

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Συμφωνία των Πρεσπών
(ΣτΕ ολ 2616/ 2018)

**Β. Επαναφορά στην υπηρεσία για άσκηση
πειθαρχικής δίωξης,**
(Γνωμοδότηση ΝΣΚ 14/ 2019)

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

**Η ερμηνεία του νόμου από τους υπηρεσιακούς
παράγοντες των ΟΤΑ**
Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

**Α. Εφαρμογή των άρθρων 180 και 182-184
του ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'),
«Πρόγραμμα “ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι”»**
(υπ' αριθμ. 1250/ εγκ. 1/ 4.1.2019 εγκύκλιος του
Υπουργείου Εσωτερικών)

**Β. Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή του
άρθρου 91 του ν. 4583/2018. - Ένταξη του
Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» σε
οργανικές μονάδες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού
και στελέχωση αυτών με μόνιμο προσωπικό**
(υπ' αριθμ. 19211/ 11.1.2019 εγκύκλιος του
Υπουργείου Εσωτερικών)

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

**Οι διαφαινόμενες συνέπειες της απλής αναλογικής
στο σύστημα διακυβέρνησης των δήμων**
Βιβή Γεωργακοπούλου

**Από τον Συμπαραστάτη του «Καλλικράτη» στον
Διαμεσολαβητή του «Κλεισθένη»: οι καινοτομίες
του νέου θεσμικού πλαισίου και η κριτική του
Δικτύου Συμπαραστατών**
Αλέξανδρος Τζουμαϊλής

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ	ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.
ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ	ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ Πολιτικός Επιστήμων, Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ	ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ	ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
DTP	ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ	ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ
ΕΚΔΟΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ISSN	ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ www.diplous-autodioikisi.gr ΑΘΗΝΑ info@diplous-autodioikisi.gr 2459- 4172
ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ	Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ	1
Η ερμηνεία του νόμου από τους υπηρεσιακούς παράγοντες των ΟΤΑ, <i>Νικόλαος Θ. Μαυρίκας</i>	1
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	11
Οι διαφαινόμενες συνέπειες της απλής αναλογικής στο σύστημα διακυβέρνησης των δήμων, Βιβή Γεωργακοπούλου	11
Από τον Συμπαραστάτη του «Καλλικράτη» στον Διαμεσολαβητή του «Κλεισθένη»· οι καινοτομίες του νέου θεσμικού πλαισίου και η κριτική του Δικτύου Συμπαραστατών, <i>Αλέξανδρος Τζουμαϊλής</i>	18
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	27
Α. Συμφωνία των Πρεσπών, ΣτΕ Ολ 2616/ 2018	27
Β. Επαναφορά στην υπηρεσία για άσκηση πειθαρχικής δίωξης, Γνωμοδότηση ΝΣΚ 14/ 2019	30
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	34
Α. Εφαρμογή των άρθρων 180 και 182-184 του ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'), «Πρόγραμμα “ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι’»	34
Β. Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή του άρθρου 91 του ν. 4583/2018. - Ένταξη του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» σε οργανικές μονάδες των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού και στελέχωση αυτών με μόνιμο προσωπικό	40

**ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ,
ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή άρθρων, μελετών, δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε στο: info@diaplous-autodioikisi.gr.

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι για αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι αναρτημένες στον ιστότοπο (www.diplous-autodioikisi.gr), καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως απευθυνθείτε στο:

info@diaplous-autodioikisi.gr

Η ερμηνεία του νόμου από τους υπηρεσιακούς παράγοντες των ΟΤΑ

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

Ια. Ένα από τα παθογενή, διαχρονικά, σύνδρομα του δημόσιου βίου στη χώρα μας, είναι και η πολυνομία.

Η πληθωρικού χαρακτήρα νομοθεσία, από συστάσεως του Ελληνικού κράτους, κατακερματισμένη σε μεγάλο αριθμό νόμων, κανονιστικών πράξεων και συνακόλουθα ερμηνευτικών και, ενίοτε, παρεμνηυτικών εγκυκλίων της Διοικήσεως, δεν έχει, αποκλειστικώς, ως γενεσιουργό αιτία, νομοτεχνικά προβλήματα.

Συντρέχουν και άλλα αίτια [εμβλαωματικές και συγκυριακές νομοθετικές πρωτοβουλίες, στο πλαίσιο έλλειψης μελέτης και προγραμματισμού, ανυπαρξία νομοθετικής συνέχειας, εξυπηρέτηση συντεχνιακού και κομματικού χαρακτήρα συμφερόντων κ.ά.], που δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εισήγησης.

Μία από τις σύμφυτες συνέπειες της πολυνομίας, πέραν της ανομίας, είναι και η κακονομία. Κυρίαρχο στοιχείο της κακονομίας θα μπορούσε να θεωρηθεί η ηθελημένη ή αθέλητη ασάφεια του νόμου. Στο πλαίσιο της προσπάθειας για την άρση της ασάφειας εντάσσεται και η αναζήτηση του αληθούς νοήματος του νόμου και, κυρίως, η κατανόηση του περιεχομένου του, μέσα από την ερμηνεία του ρυθμιστικού του πεδίου.

Εάν θελήσουμε να προσεγγίσουμε, σε επίπεδο ευρείας θεώρησης, θα εντάσσαμε την ερμηνεία των νόμων σε δύο γενικές κατηγορίες:

i. Στην επιστημονική, η οποία επιχειρείται από την εφαρμογή του νόμου και υποδιαιρείται στη γραμματική και λογική ερμηνεία, και

ii. Στην αυθεντική, η οποία συντελείται από τον ίδιο τον νομοθέτη, στο πλαίσιο ερμηνευτικών διατάξεων.

Ο Νικόλαος Θ. Μαυρίκας
είναι Αντιπρόεδρος του
Νομικού Συμβουλίου του
Κράτους, ε.τ.

β. Η νομική επιστήμη, εξάλλου, έχει ορισμένη μεθοδολογία για την ερμηνεία των κανόνων δικαίου.

Ο κανόνας δικαίου διαιρείται, συνήθως, σε πραγματικό [«όποιος ζημιάσει άλλον, παράνομα και υπαίτια»] και έννομη συνέπεια [«οφείλει να τον αποζημιώσει»] (άρθρο 914 ΑΚ).

Ο εφαρμοστής του νόμου (στην προκειμένη περίπτωση ο δικαστής) οφείλει, υπό την προαναφερθείσα διάταξη, να διαγνώσει, εάν πληρούνται οι όροι του πραγματικού για να επέλθει η έννομη συνέπεια.

Αρκετές φορές, οι νόμοι έχουν ευρύτητα ρυθμίσεων, εφόσον αναφέρονται σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων, στο μέτρο που είναι δυνατόν να προβλεφθούν. Άλλοτε, εξάλλου, παρατηρούνται ακούσια ή και εκούσια, σπανιότερα, κενά.

Ο εφαρμοστής του νόμου πρέπει, μέσα από την ερμηνεία, να ανεύρει τον

προσήκοντα κανόνα δικαίου και να οριοθετήσει το ρυθμιστικό του πεδίο εφαρμόζοντας μία ή περισσότερες από τις κατωτέρω μεθόδους:

A. Γραμματική Ερμηνεία

i. Αφετηρία της γραμματικής ερμηνείας αποτελεί η λεκτική διατύπωση του νόμου, η οποία, μερικές φορές, δεν είναι αρκούντως σαφής ή είναι δεκτική πολλών ερμηνειών.

Ακόμη, οι λέξεις είναι ενδεχόμενο να μεταβάλουν νόημα, στο πλαίσιο εξέλιξης και της τεχνολογικής ορολογίας.

Σε κάθε περίπτωση, ο νομοθέτης, κατά τεκμήριο, έστω μαχητό, δεν νομοθετεί «εν κενώ», αλλά εντάσσει, συνήθως, τη ρύθμιση σ' ένα ευρύτερο, κατά κανόνα, πλαίσιο προϋπαρχόντων νόμων, το οποίο είναι και κρίσιμο για την επιδίωξη ανεύρεσης του αληθούς νοήματος του κανόνα δικαίου.

ii. Απομάκρυνσις από το γράμμα, δικαιολογείται, μόνον, στο πλαίσιο της Λογικής ερμηνείας για την οποία θα γίνει ειδικότερη αναφορά στην πρόοδο της παρουσίας.

iii. Σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να μας διαφεύγει, ότι το κείμενο του νόμου δεν είναι διδακτικό εγχειρίδιο. Περιέχει επιταγές. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να θεωρείται, ότι, κατά κανόνα, καμία λέξις δεν ετέθη εκ περισσού.

iv. Η διάταξη του άρθρου 416 του Α.Κ. ορίζει, ότι η ενοχή αποσβέννυται με την «καταβολή». Υπό το πρίσμα της γραμματικής ερμηνείας θα πρέπει να αναζητηθεί ο ορισμός της έννοιας της «καταβολής». Ως καταβολή ορίζεται η προσήκουσα εκπλήρωση της παροχής, σύμφωνα με τον σκοπό και το περιεχόμενο της ενοχής. Συνεπώς, για να επιφέρει τα αποσβεστικά αποτελέσματα η

παροχή θα πρέπει το αντικείμενό της να είναι αυτό που πράγματι οφείλεται και να παρέχεται στον προσήκοντα τόπο με τον προσήκοντα τρόπο και όχι τμηματικά. Στον ορισμό παρατίθενται τα ουσιώδη γνωρίσματα της οριζόμενης έννοιας, που επιτρέπουν την υπαγωγή μιας πραγματικής κατάστασης σε αυτή. Κατά συνέπειαν, εάν σε μία επίδικη περίπτωση ο οφειλέτης εκπληρώσει ένα μέρος μόνο της παροχής και όχι ολόκληρη, τότε, μέσω της γραμματικής ερμηνείας, προκύπτει, πως η ενοχή δεν έχει αποσβεστεί και ο ίδιος παραμένει οφειλέτης.

v. Δεν πρέπει να μας διαφεύγει, ότι η γραμματική ερμηνεία, παρότι θεωρείται η πλέον ασφαλής μέθοδος, εν τούτοις παρουσιάζει και δυσχέρειες. Αυτές εστιάζονται στην πολυσημία και αμφισημία ορισμένων λέξεων, καθώς και στο γεγονός ότι η καθομιλούμενη γλώσσα δεν ταυτίζεται με τη νομική ορολογία.

B. Λογική (ή Δογματική) Ερμηνεία

Η λογική ερμηνεία πρέπει να συμπορεύεται με τους κανόνες της λογικής.

Τείνει σε εξαγωγή πορισμάτων για το ακριβές ρυθμιστικό πεδίο του νόμου με ορθή σκέψη, σύμφωνα με τις αρχές της λογικής και στο πλαίσιο των ακόλουθων ειδικότερων εκφάνσεων:

B1. Ιστορική ερμηνεία

Η ιστορική ερμηνεία κατατείνει στην ανεύρεση του αληθούς νοήματος του νόμου, ανατρέχοντας στη βούληση του ιστορικού νομοθέτη.

Υλικό αναζήτησης μπορεί να εντοπιστεί στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, στα πρακτικά συζήτησης ενώπιον της οικείας Διαρκούς Επιτροπής ή της

Ολομέλειας της Βουλής, στην έκθεση της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, όταν έχει υπάρξει συγκρότηση αυτής ή, ακόμη, στα αντίστοιχα στοιχεία προηγούμενης συναφούς ή ομοειδούς νομοθετικής ρύθμισης.

Η ιστορική ερμηνεία, όμως, έχει όρια, διότι ο νόμος, από τη στιγμή, που ψηφίζεται παύει να είναι προϊόν του συγκεκριμένου ιστορικού νομοθέτη και η βούλησή του δεν μπορεί να δεσμεύει τους κοινωνούς εσαεί.

B2. Τελολογική ερμηνεία

Η τελολογική ερμηνεία αναζητά τον σκοπό θέσπισης μιας διάταξης (RATIO LEGIS).

Ας υποθέσουμε, ότι ο νόμος προβλέπει, για την εγκυρότητα μιας πράξης, την ιδιόχειρη υπογραφή. Σκοπός του νόμου είναι να έχει δοθεί γραπτή συγκατάθεση από τον υπογράφοντα, αυτοπροσώπως, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην ιδιόγραφη διαθήκη. Τον νομοθέτη δεν τον ενδιαφέρει να έχει τεθεί η υπογραφή, αποκλειστικώς, με το χέρι. Επί αναπήρου θα μπορούσε να είναι με άλλο μέλος του σώματός του.

Εάν υπάρχει σημαντική διαφορά ανάμεσα στο γράμμα και το σκοπό του νόμου, η ανωτέρω ερμηνεία μπορεί να είναι **διασταλτική** ή **συσταλτική** ανάλογα με το εάν διευρύνει ή, αντιστοίχως, περιορίζει την εφαρμογή του νόμου, σε σχέση με τη γραμματική του διατύπωση. Υπό την τελευταία παραλλαγή, δηλαδή, της διασταλτικής ή συσταλτικής ερμηνείας μεταπίπτουμε, ουσιαστικώς, σε **διορθωτική** ερμηνεία.

B3. Συστηματική ερμηνεία

Η συστηματική ερμηνεία εδράζεται στο γεγονός, ότι, συνήθως, ένας κανόνας δικαίου δεν λειτουργεί μόνος του, αλλά εντάσσεται σ' ένα ευρύτερο δικαιοκ

σύστημα. Επομένως, θα πρέπει να ερμηνευθεί με βάση τις γενικές αρχές, που διέπουν το όλο σύστημα ρυθμίσεων στο οποίο είναι ενταγμένος.

Υπό την ανωτέρω ερμηνευτική προσέγγιση, υπό διαφορετικό πρίσμα θα ερμηνευθεί η αναγκαιότητα κατάρτισης εγγράφου, ως αποδεικτικού τύπου, για τη σύμβαση μίσθωσης ακινήτου στο πλαίσιο του Αστικού Κώδικα (όπου δεν είναι αναγκαία) και υπό διαφορετικό πρίσμα στη σφαίρα του Φορολογικού Δικαίου (όπου απαιτείται).

Επισημειώνεται, ότι η αποσπασματική ερμηνεία είναι δυνατόν να οδηγήσει σε παρερμηνείες.

B4. Ερμηνευτικά επιχειρήματα

Στο πλαίσιο, ιδίως, της λογικής και της συστηματικής ερμηνείας, ο εφαρμοστής του δικαίου χρησιμοποιεί ορισμένα επιχειρήματα (*argumenta*) για την αποκάλυψη του περιεχομένου του κανόνα δικαίου. Τα επιχειρήματα αυτά έχουν διαμορφωθεί διά μέσου των αιώνων της δικαιοκτικής σκέψης και είναι, κυρίως, τα εξής:

α. Επιχείρημα «εκ του ελάσσονος εις το μείζον» (*argumentum a minori ad majus*): Όταν απαγορεύεται το μικρότερο (έλασσον) απαγορεύεται και το μεγαλύτερο (μείζον).

β. Επιχείρημα «εκ του μείζονος εις το έλασσον» (*argumentum a maiori ad minus*): Όταν επιτρέπεται το μεγαλύτερο (μείζον) επιτρέπεται και το έλασσον. Για παράδειγμα όπου ο νόμος (ΑΚ) προβλέπει την αποκλήρωση για τους ίδιους λόγους οριοθετεί και τη νόμιμη μοίρα.

γ. Επιχείρημα «εξ αντιδιαστολής» (*argumentum a contrario*): Όταν απαγορεύεται μία

συμπεριφορά, επιτρέπεται μία άλλη. Σύμφωνα με το άρθρο 282 ΑΚ, η αυτοδικία είναι επιτρεπτή, όταν η βοήθεια της Αρχής δεν φτάνει έγκαιρα για να αποτρέψει τη βλάβη. Σε κάθε άλλη περίπτωση δεν είναι σύνηθες και, παραλλήλως, είναι και ποινικά κολάσιμη.

δ. Επιχείρημα «εκ της σιωπής» [του νόμου] (argumentum a silentio): Το ερμηνευτικό συμπέρασμα συνάγεται από το γεγονός, ότι, όταν ο νόμος δεν απαγορεύει, ρητώς, κάτι, τότε το επιτρέπει.

ε. Επιχείρημα «της επαγωγής εις άτοπον» (argumentum ad absurdum): Συνάγεται η ορθότητα μιας ερμηνευτικής εκδοχής, επειδή απεδείχθη, ότι όλες οι άλλες είναι λανθασμένες. Σε κάθε περίπτωση, ερμηνεία κανόνων δικαίου, μη στηριζόμενη, αποκλειστικώς, στη λογική ερμηνεία δεν μπορεί να εδρασθεί στα προμνημονευθέντα επιχειρήματα.

B5. Ερμηνευτικά αξιώματα

Ο εφαρμοστής του δικαίου χρησιμοποιεί, ως εργαλεία ερμηνείας και ορισμένα αξιώματα, στην περίπτωση, κυρίως, που η ανθρώπινη συμπεριφορά ρυθμίζεται από περισσότερους του ενός κανόνες δικαίου, με διαφορετικό, ενδεχομένως, περιεχόμενο.

Τα αξιώματα αυτά είναι:

α. Ο ανώτερος νόμος υπερισχύει από κατώτερο νόμο (lex superior derogat legi inferiori).

β. Ο μεταγενέστερος νόμος υπερισχύει από προγενέστερο (lex posterior derogat legi priori).

γ. Ο ειδικός νόμος υπερισχύει από το γενικό (lex specialis derogat legi generali).

δ. Ο μεταγενέστερος γενικός νόμος δεν υπερισχύει από προηγούμενο ειδικό νόμο (lex posterior generalis non derogat legi priori speciali).

ε. Πέραν των προαναφερθέντων ερμηνευτικών αξιωμάτων, ο εφαρμοστής του δικαίου, θα πρέπει να έχει, ως γνώμονα, την σταθερή νομολογική αντίληψη, σύμφωνα με την οποία οι εξαιρέσεις των νόμων είναι στενά ερμηνευτέες, καθώς και ότι, προκειμένου, περί ατομικών δικαιωμάτων, «εν αμφιβολία, θα πρέπει η ερμηνεία του νόμου να είναι υπέρ της ελευθερίας» (in dubio pro libertate).

Γ. Κενά του νόμου και αναλογία

Συχνά ο εφαρμοστής του νόμου δεν ευρίσκεται προ ασαφούς διατάξεως, αλλά προ κενού του νόμου. Τούτο, διότι, ο νομοθέτης άφησε μία περίπτωση αρρύθμιστη, επειδή δεν μπόρεσε να την προβλέψει (ακούσιο κενό) ή καίτοι την είχε υπόψη του, εν τούτοις, ηθέλησε να την ρυθμίσει σε χρόνο μεταγενέστερο, συνεκτιμώντας επιγενόμενες συνθήκες, στο πλαίσιο, ενδεχομένως, διακριτής και αυτοτελούς ρύθμισης (εκούσιο κενό).

Γεννάται, επομένως, προβληματισμός, εάν ενδείκνυται η ανάλογη εφαρμογή άλλης συναφούς διάταξης ή θα μπορούσε να γίνει επίκληση του εξ αντιδιαστολής επιχειρήματος.

Στο πλαίσιο της ανάλογης εφαρμογής ή της αναλογίας, γενικότερα, θα πρέπει να επισημανθεί η ανάγκη ύπαρξης ομοιότητας της αρρύθμιστης περίπτωσης με εκείνη που ρυθμίζει ο νόμος. Παύει, δε, η αναλογία, εκεί, όπου, εμφανίζεται μία ουσιώδης διαφορά, οπότε, παρέχεται, πλέον, έδαφος για

χρήση του εξ αντιδιαστολής επιχειρήματος.

β. Η προσφυγή των δικαστηρίων στην ανάλογη εφαρμογή του νόμου δεν είναι συχνή. Τούτο, διότι, είναι, ευρέως, αποδεκτή η αντίληψη, ότι δεν συγχωρείται η, δι' αναλογίας, διεύρυνση εξαιρετικών διατάξεων, όπως εκείνες, που περιέχουν, αποκλειστικώς, απარიθμούμενη περιπτώσιολογία (για παράδειγμα: οι λόγοι αναιρέσεως). Ως παράδειγμα αναλογίας νόμου, θα μπορούσε να μνημονευθεί η άνευ αδείας ή καθ' υπέρβαση αυτής, κατασκευή έργων στο υδάτινο στοιχείο μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών. Για την περίπτωση αυτή δεν υφίσταται ρύθμιση επιβολής κυρώσεων, σε αντίθεση με τη ρητή πρόβλεψη συνεπειών για παρόμοιες κατασκευές μέσα στη θάλασσα, σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ. 7 ν. 2971/2001. Η διάταξη αυτή μπορεί, αναλόγως, να εφαρμοστεί και για αυθαίρετες κατασκευές στο υδάτινο στοιχείο μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών.

γ. Αναλογία δικαίου συντρέχει, όταν πρόκειται να πληρωθεί νομοθετικό κενό με την εφαρμογή γενικής αρχής του δικαίου ή αρχών, που συνάγονται από περισσότερες συναφείς διατάξεις.

δi. Κατά την κρατούσα γνώμη, δεν χωρεί αναλογία επί εκουσίου κενού του νόμου.

ii. Εξάλλου, η αναλογία δεν ισχύει στη σφαίρα του Ποινικού Δικαίου, όπου απαιτείται ρητή πρόβλεψη του αξιοποίνου (*nulla poena sine lege*).

Δ. Σύγκρουση Κανόνων

Ορισμένες φορές, χωρίς να είναι συνήθης η περίπτωση, κανόνες δικαίου

συγκρούονται μεταξύ τους, φαινομενικά ή πραγματικά.

Σ' αυτή την περίπτωση ο εφαρμοστής του δικαίου οφείλει να επιλέξει τον πλέον κατάλληλο κανόνα και αν αυτό δεν είναι δυνατό, να σταθμίσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα και να διακριβώσει ποιο υπερισχύει.

Θεωρητικά στην έννομη τάξη δεν πρέπει να υπάρχουν συγκρούσεις, αφού ο κανόνας είναι η πλήρης ρύθμιση των σχέσεων και το ζητούμενο είναι η ανεύρεση της ορθής εφαρμοστέας διάταξης.

Εάν, όμως, επισυμβεί η σύγκρουση είναι αναγκαία η προσφυγή και επίκληση των ερμηνευτικών μεθόδων, επιχειρημάτων και αξιωμάτων, που προαναφέρθηκαν.

Ε. ΑΥΘΕΝΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

αι. Κατά το άρθρο 77 παρ. 1 του Συντάγματος, η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στη νομοθετική λειτουργία.

ii. Εξάλλου, κατά την παράγραφο 2 του ανωτέρω άρθρου ο νόμος, που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός, ισχύει από τη δημοσίευσή του.

iii. Από την προαναφερθείσα Συνταγματική ρύθμιση προκύπτει, ότι ο γνήσιος ερμηνευτικός νόμος έχει αναδρομικό χαρακτήρα, ανατρέχει, δηλαδή, από πλευράς ισχύος, στον χρόνο δημοσίευσης του ερμηνευόμενου, αυθεντικώς, αρχικού νόμου.

Σε περίπτωση, που κριθεί από τα Δικαστήρια, ότι δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός νόμος (είναι, δηλαδή, «ψευδοερμηνευτικός»), τότε δεν έχει

αναδρομικό χαρακτήρα και ισχύει από τη δημοσίευσή του.

β. Ως αυθεντική ερμηνεία θα πρέπει να θεωρηθούν και οι ερμηνευτικές δηλώσεις, στο πλαίσιο της αναθεωρητικής διαδικασίας του Συντάγματος.

γ. Υποστηρίζεται, ακόμη, ότι και οι αποφάσεις του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, με τις οποίες αίρεται αμφισβήτηση για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, στην περίπτωση υπάρξεως αντιθέτων αποφάσεων, για το ίδιο ζήτημα, μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου, ενέχουν στοιχεία αυθεντικής ερμηνείας.

II. Η Γνωμοδοτική υποστήριξη της Δημόσιας Διοίκησης και των ΟΤΑ για την ερμηνεία των νόμων

αί. Η υποστήριξη της Διοίκησης, όταν αντιμετωπίζει ζητήματα ερμηνείας των νόμων, παρέχεται από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ.), σύμφωνα με το άρθρο 100^Α του Συντάγματος και του ν. 3086/2002, στο πλαίσιο σχετικών γνωμοδοτήσεων, οι οποίες παρέχονται, ύστερα από ερωτήματα, των αρμόδιων, κατά περίπτωση, Υπουργών.

ii. Οι ανωτέρω γνωμοδοτήσεις, προκειμένου να καταστούν υποχρεωτικής εφαρμογής για τη Διοίκηση, θα πρέπει να γίνουν αποδεκτές, με ρητή επισημειωματική πράξη του υποβαλόντος το ερώτημα Υπουργού (άρθρο 7 παρ. 4 ν. 3086/2002).

Οι ίδιες γνωμοδοτήσεις, καθώς και οι επισημειωματικές πράξεις, δεν συνιστούν εκτελεστές πράξεις της Διοικήσεως και δεν προσβάλλονται,

παραδεκτώς, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 2441/2017).

iii. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) δεν περιλαμβάνονται στα νομικά πρόσωπα, τα οποία υποστηρίζονται, σε γνωμοδοτικό επίπεδο, από το ΝΣΚ.

Παρά ταύτα, μπορούν να προκαλέσουν, εμμέσως, έκδοση γνωμοδότησης, για ερμηνευτικό προβληματισμό, αναφορικά με το ρυθμιστικό πεδίο νόμου, που συνάπτεται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Η σχετική διαδικασία μορφοποιείται, κατόπιν υποβολής σχετικού ερωτήματος του ΟΤΑ στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο, εφόσον κρίνει, ότι το θέμα απαιτεί γνωμοδοτική - ερμηνευτική παρέμβαση του ΝΣΚ υποβάλλει, διά του Υπουργού, σχετικό ερώτημα.

Μετά την παροχή και την αποδοχή της γνωμοδότησης, το περιεχόμενό της αρθρώνει την απάντηση του Υπουργείου στον ερωτήσαντα ΟΤΑ.

β. Όπως είναι γνωστόν, η νομική και κατ' ακολουθία γνωμοδοτική υποστήριξη των ΟΤΑ, σε θέματα ερμηνευτικού προβληματισμού για το νόημα συγκεκριμένου νόμου, παρέχεται από τη Νομική του Υπηρεσία, όπου είναι συνεστημένη και έχει στελεχωθεί με δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής (άρθρο 165 επ. ν. 3584/2007).

Στους λοιπούς ΟΤΑ, όπου δεν λειτουργεί Νομική Υπηρεσία, η κρίσιμη γνωμοδοτική συνδρομή μπορεί να παρασχεθεί από δικηγόρους, κατ' ανάθεσης διακριτής σχετικής εντολής, από την οικεία Οικονομική Επιτροπή (άρθρο 72 παρ. 1ε ν. 3852/2010).

III. Νομολογιακή Τεκμηρίωση

Στο πλαίσιο της χρησιμότητας των ερμηνευτικών μεθόδων, αρχών και αξιωμάτων, που προαναφέρθηκαν, δεν θα ήταν άσκοπο να μνημονευθούν νομολογιακά πορίσματα τεκμηρίωσης.

Έχει ληφθεί μέριμνα να επικεντρώνονται σε δύο άξονες συναφείς με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων τους, αντιστοίχως.

A1. Στο πλαίσιο **ιστορικής-συστηματικής ερμηνείας**, έχει κριθεί, ότι η συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν είναι αυτονομία, δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου, αλλά αρμοδιότητα, η οποία ασκείται με ίδια όργανα, βάσει των γενικών κανόνων, που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ. Οι κανόνες αυτοί θεσπίζονται από τον νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση (ΣτΕ 1397/1995 βλ. και Ολ. ΣτΕ 1809-10/1983, 371-2/1985 και 3229/1987).

2. Υπό το πρίσμα της **γραμματικής ερμηνείας**, έχει νομολογηθεί, ότι τοπικές υποθέσεις είναι εκείνες, που ανακύπτουν μέσα στα διοικητικά όρια των ΟΤΑ και δεν έχουν επιρροή στη λοιπή χώρα ή στα εθνικά συμφέροντα (ΣτΕ 2116/2000, Ολομ. ΣτΕ 739/1998, 2309/1992 και 2041/1967).

Υπό την ίδια ερμηνευτική αντίληψη, έχει κριθεί, ότι η κατάργηση ενός ΟΤΑ διά της συνενώσεώς του με άλλους, δεν αποτελεί τοπική υπόθεση και δεν απαιτείται να ζητείται η προηγούμενη γνώμη των τυχόν θιγομένων ΟΤΑ, των κατοίκων ή των εκλογέων τους, ούτε να

στηρίζεται σε ειδική μελέτη (ΣτΕ 4594/2014).

3. Κατά πάγια νομολογία, ενόψει των συνταγματικών διατάξεων για την προστασία της ιδιοκτησίας, ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις δεν επιτρέπεται να διατηρούνται επί μακρό χρονικό διάστημα, το οποίο, υπό τις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση, υπερβαίνει τα εύλογα όρια, χωρίς να πραγματοποιείται η συντέλεση των απαλλοτριώσεων, σύμφωνα με τον νόμο.

Υπό την ανωτέρω παραδοχή και σύμφωνα με τις αρχές της **τελολογικής ερμηνείας** έχει κριθεί, ότι μόνη η άρση της ανωτέρω απαλλοτρίωσης δεν καθιστά το ακίνητο οικοδομήσιμο. Η Διοίκηση, δηλαδή, δεν δεσμεύεται να καταστήσει, άνευ ετέρου, το ακίνητο οικοδομήσιμο, αλλά οφείλει, προηγουμένως, να εξετάσει, εάν συντρέχουν λόγοι που εξ αντικειμένου δεν επιτρέπουν τη δόμησή του, όπως όταν πρόκειται για ακίνητο με δασικό χαρακτήρα, εντός αιγιαλού ή σε ζώνη προστασίας, παραλλήλως, προς τις πολεοδομικές ανάγκες και τον πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής και τις δεσμεύσεις και κατευθύνσεις τυχόν υφιστάμενου χωροταξικού σχεδίου ή Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ή άλλων συναφών σχεδίων (ΣτΕ 2676/2010).

4. Στη βάση της **γραμματικής ερμηνείας**, επικράτησε η παραδοχή, ότι η έκθεση αυτοψίας αυθαίρετης κατασκευής, συνιστά διοικητική πράξη, κατ' εξοχήν πραγματοπαγή (πρβλ. ΣτΕ 1915/1995) και δεν συνάπτεται με τον εκάστοτε ιδιοκτήτη, νομέα, κάτοχο ή κατασκευαστή. Υπό την έννοια αυτή δεν απαιτείται κοινοποίηση, αλλά αρκεί η τοιχοκόλλησή της, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του π.δ/τος 267/1998, η οποία και αφητηριάζει την τριακονθήμερη

προθεσμία προς άσκηση της προβλεπόμενης ένστασης (πρβλ. ΣτΕ 1244/2008 και 2127/2006).

5. Υπό το φως των διατάξεων του ν. 2880/2001 και 3106/2006, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ανάθεση λειτουργίας, εφεξής, των κρατικών παιδικών σταθμών, από τους Δήμους, προβλέφθηκε η υποχρέωση των δημοτικών συμβουλίων να προσαρμόσουν τις συστατικές πράξεις των ανωτέρω νομικών προσώπων στις διατάξεις του π.δ. 410/1995.

Περαιτέρω, στις ίδιες διατάξεις, ορίσθηκε, ότι εν περιπτώσει αδρανείας, επί δίμηνο, μετά την έναρξη ισχύος των προειρημένων νόμων, η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Με σκεπτικό που είχε, ως γνώμονα, **την τελεολογική ερμηνεία**, η νομολογία δέχθηκε, ότι εν όψει της ρητής πρόβλεψης, κατά την οποία ο Γενικός Γραμματέας παρεμβαίνει, μόνον, σε περίπτωση αδράνειας του ΟΤΑ, για εύλογο χρόνο, δεν κάμπτεται η αυτοτέλεια της οποίας, συνταγματικά, απολαύουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣτΕ 389/2009).

6. Με άξονα **τη συστηματική ερμηνεία**, κρίθηκε, ότι η παραχώρηση εκ μέρους του Δημοσίου ή άλλου ν.π.δ.δ. (εν προκειμένω ΟΤΑ) ιδιαίτερων δικαιωμάτων, επί κοινοχρήστων πραγμάτων, στο πλαίσιο της διαχείρισής τους και, ειδικότερα, η παραχώρηση σε ιδιώτη δικαιώματος αμμοληψίας σε ποταμό, είναι δυνατόν να γίνει, κατ' επιλογή του νομοθέτη (α.ν. 1219/1938), είτε με μονομερή διοικητική πράξη, είτε με σύναψη συμβάσεως με φυσικό πρόσωπο. Η σύμβαση, στην περίπτωση αυτή, αφορώσα κοινόχρηστο πράγμα, έχει τον χαρακτήρα διοικητικής συμβάσεως και δεν είναι αναγκαία η έκδοση

μονομερούς πράξεως της Διοικήσεως, εφόσον δεν πρόκειται περί ζητήματος, που ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (Ολ. ΣτΕ 2560/2015).

7. Υπό το πρίσμα **γραμματικής ερμηνείας** (άρθρα 13 και 15 ν. 2971/2001), έγινε δεκτό, ότι η παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης, επί του αιγιαλού και της παραλίας, για την άσκηση δραστηριοτήτων, που είναι ήπιες και συμβατές με τον προορισμό των στοιχείων αυτών του φυσικού περιβάλλοντος, ως κοινοχρήστων, πρέπει να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοικήσεως, με την οποία θα τίθενται και οι αναγκαίοι όροι και περιορισμοί, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και προκειμένου να διασφαλιστεί, η, κατά προορισμό, χρήση τους, ως κοινοχρήστων αγαθών. Ως εκ τούτου, η συλλήβδην παραχώρηση, με κ.υ.α. του συνόλου των χώρων, βρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδότησης της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001 (ΣτΕ 646/2015).

8. Η εξαίρεση ή μη από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 9 παρ. 8 του ν. 1512/1985, δεν συνιστά, στο πλαίσιο **γραμματικής ερμηνείας**, αρμοδιότητα έκδοσης οικοδομικών αδειών ή προελέγχου για την έκδοσή τους, ούτε συναφή με αυτές πολεοδομική αρμοδιότητα ή, ακόμη, αρμοδιότητα ελέγχου και επιβολής προστίμων για την κατασκευή αυθαιρέτων κτισμάτων. Ως, εκ τούτου, δεν συγκαταλέγεται στις αρμοδιότητες, που μεταβιβάστηκαν στους δήμους, με το άρθρο 94 του ν. 3852/2010, τοσούτο μάλλον καθόσον προαπαιτείται η τήρηση διοικητικής διαδικασίας παροχής γνωμοδότησης, από το Σ.Χ.Ο.Π., το οποίο

είναι, αποκλειστικός, κρατικό συλλογικό όργανο (ΣτΕ 52/2017).

Β1. Προκειμένης αυτοδίκαιης αναπλήρωσης προϊσταμένου και, υπό το πρίσμα **γραμματικής ερμηνείας** (άρθρο 87 παρ. 1ε ν. 3528/2007), δεν απαιτείται η έκδοση σχετικής πράξεως του αρμοδίου οργάνου. Η υπηρεσία αυτή, λαμβάνεται υπόψη για την υπηρεσιακή εξέλιξη του υπαλλήλου, υπό την προϋπόθεση, ότι συνιστά πραγματική άσκηση καθηκόντων, η οποία αποδεικνύεται από έγγραφα, τα οποία έχουν συνταχθεί από την αρμόδια υπηρεσία (ΣτΕ 2973/2014).

Εξάλλου, στο πλαίσιο της ίδιας ερμηνείας (ταυτόσημου περιεχομένου η διάταξη του άρθρου 83 παρ. 1 και 5 ΥΚ) κρίθηκε, ότι για τον σχηματισμό της γνώμης του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου, απαιτείται ειδική αιτιολογία για την πρόκριση ορισμένου υποψηφίου, έναντι άλλου ή άλλων, μόνον σε περίπτωση κατάδηλης υπεροχής του παραλειφθέντος, έναντι του προκριθέντος. Αν όμως, ανεξαρτήτως της ανωτέρω προϋποθέσεως, παρατεθεί ειδική αιτιολογία για την επιλογή του καταλληλότερου, η αιτιολογία αυτή πρέπει να είναι νόμιμη (ΣτΕ 2040/2013, 3134/1996 και 306/1997).

2. Κατ' εφαρμογή **διασταλτικής ερμηνείας**, έγινε δεκτό, ότι η νομοθετική πρόβλεψη για τις μετατάξεις έχει ειδικό χαρακτήρα και συνιστά «οιονεί εξαιρετικό δίκαιο», ώστε να μην καταλείπεται περιθώριο διασταλτικής ερμηνείας ή ανάλογης εφαρμογής (Γνωμ. ΝΣΚ 295/2003).

3. Σε συμφωνία με τη **γραμματική ερμηνεία** [άρθρο 10 ν. 3584/2007] κρίθηκε, ότι στον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας ΟΤΑ, προσδιορίζεται από ποιες κατηγορίες και

από ποιους κλάδους κάθε κατηγορίας, προέρχονται οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων κάθε υπηρεσίας, χωρίς να είναι υποχρεωτικό να προβλεφθεί, ότι αυτοί προέρχονται από όλες τις κατηγορίες ή από όλους τους κλάδους κάθε κατηγορίας (ΣτΕ 2814/2017).

4. Στο πλαίσιο **τελλολογικής ερμηνείας**, έχει γίνει δεκτό, ότι το όργανο, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων, κατά τη μοριοδότηση των προσόντων των υποψηφίων, κρίνει τη συνάφεια του γνωστικού αντικείμενου διδακτορικών διπλωμάτων, με το αντικείμενο της υπηρεσίας, χωρίς να δεσμεύεται από προηγηθείσες κρίσεις αρμοδίων οργάνων, που αφορούν το επίδομα μεταπτυχιακών σπουδών του άρθρου 8 περ. Α1 του ν. 3205/2003 (Γν. ΝΣΚ 189/2011).

5. Υπό το πρίσμα, ομοίως, **τελλολογικής ερμηνείας**, κρίθηκε, ότι προκειμένης αίτησης μετάταξης δημοτικού υπαλλήλου, κατέχοντος τα τυπικά προσόντα (άρθρο 76 παρ. 1 ν. 3584/2007), ενώ υφίσταται, παραλλήλως, κενή οργανική θέση, για την οποία δεν έχει κινηθεί η διαδικασία πληρώσεως με διορισμό (άρθρο 79 παρ. 3 ν. 3584/2007), η Διοίκηση (στην παρούσα περίπτωση ο Δήμαρχος), μετά τη γνωμοδότηση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και παρότι έχει διακριτική ευχέρεια για το, εάν θα ικανοποιήσει το σχετικό αίτημα, εν τούτοις, υποχρεούται να εξετάσει την υπόθεση και να αποφασίσει, ρητώς, για την αποδοχή ή απόρριψη του αιτήματος. Τούτο είναι σύμφωνο με το άρθρο 4 παρ. 1 και 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και την αρχή του κράτους δικαίου. Υπό αντίθετη συμπεριφορά, συντρέχει παράλειψη οφειλόμενης

νόμιμης ενέργειας (Διοικ. Εφ. Θεσσαλ. 1998/2009 Αρμεν. 2011/494).

6. Σύμφωνα με γραμματική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 21 του ν. 2946/2001, η οποία επιτρέπει την απόσπαση υπάλληλων, που υπηρετούν στο Δημόσιο και σε ν.π.δ.δ., λόγω συνυπηρέτησης με στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας, έγινε δεκτό, ότι δεν περιλαμβάνει τους υπαλλήλους των ΟΤΑ, εφόσον οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκροτούν ιδιαίτερη κατηγορία νομικών προσώπων (“SUI GENERIS”), η οποία πρέπει, ρητώς και αυτοτελώς, να μνημονεύεται στον νόμο (Γνωμ. ΝΣΚ 426/2006).

7. Υπό το πρίσμα γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 36 του ν. 3584/2007, κρίθηκε αόριστη και εντεύθεν μη νόμιμη η απόφαση του Δημάρχου, για την καθιέρωση υπερωριακής εργασίας, χωρίς εξειδίκευση των υπηρεσιακών αναγκών, σε συνάρτηση με τη συνδρομή, κατά τρόπο ορισμένο, των εξαιρετικών ή εκτάκτων περιπτώσεων, παρά μόνον με απλή επανάληψη της διατύπωσης του νόμου (Ελεγκτ. Συνέδριο 261/2011 Πράξη Ι' τμήματος).

8. Με γνώμονα την τελολογική ερμηνεία, έγινε δεκτό, ότι η μετακίνηση σε ν.π.δ.δ., το οποίο αποτελεί μέρος της οργανικής μονάδας του ίδιου δημοτικού ιδρύματος και Τοπικού Διαμερίσματος, δεν αποτελεί μετάθεση και συνεπώς δεν χρήζει προηγούμενης γνωμοδότησης του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, ως ουσιώδη τύπο της (Διοικ. Εφετ. Αθηνών 1689/2010) και

9. Προκειμένης πειθαρχικής δίωξης κατά δημοτικού υπαλλήλου και υπό το πρίσμα τελολογικής ερμηνείας, δεν απαιτείται η ρητή αναφορά, στο πρακτικό του Πειθαρχικού Συμβουλίου, του νομικού χαρακτηρισμού της αποδιδόμενης στον διωκόμενο πράξεως. Απαιτείται η μνεία των πραγματικών περιστατικών, που συγκροτούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού αδικήματος, ο τόπος και ο χρόνος διάπραξής του, καθώς και η επιμέτρηση της ποινής (ΣτΕ 1613/2012).

Γ. Με τη συνοπτική μνεία των ανωτέρω νομολογιακών πορισμάτων, επιχειρήθηκε μια ενδεικτική τεκμηρίωση των ερμηνευτικών μεθόδων και αξιωμάτων, που προαναπτύχθηκαν.¹

¹ Το κείμενο, που προπαρατέθηκε, αποτελεί εισήγηση σε ημερίδα του Δήμου Θεσσαλονίκης, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 29/ 11/ 2018, με θέμα «Η Διοίκηση στους Δήμους». Συνδιοργανωτές υπήρξαν ο Σύλλογος Δημοτικών Υπαλλήλων Πτυχιούχων

Ανωτάτων και Ανωτέρω Σχολών Ν. Θεσσαλονίκης και ο Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, υπό την αιγίδα του Δήμου Θεσσαλονίκης.

Οι διαφαινόμενες συνέπειες της απλής αναλογικής στο σύστημα διακυβέρνησης των δήμων

Βιβή Γεωργακοπούλου

Το Σύνταγμα της Ελλάδας¹ προβλέπει την ανάδειξη των δημοτικών αρχών μέσω της εκλογικής διαδικασίας και την δημοκρατική νομιμοποίηση τους με την ανάθεση της πολιτικής εντολής από το τοπικό εκλογικό σώμα, ως απαραίτητο όρο συγκρότησης της τοπικής ηγεσίας. Ο τρόπος εκλογής των δημοτικών αρχών, ωστόσο, στο μέτρο που δεν ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, επαφίεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος εκτιμώντας τις τρέχουσες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες επιλέγει το προσφορότερο κατά την κρίση του για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικό σύστημα, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των αρχών της ισότητας άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης αλλά και της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας.²

¹ Άρθρο 102, παρ. 2. του Συντάγματος.

² Ενδεικτικά μόνο, βλ. ΣτΕ 2777/2013 και ΣτΕ 3684/2009

³ Βλ. άρθρο 3 του νόμου 1850/1989, με τον οποίο επικυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), ο οποίος έχει υπέρτερη ισχύ σε σχέση με τις διατάξεις του κοινού νόμου. Ο ΕΧΤΑ υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και επικυρώθηκε σχεδόν από όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου, τα οποία δεσμεύονται για την τήρησή του, θέτοντας ένα κοινό πλαίσιο για την οργάνωση και λειτουργία του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Η χώρα μας επικύρωσε τον Χάρτη, με την επιφύλαξη ότι δεν αναλαμβάνει να δεσμευτεί από τις

Τόμος 4, Τεύχος 19, σελ. 11- 17

Συναφείς είναι και οι ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας³ ο οποίος ορίζει ότι «...το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των ΟΤΑ να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου

με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων

υποθέσεων... **ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα».**

Στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση κυρίαρχο αιρετό συλλογικό όργανο με γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για όλες τις υποθέσεις του δήμου είναι το δημοτικό συμβούλιο,⁴ ενώ ο δήμαρχος αποτελεί μονοπρόσωπο αιρετό εκτελεστικό όργανο⁵ που φέρει ευθύνη έναντι των αποφάσεων του

διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2.

⁴ Άρθρο 65, παρ. 1 του ν.3852/2010: «Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του». Συναφής ήταν και η πρόβλεψη του άρθρου 65, παρ. 1 του ΚΔΚ.

⁵ Άρθρο 58, παρ. 1β του ν. 3852/2010: «Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής. Η μη εκτέλεση των αποφάσεων αυτών συνιστά σοβαρή πειθαρχική παράβαση καθήκοντος».

δημοτικού συμβουλίου. Η ευθύνη μάλιστα του δημάρχου έναντι του δημοτικού συμβουλίου, δεν ερμηνεύεται περιοριστικά, καθώς «δεν μπορεί να περιορισθεί στα ζητήματα που αφορούν στενά την εκτέλεση των αποφάσεων του τελευταίου, αλλά επεκτείνεται και στις υπόλοιπες αρμοδιότητες του δημάρχου, ως προς την άσκηση των οποίων καθιερώνεται, από τον ΕΧΤΑ, ευθύνη έναντι του αιρετού συλλογικού οργάνου».⁶

Οι κανόνες και το σύστημα εκλογής της αιρετής δημοτικής ηγεσίας επηρεάζουν καθοριστικά τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στο σύνολό της. Έτσι, ενώ φαινομενικά η μεταρρυθμιστική προσπάθεια της τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι σε εξέλιξη (ν. 4555/2018, «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι») δεν αλλάζει τα βασικά δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από την προϊσχύουσα νομοθεσία, η εισαγωγή του συστήματος της απλής αναλογικής σηματοδοτεί βαθύτερες αλλαγές στον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων διοίκησης⁷ καθώς και στις μεταξύ τους σχέσεις,⁸ και επομένως στον γενικότερο τρόπο με τον οποίο κυβερνάται ο δήμος.

Η πρώτη σημαντική τομή αφορά στον, εν τοις πράγμασι,

επαναπροσδιορισμό της σχέσης του δημάρχου με το δημοτικό συμβούλιο. Ο δήμαρχος, όπως αναφέρθηκε ήδη, αποτελεί τύποις το μονοπρόσωπο όργανο που εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου. Η θεσμική, ωστόσο, αυτή πρόβλεψη τελεί σε πλήρη αναντιστοιχία με την πραγματικότητα, καθώς παραδοσιακά ο δήμαρχος είναι το κύριο όργανο χάραξης της δημοτικής πολιτικής και διοίκησης του δήμου, όντας επικεφαλής ενός συνδυασμού που καταλάμβανε τη συντριπτική πλειοψηφία (3/5) των εδρών του δημοτικού συμβουλίου αλλά και των άλλων συλλογικών οργάνων (οικονομικής επιτροπής, επιτροπής ποιότητας ζωής), ενώ διορίζει ως αντιδημάρχους πρόσωπα που χαίρουν της εμπιστοσύνης του, προερχόμενα από την παράταξή του. Στην πράξη, επομένως, η σχέση μεταξύ των δύο οργάνων είναι ανισοβαρής, με τον δήμαρχο να αναδεικνύεται στο κυρίαρχο όργανο διακυβέρνησης του δήμου.

Η αναλογική συγκρότηση των δημοτικών συμβουλίων, ωστόσο, μετά την θέση σε ισχύ του ν. 4555/2018, με την οποία θα εξασφαλίζεται η πλουραλιστική εκπροσώπηση των τάσεων του εκλογικού σώματος, σημαίνει ότι η κατοχή της πλειοψηφίας του δημοτικού συμβουλίου δεν είναι δεδομένη και επομένως ο δήμαρχος για να υλοποιήσει την πολιτική του πρέπει να διασφαλίζει κάθε φορά την

τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και καταργήσεως διατάξεων του δημοτικού και κοινωνικού Κώδικα κ.λ.π.” καθιερώθηκε αναλογικό σύστημα κατανομής εδρών του δημοτικού συμβουλίου και έμμεση εκλογή του δημάρχου από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Το νέο σύστημα όμως είχε σχετικά μικρή χρονική διάρκεια, αφού μετά την αναβολή των δημοτικών εκλογών του 1963 (λόγω της πολιτικής αστάθειας) τροποποιήθηκαν οι εκλογικές διατάξεις, κυρίως ως προς τον τρόπο εκλογής δημάρχου.

⁶ Βλ. Ν-Κ Χλέπα, Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση μετά τον Καλλικράτη, <http://www.eap.gr/view.php?artid=2740>, Ιούνιος 2012, σελ. 5.

⁷ Άρθρο 7, παρ. 1 του ν. 3852/2010 (“ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο”)

⁸ Η απλή αναλογική δεν εφαρμόζεται για πρώτη φορά στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον ν. 3938/1959 “περί

συναίνεση των υπόλοιπων παρατάξεων και την σύνθεση των απόψεων του δημοτικού συμβουλίου.⁹ Ο ρόλος του δημοτικού συμβουλίου, επομένως, ισχυροποιείται, και φαίνεται να επέρχεται μία θεσμική ισορροπία μεταξύ των δύο κυριότερων πόλων άσκησης εξουσίας στον δήμο.

Στον επανακαθορισμό της σχέσης αυτής συμβάλλει και ο τρόπος ανάδειξης του δημάρχου, ως επικεφαλής του συνδυασμού που έλαβε τουλάχιστον το 50% των έγκυρων ψήφων συν μία, είτε στο πρώτο είτε στον δεύτερο γύρο. Η σχετική ρύθμιση επαναλαμβάνει την ισχύουσα νομοθεσία, ωστόσο ο συνδυασμός του δημάρχου παύει να πριμοδοτείται με τη συντριπτική πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού συμβουλίου, γεγονός που επιτρέπει την ανάδειξη στη θέση του δημάρχου του επικεφαλής του δεύτερου σε αριθμό εδρών στο δημοτικό συμβούλιο συνδυασμού. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι η πλειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου παύει να είναι δεδομένη για τον δήμαρχο, πλήττει τη μακρά και ισχυρή παράδοση του δημαρχοκεντρικού συστήματος.

⁹ Χαρακτηριστικά η εισηγητική έκθεση του ν. 4555/2018 αναφέρει: «Η αποτελεσματική διοίκηση και, βέβαια, η χρηστή διοίκηση, είναι έννοιες πρωτίστως πολιτικές, αφού η στήριξη των επιλογών και των προτεραιοτήτων της εκάστοτε δημοτικής ή περιφερειακής αρχής δεν εξαρτάται και δεν θα έπρεπε να εξαρτάται από την – πάντοτε υπό αίρεση, όπως έχει καταδείξει η πολιτική και αυτοδιοικητική ιστορία – κατοχή της πλειοψηφίας του οικείου συμβουλίου και, επομένως, την μονομερή ικανότητα του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη να επιβάλλει τις επιλογές του. Αντίθετα, είναι άμεσα συνυφασμένες με την πραγματική κοινωνική αποδοχή που συναντούν οι επιλογές αυτές, η οποία με τη σειρά της εξασφαλίζει, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, και την αναγκαία υποστήριξή τους εντός του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου».

Αξιοσημείωτο είναι ότι ο νομοθέτης εμμένει στην άμεση εκλογή του δημάρχου και δεν προχωρά στην υιοθέτηση της έμμεσης εκλογής, με την οποία η απλή αναλογική είναι “θεσμικά πιο συνεπής”.¹⁰ Ο λόγος για την επιλογή αυτή του νομοθέτη είναι διττός: *Αφενός, ιστορικά και συμβολικά, δεν πρέπει να αγνοηθεί η ιδιαίτερη θέση που κατέχει στις τοπικές κοινωνίες ο Δήμαρχος, ως ο πρώτος πολίτης του τόπου και ο πολιτικός εκπρόσωπος της τοπικής κοινωνίας, ανεξάρτητα από την τυπική και νομική περιγραφή της θέσης του. Αφετέρου, η έμμεση εκλογή έχει σε πολλές περιπτώσεις συνδυαστεί με φαινόμενα παραταξιακής ή προσωπικής συναλλαγής, που καταλήγουν στην ανάδειξη προσώπων που δεν έχουν νομιμοποιηθεί για την κατάληψη ενός τόσο σοβαρού δημόσιου αξιώματος από το εκλογικό σώμα.*¹¹

Ο περιορισμός της ισχύος του δημάρχου και της παράταξής του ως απόρροια της απλής αναλογικής, επανακαθορίζει το θεσμικό ρόλο και των υπόλοιπων παρατάξεων του δημοτικού συμβουλίου, καταργώντας στην ουσία τις έννοιες πλειοψηφία – μειοψηφία¹² και

¹⁰ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Νόμου 4555/2018

¹¹ Έμμεση εκλογή δημάρχου υπήρξε και σε άλλες περιόδους της ιστορίας μας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι με το άρθρο 7 του ν. 3938/1959, παράλληλα με το αναλογικό σύστημα εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων, προβλέφθηκε η έμμεση εκλογή δημάρχου από τους συμβούλους με φανερό ψηφοφορία. Το Σύνταγμα, εξάλλου, (άρθρο 102, παρ. 2) δεν φαίνεται να απαγορεύει την έμμεση εκλογή δημάρχου, καθώς ορίζει μόνο ότι οι δημοτικές αρχές «εκλέγονται με μυστική και καθολική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει», χωρίς να προσδιορίζει λεπτομερέστερα πτον τρόπο εκλογής.

¹² Εισηγητική έκθεση του ν. 4555/2018: «Στο σύστημα διακυβέρνησης των Ο.Τ.Α. που

συμπολίτευση- αντιπολίτευση, με το περιεχόμενο που αυτές έχουν ως σήμερα. Στο ισχύον πλαίσιο, η θεσμική θέση της κάθε παράταξης και ο χαρακτηρισμός της ως πλειοψηφία ή (μείζον ή ελάσσων) μειοψηφία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εκλογική της δύναμη και τη σχετική ανακήρυξη του Πρωτοδικείου, και παραμένει αναλλοίωτη σε όλη τη δημοτική περίοδο, ανεξάρτητα μάλιστα από τυχόν αλλαγές στο αριθμό των μελών της λόγω ανεξαρτητοποιήσεων ή διαγραφών. Με την καθιέρωση, ωστόσο, της απλής αναλογικής, η πλειοψηφία και η μειοψηφία καθίστανται πλέον έννοιες ευμετάβλητες, ακολουθώντας το ευμετάβλητο των πολιτικών συσχετισμών, που μπορεί να διαφοροποιούνται ακόμα και σε κάθε απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Καθώς οι έννοιες της πλειοψηφίας και μειοψηφίας παύουν να υφίστανται, καθίσταται άνευ περιεχομένου και εκλείπει από τον ν. 4555/2018, η ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων της μειοψηφίας, όπως π.χ. η πρόβλεψη για υποχρεωτική κατάληψη ενός αριθμού εδρών στην οικονομική επιτροπή, στην επιτροπή ποιότητας ζωής και στο διοικητικό συμβούλιο των νομικών προσώπων των δήμων, από συμβούλους της μειοψηφίας ή το δικαίωμα της

μειοψηφίας να συγκαλεί το δημοτικό συμβούλιο.¹³

Σημαντικές μεταβολές επέρχονται με το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» και στη λειτουργία των παρατάξεων. Ως γνωστόν, η δράση των δημοτικών συμβούλων λαμβάνει χώρα συντονισμένα, μέσα από παρατάξεις¹⁴ (νσκ101/2007), οι οποίες αντιστοιχούν στους συνδυασμούς¹⁵ με τους οποίους οι σύμβουλοι έχουν εκλεγεί. Παρέχεται, ωστόσο, η ευχέρεια σε μέλος του δημοτικού συμβουλίου να ανεξαρτητοποιηθεί από τη δημοτική παράταξη με την οποία έχει εκλεγεί με δική του πρωτοβουλία, αλλά και στη παράταξη να διαγράψει μέλος της, με πρωτοβουλία του επικεφαλής της.

Η μεταβολή που επιφέρει ο Κλεισθένης στη λειτουργία των παρατάξεων, σχετίζεται με το γεγονός ότι ανεξαρτητοποιηθείς ή διαγραφείς σύμβουλος μπορεί να ενταχθεί σε άλλη παράταξη, με δήλωσή του προς το προεδρείο και με τη συναίνεση των μελών της παράταξης στην οποία προσχωρεί (2/3 τουλάχιστον των μελών των παρατάξεων ή το σύνολο των μελών αν έχει λιγότερα από τρία μέλη). Επίσης, δίνεται η δυνατότητα στις υπάρχουσες παρατάξεις να συνενώνονται δημιουργώντας νέα παράταξη.¹⁶ Η συνύφανση επομένως, της παράταξης με τον συνδυασμό που έλαβε μέρος στις εκλογές παύει να υφίσταται,¹⁷

εισάγεται με το παρόν σχέδιο νόμου, δεν υφίστανται πλέον οι έννοιες “πλειοψηφία” και “μειοψηφία” με το περιεχόμενο που αυτές έχουν στο ισχύον σύστημα, αλλά το δημοτικό συμβούλιο αποτελεί πλέον το συλλογικό αιρετό όργανο διοίκησης του δήμου, στο οποίο όλες οι δημοτικές δυνάμεις εκπροσωπούνται κατ’ αναλογία προς την εκλογική τους δύναμη».

¹³ Άρθρα 67, παρ. 3 και 74, παρ. 1 του ν. 3852/2010, καθώς και άρθρα 227, παρ.2, 240 παρ. 1 και 246 παρ 6 του ν. 3463/2006.

¹⁴ Η ένταξη των δημοτικών συμβούλων σε παρατάξεις, ανάλογα με τον συνδυασμό με

τον οποίο έχουν εκλεγεί, εισήχθη με το άρθρο 94 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Κυρωτικός νόμος 3463/2006).

¹⁵ Η διεξαγωγή εξάλλου της εκλογικής διαδικασίας αποκλειστικά κατά συνδυασμούς, και η απαγόρευση των μεμονωμένων υποψηφιοτήτων, καθιερώθηκε με τα άρθρα 56 και 57 του Ν.Δ. 2888/1954 «Περί Κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος».

¹⁶ Άρθρο 66 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 73 του ν. 4555/2018.

¹⁷ Η ρητή πρόβλεψη ότι τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου ανήκουν σε δημοτικές

ακολουθώντας την διαφοροποίηση των πολιτικών συσχετισμών μετά την εκλογή των δημοτικών συμβούλων και κατά τη διάρκεια ολόκληρης της δημοτικής περιόδου.¹⁸

Αξιοσημείωτη, επίσης, είναι και η επιλογή του νομοθέτη αναφορικά με τον τρόπο εκλογής των οργάνων διοίκησης των κοινοτήτων. Με το ισχύον καθεστώς, η παράταξη του δημάρχου, εκτός από τα όργανα διοίκησης του κεντρικού δήμου ελέγχει σε μεγάλο βαθμό και τα όργανα της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης καθώς στις μεγαλύτερες από τις κοινότητες (δημοτικές) αφενός καταλαμβάνει τη συντριπτική πλειοψηφία (3/5) των εδρών του συμβουλίου, κατά αναλογία με τα ισχύοντα για το δημοτικό συμβούλιο, αφετέρου εκλέγει τον πρόεδρο του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας, ο οποίος μετέχει στο δημοτικό συμβούλιο με δικαίωμα ψήφου κάθε φορά που συζητείται θέμα της κοινότητάς του.

Η πρόβλεψη για αποσύνδεση της ανάδειξης των οργάνων διοίκησης των κοινοτήτων από τους συνδυασμούς που

παρατάξεις, ανάλογα με το συνδυασμό με τον οποίο έχουν εκλεγεί, επαναλαμβάνεται εν τούτοις στον Κλεισθένη (άρθρο 73 του ν. 4555/2018)

¹⁸ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν. 4555/2048, η προσχώρηση σε νέα παράταξη καθώς και η δημιουργία νέας, αποτελούν πρωτίστως πολιτική απόφαση. Σκοπός δε των εν λόγω ρυθμίσεων είναι να αποτυπώνονται και σε επίπεδο παραταξιακής ένταξης οι πολιτικές εξελίξεις που τυχόν μεσολαβούν από την εκλογή των δημοτικών συμβουλίων και μετά, κατά τη διάρκεια της δημοτικής περιόδου, κατ' αναλογία όσων ισχύουν σε εθνικό επίπεδο για τις κοινοβουλευτικές ομάδες των κομμάτων.

¹⁹ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν. 3852/2010, δικαιολογητικός λόγος θέσπισης της ρύθμισης αυτής είναι «να είναι δυνατή η ενεργοποίηση αποκλειστικά τοπικών πρωτοβουλιών ή και μεμονωμένων υποψηφιοτήτων (στις κοινότητες έως 300 κατοίκων), στο μικροεπίπεδο της κοινότητας,

μετέχουν στις δημοτικές εκλογές¹⁹, με την κατάθεση ξεχωριστών συνδυασμών αλλά και διακριτή κάλπη κατά την ψηφοφορία, φαίνεται να ενισχύει τις φυγόκεντρες τάσεις στη διοίκηση του δήμου ισχυροποιώντας την πολιτική νομιμοποίηση των οργάνων ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, δεδομένου ότι οι πρόεδροι των κοινοτήτων λαμβάνουν μέρος στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου κάθε φορά που συζητείται θέμα της κοινότητας τους και η ψήφος τους προσμετράται ισότιμα με ψήφο των δημοτικών συμβούλων²⁰. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αρμοδιότητες των κοινοτήτων είναι κατεξοχήν γνωμοδοτικές και συμβουλευτικές, καθώς και ότι η δυνητική πρόβλεψη²¹ για μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του δημοτικού συμβουλίου στα συμβούλια δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων σπάνια υλοποιείται, η τάση αυτή μετριάζεται σημαντικά.

Το νέο πλαίσιο οργάνωσης του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων,

που διαχειρίζεται κυρίως θέματα καθημερινότητας. Με τον τρόπο αυτό περιορίζεται δραστικά, τουλάχιστον σε πολιτικό καταρχήν επίπεδο, η πολιτική εξάρτηση των αιρετών οργάνων διοίκησης των κοινοτήτων από την εκάστοτε δημοτική αρχή και, επομένως, αναβαθμίζεται το περιθώριο αυτόνομης δράσης του και ενεργοποίησης των τοπικών κοινωνιών».

²⁰ Άρθρο 67, παρ. 8 του ν. 3852/2010: «Στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου προσκαλούνται οι πρόεδροι των τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων, καθώς και ο εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας όταν στην ημερήσια διάταξη περιλαμβάνονται ειδικά θέματα, που αφορούν αντίστοιχες κοινότητες. Για τα θέματα αυτά, τα ανωτέρω πρόσωπα μετέχουν στη συζήτηση με δικαίωμα ψήφου. Σε περίπτωση μη πρόσκλησης, η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου είναι άκυρη».

²¹ Βλ. άρθρο 83, παρ. 9 και 84, παρ. 6 του ν. 3852/2010.

όπως διαφοροποιείται με τον ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι) και την υιοθέτηση του εκλογικού συστήματος της απλής αναλογικής, συμπληρώνεται, τέλος, με τη ριζική αναμόρφωση του θεσμού της δημοτικής διαμεσολάβησης, η οποία αποκτά υποχρεωτικό χαρακτήρα για το σύνολο των δήμων της χώρας²², καθώς και την εξαντλητική ρύθμιση κάθε θέματος, χωρίς να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε κανονιστικής πράξης, αναφορικά με τη διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος,²³ το οποίο μπορεί να διεξάγεται όχι μόνο για θέματα αρμοδιοτήτων των δήμων αλλά και για κάθε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος, και μάλιστα κατόπιν πρωτοβουλίας των πολιτών.

Βιβλιογραφία

- Ακαδημία Αθηνών, *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις- Προτάσεις*, Αθήνα 2000.
- Π. Δαγτόλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Αθήνα, Ιούλιος 2008.
- Κατσούλης Δ., *Το «Σύστημα Διακυβέρνησης» των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, Θεσμικές Παθογένειες και ευδόκιμες μεταρρυθμίσεις*, στο έργο: Χλέπα, Ν. – Κ(επιμ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1998, σ.43 επ.

²² Άρθρα 152 έως 174 του ν. 3852/2010. Προβλέπεται ειδικότερα ότι η δημοτική διαμεσολάβηση ασκείται από πενήντα οχτώ (58) δημοτικούς διαμεσολαβητές, από τους οποίους οι πενήντα (50) έχουν αρμοδιότητα, ο καθένας στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α και τα νομικά πρόσωπα αυτών κάθε νομού, πλην

- Κατσούλης Δ., *Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/2018*, ηλεκτρονικό περιοδικό «πρΟΤΑση»,

Τόμος 3, Τεύχος 16, σελ. 100-112, αναρτημένο στον ιστότοπο www.diarlous-autodioikisi.gr

- Μαυρίκας Ν, *Η διενέργεια Δημοτικού και Περιφερειακού Δημοψηφίσματος, υπό το πρίσμα των ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»*, ηλεκτρονικό περιοδικό «πρΟΤΑση», Τόμος 3, Τεύχος

15, σελ. 87-93, , αναρτημένο στον ιστότοπο www.diarlous-autodioikisi.gr

- Παπαδημητρίου Γ., *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1986

- Υπουργείο Εσωτερικών, *Επιτροπή άρθρου 5 ν.4368/2016, Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 2017 (αναρτημένο στον διαδικτυακό τόπο του Υπουργείου Εσωτερικών)

- Χλέπας Ν-Κ, *Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005.

- Χλέπας Ν-Κ, *Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση μετά τον Καλλικράτη*, στον δικτυακό τόπο του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (Discussion Papers DEO 24 <http://www.eap.gr/view.php?artid=2740>, Ιούνιος 2012.

Αττικής, και οκτώ (8) διαμεσολαβητές με αρμοδιότητα ο καθένας, τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών κάθε Περιφερειακής Ενότητας της Περιφέρειας Αττικής.

²³ Άρθρα 133 έως 151 του ν. 4555/2018.

Νομοθετικά κείμενα

- Νομοθετικό Διάταγμα 2888/1954 (ΦΕΚ Α' 139), Περί Κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος
- Νόμος 3938/1959 (ΦΕΚ 32Α') Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεις και καταργήσεως διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικος κλπ.
- Ν. 1270/1982 (ΦΕΚ 93Α'), Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων.
- Νόμος 1850/1989 (ΦΕΚ 114 Α'), Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας
- Π.Δ. 410/1995 (ΦΕΚ 431 Α'), Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα.
- Νόμος 3274/2004(ΦΕΚ 195 Α'), Οργάνωση και Λειτουργία των Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.
- Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114 Α'), Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
- Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α'), «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- Ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133 Α'), «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωσης της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»).
- Εισηγητική έκθεση του Ν.4555/2018, αναρτημένη στον διαδικτυακό τόπο της Βουλής των Ελλήνων, www.parliament.gr
- Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, έκθεση επί του νομοσχεδίου “Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης....””, αναρτημένη στον διαδικτυακό τόπο της Βουλής των Ελλήνων, www.parliament.gr
- Γνωμοδότηση αρ. 101/2007 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Από τον Συμπαραστάτη του «Καλλικράτη» στον Διαμεσολαβητή του «Κλεισθένη»· οι καινοτομίες του νέου θεσμικού πλαισίου και η κριτική του Δικτύου Συμπαραστατών

Αλέξανδρος Τζουμαϊλής

Α. Ο Συμπαραστάτης του ν. 3852/2010

Ο διαμεσολαβητικός θεσμός του αυτοδιοικητικού Συμπαραστάτη¹ εισήχθη στην ελληνική τάξη πραγμάτων μέσω της ψήφισης του ν. 3852/2010 (Α' 87), ευρέως γνωστού στην ελληνική πολιτική και διοικητική σκηνή ως «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ο προμνησθείς νόμος, ο οποίος ψηφίσθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο την 1^η Ιουνίου του 2010, προέβλεπε για πρώτη φορά την ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία ενός νέου φορέα εσωτερικού ενδιάμεσου ελέγχου της διοίκησης στο επίπεδο των

¹ Ειδικότερα, ο θεσμός διακρίθηκε σε «Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης» και σε «Περιφερειακό Συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης». Σημειώνεται ότι η εκλογή Συμπαραστάτη προβλέφθηκε ως υποχρεωτική για το σύνολο των 161 δήμων που έχουν de facto πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων, καθώς και για το σύνολο των 13 περιφερειών. Βλ. αναλυτικά τα καταργημένα από την επόμενη αυτοδιοικητική περίοδο άρθρα 77 και 179 του ν. 3852/2010, αντίστοιχα, τόσο στην αρχική τους μορφή όσο και μετά τις τροποποιήσεις που επέφεραν τα άρθρα του ν. 4257/2014 (Α' 93) και το άρθρο 58 § 2 του ν. 3966/2011 (Α' 118).

² Βλ. άρθρα 1 και 3 του ν. 3852/2010.

³ Αξίζει να αναφερθεί ότι στο προσχέδιο του Καλλικράτη γινόταν αρχικά λόγος για

Τόμος 4, Τεύχος 19, σελ. 18- 26

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, όπως αυτοί είχαν διοικητικά διαμορφωθεί από διατάξεις του ίδιου νόμου.²

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010, ο θεσμός του Συμπαραστάτη³ σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως κύρια αποστολή την έγκαιρη καταπολέμηση των περιπτώσεων

κακοδιοίκησης,

τη διασφάλιση

της

αμεροληψίας

και της

διαφάνειας στη

δράση των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου, του περιφερειάρχη και των συλλογικών αυτοδιοικητικών οργάνων από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών.⁴ Παράλληλα, η δράση των Συμπαραστατών αποσκοπούσε στην αποσυμφόρηση των ήδη υφιστάμενων και

«Συνήγορο» του δημότη και της επιχείρησης. Παρ' όλα αυτά, η ονομαστική κατοχύρωση του Συνηγούρου του Πολίτη στον καταστατικό χάρτη της χώρας αποτέλεσε πρόσκομμα για το νομοθέτη να χρησιμοποιήσει τον όρο «Συμπαραστάτη» για μια αρχή με ανάλογες αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο. Βλ. σχετικά Πραβίτα, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης- Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης: η πραγματικότητα των διαμεσολαβητικών αυτών θεσμών, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 9-12/2011, σελ. 256.

⁴ Βλ. αναλυτικά την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 75 και 103.

ιδιαίτερα επιβαρυσμένων ελεγκτικών μηχανισμών, καθώς και στην εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου και χρήματος για τους πολίτες· πράγματι, οι τελευταίοι μπορούσαν να επωφεληθούν από τη δράση του αυτοδιοικητικού Συμπαραστάτη, καθώς η επίλυση πολλών προβλημάτων κακοδιοίκησης εντός του πλαισίου λειτουργίας του ίδιου του δήμου ή της περιφέρειας θα είχε ως αποτέλεσμα την αποσόβηση πρόσθετων διοικητικών διαδικασιών και προσφυγών σε εποπτικούς φορείς, σε εξωτερικούς κυρτωτικούς ή διαμεσολαβητικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη, όπως άλλωστε είχε διαπιστώσει και το ίδιο το Υπουργείο Εσωτερικών.⁵

Παρά τη αδιαμφισβήτητη αναπτυξιακή του δυναμική, βεβαίως, 9 περίπου χρόνια μετά την πρώτη διαμόρφωσή του, ο υπό μελέτη θεσμός δε φαίνεται να αποδίδει ή, έστω, να λειτουργεί στο σύνολο των υπόχρεων ΟΤΑ. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών και του Δικτύου Συμπαραστατών,⁶ τα οποία ελήφθησαν το

μήνα Δεκέμβριο του 2017, μόνο οι 33 από τους 161 υπόχρεους δήμους προέβησαν σε εκλογή Συμπαραστάτη. Αντίθετα, σε 65 υπόχρεους δήμους η διαδικασία ξεκίνησε αλλά κηρύχθηκε άγονη, ενώ σε 63 δήμους δεν ξεκίνησε ποτέ. Η κατάσταση είναι πιο ενθαρρυντική στο επίπεδο των περιφερειών, καθώς οι 7 από τις 13 κατάφεραν να εκλέξουν επιτυχώς Συμπαραστάτη. Αντίθετα, σε 5 περιφέρειες η σχετική διαδικασία κηρύχθηκε άγονη, ενώ σε μία μόλις περιφέρεια η διαδικασία δεν ξεκίνησε καν.

Οι λόγοι που ώθησαν την πλειονότητα των εκλεγμένων δημοτικών και περιφερειακών αρχών στην απαξίωση του θεσμού είναι αρκετοί και ανάγονται τόσο στο ελλιπές-ατελές θεσμικό του πλαίσιο, όσο και στην πάγια συγκεντρωτική κουλτούρα διοίκησης των ελληνικών ΟΤΑ. Αναλυτικότερα, η απαίτηση εκλογής του Συμπαραστάτη από την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του εκάστοτε δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου,⁷ η θέσπιση σύντομης και αποκλειστικής, τουλάχιστον αρχικά,⁸ προθεσμίας ολοκλήρωσης της

⁵ Βλ. αναλυτικά *Υπουργείο Εσωτερικών*, Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2017, σελ. 130 - 150.

⁶ Σημειώνεται ότι το Δίκτυο Συμπαραστατών αποτελεί ένα φυσικό forum και ομάδα πίεσης που στοχεύει ειδικά στην προώθηση, υποστήριξη και εδραίωση του θεσμού των τοπικών Συμπαραστατών, «*με γνώμονα την επαύξηση των δικαιωμάτων των πολιτών κι επιχειρήσεων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης*». Το Δίκτυο έχει την μορφή σωματείου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ενώ, σύμφωνα με το ψήφισμα ίδρυσής του, εντός των κόλπων του οι Συμπαραστάτες μοιράζονται τις εμπειρίες τους από την ενάσκηση των διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων τους, συζητούν τις κοινές δυσκολίες που ανακύπτουν και

διαβουλεύονται αναφορικά με την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

⁷ Βλ. άρθρα 77 § 2 εδ. β' και 179 § 1 εδ. α' του ν. 3852/2010. Η εν λόγω απαίτηση προβλέφθηκε στα πρότυπα αντίστοιχης απαίτησης πλειοψηφίας τεσσάρων πέμπτων (4/5), η οποία πρέπει να πληρώνεται στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής σε περιπτώσεις επιλογής των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών (άρθρο 101Α του Συντάγματος).

⁸ Στο αρχικά ψηφισθέν γράμμα των άρθρων 77 και 179 του ν. 3852/2010 γινόταν λόγος για αποκλειστική προθεσμία 2 μηνών, εντός της οποίας έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί η εκλογή Συμπαραστάτη και η ανάληψη από αυτόν των σχετικών καθηκόντων. Με σκοπό τη νομιμοποίηση δυνατότητας επαναπροκήρυξης

εκλογής, η απουσία πρόβλεψης συνεπειών σε περιπτώσεις μη κίνησης της σχετικής διαδικασίας εκλογής,⁹ αλλά και η ίδια η θεσμική ατομία των αιρετών σε αυτοδιοικητικό επίπεδο,¹⁰ αποτέλεσαν τους βασικότερους από τους λόγους μη ευόδωσης του εγχειρήματος καθιέρωσης του θεσμού. Επίσης, το ρόλο τους στην «αποτυχία» του θεσμού διαδραμάτισαν και η αδυναμία του Υπουργείου Εσωτερικών να επικοινωνήσει το θεσμό στους πολίτες ως κάτι «καινούριο που χρειάζεται την προσοχή όλων», κάτι το οποίο, άλλωστε, παραδέχεται και το ίδιο το Υπουργείο στην Πρόταση του για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,¹¹ καθώς και η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων του Συμπαραστάτη από εκείνες του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία, αν μη τι άλλο, προκάλεσε σύγχυση στα

της θέσης, ακόμη και μετά την πάροδο των δύο μηνών από την ανάληψη των καθηκόντων της νέας αρχής, η διάταξη του άρθρου 58 § 2 του ν. 3966/2011 (Α' 118) μετέτρεψε σε «ενδεικτική» την ανωτέρω προθεσμία. Τέλος, με το άρθρο 4 του ν. 4257/2014, η ενδεικτική προθεσμία έγινε εξάμηνη.

⁹ Βλ. *Πραβίτα*, όπ. §, σελ. 256.

¹⁰ Χαρακτηριστικά αναφέρεται σχετικό δελτίο τύπου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ), διά του οποίου δημοσιεύθηκε το πόρισμα της Επιτροπής Θεσμών και Ισότητας της Ένωσης για κατάργηση του θεσμού των Συμπαραστατών λόγω της ανάγκης εξοικονόμησης πόρων. Ενδεικτική του κλίματος είναι και η ακόλουθη ανακοίνωση του Δημοτικού Συμπαραστάτη Αγ. Παρασκευής: «Κατάπληξη μας προκάλεσε η πρόταση της επιτροπής Θεσμών και Ισότητας (;) της ΚΕΔΕ προς την Βουλή. Για λόγους "εξοικονόμησης πόρων" προτείνει την κατάργηση του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης. Δεδομένου ότι στις πόλεις μέχρι 100.000 κατοίκων η αντιμισθία είναι σήμερα 720 ευρώ, η κατάργηση του θεσμού συνιστά εξοικονόμηση πόρων; Μήπως ενοχλεί τους υποψήφιους "Καίσαρες" της εξουσίας η ύπαρξη μέσου διεκδίκησης του δικαίου στην υπηρεσία του

ενδιαφερόμενα για διαμεσολαβητικές ενέργειες φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Β. Ο ν. 4555/2018 και η νέα ρύθμιση του θεσμού

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Θ' του ν. 4555/2018 (Α' 133)- Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι, το Υπουργείο Εσωτερικών επιχείρησε την περαιτέρω ρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής διαμεσολάβησης, προς την κατεύθυνση αντιμετώπισης των παθογενειών που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή του θεσμού του Συμπαραστάτη.¹² Τα βασικά σημεία της ανωτέρω επιλογής είχαν ήδη σκιαγραφηθεί στην «Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σύμφωνα με την οποία το δεύτερο σενάριο για το μέλλον του θεσμού της τοπικής διαμεσολάβησης είχε ως βάση αναφοράς τη μετεξέλιξη

νομοταγούς δημότη;». Επίσης, βλ. το Δελτίο Τύπου 1/2013 του Δημοτικού Συμπαραστάτη Αθηνών, το οποίο, μεταξύ άλλων, υπογραμμίζει το γεγονός της μη ακρόασης των απόψεων των Συμπαραστατών από την ΚΕΔΕ. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η συνέντευξη της κυρίας Γιαννακάκη, Γενικής Γραμματέα Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατά την άποψη της οποίας «η ΚΕΔΕ, όχι μόνο δεν συνέβαλε και δεν παρότρυνε τα δημοτικά συμβούλια να εκλέξουν Συμπαραστάτες, αλλά αρχικά με τη σιωπή της και στη συνέχεια με ξεκάθαρο αίτημά της ζήτησε την κατάργηση του θεσμού».

¹¹ Υπουργείο Εσωτερικών, όπ. §, σελ. 137.

¹² Βλ. αναλυτικά την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», σελ. 41.

του.¹³ Σημειώνεται, εξ αρχής, ότι το νέο πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού, το οποίο ορίζεται στα άρθρα 152 έως 173 του ν. 4555/2018, αναμένεται να ισχύσει από τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο, δηλαδή από το φθινόπωρο του 2019.¹⁴ μέχρι τότε εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις των άρθρων 77 και 179 του ν. 3852/2010.

Βασικές πτυχές του νέου θεσμικού πλαισίου, στις οποίες συνίστανται και οι καινοτομίες που εισάγει το νέο καθεστώς τοπικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης, αποτελούν:

- ✓ **Η μετονομασία - μετεξέλιξη του «Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης» σε «Δημοτικό Διαμεσολαβητή» και η μετονομασία του «Περιφερειακού Συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης» σε «Περιφερειακό Διαμεσολαβητή».** Καθίσταται φανερό ότι η αλλαγή του ονόματος που φέρει ο θεσμός, αν και δεν ήταν απαραίτητη, έλαβε χώρα με σκοπό την πανηγυρική υποδήλωση της μετάβασής του προς ένα νέο και περισσότερο εξειδικευμένο καθεστώς. Σημειώνεται δε, ότι οι Διαμεσολαβητές θα επιλέγονται για πενταετή θητεία, με δυνατότητα μίας (1) μόνο επανεκλογής.
- ✓ **Η μεταβολή στην αρμοδιότητα του διαμεσολαβητικού οργάνου.** Με τις διατάξεις του άρθρου 154 του ν. 4555/2018, ο Δημοτικός Διαμεσολαβητής αποκτά αρμοδιότητα σε όλους τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ενός νομού,

καθώς και στα νομικά τους πρόσωπα.¹⁵ Ειδικά, ωστόσο, στην περίπτωση του νομού Αττικής, η αρμοδιότητα επιμερίζεται ανά περιφερειακή ενότητα. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται μείωση του αριθμού των οργάνων σε δημοτικό επίπεδο από 161 σε 58, κάτι το οποίο περιορίζει από μόνο του την πιθανότητα ευρύτερης αποτυχίας του θεσμού. Θετικό, επίσης, χαρακτηρίζεται το γεγονός πως με τη νέα ρύθμιση θα εγκατασταθούν Διαμεσολαβητές με αρμοδιότητα στο σύνολο των ΟΤΑ α' βαθμού, σε αντίθεση με το ισχύον καθεστώς, κατά το οποίο δύναται να ασκείται ενδιάμεσος έλεγχος μόνο σε 161 δήμους.

- ✓ **Ο ορισμός ελάχιστων τυπικών προσόντων.** Με τη διάταξη του άρθρου 155 του ν. 4555/2018 ορίζεται ότι υποψηφιότητα για την εκλογή στη θέση Διαμεσολαβητή δύναται να υποβάλλουν άτομα που διαθέτουν πτυχίο ή μεταπτυχιακό στα αντικείμενα των νομικών, πολιτικών, διοικητικών ή οικονομικών επιστημών, επαγγελματική εμπειρία τουλάχιστον πέντε (5) ετών στα ανωτέρω αντικείμενα, καθώς και πτυχίο πολύ καλής γνώσης τουλάχιστον μίας ξένης γλώσσας. Τα ανωτέρω τυπικά προσόντα κρίθηκαν από τον κοινό νομοθέτη απαραίτητα προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι τα τελικώς επιλεγέντα άτομα θα είναι

¹³ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, όπ. §, σελ. 141. Σημειώνεται ότι, ως πρώτο εναλλακτικό σενάριο, προτάθηκε «η κατάργηση του θεσμού του Συμπαραστάτη και η απόδοση του συνόλου των σχετικών με την Τοπική Αυτοδιοίκηση διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων στο Συνήγορο του Πολίτη, με

ταυτόχρονη εξασφάλιση της παρουσίας του τελευταίου σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο».

¹⁴ Άρθρο 9 § 4 περ. γ' του ν. 3852/2010, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6 του ν. 4555/2018.

¹⁵ Με την γεωγραφική του όρου έννοια, μιας και ως διοικητική μονάδα καταργήθηκε με το άρθρο 3 του ν. 3852/2010.

ικανά να ανταποκριθούν στις αυξημένες απαιτήσεις του ρόλου τους.¹⁶ Σημειώνεται ότι υπό το ισχύον καθεστώς δεν απαιτείται ο υποψήφιος Συμπαραστάτης να διαθέτει συγκεκριμένα προσόντα, καθώς σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 77 και 179 του ν. 3852/2010, αρκεί η επιλογή προσώπου με εγνωσμένο κύρος και εμπειρία.¹⁷

- ✓ **Ο ορισμός νέων κωλυμάτων και απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου.** Με τις διατάξεις του άρθρου 156 παρ. 2 του ν. 4555/2018 εισάγονται νέα κωλύματα αναφορικά με την επιλογή προσώπου στη θέση Διαμεσολαβητή. Ειδικότερα, εκτός των κωλυμάτων που ισχύουν για το σύνολο των αιρετών α' και β' βαθμού, απαγορεύεται η επιλογή σε θέση διαμεσολαβητή όσων έχουν διατελέσει αιρετοί σε οποιαδήποτε αυτοδιοικητικό αξίωμα στο οικείο νομό, όσων διετέλεσαν δικαστικοί λειτουργοί ή αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων ή των σωμάτων ασφαλείας, καθώς και όσων έχουν καταδικαστεί για οποιαδήποτε από τα αδικήματα του άρθρου 8 του Υπαλληλικού Κώδικα. Παράλληλα, με τη διάταξη της παρ. 3 του ίδιου άρθρου, εισήχθη απόλυτη απαγόρευση ενάσκησης επαγγέλματος στους Διαμεσολαβητές, η οποία, ωστόσο, αντισταθμίζεται από σημαντική αύξηση της καταβαλλόμενης σε αυτούς αντιμισθίας. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώχθηκε η ενίσχυση των εγγυήσεων αμεροληψίας που

παρέχουν οι Διαμεσολαβητές και η εξασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής τους ανεξαρτησίας.¹⁸

- ✓ **Ο μερικός εξορθολογισμός της διαδικασίας εκλογής.** Οι διατάξεις των άρθρων 160 και 161 του ν. 4555/2018 αναφέρονται στη διαδικασία που ακολουθείται για την επιλογή του Δημοτικού και του Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, αντίστοιχα. Με σκοπό την εκλογή του Δημοτικού Διαμεσολαβητή συγκροτείται ειδικό εκλεκτορικό σώμα, αποτελούμενο από τους εκπροσώπους των δημοτικών συμβουλίων του νομού στην οικεία Περιφερειακή Ένωση Δήμων (ΠΕΔ), πλην των δημάρχων, καθώς και το σύνολο των μελών των προεδρείων των οικείων συμβουλίων. Για την περάτωση της εκλογής διεξάγεται μυστική ψηφοφορία μεταξύ των υποψηφίων, ενώ επιλεγείς θεωρείται εκείνος που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του οργάνου. Σε περίπτωση μη επίτευξης απόλυτης πλειοψηφίας, η συνεδρίαση για την εκλογή Διαμεσολαβητή επαναλαμβάνεται υποχρεωτικά άλλες δύο φορές, ενώ στην τρίτη μυστική ψηφοφορία, Δημοτικός Διαμεσολαβητής εκλέγεται ο υποψήφιος που συγκέντρωσε τις περισσότερες ψήφους. Με την ίδια διαδικασία εκλέγεται και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, με τη μόνη διαφορά να εντοπίζεται στο ότι η σχετική διαδικασία λαμβάνει χώρα ενώπιον του οικείου περιφερειακού συμβουλίου,

¹⁶ Βλ. την αιτιολογική έκθεση του ν. 4555/2018- Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι, σελ. 42 και Υπουργείο Εσωτερικών, όπ. §, σελ. 140.

¹⁷ Με τη σχετική κρίση να λαμβάνει χώρα από τα οικεία δημοτικά ή περιφερειακά συμβούλια εκλογής.

¹⁸ Βλ. την αιτιολογική έκθεση του ν. 4555/2018- Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι, σελ. 42.

σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 161.¹⁹

- ✓ **Η σύσταση αυτοτελών διαμεσολαβητικών γραφείων.** Οι διατάξεις των άρθρων 167 και 168 του ν. 4555/2018 περιλαμβάνουν ρυθμίσεις αναφορικά με την οργάνωση και λειτουργία των διαμεσολαβητικών υπηρεσιών σε επίπεδο δήμου και περιφέρειας, αντίστοιχα. Ειδικότερα, προβλέπεται η συγκρότηση Αυτοτελούς Γραφείου Δημοτικού Διαμεσολαβητή και Αυτοτελούς Γραφείου Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, τα οποία δύνανται να στελεχώνονται με έως τρεις (3) αποσπασμένους υπαλλήλους, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του ν. 4440/2016 (Α' 224). Υπενθυμίζεται ότι κατά το ισχύον καθεστώς του ν. 3852/2010, προβλεπόταν αδρομερώς η υποχρέωση του υπόχρεου ΟΤΑ να υποστηρίζει διοικητικά το Συμπαραστάτη, κάτι που οδήγησε στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης ήθελε το θεσμό να έχει αμιγώς προσωποπαγή χαρακτήρα και να μην οργανώνεται σε επίπεδο υπηρεσίας.²⁰
- ✓ **Η σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών.** Το Εθνικό Συμβούλιο Διαμεσολαβητών, το οποίο συγκροτείται και λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών, αναλαμβάνει συντονιστικό και γνωμοδοτικό ρόλο σε θεματικές που άπτονται της δημοτικής και της περιφερειακής διαμεσολάβησης. Έτσι, καλύπτεται, έστω και ετεροχρονισμένα, το θεσμικό κενό που συμπλήρωσε άτυπα το

Δίκτυο Συμπαραστατών. Η συμμετοχή, τέλος, του Υπουργού Εσωτερικών στις εργασίες του Συμβουλίου αυξάνει το κύρος των εργασιών του και πολλαπλασιάζει τη δυναμική του.

✓

Γ. Η κριτική του Δικτύου Συμπαραστατών στο μετεξελιγμένο θεσμό

Λίγες ημέρες μετά την ανάρτηση του προγράμματος Κλεισθένης Ι στο διαδικτυακό τόπο όπου λαμβάνει χώρα η διαδικασία της δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης,²¹ το διοικητικό συμβούλιο του Δικτύου Συμπαραστατών εξέδωσε ψήφισμα, διά του οποίου εξέφρασε την διαφωνία του σε μεγάλο μέρος των τότε σχεδιαζόμενων τομών στο πεδίο της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης. Ειδικότερα, το Δίκτυο Συμπαραστατών δήλωσε τη διαφωνία του «με την κατάργηση του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη/ του Πολίτη και της Επιχείρησης»,²² καθώς και «η χρήση του όρου “διαμεσολαβητής” θα προκαλέσει σύγχυση στους πολίτες ως προς την ήδη υπάρχουσα λειτουργία των διαμεσολαβητών αστικών και εμπορικών υποθέσεων».²³

Επιπλέον, κατά την άποψη του Δικτύου η προτεινόμενη τότε μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής διαμεσολάβησης ερχόταν σε αντίθεση τόσο με τις αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης για την λειτουργία του Συμπαραστάτη του πολίτη, όσο και με τις αρχές της ορθής νομοθέτησης, καθώς: «(α) τα προσόντα του άρθρου 152 αποκλείουν σημαντικές

¹⁹ Υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 160 § 10 και 161 § 10 του ν. 4555/2018, όλες οι προβλεπόμενες διαδικαστικές ενέργειες που αφορούν την εκλογή των διαμεσολαβητών είναι υποχρεωτικές για τα αρμόδια όργανα και

τυχόν παραβίασή τους συνιστά σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα.

²⁰ Πραβίτα, όπ. §, σελ. 256.

²¹ <https://www.opengov.gr>.

²² Σημείο 1 του Ψηφίσματος.

²³ Σημείο 2 του Ψηφίσματος.

κατηγορίες επιστημόνων και αποφοίτων ανώτατων και ανώτερων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, (β) ο τρόπος επιλογής από εκλεκτορικό σώμα που ορίζεται στο άρθρο 157 παρ. 5 του σχεδίου νόμου, με την ταυτόχρονη ανάθεση αρμοδιοτήτων για κάθε υπηρεσία κάθε δήμου εντός του ίδιου νομού έρχεται σε αντίθεση με τα οριζόμενα στο άρθρο 102 του Συντάγματος όσον αφορά την εκλογή των τοπικών αρχών, (γ) τα κωλύματα εκλογιμότητας των άρθρων 10 και 49 πρέπει να ισχύσουν από τις μεθεπόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές, για να αποφευχθεί η παραβίαση της συνταγματικής αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη και (δ) αποκλείονται τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα με την παράλειψη προβλέψεων για την προστασία της προϋφιστάμενης εργασιακής τους θέσης, σε αντίθεση με το ισχύον δίκαιο».²⁴

Κατόπιν σύντομης αποτίμησης των ανωτέρω επιχειρημάτων, καταδεικνύεται η αδυναμία του Δικτύου Συμπαραστατών να αντιληφθεί την επιχειρούμενη, έστω ατελή, θωράκιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής διαμεσολάβησης, κάτι το οποίο, άλλωστε, ερχόταν σε συμφωνία με τους επιδιωκόμενους σκοπούς του σωματείου. Ειδικότερα, το διοικητικό συμβούλιο του Δικτύου, ερειδόμενο στην ψηφισμένη πλέον διάταξη του άρθρου 174 παρ. 2 του ν. 4555/2018,²⁵ επικοινωνήσε λαθεμένα την επιχειρούμενη «κατάργηση» του

θεσμού του Συμπαραστάτη, αν και στην πραγματικότητα το Υπουργείο επιχειρούσε την ενδυνάμωση και μετεξέλιξη του θεσμού, μέσω της εξειδίκευσης του θεσμικού πλαισίου δράσης του, της επαύξησης της καταβαλλόμενης αντιμισθίας και της οργανωσιακής του ενίσχυσης, όπως αναφέρθηκε.

Επιπλέον, δεν κρίνεται ισχυρό το επιχείρημα που προβάλλει ως ενδεχόμενο τον κίνδυνο σύγχυσης των οργάνων που θα στελεχώσουν το νέο θεσμό με τους διαμεσολαβητές αστικών και εμπορικών υποθέσεων του ν. 3898/2010. Ακολουθώντας αντίστοιχο συλλογιστικό σχήμα, μπορεί να υποστηριχθεί πως παρόμοιος κίνδυνος πηγάζει και από το ισχύον καθεστώς, μιας και οι διοικούμενοι θα μπορούσαν να μπερδέψουν τους Δημοτικούς και Περιφερειακούς Συμπαραστάτες με τους δικαστικούς συμπαραστάτες των άρθρων 1666 επ. του Αστικού Κώδικα, ενώ το επιχείρημα φαίνεται να αγνοεί και το πεπερασμένο της γλώσσας μας, η οποία δεν είναι δυνατό να διαθέτει μοναδικούς λεκτικούς όρους για κάθε θεσπιζόμενο θεσμό.

Άδικη, επίσης, θα μπορούσε να χαρακτηρίζεται η κριτική του Δικτύου τόσο σε βάρος της καθιέρωσης κάποιων ελάχιστων τυπικών προσόντων ως προϋπόθεση εκλογής, δεδομένης και της ανάγκης εξασφάλισης της αποδοτικής λειτουργίας των Διαμεσολαβητών,²⁶ όσο

²⁴ Σημείο 4 του Ψηφίσματος.

²⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 174 § 2 του ν. 4555/2018 «Τα άρθρα 77 και 179 του ν. 3852/2010 καταργούνται. Η θητεία των Συμπαραστατών του Δημότη και του Πολίτη και της Επιχείρησης εντός της αυτοδιοικητικής περιόδου 2014-2019, λογίζεται ως πρώτη θητεία, για τις ανάγκες εφαρμογής της παραγράφου 1 του άρθρου 159, ανεξαρτήτως

αν υπήρξε και προηγούμενη θητεία τους προ του έτους 2014».

²⁶ Σημειώνεται ότι η ανάγκη θέσπισης «εκ του νόμου κάποιων ελάχιστων τυπικών προσόντων, όπως ενδεικτικά η κατοχή πτυχίου νομικών, πολιτικών, διοικητικών ή οικονομικών επιστημών, κάποια ελάχιστη προϋπηρεσία (λ.χ. πενταετής) κ.λπ.» είχε επισημανθεί και από την «Πρόταση

και η επίκληση της σύγκρουσης των νέων ρυθμίσεων με τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο οι αρχές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία· ειδικά το τελευταίο αυτό επιχείρημα φαίνεται να λησμονεί το γεγονός ότι η εκλογή των Συμπαραστατών προσιδιάζει στην εκλογή των Διαμεσολαβητών, ενώ σε κάθε περίπτωση, δε λαμβάνει χώρα κατόπιν καθολικής εκλογής.

Τέλος, επισημαίνεται πως η καθιέρωση νέων κωλυμάτων, καθώς και απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου κρίνονται αναγκαία βήματα τόσο προς την κατεύθυνση κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας των μετεξελιγμένων οργάνων,²⁷ αλλά και της διασφάλισης της ολοκληρωτικής ενασχόλησής τους με το διαμεσολαβητικό αντικείμενο. Εξάλλου, ως αντιστάθμισμα στο επαγγελματικό ασυμβίβαστο θεσμοθετήθηκε και μια σημαντική αύξηση της προβλεπόμενης αντιμισθίας, η οποία ανέρχεται, στις περισσότερες περιπτώσεις, στο 80% των πλήρων αποδοχών Γενικού Διευθυντή Υπουργείου.

αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σελ. 142.

²⁷ Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών, όπ. §, σελ. 142 και 143.

²⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 173 παρ. 1 του ν. 4555/2018, «Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής είναι ανεξάρτητος από το Συνήγορο του Πολίτη, η δε άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή δεν θίγει τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης και συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής».

²⁹ Πρόκειται για 1. τη Σύσταση αρ. 13 (1985) Επιτροπής Υπουργών για τον Συνήγορο του Πολίτη, 2. το Ψήφισμα αρ. 8 (1985) Επιτροπής Υπουργών για συνεργασία μεταξύ των

Δ. Συμπεράσματα - βασική αδυναμία του νέου θεσμικού πλαισίου

Αποτιμώντας κανείς το σύνολο των απόψεων και των επιχειρημάτων που εκτέθηκαν ανωτέρω, αλλά και αξιολογώντας, έστω και προ της εφαρμογής του, το νέο πλαίσιο που θα διέπει τη λειτουργία των διαμεσολαβητικών γραφείων από την έναρξη της νέας αυτοδιοικητικής περιόδου, δύσκολα δύναται να εξαγεί ασφαλές συμπέρασμα αναφορικά με την προοπτική του υπό μελέτη θεσμού. Δίχως αμφιβολία, η πλειονότητα των νέων ρυθμίσεων κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, εξασφαλίζοντας τόσο την ευόδωση της εκλογικής διαδικασίας όσο και ενισχύοντας την ανεξαρτησία και οργανωσιακή ικανότητα του θεσμού.

Δυστυχώς, όμως, παραμένει στον ορίζοντα το δισεπίλυτο πρόβλημα της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων των Διαμεσολαβητών σε σχέση με τον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς η διάταξη του άρθρου 173 του ν. 4555/2018 επαναλαμβάνει πανηγυρικά την ανεξαρτησία των δύο θεσμών.²⁸ Το ανωτέρω, να μεν έρχεται σε συμφωνία με τα προβλεπόμενα στις σχετικές Συστάσεις και Ψηφίσματα του Συμβουλίου της Ευρώπης,²⁹ σύμφωνα με τα οποία

Συνηγόρων του Πολίτη των κρατών μελών (...) και του Συμβουλίου της Ευρώπης, 3. τη Σύσταση αρ. 61 (1999) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης για τον ρόλο των Τοπικών και Περιφερειακών Διαμεσολαβητών, 4. το Ψήφισμα αρ. 80 (1999) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης για τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών διαμεσολαβητών, 5. τη Σύσταση αρ. 1615 (2003) της Συνέλευσης για τον Συνήγορο του Πολίτη, 6. τη Σύσταση αρ. 159 (2004) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης για τους Περιφερειακούς Συνηγόρους του Πολίτη και 7. το Ψήφισμα αρ. 191 (2004) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της

προτείνεται στα κράτη-μέλη του υπερεθνικού οργανισμού η κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των τοπικών από τον κεντρικό διαμεσολαβητή, αντιτίθεται, όμως, στα διδάγματα του νέου δημόσιου management, τα οποία επιτάσσουν την αποφυγή φαινομένων συντρέχουσας ή παράλληλης αρμοδιότητας δημοσίων φορέων και οργανισμών. Η λύση στο ανωτέρω πρόβλημα θα μπορούσε να είναι ο κατ' αντικείμενο ή καθ' υπηρεσία καταμερισμός της ελεγκτέας ύλης που

αναφέρεται στις αυτοδιοικητικές υπηρεσίες, με την απονομή των ήσσονος βαρύτητας υποθέσεων στους Διαμεσολαβητές και των σοβαρότερων στο Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος διαθέτει, κατά κοινή παραδοχή, ειδικούς, άρτια εκπαιδευμένους και εξειδικευμένους διαμεσολαβητές.³⁰

Ευρώπης για τους Περιφερειακούς
Συνηγόρους του Πολίτη.

³⁰ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, όπ. παρ., σελ. 139.

A. Συμφωνία των Πρεσπών

ΣΤΕ ΟΛ 2616/ 2018

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση «1. Της από 17.6.2018 διοικητικής πράξεως υπογραφής από τον Υπουργό Εξωτερικών της Τελικής Συμφωνίας για την επίλυση των διαφορών οι οποίες περιγράφονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών 817 (1993) και 845 (1993), τη λήξη της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995 και την εδραίωση στρατηγικής εταιρικής σχέσης μεταξύ των μερών [όπου αναφερόμενο μέρος η Ελληνική Δημοκρατία και μη αναφερόμενο, αλλά περιγραφόμενο, μέρος η «πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας» (πΓΔΜ)], 2. Κάθε άλλης, αμέσως ή εμμέσως, συναφούς προγενεστέρας ή μεταγενεστέρας πράξεως ή παραλείψεως, καθώς και πράξεως εκτελέσεως και ιδίως: α. της κατατεθείσας στη Βουλή διοικητικής πράξεως με την μορφή επιστολής προς τον Γενικό Γραμματέα του ΝΑΤΟ με την οποία ο Υπουργός Εξωτερικών δηλώνει ότι συναινεί στην έναρξη διαδικασίας διαπραγμάτευσης για την ένταξη της πΓΔΜ στη Συμμαχία, β. της κατατεθείσας στη Βουλή διοικητικής πράξεως με την μορφή επιστολής προς τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της ΕΕ με την οποία ο Υπουργός Εξωτερικών δηλώνει ότι συναινεί στην έναρξη διαδικασίας διαπραγμάτευσης για την ένταξη της πΓΔΜ στην ΕΕ».

3. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, μετά τη διάλυση της Σοσιαλιστικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας, η πρώην Σοσιαλιστική Δημοκρατία της Μακεδονίας ζήτησε να ενταχθεί στον ΟΗΕ ως «Δημοκρατία της Μακεδονίας».

Από την ελληνική κυβέρνηση εκφράσθηκαν αντιρρήσεις σχετικά με την ονομασία αυτή. Με την απόφαση 817 (1993) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, αφού ελήφθη υπόψη η διαφωνία που προέκυψε σε σχέση με το όνομα του υπό ένταξη κράτους, προτάθηκε στη Γενική Συνέλευση να γίνει αποδεκτή η αίτηση ένταξης στα Ηνωμένα Έθνη του εν λόγω κράτους, αναφερομένου προσωρινά και για όλους τους σκοπούς εντός του ΟΗΕ ως «Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας» [πΓΔΜ], μέχρι την οριστική διευθέτηση του ζητήματος της ονομασίας. Με την απόφαση 845 (1993), το Συμβούλιο Ασφαλείας προέτρεψε τις δύο πλευρές να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για ταχεία διευθέτηση του ζητήματος. Στο πλαίσιο αυτό, στις 13 Σεπτεμβρίου 1995 υπεγράφη στη Νέα Υόρκη από τους Υπουργούς Εξωτερικών των δύο κρατών Ενδιάμεση Συμφωνία, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 13 Οκτωβρίου του ίδιου έτους, σύμφωνα με το άρθρο 23 αυτής. Με τη συμφωνία αυτή επιβεβαιώθηκαν τα υπάρχοντα διεθνή σύνορα μεταξύ των δύο κρατών ως διαρκή και απαραβίαστα (άρθρο 2), απαγορεύθηκε η χρήση του συμβόλου του ήλιου της Βεργίνας στη σημαία της πΓΔΜ (άρθρο 7 παρ. 2, σε συνδυασμό με την συνημμένη στο κείμενο της συμφωνίας από 13 Σεπτεμβρίου 1995 επιστολή του Υπουργού Εξωτερικών της Ελλάδας), συμφωνήθηκε η συνέχιση των διαπραγματεύσεων σχετικά με την ονομασία του κράτους της πΓΔΜ (άρθρο 5) και ανέλαβε η Ελληνική Δημοκρατία να μην αντιταχθεί σε αίτηση εισδοχής ή στη συμμετοχή της πΓΔΜ ως μέλους σε διεθνείς, πολυμερείς και περιφερειακούς οργανισμούς και θεσμούς στους οποίους η Ελληνική Δημοκρατία είναι μέλος, εκτός εάν -και στο μέτρο που- η πΓΔΜ πρόκειται να αναφέρεται στους οργανισμούς αυτούς με άλλο όνομα από το ορισθέν στην 817 (1993) απόφαση του

Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ (άρθρο 11 παρ. 1). Τέλος, τα μέρη συμφώνησαν ότι η εξελισσόμενη οικονομική ανάπτυξη της πΓΔΜ θα πρέπει να υποστηριχθεί μέσω της διεθνούς συνεργασίας, όσο το δυνατόν περισσότερο μέσω στενής σχέσης της πΓΔΜ με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο και την Ευρωπαϊκή Ένωση (άρθρο 11 παρ. 2). Στη σύνοδο κορυφής του Οργανισμού της Συνθήκης του Βόρειου Ατλαντικού (ΝΑΤΟ) στις 2 και 3 Απριλίου 2008 στο Βουκουρέστι, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν συναίνεσε στην υποψηφιότητα της πΓΔΜ, γεγονός που κρίθηκε αντίθετο προς το άρθρο 11 παρ. 1 της Ενδιάμεσης Συμφωνίας από το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης (απόφαση της 5.12.2011).

4. Επειδή, στις 17 Ιουνίου 2018 υπεγράφη στις Πρέσπες από τους Υπουργούς Εξωτερικών των δύο κρατών κείμενο «Τελική[ς] Συμφωνία[ς] για την επίλυση των διαφορών οι οποίες περιγράφονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών 817 (1993) και 845 (1993), τη λήξη της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995 και την εδραίωση στρατηγικής εταιρικής σχέσης μεταξύ των μερών». Με τη συμφωνία αυτή ορίζεται ως επίσημο όνομα του δεύτερου μέρους το όνομα «Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας», εν συντομία δε «Βόρεια Μακεδονία», ως ιθαγένεια η «Μακεδονική/πολίτης της Δημοκρατίας της Βόρειας Μακεδονίας» και ως γλώσσα η «Μακεδονική Γλώσσα» (άρθρο 1 παρ. 3), επιβεβαιώνεται δε το υφιστάμενο κοινό σύνορο ως ισχυρό και απαραβίαστο διεθνές σύνορο (άρθρο 3). Για τη θέση σε ισχύ της συμφωνίας, αποφασίστηκε να ακολουθηθούν ορισμένα στάδια, πρώτα από το δεύτερο μέρος (κύρωση της συμφωνίας από το κοινοβούλιο, ενημέρωση της Ελληνικής Δημοκρατίας, δημοψήφισμα, εφόσον τούτο αποφασιστεί, συνταγματικές τροποποιήσεις μέχρι το τέλος του 2018, ενημέρωση της Ελληνικής Δημοκρατίας επί όλων των ανωτέρω) και στη συνέχεια από την Ελληνική Δημοκρατία (κύρωση της συμφωνίας) [άρθρο 1 παρ. 4]. Τα

μέρη μετά την ολοκλήρωση των εσωτερικών τους διαδικασιών οφείλουν να ενημερώσουν σχετικά το ένα το άλλο γραπτώς εντός δύο εβδομάδων (άρθρο 20 παρ. 3). Η συμφωνία τίθεται σε ισχύ κατά την ημερομηνία λήψεως της τελευταίας γνωστοποίησης από το οικείο μέρος (άρθρο 20 παρ. 3). Στο άρθρο 20 παρ. 4 προβλέπονται τα εξής: Το άρθρο 8 παρ. 5 θα εφαρμόζεται προσωρινά, ενόσω εκκρεμεί η θέση σε ισχύ της παρούσας Συμφωνίας. Εάν η Συμφωνία δεν τεθεί σε ισχύ, αυτή, στο σύνολό της και ως προς τις διατάξεις της ξεχωριστά, δεν θα έχει περαιτέρω ισχύ ή εφαρμογή, προσωρινή ή άλλη, και δεν θα δεσμεύει οποιοδήποτε από τα μέρη με οποιονδήποτε τρόπο. Στο εν λόγω άρθρο 8 παρ. 5 προβλέπεται η συγκρότηση Κοινής Διεπιστημονικής Επιτροπής Εμπειρογνομόνων προκειμένου να εξεταστούν και να αναθεωρηθούν, εφόσον θεωρηθεί κατάλληλο, σχολικά εγχειρίδια και βοηθητικό σχολικό υλικό. Τέλος, αναφορικά με τις διαδικασίες ένταξης του δεύτερου μέρους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΝΑΤΟ, η Ελληνική Δημοκρατία ανέλαβε, με τη λήψη της γνωστοποίησης της κύρωσης της συμφωνίας από το κοινοβούλιο του δεύτερου μέρους, να γνωστοποιήσει αφενός στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της ΕΕ αφετέρου στον Γενικό Γραμματέα του ΝΑΤΟ ότι υποστηρίζει την έναρξη ενταξιακών στην ΕΕ διαπραγματεύσεων και την πρόσκληση ένταξης του δεύτερου μέρους στο ΝΑΤΟ, αντίστοιχα, επιφυλασσόμενη να φέρει προς κύρωση το Πρωτόκολλο για την ένταξη του δεύτερου μέρους στο ΝΑΤΟ μετά την ολοκλήρωση και των συνταγματικών τροποποιήσεων στο Σύνταγμα του δεύτερου μέρους (άρθρο 2 παρ. 4).

5. Επειδή, υπό τα δεδομένα αυτά, οι προσβαλλόμενες πράξεις συνιστούν καθεαυτές πράξεις διαχείρισης της πολιτικής εξουσίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και συνδέονται ευθέως με τη διαχείριση των διεθνών σχέσεων της Χώρας. Ως εκ τούτου, έχουν κυβερνητικό χαρακτήρα, μη υποκείμενες

στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989. Η κατά τα ανωτέρω δε μη υπαγωγή των κυβερνητικών πράξεων σε δικαστικό έλεγχο, που αφορά σε ελάχιστες κατηγορίες πράξεων, προσδιοριζόμενες, άλλωστε, εκάστοτε από το ίδιο το δικαστήριο, δεν τελεί υπό την αρνητική προϋπόθεση της ελλείψεως αντανakλαστικών συνεπειών από την εφαρμογή των πράξεων αυτών στην άσκηση ατομικών δικαιωμάτων. Οι πράξεις αυτές μπορούν να έχουν, όπως κάθε πράξη, επίπτωση σε συνταγματικώς προστατευόμενα ατομικά δικαιώματα ή σε πολιτικά δικαιώματα. Η μη υπαγωγή τους σε δικαστικό έλεγχο υπαγορεύεται και δικαιολογείται μόνον από τη φύση τους, δεν συναρτάται δε με τις τυχόν επιπτώσεις και συνέπειές τους και δεν συνδέεται με την βαρύτητα καθεμιάς απ' αυτές. Εξ άλλου, η μη υπαγωγή των πράξεων αυτών σε ευθύ ακυρωτικό έλεγχο ούτε συνεπάγεται την αποδέσμευση του οργάνου που τις εκδίδει από την υποχρέωση τηρήσεως των οικείων συνταγματικών διατάξεων ούτε αποκλείει την ανόρθωση ενδεχόμενων δυσμενών επιπτώσεών τους σε ιδιώτες κατά τρόπους και διαδικασίες που, κατά περίπτωση, προβλέπονται από την έννομη τάξη. Έχει απλώς την έννοια ότι, για τους προεκτεθέντες λόγους, οι πράξεις αυτές δεν υπόκεινται στον συγκεκριμένο έλεγχο. Το γεγονός δε της, υπό τις ως άνω συνθήκες, αδυναμίας ακυρωτικού ελέγχου των εν λόγω πράξεων δεν προσκρούει στις διατάξεις που κατοχυρώνουν το δικαίωμα πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο, αλλά υπόκειται και σε περιορισμούς, μεταξύ των οποίων και οι εν προκειμένω κρίσιμοι, δηλαδή εκείνοι που δικαιολογούνται από τον νόμιμο σκοπό του σεβασμού των κανόνων του διεθνούς δικαίου [ΣτΕ 22/2007 Ολ. σκ. 6, 3669/2006 Ολ. σκ. 6, 1209/2014 σκ. 5-6, 1393-5/2004, ΕΔΔΑ

(Μείζων Σύνοψη) απόφαση της 14.12.2006, Markovic και άλλοι κατά Ιταλίας, αριθμός προσφυγής 1398/03, ΕΔΔΑ απόφαση επί του παραδεκτού-*décision*- της 16.4.2009, Βλαστός κατά Ελλάδας, αριθμός προσφυγής 28803/07, απόφασή του επί του παραδεκτού-*décision*- της 12.12.2002, Καλογεροπούλου και λοιποί κατά Ελλάδας (αριθμός προσφυγής 59021/00)]. Συνεπώς, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα ως προς τη φύση των προσβαλλόμενων πράξεων, καθώς και ως προς την αντισυνταγματικότητα της διατάξεως του άρθρου 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 και την αντίθεσή της προς το άρθρο 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α. είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Κατά τη γνώμη όμως του Συμβούλου Γ. Ποταμιά, η έννοια των κυβερνητικών πράξεων αποτελούσε κατάλοιπο του πρώιμου σταδίου του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσεως και συνεπαγόμενη αδυναμία του ακυρωτικού δικαστού να ελέγξει τη συμφωνία ορισμένου εμπειρικής διαμορφωμένου καταλόγου διοικητικών πράξεων προς τον νόμο και το Σύνταγμα δεν δύναται να θεωρηθεί υφιστάμενη υπό την πλήρη ισχύ του συνταγματικού κράτους δικαίου θεμέλιο του οποίου είναι η αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως και ο ακυρωτικός έλεγχος των πράξεών της. Τούτο άλλωστε προκύπτει και εκ του συνδυασμού των συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 20 παρ. 1, 82 παρ. 1, 87 παρ. 2 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος, επί τη βάση των οποίων δεν καταλείπεται στη διοίκηση στάδιο αυθαιρέτου δράσεως ούτε παρέχεται στον δικαστή ευχέρεια όπως, αυτοπεριοριζόμενος, απέχει του ελέγχου πράξεων, τις οποίες ήθελε χαρακτηρίσει κυβερνητικές. Εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί μία συμφωνία που υπεγράφη από τους Υπουργούς Εξωτερικών των δύο κρατών σχετικά με την Τελική Συμφωνία για την επίλυση των διαφορών, οι οποίες περιγράφονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων

Εθνών για τη λήξη της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995. Όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 1 παρ. 2 της Συμφωνίας τα μέρη αναγνωρίζουν ως δεσμευτικό το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων που διεξήχθησαν υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών. Σε συνέχεια αυτών των διαπραγματεύσεων έχουν γίνει αμοιβαίως αποδεκτά και συμφωνήθηκαν, μεταξύ άλλων, α) ότι το επίσημο όνομα του δεύτερου μέρους θα είναι «Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας» και θα χρησιμοποιείται *erga omnes*, β) η ιθαγένεια του δεύτερου μέρους θα είναι «μακεδονική/πολίτης της Δημοκρατίας της Βόρειας Μακεδονίας», γ) η επίσημη γλώσσα του δεύτερου μέρους θα είναι η «μακεδονική γλώσσα». Περαιτέρω, στο άρθρο 2 παρ. 4 γίνεται αναφορά στις διαδικασίες ενσωμάτωσης του δεύτερου μέρους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στον Οργανισμό Βορειοατλαντικού Συμφώνου (NATO). Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της Συμφωνίας της 17 Ιουνίου 2018 τα μέρη θέλησαν μέσω αυτής και πριν κυρωθεί με νόμο από την ελληνική Βουλή να έχει έννομες συνέπειες τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό. Εν όψει του περιεχομένου της επίδικης συμφωνίας, σύμφωνα με το άρθρο 18 της Συνθήκης της Βιέννης (ν.δ. 402/1974, ΦΕΚ Α' 141), με τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν με την επίδικη συμφωνία όλα τα όργανα της ελληνικής πολιτείας οφείλουν να απέχουν από ενέργειες οι οποίες αντιβαίνουν στο περιεχόμενο της συμφωνίας. Με τα ως άνω δεδομένα, η προσβαλλόμενη πράξη υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ως εκτελεστή διοικητική πράξη κατ' άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος και άρθρο 45 παρ. 1 του π.δ. 18/1989.

6. Επειδή, κατόπιν τούτου, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την κρινόμενη αίτηση.

B. Επαναφορά στην υπηρεσία για άσκηση πειθαρχικής δίωξης, Γνωμοδότηση ΝΣΚ 14/ 2019

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις [ενν. το άρθρο 28 του ν. 4305/ 2014 και τα άρθρα 20, 70, 147, 148 και 156 του ν. 3528/ 2007), ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα: Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η Διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια και αν ακόμη ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει σχετική αίτηση, να ανακαλέσει τις παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις; όταν αυτό επιτρέπεται, εκτός εάν υπάρχει ρητή διάταξη που επιβάλλει τέτοια υποχρέωση ή από την οποία η υποχρέωση αυτή σαφώς προκύπτει, ή εάν η ανάκληση είναι αναγκαία προς συμμόρφωση σε ακυρωτική δικαστική απόφαση (Επαμ. Σηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. 15η, 2017, παρ. 178). Το άρθρο μόνο παρ. 1 του α.ν. 261/1968 ορίζει ότι η ανάκληση της παράνομης διοικητικής πράξης σε χρόνο μικρότερο της διετίας από την έκδοσή της θεωρείται πάντοτε ότι γίνεται εντός ευλόγου χρόνου. Αν η πάροδος χρόνου μεγαλύτερου της πενταετίας υπερβαίνει τον εύλογο για την ανάκληση χρόνο, είναι ζήτημα που κρίνεται από το δικαστήριο κατά περίπτωση, βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Σύμφωνα δε με τις αρχές αυτές, δεν επιτρέπεται στη Διοίκηση να ανακαλεί διοικητική πράξη, έστω και παράνομη, μετά την πάροδο ευλόγου, ενόψει των συγκεκριμένων εκάστοτε συνθηκών, χρόνου από της εκδόσεώς της, εφόσον έχει δημιουργηθεί καλοπίστως υπέρ του διοικουμένου πραγματική κατάσταση δεκτική περαιτέρω εννόμου προστασίας. Κατά τις αυτές, ωστόσο, γενικές αρχές,

ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης είναι επιτρεπτή, χωρίς χρονικό περιορισμό, όταν, κατά την ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής, τούτο επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος (ΟΛΣΤΕ 2403/1997, 3904/2008) ή όταν η έκδοση της ανακαλουμένης παράνομης πράξης προκλήθηκε από δόλια ενέργεια του διοικουμένου [ΣΤΕ 2616/2012 ετταμ., 3357/2017, 2756/2015, 3593/2014, 3578/2014, 2695/2012, 3047/2002, ΟΛΝΣΚ 280/20016, σκ. 11-13, (αναδρομική ανάκληση μετάταξης υπαλλήλου κατ' άρθρο 71 του ΥΚ), Υπαλληλικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο. Νομική Βιβλιοθήκη 2018, υπό άρθρο 20].

8. Η Διοίκηση στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και της προστασίας και προαγωγής του δημοσίου συμφέροντος οφείλει να προβαίνει στην ανάκληση των παρανόμων ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες σχετίζονται με την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων ή υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και δη, όταν οι υπάλληλοι αυτοί εκίνησαν την παρανομία ή την υποβοήθησαν με σκοπό τον πορισμό ιδίου οφέλους. Περίπτωση ανάκλησης παράνομης ατομικής διοικητικής πράξης συνιστά η ανάκληση του παράνομου διορισμού, αλλά -για την ταυτότητα του νομικού λόγου (argumentum ad maiore ad minus)- και η ανάκληση παράνομης μετάταξης υπαλλήλου σε ανώτερη κατηγορία, η οποία σε κάθε περίπτωση συνιστά υπηρεσιακή μεταβολή ελάσσονος σημασίας σε σχέση με την απόλυση του υπαλλήλου.

9. Περαιτέρω, μετά τη νόμιμη λύση της υπαλληλικής σχέσης λόγω παραίτησης είναι νοητή η ανάκληση της πράξης αποδοχής της παραίτησης καθώς και της πράξης μετάταξης σε ανώτερη κατηγορία (από ΔΕ σε ΠΕ), δεδομένου ότι η αρμόδια υπηρεσία δύναται καταρχήν, και μετά την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης λύσης της υπαλληλικής σχέσης, να προβεί σε ανάκληση διορισμού υπαλλήλου (ή μετάταξης σε ανώτερη κατηγορία), υπό τον όρο όμως, ότι μετά

τον ενδελεχή έλεγχο για τη νομιμότητα του τίτλου σπουδών, ήθελε αποδειχθεί ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ειδικής διάταξης του εδαφίου γ' της παρ. 5 του άρθρου 28 του ν. 4305/2014 σε συνδυασμό με αυτές της γενικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 του ΥΚ, δηλαδή ότι ο υπάλληλος δολίως ή υποβοηθώντας την παρανομία πέτυχε την μετάταξή του σε ανώτερη κατηγορία, δεδομένου ότι η παραίτηση αυτού δεν μπορεί να οδηγήσει σε αδυναμία άσκησης νόμιμης ευχέρειας της διοίκησης σε θέμα της υπηρεσιακής του κατάστασης (πρβλ. ΣΤΕ 3424/1988, βλ. ΔΕΑ 3094/2015 σκ.6, ΝΣΚ 304/2017 σκ. 12. Με την τελευταία αυτή γνωμοδότηση του ΝΣΚ, κρίθηκε, κατ' εφαρμογήν της διάταξης του εδαφίου γ' της παρ. 5 του άρθρου 28 του ν. 4305/2014, ότι δεν αποτελεί κώλυμα ανάκλησης της παράνομης πράξης διορισμού ή πρόσληψης του υπαλλήλου το γεγονός ότι ήδη έχει εκδοθεί διαπιστωτική πράξη λύσης της υπαλληλικής του σχέσης και εκ των υστέρων διαπιστώθηκε η ύπαρξη μη γνήσιου τίτλου σπουδών, ο οποίος απετέλεσε καθοριστικό στοιχείο για την επιλογή και διορισμό/ πρόσληψη του υπαλλήλου στην επίμαχη θέση}. Τούτο ρητώς προβλέπεται στην προαναφερόμενη διάταξη του εδαφίου γ' της παρ. 5 του άρθρου 28 του ν. 4305/2014, κατά την οποία η Διοίκηση υποχρεούται να εκδόσει πράξη ανάκλησης, εφόσον διαπιστώθηκε η μη γνησιότητα κατατεθειμένου τίτλου σπουδών, ο οποίος (τίτλος) επηρέασε οπωσδήποτε την κατάταξη του υπαλλήλου κατά τη διαδικασία πρόσληψής του {ή μετάταξής του σε ανώτερη κατηγορία}. Κατά την αιτιολογική έκθεση του άρθρου του άρθρου 28 του ν. 4305/2014, με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών και αποκαθίσταται με τον τρόπο αυτό ένα αίσθημα δικαιοσύνης ειδικά απέναντι στη μεγάλη πλειοψηφία των υπαλλήλων και μάλιστα σε όσους αδικούνταν μέχρι τώρα από την μη διαπίστωση των παρανομιών των συναδέλφων τους. Επίσης ανορθώνεται το

κύρος της δημόσιας διοίκησης στο βαθμό που οι περιπτώσεις παρανομίας στους κόλπους τους εξατομικεύονται και ξεχωρίζουν οι ευσυνείδητοι υπάλληλοι από τους συναδέλφους τους που παρανόμησαν.

10. Στην προκείμενη περίπτωση, επιβάλλεται, χωρίς χρονικό περιορισμό, η ανάκληση τόσο της διαπιστωτικής πράξης περί αυτοδίκαιης λύσης της υπαλληλικής σχέσης του ως άνω υπαλλήλου λόγω της υποβληθείσας παραίτησης, όσο και της πράξης μετάταξης από την κατηγορία ΔΕ στην κατηγορία ΠΕ, προεχόντως διότι η ανάκληση της πράξης μετάταξης η οποία διενεργήθηκε δολίως με την προσκομιδή πλαστού τίτλου σπουδών, απαραίτητου τυπικού προσόντος για την κατάληψη θέσης σε ανώτερη κατηγορία, αποβλέπει σαφώς στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (ΕΑ ΣτΕ 1253/2006 σκ.3), κρίθηκε μάλιστα δε ότι η ανάκληση της πράξης μετάταξης κατά τις διατάξεις των άρθρων 71 επόμε. του ΥΚ ασκείται κατά δέσμια αρμοδιότητα (ΟΛΝΣΚ 280/2016, σκ. 9, ΝΣΚ 417/2007).

11. Περαιτέρω, δεδομένου ότι τόσο η πράξη μετάταξης όσο και η αποδοχή της παραίτησης προκλήθηκαν από δόλια ενέργεια του διοικουμένου, συνιστάμενη στο γεγονός ότι ο ως άνω υπάλληλος προσκόμισε εν γνώσει του πλαστό πτυχίο προκειμένου να πετύχει την μετάταξή του στην κατηγορία ΠΕ, για τη νομιμότητα της πράξης ανάκλησης για τον ανωτέρω λόγο, απαιτείται ειδικά αιτιολογημένη κρίση της διοίκησης για τη στοιχειοθέτηση της έννοιας της απατηλής ενέργειας στο πρόσωπο του υπαλλήλου (ΣτΕ 612/2012, 3423/2008, 227/2006, 2429/1992, ΔΕΑ 2411/2013, 6η σκέψη) και για την επίδραση αυτής επί της πράξης (Μ.Δ. Στασινόπουλος, «Δίκαιο των διοικητικών πράξεων» παρ. 57 σελίδα 426 επόμενα). Ενόψει των ανωτέρω, επιβάλλεται να εκφέρει το αρμόδιο όργανο κρίση ότι ο προαναφερόμενος υπάλληλος προκάλεσε ή υποβοήθησε δολίως την πλάνη που οδήγησε στην μετάταξή του στην ανώτερη κατηγορία (ΝΣΚ 304/2017 σκ. 13, ΝΣΚ 347/2002).

12. Από τα παρατιθέμενα πραγματικά περιστατικά και την αιτιολογία των σχετικών ανακλητικών πρυτανικών πράξεων προκύπτει ότι ο Πρύτανης με νόμιμη και επαρκή αιτιολογία εξέφερε κρίση, σύμφωνα με την με οποία ο Κ.Κ. δολίως συνυπέβαλε στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας μαζί με αριθμό πρωτ. 2882/10.3.2009 αίτησή του για την ένταξή του από την κατηγορία ΔΕ στην ανώτερη κατηγορία ΠΕ επικυρωμένο αντίγραφο του πτυχίου του από το Μαθηματικό Τμήμα του Ε.Κ.Π.Α., το οποίο, όπως προεκτέθηκε, αποδείχτηκε εν συνεχεία πλαστό.

13. Με τα δεδομένα αυτά, νομίμως εκδόθηκε η με αριθμό πρωτ. 19158/17/ΓΠ/13- 12-2017 Πράξη του Πρύτανη του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, με την οποία ο τελευταίος αφενός ανακάλεσε την με αριθμό 769/20-1-2012 (ΦΕΚ Γ' 372) πράξη του με την οποία ο Κ.Κ. μετατάχθηκε σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας (από ΔΕ Διοικητικού-Λογιστικού σε ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού) και επανέφερε τον εν λόγω υπάλληλο σε θέση κλάδου ΔΕ Διοικητικού-Λογιστικού, επειδή εν γνώσει του κατέθεσε μη γνήσιο τίτλο σπουδών και προκάλεσε ή υποβοήθησε δολίως τη μη νόμιμη μετάταξή του σε ανώτερη κατηγορία.

14. Νομίμως, επίσης, ανακλήθηκε με την ίδια πρυτανική πράξη και η με αριθμό 746/24.1.2014 (ΦΕΚ Γ' 125) πράξη του, σύμφωνα με την οποία έγινε αποδεκτή η παραίτηση του Κ. Κ. και επαναφέρθηκε ο εν λόγω υπάλληλος στη θέση που κατείχε πριν τη μετάταξη του σε ανώτερη κατηγορία. Και τούτο διότι εν προκειμένω ο Πρύτανης ενήργησε στα πλαίσια των οριζόμενων από τις προαναφερόμενες διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 28 του ν. 4305/2014 σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 20 παρ. 2 του ΥΚ, οι οποίες σκοπό έχουν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος με τη διασφάλιση της άσκησης των κρατικών λειτουργιών από όργανα (δημόσιους υπαλλήλους) που διαθέτουν τα προβλεπόμενα από το νόμο προσόντα

προς τούτο και δεν ενεργούν κατά δόλιο τρόπο.

Απάντηση

15. Εν όψει των ανωτέρω, θα πρέπει ο εν λόγω υπάλληλος του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας να επανέλθει στην υπηρεσία του, προκειμένου να του ασκηθεί εν συνεχεία πειθαρχική δίωξη, μετά τη νόμιμη έκδοση των ως άνω πρυτανικών πράξεων, με την οποίες αφενός ανακλήθηκε η πράξη αποδοχής παραίτησης του εν λόγω υπαλλήλου καθώς και η πράξη μετάταξης σε ανώτερη κατηγορία και αφετέρου επανήλθε ο εν λόγω υπάλληλος σε οργανική θέση κατηγορίας ΔΕ κλάδου Διοικητικού-Λογιστικού, ήτοι στη θέση που κατείχε πριν τη μετάταξή του σε ανώτερη κατηγορία ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού, επειδή εν γνώσει του κατέθεσε μη γνήσιο τίτλο σπουδών και προκάλεσε ή υποβοήθησε δολίως τη μη νόμιμη μετάταξή του σε ανώτερη κατηγορία.

Α Εφαρμογή των άρθρων 180 και 182-184 του ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'), «Πρόγραμμα “ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι’»»

Εγκύκλιος υπ’ αριθμ. 1250/ εγκ. 1/4.1.2019 του Υπουργείου Εσωτερικών.

Με τη δημοσίευση του ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α/19-7-2018), «Πρόγραμμα “Κλεισθένης Ι’»», τέθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις των άρθρων 180 και 182-184, με τις οποίες εκσυγχρονίζεται το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο ως προς τη δυνατότητα σύστασης νέων νομικών προσώπων από την Αυτοδιοίκηση.

Οι νέες προβλέψεις αποτελούν βασικό ρυθμιστικό στόχο του προγράμματος «Κλεισθένης Ι» για την αποτελεσματική αντιμετώπιση λειτουργικών δυσχερειών των Ο.Τ.Α. στο σχεδιασμό, τη μελέτη και την υλοποίηση έργων, ως κύρια απόρροια των περιορισμένων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης την τελευταία δεκαετία, καθώς και την ενίσχυση του ρόλου τους στην αναπτυξιακή διαδικασία μέσω νέων πεδίων συνεργασίας, με στόχο την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών σε τοπική κλίμακα.

Η πρόβλεψη της δυνατότητας δημιουργίας κοινής τεχνικής υπηρεσίας με συνένωση δυνάμεων από δήμους του ίδιου νομού ή και όμορων νομών της ίδιας περιφέρειας και η διεύρυνση των πεδίων αναπτυξιακής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α μέσω νέων επιχειρηματικών σχημάτων διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις για την άρση των αδυναμιών των Ο.Τ.Α., τόσο ως προς την παροχή προς τους πολίτες

βασικών και απολύτως αναγκαίων υπηρεσιών όσο και ως προς την αποτελεσματική εκπλήρωση του αναπτυξιακού τους ρόλου.

Με την παρούσα εγκύκλιο παρέχονται οι ακόλουθες οδηγίες για την ορθή εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων (άρθρα 180 και 182-184 του ν.4555/2018):

ΑΡΘΡΟ 180: Διαδημοτικός σύνδεσμος τεχνικής υπηρεσίας

Με τις διατάξεις του άρθρου 180 του «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ Ι» προστίθεται άρθρο 104Α στο ν.3852/2010, με το οποίο δίνεται η δυνατότητα στους δήμους, του ίδιου νομού ή και όμορων νομών της ίδιας περιφέρειας, να συνιστούν σύνδεσμο, ο οποίος θα αποτελεί την κοινή τεχνική υπηρεσία των συμμετεχόντων δήμων με ειδικό σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση των τεχνικών τους έργων.

Για τη σύσταση του συνδέσμου απαιτείται απόφαση των οικείων δημοτικών συμβουλίων, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών τους (στην οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ο ειδικός σκοπός, η έδρα, η χρονική διάρκεια, οι εισφορές του κάθε μέλους κ.ο.κ.), και εγκριτική απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ο σύνδεσμος, ως κοινή τεχνική υπηρεσία των δήμων που συμμετέχουν σε αυτόν, αναλαμβάνει όλες τις υποχρεώσεις και τις αρμοδιότητες των τεχνικών υπηρεσιών των συμμετεχόντων δήμων, καθώς και τις εκκρεμείς υποθέσεις των υπηρεσιών αυτών και διέπεται από τις σχετικές διατάξεις των άρθρων 245 έως

250 του ν.3463/2006, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στο άρθρο 180 του ν. 4555/2018.

Για τη συμμετοχή νέου δήμου σε υφιστάμενο σύνδεσμο ή την αποχώρηση μέλους του, απαιτείται απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου και απόφαση αποδοχής του διοικητικού συμβουλίου του συνδέσμου, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του.

Η απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του συνδέσμου περί αποδοχής ή άρνησης προσχώρησης νέου μέλους σε αυτόν, καθώς και η απόφαση αποδοχής της αποχώρησης μέλους, πρέπει να αιτιολογούνται ειδικά και να λαμβάνονται ιδιαίτερως υπόψη οι ανάγκες του τοπικού πληθυσμού, οι εναλλακτικές δυνατότητες που υπάρχουν για τη λειτουργία τεχνικής υπηρεσίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία ενόψει των ειδικών συνθηκών κάθε περίπτωσης και η κατά το δυνατόν πληρέστερη εκπλήρωση του σκοπού του συνδέσμου.

Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας (άρθρο 180 παρ. 2,3)

Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Διαδημοτικού Συνδέσμου Τεχνικής Υπηρεσίας καταρτίζεται με απόφαση των δημοτικών συμβουλίων όλων των δήμων που συμμετέχουν στον Σύνδεσμο. Η απόφαση αυτή δύναται να εμπεριέχεται στην συστατική απόφαση του Συνδέσμου.

Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας εγκρίνεται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Στις περιπτώσεις που στον Σύνδεσμο συμμετέχουν δήμοι από όμορους νομούς, θα παρέχεται η γνώμη

όλων των οικείων Υπηρεσιακών Συμβουλίων.

Όσον αφορά τη διάρθρωση των υπηρεσιακών μονάδων του Συνδέσμου, θα πρέπει να προβλέπεται τουλάχιστον μία (1) Διεύθυνση Τεχνικής Υπηρεσίας με ένα ή περισσότερα τμήματα και ένα (1) Τμήμα Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, ενώ σε περιπτώσεις αδυναμίας λειτουργίας Τμήματος Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, οι σχετικές αρμοδιότητες θα ασκούνται υποχρεωτικά από την αντίστοιχη υπηρεσία του δήμου όπου εδρεύει ο Σύνδεσμος.

Επισημαίνεται ότι στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας θα πρέπει να αποτυπώνονται οι θέσεις του προσωπικού, κατά κατηγορίες και κλάδους ή εκπαιδευτικές βαθμίδες και ειδικότητες (π.χ. ειδικού επιστημονικού προσωπικού, καθώς και προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, εφόσον συντρέχει περίπτωση) και να ορίζονται οι κλάδοι/ειδικότητες των υπαλλήλων για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων των οικείων οργανικών μονάδων, ανάλογα με το αντικείμενο της υπηρεσιακής μονάδας.

Στο σημείο αυτό, παρακαλούμε να μεριμνήσετε ώστε να προβλεφθούν οι αναγκαίες κενές θέσεις που θα καλυφθούν με τις υποχρεωτικές μετατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 180.

Στελέχωση του Διαδημοτικού Συνδέσμου Τεχνικής Υπηρεσίας

Για τη στελέχωση των οργανικών μονάδων Διαδημοτικού Συνδέσμου Τεχνικής Υπηρεσίας, προβλέπονται με τις διατάξεις των παρ. 5 και 6 του άρθρου 180 διαδικασίες μετατάξεων και αποσπάσεων, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων. Ειδικότερα:

Α': Υποχρεωτική Μετάταξη προσωπικού Τμημάτων ή Διευθύνσεων Τεχνικών Υπηρεσιών.

Το τακτικό προσωπικό (μόνιμο και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) των συμμετεχόντων δήμων, το οποίο υπηρετεί σε Τμήμα ή Διεύθυνση αντίστοιχο με τις οργανικές μονάδες που προβλέπονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Συνδέσμου, μετατάσσεται υποχρεωτικά στην αντίστοιχη οργανική μονάδα του Συνδέσμου. Διευκρινίζεται ότι, στην περίπτωση που προβλέπεται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Συνδέσμου οργανική μονάδα Διοικητικών/ Οικονομικών Υπηρεσιών, για τη στελέχωσή της μετατάσσεται το προσωπικό που υπηρετεί σε αντίστοιχες οργανικές μονάδες των τεχνικών υπηρεσιών των δήμων.

Το μόνιμο προσωπικό μετατάσσεται σε κενές οργανικές θέσεις, οι οποίες προβλέπονται υποχρεωτικά στον οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Συνδέσμου της παρ. 2 του άρθρου 180 (βλ. ανωτέρω), ενώ το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου μετατάσσεται με μεταφορά της θέσης που κατέχει.

Η απόφαση της μετάταξης εκδίδεται από το αρμόδιο για το διορισμό όργανο του Συνδέσμου (δηλαδή τον Πρόεδρο) και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, με μέριμνα του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 101 του ν.3584/2007), ύστερα από γνώμη του υπηρεσιακού Συμβουλίου, στο οποίο υπάγεται ο υπάλληλος.

Β': Μετάταξη - Απόσπαση Προσωπικού οποιουδήποτε κλάδου από Δήμο, μέλος του Συνδέσμου

Πέραν των υποχρεωτικών μετατάξεων και για την ενίσχυση του ανθρωπίνου

δυναμικού του Συνδέσμου, με την παρ. 5 του άρθρου 180 προβλέπεται η δυνατότητα μετάταξης ή απόσπασης οποιουδήποτε τακτικού υπαλλήλου δήμου μέλους του Συνδέσμου, ανεξαρτήτως κλάδου/ ειδικότητας.

Ειδικότερα:

Απαραίτητες προϋποθέσεις:

Ύπαρξη κενής οργανικής θέσης. Προκειμένου για το ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό, αυτό μετατάσσεται με μεταφορά της θέσης που κατέχει.

Ο υπάλληλος να ανήκει σε δήμο μέλος του Συνδέσμου.

Ο υπάλληλος να κατέχει τα απαραίτητα τυπικά προσόντα της θέσης στην οποία αιτείται να μεταταγεί, σύμφωνα με το προσοντολόγιο (π.δ. 50 /2001, όπως ισχύει).

Διαδικασία:

Υποβολή αίτησης από τον υπάλληλο. Η αίτηση υποβάλλεται στον Σύνδεσμο, με κοινοποίηση της στο Δήμο στον οποίο ανήκει ο υπάλληλος

Γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου στο οποίο υπάγεται ο υπάλληλος

Έκδοση απόφασης μετάταξης από το αρμόδιο για το διορισμό όργανο του Συνδέσμου (δηλ. τον Πρόεδρο), η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, με μέριμνα του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 101 του ν. 3584/2007).

Οι μετατάξεις αυτές διενεργούνται κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε άλλης διάταξης, γενικής ή ειδικής.

Απαραίτητες προϋποθέσεις

Ο υπάλληλος (μόνιμος ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) να ανήκει σε δήμο μέλος του Συνδέσμου.

Ο υπάλληλος να κατέχει τα απαραίτητα τυπικά προσόντα της θέσης στην οποία αιτείται να αποσπαστεί, σύμφωνα με το προσοντολόγιο (π.δ. 50 /2001, όπως ισχύει).

Διαδικασία:

Υποβολή αίτησης από τον υπάλληλο. Η αίτηση υποβάλλεται στον Σύνδεσμο, με κοινοποίηση της στο Δήμο στον οποίο ανήκει.

Χρονικό όριο: δύο (2) έτη, με δυνατότητα ανανέωσης για δύο (2) επιπλέον έτη.

Γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου στο οποίο ανήκει ο υπάλληλος.

Έκδοση απόφασης απόσπασης από το αρμόδιο για το διορισμό όργανο του Συνδέσμου (δηλαδή τον Πρόεδρο).

Οι αποσπάσεις αυτές διενεργούνται κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε άλλης διάταξης, γενικής ή ειδικής.

Γ': Μετάταξη προσωπικού πρώην ΤΥΔΚ

Με την παρ. 6 του άρθρου 180 προβλέπεται ειδικά για το προσωπικό των πρώην Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.), το οποίο μεταφέρθηκε σύμφωνα με την περίπτωση VII του άρθρου 280 του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) στον Δήμο της έδρας του αντίστοιχου νομού ή στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, η δυνατότητα μετάταξης σε Διαδημοτικό Σύνδεσμο Τεχνικής Υπηρεσίας. Το προσωπικό αυτό μπορεί, με απόφαση του αρμοδίου προς διορισμό οργάνου του συνδέσμου (δηλαδή του Προέδρου), να μετατάσσεται, ύστερα από υποβολή αίτησης, σε κενή οργανική θέση του Συνδέσμου, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης. Και στην περίπτωση αυτή ακολουθείται η διαδικασία που αναλυτικά περιγράφηκε ανωτέρω.

Δ. Επισημάνσεις

Με την παρ. 9 του άρθρου 180 του ν. 4555/2018 διασφαλίζονται τα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα των υπαλλήλων που μετατάσσονται – αποσπώνται σε Διαδημοτικό Σύνδεσμο Τεχνικής Υπηρεσίας.

Επιπλέον, ορίζεται ρητά ότι το προσωπικό που μετατάσσεται ή αποσπάται εξακολουθεί και λαμβάνει τυχόν προσωπική διαφορά.

Σε περίπτωση λύσης του Συνδέσμου, για οποιοδήποτε λόγο, το προσωπικό μεταφέρεται αυτοδικαίως στη θέση που κατείχε πριν από τη μετάταξη ή την απόσπασή του στο Σύνδεσμο, ο δε διανυθείς χρόνος υπηρεσίας στον Σύνδεσμο θεωρείται χρόνος πραγματικής υπηρεσίας, για όλες τις νόμιμες συνέπειες. Τέλος, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τονιστεί ότι, δεδομένης της πρόβλεψης της παρ. 2 του άρθρου 180 του ν. 4555/2018 ότι ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) των εν λόγω Συνδέσμων περιλαμβάνει κατ'ελάχιστο μία Διεύθυνση Τεχνικής Υπηρεσίας με ένα ή περισσότερα τμήματα και ένα Τμήμα διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, καθίσταται σαφές ότι ο Ο.Ε.Υ. του Διαδημοτικού Συνδέσμου Τεχνικής Υπηρεσίας, μπορεί να προβλέπει και αποκεντρωμένες οργανικές μονάδες (σε επίπεδο, κατά περίπτωση, Τμήματος ή Γραφείου), οι οποίες μπορούν να λειτουργούν στις έδρες των οικείων Δήμων– μελών του Συνδέσμου. Με τον τρόπο αυτό παρέχεται η δυνατότητα, υπάλληλοι των Δήμων που θα μεταταγούν ή θα αποσπασθούν στον Σύνδεσμο, κατά τα ανωτέρω, να μη χρειαστεί να μετακινηθούν από τον τόπο παροχής των υπηρεσιών τους και να συνεχίσουν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους, ως υπάλληλοι πλέον του Συνδέσμου, από τον οικείο Δήμο στον οποίον υπηρετούσαν.

Άρθρα 182-184 :ΤΜΗΜΑ Γ'-ΝΕΑ ΠΕΔΙΑ
ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ –ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ
Ο.Τ.Α.

Με το πλέγμα των διατάξεων των άρθρων 182-184 του ν.4555/18 διευρύνονται τα πεδία αναπτυξιακής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. με την εισαγωγή καινοτόμων ρυθμίσεων που επιτρέπουν τη συμμετοχή τους σε νέα επιχειρηματικά σχήματα και πεδία συνεργασίας στον τομέα της ενέργειας, της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, των μεταφορών, της αξιοποίησης φυσικών πόρων και του τουρισμού. Ειδικότερα :

1) Με τις διατάξεις του άρθρου 182 «Επέκταση της δυνατότητας συμμετοχής Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού σε νομικά πρόσωπα αναπτυξιακού χαρακτήρα» επεκτείνεται η δυνατότητα σύστασης ή συμμετοχής των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού σε νέα νομικά πρόσωπα αναπτυξιακού χαρακτήρα, με αντικείμενο δραστηριότητες του τομέα της ενέργειας και με σκοπό την καταπολέμηση της ενεργειακής ένδειας, την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τη βιώσιμη και αειφόρα ανάπτυξη, καθώς και την ενεργειακή αυτονομία και αυτάρκεια, λειτουργώντας συμπληρωματικά με το θεσμικό πλαίσιο των ενεργειακών κοινοτήτων του ν. 4513/18 (αιτιολογική έκθεση του ν. 4555/18).

Με τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παρ. 1 οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού μπορούν, κατ'εξαίρεση των περιοριστικών ρυθμίσεων των άρθρων 107 και 194 του ν.3852/2010 (87/Α'), να συνιστούν αυτοτελώς (μονομετοχική) ή να συμμετέχουν από κοινού με άλλους ΟΤΑ του ίδιου ή άλλου βαθμού ή νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα

κατά την έννοια του άρθρου 51 του ν.1892/90 (101/Α'), σε επιχειρηματικό σχήμα με τη μορφή της αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρείας των άρθρων 252 παρ.2 περ. β και 265 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, όπως κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.3463/06 (114/Α') ή του άρθρου 194 του ν.3852/10 (87/Α'), εφόσον έχει ως αντικείμενο τουλάχιστον μία (1) εκ των αναφερομένων δραστηριοτήτων του τομέα της ενέργειας στα υπό στοιχεία α-ια της παραγράφου αυτής.

Για τη σύσταση, τη λειτουργία, το προσωπικό, τη λύση, την εκκαθάριση, την εποπτεία και κάθε άλλο ζήτημα που αφορά στις εταιρίες του άρθρου αυτού, εφαρμόζεται το σύνολο των διατάξεων και των κανονιστικών πράξεων που αφορούν στις ανώνυμες αναπτυξιακές εταιρείες των δήμων και των περιφερειών, ιδίως δε των διατάξεων των άρθρων 253 και 265 του ν. 3463/2006, ως προς τις εταιρείες που συστήνονται από Ο.Τ.Α. α' βαθμού και του άρθρου 197 του ν. 3852/2010, ως προς τις εταιρείες που συστήνονται από Ο.Τ.Α. β' βαθμού.

2) Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4555/18, με τις καινοτόμες ρυθμίσεις του άρθρου 183 «Συμμετοχή Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού σε νομικά πρόσωπα με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή την αξιοποίηση δημόσιων αγαθών», οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού αποκτούν για πρώτη φορά τη δυνατότητα να αναβαθμιστούν σε κομβικούς παράγοντες τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω της συμμετοχής τους σε σχήματα αξιοποίησης είτε βασικών υποδομών κοινής ωφέλειας είτε φυσικών πόρων ή περιοχών ή εγκαταστάσεων σημαντικής τουριστικής ή αναπτυξιακής αξίας, προς όφελος των τοπικών κοινωνιών, διαμορφώνοντας παράλληλα δυνατότητες βελτίωσης της

οικονομικής θέσης τους και περαιτέρω αναβάθμισης του επιπέδου παροχής των υπηρεσιών τους προς τους πολίτες.

Στις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 183 ορίζεται ότι, κατ' εξαίρεση των περιοριστικών ρυθμίσεων των άρθρων 107 και 194 του ν.3852/2010, οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού μπορεί να συνιστούν αυτοτελώς (μονομετοχική) ή να συμμετέχουν από κοινού με άλλους Ο.Τ.Α. του ίδιου ή άλλου βαθμού, σε επιχειρηματικό σχήμα με τη μορφή της αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρείας των άρθρων 252 παρ. 3 περ. β' και 265 του ν. 3463/2006 ή του άρθρου 194 του ν. 3852/2010 και με ειδικό σκοπό:

α) Την απόκτηση πλειοψηφικού ή μειοψηφικού μετοχικού κεφαλαίου εταιρειών κοινής ωφέλειας ή εταιρειών αξιοποίησης και διαχείρισης υποδομών ή εταιρειών εκτέλεσης μεταφορικού έργου.

β) Την αξιοποίηση τοπικών φυσικών πόρων ή περιοχών ή εγκαταστάσεων σημαντικής τουριστικής ή αναπτυξιακής αξίας.

Επισημαίνεται ότι προ της λήψης απόφασης από τον οικείο ΟΤΑ για τη σύσταση ή συμμετοχή του σε αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρεία με ειδικό σκοπό την υπό στοιχείο β περίπτωση, υποβάλλεται σχετική αναλυτική και εμπειριστατωμένη επενδυτική πρόταση, συνοδευόμενη από επιχειρηματικό σχέδιο και οικονομοτεχνική μελέτη, καθώς και μελέτη δέουσας επιμέλειας, εφόσον αυτή απαιτείται, στη Διεύθυνση Αναπτυξιακής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών, η οποία θεωρεί τα υποβληθέντα στοιχεία, εντός προθεσμίας εκατόν είκοσι (120) ημερών και εισηγείται προς τους ενδιαφερόμενους Ο.Τ.Α. τις απαραίτητες προσαρμογές ή τροποποιήσεις της επενδυτικής πρότασης, προκειμένου αυτή να μπορέσει να υλοποιηθεί. Αν παρέλθει άπρακτη η προαναφερθείσα προθεσμία, το

αρμόδιο συλλογικό όργανο του ενδιαφερόμενου Ο.Τ.Α. μπορεί να εγκρίνει άνευ ετέρου τη σύσταση της εταιρείας ή τη συμμετοχή του Ο.Τ.Α. σε αυτή.

Για τη σύσταση, τη λειτουργία, το προσωπικό, τη λύση, την εκκαθάριση, την εποπτεία και κάθε άλλο ζήτημα που αφορά στις εταιρείες του άρθρου αυτού, εφαρμόζεται το σύνολο των διατάξεων και των κανονιστικών πράξεων που αφορούν στις ανώνυμες αναπτυξιακές εταιρείες δήμων και περιφερειών, ιδίως δε των διατάξεων των άρθρων 253 και 265 του ν.3463/2006, ως προς τις εταιρείες που συστήνονται από Ο.Τ.Α. α' βαθμού και του άρθρου 197 του ν.3852/2010, ως προς τις εταιρείες που συστήνονται από Ο.Τ.Α. β' βαθμού.

3) Με τις διατάξεις του άρθρου 184 «Σύσταση δημοτικών μονομετοχικών Α.Ε. λειτουργίας πρατηρίου καυσίμων, για την κάλυψη των αναγκών μικρών νησιωτικών δήμων», επιλύεται ένα χρόνιο πρόβλημα, δεδομένου ότι ο πολύ μικρός πληθυσμός των μικρών νησιωτικών δήμων καθιστούσε απαγορευτική την εγκατάσταση πρατηρίων υγρών καυσίμων, με τις δυσχέρειες που αυτό συνεπάγεται ως προς τους όρους διαβίωσης των τοπικών κοινωνιών. Με τις νέες ρυθμίσεις οι δήμοι της περ. στ του άρθρου 2Α του ν.3852/10 αποκτούν τη δυνατότητα, προς εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων τους, να συνιστούν μονομετοχικές ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 266 του ν.3463/06, με μοναδικό αντικείμενο τη λειτουργία πρατηρίου υγρών καυσίμων εντός της χωρικής τους εμβέλειας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν λειτουργεί αντίστοιχη ιδιωτική επιχείρηση εντός των ορίων τους.

Οι προϋποθέσεις για την έκδοση της άδειας λειτουργίας, τις διαδικασίες ελέγχου της συνδρομής τους καθώς και

κάθε ειδικότερο σχετικό ζήτημα, θα καθοριστούν με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας και Ανάπτυξης αφού ληφθούν υπόψη οι ειδικότερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε νησιωτικό δήμο.

Παρακαλούμε όπως όπως κοινοποιήσετε την παρούσα εγκύκλιο στους δήμους και τις περιφέρειες της χωρικής σας αρμοδιότητας, προκειμένου να λάβουν γνώση.

Η παρούσα είναι διαθέσιμη και στον ιστότοπο του Υπουργείου Εσωτερικών και στη διαδρομή: www.ypes.gr/Υπουργείο/Εγκύκλιοι-Αποφάσεις.

**Ο Υπουργός
Αλέξανδρος Χαρίτσης**

Β. Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή του άρθρου 91 του ν. 4583/2018. - Ένταξη του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» σε οργανικές μονάδες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού και στελέχωση αυτών με μόνιμο προσωπικό

Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 19211/11.1.2019 του Υπουργείου Εσωτερικών

Σας γνωστοποιούμε ότι την 18-12-2018 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο ν. 4583/2018 (ΦΕΚ 212 Α') «Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων, ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας 2016/97/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ης Ιανουαρίου 2016 σχετικά με τη διανομή ασφαλιστικών προϊόντων και άλλες διατάξεις».

Ειδικότερα, στο άρθρο 91 προβλέπεται η ένταξη του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» σε οργανικές μονάδες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού και η στελέχωση αυτών με μόνιμο προσωπικό.

Με την διάταξη αυτή αναγνωρίζεται θεσμικά η κοινωνική σπουδαιότητα της παροχής των υπηρεσιών του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι», το οποίο αποτελεί ένα σημαντικό πυλώνα του κοινωνικού κράτους παρέχοντας, σε ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, πολύτιμες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας οι οποίες δεν καλύπτονται από τις βασικές δομές υγείας και πρόνοιας του κράτους ή της τοπικής αυτοδιοίκησης, εντάσσοντάς το πλέον στις οργανικές δομές κοινωνικής προστασίας των Δήμων.

Με την παρούσα εγκύκλιο παρέχονται διευκρινίσεις ως προς την εν θέματι διάταξη και οδηγίες για την εφαρμογή αυτής.

Πεδίο Εφαρμογής:

Υπάγονται οι ΟΤΑ α' βαθμού, οι οποίοι είτε άμεσα είτε μέσω των νομικών τους προσώπων:

α) συμβλήθηκαν το έτος 2011 με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε (ΕΕΤΑΑ Α.Ε) και

β) κατά την έναρξη ισχύος του νόμου, ήτοι την 18-12-2018, απασχολούν προσωπικό για την παροχή των υπηρεσιών του συγκεκριμένου προγράμματος, με ενεργές συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου, που παρατάθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 153 του ν. 4483/2017 μέχρι 31-12-2019,. Επισημαίνεται ότι οι ανωτέρω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, για την υπαγωγή του φορέα στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης.

Α. Διαδικασία τροποποίησης Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας – Ενέργειες των υπηρεσιών:

Οι Δήμοι που εντάσσονται κατά τα ανωτέρω στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης και είτε δεν έχουν κενές οργανικές θέσεις στους οικείους ΟΕΥ, είτε οι προβλεπόμενες θέσεις δεν επαρκούν, δύναται να προβούν άμεσα στη λήψη απόφασης του οικείου Συμβουλίου για την τροποποίηση των οργανισμών τους και τη σύσταση οργανικών θέσεων

μόνιμου προσωπικού ιδίων κλάδων και κατηγοριών και ιδίου αριθμού με τις θέσεις του προσωπικού ΙΔΟΧ που απασχολείται στον οικείο Δήμο ή σε νομικό πρόσωπο αυτού, στο πλαίσιο του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι», κατά την έναρξη ισχύος της εν θέματι διάταξης, ήτοι στις 18-12-2018, συμπεριλαμβανομένων και των συμβασιούχων που προσλήφθηκαν μετά την ισχύ του ν.4483/2017.

Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί από τους Δήμους στον καθορισμό των κλάδων των θέσεων που θα συσταθούν, ώστε να αντιστοιχούν ακριβώς στις ειδικότητες των συμβασιούχων που απασχολούνται στο πρόγραμμα.

Με την ίδια απόφαση θα πρέπει να συσταθούν επιπλέον οργανικές θέσεις - κατά ποσοστό 7% των θέσεων της προηγούμενης παραγράφου - κλάδων και κατηγοριών επιλογής του οικείου φορέα και οπωσδήποτε συναφείς με την παροχή υπηρεσιών του εν λόγω προγράμματος. Οι επιπλέον αυτές θέσεις θα καλυφθούν από κοινωνικά προστατευόμενες ομάδες, κατά τις αναλογίες και με τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 3 του ν. 2643/1998.

Εννοείται ότι, στην περίπτωση των ΟΤΑ που απασχολούν (άμεσα ή μέσω νομικών τους προσώπων) προσωπικό για την παροχή των υπηρεσιών του προγράμματος σε δικαιούχους άλλου δήμου, μέσω προγραμματικής σύμβασης, θα συσταθούν ομοίως και οι θέσεις του εν λόγω προσωπικού από το Δήμο, που έχει συμβληθεί (άμεσα ή μέσω νομικού του προσώπου) με την ΕΕΤΑΑ ΑΕ. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας πρόσληψης του προσωπικού από τον οικείο δήμο, ισχύει η δυνατότητα σύναψης προγραμματικής σύμβασης για την παροχή της υπηρεσίας σε δήμους όπου δεν υφίσταται σχετική δομή (σχετικές οι διατάξεις του άρθρου 100 του ν.3852/2010 όπως ισχύουν). Τέλος, εάν επί του παρόντος το πρόγραμμα υλοποιείται από νομικό πρόσωπο διαδημοτικού χαρακτήρα, οι θέσεις του προσωπικού θα προβλεφθούν στους ΟΕΥ

των εξυπηρετούμενων Δήμων (οι οποίοι συμμετέχουν στο εν λόγω διαδημοτικό νομικό πρόσωπο), σύμφωνα με τον αριθμό των εργαζομένων που πράγματι απασχολούνται στην εξυπηρέτηση των ωφελούμενων ανά Δήμο.

Παραδείγματα εφαρμογής:

1ο) Έστω ότι δημοτική κοινωφελής επιχείρηση απασχολεί κατά την έναρξη ισχύος του νόμου τριάντα (30) άτομα προσωπικό στο Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι». Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει ο Δήμος στον οποίο ανήκει η εν λόγω επιχείρηση, με απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου, να συστήσει: $30+7\%= 32,1 \approx 32$ οργανικές θέσεις μόνιμου προσωπικού, (μετά από τη στρογγυλοποίηση των δύο πρώτων δεκαδικών αριθμών στην πλησιέστερη ακέραια μονάδα), εκ των οποίων οι τριάντα (30) θέσεις θα είναι ιδίων κλάδων και κατηγοριών με το προσωπικό που ήδη απασχολείται στο πρόγραμμα, ενώ οι επιπλέον δύο (02) θέσεις θα αφορούν κλάδους και κατηγορίες επιλογής του φορέα, συναφείς ωστόσο με την παροχή των υπηρεσιών του προγράμματος, οι οποίες θα προκηρυχθούν κατά τις αναλογίες και με τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 3 του ν. 2643/1998.

2ο) Έστω ότι Δήμος απασχολεί κατά την έναρξη ισχύος του νόμου πέντε (05) άτομα προσωπικό στο Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», θα πρέπει ο Δήμος, με απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου, να συστήσει: $5 + 7\% = 5,35 \approx 5$ οργανικές θέσεις μόνιμου προσωπικού, (μετά από τη στρογγυλοποίηση των δύο πρώτων δεκαδικών αριθμών στην πλησιέστερη ακέραια μονάδα), οι οποίες θα αφορούν το προσωπικό που ήδη απασχολείται στο πρόγραμμα, καθώς δεν προκύπτει η σύσταση επιπλέον θέσεων.

3ο) Έστω ότι δημοτικό Ν.Π.Δ.Δ απασχολεί κατά την έναρξη ισχύος του νόμου οκτώ (08) άτομα προσωπικό στο Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», θα πρέπει ο οικείος Δήμος (στον οποίο ανήκει το εν λόγω Ν.Π.Δ.Δ.), με απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου να συστήσει: $8 +$

7% = 8,56 ≈ 9 οργανικές θέσεις μόνιμου προσωπικού, (μετά από τη στρωγγυλοποίηση των δύο πρώτων δεκαδικών αριθμών στην πλησιέστερη ακέραια μονάδα), εκ των οποίων οι οκτώ (08) θέσεις θα είναι ιδίων κλάδων και κατηγοριών με το προσωπικό που ήδη απασχολείται στο πρόγραμμα, ενώ η επιπλέον μία (01) θέση θα αφορά κλάδο και κατηγορία επιλογής του φορέα, συναφής ωστόσο με την παροχή των υπηρεσιών του προγράμματος, η οποία (μία επιπλέον θέση) θα προκηρυχθεί σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 3 του ν. 2643/1998.

Επισημαίνεται ότι, λόγω της επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης για την αδιάλειπτη και αδιατάρακτη παροχή των υπηρεσιών του Προγράμματος Βοήθεια στο Σπίτι, της ανάγκης για την ταχύτερη δυνατή ένταξή του στις μόνιμες δομές των ΟΤΑ α' βαθμού, αλλά και της ορισμένης διάρκειας των συμβάσεων, δεν εφαρμόζονται, στην περίπτωση αυτή, οι παρ. 3 και 5 του άρθρου 10 του ν. 3584/2007. Ειδικότερα: α) δεν απαιτείται η σύνδεση του μισθολογικού κόστους των νέων θέσεων με τα τακτικά έσοδα των οικείων ΟΤΑ, δεδομένου ότι καλύπτεται η μισθολογική δαπάνη από πιστώσεις του προϋπολογισμού του Υπουργείου Εσωτερικών, που αποδίδονται στους δικαιούχους δήμους με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών (παρ.7 του άρθρου 91) β) επιτρέπεται η τροποποίηση των Οργανισμών των ΟΤΑ κατά το τελευταίο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου και γ) δεν απαιτείται η διατύπωση γνώμης του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

B. ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Η απόφαση του Δημοτικού περί τροποποίησης του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας και σύστασης νέων θέσεων, θα πρέπει να αποσταλεί για έγκριση στον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης το αργότερο **μέχρι 31η - 01 - 2019**.

Εντός ενός (01) μηνός από την υποβολή των σχετικών αποφάσεων, ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης θα πρέπει να εκδώσει την εγκριτική πράξη, η οποία στη συνέχεια θα αποσταλεί για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Γ. Υποβολή αιτημάτων πρόσληψης τακτικού προσωπικού στο Υπουργείο

Εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της σύστασης των θέσεων, οι ενδιαφερόμενοι Δήμοι θα πρέπει να υποβάλουν τα αιτήματά τους για την κάλυψη των θέσεων στο Υπουργείο μας, προκειμένου να αποσταλούν για έγκριση στην Επιτροπή της ΠΥΣ 33/2006, όπως ισχύει και εν συνεχεία να προκηρυχθούν από το ΑΣΕΠ.

Οι Δήμοι για τους οποίους δεν συντρέχει λόγος τροποποίησης του οικείου ΟΕΥ, καθώς υφίστανται κενές οργανικές θέσεις μόνιμου προσωπικού στον ισχύοντα, θα πρέπει άμεσα να αποστείλουν τα αιτήματά τους στην υπηρεσία μας.

Τα αιτήματα θα πρέπει να αποσταλούν, μέσω των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, συνοδευόμενα από τα ακόλουθα δικαιολογητικά:

α) απόφαση του οικείου Δημοτικού, για την πρόσληψη του προσωπικού, στην οποία θα πρέπει να αναγράφεται ο αριθμός των αιτούμενων θέσεων κατά κατηγορία και κλάδο καθώς και τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα διορισμού που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.

Σας εφιστούμε την προσοχή καθώς στην εν λόγω απόφαση θα πρέπει να γίνεται σαφής διάκριση, μεταξύ των αιτούμενων προς κάλυψη θέσεων που αφορούν στις θέσεις του προσωπικού που ήδη απασχολείται στον οικείο φορέα στο πλαίσιο του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» και των επιπλέον, κατά ποσοστό 7%, θέσεων που θα καλυφθούν από κοινωνικά προστατευόμενες ομάδες, κατά τις αναλογίες και με τη διαδικασία του άρθρου 3 του ν. 2643/1998.

Υπόδειγμα καταγραφής των αιτούμενων θέσεων στην απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου:

A) θέσεις που αφορούν προσωπικό που ήδη απασχολείται στον οικείο φορέα.

Α/Α	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	ΚΛΑΔΟΣ / ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ	ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ
1				
2				

B) επιπλέον θέσεις, οι οποίες θα καλυφθούν σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 3 του ν. 2643/1998

Α/Α	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	ΚΛΑΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ	ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ
1				
2				

Διευκρινίζεται ότι, σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της παρ 2 του ίδιου άρθρου, δεν απαιτούνται τα πρόσθετα προσόντα διορισμού, (γνώση χειρισμού Η/Υ, ξένης γλώσσας) που προβλέπονται στο άρθρο 27 του π.δ. 50/2001, όπως ισχύει, για το σύνολο των προκηρυσσόμενων θέσεων, επομένως δεν θα συμπεριληφθούν στην καταγραφή των τυπικών προσόντων των θέσεων, για όλες τις ειδικότητες κλάδων ΠΕ και ΤΕ.

Όπου συντρέχει περίπτωση θέσεων κλάδου ΔΕ Οδηγών, θα πρέπει να καθορίζεται με την απόφαση του Δ.Σ και η απαιτούμενη επαγγελματική άδεια οδήγησης.

β) Βεβαίωση της αρμόδιας υπηρεσίας ότι οι αιτούμενες θέσεις προβλέπονται στον Ο.Ε.Υ, είναι κενές και δεν εκκρεμεί η πλήρωσή τους με άλλη διαδικασία (προκήρυξη ΑΣΕΠ, μετάταξη, κλπ.)

γ) Αντίγραφο του ισχύοντος ΟΕΥ, στον οποίο θα πρέπει να έχουν

προβλεφθεί οι θέσεις του αιτούμενου προσωπικού,

δ) Βεβαίωση της αρμόδιας υπηρεσίας (φορέας απασχόλησης) για τον αριθμό των εργαζομένων στο Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» κατά τη δημοσίευση του νόμου, ήτοι στις 18-12-2018, καθώς επίσης και την ειδικότητα αυτών.

Επισημαίνεται ότι για το σύνολο των προσλήψεων που θα διενεργηθούν με τη διαδικασία που ορίζεται στο εν θέματι άρθρο, δεν θα εφαρμοστούν: α) το άρθρο 3 του ν. 2643/1998, με την επιφύλαξη του δευτέρου εδαφίου της παρ. 1, β) οι παρ. 6 και 7 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, γ) καθώς επίσης και οι περιορισμοί του άρθρου 28 του ν. 2190/1994.

Το ανωτέρω χρονοδιάγραμμα θα πρέπει να τηρηθεί απαρέγκλιτα, γι' αυτό παρακαλούμε τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες για την κατά προτεραιότητα ανάληψη των απαιτούμενων ενεργειών.

Δ. Μεταφορά προσωπικού που παρέχει τις υπηρεσίες του στο Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»

Από τις διατάξεις της παρ.6 του άρθρου 91 του ν.4583/2018 προβλέπεται ότι εργαζόμενοι που κατά το χρόνο έναρξης ισχύος του εν λόγω άρθρου, ήτοι 18-12-2018, παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο πλαίσιο του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» με συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε ΟΤΑ α' βαθμού ή νομικά πρόσωπα αυτών (δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου), κατατάσσονται ή, όπου συντρέχει περίπτωση, μεταφέρονται σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, στην ίδια ειδικότητα, στις οργανικές μονάδες των Δήμων που θα προβούν στις ενέργειες της παρ.1 του άρθρου 91 για την πρόσληψη του μόνιμου προσωπικού, ώστε όλο το τακτικό (μόνιμο και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) προσωπικό που θα απασχολείται στο πλαίσιο του «Βοήθεια στο Σπίτι» να εντάσσεται οργανικά στον ίδιο φορέα.

Η κατάταξη ή μεταφορά του προσωπικού ΙΔΑΧ λαμβάνει χώρα εντός ενός μηνός από τη δημοσίευση της απόφασης τροποποίησης του οικείου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας, σύμφωνα με την παρ.1, με απόφαση του αρμοδίου προς διορισμό οργάνου που εγκρίνεται από το Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η προϋπηρεσία του ανωτέρω προσωπικού στο φορέα από τον οποίο μεταφέρεται, λαμβάνεται υπόψη για κάθε συνέπεια (μισθολογική, βαθμολογική κ.λπ.).

Εφόσον στους ως άνω φορείς, εκτός από εργαζομένους ΙΔΑΧ, υπηρετεί και προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για τις ανάγκες εξυπηρέτησης του προγράμματος, κρίνεται σκόπιμο, για λόγους ενότητας και ολοκληρωμένης παροχής των υπηρεσιών του θεσμού, να μεταφερθεί και το προσωπικό αυτό στους Δήμους που θα αναλάβουν την αρμοδιότητα, κατά τον ίδιο χρόνο με τη μεταφορά του προσωπικού ΙΔΑΧ.

Υπενθυμίζεται ότι η δυνατότητα μεταφοράς προσωπικού που απασχολείται στο πλαίσιο προγραμμάτων παρέχεται από τις διατάξεις της παρ.4 του άρθρου 44 του ν.3979/2011 αλλά και τις όμοιες του άρθρου 21 του ν.4483/2017, στις οποίες οι φορείς μπορούν να ανατρέξουν κατά περίπτωση.

Τέλος, μέχρι τη δημοσίευση των οριστικών πινάκων διοριστέων στις οργανικές θέσεις που συνιστώνται σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 91, οι υπηρεσίες του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» παρέχονται από τους απασχολούμενους με συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου που παρατάθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 153 του ν.4483/2017. Με τη δημοσίευση των οριστικών πινάκων διοριστέων στις οργανικές θέσεις που συνιστώνται σύμφωνα με την παρ.1, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου λύονται αυτοδικαίως και αζημίως, για τους οικείους ΟΤΑ ή νομικά πρόσωπα αυτών.

Παρακαλούνται οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις να μεριμνήσουν για την άμεση εφαρμογή από τους ΟΤΑ α' βαθμού των οριζόμενων στην εγκύκλιο αυτή, οι δε Δήμοι να ενημερώσουν αυθημερόν τα νομικά τους πρόσωπα.

Παραμένουμε στη διάθεσή σας για κάθε περαιτέρω διευκρίνιση.

**Ο Υπουργός
Αλέξανδρος Χαρίτσης**

