχειρησιακή έρευνα έχει εφαρμοστεί σε τομείς όπως ο προγραμματισμός δημοσίων έργων, η κατανομή προϋπολογισμών,η διαχείριση προσωπικού, η οργάνωση υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης κ.ά. Ένα από τα πιο σύνθετα προβλήματα προγραμματισμού είναι η δημιουργία ωρολογίων προγραμμάτων σε πανεπιστήμια, καθώς απαιτεί την ταυτόχρονη ικανοποίηση πολλών περιορισμών και προτιμήσεων.

Το Πρόβλημα

Σκοπός της μελέτης είναι να επιλύσει το πρόβλημα της δημιουργίας Ωρολογίου Προγράμματος ενός πανεπιστημιακού τμήματος. Είναι ένα κλασικό πρόβλημα βελτιστοποίησης στο πλαίσιο της Επιχειρησιακής Έρευνας και οι βασικές παράμετροι και περιορισμοί που το περιγράφουν είναι η διαθεσιμότητα των αιθουσών (ημέρες, ώρες, χωρητικότητα), η διαθεσιμότητα των διδασκόντων (διδασκόμενα μαθήματα, προτιμήσεις σε ημέρες και ώρες), η συμμετοχή των φοιτητών (πόσοι παρακολουθούν το κάθε μάθημα), ενώ ένας απόλυτος περιορισμός είναι ότι δεν επιτρέπεται να διδάσκονται ταυτόχρονα μαθήματα του ιδίου εξαμήνου και ένας δεύτερος απόλυτος περιορισμός είναι ότι ένας διδάσκων δεν μπορεί να διδάσκει ταυτόχρονα 2 μαθήματα. Στη μελέτη περίπτωσης θα διατυπωθούν λεπτομερώς αυτοί οι περιορισμοί, είτε απόλυτοι είτε σχετικοί (constraints, hard/soft).

Βασικές έννοιες της βελτιστοποίησης

Η βελτιστοποίηση αποτελεί τον πυρήνα της επιχειρησιακής έρευνας. Ένα πρόβλημα βελτιστοποίησης περιλαμβάνει τις μεταβλητές απόφασης, την αντικειμενική συνάρτηση και τους περιορισμούς. Οι μεταβλητές απόφασης είναι οι επιλογές που πρέπει να κάνει το σύστημα, δηλαδή αυτά που δεν ξέρουμε και πρέπει να αποφασιστούν. Για παράδειγμα σε ένα ωρολόγιο πρόγραμμα οι μεταβλητές μπορεί να είναι σε ποια αίθουσα θα μπει ένα μάθημα, ποια ημέρα και ποια ώρα. Συγκεκριμένα, η επιλογή «το μάθημα Οικονομικά Ι μπαίνει Τρίτη 12:00–15:00 στην Αίθουσα 2» είναι αποτέλεσμα μιας μεταβλητής απόφασης (Luenberger & Ye, 2008).

Η αντικειμενική συνάρτηση (objective function) είναι ο στόχος που θέλουμε να πετύχουμε, το κριτήριο που λέει τι σημαίνει “καλύτερη” λύση. Αυτό μπορεί να είναι η ελαχιστοποίηση του κόστους, η ελαχιστοποίηση των καθυστερήσεων, η μεγιστοποίηση του κέρδους, η μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των προτιμήσεων, κ.ά. Στο παράδειγμα μας (ωρολόγιο πρόγραμμα), στόχος μπορεί να είναι να παραβιαστούν όσο το δυνατόν λιγότερες προτιμήσεις διδασκόντων. Άρα, η αντικειμενική συνάρτηση είναι η ελαχιστοποίηση του συνολικού “κόστους” από παραβιάσεις προτιμήσεων.

Και, τέλος, οι περιορισμοί (constraints) είναι οι κανόνες που πρέπει να τηρούνται, τα «δεν επιτρέπεται» και τα «πρέπει να». Ενδεικτικοί περιορισμοί μπορεί να είναι ότι ένας διδάσκων δεν μπορεί να διδάσκει δύο μαθήματα την ίδια ώρα, ή ότι μια αίθουσα δεν μπορεί να έχει δύο μαθήματα ταυτόχρονα, ή ότι δύο sessions του ίδιου μαθήματος πρέπει να είναι σε διαφορετικές ημέρες. Αυτοί είναι κανόνες που δεν μπορούν να παραβιαστούν.
Γενικά, ένα πρόβλημα βελτιστοποίησης μπορεί να διατυπωθεί ως:

Βελτιστοποίηση (Minimize or Maximize) $f(x)$
υπό τους περιορισμούς:
$g_i(x) <= 0$
$h_j(x) = 0$

- όπου x είναι οι μεταβλητές απόφασης
- $f(x)$ είναι η αντικειμενική συνάρτηση
- $g_i(x)$ και $h_j(x)$ είναι περιορισμοί, όπου το $g_i(x)$ είναι οι περιορισμοί ανισότητας, τι δεν πρέπει να ξεπερνά κάποιο όριο και $h_j(x)$ είναι οι περιορισμοί ισότητας, δηλ. τι πρέπει να είναι ακριβώς ίσο (Pedregal, 2004).

Σύμφωνα με τους Winston και Goldberg (2004), η ουσία της επιχειρησιακής έρευνας είναι η μετατροπή ενός προβλήματος σε μαθηματική μορφή, ώστε να μπορεί να επιλυθεί με συστηματικό και αντικειμενικό τρόπο.

Τα βήματα διατύπωσης ενός τέτοιου προβλήματος ακολουθούν την παρακάτω σειρά:

1. *Κατανόηση του προβλήματος*
   Προσδιορισμός του στόχου (π.χ. μεγιστοποίηση κέρδους ή ελαχιστοποίηση κόστους)
2. *Ορισμός μεταβλητών απόφασης*
   Επιλογή των κατάλληλων μεταβλητών που περιγράφουν το σύστημα
3. *Κατασκευή αντικειμενικής συνάρτησης*
   Διατύπωση της συνάρτησης που εκφράζει τον στόχο
4. *Καθορισμός περιορισμών*
   Περιγραφή των φυσικών, οικονομικών ή τεχνικών περιορισμών
5. *Καθορισμός πεδίου τιμών*
   Συνήθως περιλαμβάνει συνθήκες μη αρνητικότητας

Η σωστή διατύπωση αποτελεί κρίσιμο στάδιο, καθώς επηρεάζει άμεσα την επιλογή της μεθόδου επίλυσης (Sun & Yuan, 2006).

Κατηγορίες προβλημάτων βελτιστοποίησης

Τα προβλήματα βελτιστοποίησης διακρίνονται σε κατηγορίες. Οι κύριες είναι:

Γραμμικός προγραμματισμός

Ο γραμμικός προγραμματισμός είναι μια μαθηματική μέθοδος βελτιστοποίησης που χρησιμοποιείται για την εύρεση της καλύτερης δυνατής λύσης σε προβλήματα όπου υπάρχουν περιορισμοί και ένας στόχος προς μεγιστοποίηση ή ελαχιστοποίηση. Στον γραμμικό προγραμματισμό, η αντικειμενική συνάρτηση όσο και οι περιορισμοί είναι γραμμικές συναρτήσεις των μεταβλητών και εκφράζονται με γραμμικές εξισώσεις ή ανισώσεις. Χρησιμοποιείται ευρέως σε τομείς όπως η οικονομία, η διοίκηση επιχειρήσεων, η παραγωγή, η μεταφορά και η εφοδιαστική αλυσίδα, καθώς βοηθά στη βέλτιστη κατανομή πόρων, στον προγραμματισμό παραγωγής και στη μείωση κόστους. Ο γραμμικός προγραμματισμός αποτελεί την απλούστερη και πιο κλασική μορφή βελτιστοποίησης. Η γενική μορφή είναι:

$$\text{Maximize } Z = \sum_{j=1}^{n} c_j \, x_j$$

υπό τους περιορισμούς:

$$\sum_{j=1}^{n} a_{ij} \, x_j \leq b_i$$

Ο γραμμικός προγραμματισμός αποτέλεσε το πρώτο μεγάλο επίτευγμα της επιχειρησιακής έρευνας, με τη μέθοδο Simplex του Dantzig, η οποία θεωρείται μία από τις σημαντικότερες αλγοριθμικές ανακαλύψεις του 20ού αιώνα (Hillier & Lieberman, 2015).

Ακέραιος προγραμματισμός

Ο ακέραιος προγραμματισμός είναι κλάδος της μαθηματικής βελτιστοποίησης που αποτελεί επέκταση του γραμμικού προγραμματισμού, με τη βασική διαφορά ότι ορισμένες ή όλες οι μεταβλητές απόφασης πρέπει να λαμβάνουν ακέραιες τιμές. Αυτή η απαίτηση εμφανίζεται σε πολλά πρακτικά προβλήματα, όπου οι αποφάσεις δεν μπορούν να εκφραστούν με δεκαδικούς

αριθμούς, όπως για παράδειγμα ο αριθμός των οχημάτων σε μια διανομή, ο αριθμός των εργαζομένων σε μια βάρδια ή η επιλογή συγκεκριμένων έργων για επένδυση. Ο ακέραιος προγραμματισμός διακρίνεται σε καθαρά ακέραιο προγραμματισμό, όπου όλες οι μεταβλητές είναι ακέραιες, και σε μικτό ακέραιο προγραμματισμό, όπου μόνο κάποιες μεταβλητές είναι ακέραιες ενώ άλλες μπορούν να είναι συνεχείς. Ειδική κατηγορία αποτελεί ο δυαδικός προγραμματισμός, όπου οι μεταβλητές παίρνουν τιμές μόνο 0 ή 1 και χρησιμοποιούνται για προβλήματα επιλογής, ανάθεσης ή σχεδιασμού δικτύων (Wolsey & Nemhauser, 2014). Σε αντίθεση με τον γραμμικό προγραμματισμό, τα προβλήματα ακέραιου προγραμματισμού είναι υπολογιστικά πιο δύσκολα, καθώς ανήκουν συχνά στην κατηγορία των NP-δύσκολων [1]προβλημάτων. Για την επίλυσή τους χρησιμοποιούνται αλγόριθμοι όπως η μέθοδος διακλάδωσης και φραγμού (branch and bound), η διακλάδωση και αποκοπή (branch and cut), καθώς και ευρετικοί και μεταευρετικοί αλγόριθμοι. Ο ακέραιος προγραμματισμός εφαρμόζεται ευρέως στη διαχείριση εφοδιαστικής αλυσίδας, στον προγραμματισμό παραγωγής, στον σχεδιασμό δικτύων, στον χρονοπρογραμματισμό έργων και σε προβλήματα κατανομής πόρων, όπου απαιτούνται ακριβείς και ρεαλιστικές λύσεις.

Συνδυαστική βελτιστοποίηση

Πολλά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, όπως η κατανομή προσωπικού, ο προγραμματισμός έργων και τα ωρολόγια προγράμματα ανήκουν στη συνδυαστική βελτιστοποίηση. Σε αυτά, οι πιθανές λύσεις είναι διακριτές και συνδυαστικές, και ο αριθμός τους αυξάνεται εκθετικά (Burke & Petrovic, 2002).

Η συνδυαστική βελτιστοποίηση είναι ένας κλάδος των μαθηματικών και της επιστήμης υπολογιστών που επικεντρώνεται στην εύρεση της καλύτερης λύσης μέσα από ένα πεπερασμένο, αλλά συχνά πολύ μεγάλο, σύνολο πιθανών επιλογών. Τα προβλήματα αυτού του τύπου συνήθως περιλαμβάνουν την επιλογή, τη διάταξη ή την ομαδοποίηση διακριτών στοιχείων, όπως εργασίες, διαδρομές ή πόρους, ώστε να βελτιστοποιηθεί ένας συγκεκριμένος στόχος, για παράδειγμα η ελαχιστοποίηση του κόστους, της απόστασης ή του χρόνου, ή η μεγιστοποίηση του κέρδους ή της αποδοτικότητας. Κλασικά παραδείγματα είναι το πρόβλημα του περιοδεύοντος πωλητή, τα προβλήματα χρονοπρογραμματισμού και ο σχεδιασμός δικτύων. Επειδή ο αριθμός των πιθανών λύσεων μπορεί να αυξάνεται εκθετικά με το μέγεθος του προβλήματος, η συνδυαστική βελτιστοποίηση βασίζεται συχνά σε εξειδικευμένους

[1] Τα NP-δύσκολα προβλήματα (Nondeterministic Polynomial time) είναι προβλήματα για τα οποία δεν γνωρίζουμε αποδοτικούς τρόπους επίλυσης όταν το μέγεθός τους γίνεται μεγάλο.

αλγορίθμους, ευρετικές μεθόδους και προσεγγιστικές τεχνικές αντί για εξαντλητική αναζήτηση. Έχει καθοριστικό ρόλο σε τομείς όπως η εφοδιαστική αλυσίδα, οι τηλεπικοινωνίες, η επιχειρησιακή έρευνα, η τεχνητή νοημοσύνη και η μηχανική μάθηση, όπου η αποτελεσματική λήψη αποφάσεων υπό περιορισμούς είναι απαραίτητη.

Το πρόβλημα δημιουργίας ωρολογίου προγράμματος

Η δημιουργία ωρολογίου προγράμματος αποτελεί ένα από τα πιο γνωστά προβλήματα της επιχειρησιακής έρευνας. Το πρόβλημα συνίσταται στην ανάθεση μαθημάτων σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους, σε κατάλληλες αίθουσες, με βάση τη διαθεσιμότητα διδασκόντων και φοιτητών. Σύμφωνα με τον Taha (2023), το πρόβλημα αυτό είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα συνδυαστικής βελτιστοποίησης με πολλούς περιορισμούς.

Μαθηματική διατύπωση του προβλήματος

Σύνολα

Στην αρχή μιας μαθηματικής διατύπωσης ενός προβλήματος χρονοπρογραμματισμού (π.χ. ωρολόγιο πρόγραμμα σχολείου ή πανεπιστημίου) στο πλαίσιο της συνδυαστικής βελτιστοποίησης ορίζονται τα βασικά σύνολα που χρησιμοποιούνται στο μοντέλο. Στην περίπτωσή μας αυτά είναι τα:

- *c:* σύνολο μαθημάτων
- *t:* σύνολο χρονικών περιόδων
- *r:* σύνολο αιθουσών
- *y:* σύνολο διδασκόντων

Αναλυτικότερα:

Το σύνολο C περιλαμβάνει όλα τα μαθήματα που πρέπει να προγραμματιστούν, όπως c = {Δημόσια Διοίκηση, Πολιτική Οικονομία, Εμπορικό Δίκαιο, Οικονομετρία}. Κάθε στοιχείο του συνόλου αντιστοιχεί σε ένα μάθημα που πρέπει να τοποθετηθεί σε μια χρονική περίοδο, σε μια αίθουσα, με έναν διδάσκοντα

Το σύνολο t περιέχει όλα τα διαθέσιμα χρονικά διαστήματα (slots) στα οποία μπορούν να τοποθετηθούν μαθήματα, όπως π.χ. t = {Δευτέρα 1η ώρα, Δευτέρα 2η ώρα, …, Παρασκευή 7η ώρα}. Κάθε στοιχείο του t αντιπροσωπεύει μια συγκεκριμένη χρονική θέση στο πρόγραμμα.

Το σύνολο r περιλαμβάνει όλες τις διαθέσιμες αίθουσες όπου μπορούν να γίνουν τα μαθήματα, όπως π.χ. r = {Α1, Α2, Εργαστήριο Πληροφορικής, Αμφιθέατρο}. Κάθε αίθουσα μπορεί να έχει συγκεκριμένη χωρητικότητα και εξοπλισμό (π.χ. υπολογιστές, προβολέα).

Το σύνολο y περιέχει όλους τους καθηγητές ή διδάσκοντες που μπορούν να διδάξουν τα μαθήματα., όπως π.χ. y = {Καθηγητής Παπαδόπουλος, Καθηγήτρια Νικολάου, Καθηγητής Γεωργίου}. Κάθε διδάσκων/ουσα μπορεί να διδάσκει συγκεκριμένα μαθήματα και να έχει περιορισμούς διαθεσιμότητας

Μεταβλητές απόφασης

Με βάση αυτά τα σύνολα ορίζεται μια δυαδική μεταβλητή απόφασης, π.χ.:

$$x_{crty} = \begin{cases} 1 & \text{αν το μάθημα } c \text{ γίνεται στην αίθουσα } r \text{ στη περίοδο } t \text{ από τον διδάσκοντα } y \\ 0 & \text{διαφορετικά} \end{cases}$$

Στη συνέχεια προστίθενται περιορισμοί, όπως ότι κάθε μάθημα γίνεται μόνο μία φορά σε κάθε περίοδο, ένας καθηγητής δεν μπορεί να διδάσκει δύο μαθήματα την ίδια ώρα ή μια αίθουσα δεν μπορεί να χρησιμοποιείται από δύο μαθήματα ταυτόχρονα.

Αντικειμενική συνάρτηση

Η αντικειμενική συνάρτηση εκφράζει τον στόχο του προγραμματισμού. Για παράδειγμα, την ελαχιστοποίηση των κενών των ωρών φοιτητών, την ικανοποίηση των προτιμήσεων των διδασκόντων ή την ισορροπημένη κατανομή των μαθημάτων.

Μια γενική μορφή είναι:

$$\text{Minimize } Z = \sum_{c,r,t,y} w_{crty}\, x_{crty}$$

όπου w_{crty} είναι ποινές για μη επιθυμητές αναθέσεις.

Το Minimize σημαίνει ότι θέλουμε να ελαχιστοποιήσουμε την τιμή του Z, όπου το Z είναι ένας αριθμός που εκφράζει το συνολικό κόστος ή τη συνολική ποινή του ωρολογίου προγράμματος. Με άλλα λόγια, μικρό Z σημαίνει καλύτερο πρόγραμμα ενώ μεγάλο Z, χειρότερο πρόγραμμα. Ο στόχος του μοντέλου είναι να βρει το πρόγραμμα με τη μικρότερη δυνατή τιμή του Z.

Το σύμβολο ∑ δηλώνει άθροισμα και οι δείκτες (c, r, t, y) ότι αυτό προκύπτει από όλα τα μαθήματα c στο σύνολο C, όλες τις αίθουσες r στο σύνολο R για όλες τις χρονικές περιόδους t στο σύνολο T και όλους τους διδάσκοντες y στο σύνολο Y. Δηλαδή προσθέτουμε την ποινή για κάθε πιθανό συνδυασμό μάθημα+αίθουσα+ώρα+διδάσκοντες.

Το $x_{(c,r,t,y)}$ είναι μια μεταβλητή απόφασης και παίρνει μόνο δύο τιμές:

- x(c,r,t) = 1 → αν το μάθημα c γίνει στην αίθουσα r την ώρα t από τον διδάσκοντα y
- x(c,r,t,y) = 0 → αν δεν γίνει

Άρα δείχνει ποιες αναθέσεις επιλέγονται στο πρόγραμμα.

Το $w_{(c,r,t,y)}$ είναι ένας αριθμός που λέγεται ποινή ή βάρος και δείχνει πόσο «κακή» είναι μια συγκεκριμένη ανάθεση.

Παράδειγμα:

Μάθημα	**Αίθουσα**	**Ώρα**	**w**
Πληροφορική	A1	10:00	0 (ιδανικό)
Πληροφορική	A1	20:00	6 (ανεπιθύμητο)
Πληροφορική	μικρή αίθουσα	10:00	10 (πολύ κακό)

Όσο μεγαλύτερο το w, τόσο χειρότερη η επιλογή.

Αλλα τι εκφράζει ο πολλαπλασιασμός *w(c,r,t,y)* X *x(c,r,t,y)*. Ο όρος αυτός λειτουργεί σαν «διακόπτης». Ας το δούμε σε δύο περιπτώσεις:

Περίπτωση 1: η ανάθεση χρησιμοποιείται

x(c,r,t,y) = 1

Τότε *w(c,r,t,y)* X·1 = *w(c,r,t,y)*

Η ποινή προστίθεται στο Z.

Περίπτωση 2: η ανάθεση δεν χρησιμοποιείται

x(c,r,t,y) = 0

Τότε: *w(c,r,t,y)* X 0 = 0

Δεν προστίθεται καμία ποινή.

Τελικά, τι κάνει συνολικά η συνάρτηση $Z = \sum_{c,r,t,y} w_{crty}\, x_{crty}$;

Πρώτον, εξετάζει όλες τις πιθανές αναθέσεις μαθημάτων, δεύτερον, κρατά μόνο αυτές που επιλέγονται (όπου x = 1), τρίτον, προσθέτει τις αντίστοιχες ποινές, τέταρτον, υπολογίζει το συνολικό κόστος Z και, πέμπτον, το μοντέλο προσπαθεί να κάνει το Z όσο το δυνατόν μικρότερο.

Συμπερασματικά, η εξίσωση Minimize $Z = \sum_{c,r,t,y} w_{crty}\, x_{crty}$ σημαίνει ότι κάθε πιθανή ανάθεση έχει μια ποινή, το μοντέλο διαλέγει κάποιες από αυτές, προσθέτει τις ποινές τους και προσπαθεί να βρει τη λύση με το μικρότερο συνολικό κόστος.

Αυστηροί περιορισμοί

Παραθέτουμε, ενδεικτικά, μια τριάδα αυστηρών περιορισμών, δηλαδή μη ελαστικών προϋποθέσεων για την αυτοματοποιημένη παραγωγή ενός ωρολογίου προγράμματος.

Περιορισμός 1: κάθε μάθημα προγραμματίζεται μία φορά

$$\sum_{r \in R} \sum_{t \in T} x_{crty} = 1$$

Αναλυτικότερα, για κάθε μάθημα c αθροίζουμε όλες τις πιθανές τοποθετήσεις του:

- σε όλες τις αίθουσες r
- σε όλες τις χρονικές περιόδους t.

Και απαιτούμε το άθροισμα να είναι ίσο με 1 επειδή:

- αν είναι 0 → το μάθημα δεν προγραμματίστηκε καθόλου
- αν είναι 2 ή παραπάνω → το μάθημα μπήκε δύο φορές
- αν είναι 1 → το μάθημα μπήκε ακριβώς μία φορά

Αυτό εξασφαλίζει ότι κάθε μάθημα εμφανίζεται μία και μόνο μία φορά στο πρόγραμμα.

Περιορισμός 2: μία αίθουσα ανά χρονική περίοδο

$$\sum_{c \in C} x_{crty} \leq 1$$

Ο δεύτερος περιορισμός υπολογιστικά σημαίνει ότι για κάθε:

- αίθουσα r
- χρονική περίοδο t

αθροίζουμε όλα τα μαθήματα που προσπαθούν να μπουν εκείνη τη στιγμή στην ίδια αίθουσα και το άθροισμα πρέπει να είναι ≤ 1.

Η απαίτηση για τιμή μικρότερη του 1 είναι αναγκαία γιατί:

- αν είναι 2 → δύο μαθήματα στην ίδια αίθουσα την ίδια ώρα
- αν είναι 1 → ένα μάθημα, σωστό
- αν είναι 0 → άδεια αίθουσα, επιτρεπτό

Έτσι εξασφαλίζεται ότι μία αίθουσα δεν χρησιμοποιείται ταυτόχρονα από περισσότερα από ένα μαθήματα.

Περιορισμός 3: ένας διδάσκων ανά περίοδο

$$\sum_{c \in C_l} \sum_{r \in R} x_{crty} \leq 1$$

Ο τρίτος περιορισμός, υπολογιστικά σημαίνει ότι για κάθε διδάσκοντα y και για κάθε χρονική περίοδο t :

- αθροίζουμε όλα τα μαθήματα που διδάσκει (C_y = τα μαθήματα που μπορεί να διδάξει ο y)
- σε όλες τις αίθουσες

Και απαιτούμε το άθροισμα να είναι ≤ 1 επειδή ένας καθηγητής:

- Δδεν μπορεί να διδάσκει δύο μαθήματα την ίδια ώρα
- μπορεί να διδάσκει ένα μάθημα
- μπορεί και να μην έχει μάθημα εκείνη την ώρα

Ο περιορισμός εξασφαλίζει ότι κάθε διδάσκων έχει το πολύ ένα μάθημα σε κάθε χρονική περίοδο.

Ήπιοι περιορισμοί

Οι ήπιοι περιορισμοί δεν είναι δεσμευτικοί για την επίλυση του προβλήματος, αλλά βελτιώνουν την ποιότητα του προγράμματος. Για παράδειγμα, μπορεί να ζητάμε αποφυγή διαδοχικών μαθημάτων σε απομακρυσμένες αίθουσες, αποφυγή μαθημάτων αργά το απόγευμα ή συγκέντρωση μαθημάτων σε λιγότερες ημέρες κ.ά.. Οι περιορισμοί αυτοί εισάγονται ως ποινές στην αντικειμενική συνάρτηση.

Μελέτη Περίπτωσης: Μοντέλο Βελτιστοποίησης Ωρολογίου Προγράμματος Πανεπιστημιακού Τμήματος

Το δικό μας πρόβλημα

Επιδίωξη μας είναι με την χρήση της τεχνητής νοημοσύνης, ειδικότερα με τη χρήση ενός Μεγάλου Γλωσσικού Μοντέλου (Large Language Model, π.χ. ChatGPT) και την εφαρμογή κατάλληλης προτροπής να παράγουμε το Ωρολόγιο Πρόγραμμα του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Προϋπόθεση για να στεφθεί το εγχείρημά μας με επιτυχία είναι να κατασκευάσουμε μια μικρή σχεσιακή βάση δεδομένων που με δομημένο τρόπο θα περιέχει όλη την απαραίτητη πληροφορία. Γι αυτό το λόγο σχεδιάσαμε τη δημιουργία 4 αρχείων τύπου excel τα οποία θα παρουσιάσουμε στη συνέχεια. Προηγούμενως, θα περιγράψουμε το μοντέλο που αντιμετωπίζει ανάλογα προβλήματα.

Το μαθηματικό μοντέλο που επιλύει το πρόβλημά μας ανήκει στην κατηγορία University Course Timetabling, δηλαδή τον χρονοπρογραμματισμό πανεπιστημιακών μαθημάτων και το πώς θα ανατεθούν μαθήματα (courses) σε αίθουσες (rooms), σε χρονικές περιόδους (slots) και σε διδάσκοντες (instructors) έτσι ώστε να ικανοποιούνται όλοι οι αυστηροί περιορισμοί (π.χ. να μη συγκρούονται μαθήματα, να μη χρησιμοποιείται η ίδια αίθουσα δύο φορές την ίδια ώρα) και ταυτόχρονα να βελτιστοποιείται ένας στόχος (π.χ. λιγότερα κενά, καλύτερη κατανομή) (Burke & Petrovic, 2002).

Το πρόβλημα χαρακτηρίζεται ως NP-hard, που σημαίνει ότι ανήκει στα δύσκολα συνδυαστικά προβλήματα βελτιστοποίησης όπου ο αριθμός των πιθανών λύσεων αυξάνεται εκθετικά με το μέγεθος του προβλήματος (Garey & Johnson, 1979). Συνεπώς δεν υπάρχει γνωστός αποδοτικός αλγόριθμος που να εγγυάται γρήγορη λύση για όλες τις περιπτώσεις.

Για τη μαθηματική του διατύπωση χρησιμοποιείται είτε MILP (Mixed Integer Linear Programming) είτε CP-SAT (Constraint Programming - SAT based solver). Στο MILP το πρόβλημα εκφράζεται με γραμμική αντικειμενική συνάρτηση και γραμμικούς περιορισμούς, ενώ κάποιες μεταβλητές (όπως οι μεταβλητές ανάθεσης x) είναι ακέραιες ή δυαδικές (0-1), γι' αυτό λέγεται «μικτού ακέραιου» (Wolsey & Nemhauser, 2014; Bertsimas & Tsitsiklis, 1997).

Στο CP-SAT, αντί για καθαρά γραμμική μαθηματική διατύπωση, το πρόβλημα μοντελοποιείται κυρίως ως σύνολο λογικών και αριθμητικών περιορισμών που επιλύονται με τεχνικές constraint programming και ικανοποίησης λογικών τύπων (SAT), οι οποίες έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματικές σε μεγάλα συνδυαστικά προβλήματα (Rossi et al., 2006; Perron & Furnon, 2019).

Συνεπώς, το μοντέλο που περιγράφεται είναι ένα πρόβλημα μικτού ακέραιου γραμμικού προγραμματισμού τύπου Course Timetabling, δηλαδή ένα αυστηρά δομημένο μαθηματικό μοντέλο που μετατρέπει τον χρονοπρογραμματισμό μαθημάτων σε πρόβλημα συνδυαστικής βελτιστοποίησης.

Προϋποθέσεις και Απαιτήσεις

Σε κάθε εξάμηνο, το Τμήμα θα πρέπει να χρονοπρογραμματίσει ένα σύνολο μαθημάτων (περίπου 50/εξάμηνο). Τα μαθήματα είναι κατανεμημένα σε χειμερινό (1ο-3ο-5ο-7ο) ή εαρινό εξάμηνο (2ο-4ο-6ο-8ο). Το 1ο και 2ο εξάμηνο έχουν μόνον υποχρεωτικά μαθήματα (Υ). Το 3ο και 4ο έχουν υποχρεωτικά μαθήμα καθώς και μαθήματα επιλογής κοινά (ΕΚ). Από το 5ο-8ο εξάμηνο έχουμε μαθήματα υποχρεωτικά (Υ), μαθήματα Υποχρεωτικά Κατεύθυνσης Δημοσίων Θεσμών (ΥΚΘ), μαθήματα Υποχρεωτικά Κατεύθυνσης Δημόσιας Οικονομικής (ΥΚΟ) καθώς και μαθήμα Κοινά Επιλογής (ΕΚ).

Οι Αυστηροί Περιορισμοί για την κατάρτιση του Προγραμματος είναι:

- Τα μαθήματα είναι 3ωρα
- Δεν επιτρέπεται ταυτόχρονη διδασκαλία μαθημάτων του ιδίου εξαμήνου
- Δεν επιτρέπεται ένας διδάσκων να διδάσκει ταυτόχρονα δύο μαθήματα
- Οι διαθέσιμες αίθουσες (ημέρες και ώρες) και η χωρητικότητά τους δίνονται από τη Μηχανογράφηση (slot)
- Επιτρέπεται να διδάσκονται ταυτόχρονα μαθήματα διαφορετικών κατευθύνσεων
- Αν κάποιο μάθημα διδάσκετα σε 4 ώρες αντί για 3ωρο τότε κατανέμεται σε δυο μέρες και καταλαμβάνει 2 τρίωρα slot
- Τα μαθήματα των 2 πρώτων εξαμήνων έχουν μεγαλύτερη προσέλευση

Οι Ήπιοι Περιορισμοί μπορούν να περιλαμβάνουν απαιτήσεις όπως:

- Επιθυμία διδασκόντων για συγκεκριμένες ημέρες διδασκαλίας
- Τα μαθήματα κάθε εξαμήνου να είναι συγκεντρωμένα ανά ημέρα χωρίς μεγάλα κενά διδασκαλίας και κατανεμημένα σε 3-4 διδακτικές ημέρες
- Επιλογή αίθουσας διδασκαλίας ανάλογα με την αναμενόμενη προσέλευση φοιτητών με σχετική ευελιξία

Η Σχεσιακή Βάση Δεδομένων ή τα δεδομένα μας

Για να μπορέσει η Τεχνητή Νοημοσύνη να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις ενός Ωρολογίου Προγράμματος θα πρέπει να τροφοδοτηθεί με δομημένα δεδομένα. Γι αυτό το λόγο επιλέξαμε

να δημιουργήσουμε 4 αρχεία τύπου excel στα οποία υπάρχουν πεδία που είναι κοινά και επιτρέπουν το συσχετισμό που είναι απαραίτητος για να παραχθεί το Πρόγραμμα. Συγκεκριμένα, τα αρχεία αυτά είναι:

1. *Instructors.xlsx*: περιέχει τα δεδομένα των διδασκόντων και ειδικότερα τα πεδία, instructor_id, instructor_name, email, role, notes

	A	B	C	D	E
1	instructor_id	instructor_name	email	role	notes
2	[illegible]	[illegible]		Επ. Καθηγήτρια	
3	[illegible]	[illegible]		Αν. Καθηγητής	
4	[illegible]	[illegible]		Καθηγητής	
5	[illegible]	[illegible]		Καθηγήτρια	
6	[illegible]	[illegible]		Επ. Καθηγητής	

2. *Courses.xlsx:* περιέχει τα δεδομένα των μαθημάτων και ειδικότερα τα πεδία, course_id, course_name, semester, course_category, expected_students, instructor_id, weekly_hours, sessions_per_week.

   Στο course_category καταχωρίζεται αν το μάθημα είναι Υ, ΕΚ, ΥΚΟ, ΥΚΘ, στο weekly_hours αν διδάσκεται 3 ή 4 ώρες και στο sessions_per_week αν καταλαμβάνει 1 ή 2 slot (3ωρο ή 4ωρο).

	A	B	C	D	E	F	G	H
1	course_id	course_name	semester	course_category	expected_students	instructor_id	weekly_hours	sessions_per_week
2	007	Διοικητικό Δίκαιο(Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, Πηγές και Συστήματα Οργάνωσης)	2	Υ	4	[illegible]	3	1
3	010	Αρχές Χρηματοοικονομικής Λογιστικής	2	Υ	4	[illegible]	6	2
4	035	Μικροοικονομική Θεωρία Ι	2	Υ	3	[illegible]	3	1
5	121	Αστικό Δίκαιο (Γενικές Αρχές)	2	Υ	3	[illegible]	3	1

3. *Rooms.xlsx*: περιέχει τα δεδομένα των διαθέσιμων αιθουσών (ημέρες-ώρες-χωρητικότητα) έτσι ώστε μέσα σ αυτά τα slots να τοποθετούνται τα μαθήματα. Σε δύο φύλλα του συγκεκριμένου excel περιλαμβάνει τα πεδία room_id, room_name, capacity, notes, day, start_time, end_time. Να σημειώσουμε εδώ ότι η χωρητικότητα (capacity) σχετίζεται με το πεδίο expected_students του αρχείου courses το οποίο

δέχεται 4 διακριτές τιμές, 1-4. Όσο υψηλότερη είναι η τιμή (4) τόσο αναζητούμε αίθουσα με μεγάλη χωρητικότητα.

	A	B	C	D
1	room_id	room_name	capacity	notes
2	Σ.Καράγιωργα Ι	Σ.Καράγιωργα Ι	326	
3	ΑΙΘ.108	ΑΙΘ.108	470	
4	ΑΙΘ.209	ΑΙΘ.209	174	
5	ΑΙΘ.300	ΑΙΘ.300	102	
6	ΑΙΘ.301	ΑΙΘ.301	156	
7	ΑΜΦ.3	ΑΜΦ.3	110	
8	Α2	Α2	80	
9	Α4	Α4	70	
10	111-114	111-114	45	

	A	B	C	D
1	room_id	day	start_time	end_time
2	Σ.Καράγιωργα Ι	Δευτέρα	15:00	18:00
3	Σ.Καράγιωργα Ι	Πέμπτη	18:00	21:00
4	Σ.Καράγιωργα Ι	Παρασκευή	12:00	15:00
5	Σ.Καράγιωργα Ι	Παρασκευή	15:00	18:00
6	Σ.Καράγιωργα Ι	Παρασκευή	18:00	21:00
7	ΑΙΘ.108	Δευτέρα	9:00	12:00
8	ΑΙΘ.108	Δευτέρα	18:00	21:00

4. *Constraints.xlsx:* περιέχει τους περιορισμούς που διακρίνονται σε Αυστηρούς, Ήπιους, Ευέλικτους και Γενικούς τοποθετημένους σε αντίστοιχα φύλλα εργασίας εντός του αρχείου. Ειδικότερα, στο φύλλο Hard_Constraints έχουμε τα πεδία constraint_id, description, στο φύλλο Soft_Constraints τα πεδία constraint_id, constraint_type, target_type, target_id, parameter, desired_value, description, στο Flexible_Constraints τα πεδία constraint_id, description, violation_condition και priority ενώ, τέλος, στο φύλλο Global_Parameters τα πεδία parameter, value και description (τα οποία στην παρούσα μελέτη δεν ενεργοποιήθηκαν).

Hard_Constraints

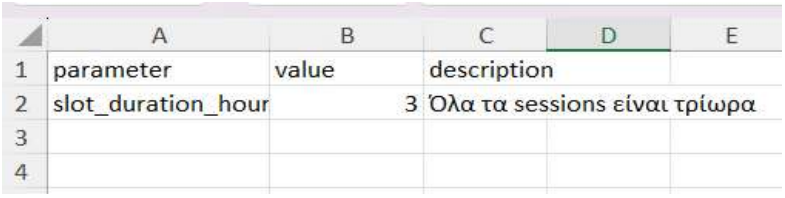
	A	B
1	constraint	description
2	HC1	Μάθημα μόνο σε διαθέσιμο slot αίθουσας
3	HC2	Χωρητικότητα αίθουσας ανάλογα με την τιμή στο πεδίο expected_students του αρχείου courses . Αν η τιμή είναι 4 αναζητούμε αίθουσα με μεγάλη χωρητικότητα.
4	HC3	Διδάσκων δεν διδάσκει ταυτόχρονα
5	HC4	Μαθήματα Υ ή ΕΚ μπλοκάρουν όλο το εξάμηνο
6	HC5	ΥΚΟ δεν συμπίπτουν με Υ, ΕΚ ή άλλο ΥΚΟ
7	HC6	ΥΚΘ δεν συμπίπτουν με Υ, ΕΚ ή άλλο ΥΚΘ
8	HC7	Μαθήματα 6 ωρών σε διαφορετικές ημέρες

Soft_Constraints

	A	B	C	D	E	F	G	H
1	constraint	constraint_type	target_type	target_id	parameter	desired_value	description	weight
2	SC01	INSTRUCTOR_COMPACT_DAYS	INSTRUCTOR		max_teaching_days	2	Ο διδάσκων να έχει όλα τα μαθήματά του σε το πολύ 2 ημέρες την εβδομάδα	5
3	SC02	INSTRUCTOR_DAY_PREFERENCE	INSTRUCTOR		avoid_days	Friday	Ο διδάσκων να αποφεύγει τη διδασκαλία την Παρασκευή	3
4								
5								

Το πεδίο weight δηλώνει πόσο βάρος δίνουμε σ αυτόν τον περιορισμό.

Global_Parameters



	A	B	C	D	E
1	parameter	value	description		
2	slot_duration_hour	3	Όλα τα sessions είναι τρίωρα		
3					
4					

Η Προτροπή

Αφού τροφοδοτήσουμε με την κατάλληλη και αναγκαία πληροφορία τα αρχεία, μπορούμε να μεταβούμε σε μια πλατφόρμα τεχνητής νοημοσύνης, όπως π.χ. το ChatGPT ή το Gemini και να δώσουμε την παρακάτω προτροπή:

Προτροπή (Prompt):

Το σύστημα έχει ως σκοπό την αυτόματη κατάρτιση ωρολογίου προγράμματος πανεπιστημιακού Τμήματος, βασισμένου σε σαφώς ορισμένους περιορισμούς και πλήρως δομημένα δεδομένα εισόδου. Το παραγόμενο ωρολόγιο πρόγραμμα οφείλει να είναι έγκυρο, αναπαραγώγιμο, εξηγήσιμο και θεσμικά υπερασπίσιμο. Το σύστημα λειτουργεί με απαγορευτικούς (hard) και προτιμησιακούς (soft) περιορισμούς, δίνοντας απόλυτη προτεραιότητα στην τήρηση των απαγορευτικών κανόνων και βελτιστοποιώντας το αποτέλεσμα ως προς τις προτιμήσεις όπου αυτό είναι εφικτό. Να σημειώσουμε εδώ ότι για την εκτέλεση της προτροπής χρησιμοποιήθηκε τοLLM μοντέλο της OpenAI ChatGPT, στην έκδοη Plus.

Για την κατάρτιση του ωρολογίου προγράμματος παρέχονται τέσσερα αρχεία Excel: instructors.xlsx, courses.xlsx, rooms.xlsx και constraints.xlsx. Το αρχείο instructors.xlsx περιλαμβάνει στο φύλλο Instructors τα πεδία instructor_id, instructor_name, email, role και notes. Το πεδίο instructor_id χρησιμοποιείται ως μοναδικό αναγνωριστικό και συνδέεται με τα μαθήματα μέσω του αντίστοιχου πεδίου instructor_id στο αρχείο μαθημάτων. Το αρχείο αυτό χρησιμοποιείται τόσο για τον έλεγχο σύγκρουσης διδασκόντων όσο και για την εφαρμογή προτιμησιακών περιορισμών που τους αφορούν.

Το αρχείο courses.xlsx περιλαμβάνει στο φύλλο Courses μία γραμμή ανά μάθημα, με τα πεδία course_id, course_name, semester, course_category, expected_students, instructor_id, weekly_hours και sessions_per_week. Το πεδίο semester δηλώνει το εξάμηνο σπουδών στο οποίο ανήκει το μάθημα, ενώ το πεδίο course_category λαμβάνει μία από τις τιμές Υ, ΕΚ, ΥΚΟ ή ΥΚΘ, καθορίζοντας τη συμπεριφορά του μαθήματος ως προς τις χρονικές συμπτώσεις. Όλα τα μαθήματα διδάσκονται σε τρίωρες διδακτικές ενότητες. Αν το πεδίο

sessions_per_week έχει τιμή 2, το μάθημα έχει συνολική εβδομαδιαία διάρκεια έξι ωρών και τα δύο τρίωρα sessions πρέπει να πραγματοποιούνται σε διαφορετικές ημέρες.

Τα μαθήματα κατηγορίας Υ (Υποχρεωτικά) και ΕΚ (Επιλογής – Κοινά) αφορούν όλους τους φοιτητές του εξαμήνου. Συνεπώς, όταν ένα τέτοιο μάθημα τοποθετείται σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, δεν επιτρέπεται να υπάρχει οποιοδήποτε άλλο μάθημα με το ίδιο semester στο ίδιο χρονικό slot, ανεξαρτήτως κατηγορίας. Τα μαθήματα κατηγορίας ΥΚΟ (Υποχρεωτικά Κατεύθυνσης Οικονομίας) δεν επιτρέπεται να συμπίπτουν χρονικά με άλλα μαθήματα ΥΚΟ του ίδιου semester, ούτε με μαθήματα κατηγορίας Υ ή ΕΚ του ίδιου εξαμήνου, αλλά επιτρέπεται να συμπίπτουν με μαθήματα κατηγορίας ΥΚΘ. Αντίστοιχα, τα μαθήματα κατηγορίας ΥΚΘ δεν επιτρέπεται να συμπίπτουν με άλλα ΥΚΘ ούτε με Υ ή ΕΚ του ίδιου semester, αλλά επιτρέπεται να συμπίπτουν με ΥΚΟ.

Το αρχείο rooms.xlsx περιλαμβάνει στο φύλλο Rooms τα πεδία room_id, room_name και capacity, και στο φύλλο Room_Time_Slots τα πεδία room_id, day, start_time και end_time. Κάθε γραμμή του φύλλου Room_Time_Slots αντιστοιχεί σε ένα διαθέσιμο τρίωρο χρονικό slot. Ένα μάθημα μπορεί να τοποθετηθεί μόνο σε χρονικό slot που έχει δηλωθεί στο Room_Time_Slots και μόνο εφόσον η τιμή του πεδίου capacity της αίθουσας είναι μεγαλύτερη ή ίση από την τιμή του πεδίου expected_students του μαθήματος.

Το αρχείο constraints.xlsx περιλαμβάνει τους περιορισμούς του συστήματος. Στο φύλλο Hard_Constraints περιγράφονται οι απαγορευτικοί περιορισμοί, οι οποίοι πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα. Στο φύλλο Soft_Constraints περιλαμβάνονται προτιμησιακοί περιορισμοί, με πεδία όπως constraint_type, target_type, target_id, parameter, desired_value και weight. Ενδεικτικά, μπορούν να δηλωθούν περιορισμοί που ζητούν ένας διδάσκων (μέσω του target_id που αντιστοιχεί σε instructor_id) να έχει τα μαθήματά του συγκεντρωμένα σε το πολύ συγκεκριμένο αριθμό ημερών (parameter = max_teaching_days) ή να αποφεύγει ή να προτιμά συγκεκριμένες ημέρες (parameter = avoid_days ή preferred_days). Οι προτιμησιακοί περιορισμοί μπορούν να παραβιαστούν, αλλά κάθε παραβίαση επιβαρύνει τη λύση με κόστος ανάλογο του weight.

Το σύστημα παράγει ως έξοδο ένα αρχείο Excel με φύλλο Schedule, στο οποίο περιλαμβάνονται τα πεδία course_id, course_name, session, semester, course_category, room_id, day, start_time και end_time. Παράλληλα, παράγεται αναφορά συμμόρφωσης, στην οποία επιβεβαιώνεται ρητά ότι όλοι οι απαγορευτικοί περιορισμοί έχουν τηρηθεί και καταγράφονται τυχόν παραβιάσεις προτιμησιακών περιορισμών με σύντομη αιτιολόγηση. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει εφικτή λύση, το σύστημα οφείλει να εξηγεί ποιος απαγορευτικός

περιορισμός δεν μπορεί να ικανοποιηθεί και σε ποια συγκεκριμένα δεδομένα οφείλεται το αδιέξοδο.

Ο τελικός στόχος του συστήματος είναι η παραγωγή ενός ωρολογίου προγράμματος που δεν βασίζεται σε άτυπες πρακτικές ή προσωπικές ερμηνείες, αλλά σε σαφώς ορισμένα πεδία, καταγεγραμμένους κανόνες και ελέγξιμα δεδομένα, επιτρέποντας στο Τμήμα να καταρτίζει το πρόγραμμα σπουδών του με διαφάνεια, συνέπεια και δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης.

Παραδοτέο

Το σύστημα θα μας δώσει σε εύλογο χρονικό διάστημα ένα ωρολόγιο πρόγραμμα της μορφής:

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	course_id	course_name	session	semester	course_categ	room_id	day	start_time	end_time
2	7	Διοικητικό Δίκαιο(Διοικητική Οργάνωση του Κρ	51	2	Υ	Σ.Καράγιωργα Ι	Δευτέρα	15:00:00	18:00:00
3	10	Αρχές Χρηματοοικονομικής Λογιστικής	51	2	Υ	Σ.Καράγιωργα Ι	Πέμπτη	18:00:00	21:00:00
4	10	Αρχές Χρηματοοικονομικής Λογιστικής	52	2	Υ	Σ.Καράγιωργα Ι	Παρασκευή	12:00:00	15:00:00
5	35	Μικροοικονομική Θεωρία Ι	51	2	Υ	Σ.Καράγιωργα Ι	Παρασκευή	15:00:00	18:00:00
6	121	Αστικό Δίκαιο (Γενικές Αρχές)	51	2	Υ	Σ.Καράγιωργα Ι	Παρασκευή	18:00:00	21:00:00
7	147	Γενική Πολιτειολογία & Συνταγματικό Δίκαιο (C	51	2	Υ	Α/Θ.108	Δευτέρα	09:00:00	12:00:00
8	193	Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνική Ανάπτυξη	51	2	Υ	Α/Θ.108	Δευτέρα	18:00:00	21:00:00
9	20	Διοικητικό Δίκαιο (Δίκαιο Διοικητικών Πράξεων	51	4	Υ	Α/Θ.108	Τετάρτη	12:00:00	15:00:00
10	27	Δημόσια Οικονομική Ι	51	4	Υ	Α/Θ.108	Τετάρτη	15:00:00	18:00:00
11	51	Μακροοικονομική Ι	51	4	Υ	Α/Θ.108	Τετάρτη	18:00:00	21:00:00
12	51	Μακροοικονομική Ι	52	4	Υ	Α/Θ.108	Πέμπτη	09:00:00	12:00:00
13	123	Στατιστική Ι	51	4	Υ	Α/Θ.108	Πέμπτη	12:00:00	15:00:00
14	230	Κρατική Οργάνωση και Λήψη Αποφάσεων	51	4	Υ	Α/Θ.108	Πέμπτη	15:00:00	18:00:00
15	32	Διάρθρωση της Ελληνικής Οικονομίας	51	4	ΕΚ	Α/Θ.108	Παρασκευή	18:00:00	21:00:00
16	94	Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων	51	4	ΕΚ	Α/Θ.209	Τρίτη	18:00:00	21:00:00
17	218	Αστικό Δίκαιο (Ειδικό Ενοχικό)	51	4	ΕΚ	Α/Θ.300	Πέμπτη	18:00:00	21:00:00
18	235	Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο	51	4	ΕΚ	Α/Θ.300		15:00:00	18:00:00
19	226	Γαλλικά	51	4	ΕΚ	Α/Θ.301	Δευτέρα	12:00:00	15:00:00
20	227	Ιταλικά	51	4	ΕΚ	Α/Θ.301	Δευτέρα	15:00:00	18:00:00
21	37	Πρακτική της Οικονομικής Πολιτικής	51	6	ΥΚΟ	Α/Θ.301	Δευτέρα	18:00:00	21:00:00
22	37	Πρακτική της Οικονομικής Πολιτικής	52	6	ΥΚΟ	Α/Θ.301	Τρίτη	09:00:00	12:00:00
23	102	Διεθνής Οικονομική ΙΙ	51	6	ΥΚΟ	Α/Θ.301	Τρίτη	12:00:00	15:00:00
24	102	Διεθνής Οικονομική ΙΙ	52	6	ΥΚΟ	Α/Θ.301	Τετάρτη	09:00:00	12:00:00
25	159	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	51	6	ΥΚΟ	Α/Θ.301	Τρίτη	15:00:00	18:00:00
26	158	Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα	51	6	ΥΚΟ	Α/Θ.301	Τρίτη	18:00:00	21:00:00

Παρατηρήσεις

Μπορεί να χρειαστεί να δώσουμε ενισχυτικές ή διευκρινιστικές οδηγίες όπως π.χ. να συμπληρωθούν κάποια πεδία αν εμφανίζονται κενά, ή αν θέλουμε να βελτιστοποιήσουμε την κατανομή των μαθημάτων ενός εξαμήνου. Μπορούμε επίσης να ζητήσουμε να μας παρουσιάσει το Πρόγραμμα ταξινομημένο ανά εξάμηνο ή/και επιχρωματισμένο ανά εξάμηνο ώστε να είναι ευανάγνωστο.



	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	course_id	course_name	session	semester	course_categ	room_id	day	start_time	end_time
2	7	Διοικητικό Δίκ	S1	2	Υ	Σ.Καράγιωργα	Δευτέρα	15:00:00	18:00:00
3	10	Αρχές Χρηματ	S1	2	Υ	Σ.Καράγιωργα	Πέμπτη	18:00:00	21:00:00
4	10	Αρχές Χρηματ	S2	2	Υ	Σ.Καράγιωργα	Παρασκευή	12:00:00	15:00:00
5	35	Μικροοικονομ	S1	2	Υ	Σ.Καράγιωργα	Παρασκευή	15:00:00	18:00:00
6	121	Αστικό Δίκαιο	S1	2	Υ	Σ.Καράγιωργα	Παρασκευή	18:00:00	21:00:00
7	147	Γενική Πολιτει	S1	2	Υ	ΑΙΘ.108	Δευτέρα	09:00:00	12:00:00
8	193	Τοπική Αυτοδι	S1	2	Υ	ΑΙΘ.108	Δευτέρα	18:00:00	21:00:00
9	20	Διοικητικό Δίκ	S1	4	Υ	ΑΙΘ.108	Τετάρτη	12:00:00	15:00:00
10	27	Δημόσια Οικο	S1	4	Υ	ΑΙΘ.108	Τετάρτη	15:00:00	18:00:00
11	51	Μακροοικονο	S1	4	Υ	ΑΙΘ.108	Τετάρτη	18:00:00	21:00:00
12	51	Μακροοικονο	S2	4	Υ	ΑΙΘ.108	Πέμπτη	09:00:00	12:00:00
13	123	Στατιστική Ι	S1	4	Υ	ΑΙΘ.108	Πέμπτη	12:00:00	15:00:00
14	230	Κρατική Οργά	S1	4	Υ	ΑΙΘ.108	Πέμπτη	15:00:00	18:00:00
15	32	Διάρθρωση τη	S1	4	ΕΚ	ΑΙΘ.108	Παρασκευή	18:00:00	21:00:00
16	94	Διοίκηση Ανθ	S1	4	ΕΚ	ΑΙΘ.209	Τρίτη	18:00:00	21:00:00
17	218	Αστικό Δίκαιο	S1	4	ΕΚ	ΑΙΘ.300	Πέμπτη	18:00:00	21:00:00
18	235	Δημόσιο Διεθ	S1	4	ΕΚ	ΑΙΘ.300		15:00:00	18:00:00
19	226	Γαλλικά	S1	4	ΕΚ	ΑΙΘ.301	Δευτέρα	12:00:00	15:00:00
20	227	Ιταλικά	S1	4	ΕΚ	ΑΙΘ.301	Δευτέρα	15:00:00	18:00:00
21	37	Πρακτική της	S1	6	ΥΚΟ	ΑΙΘ.301	Δευτέρα	18:00:00	21:00:00
22	37	Πρακτική της	S2	6	ΥΚΟ	ΑΙΘ.301	Τρίτη	09:00:00	12:00:00

Συμπερασματικά

Μια από τις βασικές υπηρεσίες που μπορούν να μας προσφέρουν τα Μεγάλα Γλωσσικά Μοντέλα (LLM) είναι η διαδικασία της βελτιστοποίησης (Optimization) ενός μοντέλου. Το Ωρολόγιο Πρόγραμμα ανήκει σ αυτές τις υπηρεσίες και εφόσον ικανοποιοιούνται βασικές αρχές που αναλύονται στον παρόν άρθρο μπορεί να μας παράσχει καλές λύσεις. Σαφώς, επιδέχεται βελτιώσεων, τροποποιήσεων και προσαρμογών σύμφωνα με το εκάστοτε περιβάλλον. Είναι σημαντικό να κατανοήσουμε τις δυνατότητες των LLM και είναι προς όφελος μας να τις αξιοποιήσουμε με το βέλτιστο τρόπο ώστε να κερδίσουμε χρόνο για παραγωγικό και δημιουργικό έργο.

Βιβλιογραφία

Bertsimas, D., & Tsitsiklis, J. N. (1997). Introduction to linear optimization. Athena Scientific.

Burke, E. K., & Petrovic, S. (2002). Recent research directions in automated timetabling. European Journal of Operational Research, 140(2), 266–280

Garey, M. R., & Johnson, D. S. (1979). Computers and intractability: A guide to the theory of NP-completeness. W. H. Freeman.

Hillier, F. S., & Lieberman, G. J. (2015). Introduction to Operations Research. McGraw-Hill.

https://developers.google.com/optimization

Luenberger, D. G., & Ye, Y. (2021). *Linear and nonlinear programming*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-85450-8

Pedregal, P. (2004). Introduction to Optimization (Texts in Applied Mathematics, 46). Springer-Verlag New York.

Perron, L., & Furnon, V. (2019). OR-Tools CP-SAT solver. Google Research.

Rossi, F., van Beek, P., & Walsh, T. (2006). Handbook of constraint programming. Elsevier.

https://www.dcs.gla.ac.uk/~pat/cpM/papers/CP_Handbook-20060315-final.pdf

Sun, Wenyu & Yuan, Ya-xiang. (2006). Optimization theory and methods. Nonlinear programming.

https://doi.org//1. 10.1007/b106451.

Taha, H. A. (2023). Operations research: An introduction (11th ed.). Pearson.

Winston, W. L., & Goldberg, J. B. (2004). Operations research: Applications and algorithms (4th ed.). Thomson/Brooks/Cole.

Wolsey, L. A. & Nemhauser, G. L. (2014). *Integer and combinatorial optimization*. John Wiley & Sons.



ISSN: 2654-1588