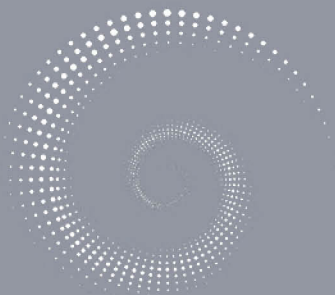


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 46

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 46

1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και παύει, σύμφωνα με το νόμο, τους δημόσιους υπαλλήλους, εκτός από τις εξαιρέσεις που ορίζει ο νόμος.
2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απονέμει τα προβλεπόμενα παράσημα σύμφωνα με τις διατάξεις του σχετικού νόμου.

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Άρθρο 46», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα: κατ' άρθρον ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· α) Παύση και διορισμός δημοσίων υπαλλήλων· Σπηλιωτόπουλος Ε./Χρυσανθάκης Χ., *Βασικοί θεσμοί δημοσιονομικού δικαίου*, 10η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021· Κατσάνεβας Κ., «Άρθρο 156 Πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης», σε: Σ. Κτιστάκη/Β. Κονδύλη/Β. Τζιράκη, *Υπαλληλικός Κώδικας (Ερμηνεία κατ' άρθρο)*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018· Κίτσιου Ι., «Άρθρο 16 Αρμοδιότητα έκδοσης και τύπος διορισμού», σε: Σ. Κτιστάκη/Β. Κονδύλη/Β. Τζιράκη, *Υπαλληλικός Κώδικας (Ερμηνεία κατ' άρθρο)*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018· β) Απονομή παρασώμων Μπελδέκος Γ.Ι., *Τάγματα Αριστείας και Στρατιωτικά Μετάλλια της Ελλάδος*, εκδ. Πολεμικό μουσείο, 1991

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα.....	2
II. Κοινό δίκαιο, υπερεθνικό και εφαρμοστικό	3
1. Διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων	3
2. Απονομή παρασώμων	4
III. Εφαρμοστικοί διοικητικοί θεσμοί, διαδικασίες και εξωδικαστική προστασία.....	7
1. Διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων	7
2. Απονομή παρασώμων	7
IV. Η δικαστική προστασία, τα ένδικα βοηθήματα και η νομολογία.....	7
V. Η ερμηνεία της διάταξης από τη θεωρία.....	7
1. Διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων	7
2. Απονομή παρασώμων	8
VI. Η συνταγματική διάταξη στην πράξη.....	10
VII. Γενικά συμπεράσματα, διαπιστώσεις και προτάσεις	11

Ι. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Άρθρο 46

- 1 «1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και παύει, σύμφωνα με το νόμο, τους δημόσιους υπαλλήλους, εκτός από τις εξαιρέσεις που ορίζει ο νόμος.
- 2 2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απονέμει τα προβλεπόμενα παράσημα σύμφωνα με τις διατάξεις του σχετικού νόμου.»
- 3 Το νυν άρθρο 46, τόσο η παρ. 1 όσο και η παρ. 2, αποτελεί μία ιστορική σταθερά των ελληνικών Συνταγμάτων.
- 4 Η διάταξη του άρθρου 46 παρ. 1, απαντάται, με παραλλαγές, ήδη στα Συντάγματα της Επανάστασης. Στο Εκτελεστικό Σώμα αναθέτουν τα Συντάγματα της Επιδάουρου (άρθρο ξγ') και του Άστρους (άρθρο νγ') τον διορισμό όλων των διπλωματικών υπουργών της Διοίκησης «*παρά ταις ξέναις αυλαίς*». Το Σύνταγμα της Τροιζήνας, με τη σειρά του, αναθέτει στον Κυβερνήτη να «*διορίζει και αλλάσσει τους Γραμματείς της Επικρατείας και όλα τα υπουργήματα και αξιώματα της Διοικήσεως, και [να] προσδιορίζει τα καθήκοντα εκάστου αυτών*», ενώ το Ηγεμονικό Σύνταγμα, με την ίδια σχεδόν διατύπωση, αναθέτει την ίδια αρμοδιότητα στον Ηγεμόνα (άρθρο 227). Τα μοναρχικά Συντάγματα του 1844 (άρθρο 27), 1864 (άρθρο 34), 1911 (άρθρο 34) και 1952 (άρθρο 34), όριζαν ότι «*ο Βασιλεύς διορίζει και παύει ωσαύτως κατά νόμον τους δημοσίους υπαλλήλους, εκτός των υπό του νόμου ωρισμένων εξαιρέσεων*». Μόνο το Σύνταγμα του 1911 προσέθετε ότι ο διορισμός δεν μπορεί να γίνει «*εις μη νενομοθετημένην θέσιν*». Αντίστοιχες διατάξεις περιελάμβαναν τα Συντάγματα του 1925 (άρθρο 78) και 1927 (άρθρο 81) για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.
- 5 Διάταξη για την απονομή παρασήμων δεν υπάρχει στα επαναστατικά Συντάγματα. Τα Τάγματα Αριστείας θεσπίστηκαν νομοθετικά, πριν τεθεί σε ισχύ το πρώτο Σύνταγμα του ελληνικού κράτους το 1844. Ανατρέχοντας λοιπόν στην ιστορία της θέσπισής τους, με το από 31.07.1829 Η' Ψήφισμα της Δ' Εθνοσυνέλευσης του Άργους δόθηκε εξουσιοδότηση προς την Κυβέρνηση Καποδίστρια να συστήσει το «Τάγμα Ιππέων υπό την σκέπην και το θείον όνομα του Σωτήρος» (άρθρο Δ'). Σκοπός ήταν η απονομή παρασήμου στους συμμάχους, οι οποίοι συνέδραμαν στην απελευθέρωση. Το προβλεπόμενο από τη Δ' Εθνοσυνέλευση Τάγμα ουδέποτε φαίνεται να συστάθηκε, αλλά αποτέλεσε προάγγελο του Τάγματος Αριστείας του Σωτήρος (βλ. παρακάτω II). Στα μοναρχικά Συντάγματα του 1844 (άρθρο 33), του 1911 (άρθρο 40) και του 1952 (άρθρο 40) χρησιμοποιείται η ίδια διατύπωση: «*ο Βασιλεύς έχει το δικαίωμα να απονέμει τα (κε)κανονισμένα παράσημα κατά τας διατάξεις του περί αυτών νόμων*». Τα Συντάγματα του 1925 (άρθρο 82) και του 1927 (άρθρο 85), αναθέτουν την εξουσία απονομής στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μόνο όμως για υπηκόους άλλων κρατών, απαγορεύοντας έτσι την παρασημοφόρηση των Ελλήνων πολιτών.

Το Σύνταγμα του 1975 συνένωσε στο νυν άρθρο 46 τις δύο αυτές διατάξεις, που επαναλαμβάνονταν κατ' ουσίαν σε όλα τα Συντάγματα του ελληνικού κράτους. Το άρθρο τούτο συνιστά μία από τις λιγότερο σχολιασμένες από τη θεωρία συνταγματικές διατάξεις στην εγχώρια έννομη τάξη. Διέλαθε της προσοχής τόσο της Ε' Αναθεωρητικής όσο και όλων των επακόλουθων Αναθεωρητικών Βουλών – και δη εκείνης του 1986. Ο διορισμός και παύση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η απονομή των παρασήμων, συγκαταλέγονται στις εκτελεστικές¹ ή άλλως διοικητικές² αρμοδιότητες του Ανώτατου Άρχοντα. Διέπονται, συνεπώς, τόσο από τα άρθρα 30 και 50 Σ. σχετικά με τον ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας, όσο και από τον θεμελιώδη κανόνα της προσυπογραφής (άρθρο 35 Σ).

II. ΚΟΙΝΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟ

Οι διατάξεις του άρθρου 46 Σ. αφορούν τη ρύθμιση οργανωτικών ζητημάτων της ελληνικής πολιτείας και εξ αυτού του λόγου το ενωσιακό ή το διεθνές δίκαιο δεν τυγχάνει εδώ εφαρμογής.

1. Διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων

Αρχικά, το π.δ. 611/1977 προέβλεπε ότι «ο διορισμός δημοσίων υπαλλήλων ενεργείται, προκειμένου μεν περί ανωτέρων ή ανωτάτων δια Προεδρικού Διατάγματος, προκειμένου δε περί των λοιπών δι' υπουργικής απόφασης» (άρθρο 52 παρ. 1). Η διάκριση όμως αυτή καταργήθηκε με το άρθρο μόνο του π.δ. 602/1980, που ανέθεσε αποκλειστικά στον οικείο Υπουργό την αρμοδιότητα διορισμού και λύσης της υπαλληλικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας (Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., ν. 3528/2007) ορίζει στο άρθρο 16 σχετικά με την αρμοδιότητα και τον τύπο της πράξης διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων ότι «οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονται με απόφαση του οικείου Υπουργού, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο», ενώ «οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου διορίζονται με απόφαση του ανώτατου μονομελούς οργάνου διοίκησης του και, αν δεν υπάρχει, του προέδρου του συλλογικού οργάνου διοίκησης του νομικού προσώπου». Στο άρθρο 156 σχετικά με την πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης ορίζεται ότι «η υπαλληλική σχέση λύεται με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του μονομελούς

¹ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 571· Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 420· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 717.

² Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, Β' Τόμος, 1993, σελ. 352-353· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 338-339· Α. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ. II, 2018, σελ. 64.

οργάνου διοίκησης του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και, αν δεν υπάρχει, του προέδρου του συλλογικού οργάνου διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, περίληψη της οποίας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Διαπιστώνεται δηλαδή ότι ως προς τη λύση της υπαλληλικής σχέση δεν προβλέπεται καν η δυνατότητα κατ' εξαίρεση έκδοσης διατάγματος με βάση προγενέστερο νόμο, όπως τουλάχιστον στην περίπτωση του διορισμού.

2. Απονομή παρασάμων

- 11 Ο εφαρμοστικός του άρθρου 46 παρ. 2 νόμος είναι ο ν. 106/1975 «Περί Ταγμάτων Αριστείας». Η νομοθεσία που διέπει τα Τάγματα Αριστείας είναι, ωστόσο, κατακερματισμένη σε μία πλειάδα νομοθετημάτων που εκτείνονται από το 1833 έως το 1984 και τα οποία, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, παραμένουν καταρχήν σε ισχύ.
- 12 Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 106/1975, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι κατά τον νόμο Αρχηγέτης των Ταγμάτων³, καθότι αυτός ασκεί την αρμοδιότητα για την ένταξη των τιμώνων προσώπων σε Τάγμα Αριστείας και για την απονομή σε αυτά του αντίστοιχου διακριτικού παρασήμου ή άλλως διασήμου⁴.
- 13 Τα Τάγματα Αριστείας είναι τέσσερα και ιεραρχούνται κατά σειρά προτεραιότητας ως εξής: Τάγμα του Σωτήρος, Τάγμα της Τιμής, Τάγμα του Φοίνικος και Τάγμα της Ευποιΐας (άρθρο 1 παρ. 2). Το Τάγμα της Τιμής συστάθηκε προς αντικατάσταση του Ταγματος του Γεωργίου Α', το οποίο καταργήθηκε με το άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 106/1975, ενώ τα υπόλοιπα προϋπήρχαν. Κάθε ένα από τα Τάγματα Αριστείας διακρίνεται σε πέντε τάξεις κατά φθίνουσα σειρά, κοινές για όλα τα Τάγματα, ως εξής: Μεγαλόσταυρος, Ανώτερος Ταξιάρχης, Ταξιάρχης, Χρυσός Σταυρός και Αργυρός Σταυρός.
- 14 Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου, «το Τάγμα του Σωτήρος, το Τάγμα του Φοίνικος και το Τάγμα της Ευποιΐας ρυθμίζονται υπό της περί ενός εκάστου τούτων κειμένης προ του Ν.Δ. 179/1973 'περί των Ταγμάτων Αριστείας' ειδικής νομοθεσίας εφ' όσον

³ Στον εκλεγόμενο Πρόεδρο της Δημοκρατίας απονέμεται ex officio το διάσημο του Μεγαλόσταυρου του Ταγματος του Σωτήρος. Για την απονομή του όμως δεν προβλέπεται στο νόμο η τήρηση ορισμένης διαδικασίας. Στην πράξη, μέχρι σήμερα γίνεται με την παράδοση του διασήμου από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Εθιμοτυπίας του Υπουργείου Εξωτερικών στον νέο Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατά την ημέρα της ορκωμοσίας του, και τη σύνταξη σχετικού πρωτοκόλλου. Περαιτέρω, οι διατελέσαντες Πρόεδροι της Δημοκρατίας διατηρούν εκ του νόμου την ιδιότητά τους ως Μεγαλοσταύρων των Ταγμάτων Αριστείας μετά τη λήξη της θητείας τους (άρθρο 8 του π.δ. 485/1984).

⁴ Όπως επισημαίνει ο Σπυρόπουλος, «παράσημα είναι διακριτικά μετάλλια ή εμβλήματα που απονέμονται σε πρόσωπα ως ένδειξη αναγνώρισης εξάιρετων υπηρεσιών και πράξεων. Τα μετάλλια ή τα εμβλήματα καθ' εαυτά, ως πράγματα που ενσωματώνουν την απονεμόμενη τιμή, αποκαλούνται 'διάσημα'» (Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 338).

δεν τροποποιείται διά του παρόντος νόμου, επαναφερομένης δυνάμει του παρόντος εν ισχύι». Συνεπώς, οι νομοθετικές πράξεις θέσπισης των τριών παλαιότερων της Μεταπολίτευσης Ταγμάτων Αριστείας (Σωτήρος, Φοίνικος, Ευποιΐας), παραμένουν καταρχήν σε ισχύ. Από την αιτιολογική έκθεση του νόμου του 1975 προκύπτει εξάλλου ότι βούληση του νομοθέτη ήταν η καταρχήν επαναφορά της ισχύουσας πριν από το 1967 νομοθεσίας στο ακέραιο.

Τα παλαιότερα αυτά νομοθετήματα είναι τα ακόλουθα. Αρχικά, το 1833, επί βασιλείας 15 Όθωνα, ιδρύθηκε, με το από 20.05./01.06.1833 β.δ. «περί συστάσεως Τάγματος Αριστείας δια το Βασίλειον της Ελλάδος» (Α΄ 19), το πρώτο Τάγμα Αριστείας του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, το Τάγμα του Σωτήρος⁵. Το 1926, επί δικτατορίας Θ. Παγκάλου, συστάθηκε, με το από 13.05.1926 ν.δ. «περί ιδρύσεως και ετέρου Τάγματος τιμής υπό το όνομα Τάγμα του Φοίνικος» (Α΄ 180), το Τάγμα Αριστείας του Φοίνικα, σε αντικατάσταση του Τάγματος του Γεωργίου Α'. Μετά την παλινόρθωση της Μοναρχίας, το 1935, και την ανασύσταση του – καταργημένου πλέον – Τάγματος του Γεωργίου Α', το Τάγμα του Φοίνικα κατέστη τρίτο στην ιεραρχία των Ταγμάτων Αριστείας, θέση στην οποία παρέμεινε και μετά τη Μεταπολίτευση. Το 1948, επί Βασιλείας Παύλου, ιδρύθηκε, με το ν.δ. 684/1948 «περί ιδρύσεως Τάγματος τιμής υπό το όνομα της Ευποιΐας» (Α΄ 123), το Τάγμα Αριστείας της Ευποιΐας⁶, το οποίο καταργήθηκε με το ν.δ. 179/1973 «περί Ταγμάτων Αριστείας»⁷ και ανασυστάθηκε με τον ν. 106/1975.

Ως προς τα τιμώμενα πρόσωπα, ο ν. 106/1975 ορίζει, στο άρθρο 1 παρ. 1, ότι τα Τάγ- 16 ματα Αριστείας απαρτίζουν πρόσωπα που τιμήθηκαν ή τιμώνται από την Πολιτεία «δι΄

⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 1 του σχετικού β.δ., το όνομα «θέλει ανακαλεί την μνήμην της, θεία συνάρ-
σει, θαυμαστών και αισίως εκπεραιωθείσης σωτηρίας της Ελλάδος». Πρώτος αρχηγός του Τάγματος
ήταν ο Όθων, ενώ ο πρώτος που τιμήθηκε με τον Μεγαλόσταυρο του Τάγματος του Σωτήρος
ήταν ο πατέρας του, ο Βασιλιάς της Βαυαρίας Λουδοβίκος Α΄. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του β.δ.
ίδρυσης, το Τάγμα του Σωτήρος διαιρείτο σε πέντε κλάσεις: των Ιπποτών του Αργυρού Σταυρού,
των Ιπποτών του Χρυσού Σταυρού, των Ταξιαρχών, (Commandeurs), των Ανωτέρων Ταξιαρχών
(Grand Commandeurs) και των Μεγαλόσταυρων (Grand Croix). Η διάκριση αυτή επιβιώνει μέχρι
και σήμερα.

⁶ Το Τάγμα ιδρύθηκε μετά το θάνατο του Βασιλέως Γεωργίου Β΄, σε εκτέλεση επιθυμίας του (Γ.Ι.
Μπελδέκος, *Τάγματα Αριστείας και Στρατιωτικά Μετάλλια της Ελλάδος*, εκδ. Πολεμικό μουσείο, 1991,
σελ. 55).

⁷ Το 1973, επί δικτατορίας των Συνταγματαρχών, καταργήθηκε η μέχρι τότε ισχύουσα νομοθεσία
για τα τάγματα και τα σχετικά ζητήματα ρυθμίστηκαν εκ νέου με το ν.δ. 179/1973, το οποίο ίσχυσε
για δύο έτη. Ως Τάγματα αναγνωρίστηκαν, από τα μέχρι τότε υφιστάμενα, μόνο του Σωτήρος και του
Φοίνικα, ενώ ιδρύθηκε το Τάγμα της Αξίας, ως δεύτερο στην ιεραρχία. Το ν.δ. 179/1973 καταργή-
θηκε με το ν. 106/1975, οπότε και αναβίωσε, μερικώς, η προϊσχύουσα νομοθεσία – με την εξαίρεση
των βασιλικών Ταγμάτων και των Ταγμάτων της Βασιλικής Οικογένειας.

επιδεικθείσαν αρετήν». Το δε άρθρο 2 του ν. 106/1975 θέτει τις ειδικότερες προϋποθέσεις ένταξης σε όλα τα Τάγματα, διακρίνοντας ανάμεσα σε Έλληνες και αλλοδαπούς υπήκοους⁸.

- 17 Ως προς τη διαδικασία απονομής του παρασήμου, δυνάμει του άρθρου 275 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (ν. 4781/2021), πρώτο βήμα είναι η πρόταση ενός ατόμου προς παρασημοφόρηση από τον Υπουργό Εξωτερικών, επί της οποίας συγκαλείται και γνωμοδοτεί το Συμβούλιο Ταγμάτων Αριστείας. Ωστόσο, για την ένταξη αλλοδαπού σε Τάγμα Αριστείας ή για την περίπτωση απονομής του διασήμου του Μεγαλόσταυρου, δεν απαιτείται γνωμοδότηση του Συμβουλίου. Η απονομή του παρασήμου γίνεται εν τέλει με προεδρικό διάταγμα κατόπιν πρότασης του Υπουργού Εξωτερικών (άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 106/1975).
- 18 Με την παρ. 1 του άρθρου 5 του ν. 106/1975 καταργήθηκε ρητά η υποχρέωση προηγούμενης χρηματικής καταβολής (τέλους) προς το Δημόσιο, προκειμένου να είναι νόμιμη η ένταξη σε Τάγμα Αριστείας. Περαιτέρω, με την παρ. 3 του άρθρου 5 καταργήθηκε ρητά η υποχρέωση των κληρονόμων των τιμώντων προσώπων, που προβλεπόταν σε παλαιότερα νομοθετήματα, να επιστρέφουν μετά το θάνατο των τελευταίων τα διάσημα στο Ελληνικό Κράτος δια του Υπουργείου Εξωτερικών.
- 19 Τέλος, σε σχέση με το αντίστροφο δικαίωμα απονομής ξένου διασήμου σε Έλληνες, δεν υφίσταται ειδικότερη διάταξη στον ν. 106/1975 και, συνεπώς, παραμένει σε ισχύ η διάταξη του άρθρου 4 του α.ν. της 19^{ης} Νοεμβρίου 1935 «Περί μεταρρυθμίσεως και συμπληρώσεως της περί παρασήμων νομοθεσίας» (Α' 571), με βάση την οποία Έλληνες που τιμώνται με οποιοδήποτε ξένο διάσημο οφείλουν να ζητήσουν προηγούμενη άδεια ώστε να τους επιτραπεί να λάβουν και να φέρουν το ξένο διάσημο⁹.

⁸ Για τους Έλληνες η ένταξη σε Τάγμα Αριστείας είναι δυνατή ως αναγνώριση και επιβράβευση εξαιρετων προς τη χώρα υπηρεσιών ή έξοχης επίδοσης σε οποιονδήποτε τομέα της δημόσιας ζωής, τις επιστήμες, τα γράμματα, τις τέχνες, τη γεωργία, τη βιομηχανία, το εμπόριο και τη ναυτιλία, ή λόγω ιδιάζουσας δραστηριότητας ευποιίας. Για τους αλλοδαπούς, η ένταξη σε Τάγμα Αριστείας είναι δυνατή ως αναγνώριση ή επιβράβευση για την έξοχη προσωπική τους αξία ή τη διακεκριμένη θέση τους και, σε κάθε περίπτωση, για τον φιλελληνισμό τους. Αυτό σημαίνει ότι ο φιλελληνισμός αποτελεί πρωταρχική προϋπόθεση για την ένταξη αλλοδαπού σε Τάγμα Αριστείας και έπονται διαζευκτικά οι λοιπές δύο ουσιαστικές προϋποθέσεις.

⁹ Ο εν λόγω α.ν. δεν κάνει καμία αναφορά για την αρχή ενώπιον της οποίας ζητείται η άδεια. Ωστόσο, σύμφωνα με καθιερωμένη πρακτική, η άδεια αυτή χορηγείται με π.δ (βλ. ενδεικτικά το από 18.10.2022 π.δ., Γ' 2687).

III. ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

1. Διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων

Δεν υπάρχουν κανονιστικά διατάγματα ή άλλες πράξεις που να εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 46 παρ. 1 Σ. 20

2. Απονομή παρασήμων

Ως προς τον τύπο, την κατασκευή και τον τρόπο εκφοράς των διασήμων για κάθε Τάγμα, ισχύουν οι διατάξεις του π.δ. 485/1984 «Καθορισμός των διασήμων των Ταγμάτων Αριστείας και του τρόπου που φέρονται». Το π.δ. αυτό έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 106/1975. 21

Επίσης, είναι ασαφές εκ του νόμου 106/1975 κατά πόσο έχουν επιβιώσει και ορισμένα παλαιά διατάγματα, τα οποία ρυθμίζουν επιμέρους ζητήματα απονομής παρασήμων σε ειδικές κατηγορίες προσώπων. Ειδικότερα, πρόκειται για τα δύο β.δ. της 19ης Απριλίου 1936 (Α' 169) για την απονομή διασήμων στους δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους και στους αξιωματικούς των τριών Σωμάτων των Ενόπλων Δυνάμεων. Τα β.δ. αυτά θέτουν ειδικές προϋποθέσεις υπαγωγής στα Τάγματα Αριστείας, όπως η συμπλήρωση συγκεκριμένου χρόνου δημόσιας υπηρεσίας ή η συμπλήρωση ελάχιστου χρόνου υπηρεσίας σε συγκεκριμένο βαθμό ή η κατοχή ορισμένης θέσης. Το ίδιο ισχύει και για το ν.δ. της 31ης Ιανουαρίου 1936 (Α' 90) για την απονομή διασήμων σε αλλοδαπούς διπλωματικούς και προξενικούς υπαλλήλους, με προϋπόθεση την παραμονή τους στην Ελλάδα με την επίσημη ιδιότητά τους για ορισμένο χρόνο και υπό τον όρο της αμοιβαιότητας. 22

IV. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ, ΤΑ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Το άρθρο 46 δεν έχει τύχει νομολογιακής επεξεργασίας. Η μόνη αναφορά στο άρθρο 46 παρ. 2 είναι στο ΠΕ 184/2021, σχετικά με το διάταγμα που ρυθμίζει τα της απονομής από τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου της Διαμνημόνευσης Μεταναστευτικής Αρωγής (ΔΜΑ). Ειδικότερα, οι διατάξεις του π.δ. 95/2021 κρίθηκαν από το ΣτΕ σύμφωνες με το άρθρο 46 παρ. 2, καθώς με το άρθρο 3 παρ. 1 του εν λόγω διατάγματος ορίζεται ρητά ότι η ΔΜΑ «έπεται των Διακρίσεων των Ταγμάτων Αριστείας της παρ. 2 του άρθρου 46 του Συντάγματος και δεν εξισώνεται με αυτά». 23

V. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ

1. Διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων

Η αρμοδιότητα διορισμού και παύσης των δημοσίων υπαλλήλων από τον Πρόεδρο 24

της Δημοκρατίας είναι δέσμια¹⁰. Ασκείται δε κατά κανόνα (θεωρητικά τουλάχιστον), καθόσον η επιφύλαξη του νόμου επιτρέπει τον διορισμό και την παύση με ατομικές πράξεις άλλων, υποδεέστερων οργάνων, όπως ο Υπουργός ή ο Πρύτανης¹¹. Αυτό πλέον συμβαίνει, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων¹², κατά κόρον στην πράξη. Αντιθέτως, ως προς τον διορισμό (άρθρο 88 παρ. 1) και κάθε υπηρεσιακή μεταβολή (άρθρο 90 παρ. 1) των δικαστικών λειτουργών, το Σύνταγμα απαιτεί ρητά πάντα προεδρικό διάταγμα.

- 25 Η αντιστροφή αυτή του κανόνα¹³ θα μπορούσε ενδεχομένως να αμφισβητηθεί συνταγματικά, αλλά η σταθερά διαμορφωμένη πρακτική και οι σύγχρονες συνθήκες και απαιτήσεις για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης συντείνουν εν τέλει στην αναγνώριση της συνταγματικότητας της υπάρχουσας νομοθετικής διαρρύθμισης.

2. Απονομή παρασήμων

- 26 Ως προς την απονομή παρασήμων, έχουν κατά καιρούς δημιουργηθεί ορισμένα ερμηνευτικά ζητήματα.
- 27 Αρχικά, το Σύνταγμα και ο εφαρμοστικός του νόμος ορίζουν ποιος απονέμει τα παράσημα, αλλά δεν προβλέπουν ποιος είναι αρμόδιος για την υπόδειξη των προσώπων προς παρασημοφόρηση. Από την αρμοδιότητα πρότασης του σχετικού διατάγματος και τις διατάξεις του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών, προκύπτει ότι την πρωτοβουλία για την κίνηση της διαδικασίας έχει ο Υπουργός Εξωτερικών¹⁴. Κατά το παρελθόν, όμως, μέσω του θεσμού της «υψηλής βασιλικής επιταγής», ο Βασιλιάς μπορούσε κατ' εξαίρεση να τιμήσει απευθείας δημοσίους υπαλλήλους και στρατιωτικούς, χωρίς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων (βλ. σχετικά άρθρο 5 των δύο β.δ. της 19ης Απριλίου 1936). Τίθεται συνεπώς το ερώτημα, αν ο θεσμός της υψηλής βασιλικής επιταγής έχει επιβιώσει στο ισχύον Σύνταγμα, εφόσον τα δύο προαναφερόμενα διατάγματα δεν έχουν ρητά καταργηθεί. Ως προς αυτό, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η τυπική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν περιλαμβάνει την αρμοδιότητα

¹⁰ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 338.

¹¹ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 571· Ε. Σπηλιωτόπουλος/Χ. Χρυσανθάκης, *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, 2021, σελ. 35-36· Ι. Κίτσιου, «Άρθρο 16 Αρμοδιότητα έκδοσης και τύπος διορισμού», καθώς και Κ. Κατσανέβας, «Άρθρο 156 Πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης», σε: Σ. Κτιστάκη/Β. Κονδύλη/Β. Τζιράκη, *Υπαλληλικός Κώδικας (Ερμηνεία κατ' άρθρο)*, 2018, σελ. 153 και 1452, αντίστοιχα.

¹² Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 355 του Οργανισμού του ΥΠΕΞ (ν. 4781/2021), που προβλέπει ότι ειδικά οι υπάλληλοι του διπλωματικού κλάδου απαλλάσσονται των καθηκόντων τους, λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας, με διάταγμα.

¹³ Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Άρθρο 46», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα: κατ' άρθρον ερμηνεία*, 2017, σελ. 934.

¹⁴ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 338.

υπόδειξης προσώπων προς παρασημοφόρηση, καθώς κάτι τέτοιο θα συνεπαγόταν την άσκηση μιας ουσιαστικής αρμοδιότητας. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως εκ του ρυθμιστικού του ρόλου, δεν δύναται, στο πλαίσιο του πολιτεύματός μας, να αναλάβει τέτοια πρωτοβουλία και να καθορίσει έτσι το περιεχόμενο μιας (ατομικής έστω) πράξης. Αυτό μπορεί να το πράξει μόνο η υπεύθυνη, σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 Σ., για τη χάραξη γενικής πολιτικής Κυβέρνηση, δια του αρμόδιου Υπουργού της.

Επιπλέον, το 1 παρ. 3 του ν. 106/1975 που εξειδικεύει την αρμοδιότητα απονομής 28 παρασήμων ορίζει ότι *«αρχηγέτης απάντων των Ταγμάτων είναι ο εκάστοτε Πρόεδρος της Δημοκρατίας εις τον οποίον ανήκει και η εξουσία εντάξεως εις ταύτα και απονομής των οικείων διασήμων διά διατάγματος εκδιδόμενου προτάσσει του Υπουργού επί των Εξωτερικών»*. Τίθεται επομένως το ερώτημα αν η χρήση του όρου «εξουσία» στον νόμο, υποδηλώνει διακριτική ευχέρεια του Προέδρου να δεχθεί ή όχι την πρόταση του αρμόδιου Υπουργού. Ωστόσο, παρά το έντονο ιστορικό φορτίο της διάταξης, δεν μπορεί να συναχθεί η κάμψη της αρχής της προσυπογραφής και η συνεπαγόμενη δυνατότητα άρνησης υπογραφής των σχετικών διαταγμάτων. Ειδικότερα, η απονομή παρασήμων και δη σε αλλοδαπούς συνιστά γνήσια έκφραση κυβερνητικής και ενίοτε διπλωματικής πολιτικής. Συνεπώς, η αρμοδιότητα του ΠτΔ περιορίζεται στον έλεγχο της τυπικής συνταγματικότητας/νομιμότητας των σχετικών διαταγμάτων. Συγκεκριμένα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ελέγχει οπωσδήποτε αν το διάταγμα προτείνεται αρμοδίως, δηλαδή από τον Υπουργό Εξωτερικών, και σε περίπτωση παρασημοφόρησης Ελλήνων πολιτών (πλην Μεγαλόσταυρου) ελέγχει επιπλέον την ύπαρξη γνωμοδότησης του Συμβουλίου Ταγμάτων Αριστείας.

Τέλος, σε σχέση με τις Διαμνημονεύσεις Μεταναστευτικής Αρωγής (ΔΜΑ) του π.δ. 95/2021, το άρθρο 46 παρ. 2 φαίνεται να καθιερώνει αποκλειστική διαδικασία απονομής παρασήμων, δηλαδή αυτά μπορούν να απονέμονται μόνο με διάταγμα. Είναι δε διάφορες οι ηθικές αμοιβές που μπορεί να απονέμει ένας Υπουργός στους υπαλλήλους του Υπουργείου του, ανεξάρτητα αν αυτές αποκαλούνται «μετάλλια» ή «παράσημα». Συνεπώς, η απονομή Διαμνημονεύσεων, εκτός από τους υπαλλήλους του Υπουργείου, σε *«αιρετά μέλη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στελέχη διεθνών οργανισμών και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και σε άλλα πρόσωπα που από τη θέση και την εν γένει δράση τους συνέβαλαν στην αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης και των επιπτώσεων της»* (άρθρο 1 παρ. 1 του π.δ. 95/2021) από τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου φαίνεται να εκπληρώνει τον ίδιο σκοπό με τα παράσημα του άρθρου 46 παρ. 2 Σ¹⁵. Ως εκ τούτου εγείρεται ζήτημα συνταγματικότητας του άρθρου 46 του ν. 4825/2021, κατ' εξουσιοδότηση του οποίου εκδόθηκε

¹⁵ Χαρακτηριστικά, οι ΔΜΑ χωρίζονται σε τάξεις (άρθρο 2 παρ. 2 του π.δ. 95/2021), όπως εξάλλου και τα Τάγματα Αριστείας.

το ως άνω π.δ. Τούτο δε παρά τη ρητή πρόβλεψη ότι οι ΔΜΑ τελούν σε ιεραρχικά κατώτερη σχέση ως προς τις τιμητικές διακρίσεις των Ταγμάτων Αριστείας (άρθρο 1 παρ. 3 του π.δ. 95/2021).

- 30 Σε σχέση με την ερμηνεία επιμέρους διατάξεων του εφαρμοστικού νόμου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ζήτημα των προϋποθέσεων ένταξης σε Τάγμα Αριστείας ρυθμίζεται από τον ν. 106/1975 κατά τρόπο ενιαίο και εξαντλητικό (άρθρο 2). Για τον λόγο αυτό πρέπει να θεωρούνται καταργημένες, σύμφωνα με τα άρθρα 3 παρ. 1 και 7 του ως άνω νόμου, οι ειδικότερες ρυθμίσεις που απαντώνται στα νομοθετήματα που ρυθμίζουν τα τρία παλαιότερα Τάγματα Αριστείας (πλην της Τιμής δηλαδή) και θέτουν τις ιδιαίτερες προϋποθέσεις ένταξης σε αυτά.
- 31 Όσον αφορά ειδικότερα το Τάγμα της Ευποιΐας, ο νομοθέτης του 1948 προέβλεψε ότι σε αυτό μπορούν να εντάσσονται μόνο γυναίκες, ανεξαρτήτως υπηκοότητας, για παρασχεθείσες καλές υπηρεσίες στην Πατρίδα, καθώς και για πράξεις φιλανθρωπίας ή ιδιαίτερη επίδοση στα γράμματα ή τις τέχνες. Ωστόσο, υπό το φως της αρχής της ισότητας των φύλων (άρθρο 4 παρ. 2) σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 111 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 1 του ν.δ. 684/1948 (Α΄ 123), που ορίζει ότι τα διάσημα του Τάγματος της Ευποιΐας αποδίδονται μόνο σε γυναίκες, Ελληνίδες ή αλλοδαπές, είναι αντίθετο με το Σύνταγμα¹⁶. Άρα, έχει σιωπηρά καταργηθεί από το άρθρο 7 του ν. 106/1975. Κατά συνέπεια, σήμερα μπορούν εκ του νόμου να παρασημοφορηθούν με τα διάσημα του Τάγματος της Ευποιΐας, τόσο γυναίκες όσο και άνδρες για τους ίδιους λόγους για τους οποίους απονέμονται τα διάσημα των λοιπών Ταγμάτων.

VI. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

- 32 Συνέπεια της επιφύλαξης νόμου που υπάρχει στο άρθρο 46 παρ. 1 είναι ότι, όπως διαπιστώνεται από την εξέταση της ισχύουσας νομοθεσίας, η σχέση κανόνα-εξαίρεσης έχει ανατραπεί πλήρως, με αποτέλεσμα η αρμοδιότητα του Προέδρου να είναι μόνο «στα χαρτιά». Η ενεργοποίηση της νομοθετικής επιφύλαξης νόμου του άρθρου 46 παρ. 1 έχει οδηγήσει στην πράξη, αν όχι στην κατάργηση, τουλάχιστον στην ουσιαστική εκμηδένιση της σχετικής αρμοδιότητας.
- 33 Αντιθέτως, η αρμοδιότητα του άρθρου 46 παρ. 2, παρότι εν πολλοίς συμβολική, ασκείται πράγματι από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αναδεικνύοντας έτσι την ιστορική συνέχεια της συνταγματικής παράδοσης απονομής παρασκήμων από τον Αρχηγό του Κράτους, απαλλαγμένη βέβαια από τα μοναρχικά κατάλοιπά της.
- 34 Ο ν. 106/1975 σιωπά ως προς δύο βασικά ζητήματα, που αφορούν το ποιος μπορεί να

¹⁶ Έτσι και ο Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 339.

παρασημοφορηθεί, αλλά έχει διαμορφωθεί σχετική πρακτική. Αρχικά, δεν διακρίνει μεταξύ ζώντων και θανόντων προσώπων¹⁷. Έτσι, έχουν απονεμηθεί παράσημα και σε θανόντες¹⁸. Επίσης, δεν διακρίνει μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων ή άλλων οντοτήτων, επιτρέποντας έτσι συχνά την παρασημοφόρηση των σημαιών στρατιωτικών μονάδων και άλλων σωμάτων¹⁹.

VII. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ, ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η διάταξη του άρθρου 46 παρ. 1 δεν εφαρμόζεται επί της ουσίας στην πράξη και αποτελεί 35
ένα χτυπητό παράδειγμα απόκλισης του κειμένου του Συντάγματος από την πραγματικότητα της έννομης τάξης. Αποτελεί όμως στοιχείο της συνταγματικής μας παράδοσης και εκφράζει, δια της εμπλοκής του Προέδρου, έστω και ονομαστικά, στη διαδικασία στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης την ενότητα και τη συνέχεια του Κράτους²⁰.

Η διάταξη του άρθρου 46 παρ. 2 αποτελεί στοιχείο της ζώσας συνταγματικής παράδοσής 36
μας και αναπόσπαστο κομμάτι των συμβολικών αρμοδιοτήτων του ΠτΔ. Αντιθέτως, το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο είναι σε αρκετά σημεία προβληματικό. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν οι διατάξεις ως προς τις προϋποθέσεις ένταξης στο Τάγμα Ευποιΐας. Το πρόβλημα της κατακερματισμένης και εν πολλοίς απαρχαιωμένης νομοθεσίας οξύνεται από τη διαπίστωση ότι ο εφαρμοστικός του Συντάγματος νόμος, δηλαδή ο ν. 106/1975, είναι ένα ατελές νομοθέτημα, στο οποίο εντοπίζονται κενά, που με τη σειρά τους δημιουργούν αρκετά ερμηνευτικά ζητήματα. Ως αποτέλεσμα, κατά την εφαρμογή του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου έχουν ανακύψει προβλήματα και εξ αυτού του λόγου τούτο χρήζει συνολικής αναθεώρησης και εκσυγχρονισμού, με σεβασμό πάντα στην ιστορική παράδοση.

¹⁷ Αντιθέτως, το άρθρο 275 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (ν. 4871/2021) προβλέπει ρητά τη γνωμοδότηση του Συμβουλίου Ταγμάτων Αριστείας σε περίπτωση πρότασης παρασημοφόρησης θανόντων προσώπων.

¹⁸ Μέχρι σήμερα έχουν απονεμηθεί ελάχιστα τέτοια διάσημα. Ενδεικτικά, στους πεσόντες του Πολεμικού Ναυτικού εν ώρα υπηρεσίας στα Ίμια, Υποπλοιάρχους Χριστόδουλο Καραθανάση και Παναγιώτη Βλαχάκο και Αρχικελευστή Έκτορα Γιάλοφο, απονεμήθηκε ο Χρυσός Σταυρός του Τάγματος της Τιμής για την εξάαιρετη ανδρεία, τόλη και αυτοθυσία που επέδειξαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (Γ΄ 30/1996).

¹⁹ Πρόκειται για σύνθετες φαινόμενο. Έχει τιμηθεί, ενδεικτικά, η σημαία του Θωρηκτού Αβέρωφ με τον Ανώτερο Ταξιάρχη του Τάγματος του Σωτήρος (Γ΄ 1057/2017) και η σημαία του Πυροσβεστικού Σώματος με τον Ταξιάρχη του Τάγματος της Τιμής για το πνεύμα αυτοθυσίας της ΕΜΑΚ κατά τον σεισμό του Αιγίου (Γ΄ 150/1995).

²⁰ Βλ. όμως και Σ.-Ι. Κουτνατζή, ο οποίος κάνει λόγο για απόκλιση από τη συνταγματική επιταγή και θεωρεί ότι σκόπιμη θα ήταν σε μία μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση η αποκατάσταση αυτής της δυσαρμονίας (Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Άρθρο 46», ό.π., σελ. 935).