

## Η πρόβλεψη του περιορισμού δικαιώματος στον νόμο: εθνική και υπερεθνική νομολογιακή προσέγγιση\*

Ιωάννης Πλατής\*\*

*Η εφαρμογή των περιορισμών των περιορισμών (ΠτΠ) των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει απασχολήσει την ελληνική και αλλοδαπή βιβλιογραφία, με έμφαση όμως στην ύπαρξη θεμιτού σκοπού και στην αρχή της αναλογικότητας. Αντίθετα, δεν έχει τύχει ιδιαίτερης προσοχής και μελέτης η απαίτηση ο περιορισμός να προβλέπεται από νόμο, παρά το γεγονός ότι η εν λόγω προϋπόθεση βρίσκει άμεσο έρεισμα στην αρχή τους κράτους δικαίου και της ασφάλειας του δικαίου. Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί να φωτίσει το εν λόγω στάδιο δικαστικού ελέγχου μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ, του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, προσέγγιση που επιβάλλεται ενόψει του πολυεπίπεδου συστήματος προστασίας που απολαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η έρευνα του συγκεκριμένου ΠτΠ αποκάλυψε ποικίλα αμφιλεγόμενα ζητήματα ως προς βασικές πτυχές της εξεταζόμενης προβληματικής (έννοια και οριοθέτηση του νόμου που πρέπει να θεσπίζει τον περιορισμό, της προβλεψιμότητας, της σαφήνειας, μεθοδολογική κατάταξη του στο ευρύτερο σύστημα ΠτΠ, οριακή εφαρμογή που θέτει σε δοκιμασία ακόμα και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών), όπως αυτά έχουν αντιμετωπισθεί νομολογιακά.*

περιορισμοί των περιορισμών – ασφάλεια δικαίου – απαίτηση ο περιορισμός να προβλέπεται στον νόμο – προσβασιμότητα – προβλεψιμότητα – σαφήνεια – Σύνταγμα – Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ – ΕΣΔΑ

### I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος ορίζει ότι: «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο, που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα». Παράλληλα, βάσει της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου<sup>1</sup>, «...ο εθνικός δικαστής, στον οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, να εφαρμόζει τις διατάξεις του κοινοτικού [ήδη ενωσιακού] δικαίου, έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών, αφήνοντας εν ανάγκη κυριαρχικά ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας ...»<sup>2</sup>. Για να φτάσει στο υπαγορευόμενο, από την ανωτέρω συνταγματική διάταξη και (υπερ-)συνταγματική αρχή, αποτέλεσμα, ο δικαστής θα πρέπει να ακολουθήσει συγκεκριμένα βήματα που συνθέτουν μια ολοκληρωμένη νοητική διεργασία<sup>3</sup>. Τα βήματα αυτά καθορίζονται σε αδρές

\* Στο παρόν άρθρο περιέχονται αποκλειστικά προσωπικές απόψεις και συμπεράσματα του συντάκτη.

\*\* Προτοδίκης Δ.Δ., LL.M., ΜΔΕ

<sup>1</sup> Βλ., εντελώς ενδεικτικά, Α. ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ, Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου έναντι του δικαίου των κρατών μελών, ΤοΣ, 1980, σσ. 1-76, Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Σκέψεις για την ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης, ΕφημΔΔ, 2016, σ. 351 επ., Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η μετεξέλιξη της έννοιας του Συντάγματος, Το «Επαυξημένο Σύνταγμα», ΕφημΔΔ, 2023, σ. 605, σύμφωνα με τον οποίο η αρχή της υπεροχής συνολικά του ενωσιακού δικαίου σε σχέση με τα εθνικά Σύνταγματα και μεν περιορίζεται εκ του γεγονότος ότι οι αρμοδιότητες της Ένωσης είναι δοτές, πλην όμως αυτές ασκούνται στο πλαίσιο μιας αυτόνομης και αυτό-αναφορικής έννομης τάξης, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Η υπεροχή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι του εθνικού δικαίου – Unionsrecht bricht nationales Recht (: «Το ενωσιακό δίκαιο καταργεί το εθνικό δίκαιο»), ΕΕΕυρΔ, 2021. Από ξένη αρθρογραφία-βιβλιογραφία, ενδεικτικά, Μ. AVBELJ, Supremacy or Primacy of EU Law – (Why) Does it Matter?, ELJ, 2011, σσ. 744-763, Μ. CLAES, The primacy of EU law in European and national law, σε: The Oxford handbook of European Union law, 2015, σσ. 178-211.

<sup>2</sup> ΔΕΚ C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Simmenthal*, 09.03.1978, ECLI:EU:C:1978:49, σκ. 24, βλ. περαιτέρω Μ. DOUGAN, Primacy and the remedy of disapplication, *Common Market Law Review* Volume 56, Issue 6 (2019), σσ. 1459-1508, καθώς και Σ. DRAKE, The principle of primacy and the duty of national bodies appointed to enforce EU law to disapply conflicting national law: An Garda Síochána, *CML Rev.*, 2020, σσ. 557-568.

<sup>3</sup> Οι μεθοδολογικές αποχρώσεις που έχουν αποτυπωθεί στη θεωρία ως προς το περιεχόμενο και τη δομή των ΠτΠ είναι πολυάριθμες. Ο αείμνηστος Σ. Τσακνράκης έχει αναφέρει, σχετικά, ότι υπάρχουν τόσες εκδοχές

γραμμές στο άρθρο 25 του Συντάγματος<sup>4</sup>, όπως επίσης στο άρθρο 52 του ΧΘΔΕΕ<sup>5</sup> καθώς και στα αποσπασματικά σχεδιασμένα συστήματα της ΕΣΔΑ<sup>6</sup> και του ΔΣΑΠΔ<sup>7</sup>. Άλλωστε, όπως σημειώνει ήδη από το 1981 ο Αριστόβουλος Μάνεσης, ο περιορισμός στη θέσπιση περιορισμών των δικαιωμάτων στηρίζεται σε γενικές αρχές, οι οποίες συνάγονται από το γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος, έχουν (διαμορφωθεί και) καθιερωθεί από τη νομολογία των δικαστηρίων<sup>8</sup> και έχουν, περαιτέρω, αποτελέσει προϊόν επεξεργασίας από τη θεωρία<sup>9</sup>.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι το «νόμιμο» του περιορισμού, που εξετάζεται πρώτος σε σχέση με τους λοιπούς βασικούς Περιορισμούς των Περιορισμών (ΠτΠ, δικαιολόγηση περιορισμού από θεμιτό λόγο, μη παραβίαση της ουσίας του δικαιώματος, αναλογικότητα), εκτός αν η πλήρωσή του δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση από τους διαδίκους ή παρίσταται

---

αναλογικότητας όσοι και οι υποστηρικτές της, βλ. S. TSAKYRAKIS, Total Freedom: The Morality of Proportionality (February 18, 2013) σ. 3, διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2220255> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2220255>, τελευταία επίσκεψη 26.01.2025, βλ. περαιτέρω P.M. HUBER, The principle of proportionality, σε: W. Schroeder (ed.), Strengthening the rule of law in Europe, Hart, 2016, σ. 98, T. VON DANWITZ, Thoughts on proportionality and coherence in the jurisprudence of the Court of Justice, σε: P. Cordonnell / A. Rosas / N. Wahl (eds), Constitutionalising the EU judicial system, Essays in honour of Pernilla Lindh, Hart, σ. 367.

<sup>4</sup> Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Το αναθεωρητικό κεκτημένο: το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 140, όπου σημειώνεται ότι το άρθρο 25 («Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο ...») καθιέρωσε μια τυπολογία ΠτΠ. Μόνη, όμως, η διάταξη το άρθρου 25 του Σ., όπως και το άρθρο 52 του ΧΘΔΕΕ, δεν αποτυπώνουν με ευκρίνεια την όλη διαδικασία, ενόψει και της ελλειπτικότητας των διατάξεων αυτών, καθόσον σημαντικά επιμέρους βήματα του ελέγχου συνταγματικότητας/συμβατικότητας παραμένουν στην αφάνεια, π.χ. η απαίτηση συνάφειας μεταξύ επιδιωκόμενου σκοπού και αντικειμένου του μέτρου, η διάκριση της αναλογικότητας σε *lato* και *stricto sensu*, η απαίτηση για συστηματική και συνεπή επιδίωξη του σκοπού κ.λπ.

<sup>5</sup> Από την κλασική κοινοτική νομολογία για τους ΠτΠ, βλ. ΔΕΚ C-4/73, *Nold KG/Επιτροπή*, 14.05.1974, ECLI:EU:C:1974:51, και ακολούθως βλ. την ΔΕΚ C-44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, 13.12.1979, ECLI:EU:C:1979:290, που ασχολείται με την έννοια των περιορισμών χάριν του γενικού συμφέροντος, προβαίνοντας σε συγκριτική αναδρομή ως προς το ζήτημα αυτό στα Συντάγματα και την πρακτική κρατών μελών.

<sup>6</sup> Π-Μ. Ε. ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε διοικητικές διαδικασίες και άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Θεμελιώδεις εγγυήσεις μιας ευρωπαϊκής ρήτρας δικαστικής προστασίας σε διοικητικές υποθέσεις, τομ. Α', Μονογραφίες Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου, τομ. 3, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σ. 78, Β. RAINEY / P. MCCORMICK / C. OVEY (eds), Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights, 8<sup>η</sup> έκδ., Oxford, σσ. 338 και 345 επ., ειδικά για την αρχή της αναλογικότητας βλ. Β. ΤΖΕΜΟ, ό.π., υποσημ. 9, σ. 202.

<sup>7</sup> S. JOSEPH / M. CASTAN, The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary, 3th ed., Oxford, 2014, σ. 31, όπου επισημαίνεται ότι κάποια άρθρα απαριθμούν ρητά τους επιτρεπτούς περιορισμούς, άλλα αρκούνται σε ρήτρες που απαγορεύουν τον αυθαίρετο χαρακτήρα της επέμβασης σε θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ κάποια άλλα επιτρέπουν μόνο ορθολογικούς και αντικειμενικούς σκοπούς, πλην όμως σε όλες τις κατηγορίες και παρά τη διαφορετική διατύπωση ενυπάρχει με τον έναν (necessary in a democratic society) ή τον άλλο τρόπο (εγγενώς στο κριτήριο των "non-arbitrary" limits) η ιδέα της αναλογικότητας.

<sup>8</sup> Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, Συνταγματικά δικαιώματα, α' ατομικές ελευθερίες, πανεπιστημιακές παραδόσεις, 4η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1982, σ. 76.

<sup>9</sup> Βλ. ενδεικτική πλην αντιπροσωπευτική βιβλιογραφία, Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, Ι, Γενικό Μέρος, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1988, σσ. 238 επ., 245-248, Τ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων, εκδ. Σάκκουλα, 2018, σ. 65 επ., Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ ΜΑΛΟΥΧΟΥ, Συνταγματική θεωρία των θεμελιωδών δικαιωμάτων για τον μετασχηματισμό του δικαίου, εκδ. Πατάκη, 2021, σ. 541 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, ό.π., σ. 74 επ., Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα, 3η αναθ. έκδ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 84 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Η απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας και η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών – Σύγχρονα νομικά μελετήματα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992, σσ. 229-254, Σ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Θεμελιώδη δικαιώματα – Ατομικά, Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σσ. 25-26, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ ... [κ.ά.], Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, 2017, σσ. 700-703, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Το Υποκείμενο των Συνταγματικών Δικαιωμάτων (κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σσ. 209-221, Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, Τα δικαιώματα των ανθρώπων και οι περιορισμοί τους, ΤοΣ, 1979 και 1981, σσ. 25 επ. και 194 επ., αντίστοιχα. Για επιπλέον βιβλιογραφικές αναφορές στους ΠτΠ βλ. υποσημ. 5 σε: Ε. ΒΕΝΖΕΛΟ, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, εκδ. Παρατηρητής, 1990, και υποσημ. 13 σε: Σ. ΟΡΦΑΝΟΥΔΑΚΗ, Η αρχή της αναλογικότητας, εκδ. Σάκκουλα, 2003, Β. ΤΖΕΜΟΣ (επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2η έκδ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 640 επ.

αυτονόητη, οπότε δεν εξετάζεται ρητά, και υπό την επιφύλαξη προτεραιοποίησης του ελέγχου αν κατ' αρχήν υφίσταται επέμβαση σε προστατευόμενο δικαίωμα στη συγκεκριμένη περίπτωση (τούτο ιδίως<sup>10</sup> ανακύπτει σε υποθέσεις που άπτονται του ιδιωτικού βίου και δη της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα<sup>11</sup>). Βέβαια, το «νόμιμο» του περιορισμού δεν παύει να αποτελεί την άλλη όψη της αρχής της ασφάλειας δικαίου<sup>12</sup>, η οποία από το 2017 και μετά συνιστά κανόνα αναφοράς, με βάση τον οποίο έχουν επιλυθεί σημαντικές υποθέσεις, από συνταγματικής άποψης<sup>13</sup>. Κάλιστα, λοιπόν, θα διεκδικούσε μία θέση στον τίτλο του παρόντος άρθρου η αναφορά στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου, υπό την αντικειμενική της εκδοχή<sup>14</sup>. Με δεδομένο ότι η αρχή της ασφάλειας του δικαίου εφαρμόζεται και αυτοτελώς, δηλαδή όχι μόνο ως ΠτΠ στα πλαίσια ελέγχου συνταγματικότητας, ο αναγνώστης πρέπει να είναι υποψιασμένος ότι η αναφερόμενη νομολογία στο παρόν άρθρο άλλοτε αναφέρεται στο «νόμιμο» του περιορισμού ως ΠτΠ και άλλοτε, λιγότερο συχνά, όχι.

---

<sup>10</sup>. Βλ. πάντως και ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-798/18 και C-799/18, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) κ.λπ.*, 15.04.2021, ECLI:EU:C:2021:280, σκ. 55 επ. για το άρθρο 16 του Χάρτη.

<sup>11</sup>. Π.χ. ΣτΕ 1849/2022 (7μ), σκ. 17, βλ. και ΕΔΔΑ Σταυρόπουλος κ.λπ. κ. Ελλάδα (Προσφυγή Νο 52484/18), απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020, όπου το Δικαστήριο προβαίνει σε διεξοδική ανάλυση (παρ. 46-55) για το αν υφίσταται επέμβαση στο δικαίωμα του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ (ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας) και, αφού απαντάει καταφατικά, ελέγχει αν η επέμβαση προβλεπόταν από νόμο (παρ. 56-59), περαιώνοντας τον δικαστικό έλεγχο («*Εν όψει αυτού του συμπεράσματος, το Δικαστήριο δεν θεωρεί απαραίτητο να εξετάσει κατά πόσον η επέμβαση επεδίωκε νόμιμο σκοπό και κατά πόσον ήταν "απαραίτητη σε μια δημοκρατική κοινωνία"*») και κρίνοντας ότι παραβιάστηκε το σχετικό δικαίωμα (παρ. 60), καθώς η αναγραφή της λέξης «ονοματοδοσία» στη ληξιαρχική πράξη γέννησης της τρίτης προσφεύγουσας (δηλαδή, σε ένα δημόσιο και συχνά χρησιμοποιούμενο έγγραφο) υπονοεί ότι το άτομο δεν είχε βαπτιστεί και με αυτόν τον τρόπο υπήρξε μη στηριζόμενη στον νόμο επέμβαση στην αρνητική πτυχή του δικαιώματος του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ, βλ. επίσης ΣτΕ 3017/2014, σκ. 20, και ΣτΕ 4666/2012 7μ, σκ. 10.

<sup>12</sup>. Βλ. περί της αρχής αυτής J. RAITIO, *The principle of legal certainty in EC Law*, Springer, 2003.

<sup>13</sup>. Π.χ., μεταξύ άλλων, βλ. ΣτΕ 1738/2017 (Ολ.), 616-8/2021 (Ολ.), 1833/2021 (Ολ.), 746/2024 (7μ), 1084/2024 (7μ), 1545/2024 (7μ).

<sup>14</sup>. Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, *Η εγγυητική λειτουργία της ασφάλειας δικαίου για τη δημόσια εμπιστοσύνη στα όργανα του κράτους*, e-politeia, 2022, σ. 12, με παραπομπή σε: Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Δίκη, 1998, η οποία αναφέρει ότι: «...η ασφάλεια δικαίου αφορά κυρίως την αντικειμενικότητα των κανόνων δικαίου, ενώ η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη είναι συνακόλουθο ή προέκταση της αρχής αυτής προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης δικαιωμάτων και προστατευόμενων ατομικών καταστάσεων. Η ασφάλεια δικαίου αποσκοπεί στη συνεχή, συνεπή και σταθερή εξέλιξη του δικαίου, αποκλείοντας τις αιφνίδιες μεταβολές», Ε. ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ, *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, Αρμ, 1995, σ. 1391: «... η καλή πίστη [ως νομικό θεμέλιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης] οικοδομεί την ατομοκεντρική, υποκειμενική βάση [της], διότι προϋποθέτει εξατομικευμένες σχέσεις, ενώ η ασφάλεια δικαίου [το έτερο νομικό θεμέλιο] αποτελεί την αντικειμενική βάση, διότι αφορά το προβλέψιμο και την αξιοπιστία γενικότερα της έννομης τάξης».

## II. Ο περιορισμός δικαιώματος πρέπει να προβλέπεται σε νόμο ...

Το περιοριστικό του δικαιώματος μέτρο πρέπει να προβλέπεται από διάταξη νόμου<sup>15</sup> (τυπικού ή ουσιαστικού<sup>16</sup>) κατά τρόπο προσβάσιμο στους ενδιαφερόμενους, σαφή και προβλέψιμο<sup>17</sup>. Μάλιστα, όταν υφίσταται επέμβαση σε ορισμένο θεμελιώδες δικαίωμα βάσει ιατρικών δεδομένων, η νομολογία απαιτεί την πρόβλεψη του περιορισμού σε *ειδικό νόμο*, ο οποίος να έχει συνεκτιμήσει τις τεχνικές αυτές κρίσεις<sup>18</sup>.

Εξ αυτής δε της φύσης της επέμβασης σε δικαίωμα ως «νόμιμης» (ενν. ως προβλεπόμενης από νόμο, που ρυθμίζει συνολικά και αφηρημένα τον κοινωνικό βίο), απορρέει η απαίτηση ο περιορισμός να επιβάλλεται κατά τρόπο απρόσωπο και αντικειμενικό, δηλαδή να απευθύνεται αδιάκριτα προς όλους τους φορείς του αυτού δικαιώματος σε συμμόρφωση και με την αρχή της ισότητας<sup>19</sup>. Για τον ίδιο δε λόγο, δεν μπορεί να αξιώνει ο διάδικος να καταστρώνει ο νομοθέτης τον περιορισμό του δικαιώματος προβαίνοντας σε κατηγοριοποιήσεις και λαμβάνοντας υπόψη την προσωπική κατάσταση και τις ιδιαίτερες συνθήκες, υπό τις οποίες τελούν οι εκάστοτε αποδέκτες του, στα πλαίσια κάθε αναφερόμενης διαφοράς<sup>20</sup>. Τούτος ο κανόνας γνωρίζει πάντως ένα όριο. Στην ενωσιακή νομολογία γίνεται δεκτό ότι η νομοθετική

<sup>15</sup>. Βλ. ΣτΕ 4665-7/1988 με αποφατική διατύπωση «δεν μπορεί να συναχθεί απαγόρευση ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας από το γεγονός και μόνο ότι δεν έχει θεσπισθεί σχετική νομοθετική ρύθμιση», S. JOSEPH / M. CASTAN, ο.π., σ. 31: «Where limitations are permitted to ICCPR rights, they must be prescribed by national law ...», με την υποσημείωση ότι η απαίτηση αυτή απορρέει συνδυαστικά από τις διαφορετικές εγγυήσεις των δικαιωμάτων του Διεθνούς Συμφώνου. Επίσης, ο περιορισμός μπορεί να προβλέπεται σε συμφωνίες, όπως π.χ. η Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΔΕΕ C-129/14 PPU, *Spacic*, 27.05.2014, σκ. 57).

<sup>16</sup>. Π.χ. βλ. ΕΔΔΑ *Καυκαρής κατά Κύπρου* (Προσφυγή Νο 21906/04), απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, όπου επρόκειτο για Κανονισμό φυλακής. Με την ΔΕΚ C-189/02 P, *Dansk Rørindustri κ.λπ./Επιτροπή*, 28.06.2005, ECLI:EU:C:2005:408, κρίθηκε ότι στην έννοια του «δικαίου» (κατά τη διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 ΕΣΔΑ) εμπίπτουν και οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, παρά το γεγονός ότι δεν συνιστούν τη νομική βάση επιβολής του προστίμου, βλ. εκτενέστερα Λ. ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ, Το πρόστιμο ως μέσο αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού: αποτρεπτικότητα και δικαστικός έλεγχος, ΕΕΕυρΔ, 2012, σ. 6 επ. Σημειώνεται επί τη ευκαιρία ότι με συνταγματικό κανόνα αναφοράς το άρθρο 43 του Συντάγματος, η απαίτηση ο «περιορισμός» να προβλέπεται σε προεδρικό διάταγμα και όχι, για παράδειγμα, σε υπουργική απόφαση, όταν πρόκειται για τη ρύθμιση της άσκησης ενός επαγγέλματος, ως βαθεία επέμβαση σε συνταγματικό δικαίωμα, βλ. ΣτΕ 2379/1989 (πρβλ. ως προς άλλα συνταγματικά δικαιώματα: άρθρο 12 παρ. 5 Σ για τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη «αυτοδιοίκηση» συνεταιρισμού τις ΣτΕ 1051/1989, 39/1991, 2089/1991, 2461/1991, 2790/1993, άρθρο 24 Σ τις ΣτΕ 3397/2001, 3940-1/2008), έχει εγκαταλειφθεί νομολογιακά, όπως διαλαμβάνεται πανηγυρικά στις ΣτΕ 1804/2017 (Ολ.), σκ. 12, 805/2018, σκ. 12, κ.α.

<sup>17</sup>. Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ 901/2024, σκ. 22, ΣτΕ 798/2023, σκ. 9, 700/2023, σκ. 7-8, ΣτΕ 431/2023 (7μ), σκ. 12, ΣτΕ 1109/2022 (7μ), σκ. 12, ΔΕΕ C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België κ.λπ.*, 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1031, σκ. 60, ΔΕΕ C-601/15 PPU, N., 15.02.2016, ECLI:EU:C:2016:84, σκ. 51, ΔΕΕ C-650/13, *Delvigne*, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:648, σκ. 47, ΔΕΕ C-190/16, *Fries*, 05.07.2017, ECLI:EU:C:2017:513, σκ. 37, ΕΔΔΑ *Shchokin κατά Ουκρανίας* (Προσφυγές Νος 23759/03 και 37943/06), απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2010, παρ. 49 επ.

<sup>18</sup>. ΣτΕ 622/2021, σκ. 12: «...Το μέτρο του εμβολιασμού, καθ' εαυτό, συνιστά σοβαρή μεν παρέμβαση στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και στην ιδιωτική ζωή του ατόμου και δη στη σωματική και ψυχική ακεραιότητα αυτού, πλην όμως συνταγματικώς ανεκτή, εφ' όσον προβλέπεται από ειδική νομοθεσία, υιοθετούσα πλήρως τα έγκυρα και τεκμηριωμένα επιστημονικά, ιατρικά και επιδημιολογικά πορίσματα στον αντίστοιχο τομέα...», ΣτΕ 469/2023 (Ολ.) σκ. 6.

<sup>19</sup>. Βλ. ΣτΕ 2764/2011, σκ. 5 και 8 άποψη πλειοψηφίας, όπου το δικαστήριο κρίνει τον νομοθετικό περιορισμό επαγγέλματος μη γενικό, δίνοντας την εντύπωση ότι ο έλεγχος ύπαρξης σκοπού δημοσίου συμφέροντος μπορεί να υποκατασταθεί από την εφαρμογή της αρχής της ισότητας. Πρβλ. Προτάσεις της 07.09.2023 του Γεν. Εισαγγελέα Ν. Αμιλίου στην ΔΕΕ C-128/22, *NORDIC INFO*, ECLI:EU:C:2023:645, σημ. 89-90, όπου οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί εν μέσω COVID-19 εξετάζονται ως προς το αν εφαρμόστηκαν κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις, αμέσως μετά τη διατύπωση γνώμης εκ μέρους του Γεν. Εισαγγελέα περί του αν αυτοί οι περιορισμοί παράσταντο διαφανείς, ήτοι σύμφωνοι με την αρχή ασφάλειας δικαίου. Τούτο βέβαια εξυπακούεται, διότι η αρχή της απαγόρευσης διακρίσεων είναι εγγενές στοιχείο της ιθαγένειας της Ένωσης και του απορρέοντος από την ιδιότητα αυτή δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στα κράτη μέλη. Πρβλ. και ΣτΕ 1937/1996, σκ. 2.

<sup>20</sup>. ΣτΕ 229/2014 (Ολ.), σκ. 11, 3177/2014 (Ολ.), σκ. 8, ΣτΕ 359/2018, σκ. 3 (αρχή της αναλογικότητας), ΣτΕ 2572/2021, σκ. 9-10 (αρχή της ισότητας), ΣτΕ 797/2024 (7μ), σκ. 21 (αρχή της ασφάλειας του δικαίου), ΔΕΕ C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers κ.λπ.*, 29.07.2024, ECLI:EU:C:2024:639, σκ. 37, ΔΕΕ C-156/21, *Ουγγαρία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο*, 16.02.2022, ECLI:EU:C:2022:97, σκ. 224. Πρβλ. όμως ΣτΕ 1909/2001 (Ολ.), σκ. 10 και 11 (οικονομική ελευθερία - συμβατική ελευθερία).

κατάστροφη ενός συστήματος κατ' αποκοπήν κυρώσεων, δίχως να λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό της κυρώσεως και την επιμέτρηση του προστίμου οι κατ' ιδίαν περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως, αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας<sup>21</sup>.

Πάντως, έχει κριθεί ότι, ναί μεν οι επιβαλλόμενοι, διά νόμου ή κανονιστικώς, περιορισμοί στην επιχειρηματική ελευθερία είναι κατά το Σύνταγμα θεμιτοί, εφόσον ορίζονται γενικά και κατά τρόπο αντικειμενικό, δεν αποκλείεται, όμως, η επιβολή περιορισμών σε μία και μόνον επιχείρηση (με ρύθμιση τυπικού νόμου που αφορά σε ατομική περίπτωση), ενόψει της θέσεως που αυτή κατέχει στην αγορά και εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως η ενίσχυση του ανταγωνισμού<sup>22</sup>.

Παρεκβατικά, ερευνητέα είναι, επίσης, η σχέση του πραγματευόμενου ΠτΠ με το αξίωμα ότι δεν συγχωρείται άγνοια νόμου. Στην κλασική του μορφή, ο ισχυρισμός του διοικουμένου ότι δεν γνώριζε μία εκ του νόμου υποχρέωσή του δεν συνιστά καν λόγο ακυρώσεως που να πλήττει τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Είναι άλλο το ζήτημα, που θα αναδειχθεί κατά περίπτωση μέσω της ερμηνείας του δικογράφου, αν ο διοικουόμενος προβάλλει μεν άγνοια νόμου, όμως, κατ' ουσίαν, παραπονείται για το «νόμιμο» του περιορισμού, δηλαδή ισχυρίζεται ότι η σχετική νομοθετική διάταξη, όπως διατυπώνεται, δεν υποδεικνύει, με το βαθμό ευκρίνειας που απαιτεί το δικαίωμά του σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, τη συμπεριφορά που όφειλε να ακολουθήσει για να μην καταλογιστεί διοικητικά<sup>23</sup>.

### III. ... προσβάσιμο, προβλέψιμο και σαφή

Το ΕΔΔΑ<sup>24</sup> δέχεται ότι από την έκφραση «προβλέπεται από τον νόμο» απορρέουν δύο απαιτήσεις. Πρώτον, ο νόμος πρέπει να είναι επαρκώς προσβάσιμος, αρκεί δηλαδή να πρόκειται για νόμο ή άλλη κανονιστική πράξη που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως<sup>25</sup>. Δεύτερον, ένας κανόνας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «νόμος» εάν δεν διατυπωθεί με αρκετή ακρίβεια, ώστε να μπορεί ο πολίτης να ρυθμίζει τη συμπεριφορά του. Ο νόμος πρέπει να είναι αρκούντως σαφής και προβλέψιμος όσον αφορά την έννοια και τη φύση των λαμβανόμενων μέτρων<sup>26</sup>, να καθορίζει με επαρκή σαφήνεια, σε ποια έκταση και πώς ακριβώς θα χρησιμοποιείται η δυνατότητα επεμβάσεως στην άσκηση των δικαιωμάτων που

<sup>21</sup>. Βλ., ενδεικτικά, ΔΕΕ C-61/23, *Ekostroy*, 21.11.2024, ECLI:EU:C:2024:974, σκ. 45-57. Εκτός του πεδίου των κυρώσεων, το ΔΕΕ (ΔΕΚ) δεν φαίνεται επίσης να ασπάζεται τις ανελαστικές εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις, βλ. ΔΕΕ C-367/12, *Sokoll-Seebacher*, 13.02.2014, ECLI:EU:C:2014:68, ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-570/07 και C-571/07, *Blanco Pérez και Chao Gómez*, 01.06.2010, ECLI:EU:C:2010:300, σκ. 70, καθώς και ΔΕΚ C-157/99, *Smits και Peerbooms*, 12.07.2001, ECLI:EU:C:2001:404, σκ. 76-80, ΔΕΚ C-372/04, *Watts*, 16.05.2006, ECLI:EU:C:2006:325, σκ. 108-110, ΔΕΚ C-169/07, *Hartlauer*, 10.03.2009, ECLI:EU:C:2009:141, σκ. 51-52, όπως και ΔΕΚ C-213/07, *Michaniki*, 16.12.2008, ECLI:EU:C:2008:731, σκ. 63. Αντίθετα, το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να αρκείται σε έναν οριακό έλεγχο των κατ' αποκοπή προστίμων, βλ. π.χ. ΣτΕ 2151/2017 (Ολ.).

<sup>22</sup>. ΣτΕ 1669/2022 (7μ), σκ. 22.

<sup>23</sup>. Βλ. π.χ. ΔΕΚ C-85/76, *Hoffmann-La Roche/Επιτροπή*, 13.02.1979, ECLI:EU:C:1979:36, σκ. 128 επ. Πρβλ. και Προτάσεις της 13.07.2017 του Γεν. Εισαγγελέα Μ. Bobek στην ΔΕΕ C-574/15, *Mauro Scialdone*, 13.07.2017, ECLI:EU:C:2017:553, σημ. 165 για την αρχή *lex mitior* ως εγγενές στοιχείο της αρχής της ασφάλειας δικαίου: «Ασφαλώς, το δίκαιο της Ένωσης αποτελεί τμήμα των εθνικών νομικών συστημάτων και άρα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκτίμηση της συμμορφώσεως με αυτά. Θα μπορούσε επομένως να υποστηριχθεί ότι άγνοια του ευρωπαϊκού νόμου δεν συγχωρείται. Ένας πολίτης που δεν πληρώνει τους φόρους του δεν μπορεί να έχει «δικαίωμα στην ατιμωρησία» δυνάμει εθνικού νόμου ασύμβατου με το δίκαιο της Ένωσης».

<sup>24</sup>. ΕΔΔΑ *Sunday Times κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 6538/74), απόφαση της 26ης Απριλίου 1979, παρ. 49, *Malone κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 8691/79), απόφαση της 2ας Αυγούστου 1984, παρ. 68, *Rotaru κατά Ρουμανίας* (Προσφυγή No 28341/95), απόφαση της 4ης Μαΐου 2000, παρ. 55, *Amann κατά Ελβετίας* (Προσφυγή No 27798/95), απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2000, παρ. 56, *O.G. κ.λπ. κατά Ελλάδος* (Προσφυγές Nos 71555/12 και 48256/13), απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2024, παρ. 111.

<sup>25</sup>. Βλ. ΕΔΔΑ *Rotaru κατά Ρουμανίας*, ό.π., παρ. 54, *Autronic AG κατά Ελβετίας* (Προσφυγή No 12726/87), απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, παρ. 57, *Maestri κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 39748/98), απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2004, παρ. 33, *Roman Zakharov κατά Ρωσίας* (Προσφυγή No 47143/06), απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 2015, παρ. 239-242.

<sup>26</sup>. ΕΔΔΑ *Kruslin κατά Γαλλίας* (Προσφυγή No 11801/85), απόφαση της 24ης Απριλίου 1990, παρ. 30, *Coban κατά Ισπανίας* (Προσφυγή No 17060/02), απόφαση της 25ης Σεπτεμβρίου 2006.

κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ<sup>27</sup>. Επίσης, το ΕΔΔΑ, που δεν λειτουργεί εντός μίας ιδιαίτερης έννομης τάξης με δικούς της ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, όπως συμβαίνει με την Ευρωπαϊκή Ένωση, εξετάζει την τήρηση της γενικής αρχής της ασφάλειας δικαίου κατά την πρόβλεψη περιορισμών με βάση μόνο τους εθνικούς κανόνες, ή κανόνες του διεθνούς δικαίου, στους οποίους συγκαταλέγεται το ενωσιακό δίκαιο<sup>28</sup>.

Για παράδειγμα, η απαιτούμενη σαφήνεια κρίθηκε ότι δεν υφίσταται σε περίπτωση που απόφαση επαγγελματικής ένωσης, δημοσιευμένη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και γνωστή στα μέλη της επαγγελματικής κατηγορίας στην οποία αφορά, δεν απειλεί ρητώς με πειθαρχικές ποινές κατόπιν διαπίστωσης συμμετοχής σε μασονική στοά, αλλά απλώς καταγράφει το ως άνω ζήτημα ως προβληματικό και απευθύνει έκκληση στον αρμόδιο Υπουργό να προβεί σε ρύθμισή του στο μέλλον<sup>29</sup>.

Πρόσφατα, μάλιστα, το ΕΔΔΑ, σε υπόθεση ελληνικού ενδιαφέροντος περί δημοσιοποίησης ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων οροθετικών κατόπιν εισαγγελικής διάταξης και χωρίς τη συγκατάθεσή τους, έκρινε ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής, διότι ο – έκτακτος – τρόπος που έλαβε χώρα η επέμβαση στο ως άνω δικαίωμά τους (σύλληψη, υποβολή άνευ συγκατάθεσης ή έγκυρης τοιαύτης σε ιατρική εξέταση για σεξουαλικά μεταδιδόμενα νοσήματα) δεν καλύπτεται από τις νομοθετικές προβλέψεις για την τακτική-προληπτική εξέτασή τους, στα πλαίσια νόμιμης άσκησης του επαγγέλματος της ιερόδουλης<sup>30</sup>.

Ο πήχης, πάντως, για τον νομοθέτη δεν τίθεται ιδιαίτερα ψηλά. Πρέπει, έστω και με τη συνδρομή συμβουλευτικής γνώμης τρίτου, ο ενδιαφερόμενος να δύναται να προβλέψει, σε βαθμό που είναι εύλογο κατά τις περιστάσεις, τις συνέπειες που μπορεί να συνεπάγεται μια συγκεκριμένη ενέργεια. Αυτές δε οι συνέπειες δεν χρειάζεται να είναι προβλέψιμες με απόλυτη βεβαιότητα, δεδομένου ότι συμβαδίζουν με τις μεταβαλλόμενες συνθήκες, ενώ, πολλοί νόμοι αναπόφευκτα διατυπώνονται με όρους που, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, είναι ασαφείς και των οποίων η ερμηνεία και η εφαρμογή αποτελούν ζήτημα πρακτικής. Με άλλα λόγια, ο βαθμός ακρίβειας του νόμου, ο οποίος δεν μπορεί να συνεκτιμάται ως γενικό και άκαμπτο πρότυπο ελέγχου για κάθε αναφυόμενη διαφορά, που πλαισιώνεται από διαφορετικά νομικά και πραγματικά δεδομένα, εξαρτάται από τη γραμματική εκφορά του, το θεματικό του αντικείμενο καθώς και το εύρος και την ιδιότητα των υποκειμένων στο πεδίο εφαρμογής του προσώπων και αποδεκτών του περιορισμού<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup>. ΕΔΔΑ *Sanoma Uitgevers κατά Κάτω Χωρών* (Προσφυγή No 38224/03), απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2010, παρ. 81-82.

<sup>28</sup>. ΕΔΔΑ *Medvedyev κ.λπ. κατά Γαλλίας* (Προσφυγή No 3394/03), απόφαση της 29ης Μαρτίου 2010, παρ. 79, *Kholmurodov κατά Ρωσίας* (Προσφυγή No 58923/14), απόφαση της 1ης Μαρτίου 2016, παρ. 84, *Thimothawes κατά Βελγίου* (Προσφυγή No 39061/11), απόφαση της 4ης Απριλίου 2017, παρ. 70: «70. *La Cour rappelle qu'en matière d'observation des «voies légales» (voir paragraphe 62, ci-dessus), l'article 5 § 1 renvoie non seulement aux normes de droit interne mais également, le cas échéant, à d'autres normes juridiques applicables aux intéressés, y compris celles qui trouvent leur source dans le droit international (Medvedyev et autres c. France [GC], no 3394/03, § 79, CEDH 2010, Takush c. Grèce, no 2853/09, § 40, 17 janvier 2012, et Kholmurodov c. Russie, no 58923/14, § 84, 1er mars 2016). Les normes de droit interne peuvent à l'évidence trouver aussi leur origine dans le droit de l'Union européenne», και *West κατά Ουγγαρίας* (Προσφυγή No 5380/12), απόφαση της 25ης Ιουνίου 2019, παρ. 47.*

<sup>29</sup>. ΕΔΔΑ *Maestri κατά Ιταλίας*, ό.π.

<sup>30</sup>. ΕΔΔΑ *O.G. κ.λπ. κατά Ελλάδος*, ό.π.

<sup>31</sup>. Βλ. ΕΔΔΑ *O.G. κ.λπ. κατά Ελλάδος*, ό.π., παρ. 112, *Hassan και Tchaouch κατά Βουλγαρίας* (Προσφυγή No 30985/96), απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2000, παρ. 84, *M.A. κατά Κύπρου* (Προσφυγή No 41872/10), απόφαση της 23ης Ιουλίου 2013, παρ. 198, και *Khlaifia κ.λπ. κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 16483/12), απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2016, παρ. 92, *West κατά Ουγγαρίας*, ό.π., παρ. 50: «Moreover, the Court must ascertain whether domestic law itself is in conformity with the Convention, including the general principles expressed or implied therein. On this last point, the Court stresses that, where deprivation of liberty is concerned, it is particularly important that the general principle of legal certainty be satisfied. It is therefore essential that the conditions for deprivation of liberty under domestic law be clearly defined and that the law itself be foreseeable in its application, so that it meets the standard of "lawfulness" set by the Convention, a standard which requires that all law be sufficiently precise to allow the person – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail», *Rekvenyi κατά Ουγγαρίας* (Προσφυγή No 25390/94), απόφαση της 20ής Μαΐου 1999, παρ. 34-37.

Αμφισβητούμενο ζήτημα εγείρεται όταν ο περιορισμός δεν προβλέπεται, κατά το συνήθως συμβαίνον, από μία και μόνη διάταξη<sup>32</sup>. Η συνδρομή, όμως, της ως άνω περίπτωσης δεν επιδρά επί του συνταγματικού κύρους του νόμου ή επί της νομιμότητας της διοικητικής πράξης που έχει εκδοθεί με έρεισμα αυτόν. Μόνη η συνδυασμένη, λοιπόν, εφαρμογή διατάξεων ετερόκλητων νομοθετημάτων (π.χ. εκλογική νομοθεσία και ποινικός κώδικας) για την επιβολή ενός περιοριστικού (διοικητικού) μέτρου έχει κριθεί ότι συνιστά περιορισμό που προβλέπεται από νόμο κατά τρόπο σαφή και προβλέψιμο<sup>33</sup>.

Αυτή η συλλογιστική σκιαγραφείται ήδη στην ΣτΕ 518/2015 Ολ. σχετικά με την αναστολή της κρατικής χρηματοδότησης, σύμφωνα με το άρθρο 7α του Ν. 3023/2002, σε βάρος πολιτικού κόμματος<sup>34</sup>. Ως προς τούτο αρκούμαστε να υπενθυμίσουμε ότι η νομοθετική διάταξη (α. 23 του Ν. 4203/2013, που προσέθεσε το άρθρο 7α) περί εφαρμογής του μέτρου της αναστολής χρηματοδότησης σε κόμματα-εγκληματικές οργανώσεις δεν ήταν σε ισχύ κατά τον κρίσιμο χρόνο που δρούσε έκνομα το εν λόγω κόμμα. Η σαφήνεια και προβλεψιμότητα, όμως, του περιορισμού «διασώθηκε» με το σκεπτικό ότι ήταν σε γνώση των μελών του ως άνω πολιτικού κόμματος το άρθρο 29 παρ. 1 του Σ. που προβλέπει ότι η οργάνωση και η δράση του οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Κατά συνέπεια, τα ως άνω ποιοτικά χαρακτηριστικά του νόμου (προβλεψιμότητα και σαφήνεια) αρκεί, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, να αντλούνται από το συνολικό πλέγμα διατάξεων (π.χ. εθνικές και υπερεθνικές), που ίσχυαν κατά το κρίσιμο χρόνο της επέμβασης στο φερόμενο ως προσβαλλόμενο δικαίωμα<sup>35</sup>.

Σημειώνεται, επίσης, ότι συχνά ένα ενωσιακό νομοθετικό μέτρο (Κανονισμός, Οδηγία) επιφυλάσσει υπέρ του εθνικού νομοθέτη την εξουσία θέσπισης και επιβολής αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των διατάξεων της εκάστοτε ενωσιακής πράξης. Εφόσον η εθνική νομοθεσία εξαντλείται σε διαδικαστικά ζητήματα επιβολής χρηματικών κυρώσεων (αρμοδιότητες ελέγχου, κλιμάκωση προστίμου κ.λπ.) για κάθε παράβαση των σχετικών ενωσιακών διατάξεων, η σαφήνεια και προβλεψιμότητα θα αναζητηθεί σε ενωσιακό επίπεδο<sup>36</sup>.

Περαιτέρω, νόμος, ο οποίος παρέχει διακριτική ευχέρεια, δεν είναι εξ ορισμού αντίθετος προς αυτήν την απαίτηση, υπό τον όρο πάντως ότι η έκταση και ο τρόπος χρησιμοποίησής της ως άνω μορφής διοικητικής αρμοδιότητας καθορίζονται με επαρκή σαφήνεια, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού, ώστε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο επαρκής

---

<sup>32</sup>. Ζήτημα γεννάται και με το κατά πόσον είναι σαφές, για τον διοικούμενο, η πρόβλεψη περιορισμού σε συνθήκες νομοθέτησης κατά παραπομπή, ιδίως όταν ο παραπεμπόμενος νόμος έχει αλλεπαλλήλως τροποποιηθεί μετά τον χρόνο που ίσχυσε η παραπεμπτική διάταξη. Στην ανωτέρω περίπτωση, η εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας του δικαίου θα περιοριστεί στον σαφή παραπεμπτικό κανόνα δικαίου ή (μάλλον) θα πρέπει να επεκταθεί και στον παραπεμπόμενο;

<sup>33</sup>. ΔΕΕ C-650/13, *Delvigne*, ό.π., σκ. 47. Βλ. σχ. και ΕΔΔΑ *O.G. κατά Ελλάδος*, ό.π., παρ. 115.

<sup>34</sup>. Σκ. 9.

<sup>35</sup>. Βλ. και ΕΔΔΑ *Drelon κατά Γαλλίας* (Προσφυγές Nos 3153/16 και 27758/18), απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2022, παρ. 88.

<sup>36</sup>. ΔΕΕ C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers κ.λπ.*, ό.π., σκ. 38: «Ως προς την αρχή της νομιμότητας στις ποινικές διαδικασίες, επισημαίνεται ότι, μολονότι η ίδια η τροποποιημένη οδηγία 2011/16 δεν καθορίζει καμία κύρωση για την παράβαση της υποχρέωσης υποβολής πληροφοριών, το άρθρο 25α της οδηγίας προβλέπει συναφώς ότι τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίζουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις, δηλαδή κυρώσεις που μπορούν να έχουν ποινικό χαρακτήρα, το δε αιτούν δικαστήριο αναφέρει εξάλλου ότι τούτο ισχύει όσον αφορά τις κυρώσεις που προβλέπει το βελγικό δίκαιο. Στο μέτρο αυτό, τυχόν έλλειψη σαφήνειας ή ακρίβειας ως προς τις έννοιες και τις προθεσμίες στις οποίες αναφέρονται το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα [σημ. και προβλέπονται ευθέως από την Οδηγία], έννοιες και προθεσμίες που καθορίζουν τις συμπεριφορές τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι πολίτες οφείλουν να τηρούν επί ποινή επιβολής των ανωτέρω κυρώσεων, ενδέχεται να θίξει την αρχή της νομιμότητας στις ποινικές διαδικασίες [που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 παρ. 1 του Χάρτη, βλ. σκ. 35 και 39 επ.].»

προστασία έναντι των αυθαίρετων ενεργειών<sup>37</sup>. Συνεπώς, κάθε νόμος, ο οποίος παρέχει διακριτική ευχέρεια, πρέπει να καθορίζει και τα όριά της<sup>38</sup>.

Ούτε μόνη η νομοθετική ή κανονιστική πρόβλεψη ευρέος πλαισίου ποινής, το οποίο πλαίσιο (πρέπει να) περιλαμβάνει πάντως ένα αριθμητικά προσδιορισμένο και απόλυτο ανώτατο όριο σε σχέση με το ποσό του προστίμου που μπορεί να επιβληθεί στον παραβάτη των σχετικών διατάξεων, ή η απουσία νομοθετικού προσδιορισμού των κριτηρίων επιμέτρησης του προστίμου αντίκειται στην αρχή της προβλεψιμότητας. Τούτο διότι η διακριτική ευχέρεια για τον καθορισμό του ύψους του εκάστοτε επιβαλλομένου προστίμου ασκείται σύμφωνα και με τις αρχές της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, μετά από συνεκτίμηση της βαρύτητας της παράβασης, των συνθηκών τελέσεώς της κ.λπ.<sup>39</sup>.

Την ανωτέρω νομολογία που διαμόρφωσε κατά κύριο λόγο το ΕΔΔΑ έχει ακολουθήσει και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στο πλαίσιο ερμηνείας και εφαρμογής του άρθρου 52 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ)<sup>40</sup>.

#### IV. Ο ερμηνευτικός ρόλος του δικαστή κατά την εξέταση του «νόμιμου» διοικητικής κύρωσης

Περαιτέρω, τίθεται το περισσότερο εξεζητημένο θέμα αν μια νομοθετική διάταξη, που θεσπίζει έναν περιορισμό με συγκεκριμένο περιεχόμενο, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι καταλαμβάνει

<sup>37</sup>. ΕΔΔΑ *Margareta και Roger Andersson κατά Σουηδίας* (Προσφυγή Νο 12963/87), απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1992, παρ. 75.

<sup>38</sup>. ΕΔΔΑ *Silver κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγές Νος 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 και 7136/75), απόφαση της 25ης Μαρτίου 1983, παρ. 88, *Rotaru κατά Ρουμανίας*, ό.π., παρ. 55, *Segerstedt-Wiberg κ.λπ. κατά Σουηδίας* (Προσφυγή Νο 62332/00), απόφαση της 6ης Ιουνίου 2006, παρ. 76, *Lupsa κατά Ρουμανίας* (Προσφυγή Νο 10337/04), απόφαση της 8ης Ιουνίου 2006, παρ. 34, *Weber και Saravia κατά Γερμανίας* (Προσφυγή Νο 54934/00), απόφαση της 29ης Ιουνίου 2006, παρ. 94, *Malone κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, ό.π., παρ. 66-68, *S. και Marper κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγές Νος 30562/04 και 30566/04), απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 2008, παρ. 95, και *L.H. κατά Λετονίας* (Προσφυγή Νο 52019/07), απόφαση της 29ης Απριλίου 2014, παρ. 47-59, *Drelon κατά Γαλλίας*, ό.π., παρ. 81.

<sup>39</sup>. ΣτΕ 901/2024.

<sup>40</sup>. ΔΕΕ C-528/15, *Al Chodor κ.λπ.*, 15.03.2017, ECLI:EU:C:2017:213, σκ. 38, ΔΕΕ C-419/14, *WebMind Licences*, 17.12.2015, ECLI:EU:C:2015:832, σκ. 81. Επίσης, βλ. Προτάσεις της 14.04.2011 του Γεν. Εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην C-70/10, *Scarlet Extended*, 14.04.2011, ECLI:EU:C:2011:255, σημ. 88-114, ΔΕΕ C-291/12, *Schwarz*, 17.10.2013, ECLI:EU:C:2013:670, σκ. 43, ΔΕΚ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-317/04 και C-318/04, *Κοινοβούλιο/Συμβούλιο*, 30.05.2006, ECLI:EU:C:2006:346, σκ. 215, ΔΕΕ C-492/18 PPU, *TC*, 12.02.2019, ECLI:EU:C:2019:108, σκ. 55 επ. και Προτάσεις της 06.11.2018 του Γεν. Εισαγγελέα M. Szpunar για την ίδια υπόθεση, σημ. 39-65, ΔΕΕ C-265/19, *Recorded Artists Actors Performers*, 08.09.2020, ECLI:EU:C:2020:677, σκ. 86-87: «Επομένως, δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε περιορισμός στην άσκηση αυτού του συγγενικού προς την πνευματική ιδιοκτησία δικαιώματος πρέπει να προβλέπεται εκ του νόμου, πράγμα το οποίο συνεπάγεται ότι η νομική βάση που επιτρέπει την επέμβαση στο εν λόγω δικαίωμα πρέπει να προσδιορίζει η ίδια, με σαφήνεια και ακρίβεια, την έκταση του περιορισμού της ασκήσεώς του [...]. Η ύπαρξη απλώς και μόνον μιας νομίμως γνωστοποιηθείσας, δυνάμει του άρθρου 15, παράγραφος 3, της Συνθήκης WPPT, επιφυλάξεως δεν πληροί την απαίτηση αυτή, διότι μια τέτοια επιφύλαξη δεν παρέχει στους υπηκόους της επιφυλασσομένης τρίτης χώρας τη δυνατότητα να γνωρίζουν με ποιον ακριβώς τρόπο περιορίζεται συνεπώς το δικαίωμά τους για εύλογη και ενιαία αμοιβή εντός της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτό απαιτείται σαφής κανόνας δικαίου της Ένωσης». Προτάσεις της 27.01.2022 του Γεν. Εισαγγελέα G. Pitruzzella στην ΔΕΕ C-817/19, *Ligue des droits humains*, 27.01.2022, ECLI:EU:C:2022:65, σημ. 85-88, ΓεΔΕΕ T-187/11, *Trabelsi κ.λπ./Συμβούλιο*, 28.05.2013, ECLI:EU:T:2013:273, σκ. 84-96, ΓεΔΕΕ T-680/13, *Chrysostomides*, 13.07.2018, ECLI:EU:T:2018:486, σκ. 272-285. Πρβλ. και ΔΕΕ C-42/17, *MAS and MB*, 05.12.2017, ECLI:EU:C:2017:936, σκ. 56: «... η απαίτηση σαφούς νομοθετικής προβλέψεως, η οποία είναι συμφυής με την αρχή αυτή [ενν. «ουδέν έγκλημα, ουδεμία ποινή χωρίς νόμο»], συνεπάγεται ότι ο νόμος πρέπει να καθορίζει σαφώς τις αξιόποινες πράξεις και τις ποινές με τις οποίες τιμωρούνται οι πράξεις αυτές. Η προϋπόθεση αυτή πληρούται όταν ο πολίτης έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει, με βάση το γράμμα της οικείας διατάξεως και, εν ανάγκη, με τη βοήθεια της ερμηνείας που δίδεται στη διάταξη αυτή από τα δικαστήρια, ποιες πράξεις και παραλείψεις συνεπάγονται την ποινική ευθύνη του ...», ΔΕΕ C-72/15, *Rosneft*, 28.03.2017, ECLI:EU:C:2017:236, σημ. 162, ομοίως περί της αρχής της σαφούς νομοθετικής προβλέψεως των ποινών (*nulla poena sine lege certa*), ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-798/18 και C-799/18, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) κ.λπ.*, 15.04.2021, ECLI:EU:C:2021:280, σκ. 22 επ., όπου η αρχή της ασφάλειας δικαίου εξετάζεται συνδυαστικά με το άρθρο 17 του Χάρτη, όπως ακριβώς πράττει το ΕΔΔΑ για το συγκεκριμένο θεμελιώδες δικαίωμα.



πέραν του γράμματος της διάταξης ένα ευρύτερο πεδίο συμπεριφορών κατόπιν διασταλτικής και αναλογικής της ερμηνείας.

Σε συγκεκριμένη υπόθεση, επιβλήθηκε κύρωση προστίμου σε υποψήφιο βουλευτή για αζήτητη πολιτική επικοινωνία, ωστόσο αυτή ακυρώθηκε, διότι για τον περιορισμό της, αναγκαίας για τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, επικοινωνίας του υποψήφιου βουλευτή κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου με τους εκλογείς της περιφέρειας, στην οποία θέτει υποψηφιότητα, απαιτείται ειδική ρύθμιση. Τέτοια δε ειδική ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί το άρθρο 11 παρ. 1 του Ν. 3471/2006, το οποίο ρυθμίζει τις μη ζητηθείσες επικοινωνίες για σκοπούς απευθείας εμπορικής προώθησης προϊόντων ή υπηρεσιών και για κάθε είδους διαφημιστικούς σκοπούς, μετεγγράφοντας στην εσωτερική έννομη τάξη την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 13 της Οδηγίας 2002/58 περί αυτόκλητων κλήσεων για σκοπούς απευθείας εμπορικής προώθησης, καθώς στην περιγραφείσα στις ως άνω διατάξεις επικοινωνία δεν εμπίπτει, πάντως, η επικοινωνία του υποψήφιου βουλευτή κατά την προεκλογική περίοδο<sup>41</sup>.

Σε άλλη απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε δεκτό ότι, ενόψει του ότι, όπως *συνάγεται από την εισηγητική έκθεση* του Ν. 2328/1995<sup>42</sup>, ο νομοθέτης ταυτίζει την ευθεία διενέργεια των απαγορευμένων από αυτόν δραστηριοτήτων με τη διενέργεια αυτών μέσω παρένθετου φυσικού ή νομικού προσώπου, δεν επιτρέπεται και από ανώνυμη εταιρεία η χορήγηση δανείου πέραν του νομίμου ορίου σε τηλεοπτική επιχείρηση. Η ανώνυμη αυτή εταιρεία, κατά τα κριθέντα, αποτελεί παρένθετο πρόσωπο του μετόχου, που χορηγεί το δάνειο στην τηλεοπτική επιχείρηση, δηλαδή νομικό πρόσωπο, το οποίο ενεργεί για λογαριασμό ή καθ' υπόδειξη ή καθ' εντολή του μετόχου. Η εφαρμογή δε της ανωτέρω διάταξης της παρ. 13 του άρθρου 1 του Ν. 2328/1995 και στην περίπτωση που το δάνειο χορηγείται από εταιρεία που ελέγχεται από μέτοχο της δανειζόμενης τηλεοπτικής επιχείρησης και για λογαριασμό του δεν συνιστά αναλογική εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως σε μη προβλεπόμενη από αυτήν περίπτωση, δεδομένου ότι, κατά την αληθή βούληση του νομοθέτη, συναγομένη από την εισηγητική έκθεση του νόμου, αλλά και από τις διατάξεις των λοιπών εδαφίων της ίδιας ως άνω παρ. 13, και η περίπτωση αυτή περιλαμβάνεται στον θεσπιζόμενο με την ανωτέρω διάταξη απαγορευτικό κανόνα. Δεν μπορεί δε να θεωρηθεί ότι οι επιδεικνύοντες τη συνήθη επιμέλεια δραστηριοποιούμενοι στον τομέα των επιχειρήσεων τηλεοπτικών μέσων δεν ήταν σε θέση να προβλέψουν ότι η παροχή σε τηλεοπτική επιχείρηση δανείου από εταιρεία, η οποία ενεργεί για λογαριασμό ή καθ' υπόδειξη ή καθ' εντολή μετόχου της τηλεοπτικής επιχείρησης, καταλαμβάνεται από τη ρύθμιση της ανωτέρω διάταξης της παρ. 13 του άρθρου 1 του Ν. 2328/1995 και, συνεπώς, ήταν δυνατόν να επιφέρει την επιβολή κυρώσεως<sup>43</sup>.

Από τις ανωτέρω αποφάσεις, προκύπτει, κατά πρώτον, ότι η αναλογία<sup>44</sup>, ως τελολογική ερμηνευτική τεχνική, δεν βρίσκει ευχερώς πεδίο εφαρμογής, στην περίπτωση που υφίσταται ορισμένο *ηθελημένο* από τον νομοθέτη κενό δικαίου<sup>45</sup>. Αντίθετη εκδοχή θα είχε ως αποτέλεσμα ο δικαστής να «φιλοτεχνεί» επεκτατικά περιορισμό έναντι κατηγορίας προσώπων, για την οποία ο νομοθέτης συνειδητά σιωπά. Κατά δεύτερον, εναπόκειται στην κρίση του Δικαστηρίου να αποφανθεί αν πράγματι υφίσταται κενό δικαίου ή αν, κατά την αληθή έννοια του νόμου, όπως το ρυθμιστικό του πεδίο οριοθετείται κατόπιν τελολογικής ερμηνείας, καταλαμβάνεται από την απειλούμενη κύρωση και άλλη κατηγορία προσώπων, πέραν της ρητώς προβλεπόμενης.

Καταληκτικά, να σημειώσουμε ότι το ίδιο ζήτημα ανέκυψε στην ΣτΕ 1350/2023 7μ, η οποία ανέβαλε την οριστική κρίση επί αίτησης ακύρωσης κατά πράξης επιβολής προστίμου από το ΕΣΡ σε εταιρεία υπεύθυνη για εκπομπή που μεταδίδεται αποκλειστικά διαδικτυακά και απέστειλε προδικαστικά ερωτήματα προς το ΔΕΕ. Έγινε λοιπόν, μεταξύ άλλων, κατά

<sup>41</sup>. Βλ. ΣτΕ 1343/2022, σκ. 14. Βλ. και ΣτΕ 2171/2021, σκ. 13.

<sup>42</sup>. Νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις, Α' 159/03.08.1995.

<sup>43</sup>. ΣτΕ 196/2016, σκ. 6, 196/2013, σκ. 11.

<sup>44</sup>. Πρβλ. ΣτΕ 560/2012 (7μ), σκ. 8.

<sup>45</sup>. ΣτΕ 3312/1989, σκ. 8.

πλειοψηφία δεκτό (σκ. 5<sup>η</sup> με ενδιαφέρουσα μειοψηφία στην επόμενη σκέψη) ότι «οι φορείς που παρέχουν τηλεοπτικές υπηρεσίες μέσω διαδικτύου και οι οποίοι δεν είναι παραδοσιακοί τηλεοπτικοί σταθμοί δεν καταλαμβάνονται από τις διατάξεις της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας που επιβάλλουν την υποχρέωση σεβασμού της ανθρώπινης αξίας και αξιοπρέπειας και απαγορεύουν την μετάδοση ποιοτικά υποβαθμισμένου περιεχομένου ούτε από τις συναφείς διατάξεις της που εξειδικεύουν τον γενικής φύσεως κανόνα της απαγόρευσης μετάδοσης ποιοτικά υποβαθμισμένου περιεχομένου και, συνεπώς, η εθνική ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή δεν μπορεί κατά διασταλτική ερμηνεία ή κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων αυτών του εθνικού δικαίου να τους επιβάλει τις σχετικές κυρώσεις».

## V. Μεθοδολογική κατάταξη του «νόμιμου» του περιορισμού

Η έλλειψη μιας λεπτομερειακής τυποποίησης συγκεκριμένων προϋποθέσεων και κανόνων εφαρμογής των περιορισμών των περιορισμών «συγχωρεί» σε κάποιον βαθμό παρεκκλίσεις ως προς τη μεθοδολογικά ομοιόμορφη άσκηση αυτής της μορφής δικαστικού ελέγχου. Το «νόμιμο» του περιορισμού θεωρείται κατ' αρχήν αυτοτελές βήμα-στάδιο των ΠτΠ, ωστόσο δεν αποκλείεται να διαπλέκεται με άλλα στάδια δικαστικού ελέγχου των ΠτΠ. Η τελευταία άποψη έχει επιβεβαιωθεί ρητά στην ενωσιακή νομολογία, ως εκ του οποίου αναδεικνύεται η παραπληρωματική, ρευστή και άνευ αυστηρών στεγανών πρακτική εφαρμογή των ΠτΠ.

Χαρακτηριστική είναι η από 6.10.2020 απόφαση του ΔΕΕ C-511/18, *La Quadrature du Net* κ.λπ., σκ. 132, η οποία έκανε δεκτό ότι: «Προκειμένου να πληροί την απαίτηση αναλογικότητας, η ρύθμιση πρέπει να προβλέπει σαφείς και ακριβείς κανόνες που να διέπουν την έκταση και την εφαρμογή του οικείου μέτρου και να επιβάλλουν έναν ελάχιστο αριθμό απαιτήσεων, έτσι ώστε τα πρόσωπα των οποίων τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα αποτελούν αντικείμενο του μέτρου αυτού να έχουν επαρκείς εγγυήσεις δυνάμενες να προστατεύσουν αποτελεσματικά τα δεδομένα αυτά από κινδύνους κατάχρησης. Η ρύθμιση αυτή πρέπει να είναι νομικώς δεσμευτική στο εσωτερικό δίκαιο και, ειδικότερα, να ορίζει υπό ποιες περιστάσεις και υπό ποιες συνθήκες μπορεί να ληφθεί μέτρο το οποίο προβλέπει την επεξεργασία τέτοιων δεδομένων, προκειμένου να διασφαλίζεται κατά τον τρόπο αυτόν ότι η επέμβαση θα περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο»<sup>46</sup>.

Από την πλευρά του, το ΕΔΔΑ, σύμφωνα με τα κριθέντα στην υπόθεση *Rotaru κατά Ρουμανίας* (παρ. 56-57), όπου, μεταξύ άλλων, εξέτασε αν συνέτρεχε η προϋπόθεση του «νόμιμου» του περιορισμού, αποφάνθηκε ότι: «56. *The “quality” of the legal rules relied on in this case must therefore be scrutinised, with a view, in particular, to ascertaining whether domestic law laid down with sufficient precision the circumstances in which the RIS could store and make use of information relating to the applicant's private life.* 57. *The Court notes in this connection that*

<sup>46</sup>. Βλ. επιπλέον ΓεΔΕΕ T-360/10 (διάταξη), *Tecnimed/OHMI – Ecobrand (ZAPPER-CLICK)*, 03.10.2012, ECLI:EU:T:2012:517, σκ. 40: «Accordingly, while Article 43(6) of the Rules of Procedure, as interpreted by paragraph 3 of the Practice Directions to parties, constitutes a limitation on the right of access to a court, that limitation does not constitute an impairment to the very essence of that right, since, as already observed in paragraph 37 above, the rules at issue are clear and present no particular difficulty of interpretation...», ΔΕΕ C-73/10 P (διάταξη), *Internationale Fruchthandels-Gesellschaft Weichert/Επιτροπή*, 16.11.2010, ECLI:EU:C:2010:684, σκ. 56: «Συγκεκριμένα, μολονότι η επίμαχη δίμηνη προθεσμία αποτελεί, βεβαίως, περιορισμό του δικαιώματος ένδικης προστασίας, ο περιορισμός αυτός δεν θίγει προδήλως την ίδια την υπόσταση του δικαιώματος αυτού, τούτο δε κατά μείζονα λόγο, όπως επισημάνθηκε με τη σκέψη 45 της παρούσας διατάξεως, καθόσον οι διατάξεις περί υπολογισμού της προθεσμίας αυτής, μεταξύ των οποίων και οι επίμαχες εν προκειμένω, είναι σαφείς και δεν εμφανίζουν ιδιαίτερη ερμηνευτική δυσχέρεια», ΔΕΚ C-158/07, *Förster*, 18.11.2008, ECLI:EU:C:2008:630, σκ. 56, ΔΕΚ C-138/02, *Collins*, 23.03.2004, ECLI:EU:C:2004:172, σκ. 72: «Το Δικαστήριο έχει επίσης αποφανθεί ότι, για να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, η προϋπόθεση περί διαμονής πρέπει να εφαρμόζεται από τις εθνικές αρχές βάσει σαφών και εκ των προτέρων γνωστών κριτηρίων», ΔΕΚ C-483/99, *Επιτροπή/Γαλλία*, 04.06.2002, ECLI:EU:C:2002:327, σκ. 50-51, ΔΕΕ C-524/15, *Menci*, 20.03.2018, ECLI:EU:C:2018:197, σκ. 49 (και 52, 53, 55 και 58), και ΔΕΕ C-537/16, *Garsson Real Estate*, 20.03.2018, ECLI:EU:C:2018:193, σκ. 51: «Ως προς τον χαρακτήρα της ως απολύτως αναγκαίας, μια εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, πρέπει, κατ' αρχάς, να προβλέπει σαφείς και ακριβείς κανόνες που να παρέχουν στον πολίτη τη δυνατότητα να προβλέψει ποιες πράξεις και ποιες παραλείψεις δύνανται να αποτελέσουν το αντικείμενο μιας τέτοιας σωρευσεως διώξεων και κυρώσεων». Επίσης, βλ. ΔΕΕ C-117/20, *hrost*, 22.03.2022, ECLI:EU:C:2022:202, σκ. 51, καθώς και ΕΔΔΑ Α και Β κατά Νορβηγίας (Προσφυγές Νος 24130/11 και 29758/11), απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, παρ. 130-132.

section 8 of Law no. 14/1992 provides that information affecting national security may be gathered, recorded and archived in secret files. No provision of domestic law, however, lays down any limits on the exercise of those powers. Thus, for instance, the aforesaid Law does not define the kind of information that may be recorded, the categories of people against whom surveillance measures such as gathering and keeping information may be taken, the circumstances in which such measures may be taken or the procedure to be followed. Similarly, the Law does not lay down limits on the age of information held or the length of time for which it may be kept. [...] The Court notes that this section contains no explicit, detailed provision concerning the persons authorised to consult the files, the nature of the files, the procedure to be followed or the use that may be made of the information thus obtained. [...] 62. The Court concludes that the holding and use by the RIS of information on the applicant's private life were not "in accordance with the law", a fact that suffices to constitute a violation of Article 8. Furthermore, in the instant case that fact prevents the Court from reviewing the legitimacy of the aim pursued by the measures ordered and determining whether they were – assuming the aim to have been legitimate – "necessary in a democratic society"».

Συνεπώς, ήδη κατά τον δικαστικό έλεγχο της ύπαρξης ποιοτικού νόμου που να προσδιορίζει επαρκώς τον δυνάμενο να επιβληθεί περιορισμός, το ΕΔΔΑ φαίνεται να συνεκτιμά στοιχεία που κατ' εξοχήν προσιδιάζουν (και επιδρούν) στον έλεγχο της αναλογικότητας του εξεταζόμενου περιορισμού (αναγκαιότητα), πλην όμως τάσσεται αναμφίβολα υπέρ της διακριτής εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας από την απαίτηση ο περιορισμός να προβλέπεται από νόμο. Από πλευράς του, το ΔΕΕ ενίοτε εμπλουτίζει και καθιστά ακόμα πιο σύνθετο το στάδιο ελέγχου της αναλογικότητας, συνεκτιμώντας στοιχεία που εγγενώς ανήκουν στο προηγούμενο στάδιο του «νομίμου» του περιορισμού.

## **VI. Περιπτώσιολογία δικαστικού ελέγχου του «νόμου» του περιορισμού**

Στο παρόν μέρος της μελέτης, θα παρουσιαστούν επιγραμματικά ορισμένες πιο προωθημένες περιπτώσεις δικαστικού ελέγχου του εξεταζόμενου ΠτΠ.

### **1. Η έννοια του «νόμου»**

Εμπίπτει, άραγε, η διοικητική πρακτική στην έννοια του νόμου που επιτρεπτός επιφέρει ορισμένη επέμβαση σε θεμελιώδες δικαίωμα; Το ΕΔΔΑ απάντησε αποφαιτικά. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση ΕΔΔΑ Σταυρόπουλος κ.λπ. κατά Ελλάδος (Προσφυγή Νο 52484/18), 25.06.2020 (παρ. 57-59), έγινε δεκτό ότι: «57. Οι διάδικοι και ο Συνήγορος του Πολίτη συμφωνούν ότι το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο προβλέπει ότι η ονοματοδοσία αποτελεί τον μόνο τρόπο με τον οποίο ένα άτομο αποκτά το όνομά του. Η βάπτιση, αφ' έτερον, αποτελεί έναν τρόπο έκφρασης της θρησκείας, και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως τρόπος καταχώρησης του ονόματος ενός παιδιού στο μητρώο γεννήσεων. 58. Μάλιστα, το άρθρο 25 του Ν.344/1976 προβλέπει ότι ένα άτομο αποκτά το όνομά του με ονοματοδοσία. Ωστόσο, δεν συνεπάγεται, ούτε από τον εν λόγω νόμο ούτε από άλλο εσωτερικό νόμο που τέθηκε υπ' όψιν του Δικαστηρίου, ότι οι ληξιαρχοί πρέπει να γράφουν τη λέξη "ονοματοδοσία" δίπλα στα ονόματα των νεογνών που αποκτούν τα ονόματά τους με τη ληξιαρχική πράξη της ονοματοδοσίας, και όχι με βάπτιση. Η επέμβαση, όπως περιγράφεται ανωτέρω, προέκυψε από την πρακτική του ληξιαρχείου Αμαρουσίου η οποία, βάσει των ισχυρισμών ενώπιον του Δικαστηρίου, φαίνεται να είναι ευρέως διαδεδομένη και σε άλλα ληξιαρχεία. 59. Έπεται από τα ανωτέρω ότι η επέμβαση στα δικαιώματα των προσφευγόντων βάσει του άρθρου 9 της Σύμβασης δεν προβλέπεται από το νόμο ... ». Προς τον ίδια κατεύθυνση, το ΔΕΕ έχει κάνει δεκτό ότι δεν επαρκεί μια διοικητική πάγια πρακτική, ακόμα και αν αυτή επικυρώνεται από πάγια νομολογία των δικαστηρίων<sup>47</sup>.

Ακόμη, τίθεται το ερώτημα, οι ενωσιακές Οδηγίες επαρκούν ως θεμέλια αυτοτελών περιορισμών δικαιωμάτων ή πρέπει αυτοί οι περιορισμοί να προβλέπονται με το εθνικό δίκαιο μετεγγραφής τους; Όπως σημειώνει ο Β. Σκουρής, στον βαθμό που τα θεμελιώδη δικαιώματα

<sup>47</sup>. ΔΕΕ C-528/15, *Al Chodor* κ.λπ., ό.π., σκ. 45.

δεσμεύουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 1 εδάφιο α' του Χάρτη, είναι νοητοί περιορισμοί που προβλέπονται σε εθνικούς νόμους<sup>48</sup>. Συναφώς, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι η *θεσπιζόμενη από την εθνική νομοθεσία, με βάση Οδηγία, υποχρέωση* των δικηγόρων να αναφέρουν ύποπτες συναλλαγές πελατών τους (ξέπλυμα χρήματος) τηρούσε στη συγκεκριμένη υπόθεση την αρχή της σαφήνειας και προβλεψιμότητας των ποινών κατά το άρθρο 7 της ΕΣΔΑ<sup>49</sup>. Μόνη η πρόβλεψη μίας υποχρέωσης σε διάταξη π.χ. μη ενσωματωθείσας Οδηγίας δεν αρκεί, καθόσον δεν πρέπει να λησμονείται η *sui generis* διεθνολογική νομική φύση της Οδηγίας ως μέσου εναρμόνισης των νομοθεσιών, εξ αυτού δε συνάγεται ότι έως τη μετεγγραφή της στην εκάστοτε εγχώρια έννομη τάξη, αυτή, κατ' αρχήν<sup>50</sup>, δεν δημιουργεί δίκαιο<sup>51</sup>.

Περαιτέρω, ένας νομολογιακά διαμορφωθείς «κανόνας» ισοδυναμεί με την ύπαρξη κανόνα δικαίου; Το ζήτημα αυτό έθιξε η ΣτΕ 248/2024. Με αυτήν απορρίφθηκε ισχυρισμός ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι αναιρετέα για τον λόγο ότι εκδόθηκε κατ' εφαρμογή «κανόνα» ο οποίος, «χωρίς να προβλέπεται ρητώς στον νόμο», διατυπώθηκε το πρώτον από το Β' Τμήμα του ΣτΕ κατ' αντίθεση προς τα γενόμενα δεκτά από την Ολομέλεια του ΣτΕ, ενώ η αναιρεσείουσα και «τα δικαστήρια της ουσίας» «δεν είχαν υπ' όψη και ούτε μπορούσαν να έχουν υπ' όψη τους τη νέα αυτή θέση της νομολογίας ως προς την έννοια των σχετικών διατάξεων». Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν τίθεται ζήτημα «κανόνα» πρωτοτύπως τεθέντος από το Συμβούλιο

---

<sup>48</sup>. Βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ ... [κ.ά.], Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, εκδ. Σάκκουλα, 2020, σ. 2378. Ερμηνεία άρθρου 52, πρβλ. ΔΕΚ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-387/02, C-391/02 και C-403/02, *Berlusconi κ.λπ.*, 03.05.2005, ECLI:EU:C:2005:270, σκ. 74, καθώς και Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα J. Richard De La Tour της 07.11.2024 στην ΔΕΕ C-460/23, *Kinsa*, ECLI:EU:C:2024:941: «61. [...] η αρχή της νομιμότητας αξιοποιώνων πράξεων και ποινών εντάσσεται στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ του νομοθέτη της Ένωσης και του εθνικού νομοθέτη, οι οποίοι δεν έχουν την ίδια εντολή καθόσον νομοθετούν σε διαφορετικά επίπεδα. Ενώ ο πρώτος θεσπίζει τους ελάχιστους κανόνες που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, ο δεύτερος πρέπει στη συνέχεια να τους μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη και να τους συγκεκριμενοποιήσει σε κανόνα του εθνικού δικαίου ο οποίος αποτελεί τη μοναδική βάση επί της οποίας θεμελιώνεται η ποινική ευθύνη του ατόμου... 65. [...] οι οδηγίες [σημ.: για απόφαση-πλαίσιο βλ. C-579/15, *Popławski*, 29.06.2017, ECLI:EU:C:2017:503, σκ. 32] δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα, αυτές καθαυτές και ανεξαρτήτως του εσωτερικού νόμου που το κράτος μέλος θεσπίζει για την εφαρμογή τους, τη στοιχειοθέτηση ή επίταση της ποινικής ευθύνης όσον ενεργούν κατά παράβαση των διατάξεών τους ...» συνδυαστικά με ΔΕΚ C-308/06, *Intertanko*, 03.06.2008, ECLI:EU:C:2008:312, σκ. 70 επ. Επί δικαστικού ελέγχου συμφωνίας ρύθμισης Οδηγίας προς διατάξεις ή αρχές του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, εξετάζεται η απαίτηση πρόβλεψης σε «νόμο» του περιορισμού που θεσπίζει η Οδηγία, ως ερείσματος της σχετικής εθνικής νομοθεσίας, και παράλληλα εναπόκειται «στα εθνικά δικαστήρια να εκτιμήσουν κατά πόσον οι εθνικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά» από άποψη σαφήνειας και προβλεψιμότητας, βλ. Προτάσεις της 05.04.2022 του Γεν. Εισαγγελέα Αθ. Ράντου στην ΔΕΕ C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies*, ECLI:EU:C:2022:259, σημ. 57, υποσημ. 39, και Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα M. Szpunar της 14.10.2021 στην ΔΕΕ C-452/20, *Agenzia delle dogane e dei monopoli and Ministero dell'Economia e delle Finanze*, ECLI:EU:C:2022:111, σημ. 38. Βλ. και K. STERN, *The Binding Force and Field of Application of the Fundamental Rights Enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, σ. 306, σε: H.J. Blanke ... [et al.] (eds), *Common European Legal Thinking Essays in Honour of Albrecht Weber*, Springer, 2015, σ. 306: «As soon as a European Union directive is transposed by a Member State into domestic law, the conformity, firstly, of the directive itself with European fundamental rights and then of national action to implement it can be scrutinised. A process of twofold scrutiny is thus required to ensure that both are in conformity with the Charter itself as well as with general European norms on fundamental rights».

<sup>49</sup>. Βλ. Μ. ΜΑΡΓΑΡΙΤΗ, Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και των πρωτοκόλλων υπ' αριθ. 1, 6, 7 και 13, Μια σύντομη ερμηνεία, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2017, σ. 227, με παραπομπή σε ΕΔΔΑ *Michaud κατά Γαλλίας* (Προσφυγή Νο 12323/11), απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2012.

<sup>50</sup>. Υπό την επιφύλαξη της νομολογιακής γραμμής περί δυνατότητας επίκλησης δικαιωμάτων που θεσπίζει μη μεταφερθείσα Οδηγία, από τους φορείς αυτών των δικαιωμάτων κατά του οικείου κράτους μέλους, βλ. ΔΕΕ C-152/84, *Marshall*, 26.02.1986, ECLI:EU:C:1986:84, σκ. 49 και πάγια έκτοτε νομολογία. Το αντίστροφο, δηλαδή η επίκληση διατάξεων μη μεταφερθείσας οδηγίας εκ μέρους του κράτους, δεν γίνεται δεκτό, κατ' εφαρμογή της αρχής του *estoppel*, βλ. ΣτΕ 9/2025, εισηγητής Ν. Μαρκόπουλος.

<sup>51</sup>. Ν. ΡΟΔΙΟΣ, Η εναρμόνισης των νομοθεσιών εν των πλαισίων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, Αρχαί - Διαδικασιαί, Επισημονικά δημοσιεύματα Ινστιτούτου Διεθνούς Δημοσίου Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 1977, σ. 94. Με τη σύγχρονη διευκρίνιση ότι η παραδοχή αυτή δεν αμφισβητεί το αδιαμεσολάβητο της εισδοχής του ενωσιακού δικαίου στην έννομη τάξη κράτους μέλους μέσω της αρχής της υπεροχής, αλλά αφορά στη διαδικασία μετεγγραφής (transposition) Οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, προκειμένου να γεννηθούν έννομα αποτελέσματα στο πρόσωπο ιδιωτών, βλ. σχ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο-Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 3<sup>η</sup> έκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σσ. 157-158, 437-438.

της Επικρατείας<sup>52</sup>, αλλά, αντίθετα, ότι πρόκειται για το αποτέλεσμα συστηματικής και τελλογοικής ερμηνείας των διατάξεων της εφαρμοστέας τελωνειακής νομοθεσίας, εντός του γράμματός τους. Κρισιμότερα δε, έγινε δεκτό ότι η επίμαχη ερμηνεία των διατάξεων, κατ' εφαρμογή των οποίων εκδόθηκε η ένδικη πράξη, ήταν ευχερώς προβλέψιμη από τις αιτούσες - εταιρείες πετρελαιοειδών, λαμβανομένης μάλιστα υπ' όψιν και της υποχρέωσης ιδιαίτερης επιμέλειας, την οποία έφεραν κατά την άσκηση της συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητάς τους.

## 2. Προσαρμογή του κανόνα στα «μέτρα» του ενδιαφερομένου

Σε σύνδεση με την ανωτέρω επιμέρους κρίση της ΣτΕ 248/2024, αν ο περιορισμός ορισμένου δικαιώματος απορρέει από γενική αρχή του δικαίου<sup>53</sup>, θα πρέπει να προσδοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα, να συνεκτιμηθούν τα πραγματικά δεδομένα της κρινόμενης διαφοράς και να σταθμιστεί η κοινωνική, επαγγελματική, μορφωτική κατάσταση του προβάλλοντος τον σχετικό ισχυρισμό (π.χ. αν πρόκειται για δικηγόρο ή για χαμηλής μόρφωσης υπέργηρο άτομο, όπως είναι συνήθως οι συνταξιούχοι ή οι δικαιούχοι προνοιακών παροχών και αν στη δίκη ο ενδιαφερόμενος συμμετάσχει αυτοπροσώπως ή εκπροσωπείται από δικηγόρο)<sup>54</sup>. Συναφώς, η σαφήνεια και προβλεψιμότητα ενός περιορισμού από γενική αρχή έχει κριθεί με την ΣτΕ 2374/2022 7μ (ιδίως σκ. 12 και 15), όπου έγινε εμμέσως δεκτό ότι μια γενική αρχή, εγγενώς ανακαθοριζόμενη και δυνάμενη να αποκτά στο πέρασμα του χρόνου διαφορετικό (ενίοτε και αντίθετο) περιεχόμενο με αυτό που διατηρούσε στο παρελθόν δεν προσκρούει στην ως άνω απαίτηση. Αντίθετη γνώμη, ωστόσο, υιοθέτησε η μειοψηφία στην ίδια απόφαση.

Ενδιαφέρουσα, επίσης, ως προς το αναμενόμενο πρότυπο του επιμελούς ενδιαφερομένου που πλήττει έναν περιορισμό ως ασαφή και αιφνιδιαστικό παρίσταται η ΣτΕ 2571/2021 7μ<sup>55</sup>. Με αυτήν κρίθηκε ότι: «... “οι σοβαροί λόγοι” που κατά το άρθρο 41 παρ. 2 του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας του Πανεπιστημίου ..., δικαιολογούν την αφαίρεση του τίτλου του επίτιμου διδάκτορα, δεν περιορίζονται σε συγκεκριμένες κατηγορίες πράξεων και δη αυτές που αναφέρει ο αιτών, αλλά περιλαμβάνουν και πράξεις όπως είναι, κατ' εξοχήν, η σοβαρή προσβολή του κύρους των ελληνικών ΑΕΙ γενικώς και κατ' επέκταση των καθηγητών τους, επικουρούμενη μάλιστα και από προσβολή ειδικά του ΑΕΙ που έχει απονείμει τον τίτλο – εν προκειμένω του Πανεπιστημίου ... . Διαφορετικά, τούτο θα εξακολουθεί να τιμά κάποιον που προσβάλλει σοβαρά το ίδιο, ως περιλαμβανόμενο στα ελληνικά πανεπιστήμια, προσβολή επικουρούμενη και από ειδική προσβολή του ίδιου του Πανεπιστημίου. Είναι δε αδιάφορο το ότι οι ως άνω λόγοι δεν ανάγονται στο επιστημονικό υπόβαθρο επί του οποίου ερείδεται η ανακήρυξη, διότι με την αφαίρεση του τίτλου του επίτιμου διδάκτορα για τους λόγους αυτούς δεν θίγεται η εκτίμηση του επιστημονικού έργου ή άλλων πράξεων για τις οποίες είχε απονεμηθεί ο τίτλος. Ο αιτών, επιστήμονας επί δεκαετίες, πρώην καθηγητής του Πανεπιστημίου του ... και άριστος γνώστης επίσης επί δεκαετίες της ελληνικής πραγματικότητας και του αυτοδιοίκητου και της ελεύθερης λειτουργίας των ελληνικών πανεπιστημίων από το έτος 1975, ήταν σε θέση να προβλέψει ότι οι ανωτέρω λόγοι που αφορούν το κύρος τους, συνιστούν σοβαρούς λόγους που μπορεί να δικαιολογήσουν την αφαίρεση του τίτλου του επίτιμου διδάκτορα. Επομένως, η επίμαχη διάταξη του Κανονισμού, έχοντας την εκτεθείσα έννοια, είναι, για τον αιτούντα, σαφής από την άποψη αυτή».

<sup>52</sup>. Βλ. διαφορετική προσέγγιση σε ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-17/22 και C-18/22, *HTB Neunte Immobilien Portfolio*, 12.09.2024, ECLI:EU:C:2024:738, σκ. 68 επ.

<sup>53</sup>. Βλ. άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους».

<sup>54</sup>. Βλ. ΕΔΔΑ *Sunday Times* κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Προσφυγή Νο 6538/74), απόφαση της 26ης Απριλίου 1979, παρ. 470.

<sup>55</sup>. Βλ. σκ. 17.

### 3. Η σαφήνεια υπό το πρίσμα των αόριστων νομικών εννοιών

Διαφορετικά από την αμέσως ανωτέρω απόφαση έχει κρίνει το ΕΔΔΑ<sup>56</sup>, σε υπόθεση όπου η επέμβαση υπαγορευόταν από νόμο που περιείχε ωσαύτως αόριστη νομική έννοια που έρχοζε εξειδίκευση από τα διοικητικά όργανα. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί του κατά πόσον είναι σύμφωνη με την αρχή της σαφήνειας του νόμου εθνική ρύθμιση περί της αλληλογραφίας των κρατουμένων. Το ΕΔΔΑ έκρινε, λοιπόν, ότι ρύθμιση η οποία, κατόπιν αποφάσεως πειθαρχικής επιτροπής, παρείχε στους διευθυντές των σωφρονιστικών καταστημάτων την εξουσία να αρνηθούν την αποστολή ή να λογοκρίνουν ή να καταστρέφουν κάθε αλληλογραφία, την οποία έκριναν «απάδουσα», δεν προσδιόριζε με επαρκή σαφήνεια την έκταση και τον τρόπο ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διέθεταν οι αρχές στο πλαίσιο αυτό. Η ίδια στάση τηρείται και σε επίπεδο εφαρμογής του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα<sup>57</sup>.

Ως προς το ζήτημα της χρήσης αόριστων νομικών εννοιών, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι η εκ μέρους του εθνικού νομοθέτη χρήση γενικών εννοιών για τον προσδιορισμό των ενεργειών που μπορούν να οδηγήσουν σε περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος (*ne bis in idem*) παρίστατο αρκούντως σαφής και ακριβής, μολονότι εξαρτούσε την εν λόγω σώρευση διώξεων και κυρώσεων από το αν οι οικείες ενέργειες μπορούσαν να προκαλέσουν «ουσιώδη μεταβολή» της τιμής των χρηματοπιστωτικών μέσων και, ως εκ τούτου, από την ερμηνεία γενικής έννοιας, η οποία απόκειται σε μεγάλο βαθμό στην κρίση των εθνικών δικαστηρίων<sup>58</sup>. Λόγω και του κατ' ανάγκην γενικού χαρακτήρα των νομοθετικών πράξεων, το γράμμα τους δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται από απόλυτη ακρίβεια, εξ αυτού δε προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι, καίτοι η επιλογή του νομοτεχνικού μέσου της παραπομπής σε γενικές κατηγορίες αντί εξαντλητικών καταλόγων αφήνει, συχνά, κενά όσον αφορά τα όρια του ορισμού, εντούτοις οι αμφιβολίες σε σχέση με οριακές περιπτώσεις δεν αρκούν, αυτές καθαυτές, υπό την προϋπόθεση ότι η συγκεκριμένη διάταξη αποδεικνύεται αρκούντως σαφής στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων<sup>59</sup>.

### 4. Πρότυπο προβλεψιμότητας του περιορισμού

Επιπλέον, το ΔΕΕ, αναφερόμενο στην αρχή *nullum crimen nulla poena sine lege* και υπάγοντας την τελευταία στο βήμα του δικαστικού ελέγχου περί του αν ο περιορισμός προβλέπεται από τον νόμο, δέχεται, αφηρημένα, ότι η αρχή αυτή απαιτεί να καθορίζονται σαφώς από τον νόμο οι παραβάσεις και οι ποινές τις οποίες επισύρουν, «εντούτοις η εν λόγω προϋπόθεση πληρούται όταν ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει, με βάση το γράμμα της οικείας διάταξης και, εν ανάγκη, με τη βοήθεια της ερμηνείας που δίδεται στη διάταξη αυτή από τα δικαστήρια, ποιες πράξεις και παραλείψεις επάγονται την ποινική ευθύνη του<sup>60</sup>. Ειδικότερα, όπως έχει κριθεί αναφορικά με το θεμιτό χαρακτήρα θέσπισης περιορισμών της αρχής (κατά το άρθρο 50 του ΧΘΔΕΕ, «Δικαίωμα») *ne bis in idem*, το γεγονός ότι οι προϋποθέσεις που απαιτείται να πληρούνται για τη σώρευση διώξεων και κυρώσεων ποινικής φύσεως δεν απορρέουν αποκλειστικά από διατάξεις του νόμου αλλά και από την ερμηνεία των διατάξεων αυτών από τα

<sup>56</sup>. ΕΔΔΑ *Tan κατά Τουρκίας* (Προσφυγή Νο 9460/03), απόφαση της 3ης Ιουλίου 2007, παρ. 22-26.

<sup>57</sup>. S. JOSEPH / M. CASTAN, ό.π., σ. 31: «*The law should not be so vague as to permit too much discretion and unpredictability in its implementation*», με παραπομπή και στο 27ο γενικό σχόλιο του ΔΣΑΠΔ.

<sup>58</sup>. ΔΕΕ C-537/16, *Garlsson Real Estate κ.λπ.*, ό.π., σκ. 52-53, ΔΕΕ C-570/20, *BV*, ό.π., σκ. 40, πρβλ. ΔΕΕ C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers κ.λπ.*, ό.π., σκ. 35 επ. ως προς τις έννοιες της «διασυννοριακής ρύθμισης», της «ρύθμισης γενικής χρήσης», της «ρύθμισης ειδικού τύπου», του «ενδιαμέσου», του «συμμετέχοντος», της «συνδεδεμένης επιχείρησης» καθώς και του προσδιορισμού «διασυννοριακή», των διάφορων «διακριτικών», της «δοκιμής του κυρίου οφέλους» και, τέλος, της αφετηρίας της προθεσμίας των 30 ημερών για την εκπλήρωση της υποχρέωσης υποβολής πληροφοριών. Βλ. και την ΔΕΚ C-85/76, *Hoffmann-La Roche/Επιτροπή*, ό.π., σκ. 128 επ. ως προς την προβλεψιμότητα γενικότητα και αοριστία των εννοιών «δεσπόζουσα θέση» και «καταχρηστική εκμετάλλευση» τέτοιας θέσεως, που αναφέρονται στο άρθρο 86 της Συνθήκης ΕΟΚ.

<sup>59</sup>. ΔΕΕ C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers κ.λπ.*, ό.π., σκ. 42 με παραπομπή σε ΕΔΔΑ *Cantoni κατά Γαλλίας* (Προσφυγή Νο 17862/91), απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1996, παρ. 31-32.

<sup>60</sup>. Βλ. ΔΕΕ C-194/14 P, *AC-Treuhand/Επιτροπή*, 22.10.2015, ECLI:EU:C:2015:717, σκ. 40 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία, ΔΕΕ C-634/18, *Prokuratura Rejonowa w Slupsku*, 11.06.2020, ECLI:EU:C:2020:455, σκ. 49, ΔΕΕ C-570/20, *BV*, ό.π., σκ. 38, ΔΕΕ C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers κ.λπ.*, ό.π., σκ. 40.

εθνικά δικαστήρια δεν μπορεί, αυτό καθεαυτό, να θέσει υπό αμφισβήτηση τον σαφή και ακριβή χαρακτήρα της εθνικής ρύθμισης<sup>61</sup>. Η αρχή αυτή [ενν. nullum crimen nulla poena sine lege] δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απαγορεύουσα τη βαθμιαία αποσαφήνιση των κανόνων περί ποινικής ευθύνης διά της νομολογιακής ερμηνείας από τη μία υπόθεση στην άλλη, υπό την προϋπόθεση ότι το αποτέλεσμα είναι ευλόγως προβλέψιμο κατά τον χρόνο της διάπραξης της παράβασης, λαμβανομένης υπόψη ιδίως της ερμηνείας που χρησιμοποιούσε κατά την περίοδο εκείνη η σχετική με την επίμαχη διάταξη νόμου νομολογία»<sup>62</sup>.

Επαναλαμβάνεται ότι η ένταση της απαιτούμενης προβλεψιμότητας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το περιεχόμενο του νομοθετήματος για το οποίο πρόκειται, από τον τομέα τον οποίο καλύπτει, καθώς και από τον αριθμό και την ιδιότητα των αποδεκτών του. Η προβλεψιμότητα του νόμου δεν εμποδίζει το ενδιαφερόμενο πρόσωπο να προσφύγει σε συμβουλές ειδικών<sup>63</sup> προκειμένου να αξιολογήσει, όσο τούτο είναι ευλόγως δυνατό με βάση τις συγκεκριμένες περιστάσεις, τις συνέπειες που μπορούν να προκύψουν από μια συγκεκριμένη πράξη. Τούτο ισχύει ιδίως όσον αφορά τους επαγγελματίες, οι οποίοι ευλόγως αναμένεται να επιδεικνύουν μεγάλη σύνεση κατά την άσκηση του επαγγέλματός τους και ιδιαίτερη μέριμνα για την αξιολόγηση των κινδύνων τους οποίους ενέχει το οικείο επάγγελμα<sup>64</sup>.

### 5. Πόσο προβλέψιμη είναι η νομολογιακή αναγνώριση μίας γενικής αρχής;

Καθ' ο μέρος έχει γίνει ήδη δεκτό ότι ο περιορισμός ορισμένου δικαιώματος επιτρέπεται να απορρέει από γενική αρχή του δικαίου, καλύπτεται, από την ανωτέρω παραδοχή, και η νομολογιακή αναγνώριση της αρχής; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται από το κατά πόσο πρόκειται για διαπιστωτικού<sup>65</sup> ή συστατικού τύπου αναγνώριση ενός άγραφου κανόνα, όπως επιχειρείται να εξηγηθεί κατωτέρω. Δημιουργεί, λοιπόν, από δογματική σκοπιά, μία σειρά σκέψεων η απόφαση του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου στην ΣτΕ 1485/2019 7μ<sup>66</sup> σχετικά με τη συνταγματικότητα της απαίτησης να ταυτίζονται οι λόγοι της ενδικοφανούς προσφυγής, από την άποψη της πραγματικής τους βάσης, με τους μετέπειτα προβαλλόμενους λόγους διά του ενδίκου βοηθήματος<sup>67</sup>. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι «...λόγοι με τους οποίους τίθενται αμιγώς νομικά ζητήματα, ήτοι ζητήματα τα οποία ανάγονται στην ισχύ και το κύρος ... ή στην ερμηνεία διατάξεων νόμου ή γενικών αρχών του ουσιαστικού ή δικονομικού δικαίου δίχως να προϋποθέτουν έρευνα κρίσιμου πραγματικού, το οποίο δεν έχει τεθεί από την πλευρά του φορολογουμένου με την ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον της φορολογικής Διοίκησης, δύνανται να προβληθούν παραδεκτώς από την εξεταζόμενη άποψη με το δικόγραφο της προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων ή και με το δικόγραφο των πρόσθετων λόγων αυτής. Αντιθέτως, δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να προβληθούν παραδεκτώς με την προσφυγή ενώπιον των διοικητικών

<sup>61</sup>. ΔΕΕ C-570/20, *BV*, ό.π., σκ. 39, βλ. και ΕΔΔΑ *Caruana κατά Μάλτας* (Προσφυγή Νο 41079/16), απόφαση της 15ης Μαΐου 2018, σκ. 33-37.

<sup>62</sup>. ΔΕΕ C-570/20, *BV*, ό.π., σκ. 41, ΔΕΕ C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers κ.λπ.*, ό.π., σκ. 43, για την αρχή αυτή βλ. G. ARDIZZONE, *The Ne Bis in Idem Principle in the Age of Balancing*, *European Papers*, vol 8, no 2, 2023.

<sup>63</sup>. Βλ. ΣτΕ 176/2023, που έκρινε ότι ο κανόνας, κατά τον οποίο τα εκτός σχεδίου ακίνητα είναι δομήσιμα μόνον αν διαθέτουν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο, ήταν προβλέψιμος και για τους επιμελείς αγοραστές και τους συναλλασσόμενους εν γένει, τους οποίους οι νομικοί τους παραστάτες και οι τεχνικοί τους σύμβουλοι οφείλουν να ενημερώνουν επί του ισχύοντος πολεοδομικού καθεστώτος των ακινήτων και των εφαρμοστέων όρων και περιορισμών δομήσεως.

<sup>64</sup>. ΔΕΚ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P, *Dansk Rørindustri κ.λπ./Επιτροπή*, ό.π., σκ. 219 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, ΔΕΕ C-194/14 P, *AC-Treuhand/Επιτροπή*, ό.π., σκ. 42, ΔΕΕ C-72/15, *Rosneft*, ό.π., σκ. 166, ΔΕΕ C-570/20, *BV*, ό.π., σκ. 43.

<sup>65</sup>. Βλ. χαρακτηριστικά διατύπωση ΣτΕ 2478/2022 (7μ), σκ. 6: «...οι γενικές αρχές του δικαίου συνάγονται από το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας, διαπιστώνονται δε και διατυπώνονται από τα δικαστήρια, στο πλαίσιο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος ...». Βλ. E. CHITI / B.G. MATTARELLA (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law – Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer, 2011, κεφάλαιο 5°, G.D. CANANEA, *The Genesis and Structure of General Principles of Global Public Law*, σ. 89 επ., ιδίως σ. 99 επ.

<sup>66</sup>. Βλ. πιο πρόσφατη επανάληψή της την ΣτΕ 1523/2024.

<sup>67</sup>. Βλ. σχετικά Θ. ΜΠΟΓΟΡΔΟΣ, *Σχέση του περιεχομένου της ενδικοφανούς προσφυγής με αυτό της δικαστικής προσφυγής στη φορολογική δίκη (νομολογιακές εξελίξεις)*, *ΔιΔικ*, 2022, σ. 922 επ., ιδίως σ. 924 επ.

δικαστηρίων λόγοι οι οποίοι σχετίζονται με έρευνα περί της συνδρομής πραγματικού και οι οποίοι δεν συμπεριελήφθησαν στην ενδικοφανή προσφυγή, εκτός εάν οι προβαλλόμενες πλημμέλειες προέκυψαν από την επί της ενδικοφανούς προσφυγής απόφαση (αναφορικά π.χ. με τη διαδικασία έκδοσης αυτής ή τη νέα, σε σχέση με εκείνη της αρχικής πράξης, αιτιολογία αυτής) ή ανέκυψαν οψιγενώς. Η ρύθμιση, δε, κατά τον αμέσως προπεριγραφόμενο τρόπο, των όρων τήρησης της επίμαχης ενδικοφανούς διαδικασίας παρίσταται αρκούντως σαφής και προβλέψιμη κατά την εφαρμογή της για τον μέσο επιμελή φορολογούμενο, ενόψει και της ανάγκης ανεύρεσης δίκαιης ισορροπίας μεταξύ, αφενός, της κατά το δυνατόν ταχείας και αποτελεσματικής εκκαθάρισης των φορολογικών διαφορών ενώπιον των δικαστηρίων και, αφετέρου, της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του ίδιου. .. η ρύθμιση αυτή, η οποία, υπαγορευόμενη από τους προπαρατιθέμενους λόγους, δεν οδηγεί σε αναίρεση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του φορολογούμενου, δεν αντίκειται στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος, ούτε σε εκείνη του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ν.Δ. 53/1974, Α' 256) ούτε, τέλος, σε εκείνη του άρθρου 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφόσον έλκεται σε εφαρμογή κατ' άρθρο 51 αυτού), οι οποίες δεν αποκλείουν τη θέσπιση δικονομικών προϋποθέσεων».

Κατ' αρχάς παρατηρούμε ότι η επίμαχη ρύθμιση (το άρθρο 63 του ΚΦορΔιαδ που καθιερώνει την ενδικοφανή προσφυγή στις φορολογικές διαφορές<sup>68</sup>) ουδέν αναφέρει, πέραν του ελάχιστου αναγκαίου περιεχομένου της ενδικοφανούς προσφυγής (λόγοι, απόδειξη αυτών, αίτημα) περί κάποιας απαίτησης όπως η κριθείσα. Ομοίως, δύσκολα είναι νοητή κάποια γενική αρχή, με αυτό το περιεχόμενο, δεδομένου ότι αυτή δεν διαπλάθεται από το μηδέν αλλά διαπιστώνεται με ευθύνη του δικαστή από την ύπαρξη του εν λόγω κανόνα, σε περισσότερες της μίας<sup>69</sup> διατάξεις ειδικών διοικητικών νόμων<sup>70</sup>, ή έστω από το «πνεύμα» τους, ήτοι ενυπάρχει σε αυτές<sup>71</sup>, γεγονός που κατά την γνώμη μας δεν προκύπτει ότι συντρέχει στη συγκεκριμένη περίπτωση<sup>72</sup>. Συνεπώς, ακόμα και αν με τον όρο «μέσος επιμελής φορολογούμενος» εννοείται

<sup>68</sup>. Ήδη άρθρο 72 του ν. 5104/2024.

<sup>69</sup>. Βλ. ΣτΕ 625/2022, σκ. 18, ΣτΕ 232/2024, σκ. 13, ΣτΕ 1001/1957: «*Εν όψει της γενικής εν τη νομοθεσία αναγνωριζόμενης αρχής καθ' ην η είσοδος εις την δημ. υπηρεσίαν και η εξ αυτής αποχώρησις ανήκει εις την βούλησιν των ενδιαφερομένων ...*».

<sup>70</sup>. Τούτο επιρρωνύεται και από τον τρόπο που διαμορφώθηκαν οι κοινοτικές γενικές αρχές περί θεμελιωδών δικαιωμάτων, ήτοι στη βάση περισσότερων ομοειδών και κοινών γενικών αρχών και ρητά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών εκάστου κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως αργότερα τυποποιήθηκαν στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρβλ. Προτάσεις της 04.12.2001 του Γεν. Εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στην ΔΕΚ C-208/00, *Überseering*, ECLI:EU:C:2001:655, σημ. 59: «[ο Χάρτης, {ενν. κατά το χρόνο σύνταξης των εν λόγω Προτάσεων}] χωρίς να αποτελεί *jus cogens*, ελλείψει «αυτόνομου δεσμευτικού χαρακτήρα», αντανακλά τον κοινό παρονομαστή των πρωταρχικών νομικών αρχών των κρατών μελών, από τις οποίες πηγάζουν, με τη σειρά τους, οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου». Προτάσεις της 17.05.1990 του Γεν. Εισαγγελέα G. Tesaurο στην ΔΕΚ C-213/89, *Regina/Secretary of State ex parte Factortame*, ECLI:EU:C:1990:216, σημ. 21-23. Βλ. Ι. ΣΑΡΜΑΣ, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1990, σσ. 15-25, ιδίως σσ. 24-25. Βλ. ΣτΕ 127/2025, εισηγητής Ν. Μαρκόπουλος, σύμφωνα με την οποία δεν υφίσταται γενική αρχή υπέρ της ιεραρχικής υποκατάστασης, παρομοίως ΔΕΕ C-81/09, *Τύπου*, 21.10.2010, ECLI:EU:C:2010:622, σκ. 42-46.

<sup>71</sup>. C.N. KAKOURIS, Use of the Comparative Method by the Court of Justice of the European Communities, 6 *Pace Int'l L. Rev.* 267 (1994): «... "Interpretation" includes the filling of gaps in the "written law" which is a "cognitive" process since it adds nothing to the law in force, but merely transposes unwritten law into written case-law ...», σ. 269. Προφανώς, ο συγγραφέας χρησιμοποιεί τον ως άνω επιθετικό προσδιορισμό και ως "perceptual", βλ. και σ. 275: «... The search for rules in force in the Member States, as well as non-member countries, is cognitive. However, in the case of lacunae, the choice of what must be recognized as constituting the law in force in the Community involves a creative element ...», διαθέσιμο στο <https://digitalcommons.pace.edu/pilr/vol6/iss2/2>, τελευταία επίσκεψη 25.01.2025.

<sup>72</sup>. Βλ. τις ισχύουσες διαδοχικά στον χρόνο διατάξεις του άρθρου 372, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 138 του Ν. 4782/2021: «*Η αίτηση αναστολής και ακύρωσης περιλαμβάνει μόνο αιτιάσεις που είχαν προταθεί με την προδικαστική προσφυγή ή ...*», του άρθρου 5 του Ν. 3886/2010: «*Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ... δεν επιτρέπεται να περιέχει αιτιάσεις διαφορετικές από τις αιτιάσεις της προδικαστικής προσφυγής*» και του άρθρου 3 παρ. 5 του καταργηθέντος, σύμφωνα με το άρθρο 12 του Ν. 3886/2010, Ν. 2522/1997 για τις διαφορές από διοικητικές/δημόσιες συμβάσεις.



ο δικαστικός πληρεξούσιος<sup>73</sup> του φορολογουμένου, και πάλι ο τελευταίος δεν είναι βέβαιο από πού θα αντλούσε πληροφορίες για την ύπαρξη της ως άνω δικονομικής απαίτησης, η μη τήρηση της οποίας άγει σε απόρριψη λόγω απαραδέκτου ενός νέου και ενδεχομένως κρίσιμου για την έκβαση της δίκης λόγου προσφυγής που ερείδεται επί πραγματικών δεδομένων, τα οποία δεν τέθηκαν υπόψιν της Διοίκησης σε προηγούμενο στάδιο. Με αυτή τη συνεπειοκρατική ερμηνευτική προσέγγιση, η νομολογία, καλώς ή κακώς, κατ' ουσίαν αναδεικνύεται σε πηγή δικαίου και σημείο αναφοράς για την τήρηση του εδώ εξεταζόμενου ΠτΠ. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητά, ή μάλλον «μετάγγισε» από το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, μία δικονομική αρχή στο πεδίο του φορολογικού δικαίου. Πρόκειται για ζήτημα διάφορο της κατά τα προεκτεθέντα συνεκτιμώμενης «ερμηνείας που χρησιμοποιούσε κατά την [κρίσιμη] περίοδο η σχετική με την επίμαχη διάταξη νόμου νομολογία» (βλ. π.χ. προμνημονευθείσα C-570/20 και ΣτΕ 248/2024), καθώς εν προκειμένω δεν υφίσταται οποιαδήποτε δεκτική ερμηνείας ρύθμιση στο άρθρο 63 του ΚΦορΔιαδ ή ακόμα και στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, που να υπαγορεύει την ταυτότητα λόγων ενδικοφανούς και ένδικης προσφυγής. Πέραν τούτων, δεν πρέπει να παραβλέπονται άλλες πηγές ανασφάλειας δικαίου, όπως η αβεβαιότητα που επικρατεί από τη μεταστροφή της νομολογίας<sup>74</sup>, που, σε αντίθεση με τη μεταβολή του νόμου, κατ' εξοχήν δεν υπόκειται σε διατυπώσεις ευρείας δημοσίευσης και δεν είναι επαρκώς προσβάσιμη<sup>75</sup>, ή την κατακερματισμένη εφαρμογή του οικείου νομολογιακού κανόνα, ανάλογα με τη διαφορετική κατηγορία διαφορών διοικητικού δικαίου (π.χ. ο ανωτέρω κανόνας της ταυτότητας των λόγων δεν φαίνεται να εφαρμόζεται με συνέπεια από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές, λόγω της ιδιαίτερης φύσης αυτών<sup>76</sup>). Τέλος, δεν μπορεί να μην παρατηρηθεί ότι το Δικαστήριο, με αναφορά στο δημόσιο συμφέρον, στον πυρήνα του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και στην αρχή της αναλογικότητας κρίνει τη συνταγματικότητα και συμβατότητα της απαίτησης ταύτισης των προβαλλόμενων ισχυρισμών κατά το πραγματικό τους σκέλος, πλην όμως αναφέρεται σε «θέσπιση» δικονομικής προϋπόθεσης, η οποία μόνο από τον νομοθέτη μπορεί να επιχειρείται και όχι από το ίδιο.

## VII. Αποτίμηση

Γίνεται, λοιπόν, φανερό ότι η πρόβλεψη του περιορισμού στον νόμο δεν πρέπει να προσεγγίζεται επιφανειακά από τους ερμηνευτές και εφαρμοστές του δικαίου, ούτε να λησμονείται ότι πρόκειται για κανόνα που συνδέεται με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, η οποία με τη σειρά της απορρέει από τη μητρική, και θεμελιακή για την έννομη τάξη, αρχή του κράτους δικαίου<sup>77</sup>. Το «νόμιμο» του περιορισμού δεν συνιστά έναν χαλαρό, τυπικό έλεγχο ρουτίνας, που προλειαίνει το έδαφος για την εφαρμογή των λοιπών ΠτΠ (δημόσιο συμφέρον, πυρήνας δικαιώματος, αναλογικότητα). Αντίθετα, πρόκειται για ουσιαστικό έλεγχο, με αβέβαιο

<sup>73</sup>. Βλ. όμως και τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας για λοιπούς – μη δικαστικούς – πληρεξούσιους σε συγκεκριμένες φορολογικές διαφορές.

<sup>74</sup>. Βλ. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Οι μεταστροφές της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, παρ. 31 και 425 επ., Σ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Οι συνταγματικές διαστάσεις της μεταβολής της νομολογίας, εκδ. Ευρασία, 2019, σ. 31.

<sup>75</sup>. Οι Τράπεζες Νομικών Πληροφοριών παρέχουν πρόσβαση σε μέρος μόνο της ελληνικής διοικητικής νομολογίας. Βλ. σχ. και ΕΔΔΑ *Τσιώλης κατά Ελλάδας* (Προσφυγή Νο 51774/17), απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2024, παρ. 71: «[το Συμβούλιο της Επικρατείας] δεν διευκρίνισε πώς ο προσφεύγων (σ.σ. αναιρεσείων στην κατ' αναίρεση δίκη) αναμενόταν να έχει εντοπίσει τη νομολογία σχετικά με το ίδιο νομικό ζήτημα όταν οι αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων, και κυρίως, των διοικητικών δικαστηρίων, δεν δημοσιεύθηκαν σε κανένα επίσημο έντυπο ή σε καμία προσβάσιμη βάση δεδομένων, στην οποία ο προσφεύγων ή ο δικηγόρος του είχε πρόσβαση. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι ερμηνεύοντας την επίμαχη απαίτηση χωρίς να λάβει υπόψη τα πρακτικά εμπόδια που αντιμετώπισε ο προσφεύγων όσον αφορά την πρόσβαση στην εγχώρια νομολογία, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο υιοθέτησε μια τυπολατρική προσέγγιση κατά την εφαρμογή των διαδικαστικών απαιτήσεων και κατά τον τρόπο με τον οποίο απέρριψε τον τρίτο λόγο αναίρεσης του προσφεύγοντος».

<sup>76</sup>. Βλ., ωστόσο, τις υιοθετούσες τον κανόνα της ταυτότητας των πραγματικών λόγων στην ενδικοφανή και ένδικη προσφυγή, ΔΠρΑθ 3271/2023, 9476/2022, ΔΠρΘεσ 3229, 1516/2023, 1848/2021, ΔΠρΤρκ 365/2022, ΔΕφΑθ 955/2020, 419/2021 3261/2024, ΔΕφΘεσ 821/2021.

<sup>77</sup>. Βλ. ΕΔΔΑ *Simeonovi κατά Βουλγαρίας* (Προσφυγή Νο 21980/04), απόφαση της 12ης Μαΐου 2017, παρ. 129-131.

αποτέλεσμα και πολλές θεωρητικές και πρακτικές πτυχές, που σποραδικά ανακύπτουν στην πράξη. Με «νόμο» ισοδυναμούν άγραφες γενικές αρχές, αλλά και η νομολογία, είτε όταν ερμηνεύει και καθιστά εν τέλει σαφή και προβλέψιμο τον νόμο που προβλέπει ορισμένο περιορισμό δικαιώματος<sup>78</sup> είτε όταν διαμορφώνει η ίδια μία αρχή, όχι όμως η διοικητική πρακτική. Άλλωστε, ακόμα και μια πράξη ήπιου δικαίου, η οποία δημοσιεύεται με κάποιον πρόσφορο τρόπο (π.χ. στην ΕτΚ), έχει γίνει νομολογιακά δεκτό ότι εξετάζεται ως προς τη σαφήνειά της. Τέλος, αναδείχθηκε η παραπληρωματική σχέση μεταξύ του «νόμιμου» του περιορισμού, της απαγόρευσης παραβίασης του πυρήνα του δικαιώματος και της αρχής της αναλογικότητας<sup>79</sup>. Η τάση αυτή, να αμβλύνονται οι αυστηρές θεωρητικές κατηγοριοποιήσεις των ΠτΠ, παρατηρείται τόσο σε αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, όσο και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>80</sup>, ασχέτως<sup>81</sup> αν το τελευταίο μετρά περισσότερα χρόνια δικαιοδοτικού βίου και, ως πιο ώριμος<sup>82</sup> θεσμός, είναι αναμενόμενο να έχει υιοθετήσει μία τέτοια διαλειτουργική πρόσληψη και εφαρμογή των ΠτΠ.

---

<sup>78</sup>. Βλ. παραπάνω ιδίως ΔΕΕ C-492/18 PPU, ΤC, ό.π., σκ. 65 επ.

<sup>79</sup>. Βλ. υποσημ. 22 και 47 ανωτέρω.

<sup>80</sup>. Βλ., ενδεικτικά, την ΣτΕ 3316/2014 (Ολ.), σκ. 8η ως προς την κατ' άρθρο 30 παρ. 5 περ. ε' του Ν. 3296/2004 δέσμευση των τραπεζικών λογαριασμών και περιουσιακών στοιχείων «σε ειδικές περιπτώσεις διασφάλισης συμφερόντων του Δημοσίου ή περιπτώσεις οικονομικού εγκλήματος και μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου».

<sup>81</sup>. Το ΔΕΕ και το ΕΔΔΑ διαθέτουν άλλα εγγενή πλεονεκτήματα, πέραν της διάρκειας λειτουργίας τους, βλ. π.χ. C.N. KAKOURIS, ό.π., σ. 277: «*The comparative method is underlying in all cases due to each judge's different legal training, knowledge, approach and reasoning which reflects the legal system of his country. The deliberations are enriched by the diversity of the contributions made by the judges. The Court's deliberations constitute a living comparative law in action*».

<sup>82</sup>. Βλ. σχ. F. SCHAUER, Freedom of Expression Adjudication in Europe and the United States: A Case Study in Comparative Constitutional Architecture, σε: G. Nolte (ed.), European and US Constitutionalism, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, σσ. 57-9, και ST. SMET / E. BREMS, When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights. Conflict or Harmony?, Oxford, 2017, σ. 16: «... *as they mature, constitutional and human rights courts will- much like the US Supreme Court- move away from ad hoc balancing towards the adoption of categorical balancing rules. Given that the ECtHR, as a full- time court, is indeed still in its teenage years (the full- time Court was established in 1998), [that] hypothesis is worth bearing in mind. The ECtHR's Axel Springer judgment, in particular, could conceivably be interpreted as indicating a transition in the Court's approach to balancing. Indeed, the balancing formula of Axel Springer is arguably located somewhere in between open- ended ad hoc balancing and definitional balancing ...*».