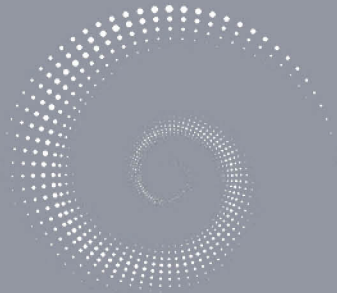


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 56

ΓΙΩΡΓΟΣ ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 56

1. Έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, άλλοι υπάλληλοι του Δημοσίου, υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, διοικητές, υποδιοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων ή διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος ή επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές, αν δεν παραιτηθούν πριν από την ανακήρυξή τους ως υποψηφίων. Η παραίτηση συντελείται με μόνη τη γραπτή υποβολή της. Αποκλείεται η επάνοδος στην ενεργό υπηρεσία των στρατιωτικών που παραιτούνται. Τα ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές κατά τη διάρκεια της θητείας για την οποία εξελέγησαν, ακόμη και αν παραιτηθούν.

2. Από τους περιορισμούς της προηγούμενης παραγράφου εξαιρούνται οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Νόμος ορίζει τον τρόπο της αναπλήρωσής τους· κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου αναστέλλεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων των σχετικών με την ιδιότητα του καθηγητή που εκλέχθηκε.

3. Δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου:

α) Οι διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες και εντεταλμένοι σύμβουλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακών, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

β) Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθρο 101Α, καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές.

γ) Οι ανώτεροι και ανώτατοι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.

δ) Οι έμμισθοι υπάλληλοι του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους, καθώς και των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων της περίπτωσης α΄ που κατείχαν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη, όπως ειδικότερα νόμος ορίζει. Υπάλληλοι που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο και είχαν ευρύτερη τοπική αρμοδιότητα υπάγονται στους περιορισμούς της παραγράφου αυτής ως προς εκλογικές περιφέρειες άλλες από αυτήν της έδρας τους, μόνο εφόσον κατείχαν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου γενικής διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη, όπως ειδικότερα νόμος ορίζει.

ε) Οι γενικοί ή ειδικοί γραμματείς υπουργείων ή αυτοτελών γενικών γραμματειών ή περιφερειών και όσοι ο νόμος εξομοιώνει με αυτούς.

Δεν υπάγονται στους περιορισμούς της παραγράφου αυτής οι υποψήφιοι Βουλευτές Επικρατείας.

4. Πολιτικοί υπάλληλοι και στρατιωτικοί γενικά, που έχουν κατά το νόμο αναλάβει υποχρέωση να παραμείνουν στην υπηρεσία για ορισμένο χρόνο, δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές όσο χρόνο διαρκεί η υποχρέωσή τους».

ΓΙΩΡΓΟΣ ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βενιζέλος Ευ., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021 (νέα έκδοση)· Βενιζέλος Ευ., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002· Βενιζέλος Ευ., *Ο έλεγχος των κωλυμάτων εκλογιμότητας κατά την ανακήρυξη των υποψηφίων βουλευτών*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 4/1990· Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2021 (νέα έκδοση)· Μπέσιλα-Βήκα Ε., *Η έκπτωση βουλευτών από το βουλευτικό αξίωμα*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993· Μποτόπουλος Κ., *Τα κωλύματα εκλογιμότητας των βουλευτών υπό το φως της νομολογίας του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999· Μποτόπουλος Κ., «Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων», σε Δ. Τσάτσου, Ευ. Βενιζέλου, Ξ. Κοντιάδη, *Το Νέο Σύνταγμα - Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001· Ξηρός Θ., *Ο έλεγχος των κωλυμάτων εκλογιμότητας κατά την ανακήρυξη των υποψηφίων στις γενικές βουλευτικές εκλογές*, ΕΔΔΔ 4/2002, σελ. 732 επ.· Παντελής Α.,

Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 5η Έκδοση, Εκδόσεις Λιβάνη 2020 (5η έκδοση)· Παραράς Π., *[Σύνταγμα 1975 – Corpus, II*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1985· Παυλόπουλος Π., *Η αναθεώρηση του Συντάγματος υπό το πρίσμα της κοινοβουλευτικής εμπειρίας*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2010· Ράικος Αθ., *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, Αθήναι 1982 (11η έκδοση)· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 20ης Νοεμβρίου 1977*, Α΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1983 [Α΄ Συμπλήρωμα, 1983]· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των εκλογών των βουλευτών και των ευρωβουλευτών της 18ης Οκτωβρίου 1981 και των δημοτικών και κοινοτικών αρχών*, Β΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1983 [Β΄ Συμπλήρωμα, 1983]· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 2ας Ιουνίου 1985 και η κρίση περί της εκπτώσεως βουλευτών*, Γ΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1988 [Γ΄ Συμπλήρωμα, 1988]· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών και ευρωβουλευτικών εκλογών*, Δ΄ Συμπλήρωμα Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993 [Δ΄ Συμπλήρωμα, 1993]· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών και ευρωβουλευτικών εκλογών*, Ε΄ Συμπλήρωμα Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996 [Ε΄ Συμπλήρωμα, 1996]· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 22ας Σεπτεμβρίου 1996*, ΣΤ΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999 [ΣΤ΄ Συμπλήρωμα, 1999]· Ράικος Αθ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 9ης Απριλίου 2000*, Ζ΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2003 [Ζ΄ Συμπλήρωμα, 2003]· Ράικος Αθ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, Α΄, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002· Ράικος Αθ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, Β΄, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002· Σκαλτσούνης Δ. Π./Γράβαρης Ι.Β./Κυριλλόπουλος Δ.Μ., *Η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου επί εκλογικών διαφορών*, Ι, έτη 1978-1999, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2000· Σκαλτσούνης Δ. Π./Γράβαρη Ι.Β./Κυριλλόπουλος Δ.Μ., *Η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου επί εκλογικών διαφορών*, ΙΙ, έτη 2000-2003, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2004· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018 (νέα έκδοση)· Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπετρίτης Γ. (επιμ.), *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017 (Παπανικολάου Κ., άρθρα 56, 57, 58)· Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1991· Σωτηρέλης Γ., *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών στο μεταίχμιο δύο συνταγματικών αναθεωρήσεων*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006· Σωτηρέλης Γ., «Η νέα συνταγματική ρύθμιση των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων των βουλευτών: μια πρώτη αποτίμηση, με το βλέμμα στραμμένο στην επόμενη αναθεώρηση», σε Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τ. ΙΙ, Ατ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2006· Τζιφρας Π., *Το Ανώτατον Ειδικόν Δικαστήριον (άρθρ. 100 του Συντάγματος 1975)*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1976· Τσάτσος Δ., *Το κοινοβουλευτικόν ασυμβίβαστον εν τω ελληνικώ Συνταγματικώ Δικαίω. Συμβολή εις την ερμηνείαν των άρθρων 71 και 72 του Συντάγματος της 1ης Ιανουαρίου 1952*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 1965· Χατζή

Χρ., «Εκλογικά κωλύματα και ασυμβίβαστα», σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000· Χατζή Χρ., *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ΝοΒ 2002· Χιώλος Κ., *Η ενώπιον του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (άρθρου 100 του Συντάγματος) ένστασις κατά του κύρους εκλογής βουλευτού, «Αρμενόπουλος»* 1998, 2· Χουβαρδάς Γ., *Το Ανώτατον Ειδικόν Δικαστήριο*, ΝοΒ 24 (1976)· Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου* (με συνεργ. Ε. Γαλάνη και Π. Πανταζόπουλου), Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020 (2η έκδοση)· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014 (2η έκδοση).

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|---|----|
| I. Εισαγωγικά: εννοιολογικές οριοθετήσεις και ορολογικές αποσαφηνίσεις..... | 4 |
| II. Τα σχετικά κωλύματα εκλογιμότητας | 11 |
| 1. Η κατάργηση της χρονικής προϋπόθεσης για την επάνοδο των υπαλλήλων στην υπηρεσία..... | 11 |
| 2. Οι επί μέρους περιπτώσεις σχετικής μη εκλογιμότητας | 14 |
| Α. Οι «έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι», οι «υπάλληλοι των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ» και οι «άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου» | 14 |
| Β. Οι «υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας»..... | 17 |
| Γ. Τα «αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» | 21 |
| Δ. Οι «υποδιοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων ή διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων ή.... | 25 |
| 3. Η εξαίρεση των καθηγητών των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων | 29 |
| III. Τα απόλυτα κωλύματα εκλογιμότητας..... | 30 |
| 1. Η ριζική αναρρύθμιση των τοπικών και χρονικών ορίων της απόλυτης μη εκλογιμότητας..... | 30 |
| Α. Η «γενική ή ευρύτερη τοπική αρμοδιότητα»..... | 31 |
| Β. Η διπλή τροποποίηση των χρονικών προϋποθέσεων | 32 |
| 2. Η προσεκτική νέα κατάστρωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων της απόλυτης μη εκλογιμότητας..... | 34 |
| Α. Οι περιπτώσεις δραστηκής συρρίκνωσης των περιορισμών του εκλέγεσθαι | 34 |
| Β. Οι περιπτώσεις επιλεκτικής επέκτασης των περιορισμών του εκλέγεσθαι | 42 |

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ

1

Η αναλυτική και κριτική εξέταση των κωλυμάτων εκλογιμότητας και των ασυμβιβάστων των βουλευτών παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, διότι εντάσσεται σε έναν ευρύτερο νομικοπολιτικό προβληματισμό, με κύρια σημεία αιχμής το περιεχόμενο και

τις προϋποθέσεις άσκησης των πολιτικών δικαιωμάτων, ως εκφάνσεων της λαϊκής κυριαρχίας, τον ρόλο της Βουλής στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού μας συστήματος και τη διαφάνεια στον δημόσιο βίο. Ειδικότερα:

2

1. Τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα των βουλευτών αποτελούν μια από τις σημαντικότερες πτυχές της συζήτησης για τη συμμετοχή του λαού στη συγκρότηση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας, στο πλαίσιο της δημοκρατικής αρχής. Πράγματι, τόσο -και ιδίως- τα κωλύματα όσο και τα ασυμβίβαστα αποτελούν ένα δυναμικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο πεδίο ισορροπίας ανάμεσα αφενός στο παθητικό εκλογικό δικαίωμα (δικαίωμα του εκλέγεσθαι), από το οποίο απορρέουν συγκεκριμένες και πολλαπλά κατοχυρωμένες αξιώσεις πολιτικής συμμετοχής, και αφετέρου στο ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα (δικαίωμα του εκλέγειν), το ουσιαστικό περιεχόμενο του οποίου προστατεύεται από τη γενική συνταγματική επιταγή του άρθρου 52 Σ., για την *«ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας»*.

3

Η δυσκολία ως προς τη συνταγματική πολιτική που πρέπει να επιλεγεί εντοπίζεται ιδίως στο ότι η επιζητούμενη ισορροπία είναι εξαιρετικά ευαίσθητη και παρουσιάζει πολλές επί μέρους ιδιαιτερότητες, όχι μόνον διότι αφορά, κατά τα ανωτέρω, πλευρές του ίδιου κατ' ουσίαν δικαιώματος αλλά και διότι τα δεδομένα αλλάζουν διαρκώς ως προς τις δυνατότητες αθέμιτης επιρροής στην εκλογική θέληση και άρα ως προς την εκάστοτε επιτρεπτή οριοθέτηση του κύκλου των εκλογίμων. Με άλλα λόγια απαιτείται πολύ προσεκτική στάθμιση, με συνεχείς επικαιροποιήσεις και αντιστοιχίσεις, σε σχέση με τη ραγδαία μεταβαλλόμενη κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα, προκειμένου τα κωλύματα και (εν μέρει) τα ασυμβίβαστα να ανταποκρίνονται μεν στον ρόλο τους, ως ασφαλιστικών δικλίδων της ελεύθερης διαμόρφωσης και εκδήλωσης του εκλογικού φρονήματος, χωρίς όμως να επιφέρουν υπέρμετρους περιορισμούς στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι.

2. Μια δεύτερη θεμελιώδης αρχή του πολιτεύματος, που συνδέεται ποικιλοτρόπως με τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα, είναι αναμφίβολα το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Πράγματι, η ακολουθούμενη -ή ακολουθητέα- συνταγματική πολιτική απέναντι στους υπό εξέταση θεσμούς δεν λείπει από καμία σχεδόν συζήτηση που αφορά είτε, γενικά, την από πολλού σοβούσα κρίση αντιπροσώπευσης και τους τρόπους αντιμετώπισής της είτε, ειδικότερα, το πρόβλημα της αναβάθμισης του ρόλου και της λειτουργίας της Βουλής. Αυτό είναι εύλογο, διότι τα μεν κωλύματα, με τους περιορισμούς που εμπεριέχουν, επηρεάζουν καθοριστικά τη σύνθεση του πολιτικού προσωπικού που έχει πρόσβαση στο βουλευτικό αξίωμα -δηλ. το εύρος και εν τέλει την ποιότητα της πολιτικής σχέσης εκλεγόντων και εκλεγομένων- τα δε ασυμβίβαστα ορίζουν το πλαίσιο της άσκησης των βουλευτικών καθηκόντων, θέτοντας ταυτόχρονα όρους και προϋποθέσεις με σημαντικό αντίκτυπο στον σχεδιασμό αλλά και στην πρόοδο

4

μεταρρυθμίσεων που αποβλέπουν στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας της Βουλής, ως γνήσια δημοκρατικού και αντιπροσωπευτικού σώματος.

- 5 **3.** Ωστόσο, ο ρόλος των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων δεν εξαντλείται στον χώρο της εξειδίκευσης των προεκτεθεισών θεμελιωδών αρχών του πολιτεύματος. Εξ ίσου μεγάλη είναι η σημασία τους -ιδίως των ασυμβιβάστων- και στο πλαίσιο μιας άλλης γενικότερης συζήτησης, που αφορά τη διαφάνεια στον δημόσιο βίο. Εν προκειμένω, η όλη προβληματική μετατοπίζεται από το πεδίο της εκλογής στο πεδίο της διαχείρισης του αξιώματος που αποκτάται με την εκλογή, καθώς ο κύριος στόχος είναι πλέον ο αποκλεισμός των βουλευτών, ως αντιπροσώπων του λαού, από θέσεις και ιδιότητες που εγείρουν υπόνοιες σύγκρουσης συμφερόντων και αθέμιτων διασυνδέσεων με το κράτος, υπό όλες τις εκδοχές του. Ως εκ τούτου, οι υπό εξέταση θεσμοί σχετίζονται στενά, άλλοτε ευθέως και άλλοτε έμμεσα και διαμεσολαβημένα, με άλλους συναφείς θεσμούς παρεμφερούς στόχευσης και γενικότερα εντάσσονται, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μέτρων, που αποβλέπουν στην καταπολέμηση της διαβόητης πλέον «διαπλοκής».
- 6 Στο σημείο αυτό, πάντως, απαιτείται και πάλι ιδιαίτερη προσοχή, διότι μια συνταγματική πολιτική που θα εγκαταλείψει τις σταθμίσεις που επιβάλλει η αρχή της αναλογικότητας, προκρίνοντας έναν γενικευμένο αποκλεισμό των εκλεγόμενων πολιτών από θέσεις και ιδιότητες, μπορεί να οδηγήσει σε απρόσφορες και ανελαστικές λύσεις αλλά και να αποβεί, εκ των υστέρων πλέον, υπέρμετρα περιοριστική για τα πολιτικά δικαιώματα.
- 4.** Η προσέγγιση των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων από τον Έλληνα συνταγματικό νομοθέτη, τόσο κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 όσο και στις μετέπειτα σχετικές αναθεωρήσεις (προεχόντως του 2001 και εν μέρει του 2008) κινήθηκε καταρχήν εντός του πλαισίου που έχει διαμορφωθεί ιστορικά στο πλαίσιο της συνταγματικής μας παράδοσης, τόσο από την άποψη της ορολογίας όσο και από την άποψη της ρύθμισης (χωρίς πάντως να λείψουν και ορισμένες διαφοροποιήσεις, που σχετίζονταν ιδίως με την αιφνιδιαστική, επεισοδιακή αλλά και πρόσκαιρη καθιέρωση του επαγγελματικού ασυμβιβάστου (για την οποία βλ. άρθρο 57). Ειδικότερα:
- 7 **A.** Ο συνταγματικός νομοθέτης της μεταπολιτευτικής περιόδου θεώρησε σχεδόν αυτονόητο να μην παρεκκλίνει από την παραδεδομένη ορολογική διάκριση μεταξύ κωλυμάτων εκλογιμότητας και κοινοβουλευτικών ασυμβιβάστων, που απαντάται αδιαιρέτως στα ελληνικά Συντάγματα από το 1911¹. Έτσι η σχετική συζήτηση διεξήχθη με βάση τις προσλαμβάνουσες παραστάσεις που είχαν διαμορφωθεί, υπό το πρίσμα

¹ Βλ. αναλυτικά Αθ. Ράικο, *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, Αθήνα 1982 (11η έκδ.), σελ. 311 επ. (υποσημ. 321)· Του ίδιου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, Α΄, 2002, σελ. 321 επ. (υποσημ. 6) και 437 επ. (υποσημ. 22).

της ανωτέρω διάκρισης, τόσο από την κρατούσα γνώμη στη θεωρία² όσο και από την πάγια νομολογία του Εκλογοδικείου (για το οποίο βλ. το άρθρο 58).

Β. Έχοντας λοιπόν υπ' όψιν τα ανωτέρω δεδομένα της συνταγματικής μας παράδοσης αλλά και την παγιωμένη πλέον διάκριση μεταξύ μη εκλογιμότητας και ασυμβίβαστου, τόσο στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και διεθνώς, κρίνουμε σκόπιμο να προ- διαγράψουμε το ακόλουθο πλαίσιο ορολογικών και εννοιολογικών αποσαφηνίσεων:

α. Ως «κωλύματα» νοούνται οι περιορισμοί του παθητικού εκλογικού δικαιώματος (δηλ. του δικαιώματος του εκλέγεσθαι) οι οποίοι συνδέονται με την κατοχή ορισμένων θέσεων και ιδιοτήτων πριν από τη διεξαγωγή των εκλογών και αποβλέπουν, κατά κύριο λόγο, στην αποτροπή του αθέμιτου επηρεασμού των πολιτών ως προς τη δια- μόρφωση και εκδήλωση του εκλογικού τους φρονήματος καθώς και στη διασφάλιση της ισότητας των όπλων μεταξύ κομμάτων και υποψηφίων³.

² Βλ. ενδεικτικά Ν. Ν. Σαρίπολο, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α', 1915, σελ. 311 επ.· Αλ. Σβώλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, τ. Β', 1935, σελ. 27· Θ. Τσάτσο, *Γενικά αρχαί του πολιτει- ασκού δικαίου*, 1959, σελ. 136· Αλ. Βαμβέτσο, *Το κύρος των βουλευτικών εκλογών*, «Νέον Δίκαιον» 1962, σελ. 448· Του ίδιου, *Βιβλιοκριτική (Δ. Τσάτσο, Το κοινοβουλευτικόν ασυμβίβαστον εν τω ελληνικώ συνταγματικώ δικαίω)*, ΝοΒ 14 (1966), σελ. 186 επ.· Χ. Σγουρίτσα, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α', 1965, σελ. 246 επ.· Αρ. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τ. II, 1965, σελ. 185, Αθ. Ράικο, *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, Αθήναι 1982/11, σελ. 311 επ. (ιδίως υποσημ. 24), 320 επ.· Idem, *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 2ας Ιουνίου 1985 και η κρίση περί της εκπτώσεως Βουλευτών, Γ' Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου*, 1988 (στο εξής Γ' Συμπλήρωμα, 1988), σελ. 77 επ.· Κ. Μποτόπουλο, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας των βουλευτών υπό το φως της νομολογίας του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου*, 1999, σελ. 27 επ., 39 επ.· και ββλ. Χρ. Χατζή, «Εκλογικά κωλύματα και ασυμβίβαστα», σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, 2000, σελ. 214 επ.· Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών στο μεταίχμιο δύο συνταγματικών αναθεωρήσεων*, 2006, σελ. 4 επ.

³ Αυτή είναι, *mutatis-mutandis*, και η προσέγγιση του Εκλογοδικείου, με ιδιαίτερη έμφαση, πάντως, «στην αποτροπή της προπαρασκευής της πολιτικής σταδιοδρομίας όσων αναφέρονται στο άρθρο 56, με εκμετάλλευση της θέσεώς τους...» καθώς και «...στην πληρέστερη διασφάλιση της πολιτικής ουδετερότητας αυτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους» (βλ. ενδεικτικά ΑΕΔ 33/1982, 47/1985, 2,47/1990, 9/1991, 3/1994, 29, 35, 52, 55/1997, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 20, 22/2000, 30/2004, 12/2005, 11/2010) ενώ στη συνέχεια το εν λόγω Δικαστήριο συνέδεσε ευθέως την ratio των κωλυμάτων του άρθρου 56 με την «ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης» του άρθρου 52 Σ.(βλ. ενδεικτικά ΑΕΔ 12/2004, 7/2008, 11/2010). Για την ερμηνευτική πρόσληψη της ratio των κωλυμάτων από το ΑΕΔ (αλλά και από το ΕΔΔΑ) βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π. σελ. 7, με τις εκεί παραπομπές στην έως τότε θεω- ρία και νομολογία. Βλ. επίσης Κ. Χρυσόγono, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2014/2, σελ. 441· Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2018, σελ. 203· Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020/5, σελ. 345· Κ. Παπανικολάου, «Άρθρο 56» σε Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1033 επ.

- 10 β. Τα κωλύματα, ως εκ της φύσεώς τους, πρέπει να ερμηνεύονται στενά, όπως όλοι οι περιορισμοί των πολιτικών δικαιωμάτων⁴ (αρκεί βέβαια αυτό να μη χρησιμεύει σαν άλλοθι για ερμηνευτικούς σολοικισμούς⁵). Επίσης τα κωλύματα είναι τυπικά, δηλαδή ισχύουν ανεξάρτητα από το αν η κατοχή της θέσης ή της ιδιότητας ήταν νόμιμη ή παρείχε πράγματι δυνατότητες εκλογικής εκμετάλλευσης και ασχέτως του αν υπήρξε πράγματι προσπάθεια επηρεασμού των εκλογών⁶. Πλην όμως προϋποθέτουν άσκηση πραγματικής υπηρεσίας, κάτι που δεν ισχύει σε περίπτωση μετάθεσης, απόσπασης ή εν γένει -νόμιμης και με βάση γραπτή και νομικά προβλεπόμενη άδεια- ανάληψης άλλων καθηκόντων⁷.
- 11 γ. Απόρροια της συνδρομής ενός κωλύματος είναι η μη εκλογιμότητα του συγκεκριμένου πολίτη στο αξίωμα του βουλευτή -παρότι πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 55 Σ- και κατ' επέκτασιν είτε η μη ανακήρυξή του, ως υποψήφιου βουλευτή (κάτι που ενέχει τον κίνδυνο υποκατάστασης των πολιτικών δικαστηρίων -που ασκούν διοικητική κατ' ουσίαν αρμοδιότητα- στη θέση του ΑΕΔ), είτε η ακύρωση της τυχόν εκλογής του, από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (βλ. άρθρο 58).
- 12 δ. Η μη εκλογιμότητα διακρίνεται, σύμφωνα με την απλούστερη και λειτουργικότερη, κατά την άποψή μας, εκδοχή, αφ' ενός σε *σχετική*, όταν το κώλυμα αίρεται με παραίτηση από συγκεκριμένη θέση ή ιδιότητα πριν από την ανακήρυξη των υποψηφίων βουλευτών -η οποία συντελείται με μόνη τη γραπτή υποβολή της⁸- και αφ' ετέρου σε *απόλυτη*, όταν το κώλυμα δεν αίρεται ούτε με τέτοια παραίτηση⁹.

⁴ Βλ. ενδεικτικά ΑΕΔ 10/1978, 47/1989, 30, 33, 55, 67/1997, 5, 9, 18/2000, 16/2001, 12, 13/2004, 7, 11/2008, 1/2018.

⁵ Όπως συνέβη, πχ, με την ΑΕΔ 13/2020 (βλ. παρακάτω, άρθρο 57).

⁶ Βλ. ενδεικτικά ΑΕΔ 47/1985, 14, 16, 42/1991, 55, 57/1997, 13,25/2000.

⁷ Βλ. ενδεικτικά ΑΕΔ 47/1990, 31/1995, 33,91/1997, 4,11/2000, 23/2011.

⁸ Δηλαδή χωρίς να απαιτείται αποδοχή της από την υπηρεσία του παραιτούμενου (στην οποία την επιδίδει είτε με δικαστικό επιμελητή είτε αυτοπροσώπως, σύμφωνα με το άρθρο 30 του πδ 26/2012, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του από το άρθρο 33 του ν. 4678/2019).

⁹ Πρόκειται για διάκριση διαφορετική από αυτήν που είχε εισαγάγει ο Αθ. Ράικος, *Δικονομικών Εκλογικών Δίκαιον*, ό.π., σελ. 311 επ., και την οποία υιοθέτησαν στη συνέχεια, εν όλω ή εν μέρει, και άλλοι συγγραφείς (βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Ι, 2021, σελ. 478 επ.· Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2002, σελ. 602 επ., 2021, σελ. 545 επ.· Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 344 επ.· πρβλ. και Κ. Μποτόπουλο, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας*, ό.π., σελ. 37 επ.). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την εν λόγω -κρατούσα- διάκριση, απόλυτο κώλυμα θεωρείτο μόνον αυτό της -μη αναθεωρηθείσας- παρ. 4 του άρθρου 56: «*Πολιτικοί υπάλληλοι και στρατιωτικοί, γενικά, που έχουν κατά το νόμο αναλάβει την υποχρέωση να παραμείνουν στην υπηρεσία για ορισμένο χρόνο, δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές όσο χρόνο διαρκεί η υποχρέωσή τους*». Όλα τα υπόλοιπα χαρακτηρίζονται ως σχετικά και διακρίνονται περαιτέρω σε γενικά και αιρόμενα με παραίτηση (56 παρ. 1 Σ.) και σε τοπικά και μη αιρόμενα με παραίτηση (56 παρ. 3 Σ.). Ωστόσο, η

ε. Η μη εκλογιμότητα διακρίνεται σαφώς από τα κοινοβουλευτικά «ασυμβίβαστα». Ως 13 τέτοια νοούνται οι περιορισμοί που τίθενται από την έννομη τάξη (και εν προκειμένω από το Σύνταγμα) στους βουλευτές, ως προς τη διατήρηση -με συγκεκριμένη προθεσμία επιλογής- ή την ανάληψη ορισμένων θέσεων και ιδιοτήτων, οι οποίες συνήθως υπερβαίνουν, ως προς το εύρος, αυτές που συνιστούν κωλύματα εκλογιμότητας (βλ. αναλυτικά άρθρο 57).

Γ. Είναι προφανές, με βάση τις ανωτέρω οριοθετήσεις, ότι τα κωλύματα και τα ασυμ- 14 βίβαστα αντιμετωπίζονται ως διακριτοί θεσμοί, που διαφέρουν αισθητά τόσο ως προς τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής τους όσο και -ιδίως- ως προς τη ratio και τη στόχευσή τους¹⁰. Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, εντάσσονται συστημα-

διάκριση αυτή δεν μας φαίνεται ορθή, διότι παραβλέπει το βασικό κριτήριο για να χαρακτηριστεί ένα κώλυμα σχετικό ή απόλυτο, δηλαδή τη δυνατότητα να αρθεί με παραίτηση πριν από την ανακήρυξη των υποψήφιων βουλευτών. Αλλά και η περαιτέρω διάκριση σε γενικά και τοπικά κωλύματα, στην οποία έδωσαν μεγαλύτερη έμφαση, αργότερα, κάποιοι συγγραφείς (βλ. Κ. Μποτόπουλο, «Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων», σε Δ. Τσάτσος, Ευ. Βενιζέλος, Ξ. Κοντιάδης, *Το Νέο Σύνταγμα - Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2001, σελ. 232 επ.· Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, 2002, σελ. 255 επ.) είχε ήδη ξεπεραστεί από την προ της αναθεώρησης του 2001 νομολογία του ΑΕΔ, αφού πολλά από τα λεγόμενα τοπικά κωλύματα της παρ. 3 του άρθρου 56 ερμηνεύθηκαν από τη νομολογία του ως γενικά, στο μέτρο που οι εμπύκτοντες σε αυτά ασκούσαν αρμοδιότητα εκτεινόμενη σε ολόκληρη την επικράτεια. Τα προβλήματα αυτά των ανωτέρω διακρίσεων θεωρούμε μάλιστα ότι επιτάθηκαν μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, αφενός διότι η ανωτέρω νομολογία του ΑΕΔ για τη γενική έκταση πολλών κωλυμάτων της παρ. 3 του άρθρου 56 υιοθετήθηκε πλήρως (με αποτέλεσμα να μην έχει πλέον νόημα, ούτε σε επίπεδο διάταξης, η σχετική αντιδιαστολή με την παρ. 1), ενώ στα απόλυτα κωλύματα πρέπει ούτως ή άλλως να προσθέσουμε και το προβλεπόμενο για τα «ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού», που δεν είναι πλέον εκλόγιμοι καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας για την οποία επελέγησαν, ασχέτως παραιτήσεως. Ως εκ τούτου νομίζουμε ότι διευκολύνει πολύ περισσότερο η διάκριση την οποία προτείνουμε, μοναδικό κριτήριο της οποίας είναι το αν προβλέπεται ή όχι η δυνατότητα να ξεπεραστεί το κώλυμα μέσω παραίτησης πριν από την ανακήρυξη των υποψήφιων βουλευτών (περαιτέρω διάκριση, μεταξύ γενικών και τοπικών κωλυμάτων, είναι μεν εφικτή πλην όμως δεν φαίνεται να προσφέρει τίποτε τόσο στη συστηματική κατάταξη όσο και στην ερμηνευτική αντιμετώπιση των κωλυμάτων). Με βάση λοιπόν αυτό το κριτήριο, σχετικά (και ταυτόχρονα γενικά) είναι όλα τα κωλύματα της παρ. 1 του άρθρου 56, πλην αυτού των περιφερειαρχών, το οποίο κακώς εντάχθηκε εκεί από την άποψη της νομοτεχνικής κατάστρωσης. Αντίθετα, απόλυτα είναι όλα τα κωλύματα της παρ. 3 του άρθρου 56 (είτε γενικά είτε τοπικά), και επιπλέον τα προμνησθέντα (γενικά) κωλύματα αφ' ενός των περιφερειαρχών, της παρ. 1, και αφ' ετέρου των εκόντων αναλάβει υποχρέωση να παραμείνουν στην υπηρεσία, της παρ. 4 (πρβλ. και Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2014/2, σελ. 446 επ.).

¹⁰ Βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 1 επ. (Εισαγωγή) με τις εκεί παραπομπές στην ελληνική και ξένη βιβλιογραφία.

τικά σε διαφορετικές ενότητες του Συνταγματικού Δικαίου, καθώς τα μεν κωλύματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της ύλης του εκλογικού δικαίου ενώ τα ασυμβίβαστα εξετάζονται στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού δικαίου, συνήθως υπό το πρίσμα της ελεύθερης εντολής. Ωστόσο, παρά τις ως άνω σημαντικές διαφορές, δύσκολα μπορεί να παραγνωρίσει κανείς την ουσιαστική συνάφεια των δύο θεσμών, τόσο λόγω της κοινής ιστορικής καταγωγής τους από το αγγλικό πολίτευμα, ως κοιτίδα του κοινοβουλευτισμού, όσο και λόγω της λειτουργίας τους ως συγκοινωνούντων δοχείων, καθώς κατά κανόνα τα κωλύματα είτε ισχύουν παράλληλα –μετά τις εκλογές– και ως ασυμβίβαστα είτε μεταπίπτουν σε ασυμβίβαστα. Ως εκ τούτου, οι θεωρητικές προσεγγίσεις που αναδεικνύουν την κοινή προέλευση και τη στενή συγγένεια των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων παραμένουν εξαιρετικά χρήσιμες για τη συνολικότερη κατανόησή τους, παρά το ότι η υπαγωγή τους σε μια έννοια γένους (όπως "disqualification"¹¹ ή «κοινοβουλευτικό ασυμβίβαστο»¹²) φαίνεται πλέον λειτουργικά και ερμηνευτικά απρόσφορη, εν όψει τόσο των δεδομένων της ελληνικής έννομης τάξης, ιδίως μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001¹³, όσο και των σχετικών διεργασιών που συντελούνται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹¹ Ο όρος αυτός, ο οποίος καλύπτει παραδοσιακά, ως ενιαία ιστορική μήτρα, τόσο την μη εκλογιμότητα όσο και το ασυμβίβαστο, χρησιμοποιείται πλέον μόνον στην Αγγλία και σε ορισμένες άλλες χώρες με αγγλοσαξονικές επιρροές.

¹² Τη θέση ότι τόσο τα «κωλύματα» όσο και τα «ασυμβίβαστα» των βουλευτών αποτελούν επί μέρους εκφάνσεις του θεσμού του «κοινοβουλευτικού ασυμβιβάστου» υποστήριξε στη χώρα μας, με μια εμπειριστατωμένη μονογραφία, ο Δ. Τσάτσος (*Το κοινοβουλευτικόν ασυμβιβάστον εν τω ελληνικώ Συνταγματικώ Δικαίω. Συμβολή εις την ερμηνείαν των άρθρων 71 και 72 του Συντάγματος της 1ης Ιανουαρίου 1952, 1965. Idem, Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β΄, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, 1992, σελ. 249 επ.), ο οποίος μάλιστα προκρίνει τους όρους «αυστηρά» και «απλά» κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα, αντίστοιχα. Η θέση αυτή, πάντως, παρά τη γλαφυρή και μαχητική υπεράσπισή της από τον συγγραφέα, δεν υιοθετήθηκε ούτε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη (ο οποίος ενέμεινε, κατά τα προεκτεθέντα, στην παραδεδομένη διάκριση, όπως την έχει διαπλάσει η συνταγματική μας παράδοση) ούτε από τη νομολογία (με την εξαίρεση της απόφασης ΑΕΔ 34/1985, βλ. Αθ. Ράικο, *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, σελ. 76-77, με κριτικό σχολιασμό του συγγραφέα, σελ. 77 επ.), ενώ και στη θεωρία, με εξαίρεση τον Π. Παραρά (*Σύνταγμα 1975 – Corpus, II*, 1985, σελ. 83 επ.), ακολουθείται παγίως και κατά κανόνα χωρίς επιφυλάξεις η συνταγματική διάκριση, με έμφαση στη διαφορετική ratio των δύο θεσμών.

¹³ Βλ. ιδίως τις σχετικές κριτικές επισημάνσεις του Κ. Μποτόπουλου, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας*, ό.π., σελ. 27 επ. και, ιδίως, «Το "κοινοβουλευτικό ασυμβίβαστο": μια πάντα επίκαιρη πυξίδα για την εξέταση των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων», σε *Σύνταγμα-Ελληνική Πολιτεία-Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στον Δημήτρη Τσάτσο*, 2004, σελ. 371 επ.

II. ΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΚΩΛΥΜΑΤΑ ΕΚΛΟΓΙΜΟΤΗΤΑΣ.

Τα σχετικά κωλύματα εκλογιμότητας του άρθρου 56 παρ. 1 του Συντάγματος (δηλαδή αυτά που αίρονται με παραίτηση πριν από την ανακήρυξη των υποψηφίων βουλευτών) βρίσκονται σαφώς πάνω από τον μέσο όρο των προηγμένων δημοκρατικά ευρωπαϊκών χωρών¹⁴, παρά το ότι η μείωση των περιορισμών του εκλέγεσθαι είχε προβληθεί σαν προτεραιότητα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001. Σε τελευταία ανάλυση, η μόνη ουσιαστικά κίνηση προς την κατεύθυνση αυτήν, ως προς το άρθρο 56 παρ. 1, είναι η κατάργηση των χρονικών προϋποθέσεων που ίσχυαν για τους «πολιτικούς υπαλλήλους και λειτουργούς» ως προς την επάνοδο στην υπηρεσία τους (1). Κατά τα άλλα, όμως, βασικό χαρακτηριστικό της νέας ρύθμισης είναι η επέκταση της εφαρμογής του κωλύματος σε νέες κατηγορίες πολιτών (2), πλην των καθηγητών των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, για τους οποίους παρέμεινε χωρίς καμία αλλαγή η εξαίρεση από το κώλυμα (3).

1. Η κατάργηση της χρονικής προϋπόθεσης για την επάνοδο των υπαλλήλων στην υπηρεσία

A. Το σημαντικότερο μεταρρυθμιστικό βήμα του αναθεωρητικού νομοθέτη, ως προς τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 56, είναι αναμφισβήτητη η άμβλυση των συνεπειών της παραίτησης των υπαγομένων στο κώλυμα υπαλλήλων, που κατέρχονται στον εκλογικό αγώνα. Η τροποποίηση αυτή, έγκειται στην απόλειψη του μεγαλύτερου μέρους του δεύτερου εδαφίου της, που προέβλεπε ότι «...*απαγορεύεται, πριν περάσει ένα έτος από την παραίτηση, η επάνοδος των πολιτικών υπαλλήλων και λειτουργών που παραιτούνται*». Έτσι δεν επαναλήφθηκε μια πολύ αυστηρή χρονική προϋπόθεση, η οποία δεν ισχύει σε καμία άλλη ευρωπαϊκή χώρα¹⁵. Η προϋπόθεση αυτή ενδεχομένως να είχε κάποια δικαιολογητική βάση, για την εποχή που τέθηκε -λόγω των συνεχών πελατειακών και αυταρχικών παρεκτροπών του κράτους έως το 1975- πλην όμως είχε καταστεί προ πολλού όχι μόνον άκρως ανελαστική αλλά και

¹⁴ Βλ. τα σχετικά συγκριτικά στοιχεία σε Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 15 επ..

¹⁵ Είναι μάλιστα ενδιαφέρον ότι ο μόνος παρεμφερής χρονικός περιορισμός ο οποίος ίσχυε στην Ιταλία (με το άρθρο 8 του π.δ. 361/30.03.1957), κρίθηκε αντισυνταγματικός από το Συνταγματικό Δικαστήριο, παρότι αφορούσε μόνο μια ειδική κατηγορία λειτουργών, τους δικαστικούς, και ήταν πολύ ηπιότερος, καθώς συνίστατο απλώς στην απαγόρευση να ασκήσουν για μια πενταετία καθήκοντα στην εκλογική περιφέρεια όπου έθεσαν υποψηφιότητα (βλ. Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 78, με τις εκεί παραπομπές).

αποτρεπτική -ή και «τιμωρητική»- για την κάθοδο μιας μεγάλης κατηγορίας πολιτών στον εκλογικό στίβο¹⁶.

- 17 Η μη επανάληψη της ανωτέρω προϋπόθεσης, πάντως, δεν σήμανε αυτόματα και την κατάργησή της, καθώς η μεν αναθεωρημένη ρύθμιση δεν περιλαμβάνει καμία σχετική επιταγή, η δε νομοθεσία που εξακολούθησε να ισχύει και μετά την ψήφιση του αναθεωρημένου Συντάγματος (άρθρο 18 παρ. 5 και 5α του ν. 1735/1987), εξειδίκευε μεν την παλαιά συνταγματική ρύθμιση πλην όμως δεν αντέβαινε και στη νέα (τουλάχιστον στο γράμμα της). Αυτό μάλιστα προκάλεσε έντονο προβληματισμό στους υπαλλήλους και λειτουργούς που ενδιαφέρονταν να είναι υποψήφιοι, στις πρώτες μετά την αναθεώρηση του 2001 εκλογές, με αποτέλεσμα να ψηφισθούν την τελευταία στιγμή, κατά το συνήθως συμβαίνον στη χώρα μας, νέες ρυθμίσεις, που προβλέπουν πλέον ρητά και συγκεκριμένα ότι όσοι εξ αυτών αποτυγχάνουν στις εκλογές έχουν τη δυνατότητα να επανέλθουν στην υπηρεσία τους¹⁷. Με τις ρυθμίσεις αυτές -οι οποίες μάλιστα ισχύουν,

¹⁶ «Εδώ επέρχεται μια σημαντική τομή ως προς την επαναφορά των δημοσίων υπαλλήλων. Τώρα προβλέπεται πως πρέπει να παραμείνουν εκτός υπηρεσίας για ένα τουλάχιστον έτος. Αυτό δημιουργεί τεράστια προβλήματα επιβίωσης και είναι τιμωρία εις βάρος των οικογενειών των υποψηφίων που απέτυχαν να εκλεγούν, άρα καταργείται ο εκ του Συντάγματος περιορισμός του ενός έτους, προκειμένου να επανέλθουν στην υπηρεσία τους οι υπάλληλοι οι οποίοι παραιτούνται...», σημείωνε χαρακτηριστικά στην εισήγησή του ο Ευ. Βενιζέλος (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π., σελ. 351) - Πρβλ. και *Idem*, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 256, καθώς και Χρ. Χατζή, *Εκλογικά κωλύματα και ασυμβίβαστα*, ό.π., σελ. 219, Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 233.

¹⁷ Αυτό έγινε με το άρθρο 12 του νόμου 3231/2004, σύμφωνα με το οποίο:

«1. Οι παράγραφοι 5 και 5α του άρθρου 18 του Ν. 1735/1987 (ΦΕΚ 195 Α), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, αντικαθίστανται ως ακολούθως:

«5. Δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι, που παραιτούνται υποχρεωτικά σύμφωνα με την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία, για να ανακηρυχθούν υποψήφιοι σε οποιοδήποτε εκλογές, εάν δεν εκλεγούν, επανέρχονται στην ενεργό υπηρεσία μετά τη διαδικασία ανακήρυξης των εκλεγομένων ή, εάν εκλεγούν, από τη λήξη της θητείας τους για οποιοδήποτε λόγο. Η επάνοδος συντελείται αυτοδικαίως, με μόνη την υποβολή σχετικής αίτησης από τον ενδιαφερόμενο στην υπηρεσία και στη θέση από την οποία είχε παραιτηθεί. Αν η υπηρεσία αυτή δεν υφίσταται κατά τον χρόνο της επανόδου, η αίτηση υποβάλλεται στην υπηρεσία όπου έχουν μεταφερθεί οι υπάλληλοι της υπηρεσίας εκείνης. Η αίτηση υποβάλλεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριών μηνών από την ανακήρυξη των βουλευτών ή από τη λήξη για οποιονδήποτε λόγο της θητείας τους. Αν δεν υπάρχει κενή θέση, ο υπάλληλος επανέρχεται ως υπεράριθμος και καταλαμβάνει αυτοδικαίως την πρώτη θέση που θα κενωθεί στον κλάδο του. Τα παραπάνω πρόσωπα, μέχρι να εκλεγούν ή, εφόσον δεν εκλεγούν, μέχρι να επανέλθουν στην υπηρεσία τους, ασφαλίζονται για υγειονομική περίθαλψη στον φορέα ασφάλισης που ήταν ασφαλισμένοι πριν την παραίτησή τους, καταβάλλοντας οι ίδιοι τις προβλεπόμενες εισφορές ασφαλισμένου και εργοδότη επί των αποδοχών που είχαν κατά τον χρόνο παραίτησής τους.

5.α. Δημοτικοί ή κοινοτικοί υπάλληλοι, καθώς και υπάλληλοι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων,

υπό προϋποθέσεις, και για τους επί συμβάσει ιδιωτικού δικαίου¹⁸, οι οποίοι επίσης εμπίπτουν πλέον στο κώλυμα εκλογιμότητας- ο νομοθέτης ανταποκρίθηκε τελικά, έστω και με καθυστέρηση, στην ratio της νέας συνταγματικής διάταξης, όπως αυτή προκύπτει σαφώς από το ιστορικό της αναθεώρησης.

Β. Ωστόσο, με δεδομένο ότι η παραίτηση δεν συνεπάγεται πλέον υποχρεωτική απομάκρυνση ενός χρόνου από την υπηρεσία, αναρωτιέται κανείς τι σημασία έχει πλέον η υποβολή της και άρα, κατ' επέκτασιν, ποιο μπορεί να είναι πλέον το νόημα του σχετικού κωλύματος, για την άρση του οποίου αποτελεί προϋπόθεση¹⁹. Είναι προφανές ότι η ιδιότητα του υπαλλήλου έχει παύσει προ πολλού να είναι φόβητρο και άρα ότι κανείς εκλογέας δεν μπορεί να επηρεασθεί σοβαρά στις επιλογές του από το αν ο υποψήφιος διατηρεί τυπικά αυτή την ιδιότητα, κατερχόμενος στις εκλογές. Πολύ περισσότερο μάλιστα όταν είναι πλέον γνωστό ότι αυτός ούτως ή άλλως θα επανέλθει στην υπηρεσία του. Έτσι, μια καθαρή και θαρραλέα λύση θα ήταν να μην απαιτείται παραίτηση για την κάθοδο στις εκλογές, που συνεπάγεται εκτός των άλλων και σημαντική γραφειοκρατική ταλαιπωρία και επιβάρυνση τόσο για τους ενδιαφερομένους όσο και για την υπηρεσία τους, αλλά να προβλέπεται απλώς *πρώτον* η αναγκαστική υπαγωγή τους σε καθεστώς άδειας ή εν γένει αναστολής καθηκόντων, για το κρίσιμο διάστημα από την ανακήρυξη των υποψηφίων έως τη διεξαγωγή των εκλογών²⁰ και *δεύτερον* αυτόματη επάνοδος, μετά τη λήξη αυτού του καθεστώτος, που θα μπορούσε να παραταθεί και για κάποιο μικρό διάστημα μετά τις εκλογές²¹.

που παραιτούνται υποχρεωτικώς, σύμφωνα με την ισχύουσα, κατά περίπτωση, εκλογική νομοθεσία, επανέρχονται αυτοδικαίως στην ενεργό υπηρεσία, εάν δεν εκλεγούν ή λήξει, για οποιονδήποτε λόγο, η θητεία τους. Η αίτηση υποβάλλεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριών μηνών από την ανακήρυξη των επιτυχόντων ή τη λήξη της θητείας. Οι λοιπές ρυθμίσεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και για τους δημοτικούς και κοινοτικούς υπαλλήλους.

2. Η παράγραφος 7 του άρθρου 18 του Ν. 1735/1987 καταργείται οι δε παράγραφοι 8,9,10 και 11 του ίδιου άρθρου αναριθμούνται σ 7,8,9 και 10».

¹⁸ Παρά το ότι οι προεκτεθείσες ρυθμίσεις του ν. 3231/2004 αναφέρονται μόνον σε «δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους» και σε (τακτικούς) υπαλλήλους των ΟΤΑ, εξακολουθεί να ισχύει, όπως είδαμε, και η παρ. 8 του νόμου 1735/1987, ως παρ. 7 πλέον, σύμφωνα με την οποία «Οι διατάξεις του άρθρου αυτού [δηλαδή του τροποποιημένου ως ανωτέρω άρθρου 18] εφαρμόζονται και... στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και ΟΤΑ που κατέχει οργανικές θέσεις».

¹⁹ Πρβλ. και Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 234-235.

²⁰ Κατ' αναλογία, δηλαδή, με τα ισχύοντα σήμερα ως προς την παραίτηση.

²¹ Βλ. Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 81 επ.

2. Οι επί μέρους περιπτώσεις σχετικής μη εκλογιμότητας

- 19 Πριν από την αναθεώρηση του 2001 η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 56 Σ. περιλάμβανε πέντε πεδία εφαρμογής του κωλύματος. Το πρώτο αφορούσε τους έμμισθους δημόσιους λειτουργούς και υπάλληλους και τους υπάλληλους των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, το δεύτερο τους αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, το τρίτο τους δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων, το τέταρτο τους διοικητές ή προέδρους διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημόσιων ή δημοτικών επιχειρήσεων και το πέμπτο τους συμβολαιογράφους και τους φύλακες μεταγραφών και υποθηκών. Με την εξαίρεση του τελευταίου, το οποίο μετατέθηκε στα ασυμβίβαστα, τα πεδία αυτά όχι μόνον διατηρήθηκαν αλλά και διευρύνθηκαν, με την υπαγωγή νέων κατηγοριών πολιτών στο κώλυμα²², χωρίς να παρατηρηθεί σε κανένα από αυτά, έστω και μερικά ή μεμονωμένα, η αντίθετη τάση. Ειδικότερα, οι νέες αυτές κατηγορίες είναι οι ακόλουθες:

A. Οι «έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι», οι «υπάλληλοι των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ» και οι «άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου»

- 20 Στο πρώτο από τα προαναφερθέντα πεδία εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 56 παρ. 1 η διεύρυνση που υιοθετήθηκε από τη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή, αφορά την κατηγορία «άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου», η οποία δεν έρχεται απλώς να προστεθεί στις υπόλοιπες κατηγορίες («έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι»²³, «υπάλληλοι των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ») αλλά στην πραγματικότητα να τις αναοριοθετήσει, προκειμένου να αποφευχθούν ορισμένα ερμηνευτικά προβλήματα που είχαν αναδειχθεί στο πλαίσιο της νομολογιακής επεξεργασίας της αναθεωρηθείσας διάταξης. Ειδικότερα:
- 21 Με βάση την παλαιότερη ρύθμιση, η ερμηνεία των εννοιών «έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι» και «υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» -που διαμορφώθηκε πάντως, εν πολλοίς, με αφορμή τη νομολογιακή επεξεργασία των αντίστοιχων διατυπώσεων του άρθρου 56 παρ. 3²⁴- υπήρξε πάγια. Πράγματι το ΑΕΔ -όπως άλλωστε και το Εκλογοδικείο υπό το Σύνταγμα

²² Πρβλ. και Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 232 επ.

²³ Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες, ως προς την αποσαφήνιση των όρων «δημόσιοι υπάλληλοι» και «δημόσιοι λειτουργοί», οι επί μέρους ερμηνευτικές επεξεργασίες των ΑΕΔ 22/1985, 4/1995, 51/1997, 6/2000, 21/2004. Πρβλ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 442.

²⁴ Οι διατυπώσεις αυτές της παρ. 3 του άρθρου 56 ήταν όμοιες ως προς το πρώτο σκέλος («έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι») και ταυτόσημες -παρά τη μικρή διαφορά τους- ως προς το δεύτερο («υπάλληλοι ΝΠΔΔ γενικά»), καθώς το «γενικά» κρίθηκε από τη νομολογία (ΑΕΔ 5/2000) ότι αφορούσε τα ΝΠΔΔ (ώστε να περιληφθούν με μια πιο συνοπτική διατύπωση και οι ΟΤΑ) και όχι τους υπάλληλους (βλ. Αθ. Ράικο, *Ζ΄ Συμπλήρωμα*, 2003, σελ. 96-97).

του 1952²⁵- θεώρησε εξ αρχής ότι οι έννοιες αυτές καλύπτουν μόνον τους «εμμίσθους τους προσλαμβανομένους προς πλήρωσιν ρητώς προβλεπομένης οργανικής θέσεως και επί τη βάσει κανόνων αποκλειστικώς δημοσίου δικαίου, οίτινες και διέπουν την ιδρυομένην σχέση», αποκλείοντας δηλαδή από την εφαρμογή των σχετικών κωλυμάτων εκλογιμότητας «τους επί σχέσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπηρετούντας ή επί τη βάσει ετέρας ελευθέρως καταρτιζόμενης συμβάσεως (λ.χ. εντολής) παρέχοντας τας υπηρεσίας τους»²⁶. Η ερμηνεία αυτή δεν μπορεί βέβαια να επικριθεί ως εσφαλμένη, εν όψει των συγκεκριμένων διατυπώσεων, ούτε για το άρθρο 56 παρ. 1 ούτε για το άρθρο 56 παρ. 3 (το οποίο αφορούν οι περισσότερες σχετικές αποφάσεις). Θα μπορούσε, ωστόσο, να ήταν εν μέρει διαφορετική, δεδομένου ότι η έννοια «υπάλληλοι των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ» (ή «υπάλληλοι των ΝΠΔΔ γενικά» κατά τη διατύπωση του άρθρου 56 παρ. 3) νομίζουμε ότι άφηνε περιθώρια για μια διαφορετική προσέγγιση που θα περιλάμβανε, εκκινώντας από τη γενικότερη στόχευση του κωλύματος²⁷, και τους υπηρετούντες με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στα εν λόγω νομικά πρόσωπα²⁸. Πέρα από το θέμα της ερμηνευτικής ορθότητας, πάντως, επί της ουσίας οι εν λόγω λύσεις ήταν αναμφίβολα προβληματικές. Όποιο κριτήριο και να χρησιμοποιήσει κανείς, από τα αναγόμενα στη ratio των κωλυμάτων, δεν είναι δυνατόν να ανακαλύψει επιχειρήματα που να δικαιολογούν πειστικά την ανωτέρω άνιση μεταχείριση μεταξύ υπαλλήλων που εργάζονται στους ίδιους φορείς (δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ), διέπονται εν πολλοίς από τους ίδιους κανόνες²⁹ και, σε κάθε περίπτωση, έχουν τις ίδιες δυνατότητες επη-

²⁵ Βλ. Αθ. Ράικο, *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, ό.π., σελ. 320 επ., 339 επ., με τις εκεί παραπομπές.

²⁶ Βλ. ΑΕΔ 6/1982. Στην ίδια κατεύθυνση και οι ΑΕΔ 19/1978, 57/1985, 3, 4/1990 και 2/1991, 4/1995 (η οποία εισήγαγε και την αμφίβολη ορθότητα ερμηνεία του «εν στενή έννοια» δημοσίου υπαλλήλου), 27, 28, 35, 47, 51, 52, 57, 84/1997, 5, 6, 51/2000 (οι περισσότερες αφορούσαν κωλύματα του άρθρου 56 παρ. 3) - Για τη νομολογία αυτή βλ. αναλυτικά Αθ. Ράικο, *Α΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου*, 1983, ό.π., σελ. 45 επ.· *Β΄ Συμπλήρωμα*, 1983, ό.π., σελ. 85 επ.· *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, ό.π., σελ. 80 επ.· *Δ΄ Συμπλήρωμα*, 1993, ό.π., σελ. 109 επ.· *Ε΄ Συμπλήρωμα*, 1996, ό.π., σελ. 89 επ.· *ΣΤ΄ Συμπλήρωμα*, 1999, ό.π., σελ. 132 επ.· 138, 143, 164 επ.· 176 επ.· *Ζ΄ Συμπλήρωμα*, 2003, ό.π., σελ. 96 επ. Βλ. επίσης τα σχετικά αποσπάσματα της εν λόγω νομολογίας σε Δ. Π. Σκαλτσούνη/Ι.Β. Γράβαρη/Δ.Μ. Κυριλλόπουλο, *Η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου επί εκλογικών διαφορών*, Ι, έτη 1978-1999, 2000, σελ. 65 επ., ΙΙ, έτη 2000-2003, ό.π., 2004, σελ. 13 επ. και πρβλ. Κ. Μποτόπουλο, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας*, ό.π., σελ. 183 επ.

²⁷ Πρβλ. και Δ. Τσάτσο, *Το κοινοβουλευτικόν ασυμβίβαστον*, ό.π., σελ. 93 επ.

²⁸ Όπως υποστήριξε η μειοψηφία (τρία μέλη) στην απόφαση 6/1982 - βλ. αναλυτικά Αθ. Ράικο, *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, ό.π., σελ. 81 επ., με αντίθετη (υπέρ της πλειοψηφίας) θέση του συγγραφέα, ο οποίος όμως, de constitutione ferenda, θεωρούσε τη διάταξη εσφαλμένη (βλ. και Β΄ Συμπλήρωμα, 1983, ό.π., σελ. 93).

²⁹ Βλ. αναλυτικότερα Αθ. Ράικο, *Β΄ Συμπλήρωμα*, 1983, ό.π., σελ. 93 και *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, ό.π., σελ. 84.

ρεασμού (ενδεχομένως δε, κατά περίπτωση, και περισσότερες³⁰). Αυτόν λοιπόν τον παράδοξο διαχωρισμό, ο οποίος ερειδόταν σε μια παρωχημένη σύνδεση της άσκησης δημόσιας εξουσίας με τη σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου, ήρθε να άρει η προσθήκη της προαναφερθείσας κατηγορίας «άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου», η οποία ακριβώς απέβλεψε, αν και όχι με τον καλύτερο νομοτεχνικά τρόπο, στο να συμπεριληφθούν πλέον και οι υπηρετούντες με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπάλληλοι του κράτους στον κύκλο των υπαγομένων στο κώλυμα του άρθρου 56 παρ. 1.

- 22 Υπό αυτό λοιπόν το πρίσμα, η εν λόγω συνταγματική τροποποίηση μπορεί να κριθεί δικαιολογημένη, με τις εξής πάντως επισημάνσεις:
- 23 *Πρώτον* ότι όπως προκύπτει από την ιστορική αλλά και τη συστηματική ερμηνεία της διάταξης³¹, η προσθήκη της διατύπωσης «άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου» καταλαμβάνει μόνον τους επί συμβάσει ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλους δηλαδή το «προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου» (ορισμένου ή αορίστου χρόνου) κατά τα άρθρα 103 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος. Δεν αφορά επομένως και τους παρέχοντες τις υπηρεσίες τους με βάση σχέση εντολής -εδώ η προαναφερθείσα νομολογία εξακολουθεί να ισχύει πλήρως³²- αλλά ούτε βεβαίως και τους άμισθους υπαλλήλους (που θα μπορούσε, κατά μια έννοια, να σημαίνει και τους δικηγόρους...). Αντίθετα, φαίνεται να επηρεάζει, για την ενότητα του συνταγματικού λόγου, και τους υπηρετούντες με σχέση ιδιωτικού δικαίου στους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ ανακαθορίζοντας αντιστοίχως την έννοια «υπάλληλοι ΟΤΑ ή άλλων ΝΠΔΔ» (πολύ περισσότερο, μάλιστα, όταν το άρθρο 103 Σ.προβλέπει ότι οι διατάξεις του έχουν εφαρμογή και σε αυτούς). Από την άποψη αυτή, πάντως, θα ήταν νομοτεχνικά πληρέστερο να είχε προτιμηθεί και εν προκειμένω η διατύπωση «έμμισθοι λειτουργοί και υπάλληλοι του δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠ[ΔΔ]», κατά το πρότυπο της αντίστοιχης -και με την ίδια ratio-αναδιατύπωσης του άρθρου 56 παρ. 3 εδ. δ΄.
- 24 Δεύτερον, ότι θα ισχύουν και για τους υπαλλήλους αυτούς οι νέες ρυθμίσεις ως προς την επάνοδο στην υπηρεσία, σε περίπτωση εκλογικής αποτυχίας (ή, εφόσον εκλεγούν, μετά τη λήξη της θητείας τους). Από εκεί και πέρα, πάντως, παραμένει ανοικτό το ζήτημα αν τελικά είναι πράγματι απαραίτητο, κατά τα προεκτεθέντα, να απαιτείται παραίτηση,

³⁰ Χαρακτηριστική ήταν η περίπτωση διευθυντή, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, του Γενικού Νοσοκομείου Καρπενησίου (που ήταν τότε ΝΠΔΔ), ο οποίος από απόψεως εκλογιμότητας ήταν σε πλεονεκτικότερη θέση από έναν κατώτερο υπάλληλο, με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου, στο ίδιο νοσοκομείο (πρβλ. και Αθ. Ράικο, *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, ό.π., σελ. 84).

³¹ Για τη ratio της εν λόγω ρύθμισης, τη σχετική συζήτηση στη Βουλή και τις θέσεις της θεωρίας βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα*, ό.π., σελ. 84 επ., ιδίως υποσημ. 197.

³² Χαρακτηριστική η ΑΕΔ 8/2020, σύμφωνα με την οποία δεν εμπίπτει στο κώλυμα του άρθρου 56 παρ. 1 δικηγόρος με έμμισθη εντολή.

προκειμένου να συμμετάσχουν στις εκλογές τόσο μεγάλες κατηγορίες υπαλλήλων, χωρίς ιδιαίτερο αντίκρουσμα ως προς τη διασφάλιση της γνησιότητας των εκλογών.

Β. Οι «υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας»

Ακόμη μεγαλύτερη είναι η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του σχετικού κωλύματος εκλογιμότητας στον χώρο των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας³³. Πράγματι, ενώ υπό την προϋχούσα ρύθμιση ο κύκλος των υπαγομένων στο κώλυμα περιοριζόταν μόνο στους αξιωματικούς, μετά την αναθεώρηση του 2001 περιλαμβάνει πλέον, συλλήβδην, όλους «τους υπηρετούντες»³⁴. Η έννοια αυτή είναι ευρεία και καλύπτει, προδήλως, όλα ανεξαιρέτως τα επαγγελματικά στελέχη των ενόπλων δυνάμεων (δηλαδή τους «στρατιωτικούς εν ενεργεία», κατά την παλαιότερη διατύπωση του άρθρου 56 παρ. 3³⁵) και των σωμάτων ασφαλείας. Κατά την άποψή μας, όμως, δεν καλύπτει, παρότι έτσι φαίνεται εκ πρώτης όψεως, και εκείνους που υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις. Ειδικότερα:

α. Ως προς το προσωπικό των σωμάτων ασφαλείας η ως άνω επέκταση του κωλύματος είναι αναμφισβήτητη αλλά και ορθή, εφόσον βέβαια δεχθούμε σαν ορθή και τη βασική επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη ότι πρέπει να ισχύει η πλέον αυστηρή εκδοχή του σχετικού κωλύματος εκλογιμότητας -δηλαδή να απαιτείται παραίτηση για τη συμμετοχή στις εκλογές- και ως προς τους υπόλοιπους υπαλλήλους του δημοσίου και των ΝΠΔΔ. Πράγματι, υπό αυτό το πρίσμα η σχετική επιλογή του συντακτικού νομοθέτη του 1975 να υπαγάγει στο κώλυμα μόνο τους αξιωματικούς ήταν κάκιση, και μάλιστα όχι λόγω προβληματικότητας, *in abstracto*, της εν λόγω διάκρισης αλλά ιδίως διότι η συγκεκριμένη διατύπωση διαφοροποιούσε -η τουλάχιστον φαινόταν να διαφοροποιεί, καθώς το θέμα δεν κρίθηκε νομολογιακά- τους κατώτερους αστυνομικούς από τους υπόλοιπους «εμμίσθους δημοσίους υπαλλήλους», παρά το ότι όχι μόνον συνδέονταν, κατ' εξοχήν, με σχέση δημοσίου δικαίου με το κράτος αλλά και διέθεταν ιστορικά, λόγω των ιδιότυπων συνθηκών της μετεμφυλιακής περιόδου, τις μεγαλύτερες δυνατότητες άσκησης αθέμιτης επιρροής στο εκλογικό αποτέλεσμα. Αν, ωστόσο, είχε πρυτανεύσει μια λογική δραστηρικής συρρίκνωσης των σχετικών κωλυμάτων και για τους υπηρετούντες στα Σώματα Ασφαλείας, όπως θα έπρεπε να ισχύσει και ως προς τους υπαλλήλους του δημοσίου, των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ,

³³ Βλ. γενικά Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 255· Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 232· Αθ. Ράϊκου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 327.

³⁴ Για την αναθεώρηση της εν λόγω διάταξης βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 87 επ., ιδίως υποσημ. 200.

³⁵ Για τη νομολογιακή αποσαφήνιση αυτής της έννοιας βλ. την απόφαση ΑΕΔ 37/1991 και τον αναλυτικό σχολιασμό της σε Αθ. Ράϊκο, *Δ΄ Συμπλήρωμα*, 1993, σελ. 89 επ.

κατά τα προεκτεθέντα, τότε η παλαιά εξαίρεση των αξιωματικών τους δεν θα εσπερείτο δικαιολογητικής βάσης που να ανάγεται στη ratio της συνταγματικής καθιέρωσης της σχετικής μη εκλογιμότητας, καθώς η δυνατότητα άσκησης αθέμιτης επιρροής συνδεδεμένης με τη διατήρηση της ιδιότητας κατά την προεκλογική περίοδο είναι σαφώς μεγαλύτερη για τους αξιωματικούς, όπως είναι, άλλωστε, και για τα διευθυντικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Στην περίπτωση αυτήν μάλιστα, εν όψει της θεσμικής ιδιαιτερότητας των σωμάτων ασφαλείας, που δικαιολογεί κάποιες αποκλίσεις, θα μπορούσε για τους αξιωματικούς τους να διατηρηθεί σε ισχύ τόσο η παραίτηση, προ της υποβολής υποψηφιότητας, όσο και η χρονική προϋπόθεση της παρέλευσης έτους, όχι όμως για την επάνοδο στην υπηρεσία, γενικώς, αλλά για την επάνοδο στη συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια.

- 28** Με άλλα λόγια, από την άποψη του τι θα έπρεπε να ισχύει (*de constitutione ferenda*) η ρύθμιση που θα θεωρούσαμε προτιμότερη για τα σώματα ασφαλείας είναι η ακόλουθη: Για μεν τους αξιωματικούς τους να ισχύει αυστηρότερο κώλυμα εκλογιμότητας, -δηλαδή προηγούμενη παραίτηση και επάνοδος με υποχρεωτική παραμονή ενός έτους εκτός της εκλογικής περιφέρειας στην οποία έθεσαν υποψηφιότητα- για δε το υπόλοιπο προσωπικό τους να ισχύει μια πολύ ηπιότερη εκδοχή, δηλαδή να αρκεί, όπως θα έπρεπε να αρκεί κατά τα ανωτέρω και για τους υπόλοιπους υπαλλήλους του κράτους, μια απλή ολιγόμηνη αναγκαστική άδεια απουσίας από την υπηρεσία (ή, γενικότερα, αναστολή καθηκόντων).
- 29** β. Ως προς το στρατιωτικό προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων η επέκταση του κωλύματος σε όλα τα επαγγελματικά στελέχη είναι επίσης αναμφισβήτητη, πλην όμως η σχετική ρύθμιση είναι υπέρ το δέον ανελαστική και εν τέλει περιοριστική για όσους δεν εντάσσονται στην κατηγορία των αξιωματικών και συγκεκριμένα για τους ανθυποσπιστές, τους υπαξιωματικούς καθώς και για τους επαγγελματίες οπλίτες³⁶. Όχι βέβαια επειδή υπήχθησαν και αυτοί στο κώλυμα, διότι η εξαίρεσή τους στο Σύνταγμα του 1975 ήταν εξ ίσου ατυχής με εκείνη για το αντίστοιχο προσωπικό των σωμάτων ασφαλείας, και μάλιστα για τους ίδιους λόγους, δηλαδή, σε τελευταία ανάλυση, για λόγους ίσης μεταχείρισης σε σχέση με τους εν γένει πολιτικούς υπαλλήλους και λειτουργούς. Το πρόβλημα έγκειται στη δεδομένη διαφοροποίηση που ισχύει, όπως και πριν από την αναθεώρηση, για τις συνέπειες της παραίτησης των στρατιωτικών και συγκεκριμένα για την απαγόρευση επανόδου στην υπηρεσία. Με άλλα λόγια, ενώ για τους «υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας» η εξομοίωση με τους «εμμίθους δημοσίου υπαλλήλους», που επήλθε με την αναθεώρηση, δεν έχει δυσμενέστερες συνέπειες σε σχέση με τους τελευταίους, για τους «υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις» η εν λόγω εξομοίωση αποβαίνει εις βάρος των προαναφερθέντων στρατιωτικών, για τους

³⁶ Βάσει του ν. 2936/2001.

οποίους δεν ίσχυε προηγουμένως το κώλυμα, καθώς η απαιτούμενη πλέον -ορθώς καταρχήν- παραίτησή τους συνεπάγεται αυτόματα και απαγόρευση επανόδου στην ενεργό υπηρεσία, σε περίπτωση εκλογικής αποτυχίας. Η λύση επομένως, υπό το συγκεκριμένο πρίσμα της συνταγματικής αναθεώρησης, δεν θα ήταν το να μην επεκταθεί και σε αυτούς το σχετικό κώλυμα αλλά το να διαφοροποιηθούν οι συνέπειες της παραίτησής τους, σε σχέση με τους αξιωματικούς, με τους τελευταίους να είναι οι μόνοι για τους οποίους θα ίσχυε η κατά το Σύνταγμα απαγόρευση επανόδου. Στο μέτρο, ωστόσο, που κρινόταν σκόπιμο -εν όψει της ιδιαιτερότητας των ενόπλων δυνάμεων- να μην υπάρξει εν προκειμένω πλήρης εξομοίωση ούτε και των εν λόγω στρατιωτικών (ανθυπασιστών, υπαξιωματικών και επαγγελματιών οπλιτών) με τους πολιτικούς υπαλλήλους και λειτουργούς, θα μπορούσε για τους πρώτους να διατηρηθεί, κατ' εξαίρεση, η προϊσχύσασα χρονική προϋπόθεση της ετήσιας απομάκρυνσης, προ της επανόδου στην υπηρεσία.

Αν βεβαίως η αναθεώρηση είχε υιοθετήσει, όπως έπρεπε κατά την άποψή μας, την πλέον προωθημένη εκδοχή, η καλύτερη λύση θα ήταν να καταργηθεί πλήρως η παραίτηση για τους υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις (αντικαθιστάμενη με καθεστώς ολιγόμηνης αναγκαστικής άδειας ή αναστολής καθκόντων ή διαθεσιμότητας³⁷) και να παραμείνει ενδεχομένως μόνον για τους αξιωματικούς, σύμφωνα με όσα προτάθηκαν προηγουμένως για τα σώματα ασφαλείας.

γ. Από τη γραμματική διατύπωση «υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις» δημιουργείται η εντύπωση ότι στο σχετικό κώλυμα εκλογιμότητας εμπίπτουν και οι υπηρετούντες τη θητεία τους³⁸. Ωστόσο, μια προσεκτικότερη προσέγγιση δείχνει

³⁷ «...Άραγε γιατί και με τους στρατιωτικούς ακόμα να είμαστε τόσο ακραίοι; Δεν θα ήταν ωραίο να ήταν εδώ [στη Βουλή] ένας ανώτατος στρατιωτικός με αναστολή και να γύριζε πάλι στο στρατόπεδο; Δεν θα ήταν πλούτος;» αναρωτιόταν χαρακτηριστικά ο Στ. Μπένος στην Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής (βλ. *Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β', συνεδρ. ΡΚΖ', σελ. 564). Ας σημειωθεί ότι η εύκολη κάθοδος των στρατιωτικών στις εκλογικές διαδικασίες του 19ου αιώνα, χάρη στην ήπια σχετική ρύθμιση του Συντάγματος του 1864 («Οι αξιωματικοί εκλέγονται, αλλ' εκλεχθέντες τίθενται σε διαθεσιμότητα...» κατά το άρθρο 71) φαίνεται πως ήταν σημαντική παράμετρος για να μη διαμορφωθούν στεγανά στο στράτευμα και κατ' επέκτασιν για να αποτραπούν στρατιωτικά κινήματα και γενικότερα τάσεις παρεκτροπής από τη συνταγματική νομιμότητα για μισόν περίπου αιώνα (βλ. Γ. Σωτηρέλη, *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σελ. 21 και πρβλ. Χρ. Χατζή, *Εκλογικά κωλύματα και ασυμβίβαστα*, ό.π., σελ. 221).

³⁸ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 443 και Αθ. Ράϊκου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 327. Δεν υπεισέρχονται στο ζήτημα οι Ευ. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κληρονομήμα*, ό.π., σελ. 255- Κ. Μποτόπουλος, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 232 και Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 602, Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ΝοΒ 2002, σελ. 58 επ. Το θέμα τέθηκε μάλιστα και στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή,

ότι το θέμα δεν τίθεται καν, διότι η έννοια του συγκεκριμένου κωλύματος, όπως προαναφέρθηκε, είναι ότι καθιερώνει σχετική μη εκλογιμότητα, που αίρεται με την παραίτηση. Είναι προφανές όμως ότι για τους υπηρετούντες τη θητεία τους δεν νοείται υποβολή παραίτησης, όπως άλλωστε δεν νοείται και απαγόρευση της επανόδου στην υπηρεσία, που ισχύει για τους επαγγελματίες στρατιωτικούς. Ως εκ τούτου, τυχόν συμπερίληψή τους στην έννοια «υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις» του άρθρου 56 παρ. 1 στην πραγματικότητα θα σήμαινε την παρεισαγωγή, εκ του πλαγίου, ενός καινοφανούς και ιδιότυπου κωλύματος (απόλυτου και γενικού) για μια μεγάλη κατηγορία πολιτών, το οποίο όχι μόνον θα αποτελούσε υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος του εκλέγεσθαι -που επιτάσσει, κατά τα εισαγωγικώς εκτεθέντα, την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών στις εκλογικές διαδικασίες- αλλά και θα υπερακόντιζε, σε κάθε περίπτωση, τις προθέσεις του αναθεωρητικού νομοθέτη.

- 32 Με βάση τα ανωτέρω, η μόνη συμβατή με το Σύνταγμα ρύθμιση, ως προς τους υπηρετούντες τη θητεία τους, είναι να τους παρέχεται η μεγαλύτερη δυνατή διευκόλυνση, προκειμένου να συμμετέχουν, ως υποψήφιοι, στις εκλογές. Η προσφορότερη δέ λυση, προς αυτήν την κατεύθυνση, είναι η αναστολή της υποχρέωσης για στράτευση, από τις αρμόδιες αρχές, για το απαραίτητο χρονικό διάστημα, με παράλληλη βέβαια πρόβλεψη για σύντομη επιστροφή στην υπηρεσία των μη εκλεγομένων, προκειμένου να συνεχίσουν τη θητεία τους. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας θεώρησης, οι σχετικές επιλογές της ισχύουσας νομοθεσίας, όπως διαμορφώθηκαν, εν πολλοίς, πριν από την αναθεώρηση και κωδικοποιήθηκαν μετά από αυτήν, με το π.δ. 292/2003³⁹, μπορούν να κριθούν σε γενικές γραμμές επιτυχείς και υπό το πρίσμα της νέας διάταξης του άρθρου 56 παρ. 1, τόσο για τους στρατευσίμους που υποβάλλουν υποψηφιότητα (προβλέπεται αναβολή κατάταξης στις Ένοπλες Δυνάμεις, η οποία αρχίζει από την ημερομηνία υποβολής της υποψηφιότητας), όσο και για τους εκπληρούντες ήδη τη θητεία τους (προβλέπεται προσωρινή απόλυση από τις τάξεις των Ενόπλων Δυνάμεων). Οι ως άνω διευκολύνσεις διαρκούν για μεν τους εκλεγομένους όσο χρόνο διατηρούν τη βουλευτική ιδιότητα για δε τους αποτυχόντες έως την ημερομηνία της ανακήρυξης των βουλευτών⁴⁰.

πλην όμως δεν διευκρινίσθηκε τελικά βλ. Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα*, ό.π., σελ. 91 επ., ιδίως υποσημ. 206 και 207.

³⁹ «Κώδικας Διατάξεων Στρατολογικής Φύσης», ΦΕΚ Α΄ 248.

⁴⁰ Βλ. συγκεκριμένα, ως προς τους στρατευσίμους, τη διάταξη του άρθρου 20 του π.δ. 292/2003 και ως προς τους υπηρετούντες τη θητεία τους τη διάταξη του άρθρου 36 του ίδιου π.δ.

Γ. Τα «αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης»

Στον χώρο των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του κωλύματος υπήρξε όχι μόνον σημαντική αλλά εν πολλοίς και ατυχής⁴¹, διότι ανέδειξε έναν έκδηλο ανταγωνισμό των βουλευτών απέναντι στους αυτοδιοικητικούς άρχοντες, που αγγίζει, ιδίως για τους αιρετούς του δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης, τα όρια ενός ιδιότυπου συντεχνιασμού⁴². Ας δούμε όμως τα πράγματα πιο συγκεκριμένα:

α. Πριν από την αναθεώρηση του 2001 οι μόνοι που ενέπιπταν στο σχετικό κώλυμα του άρθρου 56 παρ. 1 ήταν οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι κοινοτήτων, δηλαδή οι επικεφαλής των πρωτοβάθμιων -και μόνων υφισταμένων- κατά την περίοδο ψήφισης του Συντάγματος του 1975- οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Όταν όμως καθιερώθηκε η δευτεροβάθμια (νομαρχιακή) αυτοδιοίκηση, η νομολογία του Εκλογοδικείου (ΑΕΔ) επέκτεινε την ισχύ του εν λόγω κωλύματος και στους επικεφαλής της (νομάρχες) -όχι όμως και τους «αντινομάρχες» ή «βοηθούς νομάρχες»- με μια ευρηματική πλην αμφιλεγόμενη ερμηνευτική κατασκευή⁴³.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε να αποτυπώσει απλώς στο Σύνταγμα τη συγκεκριμένη νομολογιακή αναδιαμόρφωση του εν λόγω κωλύματος αλλά προχώρησε ακόμη περισσότερο, αφ' ενός υπάγοντας στο πεδίο εφαρμογής του όλα τα «αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των ΟΤΑ» και αφ'ετέρου επιφυλάσσοντας για τα «ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού» -δηλαδή για τους αιρετούς νομάρχες (αιρετούς περιφερειάρχες πλέον)- πολύ δυσμενέστερη μεταχείριση, με την εισαγωγή ενός νέου, ειδικού και εντελώς πρωτότυπου κωλύματος. Ειδικότερα:

β. Με τη χρήση του όρου «αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των ΟΤΑ» ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέλησε να περιλάβει στο σχετικό κώλυμα εκλογιμότητας του άρθρου 56

⁴¹ Πρβλ. Π. Παυλόπουλο, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος υπό το πρίσμα της κοινοβουλευτικής εμπειρίας*, 2010, σελ. 233 επ.

⁴² Πρβλ. Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 344.

⁴³ Ειδικότερα το ΑΕΔ (42/1995, 54 και 59/1997, 2, 7, 17, 18/2000,) στήριξε τη θέση του στο επιχείρημα ότι τόσο η πρωτοβάθμια όσο και η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση «αποτελούν σύστοιχες μορφές του ίδιου θεσμού, της τοπικής αυτοδιοίκησης». Το συγκεκριμένο ζήτημα ήταν από τα πλέον ακανθώδη που αντιμετώπισε η νομολογία πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος. Η συγκεκριμένη δε λύση αντιμετώπισε πολλές επικρίσεις, με βασικό επιχείρημα το ότι στηρίχθηκε σε ανάλογη εφαρμογή του κωλύματος του άρθρου 56 παρ. 1, που αντίκειται σαφώς στην απαιτούμενη -κατά τα προστεθέντα- στενή ερμηνεία των περιορισμών εκλογιμότητας (βλ. τις σχετικές αποφάσεις και τον έντονα επικριτικό σχολιασμό τους από τον Αθ. Ράικο, *Ε' Συμπλήρωμα*, 1996, σελ. 208 επ., *ΣΤ' Συμπλήρωμα*, 1999, σελ. 86 επ., 171 επ., *Ζ' Συμπλήρωμα*, 2003, σελ. 78 επ. - βλ. όμως και την αντίθετη άποψη του Κ. Μποτόπουλου, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας*, ό.π., σελ. 146 επ., που θεωρεί θεμιτή τη συγκεκριμένη ερμηνεία του ΑΕΔ, εν όψει του συγκεκριμένου νομοθετικού σκοπού του κωλύματος).

παρ. 1 «όλα τα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα... όχι τα ανώτερα μόνο... και των δύο βαθμών»⁴⁴. Αυτό σημαίνει ότι σε αυτό υπάγονται πλέον, πέραν των δημάρχων, και όλοι οι αιρετοί άρχοντες αμφοτέρων των βαθμών, που κατέχουν θέσεις αντιδημάρχων, αντιπεριφερειάρχων και τυχόν επάρχων (ή άλλες αντίστοιχες, που ενδεχομένως θα καθιερωθούν με νόμο)⁴⁵.

37

Ως προς τη σκοπιμότητά της, πάντως, η επιλογή αυτή δεν έχει ιδιαίτερα πειστική αιτιολογική βάση αναγόμενη στη ratio των σχετικών κωλυμάτων εκλογιμότητας. Εν πρώτοις, η άποψή μας είναι ότι η συνταγματική αναθεώρηση θα έπρεπε να ξεκινήσει από τους δημάρχους, κινούμενη σε μια άλλη λογική, τολμηρότερη (χωρίς να φθάσει πάντως στη ρηξικέλευθη λύση να επιτρέψει τη σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο των ιδιοτήτων του δημάρχου και του βουλευτή, όπως ισχύει, με κάποιες προϋποθέσεις, σε άλλες χώρες⁴⁶). Συγκεκριμένα, για τα εν λόγω αξιώματα θα έπρεπε να προβλεφθεί απλώς ασυμβίβαστο με τη βουλευτική ιδιότητα, προκειμένου να ενθαρρύνεται και όχι να αποτρέπεται -λόγω της άμεσης αντικατάστασής των φορέων τους μετά την υποβολή της παραίτησης- η

⁴⁴ Βλ. την εισήγηση του Ευ. Βενιζέλου στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π., σελ. 383) και στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (*Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΕ΄, σελ. 490).

⁴⁵ Αντίθετα δεν υπάγονται στο κώλυμα οι πρόεδροι των συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης, δηλ. των δημοτικών και των νομαρχιακών συμβουλίων, όπως έχει υποστηριχθεί (βλ. ιδίως Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 256, Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, σελ. 329). Πράγματι, εν όψει και της προαναφερθείσας στενής ερμηνείας των περιορισμών της εκλογιμότητας, δεν υπάρχει κανένας λόγος να διαφοροποιηθούν οι εν λόγω πρόεδροι από τα υπόλοιπα μέλη των συλλογικών τους οργάνων. Και τούτο διότι οι αρμοδιότητές τους, οι οποίες περιορίζονται αυστηρά στο πλαίσιο της εσωτερικής λειτουργίας αυτών των οργάνων (*interna corporis*), δεν στοιχειοθετούν σε καμία περίπτωση την άσκηση δημόσιας εξουσίας είτε με την έκδοση διοικητικών πράξεων είτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, ώστε να παρέχουν δυνατότητες επηρεασμού της εκλογικής βούλησης. Αυτό άλλωστε είχε επισημανθεί με έμφαση από τη νομολογία και υπό το προηγούμενο καθεστώς των κωλυμάτων. Ειδικότερα είχε κριθεί, ως προς τον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου, ότι δεν υπάγεται στους περιορισμούς του άρθρου 56 παρ. 1, με το επιχείρημα, μεταξύ άλλων, ότι: «ως προκύπτει εκ των προπαρατεθεισών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος [που ισχύουν και σήμερα], ουδεμίαν εξουσίαν διοικήσεως ή διαχειρίσεως του Δήμου έχει, περιοριζόμενος εις την διεύθυνσιν των συζητήσεων και την τήρησιν της ευταξίας των συνεδριάσεων του δημοτικού συμβουλίου» (βλ. την ΑΕΔ 16/2000 και τον -ορθό- σχολιασμό της σε Αθ. Ράικο, Ζ΄ Συμπλήρωμα, 2003, σελ. 75 επ., και πρβλ. την ΑΕΔ 54/1997, που αφορά τον πρόεδρο νομαρχιακής επιτροπής, σε Αθ. Ράικο, ΣΤ΄ Συμπλήρωμα, 1999, σελ. 86 επ.).

⁴⁶ Ιδίως στις σκανδιναβικές χώρες και στη Γαλλία. Πρβλ. και την αγόρευση του Στ. Μπένου στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (*Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΖ΄, σελ. 564).

συμμετοχή στις βουλευτικές εκλογές πολιτικών στελεχών που έχουν δοκιμασθεί στα κοινά και έχουν να προσφέρουν στους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς⁴⁷.

Με δεδομένο, πάντως, ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 δεν θέλησε στο σημείο αυτό να απομακρυνθεί από τα καθιερωμένα, θα έπρεπε τουλάχιστον να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής του κωλύματος μόνον στα ανώτερα μονοπρόσωπα όργανα των ΟΤΑ, δηλ. στους επικεφαλής των αυτοδιοικήσεων, συμπεριλαμβανομένων, όπως θα δούμε στη συνέχεια, και των περιφερειάρχων. Αυτοί είναι που συμβολίζουν, τύποις και ουσία, τους ΟΤΑ και άρα θα μπορούσαμε να δεχθούμε ότι η διατήρηση της ιδιότητάς τους κατά την προεκλογική περίοδο εγκυμονεί όντως ορισμένους κινδύνους μεροληψίας και αθέμιτης εκλογικής επιρροής. Για τα υπόλοιπα όμως «αιρετά μονοπρόσωπα όργανα», όπως τα προσδιορίσαμε προηγουμένως, δεν φαίνεται να έχει νόημα η παραίτηση, πολλώ μάλλον όταν από κανένα σημείο της σχετικής συζήτησης στη Βουλή δεν προέκυψε ότι πριν από την αναθεώρηση ασκούσαν σοβαρή επιρροή στο εκλογικό φρόνημα λόγω της διατήρησης της ιδιότητάς τους κατά την προεκλογική περίοδο. Εξ άλλου, οι θέσεις αυτές συνήθως δεν ταυτίζονται με ένα πρόσωπο αλλά καταλαμβάνονται εναλλάξ από διαφορετικούς -δημοτικούς ή περιφερειακούς- συμβούλους. Με άλλα λόγια, ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν έπρεπε να παρασυρθεί από τη λογική της έμμεσης αποτροπής των εν λόγω αιρετών αυτοδιοικητικών οργάνων, ως προς τη συμμετοχή τους στις εκλογές, που πρυτάνευσε γενικότερα στη συζήτηση και αναδείχθηκε ιδιαίτερα στην αντιμετώπιση των αιρετών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, όπως είδαμε προηγουμένως και θα αναπτύξουμε αναλυτικότερα αμέσως παρακάτω. Αντίθετα θα έπρεπε να προβεί σε προσεκτικότερη στάθμιση πριν καταλήξει στη λύση αυτή, δεδομένων των δυσμενών επιπτώσεων της παραίτησης για τα εν λόγω «μονοπρόσωπα αιρετά όργανα» (οι οποίες, όπως και για τους δημάρχους, συνίστανται στο ότι αδυνατούν, σε περίπτωση εκλογικής αποτυχίας, να επανέλθουν στη θέση τους, λόγω του ότι έχουν ήδη αντικατασταθεί).

γ. Όπως προαναφέρθηκε, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 δεν συμπεριέλαβε και τα «ανώτερα μονοπρόσωπα αιρετά όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού» στο κώλυμα που ισχύει, κατά τα προεκτεθέντα, για τα «μονοπρόσωπα αιρετά όργανα των ΟΤΑ». Για τα συγκεκριμένα όργανα -δηλαδή για τους αιρετούς περιφερειάρχες- προβλέπεται ότι *«δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές κατά τη διάρκεια της θητείας για την οποία εξελέγησαν, ακόμη και αν παραιτηθούν»*.

Σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή, η οποία αποτέλεσε σημείο συμβιβασμού μεταξύ πολλών αντιτιθέμενων απόψεων -που κλιμακώθηκαν ανάμεσα στην ενιαία αντιμετώπιση των αιρετών του β΄ βαθμού αυτοδιοίκησης και δημάρχων, αφενός, και στην καθιέρωση

⁴⁷ Έτσι και ο Ν. Χλέπας, *Εκτός Βουλής οι αιρετοί*, «Επενδυτής», 27.01.2001.

ακόμη αυστηρότερου κωλύματος, αφετέρου- η μη εκλογιμότητα των πρώτων στην πραγματικότητα δεν είναι σχετική, αφού δεν αίρεται με παραίτηση, αλλά απόλυτη. Από αυτήν δε την άποψη η ένταξη του σχετικού εδαφίου στη νομοτεχνική κατάσταση της διάταξης της παραγράφου 1 υπήρξε τουλάχιστον ατυχής, αν όχι παραπλανητική. Αλλά και ως απόλυτη η συγκεκριμένη μη εκλογιμότητα παρουσιάζει έντονες ιδιαιτερότητες: *πρώτον* είναι όλως παραδόξως γενική, ενώ ο κανόνας σε όλα τα απόλυτα κωλύματα είναι ο συσχετισμός της έκτασής τους με την έκταση της τοπικής αρμοδιότητας των υπαγομένων⁴⁸, και *δεύτερον* υπόκειται σε μια χρονική προϋπόθεση η οποία είναι πολύ αυστηρότερη από την προβλεπόμενη για τα άλλα απόλυτα κωλύματα εκλογιμότητας.

- 41 Αυτό όμως δεν είναι το σημαντικότερο, αν αναλογισθεί κανείς την προβληματικότητα της ρύθμισης επί της ουσίας (την οποία επισημαίνει, άλλωστε, και μεγάλο μέρος της θεωρίας⁴⁹). Πράγματι, η μεταχείριση των αιρετών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης από τον αναθεωρητικό νομοθέτη, ακόμη δε περισσότερο οι ουκ ολίγες προτάσεις για ακόμη αυστηρότερη λύση, ανέδειξαν ένα μείζον ζήτημα, το οποίο χαρακτηρίστηκε εύστοχα «συντεχνιακή λογική» των βουλευτών⁵⁰, εκδηλώθηκε δε ηπιότερα και με την επέκταση του σχετικού κωλύματος σε όλα τα άλλα «μονοπρόσωπα αιρετά όργανα», σύμφωνα με όσα λέχθηκαν προηγουμένως. Στην πραγματικότητα, βέβαια, αυτό που υποκρύπτεται είναι κάτι βαθύτερο και ανάγεται στην ευρύτατη ανακατανομή της πολιτικής ισχύος που επήλθε, σε τοπικό επίπεδο, λόγω της ριζικής αναδιάταξης του πολιτικού προσωπικού.

⁴⁸ Πρβλ. και Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, σελ. 330. Από αυτήν την άποψη είναι ενδιαφέρον να παραθέσουμε τη σχετική επιχειρηματολογία του εισηγητή της πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλου, ο οποίος, υπεραμυνόμενος της συγκεκριμένης επιλογής του αναθεωρητικού νομοθέτη, ισχυρίζεται τα ακόλουθα: «Προφανής *ratio* της ρύθμισης αυτής είναι οι επικεφαλής των παρατάξεών τους στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ να μην μπορούν να χρησιμοποιήσουν τους οργανισμούς αυτούς ως εφελτήριο για άμεση μετακίνηση στο βουλευτικό αξίωμα. Άλλωστε, με δεδομένο ότι ΟΤΑ δεύτερου βαθμού είναι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, η τοπική τους αρμοδιότητα συμπίπτει με τις ελάχιστες εκλογικές περιφέρειες στο σύνολό τους, πλην των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης» (βλ. Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σελ. 257). Η επιχειρηματολογία αυτή είναι τουλάχιστον ανακόλουθη, διότι η λογική της προέκτασης θα ήταν το κώλυμα να ισχύει μόνον στις συγκεκριμένες εκλογικές περιφέρειες.

⁴⁹ Βλ. Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 329 επ. και ιδίως Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 233 επ., Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 59 επ., Θ. Χούτα, *Το αναθεωρηθέν Σύνταγμα – καινοφανές εκλογικό συνταγματικό κώλυμα για τους νομάρχες*, ΕΔΔΔ 3/2001, σελ. 433 επ.

⁵⁰ «Εμένα με απασχολεί πάρα πολύ, κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, ότι απ' όλη αυτή τη συζήτηση αναδεικνύεται μια συντεχνιακή λογική. Ούτε λίγο ούτε πολύ συζητούμε για κωλύματα εδώ, στο Σύνταγμα, για να μειώσουμε τις δυνατότητες κάποιων ανθρώπων να μπουν στην πολιτική», παρατηρούσε καυστικά η Ντόρα Μπακογιάννη στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής (Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση, 2000, ό.π., σελ. 378). Πρβλ. και Ν. Χλέπα, *Εκτός Βουλής οι αιρετοί*, «Επενδυτής», 27.01.2001.

Δ. Οι «υποδιοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων ή διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος ή επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης»

Το τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό πεδίο διευρυμένης εφαρμογής του σχετικού κωλύματος, από τον αναθεωρητικό νομοθέτη του 2001, είναι αυτό των νομικών προσώπων που συνδέονται -άμεσα ή έμμεσα- με το κράτος. Η εν λόγω διεύρυνση, μάλιστα, ήταν διπλή, καθώς δεν περιορίσθηκε, όπως στις άλλες περιπτώσεις, μόνον στον κύκλο των υποκειμένων που εμπίπτουν στο κώλυμα αλλά περιέλαβε και την ίδια την αντικειμενική βάση του⁵¹. Ειδικότερα:

α. Η πρώτη κατεύθυνση στην οποία κινήθηκε εν προκειμένω ο αναθεωρητικός νομοθέτης, ήταν η επέκταση της σχετικής μη εκλογιμότητας σε νέα πρόσωπα. Πράγματι, ενώ η προϊσχύσασα ρύθμιση αναφερόταν μόνον σε «διοικητές και προέδρους διοικητικών συμβουλίων» η νυν ισχύουσα ρύθμιση καταλαμβάνει και τους «υποδιοικητές» καθώς και τους «διευθύνοντες ή εντεταλμένους συμβούλους». Είναι προφανές, λοιπόν, ότι η βασική επιλογή ήταν να ισχύει πλέον το κώλυμα για *όλα τα μονοπρόσωπα όργανα διοίκησης των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων* που συνιστούν το εν λόγω πεδίο εφαρμογής του κωλύματος. Εννοείται ότι στο πλαίσιο της στενής ερμηνείας των κωλυμάτων εκλογιμότητας αποκλείεται κάθε περίπτωση νομολογιακής επέκτασης των σχετικών κωλυμάτων εκλογιμότητας και σε άλλα διοικητικά όργανα, πλην των προαναφερθέντων⁵². Αυτή άλλωστε ήταν και η στάση του ΑΕΔ υπό την προϊσχύσασα ρύθμιση⁵³. Αντίθετα, η νομολογία του υπήρξε αμφιλεγόμενη ως προς την αντιμετώπιση αντίστοιχων θεμάτων, που τέθηκαν σε σχέση με το απόλυτο κώλυμα της παρ. 3 του άρθρου 56⁵⁴, και

⁵¹ Βλ. γενικά Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 256, Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, σελ. 330 επ., Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 444 επ., Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 233, Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ΝοΒ 2002, σελ. 60.

⁵² Έτσι έκρινε ήδη το ΑΕΔ, σε μια από τις πρώτες αποφάσεις του μετά την αναθεώρηση (12/2004), ως προς την αντιπρόεδρο ΔΣ. Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, αρνούμενο να τη θεωρήσει πρόεδρο ή υποδιοικητή ή διευθύνουσα ή εντεταλμένη σύμβουλο, ανεξαρτήτως του ότι αναπλήρωνε τον πρόεδρο και ασκούσε, ως εκ τούτου, πολλές από τις αρμοδιότητές του. Βλ. επίσης ΑΕΔ 7/2008 και 16/2020.

⁵³ Συγκεκριμένα, το ΑΕΔ αρνήθηκε τη σχετική διεύρυνση του κωλύματος για την αντιπρόεδρο ΔΣ δημοτικής επιχείρησης, κρίνοντας ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε πρόεδρος (ασχετως του πόσο συχνά αναπληρώνει τον πρόεδρο) αλλά ούτε και διοικητής (ανεξαρτήτως αν της έχουν ανατεθεί ορισμένα καθήκοντα που ανήκουν στο ΔΣ.) - βλ. την απόφαση 67/1997 και τον αναλυτικό σχολιασμό της σε Αθ. Ράϊκου, *ΣΤ' Συμπλήρωμα*, 1999, σελ. 94 επ. Βλ. επίσης και ΑΕΔ 7, 17, 18/2000, 5/2008, 9, 10/2010.

⁵⁴ Βλ. αναλυτικά Αθ. Ράϊκο, *Α' Συμπλήρωμα*, 1983, ό.π., σελ. 51 επ., *Β' Συμπλήρωμα*, 1983, ό.π., σελ. 100 επ., *Δ' Συμπλήρωμα*, 1993, ό.π., σελ. 95 επ., *Ε' Συμπλήρωμα*, 1996, ό.π., σελ. 100 επ., *ΣΤ' Συμπλήρωμα*,

αυτός ήταν ο βασικότερος λόγος της ανωτέρω –κοινής για τα δύο κωλύματα– διεύρυνσης του κύκλου των εμπιπτόνων προσώπων από τον αναθεωρητικό νομοθέτη⁵⁵.

- 44 Β. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν αρκέσθηκε στη διεύρυνση του κύκλου των υποκειμένων. Κινήθηκε, παράλληλα, και προς την κατεύθυνση της προσθήκης νέων νομικών προσώπων και επιχειρήσεων. Η παλαιότερη ρύθμιση οριοθετούσε το εν λόγω πεδίο εφαρμογής του κωλύματος στον χώρο των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημόσιων και δημοτικών επιχειρήσεων. Η ισχύουσα ρύθμιση διευρύνει αυτόν τον χώρο και ως προς τα τρία σκέλη. Στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου προστέθηκαν τα «κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου». Στις δημόσιες επιχειρήσεις προστέθηκαν και οι «επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο, με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος». Τέλος, ο όρος «δημοτικές επιχειρήσεις» αντικαταστάθηκε από τον όρο «επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης».
- 45 Για την τελευταία περίπτωση δεν ανακύπτουν ιδιαίτερα ερμηνευτικά ζητήματα, καθώς είναι προφανές ότι με τη συγκεκριμένη διατύπωση το κώλυμα καταλαμβάνει τόσο τις δημοτικές επιχειρήσεις όσο και τις επιχειρήσεις της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, και μάλιστα είτε σε αμιγή είτε σε μικτή μορφή⁵⁶. Αντίθετα, ως προς τις άλλες δύο τροποποιήσεις απαιτούνται ορισμένες ερμηνευτικές αποσαφηνίσεις:
- 46 – Ο μάλλον καινοφανής όρος «κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου» επιλέχθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη για να συμπεριλάβει όλα τα νομικά πρόσωπα του κράτους που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο⁵⁷ (πλην βεβαίως των επιχειρήσεων που

1999, ό.π., σελ. 154 επ., 160 επ., Ζ΄ Συμπλήρωμα, 2003, ό.π., σελ. 112 επ., καθώς και Κ. Μποτόπουλο, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας*, ό.π., σελ. 170 επ. Βλ. επίσης τα σχετικά κρίσιμα αποσπάσματα της εν λόγω νομολογίας σε Δ. Π. Σκαλτσούνη/Ι. Β. Γράβαρη/Δ. Μ. Κυριλλόπουλο, *Η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου επί εκλογικών διαφορών*, ό.π., Ι., σελ. 91 επ., ΙΙ., σελ. 40 επ.

⁵⁵ Ήδη στην πρώτη Επιτροπή Αναθεώρησης η ειδική εισογήτρια της ΝΔ Α. Ψαρούδα Μπενάκη, αιτιολογώντας τη σχετική πρόταση της ΝΔ, επισήμανε ότι «υπάρχει και η διευκρίνιση που κάνουμε όσον αφορά τους διοικητές και υποδιοικητές και προέδρους και αντιπροέδρους διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των ΔΕΚΟ, εν όψει και των αντιφατικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο» (βλ. *Προτάσεις-Πρακτικά-Έκθεση 1996*, ό.π., σελ. 249-250). Στο ίδιο μήκος κύματος κινήθηκαν στη συνέχεια και πολλές άλλες αγορεύσεις, καθ' όλη τη διαδικασία της αναθεώρησης (βλ., ενδεικτικά, τις σχετικές επισημάνσεις των Ι. Βαρβιτσιώτη και Ευ. Βενιζέλου στην τρίτη Επιτροπή Αναθεώρησης, *Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π., σελ. 357 και 384, αντίστοιχα και αναλυτικότερα τις προεκτεθείσες, υπό Ι, 1 συζητήσεις).

⁵⁶ Πρβλ. Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 256. Σημειώνεται ότι πριν από την αναθεώρηση η νομολογία του ΑΕΔ είχε ήδη κρίνει ότι στην έννοια της δημοτικής επιχείρησης εμπίπτον τόσο οι διαδημοτικές όσο και οι μικτές επιχειρήσεις (βλ. την ΑΕΔ 45/2000, αναλυτικά σχολιασμένη, σε Αθ. Ράικο, Ζ΄ Συμπλήρωμα, σελ. 84 επ.).

⁵⁷ Από την άποψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί επιτυχής, ακόμη και αν θεωρηθεί «αδόκιμος» (βλ.

συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με το κράτος, για τις οποίες υπάρχει, κατά τα προεκτεθέντα αλλά και τα αμέσως κατωτέρω εκτιθέμενα, ειδική ρύθμιση). Όπως προκύπτει από τη σχετική συζήτηση, ο στόχος του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν να ληφθούν υπ' όψιν τα νέα δεδομένα ως προς τη συγκρότηση και λειτουργία του σύγχρονου κράτους, που το ωθούν στην υιοθέτηση περισσότερο ευέλικτων μορφών θεσμικής οργάνωσης. Επειδή δε η επιλογή αυτή συνοδεύεται κατά κανόνα από την καταφυγή στο νομικό κέλυφος του ιδιωτικού δικαίου, χωρίς τα νομικά πρόσωπα να παύουν να είναι κρατικά από την άποψη της χρηματοδότησης, του ορισμού της διοίκησης και των επιδιωκόμενων στόχων, θεωρήθηκε σκόπιμο να μην υπάρχει πλέον διαχωρισμός μεταξύ των κρατικών νομικών προσώπων με κριτήριο αν είναι δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου.

- Παρόμοιος ήταν και ο προβληματισμός που επικράτησε ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις, καθώς ο όρος κρίθηκε ανεπαρκής για να καλύψει όλες τις μορφές της ραγδαία μεταβαλλόμενης επιχειρηματικής δραστηριοποίησης του σύγχρονου κράτους, εν όψει μάλιστα και του ότι το Εκλογοδικείο (ΑΕΔ) είχε θέσει -αν και όχι με ιδιαίτερη συνέπεια- αυστηρές προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί μια επιχείρηση ως δημόσια (σύσταση με νόμο ή βάσει νόμου, εξυπηρέτηση σκοπού δημόσιου συμφέροντος και επιδίωξη οικονομικού αποτελέσματος από νομικό πρόσωπο που τελεί υπό τον έλεγχο του κράτους και ασκεί οργανωμένη επιχειρηματική δραστηριότητα -όχι κατ' ανάγκην κερδοσκοπική- για την επιδίωξη του ανωτέρω σκοπού)⁵⁸. Όλα αυτά συνέβαλαν σε μια σημαντική διαφοροποίηση της προσέγγισης των κρίσιμων επιχειρήσεων από τον αναθεωρητικό νομοθέτη, ο οποίος αποφάσισε να υπαγάγει γενικά στα κωλύματα του άρθρου 56 (απόλυτα και σχετικά) και τις «επιχειρήσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το κράτος, με διοικητική πράξη

47

Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 60, υποσημ. 10), ή υπερβολικά ευρύς (όπως υπονοεί ο Κ. Μποτόπουλος, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 233).

⁵⁸ Οι προϋποθέσεις αυτές διαμορφώθηκαν κατά βάση από τη νομολογιακή επεξεργασία του (απόλυτου) κωλύματος εκλογιμότητας της παρ. 3 του άρθρου 56 Σ. (πρόκειται ιδίως για τις αποφάσεις ΑΕΔ 33/1982, 46/1990, 40-42/1991, 29 και 30/1995, 32, 71, 82, 86 και 89/1997, 15, 21, 25 και 26/2000 - βλ. Αθ. Ράικο, *Β' Συμπλήρωμα*, 1983, ό.π., σελ. 105 επ., *Δ' Συμπλήρωμα*, 1993, ό.π., σελ. 98 επ., *Ε' Συμπλήρωμα*, 1996, ό.π., σελ. 112 επ., *ΣΤ' Συμπλήρωμα*, 1999, ό.π., σελ. 178 επ., *Ζ' Συμπλήρωμα*, 2003, ό.π., σελ. 112 επ., καθώς και σχετικά αποσπάσματα σε Δ. Π. Σκαλτσούνη/Ι.Β. Γράβαρη/Δ.Μ. Κυριλλόπουλο, *Η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου*, Ι., ό.π. σελ. 84 επ. και ΙΙ., ό.π., σελ. 33 επ.). Η εν λόγω νομολογία, πάντως, υπήρξε αμφιλεγόμενη, καθώς επικρίθηκε συχνά για ρευστότητα και ασάφεια των επί μέρους κριτηρίων και γενικότερα για υπέρμετρη διεύρυνση της έννοιας της δημόσιας επιχείρησης (βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα Βουλευτών*, ό.π. σελ. 104 ε., υποσημ. 242 και 243). Με τις νέες ρυθμίσεις, πάντως, δεν φαίνεται να παρουσιάζει πλέον ιδιαίτερο ενδιαφέρον, εν όψει της υπαγωγής στο κώλυμα και άλλων επιχειρήσεων, με πολύ ευρύτερα κριτήρια ως προς τη σχέση τους με το κράτος.

ή ως μέτοχος» με κριτήρια που υπερβαίνουν σε κάποιο βαθμό τη νομική μορφή και τα τυπικά χαρακτηριστικά τους και επικεντρώνονται στην ουσιαστική δυνατότητα που παρέχουν, ως ελεγχόμενες καθ' οιονδήποτε τρόπο από το κράτος, για την άσκηση αθέμιτης επιρροής στο εκλογικό φρόνημα εκ μέρους (όλων πλέον) των μονοπρόσωπων οργάνων της διοίκησης τους⁵⁹.

- 48 Ωστόσο, η νομοτεχνική κατάσταση της διάταξης είναι προβληματική, ενώ και η σχετική συζήτηση στη Βουλή δεν βοηθάει ιδιαίτερα στην αποσαφήνιση του περιεχομένου της. Κατά την άποψή μας, πάντως, η μόνη ερμηνευτική προσέγγιση που μπορεί να προκύψει από έναν συνδυασμό γραμματικής, ιστορικής και συστηματικής ερμηνείας είναι αυτή που συνδέει το επίρρημα άμεσα με τον ορισμό της διοίκησης από το Δημόσιο με διοικητική πράξη -διότι έμμεσος διορισμός με διοικητική πράξη δεν νοείται- και το επίρρημα έμμεσα με τον ορισμό της διοίκησης από το Δημόσιο ως μέτοχο, που διαθέτει τέτοιο ποσοστό μετοχών ώστε να μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά την εκλογή της διοίκησης. Με άλλα λόγια η ερμηνεία θα πρέπει να δοθεί ως εάν η διατύπωση ήταν η ακόλουθη: «τη διοίκηση των οποίων ορίζει το Δημόσιο είτε άμεσα, με διοικητική πράξη, είτε έμμεσα, ως μέτοχος»⁶⁰. Προς την κατεύθυνση αυτήν κινήθηκε και το Εκλογοδικείο (ΑΕΔ 14/2004), κρίνοντας, ορθά, ότι οποιαδήποτε άλλη εκδοχή, που θα ερείδεται σε μια ευρεία και αυτοτελή σημασιολογική προσέγγιση του επιρρήματος έμμεσα -ώστε να υπάγονται στο κώλυμα ακόμη και επιχειρήσεις με μακρινή και πολλαπλά διαμεσολαβημένη σχέση με το δημόσιο και να επιτρέπεται έτσι

⁵⁹ Βλ. ιδίως τις σχετικές αγορεύσεις του εισηγητή της πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλου στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π. σελ. 351) και στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (*Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΕ΄, σελ. 490) και γενικότερα Ευ. Βενιζέλο, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σελ. 256, Κ. Μποτόπουλο, Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων, ό.π., σελ. 233 (πρβλ. και Idem, Τα κωλύματα εκλογιμότητας, ό.π., σελ. 161 επ.), Χρ. Χατζή, Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα, ό.π., σελ. 60, Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι, ό.π., σελ. 330-331, Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 445.

⁶⁰ Πρβλ. και τη σχετική διευκρίνιση του Ευ.Βενιζέλου μετά από προβληματισμούς του Πρ. Παυλόπουλου ως προς τη διατύπωση: «Τη διοίκηση την ορίζει το δημόσιο, είτε με διοικητική πράξη είτε ως μέτοχος, από τη γενική συνέλευση» (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π. σελ. 397). Εκφράζοντας αργότερα αναλυτικότερα τη θέση του, ως ερμηνευτής πλέον της διάταξης (*Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 256) ο Ευ. Βενιζέλος υποστήριξε ότι στο κώλυμα της παρ. 1 του άρθρου 56 εμπίπτουν: «οι διοικητές, υποδιοικητές ή οι πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, ή οι διευθύνοντες ή οι εντεταλμένοι σύμβουλοι... δημοσίων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο, με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος (που κατέχει την απόλυτη πλειοψηφία ή κρίσιμο ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου και επηρεάζει τη λήψη της σχετικής απόφασης της γενικής συνέλευσης των μετόχων, όπως συμβαίνει σε πολλές τραπεζικές ανώνυμες εταιρείες ή τις θυγατρικές τους)».

η παρεισαγωγή κριτηρίων που ανάγονται στην πραγματική ισχύ των μονοπρόσωπων οργάνων διοίκησής τους- υπερακοντίζει τη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, καθώς θα μπορούσε δυνάμει να οδηγήσει σε ερμηνευτικές ακρότητες αλλά και σε περιπτώσιολογική νομολογιακή αντιμετώπιση, που είναι ανεπίτρεπτη ενόψει της στενής ερμηνείας αλλά και του αυστηρά τυπικού χαρακτήρα των κωλυμάτων⁶¹.

3. Η εξαίρεση των καθηγητών των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 56 του Συντάγματος «Από τους περιορισμούς της προηγούμενης παραγράφου [1] εξαιρούνται οι καθηγητές των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Νόμος ορίζει τον τρόπο αναπλήρωσής τους. Κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου αναστέλλεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων των σχετικών με την ιδιότητα του καθηγητή που εκλέχθηκε». Η διάταξη αυτή δεν υπέστη καμία τροποποίηση στις επόμενες αναθεωρήσεις, αντανακλώντας προφανώς μια διαχρονική βούληση του συνταγματικού νομοθέτη να διευκολύνει την ενασχόληση των καθηγητών των ΑΕΙ με την πολιτική. Ωστόσο, το ΑΕΔ περιόρισε ανεπίτρεπτα με τη νομολογία του αυτήν τη διευκόλυνση, με την μη υπαγωγή, στην εν λόγω διάταξη, αφενός των λεκτόρων και αφετέρου των καθηγητών των ΤΕΙ Πρέπει να παρατηρηθεί, πάντως, ότι κατόπιν πρόσφατων νομοθετικών εξελίξεων η νομολογιακή αυτή αντιμετώπιση έχει πλέον περιορισμένη σημασία σε αμφότερες τις περιπτώσεις. Ειδικότερα:

Α. Ως προς τους πρώτους, η θέση μας είναι η σχετική διάκριση που είχε υιοθετήσει εις βάρος τους το ΑΕΔ (55/1997)⁶² όχι μόνον δεν συνυπολόγιζε την ως άνω ratio της εν λόγω ρύθμισης αλλά και ήταν καθαρά τυπολατρική, καθώς οχυρώθηκε κατά βάση πίσω από τη διαφορετική ορολογία, σε σχέση με τις τρεις άλλες βαθμίδες, και δεν υπεισήλθε στην ουσία, που είναι το ενιαίο, καταρχήν, status του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (ΔΕΠ), στο οποίο συγκαταλέγονταν και οι λέκτορες, τόσο ως προς την άσκηση των διδακτικών τους καθηκόντων (αυτοδύναμη διδασκαλία) όσο και ως προς τη γενική προστασία που απολαμβάνουν στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής ελευθερίας⁶³. Ο όλος προβληματισμός, πάντως, αφορά μόνον του ήδη υπηρετούντες λέκτορες, δεδομένου ότι η βαθμίδα αυτή έχει πλέον καταργηθεί (ν. 4009/2011).

⁶¹ Βλ. ad hoc την ΑΕΔ (15/2004), τις υποσημειώσεις 4 και 6 και αναλυτικότερα Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 107, υποσημ. 247.

⁶² Βλ. τα βασικά σημεία της απόφασης, σε συνδυασμό με την 53/1997, που έκρινε ότι οι υπόλοιπες τρεις βαθμίδες εμπίπτουν στην έννοια «Καθηγητές των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων», και αναλυτικό -επιδιοικαστικό- σχολιασμό τους σε Αθ. Ράϊκο, *ΣΤ' Συμπλήρωμα*, 1999, σελ. 119 επ. και πρβλ. Idem, *Β' Συμπλήρωμα*, 1983, σελ. 88 επ., σημ 164, *Ε' Συμπλήρωμα*, 1996, σελ. 215, υποσημ. 13 α, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 324, υποσημ. 10. Βλ. επίσης την ΑΕΔ 21/2004, που έκρινε ότι στην έννοια των ΑΕΙ εμπίπτει και το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ).

⁶³ Βλ. Κ. Μποτόπουλο, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας των βουλευτών*, ό.π., σελ. 156 επ., Χρ. Χατζή,

- 51 Β. Ως προς τους καθηγητές των ΤΕΙ, η σχετική νομολογία του ΑΕΔ (59/1995, 33/1997)⁶⁴ είχε δικαιολογητική βάση, υπό το προηγούμενο σύστημα οργάνωσης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Ήδη όμως οι -μάλλον ισοπεδωτικές...- αλλαγές που έχουν επέλθει στην οργάνωση και τον χαρακτήρα των ΤΕΙ -αρχικά με την «ανωτατοποίηση» (ν. 2916/2001)⁶⁵ και στη συνέχεια με την κατάργησή τους και την ένταξή τους στα Πανεπιστήμια (ν. 4589 και 4610/2019, 4957/2022)- δεν δικαιολογούν πλέον, σε καμία περίπτωση, με βάση την προαναφερθείσα ratio, οποιαδήποτε σχετική διαφοροποίηση ως προς το σχετικό κώλυμα εκλογιμότητας⁶⁶. Πολύ περισσότερο μάλιστα όταν και για τους υπόλοιπους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς το σχετικό κώλυμα πρέπει επίσης να καταστεί ηπιότερο, κατά τα ανωτέρω, με την υποκατάσταση της παραίτησης από κάποια άλλη ευκολότερη και λειτουργικότερη λύση.

III. ΤΑ ΑΠΟΛΥΤΑ ΚΩΛΥΜΑΤΑ ΕΚΛΟΓΙΜΟΤΗΤΑΣ.

- 52 Τα τολμηρότερα βήματα της αναθεώρησης του 2001 ως προς τη συρρίκνωση των περιορισμών του εκλέγεσθαι αφορούν αναμφισβήτητα την περίπτωση των απόλυτων κωλυμάτων της παραγράφου 3 (δηλαδή των κωλυμάτων που δεν αίρονται με παραίτηση πριν από την ανακήρυξη των υποψηφίων). Περιλαμβάνουν δε τόσο τη ριζική αναρρύθμιση των τοπικών ορίων και των χρονικών προϋποθέσεων (1) όσο και την προσεκτική μεν αλλά σημαντική τροποποίηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων, στις επιμέρους περιπτώσεις της απόλυτης μη εκλογιμότητας (2)

1. Η ριζική αναρρύθμιση των τοπικών και χρονικών ορίων της απόλυτης μη εκλογιμότητας

- 53 Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν προηγουμένως, οι υπαγόμενοι στο απόλυτο κώλυμα: «Δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής

Εκλογικά κωλύματα και ασυμβίβαστα, ό.π., σελ. 210, υποσημ. 7 και πρβλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 446.

⁶⁴ Βλ. τις σχετικές αποφάσεις και τον σύμφωνο σχολιασμό τους σε: Αθ. Ράικο, *Ε΄ Συμπλήρωμα*, 1996, σελ. 213 επ., *ΣΤ΄ Συμπλήρωμα*, 1999, σελ. 132 επ., αντίστοιχα, και πρβλ. Κ. Μποτόπουλο, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας*, ό.π., σελ. 154 επ.

⁶⁵ Βλ. ενδεικτικά τη ΣτΕ 2520/2003 και αναλυτικά Π. Μαντζούφα, *Τα συνταγματικά προβλήματα της αναγωγής των ΤΕΙ σε ΑΕΙ*, Διδικ 2003, σελ. 320 επ., Μ. Πικραμένο, «Τα κοινωνικά δικαιώματα στην υγεία και την παιδεία και ο δικαστικός έλεγχος του ΣτΕ», σε: Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης» (επιμ. Γ. Σωτηρέλης, Χρ. Τσαϊτουρίδης), *Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας*, 2007, σελ. 203 επ.

⁶⁶ Πρβλ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 446.

περιόδου...». Όπως προκύπτει από τη νέα αυτή ρύθμιση, η οποία βρίσκεται πλέον πλησιέστερα στα ευρωπαϊκά δεδομένα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης αντιμετώπισε με τρόπο ριζικό τόσο το θέμα της τοπικής αρμοδιότητας, υιοθετώντας και αποτυπώνοντας συνταγματικά τις σχετικές νομολογιακές επεξεργασίες (Α), όσο και το θέμα των χρονικών προϋποθέσεων, υπάγοντάς το σε μια εντελώς διαφορετική λογική (Β).

Α. Η «γενική ή ευρύτερη τοπική αρμοδιότητα»

Μια από τις πλέον αμφιλεγόμενες πλευρές της νομολογιακής αντιμετώπισης του άρθρου 56 παρ. 3 ήταν οι αποφάσεις για τα τοπικά όρια ισχύος των απόλυτων κωλυμάτων, που οδήγησαν σε μια επεκτατική ερμηνεία του όρου «υπηρέτησαν», ώστε να καταλαμβάνει όχι μόνον μια εκλογική περιφέρεια αλλά και περισσότερες, αν ο εμπόπτων στο κώλυμα ήταν «ευρύτερης αρμοδιότητας» ή και ολόκληρη την επικράτεια, αν ο εμπόπτων ήταν «γενικής αρμοδιότητας»⁶⁷. Ωστόσο ο αναθεωρητικός νομοθέτης, παρά την κριτική που ασκήθηκε από τη θεωρία⁶⁸ αλλά και κατά τη σχετική συζήτηση⁶⁹, υιοθέτησε εν τέλει τη συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση της νομολογίας⁷⁰, αποτυπώνοντάς τη συνταγματικά με την προεκτεθείσα ρύθμιση. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν πλέον να ανακύψει οποιαδήποτε ερμηνευτική αμφισβήτηση ως προς τα ισχύοντα και το μόνο που απομένει ανοικτό είναι το να διευκρινίζεται κάθε

54

⁶⁷ Η ερμηνεία αυτή επικράτησε μετά τις εκλογές του 1981, αρχής γενομένης με την ΑΕΔ 33/1982 (βλ. την απόφαση αυτήν και την πάγια έκτοτε σχετική νομολογία –(επι)κριτικά σχολιασμένη– σε: Αθ. Ράικο, *Β΄ Συμπλήρωμα*, 1983, ό.π., σελ. 100 επ., *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, ό.π., σελ. 67 επ., *Δ΄ Συμπλήρωμα*, 1993, ό.π., σελ. 114 επ., *Ε΄ Συμπλήρωμα*, 1996, ό.π., σελ. 86 επ., *ΣΤ΄ Συμπλήρωμα*, 1999, ό.π., σελ. 240 επ., *Ζ΄ Συμπλήρωμα*, 2003, σελ. 143 επ. Αρχικά το ΑΕΔ, με την απόφαση 10/1978 (βλ. Αθ. Ράικο, *Α΄ Συμπλήρωμα*, 1983, σελ. 49 επ.), είχε υιοθετήσει μια στενότερη ερμηνεία της τοπικής έκτασης των απόλυτων κωλυμάτων εκλογιμότητας, περιορίζοντάς τη στην έδρα της άσκησης των αρμοδιοτήτων των εμπόπτων σε αυτά (ακολουθώντας δηλαδή την υπό το προϊσχύσαν Σύνταγμα του 1952 νομολογία του Εκλογοδικείου - βλ. αναλυτικά Αθ. Ράικο, *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, ό.π., σελ. 359 επ.).

⁶⁸ Πέρα από τη συστηματική κριτική του Αθ. Ράικο, ό.π., βλ. και Π. Παραρά, *Σύνταγμα 1975-Corpus*, II, ό.π., σελ. 98 επ., Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 389 (ο οποίος, πάντως, προφανώς μετέβαλε άποψη, ως εισηγητής της πλειοψηφίας στη συνταγματική αναθεώρηση).

⁶⁹ Ενδεικτική η αγόρευση του Πρ. Παυλόπουλου, που επισήμανε με έμφαση ότι «...το Ανώτατο Δικαστήριο όχι μόνο δεν ερμήνευσε στενά τα κωλύματα που ορίζει το άρθρο 56 παρ. 3 αλλά τα έχει επεκτείνει σε βαθμό που κατηγορίες ολόκληρες Ελλήνων πολιτών... και ιδίως υπαλλήλων και δημοσίων λειτουργών δεν μπορούν σε καμιά περίπτωση να εκλεγούν και όχι μόνο για μια συγκεκριμένη περιφέρεια αλλά σχεδόν για ολόκληρη την επικράτεια...» (βλ. Πρακτικά Επιτροπής-Ολομέλειας, 1998, ό.π., σελ. 247 και πρβλ. τις αγορεύσεις των Ν. Σηφουνάκη και Αλ. Ακριβάκη).

⁷⁰ Χαρακτηριστική στο σημείο αυτό η σχετική επισήμανση του εισηγητή της πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλο στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (Πρακτικά Ολομέλειας, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΠΚΕ΄, σελ. 490).

φορά το είδος της τοπικής αρμοδιότητας -δηλ. αν αυτή περιορίζεται σε μια εκλογική περιφέρεια ή είναι ευρύτερη (επεκτεινόμενη σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες) ή γενική (επεκτεινόμενη στο σύνολο της επικράτειας)- το οποίο πάντως, πέρα από ορισμένες απλές περιπτώσεις, δεν είναι πάντοτε προφανές. Έτσι, προβλήματα μπορεί να ανακύψουν για όλες σχεδόν τις περιπτώσεις προσώπων που υπάγονται στο κώλυμα, ιδίως σε ό,τι αφορά τη διάκριση ανάμεσα σε ευρύτερη ή γενική αρμοδιότητα. Τα προβλήματα αυτά, πάντως, δεν είναι τόσο περίπλοκα όσο στο παρελθόν, αφού έχει ξεπεραστεί το βασικό σημείο τριβής, και έτσι η αντιμετώπισή τους από το ΑΕΔ είναι πλέον ευχερέστερη, με τη συνδρομή και της ιδιαίτερα πλούσιας νομολογιακής επεξεργασίας των σχετικών ζητημάτων.

B. Η διπλή τροποποίηση των χρονικών προϋποθέσεων

- 55** Η δεύτερη σημαντική αλλαγή που επέφερε η νέα ρύθμιση της απόλυτης εκλογιμότητας είναι η αποφασιστική εγκατάλειψη των παλαιών χρονικών προϋποθέσεων ως προς την άσκηση της κρίσιμης αρμοδιότητας («*δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε οποιαδήποτε εκλογική περιφέρεια στην οποία υπηρέτησαν περισσότερο από τρεις μήνες κατά την τριετία πριν από τις εκλογές*») και η υιοθέτηση μιας νέας («*Δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου*»), η οποία διαφοροποιεί πλήρως αυτές τις προϋποθέσεις και ως προς τα δύο σκέλη. Ειδικότερα:
- 56** - *Εν πρώτοις*, το χρονικό σημείο για τον υπολογισμό του χρόνου παραίτησης δεν είναι πλέον ασταθές και αβέβαιο, όπως στο παρελθόν, καθώς συμπίπτει με το τέλος της βουλευτικής περιόδου (δηλαδή της τετραετίας). Ως εκ τούτου δεν υπάρχει πλέον περίπτωση αιφνιδιασμού των υποψηφίων που επιθυμούν να θέσουν υποψηφιότητα, όπως συνέβαινε στο παρελθόν, σε περίπτωση πρόωρων εκλογών, με αποτέλεσμα να προκαλείται η αίσθηση μιας άνισης ή άδικης μεταχείρισης⁷¹.
- 57** - *Κατά δεύτερον*, ο κρίσιμος χρόνος είναι πλέον οι τελευταίοι δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου (και όχι αφηρημένα η τριετία πριν από τις εκλογές), με αποτέλεσμα ο κάθε δυνάμει υποψήφιος να γνωρίζει ότι οποιαδήποτε θέση και αν

⁷¹ Βλ. ιδίως τις σχετικές αγορεύσεις του εισηγητή της πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλου στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης (Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση, 2000, ό.π. σελ. 352) και στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (Πρακτικά Ολομέλειας, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΕ΄, σελ. 490) και αναλυτικότερα Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 258 και σελ. 261, Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 62, Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 447, Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο*, ό.π. σελ. 346, Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 209.

αναλάβει, από αυτές που εμπίπτουν στο κώλυμα, έχει χρονικό ορίζοντα το πολύ 30 μηνών από την αρχή της τετραετίας (εννοείται ότι αν οι εκλογές διεξαχθούν πρόωρα μέσα σε αυτούς τους 30 μήνες, το κώλυμα δεν ισχύει)⁷².

Παρά το ότι η ως άνω βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν σαφής, δεδομένου ότι όλα τα σημεία της νέας ρύθμισης των χρονικών προϋποθέσεων διευκρινίσθηκαν πλήρως κατά τη σχετική συζήτηση⁷³, μέρος της θεωρίας παρασύρθηκε από την παλαιά ρύθμιση για τους γενικούς γραμματείς, που παρουσιάζει όντως κάποια εξωτερική ομοιότητα⁷⁴, με αποτέλεσμα να καταλήξει, ερήμην βέβαια της ως άνω ιστορικής -αλλά και της γραμματικής- ερμηνείας, σε εσφαλμένη ερμηνευτική προσέγγιση του κρίσιμου χρονικού ορίου με βάση το οποίο υπολογίζεται το δεκαοκτάμηνο. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω χρονικός περιορισμός εξελήφθη ως εξαρτώμενος από την κανονική λήξη της τετραετούς βουλευτικής περιόδου, με αποτέλεσμα να υποστηριχθεί, εσφαλμένα, ότι τα απόλυτα κωλύματα εκλογιμότητας δεν ισχύουν σε περίπτωση πρόωρων εκλογών⁷⁵, που είναι όμως ο κανόνας. Η ερμηνεία αυτή, βέβαια, ευλόγως δεν υιοθετήθηκε από το ΑΕΔ, το οποίο κατά την εξέλεξη των εκλογών -που έγιναν με διάλυση της Βουλής και όχι με κανονική λήξη της θτείας της- θεώρησε αυτονόητο ότι τα απόλυτα κωλύματα εκλογιμότητας εξετάζονται με βάση το τελευταίο κρίσιμο δεκαοκτάμηνο της τετραετίας, ασχέτως του πότε διεξάγονται οι εκλογές⁷⁶.

Με βάση τα ανωτέρω, η πρόοδος που συντελέστηκε με την αναθεώρηση στις χρονικές προϋποθέσεις του άρθρου 56 παρ. 3 είναι αναμφισβήτητη. Η επιλογή του δεκαοκταμήνου, με σταθερό χρονικό σημείο υπολογισμού, είναι καθοριστικής σημασίας για τον εξορθολογισμό των απόλυτων κωλυμάτων εκλογιμότητας και δημιουργεί, σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς, αφενός κλίμα ασφάλειας δικαίου και ισότητας των όπλων και αφετέρου αποσαφήνιση των όρων και των κανόνων του εκλογικού ανταγωνισμού. Από εκεί και πέρα, βέβαια, παραμένει ανοικτό το ζήτημα του χρόνου

⁷² Πρβλ. και Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κλημένο*, ό.π., σελ. 258, Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 447.

⁷³ Ιδίως με τις σχετικές εισηγήσεις του Ευ. Βενιζέλου (βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π., σελ. 112, υποσημ. 258).

⁷⁴ Η προϊσχύσασα διάταξη του άρθρου 56 παρ. 3 προέβλεπε ότι: «Στους ίδιους περιορισμούς υπόγονται και όσοι διετέλεσαν γενικοί γραμματείς υπουργείων κατά το τελευταίο εξάμηνο της τετραετούς βουλευτικής περιόδου». Στηριζόμενο στην ιστορική ερμηνεία το ΑΕΔ εξάρτησε τη συνδρομή του κωλύματος από την κανονική λήξη της βουλευτικής περιόδου.

⁷⁵ Έτσι, οι Αθ. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Ι, ό.π., σελ. 340 επ., 344, και Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 604 (ο οποίος όμως φαίνεται να αποδέχεται πλέον την άλλη άποψη, στη νέα έκδοση, 2021, ό.π. σελ. 549) ενώ και ο Κ. Μποτόπουλος θεωρεί ότι υπάρχει περιθώριο και για τέτοια ερμηνεία (*Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 237 επ.).

⁷⁶ Βλ. τις αποφάσεις ΑΕΔ 10, 12, 14, 15 και 21/2004, 11/2010, 1/2013..

που πράγματι επιβάλλεται για να διασφαλισθεί ο σκοπός του κωλύματος, καθώς το δεκαοκτάμηνο μας φαίνεται υπερβολικό για τα σημερινά δεδομένα. Αν ο κανόνας ήταν η κανονική λήξη της βουλευτικής περιόδου θα αρκούσε κατά την άποψή μας το εξάμηνο. Επειδή όμως το συνήθως συμβαίνουν είναι οι πρόωρες εκλογές, νομίζουμε ότι προτιμότερο θα ήταν η χρονική προϋπόθεση του κωλύματος να εντοπισθεί στο τελευταίο έτος της τετραετούς βουλευτικής περιόδου.

2. Η προσεκτική νέα κατάσταση των ουσιαστικών προϋποθέσεων της απόλυτης μη εκλογιμότητας

- 60 Όπως ήδη προαναφέρθηκε, σε αντίθεση με την παρ. 1 του άρθρου 56, που χαρακτηρίζεται πλέον από μια σημαντική επέκταση του σχετικού κωλύματος εκλογιμότητας, η κατευθυντήρια επιλογή στην αναθεώρηση της παρ. 3 ήταν η δραστική συρρίκνωση των -αυστηρότερων- απόλυτων κωλυμάτων εκλογιμότητας (Α). Ωστόσο δεν έλειψαν και εδώ κάποιες εξαιρέσεις, εξισοροπητικού χαρακτήρα, προς την αντίθετη κατεύθυνση (Β).

Α. Ο περιπτώσεις δραστικής συρρίκνωσης των περιορισμών του εκλέγεσθαι

- 61 Η κατευθυντήρια επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001 ως προς την τροποποίηση του άρθρου 56 παρ. 3 εκδηλώθηκε με τις ακόλουθες ρυθμίσεις:
- 62 «3. Δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου:
-
- 63 γ) Οι ανώτεροι και ανώτατοι αξιωματικοί των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας.
- 64 δ) Οι έμμισθοι υπάλληλοι του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους καθώς και των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων της περίπτωσης α [δηλαδή «...των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακών, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος»] που κατείχαν θέση προϊσταμένου διεύθυνσης, όπως ειδικότερα νόμος ορίζει. Υπάλληλοι που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο και είχαν ευρύτερη τοπική αρμοδιότητα υπάγονται στους περιορισμούς της παραγράφου αυτής ως προς εκλογικές περιφέρειες άλλες από αυτές της έδρας τους μόνον εφόσον κατείχαν θέση προϊσταμένου γενικής διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη, όπως ειδικότερα νόμος ορίζει».
- 65 Με βάση τις νέες αυτές ρυθμίσεις των περιπτώσεων γ' και δ' τα πεδία εφαρμογής του απόλυτου κωλύματος εκλογιμότητας που υπέστησαν δραστική συρρίκνωση ήταν

πρώτον, και σπουδαιότερον, αυτό του υπαλληλικού προσωπικού του εν ευρεία εννοία κράτους και δεύτερον αυτό των υπηρετούντων στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας. Ειδικότερα:

α. Οι έμμισθοι υπάλληλοι του κράτους και των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων που συνδέονται με αυτό

Σύμφωνα με την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 56, παράγραφος 3, περίπτωση δ', η μεγάλη τομή στη νέα ρύθμιση της απόλυτης μη εκλογιμότητας αφορά τους έμμισθους υπαλλήλους που εργάζονται στις ποικίλες θεσμικές εκφάνσεις του κράτους, υπό όλες τις εκδοχές του και συγκεκριμένα: *πρώτον* στο Δημόσιο, *δεύτερον* στα κρατικά νομικά πρόσωπα (δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου), *τρίτον* στους ΟΤΑ και στις επιχειρήσεις τους και *τέταρτον* στις δημόσιες επιχειρήσεις ή σε άλλες επιχειρήσεις των οποίων η διοίκηση ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το δημόσιο. Για τους ανωτέρω υπαλλήλους το απόλυτο κώλυμα μετατρέπεται από κανόνας γενικής ισχύος, σε εξαίρεση. Ειδικότερα: Υπό την ισχύ της προηγούμενης ρύθμισης το συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής του απόλυτου κωλύματος εκλογιμότητας ήταν εν μέρει ευρύτερο και εν μέρει στενότερο. Και τούτο διότι αφ' ενός δεν συμπεριλαμβάνονταν πλέον οι υπάλληλοι των κοινωφελών ιδρυμάτων και των «σωματειακών» νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου⁷⁷, τα οποία έχουν πλέον -ορθώς- εξαιρεθεί⁷⁸, αφ' ετέρου όμως εμπίπτουν πλέον στο κώλυμα, ως

66

67

⁷⁷ Δηλ. «των νομικών προσώπων... που έχουν σωματειακό χαρακτήρα και των οποίων είναι υποχρεωτικώς μέλη οι διοικούμενοι που ασκούν ορισμένη επαγγελματική δραστηριότητα (έμποροι, δικηγόροι, γιατροί, μηχανικοί κλπ) ή εκείνοι που έχουν ορισμένη ιδιότητα (π.χ. απόστρατοι αξιωματικοί) [και] μπορούν να ονομασθούν δημόσιοι σύλλογοι» - βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2005, σελ. 379, αρ. περ. 364, πρβλ. και Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2004, σελ. 753 επ., αρ. περ. 1144).

⁷⁸ Η εξαίρεση των «σωματειακών» προσώπων δημοσίου δικαίου προβλεπόταν ήδη, υπό μορφήν ερμηνευτικής δήλωσης («Στην κατά την παρ. αυτή έννοια των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δεν περιλαμβάνονται τα νομικά πρόσωπα που αποτελούν επαγγελματικές οργανώσεις») στην πρόταση της ΝΔ που υποβλήθηκε, τόσο στην πρώτη όσο και στη δεύτερη Επιτροπή Αναθεώρησης. Ο εισπρητής της πλειοψηφίας, Ευ. Βενιζέλος, παρουσιάζοντας την αναλυτική σχετική πρότασή του στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής υιοθέτησε αυτήν τη θέση, με την ως άνω νομοτεχνική διατύπωση («των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακών...») δικαιολογώντας την εξαίρεση με το επιχειρήμα ότι «...στα σωματειακά είναι αιρετοί, είναι θεσμός της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης τα σωματειακά πρόσωπα δημοσίου δικαίου: επιμελητήρια, επιστημονικοί σύλλογοι κ.λ.π.» (Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση, 2000, ό.π. σελ. 352 - πρβλ. και Idem, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 259, Κ. Χρυσόγωνα, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 448, Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*). Στην ίδια πρόταση συμπεριλήφθηκε και η απάλειψη της προϊσχύσασας διατύπωσης για τα κοινωφελή ιδρύματα, χωρίς να έχει προηγηθεί σχετική συζήτηση και χωρίς να χρειασθεί ιδιαίτερη επιχειρηματολογία.

«έμμισθοι υπάλληλοι του δημοσίου», και οι συνάπτοντες σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου («άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου», κατά την ειδικότερη διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 56), καθώς και οι υπάλληλοι των προστεθέντων με την αναθεώρηση κρατικών νομικών προσώπων (ιδιωτικού δικαίου) και επιχειρήσεων (των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο, με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος). Η μείζων ωστόσο διαφορά δεν εντοπίζεται στις εν γένει κατηγορίες των υπαγομένων στο κώλυμα -οι οποίες είναι εν τέλει, κατά τα αμέσως προηγηθέντα, συγκριτικά περισσότερες- αλλά στη ριζική τροποποίηση των υποκειμενικών προϋποθέσεων της συγκεκριμένης υπαγωγής, οι οποίες καθίστανται πλέον κατά πολύ ευνοϊκότερες για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι, οδηγώντας στην αισθητή συρρίκνωση των περιορισμών. Πράγματι, ενώ το κώλυμα κατά την παλαιά παράγραφο 3 κατελάμβανε σχεδόν το σύνολο των ανωτέρω υπαλλήλων⁷⁹ -και μάλιστα σε περισσότερες από μια εκλογικές περιφέρειες για όσους είναι ευρείας ή γενικής αρμοδιότητας, σύμφωνα με την προεκτεθείσα επεκτατική νομολογία του Εκλογοδικείου- σήμερα η ισχύς του περιορίζεται σε ένα μικρό πλέον κύκλο προσώπων. Συγκεκριμένα, για την εκλογική περιφέρεια της έδρας των υπαλλήλων το κώλυμα αφορά μόνον τη θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη, ενώ για να ισχύσει το κώλυμα και σε άλλες περιφέρειες εκτός από αυτήν της έδρας τους, απαιτείται πρώτον οι υπάλληλοι να είναι ευρύτερης τοπικής αρμοδιότητας και δεύτερον να κατέχουν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου γενικής

68 διεύθυνσης, ή άλλη αντίστοιχη⁸⁰.

Χαρακτηριστικό στοιχείο της νέας ρύθμισης είναι η προσθήκη μιας επιφύλαξης του νόμου («όπως ειδικότερα νόμος ορίζει») για να προσδιορισθούν ειδικότερα οι θέσεις «προϊστάμενος οργανικής μονάδας επιπέδου διεύθυνσης» και «προϊστάμενος οργανικής μονάδας επιπέδου γενικής διεύθυνσης» (καθώς και οι αντίστοιχές τους). Εκ πρώτης όψεως η επιφύλαξη αυτή του νόμου οφείλεται στην προσπάθεια του αναθεωρητικού νομοθέτη να αποφύγει ο ίδιος έναν τέτοιο προσδιορισμό, που μπορεί να αποδειχθεί λεπτομερής και περιπτώσιολογικός⁸¹. Αν όμως εγκύψουμε προσεκτι-

⁷⁹ Με μόνη εξαίρεση τους «κατώτερους υπαλλήλους των κεντρικών κρατικών υπηρεσιών».

⁸⁰ Βλ. γενικά Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 259, Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 236 επ., Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 61, Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 338 επ.

⁸¹ «Στο σημείο αυτό διασπάται ο κανόνας του εκ του Συντάγματος ορισμού των κωλυμάτων κατά τρόπο πλήρη, γιατί η πραγματικότητα μεταβάλλεται και πρέπει ο νόμος να μπορεί να ορίσει ποιες θέσεις διευθυντών είναι αυτές που πράγματι έχουν κώλυμα. Γιατί υπάρχουν θέσεις διευθυντών που δεν έχουν καμία επαφή με το κοινό και καμία δυνατότητα επιρροής, ενώ υπάρχουν άλλες θέσεις διευθυντών σε νομαρχιακό επίπεδο, οι οποίες εξοπλίζουν τον κάτοχό τους με πολύ μεγάλο δικαίωμα [επιρροής], υποστήριξε σχετικά ο Ευ. Βενιζέλος στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης της Ζ΄ Αναθεωρητικής

κότερα στην περιρρέουσα ατμόσφαιρα της αναθεώρησης (στην οποία δέσποζαν οι έντονες επιφυλάξεις για τον ρόλο του Εκλογοδικείου) εκείνο που φαίνεται πιθανότερο να πρυτάνευσε στην επιλογή της συγκεκριμένης ρύθμισης ήταν η εγγυητική της λειτουργία απέναντι σε τυχόν προβληματικές -επεκτατικές ή επιλεκτικές- νομολογιακές εφαρμογές. Την εκδοχή αυτήν μάλιστα ενισχύει και η -περισσότερο αποκαλυπτική για τις προθέσεις του αναθεωρητικού νομοθέτη- σχετική συζήτηση ως προς αντίστοιχη επιφύλαξη του νόμου στη νέα ρύθμιση του ασυμβιβάστου, καθώς και το ότι τελικά ο κοινός νομοθέτης δεν έσπευσε να προβεί σε περαιτέρω προσδιορισμό των ανωτέρω εννοιών, αρκούμενος καταρχήν στην απευθείας εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης⁸² και επιφυλάσσοντας για τον εαυτό του -και βεβαίως κατά την κρίση του-

βουλής (Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση, 2000, ό.π. σελ. 352), ενώ τα ίδια περίπου επανέλαβε και στην Ολομέλεια [: «Είναι η πρώτη κάμψη που εισάγεται στο σύστημα του συνταγματικού προσδιορισμού των κωλυμάτων, γιατί εδώ το σύστημα συμπληρώνεται και εξειδικεύεται νομοθετικά για να παρακολουθούμε τις εξελίξεις και να αποφεύγουμε ισοπεδωτικού χαρακτήρα ρυθμίσεις και αδικίες» - Πρακτικά Ολομέλειας, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΕ΄, σελ. 490]. Πρβλ. και Του ίδιου, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 259.

⁸² Στο σημείο αυτό δεν μας φαίνεται ορθή, στη γενικότητά της, η άποψη του Κ. Χρυσόγονου (*Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 449) ότι έως ότου ψηφισθεί ο σχετικός νόμος το κώλυμα δεν ισχύει για τους ευρείας ή γενικής τοπικής αρμοδιότητας υπαλλήλους (προϊσταμένους οργανικής μονάδας επιπέδου γενικής διεύθυνσης, ή κατόχους άλλων αντίστοιχων θέσεων) πέρα από την εκλογική περιφέρεια της έδρας τους. Και τούτο διότι ο νόμος αυτός δεν θα καθορίσει τις «άλλες» εκλογικές περιφέρειες, πλην αυτών της έδρας τους, όπως ισχυρίζεται, αλλά τις συγκεκριμένες θέσεις, από τις ανωτέρω, που εμπíπτουν πράγματι στο κώλυμα. Ως εκ τούτου, για όσο διάστημα δεν υπάρχει εκτελεστικός νόμος εναπόκειται κατ' αρχήν στη νομολογία να κρίνει κάθε φορά, δια της ερμηνείας, τόσο το αν μια από τις προαναφερθείσες θέσεις εμπíπτει στο κώλυμα όσο και την έκταση του συγκεκριμένου κωλύματος. Ωστόσο ο συγκεκριμένος αυτός νομολογιακός προσδιορισμός τελεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τις οποίες έθεσε ορθά η ΑΕΔ 7/2002: «*Η διάταξη αυτή έχει άμεση εφαρμογή μόνο στην περίπτωση της συνήθους οργανώσεως των δημοσίων υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπου υπάρχουν γενικές διευθύνσεις, ως ανώτατες ιεραρχικά οργανικές μονάδες, κάθε δε γενική διεύθυνση περιλαμβάνει μια ή περισσότερες οργανικές μονάδες επιπέδου διεύθυνσης. Σε περιπτώσεις επιχειρήσεων που οργανώνονται κατά τρόπο αποκλίνοντα [εμείς θα προσθέταμε: «εμφανώς αποκλίνοντα»] από την οργάνωση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης απαιτείται, για την εφαρμογή των εκλογικών κωλυμάτων, η προηγούμενη έκδοση του ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίσει την αντιστοιχία με το οργανωτικό σχήμα των δημοσίων υπηρεσιών»* (βλ. το κείμενο της απόφασης, με επιδοκιμαστικό σχολιασμό, σε: Αθ. Ράικο, *Ζ΄ Συμπλήρωμα*, 2003, ό.π., σελ. 249 επ., ο οποίος μάλιστα υποστηρίζει, ορθά, «*την εφαρμογή της ερμηνευόμενης διάταξης αν υπάρχουν κατά την έναρξη της ισχύος της διατάξεως σχετικές με την αντιστοιχία της διαβάθμισης των υπαλλήλων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα με εκείνη των υπαλλήλων των φορέων της δημόσιας διοίκησης*», κατ' αναλογία της παλαιότερης ερμηνευτικής αντιμετώπισης της έννοιας των «κατώτερων υπαλλήλων», της αναθεωρηθείσας ρύθμισης της παρ. 3, η οποία επίσης προέβλεπε την έκδοση

ρόλο επικουρικό και ενδεχομένως αποκαταστατικό, σε περίπτωση «νομολογιακών παρεκτροπών».

β. Οι μετακλητοί υπάλληλοι

- 69 Η ως άνω συρρίκνωση του κωλύματος της παρ. 3 του άρθρου 56 αφορά κατά βάση και τους μετακλητούς υπαλλήλους, η εκλογιμότητα των οποίων αποτέλεσε ένα από τα πλέον συγκρουσιακά ζητήματα στη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή, στην οποία η σχετική νομολογία του ΑΕΔ – η οποία υπήρξε πάγια και είχε οδηγήσει ουκ ολίγους βουλευτές εκτός Βουλής⁸³– θεωρήθηκε υπερβολικά αυστηρή⁸⁴. Το βασικό επιχείρημα ήταν ότι οι θέσεις των μετακλητών υπαλλήλων είναι πολιτικές και ως εκ τούτου δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως οι θέσεις των υπόλοιπων δημόσιων υπαλλήλων⁸⁵. Υπό το πρίσμα αυτό ο εισηγητής της πλειοψηφίας αρχικά πρότεινε, μια ριζική λύση (με τη διατύπωση: «*Δεν υπάγονται στους περιορισμούς της παραγράφου αυτής [3] οι υποψήφιοι βουλευτές επικρατείας και οι μετακλητοί υπάλληλοι πλην των γενικών γραμματέων υπουργείων και όσων ο νόμος εξομοιώνει προς αυτούς*») αλλά τελικά υπαναχώρησε, καθώς υπήρξαν σθεναρές αντιδράσεις, που εντοπίστηκαν ιδίως στην προεξάρχουσα πλευρά της ratio των εν λόγω κωλυμάτων, δηλαδή στην ουσιαστική δυνατότητα

εκτελεστικού νόμου. Πρβλ. και Χ. Χρυσανθάκη, *Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου*, 2020/2, σελ. 74 υποσημ. 168.

⁸³ Η πρώτη σχετική απόφαση, που αφορούσε τη θέση του διευθυντή του ιδιαίτερου γραφείου του Προέδρου της Δημοκρατίας, ήταν η ΑΕΔ 47/1985 (βλ. Αθ. Ράικο, *Γ΄ Συμπλήρωμα*, 1988, ό.π., σελ. 67 επ.). Ακολούθησαν οι ΑΕΔ 2/1990, 9, 14 και 16/1991, που αφορούσαν τις θέσεις του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, του ειδικού συμβούλου και του αναπληρωτή γενικού διευθυντή του πολιτικού γραφείου του πρωθυπουργού (*Δ΄ Συμπλήρωμα*, 1993, ό.π., σελ. 86 επ.), η ΑΕΔ 57/1997, που αφορούσε θέση ειδικού συμβούλου του πρωθυπουργού (*ΣΤ΄ Συμπλήρωμα*, 1999, ό.π., σελ. 143 επ.) και οι ΑΕΔ 4, 11 και 48/2000, που αφορούσαν τις θέσεις των ειδικών συμβούλων και συνεργατών του πρωθυπουργού, των υπουργών και υφυπουργών (*Ζ΄ Συμπλήρωμα*, 2003, σελ. 100 επ.) – βλ. και τα κρίσιμα σχετικά αποσπάσματα των αποφάσεων σε Δ. Π. Σκαλτσούνη/Ι.Β. Γράβαρη/Δ.Μ. Κυριλλόπουλο, *Η νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου*, Ι., ό.π. σελ. 69 επ. και ΙΙ., ό.π., σελ. 16 επ.).

⁸⁴ Βλ. ιδίως τις σχετικές αγορεύσεις των Ευ. Βενιζέλου (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π., σελ. 353, 384 και *Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΖ΄, σελ. 490) και Α. Λοβέρδου (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π., σελ. 373), ενώ ενδεικτική για την περιρρέουσα ατμόσφαιρα ήταν και η τοποθέτηση του –παθόντος– Κ. Γεϊτόνα (*Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΕ΄, σελ. 513).

⁸⁵ Είναι φανερό ότι το επιχείρημα αυτό για τον πολιτικό χαρακτήρα των εν λόγω θέσεων απηχεί μια συγκεκριμένη θεώρηση της απόλυτης μη εκλογιμότητας, σύμφωνα με την οποία το μείζον κριτήριο για τη θέσπιση των κωλυμάτων της παρ. 3 του άρθρου 56 είναι η διασφάλιση της ουδετερότητας και της αμεροληψίας των δημόσιων υπαλλήλων, έναντι των εκλογικών αντιπαραθέσεων, στόχευση που εξ ορισμού δεν έχει νόημα για τους μετακλητούς υπαλλήλους.

επηρεασμού του εκλογικού φρονήματος, προκειμένου να προετοιμασθεί η πολιτική σταδιοδρομία των συγκεκριμένων προσώπων και ιδίως των πάσης φύσεως «συμβούλων». Έτσι, στην τελική του πρόταση, αφ' ενός απάλειψε την ανωτέρω γενική εξαίρεση, ως προς τους μετακλητούς υπαλλήλους, αφ' ετέρου δε υπήγαγε ρητά στο απόλυτο κώλυμα της παρ. 3 (ως περίπτωση ε΄) μια επί μέρους κατηγορία εξ αυτών («γενικοί ή ειδικοί γραμματείς υπουργείων ή αυτοτελών γενικών γραμματειών ή περιφερειών και όσοι ο νόμος εξομοιώνει προς αυτούς»), την οποία θα εξετάσουμε αναλυτικά στο οικείο μέρος, διότι είναι η μόνη για την οποία δεν ισχύει η συρρίκνωση του κωλύματος.

Η ως άνω εξέλιξη, πάντως, δεν απέτρεψε ορισμένους συγγραφείς από το καταλήξουν στο συμπέρασμα ότι οι μετακλητοί υπάλληλοι, πλην των προαναφερθέντων, δεν υπάρχουν στο κώλυμα⁸⁶. Ωστόσο η άποψή μου είναι ότι η προσέγγιση αυτή δεν ευσταθεί. *Εν πρώτοις*, διότι βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση με την ιστορική ερμηνεία, η οποία δεν αφήνει περιθώρια προς αυτή την κατεύθυνση, καθώς ο *Ευ. Βενιζέλος*, ως εισηγητής της πλειοψηφίας δήλωσε ρητά, όταν αιτιολόγησε την τελική διατύπωση της διάταξης, τα εξής: «*Επίσης θα υπάρξει ειδική περίπτωση... για τους γενικούς και ειδικούς γραμματείς υπουργείων, ώστε να είναι σαφές νομοτεχνικά ότι εμπíπτουν στο κώλυμα. Ως προς τους μετακλητούς υπαλλήλους, για τους οποίους έγινε πάρα πολύ μεγάλη συζήτηση από ορισμένους συναδέλφους, η διαγραφή τους από την εξαίρεση, έτσι ώστε η εξαίρεση να παραμείνει μόνον για τους υποψήφιους Βουλευτές Επικρατείας, τους υπάγει στην ίδια ρύθμιση με όλους τους άλλους δημοσίους υπαλλήλους. Ό,τι ισχύει για τους άλλους δημοσίους υπαλλήλους θα ισχύει και για τους μετακλητούς. Ό,τι δηλαδή ισχύει για τους μόνιμους και τους επί θητεία θα ισχύει και για τους μετακλητούς*»⁸⁷. Κατά δεύτερον, μια τέτοια προσέγγιση δεν μπορεί να υποστηριχθεί ούτε με τη συστηματική ερμηνεία,

⁸⁶ Πρόκειται για τους Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 339 επ. και –παραδόξως, σύμφωνα με όσα θα δούμε στη συνέχεια– *Ευ. Βενιζέλο*, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 260. Αντίθετα επιφυλακτικός στο σημείο αυτό εμφανίζεται ο Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 449, ο οποίος χαρακτηρίζει «αμφισβητήσιμη» την μη υπαγωγή των μετακλητών υπαλλήλων στο κώλυμα.

⁸⁷ Βλ. *Πρακτικά Ολομέλειας*, 2002, Μέρος Β΄, συνεδρ. ΡΚΖ΄, σελ. 568. Με δεδομένο λοιπόν ότι οι συνάδελφοί του στη Βουλή ψήφισαν την εν λόγω διάταξη με βάση τη συγκεκριμένη διευκρίνιση, είναι απορίας άξιον πως ο ίδιος, ως ερμηνευτής πλέον του Συντάγματος (Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σελ. 260), υποστηρίζει ακριβώς την αντίθετη άποψη: «*Στο πεδίο της παρ. 3 του άρθρου 56 υπάγονται... ε) γενικοί ή ειδικοί γραμματείς υπουργείων ή αυτοτελών γενικών γραμματειών ή περιφερειών και όσοι ο νόμος εξομοιώνει προς αυτούς. Είναι λοιπόν προφανές [!!!!] ότι οι άλλοι μετακλητοί υπάλληλοι (άρθρο 103 παρ. 5) δεν υπάγονται στο κώλυμα έστω και αν κατέχουν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη ή, πολύ περισσότερο, θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου γενικής διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη και η θέση αυτή περιλαμβάνεται μεταξύ αυτών που θα καθορίσει ο σχετικός εκτελεστικός νόμος*».

με δεδομένο μάλιστα ότι δεν είναι δυνατόν να αγνοηθεί η έως τώρα εφαρμογή της στο πλαίσιο των πλούσιων νομολογιακών επεξεργασιών του ΑΕΔ. Πράγματι, από τη στιγμή που δεν περιλήφθηκε στο Σύνταγμα -λόγω συγκεκριμένων αντιδράσεων- η ρητή εξαίρεση των μετακλητών υπαλλήλων από το κώλυμα, το αυτονόητο είναι η επιστροφή στον κανόνα που ισχύει για τους άλλους υπαλλήλους του δημοσίου. Όσο δε για τη ρητή υπαγωγή των πάσης φύσεως γραμματέων στο κώλυμα, αυτή ίσχυε ούτως ή άλλως με την προηγούμενη νομολογία, όπως θα δούμε αναλυτικότερα. Σε κάθε περίπτωση δεν παρέχει από μόνη της κανενός είδους επιχείρημα εξ αντιδιαστολής⁸⁸, ώστε να ανατραπεί η έως τώρα πάγια -μέχρις υπερβολής⁸⁹- νομολογιακή εξομοίωση των μετακλητών με τους υπόλοιπους έμμισθους δημόσιους υπαλλήλους (και ήδη «έμμισθους υπαλλήλους του Δημοσίου»). Πολλώ δε μάλλον όταν το ίδιο επιχείρημα έχει ήδη προβληθεί και απορριφθεί από τη νομολογία⁹⁰.

- 71 Με βάση τα ανωτέρω, για την υπαγωγή των μετακλητών υπαλλήλων στο κώλυμα της παρ. 3 του άρθρου 56 ισχύουν όσα λέχθηκαν προηγουμένως για τους υπαλλήλους του δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και των ΟΤΑ. Οι εξ αυτών κατέχοντες θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας σε επίπεδο διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη (εδώ η σχετική οριοθέτηση έχει ιδιαίτερη σημασία, λόγω της ιδιαιτερότητας των συγκεκριμένων θέσεων) εμπίπτουν στο κώλυμα για την εκλογική περιφέρεια της έδρας τους ενώ για το επίπεδο

⁸⁸ Όπως υποστηρίζει -σε πλήρη αντίφαση με όσα είχε υποστηρίξει στη Βουλή- ο Ευ. Βενιζέλος, ό.π., αλλά και ο Αθ. Ράϊκος: «Από τη ρητή υπαγωγή μόνον των μετακλητών αυτών υπαλλήλων [γενικών ή ειδικών γραμματέων κλπ] στο κώλυμα προκύπτει κατ' αντιδιαστολή ότι όλοι οι άλλοι μετακλητοί υπάλληλοι είναι εκλόγιοι...», ο οποίος μάλιστα ισχυρίζεται -χωρίς, πάντως, να συμφωνεί επί της ουσίας- ότι «Η Ολομέλεια της Βουλής υιοθέτησε κατ' ουσίαν αμετάβλητη την [απαλειφθείσα κατά τα ανωτέρω] διάταξη του Σχεδίου Συντάγματος της Επιτροπής, με διαφορετική νομοτεχνική διατύπωση» [Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 339].

⁸⁹ Βλ. τη σχετική κριτική του Αθ. Ράϊκου, ιδίως για ορισμένες θέσεις που καλύφθηκαν με απόσπαση [Δ' Συμπλήρωμα, 1996, ό.π., σελ. 79 επ., υποσημ. 149, ΣΤ' Συμπλήρωμα, 1999, ό.π., σελ. 143 επ., καθώς και του Ευ. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σελ. 389 (την οποία δεν φαίνεται να συμμερίζεται ο Κ. Μποτόπουλος, Τα κωλύματα εκλογιμότητας, ό.π., σελ. 150 επ.).

⁹⁰ Συγκεκριμένα, στην πρώτη σχετική απόφαση (ΑΕΔ 47/1985) κρίθηκε ότι: «...ναι μεν εις το β' εδάφιο του άρθρου 56 παρ. 3 ορίζεται ότι εις τους αυτούς περιορισμούς υπάγονται και οι διατελέσαντες γενικοί γραμματείς υπουργείων κατά το τελευταίον εξάμηνον της τετραετούς βουλευτικής περιόδου, εκ τούτου όμως δεν δύναται να συναχθεί ότι ως προς τους λοιπούς μετακλητούς υπαλλήλους δεν υφίστανται περιορισμοί, αλλ' αντιθέτως συνάγεται ότι οι περιορισμοί ως προς αυτούς ισχύουν και ως προς τους άλλους έμμισθους υπαλλήλους εξ ολοκλήρου, δοθέντος, άλλωστε, ότι, ως προκύπτει εκ των συζητήσεων ενώπιον της Ολομελείας της Επιτροπής, πρότασις βουλευτού περί εξαιρέσεως των μετακλητών υπαλλήλων απερρίφθη κατόπιν ψηφοφορίας» (βλ. Αθ. Ράϊκου, Γ' Συμπλήρωμα, 1988, ό.π., σελ. 75, και τις εκεί υποσημειώσεις). Τη θέση αυτήν υιοθέτησαν και οι ΑΕΔ 2/1990, 9, 14 και 16/1991 (βλ. Αθ. Ράϊκου, Δ' Συμπλήρωμα, 1993, σελ. 86 επ.).

της γενικής διεύθυνσης το κώλυμα ισχύει για περισσότερες ή και όλες τις εκλογικές περιφέρειες, ανάλογα με το αν η κρίσιμη θέση (ή αντίστοιχη) είναι ευρείας ή γενικής αρμοδιότητας. Άρα και εν προκειμένω ο συνταγματικός καθορισμός του κωλύματος συμπληρώνεται, κατά τα ανωτέρω, από την επιφύλαξη του νόμου, ο οποίος θα το εξειδικεύσει. Κατ' επέκτασιν, ο κοινός νομοθέτης αφ' ενός οφείλει να αντιμετωπίσει με ενιαία κριτήρια όλες τις κατηγορίες των υπαλλήλων του δημοσίου⁹¹ αφ' ετέρου όμως δεν πρέπει να παραγνωρίσει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τον εξ ορισμού πολιτικό χαρακτήρα των θέσεων των μετακλητών υπαλλήλων, προκειμένου να αποφευχθούν υπερβολές και -ιδίως- ακραίες αντιστοιχίσεις. Έως ότου, πάντως, ευδοκήσει να ρυθμίσει ο ίδιος τα σχετικά θέματα, εναπόκειται και πάλι στη νομολογία να «βγάλει τα κάστανα από τη φωτιά», προσδιορίζοντας κατά περίπτωση ποιες θέσεις μετακλητών υπαλλήλων εμπίπτουν -και σε ποια έκταση- στο κώλυμα.

γ. Οι ανώτεροι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας

Σημαντική συρρίκνωση της απόλυτης μη εκλογιμότητας, ανάλογη με την προεκτεθείσα για τους δημόσιους υπαλλήλους, παρατηρείται και στο πεδίο των υπηρετούντων στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας, καθώς στο κώλυμα δεν εμπίπτουν πλέον, συλλήβδην, οι «στρατιωτικοί εν ενεργεία» και οι «αξιωματικοί των σωμάτων ασφαλείας» αλλά ένας πολύ μικρότερος κύκλος προσώπων, που περιορίζεται μόνο στους «άνωτερους και ανώτατους αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας»⁹².

Είναι εμφανές ότι στη συγκεκριμένη ρύθμιση επιχειρείται η αντιστοίχιση των αξιωματικών με τα διευθυντικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης (άνωτεροι αξιωματικοί με διευθυντές και ανώτατοι αξιωματικοί με γενικούς διευθυντές). Η αντιστοίχιση αυτή, όμως, δεν είναι απολύτως επιτυχής, δεδομένου ότι ενώ για τους δημόσιους υπαλλήλους το κριτήριο για την υπαγωγή στο κώλυμα είναι η θέση που κατείχαν (προϊστάμενοι οργανικής μονάδας επιπέδου διεύθυνσης ή γενικής διεύθυνσης, ασχέτως του βαθμού τους καθεαυτόν και της ειδικότερης ονομασίας της ιδιότητάς τους) ενώ για τους στρατιωτικούς μοναδικό κριτήριο είναι ο βαθμός τους, με τον οποίο εντάσσονται στην κατηγορία των «άνωτερων και ανώτατων αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας». Με άλλα λόγια, ενώ στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας ο αξιωματικός εμπίπτει στο κώλυμα ακόμη και αν δεν έχει κανένα υφιστάμενο στην υπηρεσία του (π.χ. αν υπηρετεί στην ΕΥΠ ή στο ΝΑΤΟ ή σε διπλωματικές

⁹¹ Πρβλ. και τη ΣτΕ 117/2004, ως προς το κώλυμα μετακλητού υπαλλήλου στις δημοτικές εκλογές («Δήμος» 2/2005, σελ. 49 επ.).

⁹² Βλ. γενικά Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 259, Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 241· Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβιβάστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 62· Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 337 επ.

αποστολής), στη Δημόσια Διοίκηση μπορεί κάποιος να έχει τον βαθμό του διευθυντή και να μην εμπίπτει στο κώλυμα, διότι δεν προΐσταται διεύθυνσης (αυτό συμβαίνει κατ' εξοχήν στον χώρο της υγείας) ή να μην έχει τον βαθμό του διευθυντή αλλά να εμπίπτει στο κώλυμα διότι προΐσταται διεύθυνσης (αυτό συμβαίνει, ιδίως, σε περιπτώσεις μακροχρόνιων αναπληρώσεων).

- 74** Με βάση τα ανωτέρω πρέπει να επισημανθεί ότι ευλόγως δεν υπάρχει, στη συγκεκριμένη περίπτωση, επιφύλαξη του νόμου, αφού η υπαγωγή στο κώλυμα ενός αξιωματικού -ως ανώτερου ή ανώτατου- προκύπτει από τη σχετική νομοθεσία και ως εκ τούτου δεν φαίνεται καταρχήν να απαιτούνται περαιτέρω αποσαφηνίσεις. Πράγματι, ο ν. 3883/2010 ορίζει σαφώς ποιοι θεωρούνται ανώτατοι αξιωματικοί του στρατού (Στρατηγός, Αντιστράτηγος, Υποστράτηγος, Ταξίαρχος και αντίστοιχοι) και ποιοι ανώτεροι (Συνταγματάρχης, Αντισυνταγματάρχης, Ταγματάρχης και αντίστοιχοι), ενώ ανάλογες είναι και οι ρυθμίσεις για τους αξιωματικούς των Σωμάτων Ασφαλείας (βλ. ιδίως το π.δ. 24/1997 και πρβλ. τον ν. 2800/2000 και το π.δ. 178/2014), οι βαθμοί των οποίων αντιστοιχούνται με αυτούς του στρατού (ανώτατοι είναι οι Αντιστράτηγοι, Υποστράτηγοι και Ταξίαρχοι και ανώτεροι οι Αστυνομικοί Διευθυντές, οι Αστυνομικοί Υποδιευθυντές και οι Αστυνόμοι Α΄, ενώ για το Πυροσβεστικό Σώμα ισχύουν τα ίδια, με τη διαφορά ότι στη θέση των Ταξιαρχών έχουμε τους Αρχιπυράρχους και στη θέση των ανώτερων αξιωματικών τους Πυράρχους, Αντιπυράρχους και Επιπυραγούς).
- 75** Εκείνο, αντίθετα, που μπορεί να προκαλέσει ερμηνευτικά προβλήματα είναι η τοπική αρμοδιότητα των αξιωματικών του στρατού, καθώς εν προκειμένω τα περιθώρια αναλογικής ερμηνείας, με την επίκληση της ανωτέρω αντιστοιχίας μεταξύ αξιωματικών και διευθυντικών στελεχών της διοίκησης, είναι ακόμη πιο περιορισμένα. Και τούτο όχι μόνον διότι το Σύνταγμα, ορθώς, δεν κάνει καμία σχετική αναφορά αλλά και διότι μια τέτοια προσέγγιση γενικότερα δεν ενδείκνυται, καθώς δεν παρέχει ασφαλή ερμηνευτικά κριτήρια, εν όψει και των ιδιαιτεροτήτων της στρατιωτικής υπηρεσίας. Θα μπορούσε πάντως να γίνει καταρχήν δεκτό ότι η οριοθέτηση της γενικής αρμοδιότητας γίνεται με βάση τη ζώνη ευθύνης, όπως αυτή προσδιορίζεται από τους στρατιωτικούς κανονισμούς κάθε Στρατηγείου, Σώματος Στρατού, Μεραρχίας, Ταξιαρχίας, Συντάγματος και Μονάδας στην οποία υπηρέτησε ο αξιωματικός. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το βάρος θα πέσει και πάλι στο Εκλογοδικείο, το οποίο κατ' ανάγκη θα ακολουθήσει μια περιπτώσιολογική ερμηνευτική προσέγγιση, με βάση βέβαια τα γενικότερα κριτήρια που έχει διαμορφώσει με την πλούσια σχετική νομολογία του.

Β. Οι περιπτώσεις επιλεκτικής επέκτασης των περιορισμών του εκλέγεσθαι

- 76** Όπως ήδη προαναφέρθηκε, η μείωση των κωλυμάτων δεν υπήρξε μονοδρομική επιλογή ούτε στην περίπτωση της απόλυτης μη εκλογιμότητας. Πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις ο αναθεωρητικός νομοθέτης ακριβώς την αντίθετη

κατεύθυνση: είτε διεύρυνε, τόσο υποκειμενικά όσο και αντικειμενικά, ορισμένα υφιστάμενα πεδία εφαρμογής του κωλύματος, όπως συνέβη με τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις που συνδέονται με το κράτος, εν μέρει δε και με τους -γενικούς και ειδικούς- γραμματείς, είτε δημιούργησε εξ υπαρχής νέα, όπως συνέβη με τα μέλη των ανεξάρτητων ή ρυθμιστικών αρχών. Ειδικότερα:

α. Τα μονοπρόσωπα όργανα διοίκησης των νομικών προσώπων ή επιχειρήσεων που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με το κράτος

Κατά την περίπτωση α΄ της προεκτεθείσας ρύθμισης της παρ. 3 του άρθρου 56 στο απόλυτο κώλυμα υπάγονται: «Οι διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες και εντεταλμένοι σύμβουλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακών, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος». Η ομοιότητα της ρύθμισης σε σχέση με εκείνη της παρ. 1 είναι εμφανής, και έτσι εν πολλοίς θα αρκεσθούμε σε όσα αναπτύξαμε προηγουμένως, τόσο ως προς τη ratio των αλλαγών -που συνδέεται κατά βάση, θυμίζουμε, με τα νομολογιακά προβλήματα που είχαν ανακύψει για την παρ. 3- όσο και για τη διεύρυνση του κύκλου εμπιπτόντων στο κώλυμα (οργάνων διοίκησης, αφ' ενός, και νομικών προσώπων και επιχειρήσεων, αφ' ετέρου). Εν τούτοις, πρέπει να επισημάνουμε και ορισμένες διαφοροποιήσεις, που εντοπίζονται πρώτον στη ρητή εξαίρεση, από τη συγκεκριμένη ρύθμιση, των σωματειακών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου⁹³ και δεύτερον στη μη συμπερίληψη, στη συγκεκριμένη διατύπωση, των «επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης».

- Για την πρώτη διαφοροποίηση δεν απαιτούνται ιδιαίτερα σχόλια. Είναι μια επιλογή σαφής αλλά και εύλογη, εν όψει των συγκεκριμένων ιδιαιτεροτήτων των «σωματειακών» νομικών προσώπων. Πράγματι τα εν λόγω νομικά πρόσωπα (δικηγορικοί σύλλογοι, ιατρικοί σύλλογοι, επιμελητήρια) περιβάλλονται μεν εκ του νόμου τον τύπο του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, προκειμένου να τους ανατεθούν σκοποί δημόσιου συμφέροντος που σχετίζονται με την οργάνωση ενός επαγγέλματος, πλην

⁹³ Βλ. γενικά Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 259· Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 448· Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 60, υποσημ. 8. Στο σημείο αυτό κρίνουμε σκόπιμο να παρατηρήσουμε ότι ούτε από τη γραμματική ερμηνεία -καθώς είναι φανερό ότι το «πλην των σωματειακών» είναι παρενθετικό- αλλά ούτε, ιδίως, από την ιστορική και τη συστηματική ερμηνεία μπορεί να συναχθεί ότι η εξαίρεση των σωματειακών ν.π.δ.δ. από το κώλυμα της παρ. 3 αφορά και τα νομικά πρόσωπα που ακολουθούν στην προεκτεθείσα διάταξη («δημόσιες επιχειρήσεις ή άλλες επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος») όπως υποστηρίζει, εκ παραδρομής, ο Κ. Μποτόπουλος, *Το νέο καθεστώς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 239.

όμως εκείνο που προέχει είναι ο *sui generis* συνδικαλιστικός χαρακτήρας τους⁹⁴ και όχι η άσκηση δημόσιας εξουσίας. Σε κάθε δε περίπτωση τα «σωματειακά» νομικά πρόσωπα, ως «θεσμοί της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης», δεν παρέχουν στα μονοπρόσωπα όργανα της διοίκησής τους σημαντικές δυνατές εξουσιαστικής επιβολής, που να οδηγούν στη νόθευση του εκλογικού ανταγωνισμού, ώστε να επιβάλλεται περιορισμός της εκλογιμότητας. Αυτή η θεώρηση, πάντως, που αποτέλεσε και το υπόβαθρο της συγκεκριμένης αντιμετώπισης του θέματος από τη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή⁹⁵, δεν σημαίνει ότι τα όργανα αυτά δεν διαθέτουν, γενικώς, καμία δύναμη εκλογικής επιρροής. Η δύναμη αυτή, όμως –και αυτό είναι η κρίσιμη διαφορά– οφείλεται στη δημοκρατική νομιμοποίηση που τους προσδίδει η εκλογή τους από τα αντίστοιχα εκλογικά σώματα, η οποία προσδίδει όντως ιδιαίτερη αίγλη αλλά και «αναγνωρισιμότητα». Αυτό όμως δεν είναι αρνητικό στοιχείο για τη διαμόρφωση του εκλογικού φρονήματος, δεδομένου ότι ισχύει και εν προκειμένω αυτό που σημειώσαμε και για τον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης: Η συμμετοχή των μονοπρόσωπων διοικητικών οργάνων των συγκεκριμένων νομικών προσώπων πρέπει όχι μόνον να μην αποτρέπεται –άμεσα ή έμμεσα– αλλά αντίθετα να ενθαρρύνεται, διότι πρόκειται για ένα ακόμη φυτώριο ανάδειξης δοκιμασμένων πολιτικών στελεχών με διοικητική πείρα αλλά και με γνώση των απαιτήσεων και των ορίων των σχέσεων αντιπροσώπευσης. Για τον λόγο αυτόν, μάλιστα, η άποψή μας είναι ότι τα ανωτέρω όργανα θα έπρεπε να είχαν εξαιρεθεί –όπως θα έπρεπε να είχαν εξαιρεθεί και τα αιρετά αυτοδιοικητικά στελέχη κατά τα προεκτεθέντα– και από το σχετικό κώλυμα εκλογιμότητας της παρ. 1 του άρθρου 56, υπαγόμενα απλώς στο ασυμβίβαστο του άρθρου 57.

- 79 - Η *δεύτερη διαφοροποίηση* της υπό εξέταση ρύθμισης, είναι διττή. Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ δεν αναφέρονται στην προεκτεθείσα διάταξη του εδ. α΄ της παρ. 3, παρότι αφ΄

⁹⁴ Πρβλ. Φ. Σπυρόπουλου, *Η «απεργία» των δικηγόρων*, 1993· Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 60, υποσημ. 8.

⁹⁵ Η ρητή εξαίρεση των «σωματειακών» προσώπων δημοσίου δικαίου προβλεπόταν ήδη, υπό μορφήν ερμηνευτικής δήλωσης («*Στην κατά την παρ. αυτή έννοια των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δεν περιλαμβάνονται τα νομικά πρόσωπα που αποτελούν επαγγελματικές οργανώσεις*») στην πρόταση της ΝΔ που υποβλήθηκε τόσο στην πρώτη όσο και στη δεύτερη Επιτροπή Αναθεώρησης. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας, Ευ. Βενιζέλος, παρουσιάζοντας την αναλυτική σχετική πρότασή του στην (τρίτη) Επιτροπή Αναθεώρησης της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, υιοθέτησε αυτήν τη θέση, με την ως άνω νομοτεχνική διατύπωση («των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακών...») δικαιολογώντας την εξαίρεση με το επιχειρήμα ότι «...στα σωματειακά είναι αιρετοί, είναι θεσμοί της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης τα σωματειακά πρόσωπα δημοσίου δικαίου: επιμελητήρια, επιστημονικοί σύλλογοι κ.λπ.» (*Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση*, 2000, ό.π. σελ. 352). Στην ίδια πρόταση συμπεριλήφθηκε και η απόλειψη της προϊσχύσασας διατύπωσης για τα κοινωφελή ιδρύματα, χωρίς να έχει προηγηθεί σχετική συζήτηση και χωρίς να χρειασθεί ιδιαίτερη επιχειρηματολογία.

ενός μεν τα ίδια πρόσωπα (μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα) υπάγονται στο σχετικό κώλυμα της παρ. 1 αφ' ετέρου δε οι υπάλληλοί τους εμπίπτουν στο απόλυτο κώλυμα που προβλέπεται από την περίπτωση δ' της παρ. 3. Η διαφοροποίηση αυτή όχι μόνον δεν φαίνεται εξ ίσου εύλογη με την προηγούμενη αλλά και προκαλεί ορισμένα ερωτηματικά, τα οποία καθίστανται εντονότερα αν αναλογισθεί κανείς ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις δεν παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες ανάλογες με εκείνες των σωματείων νομικών προσώπων, που να τη δικαιολογούν. Παράλληλα πρέπει να επισημανθεί ότι σε κανένα σημείο της σχετικής συζήτησης δεν εντοπίσαμε οποιαδήποτε μνεία σε λόγο ή λόγους που να παρέχουν ενδείξεις συνειδητής επιλογής του αναθεωρητικού νομοθέτη. Το μόνο που θα μπορούσε να συναγάγει κανείς, εντελώς υποθετικά πάντως και με πολλές πιθανότητες αυθαιρεσίας, είναι πως η μη μνημόνευση των επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στη ρύθμιση της περ. α' της παρ. 3 του άρθρου 56 οφείλεται στο ότι επικεφαλής αυτών των επιχειρήσεων είναι συνήθως οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες, για τους οποίους ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν θέλησε να εισαγάγει έμμεσα απόλυτο κώλυμα εκλογιμότητας, εν όψει του ότι καταρχήν δεν εμπίπτουν σε αυτό.

Και αυτή η εξήγηση πάντως δεν μας φαίνεται πειστική. Πρώτον, γιατί οι περιφερειάρχες 80 εμπίπτουν, ούτως ή άλλως σε αυστηρότερο απόλυτο κώλυμα εκλογιμότητας. Δεύτερον, γιατί κανείς δεν υποχρεώνει τους δημάρχους και τους περιφερειάρχες να αναλαμβάνουν διοικητικές ευθύνες στις εν λόγω επιχειρήσεις, στο μέτρο τουλάχιστον που σκοπεύουν να θέσουν υποψηφιότητα. Τρίτον, διότι τα μονοπρόσωπα όργανα διοίκησης που εμπίπτουν στο κώλυμα είναι περισσότερα του ενός και άρα το επιχείρημα για τον δήμαρχο και τον περιφερειάρχη, που αναλαμβάνει συνήθως τη θέση του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου, δεν δικαιολογεί προδήλως την εξαίρεση και των υπολοίπων. Τέταρτον δε, το και σπουδαιότερον, οι δυνατότητες εξουσιαστικής επιβολής που διαθέτουν τα μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα των επιχειρήσεων των ΟΤΑ είναι συχνά μεγαλύτερες από αυτές που παρέχει το αξίωμα του δημάρχου, πολύ περισσότερο μάλιστα όταν είναι γνωστό ότι πολλές φορές οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες κάνουν κατάχρηση της σχετικής δυνατότητας, αναλαμβάνοντας επικεφαλής πολλών αυτοδιοικητικών επιχειρήσεων ταυτόχρονα.

Εν όψει των ανωτέρω το πιθανότερο είναι, σε ό,τι αφορά τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, 81 ότι δεν έχουμε να κάνουμε με συνειδητή αλλά με εκ παραδρομής εξαίρεση από το συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής του κωλύματος της περίπτωσης α'. Ως εκ τούτου, και με δεδομένη τη νομολογιακή παράδοση του ΑΕΔ, υπάρχουν κατά την άποψή μας κάποια περιθώρια για μια ερμηνεία που θα ξεπερνούσε το πρόβλημα της διατύπωσης (δηλ. της γραμματικής ερμηνείας), υπάγοντας τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ στις ευρύτερες κατηγορίες είτε των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (αφού και οι ΟΤΑ ανήκουν στο εν ευρεία εννοία κράτος) είτε των δημόσιων επιχειρήσεων (αφού το

δημοτικό ή το περιφερειακό συμφέρον είναι τοπικά προσδιορισμένα υποσύνολα του δημόσιου συμφέροντος)⁹⁶. Μια τέτοια ερμηνεία, που θα συνδύαζε τη συστηματική και την τελολογική προσέγγιση, θα αποκαθιστούσε την ενότητα του συνταγματικού λόγου, που εμφανώς διακυβεύεται όχι μόνο γενικώς, λόγω μιας παντελώς ανατιολόγητης και άστοχης διαφοροποίησης, αλλά και ειδικώς, καθώς ο διοικητικός διευθυντής μιας επιχείρησης των ΟΤΑ εμφανίζεται, χωρίς αποχρώντα λόγο, να βρίσκεται σε δυσμενέστερη θέση από τον πρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου ή τον διευθύνοντα σύμβουλο.

- 82 Ωστόσο, το ΑΕΔ δεν φάνηκε διατεθειμένο να προχωρήσει σε μια τέτοια ευρεία ερμηνευτική προσέγγιση, όπως έκανε στο παρελθόν⁹⁷. Αντιμετωπίζοντας με δύο αποφάσεις του (10 και 15/2004) το συγκεκριμένο ζήτημα -η μια αφορούσε την υπόθεση δημάρχου που ήταν πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου έξι δημοτικών επιχειρήσεων και η άλλη την υπόθεση νομάρχη που ήταν πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου δύο νομαρχιακών επιχειρήσεων- στηρίχθηκε κατά βάση στη γραμματική ερμηνεία και αποφάνθηκε ότι τα εν λόγω μονοπρόσωπα όργανα διοίκησης των επιχειρήσεων των ΟΤΑ δεν εμπίπτουν στο κώλυμα της παρ. 3 του άρθρου 56⁹⁸.

β. Οι γενικοί ή ειδικοί γραμματείς υπουργείων, αυτοτελών γενικών γραμματειών και περιφερειών και οι εξομοιούμενοι από τον νόμο με αυτούς

- 83 Το δεύτερο πεδίο εφαρμογής του κωλύματος, που διευρύνεται με την αναθεώρηση, είναι αυτό που περιλαμβάνει μια ανώτερη κατηγορία μετακλητών υπαλλήλων: των γενικών και ειδικών γραμματέων των υπουργείων, των γενικών γραμματειών και των περιφερειών, καθώς και όσων ο νόμος εξομοιώνει προς αυτούς⁹⁹. Οι εν λόγω υπάλληλοι (με τη γενική διατύπωση «γενικοί γραμματείς υπουργείων και όσοι ο νόμος εξομοιώνει προς αυτούς») είχαν υπαχθεί αρχικά στο κώλυμα ως εξαίρεση της εξαίρεσης των υπόλοιπων μετακλητών υπαλλήλων αλλά στην πορεία κρίθηκε σκόπιμο

⁹⁶ Πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές μετά τη συνταγματική αναθεώρηση*, 2002, σελ. 53 επ., 62 επ.

⁹⁷ Πχ με την υπαγωγή στο κώλυμα του άρθρου 56 παρ. 1 των νομαρχών -μέσω της νομολογιακής κατασκευής των «συστοιχιών μορφών» του ίδιου θεσμού, κατά τα προαναφερθέντα- ή με την επέκταση του κωλύματος των γενικών γραμματέων υπουργείων και στους γενικούς γραμματείς αυτοτελών γραμματειών (βλ. αμέσως παρακάτω).

⁹⁸ Βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, *Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών*, ό.π. σελ. 130, υποσημ. 302.

⁹⁹ Βλ. γενικά *Ευ. Βενιζέλο, Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 260, *Κ. Μποτόπουλο, Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβίβαστων*, ό.π., σελ. 241, *Χρ. Χατζή, Κωλύματα, ασυμβίβαστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 63· *Αθ. Ράϊκου, Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 339 επ., *Κ. Χρυσόγονου, Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 448.

να ενταχθούν σε αυτοτελή ρύθμιση, με σαφέστερο προσδιορισμό των εμπιπτόνων υποκειμένων. Η διεύρυνση αυτή, πάντως, αφορά επί της ουσίας περισσότερο τις χρονικές προϋποθέσεις για τους γενικούς γραμματείς υπουργείων, που καθίστανται αυστηρότερες, παρά τον κύκλο των υποκειμένων, καθώς η προσθήκη των προσώπων που εμπίπτουν στο κώλυμα αποτυπώνει απλώς συνταγματικά τις λύσεις που είχαν υιοθετηθεί από τη νομολογία. Ας δούμε όμως τη ρύθμιση πιο συγκεκριμένα:

ι. Η σημαντικότερη τροποποίηση, εν προκειμένω, εντοπίζεται στη διαφοροποίηση του καθεστώτος των *γενικών γραμματέων των υπουργείων* -το οποίο ίσχυε, με βάση τη νομολογία του ΑΕΔ, και για τους γραμματείς των αυτοτελών γενικών γραμματειών¹⁰⁰- οι οποίοι με την παλαιά παράγραφο 3 ενέπιπταν στο κώλυμα μόνον εφόσον κατείχαν αυτό το αξίωμα «κατά το τελευταίο εξάμηνο της τετραετούς βουλευτικής περιόδου». Ήταν μια σαφώς ευνοϊκότερη μεταχείριση, σε σχέση με τον κανόνα [όχι πάνω από τρίμηνο κατά την τελευταία προ των εκλογών τριετία], η οποία μάλιστα κατέστη ακόμη ευνοϊκότερη λόγω της νομολογιακής αντιμετώπισης του κωλύματος, που εξαρτούσε τη συνδρομή του από την κανονική λήξη της τετραετίας¹⁰¹. Με τη νέα ρύθμιση της παραγράφου 3 το καθεστώς των γενικών γραμματέων εξομοιώνεται με αυτό των υπολοίπων υπαγομένων στο απόλυτο κώλυμα, καθώς η χρονική προϋπόθεση του δεκαοκταμήνου, όπως προσδιορίσθηκε προηγουμένως, ισχύει πλέον χωρίς εξαιρέσεις (εκτός βέβαια από την ιδιότητα, κατά τα ανωτέρω, αντιμετώπιση των αιρετών του β΄ βαθμού αυτοδιοίκησης) αλλά και χωρίς να έχει πλέον σημασία η κανονική λήξη της τετραετίας. Σημαντικό ρόλο για την εξομείωση φαίνεται πως διαδραμάτισε η κατακραυγή κατά των γενικών γραμματέων των υπουργείων για τον τρόπο που

84

¹⁰⁰ Η εξομείωση των γενικών γραμματέων αυτοτελών γραμματειών με τους γενικούς γραμματείς υπουργείων έγινε με την απόφαση 20/1994, υπό το πρίσμα μιας ευρείας αλλά και αμφιλεγόμενης ερμηνευτικής προσέγγισης (βλ. την απόφαση και την αυστηρή και εμπεριστατωμένη κριτική της σε: Αθ. Ράικο, *Ε΄ Συμπλήρωμα*, 1996, σελ. 91 επ., ο οποίος συντάχθηκε με την ισχυρή μειοψηφία της απόφασης, ενώ προς την ίδια κατεύθυνση συγκλίνει, με επιφυλάξεις, και ο Κ. Μποτόπουλος, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας των βουλευτών*, ό.π., σελ. 148 επ. Βλ. όμως και τη σχετική γνωμοδότηση του Β. Βολουδάκη, *Επικαιρικά Συνταγματικά Ζητήματα 1983-1994*, τ. Β΄, 1994, σελ. 226 επ., που κινείται στο ίδιο μήκος κύματος με την απόφαση).

¹⁰¹ Στηριζόμενο στην ιστορική ερμηνεία, η οποία πράγματι οδηγούσε προς αυτήν την κατεύθυνση, το ΑΕΔ (32/1978 και 2/1995) έκρινε ότι σε περίπτωση πρόωρης λήξης της βουλευτικής περιόδου (δηλ. διάλυσης της Βουλής) το κώλυμα δεν ισχύει - βλ. Αθ. Ράικο, *Α΄ Συμπλήρωμα*, 1983, σελ. 59 και *Ε΄ Συμπλήρωμα*, 1996, ό.π., σελ. 90 επ. Βλ. πάντως και Κ. Μποτόπουλου, *Τα κωλύματα εκλογιμότητας των βουλευτών*, ό.π., σελ. 135 επ., ο οποίος, αν και αποδέχεται το βάρος της ιστορικής ερμηνείας, θεωρεί ότι το ΑΕΔ θα μπορούσε να είχε δεχθεί, με μια ευρεία συστηματική ερμηνεία, ότι η παραίτηση θα έπρεπε ούτως ή άλλως να υποβληθεί όταν συμπληρωθούν 42 μήνες, ανεξάρτητα αν στη συνέχεια διεξάγονταν πρόωρες εκλογές (που επί της ουσίας θα ήταν προφανώς ορθότερο).

προετοίμαζαν την πολιτική τους σταδιοδρομία, που οδήγησε σε πρώτη φάση στην καθιέρωση κομματικού κώλυματος από την πλευρά του ΠΑΣΟΚ και στη συνέχεια στην αναθεώρηση της διάταξης κατά τα ανωτέρω.

- 85 ii. Οι «γενικοί γραμματείς περιφερειών», οι οποίοι πλέον ονομάζονται «*συντονιστές αποκεντρωμένης διοίκησης*», είχαν ήδη υπαχθεί στο κώλυμα βάσει της –ορθής– νομολογιακής αντιμετώπισής τους ως μετακλητών υπαλλήλων ευρύτερης αρμοδιότητας¹⁰² και άρα γι' αυτούς η διαφοροποίηση του καθεστώτος είναι τυπική, ενώ από την άποψη της χρονικής προϋπόθεσης είναι πλέον, όπως και για τους άλλους εμπύκτοντες στο κώλυμα, διαφοροποίηση επί το ευνοϊκότερον.
- 86 - Το ίδιο ισχύει και για τους *ειδικούς γραμματείς*, εν γένει, που φαίνεται να αποτελούν νέα κατηγορία υπαγομένων στο κώλυμα. Πράγματι, αν και δεν υπήρξε ad hoc νομολογία γι αυτούς, είναι πλέον ή βέβαιον ότι αν κάποια σχετική υπόθεση είχε αχθεί στο ΑΕΔ, θα είχαν αντιμετωπισθεί, όπως και οι γενικοί γραμματείς της περιφέρειας, σαν ανώτεροι μετακλητοί υπάλληλοι (γενικής εν προκειμένω αρμοδιότητας).
- 87 iii. Αξιοσημείωτη είναι και η πρόνοια του κοινού νομοθέτη να υπαγάγει στο κώλυμα, πλην των ανωτέρω ρητά κατονομαζόμενων θέσεων, και *όσες ο νόμος εξομοιώνει προς αυτές*. Η ρύθμιση αυτή, η οποία αποτελεί μια περαιτέρω κάμψη στην αποκλειστικότητα της συνταγματικής ρύθμισης ως προς τη ρύθμιση των κωλυμάτων, φαίνεται κατ' αρχήν σωστή¹⁰³, γιατί και οι όροι ενδέχεται να αλλάξουν αλλά και γενικότερες διαφοροποιήσεις στο status των συγκεκριμένων μετακλητών υπαλλήλων είναι πιθανές, ούτως ώστε να καταστεί αναγκαία η παρέμβαση του κοινού νομοθέτη. Ο τελευταίος, πάντως, χρειάζεται να κινηθεί με ιδιαίτερη προσοχή και με βάση τις προσλαμβάνουσες παραστάσεις που είχε ο αναθεωρητικός νομοθέτης όταν εισήγαγε τη συγκεκριμένη διάταξη στο Σύνταγμα, διότι διαφορετικά θα ανακύψει ο κίνδυνος είτε υπερβολικής διεύρυνσης του εν λόγω κώλυματος είτε παράκαμψης («περιγραφής») της συνταγματικής διάταξης.

¹⁰² Βλ. τις αποφάσεις ΑΕΔ 2/1990 και 9/1991 και τον εύστοχο σχολιασμό τους, σε Αθ. Ράϊκου, *Δ΄ Συμπλήρωμα*, 1993, σελ. 86 επ. Πρβλ. όμως και την κριτική τους από τον Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 389, που θεωρεί ότι η νομολογία για τους γενικούς γραμματείς της περιφέρειας διέπεται από «τυπολογική και φορμαλιστική προσέγγιση». Ο ίδιος, πάντως, ως εισηγητής της πλειοψηφίας, ήταν αυτός πρότεινε αργότερα τη συνταγματική αποτύπωση της συγκεκριμένης αυτής επιλογής της νομολογίας.

¹⁰³ Πρβλ. όμως και τη –μάλλον υπερβολική– σχετική κριτική του Αθ. Ράϊκο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 340, ο οποίος θεωρεί ότι κατ' αυτόν τον τρόπο ο παραδοσιακά αποκλειστικός ορισμός των κωλυμάτων από το Σύνταγμα μετατρέπεται σε ενδεικτικό, καθώς και τις συναφείς επιφυλάξεις του Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 448.

iv. Ένα τελευταίο ζήτημα που έχει εν προκειμένω ενδιαφέρον, είναι η τοπική αρμοδιότητα των ανώτερων μετακλητών υπαλλήλων που εμπίπτουν στο κώλυμα που εξετάζουμε. Η πλέον καθαρή περίπτωση είναι αυτή των γενικών γραμματέων της περιφέρειας (και ήδη «*συντονιστών αποκεντρωμένης διοίκησης*»), οι οποίοι, όπως έκρινε ορθά και η προηγούμενη νομολογία, είναι ευρύτερης αλλά όχι γενικής αρμοδιότητας και άρα οι περιορισμοί της εκλογιμότητας που απορρέουν από την παρ. 3 ε΄ του άρθρου 56 εντοπίζονται αποκλειστικά στις εκλογικές περιφέρειες (νομούς) που περιλαμβάνονται στη διοικητική περιφέρεια όπου ασκούν τις αρμοδιότητές τους. Επίσης καμία αμφιβολία δεν υπάρχει ως προς τους γενικούς και ειδικούς γραμματείς των υπουργείων και των γραμματειών που εδρεύουν στην Αθήνα, καθώς είναι προφανές ότι είναι γενικής αρμοδιότητας και άρα το κώλυμα ισχύει για όλες τις εκλογικές περιφέρειες της χώρας. Επιφυλάξεις ωστόσο θα μπορούσαν να διατυπωθούν ως προς τους γενικούς ή ειδικούς γραμματείς υπουργείων και γραμματειών που ενδεχομένως εδρεύουν σε άλλη περιοχή της χώρας και οι αρμοδιότητές τους εντοπίζονται μόνο στην περιοχή αυτήν. Το πρόβλημα θα μπορούσε για παράδειγμα να ανακύψει για τον γενικό και τον -τυχόν- ειδικό γραμματέα των υπουργείων Βόρειας Ελλάδας και Αιγαίου, που εδρεύουν στη Θεσσαλονίκη και τη Μυτιλήνη, αντίστοιχα, και ασκούν αρμοδιότητες καταρχήν τοπικά προσδιορισμένες. Επίσης για τον γενικό ή τον ειδικό γραμματέα μιας αυτοτελούς γραμματείας, που θα μπορούσε ενδεχομένως να συσταθεί με συγκεκριμένες και τοπικά προσδιορισμένες αρμοδιότητες.

88

Η άποψή μας είναι ότι οι ανωτέρω περιπτώσεις, ή άλλες παρόμοιες, διαφοροποιούνται αισθητά από αυτές των γενικών γραμματέων περιφερειών και ότι, κατ' επέκτασιν, το εν λόγω κώλυμα ισχύει επίσης για το σύνολο της χώρας¹⁰⁴. Και τούτο διότι, με βάση τις διατάξεις των άρθρων 82 παρ. 1 Σ. (: «*Η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας*») και 85 Σ. (: «*Τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και οι Υφυπουργοί είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης...*») τα υπουργεία στα οποία υπάγονται -ή θα υπάγονται- οι εν λόγω γενικοί ή ειδικοί γραμματείς, δεν παύουν να έχουν γενικό (υπερτοπικό) χαρακτήρα και να συμμετέχουν στον ευρύτερο σχεδιασμό και την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, μόνον εκ του λόγου ότι οι αρμοδιότητές τους εντοπίζονται καταρχήν στα όρια μιας συγκεκριμένης περιοχής. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, όταν πολλές πτυχές της λειτουργίας και της συγκεκριμένης στόχευσης των εν λόγω υπουργείων ή γραμματειών (όπως, ενδεικτικά, η διαχείριση σημαντικών οικονομικών σχέσεων με τις Βαλκανικές χώρες, από το Υπουργείο Βόρειας Ελλάδας, η συμμετοχή στην προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, από το Υπουργείο Αιγαίου, ή η εξειδίκευση μιας συγκεκριμένης πτυχής της κυβερνητικής

89

¹⁰⁴ Βλ. και Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, ό.π., σελ. 550 επ., Κ. Παπανικολάου, «Άρθρο 56», σε Σπυρόπουλο/Κοντιάδη/Ανθόπουλο/Γεραπετρίτη, *ΕρμΣυντ 2017*, ό.π. σελ. 1034

πολιτικής, από μια αυτοτελή γραμματεία), ενδέχεται να έχουν ιδιαίτερη σημασία για το σύνολο της επικράτειας. Κατά μείζονα λόγο, βέβαια, δεν θα ήταν δυνατόν να τεθεί θέμα τοπικού περιορισμού του κωλύματος σε περίπτωση που ένα υπουργείο θα αποφάσιζε να αλλάξει έδρα για άλλους λόγους και να εγκατασταθεί εκτός πρωτεύουσας (όπως π.χ. η ενδεχόμενη μετεγκατάσταση του υπουργείου Γεωργίας στη Θεσσαλία, που έχει ήδη συζητηθεί).

γ. Τα μέλη των ανεξάρτητων ή ρυθμιστικών αρχών

- 90 Όπως προαναφέρθηκε, στο απόλυτο κώλυμα εκλογιμότητας έχουν προστεθεί πλέον – με πρόταση που υποβλήθηκε στην πορεία της σχετικής συζήτησης και χωρίς αντιδράσεις – και «τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθρο 101 Α΄ καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές» (περίπτωση Β΄ της παρ. 3 του άρθρου 56)¹⁰⁵. Ο όρος «μέλη», τον οποίο ο αναθεωρητικός νομοθέτης χρησιμοποιεί και στο άρθρο 101 Α΄ κατ' αντιδιαστολή προς το «επιστημονικό και πολιτικό προσωπικό της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής», σημαίνει προφανώς τα μέλη των διοικήσεων των ανεξάρτητων και ρυθμιστικών αρχών¹⁰⁶, όπως προσδιορίζονται στον νόμο 3051/2002 (· Ως «μέλη ανεξάρτητης αρχής» για την εφαρμογή του παρόντος νόμου θεωρούνται ο Πρόεδρος ή το ανώτατο μονοπρόσωπο όργανο διοίκησής της, ο Αντιπρόεδρος και τα άλλα μέλη, καθώς και οι αναπληρωτές αυτών, σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν κάθε αρχή»). Για τις –πέντε– ανεξάρτητες αρχές «που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθρο 101 Α΄»¹⁰⁷ τα μέλη αυτά διορίζονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, «με την επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως [μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του 2019], με την αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 των μελών της» [με τη διαδικασία και τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που προβλέπονται στο ίδιο το άρθρο 101 Α΄ παρ. 1 του Συντάγματος, στο άρθρο 14 α΄ και δ΄ του Κανονισμού της Βουλής και στο άρθρο 3 του ν. 3051/2002]. Για τις υπόλοιπες αρχές, «που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές»¹⁰⁸, τα μέλη τους

¹⁰⁵ Βλ. γενικά Ευ. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κειμενίο*, ό.π., σελ. 259, Κ. Μποτόπουλο, *Το νέο καθεστώς των κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων*, ό.π., σελ. 241, Χρ. Χατζή, *Κωλύματα, ασυμβιβάστα και εκσυγχρονιστικά διλήμματα*, ό.π., σελ. 60, Αθ. Ράϊκο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 337, Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 448.

¹⁰⁶ Έτσι και ο Αθ. Ράϊκος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, ό.π., σελ. 337.

¹⁰⁷ Πρόκειται συγκεκριμένα για την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (άρθρο 9Α Σ), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Σ), την Αρχή για τη διασφάλιση του απορρήτου των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας (άρθρο 19 παρ. 2 Σ), το ΑΣΕΠ (άρθρο 103 παρ. 7 Σ.) και τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Σ).

¹⁰⁸ Ο συγκεκριμένος χαρακτηρισμός, πάντως, δεν παρέχει εξ ορισμού αμάχητο τεκμήριο για την

διορίζονται βάσει του νόμου που τις συνιστά¹⁰⁹, ή βάσει μεταγενέστερου νόμου. Είναι ευνόητο, βέβαια, ότι αν σε κάποια αρχή δεν προβλέπεται συλλογική αλλά μονομελής διοίκηση, όπως στην περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη, το κώλυμα ισχύει μόνο για το συγκεκριμένο όργανο διοίκησης¹¹⁰.

Κατά τα άλλα, το «επιστημονικό και λοιπό», κατά τη διατύπωση του άρθρου 101 Α΄, υπαλληλικό προσωπικό των αρχών αυτών, όπως προσδιορίζεται ειδικότερα στο άρθρο 4 του ν. 3051/2002, δεν υπάγεται στο απόλυτο κώλυμα, πλην βεβαίως όσων εμπíπτουν, κατά τα ανωτέρω, στην περίπτωση δ΄ της παραγράφου 3, δηλ. εκείνων που κατέχουν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας σε επίπεδο διεύθυνσης ή γενικής διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη (τέτοια θα μπορούσε, ενδεχομένως, να χαρακτηριστεί η θέση του Βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη). Αντίθετα, οι ανήκοντες στο εν λόγω προσωπικό υπάγονται στο σχετικό κώλυμα της παραγράφου 1 του άρθρου 56, είτε ως «έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι» (για τους μόνιμους υπαλλήλους με σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου), είτε ως «άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου» (για τους συνάπτοντες σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου), εξαιρουμένων πάντως όσων προσλαμβάνονται με σύμβαση έμμισθης εντολής, καθώς η υπηρεσιακή τους κατάσταση διέπεται από τις διατάξεις του Κώδικα περί Δικηγόρων (παρ. 2, Γ του άρθρου 4 του ν. 3051/2002)¹¹¹.

91

υπαγωγή στο κώλυμα των μελών μιας τέτοιας αρχής. Θα πρέπει να συντρέχουν και κάποιες άλλες προϋποθέσεις, που συνδέονται με τον ουσιαστικό χαρακτήρα της αρχής, προκειμένου να ισχύσει πράγματι το κώλυμα για τα μέλη της διοίκησής της (πρβλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 448).

¹⁰⁹ Τέτοιες αρχές είναι π.χ. η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων Ελλάδας.

¹¹⁰ Παρότι το άρθρο 3 του ν. 3051/2002 αναγνωρίζει και στους Βοηθούς Συνηγόρους το status των μελών των ανεξάρτητων αρχών [: «*Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και απολαύουν προσωπικής ανεξαρτησίας. Τα ανωτέρω ισχύουν και για τους Βοηθούς Συνηγόρους του Πολίτη*»].

¹¹¹ Βλ. ΑΕΔ 19/1978, Αθ. Ράικο, Α΄ Συμπλήρωμα, 1983, σελ. 45 επ. και πρβλ. ΑΕΔ 6/1982, Αθ. Ράικο, Β΄ Συμπλήρωμα, 1983, ό.π., σελ. 85 επ.