

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΣΕ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ:
ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ**

Η υπόθεση των Τεμπών



**Καθηγητής Νικόλας Φαραντούρης, Μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,
Συντονιστής Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (AFCO),
σε συνεργασία με Μανώλη Σπαθή MSc**

Δεκέμβριος 2025

Περιεχόμενα

ΜΕΡΟΣ Α΄	3
I: Συνταγματικά Εμπόδια στη Λογοδοσία	3
II: Το ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ	4
III: Η Σύμβαση 717 και η Τραγωδία των Τεμπών	5
V: Σκάνδαλο Αγροτικών Επιδοτήσεων	11
VI: Η Πρόκληση της Παραοικονομίας	12
VII: Δράσεις της ΕΡΡΟ και Κενό Εφαρμογής	14
VIII: Επιπτώσεις στη Δημοσιονομική και Χρηματοπιστωτική Βιωσιμότητα	16
IX: Θεσμική Αξιολόγηση	17
X: Προτάσεις Πολιτικής	18
XI. Συμπεράσματα Μέρους Α΄	21
ΝΟΜΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	24
I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ	25
Άρθρο 28 Παρ. 2 ΚΑΙ 3 Σ, ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΔΗΛΩΣΗ. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΜΕ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ	25
II. Η ΣΧΕΣΗ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΜΕ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΤΗΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ	27
IV. ΤΟ ΚΩΛΥΜΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 86 Σ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑΣ	32
V. Η ΑΡΣΗ ΤΟΥ ΚΩΛΥΜΑΤΟΣ	34
VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	35

ΣΥΝΟΨΗ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΣΕ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ

Η υπόθεση των Τεμπών

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μια συστημική κρίση διαφθοράς που υπονομεύει θεμελιωδώς τόσο την οικονομική απόδοση όσο και τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Το Άρθρο 86 του Συντάγματος, το οποίο θεσπίζει ειδικές διαδικασίες για την ποινική ευθύνη των υπουργών, έχει εξελιχθεί σε κρίσιμο εμπόδιο για την αποτελεσματική επιβολή της αντι-διαφθοράς. Με την παραοικονομία να αντιστοιχεί μεταξύ 21% και 36% του ΑΕΠ και με 84 ενεργές έρευνες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO) που αθροίζουν εκτιμώμενες ζημιές 1,71 δισ. ευρώ, η οικονομική αναγκαιότητα για εκτεταμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις δεν υπήρξε ποτέ πιο επιτακτική.¹ Η Εισαγγελέας της EPPO, Λάουρα Κόβεσι, έχει δηλώσει ρητά ότι «το Άρθρο 86 για την ευθύνη των υπουργών είναι αντίθετο προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία και πρέπει να αλλάξει», επισημαίνοντας ότι η συγκεκριμένη διάταξη εμπόδισε έρευνες σε υποθέσεις υψηλού προφίλ, όπως η τραγωδία των Τεμπών και η υπόθεση με τις παρανόμως καταβληθείσες επιδοτήσεις του ΟΠΕΚΕΠΕ.²

Η παρούσα ανάλυση εξετάζει τις συνταγματικές, θεσμικές και οικονομικές διαστάσεις της διαφθοράς στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη έμφαση στο πώς το Άρθρο 86 παρεμποδίζει τη λογοδοσία και την επιβολή του νόμου. Η ανάλυση καταδεικνύει ότι η άρση των συνταγματικών εμποδίων στην ποινική δίωξη υπουργών δεν αποτελεί απλώς μια τεχνική νομική μεταρρύθμιση, αλλά οικονομική αναγκαιότητα για βιώσιμη διακυβέρνηση και δημοσιονομική σταθερότητα. Ταυτόχρονα, εξετάζεται εάν υπάρχει δυνατότητα παράκαμψης των κωλυμάτων που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας, με άλλα λόγια, εάν η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να προχωρήσει στην έρευνα και συνεπώς στην εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Δικαίου παρά τα εμπόδια της εν λόγω συνταγματικής διάταξης.

Με βάση τις αρχές της υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου αλλά και της ισότητας και της διαφάνειας, η μελέτη καταλήγει ότι η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να παρακάμψει το κώλυμα του Άρθρου 86 του Συντάγματος κατά την εφαρμογή των κανόνων Ευρωπαϊκού Δικαίου, ακόμη και χωρίς αναθεώρηση ή κατάργηση της συνταγματικής διάταξης.³

¹ Centre for Economic Policy Research (CEPR) (2025), *Σκιάδης Οικονομία στην Ευρώπη*. Τράπεζα της Ελλάδος (2024), *Σημείωμα για την Ελληνική Οικονομία*. European Public Prosecutor's Office (EPPO) (2024), *Ετήσια Έκθεση 2024*, Λουξεμβούργο.

² Euractiv (2025), «Ο ανώτατος εισαγγελέας της ΕΕ αυξάνει την πίεση προς τον Έλληνα πρωθυπουργό για τη διαμάχη περί ασυλίας», 2 Οκτωβρίου. Keep Talking Greece (2025), «Laura Kövesi: Το άρθρο 86 περί ευθύνης υπουργών εμπόδισε τις έρευνες της European Public Prosecutor's Office (EPPO) για τον ΟΠΕΚΕΠΕ και τα Τέμπη», 3 Οκτωβρίου.

³ Η παρούσα έκθεση αντικατοπτρίζει την προσωπική επιστημονική θέση του Ευρωβουλευτή Νικόλα Φαραντούρη.

ΜΕΡΟΣ Α΄

I: Συνταγματικά Εμπόδια στη Λογοδοσία

Το Πρόβλημα του Άρθρου 86 του Συντάγματος

Το Άρθρο 86 του Ελληνικού Συντάγματος καθιερώνει ένα ιδιαίτερο διαδικαστικό καθεστώς για τη δίωξη υπουργών, απαιτώντας την άδεια της Βουλής πριν ξεκινήσουν ποινικές διαδικασίες.⁴ Παρότι η διάταξη τροποποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2019 ώστε να καταργηθούν οι χρονικοί περιορισμοί στην άσκηση δίωξης, το θεμελιώδες δομικό πρόβλημα παραμένει: οι κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες διατηρούν διακριτική ευχέρεια στο αν θα επιτραπεί η ποινική διερεύνηση υπουργών.⁵

Η τροποποίηση του 2019 βελτίωσε το χρονικό πλαίσιο, αλλά διατήρησε τον κίνδυνο θεσμικής χειραγώγησης. Όπως έχει επισημάνει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, η τροποποίηση «παρέχει στη Βουλή ένα πιο ρεαλιστικό χρονικό περιθώριο για την έναρξη ποινικών διαδικασιών», αλλά δεν εγγυάται ότι η Βουλή θα παραπέμψει υπουργούς στη δικαιοσύνη όταν τα αποδεικτικά στοιχεία δικαιολογούν δίωξη.⁶

Διεθνής Κριτική για την Υπουργική Ασυλία

Τον Ιούνιο του 2025, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO) διαβίβασε πληροφορίες στη Βουλή σχετικά με την φερόμενη εμπλοκή δύο πρώην Υπουργών Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων σε ποινικά αδικήματα που συνδέονται με αγροτικές επιδοτήσεις. Η διαβίβαση ανέφερε ρητώς ότι το Άρθρο 86 «καθιστά αδύνατο για την EPPO να εκτελέσει πλήρως τα καθήκοντά της» και υποχρέωσε την υπηρεσία να διαχωρίσει την έρευνα, απομονώνοντας τις κατηγορίες κατά αξιωματούχων της κυβέρνησης από τα υπόλοιπα εγκλήματα.⁷ Η EPPO ανέφερε αυτή την ασυμβατότητα μεταξύ του ευρωπαϊκού δικαίου και των ελληνικών συνταγματικών διατάξεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στις 2 Οκτωβρίου 2025, η Εισαγγελέας της EPPO, Λάουρα Κόβεσι, επισκέφθηκε την Αθήνα και δήλωσε δημόσια ότι το Άρθρο 86 εμπόδισε τις έρευνες σε δύο συγκεκριμένες υποθέσεις: την τραγωδία των Τεμπών και το σκάνδαλο επιδοτήσεων του ΟΠΕΚΕΠΕ.⁸ Τόνισε χαρακτηριστικά: «Αλλάξε το Σύνταγμα και αυτό δεν θα συμβεί ξανά.»⁹

⁴ Ελληνικό Σύνταγμα, άρθρο 86 (όπως αναθεωρήθηκε το 2001 και το 2019).

⁵ Συμβούλιο της Ευρώπης (2020), *Fourth Evaluation Round: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors*, Στρασβούργο: GRECO.

⁶ Συμβούλιο της Ευρώπης (2020), «Greek constitutional amendment on ministerial liability», τεκμηρίωση GRECO.

⁷ European Public Prosecutor's Office (EPPO) (2025), «Alleged misuse of EU agricultural funds: EPPO submits information to Hellenic Parliament», 19 Ιουνίου, Λουξεμβούργο.

⁸ Keep Talking Greece (2025), «Laura Kovesi: Art. 86 of ministerial responsibility hindered EPPO investigations», 3 Οκτωβρίου.

⁹ Euractiv (2025), «EU's top prosecutor turns up heat on Greek PM», 2 Οκτωβρίου.

II: Το Θεσμικό Πλαίσιο της Δημοσιονομικής Εποπτείας

Το Ελεγκτικό Συνέδριο: Συνταγματική Αρμοδιότητα και Ελεγκτικά Πορίσματα

Πριν από την εξέταση υποθέσεων διαφθοράς, είναι απαραίτητο να προσδιορίσουμε την ανώτατη δημοσιονομική αρχή της Ελλάδας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το ανώτατο δημοσιονομικό Δικαστήριο και ελεγκτικό θεσμό της χώρας, συγκαταλεγόμενο μεταξύ των τριών ανωτάτων δικαστηρίων μαζί με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο.¹⁰ Ιδρύθηκε το 1833 και βασίστηκε στο γαλλικό Cour des Comptes, ενώ διαθέτει ιδιαίτερη συνταγματική θεμελίωση κατοχυρωμένη στο Άρθρο 98 του Συντάγματος.¹¹

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί διττή αποστολή που συνδυάζει δικαστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, διατηρώντας παράλληλα τον αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα του. Η συνταγματική του αποστολή καλύπτει τρεις τομείς: (i) δικαστικές λειτουργίες, εκδικάζοντας υποθέσεις που αφορούν δημόσια χρήματα και την αστική ευθύνη δημοσίων υπαλλήλων· (ii) ελεγκτικές αρμοδιότητες, διενεργώντας χρηματοοικονομικούς, συμμόρφωσης και απόδοσης ελέγχους στις δημόσιες δαπάνες· και (iii) γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, παρέχοντας εμπειρογνωμοσύνη σε σχέδια νόμων που αφορούν τη δημόσια οικονομική διαχείριση.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι **το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί προσυμβατικό έλεγχο δημοσίων συμβάσεων** που υπερβαίνουν ορισμένα χρηματικά όρια, εξετάζοντας τα σχέδια συμβάσεων ως προς τη νομιμότητα και κανονικότητά τους πριν από την υπογραφή. Ο προληπτικός αυτός έλεγχος αποτελεί μοναδικό μηχανισμό μεταξύ των ευρωπαϊκών ανωτάτων ελεγκτικών ιδρυμάτων και είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.¹²

Αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις Αποτυχίες στο Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων

Στην Ειδική Έκθεση 5/2023 σχετικά με τον Προσυμβατικό Έλεγχο Έργων Δημοσίων Συμβάσεων και στην Ετήσια Έκθεση 2023, το Ελεγκτικό Συνέδριο εντόπισε κρίσιμες ελλείψεις στο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαχείριση των παρατάσεων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξέτασε το Άρθρο 75 του Νόμου 4782/2021, που θεσπίστηκε στις 9 Μαρτίου 2021, και το οποίο εισήγαγε εκτεταμένες τροποποιήσεις στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.¹³

¹⁰ Ελεγκτικό Συνέδριο (2023), *Ιστορία και Συνταγματική Θέση*, Αθήνα: Ελληνικό Σύνταγμα, άρθρο 98.

¹¹ Ελεγκτικό Συνέδριο (2023), *Κώδικας Νόμων για το Ελ. Συν.* (Νόμος 4129/2013, όπως τροποποιήθηκε), Αθήνα.

¹² E-Justice Portal (2024), «National specialized courts – Greece», 28 Ιανουαρίου· τεκμηρίωση European e-Justice Portal.

¹³ Ελεγκτικό Συνέδριο (2023α), *Ειδική Έκθεση 5/2023 για τον Προσυμβατικό Έλεγχο Δημοσίων Έργων*, Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο· Ελεγκτικό Συνέδριο (2023β), *Ετήσια Έκθεση 2023*, Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.

III: Η Σύμβαση 717 και η Τραγωδία των Τεμπών

Ιστορικό: Έργο Εκσυγχρονισμού του Σιδηροδρομικού Δικτύου

Η Σύμβαση 717, που υπογράφηκε το 2014, αποτέλεσε τη φιλόδοξη προσπάθεια της Ελλάδας για τον εκσυγχρονισμό του σιδηροδρομικού της δικτύου. Η αρχική της αξία ανερχόταν σε 41,3 εκατ. ευρώ και στόχευε στην εγκατάσταση του European Train Control System (ETCS) Level 2, συστημάτων τηλεδιοίκησης και σηματοδότησης στον άξονα Αθήνα–Θεσσαλονίκη–Προμαχώνας.¹⁴ Το έργο χρηματοδοτήθηκε κατά 85% από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, αποτελώντας κρίσιμη επένδυση υποδομής, υποχρεωτική βάσει των απαιτήσεων του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (TEN-T).¹⁵ Μέχρι το 2018, η ΕΡΓΟΣΕ ανέφερε φυσική ολοκλήρωση 67%. Ωστόσο, οι μεταγενέστερες παρατάσεις και τροποποιήσεις —ιδίως μετά την ψήφιση του Νόμου 4782/2021 τον Μάρτιο του 2021— καθυστέρησαν επανειλημμένα την τελική ολοκλήρωση. Μέχρι τη στιγμή της τραγωδίας των Τεμπών στις 28 Φεβρουαρίου 2023, η οποία στοίχισε τη ζωή σε 57 ανθρώπους, κρίσιμα συστήματα ασφαλείας παρέμεναν ημιτελή ή μη λειτουργικά.¹⁶

Συστημικές Αποτυχίες Ασφαλείας και Νομοθεσία Δημοσίων Συμβάσεων

Ο ΕΟΔΑΣΑΑΜ - Εθνικός Οργανισμός Διερεύνησης Αεροπορικών και Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Ασφάλειας Μεταφορών κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η σύγκρουση προήλθε από έναν καταστροφικό συνδυασμό ανθρώπινου λάθους και συστημικών αποτυχιών πολλαπλών τεχνικών φραγμών ασφαλείας, οι οποίοι όφειλαν να αποτρέψουν το δυστύχημα ακόμη και παρουσία ανθρώπινου λάθους.¹⁷ Αυτοί οι φραγμοί —η αυτόματη προστασία συρμών, η διασφάλιση αποκλειστικών διαδρομών (interlocking) και τα συστήματα επικοινωνίας— ήταν ακριβώς τα συστήματα που η Σύμβαση 717 είχε στόχο να παραδώσει:

- Τα συστήματα τηλεδιοίκησης και αυτόματης σηματοδότησης, τα οποία θα απέτρεπαν την είσοδο δύο τρένων στο ίδιο τμήμα γραμμής, ήταν είτε μη λειτουργικά είτε υποβαθμισμένα.¹⁸
- Τα συστήματα ραδιοεπικοινωνίας GSM-R, που θα επέτρεπαν άμεση επικοινωνία μεταξύ μηχανοδηγού και σταθμάρχη, δεν ήταν σε λειτουργία¹⁹. Τα συστήματα

¹⁴ ΕΡΡΟ (2023), «Ελλάδα: Η ΕΡΡΟ κατηγορεί 23 υπόπτους για εγκλήματα που σχετίζονται με τα συστήματα σηματοδότησης σιδηροδρόμων», 11 Δεκεμβρίου.

¹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025), *Ελλάδα: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020*, Βρυξέλλες.

¹⁶ ΕΟΔΑΣΑΑΜ - Εθνικός Οργανισμός Διερεύνησης Αεροπορικών και Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Ασφάλειας Μεταφορών (HARSIA) (2025), *Μετωπική σύγκρουση μεταξύ επιβατικού και φορτηγού τρένου στα Τέμπη - Έκθεση Διερεύνησης Ατυχήματος*, Αθήνα.

¹⁷ ΕΟΔΑΣΑΑΜ (2025), *Έκθεση Διερεύνησης Ατυχήματος*, ό.π.

¹⁸ ΕΟΔΑΣΑΑΜ (2025) ό.π. Data Journalists (2024), «Σιδηρόδρομος: Εργοστάσιο συμβάσεων ακόμη και μετά το έγκλημα στα Τέμπη», 3 Ιουλίου.

¹⁹ ΕΟΔΑΣΑΑΜ (2025) ό.π.

αυτόματης προστασίας συρμών ETCS, παρά την τυπική παραλαβή τους το 2022, δεν ήταν λειτουργικά²⁰

Νομοθετικό Πλαίσιο: Το Άρθρο 75 του Νόμου 4782/2021

Πριν από το 2021, το Άρθρο 156 του Νόμου 4412/2016 απαιτούσε οι συμπληρωματικές συμβάσεις έργου να δικαιολογούνται από «απρόβλεπτες περιστάσεις» — αιφνίδια γεγονότα που δεν μπορούσαν εύλογα να προβλεφθούν κατά την υπογραφή της αρχικής σύμβασης. Το πρότυπο αυτό επέβαλλε αυστηρές νομικές προϋποθέσεις στις αναθέτουσες αρχές που επιθυμούσαν να χορηγήσουν παρατάσεις συμβάσεων.

Από την 1η Σεπτεμβρίου 2021 και εξής, το Άρθρο 75 άλλαξε θεμελιωδώς αυτήν την απαίτηση. Οι αναθέτουσες αρχές δεν χρειάζεται πλέον να αποδείξουν ότι οι περιστάσεις ήταν πραγματικά απρόβλεπτες. Αρκεί να διαπιστώσουν ότι οι πρόσθετες εργασίες είναι «αναγκαίες» για την ολοκλήρωση της αρχικής σύμβασης και ότι η αλλαγή αναδόχου θα ήταν τεχνικά ή οικονομικά ανέφικτη.²¹ Το Ελεγκτικό Συνέδριο επισήμανε ρητά αυτήν τη μεταβολή: «Από 1.9.2021 και μετά, η ανάθεση στον ανάδοχο της εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών δεν απαιτεί την επέλευση απρόβλεπτων περιστάσεων, ανεξαρτήτως του χρόνου σύναψης της αρχικής σύμβασης.»²²

Κρίσιμη Αξιολόγηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέγραψε σοβαρές ανησυχίες σχετικά με το πώς το Άρθρο 75 επιτρέπει αδικαιολόγητες παρατάσεις συμβάσεων. Το Δικαστήριο τόνισε ότι εξακολουθεί να εξετάζει εάν οι συμπληρωματικές εργασίες «είναι πράγματι αναγκαίες για την ολοκλήρωση της σύμβασης ή αν συνιστούν αντ' αυτού επέκταση ή τροποποίηση του αρχικού συμβατικού αντικειμένου.»²³ Η διατύπωση αυτή αντικατοπτρίζει θεσμική ανησυχία ότι το Άρθρο 75 δημιούργησε συνθήκες που επιτρέπουν την επέκταση του αντικειμένου της σύμβασης, συγκαλυμμένη ως «συμπληρωματική» εργασία.

Στην Ετήσια Έκθεση του 2023, το Δικαστήριο παρείχε ευρύτερη αξιολόγηση των συστημικών προβλημάτων, σημειώνοντας ότι η μείωση των απαιτήσεων τεκμηρίωσης για τροποποιήσεις συμβάσεων δημιουργεί στρεβλά κίνητρα, όπου **οι ανάδοχοι αντιμετωπίζουν μειωμένη πίεση να ολοκληρώσουν εγκαίρως το έργο.**²⁴

Η Σύνδεση Μεταξύ Αποδυνάμωσης της Νομοθεσίας Δημοσίων Συμβάσεων και Υπουργικής Ασυλίας

Το κρίσιμο σημείο είναι ότι το Άρθρο 75 αφαίρεσε μια νομική δικλίδα ασφαλείας που προηγουμένως απαιτούσε αυστηρή τεκμηρίωση για την έγκριση παρατάσεων συμβάσεων. Η αφαίρεση αυτή έλαβε χώρα ενώ οι παρατάσεις της Σύμβασης 717 εξακολουθούσαν να διαπραγματεύονται και να εγκρίνονται. Υπό το προ του 2021 νομοθετικό πλαίσιο, το βάρος απόδειξης έφερε η ΕΡΓΟΣΕ, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι οι καθυστερήσεις ολοκλήρωσης και τα τεχνικά προβλήματα ήταν πράγματι απρόβλεπτα. Στο μεταγενέστερο πλαίσιο μετά το 2021, το βάρος μετατοπίστηκε απλώς

²⁰ Data Journalists (2024) ό.π.

²¹ Ελεγκτικό Συνέδριο (2023α), *Ειδική Έκθεση 5/2023*, σ. 2, Εύρημα Ι.

²² Ελεγκτικό Συνέδριο (2023α) ό.π.

²³ Ελεγκτικό Συνέδριο (2023α), σ. 41.

²⁴ Ελεγκτικό Συνέδριο (2023β), *Ετήσια Έκθεση 2023*, σ. 7.

στην απόδειξη ότι οι πρόσθετες εργασίες ήταν «αναγκαίες» — ένα ουσιωδώς χαμηλότερο κατώφλι.

Αυτή η νομοθετική αποδυνάμωση τέμνεται με τα συνταγματικά εμπόδια λογοδοσίας. Τον Δεκέμβριο του 2023, η ΕΡΡΟ άσκησε διώξεις σε 23 υπόπτους, συμπεριλαμβανομένων 18 δημοσίων λειτουργών, για εγκλήματα που σχετίζονται με την κακοδιαχείριση της Σύμβασης 717, όπως κατάχρηση ευρωπαϊκών πόρων, απάτη και παράβαση καθήκοντος.²⁵ Ωστόσο, το Άρθρο 86 εμπόδισε την ΕΡΡΟ από το να διερευνήσει πλήρως ενδεχόμενη εμπλοκή υπουργών, καθώς απαιτείται κοινοβουλευτική έγκριση πριν οι διώξεις μπορέσουν να προχωρήσουν.

²⁵ ΕΡΡΟ (2023), «Greece: EPPO charges 23 suspects», 11 Δεκεμβρίου.

IV: Μη Ανταγωνιστικές Διαδικασίες Προμηθειών και Κίνδυνοι Διαφθοράς

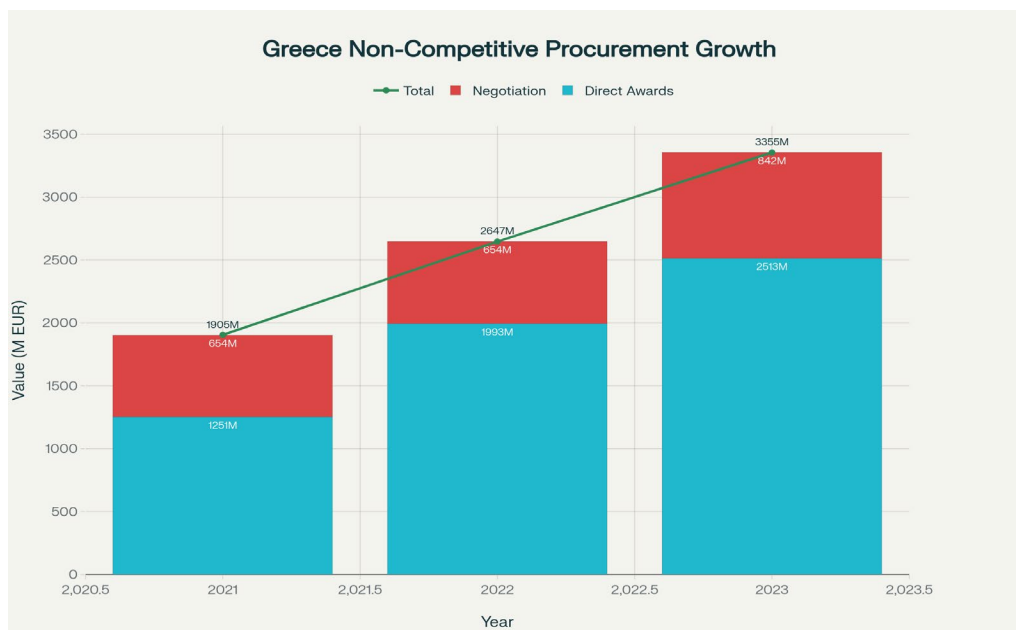
Η Εκθετική Αύξηση των Εξαιρετικών Διαδικασιών Προμηθειών

Η ανάλυση των δεδομένων της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) για τα έτη 2021–2023 αποκαλύπτει μια ανησυχητική κλιμάκωση στη χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών προμηθειών, συγκεκριμένα:

- **Απευθείας αναθέσεων** βάσει του Άρθρου 118 του Νόμου 4412/2016 και
- **Διαπραγματεύσεων χωρίς προηγούμενη δημοσίευση** βάσει του Άρθρου 32.²⁶

Η συνολική αξία των συμβάσεων που ανατέθηκαν μέσω εξαιρετικών διαδικασιών αυξήθηκε κατά **76%** κατά την τριετία, ανερχόμενη από 1,9 δισ. ευρώ το 2021 σε 3,3 δισ. ευρώ το 2023.²⁷ Ακόμη πιο εντυπωσιακή ήταν η **εκθετική αύξηση των απευθείας αναθέσεων του Άρθρου 118, οι οποίες σημείωσαν αύξηση 101%,** ουσιαστικά διπλασιαζόμενες από 1,25 δισ. ευρώ το 2021 σε 2,51 δισ. ευρώ το 2023. Οι διαδικασίες διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση αυξήθηκαν κατά 29%, από 654 εκατ. ευρώ σε 842 εκατ. ευρώ²⁸

Αυτή η ανοδική πορεία συνιστά θεμελιώδη απόκλιση από τις **αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης** που κατοχυρώνονται τόσο στις ευρωπαϊκές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις όσο και στο ελληνικό εθνικό δίκαιο.



²⁶ Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ) (2021–2023), Τριμηνιαίες Στατιστικές Εκθέσεις, Αθήνα: ΕΑΔΗΣΥ.

²⁷ ΕΑΔΗΣΥ (2021-2023) ό.π.

²⁸ ΕΑΔΗΣΥ (2021-2023) ό.π.

Νομικό Πλαίσιο και Τρωτότητες Διαφθοράς

Το Άρθρο 118 ν. 4412/2016 θεσπίζει τη διαδικασία απευθείας ανάθεσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, επιτρέποντας στις αναθέτουσες αρχές να αναθέτουν συμβάσεις απευθείας σε οικονομικούς φορείς της επιλογής τους, έπειτα από έρευνα αγοράς. Η διαδικασία αυτή αποτελεί εξαίρεση από τις αρχές του ανταγωνιστικού διαγωνισμού και επιτρέπεται μόνο για συμβάσεις περιορισμένης αξίας — συγκεκριμένα για συμβάσεις έως 30.000 ευρώ, χωρίς ΦΠΑ, ανά σύμβαση.²⁹

Το Άρθρο 32 ν. 4412/2016 ρυθμίζει τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, επιτρέποντας άμεση διαπραγμάτευση με επιλεγμένους οικονομικούς φορείς μόνο υπό αυστηρά καθορισμένες προϋποθέσεις, όπως τεχνική ή καλλιτεχνική αποκλειστικότητα, κατεπείγουσα ανάγκη, ή συνέχιση προηγούμενης σύμβασης.³⁰

Το κρίσιμο σημείο βρίσκεται στην έλλειψη προηγούμενης δημοσίευσης — **του βασικού μηχανισμού διαφάνειας που εξασφαλίζει ίση πρόσβαση**. Και οι δύο διαδικασίες παρακάμπτουν την υποχρέωση δημοσίευσης προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιορίζοντας έτσι τον ανταγωνισμό και μειώνοντας τη δυνατότητα ελέγχου.

Μηχανισμοί Διαφθοράς και Οικονομικές Επιπτώσεις

Η ραγδαία αύξηση των μη ανταγωνιστικών διαδικασιών προμηθειών δημιουργεί ένα περιβάλλον ιδιαίτερα ευνοϊκό για φαινόμενα διαφθοράς. Η ακαδημαϊκή έρευνα και οι διεθνείς οργανισμοί κατά της διαφθοράς αναγνωρίζουν σταθερά την περιορισμένη ανταγωνιστικότητα ως τον πρωταρχικό παράγοντα κινδύνου διαφθοράς.³¹ Όταν οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν διακριτική ευχέρεια να επιλέγουν αναδόχους χωρίς ανταγωνιστική πίεση, προκύπτουν πολλαπλές τρωτότητες:

Πρώτον, η απουσία ανταγωνιστικών προσφορών εξαλείφει την πειθαρχία της αγοράς. Στις ανταγωνιστικές διαδικασίες, οι υποψήφιοι ανάδοχοι πρέπει να προσφέρουν οικονομικά συμφέρουσες προτάσεις, δημιουργώντας πίεση για χαμηλότερες τιμές. Οι απευθείας αναθέσεις και οι διαπραγματεύσεις χωρίς δημοσίευση καταργούν αυτόν τον περιορισμό, επιτρέποντας στους αναδόχους να προτείνουν υπερτιμολογημένες προσφορές. Η έκθεση του ΟΟΣΑ «Managing Public Procurement Risks in Greece» (2025) τονίζει ότι η μείωση του ανταγωνισμού συνδέεται άμεσα με υψηλότερες συμβατικές αξίες και χαμηλότερη αποδοτικότητα δημοσίου χρήματος.³²

Δεύτερον, οι μη ανταγωνιστικές διαδικασίες διευκολύνουν **νεποτισμό και ευνοιοκρατία**, επιτρέποντας στις αναθέτουσες αρχές να κατευθύνουν δημόσιες

²⁹ Νόμος 4412/2016, Άρθρο 118 (όπως τροποποιήθηκε από τον Νόμο 4782/2021).

³⁰ Νόμος 4412/2016, Άρθρο 32.

³¹ ΟΟΣΑ (2024), *Προοπτική κατά της Διαφθοράς και Ακεραιότητας 2024*, Παρίσι: Εκδόσεις ΟΟΣΑ · Transparency International (2024), *Διαφθορά και Δημόσιες Συμβάσεις*, Βερολίνο.

³² ΟΟΣΑ (2025), *Διαχείριση Κινδύνων Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα*, Παρίσι: Εκδόσεις ΟΟΣΑ.

συμβάσεις προς επιχειρήσεις με πολιτικές διασυνδέσεις. Ο διακριτικός χαρακτήρας της επιλογής αναδόχου στις διαδικασίες των Άρθρων 118 και 32 δημιουργεί ευκαιρίες για διεφθαρμένους αξιωματούχους να επιλέγουν «ημέτερους», διατηρώντας παράλληλα μια επίφαση τήρησης διαδικασιών.

Τρίτον, η περιορισμένη διαφάνεια δυσχεραίνει τον ουσιαστικό έλεγχο. Αν και ο Ν. 4412/2016 απαιτεί δημοσίευση απόφασης ανάθεσης για τις εξαιρετικές διαδικασίες, η έλλειψη προηγούμενης δημοσίευσης σημαίνει ότι πιθανοί ανταγωνιστές, η κοινωνία των πολιτών και οι αρχές κατά της διαφθοράς δεν μπορούν να ελέγξουν τις τεχνικές προδιαγραφές πριν την εκτέλεση της σύμβασης. Η εκ των υστέρων διαφάνεια έχει ελάχιστη αποτρεπτική ισχύ σε σύγκριση με τον προληπτικό έλεγχο.

Τέτατον, η εντυπωσιακή αύξηση 101% στις απευθείας αναθέσεις υποδηλώνει πιθανή συστημική κατάχρηση των ορίων χαμηλής αξίας. Δεδομένα από άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ δείχνουν ότι αναθέτουσες αρχές που επιδιώκουν να παρακάμψουν ανταγωνιστικές διαδικασίες **συχνά προβαίνουν σε τεχνητή κατάτμηση συμβάσεων**, δηλαδή σε σκόπιμη διάσπαση ενιαίας προμήθειας σε πολλαπλές μικρότερες, καθεμία εκ των οποίων βρίσκεται κάτω από τα όρια που απαιτούν διαγωνισμό.³³

³³ European Commission (2019), *Καταπολέμηση της Διαφθοράς στις Δημόσιες Συμβάσεις της ΕΕ*, Βρυξέλλες.

V: Σκάνδαλο Αγροτικών Επιδοτήσεων

Υπόθεση Αγροτικής Απάτης ΟΠΕΚΕΠΕ

Χωρίς να επεκταθούμε σε λεπτομέρειες, αντίστοιχη περίπτωση διαφθοράς αποτελεί η υπόθεση των παράνομων αγροτικών επιδοτήσεων (σκάνδαλο ΟΠΕΚΕΠΕ).

Στις 22 Οκτωβρίου 2025, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO) συνέλαβε 37 μέλη οργανωμένης εγκληματικής ομάδας που εμπλέκονταν σε συστηματική, μεγάλης κλίμακας απάτη με αγροτικές επιδοτήσεις, με εκτιμώμενη ζημία 19,6 εκατ. ευρώ για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.³⁴ Η έρευνα αποκάλυψε ότι από το 2018 και μετά, η ομάδα εκμεταλλευόταν κενά διαδικασιών της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, χρησιμοποιώντας πλαστογραφημένα έγγραφα και ψευδείς δηλώσεις για να λαμβάνει επιδοτήσεις για **ανύπαρκτες αγροτικές εκτάσεις και διογκωμένους αριθμούς ζώων**.³⁵

Κατά την περίοδο 2018–2022, οργανωμένα δίκτυα εξαπατούσαν συστηματικά το σύστημα, με 324 άτομα να ταυτοποιούνται ως παράνομοι λήπτες επιδοτήσεων.³⁶ Πολλοί συμμετέχοντες «δεν είχαν καμία πραγματική σχέση με τη γεωργία», με τη συμμετοχή τους να εξυπηρετεί αποκλειστικά την τέλεση της απάτης.³⁷ Κατά την προδικασία, 42 άτομα ταυτοποιήθηκαν ως άμεσα εμπλεκόμενα και ενεργά μέλη της εγκληματικής οργάνωσης.³⁸

³⁴ EPPO (2025) «Ελλάδα: Ο EPPO κατηγορεί 37 μέλη οργανωμένου εγκληματικού δικτύου που εμπλέκονται σε μεγάλης κλίμακας απάτη γεωργικών επιδοτήσεων», 22 Οκτωβρίου.

³⁵ EPPO (2025) ό.π.

³⁶ EPPO (2025) ό.π.

³⁷ EPPO (2025) ό.π.

³⁸ EPPO (2025) ό.π.

VI: Η Πρόκληση της Παραοικονομίας

Η Θέση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ελλάδα διατηρεί τη μεγαλύτερη παραοικονομία στην ΕΕ. Το Centre for Economic Policy Research υπολόγισε την ελληνική άτυπη οικονομία στο 36% του ΑΕΠ, περισσότερο από το διπλάσιο του μέσου όρου των ανεπτυγμένων χωρών.³⁹ Ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος παρείχε πιο συντηρητική εκτίμηση περίπου 21% του ΑΕΠ, αναγνωρίζοντας παράλληλα διαρθρωτικές προκλήσεις που παραμένουν.⁴⁰

Η παραοικονομία αυτή περιλαμβάνει ανασφάλιστη εργασία, μη καταγεγραμμένες επιχειρηματικές συναλλαγές, αποφυγή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και πληρωμές σχετιζόμενες με διαφθορά. Η ανάλυση του ΔΝΤ για το 2024 σημείωσε ότι «η αδήλωτη οικονομική δραστηριότητα έχει μειωθεί σημαντικά στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια» χάρη στις προσπάθειες ψηφιοποίησης, με «χαμηλότερη αδήλωτη δραστηριότητα να συνδέεται με υψηλότερη μετέπειτα αύξηση ΑΕΠ ανά κάτοικο και υψηλότερα φορολογικά έσοδα».⁴¹

Πρόοδος και Επίμονες Αδυναμίες

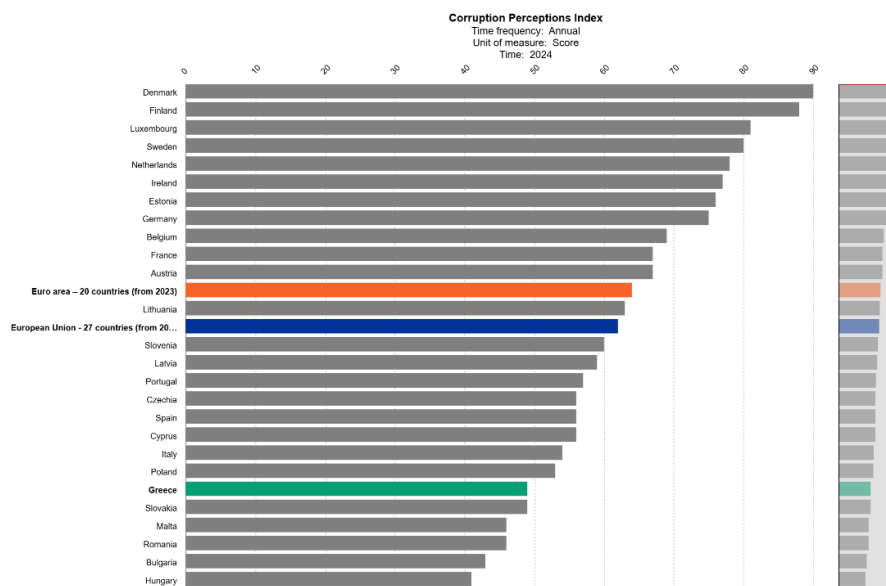
Πρόσφατες έρευνες δείχνουν θετική επίδραση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Το Selected Issues Paper του ΔΝΤ διαπίστωσε ότι η «σημαντική πρόσφατη πρόοδος της Ελλάδας στην ψηφιοποίηση φαίνεται να έχει συμβάλει στη μείωση της αδήλωτης δραστηριότητας», με «τα ποσοστά οικονομικής αδήλωτης δραστηριότητας να έχουν μειωθεί αισθητά σε όλες τις περιοχές της Ελλάδας τα τελευταία δέκα χρόνια».⁴² Η εκτιμώμενη μείωση της αδήλωτης δραστηριότητας συνδέεται τόσο με μικρότερη απώλεια φορολογικών εσόδων όσο και με υψηλότερη αύξηση ΑΕΠ ανά κάτοικο.

³⁹ CEPR (2025) ό.π.

⁴⁰ Τράπεζα της Ελλάδος (2024) Σημείωμα για την Ελληνική Οικονομία, Σεπτέμβριος.

⁴¹ ΔΝΤ (2024) Ελλάδα: Επιλεγμένα Ζητήματα, Ουάσιγκτον DC: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

⁴² ΔΝΤ (2024) ό.π.



Corruption Perceptions Index [adg_16_50\$defaultview]
Source of data: Eurostat - Last updated date: 26/04/2025 00:00
Disclaimer This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. Graphic included.
General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en

eurostat

Ωστόσο, η πρόοδος παραμένει ανεπαρκής. Η Ελλάδα εξακολουθεί να κατατάσσεται **59η ανάμεσα σε 180 χώρες στον Δείκτη Αντιλήψεων Διαφθοράς της Transparency International**, με σκορ 49/100, υποδεικνύοντας επίμονες προκλήσεις παρά τις θεσμικές βελτιώσεις.⁴³

⁴³ Transparency International (2024), Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2024, Βερολίνο.

VII: Δράσεις της ΕΡΡΟ και Κενό Εφαρμογής

Αυξανόμενος Όγκος Υποθέσεων και Περιορισμένοι Πόροι

Μέχρι τον Δεκέμβριο του 2024, η ΕΡΡΟ χειριζόταν **84 ενεργές έρευνες στην Ελλάδα**, με εκτιμώμενες συνολικές ζημίες **1,71 δισ. ευρώ**.⁴⁴ Κατά τη διάρκεια του 2024, η υπηρεσία άνοιξε **46 νέες έρευνες**, αντιπροσωπεύοντας **1,3 δισ. ευρώ** σε εκτιμώμενες ζημίες.⁴⁵ Το φόρτο εργασίας αυτό περιλαμβάνει **28 υποθέσεις με διασυνοριακές διαστάσεις**, υπογραμμίζοντας τον διακρατικό χαρακτήρα των δικτύων διαφθοράς.⁴⁶

Η Ετήσια Έκθεση της ΕΡΡΟ για το 2024 αποκάλυψε ότι σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη, η υπηρεσία διαχειριζόταν 2.666 ενεργές έρευνες με συνολικές εκτιμώμενες ζημίες 24,8 δισ. ευρώ, σημειώνοντας αύξηση 38% σε σχέση με το προηγούμενο έτος.⁴⁷ Η Ελλάδα αντιπροσωπεύει περίπου 3,2% του συνολικού αριθμού υποθέσεων, αλλά παρουσιάζει αξιοσημείωτη πρόκληση εφαρμογής λόγω των περιορισμένων πόρων.



Ανάλυση Ευπάθειας κατά Τομέα

Οι έρευνες της ΕΡΡΟ στην Ελλάδα επικεντρώνονται σε συγκεκριμένους τομείς υψηλού κινδύνου. Σύμφωνα με την Έκθεση της ΕΕ για το Κράτος Δικαίου 2025, οι αγροτικές επιδοτήσεις, οι δημόσιες συμβάσεις και η απάτη ΦΠΑ αποτελούν τις κύριες μορφές

⁴⁴ ΕΡΡΟ (2024) *Annual Report 2024*, σ. 34 (Στατιστικά Ελλάδας).

⁴⁵ ΕΡΡΟ (2024) ό.π.

⁴⁶ ΕΡΡΟ (2024) ό.π.

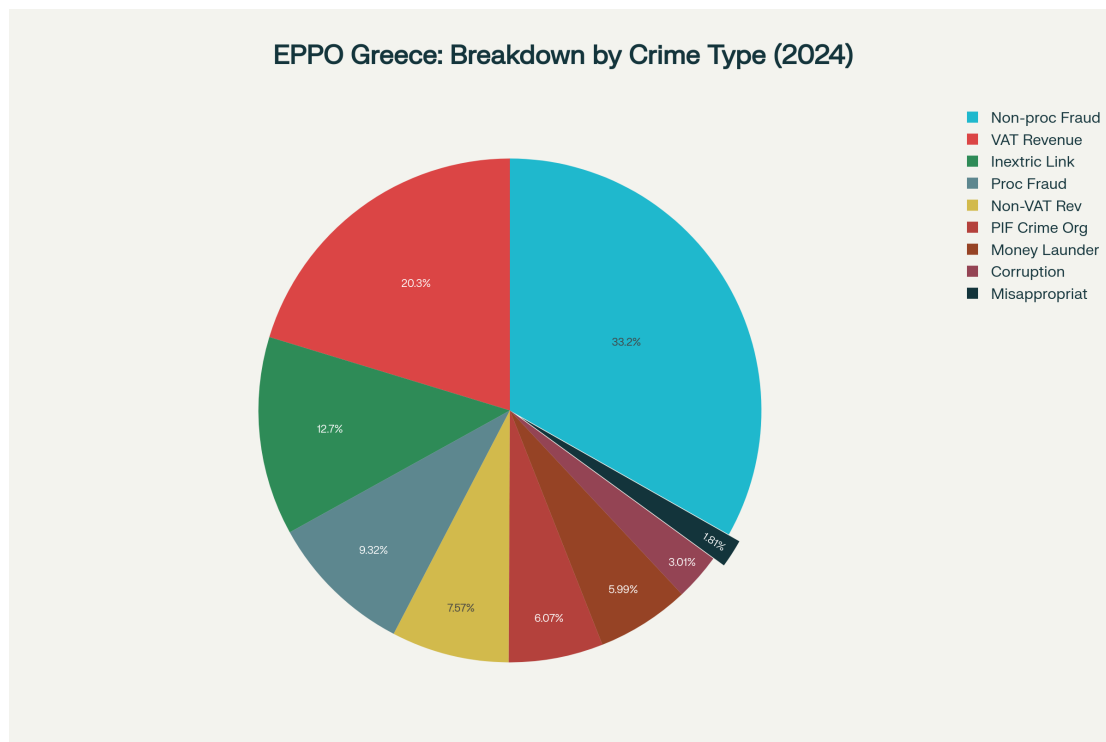
⁴⁷ ΕΡΡΟ (2024) *Annual Report 2024*.

διαφθοράς.⁴⁸ Η συγκέντρωση υποθέσεων σε προγράμματα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ υποδηλώνει συστηματικές ευπάθειες στους μηχανισμούς δημοσιονομικού ελέγχου.

Η απάτη σε μη συμβατικές δαπάνες κυριαρχεί στο 33,19% των ερευνών, ακολουθούμενη από απάτη εσόδων ΦΠΑ στο 20,29%, απάτη σχετιζόμενη με δημόσιες συμβάσεις στο 9,32%, και άμεσες υποθέσεις διαφθοράς μόλις στο 3,01% — αν και η διαφθορά συχνά υποβόσκει σε άλλες κατηγορίες.⁴⁹

Εκτιμώμενη Ζημία κατά Τομέα:

- **Αγροτικές Επιδοτήσεις (ΚΑΠ):** 489 εκατ. ευρώ (28,60%)
- **Απάτη ΦΠΑ:** 340 εκατ. ευρώ (19,88%)
- **Δημόσιες Συμβάσεις:** 250 εκατ. ευρώ (14,62%)
- **Υγεία:** 120 εκατ. ευρώ (7,02%)
- **Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας:** 150 εκατ. ευρώ (8,77%)⁵⁰



⁴⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025) Έκθεση Κράτους Δικαίου 2025: Κεφάλαιο για την Ελλάδα, Βρυξέλλες.

⁴⁹ EPPO (2024) Στατιστικά Ελλάδας, Ετήσια Έκθεση 2024.

⁵⁰ EPPO (2024) ό.π.

VIII: Επιπτώσεις στη Δημοσιονομική και Χρηματοπιστωτική Βιωσιμότητα

Δυναμική Δημόσιου Χρέους

Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας ανήλθε στο **153,6% του ΑΕΠ το 2024**, μειωμένο σε σχέση με τα ύψη της κρίσης που ξεπερνούσαν το 177%, αλλά παραμένει από τα υψηλότερα στην ΕΕ.⁵¹ Η διαφθορά συμβάλλει στις προκλήσεις βιωσιμότητας του χρέους μέσω πολλών καναλιών:

1. Μειωμένη αποτελεσματικότητα εισπραξης εσόδων — Η δραστηριότητα της παραοικονομίας εκτρέπει σημαντικά φορολογικά έσοδα.
2. Διογκωμένες δημόσιες δαπάνες — Οι διεφθαρμένες πρακτικές προμηθειών αυξάνουν το κόστος έργων χωρίς αντίστοιχη αξία.
3. Λανθασμένη κατανομή πόρων — Κεφάλαια διοχετεύονται σε ρουσφετολογικές δράσεις αντί για παραγωγικές επενδύσεις.
4. Υψηλότερο κόστος δανεισμού — Οι αντιλήψεις για διαφθορά αυξάνουν τα περιθώρια κινδύνου του δημοσίου χρέους.

Η οικονομική έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος τον Σεπτέμβριο του 2025 σημείωσε ότι το πρωτογενές πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης το 2024 έφτασε το 4,8% του ΑΕΠ, «σημαντικά μεγαλύτερο από τον στόχο του Προϋπολογισμού 2025 (2,5%), κυρίως λόγω υψηλότερων φορολογικών εσόδων».⁵² Η υπέρβαση αυτή αντανακλά κυρίως το δημοσιονομικό αποτέλεσμα της πληθωριστικής επίδρασης — την αύξηση εισπράξεων φόρου εισοδήματος λόγω ανόδου φορολογικών κλιμάκων — και υψηλά έσοδα ΦΠΑ από αυξημένες τιμές, παρά την επίλυση των υποκείμενων διαρθρωτικών αδυναμιών.

Διαχείριση Κονδυλίων ΕΕ και Ανάκαμψη

Η κατανομή της Ελλάδας στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας NextGenerationEU αποτελεί κρίσιμη ευκαιρία για οικονομική μεταμόρφωση. Ωστόσο, τα δεδομένα της ΕΡΡΟ δείχνουν αυξανόμενες ανησυχίες σχετικά με την ικανότητα απορρόφησης των κονδυλίων και τους μηχανισμούς ελέγχου. Μέχρι τα τέλη του 2024, η ΕΡΡΟ διαχειριζόταν 311 ενεργές υποθέσεις σε επίπεδο ΕΕ που σχετίζονται με το NextGenerationEU, με εκτιμώμενη ζημία 2,8 δισ. ευρώ, αντιπροσωπεύοντας το 30% της συνολικής εκτιμώμενης ζημίας από απάτη σε επιδοτήσεις.⁵³

⁵¹ Τράπεζα της Ελλάδος (2025), Σημείωμα για την Ελληνική Οικονομία, Σεπτέμβριος· Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025), Οικονομική Πρόβλεψη: Ελλάδα 2025.

⁵² Τράπεζα της Ελλάδος (2025) ό.π.

⁵³ ΕΡΡΟ (2024), Ετήσια Έκθεση 2024, Λουξεμβούργο.

ΙΧ: Θεσμική Αξιολόγηση

Συμπεράσματα του GRECO του Συμβουλίου της Ευρώπης

Η Ομάδα Κρατών Κατά της Διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει διεξάγει πολλούς γύρους αξιολόγησης του αντιδιαφθοροτικού πλαισίου της Ελλάδας. Η έκθεση συμμόρφωσης του 2022 διαπίστωσε ότι η Ελλάδα εφάρμοσε το 85% των συστάσεων του GRECO, σημειώνοντας «υψηλό βαθμό συμμόρφωσης».⁵⁴ Η έκθεση επαίνεσε ιδιαίτερα την συνταγματική τροποποίηση του Άρθρου 86, επισημαίνοντας ότι «συνεισφέρει στην παροχή πιο ρεαλιστικού χρονικού πλαισίου στη Βουλή για την έναρξη ποινικών διαδικασιών».⁵⁵

Ωστόσο, το GRECO τόνισε ότι η τροποποίηση «βελτιώνει το χρονικό πλαίσιο για την έναρξη των διαδικασιών, αλλά δεν εγγυάται ότι η Βουλή πράγματι παραπέμπει τα εν ενεργεία και πρώην μέλη της κυβέρνησης στο ειδικό δικαστήριο όταν υπάρχουν υποψίες διάπραξης ποινικών αδικημάτων».⁵⁶

Εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ κατά της Δωροδοκίας

Η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ για τη Δωροδοκία, μέσω της Έκθεσης Διετούς Παρακολούθησης Φάσης 4 για την Ελλάδα, που υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2024, αξιολόγησε την εφαρμογή των συστάσεων κατά της δωροδοκίας.⁵⁷ Παρά την αναγνώριση των νομοθετικών βελτιώσεων, η έκθεση εντόπισε επίμονες προκλήσεις στην ικανότητα επιβολής και ανάγκη για ενίσχυση των πόρων των ερευνητικών αρχών. Η έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2024 σχετικά με τη Διαφάνεια και την Ακεραιότητα σημείωσε ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο της Ελλάδας για τις συγκρούσεις συμφερόντων πληροί όλα τα κριτήρια σε επίπεδο νομοθεσίας, αλλά μόνο το 44% των κριτηρίων σε επίπεδο πρακτικής, σε σύγκριση με τους μέσους όρους του ΟΟΣΑ που είναι 76% και 40% αντίστοιχα.⁵⁸ Αυτό το χάσμα εφαρμογής αντικατοπτρίζει ευρύτερες προκλήσεις στη μετατροπή των νομικών διατάξεων σε αποτελεσματικούς μηχανισμούς επιβολής — προκλήσεις που οι διατάξεις για την υπουργική ασυλία ενισχύουν σημαντικά.

⁵⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2022), *Εποπτικό Δελτίο GRECO - Συμμόρφωση*, Αθήνα.

⁵⁵ Συμβούλιο της Ευρώπης (2020), ό.π.

⁵⁶ Συμβούλιο της Ευρώπης (2020), ό.π.

⁵⁷ ΟΟΣΑ (2024), *Υλοποίηση της ΟΟΣΑ Σύμβασης κατά της Διαφθοράς: Φάση 4 Καταγραφή Πορείας - Διπλή Ετήσια Έκθεση Παρακολούθησης: Ελλάδα*, Παρίσι

⁵⁸ ΟΟΣΑ (2024), *Προοπτική Αντιδιαφθοράς και Ακεραιότητας 2024 - Χώρα: Ελλάδα*, Παρίσι.

Χ: Προτάσεις Πολιτικής

Συνταγματική Μεταρρύθμιση ως Οικονομική Αναγκαιότητα

Η οικονομική ανάλυση υποστηρίζει έντονα τη **συνολική αναθεώρηση / κατάργηση / «παράκαμψη» του Άρθρου 86**. Το ισχύον σύστημα δημιουργεί **ηθικό κίνδυνο** διατηρώντας τη διακριτική ευχέρεια της Βουλής όσον αφορά τις ποινικές διώξεις υπουργών, με αποτέλεσμα:

- Αποδυνάμωση αποτρεπτικών επιδράσεων — Οι πιθανοί παραβάτες υπολογίζουν μειωμένη πιθανότητα ποινικής δίωξης.
- Καθυστέρηση στη δικαιοσύνη — Οι πολύπλοκες διαδικαστικές απαιτήσεις παρατείνουν τα χρονοδιαγράμματα των ερευνών.
- Έλλειψη θεσμικής αξιοπιστίας — Η δημόσια αντίληψη της «ατιμωρησίας» υπονομεύει την εμπιστοσύνη.
- Υψηλότερα οικονομικά περιθώρια κινδύνου — Οι διεθνείς επενδυτές λαμβάνουν υπόψη τις αδυναμίες διακυβέρνησης στις εκτιμήσεις κινδύνου χώρας.

Η Έκθεση Κράτους Δικαίου 2025 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σημείωσε ότι «η απουσία λογοδοσίας συνεχίζει να διαπερνά σχεδόν όλες τις πτυχές του κράτους δικαίου» στην Ελλάδα.⁵⁹ Η συνταγματική αναθεώρηση του 2019 αφαίρεσε τα χρονικά όρια, αλλά διατήρησε το βασικό δομικό πρόβλημα: τον έλεγχο των αποφάσεων ποινικής δίωξης από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία σε σχέση με τη συμπεριφορά των υπουργών.

Ενίσχυση Θεσμικής Ικανότητας

Η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί αύξηση του κόστους των διεφθαρμένων συμπεριφορών και μείωση των ευκαιριών κακοδιαχείρισης. Αυτό συνεπάγεται:

1. **Αύξηση Πόρων της ΕΡΡΟ** — Ενίσχυση του προσωπικού, των τεχνικών δυνατοτήτων και των λειτουργικών προϋπολογισμών για την αντιμετώπιση του αυξανόμενου όγκου υποθέσεων.
2. **Επέκταση Ψηφιακής Διακυβέρνησης** — Ανάπτυξη συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για μείωση της διακριτικής ευχέρειας και ενίσχυση της διαφάνειας των συναλλαγών.
3. **Συστήματα Παρακολούθησης σε Πραγματικό Χρόνο** — Εφαρμογή αυτοματοποιημένων ελέγχων για τις δημόσιες δαπάνες και τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.
4. **Προστασία και Κίνητρα για Whistleblowers** — Δημιουργία ασφαλών καναλιών αναφοράς με νομικές εγγυήσεις και οικονομικά κίνητρα για την αποκάλυψη πληροφοριών.

⁵⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025), Έκθεση για το Κράτος Δικαίου 2025 - Επικοινωνία και Κεφάλαια ανά Χώρα, Βρυξέλλες.

Η ανάλυση του ΔΝΤ για το 2024 έδειξε ότι οι τεχνολογικές παρεμβάσεις αποδίδουν μετρήσιμα αποτελέσματα. Η διάδοση των ψηφιακών πληρωμών μετά τους ελέγχους κεφαλαίων (2015) και κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 (2020–2022) «προσέφερε ώθηση στα δημόσια έσοδα», με τις συναλλαγές μέσω καρτών να αυξάνονται πάνω από 20 φορές από το 2014». ⁶⁰

Μεταρρύθμιση Δημοσίων Συμβάσεων και Ενίσχυση Ανταγωνισμού

Οι άμεσες ενέργειες θα πρέπει να περιλαμβάνουν:

1. Αύξηση των ελέγχων κατά της τεχνητής κατάτμησης συμβάσεων: ανάλυση κινδύνου, υποχρεωτικές αιτιολογήσεις μη συσσώρευσης, στοχευμένοι έλεγχοι, βεβαιώσεις της διοίκησης, μηχανισμοί επανεξέτασης προμηθευτών και διευρυμένα πλαίσια συμφωνιών για τον περιορισμό της διάσπασης των αναθέσεων.
2. Ενίσχυση της προ-συμβατικής αρμοδιότητας ελέγχου – Ενδυνάμωση της ικανότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εξετάζει συμπληρωματικές συμβάσεις και τροποποιήσεις.
3. Απαιτήσεις διαφάνειας για τις διαδικασίες του Άρθρου 32 – Υποχρέωση αναλυτικής αιτιολόγησης και κοινοβουλευτικής ενημέρωσης για τις διαπραγματεύσεις χωρίς δημοσίευση.
4. Παρακολούθηση προμηθειών σε πραγματικό χρόνο – Εφαρμογή αυτοματοποιημένων συστημάτων που εντοπίζουν ύποπτα πρότυπα προμηθειών (μονοπρόσωπες αναθέσεις, ανωμαλίες τιμών, επαναλαμβανόμενες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο)
5. Δυνατότητες Μακροοικονομικής Σταθεροποίησης
6. Η συστηματική αντιμετώπιση της διαφθοράς θα μπορούσε να αποφέρει σημαντικά μακροοικονομικά οφέλη:
7. Μείωση της Παραοικονομίας – Η προσέγγιση των μέσων όρων της ΕΕ θα μπορούσε να προσθέσει 10–15 ποσοστιαίες μονάδες στο επίσημο ΑΕΠ.
8. Βελτίωση Επενδυτικού Κλίματος – Η ενίσχυση της διακυβέρνησης θα μειώσει τα περιθώρια κινδύνου του δημοσίου και θα προσελκύσει ξένες άμεσες επενδύσεις.
9. Δημιουργία Δημοσιονομικού Χώρου – Η βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης και της αποτελεσματικότητας των δαπανών θα ενισχύσει τη βιωσιμότητα του χρέους.
10. Αύξηση Παραγωγικότητας – Η κατανομή πόρων με βάση την ικανότητα αντί για ρουσφετολογία θα ενισχύσει την οικονομική αποδοτικότητα.
11. Η Τράπεζα της Ελλάδος εκτιμά ότι οι Έλληνες ξοδεύουν 40 δισ. ευρώ περισσότερα από όσα δηλώνουν ως εισόδημα, υποδεικνύοντας το τεράστιο μέγεθος της αδήλωτης οικονομικής δραστηριότητας. Ακόμη και μερική φορολογική

⁶⁰ ΔΝΤ (2024), Ελλάδα: Επιλεγμένα Ζητήματα, ό.π.; Greek Analyst (2024), Η Σκιά της Οικονομίας της Ελλάδας, δημοσίευση Substack.

νομιμοποίηση θα ενίσχυε σημαντικά τη δημοσιονομική ικανότητα και θα μείωνε τα **ποσοστά** δημόσιου χρέους.⁶¹

Συστημικές Επιπτώσεις σε Επίπεδο ΕΕ

Οι προκλήσεις διαφθοράς στην Ελλάδα επηρεάζουν τη γενικότερη οικονομική σταθερότητα της ΕΕ μέσω:

- Κακής χρήσης των διαρθρωτικών και των κονδυλίων ανάκαμψης – Υπονομεύεται η αποτελεσματικότητα των επενδυτικών προγραμμάτων της ΕΕ.
- Παραμόρφωσης της ενιαίας αγοράς – Οι διεφθαρμένες πρακτικές δημιουργούν άδικο ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα.
- Αραίωσης της αποτελεσματικότητας πολιτικής – Μειώνεται η επίδραση των πανευρωπαϊκών πρωτοβουλιών.
- Δημιουργίας ηθικού κινδύνου – Η ανεπαρκής εφαρμογή ενθαρρύνει μη συμμόρφωση σε άλλα κράτη-μέλη.

⁶¹ Εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος αναφέρονται από το Greek Reporter και τα οικονομικά μέσα ενημέρωσης.

XI. Συμπεράσματα Μέρους Α΄

Η Ελλάδα βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι, που απαιτεί αποφασιστική δράση όσον αφορά τη συνταγματική μεταρρύθμιση και την ενίσχυση θεσμικής ικανότητας. Το υφιστάμενο πλαίσιο — όπως αποτυπώνεται στην προστασία της υπουργικής ασυλίας από το Άρθρο 86 και τη χαλάρωση των προϋποθέσεων επέκτασης συμβάσεων από τον Ν. 4782/2021 — δημιουργεί δομικές συνθήκες που επιτρέπουν τη συστηματική διαφθορά, παρά τους τυπικούς νομικούς μηχανισμούς που υποτίθεται ότι την αποτρέπουν.

Τα αποδεικτικά στοιχεία είναι αδιαμφισβήτητα: η αποτυχία εγκατάστασης των συστημάτων ασφάλειας της Σύμβασης 717 εντός χρονοδιαγράμματος συνέβαλε άμεσα στην τραγωδία στο Τέμπη, ενώ οι συνταγματικοί περιορισμοί εμπόδισαν την πλήρη διερεύνηση της υπουργικής ευθύνης. Η συστηματική απάτη στις αγροτικές επιδοτήσεις εκμεταλλεύτηκε διαδικαστικά κενά, ενώ υψηλόβαθμοι αξιωματούχοι παρέμεναν προστατευμένοι από ποινικές δίωξεις. Οι μη ανταγωνιστικές αναθέσεις έχουν διπλασιαστεί σε μόλις τρία χρόνια, ενώ η παραοικονομία της Ελλάδας παραμένει πάνω από το διπλάσιο του μέσου όρου της ΕΕ.

Η κατάργηση της υποχρέωσης κοινοβουλευτικής έγκρισης του Άρθρου 86 δεν αποτελεί απλώς μια συνταγματική τεχνικότητα, αλλά μια οικονομική αναγκαιότητα. Η κατάργησή της θα οδηγήσει:

1. Κατάργηση του διακριτικού εμποδίου που αυτή τη στιγμή εμποδίζει την ΕΡΡΟ να διερευνήσει πλήρως τη διαφθορά υψηλού επιπέδου.
2. Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με τα πρότυπα της ΕΕ για την ανεξαρτησία της ποινικής δίωξης.
3. Ενίσχυση της εμπιστοσύνης των επενδυτών μέσω της επίδειξης δέσμευσης στο κράτος δικαίου.
4. Βελτίωση της δημοσιονομικής ικανότητας με ενίσχυση των μηχανισμών επιβολής για φορολογική συμμόρφωση και έλεγχο δαπανών.
5. Προστασία της δημόσιας ασφάλειας μέσω της κατάργησης εμποδίων στη διερεύνηση διαφθοράς σε κρίσιμες υποδομές.

Η μεταρρύθμιση πρέπει να συνοδευτεί από παράλληλες πρωτοβουλίες: τροποποιήσεις στη νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων για μείωση των ευκαιριών διακριτικής ανάθεσης, διεύρυνση των πόρων και της ερευνητικής ικανότητας της ΕΡΡΟ, ενίσχυση της προσυμβατικής αρμοδιότητας ελέγχου και τεχνολογικά συστήματα που επιτρέπουν παρακολούθηση σε πραγματικό χρόνο των δαπανών του δημοσίου.

Όσο νωρίτερα, τόσο καλύτερα. Όπως τόνισε η Εισαγγελέας Κόβεσι, ο δρόμος είναι σαφής: η συνταγματική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία για την αποτροπή μελλοντικών τραγωδιών και την αποκατάσταση της θεσμικής ακεραιότητας. Οι πολίτες της Ελλάδας αξίζουν λογοδοσία για τους δημόσιους πόρους. Τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ απαιτούν εμπιστοσύνη στους ελληνικούς θεσμούς. Οι διεθνείς επενδυτές χρειάζονται

διαβεβαίωση ότι η διαφθορά στη διακυβέρνηση έχει πραγματικές συνέπειες. Η οικονομική ανάπτυξη απαιτεί εμπιστοσύνη ότι ο επιχειρηματικός ανταγωνισμός βασίζεται στην ικανότητα και όχι σε καθεστώς ρουσφετολογικής πρόσβασης.

Η επιλογή που βρίσκεται ενώπιον της Βουλής δεν είναι τεχνική αλλά ουσιαστικά πολιτική: είτε να συνεχίσει να προστατεύει την υπουργική ασυλία, είτε να επιτρέψει γνήσια λογοδοσία. Τα οικονομικά στοιχεία emphaticά στηρίζουν την τελευταία επιλογή.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΝΟΜΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η εφαρμογή του άρθρου 86 του Συντάγματος και η έρευνα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

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

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

Στο Μέρος Β΄ εξετάζεται εάν υπάρχει δυνατότητα παράκαμψης των κωλυμάτων που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Με άλλα λόγια, εάν η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να προχωρήσει στην έρευνα και συνεπώς στην εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Δικαίου παρά τα εμπόδια της εν λόγω συνταγματικής διάταξης, ακόμη και χωρίς την συνταγματική αναθεώρησή της.

Ι. Σύνταγμα και σχέση με Ενωσιακό Δίκαιο

Άρθρο 28 Παρ. 2 ΚΑΙ 3 Σ, Ερμηνευτική δήλωση. Υποχρέωση εναρμόνισης των Συνταγματικών διατάξεων με το Ενωσιακό Δίκαιο

Το άρθρο 28 του Συντάγματος με τίτλο «Κανόνες του διεθνούς δικαίου και διεθνείς οργανισμοί» ορίζει ότι: «... 2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. 3. Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας», στη δε ερμηνευτική δήλωση του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι: «Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Όπως ήδη έχει κριθεί, από την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος προκύπτει αφενός υποχρέωση εφαρμογής της ενωσιακής έννομης τάξης στην εσωτερική έννομη τάξη, περαιτέρω δε υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου, «σύμφωνα και με την εκπεφρασμένη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη επί του άρθρου 28...».⁶²

Στο 406/1980 Πρακτικό Επεξεργασίας το Συμβούλιο της Επικρατείας περιέγραψε την ιδιομορφία της κοινοτικής (ήδη ενωσιακής) έννομης τάξης, η οποία εντοπίζεται στην αυτόνομη δικαιопαραγωγική διαδικασία και στην εγκαθίδρυση μιας κοινοτικής (ήδη ενωσιακής) δικαιοδοτικής λειτουργίας, στην οποία εντάσσεται όχι μόνο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών, όταν εφαρμόζουν κανόνες του ενωσιακού δικαίου. Στο ως άνω Πρακτικό Επεξεργασίας γίνεται αναφορά, για πρώτη φορά από το Δικαστήριο στη σχέση μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου, διατυπώνονται σκέψεις για την εξελικτική πορεία της νομολογίας του ΔΕΚ από την απόφαση COSTA/ENEL (1964) μέχρι την απόφαση SIMMENTHAL (1978), σύμφωνα με την οποία «ο καλούμενος να επιλύσει μίαν σύγκρουσιν μεταξύ κοινοτικού και εθνικού κανόνος δικαστής, έχει την υποχρέωσιν να εξασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου καταλείπων ανεφάρμοστον την διάταξιν του εθνικού νόμου» (σελ. 39 και 43). Τα ως άνω επαναλαμβάνονται και στην πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 177/2023, στη σκ. 31 της οποίας αναφέρεται: «κατά τα ήδη κριθέντα από το ΔΕΕ⁶³ «52. ... Χαρακτηριστικά γνωρίσματα του δικαίου της Ένωσης είναι η προέλευσή του από αυτόνομη πηγή δικαίου την οποία αποτελούν οι Συνθήκες. Βάσει των ουσιωδών αυτών χαρακτηριστικών έχει διαμορφωθεί ένα συγκροτημένο

⁶² Σ.τ.Ε. 3470-1/2011 Ολομ., σκ. 9, 161/2010 Ολομ., σκ. 10, 435/2019 Ολομ., σκ. 7, 359/2020 Ολομ., σκ. 11, πρβ. και Σ.τ.Ε. 177/2023 Ολομ., σκ. 31-32.

⁶³ Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως, απόφαση της 24.6.2019, C-573/17, Popławski.

πλέγμα αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία την ίδια την Ένωση και τα κράτη μέλη της, καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους. 53. Με την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης κατοχυρώνεται η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης έναντι του δικαίου των κρατών μελών 54. Η αρχή αυτή επιβάλλει, ως εκ τούτου, σε όλες τις αρχές των κρατών μελών να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων της Ένωσης, το δε δικαίο των κρατών μελών δεν μπορεί να επηρεάσει την αποτελεσματικότητα που αναγνωρίζεται στους κανόνες αυτούς στο έδαφος των εν λόγω κρατών 55. ... 58. ... σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά τους, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διαδικασίας». Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά ολοένα και πιο συγκεκριμένη μορφή και αποτελεί σήμερα μια «ένωση κρατών» με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης, στην οποία συμμετέχει η Ελληνική Δημοκρατία σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος. Η εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνάδει με τις συμβατικές υποχρεώσεις, που απορρέουν από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, όπως αυτές εκφράζονται, ιδίως, στις ευρωπαϊκές θεμελιώδεις ελευθερίες.⁶⁴

Όλα τα ανωτέρω περιλαμβάνονται και επιβεβαιώνονται στην απόφαση ΟΛ. ΣΤΕ 1918/2025.

⁶⁴ Πρβ. Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, απόφαση της 19.7. 2011, 1 BvR 1916/09, σκ. 74.

II. Η σχέση Ενωσιακού με το εθνικό Δίκαιο των κρατών μελών. Υποχρέωση τήρησης του Ενωσιακού Δικαίου από τα κράτη μέλη

Πάγια είναι, εξάλλου, η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ), η οποία αποδίδει τη σχέση, που αναπτύσσεται μεταξύ του ενωσιακού δικαίου και του δικαίου των κρατών μελών και αφορά την υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από την ιδιαίτερη φύση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, εδράζεται στις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών και στοχεύει στην αποτελεσματικότητα και την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο της διαδικασίας για μια διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης. Ειδικότερα, όπως παγίως γίνεται δεκτό από το ΔΕΕ, «η αυτονομία του δικαίου της Ένωσης έναντι τόσο του δικαίου των κρατών μελών όσο και του διεθνούς δικαίου δικαιολογείται λόγω των ουσιωδών χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της, που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη συνταγματική δομή της Ένωσης καθώς και αυτήν καθ' εαυτήν τη φύση του εν λόγω δικαίου. Συγκεκριμένα, χαρακτηριστικά γνωρίσματα του δικαίου της Ένωσης είναι η προέλευσή του από αυτόνομη πηγή δικαίου την οποία αποτελούν οι Συνθήκες, η υπεροχή του έναντι του δικαίου των κρατών μελών καθώς και το άμεσο αποτέλεσμα πλήθους διατάξεων που εφαρμόζονται στους πολίτες των κρατών μελών και στα ίδια τα κράτη μέλη.

Βάσει των ανωτέρω χαρακτηριστικών έχει διαμορφωθεί ένα συγκροτημένο πλέγμα αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία την Ένωση και τα κράτη μέλη της καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους, τα οποία κατά το άρθρο 1 εδ. β' ΣΕΕ μετέχουν «στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης».⁶⁵

Το δίκαιο της Ένωσης εδράζεται, συνεπώς, στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μέλος αποδέχεται από κοινού με τα λοιπά κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι τα εν λόγω κράτη αποδέχονται από κοινού με αυτό μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 ΣΕΕ. Η παραδοχή αυτή συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως προς την αναγνώριση των εν λόγω αξιών και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές. Σε αυτό το πλαίσιο εναπόκειται στα κράτη μέλη βάσει ιδίως της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας κατά το άρθρο 4 παρ. 3 εδ. α' ΣΕΕ να διασφαλίζουν εντός της αντίστοιχης επικράτειάς τους την εφαρμογή και την τήρηση του δικαίου της Ένωσης και να λαμβάνουν προς τον σκοπό αυτό κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο που δύναται να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή από τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης⁶⁶ (ΔΕΕ απόφαση 6.3.2018, Achmea, C-284/2016, σκ. 33 και 34, ανωτ. γνωμοδότηση 2/13 «Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ», σκ. 167, 168 και 173, βλ. και απόφαση της 29.4.2025, Επιτροπή κατά Μάλτας, C- 181/2023, στην οποία γίνεται επιπλέον δεκτό ότι η ανωτέρω αρχή «αποτελεί ένα από

⁶⁵ Γνωμοδότηση 2/13 «Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ», της 18.12.2014, σκ. 167.

⁶⁶ ΔΕΕ απόφαση 9.9.2021, XR, C-107/2019, σκ. 45, απόφαση 24.6.2019, Porławski, C-573/2017, σκ. 58 κ.ά..

τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του δικαίου αυτού και ως εκ τούτου του συνταγματικού πλαισίου της Ένωσης», σκ. 83 και 91 κ.ά.). Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, βάσει της ανωτέρω αρχής, σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο, στο οποίο έχει ανατεθεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά τους αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διαδικασίας.

Τα ανωτέρω επίσης περιλαμβάνονται και επιβεβαιώνονται στην απόφαση ΟΛ. ΣΤΕ 1918/2025.



Η επίκληση από κράτος μέλος των διατάξεων του εθνικού του δικαίου, ακόμη και του συνταγματικού, δεν είναι δυνατόν να υπονομεύσει την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, υπό την έννοια ότι τα αποτελέσματα της αρχής αυτής δεσμεύουν όλα τα όργανα ενός κράτους μέλους και οι εσωτερικές διατάξεις, περιλαμβανομένων των διατάξεων

συνταγματικής ισχύος, δεν μπορούν να αποτελέσουν εμπόδιο⁶⁷. Ομοίως και οι ελληνικού ενδιαφέροντος υποθέσεις: α) για τον «βασικό μέτοχο»⁶⁸, για τη σχέση μεταξύ της αρχής της αναλογικότητας κατά το ενωσιακό δίκαιο και των ορισμών του άρθρου 14 παρ. 9 Σ, όπου έγινε δεκτό ότι: «εθνική διάταξη που καθιερώνει γενικό ασυμβίβαστο μεταξύ των τομέων των δημοσίων έργων και των μέσων ενημέρωσης παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου» και β) για τη σχέση οδηγίας σχετικά με την καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου και των ορισμών του άρθρου 103 παρ. 8 Σ., η οποία αξιώνει την εφαρμογή οδηγίας, «μολονότι οι εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή, όσον αφορά τον δημόσιο τομέα»⁶⁹.

Έχει, επίσης, κριθεί ότι οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, ακόμα και όταν αυτές προβαίνουν σε συνταγματική αναθεώρηση.⁷⁰ Κατά τη νομολογία δε του ΔΕΕ, η επιταγή για διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους, σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου, η οποία δεν συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης.⁷¹ Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη επιδρά στην ερμηνεία ακόμα και συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες έχουν ρητή κατά το γράμμα τους διατύπωση, μπορεί δε να αφορούν και ζητήματα εθνικής δημοκρατικής παράδοσης και τάξης. Ειδικότερα στην απόφαση Say Wittgenstein⁷², εξετάστηκε η συμβατότητα προς το ενωσιακό δίκαιο και ειδικότερα προς την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων του αυστριακού νόμου περί καταργήσεως των τίτλων ευγενείας, που έχει ισχύ συνταγματικής διατάξεως δυνάμει του άρθρου 149 παρ. 1, του ομοσπονδιακού συνταγματικού νόμου. Το ΔΕΕ έκρινε ότι, μολονότι στην παρούσα κατάσταση του δικαίου της Ένωσης οι κανόνες περί του επωνύμου φυσικού προσώπου και περί της χρήσεως τίτλων ευγενείας εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, πάντως, τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφούνται προς το δίκαιο της Ένωσης. Όπως κρίθηκε στην απόφαση αυτή, κατά πάγια νομολογία, τυχόν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο βάσει αντικειμενικών λόγων και εφόσον είναι ανάλογο του θεμιτού επιδιωκόμενου από το εθνικό δίκαιο σκοπού. Στο πλαίσιο της συνταγματικής ιστορίας της Αυστρίας, ο νόμος περί καταργήσεως των τίτλων ευγενείας, ως στοιχείο της εθνικής ταυτότητας, μπορεί να ληφθεί υπ' όψιν κατά τη στάθμιση θεμιτών συμφερόντων μαζί με το αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Όπως δε κρίθηκε,

⁶⁷ ΔΕΕ απόφαση 21.12.2021, C-357/2019, P.M., σκ. 251, αποφάσεις της 18.5.2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» κ.λπ., C-83/2019 κ.λπ., σκ. 245, απόφαση 29.7.2019, Pelham κ.λπ., C-476/2017, σκ. 78, απόφαση 21.12.21, Randstad Italia, C-479/2020, σκ. 52, βλ. και ΔΕΕ απόφαση 2.3.2021, A.B., C-824/2018, σκ. 140-150. βλ. και ΔΕΚ απόφαση 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 17.12.1970.

⁶⁸ ΔΕΚ απόφαση 16.12.2008, C-213/2007, Μηχανική, σκ. 61 επ. και 68.

⁶⁹ ΔΕΕ απόφαση 11.2.2021, C-760/2018, M.B. καθώς και, συναφώς, ΔΕΚ απόφαση 23.4.2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/2007 κ.λπ., σκ. 204 και 207 κ.ά..

⁷⁰ ΔΕΕ ανωτέρω απόφαση 11.2.2021, C-760/18, MB, σκ. 74, ανωτ. απόφαση 23.4.2009, Αγγελιδάκη, σκ. 204, 207 κ.ά..

⁷¹ ΔΕΕ ανωτέρω απόφαση 9.9.2021, XR C-107/2019, σκ. 47, απόφαση 5.7.2016, Ognyanov, C-614/2014, σκ. 35 κ.ά., βλ. και απόφαση 5.6.2023, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-204/2021, σκ. 79.

⁷² ΔΕΕ της 22.12.2010, Say Wittgenstein, C-208/2009.

σύμφωνα με πάγια νομολογία η έννοια της δημοσίας τάξεως ως δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από θεμελιώδη ελευθερία πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς, έτσι ώστε το περιεχόμενό της να μην καθορίζεται μονομερώς από έκαστο των κρατών μελών, χωρίς έλεγχο εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, όπως κρίθηκε, επίκληση της δημοσίας τάξεως χωρεί μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Προς την ανωτέρω κατεύθυνση στοιχεί και η απόφαση της 19.7.2011 του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας (1BvR 1916/09), που έκρινε ότι: «Σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου, τα θεμελιώδη δικαιώματα ισχύουν «για τα ημεδαπά νομικά πρόσωπα». Λόγω του περιορισμού στα ημεδαπά νομικά πρόσωπα, η επέκταση της εφαρμογής δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με το γράμμα του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου. Θα υπερέβαινε τα όρια του γράμματος, αν η ερμηνεία του σε εναρμόνιση με το δίκαιο της Ένωσης βασιζόταν σε μια ερμηνεία του χαρακτηρισμού «ημεδαπά» ως «γερμανικά» συμπεριλαμβανομένων των «ευρωπαϊκών» νομικών προσώπων (σκ. 72).

Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν βασίστηκε στην πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη να αποκλείσει μόνιμα την επίκληση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και από νομικά πρόσωπα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σκ. 73)... Τα έτη 1948/49, η ανάπτυξη μιας κοινής Ευρώπης βρισκόταν ακόμη στα σπάργανα. Έκτοτε, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αποκτήσει ολοένα και πιο συγκεκριμένη μορφή και σήμερα αποτελεί μια «ένωση κρατών» με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης, στην οποία συμμετέχει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου. Η επέκταση της εφαρμογής του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου ανταποκρίνεται σε αυτή την εξέλιξη (σκ. 74)... Η επέκταση της εφαρμογής της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε νομικά πρόσωπα από την Ευρωπαϊκή Ένωση συνάδει με τις συμβατικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, όπως αυτές εκφράζονται ιδίως στις ευρωπαϊκές θεμελιώδεις ελευθερίες και, επικουρικά στη γενική απαγόρευση διακρίσεων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ. Οι θεμελιώδεις ελευθερίες και η γενική απαγόρευση διακρίσεων δεν επιτρέπουν, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, την άνιση μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών επιχειρήσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση και, ως εκ τούτου, αντιτίθενται στον προβλεπόμενο στο άρθρο 19 παράγραφος 3 του Θεμελιώδους Νόμου περιορισμό της επέκτασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ημεδαπά νομικά πρόσωπα (σκ. 75)...». Τέλος, με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι: «δεν απαιτείται η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο. Τα εθνικά δικαστήρια έχουν την εξουσία να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο σε συμφωνία/εναρμόνιση με το δίκαιο της Ένωσης. Η ορθή ερμηνεία των απαγορεύσεων διακρίσεων του δικαίου της Ένωσης είναι τόσο προφανής στην περίπτωση αυτή, ώστε δεν αφήνει κανένα περιθώριο για εύλογες αμφιβολίες (σκ. 80)».

Εξάλλου, στην περίπτωση της σχέσης Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων ερμηνεύεται σε αρμονία με τους ενωσιακούς κανόνες, όπως συνέβη με την υποχώρηση της αδιάσπικτης διατύπωσης του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος στην υπόθεση του «Βασικού Μετόχου».⁷³ Προς την ίδια κατεύθυνση της κάμψης αδιάσπικτης γραμματικής διατύπωσης είναι και η ανωτέρω μνημονευθείσα απόφαση ΔΕΕ 11.2.2021, C-

⁷³ Σ.Τ.Ε. Ολομ. 3470-1/2011, σκ. 9, υπόθεση του «βασικού μετόχου».

760/2018, Μ.Β., ως προς τη σχέση μεταξύ οδηγίας για την καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου και των ορισμών του άρθρου 103 παρ. 8 Σ., η οποία αξιώνει την εφαρμογή οδηγίας, «μολονότι οι εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή όσον αφορά τον δημόσιο τομέα»). Την ίδια ερμηνευτική προσέγγιση τηρούν, άλλωστε, και τα ανώτατα δικαστήρια άλλων κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. ενδεικτικά την απόφαση 198/2012 του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 6.11.2012, σχετικά με τον γάμο ομόφυλων ζευγαριών, σκ. 9-12, απόφαση, στην οποία, παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα στην Ισπανία, εν σχέσει προς το δικαίωμα σε γάμο, ορίζει στο άρθρο 32 εδ. α' ότι: «άνδρας και γυναίκα έχουν δικαίωμα να συνάπτουν γάμο σε καθεστώς πλήρους νομικής ισότητας», έκρινε σύμφωνη με το Σύνταγμα τροποποίηση του Αστικού Κώδικα, που καθιερώνει τον γάμο ομόφυλων ζευγαριών, βλ. και την προαναφερθείσα απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας 19.7.2011, 1BvR 1916/09, σκ. 68, 73-75 επ., όπου το Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία contra στο γράμμα της συνταγματικής διάταξης, κατ' εφαρμογήν του ενωσιακού δικαίου, λαμβάνοντας υπ' όψιν, ότι κατά τον χρόνο θέσπισης της συνταγματικής διάταξης τα έτη 1948/49 «η ανάπτυξη της κοινής Ευρώπης βρισκόταν στα σπάργανα ... σήμερα δε αποτελεί "ένωση κρατών"»).

Το γεγονός δε ότι οι κρίσιμες διατάξεις του άρθρου 86 του Συντάγματος δεν έχουν εισέτι αναθεωρηθεί, παρά το γεγονός ότι επιχειρήθηκε τούτο, κατ' επανάληψη, «δεν ασκεί επιρροή, διότι η μη αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων -η οποία συνδέεται με ζητήματα, που ανάγονται αποκλειστικά στο έργο και τη λειτουργία του αναθεωρητικού νομοθέτη, και δεν αφορά το πεδίο της ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου από τα Δικαστήρια- δεν αναιρεί την υποχρέωση του Δικαστηρίου να προβαίνει σε ερμηνεία του Συντάγματος σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο, ερμηνεία η οποία επιβάλλεται λόγω της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, που επιδρά σε όλη την ιεραρχία των κανόνων της εθνικής έννομης τάξης», όπως άλλωστε απεφάνθη το ΣτΕ την περίφημη υπόθεση του Άρθρου 16 Σ (βλ. ανωτέρω).

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

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι ανεξάρτητο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με νομική προσωπικότητα, αρμόδιο να ερευνά, να διώκει και να παραπέμπει ενώπιον της δικαιοσύνης δράστες εγκλημάτων που στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (απάτη, νομιμοποίηση εσόδων, διαφθορά, διασυνοριακή απάτη στον τομέα ΦΠΑ).

Συστάθηκε με τον Κανονισμό 2017/1939 του Συμβουλίου της 12ης Οκτωβρίου 2017 και διακρίνεται ως προς την οργάνωση της σε δύο επίπεδα, το κεντρικό και το αποκεντρωμένο. Το πρώτο επίπεδο αποτελείται από την κεντρική εισαγγελία, η οποία συγκροτείται από το Συλλογικό Όργανο, τα μόνιμα τμήματα, τον Ευρωπαϊκό Γενικό Εισαγγελέα, τους αναπληρωτές του, τους Ευρωπαίους Εισαγγελείς και τον διοικητικό διευθυντή. Το αποκεντρωμένο επίπεδο αποτελείται από τους ευρωπαίους εντεταλμένους εισαγγελείς που εδρεύουν στα κράτη μέλη. Το κρίσιμο είναι ότι η Ευρωπαϊκή εισαγγελία έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη για τις πράξεις σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, με δικαίωμα ανάληψης της υπόθεσης και λειτουργεί στις αυτόνομες εθνικές σχέσεις ως ενιαία αρχή.

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

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

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

Ο νομικός έλεγχος των διαδικαστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής εισαγγελίας γίνεται από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια του κράτους μέλους όπου λαμβάνουν χώρα, ενώ το ΔΕΕ μπορεί να

επιληφθεί μέσω του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής εφόσον ανακύπτει ζήτημα που ανάγεται στο ενωσιακό δίκαιο.

Η υπουργική ασυλία προβλέπεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος της Ελλάδας και εξειδικεύεται στον νόμο 3126/2003 (περί ποινικής ευθύνης των Υπουργών). Σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ. 1 Σ, μόνον η Βουλή των Ελλήνων έχει αρμοδιότητα να ασκεί ποινική δίωξη κατά μελών της κυβέρνησης και υφυπουργών για αδικήματα που τελέστηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η Βουλή αποφασίζει με πλειοψηφία 3/5 του συνόλου των βουλευτών, έπειτα από πρόταση τουλάχιστον 30 μελών της. Οι υποθέσεις παραπέμπονται σε Ειδικό Δικαστήριο, το οποίο συγκροτείται, σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ. 4 Σ, από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο Ν. 3126/2003 καθορίζει τη διαδικασία και προσδιορίζει τα αδικήματα που θεωρούνται συναφή με την άσκηση των υπουργικών καθηκόντων. Παρά τις αναθεωρήσεις του 2001 και 2019, η ρύθμιση παραμένει σε ισχύ και εξακολουθεί να επικρίνεται για τη δυσαναλογία μεταξύ λογοδοσίας και πολιτικής προστασίας, καθώς **υπονομεύει την αρχή της ισότητας** ενώπιον του νόμου (άρθρο 4 Σ).

Συνάγεται από τα προαναφερόμενα ότι η εφαρμογή 86 Σ παρακωλύει, κατ' αρχήν, την αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, να ασκήσει τα καθήκοντά της αφού λειτουργεί η υπουργική ασυλία που το ίδιο άρθρο θεσπίζει.

V. Η άρση του κωλύματος

Εφαρμόζοντας την αρχή της υπεροχής όπως έχει ήδη κριθεί με την πρόσφατη Ολ. ΣτΕ 1918/2025 (βλ. ανωτέρω υπό Ι και ΙΙ) η **άρση του κωλύματος που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας μπορεί να επιτευχθεί ως ακολούθως:**

- Η υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου αφορά και διατάξεις συνταγματικού επιπέδου καθώς και ότι οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, ακόμα και όταν αυτές προβαίνουν σε συνταγματική αναθεώρηση κατά τη νομολογία δε του ΔΕΕ.
- Η επιταγή για διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει και την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους, σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου, η οποία δεν συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης καθώς
- Η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη επιδρά στην ερμηνεία ακόμα και συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες έχουν ρητή κατά το γράμμα τους διατύπωση, μπορεί δε να αφορούν και ζητήματα εθνικής δημοκρατικής παράδοσης και τάξης.
- Το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων πρέπει να ερμηνεύεται σε αρμονία με τους ενωσιακούς κανόνες.

Δυνάμει των ανωτέρω συνάγεται ότι **το κώλυμα που θέτει το άρθρο 86 Σ στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας πρέπει να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο και για το λόγο αυτό είναι ανίσχυρο.**

VI. Συμπέρασμα

Η απάντηση που προσήκει στο ερώτημα εάν υπάρχει δυνατότητα νόμιμης παράκαμψης των κωλυμάτων που θέτει το άρθρο 86 Σ, στην άσκηση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, είναι καταφατική: Το κώλυμα πρέπει να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο και για το λόγο αυτό είναι ανίσχυρο.

Συνεπώς, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί και οφείλει να προχωρήσει στη διεξαγωγή της έρευνας, στην άσκηση διώξεων ή στην επιβολή κυρώσεων ή περιοριστικών όρων παρακάμπτοντας την Συνταγματική διάταξη του άρθρου 86 Σ.

Προς αποκατάσταση, ασφαλώς, της θεσμικής αυτής αναντιστοιχίας, επιβάλλεται η πολλές φορές εξαγγελθείσα αναθεώρηση του άρθρου 86 Σ να υλοποιηθεί, όχι μόνον για να επέλθει η επιδιωκόμενη εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με το ενωσιακό, αλλά και για να αποκατασταθεί η τήρηση της υποχρέωσης σεβασμού της ισότητας των πολιτών που το ίδιο το Σύνταγμα καθιερώνει.

NOT FOR SALE