

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Ευχέρεια του εισηγητή της υποθέσεως να συγκεντρώνει αυτεπάγγελτα τα στοιχεία

(ΣτΕ 935/ 2017

παρ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου)

B. Νομικοί Σύμβουλοι και Δικηγόροι των Δήμων

(ΣτΕ 1025/ 2019)

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Για το αυτοδιοικητικό πρόγραμμα

«Αντώνης Τρίτσης»

Σίμος Ανδρονίδης

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

A. Διατάξεις για διοικητικά μέτρα και πειθαρχικό δίκαιο υπαλλήλων ΟΤΑ α' βαθμού

(Εγκύκλιος 80242/20.11.2020 (ΑΔΑ: Ω0Φ546ΜΤΛ6- ΙΤ9)

του Υπουργείου Εσωτερικών)

B. Κατάργηση τηλεομοιοτυπίας (FAX) στο Δημόσιο

(Εγκύκλιος ΔΙΔΔΔΗ/Φ.18/ 32607/ 19.11.2020

(ΑΔΑ: 66ΩΨ46ΜΤΛΠ- ΛΛΥ) του Υπουργείου Ψηφιακής

Διακυβέρνησης

Εισαγωγή στη Θεωρία της «Αυτόνομης Οργάνωσης»:

fractal αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής και

δημοκρατική «αλυσίδα συνεργασιών»

(blockchain)

Κίμων Σιδηρόπουλος

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...

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	273
Για το αυτοδιοικητικό πρόγραμμα «Αντώνης Τρίτσης, Σίμος Ανδρονίδης»	273
Εισαγωγή στη Θεωρία της «Αυτόνομης Οργάνωσης»: fractal αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής και δημοκρατική «αλυσίδα συνεργασιών» (blockchain), Κίμων Σιδηρόπουλος	218
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	241
A. Ευχέρεια του εισηγητή της υποθέσεως να συγκεντρώνει αυτεπάγγελα τα στοιχεία, ΣτΕ 935/ 2017, παρ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου	241
B. Νομικοί Σύμβουλοι και Δικηγόροι των Δήμων, ΣτΕ 1025/ 2019	255
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	323
A. Διατάξεις για διοικητικά μέτρα και πειθαρχικό δίκαιο υπαλλήλων ΟΤΑ α' βαθμού	323
B. Κατάργηση τηλεομοιοτυπίας (FAX) στο Δημόσιο	226

**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

Για το αυτοδιοικητικό πρόγραμμα «Αντώνης Τρίτσης»

Σίμος Ανδρονίδης

«Όσο κι αν διέψευσε τις πιο καλές του προσδοκίες ο Δίων, αυτός διατηρούσε ακόμη το βιβλίο που ξεφυλλίσαν ένα δέιλι στην πρώτη τους συνάντηση. Στην άκρη της πέμπτης σελίδας έμενε το αποτύπωμα ανεξίτηλα απ' το σαλιωμένο δάχτυλο του» (Γιάννης Ρίτσος, 'Θύμηση'/ Επαναλήψεις-Α').

Την περασμένη άνοιξη, εν καιρώ πανδημίας αλλά και 'καραντίνας,' το υπουργείο Εσωτερικών, ανακοίνωσε την εφαρμογή του προγράμματος 'Αντώνης

¹ Μία περαιτέρω και πλέον σύγχρονη εξέλιξη σχετικά με το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης,' αφορά την επέτειο από την συμπλήρωση του χρονικού ορόσημου των 200 ετών από την επανάσταση του 1821 (1821-2021). Δήμοι και Περιφέρειες καλούνται να υποβάλλουν προτάσεις για συμμετοχή στο πλέγμα δραστηριοτήτων που δύναται να αναπτυχθεί, διεκδικώντας χρηματοδότησης για την πραγματοποίηση τους από το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης' που δραστικά εμπλέκεται σε μία δραστική προσέγγιση της ιστορίας και της ιστορικής μνήμης αναγόμενο στο ύψος του 'απαραίτητου εργαλείου.' Ένα ιδιαίτερο στοιχείο έχει να κάνει με την ειδικότερη και περαιτέρω, με την αυτοδιοικητική προσέγγιση του επαναστατικού συμβάντος του 1821, η οποία και ζητείται να διαρθρωθεί γύρω από τις πλαισιώσεις της μνημονικοποίησης και της τουριστικοποίησης, καθιστώντας ή αλλιώς, μετεξελίσσοντας το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης' σε πρόγραμμα υποβοηθητικό της επιτροπής 2021, μετατοπιζόμενο προς το νοητό περίγραμμα μίας ιστορίας που επιζητεί το δικό της κοινό και στις αίθουσες των δημοτικών συμβουλίων. «Στο πλαίσιο των δράσεων προγραμματίζονται έργα επιστημονικής τεκμηρίωσης της πολιτιστικής κληρονομιάς για την παραγωγή ψηφιακών εικονικών εκθέσεων που θα απαρτίζονται από πολιτιστικά αντικείμενα που θα ανήκουν σε

Τόμος 5, Τεύχος 30, σελ. 273- 279

Τρίτσης,¹ που εν προκειμένω, επιδιώκεται να λάβει τα χαρακτηριστικά, αφενός μεν ενός ιδιαίτερου στρατηγικού άξονα διαμόρφωσης προϋποθέσεων λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού, και εν τω μέσω της πανδημικής κρίσης,² και, αφετέρου δε, ενός καθαυτό

Ο Σίμος Ανδρονίδης είναι Πολιτικός Επιστήμων-Υποψήφιος Διδάκτωρ στο τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

χρηματοδοτικού εργαλείου που θα δύναται να εξασφαλίσει την χρηματοδότηση διαφόρων έργων και αυτοδιοικητικών δράσεων.³

διαφορετικά μουσεία ή χώρους και θα διατίθενται είτε μέσω του διαδικτύου είτε με τη μορφή ηλεκτρονικών εκδόσεων. Επίσης, προβλέπεται η αξιοποίηση της τεχνολογίας για την ανάπτυξη εκπαιδευτικών προγραμμάτων στους χώρους που συνδέονται με την ελληνική επανάσταση και αξιοποίηση του διαδικτύου και της τεχνολογίας για την προσέλκυση τουριστικού ενδιαφέροντος για την Ελλάδα μέσω πολυγλωσσικών εφαρμογών, με εικονικές πολιτιστικές διαδρομές στο διαδίκτυο». Βλέπε σχετικά, "Ποια έργα εντάσσονται στο "Αντώνης Τρίτσης" μέσω της πρόσκλησης "Ελλάδα 1821-2021", Ιστοσελίδα 'Υδάτωρ,' 29/10/2020,

<https://ypodomes.com/poia-erga-entassontai-sto-quot-antonis-tritsis-quot-meso-tis-prosklisis-quot-ellada-1821-2021-quot/>

² Η διαχείριση της πανδημικής κρίσης ιατροποείται ως «κρίσιμη κατάσταση», εάν λάβουμε υπόψιν την με Φουκωϊκές αναφορές, ανάλυση της Αθηνάς Αθανασίου. Βλέπε σχετικά, Αθανασίου Αθηνά, 'Η κρίση ως «κατάσταση έκτακτης ανάγκης». Κριτικές και αντιστάσεις,' Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2012, σελ. 45.

³ Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.Ε.), μας προσφέρει το όλο περίγραμμα των διαστάσεων που αποκτά εντός του κρισιακού ιστορικού χρόνου το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης,' το οποίο και

Ως προς τις ίδιες προεκτάσεις του ονόματος που επελέγη,⁴ δύναται να αναφέρουμε πως αυτό ανα-καλεί την εν γένει πολιτική παρουσία του Αντώνη Τρίτση, παρουσία που συναρθρώνει την υπουργική του θητεία και τις πρωτοβουλίες που έλαβε όντας Υπουργός Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, με την σύντομη δημαρχιακή του θητεία

επιμερίζεται στα εξής πεδία: «Στόχοι-Σκοπός-Χρηματοδοτούμενες δράσεις-Προϋπολογισμός-Θεσμικό πλαίσιο». Κατ' αυτό τον τρόπο, δομείται ως αυτοδιοικητική στρατηγική, αντλώντας ως προς τους τιθέμενους στόχους, από τα αυτοδιοικητικά εγχειρήματα δράσης που αναπτύχθηκαν εν καιρώ της ασκούμενης 'βιο-πολιτικής της καραντίνας' για την άμβλυση των συνεπειών της πανδημίας. «Ειδικότερα οι στόχοι του προγράμματος είναι οι εξής:

- η βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός των βασικών υποδομών των ΟΤΑ α' και β' βαθμού των Συνδέσμων Δήμων και των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ασφάλεια και ποιότητα ζωής των πολιτών,
- η επανεκκίνηση της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, η εξομάλυνση των συνεπειών της κρίσης εξαιτίας του κορωνοϊού, η προστασία της δημόσιας υγείας και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της τοπικής οικονομίας,
- η εκτέλεση δράσεων και πρωτοβουλιών κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης και ειδικότερα η στήριξη των δομών παροχής κοινωνικών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης,
- η εισαγωγή τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας στη σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον πολίτη με στόχο την εμπέδωση της έννοιας του ψηφιακού πολιτισμού,
- η ενίσχυση της ανταπόκρισης της διοίκησης στους τομείς αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συνεχή ενσωμάτωση νέων αναγκών και απαιτήσεων και ο εκσυγχρονισμός του θεσμού της πολιτικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο». Ως προς αυτό το σκέλος, το πρόγραμμα άτυπα λαμβάνει τα χαρακτηριστικά της συνδρομής στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Βλέπε για του προγράμματος, 'ΟΤΑ Πρόγραμμα Ανάπτυξης και Αλληλεγγύης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση «Αντώνης Τρίτσης», Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης,

πρ ΟΤΑ ση

στο Δήμο της Αθήνας, στο εγκάρσιο σημείο όπου και αναδύεται το διακύβευμα του μεταρρυθμισμού. Και λέγοντας κάτι τέτοιο, εννοούμε πως το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης' σημασιοδοτείται ως μεταρρυθμιστικό, ενταγμένο στο πολιτικοϊδεολογικό κυβερνητικό πρόταγμα περί 'μεταρρυθμισμού'⁵ που ως εμπρόθετη

Διάρκεια προγράμματος: 2020-2023,
https://www.eetaa.gr/fundings/index.php?tag=view_programmata_details&programma_id=89

⁴ Η επιλογή του ονόματος 'Αντώνης Τρίτσης' για τον προσδιορισμό του προγράμματος, τροφοδοτείται από την περίοδο της Μεταπολίτευσης και της Μεταπολιτευτικής πολιτικής κουλτούρας, εν αντιθέσει προς τον 'Καποδίστρια' και τον 'Καλλικράτη' που επιδιώχθηκε να έχουν ένα βαθύτερο ιστορικό-μνημονικό αποτύπωμα, το οποίο και ανασύρει στην δημόσια σφαίρα μία αίσθηση ενός προωθημένου διοικητικού μεταρρυθμισμού στην περίπτωση του Ιωάννη Καποδίστρια, και του σημαίνοντος της δημιουργίας και της σύστοιχης συμμετρίας, στην περίπτωση της μεταρρύθμισης του 'Καλλικράτη' από την οποία και δεν εκ-λείπουν και στοιχεία μίας χωρικής, κοινωνικής-πληθυσμιακής και αυτοδιοικητικής ανισορροπίας. Στον 'Καλλικράτη' θα επανέλθουμε σε άλλο σημείο της ανάλυσης μας.

⁵ Για την αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση του 'Καποδίστρια' που έλαβε χώρα στα 1997, ιδωμένης υπό το πρίσμα των «μετασχηματισμών στη διακυβέρνηση», βλέπε σχετικά, Λαμπροπούλου Μαντώ-Οικονόμου Γιώργος, 'Η Δημόσια Διοίκηση υπό το πρίσμα της μετεξέλιξης του ΠΑΣΟΚ: Πολιτικές και Προγράμματα (1974-2018)', στο: Ασημακόπουλος Βασίλης & Τάσσης Χρυσάνθος, (επιμ.), 'ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, Ιδεολογικές μετατοπίσεις, Κυβερνητικές πολιτικές,' Πρόλογος: Σπουρδαλάκης Μιχάλης, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 2018, σελ. 542. Όπως τονίζουν οι δύο συγγραφείς του κειμένου, «με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» ανασχεδιάστηκε ο διοικητικός χάρτης καθώς οι πολυάριθμοι, αδύνατοι και κατακερματισμένοι ΟΤΑ Α' βαθμού συγχωνεύθηκαν υποχρεωτικά, με στόχο τη διοικητική ενδυνάμωση τους, συγκροτώντας 900 δήμους και 133 κοινότητες. Οι δήμαρχοι ενισχύθηκαν πολιτικά, αποκτώντας μεγαλύτερη χωρική ευθύνη, ο

έννοια, αναπαράγει αυτό που ο Γιώργος Κατσαμπέκης αποκαλεί «ιδιαίτερους νοηματικούς κώδικες».⁶

Σχετική εδώ, τόσο με την θέση ή αλλιώς, τον χώρο που καταλαμβάνει η έννοια του 'μεταρρυθμισμού' στην κυβέρνηση αλλά και στο κόμμα της 'Νέας Δημοκρατίας',⁷ όσο και με το πως

ρόλος των οργάνων διοίκησης αναβαθμίστηκε, προωθήθηκαν μορφές διαδημοτικής συνεργασίας, καταργήθηκαν οι επαρχίες και συστάθηκαν τοπικά συμβούλια. Επίσης, ο αριθμός των δημοτικών επιχειρήσεων αυξήθηκε σημαντικά, ως απόρροια αφενός προσπαθειών αξιοποίησης ευρωπαϊκών πόρων με ευελιξία, αφετέρου ικανοποίησης (συνήθως πελατειακών) αιτημάτων προσλήψεων, μέσω πρακτικών που παρέκαμπταν το ΑΣΕΠ». Είναι χαρακτηριστικό πως ιδιαίτερο χώρο αφιερώνει στην αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση του 'Καποδίστρια' ως μεταρρύθμιση αξιοποίησης χώρου και συγκρότησης αυτοτελών αυτοδιοικητικών μονάδων με όρους οργάνων διοίκησης, ο πρώην πρωθυπουργός Κώστας Σημίτης, στο απολογιστικό για το κυβερνητικό εγχείρημα του 'εκσυγχρονισμού' πόνημα του με τίτλο 'Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004,' Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2005. Για τον πρώην πρωθυπουργό και πρόεδρο του ΠΑΣΟΚ, «η πιο σημαντική μεταρρύθμιση στη διοίκηση που πραγματοποιήθηκε την οκταετία ήταν η αναγκαστική συνένωση δήμων και κοινοτήτων σύμφωνα με το Σχέδιο «Καποδίστριας» το 1997.

⁶ Βλέπε σχετικά, Κατσαμπέκης Γιώργος, 'Ο πολιτικός λόγος του εκσυγχρονισμού (1989-2004), στο: : Ασημακόπουλος Βασίλης & Τάσσης Χρύσανθος, (επιμ.), 'ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, Ιδεολογικές μετατοπίσεις, Κυβερνητικές πολιτικές...ό.π., σελ. 425. Όπως διαφαίνεται και από τον τίτλο, θεωρητικό σημείο αναφοράς είναι η μελέτη με εργαλείο την ανάλυση λόγου, του 'εκσυγχρονισμού' και σε αυτό το πλαίσιο, η 'σύλληψη' των όρων και των προϋποθέσεων που τον παρήγαγαν πολιτικά και ιδεολογικά, προτού καταστεί στρατηγική διακυβέρνησης.

⁷ Στην δική του πολιτικοϊδεολογική αφήγηση, ο υπουργός Εσωτερικών Τάκης Θεοδωρικάκος, προσλαμβάνει τον 'μεταρρυθμισμό' που κατά τον ίδιο διακρίνει το κόμμα της 'Νέας Δημοκρατίας,' ως την πρωταρχική διαφορά της 'Νέας Δημοκρατίας' από το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ήτοι τον

νοηματοδοτείται εντός του δημόσιου λόγου, ήτοι, με το πως συγκροτεί την προβαλλόμενη ως 'διαφορά' της 'Νέας Δημοκρατίας' από τα υπόλοιπα πολιτικά κόμματα (και ιδίως τον 'ΣΥΡΙΖΑ' και το 'Κίνημα Αλλαγής').

Σε αυτό το σημείο, θεωρούμε πως το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης'⁸

'Συνασπισμό της Ριζοσπαστικής Αριστεράς' (ΣΥΡΙΖΑ). Ευρύτερα ομιλώντας, στις αφηγήσεις στελεχών του κόμματος αλλά και του πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη, ο 'μεταρρυθμισμός,' ο 'φιλελεύθερος μεταρρυθμισμός,' οικοδομεί την πολιτική-αξιακή αντίστιξη του κόμματος προς τον 'πελατειακό κρατισμό,' αποτελώντας ταυτόχρονα μία σύγχρονη διαιρετική τομή που διαπερνά την κρισιακή ελληνική κοινωνία. Βλέπε σχετικά για την ρητορική του υπουργού Εσωτερικών, Πάνου Αφροδίτη, Τάκης Θεοδωρικάκος: Ο ΣΥΡΙΖΑ διχάζει, ενώ η Νέα Δημοκρατία προχωράει μπροστά με μεταρρυθμίσεις,' Ενημερωτική Ιστοσελίδα 'Pagenews.gr,' 09/10/2020, <https://www.pagenews.gr/2020/10/09/politik-i/takis-theodorikakos-o-syriza-dixazei-eno-i-nea-dimokratia-proxoraei-mprosta-me-metarrythmiseis/>

⁸ Μέσω του ρητορικής περί 'μεταρρυθμισμού' που επιμερίζεται σε διάφορα πεδία, όντας ενιαίο σύνολο, δύναται να αντληθούμε την ύπαρξη του προγράμματος 'Αντώνης Τρίτσης' που όσον αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση υποστασιοποιείται κεντρικά, δια-μοιράζοντας αρμοδιότητες. Στο άμεσο κοινωνικό επίπεδο (ή κοινωνικό πεδίο), η Τοπική Αυτοδιοίκηση επανεπινοείται, και ορθά, ως δραστικός 'πάροχος' κοινωνικών υπηρεσιών με ορίζουσες το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι' (μοτίβο 'οικιακότητας'), και το 'Κοινωνικό Παντοπωλείο' ως δίκτυο διατήρησης μίας στοιχειώδους κοινωνικής συνοχής. Επίσης, εκφράζεται με έντονο τρόπο η αναπτυξιακή πολιτική σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (οικονομικό επίπεδο), με την Τοπική Αυτοδιοίκηση να περιβάλλεται τον 'μανδύα' της εμπλοκής της στους όρους της καπιταλιστικής ανάπτυξης-συσσώρευσης, και επί του χώρου, με την ίδια να προσφέρει εργασία διαφόρων εργασιακών τύπων ομνύοντας τώρα σε ό,τι αποκαλείται ως 'κυκλική οικονομία.' Σε ένα τρίτο και χωρικό επίπεδο, το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης' εμπεριέχει τον όρο της 'λελογισμένης

προσιδιάζει προς τον άξονα συστηματοποίησης και δη αυτοδιοικητικής συστηματοποίησης της 'προσαρμοστικότητας,' που σχετίζεται με την δυνατότητα μίας αναβαθμισμένης προσαρμογής και συμμετοχής των Δήμων και των Περιφερειών της χώρας (αυτοδιοίκηση Α' και Β Βαθμού), σε μία στρατηγική 'εξευρωπαϊσμού'⁹ που περισσότερο έχει σχέση με το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰ για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας,¹¹ εκεί όπου διαμορφώνονται οι προϋποθέσεις για την ανάδυση ενός αυτοδιοικητικού υποδείγματος¹² χωρικά και πολιτικά κατανεμημένου.

επικέντρωσης': Κάθε περίπτωση χωριστά και όλες μαζί.

⁹ Είναι σε αυτό το σημείο που το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης' με βάση τις νόρμες και τους κανόνες που παραγάγει και ανασύρει, θέλει να εναρμονισθεί με τις επιταγές ή και τα επίδικα της μετα-νεωτερικής εποχής που πλέον εσωτερικεύει την ιστορικότητα της πανδημίας, ήγουν της 'ασθένειας.' Η λογική της εναρμόνισης στην οποία και αναφερόμαστε, προτάσσει διαχειριστικά και στρατηγικά, την ύπαρξη και την λειτουργία των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενώπιον ζητημάτων όπως η κλιματική κρίση-αλλαγή, οι πολιτικές βέλτιστης διαχείρισης των απορριμμάτων που υπερβαίνουν την απλή συλλογή χάριν σύγχρονων μεθόδων ανακύκλωσης (τομέας διοικητικού και καθαριότητας ενός δήμου), τις οικονομικές δραστηριότητες με σαφές χωρικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό 'ίχνος,' μετατοπίζοντας την Αυτοδιοίκηση προς ό,τι οι Christensen και Laegreid, ορίζουν ως της «μετά το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Post-NPM) εποχής». Βλέπε σχετικά, Christensen T., & Laegreid P., 'Increased complexity in public organizations: The challenge of combining NPM and Post-NPM,' *Governance of Public Sector Organizations*, Palgrave Macmillan, σελ. 255-275.

¹⁰ Εντός των συνδηλώσεων των απλοϊκών και μονοσήμαντων αφηγήσεων περί ελληνικής κρατικής, πολιτικής και διοικητικής 'υστέρησης,' ο 'εξευρωπαϊσμός' δομών της εν Ελλάδα κοινωνίας, καθίσταται κάτι περισσότερο από επιδιωκόμενος στρατηγικός στόχος, εμβαπτιζόμενος στα νάματα ενός 'Ηράκλειου άθλου.'

Εάν τότε, το αυτοδιοικητικό 'πράττειν' προσλαμβάνεται με τους επιγενόμενους όρους του στοχευμένου 'εξευρωπαϊσμού' που αρθρώνεται γύρω από το πως χαράσσω, διεκδικώ και εφαρμόζω, τότε η δεύτερη παράμετρος έχει να κάνει με την χωρική και πολιτική κατανομή για την οποία και έγινε λόγος πιο πάνω. Υπό αυτό το πρίσμα, αυτού του είδους η κατανομή συμπεριλαμβάνει την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο έδαφος της ψηφιοποίησης βασικών λειτουργιών και υποδομών της, εκ των οποίων η πλέον χαρακτηριστική ίσως είναι τα 'Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών' (ΚΕΠ).¹³

¹¹ Η εξέλιξη της πανδημικής κρίσης σε εγχώριο αλλά και σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, αγγίζει τον καταστατικό πυρήνα λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή το πως η τελευταία έρχεται σε επαφή και 'συνδιαλέγεται' με τις προσδοκίες και τις καθημερινές αναζητήσεις του πολίτη που δεν παύει να είναι δημότης, με την θεσπισμένη κεντρικά κοινωνιο-χωρική απόσταση-αποστασιοποίηση να μην συντείνει στην παύση λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κύρια σε επίπεδο Δήμου και Περιφέρειας. Είναι οι δήμοι που κλήθηκαν (κάτι που συμβαίνει και τώρα), να πλησιάσουν εγγύτερα τον 'βίο-κοσμο' του δημότη, έχοντας εγκολπωθεί τα μοτίβα μίας εν τοις πράγμασι ανοιχτής και 'κινησιολογικής' αυτοδιοίκησης. Οι τοπικές κοινότητες από την άλλη, εν τω μέσω μίας κατάστασης 'εκτάκτου ανάγκης,' ενέγραψαν εντατικά το κανονιστικό και λιτά συνθηματολογικό υπόδειγμα του 'Μένουμε Σπίτι.'

¹² Για τις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στην εγχώρια Δημόσια Διοίκηση εν καιρώ βαθιάς οικονομικής-πολιτικής κρίσης, βλέπε σχετικά, Τσέκος Θεόδωρος, 'Διαρθρωτικές αλλαγές και Διοικητική μεταρρύθμιση,' στο: Γεωργαράκης Ν.Γ.,- Δεμερτζής Ν., (επιμ.), 'Το Πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του πολιτικού,' Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών/Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 2015, σελ. 359-377., όπου και μία κριτική προσέγγιση και της εργαλειοθήκης των μνημονιακών μέτρων αλλά και του περιεχομένου τους.

¹³ Για την δημιουργία των 'Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών' και τα διακριτά χαρακτηριστικά τους που τα καθιστά τμήμα

Έτσι, τα 'Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών,' η ευρύτερη λειτουργία τους και οι υπηρεσίες που παρέχουν, προσλαμβάνουν το διακύβευμα ενός οιονεί ψηφιακού μετασχηματισμού, στο βαθμό όπου και, κυβερνητικώ-πολιτικώ τω τρόπω, προτάσσεται η μετατροπή τους σε 'e-ΚΕΠ,'¹⁴ με το υποκείμενο που σπεύδει να μεταβεί εκεί για να εξυπηρετηθεί εν-σώματα,¹⁵ να ανασυστήνεται και ως τεχνολογική¹⁶ μορφή η αναγνώριση της οποίας προϋποτίθεται στο όνομα και σε μία σειρά από ιδιότητες. Η τεχνολογία δεν είναι το απαύγασμα ή αλλιώς, διαφορετικά ειπωμένο, η ενσάρκωση ενός κόσμου-γίνεσθαι που μεταβάλλεται, αλλά τμήμα μίας περιόδου

του εν ευρεία εννοία οργανογράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και κομμάτι της τοπικά ασκούμενης διακυβέρνησης, βλέπε σχετικά, Σημίτης Κώστας, 'Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004...ό.π., σελ. 350-352.

¹⁴ Στις εκφάνσεις του προγράμματος ή της στρατηγικής 'Αντώνης Τρίτσης' που εκφράζεται ως συμπύκνωση των κυβερνητικών πανδημικών πολιτικών με επίκεντρο την εύρυθμη λειτουργία της Αυτοδιοίκησης, τα 'Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών' και η προσαρμογή σε ένα ψηφιακό 'οικο-σύστημα' που τους δίδει σημαίνουσα θέση, συμβάλλουν στη μετεξέλιξη των Δήμων σε 'κέντρο παροχής εξατομικευμένων γραφειοκρατικών υπηρεσιών,' με τα 'e-ΚΕΠ' να προσφέρουν 'κλειδάριθμο' έγκλησης: 'Εσύ είσαι ο... και μέσα από την οθόνη του υπολογιστή.'

¹⁵ Σε αυτή την λεπτή περίπτωση, διαμέσου του παραδείγματος, επιθυμούμε να καταδείξουμε το πως η Τοπική Αυτοδιοίκηση και πρωταρχικοί οι Δήμοι επεχείρησαν να ισορροπήσουν μεταξύ εν-σώματης παρουσίας και επαφής και ψηφιακής λειτουργίας, έστω και τμηματικά. Προς τον πρώτο παράγοντα, ήτοι τον παράγοντα της εν-σώματης επαφής προσανατολίσθηκαν υπηρεσίες και προγράμματα (σημαίνουσα πανδημική παράμετρος), όπως το 'Βοήθεια στο Σπίτι,' το 'Κοινωνικό Παντοπωλείο,' η μέσω τήρησης υγειονομικών κανόνων και πρωτοκόλλων επίσκεψη στο κτίριο του δημαρχείου προς 'εξυπηρέτηση,' με τα τρία ως άνω σχήματα να σχηματίζουν έναν 'αστερισμό' μη αυτοματοποιημένης λειτουργίας που

που ευρίσκεται σε διαδικασία μετάβασης σε πολλαπλά επίπεδα.

Πλέον, η ανάλυση μας καθίσταται περισσότερο συγκεκριμένη όσον αφορά το ίδιο το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης,' καθότι το τελευταίο τοποθετείται στρατηγικά μεταξύ της εν ευρεία εννοία κοινωνιο-πανδημικής και περαιτέρω, ευρωπαϊκής στρατηγικής της κυβέρνησης, όπως επίσης και της πολιτικής ψηφιοποίησης-τεχνολογικοποίησης που εμβαπτίζεται στα νάματα μίας και έντονης 'προόδου.'

Το πρόγραμμα 'Αντώνης Τρίτσης' δεν κινείται γύρω από έναν ιδεατό άξονα «αποκέντρωσης» για να παραπέμψουμε στην ανάλυση του Παναγιώτη Βασιλάκη,¹⁷

θεμελιώνεται στην εγκύκλιο της σφραγίδας, του εγγράφου και του υπαλλήλου ως μεσολαβητή, από κοινού με την εξωστρέφεια, ίσως για πρώτη φορά σε τέτοιον βαθμό, που αποκτά το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι' που εάν κερδίζει κάτι, αυτό είναι μία εκ νέου νομιμοποίηση. Σε ένα δεύτερο στάδιο, η ψηφιακή λειτουργία η οποία δεν απόσχει της πανδημικής φοράς, 'στρατηγικοποίησης' της αυτοδιοικητικής δράσης με στόχο την αποτελεσματικότητα, χρησιμοποιεί το 'εργαλείο' των 'ΚΕΠ,' της άμεσης και βιωματικής επικοινωνίας και της εξυπηρέτησης ενός εκάστου, χωρίς να απαιτείται η φυσική παρουσία. Την διάσταση της φυσικής απόστασης και της ατομικά-κοινωνικά βιωμένης αποστασιοποίησης, την διακρίνουμε και στον τρόπο πραγματοποίησης των δημοτικών συμβουλίων εκεί όπου προκρίθηκε το μοντέλο της δια περιφοράς συνεδρίασης, όπως και αυτό της διαδικτυακής 'μάζωσης.'

¹⁶ Για μία κριτική στην έννοια του «τεχνολογικού ντετερμινισμού» με επίκεντρο την ύπαρξη και αναπαραγωγή των νέων μέσων κοινωνικής δικτύωσης, βλέπε σχετικά, Proulx S., 'Social media as tools of resistance: Disseminating the voice of the multitude, Seattle AoIR Internet Research, 12.0, 2011.

¹⁷ Βλέπε σχετικά, Βασιλάκης Παναγιώτης, 'Οι πρώτες απόπειρες εκσυγχρονισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης την περίοδο 1981-1989 και η προσαρμογή της στο ευρωπαϊκό πρότυπο περιφερειακής πολιτικής,' στο: Ασημακόπουλος Βασίλης & Τάσσης Χρύσανθος, (επιμ.), 'ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, Ιδεολογικές μετατοπίσεις,

αλλά ούτε και υπενθυμίζει τις συνδηλώσεις χωρικής-γεωγραφικής και αυτοδιοικητικής συγκεντροποίησης τύπου 'Καποδίστρια' (1997/98), ή ακόμη και 'Καλλικράτη' (2010),¹⁸ όσο θέτει ως σημείο αναφοράς την ίδια την καθαυτό αυτοδιοικητική μονάδα (Δήμους και Περιφέρειες).

Και ως προς αυτό, προβαίνει στην ανα-πλαισίωση της αυτοδιοικητικής δράσης πέραν της διαχείρισης ζητημάτων που άπτονται της καθημερινότητας, κομίζοντας την έννοια της Αυτοδιοίκησης ως 'συστημικού δρώντα' που 'οφείλει' να χαραξεί την στρατηγική του σε παράλληλα επίπεδα για να διεκδικήσει χρηματοδότηση, εισαγάγει και

θεσμοποιεί την μορφή του εργαζόμενου 'πολλαπλών καθηκόντων' (η Αυτοδιοίκηση ενσωματώνει τόσο την εργασία 'γραφείου' όσο και επισφαλή εργασία), τείνει προς την κατεύθυνση της 'επιλεξιμότητας' μίας δράσης ή ενός έργου, συνυφαίνοντας παράλληλα μορφές συνεργειών¹⁹ (όχι απαραίτητα μόνο συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα), με την σήμανση της 'ασφάλειας' σε επίπεδο Δήμων και Περιφερειών.

Η 'ασφάλεια' σε αυτό το επίπεδο, συνδέεται με το πρόσημο της πολιτικής προστασίας,²⁰ κάτι που αναλυτικά μας ωθεί στο να επισημάνουμε την κοινή συνύπαρξη της κρίσης και της διαχείρισης έως ελέγχου της σε τοπικό επίπεδο. Το

Κυβερνητικές πολιτικές...ό.π., σελ., 760, & Μπεριάτος Η., 'Η Διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο: Η πολιτική της αναकुτάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)', Τόπος, 8, 1994. Δίδοντας στην ανάλυση μας μία γενικότερη προοπτική, θα υπογραμμίσουμε πως η στρατηγική 'Αντώνης Τρίτσης' ως στρατηγική εμπάθυνας λειτουργιών, χάραξης στρατηγικών και κατανομής πόρων, δεν επεκτείνεται στο επίπεδο της μεταρρυθμιστικής αναδιάρταξης του δημοτικού και περιφερειακού χάρτη της χώρας όπως προέκυψε μετά τον 'Καλλικράτη' του 2010, αποφεύγοντας συστηματικά να επαναχαραξεί διοικητικά όρια, να βελτιώσει εμφανείς χωρικές ανισοροπίες, να δείξει χωρικές προτεραιότητες.

¹⁸ Μία σημαντική καινοτομία του 'Καλλικράτη' στην οποία και δεν έχει δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη δημόσια σφαίρα, αφορά την θέσπιση του θεσμού του 'Συμπαραστάτη του Δημότη' και του 'Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης,' που δύνανται να λειτουργήσουν ως αυτοδιοικητικά ενδιάμεσοι μεταξύ δημότη και Δήμου (και Περιφέρειας), ανά-πλάθοντας τα αιτήματα προς την μορφή της γραπτής αναφοράς και προσδίδοντας τους περιεχόμενο με θέα τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ο θεσμός του 'Συμπαραστάτη' φέρει έμμεσα τον δημότη εντός του Δήμου-Περιφέρειας, με γνώμονα την επίτευξη «αποτελέσματος», διοικητικού «αποτελέσματος», κατά την διατύπωση των Foster και Jones. Μάλιστα, πιστεύουμε πως η διαδικασία εκλογής τους από τα δημοτικά-περιφερειακή συμβούλια,

πρέπει να απλοποιηθεί, απεγκλωβίζοντας τον θεσμό από μικροκομματικές και μικροπολιτικές σκοπιμότητες. Βλέπε σχετικά, Foster J.L., & Jones J.H., 'Rule orientation and bureaucratic reform,' American Journal of Political Science, σελ. 348-363.

¹⁹ Κάνουμε λόγο και για δια-δημοτικές και δια-περιφερειακές συμπράξεις και ως προς το πρόταγμα της διεκδίκησης πραγματοποίησης στοχευμένων έργων υποδομής που επηρεάζουν την λειτουργικότητα περισσότερων τους ενός Δήμων ή και Περιφερειών. Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ενυπήρχαν του προγράμματος, με τον ιδιωτικό τομέα να συμμετέχει άμεσα στην κατασκευή διαφόρων έργων, δια-μοιράζοντας την δική του τεχνογνωσία με την αυτοδιοικητική κουλτούρα και καθημερινότητα.

²⁰ 'ΟΤΑ Πρόγραμμα Ανάπτυξης και Αλληλεγγύης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση «Αντώνης Τρίτσης»...ό.π.' Πέραν της κατασκευής υποδομών και ενίσχυσης του δημόσιου χώρου ενώπιον του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής, ένα στοιχείο που χρήζει διερεύνησης συνδέεται με την συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ένα εγχείρημα διαβαθμισμένης υγειονομικής αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού. Η αξιοποίηση τεχνολογικών εφαρμογών που ήδη 'τρέχουν,' η εκμετάλλευση υπολογιστικών μοντέλων έγκαιρης προειδοποίησης λαμβάνοντας φυσικά υπόψιν τον παράγοντα του ιστορικά απρόβλεπτου, μπορούν να προσδώσουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ένα υπόστρωμα διαχείρισης κρίσεων.

καινοφανές σε αυτή την περίπτωση, είναι το ό,τι ναι μεν καθίσταται ευδιάκριτη η αναφορά στην πολιτική προστασία που διευρύνεται κατά τι ώστε να συμπεριλάβει (συμπεριληπτική πολιτική προστασία), επίδικα όπως η διαχείριση πανδημιών στο μικρο-επίπεδο, κλιματικών-περιβαλλοντικών μεταβολών, από την άλλη όμως δε, δεν λαμβάνει χώρα μία σαφή αναφορά στα μεθοδολογικά εργαλεία²¹ που θα προσδώσουν στην εφαρμογή της πολιτικής προστασίας στην αυτοδιοίκηση, από περιεχόμενο και αντίκρισμα.

Μέσω του προγράμματος 'Αντώνης Τρίτσης' που δεν είναι απλά χρηματοδοτικό, ανασυγκροτούνται και διαπλέκονται το μικρο-επίπεδο του Δήμου με το μακρο-επίπεδο της Περιφέρειας, αφήνοντας να διαρρεύσει δραστικά η αίσθηση του Αυτοδιοίκησης που καλείται να δημιουργήσει η ίδια τις προϋποθέσεις της απόσπασης κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης, όντας εργοδότης, διαπραγματευτής και ρυθμιστής. Σε αντικατάσταση του προγράμματος 'Φιλόδημος,' ο 'Αντώνης Τρίτσης' κομίζει μία πρόταση κατανομής δυνάμεων.

²¹ Ακόμη και η περιώνυμη αναπτυξιακή διάσταση, εκ-πεφρασμένη υπό την οπτική γωνία της δημιουργίας πολλών θέσεων εργασίας, προβαίνει σε ένα μεθοδολογικό «άλμα» σύμφωνα με την εύστοχη διαπίστωση του Θεόδωρου Τσέκου, καθότι δεν προσδιορίζει ρητά το πως θα επιτευχθεί κάτι τέτοιο. Απαιτούνται περισσότερες εξειδικεύσεις που θα ενισχύσουν την λογική της 'αυτονομίας' της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,

με βάση την κατάρτιση συνεκτικών προγραμμάτων που θα διαθέτουν ρήτρες εφαρμογής και δικλίδες ασφαλείας, ώστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση να διεκδικήσει την ισόρροπη ανάπτυξη. Βλέπε σχετικά, Τσέκος Θεόδωρος, 'Διαρθρωτικές αλλαγές και Διοικητική μεταρρύθμιση,' στο: Γεωργαράκης Ν.Γ.,- Δεμερτζής Ν., (επιμ.), 'Το Πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του πολιτικού...ό.π., σελ. 370.

Εισαγωγή στη Θεωρία της «Αυτόνομης Οργάνωσης»: fractal αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής και δημοκρατική «αλυσίδα συνεργασιών» (blockchain)

Κίμων Σιδηρόπουλος

Εισαγωγή

Η διαμόρφωση και εξέλιξη μίας νέας θεωρίας για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, με ειδικότερη αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία θα πραγματεύεται τόσο την πολιτική, όσο και τη διοικητική της διάσταση, προϋποθέτει την προηγούμενη κριτική αξιολόγηση της ήδη υπάρχουσας πολιτειακής και διοικητικής διάρθρωσης του κράτους και την ανάδειξη της αναγκαιότητας αντικατάστασής της. Έτσι, η ανάπτυξη μίας νέας θεωρίας για τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης μεταξύ διοίκησης και κοινωνίας (βλ. Κεφάλαιο Γ. *Θεωρία της «αυτόνομης οργάνωσης»*) απαιτεί: α) την προηγούμενη κριτική ανάλυση της λειτουργίας της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας, ως των δύο πολιτειακών θεσμών που δημιουργούν και «πλάθουν» το πλαίσιο δράσης της εκτελεστικής εξουσίας (βλ. Κεφάλαιο Α. *Δυστοπία εξουσιών*) και β) την παρουσίαση του ρόλου της διοίκησης που επιφυλάσσουν οι κρατούσες θεωρητικές - φιλελεύθερες κατά βάση - προσεγγίσεις της διοίκησης των οργανώσεων (βλ. Κεφάλαιο Β. *Οι Πολιτικές που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση*).

¹ Heidegger, τηλεοπτική συνέντευξη, αναφέρεται στην υποσημείωση 68 στο βιβλίο του Ζαν Βαλ: «Εισαγωγή στις Φιλοσοφίες του υπαρξισμού», εκδ. Αρμός, 2012.

² Με το όρο «διοίκηση/πολιτική» αποδίδεται η ικανότητα της διοίκησης, όχι να παράγει

Τόμος 5, Τεύχος 30, σελ. 280- 302

Αν και έχει λεχθεί πως η φιλοσοφία δεν επιδέχεται κανένα οργανωτικό σχήμα, δηλαδή όταν αναλαμβάνεις θέση εξουσίας σταματάς να φιλοσοφείς,¹ εντούτοις η φιλοσοφία βοηθάει στον προσδιορισμό των ερωτημάτων και στην έγερση προβληματισμών όταν ένα πολιτικό σύστημα βρίσκεται σε μία κατάσταση αρρυθμίας. Πολλές φορές, επίσης, η φιλοσοφία μπορεί μέσα από το σύνολο των απαντήσεών της να συμβάλλει στην ανάδειξη μίας νέας μορφής οργάνωσης.

Πιστεύουμε ότι από ένα σύνολο πιθανών απαντήσεων στα ερωτήματα που

Ο Κίμων Σιδηρόπουλος είναι υπάλληλος στο Υπουργείο Εσωτερικών

τίθενται στην παρούσα μελέτη μπορεί να αναδειχθεί μία νέα οργάνωση της δημόσιας διοίκησης ικανής να αντιδρά στις αλλαγές εντός του κοινωνικού πλαισίου που την προσδιορίζει. Μία διοίκηση όχι με τη μορφή της γραφειοκρατίας που έλαβε κατά τα χρόνια της δημιουργίας του έθνους-κράτους, αλλά μία διοίκηση/πολιτική που θα ασκεί, θα μετατρέπει την πολιτική βούληση των μελών της κοινωνίας (όπως αυτή εκφράζεται κατά τις εκλογικές αναμετρήσεις) σε εφαρμοσμένη πολιτική πρακτική.²

Η επιλογή της τοπικής αυτοδιοίκησης ως αντιπροσωπευτικού τμήματος της ολότητας της δημόσιας διοίκησης, έγκειται στο ότι είναι η μόνη

αυτοβούλως πολιτική δράση, αλλά να εφαρμόζει με τον πιο κοινωνικά αποδεκτό τρόπο την πολιτική τακτική του εκάστοτε νικητή των εκλογικών αναμετρήσεων.

διοικητική δομή που αποτελεί μέρος της πολιτικής κοινωνίας (του δήμου) και μπορεί να ενσωματώσει τη δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών.

Στο πλαίσιο αυτό η «Θεωρία του Χάους» είναι αυτή που θα καθοδηγήσει τις απαντήσεις στα ερωτήματα που προκύπτουν από την πρόταση για αντικατάσταση της υπάρχουσας διοικητικής δομής. Υποστηρίζεται ότι, πρώτον, οι δήμοι μπορούν να οργανωθούν σε «fractal αρχιτεκτονική» καθώς είναι «αυτό-όμοιοι» διοικητικοί μηχανισμοί, στο μέτρο που όλοι οι δήμοι έχουν όμοια οργάνωση για την παροχή καθημερινών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Δεύτερον, οι εναλλαγές στην πολιτική ηγεσία του δήμου ως αποτέλεσμα των εκλογικών αναμετρήσεων έχουν ως επακόλουθο ριζικές αλλαγές στην πολιτική διοίκηση του δήμου. Η αλλαγή στην πολιτική διοίκηση του δήμου, με την ανάδειξη διαφορετικών δημοτικών αρχών, ακόμα και μετά από μικρές και οριακές εκλογικές διαφορές, είναι δυνατόν, λόγω της άσκησης των πολιτικών των νέων αρχών, να οδηγήσει στη διαφοροποίηση των προοδευτικών κοινωνιών από τις μη προοδευτικές. Οι εκλογικές αναμετρήσεις και η, επακόλουθη, εναλλαγή των πολιτικών δυνάμεων στη διοίκηση του δήμου είναι οι πολιτικοί «ελκυστές»³, που αποτελούν το σημείο της πολιτικής ισορροπίας γύρω από το οποίο οργανώνονται οι διαφορετικοί πολιτικά δήμοι, ως μονάδες διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

Το σύνολο των απαντήσεων δίδεται μέσα από τα θεωρητικά μέρη στα οποία αρθρώνεται η θεωρία της

«Αυτόνομης Οργάνωσης» του δήμου. Η θεωρία της «αυτόνομης οργάνωσης» λαμβάνει υπόψη της και στηρίζεται στην ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, μέσω της διερεύνησης των ορίων συνεργασίας και αμοιβαιότητας μεταξύ των μελών της κοινωνίας.

A. Δυστοπία εξουσιών

Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι η ανάδειξη της αρρυθμίας που βιώνουν i. η δικαστική και ii. η νομοθετική εξουσία, δημιουργώντας μια δυστοπία, όπου η κοινωνία βρίσκεται αντιμέτωπη με τα αποτελέσματά της. Για να γίνει κατανοητό το επιχείρημα που αναπτύσσεται στην παρούσα ενότητα και, κυρίως, για να μην επιμείνουμε σε ήδη ειπωμένα επιχειρήματα και συμπεράσματα, θα επισημανθούν, με παραδείγματα, χαρακτηριστικές περιπτώσεις αποφάσεων και πρωτοβουλιών των δύο λειτουργιών, ώστε να καταστεί το πλαίσιο της αρρυθμίας και, κατά συνέπεια, της δυστοπίας ζωντανό και θα παρουσιαστούν τα συμπεράσματα που εξάγονται από αυτά.

i. Δικαστική εξουσία

Η δικαστική εξουσία καλείται να λάβει αποφάσεις σε υποθέσεις πολιτών εντός ενός ήδη οργανωμένου πλαισίου. Οι δικαστικές αποφάσεις ισορροπούν στο μεταίχμιο μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, απολαμβάνοντας την ελευθερία της ευθυκρισίας και γνωρίζοντας ότι στις περιπτώσεις που δεν την πετυχαίνει επέρχονται δυσμενείς κοινωνικές συνέπειες. Στο παρόν τμήμα

το ρόλο της ισορροπίας του πολιτικού συστήματος ως «πολιτικού ελκυστή» θεωρείται ότι λαμβάνουν οι εκλογές.

³ Στην επιστήμη της φυσικής ως «ελκυστές» (attractors) ονομάζονται, τα σημεία ισορροπίας του μη γραμμικού συστήματος που έλκουν τις τροχιές. Στην παρούσα μελέτη

της μελέτης θα εξετάσουμε δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις δυσμενούς δικαστικής κρίσης που δημιουργούν την αίσθηση της κοινωνικής δυστοπίας.

Πρώτη περίπτωση:⁴ Προστατευόμενη εμπιστοσύνη του διοικουμένου ή προστασία του δημοσίου συμφέροντος;

Εταιρεία αιτείται σε δήμο τη λειτουργία συγκροτήματος αιθουσών πολυκινηματογράφου σε περιοχή στην οποία ισχύει, σύμφωνα με το ειδικό προεδρικό διάταγμα (Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο) που τη διέπει, χρήση γενικής κατοικίας και, συνεπώς, απαγορεύονται, κατά την πολεοδομική νομοθεσία, χώροι συνάθροισης κοινού, όπως είναι τα συγκροτήματα πολυκινηματογράφων. Παρ' όλα αυτά, ο Δήμαρχος χορηγεί: α) άδεια εγκατάστασης του πολυκινηματογράφου και β) άδεια λειτουργίας.

Άλλη εταιρεία που διατηρεί και λειτουργεί συγκρότημα κινηματογράφων στην ίδια περιοχή καταθέτει, στις 30 Οκτωβρίου 2007, αίτηση στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) για την ακύρωση των ανωτέρω αποφάσεων του Δημάρχου.

Με την υπ' αριθμ. 2375/2010 (σκ. 6) απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣτΕ κρίνεται ότι, κατά την εξέταση υποβληθείσας αίτησης χορήγησης άδειας εγκατάστασης κινηματογράφου σε ορισμένη περιοχή, ερευνάται το επιτρεπτόν της από άποψης ισχυουσών για την περιοχή αυτή χρήσεων γης. Τέτοια έρευνα δεν διενεργείται όμως και για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας κινηματογράφου. Ακολούθως, παραπέμπεται η υπόθεση στην Ολομέλεια του ΣτΕ προκειμένου να εκδώσει τελική κρίση επί του ζητήματος.

Περαιτέρω, με την υπ' αριθμ. 1792/2011 (σκ. 8) απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε ότι, τόσο κατά το στάδιο χορήγησης άδειας εγκατάστασης κινηματογράφου σε ορισμένη περιοχή, όσο και κατά το στάδιο χορήγησης άδειας λειτουργίας κινηματογράφου, ερευνάται το επιτρεπτόν της από άποψης ισχυουσών για την περιοχή αυτή χρήσεων γης. Παράλειψη δε του δημάρχου να προβεί στον έλεγχο αυτό καθιστά την εκδιδόμενη πράξη με την οποία χορηγείται η άδεια λειτουργίας, κατ' αρχήν παράνομη. Εξάλλου, δεν τίθεται στην προκειμένη περίπτωση ζήτημα εφαρμογής των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, δεδομένου ότι οι αρχές αυτές δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής, σε περίπτωση που η κατάσταση δημιουργήθηκε κατά παραβίαση συνταγματικών διατάξεων. Ανέπεμψε δε η Ολομέλεια την υπόθεση στο αρμόδιο Τμήμα του ΣτΕ για να κρίνει την προσβαλλόμενη πράξη της διοίκησης σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά από αυτή.

Όμως, με την υπ' αριθμ. 3064/2012 (σκ. 11) απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣτΕ κρίνεται, προς μεγάλη έκπληξη, λόγω των όσων έγιναν δεκτά με την ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας, από τρεις δικαστές της πενταμελούς σύνθεσης του δικαστηρίου, ότι: «...Κατά τα γενόμενα, όμως, δεκτά από την ανωτέρω απόφαση της Ολομελείας, η παράλειψη της αρμόδιας για τη χορήγηση της ανωτέρω διοικητικής άδειας αρχής να προβεί στον κατά τα προεκτεθέντα έλεγχο των χρήσεων γης, «κατ' αρχήν» και μόνον καθιστά παράνομη τη χορηγηθείσα άδεια λειτουργίας συγκροτήματος

⁴ Ευχαριστώ το συνάδελφο Κώστα Γαλάνη για την υπόδειξη της κρίσιμης αυτής υπόθεσης, για τη διάθεση όλων των δικαστικών

αποφάσεων και για την πολύωρη συζήτηση που είχαμε κατά την εξέτασή τους.

πολυκινηματογράφου. Αντιστοίχως, κατ' αρχήν και μόνο δεν ανακύπτει, στην περίπτωση αυτή, ζήτημα εφαρμογής των αρχών της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, που θα παρεκώλυαν τον κατά τ' άνω έλεγχο. Αντιθέτως, η άρνηση χορηγήσεως της αδείας λειτουργίας για το λόγο ότι η επίμαχη χρήση δεν επιτρέπεται από τις οικείες πολεοδομικές διατάξεις για τη συγκεκριμένη περιοχή, δεν αποκλείεται, σε εξαιρετικές περιστάσεις, να προσκρούει στις ως άνω συνταγματικής τάξης αρχές και να είναι, ως εκ τούτου, παράνομη, ιδίως όταν από σειρά θετικών ενεργειών των αρμοδίων οργάνων κατά τα διάφορα στάδια της διοικητικής διαδικασίας που προηγήθηκε, δημιουργήθηκε στον καλόπιστο ενδιαφερόμενο η εύλογη πεποίθηση ότι πρόκειται για χρήση που δεν αντιβαίνει στο ισχύον στην περιοχή πολεοδομικό καθεστώς».

Με άμεσο τρόπο η απόφαση του ΣτΕ αποδέχεται ότι ο Δήμαρχος, εν προκειμένω, μπορεί να εξέδωσε μία καθόλα παράνομη και αντισυνταγματική απόφαση, αλλά πρέπει να προστατευτεί ο ιδιώτης, παρ' όλο που πλήττεται το δημόσιο συμφέρον (που ως κοινωνία έχουμε δεχτεί ότι αυτό οφείλουν να προασπίζονται οι νόμοι και το Σύνταγμα). Με την απόφαση αυτή και με βάση ένα δικανικό συλλογισμό που πλαισιώνεται και από γενικές αρχές (εδώ, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου), το δικαστήριο απορρίπτει την αίτηση ακύρωσης, διατηρώντας σε ισχύ τις άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας του πολυκινηματογράφου.

Η ενδιαφερόμενη εταιρεία, όμως, προσφεύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και δικαιώνεται, προβάλλοντας, ως λόγο προσφυγής, την παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου από την έκδοση αντίθετων αποφάσεων μεταξύ Τμημάτων και Ολομέλειας του ΣτΕ. Το δικαστήριο δικαιώνει την προσφεύγουσα εταιρεία για παραβίαση (από το Συμβούλιο της Επικρατείας) του άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (δικαίωμα σε δίκαιη δίκη), επιδικάζοντας ως αποζημίωση για ηθική βλάβη στην αντίδικο εταιρεία το ποσό των 8.000 ευρώ και το ποσό των 5.000 ευρώ για δικαστικά έξοδα (Sine Tsaggarakis A.E.E. vs Greece⁵).

Το δικαστικό παράδοξο όμως συνεχίζεται. Η ίδια εταιρεία, της οποίας απορρίφθηκε η εν λόγω αίτηση ακύρωσης, είχε ασκήσει στις 2 Φεβρουαρίου 2009 αίτηση για την παράλειψη της διοίκησης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 22, παρ. 5 του ν. 1650/1986 (χρήση ακινήτου διαφορετική από τις ισχύουσες στην περιοχή πολεοδομικές διατάξεις), της σφράγισης του εν λόγω πολυκινηματογράφου. Παραδόξως, όμως, το Ε' Τμήμα του ίδιου δικαστηρίου με την υπ' αριθμ. 2738/2014 (σκ. 12) απόφασή του καταλήγει στην αντίθετη σε σχέση με τη ΣτΕ 3064/2012 (που είχε εκδώσει το Δ' Τμήμα του ΣτΕ) κρίση και ειδικότερα: «Επειδή, το κριθέν με την ανωτέρω απόφαση 3064/2012 διοικητικό ζήτημα της κατ' εφαρμογήν της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης υποχρέωσης να χορηγηθεί η άδεια λειτουργίας καταστήματος με χρήση, η οποία δεν επιτρέπεται από τις πολεοδομικές διατάξεις, είναι διάφορο

5

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-193088%22%5D%7D>

του διοικητικού ζητήματος της επιβολής του διοικητικού μέτρου της σφράγισης καταστήματος, το οποίο λειτουργεί δυνάμει αδείας που χορηγήθηκε είτε κατ' εφαρμογή της ανωτέρω αρχής είτε όχι, με χρήση απαγορευόμενη από τις πολεοδομικές διατάξεις. Και τούτο διότι το μέτρο αυτό, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 7, συνταγματικώς προβλέπεται από διατάξεις διαφορετικές και με σκοπό περιορίζοντα εν προκειμένω το εύρος της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Ως εκ τούτου, από την προαναφερόμενη απόφαση δεν προκύπτει, κατ' άρθρο 58 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), δεδικασμένο ως προς την επιβολή του ανωτέρω διοικητικού μέτρου».⁶

Συμπέρασμα: Η δυστοπία της δικαστικής εξουσίας στην εξεταζόμενη υπόθεση έγκειται κυρίως στο ότι με την επίκληση της γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου (την οποία διαπιστώνει και αναγνωρίζει την ύπαρξή της και διατυπώνει το περιεχόμενό της η νομολογία του ίδιου του δικαστηρίου-ΣτΕ⁷) περί «της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», το ΣτΕ για τα ίδια πραγματικά περιστατικά εκδίδει δύο εκ διαμέτρου αντίθετες αποφάσεις, αφού με τη μεν υπ' αριθμ. 3064/2012 απόφασή του γίνεται δεκτό ότι, για να διαφυλαχθεί η αρχή αυτή, θα πρέπει να γίνουν νομικά και πραγματικά ανεκτές παράνομες και αντισυνταγματικές διοικητικές πράξεις, ενώ με την υπ' αριθμ. 2738/2014 απόφαση, γίνεται δεκτό ότι πρέπει να περιορίζεται η αρχή αυτή, όταν πρόκειται για παράνομες και αντισυνταγματικές

πράξεις που εκδόθηκαν υπέρ ενός προσώπου.

Δεύτερη περίπτωση: Κάμψη της αρχής της αναλογικότητας

Υποψήφια, προκειμένου να συμμετάσχει στη διαδικασία πλήρωσης θέσης με σειρά προτεραιότητας σε προκήρυξη του ΑΣΕΠ, υπέβαλε αίτηση/υπεύθυνη δήλωση, με την οποία δήλωσε, μεταξύ άλλων, ότι είναι κάτοχος πτυχίου με βαθμό «6,81». Με βάση τα δηλωθέντα από αυτή στοιχεία, κατετάγη στον κύριο πίνακα επιτυχόντων. Κατά τον επακολουθήσαντα έλεγχο των δικαιολογητικών διαπιστώθηκε ότι ο ακριβής αριθμητικός βαθμός του τίτλου σπουδών της, όπως προέκυπτε από το προσκομισθέν αντίγραφο πτυχίου, είναι «6,80» και όχι «6,81», όπως ανέγραψε στην αίτηση/υπεύθυνη δήλωσή της. Το ΑΣΕΠ διέγραψε την ενδιαφερόμενη από τον πίνακα επιτυχόντων, λόγω πλαστογράφησης. Ακολούθως, η ενδιαφερόμενη άσκησε προσφυγή στο Διοικητικό Εφετείο, το οποίο τη δικαίωσε (ΔΕΦΑΘ 1812/2015).

Όμως, το Συμβούλιο της Επικρατείας στην κατ' έφεση δίκη έκρινε με την υπ' αριθμ. 1538/2008 (σκ. 5) απόφασή του ότι: «Επειδή, κατά την κρίση του Δικαστηρίου τούτου, η διαγραφή της ήδη εφεσίβλητης από τον οικείο πίνακα διοριστέων τυγχάνει νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη, ευρίσκουσα έρεισμα στις [προπαρατεθείσες] διατάξεις του νόμου και της προκηρύξεως. Και τούτο διότι αυτή στη σχετική έντυπη αίτηση/υπεύθυνη δήλωση συμμετοχής της στη διαδικασία πληρώσεως θέσεων με σειρά προτεραιότητας, δήλωσε ανακριβώς το

⁶ Σημειώνεται ότι ασκηθείσα τριτανακοπή κατά της υπ' αριθμ. 2738/2014 απόφασης του ΣτΕ απορρίφθηκε με την υπ' αριθμ. 1256/2016 απόφαση του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας.

⁷ Βλ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου: «Οι άγραφες πηγές του διοικητικού δικαίου: οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου» στο <https://tinyurl.com/ycvroxu4>

βαθμό του πτυχίου της -του οποίου βαθμού άλλωστε δεν ζήτησε τη διόρθωση μέχρι τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων, όπως είχε δικαίωμα βάσει της προκηρύξεως (σελ. 2628)- και ως εκ τούτου δεν απέδειξε τελικώς το κριτήριο που επικαλέσθηκε με τη δήλωση (δηλ. το βαθμό του πτυχίου) και με βάση το οποίο κατετάγη στον πίνακα προτεραιότητας. Εξάλλου, οι αρχές της αξιοκρατίας και της ίσης πρόσβασης στην κατάληψη θέσεων της Δημόσιας Διοίκησης δεν δύνανται να τύχουν εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση, καθόσον η διαδικασία κατατάξεως των υποψηφίων με βάση τα στοιχεία των αιτήσεων/δηλώσεων συμμετοχής στηρίζεται στην ακρίβεια και ειλικρίνεια των δηλουμένων από αυτούς, η δε διαγραφή, σε περίπτωση διαπιστώσεως ανακρίβειας, έστω και αν η τελευταία σημειώθηκε εξ αμελείας, επιβάλλεται αδιακρίτως από το νόμο».

Επισημαίνεται ότι ο επόμενος επιτυχών του διαγωνισμού είχε βαθμό πτυχίου «6,71».

Συμπέρασμα: Σημειώνεται ότι μία τέτοια δικαστική ερμηνεία στη συγκεκριμένη περίπτωση, σύμφωνα με την οποία ο υποψήφιος σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ πρέπει να διαγραφεί από τον πίνακα διοριστέων, λόγω πλαστογράφησης του βαθμού του πτυχίου του, ακόμα και στην περίπτωση που χωρίς την ύπαρξη αυτής της πλημμέλειας εξακολουθεί να παραμένει σε θέση που επιτρέπει την εγγραφή του στον πίνακα, είναι αυστηρά τυπολατρική εκ μέρους του δικαστηρίου. Επίσης, η δικαστική αυτή υπόθεση δεν είναι σύμφωνη με το σκοπό της διάταξης του άρθρου 18, παρ. 19 του ν. 2190/1994, η οποία δεν αποβλέπει στην επιβολή

διοικητικής κύρωσης «δεδομένου ότι δεν απαιτεί τη συνδρομή δόλου ή έστω υπαιτιότητας εκ μέρους του υποψηφίου, αλλά με αυτή επιδιώκεται η ταχεία περαίωση της οικείας διαδικασίας, κατ'εφαρμογή και της αρχής της αξιοκρατίας».⁸

ii. Νομοθετική εξουσία

Η κριτική στη νομοθετική εξουσία μπορεί να επικεντρωθεί στον όγκο της νομοθεσίας που παράγεται κάθε χρόνο, χωρίς να υπολογίζεται το κανονιστικό πλαίσιο που παράγει η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση (προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις), ο σκοπός της νομοθέτησης και η κοινωνική επίδραση που έχει η εκάστοτε νομοθετική πρωτοβουλία.

Στο συγκεκριμένο πλαίσιο συζήτησης κρίσιμος είναι ο εντοπισμός, η ανάλυση και η ανάδειξη των ρυθμίσεων εκείνων που έπαιξαν κομβικό ρόλο στη διαμόρφωση κοινωνικής απαξίας της πολιτικής και της γραφειοκρατικής διάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, το ερώτημα είναι: υπάρχουν νομοθετικές πρωτοβουλίες που έδειξαν το δρόμο σε μία πολιτική διαπαιδαγώγησης των αιρετών και της διοίκησης στο δόγμα ότι «όλα μπορούν να γίνουν και να νομιμοποιηθούν» απαξιώνοντας, τελικά, το θεσμικό τους ρόλο;

Κατά τη γνώμη μας, η απάντηση είναι πως υπάρχουν διατάξεις που δημιουργούν τη δυστοπία της νομοθετικής εξουσίας και η οποία εμφανίζεται να λειτουργεί αντίθετα από τους λόγους για τους οποίους θεσπίστηκε. Τέτοιες πρωτοβουλίες αποτελούν:

⁸ Δ. Τομαράς, Η Αρχή της Αξιοκρατίας στη Νομολογία του ΣτΕ, *Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου* 6/2017, σελ. 533.

α) η νομιμοποίηση δαπανών των αιρετών της αυτοδιοίκησης και

β) η διαδικασία που διέπει το σύστημα επιλογής των προϊσταμένων των δήμων

α) Νομιμοποίηση δαπανών⁹

Ως προς τις εκ των υστέρων νομιμοποιήσεις, μέσω της θέσπισης ανάλογου θεσμικού πλαισίου -με αναδρομική μάλιστα ισχύ- δαπανών που έχουν ήδη πραγματοποιήσει οι ΟΤΑ και οι οποίες στερούνται νομιμοποιητικής βάσης, και τις άρσεις των σχετικών καταλογισμών των αιρετών τους οργάνων, πρέπει να γίνουν διακρίσεις αναφορικά με γενικού περιεχομένου διατάξεις και αναφορικά με ειδικές νομιμοποιητικές διατάξεις. Η λογική θέσπισης νομιμοποιητικών διατάξεων δαπανών, όπως συμπεραίνει και η Δρ. Δέσποινα Νάσαινα, παρακολουθώντας τη διαμόρφωση της νομολογίας και τη «συνομιλία» της με το νομοθέτη, ακόμα και αν δεν οδηγεί σε βλάβη των οικονομικών συμφερόντων του δήμου, δημιουργεί «νοσηρό προηγούμενο» για την αιρετή διοίκηση και αφαιρεί από τον κατασταλακτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου μέρος της δικαιοδοτικής του λειτουργίας προς την εκτίμηση ίδιων κριτηρίων για την άρση του καταλογισμού. Διαπαιδαγωγεί τους αιρετούς σε άσκηση εξουσίας στηριζόμενη, στην εκ των υστέρων έγκριση, με τη νομοθετική εξουσία να

παρεμβαίνει «πυροσβεστικά», χωρίς να επιλύει την αιτία του προβλήματος με πάγιες ρυθμίσεις που αφενός να απλοποιούν την πολυπλοκότητα των διαδικασιών και να στηρίζουν τη δράση των δήμων στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και αφετέρου να φέρουν στέρεες ερμηνείες.¹⁰ Οι σχετικές νομιμοποιητικές διατάξεις δαπανών και η άρση σχετικών καταλογισμών βρίσκονται σε μία ζώνη αμφίβολης συνταγματικής συμβατότητας για τον επιπλέον λόγο ότι θέτουν σε «διακινδύνευση» και την ορθή ερμηνεία, τήρηση και εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 102 και 103 του Συντάγματος.¹¹ Σε κάθε περίπτωση, αποκαλύπτει την ισχυρή πίεση που ασκούν οι αιρετές διοικήσεις στην κεντρική διοίκηση, η οποία έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία των σχετικών παρεμβάσεων.¹² Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία αναλαμβάνεται αναγκαιώς, και διότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι δημοσιονομικοί καταλογισμοί «παραλύουν τη μετέπειτα διαχειριστική δράση των καταλογιζόμενων».¹³

Είναι σημαντικό να αναδειχθεί και να τονιστεί ότι στις αποφάσεις του καταλογισμού και στην αλληλεπίδραση που αναπτύσσεται μεταξύ εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας, το πλαίσιο «ναρκοθετείται» από την οικονομική απειλή που «επικρέμεται» πάνω από τον αιρετό. Στον καταλογισμό, η επιβολή έχει δείξει τα όριά της. Επομένως, ο αιρετός αυτό που έχει ως άμυνα απέναντι στη δικαστική κρίση είναι η

⁹ Το παρόν μέρος της μελέτης στηρίχθηκε στη διδακτορική διατριβή της Δρ. Δέσποινας Νάσαινα (2019): «Ο δημοσιονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ». Επίσης, σημαντικό ρόλο στην κατανόηση της όλης προβληματικής έπαιξαν οι συζητήσεις μας κατά το χειρισμό των καθημερινών υπηρεσιακών μας προβληματισμών.

¹⁰ Δρ. Δέσποινα Νάσαινα, ό.π. σελ. 504.

¹¹ Δρ. Δέσποινα Νάσαινα, ό.π. σελ. 533- 534.

¹² Δρ. Δέσποινα Νάσαινα, ό.π. σελ. 539 με πλούσια βιβλιογραφία.

¹³ Αθανάσιος Καρακίδας (2017): «Δημοσιονομικοί καταλογισμοί και δημοσιονομικές διορθώσεις- Δρόμοι παράλληλοι ή τεμνόμενοι;», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 3-4/2017, σελ. 300.

προσφυγή στην εκτελεστική εξουσία (που για μία ακόμα φορά ταυτίζεται με τη νομοθετική). Η νομοθετική εξουσία οριοθετείται εξ αρχής και οριοθετεί εκ νέου τις ρυθμίσεις απέναντι στη δικαστική λειτουργία. Η νομοθετική εξουσία «αλώνει» τη δικαστική, η οποία αναγκάζεται να επαναοριοθετήσει το ρόλο της και να ξανακρίνει σε άλλη βάση τον εαυτό της. Η εξειδικευμένη γνώση των διοικητικών υπαλλήλων και των δικαστικών λειτουργιών επί των σύννομων ενεργειών για τη νόμιμη διαχείριση του

δημόσιου χρήματος απαξιώνεται στο βωμό της σκοπιμότητας που οι αιρετοί (της κεντρικής πολιτικής σκηνής-νομοθετική εξουσία σε συστοίχιση με την εκτελεστική εξουσία- και της αυτοδιοικητικής) γνωρίζουν καλά και έχουν ταυτίσει με το πολιτικό πράττειν.

Στον ακόλουθο πίνακα είναι συγκεντρωμένες οι νομιμοποιητικές διατάξεις δαπανών των δήμων¹⁴ διακρινόμενες σε αυτές με γενικό περιεχόμενο και σε αυτές με ειδικό.

Είδος Νομιμοποιητικής διάταξης	Διάταξη	Περιεχόμενο διάταξης
Γενικές	Άρθρο 33 του ν.2130/1993	
	Άρθρο 26, παρ. 1 και 3 του ν.3274/2004, όπως ερμηνεύτηκαν αυθεντικά ¹⁵ με το άρθρο 29, παρ. 8 του ν.3448/2006	
	Άρθρο 67 του ν.4735/2020	Αίρεται το αξιόποινο των πράξεων αιρετών και υπαλλήλων, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, οι οποίες αφορούν σε πληρωμές ενταλμάτων που έλαβαν χώρα μέχρι 31.7.2019 και οι οποίες διενεργήθηκαν επί τη βάση ελέγχων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) και του Ελεγκτικού Συνεδρίου και παύουν οριστικά οι ποινικές και πειθαρχικές

¹⁴ Πάντως υπήρχαν νομιμοποιήσεις και σε φορείς πέραν της αυτοδιοίκησης (βλ. άρθρο 36, παρ. 10 του ν.4186/2013).

¹⁵ Βλ. Απόφαση 2097/2007 VII Τμήμα Ελ. Συν.

		διώξεις εναντίον των προσώπων αυτών, καθώς και κάθε διαδικασία καταλογισμού σε βάρος τους.
Ειδικές	άρθρο 34 του v.3801/2009 ¹⁶	Έργα, εργασίες, προμήθειες, παροχή υπηρεσιών, μισθωμάτων και χρηματοδοτήσεις σε νομικά πρόσωπα, επιχειρήσεις της περιοχής τους και άρση καταλογισμού
	άρθρο 42, παρ. 1 του v.3731/2008	Συμβάσεις καθαριότητας κοινοχρήστων χώρων και αποκομιδή και διαχείριση αποβλήτων ¹⁷
	άρθρο 45, παρ. 3α και β του v.3731/2008	νομιμοποίηση δανειακών συμβάσεων
	άρθρο 18, παρ. 11α του v.3870/2010	δαπάνες μίσθωσης ακινήτων προς δημιουργία χώρων στάθμευσης
	άρθρο 44, παρ. 6 του v.3979/2011	χρηματοδότηση από δήμους κοινωφελών τους επιχειρήσεων
	άρθρο 138 του v.4070/2012	προγραμματική σύμβαση με την «ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ ΑΕ»
	Άρθρο πρώτο, παρ. Γ2α του v.4093/2012	πληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών
	άρθρο 167 του v.4099/2012, άρθρο 49 του v.4325/2015, άρθρο 50 του v.4351/2015, άρθρο 2 του v.4366/2015, άρθρο 72 του v.4369/2016, άρθρο 76 του	παράταση των συμβάσεων καθαριότητας δίμηνης και οκτάμηνης διάρκειας στους δήμους

¹⁶ Στις ίδιες διατάξεις του v.3801/2009 παραπέμπουν και οι διατάξεις του άρθρου 29, παρ. 3 του v.3830/2010.

¹⁷ Χαρακτηριστικό της διάταξης αυτής είναι η συνεχής παράταση της χρονικής ισχύος της (με το να λάβει κατά πλάσμα πάγιο χαρακτήρα) με τις διατάξεις των άρθρων: α) 49, παρ. 1 του v.3772/2009, β) 282, παρ. 19 του v.3852/2010, γ) 61 του v.3979/2011. Η κατ' εξαίρεση πρακτική σύναψης σύμβασης υπηρεσιών καθαριότητας κοινοχρήστων χώρων και αποκομιδής απορριμμάτων των δήμων με τρίτους έφτασε να αναγνωρίζεται ως συμπληρωματική, κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας από τις υπηρεσίες του δήμου (Δρ Δέσποινα Νάσαινα, ό.π. σελ. 524).

	v.4386/2016, ¹⁸ άρθρο 16 του v.4429/2016, άρθρο 33 του v.4447/2016, άρθρο 25 του v.4456/2017, άρθρο 24 του v.4479/2017, άρθρο 156 του v.4483/2017, άρθρο 83 του v.4484/2017	
	άρθρο 39 του v.4325/2015	Άρση αξιοποίησης και κάθε διαδικασίας καταλογισμού σε βάρος αιρετών που δεν εξάντλησαν τα ένδικα μέσα σε εργατικές διαφορές με τους συμβασιούχους του δήμου

β) Νομοθετικό πλαίσιο επιλογής προϊσταμένων των δήμων

Η συνεχής αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου που καθορίζει τον τρόπο και τη διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων όλων των βαθμίδων διοίκησης των δήμων (όπως και όλου εντέλει του δημοσίου τομέα) αναδεικνύει ότι, κατ' αρχήν, η έννοια της αξιοκρατίας είναι υποκειμενική αντίληψη για τον κάθε πολιτικό φορέα που ασκεί την εξουσία. Η αλλαγή δε στη μοριοδότηση των αξιολογούμενων προσόντων των υποψηφίων και στο ποσοστό που κάθε πεδίο αξιολόγησης αντιστοιχεί στο σύνολο του τελικού βαθμού των υποψηφίων εγείρει

προβληματισμούς για τις πολιτικές επιδιώξεις και σκοπιμότητες, τόσο από την πλευρά της πολιτικής ηγεσίας, όσο και από την πλευρά των υπαλλήλων.

Το ζητούμενο δεν είναι τόσο το ποιοι έχουν το δικαίωμα (ο καθορισμός των προσόντων) για συμμετοχή στην προκήρυξη των θέσεων ευθύνης, αλλά η αλλαγή στα προσόντα μοριοδότησης (τυπικά και συνέντευξη) και η για μεγάλο χρονικό διάστημα άσκηση καθηκόντων προϊσταμένων, βάσει μεταβατικών διατάξεων.¹⁹

Στον ακόλουθο πίνακα παρουσιάζονται συγκεντρωμένες οι διατάξεις που αναφέρονται στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων:

	Διάταξη
Κύριες Διατάξεις	άρθρο 85 του v.3528/2007
	άρθρο πρώτο του v.3839/2010
	άρθρο 1 του v.4275/2014
	άρθρο 29, παρ. 2 του v.4369/2016

¹⁸ Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα Πρακτικά της 14^{ης} Γενικής Συνεδρίασης, στις 30.6.2016, έκρινε ως αντίθετες με τις διατάξεις του άρθρου 103, παρ. 7 και 8 του Συντάγματος τις διατάξεις του άρθρου 76 του v.4386/2016.

¹⁹ Βλ. τις τροποποιήσεις, προσθήκες και αντικαταστάσεις των διατάξεων του άρθρου 85 του Υπαλληλικού Κώδικα.

Συμπληρωματικές Διατάξεις	άρθρο 46 παρ. 4 ν.3979/2011
	άρθρο 68 του ν.4002/2011
	ένατο άρθρο του ν.4057/2012
	άρθρο 30 του ν.4115/2013
	άρθρο δεύτερο του ν.4464/2017
	άρθρο 277 του ν.4555/2018
	άρθρο 20 παρ.1 του ν.4598/2019
	άρθρο 45 του ν.4674/2020
	άρθρο 26, παρ. 4 του ν.4670/2020
	άρθρα 20- 23 του ν.4735/2020

Συμπέρασμα κεφαλαίου

Οι εξουσίες (νομοθετική και δικαστική) ενίοτε λειτουργούν ως μία αυτόνομη και διακριτή ομάδα όχι λειτουργιών αλλά αντιλήψεων, που συχνά αυτοαναφέρονται και δρουν για την προάσπιση των δικών τους κάθε φορά πεποιθήσεων ή θεωρήσεων, καθώς έρχονται αντιμέτωπες με διασταυρούμενα πυρά ή σφοδρές κοινωνικοοικονομικές κρίσεις.

Τα προαναφερόμενα παραδείγματα είχαν ως σκοπό την ενδεικτική και όχι εξαντλητική (η οποία έχει αναλυθεί σε θεωρίες πολιτικού και κοινωνικού περιεχομένου) παράθεση πολιτικών επιλογών, που στηρίζουν τις παραδοχές της παρούσας μελέτης.²⁰ Εάν εξετάσουμε λεπτομερώς τη λειτουργία των οργάνων της πολιτείας, θα ανακαλύψουμε ότι η θεωρία της διάκρισης των εξουσιών συνέβαλε, ώστε η μια να ενεργεί εις βάρος της άλλης, σε τέτοιο βαθμό, ώστε η μια εξουσία να μην ελέγχει την άλλη. Η πρωταρχική αιτία που οδηγεί σε αυτήν την κατάληξη είναι το γεγονός ότι μία ολόκληρη κοινωνία εναποθέτει τη λειτουργία της στις ίδιες και αυτές εξουσίες. Ο μόνος που μπορεί να άρει αυτή τη δυστοπία των εξουσιών και

λειτουργιών είναι ο ίδιος ο πολίτης. Καμία από τις τρεις εξουσίες δεν μπορεί να λειτουργήσει σωστά από μόνη της, χωρίς να ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές.

Η παρούσα μελέτη προτείνει ένα νέο τρόπο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού (τη διοίκηση της «αυτόνομης οργάνωσης»), ο οποίος θα εφαρμόζει τις πολιτικές αποφάσεις που θα λαμβάνουν οι πολίτες.

B. Οι πολιτικές που εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση

Παρακολουθώντας την αντίδραση των θεωρητικών της «κοινωνίας της αγοράς» στο περιγραφόμενο πλαίσιο των «δυστοπικών» εξουσιών, διακρίνουμε ότι ακολουθείται η ίδια επιλογή της απαξίωσης των διοικητικών μηχανισμών που ακολουθούν οι νεοφιλελεύθερες θεωρίες, χωρίς μία συνολική κριτική του κρατικού συστήματος και μία πρόταση για ένα νέο σχηματισμό των εξουσιών. Γίνεται, έτσι, πιο κατανοητός ο πραγματικός σκοπός των θεωριών των δημοσίων οργανώσεων, του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, της Διοίκησης - Μέσω- Στόχων, ο οποίος είναι η απαξίωση

αναδείκνυαν τον τρόπο και τη μέθοδο αντιμετώπισής τους.

²⁰ Στο πλαίσιο αυτό επιλέχθηκαν ενδεικτικά δικαστικές αποφάσεις που έκριναν θέματα της καθημερινότητας των πολιτών και

της διοίκησης στα μάτια όλων των πολιτών, ώστε να γίνονται αποδεκτές οι μέθοδοί τους.

Η δημόσια διοίκηση είναι ο εκτελεστικός βραχίονας των φορέων εξουσίας στις δυτικού τύπου δημοκρατίες. Η διοίκηση μπορεί να αναλάβει δύο αντίθετους ρόλους είτε να αφήνει τους πολίτες να μεγιστοποιούν τα κέρδη τους από την οικονομική τους δραστηριότητα, είτε να διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον. Και τα δύο είναι έξω από τη δική της βούληση. Στο τέλος η διοίκηση αντιλαμβάνεται τα πράγματα μέσα από ένα πλαίσιο διαλόγου σύμφωνο με τον τρόπο οργάνωσης των επιχειρήσεων (στον οποίο στηρίζονται οι προαναφερόμενες θεωρίες των δημοσίων οργανώσεων) και όχι ως κρατική δομή που μπορεί να μετατραπεί σε όργανο των πολιτών για την καλύτερη κοινωνική τους οργάνωση.

Θεωρίες της δημόσιας οργάνωσης

Οι σκέψεις που αναπτύχθηκαν σε προηγούμενες μελέτες μας²¹ αναφορικά με την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης έρχονται να αποκρυσταλλωθούν στην παρούσα μελέτη, και ειδικότερα στο παρόν κεφάλαιο, ως ένα είδος «τριλογίας της Διοίκησης». Οι προηγούμενες σκέψεις βρίσκουν εδώ την ολοκληρωμένη τους εικόνα.

Μία συμπερασματική σκέψη στη μελέτη: «Διακυβερνητικότητα και Σύστημα "Διοίκηση με Στόχους": Ένα σχεδιάγραμμα κριτικής ανάλυσης» ήταν η ακόλουθη:

«iii. Δεν υπάρχει όμως, άσκηση εξουσίας χωρίς περιθώριο αντίστασης. Αναλαμβάνοντας την ευθύνη της έκφρασης των ενδόμυχων προσδοκιών

του, ο υπάλληλος μπορεί να αντισταθεί, εκφράζοντας προσδοκίες που δεν ανταποκρίνονται/αντιστοιχούν στην υπαλληλική του προσωπικότητα, αλλά στην ατομική του. Η αντίσταση έρχεται ως μία εναλλαγή των ρόλων καθορίζοντας πια αυτός, συνειδητοποιημένα, ό,τι κείται εκτός των οργανωσιακών προαπαιτούμενων.»²²

Στην ενότητα αυτή θα καταδειχθεί ότι οι πολιτικές που εξαγγέλλονται και υλοποιούνται στο πλαίσιο αυτών των θεωριών δεν αντιλαμβάνονται αυτή τη δυστοπία των εξουσιών. Το νέο δημόσιο μάντζιμεντ δεν έχει δει την κοινωνία εν συνόλω, προκειμένου να δώσει μία εικόνα της, να διαπιστώσει τα προβλήματά της, τα αίτια που τα προκαλούν και να διατυπώσει τις απαντήσεις της. Όλες οι πολιτικές που αναφέρονται στη δημόσια διοίκηση τη θεωρούν ως κάτι το ξεχωριστό από τη νομοθετική και δικαστική εξουσία. Την απομονώνουν από τη δυστοπία (δεν βρίσκουν τα σφάλματά της που επηρεάζουν τη λειτουργία) και προσπαθούν να κουράρουν τον «ασθενή» με μία δική του ad hoc «θεραπεία».

Το μοντέλο της «Διοίκησης Ολικής Ποιότητας» δεν μπορεί να υπερβεί το πλαίσιο το οποίο κλήθηκε εξ υπαρχής να υπηρετήσει: να οργανώσει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις με τέτοιο τρόπο που να προσανατολίζουν τη δράση τους προς το συμφέρον των πελατών τους.

Όμως, ως δημόσια διοίκηση, δρούμε έχοντας τους πολίτες και το δημόσιο συμφέρον στην αντίληψή μας, όχι την επίτευξη μεγαλύτερου κέρδους. Το ζήτημα δεν είναι ο ανταγωνισμός και η δημιουργία πλεονεκτήματος, όπως απαιτούν οι θεωρίες της οργάνωσης της

με Στόχους": Ένα σχεδιάγραμμα κριτικής ανάλυσης» προΤΑση, τμ.1, τχ. 6, σελ. 253.

²² Σιδηρόπουλος Κίμων (2016), ό.π. προΤΑση, τμ.1, τχ. 6, σελ. 258.

²¹ Σιδηρόπουλος Κίμων (2016): «Η Δημόσια Διοίκηση - Μία ουσιαστική ενδοσκόπηση» προΤΑση, τμ.1, τχ. 6, σελ. 5, και «Διακυβερνητικότητα και Σύστημα "Διοίκηση

νεοφιλελεύθερης αντίληψης. Αρκετοί μελετητές αναγνώρισαν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως προϊόν της Νέας Θεσμικής Οικονομίας,²³ η οποία προώθησε τον περιορισμό των δημόσιων υπηρεσιών και την αναδιάρθρωση της διαχείρισής τους μέσω προσανατολισμένων στην αγορά λύσεων.²⁴

Επιπρόσθετα, η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (New Public Governance) αποτελεί ένα τρόπο διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο δημόσιο τομέα, βασιζόμενο στη διαλειτουργικότητα των δημόσιων φορέων για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής. Η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση έχει προωθήσει το συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και επιτρέπει στη Δημόσια Διοίκηση να βιώσει νέους αποτελεσματικούς τρόπους για να ικανοποιήσει τις δημόσιες ανάγκες. Για το σκοπό αυτό, η έρευνα και η πρακτική έδωσαν μεγαλύτερη έμφαση στις σχέσεις δικτύου, στην εμπλοκή των ενδιαφερομένων και στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών όσον αφορά στην παραγωγή και τα αποτελέσματα, τόσο σε επίπεδο χρηστών, όσο και σε επίπεδο κοινότητας.

Το τέλος των θεωριών των δημοσίων οργανώσεων και της δικαστικής κρίσης

Έτσι, μπορούμε να δούμε πώς συμπεριφέρονται οι εξουσίες στην προσπάθεια να εισαχθούν στις δημόσιες

οργανώσεις τεχνικές, που συμβάλλουν στη συλλογική και συμμετοχική αντίληψη της διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ακύρωση της συμμετοχής των υπηρετούντων εκπαιδευτικών στη διαδικασία επιλογής των διευθυντών των σχολικών μονάδων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 18, παρ. 1 του ν.4327/2015.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4327/2015 (σελ. 3) η συνέντευξη αποσύρεται και αντικαθίσταται με την ανάθεση της εξακρίβωσης των ουσιαστικών προσόντων του υποψηφίου στο σύλλογο διδασκόντων της σχολικής μονάδας, όπου ο υποψήφιος επιθυμεί να θέσει υποψηφιότητα, ώστε να ικανοποιείται το κριτήριο της αποδοχής του εκ μέρους της εκπαιδευτικής κοινότητας. Εισάγεται, δηλαδή, εδώ ένα τεκμήριο υπέρ της πλήρωσης των ουσιαστικών κριτηρίων της συμβολής στο εκπαιδευτικό έργο, της προσωπικότητας και της γενικής συγκρότησης σε περίπτωση αποδοχής του υποψηφίου από την εκπαιδευτική κοινότητα, όπως θα αποτυπωθούν και θα εκφραστούν από τον αριθμό των ψήφων που θα λάβει. Μπορεί να θεωρηθεί ότι η προσέγγιση που υιοθετήθηκε με το ν.4327/2015 καταλήγει να εξετάζει υποκειμενικά έως ένα βαθμό τα κριτήρια επιλογής και εξ αυτού του λόγου καθιστά τη διαδικασία επιλογής οιονεί πολιτική.²⁵

²³ Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>, Osborne, S. 2010. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge

²⁴ Williamson, O. E. 1971. The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations. American Economic Review.

<https://doi.org/10.2307/1816983>, Williamson, O. E. 1975. Markets and hierarchies : analysis and antitrust implications. London: Free Press. Και Williamson, O. E. 1979. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. The Journal of Law and Economics. <https://doi.org/10.1086/466942>

²⁵ Κωνσταντίνος Μαργαρίτης, παρατ. στη ΣτΕ ολ 711/2017 στο Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τχ. 5/2017, σε. 442. Επίσης, βλ. παρατηρήσεις Δ. Διχαλά στη ΣτΕ

Η επιλογή αυτή του νομοθέτη βρίσκεται εκτός των θεωριών των δημοσίων οργανώσεων και υπόκειται σε δικαστική κρίση, η οποία προασπίζεται τη λογική που διέπει τις θεωρίες αυτές. Πιο συγκεκριμένα, η υπόθεση παραπέμπεται με την υπ' αριθμ. 865/2017 απόφαση του Τμήματος στην Ολομέλεια του ΣτΕ και εκδίδεται η υπ' αριθμ. 711/2017 απόφασή της, με την οποία κρίνεται ότι κατά παράβαση των εγγυήσεων τήρησης των συνταγματικών αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας και, ειδικότερα, της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε Έλληνα στις δημόσιες θέσεις κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας, ανατίθεται η εν λόγω αρμοδιότητα στο σύλλογο διδασκόντων, στον οποίο μετέχουν (αδιακρίτως) όλοι οι υπηρετούντες στην οικεία σχολική μονάδα μόνιμοι και αναπληρωματικοί εκπαιδευτικοί και με τη διαδικασία της μυστικής ψηφοφορίας (που ως διαδικασία ανάδειξης οργάνων της διοίκησης προσιδιάζει σε αυτοδιοικούμενες μονάδες ή είναι πρόσφορη σε περίπτωση ανάδειξης εκπροσώπων στα όργανα αυτά).

Συμπέρασμα κεφαλαίου

Οι θεωρίες της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης φαίνεται να έχουν περιέλθει σε ένα τέλμα ως προς το σχήμα αιτιολόγησης των προβλημάτων της διοίκησης και ως προς την παροχή επαρκών μεθόδων για να αντιμετωπίσει η διοίκηση το αδιέξοδο στο οποίο βρίσκεται. Ο λόγος αυτής της αδυναμίας επαρκούς αιτιολογίας είναι ότι δεν μπορεί να διακρίνει τη δυστοπία των εξουσιών και δεν μπορεί να προτείνει μία νέα θεωρία οργάνωσης. Στον τρόπο σκέψης έχει συμπαρασύρει και τη

δικαστική εξουσία, η οποία δεν ακύρωσε ποτέ πράξη που στηρίζεται στις θεωρίες της δημόσιας οργάνωσης (πχ για την επιλογή των προϊσταμένων).

Γ. Θεωρία της «αυτόνομης οργάνωσης»

Έχουμε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι θεσμοί περνούν μία κρίση δυσλειτουργίας εντός του κοινωνικο-πολιτικού συστήματος, γεγονός που καθιστά δυσδιάκριτη την αιτιολογική βάση θέσπισής τους. Επιπρόσθετα, αποδεικνύεται ότι οι διέξοδοι από την κρίση αυτή που η νεοφιλελεύθερη θεωρία των δημοσίων οργανώσεων μας παρέχει δεν μπορούν να προσφέρουν μία ολιστική απάντηση στα κοινωνικά και πολιτικά προβλήματα, όπως αυτά εκτέθηκαν. Στο μέρος αυτό της μελέτης θα αναδειχθούν οι πιθανές απαντήσεις στα προβλήματα αυτά, οι οποίες θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως ένα ενιαίο σύνολο θεωρίας με την ονομασία «Θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης».

Η Θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης: α) αναπτύσσεται βάσει της σκέψης ότι πρέπει να υπάρχει ένας πολιτικός μηχανισμός που θα διαπιστώνει την αναδυόμενη «δυστοπία των εξουσιών» (θα μπορεί να «αντιλαμβάνεται» την αρρυθμία των λειτουργιών) και θα αναδημιουργεί από μόνος του νέες γόνιμες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες για την αναμόρφωση του πολιτειακού συστήματος, β) στηρίζεται, επομένως, στην παραδοχή ότι υπάρχει στην οργανωμένη κοινωνία ένας παράγοντας που μπορεί να εξακριβώνει την κοινωνική και πολιτική δυστοκία και να επιλέγει και να δημιουργεί το ελπιδοφόρο ορθό και γ) αποδέχεται ότι αυτός ο παράγοντας είναι ο «τοπικός

865/2016 στο Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τχ. 3-4/2016, σελ. 259.

πολίτης»²⁶ και οι επιλογές του (για τον προσδιορισμό του ελπιδοφόρου ορθού) εκφράζονται μέσω της εκλογικής διαδικασίας.

Όπως όλοι μετέχουμε και συνεισφέρουμε στη διαμόρφωση των αξιών της τοπικής μας κοινωνίας, πρέπει να μετέχουμε και στην πολιτική της παραγωγή. Εφόσον γίνεται αποδεκτό ότι το πολιτικό αποφασίζον όργανο είναι ο «τοπικός πολίτης», μέσω της επιλογής του κατά την εκάστοτε εκλογική διαδικασία, θα πρέπει να δημιουργήσουμε, εξ ύπαρξης, ένα πολιτικό-διοικητικό μηχανισμό (πέραν των τριών πολιτειακών εξουσιών, νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική) που θα μπορεί: α) να μεταφράζει την πολιτική του επιλογή σε απτή πραγματικότητα, αλλά και ταυτόχρονα, β) να ενημερώνει την πολιτική εξουσία για τα τυχόν λάθη της στη λήψη των αποφάσεων.

Σύμφωνα με την παρουσιαζόμενη «Θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης»: α) η πολιτική-διοικητική δομή είναι η fractal αρχιτεκτονική διοικητικής δομής και β) η ενημέρωση της πολιτικής εξουσίας

λαμβάνει χώρα με τη δημοκρατική «αλυσίδα συναλλαγών» (blockchain). Ένα κύριο αποτέλεσμα αυτής της δημοκρατικής «αλυσίδας συναλλαγών», όπως θα δούμε, είναι ο διαχωρισμός πολιτικής εξουσίας από τη γραφειοκρατία.²⁷

Θα μπορούσαμε, τέλος, να προσδώσουμε στη «Θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης» την πρόθεση να συνομιλήσει με τη «Θεωρία των σκεπτόμενων-συστημάτων» (systems thinking)²⁸ και με τη «Θεωρία της διακυβέρνησης κρίσεων» (risk governance).

Η Θεωρία του Χάους

Μία προσέγγιση για τη fractal αρχιτεκτονική της διοίκησης οφείλει να ξεκαθαρίσει τους αρχικούς όρους στους οποίους στηρίζεται και οι οποίοι χρησιμοποιούνται στη Φυσική και στη «Θεωρία του Χάους». Κατά τη συνήθη χρήση του όρου, «χάος» σημαίνει «μια κατάσταση διαταραχής». Ωστόσο, στη Θεωρία του Χάους, ο όρος αυτός ορίζεται με μεγαλύτερη ακρίβεια, ως «η

²⁶ Η έννοια του «τοπικού πολίτη» («Urban Citizenship») αναφέρεται στο δοκίμιο που δημοσιεύτηκε το 1950 από τον Τ.Χ. Μάρσαλ (T.H. Marshall), με τίτλο «Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη». Η έννοια «citizenship» νοείται ευρύτερη από ότι ο όρος της «υψηλότητας» και εμπεριέχει το δρων υποκείμενο στη κοινωνική, πολιτική και οικονομική ζωή. Όπως αναφέρουν οι Wenke Christoph και Stefanie Kron στη συζήτηση για την αστική ιδιότητα του πολίτη, αυτή ακριβώς η οπτική εστιάζεται στο τοπικό επίπεδο και στις δημοτικές διαδικασίες. Υπ' αυτό το πρίσμα, γίνεται λόγος για δημοτικές ή περιφερειακές μορφές «citizenship», όταν εισάγονται μέσα άσκησης τοπικής πολιτικής που παρέχουν ή διευρύνουν την κοινωνική συμμετοχή όχι μόνο για τους πολίτες ενός κράτους, αλλά για όλους τους ανθρώπους που ζουν σε μια πόλη, βλ. Wenke Christoph-Stefanie Kron (επιμ.) (2019): «Αλληλέγγυες πόλεις στην Ευρώπη», σελ. 10, εκδ. Ίδρυμα

Ρόζα Λούξεμπουργκ. Αναλυτικά για την προβληματική αυτή, βλ. Holston, James (eds.) (1999): *Cities and Citizenship*, Durham and London, Krenn, Martin- Morawek, Katharina (eds.) (2017): *Urban Citizenship. Democratizing Democracy*, Zurich.

²⁷ Στο διαχωρισμό αυτό στηρίζεται και η μελέτη, Polonca Kovac, *Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self- Government* (in Slovenia), *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. VII, No. 2, Winter 2014/2015.

²⁸ José-Rodrigo Córdoba-Pachón (2020): *Inter-Work and Ethical Vigilance: Two Scenarios for the (Post) Pandemic Future of Systems Thinking*, *Systems*, 8 (36): 6, doi:10.3390/systems8040036, βλ. επίσης Daniel H. Kim: *Introduction to Systems Thinking*, σε: <https://thesystemsthinker.com/introduction-to-systems-thinking/>

στοχαστική συμπεριφορά που εκδηλώνεται στο πλαίσιο ενός ντετερμινιστικού συστήματος».²⁹

Εάν θεωρήσουμε ως «ντετερμινιστικό σύστημα» τη διοικητική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης³⁰ και ως «τυχαιότητα» την πολιτική βούληση του λαού στην εκάστοτε εκλογική διαδικασία,³¹ που εκδηλώνεται μία συγκεκριμένη χρονική στιγμή (στο σημείο αυτό πραγματώνεται η απαίτηση της Θεωρίας του Χάους για την «ευαίσθητη εξάρτηση από τις αρχικές συνθήκες»), τότε θα μπορούσαμε να αναπτύξουμε μία πολιτική-διοικητική θεωρία που θα βασίζεται στη Θεωρία του Χάους, δημιουργώντας έτσι μία διοικητική δομή που θα απαντά στις δύο αυτές προϋποθέσεις: το ντετερμινιστικό του συστήματος και την τυχαιότητά του.

Η fractal³² αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής

Τα αιτιοκρατικά συστήματα δεν αποσυντίθενται, αλλά αντικαθίστανται από νέα, όπως π.χ. το χάος που μακράν

της παλιάς του ισορροπίας περικλείει τη δυνατότητα αυτο-οργάνωσης.

Σε μία εποχή που οι εξουσίες δεν ανταποκρίνονται στο λόγο ύπαρξής τους, δημιουργείται μία χαοτική πολιτική και διοικητική κατάσταση. Η χαοτική αυτή κατάσταση (η δυστοπία των εξουσιών) μπορεί να βρει ένα νέο σημείο ισορροπίας, όταν επιλέγει να εγκαταλείψει οριστικά την αρχική σταθερή κατάσταση³³ και να εξελιχθεί προς κάποια άλλη: τη fractal αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης. Με αποτέλεσμα να επανέλθει μία νέα ισορροπία.

Η διαφορετική οπτική της δημόσιας διοίκησης που υποστηρίζει αυτή η μελέτη, σε αντίθεση με τις προαναφερόμενες θεωρίες της οργάνωσης, οι οποίες έχουν νεοφιλελεύθερο έρεισμα, είναι ότι υιοθετεί πολιτικές για την κοινωνική ευημερία εν συνόλω (μεταφράζοντας την πολιτική βούληση της κοινωνίας σε απτή πραγματικότητα και κανόνες συμπεριφοράς) και δεν αποτελεί το

²⁹ Royal Society 1986.

³⁰ Πράγμα που σημαίνει ότι η μελλοντική συμπεριφορά της καθορίζεται πλήρως από τις αρχικές συνθήκες, χωρίς να εμπλέκονται τυχαίες παράμετροι, αφού όλες οι διοικητικές πράξεις της και ενέργειες εκδίδονται και λαμβάνουν χώρα σε ένα από πριν προκαθορισμένο πεδίο νομιμότητας, εξαιτίας της λειτουργίας της βάσει της «αρχής της νομιμότητας» (σύμφωνα με την οποία όλες οι πράξεις που εκδίδει ερείδονται σε κανόνα δικαίου).

³¹ Στην εκλογική διαδικασία λαμβάνουν χώρα, επίσης, οι «χαοτικές διακλαδώσεις», δηλαδή ανάλογα με τις πολιτικές επιλογές του λαού επιλέγονται οι ασκούμενες δημόσιες πολιτικές, οι οποίες μπορεί να είναι εκ διαμέτρου αντίθετες από εκλογική σε εκλογική διαδικασία.

³² Με το διεθνή όρο fractal (ελλ. μορφόκλασμα ή μορφοκλασματικό σύνολο) στη Φυσική ονομάζεται εκείνο το γεωμετρικό

σχήμα που επαναλαμβάνεται αυτούσιο (έχει μία αυτο-ομοιότητα, self-similarity) όσες φορές και εάν μεγεθυνθεί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα φράκταλ αποτελεί η νιφάδα χιονιού, της οποίας το αρχικό γεωμετρικό σχήμα επαναλαμβάνεται αυτούσιο σε όλους τους βαθμούς μεγέθυνσής της.

Για πληρέστερη πληροφόρηση επισκεφτείτε την ιστοσελίδα του ΕΚΕΦΕ Δημόκριτος:

<http://www.islab.demokritos.gr/gr/html/parousiaseis/fractals/index.html>

³³ Την κατάσταση κατά την οποία δικαιολογούνται η διάκριση των εξουσιών και η δημιουργία της δημόσιας διοίκησης ως μηχανισμού επιβολής της εκάστοτε πολιτικής βούλησης, που θα ασκούνταν με το βέλτιστο τρόπο εάν ακολουθούσαν οι νεοφιλελεύθερες θεωρίες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, της Διοίκησης Μέσω Στόχων, κ.ά..

μηχανισμό για τη σταθερότητα του οικονομικού περιβάλλοντος.

Ποιος δικαιούται, όμως, να λαμβάνει τις αποφάσεις; Ποιος δικαιούται να μεταφράσει τις αποφάσεις αυτές σε πολιτικές; Ο «τοπικός πολίτης» μέσω της δημοκρατικής «αλυσίδας συναλλαγών» (blockchain) θέτει το όραμα και η fractal αρχιτεκτονική της διοίκησης ακολουθεί τις διαδικασίες για να το εφαρμόσει.

Η διοίκηση έχει fractal αρχιτεκτονική γιατί κάθε επίπεδο διοίκησης είναι το ίδιο υπεύθυνο για τη λήψη της απόφασης που πρέπει να εφαρμόσει -καταργώντας με τον τρόπο αυτό το ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης που ανταποκρίνεται στη διοίκηση των εθνών-κρατών.³⁴ Αποτέλεσμα της μορφής αυτής διοικητικής οργάνωσης είναι ότι η διοικητική δομή που έχει ένας μεγάλος Μητροπολιτικός δήμος μπορεί να είναι όμοια με τη διοικητική δομή ενός μικρότερου δήμου, στο μέτρο που το αρχικό διοικητικό σχήμα θα επαναλαμβάνεται αυτούσιο (αυτό-όμοιο) σε όλες τις κατηγορίες των δήμων. Η fractal αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης είναι ένα σύστημα που αποτελείται από διάφορες μεταβλητές. Ενώ η δομή της εκάστοτε τοπικής

αυτοδιοίκησης είναι τοπική (αναπτύσσεται σε ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο), η αρμοδιότητα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων μετατρέπεται το διοικητικό της σύστημα σε ολικό και αυτόνομο, καθώς καλείται ο κάθε δήμος να ασκήσει στο πλαίσιο της δομής και με δικά του μέσα του όλες τις αρμοδιότητες που του ανατίθενται. Έτσι, η διοικητική δομή ενός δήμου έχει αυτό-ομοιότητες με οποιαδήποτε διοίκηση άλλου δήμου, ανεξαρτήτως του πληθυσμιακού τους μεγέθους (όσες φορές και να μεγεθυνθεί οποιοδήποτε τμήμα του θα συνεχίζει να παρουσιάζει ένα εξίσου περίπλοκο σχέδιο με μερική ή ολική επανάληψη του αρχικού).

Στην εκτέλεση των αποφάσεών της και στην έκδοση των πράξεών της (που είναι αναγκαίες για τη λειτουργία της κοινωνίας, όπως, πχ η έκδοση αδειών, κ.ά.) θα βασίζεται στα συστήματα της Τεχνητής Νοημοσύνης. Η fractal αρχιτεκτονική της διοίκησης θα ενεργεί για την υλοποίηση του πολιτικού μηνύματος των «τοπικών πολιτών» και η Τεχνητή Νοημοσύνη θα εκτελεί τις ενέργειες αυτές, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει αποφάσεις.³⁵

³⁴ βλ. Κίμων Σιδηρόπουλος: Η Θεωρία των επάλληλων κύκλων, προσβάσιμο: www.diaplous-autodioikisi.gr

³⁵ Επισημαίνεται ότι το υποκείμενο των δεδομένων έχει το δικαίωμα να μην υπόκειται σε απόφαση η οποία βασίζεται αποκλειστικά σε αυτοματοποιημένη επεξεργασία. Προστασία δεδομένων στο πλαίσιο του ΓΚΠΔ: https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_el.htm, τελευταία πρόσβαση, 18 Απριλίου 2020.

Επιπρόσθετα πρέπει να λάβουμε υπόψη, στο πλαίσιο της λειτουργίας της Τεχνητής Νοημοσύνης, ότι ένα ολλανδικό δικαστήριο διέταξε την άμεση διακοπή ενός αυτοματοποιημένου συστήματος επιτήρησης για τον εντοπισμό της απάτης στον τομέα της

κοινωνικής πρόνοιας, επειδή παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα, με μια απόφαση που ενδέχεται να έχει εμβέλεια πολύ πέρα από τις Κάτω Χώρες.

Η υπόθεση θεωρήθηκε ως σημαντική νομική πρόκληση για την αυξανόμενη χρήση από κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο της Τεχνητής Νοημοσύνης και τη μοντελοποίηση κινδύνων για τη διαχείριση παροχών κοινωνικής πρόνοιας και άλλων βασικών υπηρεσιών.

Το σύστημα ένδειξης κινδύνου της ολλανδικής κυβέρνησης (SyRI) είναι ένα μοντέλο υπολογισμού κινδύνων που αναπτύχθηκε την τελευταία δεκαετία από το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων και Απασχόλησης για να προβλέψει την πιθανότητα ενός ατόμου να διαπράξει απάτη

Όμως, στις δράσεις της κοινωνικής μας συμμετοχής, που υπάρχουν κολεκτίβες για τη διαχείριση των κοινών³⁶ δεν υπάρχει θέμα επιβολής της εκάστοτε μορφής εξουσίας, στοιχείο που δικαιολογούσε την προηγούμενη μορφή οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Στα πολύπλοκα συστήματα (όπως η ανθρώπινη κοινωνία), η αστάθεια και η αταξία λειτουργούν εποικοδομητικά. Άρα, χρειάζεται μία νέα θεωρία πολιτικής οργάνωσης που στον πυρήνα της θα είναι η πολιτική συμμετοχή και όχι η επιβολή της εκάστοτε πολιτικής «αλήθειας». Η αυτόνομη οργάνωση των κοινοτήτων έχει ήδη αρχίσει να αναδύεται στο επίπεδο της οικονομίας.³⁷

Δηλαδή, ακόμα κι αν αναφερόμαστε σε επαναλαμβανόμενες όμοιες κατασκευές οι πολίτες θα τις διαμορφώσουν ανάλογα με τον τρόπο

σχετικά με τη λήψη παροχών ή φορολογική απάτη ή παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας.

Αναπτύσσεται κυρίως σε γειτονιές χαμηλού εισοδήματος, συγκεντρώνει κυβερνητικά δεδομένα που είχαν προηγουμένως κρατηθεί σε ξεχωριστά σιλό, όπως απασχόληση, προσωπικά αρχεία χρέους και παροχών, καθώς και ιστορίες εκπαίδευσης και στέγασης και στη συνέχεια τα αναλύει χρησιμοποιώντας ένα μυστικό αλγόριθμο για να προσδιορίσει ποια άτομα ενδέχεται να διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο διάπραξης απάτης παροχών.

Ένας ευρύς συνασπισμός ομάδων για την προστασία της ιδιωτικότητας και του δικαιώματος της κοινωνικής πρόνοιας, με την υποστήριξη του μεγαλύτερου ολλανδικού συνδικάτου, υποστήριξε ότι οι φτωχές γειτονιές και οι κάτοικοί τους κατασκοπεύονταν ψηφιακά χωρίς καμία συγκεκριμένη υποψία για ατομικά αδικήματα. Το SyRI στοχεύει δυσανάλογα τους φτωχότερους πολίτες, ανέφεραν, παραβιάζοντας τους κανόνες για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Το δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθεσία του SyRI περιείχε ανεπαρκείς διασφαλίσεις κατά των παραβιάσεων της ιδιωτικής ζωής και

ζωής τους, έτσι ώστε στα εσωτερικά επίπεδα της κατασκευής να τις διαφοροποιούν.

Χαρακτηριστικά και προϋποθέσεις της fractal αρχιτεκτονικής της δημόσιας διοίκησης

Η fractal αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης στηρίζεται κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της στην εξειδίκευση των υπηρεσιών της και στην εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων. Αυτή η δράση μπορεί να επιτευχθεί σύμφωνα με το συνεργατικό στοιχείο που είναι δομικό χαρακτηριστικό για τη διαμόρφωση της αυτο-ομοιότητας. Στη fractal αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης την ευθύνη για την επιτυχή, νόμιμη και

επέκρινε μια «σοβαρή έλλειψη διαφάνειας» σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της. Κατέληξε στην απόφασή του ότι, ελλείψει περισσότερων πληροφοριών, το σύστημα μπορεί, στοχεύοντας φτωχές γειτονιές, να οδηγηθεί σε διακρίσεις των πολιτών βάσει της κοινωνικοοικονομικής ή μεταναστευτικής κατάστασης.

Το σύστημα δεν πέρασε το τεστ που απαιτείται από την ευρωπαϊκή σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα μιας «δίκαιης ισορροπίας» μεταξύ των στόχων του, δηλαδή την πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης προς το συμφέρον της οικονομικής ευημερίας και την παραβίαση της ιδιωτικής ζωής που συνεπάγεται η χρήση του. Το δικαστήριο, αφού δήλωσε ότι η νομοθεσία ήταν παράνομη, πρόσθεσε ότι η Ολλανδική κυβέρνηση μπορεί να προσφύγει κατά της απόφασης.

Με πληροφορίες από: Jon Henley and Robert Booth, The Guardian, Wed 5 Feb 2020.

³⁶ Αλέξανδρος Κιουπκιολής (2017): Ο εναλλακτικός δρόμος των κοινών: πέρα από την κρίση, την αυταρχική ολιγαρχία και τη μεταδημοκρατία, προΤΑση, τμ. 2, τχ. 8.

³⁷

<https://platform.coop/about/benefits/policymakers/>

αποτελεσματική άσκηση της πολιτικής την έχει ο φορέας και όχι ο υπάλληλος.³⁸

Στοιχείο της αυτο-ομοιότητας που θα χαρακτηρίζει τους δήμους προτείνεται να είναι η «ολοκληρωμένη υπηρεσία στην καθημερινότητα των δημοτών» και να νομοθετηθεί το «τεκμήριο της καθημερινότητας των δημοτών». Όλοι οι δήμοι πρέπει να μετεξελιχθούν σε οργανισμούς που θα προσφέρουν στους δημότες τους όλες τις υπηρεσίες, οι οποίες θα συντείνουν στην ποιοτική εκπλήρωση των καθημερινών τους αναγκών.

Οι ως άνω ανάγκες θα μπορούσαν να ενταχθούν στους κατωτέρω εννέα (9) ευρύτερους τομείς λειτουργιών (δημόσιων πολιτικών):

- i. θέματα πρωτοβάθμιας υγείας,
- ii. θέματα πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (πέραν των παιδικών σταθμών θα μπορούσαν να ενταχθούν τα νηπιαγωγεία, τα δημοτικά σχολεία, καθώς και η δυνατότητα ίδρυσης φροντιστηρίων),
- iii. θέματα ψυχαγωγικών, πολιτιστικών (καλλιτεχνικές εκδηλώσεις, θέατρα, κινηματογράφους) και αθλητικών (αθλητικά σωματεία) υπηρεσιών,
- iv. θέματα κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης (άτομα με αναπηρία, ηλικιωμένοι, άστεγοι, άνεργοι, κοινωνικώς αποκλεισμένοι),
- v. διαχείριση των κοινών (διαχείριση των κοινόχρηστων χώρων, νερό, δάση, αέρας),
- vi. συνθήκες ασφαλείας (Δημοτική Αστυνομία, δημιουργία δημοτικού Πυροσβεστικού Σώματος),
- vii. διασφάλιση της τοπικής ιδιαιτερότητας (κυνήγι, ψάρεμα, θαλάσσιες ακτές, λίμνες, λιμάνια),

³⁸ βλ. Καρακόιδας, *ibidem*, σελ. 300. Σημειώνεται, για πληρότητα, ότι οι «δημοσιονομικοί καταλογισμοί αυξάνουν τη λογοδοσία των υπολόγων», ό.π. σελ. 301.)

viii. θέματα μεταφορών (δημοτική συγκοινωνία) και επικοινωνιών (πχ παροχή wifi, δημοτική τηλεόραση, ραδιοφωνία),

ix. δημιουργία δημοτικών υπηρεσιών διαμονής (κατασκευή οικιών, βιοποικιλότητα, ύδρευση, άρδευση, φωτισμός δρόμων, συντήρηση και κατασκευή δρόμων).

Ακολουθως, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή λειτουργία των ανωτέρω και λόγω της δημοκρατικής «αλυσίδας συναλλαγών» είναι ο διαχωρισμός της πολιτικής εξουσίας από τη δημόσια διοίκηση:

α. διαχωρισμός λειτουργιών, διαχωρισμός δηλαδή του άμεσα εκλεγμένου αιρετού οργάνου (του δημοτικού συμβουλίου), το οποίο είναι και το μόνο αρμόδιο να λαμβάνει αποφάσεις στο δήμο από το εκτελεστικό όργανο, το οποίο αποτελείται και από μη άμεσα εκλεγόμενα μέλη.

β. οργανωσιακός διαχωρισμός, διαχωρισμός δηλαδή της πολιτικής βούλησης από τη γραφειοκρατική δράση. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται στο επίπεδο του δήμου ο διαχωρισμός του πολιτικού προσωπικού (που εκφράζει τη λαϊκή βούληση) από την εξειδικευμένη και έμπειρη γραφειοκρατία, η οποία με τη συνέχεια και τη μονιμότητά της μπορεί να αναλάβει την εκτέλεση των αποφάσεων των αιρετών της οργάνων στα οποία υπόκειται.

Τεχνητή Νοημοσύνη και αυτοδιοίκηση³⁹

Η Τεχνητή Νοημοσύνη (TN) είναι το «λειτουργικό σύστημα» της fractal αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης. Η

³⁹ Κατερίνα Σαββαΐδου: «Η επίδραση της τεχνολογίας στη φορολογία», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τχ. 10/ 2019, σελ. 895.

TN στις Θεωρίες της Αυτόνομης Οργάνωσης πρέπει να έχει ως βασική προτεραιότητα την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την εμπάθυνση των διαπροσωπικών σχέσεων και την ενδυνάμωση της αλληλεγγύης. Το διακύβευμα, όμως, είναι ότι η ψηφιακή κοινωνία δεν θα μπορούσε να κυβερνάται από αλγορίθμους που λειτουργούν ως «μαύρα κουτιά».⁴⁰ Επιπλέον, διατρέχουμε τον κίνδυνο η ομογενοποίηση της κοινωνίας, μέσω των ψηφιακών δεδομένων, να κατευθύνει σε συμπεριφορές που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε γενική ανάπτυξη αλγορίθμων εντός της TN. Θα πρέπει να είναι εφικτό να χρησιμοποιηθούν αυτά τα «μαύρα κουτιά», αλλά ίσως πρέπει προηγουμένως να σκεφτούμε τα ηθικά προβλήματα που μπορεί να προκύψουν από τη χρήση αλγορίθμων στην TN.⁴¹

Ένα παράδειγμα χρήσης της TN στις Θεωρίες της Αυτόνομης Οργάνωσης είναι η έκδοση αδειών με αυτόματο τρόπο, χωρίς δηλαδή να καθίσταται αναγκαίος ο καθορισμός του αρμόδιου διοικητικού οργάνου (Δήμαρχος, Περιφερειάρχης ή Υπουργός). Ο πολίτης, αφού διασυνδεθεί με άλλες βάσεις δεδομένων, θα λαμβάνει την άδεια μόνο με την ανάρτηση και την εισαγωγή στο σύστημα των απαραίτητων δικαιολογητικών. Αυτό συμβαίνει στην πόλη Άαχεν της Γερμανίας, όπου για τη χρήση του δημόσιου πάρκινγκ της πόλης, το σύστημα εκδίδει άδεια στον

ενδιαφερόμενο μόνο με την πιστοποίηση της ιδιότητας του δημότη χωρίς να ελέγχονται τα δικαιολογητικά. Στην TN θα εισάγονται μόνο οι επιλογές ΝΑΙ ή ΟΧΙ, γιατί οποιαδήποτε διακριτική ευχέρεια ενέχει την πολιτική βούληση, άρα και τη συμμετοχή των πολιτών και κατ' επέκταση των υπαλλήλων.

Αυτός ο τρόπος έκδοσης αυτοματοποιημένων αδειών μπορεί να είναι κοινός για όλους τους δήμους της χώρας ανεξαρτήτως πληθυσμού και αριθμού υπαλλήλων, χωρίς να απαιτείται μετακίνηση υπαλλήλων ή απόδοση των αντίστοιχων οικονομικών πόρων, κατά τη Συνταγματική πρόβλεψη.⁴²

Αυτό που διαφοροποιεί την TN από την αυτοματοποίηση των διαδικασιών είναι ότι γίνεται «εξυπνότερη» με το χρόνο.⁴³ Η TN μπορεί, σε κάποια άλλη περίπτωση, να υποδείξει στη fractal αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης δύο απαντήσεις και να εναπόκειται στην ανθρώπινη κρίση (το δημόσιο υπάλληλο που ενεργεί εντός των πολιτικών εντολών) ποια από τις δύο θα διαλέξει.

Τονίζουμε ότι στην παρούσα μελέτη δεν κάνουμε μία εις βάθος ανάλυση των πλεονεκτημάτων της TN, αλλά ψάχνουμε τη λύση στα προβλήματα που έχουμε αναδείξει, με τη χρήση μίας σειράς εργαλείων (τεχνολογικά, διοικητικά), ώστε να πετύχουμε το σκοπό μας.

⁴⁰ Το φαινόμενο του μαύρου κουτιού συντελείται όταν μπορούμε να δούμε τα στοιχεία που εισάγονται σε ένα σύστημα και τα αποτελέσματα που εξάγονται, αλλά δεν μπορούμε να δούμε τους αλγόριθμους που χρησιμοποιήθηκαν για αυτή τη μεταβολή. Το άνοιγμα αυτού του κουτιού είναι ένα κεντρικό ζήτημα δημοκρατίας.

⁴¹ Cedric Villani: For a meaningful artificial intelligence, towards a French and European

strategy, 2018. Είναι το πόρισμα της Επιτροπής που είχε συγκροτηθεί από τον Πρωθυπουργό Edouard Philippe για τη διερεύνηση της στρατηγικής της Γαλλίας στο τομέα της Τεχνητής Νοημοσύνης.

⁴² Άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος.

⁴³ Government Offices of Sweden: National approach to artificial intelligence.

**Η δημοκρατική «αλυσίδα συναλλαγών»
(Η blockchain λήψη αποφάσεων)**

Το blockchain είναι η διασύνδεση των fractal αρχιτεκτονικών διοικητικών δομών με τους «τοπικούς πολίτες» τους. Αναφορικά με τη χρήση του blockchain ο Ανώτερος Επιστημονικός Σύμβουλος της Κυβέρνησης της Μεγάλης Βρετανίας εξέδωσε μελέτη για την αξιοποίησή της στη λειτουργία της κυβέρνησης και στην αντιμετώπιση θεσμικών σύγχρονων προβλημάτων, όπως η διαφθορά και η έλλειψη διαφάνειας στο δημόσιο βίο.⁴⁴ Μία πιο σχηματική παρουσίαση του blockchain παρουσιάζεται στο αντίστοιχο κείμενο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.⁴⁵

Η χρήση της TN και της blockchain δημοκρατίας διαμορφώνει το πλαίσιο και δημιουργεί μια αυτο-οργάνωση που βασίζεται σε ένα συντονισμό θέσεων και δράσεων. Σκοπός της είναι να ενθαρρύνει τη διαφάνεια και τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών σε όλα τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας και του κύκλου της πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό, προάγεται η λογοδοσία και το δημόσιο συμφέρον, κυρίως μέσω της ενθάρρυνσης μίας κοινωνίας που περιλαμβάνει οργανισμούς εποπτείας, ομάδες πολιτών, συνδικαλιστικούς φορείς και ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης.

Παραδείγματα εφαρμογής της δημοκρατικής «αλυσίδας συναλλαγών» (blockchain)

α) Η ρευστή δημοκρατία (liquid democracy⁴⁶) είναι ένα είδος

ηλεκτρονικής δημοκρατίας που συνδυάζει την άμεση με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία για να δημιουργήσει μια πιο ρευστή και διαφανή δομή διακυβέρνησης. Οι ηλεκτρονικά εγγεγραμμένοι πολίτες σε κυβερνητικές βάσεις μπορούν να ψηφίσουν απευθείας από τους εγκεκριμένους ηλεκτρονικούς λογαριασμούς τους για κάθε θέμα που τίθεται σε ψηφοφορία. Το πιο σημαντικό είναι ότι παρέχεται η δυνατότητα της ηλεκτρονικής ψήφου στον ίδιο τον πολίτη, όταν είναι ενήμερος για ένα συγκεκριμένο ζήτημα, καθώς και η δυνατότητα μεταβίβασης της ηλεκτρονικής ψήφου σε οποιονδήποτε άλλον επιθυμεί ο πολίτης, λόγω της καλύτερης γνώσης του αντικειμένου που τίθεται σε ψηφοφορία. Το κλειδί για την τήρηση των ειλικρινών αντιπροσώπων είναι ότι σε κάθε χρονική στιγμή ένας πολίτης μπορεί να αποσύρει την ψήφο από τον εκπρόσωπο και να διατηρήσει ο ίδιος το δικαίωμα της ηλεκτρονικής ψήφου.

β) Ως παράδειγμα εφαρμογής της «αλυσίδας συναλλαγών» (blockchain), μπορεί να αναφερθεί η εκστρατεία «e-Residency» της Εσθονίας, κατά την οποία έγινε επιτρεπτό να εγγραφεί κάποιος, οπουδήποτε και εάν ήταν στον κόσμο, εάν είχε ηλεκτρονική ταυτότητα και ηλεκτρονική κατοικία στην Εσθονία. Πρόκειται για ένα τεράστιο βήμα προς την κατεύθυνση της θέσμησης μιας χώρας χωρίς σύνορα και είναι μόνο θέμα χρόνου πριν από την εφαρμογή αποκεντρωμένων

⁴⁴

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf

⁴⁵

www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ID

[AN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_EN.pdf](https://media.consensus.net/liquid-democracy-and-emerging-governance-models-df8f3ce712af#.q6nz6qkca)

⁴⁶ <https://media.consensus.net/liquid-democracy-and-emerging-governance-models-df8f3ce712af#.q6nz6qkca> τελευταία πρόσβαση 30 Ιανουαρίου 2020.

Εισαγωγή στη Θεωρία της «Αυτόνομης Οργάνωσης»:
fractal αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής και
δημοκρατική «αλυσίδα συναλλαγών» (blockchain)
εργαλείων διακυβέρνησης παρόμοιων με
αυτά που εφαρμόζονται στο blockchain.

Κίμων Σιδηρόπουλος

γ) Τέλος, για το e-voting έχει δημιουργηθεί
μία πλατφόρμα
[https://followmyvote.com/online-voting-
technology/blockchain-technology/](https://followmyvote.com/online-voting-technology/blockchain-technology/)⁴⁷
όπου με την τεχνολογία του blockchain
μπορεί να διενεργηθούν οι εκλογές με
ασφαλή και άμεσο τρόπο.⁴⁸

Επίλογος

Η κριτική φιλοσοφική προσέγγιση των
πολιτειακών και διοικητικών λειτουργιών
και δομών καθ' όλη τη διάρκεια της
μελέτης έθεσε τα θέματα της δυστοπίας
της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας
στη σημερινή πολιτική ζωή, που οδηγεί σε
κοινωνική αρρυθμία, καθώς και της
παρωχημένης προσέγγισης των θεωριών
των διοικητικών οργανώσεων.
Ανεξαρτήτως των αιτιών που προκάλεσαν
τις δύο αυτές δυσλειτουργίες θεωρούμε
ότι υφίστανται οι προϋποθέσεις και οι
δυνατότητες για αλλαγή της λειτουργίας
της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, η
τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί την
αναγκαία και ικανή διοικητική μονάδα και
ταυτόχρονα πολιτικό σχηματισμό όπου η
νέα προτεινόμενη μορφή διοικητικής
οργάνωσης μπορεί να τύχει
αποτελεσματικής εφαρμογής.

Η ανάδειξη του «τοπικού πολίτη»
ως του κρίσιμου παράγοντα διαμόρφωσης
των πολιτικών αλλαγών αποτελεί στοιχείο
της νέας διοικητικής δομής, στο μέτρο που
οι επιλογές του στην εκλογική διαδικασία
αναδιαμορφώνουν το πεδίο άσκησης
πολιτικής και των αξιών άσκησης της με
την ανάδειξη διαφορετικής δημοτικής
αρχής. Ο ρόλος της διοίκησης, ακολούθως,

είναι να εφαρμόσει τη νέα αυτή δημοτική
ηθική.

Ο φόβος μπροστά στην
τεχνολογία μπορεί να αποτελέσει
τροχοπέδη στην ανάπτυξη ριζοσπαστικών
πολιτικών προτάσεων. Η απόρριψη του
φόβου αυτού και η αποδοχή της πρότασης
εφαρμογής των πολιτικών θεωριών
μπορεί να οδηγήσει σε ένα νέο
ανεξερεύνητο θεωρητικά και πρακτικά
σύστημα πολιτικής συμμετοχής των
πολιτών και άσκησης δημόσιας εξουσίας.
Η πρόταση της δημιουργίας μίας fractal
αρχιτεκτονικής της δημόσιας διοίκησης με
τα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν
παραπάνω καθιστά τη διοίκηση ικανή να
εφαρμόσει άμεσα και αποτελεσματικά
την εκάστοτε πολιτική βούληση του
«τοπικού πολίτη».

Η εξερεύνηση αυτού του γόνιμου
πεδίου προβληματικής βρίσκεται στην
παρούσα μελέτη την έναρξή της.

Ευχαριστίες

Η παρούσα μελέτη αποτελεί απόληξη
συζητήσεων, αναρωτήσεων και ερευνών
που έχουν την αρχή τους σε ένα μεγάλο
βάθος χρόνου. Είναι σημαντικό ότι η
μεγαλύτερη χρονικά εργασιακή μου
ενασχόληση με τη διοίκηση και,
ειδικότερα, την τοπική αυτοδιοίκηση, με
βοήθησε να αντιληφθώ την πρακτική
επίπτωση των θεωρητικών αναζητήσεων,
να ανακαλύψω το αναγκαίο υλικό που θα
στήριζε μία άλλη οπτική για τη λειτουργία
της διοίκησης, και, πάνω από όλα, να
καταφύγω σε συζητήσεις με συναδέλφους
που είχαν τους ίδιους προβληματισμούς.

Κυρίαρχη προσωπικότητα για τη
σωστή προσέγγιση όλων των ανωτέρω
αποτελεί ο κ. Νικόλαος Θ. Μαυρίκας, που
δεν φείδεται ωρών και προσωπικών

⁴⁷ Για μία ευρύτερη προβληματική βλ.
[https://www.weusecoins.com/assets/pdf/libr
ary/blockchain-electronic-vote.pdf](https://www.weusecoins.com/assets/pdf/library/blockchain-electronic-vote.pdf)

⁴⁸ [https://aeon.co/essays/how-blockchain-
will-revolutionise-far-more-than-money](https://aeon.co/essays/how-blockchain-will-revolutionise-far-more-than-money)

κόπων για να επιμεληθεί και να μελετήσει το πλήθος των εργασιών, μελετών και άρθρων που σε ανύποπτη στιγμή του παραδίδω. Επιπρόσθετα, συμμετέχει και ενθαρρύνει κάθε ιδέα όσο πρωτότυπη και καινοφανής είναι. Επίσης, η κα Αγγελική Βλάχου πάντα θα προστρέξει και θα σταθεί αρωγός στις προσπάθειές μου, φωτίζοντας πλευρές των προβληματισμών, που ακόμα και μετά από τόσα χρόνια ενασχόλησης μου με τα θέματα αυτά, μόνο η Αγγελική μπορεί να δει. Μαζί με την κα Δέσποινα Νάσαινα, τον κ. Κώστα Κιντή και την κα Πάουλα Στεργίου, όλοι και όλες τους αποτελούν τη σταθερή παρέα των συζητήσεων και προβληματισμών μου.

Η καθημερινή τριβή με τα διοικητικά προβλήματα, η συζήτηση των θεμάτων που ανακύπτουν στη δουλειά, η ανταλλαγή απόψεων διαφορετικών αποχρώσεων, αντιλήψεων και οπτικών αποτελεί αντικείμενο των φίλων και συναδέλφων μου: κ.κ. Δημήτρη Αντωνίου, Κώστα Γαλάνη, Βιβής Γεωργακοπούλου, Μαρούλας Διαμάντη, Λάζαρου Ζαγορίτη, Μελίνας Μακροπούλου, Γιώργου Μπουδούρη, Δέσποινας Νάσαινα, Ρένιας Ντάβα, Δημήτρη Οικονομίδη και Αλέξανδρου Τζουμαϊλή.

Επομένως, η μελέτη αυτή δεν θα μπορούσε παρά να αφιερωθεί σε όλους τους αναφερόμενους φίλους και συναδέλφους. Όποια λάθη και παραλείψεις στη μελέτη βαρύνουν αποκλειστικά το συγγραφέα.

A. Ευχέρεια του εισηγητή της υποθέσεως να συγκεντρώνει αυτεπάγγελτα τα στοιχεία

ΣτΕ 935/2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Προστασία φυσικού περιβάλλοντος. Πότε η παράλειψη της διοίκησης προς λήψη μέτρων συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας υποκειμένη σε αίτηση ακύρωσης. Επί προκλήσεως ρυπάνσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος, η Κεντρική Διοίκηση και η Περιφέρεια επιβάλλουν κυρώσεις κατά δέσμια υποχρέωση. Η Διοίκηση προέβη σε ενέργειες για την προστασία του βιοτόπου. Εφόσον δεν είχε υποβληθεί αίτημα για ανάκληση των οικοδομικών αδειών, χαρακτηρισμό ως αυθαιρέτων και κατεδάφιση συγκεκριμένων κτισμάτων, δεν συντελέσθηκε παράλειψη οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών. Αν και η κρινόμενη αίτηση υπάγεται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου, το ΣτΕ κρατά και εκδικάζει την υπόθεση. Τυχόν ευχέρεια του εισηγητή της υποθέσεως να συγκεντρώνει αυτεπάγγελτα τα στοιχεία, θα μπορούσε να καταστήσει εκ των υστέρων παραδεκτή μία αίτηση ακυρώσεως που είχε ασκηθεί απαραδέκτως, κατά προφανή παραγνώριση της αρχής της ισότητας των διαδίκων. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση της, κατά τον

αιτούντα, παράλειψης της Διοίκησης να προβεί στις κατά το νόμο (άρθρα 19 και 30 παρ. 2 του ν. 1650/1986) οφειλόμενες ενέργειες που, κατά τα προβαλλόμενα, συνίστανται: α) στην απαγόρευση οποιασδήποτε οικοδομικής και οικιστικής δραστηριότητας εντός της περιοχής 3 της Ζ.Ο.Ε. στην περιοχή των κοινοτήτων Καλαμίτσι-Αμυγδάλι, Μάζης, Γεωργιούπολης, Κουρνά, Φυλακής, Καστέλου (ν. Χανίων) και Επισκοπής (ν. Ρεθύμνης), όπου βρίσκονται οι πυρήνες του βιοτόπου της Γεωργιούπολης-Λίμνης Κουρνά, όπως έχουν καθοριστεί και οριοθετηθεί με το άρθρο 2 του από 22.3.1990 π.δ. (Δ' 211) περί καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε) στην εν λόγω περιοχή, και, ειδικότερα, στο βόρειο τμήμα μεταξύ της εθνικής οδού και της θάλασσας, από τα όρια της κοινότητας Γεωργιούπολης μέχρι τα όρια της περιοχής 2 (άρθρο 2 περ. γ' εδάφ. Α' του από 22.3.1990 π.δ.), β) στην ανάκληση των .../86, .../87, .../89 και .../92 οικοδομικών αδειών της Πολεοδομίας Χανίων, βάσει των οποίων έχουν οικοδομηθεί και λειτουργούν στις ως άνω περιοχές τα ξενοδοχειακά συγκροτήματα και, καθώς και γ) στον χαρακτηρισμό ως αυθαιρέτων όλων των υφιστάμενων κτισμάτων στις ανωτέρω περιοχές και στην κατεδάφιση αυτών. Επίσης ζητείται να υποχρεωθεί η Διοίκηση να αποκαταστήσει τον αλλοιωθέντα ως άνω βίοτοπο και να τον επαναφέρει στην προγενέστερη κατάστασή του.

10. Επειδή, κατά την έννοια του άρθρου 24 του Συντάγματος, εφόσον ο συντακτικός νομοθέτης, έχοντας επίγνωση του οικολογικού προβλήματος, ανήγαγε το

φυσικό περιβάλλον σε αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η προστασία αυτή πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Κατά συνέπεια, η ως άνω συνταγματική διάταξη καθιστά υποχρεωτική για μεν τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη των προς τούτο αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, και δη με τη μορφή είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών πράξεων, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας σε υποθέσεις όπου τίθενται ζητήματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Εντεύθεν έπεται ότι παράλειψη της Διοικήσεως προς λήψη των μέτρων αυτών συνιστά παράλειψη οφειλομένης ενέργειας υποκειμένη σε ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του κωδ. π.δ. 18/1989 (Α' 8) (βλ. ΣτΕ 3974-3978/2010, επταμ., ΣτΕ 976/2015, 4976/2013, 1242/2008, 1978/2002, 2818/1997). Περαιτέρω κατά τα παγίως κριθέντα, για να υπάρξει υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε ορισμένη νόμιμη ενέργεια, απαιτείται η υποβολή σχετικής αίτησης του διοικουμένου ενώπιον του αρμοδίου οργάνου με συγκεκριμένο περιεχόμενο, συνοδευόμενης από τα απαραίτητα δικαιολογητικά (βλ. ΣτΕ 446/2016 επταμ., 3561/2014 επταμ. κ.ά.).

11. Επειδή, εξάλλου, από το συνδυασμό των παρατεθεισών διατάξεων προκύπτει ότι επί προκλήσεως ρυπάνσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως της αυτοτελούς υποχρέωσης της Κεντρικής Διοικήσεως για τη λήψη κατάλληλων μέτρων, τόσο η Κεντρική Διοίκηση όσο και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ήδη η Περιφέρεια, δεν έχουν διακριτική ευχέρεια επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες, αλλά δέσμια

υποχρέωση. Η υποχρέωση αυτή, ειδικώς για τους πυρήνες βιοτόπου, όπως η επίδικη περιοχή της Γεωργιούπολης-Λίμνης Κουρνά, είναι ιδιαιτέρως έντονη, βασιζόμενη στις διατάξεις του εσωτερικού, αλλά και του διεθνούς δικαίου (πρβλ. ΣτΕ 3974-3978/2010 επταμ., ΣτΕ 2680/2003). Το είδος της επιβαλλομένης κυρώσεως ανήκει κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου 30 του ν. 1650/1986, συνδέεται δε με τη φύση και την έκταση της προκαλουμένης ρυπάνσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος και τη δυνατότητα αποτροπής τους. Σε περίπτωση όμως έντονης υποβάθμισης ή καθ' υποτροπή προκλήσεως ρυπάνσεως ή αν επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην περιοχή και προκαλεί οχλήσεις στο περιβάλλον παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα, ως και όταν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη, τότε δεν αρκεί η επιβολή αλληπάλληλων προστίμων, αλλά προβλέπεται κατά νόμο η διακοπή της βλαπτικής για το περιβάλλον δραστηριότητας. Κατά την έννοια, τέλος, των διατάξεων του άρθρου 30 παρ. 2 του ν. 1650/1986 η οικεία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ήδη η Περιφέρεια, έχει την αρμοδιότητα να επιβάλλει την προσωρινή απαγόρευση ή οριστική διακοπή λειτουργίας επιχείρησης που προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

14. Επειδή, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω δεδομένα, καθώς και το περιεχόμενο της από 22.12.2009 αιτήσεως του αιτούντος προς τον Νομάρχη Χανίων, που αφορά γενικώς και αορίστως στη διακοπή όλων ανεξαιρέτως των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων εντός του

πυρήνα του βιοτόπου της παραλίας της Γεωργιούπολης και συγκεκριμένα στο τμήμα αυτού από τα όρια του φερώνυμου οικισμού (βορείως της νέας εθνικής οδού) έως το ποταμόρεμα Δέλφινας, σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 2 του ν. 1650/1986, δεν στοιχειοθετείται, εν προκειμένω, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, εκ μέρους της Διοίκησης, η οποία, κατ' αρχήν, προέβη σε ενέργειες για την προστασία του επίδικου βιοτόπου, συνιστάμενες στην πραγματοποίηση αυτοψιών, ελέγχων και επιβολής κυρώσεων στις περιπτώσεις που διαπιστώθηκαν παραβάσεις της περιβαλλοντικής και πολεοδομικής νομοθεσίας. Περαιτέρω, δεδομένου ότι δεν είχε υποβληθεί αίτημα προς τη Διοίκηση για ανάκληση των αναφερομένων στην κρινόμενη αίτηση οικοδομικών αδειών των ως άνω ξενοδοχείων ούτε για τον χαρακτηρισμό ως αυθαιρέτων και την κατεδάφιση συγκεκριμένων κτισμάτων, δεν συντελέστηκε προεχόντως για το λόγο αυτό σχετική παράλειψη οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών (πρβλ. ΣτΕ 1376/2016, 2815/2012, 3824/2007), ανεξαρτήτως του ότι, σε κάθε περίπτωση, κατά τα παγίως κριθέντα, η Διοίκηση έχει ευχέρεια και όχι υποχρέωση για την ανάκληση ακόμη και τυχόν παράνομων πράξεων (βλ. ΣτΕ 855/2016, 90/2016 κ.ά.). Εξάλλου, θα πρέπει ν' απορριφθούν ως αβάσιμα όσα περί του αντιθέτου υποστηρίζει ο αιτών με το υπόμνημα που κατέθεσε εμπροθέσμως μετά τη συζήτηση και ιδίως ο ισχυρισμός του ότι το όλως αόριστο περιεχόμενο της αιτήσεώς του προς τη Διοίκηση ήταν δυνατό να συγκεκριμενοποιηθεί μέσω της εξουσίας που διαθέτει ο εισηγητής της

υποθέσεως, κατ' άρθρο 22 του π.δ. 18/1989, να συγκεντρώνει αυτεπάγγελτα κάθε χρήσιμο στοιχείο ζητώντας από τους διαδίκους να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία. Τούτο, διότι παρόμοια ενέργεια του εισηγητή της υποθέσεως θα μπορούσε να καταστήσει εκ των υστέρων παραδεκτή μία αίτηση ακυρώσεως που είχε ασκηθεί απαραδέκτως, κατά προφανή παραγνώριση της αρχής της ισότητας των διαδίκων. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση, καθ' ο μέρος αφορά τις προαναφερθείσες παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, πρέπει ν' απορριφθεί.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Καταργεί εν μέρει τη δίκη, σύμφωνα με το αιτιολογικό.

Απορρίπτει κατά τα λοιπά την αίτηση.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Τα όρια της εξουσίας του εισηγητή δικαστή για τη διάσωση του ένδικου βοηθήματος (ΣτΕ 935/2017)¹

1. Η απόφαση ΣτΕ 935/2017 είναι πλούσια σε ζητήματα διοικητικού δικαίου, ουσιαστικού και δικονομικού. Κατ' αρχάς, επαναλαμβάνει την πάγια νομολογία σχετικά, αφενός, με τη στοιχειοθέτηση της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας λόγω μη τήρησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 24 Συντάγματος² και, αφετέρου, με το περιεχόμενο και τη λειτουργία της αίτησης του ενδιαφερομένου προς τη Διοίκηση για την έκδοση διοικητικής πράξης ως προϋπόθεσης για τη στοιχειοθέτηση δικαστικώς προσβλητής παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης

¹ Το κείμενο μπορείτε να το αναζητήσετε στον ακόλουθο ιστότοπο:

<https://tinyurl.com/y23m4yog>

² Σκέψη 10 της απόφασης.

ενέργειας³. Επίσης, παρέχει διευκρινίσεις όσον αφορά το είδος της αρμοδιότητας επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση πρόκλησης ρύπανσης, την οριοθέτηση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει η Διοίκηση για την επιλογή της κατάλληλης κύρωσης και τις προϋποθέσεις συστολής της και μετάπτωσής της σε δέσμια αρμοδιότητα⁴.

2. Η βασική εισφορά της απόφασης έγκειται, πάντως, στην παροχή διευκρινίσεων ως προς τα όρια της εξουσίας του ακυρωτικού δικαστή, ειδικότερα δε του εισηγητή της υπόθεσης, να διασώσει το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης, αξιοποιώντας τη διάταξη του άρθρου 22 του πδ 18/1989. Το ειδικό αυτό θέμα αποκτά μεγαλύτερη σημασία, αφενός, λόγω της πρόσφατης νομοθετικής εισαγωγής του θεσμού του εισηγητή δικαστή και στις διαφορές ουσίας⁵ και, αφετέρου, διότι συνδέεται με πτυχές ευρύτερων θεματικών, όπως του

ανακριτικού συστήματος, του αυτεπάγγελτου ελέγχου των προϋποθέσεων του παραδεκτού, της τάσης περιορισμού των δικονομικών απαραδέκτων και της ισότητας των διαδίκων. Στην ουσία, το Δικαστήριο εξετάζει αν οι εξουσίες του εισηγητή δικαστή (II) του παρέχουν τη δυνατότητα να καλύψει τα κενά της αίτησης του ενδιαφερομένου προς τη Διοίκηση ως προϋπόθεσης για τη θεμελίωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (I).

Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

3. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΣτΕ 935/2017, ζητήθηκε η ακύρωση της παράλειψης της Διοίκησης να προβεί στις κατά τον νόμο (άρθρα 19 και 30 παρ. 2 του Ν. 1650/1986) οφειλόμενες ενέργειες που, κατά τον αιτούντα, συνίσταντο: α) στην

³ Κατά πάγια νομολογία, απαιτείται συναφώς και η «υποβολή σχετικής αίτησης του διοικουμένου ενώπιον του αρμοδίου οργάνου με συγκεκριμένο περιεχόμενο, συνοδευόμενης από τα απαραίτητα δικαιολογητικά» (ΣτΕ 446/2016, 3561/2014).

⁴ Σκέψη 11 της απόφασης: «Σε περίπτωση πρόκλησης ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως της αυτοτελούς υποχρέωσης της Κεντρικής Διοίκησης για τη λήψη κατάλληλων μέτρων, τόσο η Κεντρική Διοίκηση όσο και η Περιφέρεια, δεν έχουν διακριτική ευχέρεια επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες, αλλά δέσμια υποχρέωση. Η υποχρέωση αυτή, ειδικώς για τους πυρήνες βιοτόπου, είναι ιδιαίτερος έντονη, βασιζόμενη στις διατάξεις του εσωτερικού, αλλά και του διεθνούς δικαίου (ΣτΕ 3974-3978/2010, ΣτΕ 2680/2003). Το είδος της επιβαλλομένης κύρωσης ανήκει, κατ' αρχήν, στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986, συνδέεται δε με τη φύση και την έκταση της προκαλουμένης ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος και τη

δυνατότητα αποτροπής τους. Σε περίπτωση, όμως, έντονης υποβάθμισης ή καθ' υποτροπή πρόκλησης ρύπανσης ή αν επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην περιοχή και προκαλεί οχλήσεις στο περιβάλλον παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα, ως και όταν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη, τότε δεν αρκεί η επιβολή αλληπάλληλων προστίμων, αλλά προβλέπεται κατά νόμο η διακοπή της βλαπτικής για το περιβάλλον δραστηριότητας. Κατά την έννοια, τέλος, των διατάξεων του άρθρου 30 παρ. 2 του Ν. 1650/1986 η Περιφέρεια, έχει την αρμοδιότητα να επιβάλλει την προσωρινή απαγόρευση ή οριστική διακοπή λειτουργίας επιχείρησης που προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος».

⁵ Άρθρο 24 του Ν. 4446/2016. Βλ., αντί πολλών, Η. Κουβαρά, Ν. 4446/2016: μια πρώτη παρουσίαση των διατάξεων για τη διοικητική δίκη, ΘΠΔΔ 1/2017, σ. 45 (46 επ.)· Χ. Χρυσανθάκη, Ο Ν 4446/2016: προς μια (ήπια) μεταρρύθμιση της Διοικητικής Δίκης, ΘΠΔΔ 1/2017, σ. 40 (43).

απαγόρευση οποιασδήποτε οικοδομικής και οικιστικής δραστηριότητας εντός συγκεκριμένης περιοχής Ζ.Ο.Ε., όπου βρίσκονται οι πυρήνες βιότοπου, όπως έχουν καθοριστεί και οριοθετηθεί με το άρθρο 2 του από 22.3.1990 πδ περί καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, β) στην ανάκληση των οικοδομικών αδειών της αρμόδιας Πολεοδομίας, βάσει των οποίων έχουν οικοδομηθεί και λειτουργούν στις ως άνω περιοχές ξενοδοχειακά συγκροτήματα, καθώς και γ) στον χαρακτηρισμό ως αυθαιρέτων όλων των υφιστάμενων κτισμάτων στις ανωτέρω περιοχές και στην κατεδάφισή τους. Είναι εντυπωσιακό ότι το Δικαστήριο διατύπωσε⁶ τρεις λόγους απόρριψης της αίτησης ακύρωσης, από τους οποίους οι δύο συνδέονταν με το περιεχόμενο της αίτησης του ενδιαφερόμενου στη Διοίκηση. Κρίθηκε, κατ' αρχάς, ότι, «λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της αίτησης του αιτούντος προς τον [αρμόδιο] Νομάρχη, η οποία αφορά γενικώς και αορίστως στη διακοπή όλων ανεξαιρέτως των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων εντός του πυρήνα του βιοτόπου, δεν στοιχειοθετείται, εν προκειμένω, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του πδ 18/1989, εκ μέρους της Διοίκησης, η οποία, κατ' αρχήν, προέβη σε ενέργειες για την προστασία του επίδικου βιοτόπου, συνιστάμενες στην πραγματοποίηση αυτοψιών, ελέγχων και

επιβολής κυρώσεων στις περιπτώσεις που διαπιστώθηκαν παραβάσεις της περιβαλλοντικής και πολεοδομικής νομοθεσίας». Δηλαδή, αφενός, δεν υποβλήθηκε σαφής και συγκεκριμένη αίτηση προς τη Διοίκηση, η οποία αποτελεί τη διοικητική προδικασία του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, και, αφετέρου, η Διοίκηση προέβη σε συγκεκριμένες ενέργειες για την προστασία του επίδικου βιοτόπου. Περαιτέρω, «δεδομένου ότι δεν είχε υποβληθεί αίτημα προς τη Διοίκηση για ανάκληση των ...οικοδομικών αδειών των ξενοδοχείων ούτε για τον χαρακτηρισμό ως αυθαιρέτων και την κατεδάφιση συγκεκριμένων κτισμάτων, δεν συντελέσθηκε προεχόντως για τον λόγο αυτό σχετική παράλειψη οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών», αφού για τη στοιχειοθέτηση παράλειψης απαιτείται κατάθεση αίτησης στη Διοίκηση που χαρακτηρίζεται από πληρότητα και σαφήνεια, δηλαδή ο ιδιώτης διευκρινίζει ποιά ακριβώς ρύθμιση ζητεί από τη Διοίκηση⁷. Τέλος, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση ανάκλησης των παρανόμων πράξεών της⁸, πλην ρητής και αδιάστικτης διάταξης νόμου ή εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της νομολογιακής κατασκευής που αφορά την υποχρέωση ανάκλησης πράξεων όμοιων προς ακυρωθείσα⁹. Εν προκειμένω,

⁶ Σκέψη 14 της απόφασης.

⁷ Κ. Γώγος, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 140 επ. Βλ. συναφώς ΣτΕ 1376/2016, 2815/2012, 3824/2007.

⁸ Βλ ΣτΕ 90, 855/2016: «κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις

οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής, ή εκείνες που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς.η παράλειψη απόφασης επί αιτήματος ανάκλησης ατομικής διοικητικής πράξης ως παράνομης, με την άπρακτη πάροδο τριμήνου, δεν συνιστά περίπτωση προσβλητής με αίτηση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας».

⁹ Βλ. τις βασικές αποφάσεις ΣτΕ 370/1997, ΣτΕ Ολ 2176,7/2004 και την παραπεμπτική ΣτΕ 3500/2002. Κρίσιμη για το θέμα και η ΣτΕ Ολ

επομένως, δεν γεννήθηκε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

4. Η αίτηση ακύρωσης απορρίπτεται ως απαράδεκτη και όχι ως αβάσιμη, διότι δεν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής, εν προκειμένω κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία δεν στοιχειοθετείται. Δεν συντρέχει, δηλαδή, η σχετική με τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης προϋπόθεση του παραδεκτού¹⁰. Πρόκειται για μια από τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες το Δικαστήριο, ακολουθώντας αντίστροφη πορεία, διέρχεται από το βάσιμο για να ελέγξει το παραδεκτό του ενδίκου βοηθήματος. Πράγματι, η δίκη της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι ιδιότυπη, στο μέτρο που ο έλεγχος του βασίμου απορροφάται από τον έλεγχο του παραδεκτού, εφόσον η διαπίστωση της νομικής υποχρέωσης της Διοίκησης προς ενέργεια αποτελεί όρο συντέλεσης της πλασματικής πράξης της παράλειψης, η οποία συνιστά αντικείμενο δεκτικό δικαστικής προσβολής, δηλαδή προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης

1175.2008, που συμπληρώνει τη σχετική νομολογιακή κατασκευή, καθόσον αναγνωρίζει την υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει, κατόπιν σχετικής αίτησης διοικουμένου, τις ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογή ακυρωθείσας, ως αντισυνταγματικής, κανονιστικής πράξης. Κ. Γιαννακόπουλου, Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων όμοιων με ακυρωθείσα πράξη, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998· Κ. Γώγου, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, όπ.π., σ. 113 επ.· Π. Λαζαράτου, Η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου επί ομοίων πράξεων στο ελληνικό δίκαιο, Σχόλιο στη ΣτΕ 370/1997, Δ 1998, σ. 319· Χ. Μουκίου, Η επέκταση του ακυρωτικού αποτελέσματος στις όμοιες πράξεις κατά το γαλλικό και το ελληνικό δίκαιο, Διδικ 1994, σ. 15. Βλ. για τις νομολογιακές εξελίξεις, www.prevedourou.gr, Ανάκληση πράξεων "ομοίου" περιεχομένου προς ακυρωθείσα (Σύνθεση Δημοσίου

ακύρωσης¹¹. Το Δικαστήριο εξέτασε, πάντως, το ενδεχόμενο διάσωσης του ενδίκου βοηθήματος, με την αξιοποίηση των διατάξεων που ρυθμίζουν τα καθήκοντα του εισηγητή δικαστή.

II. Οι δικονομικές εξουσίες του εισηγητή δικαστή προς διάσωση του ενδίκου βοηθήματος

5. Υπό το πρίσμα πλειόνων καταδικαστικών για την Ελλάδα αποφάσεων του Δικαστηρίου του Στρασβούργου λόγω προσβολής του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, διαμορφώθηκε και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας μια τάση περιορισμού των νομολογιακής, ιδίως, προέλευσης δικονομικών απαραδέκτων¹². Χαρακτηριστική συναφώς είναι η νομολογία σχετικά με την κατάθεση του εισαγωγικού της δίκης δικογράφου ενώπιον οποιασδήποτε δημόσιας αρχής¹³. Στο ίδιο πνεύμα, σε μια σειρά πρόσφατων αποφάσεων του Β' Τμήματος, επιχειρήθηκε η διάσωση της αίτησης ακύρωσης με την ελαστική και ευέλικτη

Δικαίου, 12-10-2015), και www.prevedourou.gr, Διεύρυνση των περιπτώσεων υποχρέωσης ανάκλησης διοικητικών πράξεων ή εξέτασης σχετικού αιτήματος υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης (ΣτΕ 92/2016).

¹⁰ Άρθρο 95 παρ. 1 στοιχείο α', του Συντάγματος.

¹¹ Κ. Γώγος, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, όπ.π., σ. 75, 220, 258.

¹² Βλ. εκτενή για το θέμα ανάλυση Α. Ράντου, Πανεπιστήμιο Πειραιώς/Ελεγκτικό Συνέδριο/Δικηγορικός Σύλλογος Πατρών, ΙΔ Συμπόσιο, Η δικαστική προστασία του πολίτη της ΕΕ στα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια, 2010, σ. 199-202.

¹³ ΕΔΔΑ, 16.01.2000, Κούτρας ΑΕ κατά Ελλάδας (39442/98). Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 149 επ.

ερμηνεία και εφαρμογή δικονομικών διατάξεων για τις προϋποθέσεις του παραδεκτού¹⁴, ακριβέστερα των σχετικών με τη συνδρομή και τεκμηρίωση του εννόμου συμφέροντος¹⁵. Το Δικαστήριο εγκατέλειψε την αυστηρή ερμηνεία των άρθρων 25, 33 και 40 του πδ 18/1989 και του άρθρου 237 ΚΠολΔ, κατά την οποία ο ασκών αίτηση ακύρωσης οφείλει, επί ποινή απαραδέκτου της αίτησής του, να επικαλεσθεί και να προσκομίσει με το εισαγωγικό δικόγραφο, με δικόγραφο πρόσθετων λόγων ή με υπόμνημα που κατατίθεται έξι πλήρεις ημέρες πριν από τη συζήτηση¹⁶, τα στοιχεία που αποδεικνύουν την ιδιότητα στην οποία στηρίζει το έννομο συμφέρον του, εφόσον αυτή δεν προκύπτει από τον διοικητικό φάκελο της υπόθεσης. Ελλείπει σαφήνεια των σχετικών διατάξεων και εξαιτίας της αβεβαιότητας ως προς το ακριβές περιεχόμενό τους την οποία δημιουργεί η μέχρι τώρα εφαρμογή τους από το Δικαστήριο – το οποίο, αφενός, έχει ανεχθεί στην πράξη την κατάθεση από τον διάδικο στοιχείων για το έννομο συμφέρον

του χωρίς δικόγραφο (αλλά με απλή αίτηση ή εγχείρισή τους στον εισηγητή δικαστή, πριν από την ημέρα της συζήτησης) και, αφετέρου, έχει δεχθεί ότι μπορούν να υποβληθούν τέτοια στοιχεία το αργότερο μέχρι την προτεραία της συζήτησης¹⁷– η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διαδίκου και ο σεβασμός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας επέβαλαν τη μη απόρριψη του ενδίκου βοηθήματος. Κατά συνέπεια, και εν προκειμένω κρίθηκαν πρόσφορα και επαρκή τα προσκομισθέντα στοιχεία για την τεκμηρίωση ιδιότητας των αιτούντων, την οποία αυτοί επικαλέσθηκαν προς στήριξη του εννόμου συμφέροντός τους¹⁸.

6. Η ως άνω υιοθέτηση ελαστικής και ευέλικτης ερμηνείας και η αποφυγή του «δικονομισμού», που έγκειται στην απαρέγκλιτη τήρηση του γράμματος των δικονομικών κανόνων, έχει όρια. Το Δικαστήριο τα υπενθύμισε με την απόφαση ΣτΕ 935/2017, ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 22 του πδ 18/1989, το

¹⁴ ΣτΕ 2333/2016. Το Δικαστήριο δέχθηκε, κατ' αρχάς, ότι σε περίπτωση στην οποία η προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη περί καθορισμού της τιμής εκκίνησης σε ορισμένη ζώνη ισχύει μόνο για παρελθόν, ήτοι για χρονικό διάστημα προηγούμενο της δημοσίευσής της, ως εκδιδόμενη στο πλαίσιο της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς απόφαση του Δικαστηρίου, με την οποία ακυρώθηκε προγενέστερη κανονιστική ρύθμιση περί της τιμής εκκίνησης για την ίδια ζώνη, οι διατάξεις των άρθρων 45 και 47 του πδ 18/1989, ερμηνευόμενες σύμφωνα με τα άρθρα 20 (παρ. 1) και 95 (παρ. 1 και 5) του Συντάγματος, έχουν την έννοια ότι τέτοια πράξη προσβάλλεται παραδεκτώς με αίτηση ακύρωσης από τον βαρυνόμενο με φόρο επί της ακίνητης περιουσίας του στην επίμαχη ζώνη, μολοντί η πράξη αυτή αφορά στο παρελθόν και η χρονική ισχύς της δεν φθάνει στον χρόνο άσκησης της αίτησης ακύρωσής της, καθόσον η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα οδηγούσε σε αδικαιολόγητη και ασύμβατη

με τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις εξαιρέσή της από τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹⁵ Πρόκειται για την πρόσφατη νομολογία του Β' Τμήματος, που διαμόρφωσαν οι αποφάσεις στις ΣτΕ 2067, 2068, 2333-7/2016.

¹⁶ Όστε, με βάση την αρχή της αντιμωλίας, να χορηγείται και στον αντίδικο επαρκής δυνατότητα ελέγχου και αντίκρουσης.

¹⁷ Βλ. ΣτΕ 3335/2015, 3051/2015, 3833/2014, 1878/2014, 1039/2014, 4961/2012.

¹⁸ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 2333-2337/2016, 170, 171/2017. Ανάλυση συναφώς από Ι. Δημητρακόπουλο, Ζητήματα πρόσβασης στον ακυρωτικό δικαστή και έκτασης των εξουσιών του σε σχέση με τον καθορισμό των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων (πρόσφατη νομολογία Β' Τμήματος ΣτΕ – βάση της εισήγησης του Ι. Δημητρακόπουλου, Παρέδρου ΣτΕ, στο από 15.3.2017 σεμινάριο του Τομέα Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής Α.Π.Θ.) (humanrightscaselaw.gr).

οποίο προβλέπει το καθήκον του εισηγητή δικαστή να συγκεντρώνει αυτεπάγγελτα κάθε χρήσιμο στοιχείο για τη διερεύνηση της υπόθεσης και να ζητά από τους διαδίκους να προσκομίσουν στοιχεία που λείπουν ή είναι οπωσδήποτε χρήσιμα. Πρόκειται για εξουσία που συνδέεται με το ανακριτικό σύστημα, έκφανση του οποίου αποτελεί και ο αυτεπάγγελτος δικαστικός έλεγχος των διαδικαστικών προϋποθέσεων¹⁹.

7. Η ανάλυση των ανωτέρω εννοιών εκφεύγει των ορίων του σχολίου αυτού, για τις ανάγκες του οποίου αρκεί να διευκρινιστεί ότι το ανακριτικό σύστημα έγκειται στη μέριμνα του δικαστηρίου για την πρόοδο της δίκης, ως έννομης σχέσης δημοσίου δικαίου, περιλαμβάνει δε την αυτεπάγγελτη εκ μέρους του διενέργεια των διαδικαστικών πράξεων που αφορούν την παραδεκτή έναρξη και τη νόμιμη

συνέχιση της δίκης²⁰. Ειδικότερα, ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της συνδρομής των διαδικαστικών προϋποθέσεων (άρθρα 22 του πδ. 18/89 και 35 του ΚΔΔ)²¹, αφορά την παραδεκτή εγκαθίδρυση της έννομης σχέσης της δίκης και την πρόοδο αυτής, η οποία συνιστά προϋπόθεση για την εκφορά της δικανικής κρίσης επί της διαφοράς. Έκφανση του ανακριτικού συστήματος αποτελεί και η διενέργεια πράξεων με μέριμνα του δικαστηρίου, όπως η κοινοποίηση των ενδίκων βοηθημάτων στον αντίδικο με κλήση²², η αυτεπάγγελτη αναβολή της συζήτησης, ο ορισμός δικασίμου προς επανάληψή της ή για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, οι οποίες αφορούν τόσο τις ακυρωτικές διαφορές²³ όσο και τις διαφορές ουσίας. Τα ανωτέρω συνιστούν ενέργειες στις οποίες προβαίνει το Δικαστήριο

¹⁹ Π. Λαζαράτος, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, δεύτερη έκδοση, Θέμις, Αθήνα, 2014, αρ. περ. 132, 532.

²⁰ Βλ. διεξοδική ανάλυση της έννοιας αυτής και τη διάκρισή της από το δικονομικό αξίωμα *iura novit curia* και τον αυτεπάγγελο έλεγχο των τυπικών πλημμελειών των διοικητικών πράξεων σε Μ. Μωραϊτή, Ο αυτεπάγγελος δικαστικός έλεγχος της τυπικής νομιμότητας: ταυτότητα, όρια και λειτουργία (διπλωματική εργασία ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή ΑΠΘ, 2017).

²¹ Όπως η δικαιοδοσία, η καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητα του δικαστηρίου, η ικανότητα διαδίκου, η δικανική ικανότητα, η ικανότητα προς το δικολογείν, η νομιμοποίηση του νομίμου αντιπροσώπου ή εκπροσώπου του διαδίκου, η τήρηση της ενδικοφανούς διαδικασίας, η νομιμοποίηση των διαδίκων, η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, η εκκρεμοδικία και το δεδικασμένο. Βλ. συναφώς Π. Λαζαράτος, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ό.π., αρ. περ. 542, σ. 413, Ν. Χατζητζανής, Παραπομπή υποθέσεων από διοικητικού δικαστηρίου εις έτερον, Διδικ 1989, σ. 737. Πρβλ. ΣτΕ 2852/2012: «Ο λόγος... αυτός [αναιρέσεως] εξετάζεται αυτεπαγγέλτως, διότι συνδέεται με το ζήτημα

της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων να αποφαίνονται επί ευθύνης του Δημοσίου κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ από πράξεις δικαστικών οργάνων».

²² Προβλέπονται, βεβαίως, εξαιρέσεις όπως αυτή του άρθρου 21 παρ. 4 του πδ 18/89 για την αναίρεση ή σε σχέση με την υποχρέωση κοινοποίησης της φορολογικής προσφυγής κατ' άρθρο 126 παρ. 1 ΚΔΔ, επί της ανακοπής (άρθρο 219 παρ. 2 ΚΔΔ), στις περισσότερες δε περιπτώσεις η παράλειψη διενέργειάς τους από τον διάδικο δεν οδηγεί σε απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος αλλά σε απαράδεκτο της συζήτησης αυτού, με την εξαίρεση λχ. της φορολογικής προσφυγής, Λαζαράτος Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ό.π., αρ. 541, σ. 412.

²³ Άρθρα 21, 33 του πδ. 18/89. Άλλα ζητήματα που ανήκουν στην αυτεπάγγελη κρίση του δικαστηρίου είναι η συνεκδίκαση περισσότερων ενδίκων βοηθημάτων, η αναβολή της δίκης έως την περάτωση άλλης ποινικής ή πολιτικής, η έκδοση προδικαστικής απόφασης για διάφορους λόγους, η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος (άρθρα 125 παρ. 3 περ. β, 135 παρ.3 εδ. 2, 153, 155 του ΚΔΔ, άρθρο 267 ΣΛΕΕ).

αυτεπάγγελτα²⁴ και ανάγονται αποκλειστικά στην εξέλιξη και την προώθηση της δίκης, χωρίς να σχετίζονται με τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης. Επομένως, ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της συνδρομής των προϋποθέσεων του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος διακρίνεται, αφενός, από το αξίωμα *iura novit curia*, που έχει την έννοια ότι το δικαστήριο γνωρίζει τους κανόνες δικαίου, οπότε δεν μπορεί να διατάξει απόδειξη συναφώς, με την εξαίρεση των αλλοδαπών κανόνων δικαίου που δεν του είναι γνωστοί²⁵, και δεν εξαρτάται από τις προτάσεις και τους νομικούς χαρακτηρισμούς των διαδίκων, και, αφετέρου, από το σύστημα αυτεπάγγελτου ελέγχου των (τυπικών, κατά κανόνα) πλημμελειών της προσβαλλόμενης πράξης, τα οποία ανήκουν στο στάδιο του ελέγχου της βασιμότητας του ενδίκου βοηθήματος. Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις, τα διαδικαστικά κωλύματα και οι προϋποθέσεις, ειδικότερα, του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος αποτελούν το δικονομικό αντικείμενο της

δίκης, το οποίο αυτεπαγγέλτως ελέγχει το δικαστήριο προκειμένου να προχωρήσει στο ουσιαστικό αντικείμενο της δίκης, δηλαδή τον ισχυρισμό ότι η προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη είναι παράνομη και προσβάλλει έννομα συμφέροντα του προσφεύγοντος²⁶.

8. Ενδιαφέρουσα είναι η σύνδεση των αυτεπαγγέλτως ερευνώμενων ζητημάτων δημόσιας τάξης που αφορούν τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης και αυτών που αφορούν την ένδικη διαδικασία την οποία επιχειρεί ο Chr. Debouy στην κλασική διατριβή του με τίτλο *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*²⁷. Στη σύνθετη αυτή νομική έννοια εντάσσει, κατ'αρχάς, τους λόγους ακύρωσης δημόσιας τάξης που αντλούνται από την εξωτερική και από την εσωτερική νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης, συνδέονται δηλαδή με το ουσιαστικό δίκαιο (*le fond du droit*) και υπάρχουν πριν από τη γένεση της διαφοράς²⁸. Η δεύτερη κατηγορία, η οποία ενδιαφέρει εν προκειμένω, καλύπτει ζητήματα που

²⁴ Βλ. αναλυτικά για τις ενέργειες αυτές και σε Β. Μπουκουβάλα, ΕΔΔΑ. Αρχή της ισότητας των όπλων και αυτεπάγγελτη εξέταση νομικών ζητημάτων στη διοικητική δίκη υπό το πρίσμα των σύγχρονων προτάσεων για τη θεσμοποίηση του εισηγητή δικαστή στις διοικητικές διαφορές ουσίας, εισήγηση στο Συνέδριο Ένωσης Διοικητικών Δικαστών και ΔΣ Λάρισας 7-8/10/16, σελ. 18-19, διαθέσιμο στον ιστότοπο www.constitutionalism.gr.

²⁵ Άρθρα 40 του πδ. 18/89, 144 παρ. 4 ΚΔΔ, πρβλ. και άρθρο 337 ΚΠολΔ. Κατά τον Κ. Μπέη, «είναι κοινός τόπος ότι ο ενάγων δέν έχει δικονομικό βάρος να επικαλεστεί τον κανόνα του δικαίου, τον οποίο το δικαστήριο θα θέσει ως πρώτη (μείζονα) πρόταση του δικανικού συλλογισμού του. Αυτή η αναζήτηση ανήκει στα υπηρεσιακά καθήκοντα γι' αυτεπάγγελτη ενέργεια του δικαστή (*jura novit curia*)», εις ΚΠολΔ 216, 219, 324 – Το αντικείμενο της δίκης και τα όρια του δεδικασμένου, σε περίπτωση

ταυτότητας δικαιώματος και ιστορικής αιτίας, με επικουρική επίκληση άλλου εφαρμοστέου κανόνα, <http://www.kostasbeyis.gr/>, τελ. είσοδος 15/09/2017.

²⁶ Αντί πολλών, Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 2010, αρ. περ. 263 επ. σ. 233, κατά τον οποίο, το ουσιαστικό αντικείμενο της δίκης αποδίδει τον ισχυρισμό του διαδίκου ότι το ένδικο βοήθημα είναι και βάσιμο.

²⁷ PUF, 1980. Σημειώνεται ότι την ίδια προσέγγιση ακολουθεί και η πρόσφατη διατριβή της Ε. Ακου, *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif, mare & martin*, 2017, όπου τονίζεται ο λειτουργικός χαρακτήρας της έννοιας του λόγου δημόσιας τάξης.

²⁸ *Les moyens d'ordre public et le fond du droit*, Chr. Dubouis, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, PUF, 1980, σ. 11-245.

αφορούν την ίδια την ένδικη διαδικασία (instance) και περιλαμβάνουν, αφενός, τις προϋποθέσεις του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος²⁹ και, αφετέρου, πλημμέλειες σχετικά με τη διεξαγωγή της διαδικασίας και τη σύνθεση και λειτουργία του δικαστηρίου³⁰. Κοινό χαρακτηριστικό των ανωτέρω ετερόκλητων ζητημάτων (ουσίας και διαδικασίας) είναι η σημασία τους για την έννομη τάξη, ο βαθμός σοβαρότητας της οικείας πλημμέλειας (le degré de gravité de l'illégalité concernée), με συνέπεια τον χαρακτηρισμό τους ως λόγων δημόσιας τάξης και την υπαγωγή τους, συνακολούθως, σε κοινό δικονομικό καθεστώς, δηλαδή στον αυτεπάγγελτο

έλεγχο του δικαστή και στη δυνατότητα προβολής τους σε οποιοδήποτε στάδιο της δίκης³¹. Τονίζεται ότι η νομολογία έχει δεχθεί προοδευτικά τόσο τη δυνατότητα θεραπείας ορισμένων απαραδέκτων (régularisation)³², όσο και τη νομολογιακή κάμψη τους (aménagement contentieux), είτε με την απόρριψη του ενδίκου βοηθήματος επί της ουσίας και όχι ως απαραδέκτου, παρά τη συνδρομή λόγων απαραδέκτου³³, είτε, ιδίως, με την ευνοϊκή για τον αιτούντα ερμηνεία του δικογράφου από τον δικαστή³⁴.

9. Στο πλαίσιο της ως άνω αυτεπάγγελης προώθησης της (ακυρωτικής) δίκης, ο

²⁹ Les fins de non-recevoir, Chr. Dubouis, Les moyens d'ordre public, όπ. π., σ. 257-376.

³⁰ Les moyens d'ordre public relatifs à l'instance et à la juridiction, Chr. Dubouis, Les moyens d'ordre public, όπ. π., σ. 377-410.

³¹ Για το περιεχόμενο και τις δικονομικές συνέπειες του δημόσιας τάξης χαρακτήρα των λόγων απαραδέκτου βλ., αντί πολλών, Μ. Guyomar/B. Seiller, Contentieux administratif, Dalloz, 2017, αρ. περ. 575.

³² Chr. Dubouis, Les moyens d'ordre public, όπ. π., σ. 360. Σημειώνεται ότι η έλλειψη εκτελεστής πράξης ανήκει στα μη δεκτικά, κατ'αρχήν, θεραπείας απαραδέκτα: βλ. Μ. Guyomar/B. Seiller, Contentieux administratif, όπ.π., αρ. περ. 579. Για τη θεραπεία τυπικών παραλείψεων στην ουσιαστική δίκη, βλ. άρθρα 33 παρ. 3 του πδ 18/1989, 139Α, 274 παρ. 3, 277 παρ. 4 του ΚΔΔ.

³³ « La préférence du rejet au fond à l'irrecevabilité », Chr. Dubouis, Les moyens d'ordre public, όπ. π., σ. 372.

³⁴ Chr. Dubouis, Les moyens d'ordre public, όπ. π., σ. 375. Στην ελληνική έννομη τάξη, βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2011/2017, σκ. 13 : με την κρινόμενη αίτηση ζητείται, ..., η ακύρωση «της αγνώστων στοιχείων ... πράξεως της Τράπεζας της Ελλάδος, με την οποία αποφασίσθηκε εκ μέρους της η συμμετοχή του Κοινού Κεφαλαίου ΝΠΔΔ και Ασφαλιστικών Φορέων ... στο πρόγραμμα ανταλλαγής τίτλων του Ελληνικού Δημοσίου, κατ' εφαρμογή προγράμματος για την αναδιάταξη του Ελληνικού χρέους». Καθ' ερμηνεία του δικογράφου, πρέπει να θεωρηθεί ότι

προσβάλλεται η μνημονεύομενη ανωτέρω, στη σκέψη 10, από πράξη του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, η οποία εκδόθηκε υπό την ιδιότητά του ως Διαχειριστή της Διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο πρώτο παρ. 1 ζ' του Ν. 4050/2012». ΣτΕ 1943/2017, 1933/2017, 1875/2017, ΣτΕ 1614/2017, 1886/2017: «Αίτηση ακυρώσεως της εφεσίβλητης, αφού καθ' ερμηνεία του δικογράφου θεωρήθηκε ότι στρέφεται κατά της από 13.8.2008 απόφασης του ΑΣΕΠ, δεδομένου ότι η από 28.3.2008 απόφαση του ΑΣΕΠ απώλεσε την εκτελεστότητά της μετά την ενσωμάτωσή της στην απόφαση που εκδόθηκε επί της αιτήσεως θεραπείας, έγινε δεκτή με την εκκαλουμένη απόφαση». Δεν αποκλείεται, πάντως, η ορθή ερμηνεία του δικογράφου από τον δικαστή να καταλήξει σε αρνητική κρίση για τον διάδικο. Βλ. συναφώς ΣτΕ 867/2017, με την οποία έγινε δεκτό ότι «η κρίση της εκκαλουμένης περί αοριστίας των λόγων ακυρώσεως είναι νόμιμη, διότι με το εισαγωγικό δικόγραφο της αιτήσεως ακυρώσεως οι αιτούσες είχαν προβάλει τους προπεριγραφέντες λόγους, χωρίς, όπως κατ' ορθή ερμηνεία του δικογράφου έκρινε το Διοικητικό Εφετείο, να προβληθεί συγκεκριμένη παράβαση της πολεοδομικής νομοθεσίας ως προς τη θέση και διάταξη των κτισμάτων που προέβλεπε η άδεια ή η αναθεώρησή της (αυτοτελώς ή σε σχέση προς άλλες κατασκευές), το νόμιμο ύψος ή τις τυχόν άλλες κατασκευές στους ακαλύπτους χώρους του οικοπέδου».

ρόλος του εισηγητή δικαστή είναι κομβικός³⁵. Εκτός από τη συγκέντρωση του υλικού, δηλαδή τη συγκρότηση του φακέλου της υπόθεσης, τη σύνταξη της σύντομης, κατά το άρθρο 6 του Ν. 3900/2010, εισήγηση³⁶, που πιστοποιεί την κατά την κρίση του ωριμότητα της υπόθεσης προς συζήτηση, και τη διευκόλυνση της «συνεργασίας» των διαδίκων με το Δικαστήριο³⁷, οι ενέργειές του καθορίζουν και τον ρυθμό εξέλιξης της ένδικης διαδικασίας, αφού η μη σύνταξη εισήγησης συνεπάγεται αυτεπάγγελτη αναβολή της συζήτησης σε μεταγενέστερη δικάσιμο³⁸. Περαιτέρω, ο εισηγητής οφείλει να περιλαμβάνει στην εισήγησή του τον λόγο που εντόπισε ως αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο, έτσι ώστε οι διάδικοι να έχουν την δυνατότητα να προβάλουν τα επιχειρήματά τους σχετικά³⁹. Τέλος, έκφραση του ανακριτικού συστήματος αποτελεί και η εξουσία του

εισηγητή της υπόθεσης να διευρύνει το πεδίο της αντιδικίας και συγκεκριμένα τον κύκλο των προσώπων που συμμετέχουν σε αυτή, κοινοποιώντας το ένδικο βοήθημα με σημείωση της δικασίμου σε τρίτους που δικαιολογούν έννομο συμφέρον, προς τον σκοπό της πιθανής άσκησης παρέμβασης⁴⁰.

10. Με την απόφαση ΣτΕ 935/2017, το Δικαστήριο, θέτοντας τα όρια του αυτεπάγγελτου ελέγχου του εισηγητή δικαστή, τόνισε ότι η εξουσία του δεν φθάνει μέχρι του σημείου θεραπείας του «όλως αορίστου περιεχομένου της αιτήσεως του διαδίκου προς τη Διοίκηση», η οποία αποτελεί προϋπόθεση στοιχειοθέτησης της (εκτελεστικής) παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας⁴¹, η οποία συνιστά, με τη σειρά της, προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης, ως το αντικείμενο της

³⁵ Βλ. θετική αποτίμηση του ρόλου του εισηγητή δικαστή ενόψει ένταξης του θεσμού και στις διαφορές ουσίας σε Η. Κουβαρά, Ν. 4446/2016: μια πρώτη παρουσίαση των διατάξεων για τη διοικητική δίκη, όπ.π., σ. 47, 48, ο οποίος εκθέτει και τις αντιρρήσεις που διατυπώθηκαν λόγω των μειονεκτημάτων της νέας ρύθμισης, ιδίως του ενδεχομένου να αναδειχθεί σε σημαντικό παράγοντα ανάρθρωσης της ταχύτητας της διαδικασίας της διοικητικής δίκης (σ. 49).

³⁶ Ενδεικτικά για το ζήτημα του περιορισμού της έκτασης και του περιεχομένου της εισήγησης, βλ. Π. Λαζαράτος, Περί εισηγήσεως, ΘΠΔΔ 2011, σ. 1066· Χ. Πολίτης, Προβλήματα από τη νέα εισήγηση του άρθρου 6 του Ν. 3900/2010 – Πρόοδος ή οπισθοδρόμηση;, ΘΠΔΔ 2011, σ. 481· Χ. Χρυσανθάκης, Οι νέες ρυθμίσεις για τη διοικητική δίκη: Ο Ν. 3900/2010. Μια «ανοιχτή» επιστολή προς την Πολιτεία, ΘΠΔΔ 2010, σ. 1321 (1322).

³⁷ Βλ. ΣτΕ Ολ Συμβ. Πρακτικό 4/2010.

³⁸ Ν. Νικολάκης, Η διαδικασία ενώπιον του ΣτΕ, εις Χ. Χρυσανθάκη (επιμ.), Συμβούλιο της Επικρατείας. Εφαρμογές Διοικητικού, ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, αρ. περ. 16.

³⁹ Βλ. τη νέα διάταξη του άρθρου 128Α παρ. 4 του ΚΔΔ: «Όταν ανακύπτουν ζητήματα που ερευνώνται αυτεπαγγέλτως, ο εισηγητής συντάσσει συνοπτική έκθεση, η οποία αναφέρεται αποκλειστικά στα ζητήματα αυτά. Στην περίπτωση αυτή η έκθεση επισυνάπτεται στο φάκελο το αργότερο τρεις (3) ημέρες πριν από τη συζήτηση, προκειμένου να λάβουν γνώση οι διάδικοι. Σε περίπτωση εκπρόθεσμης κατάθεσης της έκθεσης από τον εισηγητή, ο διάδικος δύναται να ζητήσει αναβολή της εκδίκασης της υπόθεσης.» Η διάταξη χρήζει διευκρινίσεων, ιδίως ως προς το περιεχόμενο των αυτεπαγγέλτως ερευνώμενων ζητημάτων (προϋποθέσεις του παραδεκτού ή μόνο λόγους που αφορούν την ουσία της υπόθεσης;). Βλ. Η. Κουβαρά, Ν. 4446/2016: μια πρώτη παρουσίαση των διατάξεων για τη διοικητική δίκη, όπ.π., σ. 49.

⁴⁰ Άρθρο 51 παρ. 2 του πδ 18/1989. Βλ. συναφώς Ε. Παυλίδου, Η συμμετοχή του τρίτου στη διοικητική δίκη, Παρέμβαση – Τριτανακοπή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 44.

⁴¹ Κ. Γώγος, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, όπ.π., σ.133-147.

δικαστικής προσβολής. Πράγματι, παρόμοια ενέργεια του εισηγητή δικαστή, η οποία συγκεκριμενοποιεί την αίτηση του διοικουμένου προς τη Διοίκηση και θεραπεύει τις πλημμέλειές της, καλύπτοντας, κατ'ουσία, την έλλειψη παραδεκτώς προσβλητής πράξης, δηλαδή την αναγόμενη στη φύση της προσβαλλόμενης πράξης προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης, «θα μπορούσε να καταστήσει εκ των υστέρων παραδεκτή μία αίτηση ακυρώσεως που είχε ασκηθεί απαραδέκτως, κατά προφανή παραγνώριση της αρχής της ισότητας των διαδικιών». Με άλλα λόγια, η προσπάθεια διάσωσης του ενδίκου βοηθήματος δεν μπορεί να φθάσει μέχρι την υποκατάσταση του δικαστή στον διάδικο και την εκ μέρους του συμπλήρωση «ειδικής δικονομικής προϋπόθεσης»⁴², αφού αυτό θα ισοδυναμούσε με παραβίαση της αρχής της ισότητας των διαδικιών. Είναι ενδιαφέρον ότι εν προκειμένω, η ύπαρξη παράλειψης διαφοροποιεί, οπωσδήποτε, την φορά του δικαστικού ελέγχου δημιουργώντας μία διαρκή μετάβαση του δικαστή από το παραδεκτό στο βάσιμο και πάλι πίσω.

11. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο θέτει εν προκειμένω σαφή όρια στη

θεραπεία των δικονομικών απαραδέκτων (régularisations impossibles⁴³). Το υπό εξέταση απαράδεκτο ανάγεται στη φύση της προσβαλλόμενης πράξης, ακριβέστερα στην έλλειψη δικαστικώς προσβλητής πράξης, δηλαδή παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, έλλειψη η οποία οφείλεται, με τη σειρά της, στη μη συνδρομή της προϋπόθεσης της σαφούς και ειδικής αίτησης του ιδιώτη διαδίκου (αιτούντος) προς τη Διοίκηση, με αντικείμενο την εκ μέρους της διενέργεια συγκεκριμένων πράξεων. Πρόκειται μάλιστα για απαράδεκτο το οποίο δεν καλύπτεται ούτε κατά τη διάρκεια της έρευνας της υπόθεσης και του ελέγχου του βασίμου του ένδικου βοηθήματος, λόγω της τόσο της «φύσης» όσο και της «λειτουργίας»⁴⁴ του. Ελλείπει «εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής», του μόνου, δηλαδή, κατά το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. α' του Συντάγματος αντικειμένου δικαστικής προσβολής με αίτηση ακύρωσης, δεν υπάρχει ανάγκη δικαστικής προστασίας με το συγκεκριμένο ένδικο βοήθημα. Το γεγονός ότι, λόγω της ιδιομορφίας της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η έλλειψη εκτελεστής πράξης οφείλεται, εν προκειμένω, σε ολιγωρία του αιτούντος δεν ασκεί επιρροή, είναι δε προφανές ότι την ολιγωρία αυτή δεν

⁴² Σημειώνεται, πάντως, ότι η νομολογία αντιμετωπίζει με επιείκεια ως προς τον ιδιώτη που ζητεί δικαστική προστασία τα ζητήματα που ανάγονται στις αποδεικτικές λειτουργίες της αίτησης, ιδίως όταν η Διοίκηση δεν έχει τηρήσει την επιμέλεια που οφείλει να επιδεικνύει, πχ δεν έχει θέσει αριθμό πρωτοκόλλου και ημερομηνία σε έγγραφη αίτηση [ΣτΕ 3046/1996], ή ακόμη και αν λείπει η υπογραφή του αιτούντος [ΣτΕ 2424/2003]. Βλ. Κ. Γώγου, δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, όπ.π., σ. 149.

⁴³ Chr. Dubouis, Les moyens d'ordre public, όπ.π., σ. 363.

⁴⁴ «Irrecevabilités insusceptibles de régularisation», R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien,

2008, αρ. περ. 469, 519. Σταθερή είναι και στη Γαλλία η «παρακμή» της αυστηρότητας των κανόνων περί παραδεκτού και η τάση μείωσης των μη δεκτικών θεραπείας απαραδέκτων. Βλ. συναφώς R. Odent, Le destin des fins de non-recevoir, Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline, LGDJ, 1974, σ. 653. Λεπτομερείς διατάξεις για τη διαδικασία θεραπείας των απαραδέκτων περιέχουν τα άρθρα R. 612-1 έως R. 612-6 του Code de justice administrative. Στην ελληνική έννομη τάξη, για τις τυπικές ελλείψεις ως προς τις προϋποθέσεις του παραδεκτού που μπορούν να καλυφθούν μετά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, βλ. άρθρα 33 παρ. 3 του πδ 18/1989 και 139Α του ΚΔΔ.

μπορεί να καλύψει με ενέργειές του προς τη Διοίκηση ο εισηγητής δικαστής, ο οποίος, στην περίπτωση αυτή, θα έπαινε να αποτελεί αμερόληπτο τρίτο και θα λειτουργούσε ως «νομικός παραστάτης» του αιτούντος. Σε αντιδιαστολή, πάντως, με την πληρότητα των προηγούμενων αναλύσεων που περιλαμβάνει η απόφαση, σχετικά, ιδίως, με τη στοιχειοθέτηση της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η διατύπωση της τελικής σκέψης είναι πιο λακωνική όσον αφορά τον λόγο της αδυναμίας θεραπείας του απαραδέκτου, δηλαδή την «παραγνώριση της αρχής της ισότητας των διαδίκων». Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η

δικονομική «ισότητα των διαδίκων» ή «ισότητα των όπλων» αποτελεί έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος και το Δικαστήριο την εφαρμόζει, ιδίως, στην καταβολή του παραβόλου μόνον από τους ιδιώτες διαδίκους⁴⁵ ή γενικότερα στη δαπάνη που συνεπάγεται γι' αυτούς η δικαστική διένεξη, στα δικονομικά προνόμια του Δημοσίου⁴⁶, στην εξέταση των συνεπειών της αναδρομικής εφαρμογής δικονομικών διατάξεων⁴⁷, στις προϋποθέσεις του παραδεκτού ενδίκων βοηθημάτων⁴⁸ ή στο βάρος της απόδειξης⁴⁹. Στην εξεταζόμενη απόφαση, το Δικαστήριο φαίνεται ότι εντοπίζει την

⁴⁵ ΣτΕ 1994, 1995/2011: «δεν τίθεται ζήτημα άνισης μεταχείρισεως του ιδιώτη διαδίκου, ως εκ της υποχρεώσεως μόνον αυτού να καταβάλει παράβολο, έναντι του Δημοσίου κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει μεταξύ άλλων, την δικονομική ισότητα των διαδίκων, δεδομένου ότι η ιδιομορφία της διοικητικής δίκης συνίσταται σε τούτο ακριβώς, ότι δηλαδή κινείται μεν με πρωτοβουλία του ιδιώτη, στρέφεται, όμως, κατά διοικητικής πράξεως εξοπλισμένης με το τεκμήριο νομιμότητας. Επομένως, εφόσον οι διάδικοι δεν βρίσκονται στην ίδια ακριβώς δικονομική θέση, είναι δικαιολογημένη η επιβάρυνση εκείνου του διαδίκου, ο οποίος θέτει υπό αμφισβήτηση την κατ' αρχήν υφισταμένη νομιμότητα (ΣτΕ 704/2005, Ολ 647/2004)».

⁴⁶ ΣτΕ 4256/2012: «ως έχει κριθεί (ΑΕΔ 1,2/2012), η θέσπιση βραχυτέρας (διετούς) παραγραφής για τις αξιώσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου κατ' αυτού δεν αντίκειται σε διάταξη του Συντάγματος. Δεδομένου δε ότι, στο συγκεκριμένο ζήτημα, το Σύνταγμα δεν έχει στενότερη έννοια από την Ε.Σ.Δ.Α., είναι απορριπτέος ο αυτός λόγος, κατά το μέρος που ανάγεται σε παράβαση της εν λόγω Συμβάσεως. Επίσης, για τον αυτό λόγο, η διάταξη αυτή δεν αντίκειται στα ανωτέρα άρθρα του διεθνούς συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, τα οποία εγγυώνται την ισότητα των διαδίκων και την ισονομία».

⁴⁷ ΣτΕ 1826, 4108/2010, 2890/1997, 918, 1342/2009. ΣτΕ 12/1997, Ολ 2000/1992): «η διάταξη του άρθρου 40 παρ. 2 του ν.

1968/1991, κατά το μέρος που επιτρέπει την εκ νέου άσκηση ενδίκων μέσων, τα οποία είχαν ήδη απορριφθεί λόγω μη νομιμοποίησεως των διαδίκων ή των πληρεξουσίων τους, χωρίς να έχει μεταβληθεί το νομοθετικό καθεστώς επί του οποίου είχε στηριχθεί η απόρριψη του ενδίκου μέσου, παρέχουσα τη δυνατότητα ανατροπής των αμετακλήτως κριθέντων αντίκειται στη διάκριση των λειτουργιών, τη δικαστική ανεξαρτησία και την ισότητα των διαδίκων (άρθρα 26, 4 και 87 του Συντάγματος)».

⁴⁸ ΣτΕ 2926/2013: απορριπτέος είναι και ο ... ισχυρισμός του αναιρεσειόντος Ταμείου περί παραβάσεως της διάταξης του άρθρου 4 του Συντάγματος, από την οποία απορρέει η ισότητα των όπλων των διαδίκων, τούτο δε διότι ο κατά τις ανωτέρω διατάξεις επιβαλλόμενος περιορισμός σχετικά με το παραδεκτό της αίτησης αναίρεσης σε διαφορές που δεν έχουν άμεσο χρηματικό αντικείμενο εφαρμόζεται ανεξαρτητως του εάν ο αναιρεσειών είναι ιδιώτης διάδικος ή διοικητική αρχή ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΣτΕ Ολ1315/2001)».

⁴⁹ ΣτΕ Ολ 2035, 2036/2011: «η κατά το άρθρο 46 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά ατομικής διοικητικής πράξης μη δημοσιευτέας, η οποία δεν έχει κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο, αρχίζει από τότε που αυτός έλαβε πλήρη γνώση της έκδοσης της πράξης και του περιεχομένου της· το δε συγκεκριμένο χρονικό σημείο της πλήρους γνώσης μπορεί να τεκμαίρεται κατ'

παραβίαση της αρχής στο γεγονός ότι η προτεινόμενη από τον αιτούντα διεύρυνση των κατ' άρθρο 22 του πδ 18/1989 εξουσιών του εισηγητή δικαστή θα καθιστούσε εκ των υστέρων παραδεκτή μία αίτηση ακύρωσης που είχε ασκηθεί απαραδέκτως, πράγμα που ευνοεί τον αιτούντα έναντι της αντιδίκου Διοίκησης.

12. Λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της διαφοράς, ανακύπτει το ερώτημα μήπως η αρχή της ισότητας θα πρέπει, εν προκειμένω, να νοηθεί όπως εφαρμόζεται στη νομολογία των υπερεθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο των αυτεπαγγέλτως ερευνώμενων ζητημάτων από τον δικαστή και σε συνδυασμό με την αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης. Κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, πρόκειται για την «εύλογη δυνατότητα κάθε διαδίκου να εκθέσει την υπόθεσή του στο δικαστήριο κατά τρόπο που δεν τον θέτει σε ουσιωδώς δυσμενέστερη θέση σε σχέση με τον αντίδικο»⁵⁰. Το ίδιο, φυσικά, περιεχόμενο της αναγνωρίζει και το ΔΕΕ, το οποίο δέχεται ότι «[η] αρχή της ισότητας των όπλων αποτελεί

συμπλήρωμα της έννοιας της δίκαιης δίκης και συνεπάγεται ότι πρέπει να παρέχεται σε καθέναν από τους διαδίκους ευλόγως η δυνατότητα να εκθέτει την άποψή του, περιλαμβανομένων των αποδεικτικών στοιχείων, υπό συνθήκες που δεν τον περιάγουν σε σαφώς μειονεκτική θέση έναντι του αντιδίκου⁵¹...Σκοπός αυτής της αρχής είναι η διασφάλιση της δικονομικής ισορροπίας μεταξύ των διαδίκων στην ένδικη διαδικασία, ώστε να εξασφαλίζεται η ισότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των διαδίκων αυτών όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τους κανόνες που διέπουν τη διεξαγωγή των αποδείξεων και την κατ' αντιμωλία διαδικασία ενώπιον του δικαστή⁵², καθώς και τα δικαιώματα ασκήσεως ένδικων βοηθημάτων από τους εν λόγω διαδίκους⁵³». Σημειώνεται, πάντως, ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, οσάκις μετά τη συζήτηση της υπόθεσης ανακύπτουν αυτεπαγγέλτως ερευνώμενα ζητήματα και εκδίδεται αναβλητική απόφαση προκειμένου να λάβουν επ' αυτών θέση οι διάδικοι, στηρίζεται στη δικονομική αρχή της αντιμωλίας και μόνον⁵⁴, χωρίς μεία της αρχής της

εκτίμηση των περιστάσεων κάθε υπόθεσης. Η διαμόρφωση της δικαστικής κρίσης, ύστερα από εκτίμηση των ανωτέρω στοιχείων, δεν παραβιάζει τη δικονομική ισότητα των όπλων, όπως υπολαμβάνουν οι τριτανακόπτοντες, δεδομένου ότι δεν μεταφέρεται στον αντίδικο του αιτούντος την ακύρωση το βάρος της απόδειξης ότι ο τελευταίος είχε πλήρη γνώση της προσβαλλόμενης πράξης σε χρόνο καθιστώντα εκπρόθεσμη την αίτηση.»

⁵⁰ ΕΔΔΑ 30 Ιουνίου 1959, Szwabowicz κατά Σουηδίας, 6 Μαΐου 1985, Bonisch κατά Αυστρίας, Série A, n° 92, 23 Ιουνίου 1993, Ruiz-Mateos κατά Ισπανίας (n° 2/1992/347/720), Série A, n° 262, § 63. Βλ., ενδεικτικά, G. Cohen-Jonathan

⁵¹ ΔΕΕ 21ης Σεπτεμβρίου 2010, C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, Σουηδία κ.λπ. κατά ΑΡΙ και Επιτροπής, Συλλογή 2010, σ. I-8533, σκέψη 88.

⁵² ΔΕΕ της 6ης Νοεμβρίου 2012, C-199/11, Europese Gemeenschap, ECLI:EU:C:2012:684, σκέψεις 71, 72 της 12ης Νοεμβρίου 2014, Guardian Industries και Guardian Europe κατά Επιτροπής, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, σκέψη 31, και διάταξη της 16ης Ιουλίου 2015, Sánchez Morcillo και Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, σκέψη 48.

⁵³ ΔΕΕ της 17ης Ιουλίου 2014, Sánchez Morcillo και Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, σκέψεις 44, 48 και 49.

⁵⁴ Βλ. προσφάτως, αποφάσεις ΣτΕ 2333-2337/2016, 170, 171/2017. Βλ. και ΣτΕ 1567/2005, παραπεμπτική στην Ολομέλεια (επί της οποίας εκδόθηκε η ΣτΕ Ολ 1847/2008), ως προς το θέμα της συνταγματικότητας νεότερου νόμου ο οποίος καταλαμβάνει και εκκρεμή δίκη: «...επί του ζητήματος αν οι νεότερες διατάξεις συνεπάγονται κατάργηση της δίκης, το οποίο εξαρτάται από το κύρος των διατάξεων του νέου νόμου και, συγκεκριμένα, από την κρίση αν οι διατάξεις

ισότητας των όπλων. Επομένως, στην εξεταζόμενη υπόθεση, η ισότητα των διαδικών αποκλείει τη δυνατότητα του εισηγητή δικαστή να υποκαταστήσει τον ένα διάδικο, δηλαδή τον αιτούντα, προβαίνοντας αντί αυτού σε ενέργειες προς τη Διοίκηση, εν προκειμένω σε αίτηση λήψης συγκεκριμένων μέτρων, τις οποίες μάλιστα ο αιτών όφειλε να έχει ολοκληρώσει πριν από την έναρξη της προθεσμίας άσκησης του ενδίκου βοηθήματος, ώστε να συντρέξουν οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της παράλειψης της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, την οποία τελικώς προσέβαλε ο αιτών. Τόσο ευρεία εξουσία του εισηγητή, θα έθετε την αντίδικο του αιτούντος Διοίκηση σε σαφώς μειονεκτικότερη θέση έναντι του αιτούντος.

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, Καθηγήτρια Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

αυτές συνάδουν ή όχι προς το Σύνταγμα, και γενικότερα επί του ζητήματος της επιρροής του νέου νόμου (3207/2003) επί της υποθέσεως, το οποίο ανέκυψε οψιγενώς, εφόσον, ο παραπάνω νόμος δημοσιεύθηκε μετά την συζήτηση της υποθέσεως στο ακροατήριο και ενώ αυτή ήταν υπό διάσκεψη, τίθεται το ερώτημα αν το Δικαστήριο πρέπει, κατ' εφαρμογή της αρχής της δίκαιης δίκης, να δώσει την δυνατότητα στους διαδίκους να διατυπώσουν τις απόψεις τους και επομένως αν πρέπει να αναβάλει την εκδίκαση της υποθέσεως για τον λόγο αυτόν (βλ. ΣτΕ 1648, 1649/1994). Κατά την γνώμη που επικράτησε στο Τμήμα, δεν επιβάλλεται στην προκειμένη περίπτωση να αναβληθεί η εκδίκαση της υποθέσεως διότι εάν, ..., κριθεί ότι υφίσταται αντίθεση του άρθρου 11 του ν. 3207/2003,

Β. Νομικοί Σύμβουλοι και Δικηγόροι των Δήμων

ΣτΕ 1025/2019

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΟΤΑ και έμμισθοι δικηγόροι. Οι δικηγόροι, οι οποίοι προσλαμβάνονται με βάση ειδική διοικητική διαδικασία, συνδέονται με τον ΟΤΑ με σύμβαση έμμισθης εντολής, η οποία διέπεται από τις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, του Κώδικα περί Δικηγόρων. Δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 165 του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων και στις περί έμμισθης εντολής διατάξεις οι προσβαλλόμενες ρυθμίσεις του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου. Νομίμως θεσπίζεται η υποχρέωση των δικηγόρων του Δήμου να παρέχουν νομική υποστήριξη και στους υπηρετούντες σε αυτόν (αιρετούς και εργαζόμενους). Δεν υφίσταται διαφοροποίηση των νομικών συμβούλων από τους δικηγόρους της νομικής υπηρεσίας των δήμων μετά την ισχύ του άρθρου 24 παρ. 12 του ν. 3613/2007. Νόμιμη η ανάθεση καθηκόντων δικηγόρου σε νομικό σύμβουλο του

προς το Σύνταγμα η υπόθεση θα παραπεμφθεί στην Ολομέλεια, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 100 παρ. 5 του Συντάγματος και συνεπώς οι διάδικοι θα έχουν την δυνατότητα να διατυπώσουν τις απόψεις τους επί της επιρροής του εν λόγω νόμου στην υπόθεση κατά την συζήτηση ενώπιον του σχηματισμού αυτού». Βλ. και ΣτΕ Ολ 3319, 3320/2010, με τις οποίες έκρινε ότι η αρχή της αντιμωλίας είναι εκείνη που επιβάλλει ... την έκδοση αναβλητικών αποφάσεων σε κάθε περίπτωση που Δικαστήριο άγεται στην αυτεπάγγελτη υιοθέτηση ενός καθαρά νομικού συλλογισμού, έχοντας επίδραση στην λύση εκκρεμούς ενώπιόν του υποθέσεως και μη συναρτωμένου με προβολή πραγματικού, προκειμένου να λαμβάνουν θέση επ' αυτού οι διάδικοι.

δήμου. Η δυνατότητα ορισμού ως προϊσταμένου της νομικής υπηρεσίας του δήμου τόσο δικηγόρου όσο και νομικού συμβούλου κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 10 του ν.3584/2007. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή - η οποία εισάγεται προς συζήτηση μετά την 1937/2017 αναβλητική απόφαση του Τμήματος- η αιτούσα, δικηγόρος σε οργανική θέση με έμμισθη εντολή του Δήμου-, ζητεί την ακύρωση της 49893/43979/12.11.2012 απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής με τίτλο «Έγκριση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου –» (Β΄ 3125/26.11.2012), ως προς τις διατάξεις των άρθρων 6 και 25, κατά το μέρος που ρυθμίζουν ορισμένα θέματα που αφορούν τη Νομική Υπηρεσία του Δήμου, καθώς και τα καθήκοντα των υπηρετούντων σε αυτήν δικηγόρων.

3. Επειδή, η αιτούσα, με έννομο συμφέρον ζητεί την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης κατά το ανωτέρω μέρος, προβάλλοντας ότι οι επίδικες ρυθμίσεις του οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας θίγουν την υπηρεσιακή κατάστασή της ως δικηγόρου στη Νομική Υπηρεσία του Δήμου- Περαιτέρω, η αιτούσα διατηρεί το έννομο συμφέρον της για την εκδίκαση της υπό κρίση αίτησης και την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, καθόσον η σύμβαση έμμισθης εντολής μεταξύ της αιτούσας και του καθ' ου Δήμου ήταν σε ισχύ κατά τον κρίσιμο χρόνο της τελευταίας συζήτησης στο Δικαστήριο της κρινόμενης αιτήσεως, δεδομένου ότι, με την 57/2017 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών (προσκομισθείσα σε εκτέλεση της προμνησθείσας 1937/2017 αναβλητικής απόφασης), έγινε

δεκτή αγωγή της αιτούσας, αναγνωρίστηκε ότι είναι άκυρη η από 7.9.2016 καταγγελία της σύμβασης έμμισθης εντολής παροχής νομικών υπηρεσιών αορίστου χρόνου μεταξύ της αιτούσας και του καθ' ου Δήμου και υποχρεώθηκε ο τελευταίος να αποδέχεται τις υπηρεσίες της αιτούσας.1410, 1596-7/2018 κ.ά.). Εξάλλου, ενόψει των προβλέψεων του άρθρου 38 του Ν 3086/2002, δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί η προσδοκία του αιτούντος για διατήρηση και στο μέλλον της ως άνω πρακτικής της Διοίκησης και πρέπει, ως εκ τούτου, να απορριφθούν όσα προβάλλονται περί παραβάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

5. Επειδή, στο Ν. 3584/2007 (Α΄ 143/28-6-2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» ορίζονται τα εξής: «Άρθρο 1. Αρχές του Κώδικα. Σκοπός του παρόντος Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, σύμφωνα ιδίως με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους». «Άρθρο 10. Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας – Συγκρότηση υπηρεσιών. 1. Με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας καθορίζονται η εσωτερική διάρθρωση των υπηρεσιών σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα και Αυτοτελή Γραφεία, οι αρμοδιότητές τους και οι θέσεις κατά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού. Επίσης, ορίζονται οι κλάδοι ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων των κατά περίπτωση οργανικών μονάδων, ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων

οργανικών μονάδων. 2. Με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού ή Διοικητικού Συμβουλίου ψηφίζονται οι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας των Δήμων, Κοινοτήτων, Δημοτικών και Κοινοτικών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Ιδρυμάτων και Συνδέσμων Δήμων και Δήμων και Κοινοτήτων, αντίστοιχα. Η απόφαση εγκρίνεται με πράξη του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ύστερα από γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 5. Τροποποίηση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Ο.Τ.Α. γίνεται με την ανωτέρω διαδικασία..». «ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ. ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΕΙΔΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ... Άρθρο 165. Δικηγόροι Δήμων και Ιδρυμάτων. 1. (όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 12 του άρθρου 24 του ν. 3613/2007, Α' 263) Στους Δήμους, τα ιδρύματά τους και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μπορεί να συνιστώνται, με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τους, θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής. Εφόσον υπάρχει νομική υπηρεσία σύμφωνα με τον οικείο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας είναι δυνατή η σύσταση θέσεων δικηγόρων – νομικών συμβούλων με την ίδια σχέση. Η πρόσληψη ενεργείται με απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου του Ο.Τ.Α., με σχέση έμμισθης εντολής και με τη διαδικασία που καθορίζεται με το ν. 1649/1986 (ΦΕΚ 149 Α'), όπως ισχύει. 2. ... 3. Οι δικηγόροι που προσλαμβάνονται σε Δήμους ή Ιδρύματα τους παρέχουν τις νομικές τους υπηρεσίες συγχρόνως στους Δήμους, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε άλλα ιδρύματα των ίδιων Δήμων χωρίς να δικαιούνται ιδιαίτερη αμοιβή. 4. ... 5. Οι απασχολούμενοι σύμφωνα με τα παραπάνω δικηγόροι

υποχρεούνται σε παροχή υπηρεσίας στο κατάστημα του οικείου Ο.Τ.Α. για χρόνο που ανταποκρίνεται στις εκάστοτε υπάρχουσες υπηρεσιακές συνθήκες, εφόσον δεν παρίσταται ανάγκη παράστασης ενώπιον δικαστικών ή διοικητικών αρχών. 6. ... 7. Για τη λύση της έμμισθης εντολής δικηγόρου απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού ή του Διοικητικού Συμβουλίου». «Άρθρο 166. Αντιμισθία δικηγόρων. 1. Οι διατάξεις του Κώδικα Δικηγόρων, όπως ισχύει, εφαρμόζονται και για τους δικηγόρους των Ο.Τ.Α. με σχέση έμμισθης εντολής. 2.α. Η πάγια αντιμισθία των δικηγόρων των Δήμων, των Ιδρυμάτων και των Συνδέσμων τους διαμορφώνεται σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 21 του ν. 3274/2004 (ΦΕΚ 195 Α'). 2.β. Το επίδομα θέσεως που χορηγήθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 21 του ν.3274/2004 και ανέρχεται σε ποσοστό 20% επί του συνόλου της αντιμισθίας καταβάλλεται και στους δικηγόρους που ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης οργανικής μονάδας των Δήμων.». Εξάλλου, στον Κώδικα περί Δικηγόρων (ν.δ. 3026/1954, Α' 235) ορίζεται στο άρθρο 63 παρ. 4 ότι κατ' εξαίρεση επιτρέπεται στο δικηγόρο η επί παγία αμοιβή παροχή νομικών εργασιών είτε ως νομικού συμβούλου είτε ως δικηγόρου, στο δε άρθρο 63 Α ότι «1. Απαγορεύεται στο δικηγόρο να παρέχει νομικές ή δικηγορικές υπηρεσίες με πάγια περιοδική αμοιβή σε περισσότερους από έναν εντολείς, είτε αυτοί ανήκουν στο δημόσιο τομέα, ..., είτε ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα. ... ». Εξάλλου, στο ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) ορίζεται στο άρθρο 58 με τίτλο «Αρμοδιότητες του δημάρχου» στην παρ. 1 περ. δ ότι ο δήμαρχος «είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου.

Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.» Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι οι δικηγόροι, οι οποίοι προσλαμβάνονται με βάση ειδική διοικητική διαδικασία, που καθορίζεται από τις διατάξεις του ν. 1649/1986 (ΣτΕ 3391/2008, 1835/200, 13048/1989), δεν συνδέονται με τους ο.τ.α. με υπαλληλική σχέση, αλλά όπως όλοι οι με πάγια αντιμισθία ή αμοιβή απασχολούμενοι δικηγόροι, με σύμβαση έμμισθης εντολής (ΣτΕ 3692/2009 Ολομ., 3141/1988), η οποία διέπεται από τις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, του Κώδικα περί Δικηγόρων και συμπληρωματικά από τις διατάξεις περί εντολής του Αστικού Κώδικα. (ΣτΕ 371/2010). Η σχέση δε αυτή της εντολής καλύπτει ολόκληρο το φάσμα των παρεχόμενων από το δικηγόρο νομικών υπηρεσιών στους ο.τ.α. (ΣτΕ 912/2012 7μ., 3141/1988).

8. Επειδή, με τις ως άνω διατάξεις των άρθρων 10, 165 παρ. 5-7, 166 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007) τίθεται το πλαίσιο των ρυθμίσεων που αφορούν στις παρεχόμενες υπηρεσίες από τους δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής στους Δήμους, καθώς και σε θέματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης, ενώ για ορισμένα θέματα περιέχονται ρυθμίσεις στον ίδιο το νόμο (άρθρα 165 παρ. 4-7, 166). Στο πλαίσιο δε αυτό προσδιορίζονται στον σχετικό οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας οι υπηρεσιακές υποχρεώσεις των δικηγόρων με σύμβαση έμμισθης εντολής, οι οποίοι βάσει της σύμβασης αυτής αποδέχονται τις κατά τα ανωτέρω υπηρεσιακές τους υποχρεώσεις έναντι του εντολέα. Εξάλλου,

οι κανονιστικές αποφάσεις, όπως ο προσβαλλόμενος οργανισμός, δεν χρήζουν αιτιολογίας, ελέγχονται δε μόνον από τη άποψη της μη υπερβάσεως της νομοθετικής εξουσιοδότησεως (βλ. ΣτΕ 2822/2017). Ενόψει τούτων δεν αντιβαίνουν στις διατάξεις του άρθρου 165 του Κώδικα και στις περί έμμισθης εντολής διατάξεις οι προσβαλλόμενες ρυθμίσεις του Οργανισμού: Α) της παρ. 4 του άρθρου 6 του Οργανισμού, δεδομένου ότι, κατά την ρύθμιση αυτή, η φυσική παρουσία των δικηγόρων στο δημοτικό κατάστημα συνδεόμενη ρητώς με τις υπάρχουσες υπηρεσιακές ανάγκες και συνθήκες,

αποτυπώνει τη ρύθμιση της παρ. 5 του άρθρου 165 του Κώδικα, κατά την οποία οι δικηγόροι με έμμισθη εντολή έχουν εκ του νόμου υποχρέωση να παρίστανται στο δημοτικό κατάστημα, είναι δε αβάσιμα και απορριπτέα τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα με την υπό κρίση αίτηση και, ειδικότερα, ότι η ρύθμιση αυτή συνεπάγεται τη θέσπιση ωραρίου. Β) του άρθρου 6 παρ. 5 του Οργανισμού, δυνάμει της οποίας ο Δήμαρχος δικαιούται να ορίζει έναν από τους δικηγόρους του Δήμου ως αποκλειστικά αρμόδιο για τα θέματα των νομικών προσώπων αυτού, ενόψει του ότι η ως άνω ρύθμιση δεν υπερβαίνει την εξουσιοδότηση της διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 165 του Κώδικα, κατά την οποία ο δικηγόρος του Δήμου, βάσει της έμμισθης εντολής, παρέχει τις νομικές του υπηρεσίες συγχρόνως στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε άλλα ιδρύματα του ίδιου Δήμου. Εξάλλου, εκ του ότι η επίμαχη διάταξη αναφέρεται γενικώς σε Νομικά Πρόσωπα του Δήμου δεν συνεπάγεται διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 165 του Κώδικα, καθόσον ως «νομικά πρόσωπα» στην επίμαχη διάταξη

νοούνται προδήλως τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου του Δήμου, στα οποία αναφέρονται οι διατάξεις του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας, διακρινόμενα από τις επιχειρήσεις του ο.τ.α., σε εναρμόνιση προς την ορολογία του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (βλ. τις διατάξεις των άρθρων 226 επ. και 252 επ. του ν. 3463/2006 [Α' 114] καθώς και των άρθρων 102 - 111 του ν. 3852/2010 [Α' 87]), στις οποίες διακρίνονται τα νομικά πρόσωπα (ν.π.δ.δ.) από τις επιχειρήσεις των ο.τ.α.). Συνεπώς, είναι αβάσιμα και απορριπτέα τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα με την υπό κρίση αίτηση. Γ) του άρθρου 6 παρ. 6 του Οργανισμού, με την οποία θεσπίζεται η υποχρέωση των δικηγόρων του Δήμου να παρέχουν νομική υποστήριξη και στους υπηρετούντες στον τελευταίο (αιρετούς και εργαζόμενους), και δη ενώπιον όλων των διοικητικών αρχών και των δικαστηρίων και για κάθε είδους υποθέσεις (και ποινικές). Ειδικότερα, η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 165 παρ. 3 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007) και 63Α του Κώδικα περί Δικηγόρων (ν.δ. 3026/1954), δεδομένου ότι προϋποθέτει, ρητώς, να παρίσταται ανάγκη «εξώδικης ή δικαστικής διεκδίκησης και υπεράσπισης των συμφερόντων και δικαιωμάτων του Δήμου», ήτοι αναφέρεται στη- βάσει της έμμισθης εντολής- νομική υποστήριξη των συμφερόντων του Δήμου, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα εν λόγω πρόσωπα ενεργούν υπό την ιδιότητά τους ως δημοτικοί υπάλληλοι ή ως αιρετοί του ο.τ.α. και για λογαριασμό του Δήμου ή των νομικών του προσώπων και όχι σε περιπτώσεις ιδιωτικών συμφερόντων των υπηρετούντων στον Δήμο. Συνεπώς, τα αντίθετα προβαλλόμενα από την αιτούσα και, ειδικότερα, ότι θεσπίζεται υποχρέωση νομικής αρωγής και σε άλλα πρόσωπα,

βάσει της έμμισθης εντολής με τον Δήμο, κατά παράβαση του άρθρου 63 Α του Κώδικα περί Δικηγόρων (ν.δ. 3026/1954), είναι απορριπτέα ως ερειδόμενα επί εσφαλμένης νομικής προϋπόθεσης.

9. Επειδή, με την ως άνω παρατεθείσα διάταξη του άρθρου 165 παρ. 1 του ν. 3584/2007, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 24 παρ. 12 του ν. 3613/2007, ορίστηκε ότι, εφόσον στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των δήμων, των ιδρυμάτων τους και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου προβλέπεται η ύπαρξη νομικής υπηρεσίας, είναι δυνατή η σύσταση –με τους ίδιους Οργανισμούς-, εκτός από τις θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής, και θέσεων δικηγόρων – νομικών συμβούλων με την ίδια σχέση. Με την ίδια διάταξη ορίστηκε ότι η πρόσληψη των ανωτέρω, ήτοι τόσο των δικηγόρων όσο και των δικηγόρων – νομικών συμβούλων, γίνεται με την ειδική διοικητική διαδικασία του ν. 1649/1986 (άρθρο 11). Στην δε αιτιολογική έκθεση του ν. 3613/2007 αναφέρεται ότι η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 12 «... προτείνεται προκειμένου οι Δήμοι, τα ιδρύματά τους και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν οργανωμένη νομική υπηρεσία να μπορούν να προσλαμβάνουν και δικηγόρους – νομικούς συμβούλους, ως προς τους οποίους εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 166 του ν. 3584/2007». Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, μετά την ισχύ της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 12 του ν. 3613/2007, οι δικηγόροι και οι δικηγόροι - νομικοί σύμβουλοι των δήμων (και των ιδρυμάτων τους ή των ν.π.δ.δ. τους) που διαθέτουν οργανωμένη νομική υπηρεσία συνδέονται με τον ο.τ.α. με την ίδια σχέση (έμμισθης εντολής), προσλαμβάνονται με την ίδια ειδική διοικητική διαδικασία (του άρθρου 11 του ν. 1649/1986), αμείβονται

δε και με τον ίδιο τρόπο (άρθρο 166 του ν. 3584/2007).

10. Επειδή, προβάλλεται ότι η κατ' εφαρμογήν της διάταξης του άρθρου 25 του Οργανισμού ανάθεση καθηκόντων δικηγόρου σε νομικό σύμβουλο του δήμου αντιβαίνει στις διατάξεις της νομοθεσίας σχετικώς με τους νομικούς συμβούλους, λαμβανομένου υπόψη ότι η διαδικασία πρόσληψής τους διακρίνεται από την πρόσληψη δικηγόρου, σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 1649/1986, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 18 του ν. 1188/1989. Ο λόγος, όπως προβάλλεται, είναι απορριπτέος προεχόντως ως ερειδόμενος σε εσφαλμένη νομική προϋπόθεση, καθόσον, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 165, όπως ισχύει, μετά την τροποποίησή του με την παρ. 12 του άρθρου 24 του ν. 3613/2007, οι δικηγόροι και οι νομικοί σύμβουλοι των δήμων προσλαμβάνονται με την ίδια ειδική διοικητική διαδικασία (του άρθρου 11 του ν. 1649/1986). Ανεξαρτήτως αυτού, πάντως, από καμία διάταξη νόμου δεν προκύπτει ότι η άσκηση των συγκεκριμένων καθηκόντων ανατίθεται αποκλειστικά σε δικηγόρους και όχι σε νομικούς συμβούλους (βλ. τη διάταξη του άρθρου 63 παρ. 4 του Κώδικα περί Δικηγόρων). Η δε δυνατότητα ορισμού, με την ως άνω διάταξη του προσβαλλόμενου Οργανισμού, ως προϊσταμένου της νομικής υπηρεσίας του δήμου τόσο δικηγόρου όσο και νομικού συμβούλου κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 10 του ν.3584/2007, λαμβανομένου υπόψη και του ότι, όπως προεκτέθηκε, μεταξύ των δικηγόρων και των νομικών συμβούλων των δήμων που διαθέτουν νομική υπηρεσία καμία διαφορά δεν υφίσταται ούτε ως προς τη φύση της σχέσης που τους συνδέει με τον ο.τ.α. (έμμισθη εντολή), ούτε ως προς την αμοιβή τους (άρθρο 166 του ν. 3584/2007

και αιτιολογική έκθεση της ρύθμισης του άρθρου 24 παρ. 12 του ν. 3613/2007). Περαιτέρω, ενόψει της μη διαφοροποίησης των νομικών συμβούλων από τους δικηγόρους του δήμου και ως προς την αμοιβή (άρθρο 166 του ν. 3584/2007 και αιτιολογική έκθεση της ρύθμισης του άρθρου 24 παρ. 12 του ν. 3613/2007), στην οποία περιλαμβάνεται και το επίδομα θέσης του προϊσταμένου της νομικής υπηρεσίας του δήμου, ο προβαλλόμενος από την αιτούσα λόγος ότι βάσει της ρύθμισης του άρθρου 25 του Οργανισμού επεκτείνεται παρανόμως και για τους νομικούς συμβούλους η χορήγηση του επιδόματος θέσης του άρθρου 166 παρ. 2 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, το οποίο, κατά την διάταξη αυτή, καταβάλλεται σε δικηγόρους που ασκούν καθήκοντα Προϊσταμένου Διεύθυνσης οργανικής μονάδας των δήμων, είναι αβάσιμος και πρέπει να απορριφθεί. Τέλος, τα προβαλλόμενα από την αιτούσα περί αντίφασης των ρυθμίσεων του προσβαλλόμενου Οργανισμού εκ του ότι προβλέπεται στη μεν παρ. 2 του άρθρου 6 ότι η Νομική Υπηρεσία του Δήμου διευθύνεται από δικηγόρο, ενώ στο άρθρο 25 ότι ο Προϊστάμενος της Νομικής Υπηρεσίας ορίζεται με απόφαση του Δημάρχου μεταξύ των υπηρετούντων σε αυτήν νομικών συμβούλων και δικηγόρων, είναι αβάσιμος και απορριπτέος, ενόψει της, κατά τα προεκτεθέντα, μη διαφοροποίησης των νομικών συμβούλων από τους δικηγόρους της νομικής υπηρεσίας των δήμων, με τις σχετικές διατάξεις του ν. 3584/2007 και του Κώδικα Δικηγόρων.

11. Επειδή, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, πρέπει να απορριφθεί η υπό κρίση αίτηση και να γίνει δεκτή η παρέμβαση.

A. Διατάξεις για διοικητικά μέτρα και πειθαρχικό δίκαιο υπαλλήλων ΟΤΑ α' βαθμού

Θέμα: Διατάξεις για διοικητικά μέτρα και πειθαρχικό δίκαιο υπαλλήλων ΟΤΑ α' βαθμού

Εγκύκλιος 80242/20.11.2020 (ΑΔΑ: Ω0Φ546ΜΤΛ6- ΙΤ9) του Υπουργείου Εσωτερικών

Σας ενημερώνουμε ότι στο ΦΕΚ 53 Α' δημοσιεύτηκε ο ν.4674/2020 «Στρατηγική Αναπτυξιακή Προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», στον οποίο περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, νομοθετικές ρυθμίσεις για βελτιώσεις και τροποποίηση των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου και άλλα θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων του Δημοσίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα:

1. Άρθρο 53 - Βελτιώσεις διατάξεων περί διοικητικών μέτρων

A. Δυνητική αργία

Με τη διάταξη της παρ. 1β του άρθρου 53 του ν.4674/2020 αντικαθίσταται η παρ. 4 του άρθρου 108 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν.3584/2007), όπως ισχύει, και προς εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των πειθαρχικών διαδικασιών, τίθενται αποκλειστικές προθεσμίες για τις ενέργειες των αρμόδιων πειθαρχικών συμβουλίων

προς διασφάλιση, ταυτόχρονα με την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, και των δικαιωμάτων του υπαλλήλου.

Συγκεκριμένα, προβλέπεται «4. Εντός τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας από την πάροδο ενός (1) έτους από τη θέση σε αργία, το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται να γνωμοδοτήσει, ύστερα από ερώτημα του αρμόδιου διοικητικού οργάνου για τη συνέχιση ή μη της αργίας, άλλως η αργία αίρεται. Σε κάθε περίπτωση, η αργία αίρεται αυτοδικαίως μετά από την πάροδο διετίας από την έκδοση της απόφασης θέσης του υπαλλήλου σε αργία.».

Βάσει των ως άνω διατάξεων εντός τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας από την πάροδο ενός (1) έτους από τη θέση σε αργία, το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται να γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση ή μη της αργίας, κατόπιν ερωτήματος του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου, άλλως η αργία αίρεται. Επισημαίνεται δε ότι επειδή το πειθαρχικό συμβούλιο γνωμοδοτεί κατόπιν σχετικού ερωτήματος του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου, προς αποφυγή υπέρβασης της προβλεπόμενης προθεσμίας και αυτοδίκαιης άρσης της αργίας συνεπεία αυτής, το αρμόδιο προς διορισμό όργανο υποχρεούται να προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για την έγκαιρη υποβολή του σχετικού ερωτήματος. Σε κάθε περίπτωση, η αργία αίρεται αυτοδικαίως μετά την πάροδο διετίας από την έκδοση της αρχικής απόφασης θέσης του υπαλλήλου σε αργία.

Όσον αφορά στην επαναφορά του υπαλλήλου από το καθεστώς αργίας

επισημαίνεται ότι σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 108 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν.3584/2007), όπως ισχύει, ο υπάλληλος επανέρχεται στα καθήκοντά του από την κοινοποίηση της πράξης επαναφοράς ή αυτοδίκαια από την τελεσιδικία της ποινικής απόφασης που δεν συνεπάγεται έκπτωση ή της πειθαρχικής απόφασης, η οποία δεν επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης ή από τη συμπλήρωση της διετίας, κατά την παρ. 4 του ίδιου άρθρου. Ως εκ τούτου, στις περιπτώσεις που το πειθαρχικό συμβούλιο γνωμοδοτεί εντός της τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας για τη μη συνέχιση της αργίας, ο υπάλληλος επανέρχεται στα καθήκοντά του από την κοινοποίηση της πράξης επαναφοράς. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτοδίκαιης άρσης της δυνητικής αργίας λόγω της άπρακτης παρέλευσης της τρίμηνης προθεσμίας για τη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου, ο υπάλληλος επανέρχεται στα καθήκοντά του από τη συμπλήρωση ενός έτους και τριών μηνών από τότε που τέθηκε σε δυνητική αργία. Σε κάθε περίπτωση αυτοδίκαιης άρσης της αργίας εκδίδεται από την αρμόδια Υπηρεσία σχετική διαπιστωτική πράξη.

B. Αναστολή άσκησης καθηκόντων - Αποδοχές

Με τη διάταξη της παρ. 2β του άρθρου 53 του ν. 4674/2020 αντικαθίσταται η παρ. 2 του άρθρου 109 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν.3584/2007), όπως ισχύει, και προβλέπεται πλέον ρητά ότι και σε όσους τελούν σε κατάσταση αναστολής άσκησης καθηκόντων καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών τους, όπως και όταν ο υπάλληλος τίθεται σε αργία. Σε περίπτωση που ο/η υπάλληλος τεθεί στη συνέχεια σε καθεστώς αργίας το υπόλοιπο των

αποδοχών που δεν καταβλήθηκε κατά τη διάρκεια της αναστολής άσκησης καθηκόντων και της αργίας ή μέρος αυτού μπορεί να αποδοθεί σε αυτόν, μετά από ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του πειθαρχικού συμβουλίου, εφόσον απαλλαγεί με τελεσιδική δικαστική απόφαση ή τιμωρηθεί με πειθαρχική ποινή κατώτερη από την οριστική παύση. Εάν ο υπάλληλος απαλλαγεί από κάθε πειθαρχική ευθύνη ή αποδειχθεί αβάσιμη η υπόνοια για έκνομη διαχείριση, επιστρέφεται το μέρος των αποδοχών που παρακρατήθηκε. Σε περίπτωση που ο/η υπάλληλος σε συνέχεια της αναστολής άσκησης καθηκόντων δεν τεθεί σε δυνητική αργία σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 108 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν.3584/2007), το μέρος των αποδοχών που παρακρατήθηκε κατά τη διάρκεια της αναστολής άσκησης καθηκόντων επιστρέφεται.

Βάσει των ως άνω ρυθμίσεων και στο πλαίσιο της αποτελεσματικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και ειδικά σε ό,τι αφορά την ιδιαίτερη αντιμετώπιση που απαιτείται κατά τον χειρισμό πειθαρχικών υποθέσεων, τα αρμόδια όργανα - μονομελή ή συλλογικά - υποχρεούνται να τηρούν με αίσθημα ευθύνης τις αποκλειστικές προθεσμίες που τίθενται για την γνωμοδότησή τους προκειμένου να εμπεδώνεται αφενός το κύρος της πειθαρχικής διαδικασίας, αλλά και να προστατεύεται ο υπάλληλος, ο οποίος τελεί σε αναστολή καθηκόντων ή σε αργία.

2. Άρθρο 54 - Πειθαρχικές διατάξεις για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α' βαθμού

Με το άρθρο 54 του ν. 4674/2020 τροποποιούνται πειθαρχικής φύσεως ρυθμίσεις που διέπουν τα πειθαρχικά

όργανα των υπαλλήλων των ΟΤΑ α' βαθμού, τους πειθαρχικώς προϊσταμένους και την αρμοδιότητά τους, προκειμένου, αφενός, να αρθούν ασάφειες που προέκυψαν μετά την ισχύ του ν. 4057/2012 από την αναλογική εφαρμογή των πειθαρχικών διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007) στο προσωπικό αυτό, και αφετέρου, να εναρμονιστούν πειθαρχικές διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007) με τις ισχύουσες του Υπαλληλικού Κώδικα.

Παράλληλα, έγιναν και οι αναγκαίες τροποποιήσεις των διατάξεων αυτών μετά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έχουν επέλθει στην πρωτοβάθμια αυτοδιοικητική δομή, τη σύσταση Πειθαρχικών Συμβουλίων του ν. 4057/2012 στις Περιφέρειες με αρμοδιότητα και επί των ΟΤΑ α' βαθμού, τη σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, κ.α.. Ως σημαντικότερα αναφέρονται τα ακόλουθα σημεία:

- Ορίζεται ρητά ότι για τα πειθαρχικά όργανα και τους πειθαρχικώς προϊστάμενους των υπαλλήλων των ΟΤΑ α' βαθμού, καθώς και για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους εφαρμόζονται τα άρθρα 120-123 του ΚΚΔΚΥ, όπως τροποποιούνται.

- Επικαιροποιούνται τα πειθαρχικά όργανα και οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων των ΟΤΑ α' βαθμού, με σημαντικότερες αλλαγές αυτές της κατάργησης του προϊστάμενου αυτοτελούς Τμήματος ως πειθαρχικώς προϊσταμένου, καθώς και της Εκτελεστικής Επιτροπής ως συλλογικού πειθαρχικού οργάνου.

- Ορίζεται, πλέον ρητά, η αρμοδιότητα επιβολής ποινών των πειθαρχικώς

προϊσταμένων και των πειθαρχικών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, αντιστοίχως με τις ποινές που μπορούν να επιβάλλουν οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι και τα πειθαρχικά όργανα του Δημοσίου.

- Θεσπίζεται ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα τόσο για τους υπαλλήλους, όσο και για τους αιρετούς των ΟΤΑ α' βαθμού, αναφορικά με τη χορήγηση και χρήση των μέσων ατομικής προστασίας.

Ειδικότερα :

A. Με την παρ. 2 του άρθρου 54 αντικαθίσταται η παράγραφος 1 του άρθρου πέμπτου του ν. 4057/2012 και μεταξύ άλλων ορίζεται ρητά ότι οι υπάλληλοι των ΟΤΑ α' βαθμού εξακολουθούν να υπάγονται στις πειθαρχικής φύσεως διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, με εξαίρεση τα πειθαρχικά όργανα και τους πειθαρχικώς προϊσταμένους, καθώς και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, για τα οποία ισχύουν τα άρθρα 120 έως 123 του ΚΚΔΚΥ (ν. 3584/2007).

B. Δεδομένου ότι τα ανωτέρω άρθρα του ΚΚΔΚΥ αντικαθίστανται με την παρ. 1 του άρθρου 54, πλέον για τα πειθαρχικά όργανα, τους πειθαρχικώς προϊσταμένους και την αρμοδιότητά τους, καθώς και για την αρμοδιότητά των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ιδρυμάτων και συνδέσμων δήμων, ισχύουν τα εξής :

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Πειθαρχικά όργανα των υπαλλήλων είναι:

- α. οι πειθαρχικώς Προϊστάμενοί τους,
- β. το διοικητικό συμβούλιο του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, του Ιδρύματος και του Συνδέσμου Δήμων,

- γ. το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο,
- δ. το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο,
- ε. το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα Διοικητικά Εφετεία και ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΙ

Πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων είναι:

- α. ο Δήμαρχος επί όλων των υπαγόμενων στην αρμοδιότητά του υπαλλήλων,
- β. ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης,
- γ. ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης,
- δ. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Ιδρύματος,
- ε. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου,
- στ. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Συνδέσμου Δήμων.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΝΠΔΔ, ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΔΕΣΜΩΝ ΔΗΜΩΝ

Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι και τα διοικητικά συμβούλια των ν.π.δ.δ., των Ιδρυμάτων και των Συνδέσμων Δήμων μπορούν να επιβάλλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης.

Την ποινή του προστίμου, με τους παρακάτω περιορισμούς, μπορούν να επιβάλλουν οι εξής:

- α. ο Δήμαρχος και τα διοικητικά συμβούλια των ν.π.δ.δ., των Ιδρυμάτων και των Συνδέσμων Δήμων έως και τις αποδοχές τριών (3) μηνών,
- β. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Νομικού Προσώπου Δημοσίου

Δικαίου, του Ιδρύματος και του Συνδέσμου Δήμων, έως και τις αποδοχές ενός (1) μηνός,

γ. ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, έως και τα δύο τρίτα (2/3) των μηνιαίων αποδοχών,

δ. ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης, έως και το ένα τέταρτο (1/4) των μηνιαίων αποδοχών.

Γ. Με την παρ. 2 του άρθρου 54 θεσπίζεται ως ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α' βαθμού η άρνησή τους να φέρουν τα μέσα ατομικής προστασίας (ΜΑΠ) που τους χορηγεί η υπηρεσία κατά τον χρόνο της εργασίας τους, καθώς και η μη προσέλευσή τους στον προληπτικό ιατρικό έλεγχο, όπως αυτά προβλέπονται στην υπ' αριθμ. 53361/2006 ΚΥΑ, όπως ισχύει (Β'1503) και στην υπ' αριθμ. 43726/2019 (Β' 2208), όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. 87669/2019 (Β' 4584) όμοια.

Επίσης, αναγνωρίζεται η πειθαρχική ευθύνη των αρμόδιων οργάνων για τη χορήγηση των ΜΑΠ, συνιστώντας πλέον σοβαρή παράβαση καθήκοντος η μη χορήγησή τους, η οποία τιμωρείται πειθαρχικώς σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 233 επ. του ν. 3852/2010.

Περαιτέρω, όσον αφορά στις νομοθετικές ρυθμίσεις που εισήχθησαν με το άρθρο 53 σχετικά με i) την υποβολής ένστασης με συστημένη αλληλογραφία, ii) το δικαίωμα ένστασης και προσφυγής του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, iii) την υποχρέωση ενημέρωσης του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, iv) τη λειτουργία των Πειθαρχικών Συμβουλίων και v) τις νομοτεχνικές βελτιώσεις διατάξεων πειθαρχικού δικαίου, καθώς και στην ενημέρωση υπαλλήλων για υποχρέωση υποβολής ΔΠΚ και ΔΟΣ του ν. 3213/2003,

σας παραπέμπουμε στην αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/122/οικ. 14540/23-7-2020 (ΑΔΑ 6ΟΞΚ46ΜΤΛ6-Ι2Δ) εγκύκλιο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα, τα διαλαμβανόμενα της οποίας εφαρμόζονται και στους υπαλλήλους των ΟΤΑ α' βαθμού.

Κατόπιν των ανωτέρω, παρακαλούμε όπως άμεσα κοινοποιήσετε την παρούσα στους ΟΤΑ α' βαθμού χωρικής αρμοδιότητάς σας, για ενημέρωση και εφαρμογή.

Το παρόν μπορεί να αναζητηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου, στη διαδρομή Υπουργείο/Αναρτηθέντα Έγγραφα/Εγκύκλιοι (<https://ypes.gr/eguklioi>).

Παραμένουμε στη διάθεσή σας, για οποιαδήποτε πληροφορία ή περαιτέρω διευκρίνιση.

Ο Υπουργός
Παναγιώτης Θεοδωρικάκος

B. Κατάργηση τηλεομοιοτυπίας (FAX) στο Δημόσιο

Θέμα: Κατάργηση τηλεομοιοτυπίας (FAX) στο Δημόσιο - Πεδίο εφαρμογής - προπαρασκευαστικές ενέργειες υπόχρεων φορέων

Εγκύκλιος ΔΙΔΔΔΗ/Φ.18/ 32607/ 19.11.2020 (ΑΔΑ: 66ΩΨ46ΜΤΛΠ- ΛΛΥ) του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης

ΣΧΕΤ.: Το Άρθρο 99, ν. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες

(Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (Α' 184).

Το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, με γνώμονα τη γενικότερη αποστολή του για συνεχή προώθηση του ψηφιακού και διοικητικού μετασχηματισμού της χώρας και τη προσαρμογή στο ταχέως μεταβαλλόμενο, διεθνές περιβάλλον, μέσα από την διαμόρφωση σύγχρονων συνθηκών και ψηφιακών μέσων, που στοχεύουν στη βελτιστοποίηση της λειτουργίας του κράτους και στη συλλογική ευημερία, προχώρησε με την ψήφιση του Νόμου 4727/2020 στη συγκρότηση της απαραίτητης θεσμικής και νομοθετικής βάσης, πάνω στην οποία θα εξελιχθεί το Ψηφιακό Κράτος την επόμενη δεκαετία.

Με τη θέσπιση του άρθρου 99 του Νόμου 4727/2020 σηματοδοτείται η μετάβαση του Δημοσίου στην ψηφιακή εποχή, με την κατάργηση της διακίνησης, μέσω τηλεομοιοτυπίας (fax), εγγράφων, διοικητικών και μη, μεταξύ των φυσικών ή νομικών προσώπων ή νομικών οντοτήτων και των υπηρεσιών του Δημοσίου, από την 1η Ιανουαρίου 2021.

Υπόχρεοι φορείς για την εφαρμογή της ρύθμισης αυτής είναι οι φορείς του στενού δημόσιου τομέα και συγκεκριμένα το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού καθώς και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Σκοπός της εν λόγω ρύθμισης είναι η κατάργηση απαρχαιωμένων πλέον τρόπων επικοινωνίας στον δημόσιο τομέα, ώστε ο τελευταίος να καταφέρει να εισέλθει στην νέα, ψηφιακή πραγματικότητα. Η μετάδοση κειμένων σχεδίων ή φωτογραφιών θα βασίζεται πλέον

καθολικά σε τεχνολογία στηριζόμενη στο διαδίκτυο και όχι σε δίκτυο τηλεφωνίας.

Η διευρυμένη χρήση της τηλεομοιοτυπίας τις προηγούμενες δεκαετίες κάλυπτε σημαντικές ανάγκες επικοινωνίας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και των πολιτών με το δημόσιο, ενώ αποτέλεσε ένα σημαντικότατο εργαλείο βέλτιστης εξυπηρέτησης, όπως στην περίπτωση της εφαρμογής της αυτεπάγγελτης αναζήτησης πιστοποιητικών μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών.

Στη σημερινή εποχή οι ανάγκες επικοινωνίας και συναλλαγής των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες, εδραιώνοντας και ενισχύοντας παράλληλα τα δικαιώματα φυσικών ή νομικών προσώπων και νομικών οντοτήτων, επιδιώκεται μέσα από την επιτάχυνση και την επέκταση της χρήσης σύγχρονων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), που προάγουν τον ηλεκτρονικό τρόπο επικοινωνίας.

Η προαγωγή της ηλεκτρονικής επικοινωνίας και ανταλλαγής εγγράφων αποσκοπεί στη μείωση του λειτουργικού κόστους των φορέων του δημόσιου τομέα από τη διακίνηση έγχαρτων εγγράφων και την εξαιρετικά κοστοβόρα αναπαραγωγή εγγράφων (φωτοαντίτυπα), ενώ η άμεση ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των χειριστών μιας διοικητικής διαδικασίας μειώνει σημαντικά τον απαιτούμενο χρόνο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας, απελευθερώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο πόρους για τη δημόσια διοίκηση και καθιστώντας την εν γένει διαδικασία αποδοτικότερη.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, όλες οι δημόσιες υπηρεσίες καλούνται να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα προετοιμασίας προς την

κατεύθυνση της καθολικής διακίνησης παντός είδους εγγράφων με τη χρήση ΤΠΕ, ώστε να διασφαλιστεί αφενός η απρόσκοπτη επικοινωνία, καθώς και η ταχύτατη εξυπηρέτηση των συναλλασσόμενων από 1-1-2021, αφετέρου η ενιαία και ομοιόμορφη λειτουργία της διοίκησης για την εξυπηρέτηση πολιτών, επιχειρήσεων και δημοσίων υπηρεσιών.

Τα μέτρα αυτά συνίστανται σε:

- Ενέργειες έκαστου φορέα για την προμήθεια ηλεκτρονικού σαρωτή εγγράφων (scanner), εφόσον ο φορέας δεν διαθέτει ήδη, για τη δυνατότητα ψηφιοποίησης έγχαρτων εγγράφων που τηρούνται στο αρχείο τους και την εν συνεχεία διακίνησή τους με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Ειδικά για τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), με μέριμνα των Προϊσταμένων τους τα στοιχεία επικοινωνίας κάθε ΚΕΠ θα πρέπει να είναι αναρτημένα σε εμφανές σημείο στην ιστοσελίδα του Δήμου, ενώ υπενθυμίζεται και η αριθ. πρωτ. οικ. 8891/8-4-2020 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Υπηρεσιών Μιας Στάσης του Υπουργείου μας προς όλα τα Γραφεία Δημάρχων, αναφορικά με την προμήθεια και εγκατάσταση scanner, όπου δεν έχουν πραγματοποιηθεί ήδη οι σχετικές ενέργειες.

- Ενέργειες έκαστου φορέα για τη διάθεση υπηρεσιακού ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail) στα στελέχη των οργανικών του μονάδων, ώστε να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη διακίνηση και ορθή διαχείριση της εισερχομένης και εξερχομένης αλληλογραφίας.

- Διάθεση σε εμφανές σημείο στο δικτυακό τόπο έκαστου δημόσιου φορέα των διευθύνσεων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου

(e-mail) κάθε οργανικής μονάδας του φορέα αυτού. Συναφώς, επισημαίνεται ότι υφίσταται ρητή υποχρέωση κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 81 του ν. 4727/2020 οι φορείς να αναρτούν στον δικτυακό τόπο τους τη διάρθρωση των οικείων υπηρεσιών και μονάδων, την περιγραφή των αρμοδιοτήτων και των οργανικών θέσεων, καθώς και τα ονόματα, τις ιδιότητες και τα πρόσφορα στοιχεία επικοινωνίας των υπηρετούντων με οποιαδήποτε μορφή ή σχέση εργασίας και απασχόλησης. Ιδιαίτερως, να αναρτάται ευκρινώς - στην αρχική σελίδα του δικτυακού τόπου του φορέα- το e-mail του Κεντρικού Πρωτοκόλλου καθώς και το τηλεφωνικό κέντρο αυτού.

- Διαμόρφωση ειδικού χώρου στον δικτυακό τόπο έκαστου φορέα για τη διατύπωση ερωτημάτων από κάθε ενδιαφερόμενο ή ειδικού χώρου με τις απαντήσεις του φορέα επί των συνηθέστερων ερωτημάτων των ενδιαφερομένων.

Τέλος, και πολύ σημαντικό είναι να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος, προχωρώντας έκαστος φορέας στις αναγκαίες και επιβεβλημένες ενέργειες ανακύκλωσης των τηλεομοιοτυπικών συσκευών (fax), με τις οδηγίες που θα σας αποσταλούν κατόπιν συνεργασίας μας με τη Διεύθυνση Διαχείρισης Δημόσιου Υλικού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και τον Ελληνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης.

Επισημαίνεται ότι η κατάργηση της διακίνησης εγγράφων μέσω τηλεομοιοτυπίας (fax), δεν αφορά μόνο στις συναλλαγές κράτους - πολιτών, αλλά και στην μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών επικοινωνία.

Η παρούσα εγκύκλιος παρακαλούμε να κοινοποιηθεί σε όλες τις οργανικές μονάδες των Υπουργείων, Γενικών και Ειδικών Γραμματειών, καθώς και στα εποπτευόμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Το Υπουργείο Εσωτερικών παρακαλείται να κοινοποιήσει την εγκύκλιο στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τις Περιφέρειες και τους Δήμους της χώρας.

Οι Διευθύνσεις Ψηφιακής Διακυβέρνησης των Υπουργείων, καθώς και οι υπηρεσίες πληροφορικής των λοιπών φορέων παρακαλούνται να συνδράμουν στην κάλυψη των παραπάνω υποχρεώσεων.

Προσδοκούμε στην άμεση ανταπόκρισή σας και παραμένουμε στη διάθεσή σας για κάθε συνεργασία ή πρόσθετη διευκρίνιση.

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ
ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ

