

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Σίμος Ανδρονίδης

Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

Δημήτρης Μ. Ζακαλκάς

Το Εκλογικό Σύστημα των ΟΤΑ

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Δυνατότητα άσκησης προσφυγής του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010 στο πλαίσιο διοικητικών συμβάσεων, ΣτΕ 770/ 2021

[παρ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου]

Β. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών ΟΤΑ, ΣτΕ 72/ 2022

[παρ. Αγγελική Βογιατζή]

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών - μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση

Β. Επικύρωση Ηλεκτρονικών Εγγράφων

ISSN: 2459- 4172

π ρ Ο Τ Α σ η

Τόμος 6 Τεύχος 31
Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2021

Διημερίδα Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
Κρατική Αρχιτεκτονική και Νομολογία

Διατίθεται δωρεάν στο: www.diplous-autodioikisi.gr

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 ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ MSc, PhD, PMP® Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ	ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
DTP	ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ www.diplous-autodioikisi.gr	ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ
CREATIVE EDITOR	ΑΝΘΗ ΒΑΠΟΡΙΔΟΥ
ΕΚΔΟΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ISSN	ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ www.diplous-autodioikisi.gr ΑΘΗΝΑ info@diplous-autodioikisi.gr 2459- 4172

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ.....	iv

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης. Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων, Σίμος Ανδρονίδης.....	1
Το Εκλογικό Σύστημα των ΟΤΑ, Δημήτρης Μ. Ζακαλκάς.....	15

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Δυνατότητα άσκησης προσφυγής του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010 στο πλαίσιο διοικητικών συμβάσεων, ΣτΕ 770/ 2021 [παρ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου]	78
B. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών ΟΤΑ, ΣτΕ 72/ 2022 [παρ. Αγγελική Βογιατζή].....	105

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

A. Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών- μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση.....	114
B. Επικύρωση Ηλεκτρονικών Εγγράφων.....	119

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.

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», με

δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες 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 γι' 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

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Σίμος Ανδρονίδης, Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης. Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

Δημήτρης Μ. Ζακαλκάς, Το Εκλογικό Σύστημα των ΟΤΑ

Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης. Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

Σίμος Ανδρονίδης

Πολιτικός Επιστήμων-Υποψήφιος Διδάκτωρ στο τμήμα Πολιτικών Επιστημών
του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Περίληψη

Αντικείμενο του παρόντος κειμένου είναι η περιγραφή του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' εν καιρώ πανδημικής, με φορέα υλοποίησης του προγράμματος τον Δήμο Αθηναίων. Σκοπός της έρευνας είναι η ανάδειξη του περιεχομένου του εν λόγω αυτοδιοικητικού προγράμματος, καθώς και των στοχεύσεων του (ποιους αφορά). Παράλληλα, θα επιδιωχθεί μία πρώτη αξιολόγηση των δράσεων που περιλαμβάνει. Για τον σκοπό αυτό, μεθοδολογικά, θα επιχειρηθεί η μελέτη του διαθέσιμου υλικού που παρέχεται, σχετικά με το πρόγραμμα και τα χαρακτηριστικά του, στο διαδίκτυο (Δήμος Αθηναίων).

Το κείμενο περιλαμβάνει την εισαγωγή, εκεί όπου τίθενται κάποια βασικά στοιχεία για την έννοια της ευαλωτότητας,

πενά στο κυρίως μέρος όπου και δίνεται έμφαση στο περιεχόμενο του προγράμματος, στις στοχεύσεις και στις δράσεις του, και κλείνει με τα συμπεράσματα, όπου και μία καταγραφή της σημασίας του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus,' που τοποθετείται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο.

Λέξεις κλειδιά: Ευαλωτότητα, Πανδημία, Πρόγραμμα, Αυτοδιοίκηση, Αθήνα.

1. Εισαγωγή

Τον τελευταίο χρόνο, που εν προκειμένω, είναι χρόνος εμφάνισης και εκδήλωσης της πανδημικής κρίσης, αρκετός λόγος έχει γίνει για την έννοια της ευαλωτότητας και δη της κοινωνικής ευαλωτότητας. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί, πως αφετηρία για την προσέγγιση της συγκεκριμένης έννοιας σε θεωρητικό επίπεδο, υπήρξε η περίοδος της



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

βαθιάς κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής κρίσης εν Ελλάδι (Σακελλαρόπουλος, 2014, Βούλγαρης & Νικολακόπουλος, 2014).

Με την είσοδο στη χώρα, ενός μεγάλου κύματος προσφύγων και μεταναστών, κύρια την διετία 2015-2016, η ευαλωτότητα προσέλαβε ένα περιεχόμενο σχετικό με το εν γένει προσφυγικό-μεταναστευτικό υπόβαθρο, με τις συνθήκες διαμονής σε χώρους κράτησης και φιλοξενίας, ενώ, μία ειδικότερη πτυχή, εντοπίζουμε στα ασυνόδευτα ανήλικα, που από μόνη της, συνιστά ένα ιδιαίτερα σύνθετο πρόβλημα, που χρήζει δι-επιστημονικών προσεγγίσεων.

Δίχως να προσφέρεται για απλουστεύσεις διαφόρων ειδών. Τώρα, η περίοδος εκδήλωσης της πανδημίας, και στην Ελλάδα αλλά και σε διεθνές επίπεδο, θεωρούμε πως υπήρξε μία περίοδος όπου η κοινωνική ευαλωτότητα ως έννοια, αλλά και ως απτή πραγματικότητα, έκανε εκ νέου την εμφάνιση της, καθώς, γύρω από την ίδια, αφενός μεν έλαβε χώρα η πραγματοποίηση μελετών με βασικό αντικείμενο τον εκ νέου προσδιορισμό της, προσαρμοσμένο στις έκτακτες κοινωνικές

και υγειονομικές συνθήκες που γέννησε η κρίση δημόσιας υγείας, και, αφετέρου δε, έλαβε χώρα ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών σε κυβερνητικό και αυτοδιοικητικό επίπεδο για την αντιμετώπισή της, ή αλλιώς, για την άμβλυνση των συνεπειών της. Στο αυτοδιοικητικό επίπεδο (Νίκος- Κομνηνός Χλέπας, 2021), θα σταθούμε στο παρόν κείμενο, εστιάζοντας στην περίπτωση του Δήμου Αθηναίων και της εφαρμογής του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' εν καιρώ πανδημικής κρίσης.

Όμως, προέχει η διαμόρφωση ενός θεωρητικού υποβάθρου που είναι αυτό που μπορεί να μας βοηθήσει ώστε να κατανοήσουμε καλύτερα τι σημαίνει κοινωνική ευαλωτότητα. Η ενασχόληση κοινωνιολόγων και ειδικών στο αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής έχει εμπλουτίσει θεωρητικά και επιστημονικά τις επεξεργασίες για την κοινωνική ευαλωτότητα που παλαιότερα περιορίζονταν στο χώρο της ψυχολογίας (Turner, 1995), ή και των ιατρικών επιστημών, συνεισφέροντας έτσι στην θέσπιση νέων ερωτημάτων, στη διεύρυνση των επιμέρους κατηγοριών που την απαρτίζουν, και επίσης, στην εφαρμογή



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

περισσότερο εξειδικευμένων πολιτικών για την αντιμετώπιση της, από διάφορους φορείς.

Δίπλα σε αυτή την παράμετρο, που εντάσσεται στις ευρύτερες κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και πολιτισμικές εξελίξεις της περιόδου που θα αποκαλέσουμε μετα-νεωτερικότητα (Παντελίδου, 2019), εντοπίζουμε και μία δεύτερη παράμετρο, που αυτή την φορά έχει να κάνει με την προσθήκη εννοιών, δίπλα σε αυτή καθαυτή την έννοια της κοινωνικής ευαλωτότητας. Έννοιες όπως κοινωνική ευπάθεια, ανασφάλεια και επισφάλεια, αποδίδουν το ίδιο το φαινόμενο όσο και τις συνθήκες αυτού που όχι μόνο βιώνει τον κίνδυνο, όντας ευάλωτος (όχι μεταφυσικά), αλλά και εκτίθεται στον κίνδυνο (κρίση), κάτι που δυνητικά μπορεί να αυξήσει το υπόβαθρο της ευαλωτότητας του. Άρα, σπεύδουμε να δώσουμε έναν πρώτο ορισμό της κοινωνικής ευαλωτότητας ή αλλιώς, ευπάθειας.

Για τον Αργύρη Κυρίδη που στέκεται και κριτικά, ως κοινωνική ευπάθεια «ορίζεται η έκθεση σε ανασφάλιστους κινδύνους, και η οποία οδηγεί σε μη

αποδεκτές συνθήκες διαβίωσης» (Κυρίδης, 2016, 134). Για τον R. Chambers, η κοινωνική ευαλωτότητα δεν έχει να κάνει τόσο με το παρόν, και τις ήδη βιωμένες συνθήκες, όσο με το ότι ένα απρόβλεπτο συμβάν (βλέπε πανδημία), μπορεί να επιδεινώσει, ακόμη και άμεσα, τις υπάρχουσες συνθήκες (Chambers, 1989).

Ο Bohle, στη δική του θεώρηση αντίστοιχα, συνδέει την κοινωνική ευαλωτότητα με εν γένει κοινωνικά-οικονομικά χαρακτηριστικά, (Bohle, 2001), όπως είναι η ανεργία, κάτι που πράττει και η Αμερικανίδα πολιτική φιλόσοφος Judith Butler, κομίζοντας στο τραπέζι της θεωρητικής συζήτησης την έννοια της επισφάλειας, η οποία και προκύπτει συνεπεία των όρων εργασίας και παροχής εργασίας (Butler & Αθανασίου, 2016).

Συνοψίζοντας θεωρητικά τα παραπάνω, θα υπογραμμίσουμε πως η κοινωνική ευαλωτότητα συντίθεται από τις εξής παραμέτρους. Την πρώτη παράμετρο, μπορούμε να την χαρακτηρίσουμε ως βιοματική. Στο βαθμό που ο ευάλωτος, για μία σειρά από λόγους (κοινωνικούς, οικονομικούς, ψυχολογικούς, ηλικιακούς, φυλετικούς), βιώνει δύσκολες συνθήκες, οι



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

οποίες και επηρεάζουν την καθημερινότητα του και τις καθημερινές του λειτουργίες, ό,τι θα αποκαλέσουμε κοινωνική συνύπαρξη.

Η δεύτερη παράμετρος αφορά την εκ νέου έκθεση σε συνθήκες διακινδύνευσης ως απόρροια κρίσης ή άλλου γεγονότος (κάτι που έχουν παρατηρήσει διάφοροι μελετητές) σε ένα σημείο όπου, και μπορεί να αυξηθεί η ευαλωτότητα αλλά και να δημιουργηθεί ένα υπόστρωμα παραγωγής νέων ευάλωτων. Και η τρίτη παράμετρος συνδέεται, δραστικά θα λέγαμε, με το θεωρούμενο ως αντίκτυπο της ευαλωτότητας, που θα μπορούσε να επιμεριστεί ως εξής: Απώλεια ενσυναίσθησης και αίσθηση αβοηθησίας (Δεμερτζής κ.α., 2015), απομόνωση με όρους 'διαφοράς,' χωρικός αποκλεισμός και συγκρότηση όρων ανισότητας στην πρόσβαση σε δομές υγείας και ασφάλισης, στην εκπαιδευτική διαδικασία και ακόμη, στο πολιτικό γίγνεσθαι.

Εάν λάβουμε υπόψιν τα στοιχεία που μόλις εκτέθηκαν, θα πούμε πως ελλοχεύει ο κίνδυνος, εντός ήδη ενός διαμορφούμενου περιβάλλοντος ευαλωτότητας, ή αλλιώς, ευπάθειας, της μείωσης και απώλειας του, κατά τον Γάλλο

κοινωνιολόγο Pierre Bourdieu, συμβολικού κεφαλαίου (Μαλούτας, 2020). Δεν θα χρησιμοποιήσουμε τον όρο μαύρη τρύπα εντός των κοινωνιών, για να αποδώσουμε ένα όπως είδαμε, πολυ-παραγοντικό φαινόμενο. Αλλά, θα τονίσουμε πως η ευαλωτότητα που δεν ανακλύπει μεταφυσικά, είναι σημαντικό πρόβλημα για τις δυτικές-ευρωπαϊκές κοινωνίες, η αντιμετώπιση του οποίου, μπορεί να συμβάλει στη διατήρηση και ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Ακόμη και εμπρόθετα.

Η πανδημική κρίση λειτούργησε ως ο καταλύτης εκείνος ώστε η ευαλωτότητα να εισέλθει από μία κεντρική θύρα, θέτοντας στο προσκήνιο, δίπλα στην ευαλωτότητα, την έννοια της νοσηρότητας και της προστασίας. Ποια είναι τα ενδεδειγμένα μέσα προστασίας των θεωρούμενων ως ευάλωτων ομάδων, που εδώ νοούνται ως ευάλωτοι κοινωνικά και ηλικιακά, διατρέχοντας μάλιστα αυξημένο κίνδυνο νόσησης από την νόσο Covid-19; Σε αυτό το ερώτημα προσπαθεί να απαντήσει ο Δήμος Αθηναίων.

Οι στόχοι της εργασίας μας περιλαμβάνουν και την ανάλυση του περιεχομένου του όλου εγχειρήματος, των



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

στοιχείων που ενέχει, καθώς και μία πρώτη αποτίμηση του.

2. Κυρίως μέρος

2.1. Μέθοδος της έρευνας

Για την επαρκέστερη μελέτη και ανάπτυξη του εν λόγω θέματος, χρησιμοποιήθηκε υλικό διαθέσιμο στο διαδίκτυο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η μία, βασική και σημαντική, πηγή είναι το υλικό που έχει αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Δήμου Αθηναίων και έχει σχέση με το συγκεκριμένο πρόγραμμα. Έτσι, το πρόγραμμα μελετάται από τα μέσα, έχοντας ως βασικό μεθοδολογικό πλαίσιο το πως αυτό συγκροτείται και παρουσιάζεται. Το πως, με άλλα λόγια, θέτει τους στόχους του, όντας πρόγραμμα εν κινήσει.

Παράλληλα, λαμβάνουμε υπόψιν τον ορισμό της κοινωνικής ευπάθειας του Αργύρη Κυρίδη, προσπαθώντας να απαντήσουμε, στο αν και πόσο το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' αντιμετωπίζει το ζήτημα της, οριζόμενης, από τις δομές του δήμου, κοινωνικής ευαλωτότητας. Ο ορισμός που δίδει, συνυπολογίζει την παράμετρο του

κινδύνου, κάτι που ελήφθη υπόψιν και κατά τον σχεδιασμό του 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus.'

Επίσης, μεθοδολογικά, μπορούμε να δούμε το αν, με βάση τις κατευθύνσεις του προγράμματος, στοιχειοθετείται η θέση του Bohle, οποίος και συνδέει την κοινωνική ευαλωτότητα με κοινωνικά-οικονομικά χαρακτηριστικά, αν και αντιλαμβανόμαστε πως μία τέτοια προσέγγιση είναι κλασικού τύπου.

Στο βαθμό που αυτή εξετάζει ειδικότερα το πως η έκθεση σε συνθήκες εργασιακής επισφάλειας, ανεργίας, χαμηλών μισθών, μπορεί να παραγάγει μία μορφή κοινωνικής ευαλωτότητας σχετικής με την έλλειψη ή αντίστοιχα, το χαμηλό επίπεδο ύπαρξης σημείων αναφοράς και προγραμματισμού. Ίσως όχι για να χτίσουμε εξ αρχής ένα συγκεκριμένο κοινωνικό-δημογραφικό προφίλ, αλλά για να αναδείξουμε τον πυρήνα του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' εν καιρώ πανδημίας. Εξάλλου, η προσθήκη του 'Plus' σχετίζεται ουσιαδώς με την εκδήλωση της πανδημικής κρίσης. Τα στοιχεία που μελετώνται αφορούν την δομή του προγράμματος, τις κατευθύνσεις που αυτό έλαβε, το ποιους αφορά δηλαδή, και



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

τους όρους με τους οποίους αυτό εκδηλώθηκε.

Η ακολουθητέα μέθοδος προτιμήθηκε και για λόγους εξοικονόμησης χρόνου, από την στιγμή ιδίως που το πρόγραμμα εξελίσσεται, για λόγους εγκυρότητας, καθότι είναι ο δήμος αυτός που πράττει περί ευαλωτότητας, για λόγους που έχουν να κάνουν με την μη-μετακίνηση από περιφερειακή ενότητα σε περιφερειακή ενότητα, αλλά και για λόγους που σχετίζονται με το περιεχόμενο της έρευνας που θέλουμε να παραμείνει ανοιχτή.

Ή αλλιώς, διαφορετικά ειπωμένο, να αποτελέσει το έναυσμα θεωρητικά και επιστημονικά, ώστε να ακολουθήσουν μελέτες επί διαφόρων θεματικών του προγράμματος που έχει αναπτύξει ο Δήμος Αθηναίων. Που έχει λάβει την συμβολική ονομασία 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus.'

2.2. Αποτελέσματα της έρευνας

Τα αποτελέσματα της έρευνας μας δείχνουν εν πρώτοις πως έχουμε να κάνουμε με ένα πρόγραμμα το οποίο και αποτελεί μία μετεξέλιξη του αυτοδιοικητικού προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι'(Σημίτης,

2005), το οποίο και λειτουργεί στο επίπεδο της Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών δομών των δήμων, περίπου μία εικοσαετία, έχοντας ιδιαίτερος θετικό αντίκρυσμα, συμβάλλοντας στην απόκτηση από πλευράς δήμων ενός κοινωνικού-προνοιακού πρόσημου που τους επιτρέπει να παρεμβαίνουν άμεσα επί του πεδίου, και θέτοντας τις βάσεις ώστε οι δήμοι να γίνουν λειτουργικοί και συμπεριληπτικοί, διαμορφώνοντας δίκτυα προστασίας, κάτι που είδαμε την περίοδο της βαθιάς κοινωνικής και οικονομικής κρίσης. Με την πανδημία όμως, έχουμε να κάνουμε με κάτι διαφορετικό που έχει και διαφορετικές απαιτήσεις, οπότε η μετεξέλιξη του 'Βοήθεια στο Σπίτι' σε 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' επιδιώκει να ανταποκριθεί στο σύνθετο κοινωνικό, υγειονομικό και ηλικιακό περιβάλλον που δημιούργησε η πανδημία. Συμβάλλοντας έτσι, στην εν συνόλω διαχείριση και αντιμετώπιση της πανδημίας εν Ελλάδα.

Τα αποτελέσματα της έρευνας που πραγματοποιήσαμε δείχνουν επίσης πως η εφαρμογή του ξεκίνησε σχεδόν αμέσως με την εκδήλωση της πανδημίας και την επιβολή γενικευμένης καραντίνας σε επίπεδο επικράτειας, δρώντας προληπτικά



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

και αναπτύσσοντας μία εργαλειοθήκη μέτρων, αφού πρώτα προσδιόρισε τις απευθύνσεις του. Προσιδιάζοντας προς την κατεύθυνση ανάλυση του K. Vatsa, η ιδιαιτερότητα της οποίας έγκειται στο ότι νοηματοδοτεί την κοινωνική ευαλωτότητα υπό το πρίσμα της πρόληψης και όχι της απλής επισήμανσης της (Vatsa, 2004). Και ένα τρίτο αποτέλεσμα που εντοπίζουμε συνδέεται με το ότι η ανάπτυξη του προγράμματος δεν απέχει από την στρατηγική διαχείρισης της ευαλωτότητας και κατ' επέκταση, του κοινωνικού-υγειονομικού κινδύνου (Klinke, Renn, 2002). Έμφαση δίδεται, όσον αφορά την μελέτη των διαθέσιμων στοιχείων, και στους αποδέκτες της βοήθειας, με επίδικο εδώ να αναδειχθεί η συσχέτιση μεταξύ των επιδιωκόμενων στόχων και των κοινωνικών υποκειμένων.

2.3. Ανάλυση

Έρευνες που μελετούν τις επιπτώσεις της πανδημικής κρίσης σε διάφορους ευάλωτους πληθυσμούς, έχουν πραγματοποιηθεί την χρονική περίοδο διάρκειας της πανδημίας (ΚΕΠΥ, 2020). Οι αναφορές που συναντούμε στην ιστοσελίδα

του Δήμου Αθηναίων είναι χαρακτηριστικές για το περιεχόμενο και τις κατευθύνσεις του προγράμματος.

Σταχυολογούμε ενδεικτικά: «Το «Βοήθεια στο Σπίτι Plus» απευθύνεται σε κατοίκους του Δήμου Αθηναίων με υποκείμενα νοσήματα και παθήσεις και ηλικιωμένους που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν από οικείους τους αλλά και μοναχικά άτομα που δεν είναι σε θέση να αυτοεξυπηρετηθούν. Στόχος είναι όλοι οι προαναφερόμενοι να εξυπηρετούνται στο σπίτι τους από τους κοινωνικούς λειτουργούς, τους νοσηλευτές και τους βοηθούς του προγράμματος. Με ένα τηλεφώνημα στο 1595 ή στο 210-5277000 μπορούν να αναφέρουν τις ανάγκες τους οι οποίες θα καταγράφονται και θα αξιολογούνται από ομάδα ειδικών. Στη συνέχεια οι άνθρωποι του Δήμου Αθηναίων θα επισκέπτονται τους συμπολίτες μας που βρίσκονται σε ανάγκη, για την παροχή υπηρεσιών.

Το πρόγραμμα, έχοντας ως βάση τις κλασικές δομές του «Βοήθεια στο Σπίτι», ενισχύεται με επιπλέον υπηρεσίες λόγω της πανδημίας του κορωνοϊού και της απαγόρευσης της κυκλοφορίας των



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

πολιτών. Συγκεκριμένα προσφέρει στους συμπολίτες μας συμβουλευτική και ψυχολογική υποστήριξη, νοσηλευτική φροντίδα, οικογενειακή βοήθεια, ενώ ενισχύεται πλέον με την παροχή κατ' οίκον βασικών αγαθών, όπως φάρμακα και τρόφιμα. Παράλληλα μέσω του «Βοήθεια στο Σπίτι Plus» έχει προγραμματιστεί να γίνεται και διανομή στους ωφελούμενους του κοινωνικού παντοπωλείου του ΚΥΑΔΑ που ανήκουν στις ευπαθείς ομάδες, του κοινωνικού φαρμακείου, καθώς και του εναλλακτικού συσσιτίου που πρόσφατα εφάρμοσε το ΚΥΑΔΑ (διανέμοντας πακέτα παρασκευασμένων τροφίμων μακράς διάρκειας).

Τέλος, με το «Βοήθεια στο Σπίτι plus» θα διανέμονται σε περίπου 16.000 ωφελούμενους τα πακέτα τροφίμων και βασικών υλικών αγαθών του ΤΕΒΑ, πραγματοποιώντας έτσι τη μεγαλύτερη κατ' οίκον εξυπηρέτηση που έχει υλοποιηθεί ποτέ στον Δήμο Αθηναίων».

Αυτός είναι ο πυρήνας του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus.' Η ανάλυση μας αρχικά ξεκινά από τις απευθύνσεις του, που αναδεικνύουν το πως γίνεται αντιληπτή η κοινωνική ευαλωτότητα

την περίοδο εξέλιξης της πανδημίας. Θα μπορούσαμε να πούμε πως ίσως προσαρμόζεται η πρόσληψη της έννοιας στο ιστορικό συμβάν που είναι η πανδημία.

Έτσι, η κοινωνική ευαλωτότητα, ως δραστική αντανάκλαση του προγράμματος, αφορά άτομα που διαθέτουν ένα συγκεκριμένο προφίλ: Άτομα δηλαδή, που πάσχουν από κάποιο ιατρικό και υποκείμενο νόσημα, κάτι που μας ωθεί στο να σημειώσουμε πως ο περί κρίσης λόγος του δήμου εναρμονίζεται με τον δημόσιο λόγο περί κρίσης, όπως και άτομα μεγαλύτερης ηλικίας που έρευνες έχουν πιστοποιήσει πως διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο νόσησης και σοβαρής νόσησης από την νόσο.

Επίσης, με το ιατρικό-υγειονομικό προφίλ να εναλλάσσεται με το ηλικιακό, κατασκευάζοντας το πλαίσιο (framework) της έμπρακτης κοινωνικής ευαλωτότητας, προστίθεται και ο παράγοντας της μοναχικότητας και της αδυναμίας κίνησης και αυτοεξυπηρέτησης. Το προφίλ του ευάλωτου διευρύνεται σε βαθμό που αναδεικνύει την αμεσότητα του κινδύνου, λειτουργώντας ως ο άξονας επί του οποίου



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

βρίσκει πεδίο εφαρμογής το 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus.'

Το οποίο, και με έναν ιδιαίτερο τρόπο, επανεπινοεί το περίγραμμα του 'Μένουμε Σπίτι,' του σημαίνοντος (Laclau, 1996), εξομοιώνοντας το με τις ανάγκες της εποχής, εκεί όπου στον καταστατικό πυρήνα του προγράμματος τίθεται το σπίτι ως νέο 'καταφύγιο' στο οποίο και θα φθάσουν οι υπηρεσίες του δήμου. Εάν δε, εστιάσουμε στον όρο 'plus,' τότε μπορούμε να εισέλθουμε βαθύτερο στο πρόγραμμα.

Με τις στοχεύσεις ήδη τιθέμενες, το 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' αξιοποιεί τις διαμορφωμένες δομές του 'Βοήθεια στο Σπίτι' (έτσι, η μετεξέλιξη μετατρέπεται σε ουσιαστική και ποιοτική μετεξέλιξη), αναπτύσσοντας μία εργαλειοθήκη που ενσωματώνει την δυνατότητα μεταφοράς προϊόντων πρώτης ανάγκης στα σπίτια των κοινωνικά ευάλωτων από υπαλλήλους του 'Βοήθεια στο Σπίτι.'

Την τηλεφωνική επικοινωνία ευάλωτων ατόμων πάλι με υπαλλήλους του προγράμματος καθώς και ευρύτερα, με υπαλλήλους κοινωνικών υπηρεσιών, προσδίδοντας στο 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' την απαραίτητη εξατομίκευση και

οικειότητα με βάση επιμέρους ανάγκες και προβλήματα.

Παράλληλα, στο 'plus' που προστίθεται στον τίτλο και στο περιεχόμενο του, διευρύνει το ρεπερτόριο των υπηρεσιών, συμβάλλοντας στο να προσλάβει ένα οιονεί επιστημονικό αποτύπωμα που είναι κοντά στις συνδηλώσεις της κρίσης. Στους ευάλωτους ως κοινωνικά, ηλικιακά και ιατρικά ευάλωτους προσφέρεται ψυχολογική συνδρομή, νοσηλευτική φροντίδα, οικογενειακή στήριξη, πέραν της μεταφοράς προϊόντων πρώτης ανάγκης όπως τρόφιμα και φάρμακα στους δικαιούχους.

Με αυτούς τους όρους, το εγχείρημα καταγραφής και αντιμετώπισης της κοινωνικής ευαλωτότητας που κινητοποιεί πόρους και ανθρώπινο (Bonoli, 2011)- μηχανικό δυναμικό του δήμου, διαθέτοντας τον αναγκαίο για αυτές τις περιπτώσεις συγχρονισμό υπηρεσιών, το οποίο ονομάζεται 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus,' στηρίζεται και στην κίνηση των υπαλλήλων εν καιρώ καραντίνας, οι οποίοι και είναι αυτοί που και καλύπτουν τις πρώτες ανάγκες επιβίωσης (διατροφή, φάρμακα),



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

ήτοι το κοινωνικό-υλικό υπόστρωμα, χαρτογραφώντας τον χώρο και τις νέες ανάγκες που προκύπτουν. Σε καθημερινό επίπεδο.

Και επίσης, στην καθαυτό υγειονομική συνδρομή, που σπεύδει να καλύψει ζητήματα ιατρικής φροντίδας σε πάσχοντες, ψυχολογίας και φόβου που ανακύπτουν σε ευαίσθητες και ευάλωτες ομάδες ως αποτέλεσμα της πανδημίας και των συναισθημάτων που γεννά. Και εμμέσως πλην σαφώς, το 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' που είναι αυτοδιοικητικό εργαλείο, εμπεριέχει και έναν ορισμό της ευαλωτότητας με κοινωνικά κριτήρια, όπως δείχνει η απόφαση μεταφοράς των τροφίμων του κοινωνικού παντοπωλείου στους δικαιούχους του.

Το πρόγραμμα είναι χωρικά εστιασμένο με τρόπο που περιλαμβάνει τα όρια του Δήμου Αθηναίων, στοχεύοντας στο να μειώσει τον αντίκτυπο από την καραντίνα και την πανδημία, να καταστήσει τον Δήμο Αθηναίων αυτόνομο πόλο άσκησης κοινωνικών πολιτικών, διαμορφώνοντας όμως και ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας σε συνεργασία με το κεντρικό κράτος.

Μάλιστα, από τον περασμένο Νοέμβριο επήλθε η ανα-διαμόρφωση του προγράμματος, με την περαιτέρω ενίσχυση του υγειονομικού σκέλους, μέσω της μεταφοράς ατόμων που χρήζουν ιατρικής βοήθειας σε νοσοκομεία και σε κέντρα εμβολιασμού, μετά την έναρξη του εμβολιαστικού προγράμματος στις αρχές του 2021 (City of Athens, 2021). Όσον αφορά αυτή την διάσταση, το πρόγραμμα πλησιάζει εγγύτερα προς το πεδίο ενός 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus II,' που είναι χρονικά επιμερισμένο μεταξύ πρώτου και δεύτερου lockdown, εφευρίσκοντας νέες ευκαιρίες ανάπτυξης συγκεκριμένων δράσεων με αποδέκτες εκείνους που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες και ανάλογα με την εξέλιξη της πανδημίας.

3. Συμπεράσματα

Το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' αποτελεί ένα ειδικά σχεδιασμένο εργαλείο άσκησης κοινωνικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των συνεπειών σε επίπεδο δήμου και χώρου, της πανδημικής κρίσης και της κοινωνικής-ιατρικής ευαλωτότητας.

Συμπερασματικά, θα μπορούσαμε να πούμε πως εγγράφει τις κάτωθι κατευθύνσεις:



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

1. Αναδεικνύει την σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ζητήματα που έχουν να κάνουν με έκτακτες καταστάσεις και με κρίσεις, στο βαθμό που η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι δύο βαθμοί της μπορούν να διαθέτουν μία πληρέστερη εικόνα των αναγκών που προκύπτουν στα πεδία της καθημερινής διαχείρισης, της γειτονιάς και της συνοικίας.

Έτσι, η βασική του καινοτομία έγκειται στο «πράττω εκείνη την στιγμή», για να μειωθούν οι πιθανότητες έκθεσης του ευάλωτου στον πανδημικό κίνδυνο, με όρους κοινωνικού αποκλεισμού, αποξένωσης και νοσηρότητας.

2. Αντιμετωπίζει ή αλλιώς, επιδιώκει να αντιμετωπίσει την κοινωνική ευπάθεια-ευαλωτότητα, ως «έκθεση σε ανασφάλιστους κινδύνους», κατά την αντίληψη Κυρίδη, κάτι που πράττει με αποτελεσματικότητα, παρέχοντας συνδρομή εκεί όπου απαιτείται άμεσα, με βάση τα χαρακτηριστικά της πανδημίας και ειδικότερα της νόσου Covid-19. Που με την σειρά της, προσδιορίζεται ως μείζον κίνδυνος της εποχής μας. Ένα στοιχείο μείωσης της δυνατότητας έκθεσης στον άμεσο κίνδυνο των ήδη ευάλωτων για σειρά

ιατρικών λόγων, υπεισέρχεται εντός του προγράμματος.

3. Αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα αντιμετώπισης της πανδημίας, καθώς, και ορίζει έγκαιρα το ποια είναι και τι σημαίνει κοινωνική ευαλωτότητα δρώντας προληπτικά, και καταγράφει εντοπίζει τις ανάγκες και τις απαγορεύσεις της καραντίνας, και αναπτύσσει και οργανώνει ένα ρεπερτόριο δράσεων το οποίο και εναρμονίζεται με σύγχρονους τρόπους αντιμετώπισης της κοινωνικής ευαλωτότητας.

Άρα, είναι λειτουργικό, χωρίς αυτό να σημαίνει πως δεν μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω. Αποτελεσματικό διότι παράγει αποτελέσματα και λειτουργικό διότι προκρίνει την ανθρώπινη επαφή και επικοινωνία.

4. Το πρόγραμμα ενεργοποιεί και ανακλαστικά αντιμετώπισης των πλέον δυσάρεστων καταστάσεων, συνεπεία της πανδημίας και των προεκτάσεων της, όπως είναι η έκθεση σε συνθήκες φτωχοποίησης. Άρα, μπορούμε να κάνουμε λόγο πως τα κοινωνικά-οικονομικά χαρακτηριστικά με τα οποία και συσχετίζει την κοινωνική ευαλωτότητα ο Bohle, υπολογίζονται, με



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

τρόπο ώστε το πρόγραμμα να συμπεριλαμβάνει άτομα με συγκεκριμένο κοινωνικό-οικονομικό προφίλ, αξιοποιώντας ήδη υπάρχουσες δομές.

5. Για την εφαρμογή του, αξιοποιεί την ήδη παραχθείσα γνώση και αυτοδιοικητική τεχνογνωσία του 'Βοήθεια στο Σπίτι,' (και του κοινωνικού παντοπωλείου), ή αλλιώς, την ήδη επιτευχθείσα διαχειριστική επάρκεια που διαφαίνεται και σε περιόδους κρίσης όπως είναι αυτή που διανύουμε.

6. Το πρόγραμμα διακατέχεται από την λογική της αποεμπορευματοποίησης (Espring-Andersen, 2014), της κοινωνικής πρόνοιας και των ενεργητικά παρεχόμενων υπηρεσιών, προκρίνοντας το διακύβευμα της κοινωνικής ασφάλειας. Και δεν χρησιμοποιούμε τον όρο ασφάλεια καταχρηστικά αλλά με επίγνωση του ότι μπορεί να συμβάλλει στην δραστική αντιμετώπιση της ευαλωτότητας στις διάφορες μορφές της, έτσι όπως αναπαράγονται αυτή την περίοδο.

7. Λειτουργεί συμπληρωματικά στις ασκούμενες κρατικές-δημόσιες πολιτικές, φέροντας κοινωνικά, υγειονομικά και ηλικιακά κριτήρια, και ως εκ τούτου, μπορεί

να προσδώσει δυναμική σε ένα εγχείρημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων (Kazeron, 2010), στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που θα ξεκινά από την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, θέτει επί τάπητος ανάπτυξης συνεργειών και με τον ιδιωτικό τομέα για καλύτερες δράσεις επί της ευαλωτότητας.

Για όλα αυτά τα σημεία που αναδείχθηκαν από την έρευνα, θεωρούμε πως το 'Βοήθεια στο Σπίτι Plus' και η προβολή του, μπορούν να συνδράμουν στο να ενισχυθεί περαιτέρω η αξιοπιστία και η εμπιστοσύνης στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό όμως είναι αντικείμενο μίας άλλης έρευνας. Όπως επίσης, και το πως αξιολογούν την βοήθεια που λαμβάνουν οι θεωρούμενοι ως ευάλωτοι του προγράμματος. Και ο τελευταίος δείκτης είναι σημαντικός, γιατί μπορεί να μας επιτρέψει να εστιάσουμε στην αμοιβαιότητα και στο λειτουργούν οι πολιτικές διάχυσης που υιοθετεί το πρόγραμμα. Οπότε, επιφυλασσόμαστε για τα περαιτέρω.



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

Βιβλιογραφία (Βιβλιογραφικές αναφορές)

Παραπομπές σε βιβλία

Βούλγαρης, Γ., Νικολακόπουλος, Η. (2014). 2012: Ο διπλός εκλογικός σεισμός. Αθήνα: Θεμέλιο.

Kazepov, Y. (2010). Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe. Farnham: Ashgate.

Laclau, E. (1996). Why do empty signifiers matter to politics. Emancipations. London: Verso.

Παντελίδου, Χ. (2019). Θυρόκλειστες κοινότητες και χωροκοινωνικός αποκλεισμός. Μετασχηματισμοί μορφής και νοήματος στον σύγχρονο αστικό χώρο. Αθήνα: Νήσος.

Σακελλαρόπουλος, Σ. (2014). Κρίση και κοινωνική διαστρωμάτωση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα. Αθήνα: Τόπος.

Σημίτης, Κ. (2005). Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004. Αθήνα: Πόλις.

Παραπομπές σε μεταφρασμένα βιβλία

Butler, J., Αθανασίου Αθηνά. (2016). Απ-αλλοτρίωση. Η επιτελεστικότητα στο

πολιτικό (Α. Κιουπκιολής, Μετάφρ.). Αθήνα: Τόπος.

Esping-Andersen, G. (2014). Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας (Μ. Πετμεζίδου, Μετάφρ.). Αθήνα: Τόπος.

Παραπομπές σε άρθρα σε περιοδικά

Bohle, H-G. (2001). Vulnerability and critically: perspectives from social geography. IHDP Update, τ. 2, 3-5.

Chambers, R. (1989). Vulnerability: how the poor cope. IDS Bulletin, τ. 20, 2.

Klinke, A., Renn, O. (2002). A new approach to risk evaluation and management: risk-based, precaution-based, and discourse-based strategies. Risk Analysis, τ. 22, 1071-1094.

Turner, J.B. (1995). Economic context and the health effects of unemployment. Journal of Health and Social Behavior, τ. 36, 213-229.

Vatsa, K.S. (2004). Risk, vulnerability and asset-based approach to disaster risk management. International Journal of Sociology and Social Research. τ. 24, 1-48.



Το πρόγραμμα Βοήθεια Στο Σπίτι εν καιρώ πανδημικής κρίσης.
Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων

Παραπομπές σε κεφάλαια βιβλίων

Bonoli, G. (2011). Active labour market policy in a changing economic context. Στο J. Clasen, D. Clegg (Επιμ.), *Regulating the risk of unemployment*, Oxford: Oxford University Press.

Δεμερτζής, Ν., Θάνος, Β., Ντάβου, Μ. (2015). Συναισθήματα, κίνητρα και πολιτική συμπεριφορά στην Ελλάδα της κρίσης. Στο Ν.Γ. Γεωργαράκης, Ν. Δεμερτζής (Επιμ.), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του πολιτικού*, Αθήνα: Gutenberg, 29-50.

Κυρίδης, Α. (2016). Η κοινωνική ευπάθεια και οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες: ένα νέο αστικό ιδεολόγημα για λαϊκή κατανάλωση. Στο Ι. Βαμβακίδου, Ευ. Καλεράντε, Α. Σολάκη (Επιμ.), *Από τη Ρόζα Λούξεμπουργκ στο τερατώδες είδωλο της Ευρώπης. Οι παθογένειες του καπιταλιστικού συστήματος*, Τρίκαλα: Επέκεινα, 131-149.

Μαλούτας, Θ. (2020). Οι επαγγελματιοβιοτέχνες στην Αθήνα. Θέση στην επαγγελματική ιεραρχία και στον χώρο της πόλης μέσα από τα απογραφικά δεδομένα της ΕΛΣΤΑΤ, 1991 και 2011. Στο Δ.

Μπαχάρας (Επιμ.), Πτυχές της ιστορίας της ΓΣΕΒΕΕ. Ταυτότητες, αιτήματα, αναπαραστάσεις στην τέχνη και στον πολιτισμό, Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, 18-35.

Παραπομπές σε ιστοσελίδες

City, of Athens, (2020). Ξεκινά το πρόγραμμα «βοήθεια στο σπίτι plus» από τον Δήμο Αθηναίων. Ανακτήθηκε στις 21-4-2021 από <https://www.cityofathens.gr/node/34691>

City, of Athens, (2021). Μεταφορά πολιτών με προβλήματα μετακίνησης στα κέντρα εμβολιασμού από τον Δήμο Αθηναίων. Ανακτήθηκε στις 21-4-2021 από <https://www.cityofathens.gr/node/36038>

Χλέπας, Ν-Κ. (2021). Η τοπική αυτοδιοίκηση στην μετά-κορωνοϊό εποχή. Ανακτήθηκε στις 20-4-2021 από https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf

Το Εκλογικό Σύστημα των ΟΤΑ¹

Δημήτρης Μ. Ζακαλκάς
Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου
Πρώην Δήμαρχος Αξιού Θεσσαλονίκης

l) Οι παράμετροι ενός εκλογικού συστήματος των ΟΤΑ

1) Αναγωγή στο Σύνταγμα και στον ΕΧΤΑ

Η αναζήτηση των παραμέτρων ενός εκλογικού συστήματος για τους ελληνικούς ΟΤΑ δεν ανιχνεύεται μόνο στους αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες του Συντάγματος, αλλά και στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ). Οι διατάξεις του τελευταίου ενεργούν επίσης δεσμευτικά, στον βαθμό που κυρώθηκε από τη χώρα μας με τον ν. 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114/10-5-1989) και έχει, βάσει του άρθρου 28 παρ. 1 Σ., υπερνομοθετική ισχύ.

Σημειώνεται ότι μολονότι αναφέρεται ως Χάρτης τοπικής «αυτονομίας», είναι όμως προφανές (από το σύνολο των διατάξεών του) ότι εννοιολογικά περιγράφεται ο θεσμός της τοπικής «αυτοδιοίκησης». Βάσει του άρθρου πρώτου του -κυρωτικού του Χάρτη- ν. 1850/1989, η χώρα μας δεν δεσμεύτηκε στο σύνολο των διατάξεών του, ασκώντας σχετικό δικαίωμα των άρθρων 1 και 12 αυτού, όπου παρέχεται στα κράτη-μέρη που τον επικυρώνουν, η δυνατότητα να επιφυλαχθούν ως προς τη δέσμευση σε διατάξεις του, αρκεί να αποδέχονται τη

¹ Προδημοσίευση της εισήγησης –σε αναπτυγμένη μορφή- του συγγραφέα, στο Πανελλήνιο Συνέδριο με τίτλο «Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.», που οργάνωσε ο Δήμος Θεσσαλονίκης, 7, 8 & 9 Νοεμβρίου 2021. Ανακτήθηκε από τον ιστότοπο: www.constitutionalism.gr «Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης»: <https://www.constitutionalism.gr/to-eklogiko-sistema-ton-ota/>



δέσμευση στον βασικό πυρήνα των αρχών του, συγκεκριμενοποιούμενο μεταξύ διατάξεων τις οποίες ρητά αναφέρει. Αυτή η δυνατότητα (υπό το πρότυπο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη) απηχούσε την προσδοκία των εμπνευστών του Χάρτη να εξασφαλίσουν τη μέγιστη δυνατή αποδοχή μεταξύ των υποψηφίων προς την επικύρωσή του κρατών, με δεδομένες τις διαφορετικές δικαιотаξιες τους, έχοντας βέβαια ως τελικό στόχο τη σταδιακή συμφωνία με το σύνολο των διατάξεων του Χάρτη.

Περαιτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι η νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη επαφίεται στις εθνικές αρχές των κρατών, στο μέτρο που δεν υφίσταται για τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων του ένα δικαστήριο ανάλογο π.χ. του ΕΔΔΑ, αρμόδιου για τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων της ΕΣΔΑ, επίσης δημιουργήματος του Συμβουλίου της Ευρώπης όπως και ο Χάρτης. Βέβαια, η εφαρμογή του Χάρτη, παράλληλα με τη

νομική διάσταση, έχει και μια πολιτική. Συγκεκριμένα, το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE-), ως όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe), αποτελεί τη φωνή των ΟΤΑ και αποτελείται από αντιπροσώπους τοπικών και περιφερειακών αρχών. Με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες προς την Επιτροπή Υπουργών (Committee of Ministers), δηλαδή στην πράξη στους μονίμους αντιπροσώπους των Υπουργών Εξωτερικών των κρατών-μερών, στο Στρασβούργο, έχει επιφορτισθεί (συνεπικουρούμενο από βοηθητικά όργανα) με την παρακολούθηση των εξελίξεων και την προσαρμογή (μέσω διαπραγματεύσεων, διαλόγου και πολιτικών πιέσεων στις κυβερνήσεις των κρατών-μερών) των ΟΤΑ στις αρχές του Χάρτη. Οι «εκθέσεις» (Reports), οι «συστάσεις» (Recommendations) αποτελούν στοιχεία της πολιτικής διάστασης της εφαρμογής του Χάρτη¹.

¹ Βλ. Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας – Διαμόρφωση και εφαρμογή μιας διεθνούς συνθήκης για την τοπική αυτοδιοίκηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2020, ιδίως σ. 69 επ., 79 επ., 94 επ., 373 επ., καθώς και C.HIMSWORTH, The

European Charter of Local Self-Government– A Treaty for Local Democracy, Edinburg University Press, 2015, σ. 7 επ., 84 επ., ιδίως 95 και 122 επ., 129 επ.



2) Οι δεσμεύσεις ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά ενός εκλογικού συστήματος των ΟΤΑ

Το Σύνταγμα δεν αναφέρεται ρητά σε συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ, όπως εξάλλου και των βουλευτών. Όμως, αυτό δεν σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δεν έχει συνταγματικές δεσμεύσεις ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά ενός εκλογικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επιλογή ενός εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ πρέπει να υπηρετεί τη δημοκρατική τους συγκρότηση και εντεύθεν τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Συναφώς, οι τοπικές κοινωνίες δεν θα είναι μόνο αποδέκτες της δράσης των τελευταίων, αλλά και φορείς άσκησης της τοπικής εξουσίας. Ειδικά στη χώρα μας η δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των ΟΤΑ, μέσω εκλογών, αποτυπώθηκε στις συναφείς διατάξεις των δημοκρατικών Συνταγμάτων από το 1864

και έπειτα, ενώ απουσίαζαν αναφορές στη διοικητική τους αποστολή (με εξαίρεση το Σ. 1927 και το ισχύον Σύνταγμα).

Α) Οι αρχές της καθολικής, της μυστικής και της άμεσης ψηφοφορίας

Το ευρύτερο συνταγματικό πλαίσιο στο οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ συγκροτούν οι αρχές της καθολικής, της μυστικής και της άμεσης ψηφοφορίας. Η πρώτη (αρχή της καθολικής ψηφοφορίας) φαίνεται σήμερα αυτονόητη, όμως χρειάστηκε να περάσουν χρόνια προκειμένου να καταστεί αναντίρρητο κεκτημένο, αν αναλογισθούμε τους αποκλεισμούς των γυναικών (που μόνον μεταπολεμικά απέκτησαν πλήρες δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι)² και τους αποκλεισμούς λόγω περιουσίας και φοροδοτικής ικανότητας κτλ. Η δεύτερη (αρχή της μυστικής ψηφοφορίας) απέκτησε σταδιακά –ιδίως υπό τις γενικότερες συνθήκες εκδημοκρατισμού της πολιτικής ζωής κατά τη μεταπολίτευση– όλο και περισσότερες εγγυήσεις τήρησής της.

² Βλ. Ν.ΑΛΙΒΙΖΑΤΟ, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία, 1800-2010, εκδ. ΠΟΛΙΣ, Αθήνα, 2011, σ. 370 επ.



Με άλλα λόγια, οι δύο πρώτες αρχές βαθμιαία ανέπτυξαν το κανονιστικό τους βεληνεκές και σήμερα πλέον αποτελούν δημοκρατικό κεκτημένο, κατοχυρώνονται δε ρητά στο ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 2, εδ. β'). Συναφώς, οι κανονιστικές συνέπειες αυτών δεν εγείρουν μείζονα προβλήματα, με εξαίρεση -ως προς τη συμφωνία με την καθολικότητα της ψήφου- το ζήτημα του εκλογικού δικαιώματος σε κατηγορίες αλλοδαπών που κατοικούν στα γεωγραφικά όρια ενός ΟΤΑ.

Δηλαδή, δεν ευδοκίμησε η απόπειρα που επιχειρήθηκε με τα άρθρα 14-21 του ν. 3838/24-3-2010 («Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», ΦΕΚ Α' 49), να εκλέγουν στις εκλογές της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και να εκλέγονται (μόνο όμως ως δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικών διαμερισμάτων και τοπικοί σύμβουλοι) οι ομογενείς και λοιποί αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών, υπό τις πρόσθετες

προϋποθέσεις πάντως που ο νόμος αυτός έθετε. Φραγμό σ' αυτήν έβαλε το ΣΤΕ (απόφ. 350/2011 Δ' Τμ. και 460/2013 Ολ.), με την κρίση ότι το δικαίωμα του εκλέγειν/εκλέγεσθαι ο συνταγματικός νομοθέτης το επιφυλάσσει μόνο στους Έλληνες πολίτες, όχι μόνον για τις βουλευτικές, αλλά και για τις αυτοδιοικητικές εκλογές³ περαιτέρω, ότι ναι μεν η παραχώρηση τέτοιου δικαιώματος στους πολίτες κρατών-μελών της Ε.Ε. είναι ανεκτή βάσει του άρθρου 28 Σ., όμως τέτοια προϋπόθεση δεν συντρέχει για τους μη έχοντες ελληνική ιθαγένεια ομογενείς και λοιπούς αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών, έστω και αν διαμένουν και έχουν ισχυρούς βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα μας και τον δήμο όπου κατοικούν³.

Η τρίτη αρχή, της άμεσης ψηφοφορίας, δηλαδή της εκλογής των αρχών τους χωρίς την παρεμβολή άλλης - πρόσθετης του τοπικού εκλογικού σώματος- βούλησης, μολονότι (όσον αφορά στους ΟΤΑ) δεν κατοχυρώνεται ρητά στο ισχύον συνταγματικό κείμενο, ωστόσο απορρέει,

³ Κριτικά στην απόφαση του Δ' Τμ. βλ. ΚΧΡΥΣΟΓΟΝΟ, Το «δίκαιο του αίματος» και η πολιτική συμμετοχή των αλλοδαπών στην τοπική

αυτοδιοίκηση. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 350/2011, ΘΠΔΔ 1/2011, σ. 103-113, 108 επ.



εμπεριέχεται και επαληθεύει τη δημοκρατική αρχή. Υπέρ αυτής της άποψης συνηγορεί και ο ΕΧΤΑ (άρθρο 3 παρ. 2, εδ. α'), όπου αξιώνεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των ΟΤΑ με την ισχύ και της αρχής της άμεσης ψηφοφορίας για την εκλογή των συμβουλίων των ΟΤΑ. Συνεπώς, δεν υπάρχει έδαφος για επαναφορά ρυθμίσεων (ιδίως μάλιστα μετά την κατάργηση της διάταξης του άρθρου 102, παρ. 4 Σ. 1975, κατά την αναθεώρηση του 2001), κατά τις οποίες στα συμβούλια των ΟΤΑ ένας αριθμός μελών, έστω, δεν θα εκλέγεται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, αλλά έμμεσα (όπως συνέβαινε υπό την ισχύ του ν. 1622/1986).

Ανακύπτει ωστόσο το ερώτημα αν η αμεσότητα της ψηφοφορίας περιορίζεται μόνο στα Συμβούλια των ΟΤΑ ή δεσμευτικά επεκτείνεται και στην εκλογή των εκτελεστικών τους οργάνων. Κατά μία δε άποψη θα συγκρούονταν με την ως άνω διάταξη του Χάρτη και ρυθμίσεις που θα όριζαν την έμμεση εκλογή

Δημάρχων/Περιφερειάρχων από τα αντίστοιχα Συμβούλια⁴. Όμως, η διατύπωση του Χάρτη (άρθρο 3, παρ. 2, εδ. α'), δηλαδή ότι το δικαίωμα τοπικής αυτονομίας [ενν. αυτοδιοίκησης] «ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα», συνηγορεί στην άποψη ότι ναι μεν τα Συμβούλια των ΟΤΑ υποχρεωτικά θα πρέπει να εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία, όμως οι Δήμαρχοι/Περιφερειάρχες θα μπορούσαν να εκλέγονται και έμμεσα από τα οικεία Συμβούλια, εφόσον λογοδοτούν και είναι «υπεύθυνοι» απέναντί τους⁵.

Βέβαια και η άμεση εκλογή Δημάρχου/Περιφερειάρχη δεν είναι προφανώς σε αντίθεση με το άρθρο 3, παρ. 2 εδ. α' του Χάρτη, που αξιώνει «υπεύθυνα ενώπιον [των Συμβουλίων] εκτελεστικά όργανα». Αυτό λόγω της ύπαρξης του β' εδ. του άρθρου 3, παρ. 2 («η διάταξη αυτή δεν

⁴ Πρβλ. Α.ΤΑΧΟ, Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας». Ερμηνευτική προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 3/1991, σ. 607-626, 611-612, καθώς και Δ.ΦΙΛΙΠΠΟΥ, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης τοπικής

αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ, ΔιΔικ 7/1995, σ. 285-297, 288.

⁵ Πρβλ. Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, Ο Δήμαρχος, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2005, σ. 192-193 και 199.



αντίκειται στην προσφυγή στις συνελεύσεις πολιτών, στο δημοψήφισμα ή σε κάθε άλλη μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών...»), η οποία επιτρέπει εκτελεστικά όργανα (Δήμαρχοι/Περιφερειάρχες), εκλεγμένα άμεσα και χωρίς κοινοβουλευτικού τύπου εξάρτηση από την εμπιστοσύνη του Δημοτικού/Περιφερειακού Συμβουλίου⁶.

Αναλυτικότερα: την εποχή υιοθέτησης του Χάρτη (1985) η ως άνω διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 3 αυτού δεν γεννούσε μείζονα προβλήματα, στον βαθμό που στα αρχικά κράτη-μέρη ήταν δεδομένη η πρωτοκαθεδρία των άμεσα εκλεγμένων Συμβουλίων, τα οποία μπορούσαν να αναθέσουν εκτελεστικές αρμοδιότητες σε όργανα διαφορετικού τύπου, όπως –στον εκλεγμένο από το Συμβούλιο- Δήμαρχο ή σε αμειβόμενους δημόσιους λειτουργούς με επικεφαλής έναν προϊστάμενο του εκτελεστικού ή έναν «manager». Συναφώς, στις περιπτώσεις αυτές, το εκτελεστικό όργανο ήταν «υπεύθυνο» ενώπιον του Συμβουλίου⁷.

Η επέλαση της υιοθέτησης της άμεσης εκλογής Δημάρχου, στη δεκαετία του `90 και εντεύθεν σε μια σειρά χώρες (όπως στο σύνολο των κρατιδίων της ενωμένης Γερμανίας, στην Ιταλία, σε πολλές πόλεις της Αγγλίας, και στη συντριπτική πλειονότητα των πρώην κομμουνιστικών ευρωπαϊκών κρατών τα οποία δεσμεύτηκαν στον Χάρτη), δηλαδή η υιοθέτηση για την τοπική αυτοδιοίκηση ενός οιονεί προεδρικού/δημαρχοκεντρικού συστήματος (στη θέση του κοινοβουλευτικού), άλλαξε τις ισορροπίες υπέρ του εκτελεστικού οργάνου. Εξάλλου, η δημιουργία ενός ισχυρού Δημάρχου, με αυτονομία και δυνατότητα δράσης ανεξάρτητα από το Συμβούλιο (στα πρότυπα του «ισχυρού Δημάρχου» των ΗΠΑ), ήταν στις περιπτώσεις αυτές διακηρυγμένος στόχος των μεταρρυθμίσεων. Συνακόλουθα, ετίθετο το ζήτημα της συμβατότητας με την ως άνω διάταξη του Χάρτη, που αξίωνε εκτελεστικό όργανο «υπεύθυνο» ενώπιον του Συμβουλίου. Στο μέτρο που δεν μπορούσε να ανακοπεί αυτή η τάση, το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών

⁶ Πρβλ. Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 5, σ. 198-199.

⁷ Βλ. C.HIMSWORTH, ό.π. σημ. 1, σ. 39 επ.



υιοθέτησε τις «συστάσεις» με αρ. 113 (2002)⁸ και 151 (2004)⁹, προκειμένου να αποσαφηνίσει το ζήτημα των προϋποθέσεων υπό τις οποίες η υστερόχρονη του Χάρτη νέα πραγματικότητα σε μια σειρά χώρες θα ήταν συμβατή με τον Χάρτη.

Στις ως άνω «συστάσεις» του Κογκρέσου αναγνωρίζεται η ποικιλία των υφιστάμενων ρυθμίσεων στα κράτη-μέρη σχετικά με τον τρόπο εκλογής ή διορισμού του εκτελεστικού οργάνου, που αντανάκλα τις ιστορικές συνθήκες και τις θεσμικές πρακτικές κάθε κράτους-μέρους. Υπογραμμίζεται ότι ο ίδιος ο Χάρτης δεν προκρίνει συγκεκριμένη μέθοδο ανάδειξης του εκτελεστικού οργάνου μεταξύ των υφιστάμενων, δηλαδή α) εκλογής ή διορισμού από το αντιπροσωπευτικό σώμα, β) άμεσης εκλογής από τους τοπικούς εκλογείς, γ) διορισμού από την κεντρική ή περιφερειακή κυβέρνηση ή από ανεξάρτητη αρχή, και δ) άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από το ίδιο το

αντιπροσωπευτικό σώμα. Πάντως, άσχετα από τον τρόπο ανάδειξης του εκτελεστικού οργάνου, αυτό θα πρέπει να είναι «υπεύθυνο» ενώπιον του αντιπροσωπευτικού σώματος, προκειμένου να διασώζεται η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 του Χάρτη. Επίσης, θα πρέπει να αναγνωρίζεται έμπρακτα η πρωτοκαθεδρία του αντιπροσωπευτικού σώματος για ζητήματα μείζονος σημασίας (όπως π.χ. ψήφιση του προϋπολογισμού, ζητήματα φορολογίας κ.τ.λ.).

Βέβαια, διευκρινίζεται ότι η «ευθύνη» του εκτελεστικού οργάνου έναντι του αντιπροσωπευτικού σώματος, δεν φτάνει υποχρεωτικά στη δυνατότητα του τελευταίου να το παύσει, ανακαλώντας την εμπιστοσύνη του (με εξαίρεση την περίπτωση εκτελεστικού οργάνου διορισμένου από την κεντρική ή

⁸ Recommendation 113 (2002) «on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)», σε: www.coe.int/congress

⁹ Recommendation 151 (2004) «on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government)», σε: www.coe.int/congress



περιφερειακή κυβέρνηση ¹⁰ ή από ανεξάρτητη αρχή), χωρίς πάντως να αποκλείεται μια τέτοια δυνατότητα, όταν ο νόμος την προβλέπει. Σε κάθε περίπτωση δεν προκύπτει παραβίαση του Χάρτη, αρκεί να είναι υπαρκτό ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου του εκτελεστικού οργάνου από το αντιπροσωπευτικό σώμα και να διασώζεται ένας πυρήνας αρμοδιοτήτων μείζονος σημασίας που δεν μπορούν να μεταβιβασθούν στο εκτελεστικό όργανο.

Ειδικά για τις περιπτώσεις άμεσα εκλεγμένου εκτελεστικού οργάνου, το οποίο συνεπώς έχει μια παράλληλη με αυτή του επίσης άμεσα εκλεγμένου αντιπροσωπευτικού σώματος δημοκρατική νομιμοποίηση, προτείνεται η εισαγωγή διαδικασιών προς άρση του αδιεξόδου (deadlock) και προς αποφυγή παράλυσης της αποτελεσματικής διοίκησης, ιδίως σε περιπτώσεις προγραμματικών διαφωνιών μεταξύ αντιπροσωπευτικού σώματος και εκτελεστικού οργάνου. Επιπρόσθετα, επισημαίνεται ότι πρέπει να είναι εγγυημένη

στο αντιπροσωπευτικό σώμα η δυνατότητα να καλεί το εκτελεστικό όργανο σε λογοδοσία και σε περιπτώσεις που προβλέπεται η δυνατότητα ανάκλησης του τελευταίου, αυτή να επιδοκιμάζεται από τους εκλογείς (με ικανές εγγυήσεις αποτροπής καταχρηστικής εφαρμογής), οι οποίοι εξάλλου το εξέλεξαν.

Τέλος, στις περιπτώσεις διορισμού του εκτελεστικού οργάνου από την κεντρική ή περιφερειακή κυβέρνηση ή από ανεξάρτητη αρχή προτείνεται η παροχή δυνατότητας στο αντιπροσωπευτικό σώμα να καλεί σε λογοδοσία το εκτελεστικό όργανο, η οποία μπορεί να καταλήξει σε δεσμευτική προς την αρχή που το διόρισε, απόφαση του αντιπροσωπευτικού σώματος για την ανάκληση του εκτελεστικού οργάνου. Για τις περιπτώσεις αυτές, η μη πρόβλεψη τέτοιας δυνατότητας του αντιπροσωπευτικού οργάνου δεν συμβαδίζει με την αξίωση του Χάρτη για εκτελεστικό όργανο «υπεύθυνο» στο αντιπροσωπευτικό σώμα.

Στη χώρα μας ισχύει η άμεση εκλογή Δημάρχου/Περιφερειάρχη, με ανάδειξή του

¹⁰ Τέτοια ήταν η περίπτωση της Ολλανδίας για την οποία οι «συστάσεις» 55 (1999) και 352 (2014) του Κογκρέσου έθεσαν τις προϋποθέσεις υπό τις

οποίες ένα τέτοιο μοντέλο είναι συμβατό με τον Χάρτη.



από εκλογές σε προκαθορισμένες ημερομηνίες. Δεν υπάρχει κοινοβουλευτικού τύπου εξάρτησή του από την εμπιστοσύνη του αντίστοιχου Συμβουλίου, καθόσον το τελευταίο δεν μπορεί να τον ανακαλέσει, αποσύροντας την εμπιστοσύνη του και οδηγώντας τον ΟΤΑ σε εκλογές. Η ελληνική περίπτωση είναι ανεκτή από τις διατάξεις του ΕΧΤΑ, καθόσον η ευθύνη του εκτελεστικού οργάνου απέναντι στο Συμβούλιο είναι υπαρκτή, μέσω θεσμών αποτελεσματικού ελέγχου και λογοδοσίας.

Β) Η αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου και η αναζήτηση ισορροπίας με τη διοικητική αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ

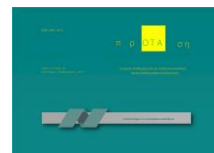
Η βασική αφετηριακή αρχή που πρέπει να υπηρετείται από ένα εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ είναι η αρχή της ισότητας της ψήφου, της οποίας η ισχύς ουδέποτε αμφισβητήθηκε ως θεμελιώδους συνιστώσας της δημοκρατικής αρχής¹¹, μολοντί ουδέποτε αποτυπώθηκε ρητά στα συνταγματικά μας κείμενα. Η ισότητα της ψήφου, με πεδίο εφαρμογής είτε τις

βουλευτικές είτε τις αυτοδιοικητικές εκλογές¹², παρά την έλλειψη ρητής συνταγματικής της κατοχύρωσής της, θεμελιώνεται στη δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 Σ.). Επιπλέον, ο ΕΧΤΑ (άρθρο 3 παρ. 2, εδ. α') απαιτεί τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των ΟΤΑ, αξιώνοντας την εκλογή των μελών των Συμβουλίων των ΟΤΑ με (ελεύθερη, μυστική, άμεση και καθολική, αλλά και επιπλέον) «ίση ψηφοφορία».

Συναφώς, φορέας της λαϊκής κυριαρχίας δεν είναι μόνον ο λαός γενικά, αλλά και ο κάθε πολίτης χωριστά ως απολύτως ισότιμο κλάσμα της. Συνεπώς, είναι ισότητα μαθηματική, ισότητα κατ' αριθμό, στον βαθμό που ο κάθε πολίτης/εκλογέας (δημότης, στις αυτοδιοικητικές εκλογές), υπό ένα δημοκρατικό πολίτευμα, έχει ίσο ποσοστό κυριαρχίας. Κάθε εκλογέας έχει μία και μόνον ψήφο για κάθε εκλογή, η οποία προσμετράται μία και μόνη φορά. Αυτός ο κανόνας δεν επιδέχεται καμία απόκλιση ή εξαίρεση.

¹¹ Βλ. Α.ΜΑΝΕΣΗ, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ, εκδ. Αφοι Π.Σάκκουλα, 1965, σ. 250-251, Α.ΣΒΩΛΟ, Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, Αθήνα, 1928, σ. 271 επ.

¹² Βλ. Γ.ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1986, σ. 32 επ.



Πάντως, μόνιμα διαφιλονικούμενο ζήτημα είναι αυτό των κανονιστικών της συνεπειών στο πεδίο του εκλογικού συστήματος (και) για την εκλογή των αρχών των ΟΤΑ, δηλαδή οι συνταγματικά επιτρεπτές αποκλίσεις της ενόψει ενός συνταγματικά θεμιτού σκοπού δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας στη δράση των ΟΤΑ. Συνάγεται από τη δικαιοταξία μας ως στόχος η αποτελεσματικότητα στη δράση των ΟΤΑ, ώστε αυτός ο στόχος αποτελεί συνταγματικά θεμιτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος μπορεί να σχετικοποιεί/περιορίζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των ΟΤΑ, σε μία κύρια συνιστώσα της, που είναι η αρχή της ισότητας/ισοδυναμίας της ψήφου;

Τα συνταγματικά ερείσματα του στόχου της διοικητικής αποτελεσματικότητας είναι

οι διατάξεις που θεμελιώνουν την αρχή της εγγύτητας, η οποία εγγυάται και στοχεύει στη διοικητική αποτελεσματικότητα. Πράγματι, η εγγύτητα του οργάνου λήψης απόφασης με τον πολίτη στον οποίο η τελευταία αφορά, λειτουργεί εγγυητικά της αποτελεσματικής επίλυσης των σχετικών ζητημάτων. Η αρχή της εγγύτητας είναι παρούσα τόσο στη δράση της κρατικής διοίκησης («αποκεντρωτικό σύστημα» άρθρο 101 Σ.-)¹³ όσο και στη δράση των ΟΤΑ, που καλούνται ως αρχή εγγύτερη στους πολίτες να ασκήσουν όχι μόνο τοπικές αλλά και κρατικές υποθέσεις¹⁴.

Επιπλέον, οι κατοχυρωμένες στο Σύνταγμα (αλλά και στον ΕΧΤΑ) αρχές της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας (άρθρο 102 παρ. 2, εδ. α', καθώς και παρ. 4 και 5) στοχεύουν σε ΟΤΑ που δρουν κατά βάση αυτόβουλα και ελεύθερα, έχοντας

¹³ Βλ. Δ.ΦΙΛΙΠΠΟΥ, Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1994, σ. 82 επ., ιδίως 89 επ., καθώς και Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σ. 27 επ.

¹⁴ Στην ανέκαθεν ισχύουσα πρακτική άσκησης από τους ΟΤΑ και κρατικών υποθέσεων ο

αναθεωρητικός συνταγματικός νομοθέτης του 2001 έδωσε αυξημένη τυπική ισχύ (άρθρο 102 παρ. 1, εδ. δ': «με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»). Βλ. σχετικά Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟ, Το αναθεωρητικό κερτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, σ. 381-382.



ταυτόχρονα επάρκεια πόρων, προκειμένου να εκπληρώνουν με αποτελεσματικότητα τις υπηρεσίες που καλούνται να παράσχουν.

Τέλος, μια παράμετρος που εμπόδιζε τον στόχο της αποτελεσματικής διοίκησης ήταν το μέγεθος των ΟΤΑ, στο μέτρο που ο στόχος αυτός δεν μπορούσε να εκπληρωθεί με τις υπάρχουσες μικρές και θνησιγενείς κοινότητες. Αυτή ήταν η αιτία που οδήγησε τον κοινό νομοθέτη σε πρωτοβουλίες, στις οποίες με επίκληση της αποτελεσματικής διοίκησης συνηγόρησε η Δικαιοσύνη¹⁵ κατ' αρχάς για διακοινοτική συνεργασία, καθώς και για κατά βάση εθελοντικές συνενώσεις ΟΤΑ¹⁵. Περαιτέρω, στο πρώτο κύμα αναγκαστικών συνενώσεων (1998), που μείωσε κατά πολύ τον αριθμό των υφιστάμενων ΟΤΑ¹⁶, και αργότερα στο δεύτερο κύμα αναγκαστικών συνενώσεων

(2010) που οδήγησε σε ακόμη μεγαλύτερους δήμους και σε πλήρη κατάργηση των κοινοτήτων (ως προς το οποίο είχε ήδη συνηγορήσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001), καθώς και στην ίδρυση Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, ως δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αντί της καταργηθείσας Νομαρχιακής¹⁷.

Υπό το φως των ανωτέρω: ενώ είναι αναμφισβήτητο κεκτημένο (είτε σε βουλευτικές είτε σε αυτοδιοικητικές εκλογές) ότι έχουν όλοι μία και μόνον ψήφο, η οποία προσμετράται μία και μόνη φορά, δεν είναι δεδομένο ότι η ψήφος θα έχει την ίδια δύναμη στο εκλογικό αποτέλεσμα (ισοδυναμία της ψήφου / ίδια αξία της ψήφου, κατ' αποτέλεσμα). Αυτό λόγω της

¹⁵ Βλ. Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 13, σ. 308 επ.

¹⁶ Βλ. Χ.ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ, Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998. Για τις αναγκαστικές συνενώσεις ήδη είχε ανάψει το «πράσινο φως» από τη νομολογία του ΣτΕ (βλ. ΣτΕ 3194/1990). Και μετά την ψήφιση του ν. 2539/1997 το ΣτΕ επιβεβαίωσε τη θέση για συνταγματικότητα των αναγκαστικών συνενώσεων (βλ. ΣτΕ Τμ. Στ', 1515/1999, ΣτΕ Τμ. Γ' 1333/2000, ΣτΕ Τμ. Γ' 119/2001. Σχετικά βλ. Μ.ΠΙΚΡΑΜΕΝΟ, Τα όρια της αυτοδιοίκησης και

των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης, σε: www.constitutionalism.gr, ημ. καταχ. 12-3-2012, ιδίως σ. 2-3).

¹⁷ Βλ. Ν.ΜΑΥΡΙΚΑ, Εισαγωγική παρουσίαση [του ν. 3852/2010], σε: Χ.Χρυσανθάκης (επιμ.), ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ. Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 1-58. Επιδοκιμαστικά στις αναγκαστικές συνενώσεις του «Καλλικράτη» βλ. ΣτΕ Ολ. 38/2013, ΣτΕ Ολ. 40/2013 (σχετικά βλ. Μ.ΠΙΚΡΑΜΕΝΟ, ό.π. σημ. 16, σ. 2-3).



επίδρασης του εκλογικού συστήματος¹⁸ που πρέπει να συνυπολογίζει και τη δυνατότητα αποτελεσματικής διοίκησης των ΟΤΑ.

Βέβαια, κατ' αρχήν, συνέπεια της ισοδυναμίας της ψήφου είναι η ύπαρξη κατ' αποτέλεσμα ίσης εκπροσώπησης κάθε εκλογέα/δημότη στο Συμβούλιο του ΟΤΑ, δηλαδή εκπροσώπησης κάθε συνδυασμού ανάλογης με τον αριθμό των (εγκύρων) ψήφων που έλαβε. Αυτό επιτυγχάνεται με το σύστημα της αναλογικής κατανομής των εδρών του Δημοτικού/Περιφερειακού Συμβουλίου, το οποίο επιτυγχάνει την καλύτερη δυνατή αναλογία μεταξύ (εγκύρων) ψήφων και εδρών.

Ο ημεδαπός συνταγματικός νομοθέτης διαχρονικά δεν θέλησε να δεσμεύσει τον κοινό νομοθέτη στην υιοθέτηση αναλογικού συστήματος εκλογής των Συμβουλίων των ΟΤΑ, προκειμένου ο τελευταίος να μπορεί να προσαρμόσει το εκλογικό σύστημα στις εκάστοτε πολιτικοκοινωνικές συνθήκες. Μάλιστα, στην πρόσφατη συνταγματική

αναθεώρηση, παρά την εκ μέρους του Προέδρου και βουλευτών του κυβερνητικού κόμματος (ΣΥΡΙΖΑ) πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 102, παρ. 2 Σ., ώστε να δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη «στην καθιέρωση αναλογικού εκλογικού συστήματος στις εκλογές για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης», αυτή δεν ευδοκίμησε. Πάντως, το γεγονός ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν θέλησε να δεσμεύσει τον κοινό νομοθέτη στο αναλογικό σύστημα εκλογής των Συμβουλίων των ΟΤΑ, παρόλο που αυτό είναι συνεπέστερο στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, δεν σημαίνει ότι κατά τη νομοθέτηση του εκλογικού συστήματος δεν υπάρχουν εκ του Συντάγματος φραγμοί.

Εν τέλει: η αρχή της ισότητας υπό την εκδοχή της ισοδυναμίας της ψήφου επιτρέπει αποκλίσεις, προκειμένου να εξυπηρετηθεί συνταγματικά θεμιτός σκοπός δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η διασφάλιση εγγυήσεων αποτελεσματικής διοίκησης από τους ΟΤΑ. Αντίθετος

¹⁸ Βλ. γενικά Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ, Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, σ. 191 επ., καθώς και Χ.ΑΝΘΟΠΟΥΛΟ, Εκλογικά συστήματα και συνταγματικές δεσμεύσεις. Μία συγκριτική

ανάλυση μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 51 επ. και 117 επ.



ισχυρισμός, για υποχρέωση του κοινού νομοθέτη ως προς τη θέσπιση αμιγώς αναλογικού εκλογικού συστήματος για την εκλογή των Συμβουλίων των ΟΤΑ, δεν θα ήταν σωστός, καθόσον θα συνηγορούσε στην απόλυτη ισχύ της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου, θέτοντάς την υπεράνω του συνόλου των συνταγματικών διατάξεων.

Υπ' αυτή την έννοια, η ισοδυναμία της ψήφου έχει μικρότερη ένταση και κανονιστική πυκνότητα από την άκαμπτη αριθμητική, τυπική ισότητα της ψήφου, αλλά πάντως αξιώνει ψηλά standard αντιπροσωπευτικότητας (και σε κάθε περίπτωση, ψηλότερα από την αναγωγή στην -επιτρέπουσα αναλογική ισότητα- γενική αρχή της ισότητας). Συνακόλουθα, δεν προσιδιάζει για την ισότητα της ψήφου η μονοδιάστατη παραπομπή στη γενική αρχή της ισότητας (άρθρο 4, παρ. 1 Σ.), βάσει της οποίας είναι επιτρεπτές (πάντως οι δικαιολογημένες και όχι οι αυθαίρετες) διαφοροποιήσεις, ενόψει του γενικού/δημόσιου συμφέροντος, που συνίσταται στο συνταγματικά θεμιτό σκοπό της οποίας διαφοροποιημένης μεταχείρισης.

Συναφώς, προκειμένου να συνυπολογίζεται και η διοικητική

αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ, οι αποκλίσεις στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, (με βάση την αναγωγή στη δημοκρατική αρχή) πρέπει να μη συρρικνώνουν την ίδια αξία της ψήφου κατ' αποτέλεσμα, π.χ. ενισχύοντας σε μη αναγκαία έκταση την πλειοψηφούσα παράταξη/συνδυασμό με αριθμό εδρών στο Συμβούλιο ή θέτοντας ψηλό «κατώφλι» για την αντιπροσώπευση συνδυασμού με συνέπεια την έμπρακτη αδυναμία νέων σχηματισμών να εισέλθουν στην τοπική πολιτική ζωή ή διασφαλίζοντας ex lege μονοπαραταξιακή πλειοψηφία στο Συμβούλιο του πρώτου σε ψήφους συνδυασμού, άσχετα από το εκλογικό του ποσοστό. Διαφορετικά, η ισότητα της ψήφου ως έκφραση της δημοκρατικής αρχής θα απέβαινε μια θεωρητική κατασκευή, ατελέσφορη ως προς τις απώτερες συνέπειές της. Σε κάθε περίπτωση, οι εκλογικές ρυθμίσεις δεν πρέπει να υιοθετούν, ως προς τη μεταχείριση συνδυασμών, διαφοροποιήσεις που δεν βασίζονται σε αντικειμενικά και γενικά κριτήρια, είναι αδικαιολόγητες και μη εύλογες (αυθαίρετες και δυσανάλογες), μη



ανεκτές ακόμη και υπό την επίκληση της γενικής αρχής της ισότητας¹⁹.

Εν τέλει, στον κοινό νομοθέτη εναπόκειται η υιοθέτηση είτε αναλογικού εκλογικού συστήματος για την εκλογή των Συμβουλίων των ΟΤΑ (με επακόλουθο την αναζήτηση συγκλίσεων, προκειμένου να υπάρξει στο Συμβούλιο διοικούσα πλειοψηφία) είτε ενός συστήματος ενίσχυσης του πλειοψηφούντος συνδυασμού, με περισσότερες έδρες σε σχέση με αυτές που του αναλογούν βάσει των (εγκύρων) ψήφων που έλαβε (σε περίπτωση που οι συγκλίσεις λόγω των πολιτικοκοινωνικών συνθηκών είναι δυσεύρετες). Στην τελευταία, όμως, περίπτωση η ενίσχυση αυτή δεν μπορεί να είναι χωρίς περιορισμούς και προϋποθέσεις.

Κατά συνέπεια, δεν μας βρίσκουν σύμφωνους απόψεις που κατ' αποτέλεσμα υποστηρίζουν (όχι απλά την πολιτική διαφωνία, αλλά και) την αντισυνταγματικότητα του αναλογικού

συστήματος, επιχειρηματολογώντας υπέρ της υπεραντιπροσώπευσης στα Δημοτικά/Περιφερειακά Συμβούλια του νικήσαντος συνδυασμού, και θεωρώντας την «απόκλιση από το αναλογικό σύστημα ... όχι απλώς συνταγματικώς ανεκτή, αλλά συνταγματικώς επιβεβλημένη»²⁰,

επιβαλλόμενη από την ανάγκη διοικητικής αποτελεσματικότητας.

II) Τα εκλογικά συστήματα των ΟΤΑ προ της ψήφισης της αναλογικής (ν. 4555/2018) και η συμφωνία της νομολογίας στις συνταγματικά αμφιλεγόμενες αποκλίσεις της ισοδυναμίας της ψήφου

1) Οι εκλογικές ρυθμίσεις

A) προ της δικτατορίας

Στη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα, τα εκλογικά συστήματα που ίσχυσαν για τους δήμους (του μοναδικού τύπου τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι το 1912²¹), ήταν

¹⁹ Πρβλ. (για τις βουλευτικές εκλογές) Α.ΜΑΝΕΣΗ, ό.π. σημ. 11, σ. 266 επ.

²⁰ Βλ. Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗ- Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, Συνταγματικοί περιορισμοί του εκλογικού συστήματος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ΕφημΔΔ 2/2018, σ. 130-147, 143 επ., ιδίως 147.

²¹ Βλ. σχετικά Α.ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ, «Κοινότητες, ήτοι Δήμοι» - Μια σελίδα από τη διοικητική ιστορία της Ελλάδος, σε: Α.Μακρυδημήτρης (επιμ.), Αυτοδιοίκηση και κράτος στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σ. 133-149.



πλειοψηφικά για την κατανομή των εδρών στο Δημοτικό Συμβούλιο, με ανύπαρκτο ή – έστω- ισχύ το προγραμματικό στοιχείο. Προσφερόταν γι' αυτό η εκλογή με ενιαίο ψηφοδέλτιο (όχι συνδυασμού) και μεταγενέστερα (από το 1864) η εκλογή «δια σφαιριδίων»²².

Δηλαδή, υπό την ισχύ αυτών των εκλογικών συστημάτων ψηφίζονταν πρόσωπα και όχι πρόσωπα ενταγμένα σε συνδυασμούς. Οι συνδυασμοί υποψηφίων (Δημάρχου και δημοτικών συμβούλων) που υποδηλώνουν –με επίσημο και πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποιημένες- προγραμματικές συμπράξεις, ήταν τότε έννοια άγνωστη. Βέβαια, προφανώς και σχηματοποιούνταν τοπικές πολιτικές συμμαχίες που μπορούσαν κατ' αποτέλεσμα να ευνοήσουν τους υποψηφίους τους. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί, εφόσον και στην έκταση που οι εκλογείς συγκεκριμένου (άτυπου, μη θεσμικού, πάντως) σχήματος ψήφιζαν «κορδόνι» τους υποψηφίους του, δηλ. χωρίς

να παρεμβάλλεται θετική ψήφος σε μη ανήκοντες στο σχήμα αυτό υποψηφίους. Η έκφραση αποδίδεται στον Θ.Δηλιγιάννη (με αιχμή τις εθνικές εκλογές, όπου ίσχυε παρόμοιο εκλογικό σύστημα), εξού και το κόμμα του αποκαλούνταν «κορδονικόν»²³.

Σε κάθε περίπτωση βέβαια δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι μέχρι το 1864, οπότε σταμάτησαν οι κρατικές παρεμβάσεις στην επιλογή Δημάρχου, ο (προικισμένος με αποφασιστικές αρμοδιότητες, αντί του Δημοτικού Συμβουλίου) Δήμαρχος στην πράξη διοριζόταν, καλούμενος συνεπώς να εκτελέσει τη θέληση του κράτους και όχι του άμεσα νομιμοποιημένου από το εκλογικό σώμα Δημοτικού Συμβουλίου²⁴. Δεν πρέπει, επίσης, να παραβλέπεται ότι μέχρι το 1877 (οπότε άρθηκαν οι τελευταίοι περιορισμοί του εκλογικού δικαιώματος στις δημοτικές εκλογές) δεν υπήρχε στην πράξη καθολική ψηφοφορία (έστω, μόνον αρρένων) για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών (παρά την πρόβλεψη του δημοκρατικού Σ. 1864)²⁵ και

²² Βλ. Χ.ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα, ΕΤΑ, 1969, σ. 2147-2166.

²³ Βλ. Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗ, Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της

καθολικής ψηφοφορίας, εκδ. Θεμέλιο, 1991, σ. 232.

²⁴ Βλ. Χ.ΚΛΕΙΩΣΗ, Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, Αθήναι, 1977, σ. 383.

²⁵ Βλ. Χ.ΚΛΕΙΩΣΗ, ό.π. σημ. 24, σ. 397.



συνεπώς η αρχή της ισότητας της ψήφου ήταν εξ αυτού και μόνο υπονομευμένη.

Υπό την ισχύ του ν.ΔΝΖ'/1912, που αναγνώρισε όχι μόνο δήμους αλλά και κοινότητες, εξακολούθησαν να μην υφίστανται επισήμως «συνδυασμοί υποψηφίων». Επανήλθε το ενιαίο (όχι συνδυασμού) ψηφοδέλτιο²⁶ και συνεπώς η εκλογή εξακολούθησε να επικεντρώνεται σε πρόσωπα και όχι σε προγραμματικές θέσεις, τις οποίες θα καλούνταν να υλοποιήσουν οι εκλεγμένες δημοτικές/κοινοτικές αρχές.

Συνακόλουθα, συνέχιζε να μην είναι ζητούμενη η παραταξιακή/προγραμματική ομοιογένεια μεταξύ των Συμβουλίων (Δημοτικών/Κοινοτικών) και των εκτελεστικών τους οργάνων (Δημάρχων/Προέδρων κοινοτήτων). Αυτό ίσχυε ασχέτως του τρόπου εκλογής των τελευταίων, δηλαδή είτε έμμεσα από τα Συμβούλια (Πρόεδροι κοινοτήτων) είτε άμεσα από το εκλογικό σώμα (Δήμαρχοι). Βέβαια, υπό την ισχύ του ως άνω νόμου, υπήρξε η μέριμνα προκειμένου στα Δημοτικά/Κοινοτικά Συμβούλια να υπάρχουν και αντιπρόσωποι της μειοψηφίας,

αφού ο εκλογέας μπορούσε να ψηφίσει μέρος μόνο του συνολικού αριθμού των συμβούλων (άρθρο 147). Πάντως, η μειοψηφία (όπως και η πλειοψηφία) νοούνταν όχι ως (προϋπάρχουσα της εκλογικής διαδικασίας) προγραμματικά διαφοροποιημένη παράταξη, όπως θα συνέβαινε αργότερα με την επίσημη υιοθέτηση των συνδυασμών υποψηφίων.

Η υπεροχή, στις αυτοδιοικητικές εκλογές, του προγραμματικού/παραταξιακού στοιχείου, σε βάρος του προσωπικού, επήλθε μεταπολεμικά. Ως προς αυτό, χρειάστηκε να φτάσουμε στις εκλογές της 21-11-1954, οι οποίες διεξήχθησαν υπό ένα εκλογικό σύστημα, το οποίο (για πρώτη φορά) απαγόρευσε την υποβολή μεμονωμένων υποψηφιοτήτων και υποχρέωσε τη συγκρότηση «συνδυασμών υποψηφίων» (άρθρα 46, 56 και 57 του Ν.Δ. 2888/1954). Έκτοτε (συνεχώς και αδιαλείπτως μέχρι σήμερα) οι υποψήφιοι θα συγκροτούν συνδυασμούς, γεγονός που μεταφράζεται σε συμπράξεις κατά κύριο λόγο προγραμματικές, οι οποίες συνιστούν κάτι διαφορετικό, σε σχέση με τις (υπό την ισχύ προγενέστερων εκλογικών

²⁶ Βλ. Χ.ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, ό.π. σημ. 22, σ. 2157 επ.



συστημάτων) σε μεγάλο βαθμό ad hoc ευκαιριακές συμμαχίες στο επίπεδο και μόνον των Συμβουλίων. Αυταπόδεικτα, οι προγραμματικές συμπράξεις που υπό μορφή συνδυασμών εκτίθεντο στις εκλογές, σηματοδοτούσαν το ξεκίνημα μιας σταθερότερης σχέσης των υποψηφίων (εντός συνδυασμών) με τα τμήματα του εκλογικού σώματος που τους επέλεγαν.

Από τη στιγμή της υιοθέτησης των συνδυασμών η νομοθετική πρόνοια για παραταξιακή/προγραμματική ομοιογένεια ανάμεσα στα Συμβούλια και στα εκτελεστικά τους όργανα υπήρξε σταθερή και συνεχίσθηκε και στη μεταπολίτευση (με μεμονωμένη εξαίρεση τις ρυθμίσεις των εκλογών της 5-4-1959). Αυτό επιτυγχάνονταν με την ενίσχυση του αριθμού των εδρών του συνδυασμού που εξέλεγε Δήμαρχο/Πρόεδρο κοινότητας, με συνεπακόλουθο κόστος στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Ο στόχος ήταν προφανής: τα εκτελεστικά όργανα των ΟΤΑ (είτε εκλέγονταν άμεσα από το τοπικό εκλογικό σώμα είτε έμμεσα από το οικείο Συμβούλιο) να εφαρμόζουν/εκτελούν (χωρίς παραλυτικές για την αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ συγκρούσεις) τις επιλογές των Συμβουλίων, τα οποία

πάντα είχαν άμεση νομιμοποίηση από το εκλογικό σώμα.

Μοναδική εξαίρεση (χωρίς όμως συνέχεια) στα ισχύσαντα μέχρι τότε ήταν το εκλογικό σύστημα που ίσχυσε στις αυτοδιοικητικές εκλογές της 5-4-1959, αφού στα Συμβούλια (Δημοτικά/Κοινοτικά) οι έδρες κατανέμονταν ανάλογα με την εκλογική δύναμη των συνδυασμών (άρθρο 7 ν. 3938/21-2-1959). Και πάλι όμως η διάσταση μεταξύ των Συμβουλίων και των εκτελεστικών τους οργάνων δεν ήταν πιθανή, στον βαθμό που τόσο τους Δημάρχους, όσο και τους Προέδρους των κοινοτήτων (υπό το εκλογικό σύστημα αυτών των εκλογών) τους επέλεγαν (μεταξύ των μελών τους) τα αντίστοιχα Συμβούλια, χωρίς συνεπώς τα εκτελεστικά όργανα να διαθέτουν μια πρωτογενή, απευθείας από το εκλογικό σώμα, νομιμοποίηση. Στις περιπτώσεις που η εκλογική απήχηση του πρώτου συνδυασμού ήταν κάτω του ποσοστού των 50% των εγκύρων ψήφων, υπό την ισχύ της αναλογικής απαιτούνταν προφανώς (τουλάχιστον μετεκλογικές) συνεργασίες συνδυασμών, προκειμένου να εκλεγεί Δήμαρχος/Πρόεδρος κοινότητας και να διοικηθεί ο αντίστοιχος ΟΤΑ.



Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η υιοθέτηση της αναλογικής στις συγκεκριμένες εκλογές (του 1959) δεν είχε κίνητρο μια αυτοδιοικητική στρατηγική υπέρ των τοπικών συνεργασιών και των προγραμματικών συνθέσεων, αλλά την «χρησιμοποίηση» της τοπικής αυτοδιοίκησης στη στρατηγική αναπαραγωγής του κυβερνητικού κόμματος, γεγονός βέβαια κάθε άλλο παρά ασυνήθιστο στην εγχώρια πολιτική σκηνή. Βέβαια, έτσι κι αλλιώς, τοπικές προγραμματικές συνεργασίες θα ήταν δυσεύρετες λόγω του έντονα πολωτικού κλίματος (που καθόριζε και τις αυτοδιοικητικές εκλογές) μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς. Εξαιτίας της πόλωσης και υπό τον κίνδυνο συσπείρωσης κοινωνικών δυνάμεων υπέρ της Ε.Δ.Α. (που είχε αναδειχθεί αξιωματική αντιπολίτευση μετά τις βουλευτικές εκλογές του 1958) η αναλογική αναμενόταν να λειτουργήσει στην κατεύθυνση μείωσης της υπαρκτής πόλωσης²⁷.

Γενικότερα, χαρακτηριστικό των εκλογικών συστημάτων των ΟΤΑ, προ της δικτατορίας, ήταν η έλλειψη σχετικά σταθερών διατάξεων με χρονική διάρκεια. Οι συχνές αλλαγές (ιδίως μεταπολεμικά) υπερέβαιναν κατά πολύ την εύλογη ανάγκη προσαρμογής του εκλογικού συστήματος στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Πράγματι οι εκλογικές ρυθμίσεις τροποποιούνταν ενόψει των εκάστοτε αυτοδιοικητικών εκλογών και μάλιστα λίγο χρόνο προ της διεξαγωγής τους. Προφανώς, στον βαθμό που οι ΟΤΑ ήταν (πρωτίστως) σημαντικοί θεσμοί πολιτικής πίεσης, η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία, τροποποιώντας κάθε φορά το εκλογικό τους σύστημα, έτεινε να «χρησιμοποιεί» τις αυτοδιοικητικές εκλογές στη βραχυπρόθεσμη προοπτική της δικής της αναπαραγωγής και όχι σε έναν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό προαγωγής της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Β) της μεταπολίτευσης

Σε αντίθεση με τις συνεχώς μεταβαλλόμενες εκλογικές ρυθμίσεις προ της δικτατορίας,

²⁷ Βλ. σχετικά Η.ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟ, Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967, εκδ. Πατάκη, Αθήνα, 2001, σ. 257 επ.



στη μεταπολίτευση το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ παρέμεινε σχετικά σταθερό, έχοντας αποκρυσταλλώσει τις βασικές του παραμέτρους. Σ' αυτήν την περίοδο, τα εκλογικά συστήματα των ΟΤΑ χαρακτηρίζονται από τη σταθερή πρόνοια του νομοθέτη για παραταξιακή ομοιογένεια μεταξύ των Συμβουλίων και των εκτελεστικών τους οργάνων.

Το εκτελεστικό όργανο, εκλέγεται άμεσα από τους εκλογείς (όπως και το Συμβούλιο) και προικοδοτεί τον συνδυασμό του οποίου είναι επικεφαλής, με αυξημένο ποσοστό συμβούλων. Η άμεση εκλογή θα πραγματοποιούνταν ενδεχομένως σε δύο εκλογικούς γύρους («επαναληπτικές εκλογές»), αν ο πρώτος συνδυασμός δεν ξεπερνούσε την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στον πρώτο «γύρο». Όμως, στις κοινότητες (εφόσον έχουν κάτω από 5.000 κατοίκους) η άμεση εκλογή θα πραγματοποιούνταν σε έναν πάντα εκλογικό «γύρο», στις δε κοινότητες άνω των 5.000 κατοίκων ενδεχομένως σε δύο γύρους («επαναληπτικές εκλογές»), αν ο πρώτος συνδυασμός δεν ξεπερνούσε την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στον πρώτο «γύρο» (όπως δηλ. στους δήμους).

Από τις αυτοδιοικητικές εκλογές της 17-10-1982 (υπό την ισχύ του ν. 1270/10-8-1982) και εντεύθεν το σύστημα κατανομής των εδρών στο Δημοτικό Συμβούλιο έγινε μεν αναλογικότερο, αλλά ο επιτυχών συνδυασμός συνέχιζε να υπεραντιπροσωπεύεται. Συγκεκριμένα, ο επιτυχών συνδυασμός λάμβανε τα 3/5 των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου (και όχι πλέον τα 2/3), ενώ στους λοιπούς συνδυασμούς (και όχι πλέον μόνον στον πρώτο επιλαχόντα) διανέμονταν αναλογικά τα 2/5 των εδρών, αρκεί να κάλυπταν το εκλογικό μέτρο.

Η λογική των ρυθμίσεων συνίστατο στο να είναι διασφαλισμένη (και όχι αναζητούμενη μέσω συγκλίσεων) η προγραμματική/ παραταξιακή ομοιογένεια μεταξύ (της πλειοψηφίας των μελών) των Συμβουλίων και των εκτελεστικών τους οργάνων, τα οποία καλούνταν να εκτελέσουν τις επιλογές των πρώτων. Βέβαια, η υπεραντιπροσώπηση του νικήσαντος συνδυασμού έχει ως τίμημα την απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Και αυτό στον βωμό της αποτελεσματικής διοίκησης από τους ΟΤΑ. Πράγματι, υπό το πρίσμα του κοινού νομοθέτη, τα εκτελεστικά όργανα των ΟΤΑ θα έπρεπε να διαθέτουν εκ του νόμου μια -



ομοιογενή προς αυτά- παραταξιακή/προγραμματική πλειοψηφία στα Συμβούλια, ώστε να μην εμποδίζονται στην υλοποίηση του τοπικού προγράμματος` με άλλα λόγια, να διοικούν αποτελεσματικά.

Αυτή η πρόνοια συναντάται στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, δηλαδή στους δήμους και στις κοινότητες, οι οποίες έπαψαν να υφίστανται το 2010. Επίσης, συναντάται και στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, τόσο με τη μορφή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (από τις εκλογές του Οκτωβρίου 1994 μέχρι το 2010) όσο και με τη μορφή της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (από το 2010 και εντεύθεν). Κοινό χαρακτηριστικό των μεταπολιτευτικών εκλογικών συστημάτων μέχρι την εισαγωγή της αναλογικής είναι η απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, η οποία τίθεται υπό την προκρούστεια κλίνη της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Η δυσαναλογία του αριθμού των εδρών που καταλάμβανε εκ του νόμου ο επιτυχών συνδυασμός, σε σχέση με την εκλογική του απήχηση, έγινε ακόμη μεγαλύτερη μετά τις ρυθμίσεις του άρθρου 2 του ν. 3434/7-2-2006 (σε σχέση με τους δήμους) και του άρθρου 3 του ν. 3434/7-2-2006 (σε σχέση με τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις). Βάσει αυτών

τροποποιήθηκε η σχετική διάταξη που απαιτούσε στους δήμους και στις Ν.Α. απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στον πρώτο γύρο ώστε να θεωρείται ένας συνδυασμός επιτυχών. Αρκούσε να διαθέτει ο πλειοψηφής συνδυασμός ποσοστό τουλάχιστον 42% των εγκύρων ψήφων. Οι ρυθμίσεις αυτές ίσχυσαν μόνο για τις αυτοδιοικητικές εκλογές της 15-10-2006.

Υπό την ισχύ του ν. 3852/2010 (που κατάργησε τις Ν.Α. ως δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, ιδρύοντας τις Π.Α.) θα απαιτούνταν και πάλι η απόλυτη πλειοψηφία (50% + 1 ψήφο) των εγκύρων ψήφων (σε έναν ή δύο γύρους) για τον επιτυχόντα συνδυασμό, που εκλέγει Δήμαρχο/ Περιφερειάρχη και προικίζεται με υπερνισχυμένο αριθμό εδρών στο αντίστοιχο Συμβούλιο, ήτοι με τα 3/5 του συνόλου των εδρών. Οι επιλαχόντες συνδυασμοί θα μοιράζονταν αναλογικά (με τη μέθοδο των αχρησιμοποίητων υπολοίπων) τα 2/5 των εδρών, χωρίς να αποκλείεται ο συνδυασμός που δεν είχε καλύψει το εκλογικό μέτρο.

2) Η νομολογία

Οι προδικατορικές εκλογικές ρυθμίσεις ενίσχυσης του νικήσαντος συνδυασμού δεν απασχόλησαν ιδιαίτερα τη θεωρία και τη



Δικαιοσύνη, ως προς την απόκλισή τους από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου.

Στη μεταπολίτευση, παρά τις μόνιμες κριτικές της θεωρίας για τη δυσανάλογη σε σχέση με την εκλογική του απήχηση ισχύ του νικήσαντος συνδυασμού στον βωμό της διοικητικής αποτελεσματικότητας²⁸, ζήτημα αντισυνταγματικότητας εγέρθηκε μόνο σε μια ακραία περίπτωση, όπου υπήρξε απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου μεγαλύτερης (σε σχέση με τις μέχρι τότε μεταπολιτευτικές εκλογικές ρυθμίσεις) έκτασης: επρόκειτο για τη ρύθμιση που καταργούσε την απαίτηση απόλυτης πλειοψηφίας (έστω και σε δεύτερο γύρο) για τον νικήσαντα συνδυασμό, η οποία ίσχυσε για τις αυτοδιοικητικές εκλογές της 15-10-2006.

Ούτε όμως τη ρύθμιση αυτή, που ίσχυσε για τους δήμους και τις Ν.Α., τόλμησε να κρίνει ως αντισυνταγματική το ΣτΕ, κρίνοντας ως ανεκτή τη συγκεκριμένη

απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου ενόψει του δημοσίου συμφέροντος σκοπού της αποτελεσματικής αυτοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα: η ratio της περαιτέρω αποδυνάμωσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Δημοτικών/ Νομαρχιακών Συμβουλίων μέσω των ως άνω ρυθμίσεων, σε ένα κομβικό της στοιχείο, δηλαδή την ισοδυναμία της ψήφου, επιχειρήθηκε να εξηγηθεί στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου. Σε γενικές γραμμές προβλήθηκε το επιχείρημα ότι μέσω αυτών των ρυθμίσεων, θα ισχυροποιούνταν οι δήμοι και οι Ν.Α., καθόσον εξάλλου η ενδυνάμωσή τους ήταν αναγκαία λόγω του αναβαθμισμένου τους ρόλου στη διαχείριση του Δ' Κοινοτικού Πλαίσιου Στήριξης. Η ισχυροποίηση και η εξ αυτής διοικητική αποτελεσματικότητα θα επερχόταν λόγω της διευκόλυνσης ανάδειξης των αρχών τους από τον πρώτο

²⁸ βλ. βλ. Χ.ΚΛΕΙΩΣΗ, Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1981, σ. 25 και 45, Γ.ΜΕΝΤΗ, Το νέο εκλογικό σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, ΕΕΝ, 1983, σ. 90-104, ιδίως 98 επ., Γ.ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, ό.π. σημ. 12, σ. 34, 36 επ., 38 επ., Δ.ΚΑΤΣΟΥΛΗ, Οι βασικές νομικοπολιτικές συνιστώσες του εκλογικού συστήματος, 1990, σε:

Δ.Κατσούλης, Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993, σ. 25-37, 34 επ., Ν.Κ.ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 13, σ. 235-236. Contra η Ε.ΜΠΕΣΙ/Α-ΒΗΚΑ, Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδ. Αφοί Π.Σάκκουλα, Αθήνα, 1995, σ. 151.



γύρο, χωρίς να υπάρχει ανάγκη προσφυγής στον δεύτερο γύρο, με τις παρατηρούμενες σ' αυτόν ευκαιριακές συνεργασίες χωρίς προγραμματικό υπόβαθρο. Δευτερευόντως, προβαλλόταν η ανάγκη μείωσης του εκλογικού κόστους, καθώς και η αποφυγή ταλαιπωρίας των εκλογέων, καθόσον θα μειώνονταν οι περιπτώσεις που θα απαιτούνταν επαναληπτικές εκλογές. Τέλος, υποστηρίχθηκε ότι με τις ρυθμίσεις αυτές δεν μειώνεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των δήμων/Ν.Α., αφού εξάλλου μια (προφανώς αντιμετωπίζουσα μεγαλύτερα διακυβεύματα) κυβέρνηση μπορεί να στηριχτεί στη Βουλή από κόμμα που έλαβε και μικρότερο του 42% ποσοστό (λόγω του εκλογικού συστήματος για την εκλογή βουλευτών)²⁹.

Το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας των ως άνω διατάξεων έφτασε στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατ' αρχάς, το

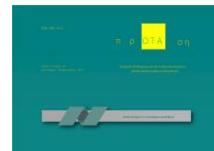
ζήτημα τέθηκε σε πρώτο βαθμό στα κατά τόπο αρμόδια διοικητικά πρωτοδικεία, τα οποία επιλαμβανόμενα επί σχετικών ενστάσεων αποφάνθηκαν υπέρ της συνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων (απ. 81/2007 ΔιοικΠρΑθηνών, 76/2007 ΔιοικΠρΒόλου, 852/2007 ΔιοικΠρΠατρών και 85/2007 ΔιοικΠρΑθηνών). Ακολούθως, επιλήφθηκε, επί αιτήσεων αναίρεσης κατά των ως άνω αποφάσεων, το Γ' Τμ. του ΣτΕ με τις αποφάσεις 117/2008³⁰, 118/2008³¹, 119/2008 και 120/2008, αντίστοιχα, οι οποίες έκριναν υπέρ της συνταγματικότητας (με μειοψηφίες), εκτός της δεύτερης εξ αυτών, η οποία έκρινε ως αντισυνταγματικές τις ως άνω διατάξεις (με μειοψηφία). Οι υποθέσεις παραπέμφθηκαν, «λόγω σπουδαιότητας», στην Ολομέλεια του ΣτΕ, το οποίο με τις όμοιες αποφάσεις 3684/2009³², 3685/2009, 3686/2009 και 3687/2009, αντίστοιχα, αποφάνθηκε υπέρ της συνταγματικότητας (με μειοψηφίες).

²⁹ Βλ. Θ.ΞΗΡΟ, Επιτυχών και επιλαχόντες συνδυασμοί στις δημοτικές και Νομαρχιακές εκλογές, ΕφαρμΔΔ ΙΙ (2007), σε: Θ.Ξηρός, Ζητήματα εκλογικού δικαίου, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2007, σ. 135-164, 138 επ.

³⁰ Βλ σε: ΕΔΔΔΔ 1/2008, σ. 133-147, καθώς και ΤοΣ 2/2008, σ. 458-470.

³¹ Βλ σε: ΘΠΔΔ 3/2008, σ. 300-306, με «Παρατηρήσεις» της Χ.ΔΙΒΑΝΗ (σ. 306-308).

³² Βλ σε: ΘΠΔΔ 2/2011, σ. 129-135, με «Παρατηρήσεις» του Θ.ΞΗΡΟΥ (σ. 135-142).



Οι αποφάσεις της Ολομέλειας, μολονότι αναφέρονται στο σύνολο των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, προκειμένου να θεμελιώσουν την κρίση τους (δηλαδή στα άρθρα 1 παρ. 2 και 3, 4 παρ. 1, 5 παρ. 1, 52 και 102 Σ.), εντούτοις είναι προφανές, από την τελική κρίση τους, ότι επιλέγουν όχι την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, που θεμελιώνεται στη δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 παρ. 2 και 3 Σ.), αλλά την αναλογική ισότητα του άρθρου 4 παρ. 1 Σ.. Ακολουθείται, έτσι, μια παράδοση εδραιωμένη στις κρίσεις περί συνταγματικότητας νόμων που αφορούσαν το εκλογικό σύστημα των βουλευτικών εκλογών. Εξάλλου, οι ως άνω αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ παραπέμπουν ρητά σ' αυτές τις αποφάσεις (ΑΕΔ 35/1985, 36/1990, 13/1997), υπαινισσόμενες την αδιαφοροποίητη εφαρμογή τους και στο εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ.

Οι ως άνω αποφάσεις έκριναν ότι οι υπό κρίση διατάξεις προβλέφθηκαν «για σκοπό που είναι, κατ' αρχήν, συνταγματικά θεμιτός, δεδομένου ότι ο νομοθέτης με την ρύθμιση αυτή επεδίωξε την εξασφάλιση της εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας των οργάνων διοικήσεως των δήμων και, για τον λόγο αυτό, προέκρινε εκλογικό σύστημα,

κατά το οποίο ο συνδυασμός που ανακηρύσσεται επιτυχών να μην στηρίζεται σε προεκλογικές ευκαιριακές συμμαχίες και μάλιστα μεταξύ των δύο γύρων των εκλογών, αλλά να έχει ενιαίο προγραμματικό λόγο για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ζητημάτων τοπικού ενδιαφέροντος (βλ. τις αιτιολογικές εκθέσεις των νόμων ...). Συναφώς, οι ως άνω διατάξεις δεν αντιβαίνουν «στις συνταγματικές αρχές ούτε της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος και της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης, ούτε της αναλογικότητας, αφού η εν λόγω ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι ακατάλληλη για την επίτευξη του ως άνω, συνταγματικού θεμιτού, σκοπού ούτε, τέλος, υπερακοντίζει το σκοπό αυτό» (σκέψη 10, της ΣτΕ 3684/2009).

Το ότι οι ως άνω διατάξεις αντιβαίνουν την αρχή της «ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης» στα Δημοτικά/ Νομαρχιακά Συμβούλια, την οποία εγγυάται μόνο η αναλογική εκλογή, είναι αυταπόδεικτο. Δηλαδή, είναι αυταπόδεικτο ότι οι αποφάσεις, παρά την επίκληση της «ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης» στα Συμβούλια, δεν υιοθετούν την (απαιτούμενη για μια τέτοια εκπροσώπηση) αριθμητική ισότητα και κατ'



αποτέλεσμα παραπέμπουν στην αναλογική ισότητα του άρθρου 4 παρ. 1 Σ. Και υπό το πρίσμα της τελευταίας, όμως, να μην επιτρέπονται διαφοροποιήσεις, αλλά απαιτείται αυτές να είναι δικαιολογημένες και εύλογες ενόψει ενός συνταγματικά θεμιτού σκοπού δημοσίου συμφέροντος.

Εν προκειμένω, ο σκοπός που επικαλούνται οι αποφάσεις του ΣΤΕ, προκειμένου να δικαιολογηθούν οι διαφοροποιήσεις στην ισοδυναμία της ψήφου, είναι η αποτελεσματική διοίκηση μέσω της προγραμματικής/παραταξιακής ομοιογένειας (της πλειοψηφίας) του (Δημοτικού/Νομαρχιακού) Συμβουλίου και του εκτελεστικού του οργάνου (Δημάρχου/Νομάρχη). Αυτό όμως ίσχυε και υπό τις προγενέστερες ρυθμίσεις, δηλαδή ίσχυε η εκ του νόμου (*ex lege*) υπερενίσχυση στο Συμβούλιο του νικήσαντος/επιτυχόντος συνδυασμού, του οποίου η επιτυχία συναρτούνταν, όπως υπό τις προηγούμενες έτσι και υπό τις νέες ρυθμίσεις, από την εκλογή του εκτελεστικού του οργάνου. Συνεπώς, σωστά αντέτεινε η γνώμη της μειοψηφίας, ότι οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις αντιβαίνουν την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, έστω νοούμενη ως αναλογική και

όχι αριθμητική, στον βαθμό που υπερβαίνουν «το αναγκαίο μέτρο και, επομένως, τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας», καθόσον «ο θεμιτός αυτός σκοπός [της διασφάλισης της αποτελεσματικής διοίκησης] εξυπηρετείτο πλήρως με την ισχύουσα από το 1975 ρύθμιση [της υπερενίσχυσης του επιτυχόντος συνδυασμού]».

Εν τέλει, ο μοναδικός θεμελιωτικός λόγος της μείωσης του απαιτούμενου ποσοστού των εγκύρων ψήφων (από 50% +1 των εγκύρων ψήφων, σε 42%) προκειμένου να εκλεγεί το εκτελεστικό όργανο του ΟΤΑ (του οποίου ο συνδυασμός εκ του νόμου υπερενισχύεται στο Συμβούλιο), καταλήγει να είναι η αποφυγή «προεκλογικών ευκαιριακών συμμαχιών και μάλιστα μεταξύ των δύο γύρων των εκλογών». Και επ' αυτού, σωστά αντέτεινε η μειοψηφούσα γνώμη, ότι οι ρυθμίσεις δεν μπορεί να θεωρηθούν ότι επιδιώκουν «θεμιτό σκοπό, ικανό να δικαιολογήσει απόκλιση, και μάλιστα σε τόση έκταση, από τις συνταγματικές αρχές της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος και της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως. Τούτο δε διότι στα δημοκρατικά πολιτεύματα η συνεργασία των πολιτικών φορέων που διεκδικούν την



ψήφο των πολιτών (και ο συνακόλουθος συγκερασμός των προγραμμάτων τους) δεν μπορεί να θεωρηθεί, άνευ ετέρου, κίνδυνος που η έννομη τάξη οφείλει οπωσδήποτε να αποτρέψει».

Τέλος, η μειοψηφούσα γνώμη επισήμανε το αυθαίρετο κριτήριο της περαιτέρω απόκλισης από την ισοδυναμία της ψήφου: «ακόμη και υπό την εκδοχή ότι οι σκοποί που αναφέρονται στην εισηγητική έκθεση για την επίμαχη ρύθμιση δικαιολογούν απόκλιση από τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, η εν προκειμένω διαφορά κατά οκτώ ποσοστιαίες μονάδες (50-42) από το ποσοστό 50% συν μία ψήφο, δηλαδή από την αρχή της πλειοψηφίας, ... δεν ευρίσκεται εντός των συνταγματικών ανεκτών ορίων, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι δεν υπάρχει ένδειξη στο νόμο ή στις προπαρασκευαστικές του εργασίες, ως προς τα κριτήρια, βάσει των οποίων προσδιορίστηκε το ποσοστό αυτό (42%)».

Βέβαια, στην αιτιολογική έκθεση των ρυθμίσεων υποστηρίχθηκε ότι μ' αυτές δεν μειώνεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των δήμων/Ν.Α., αφού εξάλλου μπορεί να αναδειχθεί κυβέρνηση και με μικρότερο του 42% εκλογικό ποσοστό. Όμως, οι ισορροπίες ενός κοινοβουλευτικού

συστήματος είναι εντελώς διαφορετικές απ' αυτές που ισχύουν στους δικούς μας ΟΤΑ, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν (ανάλογα με την κεντρική διακυβέρνηση) αντίβαρα στη διοίκηση των ΟΤΑ, σε περίπτωση μειωμένης δημοκρατικής νομιμοποίησής τους.

Συγκεκριμένα, οι βουλευτές εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα (άρθρο 51, παρ. 3 Σ.) και η Κυβέρνηση/Πρωθυπουργός προκύπτει έμμεσα με τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας αυτών (άρθρο 37, παρ. 2 και 84 Σ.). Συναφώς, ούτε ο αριθμός των βουλευτών που θα συγκροτήσει την κυβερνητική πλειοψηφία είναι δεδομένος, αλλά και η Κυβέρνηση τελεί υπό τη συνεχή δοκιμασία της κυβερνητικής πλειοψηφίας, η οποία μπορεί ανά πάσα στιγμή να άρει την εμπιστοσύνη της, προκαλώντας εκλογές (άρθρο 38 και 84 Σ.). Αντίθετα, υπό το ισχύον σύστημα των δικών μας ΟΤΑ, ο επιτυχών συνδυασμός αναδεικνύεται άμεσα από το εκλογικό σώμα, δηλαδή αναδεικνύονται άμεσα όχι μόνο τα μέλη του Συμβουλίου καταλαμβάνοντας την αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 των εδρών σ' αυτό, αλλά και το εκτελεστικό του όργανο. Η άσκηση της διοίκησης από το εκτελεστικό όργανο, πέραν του ότι διαθέτει (ασχέτως εκλογικού ποσοστού) αυξημένη πλειοψηφία



στο Συμβούλιο, είναι αδιατάρακτη σε όλη τη διάρκεια της θητείας του, καθώς δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη του Συμβουλίου.

Επιπλέον, δεν αντέχει στην κριτική το προβαλλόμενο, έστω επικουρικά, επιχείρημα της αιτιολογικής έκθεσης ότι μέσω των ρυθμίσεων καλύπτεται η ανάγκη μείωσης του εκλογικού κόστους, καθώς και η αποφυγή ταλαιπωρίας των εκλογέων, λόγω αποφυγής στις περισσότερες περιπτώσεις των επαναληπτικών εκλογών. Αυτό, καθόσον δεν νοείται περιορισμός μιας τόσο σημαντικής συνιστώσας της δημοκρατικής αρχής με τη γενική και αόριστη επίκληση «κόστους» και «ταλαιπωρίας».

Εν τέλει, κατά τη γνώμη μας, εφόσον ο κοινός νομοθέτης δεν επιλέγει το αναλογικό εκλογικό σύστημα, αλλά ένα σύστημα ενίσχυσης σε αριθμό εδρών στο Συμβούλιο του νικήσαντος συνδυασμού, με σκοπό τη διοικητική αποτελεσματικότητα, οι

προϋποθέσεις αυτής της ενίσχυσης έχουν όρια. Αυτό είναι η απαίτηση για συγκέντρωση της απόλυτης πλειοψηφίας από τον επιτυχόντα συνδυασμό, εν όψει του ότι η βάση αυτής ανάδειξής του συνεπάγεται την εκλογή του μονοπρόσωπου εκτελεστικού οργάνου και την κατάληψη των 3/5 των εδρών του συμβουλίου³³.

Εν πάση περιπτώσει, οι ρυθμίσεις αυτές (με το απαιτούμενο εκλογικό ποσοστό του 42% για τον πλειοψηφούντα συνδυασμό, προκειμένου να θεωρηθεί επιτυχών) για τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές ίσχυσαν μόνο για τις αυτοδιοικητικές εκλογές της 15-10-2006. Εξάλλου, το μοναδικό τους επίτευγμα ήταν, κατ'αποτέλεσμα, η υποταγή των αυτοδιοικητικών αρχών στα μεγάλα κόμματα και η συμπίεση του τοπικού εκλογικού πλουραλισμού. Αυτό, στον βαθμό που οι ρυθμίσεις αυτές αφαίρεσαν από το τοπικό πολιτικό/αυτοδιοικητικό προσωπικό την ανάγκη αναζήτησης ευρύτερης εκλογικής στήριξης³⁴.

³³ Βλ. Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗ, Ζητήματα συνταγματικότητας του άρθρου 1 του ν. 3434/2006 (42% και λευκά ψηφοδέλτια), γνwm., Αθήνα, 3-1-2007, σε: www.constitutionalism.gr, ημ. καταχ. 5-11-2010, όπου και μια συνολική κριτική της απόφασης.

³⁴ Πρβλ. Θ.ΧΑΤΖΗΠΑΝΤΕΛΗ, Κομματικός-κυβερνητικός βραχίονας το 42%, εφημ. Έθνος, 31-8-2005.



III) Το αναλογικό σύστημα του ν. 4555/2018 (και 4604/2019) και οι εκ των υστέρων «διορθώσεις» του (ν. 4623/2019 και ν. 4625/2019)

1) Το αναλογικό σύστημα του ν. 4555/2018 (και 4604/2019)

A) Οι τομές

Το εκλογικό σύστημα που εισήχθη με τον ν. 4555/19-7-2018, όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 4604/26-3-2019, ήταν επιλογή της κυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ και των «Ανεξαρτήτων Ελλήνων». Η κύρια τομή³⁵ του εγχειρήματος, η οποία συνιστά ρήξη με το παρελθόν, υπήρξε ο αναλογικός τρόπος κατανομής των εδρών μεταξύ των συνδυασμών στα Συμβούλια των ΟΤΑ. Προφανώς, αυτή η επιλογή ανταποκρίνεται συνεπέστερα στην αρχή της ισότητας/ισοδυναμίας της ψήφου, σε σχέση με τα προγενέστερα συστήματα υπερενίσχυσης του νικήσαντος συνδυασμού του Δημάρχου/Περιφερειάρχη.

Συγκεκριμένα: υπό τις ρυθμίσεις του ν. 4555/2018, ο οποίος τροποποίησε τις ρυθμίσεις του ν. 3852/2010 (ο οποίος υπερενίσχυε τον επιτυχόντα συνδυασμό που εξέλεγε Δήμαρχο/Περιφερειάρχη, αποδίδοντάς του εκ του νόμου τα 3/5 των εδρών στο Συμβούλιο) η κατανομή των εδρών στα Δημοτικά/Περιφερειακά Συμβούλια γίνεται αναλογικά με βάση τα αποτελέσματα του πρώτου γύρου.

Έτσι, στους συνδυασμούς κατανέμονται οι έδρες «ανάλογα με τον αριθμό των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν στον Α' γύρο». Η μέθοδος που χρησιμοποιείται είναι αυτή των «αχρησιμοποίητων υπολοίπων» και μάλιστα χωρίς τον αποκλεισμό του συνδυασμού που δεν έχει καλύψει το εκλογικό μέτρο (άρθρα 28 και 56 ν. 4555/2018, που αντικαθιστούν τα άρθρα 32 και 138, αντίστοιχα, του ν. 3852/2010). Δηλαδή, η κατανομή γίνεται όπως ακριβώς υπό την ισχύ του ν. 3852/2010 για τις έδρες που διατίθεντο στον πρώτο γύρο (αν κανείς

³⁵ Επιπλέον, σημαντική τομή του ν. 4555/2018 ήταν η (σε αντίθεση με το παρελθόν των καποδιστριακών και καλλικρατικών δήμων) δυνατότητα αυτόνομης συγκρότησης συνδυασμών υποψηφίων για τους θεσμούς ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, δηλαδή η συγκρότηση συνδυασμών ξέχωρα από τους

συνδυασμούς του ενιαίου δήμου και η εκλογή τους σε χωριστή κάλπη. Όμως, η διαπραγμάτευση αυτού του νεωτερισμού θα ξεπερνούσε την έκταση που επιβάλλει η συγκεκριμένη παρουσίαση.



συνδυασμός δεν είχε λάβει σ' αυτόν άνω του 50% συν 1 των εγκύρων ψήφων).

Ταυτόχρονα, διατηρείται η άμεση εκλογή Δημάρχου/Περιφερειάρχη με τη συγκέντρωση του 50% συν 1 των εγκύρων ψήφων, σε δεύτερο γύρο μεταξύ των υποψηφίων των δύο συνδυασμών που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους, αν δεν έχει επιτευχθεί σε έναν γύρο (άρθρα 29 και 57 ν. 4555/2018, που αντικαθιστούν τα άρθρα 33 και 139, αντίστοιχα, του ν. 3852/2010). Προφανώς, η εκλογή Δημάρχου/Περιφερειάρχη δεν επηρεάζει την αναλογική κατανομή των εδρών του Δημοτικού/Περιφερειακού συμβουλίου, η οποία εξαντλείται στον πρώτο γύρο.

Κατ' αποτέλεσμα, ο Δήμαρχος/Περιφερειάρχης δεν είναι εκ του νόμου εξοπλισμένος με την (προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή) αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 των μελών στο Συμβούλιο, συνήθως δεν διαθέτει ούτε την απόλυτη πλειοψηφία (όπως συμβαίνει, αν έχουμε επαναληπτικές εκλογές δεύτερου γύρου), ενδεχομένως δε δεν διαθέτει ούτε καν τη σχετική πλειοψηφία (όπως συμβαίνει, αν ο δεύτερος σε ψήφους συνδυασμός στον πρώτο γύρο εκλέξει Δήμαρχο/Περιφερειάρχη στον δεύτερο γύρο).

Περαιτέρω, υπό τη λογική ενός απόλυτα αναλογικού εκλογικού συστήματος, αναλογική των συσχετισμών των παρατάξεων στο Συμβούλιο θα έπρεπε να είναι και η σύνθεση των Επιτροπών και των διοικήσεων των νομικών προσώπων του ΟΤΑ. Όμως, ο νομοθέτης, προσβλέποντας προφανώς στην αποτελεσματική διοίκηση, ενδυνάμωσε τον συνδυασμό του Δημάρχου/Περιφερειάρχη στη σύνθεση τους. Κατ' αποτέλεσμα, απέκλινε από την ανάλογη του συσχετισμού των παρατάξεων στο Συμβούλιο εκπροσώπηση στις Επιτροπές και στις διοικήσεις των νομικών προσώπων, χωρίς όμως -και πάλι- να διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση η πλειοψηφία του εκτελεστικού οργάνου στη σύνθεσή τους.

Συγκεκριμένα: υπό τον ν.3852/2010 το εκτελεστικό όργανο ενός ΟΤΑ είχε προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή προς αυτό πλειοψηφία τόσο στο Συμβούλιο όσο και στους εκτελεστικούς βραχίονες του δήμου/Π.Α., ώστε θεσμικά να είναι ανεμπόδιστη η εφαρμογή του προγράμματος του νικήσαντος συνδυασμού.

Υπό τις ρυθμίσεις του ν. 4555/2018, ο Δήμαρχος (αν δεν είχε επιτύχει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στον



πρώτο γύρο) δεν θα είχε διασφαλισμένη μια προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή με αυτόν πλειοψηφία στην Οικονομική Επιτροπή, στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και στις διοικήσεις των νομικών προσώπων του δήμου. Το ίδιο και ο Περιφερειάρχης, όσον αφορά στη σύνθεση της Οικονομικής Επιτροπής και στις διοικήσεις των νομικών προσώπων της Π.Α.

Και αυτό, παρόλο που ο νομοθέτης, προσβλέποντας στην αποτελεσματική διοίκηση ενδυνάμωσε τον συνδυασμό του Δημάρχου/Περιφερειάρχη στη σύνθεση των ως άνω οργάνων, κάμπτοντας κατ' αποτέλεσμα την απόλυτα αναλογική της δύναμης των παρατάξεων στο Συμβούλιο σύνθεσή τους. Αυτό, προκειμένου να «ενισχυθεί ... η σύνδεση ανάμεσα στο κυρίαρχο και αποφασιστικό όργανο του δήμου [περιφέρειας], το δημοτικό [περιφερειακό] συμβούλιο και τα εκτελεστικά όργανα του δήμου [περιφέρειας]»³⁶. Όμως, και πάλι, η ενδυνάμωση του εκτελεστικού οργάνου δεν ήταν τέτοιας έκτασης, ώστε να διασφαλίζει,

σε όλες τις περιπτώσεις, μια παραταξιακά/προγραμματικά ομοιογενή προς αυτό πλειοψηφία στα ως άνω όργανα³⁷.

Συγκεκριμένα: οι 3 έδρες στην Οικονομική Επιτροπή και στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής (κυμαινόμενες εν συνόλω από 6 μέχρι 45, ανάλογα με τον αριθμό των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου), θα καταλαμβάνονταν από τον Δήμαρχο (ή τον οριζόμενο απ' αυτόν αντιδήμαρχο) και δύο ακόμη αντιδημάρχους ως μέλη (οριζόμενους από τον Δήμαρχο). Οι υπόλοιπες έδρες στις ως άνω Επιτροπές θα κατανέμονταν «ανάλογα με τον αριθμό ψήφων που λαμβάνουν» σε εκλογή από και μεταξύ των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου ύστερα από κατάρτιση ψηφοδελτίων από τις δημοτικές παρατάξεις (άρθρο 76 ν. 4555/2018 που αντικαθιστά το άρθρο 74 ν. 3852/2010). Περαιτέρω, δεν ήταν διασφαλισμένη η προγραμματική ομοιογένεια με τον Δήμαρχο, της πλειοψηφίας των μελών των διοικητικών

³⁶ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (επί του νόμου 4555/2018), σε: www.hellenicparliament.gr, σ. 26.

³⁷ Πρβλ. Δ.ΚΑΤΣΟΥΛΗ, Τομές δημοκρατίας στην αυτοδιοίκηση, εκδ. Δεδεμάδη, Αθήνα, 2019, σ. 174 επ., 178, καθώς και 204 επ.



συμβουλίων των νομικών προσώπων των δήμων (άρθρο 91 ν. 4555/2018).

Καθ' όμοιο τρόπο δεν ήταν διασφαλισμένη σε όλες τις περιπτώσεις, η προγραμματική ομοιογένεια με τον Περιφερειάρχη της πλειοψηφίας της Οικονομικής Επιτροπής της Π.Α. (άρθρο 103 του ν. 4555/2018, που αντικαθιστά το άρθρο 175 ν. 3852/2010), καθώς επίσης και των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων της Π.Α. (άρθρο 106 του ν. 4555/2018).

Β) Η κύρια συνέχεια: διατήρηση της άμεσης εκλογής Δημάρχων/Περιφερειάρχων και κατ' αποτέλεσμα συνέχιση της ευθυγράμμισης με τα ισχύοντα πλέον στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες

Η κύρια συνέχεια του ν. 4555/2018 είναι η διατήρηση της άμεσης εκλογής από το τοπικό εκλογικό σώμα των εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ (Δημάρχων/Περιφερειάρχων).

Ακολουθήθηκε η –τουλάχιστον από τη μεταπολίτευση και εντεύθεν- παράδοση, και

αποφεύχθηκε η (επίσης ανεκτή από το Σύνταγμα και τον ΕΧΤΑ) έμμεση εκλογή των Δημάρχων/Περιφερειάρχων από τα οικεία Συμβούλια, μολονότι αυτό προσιδιάζει στην αναλογική κατανομή των εδρών σ' αυτά. Υπό την ισχύ της έμμεσης εκλογής, ο Δήμαρχος/Περιφερειάρχης θα ήταν υπεύθυνος απέναντι στο Συμβούλιο, εξαρτώμενος από τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη του. Τέτοια ρύθμιση, με ταυτόχρονη αναλογική εκλογή για τα Συμβούλια, συναντάται στις νομοθεσίες αρκετών ευρωπαϊκών χωρών.

Έμμεση εκλογή εκτελεστικού οργάνου με αναλογική εκλογή για τα Συμβούλια ισχύει π.χ. σε τρία (συγκεκριμένα στα Niederösterreich, Steiermark και Wien), από τα εννιά κρατίδια της Αυστρίας, στην οποία γενικά ισχύει αναλογική για τα Συμβούλια, στην Ισπανία (για τους ΟΤΑ άνω των 250 κατοίκων, που αποτελούν την πλειονότητα), στην Ολλανδία (όπου ισχύει διορισμός Δημάρχου από την κυβέρνηση ύστερα από απόφαση του Συμβουλίου, δηλαδή στην πράξη έμμεση εκλογή), στη Σουηδία, στη Φινλανδία, κ.ά.³⁸ Υπό ένα τέτοιο καθεστώς

³⁸ Βλ. Ν.-Κ. ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 5, σ. 150, 153, καθώς επίσης Η.WOLLMANN, The rise of the directly

elected mayor in European local government in West and East, 2008, σε: www.amor.cms.hu



διακυβέρνησης το εκτελεστικό όργανο είναι αναγκασμένο να κάνει συμβιβασμούς και υποχωρήσεις απέναντι στο άμεσα εκλεγμένο Συμβούλιο, προκειμένου να διοικηθεί αποτελεσματικά ο ΟΤΑ. Προϋποθέτει, συνεπώς, έναν «συναινετικό πολιτικό πολιτισμό». Βέβαια, και με τα χαρακτηριστικά ενός «πλειοψηφικού πολιτικού πολιτισμού» συναντάμε έμμεση εκλογή του εκτελεστικού οργάνου από και μεταξύ των συμβούλων του αντιπροσωπευτικού σώματος (Συμβουλίου), όπου όμως λόγω της εκ του νόμου ενίσχυσης της επικρατούσας παράταξης/συνδυασμού δεν υφίσταται ανάγκη διαπαραταξιακής συναίνεσης στο Συμβούλιο (Γαλλία)³⁹.

Στον ευρωπαϊκό χώρο, κυρίως από τη δεκαετία του '90 και εντεύθεν, εμφανής είναι η τάση ενίσχυσης των εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ μέσω της άμεσης εκλογής τους. Στο αίτημα αυτό, ως τμήμα

γενικότερων νεωτερισμών με επίκεντρο την αμεσότερη πολιτική συμμετοχή, πρωτοστάτησαν οι πρώην «κομμουνιστικές» χώρες, μετά την πτώση του μονοκομματικού (εχθρικού στην τοπική αυτοδιοίκηση και συγκεντρωτικού) καθεστώτος τους. Έτσι ευθύς εξαρχής υιοθετήθηκε η άμεση εκλογή Δημάρχου στις Σλοβακία, Ρουμανία, Βουλγαρία, Ουκρανία, Αλβανία, Σλοβενία, Μολδαβία και Αρμενία. Ακολούθησε η Ουγγαρία (η οποία επέκτεινε, το 1994, και στους μεγαλύτερους –άνω των 10.000- ΟΤΑ την άμεση εκλογή, που για τους μικρότερους ΟΤΑ ίσχυσε από το 1990) και η Βόρεια Μακεδονία (1995)⁴⁰.

Μετά την ενοποίηση της (με ομοσπονδιακή δομή) Γερμανίας, όπου η νομοθετική αρμοδιότητα για την τοπική αυτοδιοίκηση ανήκει στα κρατίδια (Ländern), υιοθετήθηκε η άμεση εκλογή εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ (καθώς και η πρόβλεψη για τοπικά δημοψηφίσματα)

berlin.de, σ. 6 επ. και 13 επ. Επίσης βλ. τη μελέτη του ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Ι.Τ.Α.), Εκλογικά συστήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης και τοπικά δημοψηφίσματα: διεθνής εμπειρία και Ελλάδα, Σεπτέμβριος 2017, σ. 56 επ., 71 επ.

³⁹ Βλ. Η.WOLLMANN, ό.π. σημ. 38, σ.7 επ.

⁴⁰ P.SWIANIEWICZ, Cities in transition. From Statism to Democracy, σε: M.Haus / H.Heinelt / M.Stewart (ed.), Urban Governance and Democracy. Leadership and Community involvement, Routledge, London and New York, 2005, σ. 102-128, ιδίως σ. 111 επ.



στα νέα ομόσπονδα κρατίδια της πρώην Ανατ. Γερμανίας (DDR), και συγκεκριμένα στα Brandenburg (1993), Sachsen (1994), Sachsen-Anhalt (1994), Thüringen (1994), Mecklenburg-Vorpommern (1998). Ο κύριος λόγος της υιοθέτησης της άμεσης εκλογής στα κρατίδια αυτά ήταν η αναβάθμιση της ιδέας της άμεσης δημοκρατίας, μετά την μακρόχρονη κατάργηση στοιχειωδών αυτοδιοικητικών θεσμών⁴¹.

Ταυτόχρονα, παρόμοιες ρυθμίσεις ακολούθησαν τα κρατίδια της πρώην Δυτικής Γερμανίας, όπου η άμεση εκλογή Δημάρχου/Κοινοτάρχη (που ήταν ανεξάρτητη της εκλογής για τα Συμβούλια και με διαφορετική χρονική θητεία) παραδοσιακά ίσχυε μόνον σ' αυτά του Bayern και του Baden-Württemberg. Πάντως, με εξαίρεση τα κρατίδια του Bayern και του Baden-Württemberg, στην ισχυρή θέση του άμεσα εκλεγμένου εκτελεστικού οργάνου

των ΟΤΑ (όχι μόνο πρωτοβάθμιων, αλλά και των δευτεροβάθμιων -kreis-) υπάρχει ως αντίβαρο η δυνατότητα ανάκλησής του με τοπικό δημοψήφισμα, κατόπιν πρότασης, είτε με αυξημένης πλειοψηφίας απόφαση του Συμβουλίου είτε με αίτημα συγκεκριμένου ποσοστού δημοτών (σε κάποια κρατίδια)⁴².

Η Ιταλία, επίσης, υιοθέτησε την άμεση εκλογή των εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ (αμφοτέρων των βαθμών αυτοδιοίκησης), το 1993 (Legge 25-3-1993, n. 81: Gli organi del Comune e de la Provincia). Με τον ως άνω νόμο αντικαταστάθηκε ένα εκλογικό σύστημα και σύστημα διακυβέρνησης με χαρακτηριστικό του την έμμεση εκλογή των εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ από τα άμεσα εκλεγμένα Συμβούλια, στα οποία οι έδρες μεταξύ των δημοτικών παρατάξεων διανέμονταν με το αναλογικό σύστημα. Το σύστημα που καταργήθηκε, αντιμετώπιζε

⁴¹ Βλ. σχετικά Η.FABER, Οι εξελικτικές τάσεις των συστημάτων διακυβέρνησης των ΟΤΑ, σε: Ν. Κ.Χλέπας (επιμ.) Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1998, σ. 23-41, 30 επ.

⁴² Βλ. Η.WOLLMANN, Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany's Local

Government: Persistence and Change, σε: J.Caufield – H.Larsen (ed.), Local Government at the Millenium, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002, σ. 62-89, 80, καθώς και D.GEHNE, Bürgermeister – Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung, Zentralen für politische Bildung, R.Boorberg Verlag, 2012, σ. 65 επ.



την μομφή της αστάθειας (λόγω της συχνής απόσυρσης της εμπιστοσύνης των Συμβουλίων από τα εκτελεστικά όργανα), της «κομματοκρατίας» και της διαφθοράς και εντεύθεν της αναποτελεσματικότητας. Υπό το νέο καθεστώς, ο ισχυρά νομιμοποιημένος λόγω της άμεσης εκλογής Δήμαρχος, επιπρόσθετα, διαθέτει (συνήθως) και μια παραταξιακά ομοιογενή πλειοψηφία στο Συμβούλιο, καθώς επίσης έχει την αρμοδιότητα να επιλέγει το ευρύτερο εκτελεστικό όργανο, ακόμη και με μέλη που δεν ανήκουν στο Συμβούλιο. Κατ' αποτέλεσμα, οι μεταρρυθμίσεις έγειραν την πλάστιγγα υπέρ του εκτελεστικού οργάνου και σε βάρος του Συμβουλίου. Ως αντίβαρο υπάρχει η δυνατότητα απόσυρσης της εμπιστοσύνης του Συμβουλίου από τον Δήμαρχο, οπότε διαλύεται το Συμβούλιο και διεξάγονται νέες (πρώωρες) εκλογές⁴³.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η άμεση εκλογή του Δημάρχου στην ευρύτερη περιοχή του Λονδίνου ήταν προγραμματική δέσμευση του Εργατικού κόμματος, που υλοποιήθηκε

(Greater London Authority Act, 1999), όταν αυτό έγινε κυβέρνηση (Τ.Blair). Ακολούθως, η άμεση εκλογή Δημάρχου υιοθετήθηκε και σε άλλους δήμους, σε εθελοντική βάση. Η επιλογή αυτή, σε κάθε δήμο, έγινε ύστερα από τοπικό δημοψήφισμα (με πρωτοβουλία είτε της κυβέρνησης είτε του δημοτικού συμβουλίου είτε πολιτών του) ή μόνο με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Κατ' αποτέλεσμα, μέχρι το τέλος του 2019, άμεσα εκλεγμένο Δήμαρχο (σε ξεχωριστή εκλογική διαδικασία σε σχέση με αυτή του επίσης άμεσα εκλεγόμενου δημοτικού συμβουλίου) έχουν 24 δήμοι της Αγγλίας, καθόσον η σχετική νομοθεσία δεν είχε συμπεριλάβει τη Σκωτία και τη Β.Ιρλανδία, ενώ στην Ουαλία που είχε συμπεριληφθεί, έγινε ένα μόνο δημοψήφισμα το οποίο ήταν αρνητικό ως προς την αλλαγή του συστήματος στον συγκεκριμένο δήμο⁴⁴.

Ως μέρος της παρατηρούμενης (με ιδιαίτερη πάντως ένταση στις πρώην «κομμουνιστικές» χώρες) τάσης στην Ευρώπη για ενίσχυση των εκτελεστικών

⁴³ Βλ. H.LARSEN, Directly Elected Mayors – Demokratik Renewal or Constitutional Confusion?, σε: J.Caufield – H.Larsen (ed.), ό.π. σημ. 42, σ. 90-133, 122 επ., καθώς επίσης H.WOLLMANN, ό.π. σημ. 38, σ. 11 επ.

⁴⁴ Βλ. M.SANDFORD, Directly-elected mayors, House of Commons Library, Briefing Paper, Number 05000, 7-5-2019.



οργάνων των ΟΤΑ πρέπει να ιδωθεί η περίπτωση της Πολωνίας, η οποία υιοθέτησε το 2002 την άμεση εκλογή Δημάρχων (όχι όμως και των εκτελεστικών οργάνων της δευτεροβάθμιας και της –ισχύουσας εκεί– τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης). Έτσι, αντικαταστάθηκε ένα εκλογικό σύστημα και σύστημα διακυβέρνησης, που ίσχυε από το 1990 και εντεύθεν και είχε ισχυρές αναφορές στο εκλογικό σύστημα των πολωνικών ΟΤΑ προ της εισβολής της ναζιστικής Γερμανίας και της Σοβιετικής Ένωσης. Χαρακτηριστικό του ήταν η ύπαρξη συλλογικού εκτελεστικού οργάνου, ορισμένου (και ανακαλούμενου) από το (άμεσα εκλεγμένο και με αναλογική) Συμβούλιο. Το σύστημα αυτό έγινε αντικείμενο κριτικής για αστάθεια και αναποτελεσματικότητα. Μετά τη μεταρρύθμιση, ναι μεν ο Δήμαρχος είναι ενδυναμωμένος, και λόγω της άμεσης εκλογής του και λόγω των ισχυρών αρμοδιοτήτων του, όμως απέναντί του υπάρχει ως αντίβαρο ένα Συμβούλιο, εκλεγμένο σε ανεξάρτητη εκλογή, η

πλειοψηφία του οποίου δεν είναι εγγυημένα προγραμματικά ομοιογενής μ' αυτόν. Συνεπώς, είναι αναγκασμένος σε συμβιβασμούς. Περαιτέρω, υφίσταται η δυνατότητα ανάκλησής του με δημοψήφισμα, στο οποίο είναι εγγυημένοι οι φραγμοί αποτροπής καταχρηστικής εφαρμογής του⁴⁵.

Από τις πρώην «κομμουνιστικές» χώρες, σ' αυτή την τάση ευθυγραμμίσθηκε η Κροατία (2009) και η Γεωργία, η οποία είχε εισάγει αρχικά την άμεση εκλογή, για να επανέλθει στην έμμεση και να καταλήξει στην άμεση (2014). Εν τέλει, προς ώρας, απ' αυτές τις χώρες λίγες έχουν πλέον απομείνει με σύστημα έμμεσης εκλογής των εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ από τα Συμβούλια. Αυτές είναι η Τσεχία, η Σερβία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία και το Μαυροβούνιο (το οποίο πάντως πειραματίστηκε σε δύο εκλογικές αναμετρήσεις, από το 2003, με το σύστημα της άμεσης εκλογής)⁴⁶.

⁴⁵ Βλ. εκτενώς A.GENDZWITT – P.SWIANIEWICZ, *Breeding grounds for local independents, bonus for incumbents: directly elected mayors in Poland*, σε: D.Sweeting (ed.), *Directly elected mayors in urban governance. Impact and*

practice, Bristol University Press, Policy Press, 2017, σ. 179-199.

⁴⁶ Βλ. A.GENDZWITT – P.SWIANIEWICZ, *ό.π. σημ.* 45, σ. 180.



Σε γενικές γραμμές, χωρίς να παραγνωρίζονται οι ιδιαίτερες συνθήκες κάθε χώρας, οι αιτίες αυτών των μεταρρυθμίσεων, σε μεγάλο αριθμό ευρωπαϊκών χωρών, ήταν η στόχευση να λειτουργήσει η άμεση εκλογή ενισχυτικά της πολιτικής συμμετοχής των πολιτών στις αυτοδιοικητικές εκλογές, δηλαδή ως αντίδοτο στα ολοένα ψηλότερα ποσοστά αποχής. Επίσης, οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της διαφάνειας στην εκλογή των εκτελεστικών οργάνων (από τα ολιγάριθμα σώματα των Συμβουλίων, απευθείας στην τοπική κοινωνία) και στη συγκεκριμενοποίηση της λογοδοσίας έναντι της τοπικής κοινωνίας σε ένα πρόσωπο, παράγοντες που θα ενίσχυαν το ενδιαφέρον των πολιτών και εντεύθεν την πολιτική συμμετοχή τους. Ο ενδυναμωμένος, μέσω της άμεσης εκλογής και των αυξημένων αρμοδιοτήτων, Δήμαρχος αναμένεται να είναι σε θέση να αναλάβει (χωρίς την παρατηρούμενη διάχυση ευθυνών μιας έμμεσης εκλογής του) αδιαμεσολάβητα την κινητοποίηση των δημοτικών μηχανισμών και της κοινωνίας, καθώς και τη διαπραγμάτευση με τρίτους δρώντες, προκειμένου να

εφαρμοσθεί αποτελεσματικότερα το πολιτικό του πρόγραμμα.

Ωστόσο, διατυπώνεται σκεπτικισμός σε σχέση με την επέλαση ενός «οιονεί προεδρικού»/δημαρχοκεντρικού συστήματος, που οδηγεί στην υποβάθμιση των Συμβουλίων και εν τέλει της ουσίας της πολιτικής, στον βαθμό που τα τελευταία, παρά την τυπική υπεροχή τους ως αποφασιστικά όργανα, στην πράξη περιορίζονται στην κριτική και έλεγχο των αποφάσεων των εκτελεστικών οργάνων⁴⁷. Τέλος, με αναφορά στη Γερμανία, χαρακτηρίζεται ως «ψευδοεκδημοκρατισμός» η μεγάλη έκταση ρωγμή στην τοπική αντιπροσωπευτική δημοκρατία, μέσω της απερίσκεπτης χρήσης δημοψηφισμάτων, λόγω των κινδύνων κωλυσιεργίας από μειοψηφίες. Ως αντίβαρο σ' αυτούς τους κινδύνους λειτουργεί η αξίωση να συνοδεύονται από ικανό ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής, προκειμένου να είναι έγκυρα⁴⁸.

Σε σχέση με τους ως άνω προβληματισμούς, απόρροια της τάσης για την υιοθέτηση της άμεσης εκλογής εκτελεστικού οργάνου σε ολοένα και αυξανόμενο αριθμό ευρωπαϊκών χωρών, το

⁴⁷ Πρβλ. H.LARSEN, ό.π. σημ. 43, σ. 130 επ.

⁴⁸ Πρβλ. H.FABER, ό.π. σημ. 41, σ. 35-36.



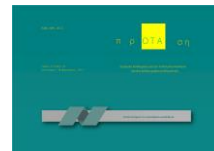
Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών αποσαφήνισε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες αυτοί οι νεωτερισμοί θα ήταν συμβατοί με τον ΕΧΤΑ. Σχετικές είναι οι «συστάσεις» 113 (2002) και 151 (2004)⁴⁹.

Ειδικότερα, η δεύτερη εξ αυτών, καταγράφει όχι μόνο τα (ως άνω αναφερθέντα από τους υποστηρικτές της άμεσης εκλογής εκτελεστικού οργάνου) «πλεονεκτήματα», αλλά και τα «μειονεκτήματα» μιας τέτοιας επιλογής. Ως κυριότερο εξ αυτών προβάλλεται το αδιέξοδο και η διοικητική δυσλειτουργία που πιθανότατα θα προέκυπτε στην περίπτωση που το άμεσα εκλεγμένο εκτελεστικό όργανο εμφορούνταν από διαφορετικές προγραμματικές θέσεις σε σχέση με αυτές του (επίσης άμεσα εκλεγμένου) Συμβουλίου. Επιπρόσθετα, η συγκέντρωση εξουσίας στο πρόσωπο του άμεσα εκλεγμένου εκτελεστικού οργάνου θα έχει ως ανεπιθύμητες συνέπειες την υποβάθμιση των Συμβουλίων, την πόλωση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την προσωποποίηση της εξουσίας και τη δημιουργία δικτύων πελατείας, την

αποδυνάμωση των παρατάξεων και του πολιτικού στοιχείου στον τοπικό ανταγωνισμό. Ακόμη, αναφέρονται ως ανεπιθύμητες παρενέργειες οι κίνδυνοι λαϊκισμού και ανάδειξης προσώπων με όρους επικοινωνίας μέσω των μέσων μαζικής επικοινωνίας κ.τ.λ. Συναφώς, το Κογκρέσο καλούσε τα κράτη-μέρη, εφόσον υιοθετούν την άμεση εκλογή του εκτελεστικού οργάνου, «να προσέξουν ιδιαίτερα στο σύστημα ελέγχων και ισορροπιών» (to pay due attention to the system of checks and balances) μεταξύ αυτού και του αντιπροσωπευτικού σώματος. Αλλιώς, ελλοχεύει ο κίνδυνος υπερίσχυσης του εκτελεστικού οργάνου έναντι του αντιπροσωπευτικού, ιδιαίτερα αν το έλλειμμα συστήματος ελέγχων/ισορροπιών συνοδεύεται από κουλτούρα πολιτικής απάθειας/μη συμμετοχής μεταξύ των πολιτών ή από έλλειμμα ισχυρής κοινής γνώμης.

Εν πάση περιπτώσει, κατ' αποτέλεσμα η χώρα μας, ως προς τον τρόπο εκλογής των εκτελεστικών οργάνων των ΟΤΑ, έχει βρεθεί να είναι ευθυγραμμισμένη με τα ισχύοντα

⁴⁹ Βλ. γι' αυτές παραπάνω, υπό Ι, 2^Α.



στις περισσότερες πλέον χώρες της Ευρώπης. Ο ν. 4555/2018 δεν ξέφυγε, ως προς αυτό, από την πεπατημένη των προγενέστερων (τουλάχιστον στην μεταπολίτευση) ρυθμίσεων. Οι εμπνευστές των ρυθμίσεων του ν. 4555/2018 καλούνταν να μεταρρυθμίσουν ένα εκλογικό σύστημα και συνακόλουθα ένα σύστημα διακυβέρνησης με χαρακτηριστικό του ένα ιδιαίτερα ισχυρό εκτελεστικό όργανο, όχι μόνο λόγω της άμεσης εκλογής του αλλά και λόγω του ότι είχε εκ του νόμου μια προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή σ' αυτό αυξημένη πλειοψηφία στο Συμβούλιο, χωρίς τα υπάρχοντα σε άλλες χώρες αντίβαρα. Τέτοιο αντίβαρο θα συνιστούσε η δυνατότητα απομάκρυνσής του προ της λήξης της θητείας του, όπως ισχύει σε άλλες χώρες με επίσης άμεση εκλογή εκτελεστικού οργάνου: π.χ. στα περισσότερα κρατίδια της Γερμανίας και στην Πολωνία (όπου ανακαλείται με τοπικό δημοψήφισμα), στην Ιταλία (όπου η άρση της εμπιστοσύνης του Συμβουλίου οδηγεί σε διάλυσή του και προκήρυξη πρόωρων εκλογών).

Όμως, οι εμπνευστές του ν. 4555/2018 οδήγησαν τις θεσμικές ισορροπίες διοίκησης των ΟΤΑ στο άλλο άκρο, με ενδεχόμενη την αδυναμία διοίκησης, σε

περίπτωση που δεν εξασφαλισθεί στο Συμβούλιο πλειοψηφία (μονοπαραταξιακά ή με διαπαραταξιακή συναίνεση), προγραμματικά σύμφωνη με το άμεσα εκλεγμένο εκτελεστικό όργανο. Κατ' αποτέλεσμα, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, οι ισορροπίες του συστήματος υπ' αυτόν τον νόμο είναι δυνατόν να αποβούν προβληματικές, στον βαθμό που ο συνυπολογισμός της διοικητικής αποτελεσματικότητας είναι ελλιπής, έστω και αν είναι δύσκολο να υποστηριχθεί η άποψη για αντισυνταγματικότητά του.

Γ) Συνολική νομοπολιτική αξιολόγηση

Ο νομοθέτης του ν. 4555/2018 άλλαξε τον τρόπο κατανομής των εδρών στα Συμβούλια σε αμιγώς αναλογικό, διατηρώντας τόσο την άμεση εκλογή του εκτελεστικού οργάνου όσο και τη μη δυνατότητα απομάκρυνσής του πριν τη λήξη της θητείας του. Πώς αναμένεται να λειτουργήσει στην πράξη το σύστημα αυτό στη χώρα μας, η οποία παραδοσιακά χαρακτηρίζεται από έναν «πλειοψηφικό πολιτικό πολιτισμό», υπό τις ρυθμίσεις αυτού του νόμου, δηλαδή με ένα άμεσα εκλεγμένο εκτελεστικό όργανο, χωρίς το τελευταίο να έχει διασφαλισμένη μια προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή σ'



αυτό πλειοψηφία στο Συμβούλιο και σε καίριους βραχίονες άσκησης πολιτικής (παρά την απόκλιση από την αμιγώς αναλογική σύνθεσή τους), χωρίς να υπάρχει ως αντίβαρο σε περίπτωση αδιεξόδου είτε η δυνατότητα απομάκρυνσής του είτε η προκήρυξη πρόωρων εκλογών;

Τούτων δοθέντων, η αναζήτηση συναινέσεων μεταξύ των συνδυασμών, καθίσταται προφανής. Η διοικητική αποτελεσματικότητα δεν απειλείται υπό την προϋπόθεση ότι θα υπάρξουν στα Συμβούλια (Δημοτικά/Περιφερειακά) εθελούσιες συναινέσεις μεταξύ των συνδυασμών, προκειμένου να διαμορφωθεί μια πλειοψηφία προγραμματικά σύμφωνη με το εκτελεστικό τους όργανο, το οποίο διαθέτει μια αυτοτελή εκλογική νομιμοποίηση. Υπ' αυτόν τον στόχο, στον ν. 4555/2018 αναφέρεται η διαδικασία συνένωσης υφιστάμενων παρατάξεων προς σχηματισμό νέας. Η συνένωση επιτυγχάνεται με γραπτή δήλωση στο προεδρείο του Δημοτικού/Περιφερειακού Συμβουλίου, η οποία υπογράφεται από το σύνολο των μελών των συνενομένων παρατάξεων (άρθρα 73 παρ. 7 και 101 παρ. 12 ν. 4555/2018). Συνεπώς, η υπό τις ρυθμίσεις του ν. 4555/2018 ευθυγράμμιση

του κοινού νομοθέτη στην αρχή της ισότητας/ισοδυναμίας της ψήφου για την κατανομή των εδρών στα Συμβούλια δεν ακυρώνει, αυτή καθαυτή, τη διοικητική αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ.

Το ζήτημα είναι, όμως, ότι δεν είναι δεδομένες, σε όλες τις περιπτώσεις, οι προγραμματικές συγκλίσεις μεταξύ των συνδυασμών. Και το κυριότερο: δεν υπάρχει η ασφαλιστική δικλείδα της προσφυγής σε εκλογές (διαφορετικά από τα ισχύοντα στη σχέση Βουλής/Κυβέρνησης) σε περιπτώσεις που η συναίνεση σε έναν ΟΤΑ αποβαίνει, είτε ευθύς εξαρχής είτε στη διάρκεια της θητείας, ανέφικτη. Το ενδεχόμενο αυτό αναμένεται κάθε άλλο παρά απίθανο, λόγω του ισχύοντος για πολλά χρόνια στη χώρα μας «πλειοψηφικού/ανταγωνιστικού πολιτικού πολιτισμού». Συνεπώς, σ' αυτές τις περιπτώσεις ο σκοπός της αποτελεσματικής διοίκησης από τους ΟΤΑ ακυρώνεται.

Υπό τις ως άνω συνθήκες, επώδυνη θα είναι και μια «εξαναγκασμένη» συναίνεση, δηλαδή μια συναίνεση χωρίς προγραμματικό υπόβαθρο υπό τον κίνδυνο της αδυναμίας διαμόρφωσης διοικούσας πλειοψηφίας. Προφανώς, στις περιπτώσεις αυτές, το κίνητρο της συναλλαγής για τη νομή της τοπικής εξουσίας προβάλλει



απειλητικά. Θα ελλοχεύει ο κίνδυνος όχι μόνο της αναξιοπιστίας της τοπικής πολιτικής ζωής (λόγω εκμηδένισης των προγραμματικών διαφορών), αλλά της διοικητικής αναποτελεσματικότητας, αυτής καθαυτήν. Ιδιαίτερα δε σε περιπτώσεις που προσφερθεί και κληθεί (λόγω ανυπαρξίας άλλης «προσφοράς») προς συνδιοίκηση συνδυασμός που εμφανώς αποδοκιμάστηκε εκλογικά, στους ως άνω κινδύνους προστίθεται και η αποστασιοποίηση της διαμορφωθείσας συν-διοίκησης από την εντολή της τοπικής κοινωνίας, με περαιτέρω παρενέργεια την αίσθηση αδυναμίας στην τελευταία για έμπρακτη αλλαγή προσανατολισμού στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Εν πάση περιπτώσει, προκειμένου ο νομοθέτης να διευκολύνει την έμπρακτη συνδιοίκηση από περισσότερους συνδυασμούς, άλλαξε τη ρύθμιση σχετικά με τον ορισμό αντιδημάρχων. Υπό τη νέα ρύθμιση οι αντιδήμαρχοι δεν προέρχονται αποκλειστικά από τον επιτυχόντα συνδυασμό του Δημάρχου, αλλά ορίζονται από τον Δήμαρχο ασχέτως συνδυασμού με την προϋπόθεση ότι ο ορισμός ενός συμβούλου ως αντιδημάρχου εγκρίνεται «από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης

στην οποία ανήκει ο σύμβουλος αυτός» (άρθρο 68 ν. 4555/2018 που αντικαθιστά το άρθρο 59 του ν. 3852/2010). Ανάλογη ρύθμιση ισχύει, σε αντίθεση με τα μέχρι τότε ισχύοντα, και για τους αντιπεριφερειάρχες (άρθρο 93 ν. 4555/2018 που αντικαθιστά το άρθρο 160 ν. 3852/2010).

Η αναγκαία αυτή ρύθμιση, προκειμένου να αποτυπωθεί η συνδιοίκηση από περισσότερες δημοτικές/περιφερειακές παρατάξεις, έχει πάντως ως παρενέργεια την ανάμιξη του Δημάρχου/Περιφερειάρχη στο εσωτερικό τους, σε ενδεχόμενη διαφωνία για το πρόσωπο του αντιδημάρχου/ αντιπεριφερειάρχη, το οποίο ναι μεν εγκρίνει ως τέτοιο η παράταξη του, όμως το ορίζει πρώτα ο Δήμαρχος/Περιφερειάρχης.

Επίσης, στην κατεύθυνση διαμόρφωσης διοικούσας πλειοψηφίας στα Συμβούλια θα μπορούσε να συμβάλουν ρυθμίσεις του ν. 4555/2018 που προβλέπουν τη δυνατότητα προσχώρησης συμβούλου σε άλλη παράταξη (άρα και σ' αυτή του Δημάρχου/Περιφερειάρχη), σε αντίθεση με τα μέχρι την ψήφιση του νόμου αυτού ισχύοντα.

Συγκεκριμένα, υπό την ισχύ του ν. 3852/2010 ναι μεν προβλεπόταν η



δυνατότητα ανεξαρτητοποίησης δημοτικού/περιφερειακού συμβούλου από τη δημοτική παράταξη με την οποία είχε εκλεγεί, όμως απαγορευόταν η ένταξη σε άλλη παράταξη (άρθρο 66 παρ. 4 και 6, καθώς και άρθρο 168 παρ. 8 και 9 του ν. 3852/2010)⁵⁰. Η απαγόρευση ένταξης συμβούλου σε άλλη παράταξη ήταν συμβατή με μια λογική προγραμματικής/πολιτικής εντολής στα μέλη των Συμβουλίων, τα οποία πέτυχαν την εκλογή τους (όχι πρωτίστως ή όχι μόνον ως πρόσωπα, αλλά) ως μέλη συνδυασμών⁵¹, δηλαδή συμπράξεων με προγραμματικό/πολιτικό φορτίο. Περαιτέρω, οι ως άνω ρυθμίσεις υπάκουαν στη λογική της μη αλλοίωσης του συναγόμενου από το εκλογικό αποτέλεσμα συσχετισμού των δυνάμεων των συνδυασμών στα Συμβούλια, γιατί αλλιώς θα μπορούσε να διαταραχθεί η προβλεπόμενη αναλογία των παρατάξεων.

Βέβαια, παρέμενε η δυνατότητα ανεξαρτητοποίησης συμβούλου ως έσχατη εγγύηση μη υποταγής του στο συνδυασμό με τον οποίο εκλέχτηκε, στην περίπτωση που ο συνδυασμός (σε έκταση μη ανεκτή συνειδησιακά για τον ανεξαρτοποιούμενο) απέκλινε από την προγραμματική εντολή. Συναφώς, ο σύμβουλος είχε «απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και της ψήφου κατά συνείδηση» (άρθρο 94 παρ. 1, καθώς και άρθρο 98 παρ. 2 του ν. 3463/2006). Σημειωτέον ότι με την ανεξαρτητοποίησή του δεν θα μπορούσε να εξακολουθήσει να είναι μέλος του Προεδρείου, των Επιτροπών ή να παραμείνει ή να ορισθεί αντιδήμαρχος/ αντιπεριφερειάρχης, καθόσον στις θέσεις αυτές είχε εκλεγεί ή οριστεί ως μέλος της παράταξης από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε⁵².

⁵⁰ Παρόμοια, προγενέστερη του ν. 3852/2010, ρύθμιση (για τους δημοτικούς συμβούλους) υπάρχει στο άρθρο 94 του ν. 3463/2006 («Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας»), όπου για πρώτη φορά εισήχθη ο θεσμός των δημοτικών παρατάξεων, ενώ μέχρι τότε υπήρχε πρόβλεψη γενικά για πλειοψηφία και μειοψηφία εντός του Δημοτικού Συμβουλίου (βλ. Π.ΖΥΓΟΥΡΗ, Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Ερμηνεία – Νομολογία – Νομοθεσία, τομ. Α', Αθήνα, 2008, σ. 494).

⁵¹ Πρβλ. σχετικά με το είδος της εντολής στους βουλευτές Α.ΜΑΝΕΣΗ, ό.π. σημ. 11, σ. 200 επ.

⁵² Τα ίδια ίσχυαν και σε περίπτωση διαγραφής συμβούλου από την παράταξή του. Η διαγραφή σε αντίθεση με την (εθελούσια) ανεξαρτητοποίηση είναι η με απόφαση της παράταξης αποβολή ενός συμβούλου από τις τάξεις της, προφανώς για λόγους που σχετίζονται με τη διαφύλαξη της δικής της ταυτότητας από πράξεις και ενέργειες του διαγραφέντος συμβούλου. Επειδή η διαγραφή δεν πρέπει να



Σε αντίθεση με όσα ίσχυαν, ο ν. 4555/2018 επέτρεψε όχι μόνο την ανεξαρτητοποίηση των συμβούλων, αλλά και τη δυνατότητα προσχώρησης σε άλλη παράταξη. Η προσχώρηση⁵³ γίνεται «με γραπτή δήλωση που υποβάλλεται στο προεδρείο του δημοτικού [ή περιφερειακού] συμβουλίου και υπογράφεται από τον ίδιο και τα 2/3 των μελών της παράταξης στην οποία προσχωρεί, εφόσον αυτή έχει τουλάχιστον τρία (3) μέλη, ή από όλα τα μέλη της παράταξης στην οποία προσχωρεί, εφόσον αυτή έχει λιγότερα από τρία (3) μέλη» (άρθρο 73 –που αντικαθιστά το άρθρο 66 ν. 3852/2010-, παρ. 6 και άρθρο 101 –που αντικαθιστά το άρθρο 168 ν. 3852/2010- παρ. 11, του ν. 4555/2018).

Εν προκειμένω, να μεν η ρύθμιση αυτή μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση διοικούσας πλειοψηφίας στα Συμβούλια,

είναι αυθαίρετη και προσχηματική, εγγυητική ως προς αυτό ήταν η απαίτηση του νόμου για τη λήψη της σχετικής απόφασης από τα 2/3 (των εκλεγμένων μελών) της παράταξης καθώς και για αιτιολόγησή της (άρθρα 66 παρ. 5 και 6, καθώς και 168 παρ. 9 του ν. 3852/2010). Συναφώς, δεν μας βρίσκει σύμφωνους η επιχειρηματολογία της απόφασης 78/2015 ΣτΕ (σκέψη 6¹) ότι η διαγραφή συμβούλου από την παράταξή του αποτελεί «μια πολιτική κατ' ουσίαν απόφαση ...

όμως έχει παράπλευρο τίμημα. Αυτό συνίσταται στο ότι θεσμοθετείται η δυνατότητα «αποστασίας», που εμπράκτως καταργεί την προγραμματική/πολιτική εντολή στους εκλεγμένους μέσω συνδυασμών δημοτικού/περιφερειακού συμβούλους, καθώς επίσης και αλλοιώνει το συναγόμενο από το εκλογικό αποτέλεσμα συσχετισμό των δυνάμεων των συνδυασμών στα Συμβούλια. Προφανώς, η ως άνω ρύθμιση υπερβαίνει το δικαίωμα της κατά συνείδηση γνώμης και ψήφου των συμβούλων. Περαιτέρω, ελλοχεύει ο κίνδυνος της συναλλαγής με αυτοσκοπό τη νομή της τοπικής εξουσίας, ιδίως σε περιπτώσεις προσχώρησης στη διοικούσα πλειοψηφία του Συμβουλίου.

Εν κατακλείδι: ο ν. 4555/2018 εναποθέτει τη διοικητική αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ στην αυτορρυθμιστική ικανότητα των αυτοδιοικητικών παρατάξεων, οι οποίες

δηλαδή για εσωτερικό της ζήτημα, που αφορά στις σχέσεις της με τα μέλη της και, τελικά, την εσωτερική της λειτουργία».

⁵³ Όχι μόνο του συμβούλου που έχει ανεξαρτητοποιηθεί, αλλά και αυτού που έχει διαγραφεί. Ως προς τις προϋποθέσεις της διαγραφής παρέμειναν οι ρυθμίσεις του ν. 3852/2010 (βλ. σημ. 52).



καλούνται να δημιουργήσουν εντός των Συμβουλίων συνθήκες προγραμματικής συναίνεσης. Αναδομεί δε όλο το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ σ' αυτή τη βάση, μολοντί δεν λείπουν ρυθμίσεις προβληματικές ως προς τη δημοκρατική αρχή και με δυσανάλογα ως προς τον σκοπό τους κόστη, όπως π.χ. η δυνατότητα συμβούλου να προσχωρεί σε άλλη παράταξη. Το πρόβλημα, όμως, είναι ότι η αυτορρυθμιστική ικανότητα των παρατάξεων προς τη δημιουργία προγραμματικών συναίνεσεων είναι ζητούμενη, επιδιωκόμενη, αλλά δεν αναμένεται να είναι και δεδομένη σε μικρό ή μεγάλο αριθμό ΟΤΑ. Γι' αυτές τις περιπτώσεις δεν υπάρχει καμιά απάντηση ως προς τη διοικητική αποτελεσματικότητα, καθόσον λείπουν ασφαλιστικές δικλίδες προς άρση ενός αδιεξόδου. Τέτοια θα μπορούσε να είναι οι πρόωρες εκλογές, οι οποίες όμως ανέκαθεν δεν προβλέπονταν στη χώρα μας, χωρίς βέβαια αυτό να συνιστά ελληνική ιδιαιτερότητα αλλά τον κανόνα στις νομοθεσίες των ευρωπαϊκών χωρών (με εξαίρεση την Ιταλία)· επίσης, η πρόωρη απομάκρυνση του εκτελεστικού οργάνου με –υπό οργανωτικές προϋποθέσεις– τοπικό δημοψήφισμα, όπως ισχύει στα περισσότερα κρατίδια της Γερμανίας, στην Πολωνία και αλλού.

Βέβαια, στην αιτιολογική έκθεση γίνεται απόπειρα να απαντηθεί το ζήτημα της ακύρωσης της διοικητικής αποτελεσματικότητας σε περιπτώσεις που δεν επιτευχθεί η επιδιωκόμενη συναίνεση ή μάλλον προεξοφλείται η πάση θυσία επίτευξή της με το ακόλουθο επιχείρημα: «η αναλογική συγκρότηση των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων αναμένεται να λειτουργήσει παιδευτικά για το σύνολο των παρατάξεων που θα μετέχουν σ' αυτά, καταργώντας στην ουσία την έννοια συμπολιτευόμενων και αντιπολιτευόμενων συμβούλων. Έτσι, αφενός οι δημοτικές και περιφερειακές αρχές θα υποχρεωθούν να μπουν στη βάσανο του δημοκρατικού διαλόγου και της αναζήτησης προγραμματικών συμβιβασμών και συνθέσεων, ... ενώ αφετέρου θα αυξηθεί συνολικά το αίσθημα ευθύνης και η άσκηση ουσιαστικής και εποικοδομητικής κριτικής από το σύνολο των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς πια δεν θα υφίσταται η ασφαλής και η απαλλαγμένη από την υποχρέωση της κατάθεσης



συγκεκριμένων προτάσεων θέση της αντιπολίτευσης»⁵⁴.

Κατ' αρχάς, η αισιόδοξη θέση για τον παιδευτικό ως προς τη δημιουργία συναινέσεων χαρακτήρα της αναλογικής, ακόμη και αν γίνει αποδεκτή, είναι μακροχρόνιας στόχευσης. Εντωμεταξύ, θα παραμένει ζητούμενο ως προς τη διοίκηση των ΟΤΑ το τι γίνεται (λόγω της έλλειψης της δυνατότητας «πρώρων» εκλογών) αν δεν επιτευχθεί (πραγματικά ή και προσχηματικά) προγραμματική συναίνεση, ενδεχόμενο όχι σπάνιο και εξαιρετικό.

Περαιτέρω, η αναζήτηση μιας πάσης θυσία, επί ποινή ακυβερνησίας των ΟΤΑ, συναίνεσης εκμηδενίζει (όχι απλώς υποβαθμίζει) την αναγκαιότητα προγραμματικών διαφορών ως διεγερτικό στοιχείο της τοπικής δημοκρατικής εξέλιξης. Έτσι όμως ο νομοθέτης του ν. 4555/2018 φαίνεται να υπαινίσσεται την αποπολιτικοποίηση των διαφορών μεταξύ των παρατάξεων εντός των Συμβουλίων και την εντεύθεν αναγκαιότητα προγραμματικής

αντιπολίτευσης⁵⁵. Είναι χαρακτηριστικός ως προς αυτό ο ισχυρισμός της αιτιολογικής έκθεσης για «κατάργηση στην ουσία της έννοιας των συμπολιτευόμενων και αντιπολιτευόμενων συμβούλων». Εν τοιαύτη περιπτώσει, όμως, συνεπής θα ήταν η πλήρης κατάργηση και των συνδυασμών και η υιοθέτηση της ενιαίας λίστας συμβούλων ως τρόπου εκλογής τους, δηλαδή ο ανταγωνισμός μόνο προσώπων αντί της ανάγκης θεμελίωσης προγραμματικών θέσεων μέσω συνδυασμών, επιστρέφοντας επί της ουσίας στα εκλογικά συστήματα του 19^{ου} και του πρώτου μισού του 20^{ου} αιώνα⁵⁶.

2) Οι εκ των υστέρων «διορθώσεις» (ν.4623/2019 και 4625/2019)

Το εκλογικό σύστημα και το σύστημα διακυβέρνησης υπό τον ν. 4555/2018 είχαν συγκεντρώσει τα πυρά της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ, τόσο κατά το στάδιο της επίσημης αναγγελίας των προθέσεων της τότε κυβέρνησης όσο και μετά την ψήφιση του νόμου. Η κύρια εναντίωσή τους αναφερόταν στη μη διασφάλιση της

⁵⁴ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (επί του ν. 4555/2018), σε: www.hellenicparliament.gr, σ. 8.

⁵⁵ Πρβλ. Δ.ΚΑΤΣΟΥΛΗ, ό.π. σημ. 37, σ. 128 επ. και 147 επ., καθώς και Π.ΜΑΪΣΤΡΟ, Το τριπολικό

εκλογικό σύστημα της Αυτοδιοίκησης, 18-6-2019, σε: <http://metarithmisi.gr>

⁵⁶ Βλ. παραπάνω, υπό ΙΙ, 1^Α.



διοικητικής αποτελεσματικότητας εκ μέρους των ΟΤΑ, της «κυβερνησιμότητάς» τους, όπως χαρακτηριστικά ανέφεραν, δανειζόμενοι έναν όρο της κεντρικής πολιτικής σκηνής. Με άλλα λόγια, επέσειαν τον κίνδυνο να προκύψουν φαινόμενα δυσλειτουργίας (λόγω των ξεχωριστών νομιμοποιήσεων των Συμβουλίων με τα εκτελεστικά τους όργανα και της προγραμματικής ανομοιογένειάς τους, σε πολλές περιπτώσεις) για τις αυτοδιοικητικές αρχές που εκλέχτηκαν στις 26-5/2-6/2019 και καλούνταν να διαχειρισθούν τα ζητήματα της αρμοδιότητάς τους από τις 1/9/2019.

Οι ενστάσεις του κόμματος της «Νέας Δημοκρατίας», που άλλωστε είχαν εκφραστεί και κατά την ψήφιση του ως άνω νόμου, καλούνταν να μεταφραστούν σε πράξη μετά την εκλογική της νίκη στις εθνικές εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου 2019. Η κυβέρνηση δεν ακολούθησε την οδό της αλλαγής των εκλογικών ρυθμίσεων των ν. 4555/2018 και

4604/2019, που κυρίως μεμφόταν. Αυτό αφέθηκε για αργότερα και θα αφορούσε στην εκλογική αποτύπωση συσχετισμών των επόμενων αυτοδιοικητικών εκλογών, βάσει νέων ρυθμίσεων. Επείγεται να παρέμβει άμεσα, προκειμένου να αποκαταστήσει τη διοικητική αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ, η οποία είχε τρωθεί, κατά τους ισχυρισμούς της και συνεπώς «η νομοθετική παρέμβαση [ήταν] απολύτως επιβεβλημένη για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος»⁵⁷ Η επείγουσα παρέμβαση θα αφορούσε στη κατά το δυνατόν αποκατάσταση της αποτελεσματικής λειτουργίας των ήδη εκλεγμένων διοικήσεων των ΟΤΑ, των οποίων όμως ο συσχετισμός είχε ήδη προκύψει με την αναλογική και συνεπώς δεν μπορούσε να αλλάξει⁵⁸.

Η άμεση παρέμβαση της κυβέρνησης πραγματοποιήθηκε με την ψήφιση δύο νόμων, λίγο πριν την εγκατάσταση των νεοεκλεγέντων αυτοδιοικητικών αρχών. Συγκεκριμένα, οι σχετικές αλλαγές

⁵⁷ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (επί του ν. 4623/9-8-2019), σε: www.hellenicparliament.gr, σ. 1-2.

⁵⁸ Βάσει των εκλογικών αποτελεσμάτων, από το σύνολο των 332 δήμων, μόνο στους 101 υπήρχε στα Συμβούλια τους απόλυτη πλειοψηφία προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενής με τον

Δήμαρχο. Από τους υπόλοιπους 231 δήμους, όπου και καθίστατο αναγκαία η ανεύρεση συναίνεσης, σε 69 δήμους η παράταξη του Δημάρχου δεν διέθετε ούτε καν την τη σχετική πλειοψηφία στο Συμβούλιο [βλ. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (επί του ν. 4623/9-8-2019), σ. 1].



ενθουλακώθηκαν στον ν. 4623/9-8-2019 (ΦΕΚ Α' 134), καθώς και στον ν. 4625/31-8-2019 (ΦΕΚ Α' 139). Υπό την ως άνω λογική οι νομοθετικές παρεμβάσεις του κυβερνητικού πλέον κόμματος της «Νέας Δημοκρατίας» στόχευσαν στην ενδυνάμωση της παράταξης του Δημάρχου/Περιφερειάρχη⁵⁹.

Α) Διασφάλιση απόλυτης πλειοψηφίας στην παράταξη του Δημάρχου/Περιφερειάρχη σε κρίσιμους βραχίονες άσκησης πολιτικής

Υπό τον ν. 4555/2018, ο Δήμαρχος (αν δεν έχει επιτύχει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στον πρώτο γύρο) δεν θα είχε διασφαλισμένη, σε κάθε περίπτωση, μια προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή με αυτόν πλειοψηφία σε βασικούς βραχίονες άσκησης πολιτικής (όπως η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και τα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων του δήμου). Το ίδιο και ο

Περιφερειάρχης στην Οικονομική Επιτροπή, καθώς και στις διοικήσεις των νομικών προσώπων της περιφέρειας. Και αυτό, παρόλο που η σύνθεση των ως άνω οργάνων δεν ήταν αμιγώς αναλογική της δύναμης των παρατάξεων στα Συμβούλια, αλλά υπήρχε ένας αριθμός μελών διορισμένος από τον Δήμαρχο/Περιφερειάρχη, που εκ των πραγμάτων τον ενίσχυε, χωρίς όμως αυτός ο αριθμός να του εξασφαλίζει απόλυτη πλειοψηφία σε κάθε περίπτωση⁶⁰. Κατ' αποτέλεσμα, για τις περιπτώσεις που δεν θα επιτυγχανόταν συναίνεση μεταξύ των παρατάξεων, θα δημιουργούνταν προβλήματα ως προς τη διοικητική αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ.

Στόχος των παρεμβάσεων είναι η «ενίσχυση της "κυβερνησιμότητας", αλλά και της χάραξης και υλοποίησης της πολιτικής για την οποία εξελέγη ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης ... [Συναφώς] ορίζεται ότι η πλειοψηφία των μελών [αυτών των

⁵⁹ Θα αναφερθούμε στις κυριότερες –κατά τη γνώμη μας– παρεμβάσεις, καθόσον η έκταση της παρούσας μελέτης δεν επιτρέπει την εξέταση όλων των αλλαγών που επιχειρήθηκαν με τους ως άνω νόμους προς ενδυνάμωση της παράταξης του Δημάρχου/Περιφερειάρχη και τα νομικά ζητήματα που εγείρουν (όπως η απαγόρευση της ελεύθερης συνένωσης των παρατάξεων στα Συμβούλια, αν μία εξ αυτών δεν

είναι η παράταξη του Δημάρχου/Περιφερειάρχη, η έμμεση εκλογή Δημάρχου/Περιφερειάρχη από και μεταξύ των συμβούλων της παράταξης του άμεσα εκλεγέντος, του οποίου η θέση έχει μείνει κενή, κ.ά). Συναφώς, βλ. και παρακάτω, υπό III, 2Γ (προς το τέλος).

⁶⁰ Βλ. παραπάνω, υπό III, 1^Α.



οργάνων] προέρχεται από τον συνδυασμό με τον οποίο εξελέγη ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης ...»⁶¹.

Η μεγαλύτερη (σε σχέση με αυτή υπό τον ν. 4555/2018) ενίσχυση της παράταξης του Δημάρχου/Περιφερειάρχη διασώζει τη δυνατότητα αποτελεσματικής διοίκησης για εκείνες τις περιπτώσεις όπου η συναίνεση των παρατάξεων δεν ευδοκιμήσει. Συνεπώς, αυτή καθεαυτή η πρόβλεψη της ενίσχυσης της παράταξης του Δημάρχου/Περιφερειάρχη στη σύνθεση των οργάνων αυτών και άρα η μεγαλύτερης έκτασης απόκλιση από την αναλογικότητα προς διασφάλιση της απόλυτης πλειοψηφίας δεν γεννά προβλήματα ασυμφωνίας με το Σύνταγμα ⁶² . Αυτό, καθόσον οι προηγούμενες ρυθμίσεις δεν διασφάλιζαν σε όλες τις περιπτώσεις την απόλυτη πλειοψηφία της παράταξης του Δημάρχου/Περιφερειάρχη στα όργανα αυτά και συνεπώς τη δυνατότητα αποτελεσματικής

διοίκησης (αν βέβαια δεν είχε προκύψει συναίνεση). Αυτό επιτυγχάνεται με τις παρεμβάσεις διά του άρθρου 2, καθώς και άρθρου 6 παρ. 1 του ν. 4623/2019, όπως το τελευταίο αντικαταστάθηκε από το άρθρο 177 παρ. 3 ν. 4635/2019.

Επιπλέον, ο ΕΧΤΑ για τα εκτελεστικά όργανα των ΟΤΑ (τέτοια είναι και οι Οικονομικές Επιτροπές) δεν αξιώνει καν να είναι αιρετά. Όσο και αν φαίνεται ξένο στις δικές μας παραστάσεις, τέτοια συλλογικά εκτελεστικά όργανα είναι ανεκτό να στελεχώνονται ακόμη και με μόνιμα, μεθτεία ή μετακλητά υπηρεσιακά στελέχη της δημοτικής διοίκησης. Η αξίωση του Χάρτη συνίσταται στην ανάγκη λογοδοσίας αυτών των οργάνων στο Συμβούλιο (άρθρο 3 παρ. 2, εδ. α')⁶³. Περαιτέρω, δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις, όπου βοηθητικά του Δημάρχου εκτελεστικά όργανα ορίζονται απ' αυτόν, ερήμην του Συμβουλίου, όπως π.χ. στην Ιταλία⁶⁴. Συνεπώς, δύσκολα θα

⁶¹ ΑΠΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (επί του ν. 4623/9-8-2019), σ. 3, καθώς και σ. 6.

⁶² Contra ο Θ.ΞΗΡΟΣ, Η ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιπροσώπευση, εκλογικό σύστημα, «κυβερνησιμότητα», σε: Μ.Πικραμένος (επιστ. επιμ.), Τοπική

Αυτοδιοίκηση – Οργάνωση και λειτουργία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σ. 69-111, 107.

⁶³ Πρβλ. Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 1, σ. 179 επ. Επίσης βλ. παραπάνω, υπό Ι, 2^Α.

⁶⁴ Βλ. Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 5, σ. 150 και 153 επ. Επίσης βλ. παραπάνω, υπό ΙΙΙ, 1Β.



μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αντιβαίνει στον Χάρτη η αποκλίνουσα (λίγο ή πολύ) από την αναλογική της δύναμης των παρατάξεων συγκρότησή τους.

Β) Ανασύνθεση αρμοδιοτήτων στις Οικονομικές Επιτροπές των δήμων και των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων (Π.Α.)

Επιπλέον, ο ν. 4623/2019 (άρθρο 3, που αντικαθιστά τα άρθρα 72 και 176 ν. 3852/2010) παρενέβη στις αρμοδιότητες των Οικονομικών Επιτροπών, τόσο των δήμων όσο και των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων (Π.Α.). Σημειωτέον ότι ο ν. 4555/2018, κατά βάση, δεν είχε αγγίξει τις αρμοδιότητες αυτών των Επιτροπών και κατά συνέπεια το καθεστώς των αρμοδιοτήτων τους, με ελάχιστες εξαιρέσεις, ήταν αυτό που καθόρισε ο ν. 3852/2010.

Συγκεκριμένα, ο ν. 4623/2019 μετέφερε αποφασιστικές αρμοδιότητες από το Δημοτικό Συμβούλιο στην Οικονομική Επιτροπή. Επίσης, μετέφερε αντίστοιχες, αποφασιστικές αρμοδιότητες, από το Περιφερειακό Συμβούλιο στην Περιφερειακή Επιτροπή (άρθρο 3, παρ. 2 ν. 4623/2019, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 παρ. 10 ν. 4625/2019, που αντικαθιστούν το άρθρο 176 ν. 3852/2010,

όπως αυτό είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 5 ν. 4071/2012).

Η ανασύνθεση των αρμοδιοτήτων δεν επιχειρήθηκε από τους εμπνευστές του νόμου να συνδεθεί με τη διοικητική αποτελεσματικότητα, αυτή καθεαυτή, παρόλο που αυτός ήταν ο γενικότερος στόχος των παρεμβάσεων του ν. 4623/2019. Εξάλλου, με το άρθρο 2 του νόμου είχε εξασφαλιστεί η προέλευση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών σ' αυτές τις Επιτροπές από την παράταξη του Δημάρχου/Περιφερειάρχη και συνακόλουθα είχε θεραπευθεί η αδυναμία «κυβερνησιμότητας» για τις περιπτώσεις που δεν επιτυγχανόταν συναίνεση. Κατά την αιτιολογική έκθεση, ο στόχος της συγκεκριμένης παρέμβασης συνίσταται στην «άμεση λήψη αποφάσεων, αλλά και την αποσυμφόρηση των συνεδριάσεων των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων από ήσσονος σημασίας θέματα, χωρίς ωστόσο να αποψιλώνονται τα οικεία συμβούλια. Η μεταφορά κρίνεται σκόπιμη γιατί συμβάλλει αποφασιστικά στην εύρυθμη λειτουργία των δήμων και των περιφερειών, στην ταχύτητα λήψης αποφάσεων και εξασφαλίζει παράλληλα πως τα συμβούλια θα ασχολούνται με θέματα



μείζονος σημασίας για τη διοίκηση των δήμων και των περιφερειών»⁶⁵.

Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν η συγκεκριμένη μεταφορά αρμοδιοτήτων συνεισφέρει στον θεμιτό σκοπό της αποσυμφόρησης των συνεδριάσεων των Συμβουλίων και στην ταχύτητα λήψης αποφάσεων από τους ΟΤΑ, το κρίσιμο ζήτημα, κατά τη γνώμη μας, είναι το εξής: παραλείπεται από τα άρθρα 72 και 176 του ν. 3852/2010, όπως αυτά διαμορφώθηκαν μετά τις παρεμβάσεις δια του ν. 4623/2019 και ν. 4625/2019, η αρχική (προ των παρεμβάσεων) διάταξη της παρ. 3 αυτών, η οποία όριζε ότι «το δημοτικό [περιφερειακό] συμβούλιο μπορεί, για θέματα ιδιαίτερα σοβαρά, με ειδική αιτιολογία, και με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του να αποφασίσει ότι θα ασκήσει το ίδιο αρμοδιότητες των προηγούμενων παραγράφων», δηλαδή όλες τις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής, του δήμου ή της Π.Α.

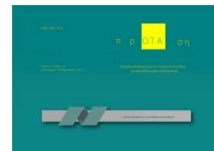
Η ως άνω καταργηθείσα (δια της παραλείψεως) διάταξη συνηγορούσε στην υπεροχή των αποφασίζοντων οργάνων, δηλαδή των Συμβουλίων, έναντι των εκτελεστικών τους οργάνων. Τέτοια, δηλ. εκτελεστικά, όργανα είναι οι Οικονομικές Επιτροπές των δήμων/Π.Α. κατά την άσκηση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων τους, βάσει των οποίων λαμβάνουν άμεσα εκτελεστές αποφάσεις. Συναφώς, κατά την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων συνδέονται, ως εκτελεστικά όργανα, με τον Δήμαρχο/ Περιφερειάρχη, εκτελώντας τις αποφάσεις των Συμβουλίων⁶⁶.

Κατ' αποτέλεσμα, η διά του ν. 4623/2019 κατάργηση της επιφύλαξης άσκησης από τα Συμβούλια αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (ακόμη και μείζονος σπουδαιότητας, όπως σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού) ανατεθειμένων από τον νόμο στις Οικονομικές Επιτροπές εγείρει

⁶⁵ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (επί του ν. 4623/9-8-2019), σ. 3.

⁶⁶ Δεν ισχύει το ίδιο για τις εισηγητικές/ελεγκτικές προς τα Συμβούλια αρμοδιότητες των Οικονομικών Επιτροπών. Ως προς αυτές τις αρμοδιότητες, συνδέονται με τα Συμβούλια,

στον βαθμό που επεξεργάζονται θέματα τα οποία εισηγούνται για να ληφθούν αποφάσεις από τα τελευταία (βλ. σχετικά με τον «διφυή» χαρακτήρα των Οικονομικών Επιτροπών, Δ.ΚΑΤΣΟΥΛΗ, ό.π. σημ. 37, σ. 166 επ. και 204 επ.).



ζητήματα συμφωνίας με τον ΕΧΤΑ⁶⁷. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 3 παρ. 2, εδ. α' αυτού, ορίζεται ότι το δικαίωμα τοπικής αυτονομίας [ενν. αυτοδιοίκησης] «ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα».

Χαρακτηριστική είναι η ερμηνεία που συστήνει το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, ως προς την ως άνω διάταξη. Στη «σύσταση» με αρ. 113 (2002) τονίζεται ότι, άσχετα από τον τρόπο εκλογής του/ων εκτελεστικού/ών οργάνου/ων, πρέπει να διασφαλίζεται η εισαγωγή ενός συστήματος αποτελεσματικής εποπτείας αυτού/ών από το Συμβούλιο, το οποίο είναι κατά βάση το αποφασίζον όργανο, με τυπικό προβάδισμα στη λήψη των αποφάσεων. Στο τελευταίο θα πρέπει να επιτρέπεται ο τακτικός έλεγχος των δραστηριοτήτων του/ων εκτελεστικού/ών οργάνου/ων. Βέβαια, ο νόμος μπορεί να

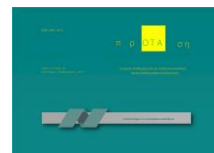
προβλέπει την ανάθεση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και στο/α εκτελεστικό/ά όργανο/α, για λόγους αποσυμφόρησης των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, χωρίς όμως να μπορούν να ανατεθούν στο/α εκτελεστικό/ά όργανο/α αρμοδιότητες μείζονος σημασίας, όπως π.χ. ζητήματα σχετικά με την ψήφιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, την επιβολή τοπικών φόρων και τελών, την υιοθέτηση σχεδίων αστικής ανάπτυξης κ.τ.λ.⁶⁸

Εν τέλει, μολονότι για λόγους ταχύτητας λήψης αποφάσεων και αποσυμφόρησης των Δημοτικών/Περιφερειακών Συμβουλίων είναι δυνατόν να μεταβιβάζονται εκ του νόμου ή με απόφασή των Συμβουλίων (άρθρο 72 ν. 4555/2018 που αντικαθιστά το άρθρο 65 παρ. 6 ν. 3852/2010) αποφασιστικές αρμοδιότητες στις Οικονομικές Επιτροπές, εντούτοις λειτουργεί εγγυητικά για το «τυπικό προβάδισμα» των Συμβουλίων η διατήρηση του δικαιώματος στα τελευταία να αποφασίζουν ότι θα τις

⁶⁷ Βλ. Θ.ΞΗΡΟ, ό.π. σημ. 62, σ. 98-99 και 107-108.

⁶⁸ Βλ. Recommendation 113 (2002), Appendix, παρ. 3ε, ι, σε: www.coe.int.congress. Για το

«τυπικό προβάδισμα» των Συμβουλίων με βάση τον ΕΧΤΑ βλ. επίσης Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, ό.π. σημ. 5, σ. 191 επ.



ασκήσουν τα ίδια, όπως οριζόταν υπό τον ν. 3852/2010.

Συναφώς, τίθεται το ερώτημα αν ο νομοθέτης έχει απεριόριστο δικαίωμα να αναθέτει αποφασιστικές/εκτελεστικές αρμοδιότητες αντί των Συμβουλίων στις Οικονομικές Επιτροπές (αλλά και τις λοιπές προβλεπόμενες Επιτροπές, π.χ. Επιτροπή Ποιότητας Ζωής) με άλλα λόγια, αν υπάρχει ένας απαραβίαστος πυρήνας αρμοδιοτήτων για τα Συμβούλια.

Ως προς αυτό: στον νόμο ορίζεται ότι τα Δημοτικά Συμβούλια αποφασίζουν «για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του» (άρθρο 65 παρ. 1 ν. 3852/2010). Δηλαδή ορίζεται μεν η γενική αποφασιστική αρμοδιότητα των Δημοτικών Συμβουλίων, αλλά ο νομοθέτης ενδεχόμενα θα μπορούσε (υπό τον στόχο της «ταχύτητας λήψης αποφάσεων και αποσυμφόρησης των Συμβουλίων») με ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Δήμαρχο ή σε άλλα όργανα του δήμου να απομειώνει ουσιωδώς τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου κατά τρόπο απαράδεκτο για όργανα με πρωτοκαθεδρία στη λήψη

αποφάσεων. Συνεπώς, εξ αυτού του λόγου το τεκμήριο της γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας των Δημοτικών Συμβουλίων είναι σχετικοποιημένο.

Γι' αυτό, *de lege ferenda* θα ήταν σκόπιμο να ορίζει ο νόμος έναν απαραβίαστο πυρήνα αρμοδιοτήτων στα Δημοτικά/Περιφερειακά Συμβούλια. Από εκεί και πέρα, να προσφέρεται στα Συμβούλια η δυνατότητα να μεταβιβάζουν τα ίδια στις Επιτροπές και αποφασιστικές αρμοδιότητες (άρθρο 65 παρ. 6 ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 72 ν. 4555/2018, και άρθρο 163 εδ. α' ν. 3852/2010), οι οποίες προφανώς δεν ανήκουν στον σκληρό πυρήνα των υποχρεωτικά ασκούμενων αρμοδιοτήτων τους, για λόγους ταχύτητας και αποσυμφόρησης, διατηρώντας στην περίπτωση αυτή την πρωτοκαθεδρία ως αποφασίζοντα όργανα.

Γ) Συνταγματικά προβλήματα και εύλογοι προβληματισμοί λόγω του χρόνου ψήφισης και θέσης σε ισχύ των νομοθετικών παρεμβάσεων

Ασχέτως, όμως, της νομικοπολιτικής αξιολόγησης, αυτών καθεαυτές, των ως άνω



παρεμβάσεων, τίθεται εύλογα το ερώτημα μήπως αυτές προσκρούουν ως εκ του χρόνου και του τρόπου της εκδήλωσής τους, σε θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες κατοχυρώνονται τόσο στο Σύνταγμα (άρθρο 52 ως έκφραση της δημοκρατικής αρχής –άρθρο 1 παρ. 1 και 2) όσο και ενδεχομένως στις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις της ΕΣΔΑ και συγκεκριμένα στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής (υποχρέωση των μερών για τη διενέργεια, σε λογικά διαστήματα, ελεύθερων μυστικών εκλογών, σε συνθήκες που επιτρέπουν την ελεύθερη έκφραση της λαϊκής θέλησης ως προς την εκλογή του νομοθετικού σώματος)⁶⁹.

Σε πρακτικό επίπεδο, το ερώτημα τελικά συγκεκριμενοποιείται ως εξής: αν

αντιβαίνουν στο Σύνταγμα ή ενδεχομένως στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ οι τροποποιηθείσες, λίγο πριν την έναρξη της θητείας των αυτοδιοικητικών αρχών και πάντως μετά την εκλογή τους, διατάξεις που στόχευσαν στην ενδυνάμωση της παράταξης του Δημάρχου/Περιφερειάρχη, στο όνομα της διοικητικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ, ως λόγου δημοσίου συμφέροντος. Με άλλα λόγια, αν με τις νομοθετικές αυτές παρεμβάσεις, χωρίς τη θεμελίωσή τους σε κάποια επιτακτική ανάγκη, παραβιάσθηκε η προστατευμένη εμπιστοσύνη τόσο των αιρετών όσο και των εκλογέων, οι οποίοι είχαν προσβλέψει σε άλλους κανόνες κατά την εκλογή⁷⁰.

⁶⁹ Βλ. την απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση «Λυκουρέζος κατά Ελλάδας» της 15^{ης} Ιουνίου 2006 (ΤοΣ 3/2006, σ. 893-896), που έκρινε αντίθετη στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (όχι τη συνταγματική διάταξη που καθιέρωνε το απόλυτο επαγγελματικό ασυμβίβαστο, αλλά) τη μεταβατική –επίσης συνταγματική– διάταξη για τον χρόνο ισχύος της, που είχε ως αποτέλεσμα να εκπέσει από το βουλευτικό αξίωμα ο προσφεύγων, ο οποίος είχε εκλεγεί πριν την ψήφισή της, κατά παράβαση της αρχής της προστατευμένης εμπιστοσύνης, στον βαθμό που η επίδικη διάταξη αιφνιδίασε τόσο τον προσφεύγοντα όσο και τους εκλογείς του. Και

αυτό συνέβη, χωρίς να γίνει επίκληση από την Κυβέρνηση κάποιας επιτακτικής ανάγκης για την άμεση εφαρμογή του επαγγελματικού ασυμβίβαστου (βλ. σχετικά Π.ΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟ, Το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΤοΣ, 3/2006, σ. 896-907).

⁷⁰ Το ζήτημα αναδεικνύουν οι Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ – Θ.ΞΗΡΟΣ (Η εκ των υστέρων νομοθετική αλλοίωση της αντιπροσώπευσης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα του Συντάγματος, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και



Όντως, θα μειώναμε το κανονιστικό βεληνεκές της διάταξης του άρθρου 52 Σ., στη σύνδεσή του με τη δημοκρατική αρχή, αν θεωρούσαμε ότι οι «λειτουργοί της Πολιτείας» (και εν προκειμένω ο κοινός νομοθέτης) δεν υποχρεούνται να διασφαλίζουν τη «λαϊκή θέληση» και πέραν της περιόδου του εκλογικού αγώνα` δηλαδή, «τουλάχιστον στο βραχύ χρονικό διάστημα από την οριστικοποίηση της λαϊκής ετυμηγορίας έως τη σύγκληση του αντιπροσωπευτικού σώματος». Υπ' αυτή την προσέγγιση, στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 52 Σ. εμπίπτουν και «μεταβολές... οι οποίες μπορούν να επιδράσουν ευθέως στον συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων ή να επανακαθορίζουν τη σύνθεση των εμμέσων οργάνων, όταν τα μέλη τους δεν ορίζονται *ex officio*, αλλά εκλέγονται»⁷¹.

Το ζήτημα είναι ποιάς έκτασης και βαρύτητας μεταβολές μετά την οριστικοποίηση της λαϊκής ετυμηγορίας μπορούν να χαρακτηρισθούν ως «νόθευση της λαϊκής θέλησης» και συνεπώς υποχρεώνουν σε αυτοσυγκράτηση τον

κοινό νομοθέτη. Με άλλα λόγια, η επίκληση και η δικαιολόγηση μιας συμβατής με τη δημοκρατική τάξη επιτακτικής ανάγκης είναι η «λυδία λίθος» για το θεμιτό μιας παρέμβασης, η οποία θα μετέβαλε «εκ των υστέρων» τους κανόνες στους οποίους είχαν προσβλέψει τόσο οι υποψήφιοι όσο και οι εκλογείς.

Βάσιμα υποστηρίζεται ότι η ανάγκη διοικητικής αποτελεσματικότητας («κυβερνησιμότητας») για το σύνολο των ΟΤΑ είναι μεν θεμιτή για τη δημοκρατική τάξη, όμως «για να διαπιστωθεί [αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι για τη δημοκρατική τάξη] πρέπει να αξιολογηθούν οι όποιοι εκ των υστέρων περιορισμοί υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας. Κάτι τέτοιο όμως στη συγκεκριμένη περίπτωση ουδόλως ήταν εφικτό, δεδομένου ότι το σύστημα του ν. 4555/2018 δεν αφέθηκε καν να λειτουργήσει ολοκληρωμένα, ώστε να αναδειχθούν στην πράξη τα όποια προβλήματα τυχόν θα μπορούσαν να ανακύψουν –αν βέβαια μπορούσαν να ανακύψουν- ως προς την

του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2021, ιδίως σ. 45 επ.).

⁷¹ Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ – Θ.ΞΗΡΟΣ, ό.π. σημ. 70, σ. 47 επ.



προστασία της “δημοκρατικής τάξης”. Ως εκ τούτου, οι κρίσιμες νομοθετικές παρεμβάσεις παραβιάζουν, εν τέλει, και την αρχή της αναλογικότητας, καθώς δεν άφησαν καν περιθώριο για την εφαρμογή της»⁷².

Τις ενστάσεις αυτές για τη μετά την εξαγωγή των εκλογικών αποτελεσμάτων αλλαγή των κανόνων στους οποίους είχαν προσβλέψει οι αιρετοί και οι εκλογείς, συμμερίζεται, κατ’ αρχάς, και το ΣτΕ, το οποίο σε πρόσφατη απόφασή του (2037/2021 του Γ’ Τμ.)⁷³ δέχεται ότι με την ψηφισθείσα μετά τις εκλογές διάταξη του ν. 4623/9-8-2019 (άρθρο 5 παρ. 2, περ. στ’) νοθεύτηκε η εκφρασθείσα θέληση των εκλογέων κατά παράβαση συνταγματικών διατάξεων (άρθρα 1 παρ. 1 και 2, 52, 102 κ.ά.), χωρίς να υπάρχει επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος που να υπαγόρευσε την ψήφισή της. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τη διάταξη του ν. 4623/2019 που στη δημοτική κοινότητα που εκτείνεται στην περιφέρεια ενός νησιού επιβάλλει τον ορισμό ως αντιδημάρχου δημοτικού

συμβούλου υποχρεωτικά εκ της πλειοψηφίας (σε αντίθεση με τη ρύθμιση του ν. 4555/2018), ο οποίος έχει εκλεγεί στην εκλογική περιφέρεια όπου ανήκει η νησιώτικη δημοτική κοινότητα και σε περίπτωση που δεν υπάρχει στην πλησιέστερη εκλογική περιφέρεια.

Μ) Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΕ ΜΙΑ ΔΟΚΙΜΑΣΜΕΝΗ ΣΥΝΤΑΓΗ ΤΟΥ ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΚΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΠΟΜΕΝΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ (Ν. 4804/2021)

1. «Εμπρός πίσω»: Αλλαγές με το βλέμμα στο παρελθόν

Η κατάργηση της αναλογικής ήταν διακηρυγμένος στόχος της κυβέρνησης της «Νέας Δημοκρατίας». Ο Υπουργός Εσωτερικών (Π.Θεοδωρικάκος), ήδη στις αρχές του 2020 δήλωνε: «θα καταργήσουμε την απλή αναλογική, η οποία δημιούργησε τρομακτικά προβλήματα στην αυτοδιοίκηση και μας υποχρέωσε το καλοκαίρι [του 2019], αμέσως μετά την ανάληψη της εξουσίας, να φέρουμε ένα νόμο που αποκατέστησε την

⁷² Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ – Θ.ΞΗΡΟΣ, ό.π. σημ. 70, σ. 75.

⁷³ Η υπόθεση έχει παραπεμφθεί στην Ολομέλεια του ΣτΕ.



κυβερνησιμότητα στους Δήμους και στις Περιφέρειες»⁷⁴.

Τον παραπάνω στόχο έμελε να πραγματοποιήσει, καθυστερημένα σε σχέση με τον αρχικό χρονικό προγραμματισμό λόγω της πανδημίας που εντωμεταξύ ενέσκηψε, ο νέος Υπουργός Εσωτερικών (Μ.Βορίδης), δια του ν. 4804/5-6-2021. Ο νόμος αυτός αφήνει σε γενικές γραμμές ανέπαφες τις διατάξεις για το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ και τις αρμοδιότητές τους (παρά τις αρχικές διακηρύξεις) και περιορίζεται μόνο σε αλλαγές του συστήματος εκλογής των αρχών τους για τις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές, οι οποίες ορίζονται για τις 8-10-2023 (άρθρο 5 παρ. 5 και 118).

Με τον παραπάνω νόμο επέρχονται αρκετές (μικρής ή μεγαλύτερης σημασίας) αλλαγές ⁷⁵, αλλά κεντρικό στοιχείο του αποτελεί η προαναγγελθείσα κατάργηση για

τις επόμενες εκλογές του αναλογικού συστήματος κατανομής των εδρών στα Συμβούλια, το οποίο αποτυπώνεται στους σημερινούς συσχετισμούς των δήμων και των Π.Α. Επαναφέρεται, ελαφρά τροποποιημένο, το εκλογικό σύστημα που ίσχυσε στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2006 (για τους δήμους και τις Ν.Α.) και το οποίο καταργήθηκε με τον ν. 3852/2010.

Υπό τις νέες ρυθμίσεις δεν θα χρειάζεται πλέον η απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων (50% + 1) σε έναν ή δύο εκλογικούς γύρους, προκειμένου να εκλεγεί Δήμαρχος/Περιφερειάρχης. Αρκεί ο πλειοψηφών συνδυασμός να συγκεντρώσει στον πρώτο γύρο ποσοστό μεγαλύτερο του το 43% + 1 του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων (ποσοστό ελαφρά τροποποιημένο ως προς το απαιτούμενο ποσοστό του 42% + 1 ψήφο στις αυτοδιοικητικές εκλογές

⁷⁴ Βλ. το κείμενο από την τηλεοπτική συνέντευξη του Π.ΘΕΟΔΩΡΙΚΑΚΟΥ, Μέχρι τέλος Ιουνίου [2020] ο εκλογικός νόμος των ΟΤΑ – Τι αλλάζει με τις αρμοδιότητες, 18-1-2020, σε: www.aftodioikisi.gr

⁷⁵ Μία αλλαγή που αποτέλεσε πεδίο διαφωνίας από το «δίκτυο κοινοτήτων», είναι η επαναφορά (άρθρο 15, καθώς και άρθρα 29 και 30) του

προγενέστερου καθεστώτος που κατήργησε ο ν. 4555/2018 (βλ. σημ. 35), του ανεπίτρεπτου της δυνατότητας αυτόνομης συγκρότησης συνδυασμών υποψηφίων για τους θεσμούς ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, δηλαδή της συγκρότησης συνδυασμών ξέχωρα από τους συνδυασμούς του ενιαίου δήμου και της εκλογής τους σε χωριστή κάλπη.



του 2006), προκειμένου να εκλέξει Δήμαρχο/Περιφερειάρχη (άρθρο 24 και άρθρο 57). Μόνο αν δεν συγκεντρωθεί το ποσοστό αυτό, διεξάγεται δεύτερος εκλογικός γύρος μεταξύ των υποψηφίων Δημάρχων/Περιφερειάρχων των δύο συνδυασμών με τις περισσότερες ψήφους, οπότε εκλέγεται αυτός που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων (άρθρο 26 και άρθρο 59).

Ο συνδυασμός που εκλέγει Δήμαρχο/Περιφερειάρχη θα προικίζεται τουλάχιστον με τα 3/5 των εδρών του Συμβουλίου⁷⁶, ενώ στους επιλαχόντες συνδυασμούς θα διανέμονται τα υπόλοιπα 2/5 των εδρών, αναλογικά με τη μέθοδο των αχρησιμοποίητων υπολοίπων, υπό την προϋπόθεση ότι ένας συνδυασμός, προκειμένου να μετάσχει της διανομής και να λάβει έδρα, θα συγκεντρώσει στον πρώτο εκλογικό γύρο ποσοστό τουλάχιστον 3% του

συνολικού αριθμού των εγκύρων ψήφων (άρθρο 26 και άρθρο 59). Η τελευταία προϋπόθεση δεν υπήρχε στις ρυθμίσεις που ίσχυαν στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2006, όπου δεν αποκλείονταν ακόμη και ο συνδυασμός που δεν είχε καλύψει το εκλογικό μέτρο.

Περαιτέρω, ο Δήμαρχος, εφόσον υπερενισχύεται τουλάχιστον με τα 3/5 των εδρών στο Συμβούλιο, θα έχει διασφαλισμένη, σε κάθε περίπτωση, μια προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή με αυτόν απόλυτη πλειοψηφία σε βασικούς βραχίονες άσκησης πολιτικής (όπως η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και τα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων του δήμου). Το ίδιο και ο Περιφερειάρχης στην Οικονομική Επιτροπή, καθώς και στις διοικήσεις των νομικών προσώπων της περιφέρειας. Έτσι κι αλλιώς, με τη «διορθωτική» παρέμβαση του ν.4623/2019

⁷⁶ Αν το ποσοστό που θα λάβει ο επιτυχών συνδυασμός κατά τον πρώτο εκλογικό γύρο είναι μεγαλύτερο του 60% + 1 ψήφο του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων, οι έδρες κάθε συνδυασμού θα διανέμονται αναλογικά (άρθρο 26 παρ. 5 και άρθρο 59 παρ. 5) και συνεπώς ο επιτυχών συνδυασμός θα μπορεί να λάβει και περισσότερες των 3/5 έδρες στο

Συμβούλιο. Εν προκειμένω επαναφέρονται ρυθμίσεις προ του ν. 4555/2018, υπό τη λογική ότι με το ποσοστό αυτό, ακόμη και με αναλογική κατανομή, είναι διασφαλισμένη η παραταξιακή ομοιογένεια της πλειοψηφίας του Συμβουλίου με το εκτελεστικό του όργανο.



(την οποία δεν «άγγιξε» ο ν. 4804/2021) είχε διασφαλιστεί ότι η πλειοψηφία αυτών των οργάνων προέρχεται από τον συνδυασμό με τον οποίο εκλέχτηκε ο Δήμαρχος/ Περιφερειάρχης, ακόμη δηλαδή και αν (υπό το καθεστώς της αναλογικής) ο τελευταίος δεν είχε απόλυτη πλειοψηφία ή ούτε καν σχετική στο Συμβούλιο⁷⁷.

2. Συνολική νομικοπολιτική αξιολόγηση: ισχυρό εκτελεστικό όργανο με μειωμένη δημοκρατική νομιμοποίηση, χωρίς αντίβαρα

Η λογική του ν. 4804/2021 συνίσταται στο να είναι διασφαλισμένη (και όχι αναζητούμενη μέσω συγκλίσεων) η προγραμματική/ παραταξιακή ομοιογένεια μεταξύ (της πλειοψηφίας των μελών) των Συμβουλίων και των εκτελεστικών τους οργάνων, τα οποία καλούνται να εκτελέσουν τις επιλογές των πρώτων. Και αυτό με στόχο την αποτελεσματική διοίκηση από τους ΟΤΑ. Βέβαια, η υπεραντιπροσώπηση του νικήσαντος συνδυασμού έχει ως τίμημα την απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου.

Σε χώρες χωρίς συναινετικό (προγραμματικό) πολιτισμό, όπως η δική μας, είναι, κατ' αρχάς, θεμιτή η ενίσχυση του εκτελεστικού οργάνου με περισσότερες (σε σχέση με την αναλογική κατανομή) έδρες στο Συμβούλιο. Όμως, οι προϋποθέσεις αυτής της ενίσχυσης έχουν όρια. Αυτό είναι η απαίτηση για συγκέντρωση της απόλυτης πλειοψηφίας από τον επιτυχόντα συνδυασμό (έστω σε δεύτερο εκλογικό γύρο), εν όψει του ότι η βάση αυτής ανάδειξής του συνεπάγεται την εκλογή του μονοπρόσωπου εκτελεστικού οργάνου και την κατάληψη των 3/5 των εδρών του Συμβουλίου.

Συνεπώς, η μειωμένη νομιμοποίηση του νικήσαντος συνδυασμού, με το αυθαίρετο ποσοστό του 43% +1 ψήφο, κατ' απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, δεν δικαιολογείται από κανέναν θεμιτό λόγο δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι ο επιτυχών συνδυασμός του Δημάρχου/Περιφερειάρχη καταλάμβανε τα 3/5 των εδρών στο Συμβούλιο και υπό το προϋπάρχον σύστημα της απόλυτης πλειοψηφίας. Συναφώς, πλήττεται η ίδια η

⁷⁷ Βλ. παραπάνω, υπό III, 2^Α.



συνταγματικότητα της ρύθμισης⁷⁸. Σωστά επισημαίνεται ότι «ο ορισμός του ορίου 50% + 1 [έστω στην επαναληπτική εκλογή] είναι απολύτως αναγκαίο αντίβαρο για τη δημοκρατική νομιμοποίηση του συστήματος της ενισχυμένης πλειοψηφίας. Αντίθετα, η επιλογή του 42 ή 43% + 1 ψήφος αποδυναμώνει τη “νομιμοποίηση” της “δοτής υπερ-πλειοψηφίας” και ικανοποιεί... επιλογές κομματικής σκοπιμότητας...»⁷⁹.

Η απαίτηση για συγκέντρωση της απόλυτης πλειοψηφίας των εγκύρων ψήφων για την εκλογή εκτελεστικού οργάνου των ΟΤΑ συναντάται στη συντριπτική πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών. Η περίπτωση της Γερμανίας⁸⁰, όπου η νομοθετική αρμοδιότητα για την τοπική αυτοδιοίκηση ανήκει στα κατ' ιδίαν κρατίδια (Ländern), είναι αποκαλυπτική. Στους ΟΤΑ δέκα κρατιδίων (Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,

Nordheim-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) απαιτείται, για την εκλογή, η απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων είτε στον πρώτο εκλογικό γύρο είτε σε δεύτερο μεταξύ των δύο πρώτων σε αριθμό ψήφων υποψηφίων δημάρχων. Στους ΟΤΑ δύο κρατιδίων (Baden-Württemberg και Sachsen) απαιτείται, για την εκλογή, η απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στον πρώτο εκλογικό γύρο και σε περίπτωση που αυτό δεν επιτευχθεί, διεξάγεται δεύτερος γύρος, μεταξύ υποψηφίων, χωρίς περιορισμούς συμμετοχής, όπου για την εκλογή αρκεί και η σχετική πλειοψηφία. Και μόνον στους ΟΤΑ του κρατιδίου Niedersachsen αρκεί, για την εκλογή, και η σχετική πλειοψηφία στον πρώτο γύρο. Όμως, οι εξαιρέσεις στον κανόνα της απόλυτης πλειοψηφίας για την εκλογή δεν πρέπει να παραπλανούν, καθώς εκεί οι θεσμικές ισορροπίες είναι

⁷⁸ Βλ. Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗ, Συναθροίσεις, Πανεπιστήμια και Αυτοδιοικητικές Εκλογές. Τρία πεδία δοκιμασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων, σε: www.constitutionalism.gr, ημ. καταχ. 9-3-2021, σ. 3-4 (επίσης δημοσιευμένο και σε ΘΠΔΔ, 1/2021, σ. 6 επ.). Βλ. και την άποψη της ισχυρής μειοψηφίας στην απ. 3684/2009 του ΣτΕ, σχετικά με την κρίση για τη συνταγματικότητα του 42% (υπό Ι, 2).

⁷⁹ Δ.ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ, Αλλαγή του εκλογικού συστήματος των Ο.Τ.Α.: Επιστροφή στα παλιά ..., σε: <http://tetradioaftodioikisis>, ημ. καταχ. 7-2-2021, σ. 2.

⁸⁰ Βλ. αναλυτικά D.GEHNE, ό.π. σημ. 42, σ. 45 και 145-146.



διαφορετικές. Στη Γερμανία η άμεση εκλογή δημάρχου είναι ανεξάρτητη της εκλογής για το Συμβούλιο και με διαφορετική χρονική θητεία. Συναφώς, σε αντίθεση με το εκλογικό σύστημα του ν. 4804/2021, ο συσχετισμός των παρατάξεων στο Συμβούλιο δεν έχει καμία σχέση με το εκτελεστικό του όργανο. Το τελευταίο δεν ενισχύει με την εκλογή του καμιά παράταξη/συνδυασμό.

Γενικότερα, ο ν. 4804/2021 συνεχίζει την παράδοση (τουλάχιστον της μεταπολίτευσης) του άμεσα εκλεγμένου εκτελεστικού οργάνου και, κατ' αποτέλεσμα η χώρα μας, ως προς αυτό, συνεχίζει να είναι ευθυγραμμισμένη με τα ισχύοντα στις περισσότερες πλέον χώρες της Ευρώπης. Καταργώντας την αναλογική εκλογή στα Συμβούλια, το εκτελεστικό όργανο των ΟΤΑ ξαναγίνεται ιδιαίτερα ισχυρό, όχι μόνο λόγω της άμεσης εκλογής του αλλά και λόγω του ότι θα έχει εκ του νόμου μια προγραμματικά/παραταξιακά ομοιογενή σ' αυτό αυξημένη πλειοψηφία (τουλάχιστον) των 3/5 στο Συμβούλιο. Περαιτέρω, από τον

επιτυχόντα συνδυασμό του Δημάρχου/Περιφερειάρχη θα προέρχεται η πλειοψηφία των μελών των έμμεσα αιρετών εκτελεστικών οργάνων (Επιτροπές, διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων του ΟΤΑ), μέσω των οποίων ασκείται η διοίκηση του ΟΤΑ.

Ένας άλλος συντελεστής ισχυροποίησης του εκτελεστικού οργάνου είναι το γεγονός ότι σε μας, ίσχυε και ισχύει το σύστημα της «κλειστής λίστας», κατά το οποίο οι εκλογείς επιλέγουν για συμβούλους μόνον από τα προτεινόμενα πρόσωπα από το ψηφοδέλτιο ενός συνδυασμού («κλειστή»). Διαφορετικά απ' ότι σε μας, π.χ. στα περισσότερα κρατίδια της Γερμανίας έχει εισαχθεί η δυνατότητα υπερψήφισης συμβούλων από διαφορετικές λίστες υποψηφίων (ranaschieren), που μειώνει την εξάρτηση των συμβούλων από τις ηγεσίες των δημοτικών παρατάξεων⁸¹.

Απέναντι σε ένα τέτοιο ισχυρό εκτελεστικό όργανο δεν υπάρχουν αντίβαρα. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τέτοιο αντίβαρο θα συνιστούσε η δυνατότητα απομάκρυνσής του προ της

⁸¹ Βλ. σχετικά H.G.WEHLING, Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und

Parteientscheidung, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999, σ. 9 επ.



λήξης της θητείας του, όπως ισχύει σε άλλες χώρες με επίσης άμεση εκλογή εκτελεστικού οργάνου: π.χ. στα περισσότερα κρατίδια της Γερμανίας και στην Πολωνία (όπου ανακαλείται με τοπικό δημοψήφισμα υπό αυστηρές πάντως διαδικαστικές προϋποθέσεις), στην Ιταλία (όπου η άρση της εμπιστοσύνης του Συμβουλίου οδηγεί σε διάλυσή του και προκήρυξη πρόωρων εκλογών)⁸².

Να θυμηθούμε εν προκειμένω τη «σύσταση» 151 (2004) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών που καλούσε τα κράτη-μέλη, εφόσον υιοθετούν την άμεση εκλογή του εκτελεστικού οργάνου, «να προσέξουν ιδιαίτερα στο σύστημα ελέγχων και ισορροπιών» (to pay due attention to the system of checks and balances) μεταξύ αυτού και του αντιπροσωπευτικού σώματος. Αλλιώς, ελλοχεύει ο κίνδυνος υπερίσχυσης του εκτελεστικού οργάνου έναντι του αντιπροσωπευτικού, ιδιαίτερα αν το έλλειμμα συστήματος ελέγχων/ισορροπιών συνοδεύεται από κουλτούρα πολιτικής απάθειας/μη συμμετοχής μεταξύ των

πολιτών ή από έλλειμμα ισχυρής κοινής γνώμης⁸³.

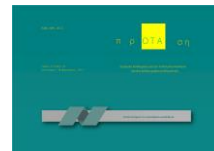
Επίλογος

Το εκλογικό σύστημα των ελληνικών ΟΤΑ, καθώς και το σύστημα διακυβέρνησής τους με το οποίο συνέχεται, αλλά και γενικότερα το θεσμικό τους πλαίσιο είναι αποσπασματικό και διάσπαρτο σε διάφορα νομοθετήματα, με κόστος στην ασφάλεια και βεβαιότητα του δικαίου. Κατ' αποτέλεσμα, η γνώση του τι ακριβώς ισχύει είναι εξαιρετικά δυσχερής, ακόμη και σε νομικούς και αιρετούς, πολύ περισσότερο δε σε απλούς πολίτες οι οποίοι καλούνται να συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων στο κατ' εξοχήν πεδίο πραγμάτωσης μιας «βιωματικής» δημοκρατίας (λόγω της εγγύτητας των οργάνων λήψης αποφάσεων με αυτούς).

Περαιτέρω, στο ισχύον Σύνταγμα δεν υπάρχει (αντίστοιχη των εθνικών εκλογών – άρθρο 54 παρ. 1 Σ.1975/86/01-) ρύθμιση για ισχύ του εκλογικού συστήματος των ΟΤΑ από τις μεθεπόμενες εκλογές, με δυνατότητα άμεσης ισχύος μόνον αν

⁸² Βλ. υπό III, 1B.

⁸³ Βλ. υπό III, 1B (προς το τέλος).



ψηφισθεί με αυξημένη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών⁸⁴. Μέχρι ένα βαθμό αυτή η διαφοροποίηση, σε σχέση με τα ισχύοντα στις εθνικές εκλογές, ενδεχομένως προσδίδει ευελιξία στον κοινό νομοθέτη σε αναγκαίες, εν πολλοίς τεχνικές, τροποποιήσεις άμεσης ισχύος σε μια τεράστια ρυθμιστέα ύλη (δεδομένου μάλιστα ότι το εκλογικό σύστημα συνέχεται με το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ). Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι συνιστά «καλή νομοθέτηση» η ψήφιση και η θέση σε ισχύ διατάξεων εκλογικού δικαίου (αλλά όχι μόνο) στο «παρά πέντε» προ των αυτοδιοικητικών εκλογών (όπως συνέβη με τον ν. 4604/26-3-2019), ακόμη και μετά απ' αυτές ως προς το σύστημα διακυβέρνησης, όπως συνέβη με τους νόμους 4623/2019 και 4625/2019.

Το Σύνταγμα σωστά δεν δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη στην υιοθέτηση συγκεκριμένου εκλογικού συστήματος και

συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ, αφήνοντάς του μεγάλα περιθώρια επιλογής του προσφορότερου. Βέβαια, υπό τον απαραίτητο όρο ότι θα επιτυγχάνει, δεδομένων των κοινωνικοπολιτικών συνθηκών, την πραγμάτωση των αρχών επί των οποίων εδράζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των ΟΤΑ (με κομβικό σημείο την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου), συνυπολογίζοντας πάντως και τη δυνατότητα αποτελεσματικής αυτοδιοίκησής τους.

Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή του εκλογικού συστήματος δεν πρέπει να είναι αποτέλεσμα μιας δογματικής προειλημμένης απόφασης των κυβερνώντων, όπως συνέβη με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες των τελευταίων χρόνων. Στο σημείο αυτό τεράστια είναι η ευθύνη των ίδιων των θεσμικών οργάνων της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Ε. και ΕΝ.Π.Ε.)⁸⁵, τα οποία σε μεγάλο βαθμό περιορίζονται στον

⁸⁴ Στα πλαίσια μέλλουσας αναθεώρησης, ο Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (Προτάσεις αναθεώρησης συνταγματικών διατάξεων για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε: www.constitutionalism.gr, ημερ. καταχ. 6-4-2014, σ. 32) είχε προτείνει την ψήφιση παρόμοιας ρύθμισης για το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ, προκειμένου «να αποτραπούν τα φαινόμενα

μικροκομματικών υστεροβουλιών και μεθοδεύσεων».

⁸⁵ Στα πλαίσια μέλλουσας αναθεώρησης, ο Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (ό.π. σημ. 84, σ. 16 επ.) είχε προτείνει την «καθιέρωση ενός Συμβουλίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως επίσημου κοινού εκπροσώπου του χώρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στην εκτελεστική



σχολιασμό των εκάστοτε κυβερνητικών πρωτοβουλιών, αδυνατώντας να συμφωνήσουν, διαπαραταξιακά, σε βασικά ζητήματα. Και αυτό, παρόλο που η ενεργός τους ανάμιξη προβλέπεται από τον ίδιο τον ΕΧΤΑ (άρθρο 4 παρ. 6: «οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατόν, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεων για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα»).

Είναι αναγκαίο να συμφωνηθεί ένα συνολικό μεταρρυθμιστικό πλαίσιο, μέρος του οποίου θα είναι το εκλογικό σύστημα και σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ. Συναφώς, πρέπει να αποφευχθούν αποσπασματικές επιλογές χωρίς συνοχή, συνολικό σχεδιασμό και στρατηγική, υπό τον στόχο υπέρβασης του συγκεντρωτισμού που συνεχίζει να χαρακτηρίζει τη χώρα μας⁸⁶. Πρωτίστως το εκλογικό σύστημα (και

το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ) είναι σκόπιμο να αποκτήσει και μια σχετική σταθερότητα, η οποία έχει αυταξία, στον βαθμό που η ενεργοποίηση των πολιτών θα γίνεται με σαφείς και προκαθορισμένους θεσμούς, στους οποίους οι τελευταίοι νιώθουν εξοικειωμένοι. Ασφαλώς, η ανάγκη αλλαγών σε επουσιώδη ζητήματα που η πράξη αναδεικνύει, θα είναι υπαρκτή, αλλά όμως αυτές δεν θα είναι, κάθε φορά, ανατρεπτικές όλου του συστήματος, χωρίς αυτό να επιβάλλεται από μεταβολές της κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας.

Τελικά, το στοίχημα είναι η ενεργοποίηση και συμμετοχή των πολιτών. Ως προς αυτό, η Τοπική Αυτοδιοίκηση προσφέρεται ως εγγύτερο προς αυτούς και γι' αυτό καταλληλότερο επίπεδο. Η πλήρης δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών τους προφανώς δημιουργεί ευνοϊκότερες συνθήκες συμμετοχής και ανάληψης ευθύνης. Όμως, η αδυναμία επίλυσης των αναφερόμενων προβλημάτων σίγουρα θα

εξουσία και την κεντρική διοίκηση, με [διασφαλισμένη τη] θεσμική οργάνωση και λειτουργία ...». Αυτό θα λειτουργούσε «στο πλαίσιο και υπό την εποπτεία ενός Επιστημονικού Ινστιτούτου [Τοπικής Αυτοδιοίκησης] με αυστηρές επιστημονικές

προδιαγραφές ως προς τη στελέχωση και τη λειτουργία του».

⁸⁶ Βλ. σχετικά Ν.-Κ.ΧΛΕΠΑ, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Στη Μετα-κορωνοϊό **Εποχή, διαΝΕΟσις, Ιαν. 2021.**



αποθαρρύνει τις όποιες διαθέσεις συμμετοχής. Ο καταλληλότερος συνδυασμός μεταξύ πλήρους δημοκρατικής νομιμοποίησης και διοικητικής αποτελεσματικότητας είναι πάντα το ζητούμενο, προκειμένου οι ενεργές δυνάμεις των τοπικών κοινωνιών να δώσουν σάρκα και οστά στο οργανωτικό κέλυφος των σχετικών ρυθμίσεων, βελτιώνοντας την καθημερινότητα των συμπολιτών τους.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Δυνατότητα άσκησης προσφυγής του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010 στο πλαίσιο διοικητικών συμβάσεων, ΣτΕ 770/ 2021

[παρ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου]

Β. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών ΟΤΑ, ΣτΕ 72/ 2022

[παρ. Αγγελική Βογιατζή]



Α. Δυνατότητα άσκησης προσφυγής του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010 στο πλαίσιο διοικητικών συμβάσεων

ΣτΕ 770/ 2021

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Δίκη-πilotός. Διοικητικές συμβάσεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016. Ανάθεση έργου ΟΤΑ με την διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης. Με το άρθρο 360 παρ. 3 του ν. 4412/2016 δεν θίγεται το δικαίωμα των τρίτων να ασκήσουν διοικητικές προσφυγές κατά των πράξεων των αναθετουσών αρχών που εκδίδονται κατά την διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Οι τρίτοι δύνανται να ασκήσουν προσφυγή νομιμότητας του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 κατά των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ, οι δε πράξεις αυτές υπόκεινται και στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας που προβλέπεται από τα άρθρα 225 και 226 του ν. 3852/2010. Όλες οι πράξεις υπόκεινται σε προσφυγή νομιμότητας ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά τα άρθρα 227 και 238 του ν. 3852/2010. Η διατυπούμενη κατά τον προσυμβατικό έλεγχο στις σχετικές πράξεις ή αποφάσεις κρίση του ΕΣ δεσμεύει και τις εποπτικές αρχές, όπως ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή του άρθρου 152 του ν. 3463/2006. Οι θιγόμενοι μπορούν να αμφισβητήσουν την νομιμότητα των πράξεων αυτών ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων, τα οποία δεν δεσμεύονται από τα κριθέντα από το ΕΣ. Δικαίωμα άσκησης αίτησης αναστολής και αίτησης ακυρώσεως

έχει και η αναθέτουσα αρχή, της οποίας οι πράξεις ακυρώθηκαν κατ' ενάσκηση ελέγχου νομιμότητας. Για το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων δεν απαιτείται η προηγούμενη άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ. Μετά την επίλυση των προδικαστικών ζητημάτων, η αίτηση και η παρέμβαση παραπέμπονται στο Διοικητικό Εφετείο Πατρών. Η υπόθεση εισήχθη στην επταμελή σύνθεση με πράξη της Επιτροπής του άρθρου 1 παρ. 1 του ν.3900/2010.

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 11 Μαΐου 2021, με την εξής σύνθεση: Μ. Καραμανώφ, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Δ' Τμήματος, Ε. Αντωνόπουλος, Ηλ. Μάζος, Ο. Παπαδοπούλου, Χρ. Σιπαρά, Σύμβουλοι, Χρ. Μπόλοφ, Ο. Νικολαράκου, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ι. Παπαχαραλάμπους, Γραμματέας του Δ' Τμήματος.

Για να δικάσει την από 11 Ιανουαρίου 2021 αίτηση:

του Δήμου, ο οποίος παρέστη με τον δικηγόρο Βασίλειο Χατζηγιαννάκη (Α.Μ. 28288), που τον διόρισε με απόφαση της Οικονομικής του Επιτροπής,

κατά των: 1. Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με Χριστίνα Γιωτοπούλου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς της και 2. Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, ο οποίος παρέστη με την Άννα Μαλιαρά, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ- ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2021



κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς της.

Στη δίκη παρεμβαίνουν οι: 1. ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «...», που εδρεύει στην ... (...), η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Ηλία Θεοδωράτο (Α.Μ. 12286), που τον διόρισε με πληρεξούσιο, 2. ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «.....» και τον διακριτικό τίτλο «...», που εδρεύει στην... (...), η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Βασίλειο Χατζηγιαννάκη (Α.Μ. 28288), που τον διόρισε με πληρεξούσιο, 3., κατοίκου ... (...), ο οποίος παρέστη αυτοπροσώπως ως δικηγόρος (...) και κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς του και 4. ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «.....» και τον διακριτικό τίτλο «...», που εδρεύει στη....Αττικής (...), η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Αναστάσιο- Ευγένιο Χριστοφιλόπουλο (Α.Μ. 24563), που τον διόρισε με πληρεξούσιο.

Με την αίτηση αυτή ο αιτών Δήμος επιδιώκει να ακυρωθούν: 1. η υπ' αριθμ. 53/22.12.2020 απόφαση της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006 της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, 2. η υπ' αριθμ. ../9.10.2020 απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, 3. η υπ' αριθμ. ../20.10.2020 απόφαση του ίδιου ως άνω Συντονιστή και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η πιο πάνω αίτηση εισάγεται στο Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας κατόπιν της από 27 Ιανουαρίου 2021 πράξεως της Επιτροπής του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 3900/2010 και της από 4 Φεβρουαρίου 2021 πράξεως της Προέδρου του Δ' Τμήματος.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Ηλ. Μάζου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τους πληρεξουσίου του Δήμου και των παρεμβαίνουσών εταιρειών, οι οποίοι ανέπτυξαν και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησαν να γίνει δεκτή η αίτηση.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά τον Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως δεν απαιτείται κατά νόμο η καταβολή παραβόλου.

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση των ακόλουθων πράξεων: α. της απόφασης ../9.10.2020 του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης



Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με την οποία έγινε δεκτή η προσφυγή του και ακυρώθηκε η απόφαση .../20.7.2020 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου με την πράξη αυτή είχε εγκριθεί η προσφυγή στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση για την ανάθεση της εκτέλεσης του έργου «Αποκατάσταση ζημιών έργων υποδομής που προκλήθηκαν από ακραία καιρικά φαινόμενα κατά το μήνα Σεπτέμβριο του 2016», β. της απόφασης .../20.10.2020 της ίδιας Αρχής (Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου), με την οποία, κατ' ενάσκηση ελέγχου νομιμότητας, ακυρώθηκε η απόφαση/22.9.2020 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου με την πράξη αυτή της δημοτικής αρχής είχε εγκριθεί το αποτέλεσμα της δημοπράτησης του ανωτέρω έργου και είχε ανακηρυχθεί προσωρινή ανάδοχος, και για τα τρία τμήματα (υποέργα) στα οποία είχε διαιρεθεί το εν λόγω έργο, η εταιρεία «.....», και γ. της απόφασης/22.12.2020 της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 ν. 3463/2006 Περιφερειακής Ενότητας Ηλείας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με την οποία απερρίφθη προσφυγή του ήδη αιτούντος Δήμου κατά των ως άνω υπό α? και β? πράξεων του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

3. Επειδή, στην διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010 («Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 213), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 40 παρ. 1 του ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Οποιοδήποτε ένδικο βοήθημα ή μέσο ενώπιον οποιουδήποτε τακτικού διοικητικού δικαστηρίου μπορεί να εισαχθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας με πράξη τριμελούς Επιτροπής, αποτελούμενης από τον Πρόεδρό του, τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο και τον Πρόεδρο του αρμόδιου καθ' ύλην Τμήματος, ύστερα από αίτημα ενός των διαδίκων ή του Γενικού Επιτρόπου των διοικητικών δικαστηρίων, όταν με αυτό τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Τα αιτήματα των διαδίκων συνοδεύονται, επί ποινή απαραδέκτου, από παράβολο τριακοσίων (300) ευρώ υπέρ του Δημοσίου ... Η πράξη της Επιτροπής δημοσιεύεται σε δύο ημερήσιες εφημερίδες των Αθηνών και συνεπάγεται την αναστολή εκδίκασης των εκκρεμών υποθέσεων, στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα ... Μετά την επίλυση του ζητήματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να παραπέμψει το ένδικο μέσο ή βοήθημα στο αρμόδιο τακτικό διοικητικό δικαστήριο. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας δεσμεύει τους διαδίκους της ενώπιόν του δίκης, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι παρεμβάντες...».



4. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, με την ./2021 πράξη της Επιτροπής του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010 (ΦΕΚ Α΄ 213), όπως ισχύει, έγινε δεκτή η από 11.1.2021 αίτηση του Δήμου ... και διατάχθηκε η εισαγωγή της κρινομένης αιτήσεως ακυρώσεως (και της σχετικής αιτήσεως αναστολής) στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Η αίτηση αυτή είχε ασκηθεί ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Πατρών ως δικαστηρίου αρμοδίου για την εκδίκαση των διαφορών που αναφέρονται κατά την διαδικασία που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4412/2016. Με την ως άνω πράξη της Επιτροπής, η οποία δημοσιεύθηκε στις εφημερίδες και στις 29.1.2021 και 1.2.2021 αντιστοίχως, έγινε δεκτό ότι με την κρινόμενη αίτηση τίθενται γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα, τα οποία παρατίθενται σε επόμενες σκέψεις.

5. Επειδή, κατόπιν της ανωτέρω ./2021 πράξεως της Επιτροπής του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010, η υπόθεση εισάγεται, λόγω σπουδαιότητας, ενώπιον της επταμελούς συνθέσεως του καθ' ύλην αρμοδίου Δ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας με την από 4.2.2021 πράξη της Προέδρου του ως άνω σχηματισμού, περί ορισμού δικασίμου και εισηγητού.

6. Επειδή, με την οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 (L 94, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης

δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2014/18/ΕΚ) θεσπίσθηκαν κανόνες για τις διαδικασίες σύναψης από τις αναθέτουσες αρχές, μεταξύ άλλων, συμβάσεων δημοσίων έργων, των οποίων η εκτιμώμενη αξία, εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας, είναι ίση ή ανώτερη από το όριο των 5.350.000 ευρώ (άρθρο 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. α΄ της οδηγίας, όπως ισχύει). Εξάλλου, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων (συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων συμβάσεων έργων), εκδόθηκε η οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 (L 395), η οποία, τροποποιηθείσα με τις οδηγίες 2007/66/ΕΚ (L 335) και 2014/23/ΕΕ (L 94), ορίζει στο μεν άρθρο 1 τα ακόλουθα: «1. ... Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε, όσον αφορά τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ ..., οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές να υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και ιδίως, όσο το δυνατόν ταχύτερων αναθεωρήσεων ... λόγω του ότι οι αποφάσεις αυτές παραβιάζουν την ενωσιακή νομοθεσία περί διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων ή τους εθνικούς κανόνες μεταφοράς της εν λόγω νομοθεσίας. 2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να μην υφίσταται καμία διάκριση μεταξύ των επιχειρήσεων που ισχυρίζονται



ότι υπέστησαν ζημία στο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεως του δημοσίου, λόγω της διάκρισης που γίνεται με την παρούσα οδηγία μεταξύ των εθνικών κανόνων που εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο και των άλλων εθνικών κανόνων. 3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες προσφυγής να είναι διαθέσιμες, σύμφωνα με τους κανόνες που είναι δυνατό να θεσπίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον σε οποιοδήποτε πρόσωπο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση». Στο δε άρθρο 2 παρ. 1 η ίδια οδηγία 89/665/ΕΟΚ διαλαμβάνει τα εξής: «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται όσον αφορά τις διαδικασίες προσφυγής που ορίζει το άρθρο 1 να προβλέπουν τις αναγκαίες εξουσίες προκειμένου: α) να λαμβάνονται, το συντομότερο δυνατόν και με τη διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων, προσωρινά μέτρα ώστε να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγόμενων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν ή επιτρέπουν την αναστολή δημόσιας σύμβασης ή της εκτέλεσης οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές β) να ακυρώσουν ή να διασφαλίσουν την ακύρωση των παράνομων αποφάσεων, και ιδίως να καταργούν τις τεχνικές, οικονομικές και χρηματοδοτικές προδιαγραφές που εισάγουν διακρίσεις και περιλαμβάνονται στα έγγραφα με τα οποία

καλούνται οι ενδιαφερόμενοι να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, στις συγγραφές υποχρεώσεων ή σε οποιοδήποτε άλλο έγγραφο που έχει σχέση με τη διαδικασία σύναψης της συγκεκριμένης σύμβασης γ) ...».

7. Επειδή, για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις των ως άνω οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 89/665/ΕΟΚ εκδόθηκε ο ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147 και διόρθωση σφαλμάτων σε ΦΕΚ Α' 200), ο οποίος πάντως περιλαμβάνει κανόνες σχετικούς με την διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας τους (βλ. άρθρο 3 παρ. 1, κατά την οποία διάταξη με τα άρθρα 3 έως 221 θεσπίζονται κανόνες για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων του άρθρου 1 παρ. 2 περ. α', ήτοι των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών κατά την έννοια της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές «ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτών» βλ. και άρθρο 1 παρ. 3 που ορίζει ότι οι διατάξεις των άρθρων 116 έως 128 εφαρμόζονται αποκλειστικά στην ως άνω κατηγορία δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία κάτω των τασσομένων με την ανωτέρω οδηγία ορίων). Τα άρθρα 32 και 32Α του νόμου αυτού αφορούν την διαδικασία ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης ενώ τα άρθρα 103 έως 105 αναφέρονται στην κατακύρωση του αποτελέσματος της διαδικασίας. Συναφώς, το



άρθρο 105 προβλέπει, στις παραγράφους 3 και 4, τα ακόλουθα: «3. ... Τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης κατακύρωσης και ιδίως, η σύναψη της σύμβασης επέρχονται εφόσον και όταν συντρέξουν σωρευτικά τα εξής: α) αα) σε συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία άνω των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, παρέλθει άπρακτη η προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής ή σε περίπτωση άσκησης, παρέλθει άπρακτη η προθεσμία άσκησης αίτησης αναστολής κατά της απόφασης της Α.Ε.Π.Π. και σε περίπτωση άσκησης αίτησης αναστολής κατά της απόφασης της Α.Ε.Π.Π., εκδοθεί απόφαση επί της αίτησης, με την επιφύλαξη της χορήγησης προσωρινής διαταγής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 4 του άρθρου 372 και ββ) ... β) ολοκληρωθεί επιτυχώς ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα άρθρα 35 και 36 του ν. 4129/2013, εφόσον απαιτείται και γ) κοινοποιηθεί η απόφαση κατακύρωσης στον προσωρινό ανάδοχο, εφόσον ο τελευταίος υποβάλλει, έπειτα από σχετική πρόσκληση, υπεύθυνη δήλωση ... στην οποία θα δηλώνεται ότι, δεν έχουν επέλθει στο πρόσωπό του οψιγενείς μεταβολές κατά την έννοια του άρθρου 104 και μόνον στην περίπτωση του προσυμβατικού ελέγχου ή της άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά της απόφασης κατακύρωσης. Η υπεύθυνη δήλωση ελέγχεται από το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο συντάσσει

πρακτικό που συνοδεύει τη σύμβαση. 4. Μετά την επέλευση των εννόμων αποτελεσμάτων της απόφασης κατακύρωσης, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τον ανάδοχο να προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, θέτοντάς του προθεσμία που δε μπορεί να υπερβαίνει τις είκοσι (20) ημέρες από την κοινοποίηση σχετικής έγγραφης ειδικής πρόσκλησης». Στο δε άρθρο 340 παρ. 1 του νόμου ορίζεται ότι όταν, κατά την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, «ελεγκτικά ή εποπτικά διοικητικά όργανα εντοπίζουν, ίδια πρωτοβουλία ή κατόπιν λήψης πληροφοριών, συγκεκριμένες παραβιάσεις ... αναφέρουν υποχρεωτικά τα προβλήματα αυτά στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, στις αρχές λογιστικού ελέγχου και στα δικαστήρια».

8. Επειδή, περαιτέρω, το Βιβλίο IV (άρθρα 345 - 374) του ιδίου ν. 4412/2016 αναφέρεται στην έννομη προστασία κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων και προβλέπει στο άρθρο 345 παρ. 1 ότι οι διατάξεις του «εφαρμόζονται στις διαφορές που προκύπτουν κατά τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων του παρόντος νόμου, ... με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ και ανεξάρτητα από τη φύση τους». Το άρθρο 346 του νόμου ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα ακόλουθα: «1. Κάθε ενδιαφερόμενος, ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί σύμβαση [της περίπτωσης α?) της



παραγράφου 2 του άρθρου 1 και έχει υποστεί ή ενδέχεται να έχει υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της ευρωπαϊκής ή εσωτερικής νομοθεσίας, έχει δικαίωμα να προσφύγει στην Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 360 και να ζητήσει προσωρινή προστασία, σύμφωνα με το άρθρο 366 [και] ακύρωση παράνομης πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 367 ... 2. Κάθε ενδιαφερόμενος, ο οποίος έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από απόφαση της ΑΕΠΠ επί της προδικαστικής προσφυγής του άρθρου 360, μπορεί να ασκήσει αίτηση για την αναστολή εκτέλεσης και αίτηση για την ακύρωση της απόφασής της ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων σύμφωνα με το άρθρο 372. Δικαίωμα άσκησης των ίδιων ενδίκων βοηθημάτων έχει και η αναθέτουσα αρχή αν η ΑΕΠΠ δεχθεί την διοικητική προσφυγή». Στο άρθρο 360 προβλέπονται τα εξής: «1. Κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του νόμου αυτού και έχει ή είχε υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας, υποχρεούται, πριν από την υποβολή των προβλεπόμενων στον Τίτλο 3 ενδίκων βοηθημάτων να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ

κατά της σχετικής πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής. 2. Η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων του Τίτλου 3 κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων των αναθετουσών αρχών. 3. Δεν επιτρέπεται η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής κατά τη διαδικασία της ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων εκτός από την προδικαστική προσφυγή της παραγράφου 1». Το δε άρθρο 362 παρ. 4 διαλαμβάνει ότι «Δεν επιτρέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά απόφασης της ΑΕΠΠ, η οποία δέχεται εν όλω ή εν μέρει προσφυγή άλλου προσώπου». Εξάλλου, ο Τίτλος 3 (άρθρα 372 και 373) του εν λόγω Βιβλίου IV του ν. 4412/2016 αφορά ειδικώς την δικαστική προστασία στο στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 372 του νόμου αυτού ορίζονται, μεταξύ των άλλων, τα ακόλουθα: «1. Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να ζητήσει την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης της ΑΕΠΠ και την ακύρωσή της ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής, με τριμελή σύνθεση, το οποίο αποφαινεται αμετακλήτως. Δικαίωμα άσκησης των ίδιων ενδίκων βοηθημάτων έχει και η αναθέτουσα αρχή αν η ΑΕΠΠ κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή ... Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος νόμου, για την εκδίκαση των διαφορών



αυτών εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του π.δ. 18/989 (Α? 8). 2. ... 3. Κατά παρέκκλιση των διατάξεων των δύο προηγούμενων παραγράφων, ... διαφορές οι οποίες προκύπτουν από την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ με προϋπολογισμό μεγαλύτερο των δεκαπέντε εκατομμυρίων (15.000.000) ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ, εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας. 4. ... Η δικάσιμος για την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης δεν πρέπει να απέχει πέραν του τριμήνου από την κατάθεση του δικογράφου. 5. ... 6. ... 7. Αν το δικαστήριο ακυρώσει πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής μετά τη σύναψη της σχετικής σύμβασης, η τελευταία δεν θίγεται, εκτός αν πριν από τη σύναψη αυτής είχε ανασταλεί η διαδικασία σύναψης της σύμβασης με απόφαση της ΑΕΠΠ ή με απόφαση επί αίτησης αναστολής ή με προσωρινή διαταγή. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να αξιώσει αποζημίωση, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο άρθρο 373».

9. Επειδή, ο θεσπισθείς αρχικώς με το άρθρο 15 του ν. 2145/1993 (ΦΕΚ Α' 88, με το οποίο προστέθηκε παράγραφος 7 στο άρθρο 19 του π.δ/τος 774/1980 «Περί Κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων», ΦΕΚ Α' 189) έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής

αξίας, προ της συνάψεώς τους, προβλέπεται ήδη στο άρθρο 98 του Συντάγματος, το οποίο, όπως ισχύει μετά την αντικατάσταση της παραγράφου 1 αυτού με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α' 84), διαλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα εξής: «1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. ... β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει. γ. ... ζ. ... 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει. Στις περιπτώσεις των στοιχείων α' έως δ' της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 92 παράγραφοι 2 και 3. 3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας». Ήδη δε ο περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου ν. 4700/2020 (ΦΕΚ Α' 127) περιέλαβε σχετικές διατάξεις στο Κεφάλαιο 53 («Διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου»). Ειδικότερα, στο άρθρο 324 του νόμου αυτού («Υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο») ορίζονται, στις παραγράφους 1 και 2, τα ακόλουθα: «1. Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου



και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 2. Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το όριο της παρ. 1, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπηρεσιών ή φορέων αυτών». Το άρθρο 326 αναφέρεται στην διαδικασία άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου και προβλέπει τα εξής: «1. Για τον σκοπό του ελέγχου που προβλέπεται στο παρόν Κεφάλαιο, υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο Προσυμβατικού Ελέγχου ή στον Επίτροπο από τον αρμόδιο υπουργό ή φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία. Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες

από τη διαβίβαση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του σχετικού φακέλου. Αν από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα πριν από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η οποία, στην περίπτωση αυτή, διακόπτεται. Η έκδοση μη οριστικής κατά τα ανωτέρω πράξης από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο επιτρέπεται μία μόνο φορά. 2. Η οριστική πράξη του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου κοινοποιείται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος υποχρεούται αμελλητί να την κοινοποιήσει με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο σε όλους τους υποψηφίους που συμμετείχαν στην ελεγχόμενη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου ...». Στο δε άρθρο 328 του νόμου προβλέπεται ότι, αν δεν διενεργηθεί ο προβλεπόμενος κατά τα ανωτέρω έλεγχος, «η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη».

10. Επειδή, στην παράγραφο 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, όπως ισχύει, προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει». Εξάλλου, ο ν. 3852/2010 («Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ Α' 87) ορίζει στην παράγραφο 1 του άρθρου 214, όπως το τελευταίο αντικαταστάθηκε με το άρθρο 108



του ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α? 133), ότι: «Το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Ειδικότερα η κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. συνίσταται: (α) σε έλεγχο των πράξεων (έλεγχος νομιμότητας) και (β) ...». Περαιτέρω, ο νόμος αυτός ορίζει και τα εξής: Άρθρο 215 (109 ν. 4555/2018) «1. Με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων, η σύμφωνα με το άρθρο 214 κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. ασκείται από τις κατά τόπο αρμόδιες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. [ΑΥΕ Ο.Τ.Α.] 2. ... 3. Η αρμοδιότητα της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. συνίσταται στην άσκηση του ελέγχου των πράξεων των δήμων, ... σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος. 4. ... 5. ...», Άρθρο 216 (110 ν. 4555/2018) «1. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συνιστάται θέση προϊσταμένου αυτής ... που φέρει τον τίτλο "Επόπτης Ο.Τ.Α." ... 2. ... 7. ...», Άρθρο 225 («Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας», άρθρο 116 ν. 4555/2018) «1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων ... αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν: α) ... β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα

χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., γ) ... θ) ... 2. ... 3. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Η μη έκδοση της ειδικής πράξης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα του Επόπτη Ο.Τ.Α. 4. ...», Άρθρο 226 («Αυτεπαγγέλτος έλεγχος νομιμότητας», άρθρο 117 ν. 4555/2018) «1. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, ... για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί. 2. ... 3. ...», Άρθρο 227 («Ειδική διοικητική προσφυγή ...», άρθρο 118 ν. 4555/2018) «1. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων ..., για λόγους νομιμότητας, ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α., μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε πλήρη γνώση αυτής ... 2. ... 4. Δικαίωμα για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ..., ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν ... 5. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποφαινεται επί της



προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρά απορριφθεί. 6. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων», Άρθρο 230 (άρθρο 121 ν. 4555/2018) «1. ... 3. Οι αποφάσεις του Επόπτη Ο.Τ.Α. προσβάλλονται στα αρμόδια δικαστήρια με τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία», Άρθρο 238 («Εποπτεία των Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ...», άρθρο 131 ν. 4555/2018) «1. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, κατά τα άρθρα 225 έως 227, ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114), οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση ... 2. Όπου στα ανωτέρω άρθρα αναφέρεται ο Επόπτης Ο.Τ.Α., κατά το μεταβατικό διάστημα, νοείται ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης ... 4. Η έναρξη λειτουργίας κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. 5. ... 6. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 6 του άρθρου 227. 7. ...». Στο δε άρθρο 151 του, κυρωθέντος με το άρθρο

πρώτο του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114), Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προβλέπεται ότι: «Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα [ήδη του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης] ... ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του επόμενου άρθρου ...» ενώ στο άρθρο 152 του ίδιου Κώδικα ορίζεται, εκτός των άλλων, ότι: «1. Στην έδρα κάθε Περιφέρειας συνιστάται τουλάχιστον μία (1) τριμελής Ειδική Επιτροπή ... 2. Η Ειδική Επιτροπή ασκεί έλεγχο νομιμότητας και εκδίδει απόφαση επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της ... 4. Οι αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής προσβάλλονται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια».

11. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, με την απόφαση ./20.7.2020 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου ... εγκρίθηκε η ανάθεση του έργου «Αποκατάσταση ζημιών έργων υποδομής που προκλήθηκαν από ακραία καιρικά φαινόμενα κατά το μήνα Σεπτέμβριο του 2016», προϋπολογισμού δαπάνης 1.132.258 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. (και 1.404.000 ευρώ με Φ.Π.Α.), με την διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης. Με την ίδια απόφαση ορίσθηκε ότι το ανωτέρω έργο διαιρείται σε τρία τμήματα (υποέργα), τα οποία θα ανατεθούν με διακριτές συμβάσεις καθώς επίσης και ότι οι οικονομικοί φορείς, οι οποίοι θα προσκληθούν, μπορούν να



υποβάλουν προσφορά για ένα, περισσότερα ή όλα τα τμήματα του έργου, ως κριτήριο δε κατακύρωσης ορίσθηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει μόνο τιμής ανά υποέργο. Κατά της απόφασης αυτής (../20.7.2020) της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου ... άσκησε στις 11.8.2020 προσφυγή στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, κατά τις διατάξεις περί εποπτείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ν. 3852/2010), ο, δημοτικός σύμβουλος του Δήμου, προβάλλοντας ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις του νόμου για την εφαρμογή της εξαιρετικής διαδικασίας της ανάθεσης δημοσίου έργου με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. Την επομένη, 12.8.2020, αναρτήθηκε στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Σ.) πρόσκληση του αιτούντος Δήμου, απευθυνόμενη σε τρεις οικονομικούς φορείς, για την υποβολή προσφορών για την ανάθεση του ανωτέρω έργου, ακολούθως δε, με την απόφαση ../22.9.2020 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου ..., εγκρίθηκαν τα από 25.8.2020 σχετικά πρακτικά της οικείας Επιτροπής Διαπραγμάτευσης και ανακηρύχθηκε προσωρινή ανάδοχος και για τα τρία τμήματα του επίδικου έργου η εταιρεία «.....». Με την απόφαση, όμως,/9.10.2020 του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου έγινε δεκτή η

προμνησθείσα προσφυγή του και ακυρώθηκε η απόφαση ../20.7.2020 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμουγια τον λόγο ότι δεν πληρούνται οι τασσόμενες από τον νόμο (άρθρα 32 και 32Α ν. 4412/2016) προϋποθέσεις για την ανάθεση δημοσίου έργου με την διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, εν συνεχεία δε, με την απόφαση ../20.10.2020 της ίδιας Εποπτικής Αρχής, ακυρώθηκε και η απόφαση ../22.9.2020 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου, περί ανακηρύξεως προσωρινού αναδόχου για τα τρία υποέργα του επίδικου έργου, ως τμήμα σύνθετης διοικητικής ενέργειας, σε προηγούμενο στάδιο της οποίας είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα ως μη νόμιμη, κατά τα προεκτεθέντα, εναρκτήρια της διαδικασίας ανάθεσης απόφαση ../20.7.2020 της δημοτικής αρχής. Κατά των δύο αυτών πράξεων του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης άσκησε προσφυγή ο Δήμος ... στις 12.11.2020 ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006. Εν τω μεταξύ, στις 21.10.2020 περιήλθε στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο διαβιβασθείς με το υπ' αριθμ. .../8.10.2020 έγγραφο του Δημάρχου .. φάκελος με τα στοιχεία της διαδικασίας ανάθεσης του επίδικου έργου, εκδόθηκε δε συναφώς η πράξη ../16.11.2020 του Ε? Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία κρίθηκε ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ του Δήμου ... και της προσωρινής αναδόχου για την εκτέλεση των



τριών τμημάτων του ανωτέρω έργου. Ακολούθως, με την απόφαση ./22.12.2020 της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006 Περιφερειακής Ενότητας Ηλείας απερρίφθη η κατά τα προαναφερθέντα προσφυγή του Δήμου Πύργου κατά των ως άνω πράξεων του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης: έγινε ειδικότερα δεκτό ότι η σχετική πράξη ./2020 του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν δεσμεύει την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της αλλά και ότι δεν προκύπτει στην προκειμένη περίπτωση η συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής του νόμου (άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016) για την ανάθεση της εκτέλεσης δημοσίου έργου με την διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. Κατά των τριών ως άνω πράξεων των εποπτικών αρχών (.../9.10.2020 και ./20.10.2020 αποφάσεις του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου και απόφαση ./22.12.2020 της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006 Περιφερειακής Ενότητας Ηλείας) ο Δήμος ... άσκησε στις 11.1.2021 ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Πατρών αιτήσεις ακυρώσεως και αναστολής κατ' επίκληση του ν. 4412/2016 (επί της αιτήσεως παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας εκδόθηκε ήδη η απόφαση 54/2021 της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας). Την ίδια ημέρα ο ήδη αιτών Δήμος άσκησε κατά των ανωτέρω πράξεων

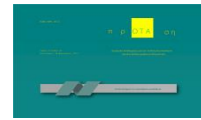
και προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η οποία τελικώς απερρίφθη ως απαράδεκτη με την απόφαση ./15.2.2021 της ΑΕΠΠ. Εξάλλου, μετά την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως, με την πράξη .../29.1.2021 του Ε? Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου «αναθεωρήθηκε» οίκοθεν η προηγούμενη ./2020 πράξη του ίδιου σχηματισμού και έγινε δεκτό ότι, μετά την έκδοση της αναφερθείσας ακυρωτικής απόφασης .../9.10.2020 του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, «απαραδέκτως εισάγονται για έλεγχο τα σχέδια σύμβασης μεταξύ του Δήμου ... και της εταιρείας "....." για την εκτέλεση των τριών υποέργων του [επίδικου] έργου». Ήδη, μετά την άσκηση σχετικής «προσφυγής ανάκλησης» του Δήμου ... , εκκρεμεί ενώπιον της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με δικάσιμο 19.5.2021, κατόπιν της 519/2021 παραπεμπτικής αποφάσεως του Εβδόμου Τμήματος, το ζήτημα «της δυνατότητας ή μη και, σε καταφατική περίπτωση, των προϋποθέσεων υπό τις οποίες τα Κλιμάκια του [εν λόγω] Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της διενέργειας προσυμβατικού ελέγχου, δύναται να αναθεωρούν οίκοθεν τις θετικές πράξεις τους, σε περίπτωση που συντρέξουν όλως εξαιρετικές περιστάσεις, όπως σε περίπτωση που εκ των υστέρων περιέλθουν εις γνώση του Κλιμακίου οψιφανή γεγονότα, τα οποία



ανατρέπουν το πραγματικό θεμέλιο της κρίσης του».

12. Επειδή, με την προμνησθείσα πράξη ./27.1.2021 της Επιτροπής του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010, με την οποία διατάχθηκε, κατά τα προεκτεθέντα η εισαγωγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας της κρινομένης αιτήσεως ακυρώσεως, έγινε δεκτό ότι με το αναφερθέν ένδικο βοήθημα τίθενται τα ακόλουθα γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα, τα οποία έχουν συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων: 1) Εάν δημόσια σύμβαση, υπαγόμενη στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 και του Βιβλίου IV αυτού, υπόκειται στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά το άρθρο 225 του ν. 3852/2010 ή στον έλεγχο νομιμότητας κατόπιν προσφυγής τρίτου προσώπου (όχι ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέως) κατά το άρθρο 227 του ν. 3852/2010 ή, δοθέντος ότι κατά το άρθρο 360 παρ. 3 του ν. 4412/2016 δεν επιτρέπεται για τις δημόσιες συμβάσεις αυτές η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, συμπεριλαμβανομένης αυτής του άρθρου 227 του ν. 3852/2010, ομοίως αποκλείεται και η επ' αυτών άσκηση αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας ή άσκηση ελέγχου κατόπιν προσφυγής τρίτων προσώπων που δεν έχουν την ιδιότητα του οικονομικού φορέως. 2) Σε περίπτωση που κριθεί ότι επιτρέπεται ο κατά τις διατάξεις των άρθρων 225 και 227 του ν. 3852/2010 έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. που εκδίδονται

κατά το στάδιο που προηγείται της συνάψεως δημοσίας συμβάσεως υπαγομένης στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 και του Βιβλίου IV αυτού: (α) Εάν οι πράξεις του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοικήσεως και της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006, εκδοθείσες στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας του ν. 3852/2010, έχουν ως συνέπεια την ακύρωση της πράξεως της αναθέτουσας αρχής ή απλώς την διαπίστωση της μη νομίμου λήψεως αυτής. (β) Εάν πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδιδόμενη κατ' ενάσκηση του προβλεπόμενου στο άρθρο 98 του Συντάγματος προσυμβατικού ελέγχου δημοσίας συμβάσεως συναπτόμενης από Ο.Τ.Α. ως αναθέτουσας αρχής, δεσμεύει τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοικήσεως και την Επιτροπή του άρθρου 152 του ν. 3463/2006 κατά την ενάσκηση από τα όργανα αυτά του προβλεπόμενου στο άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος ελέγχου νομιμότητας της διαδικασίας συνάψεως της συμβάσεως από τον Ο.Τ.Α. (γ) Εάν οι πράξεις του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοικήσεως και της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006, εκδοθείσες στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας του ν. 3852/2010, οι οποίες ακυρώνουν απόφαση Ο.Τ.Α. για την ανάθεση δημοσίας συμβάσεως υπαγομένης στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016, δημιουργούν διαφορές που υπάγονται στις διατάξεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016 και σε καταφατική περίπτωση, εάν απαιτείται η άσκηση προδικαστικής



προσφυγής του άρθρου 360 του ν. 4412/2016 κατά των πράξεων αυτών. (δ) Εάν η απάντηση στο υπό (γ) νομικό ζήτημα διαφοροποιείται αναλόγως του εάν ο αιτών δικαστική προστασία είναι η αναθέτουσα αρχή ή ενδιαφερόμενος να του ανατεθεί σύμβαση οικονομικός φορέας. (ε) Σε περίπτωση που δεν εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016, αλλά οι κοινές διατάξεις του π.δ/τος 18/1989, πώς καθορίζεται η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

13. Επειδή, παραδεκτώς παρεμβαίνει προς απόρριψη της κρινομένης αιτήσεως ο , κατόπιν προσφυγής του οποίου κινήθηκε η διαδικασία, η οποία κατέληξε στην έκδοση των προσβαλλομένων πράξεων. Περαιτέρω, έχουν ασκήσει αυτοτελείς παρεμβάσεις, κατ' επίκληση του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010, προκειμένου να τοποθετηθούν επί των νομικών ζητημάτων που τίθενται στην παρούσα «πρότυπη» δίκη σύμφωνα με την πράξη /2021 της οικείας Επιτροπής, οι α) ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «.....» και β) ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «.....». Επικαλούνται δε οι εν λόγω ανώνυμες εταιρείες, προς θεμελίωση του εννόμου συμφέροντός τους για την άσκηση των παρεμβάσεων, εκκρεμείς δίκες ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (Διοικητικό Εφετείο Πειραιά η πρώτη και Διοικητικό Εφετείο Χανίων η δεύτερη) στις οποίες ανακύπτουν ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος που τίθεται και στην δίκη επί

της κρινομένης αιτήσεως. Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις και των δύο ως άνω παρεμβαινουσών τίθεται το ζήτημα του επιτρεπτού ή μη της ασκήσεως ελέγχου νομιμότητας από τις εποπτικές κρατικές αρχές επί των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α., οι οποίες εκδίδονται κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης δημόσιας σύμβασης υπαγομένης στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016 (υπό 1 στην σκέψη 12), στην περίπτωση δε της εταιρείας τίθεται και το ζήτημα της δεσμευτικότητας των πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδίου επί προσυμβατικού ελέγχου για τα εποπτικά όργανα κατά την ενάσκηση του ελέγχου νομιμότητας της διαδικασίας συνάψεως δημόσιας σύμβασης από Ο.Τ.Α. (υπό 2β στην σκέψη 12). Ενόψει των ισχυρισμών τούτων και των στοιχείων που προσκομίσθηκαν στο Δικαστήριο προς απόδειξή τους, οι δύο ως άνω παρεμβάσεις ασκούνται παραδεκτώς. Παραδεκτώς παρεμβαίνει εξάλλου κατ' επίκληση της ίδιας διατάξεως και η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «.....», η οποία δεν προβάλλει μεν ότι έχει ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά των ενδίκων εποπτικών πράξεων, έχει όμως ανακηρυχθεί προσωρινή ανάδοχος των τριών επί μέρους συμβάσεων εκτέλεσης του επίδικου έργου και η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί των τιθεμένων στην παρούσα «πρότυπη» δίκη νομικών ζητημάτων επηρεάζει, ως εκ τούτου, τα έννομα συμφέροντά της.



14. Επειδή, εν σχέσει με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα (υπό 1 στην σκέψη 12) σημειώνονται τα εξής: ο ν. 4412/2016 θέσπισε με το Βιβλίο IV αυτού σύστημα κανόνων σχετικών με την έννομη -δικαστική και μη- προστασία κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (βλ. ανωτέρω σκέψη 8) και προέβλεψε ως προς τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι έχουν ή είχαν συμφέρον να τους ανατεθεί δημόσια σύμβαση, ότι δύνανται να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον ειδικώς συνεστημένου οργάνου (της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών) με αίτημα, μεταξύ άλλων, την ακύρωση παράνομων και ζημιογόνων πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής. Η άσκηση της ως άνω προσφυγής («προδικαστική προσφυγή») αποτελεί μάλιστα, κατά τον νόμο, προϋπόθεση για την εν συνεχεία άσκηση των προβλεπομένων ενδίκων βοηθημάτων, ήτοι της αιτήσεως αναστολής και της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου (διοικητικού εφετείου και, κατ' εξαίρεση, του Συμβουλίου της Επικρατείας). Παράλληλως, ο νόμος όρισε ότι κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής, οι οποίες εκδίδονται κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης δημόσιας σύμβασης, δεν χωρεί η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής -μη εξαιρουμένης, εφόσον ο νόμος δεν διακρίνει, της προσφυγής του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 κατά των σχετικών πράξεων των

οργάνων των Ο.Τ.Α.- εκτός από την ανωτέρω προδικαστική προσφυγή. Η διάταξη αυτή του νόμου (άρθρο 360 παρ. 3 ν. 4412/2016) καταλαμβάνει εκείνους μόνον τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι δύνανται πάντως να ασκήσουν την προδικαστική προσφυγή του ν. 4412/2016, και όχι τυχόν τρίτους τους οποίους άλλωστε δεν αφορούν, κατά τα προεκτεθέντα, οι ρυθμίσεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016. Συνεπώς, με το εν λόγω άρθρο 360 παρ. 3 του νόμου δεν θίγεται το αναγνωριζόμενο από άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας δικαίωμα των τρίτων, εν σχέσει προς τους ενδιαφερομένους για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, να ασκήσουν διοικητικές προσφυγές κατά των πράξεων των αναθετουσών αρχών που εκδίδονται κατά την διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι οι κατά τα ανωτέρω τρίτοι, εφόσον συντρέχουν οι τασσόμενες από την σχετική νομοθεσία προϋποθέσεις, δύνανται να ασκήσουν την προσφυγή νομιμότητας του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 κατά των σχετικών με την ανάθεση σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. Αντιστοίχως δε οι πράξεις αυτές υπόκεινται και στον αυτεπάγγελο έλεγχο νομιμότητας που προβλέπεται από τα άρθρα 225 και 226 του ν. 3852/2010. Τούτο ενισχύεται και από το μεταγενέστερο του ν. 4412/2016 άρθρο 116 του ν. 4555/2018, με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 225 του ν. 3852/2010 και ορίσθηκε, στην παράγραφο 1,



ότι υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας από την Εποπτική Κρατική Αρχή και «οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων [οι οποίες] αφορούν ... την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.» (περ. β'). Ούτε μπορεί να συναχθεί, εξάλλου, ότι, κατά την έννοια των άρθρων 225, 226 και 227 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκαν (ανωτέρω σκέψη 10), από τις πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α., οι οποίες εκδίδονται κατά την διαδικασία σύναψης σύμβασης έργου προμήθειας ή υπηρεσίας, υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας -και μάλιστα στον «υποχρεωτικό» έλεγχο νομιμότητας του άρθρου 225- μόνον οι τελικές πράξεις ανάθεσης (αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων [60.000] ευρώ) και ότι έχει καταργηθεί αφενός ο αυτεπάγγελτος (μη υποχρεωτικός), κατ' άρθρο 226, έλεγχος νομιμότητας των λοιπών σχετικών πράξεων και αφετέρου η κατ' άρθρο 227 προσφυγή νομιμότητας κατά των εν γένει πράξεων των Ο.Τ.Α. που προηγούνται της συνάψεως της σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας. Αντιθέτως, από τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 3852/2010 προκύπτει ότι α) από τις αποφάσεις των Ο.Τ.Α., που εκδίδονται κατά την διαδικασία σύναψης σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας, οι μεν πράξεις ανάθεσης υπόκεινται σε «υποχρεωτικό» έλεγχο νομιμότητας, υπό την προϋπόθεση του ύψους του τιμήματος που τάσσεται από

το άρθρο 225, οι δε λοιπές πράξεις υπόκεινται στον αυτεπάγγελο έλεγχο νομιμότητας του άρθρου 226 (κατά την παράγραφο 1 του οποίου «μπορεί αυτεπαγγέλτως να [ακυρωθεί] οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων ... για λόγους νομιμότητας»), και β) όλες οι σχετικές αποφάσεις υπόκεινται σε προσφυγή νομιμότητας ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά τα άρθρα 227 και 238 του ν. 3852/2010. Είναι, συνεπώς, απορριπτέα τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα. Απορριπτέα είναι, επίσης, και τα προβαλλόμενα ότι από τις διατάξεις των άρθρων 105 παρ. 3 και 340 παρ. 1 του ν. 4412/2016 (ανωτέρω σκέψη 7) συνάγεται ότι με τον νόμο αυτόν καταργήθηκε ο κατόπιν προσφυγής καθώς και ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας των σχετικών με την σύναψη συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πράξεων των Ο.Τ.Α. Και τούτο διότι οι διατάξεις αυτές αφορούν άλλα ζητήματα. Ειδικότερα η μεν πρώτη (άρθρο 105 παρ. 3) αναφέρεται στις διαδικαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να επέλθουν τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης κατακύρωσης με την υπογραφή σύμβασης. Η δε δεύτερη (άρθρο 340 παρ. 1) αναφέρεται στις υποχρεώσεις που έχουν τα «ελεγκτικά ή εποπτικά διοικητικά όργανα» όταν εντοπίζουν, «ιδία πρωτοβουλία ή κατόπιν λήψης πληροφοριών», συγκεκριμένες παραβιάσεις κατά την εφαρμογή της



νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, και δεν κωλύει, πάντως, τον έλεγχο νομιμότητας (και την ακύρωση, αν συντρέχει περίπτωση, ως μη νομίμων) από τα κρητικά εποπτικά όργανα των πράξεων των Ο.Τ.Α. που εντάσσονται στην διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης (βλ. Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ΔΕΕ -, απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, C-

496/18 και C-497/18,), για την έννοια του άρθρου 83 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, το οποίο μεταφέρθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το άρθρο 340 του ν. 4412/2016).

15. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, είναι απορριπτέοι οι σχετικοί με τα πρώτο από τα τιθέμενα γενικού ενδιαφέροντος ζητήματα ισχυρισμοί του αιτούντος Δήμου και των παρεμβαίνουσών εταιρειών «.....», «.....» και «.....».

16. Επειδή, εν σχέσει με το ζήτημα υπό 2α στην σκέψη 12, κατά την κρίση του Δικαστηρίου προσήκει η απάντηση ότι, κατά την έννοια των άρθρων 225 έως 227 του ν. 3852/2010, με τις οποίες επιδιώκεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας και ο εξοβελισμός από την έννομη τάξη των παρανόμων πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο έλεγχος που ασκείται από την Εποπτική Αρχή (Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης) δεν εξαντλείται στην διαπίστωση του νόμιμου ή παράνομου χαρακτήρα της πράξης του Ο.Τ.Α. Σε περίπτωση που η

ελεγχόμενη πράξη κριθεί παράνομη, είτε στα πλαίσια του αυτεπάγγελτου -υποχρεωτικού ή μη- ελέγχου νομιμότητας, είτε κατόπιν προσφυγής θιγομένου, το εποπτικό όργανο οφείλει να την ακυρώσει. Αβασίμως, συνεπώς, προβάλλουν τα αντίθετα ο αιτών Δήμος και η παρεμβαίνουσα εταιρεία «.....».

17. Επειδή, ως προς το ζήτημα υπό 2β στην σκέψη 12 σημειώνονται τα ακόλουθα: Η διατυπούμενη κατά τον προσυμβατικό έλεγχο στις σχετικές πράξεις ή αποφάσεις των αρμοδίων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίση περί της νομιμότητας ή μη σχεδίου δημόσιας σύμβασης δεσμεύει καταρχήν τις αναθέτουσες και λοιπές (περιλαμβανομένων και των εποπτικών) αρχές. Και τούτο διότι συνιστά άσκηση, έστω και μη δικαιοδοτικής, αλλά πάντως διοικητικής (ελεγκτικής) φύσεως (Α.Ε.Δ. 4/2019, 20/2005) αρμοδιότητας, η οποία μάλιστα προβλέπεται από το Σύνταγμα και εξειδικεύεται με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 53 του ν. 4700/2020 και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να καταργηθεί ή να περιορισθεί αμέσως ή εμμέσως από τον κοινό ή τον κανονιστικό νομοθέτη. Κατά συνέπεια, πράξη του αρμοδίου σχηματισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδιδόμενη κατά τον έλεγχο σχεδίου δημόσιας σύμβασης («προσυμβατικός» ή «προληπτικός» έλεγχος) με Ο.Τ.Α. ως αναθέτουσα αρχή, δεσμεύει καταρχήν τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την Επιτροπή του άρθρου 152 του ν. 3463/2006 κατά την ενάσκηση του



προβλεπομένου από την οικεία νομοθεσία (ν. 3852/2010 και 3463/2006) ελέγχου νομιμότητας των σχετικών με την διαδικασία σύναψης της σύμβασης πράξεων του Ο.Τ.Α. Είναι δε άμοιρη επιρροής από την άποψη αυτή η πρόβλεψη του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. με διάταξη συνταγματικής περιωπής (άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος), η οποία, πάντως, δεν επιτρέπει τον περιορισμό (και, κατά μείζονα λόγο) την κατάργηση των συνταγματικών οριζομένων αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Δεν δημιουργείται δε στην περίπτωση αυτή έλλειμμα δικαστικής προστασίας για τους θιγόμενους από τις πράξεις των εποπτικών αρχών, εφόσον οι τελευταίοι μπορούν να αμφισβητήσουν την νομιμότητα των πράξεων αυτών ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων (Συμβουλίου της Επικρατείας και διοικητικών εφετειών, κατά περίπτωση), τα οποία δεν δεσμεύονται από τα κριθέντα από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου (βλ. Α.Ε.Δ. 20/2005 και ΣτΕ 2472, 2473/2008 Ολομ., 3376/2017 επταμ.). Πρέπει, συνεπώς, να γίνουν δεκτοί οι σχετικοί με το ως άνω ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος ισχυρισμοί του αιτούντος Δήμου και των εταιρειών «.....» και «.....».

18. Επειδή, εξάλλου, κατά τα γενόμενα δεκτά από το ΔΕΕ (απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2010, C-570/08, Συμβούλιο Αποχετεύσεων Λευκωσίας, σκέψη 36), «δεδομένου ότι το άρθρο 1 παρ. 3 της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ υποχρεώνει τα κράτη

μέλη να παρέχουν δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής “τουλάχιστον” σε όλα τα καθοριζόμενα από τη διάταξη αυτή πρόσωπα και λαμβανομένης υπόψη της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δύνανται να συμπεριλάβουν τις αναθέτουσες αρχές στον κύκλο των προσώπων που έχουν δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής στο πλαίσιο της προαναφερθείσας διατάξεως, στις περιπτώσεις που οι αποφάσεις των αναθετουσών αρχών ακυρώνονται από κατά βάση αρμόδιες αρχές, οι οποίες δεν είναι δικαστικές».

19. Επειδή, όπως προκύπτει από τις παρατεθείσες στην σκέψη 8 διατάξεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016, η παροχή δικαστικής προστασίας κατά τον νόμο αυτόν αφορά διαφορές που αναφύονται από πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες εντάσσονται στην διαδικασία που προηγείται της συνάψεως των συμβάσεων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου, ως τέτοιες δε πράξεις ή παραλείψεις νοούνται όχι μόνον εκείνες, οι οποίες εκδίδονται ή εκδηλώνονται κατά την διαδικασία, η οποία αρχίζει με την οικεία προκήρυξη και ολοκληρώνεται με την πράξη ανάθεσης της σύμβασης στον ανάδοχο, αλλά και οι πράξεις με τις οποίες ασκήθηκε έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων αυτών της διαγωνιστικής διαδικασίας (ΣτΕ 2/2021). Δικαίωμα δε άσκησης αίτησης αναστολής και αίτησης



ακυρώσεως κατά το άρθρο 372 του ν. 4412/2016 έχει στην περίπτωση αυτή όχι μόνον ο ενδιαφερόμενος για την ανάθεση της σύμβασης αλλά και η αναθέτουσα αρχή, της οποίας οι πράξεις ακυρώθηκαν κατ'ενάσκηση ελέγχου νομιμότητας. Και τούτο διότι ο ν. 4412/2016, με το άρθρο 346 παρ. 2 εδαφ. β', έκανε χρήση της ευχέρειας που του παρέχει το ενωσιακό δίκαιο, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, και εξομοίωσε, από την άποψη που ενδιαφέρει εν προκειμένω, την αναθέτουσα αρχή με τον οικονομικό φορέα, ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση. Εξάλλου, κατά των εκδιδομένων κατ'ενάσκηση ελέγχου νομιμότητας ως άνω πράξεων δεν απαιτείται η εκ μέρους του θιγομένου προηγούμενη άσκηση (και απόρριψη) προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ ως προϋπόθεση της παραδεκτής ασκήσεως αιτήσεως αναστολής και αιτήσεως ακυρώσεως. Τούτο προκύπτει από την όλη οικονομία των διατάξεων του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016, με τις οποίες σκοπείται η θέσπιση μίας ταχείας και αποτελεσματικής παροχής δικαστικής προστασίας, και ιδίως από την διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 362 του νόμου αυτού -με την οποία ορίζεται ότι κατά της απόφασης της ΑΕΠΠ, η οποία δέχεται εν όλω ή εν μέρει προσφυγή άλλου προσώπου, δεν επιτρέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής-, αναλόγως εφαρμοζόμενη. Νομίμως, συνεπώς, ασκήθηκε κατ'εφαρμογήν του άρθρου 372 του ν.

4412/2016 ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Πατρών, ενόψει του ύψους του προϋπολογισμού της σύμβασης και της έδρας της αναθέτουσας αρχής, η κρινόμενη αίτηση, με την οποία ζητείται η ακύρωση πράξεων των εποπτικών αρχών (Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006) εκδοθεισών κατ'ενάσκηση ελέγχου νομιμότητας σε πράξεις οργάνων Ο.Τ.Α. σχετικές με την ανάθεση δημόσιας σύμβασης του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016. Εισάγεται δε ήδη η αίτηση αυτή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατ'εφαρμογήν του άρθρου 1 του ν. 3900/2010, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα. Επομένως, είναι βάσιμοι οι σχετικοί με τα ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος υπό 2γ και 2δ ισχυρισμοί του αιτούντος Δήμου και της εταιρείας «.....»

20. Επειδή, μετά την απάντηση που κρίθηκε με την προηγούμενη σκέψη ότι προσήκει στα ζητήματα υπό 2γ και 2δ, παρέλκει ως αλυσιτελής η απάντηση στο ζήτημα υπό 2ε.

21. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, μετά την επίλυση των ζητημάτων για τα οποία εισήχθη στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η κρινόμενη αίτηση πρέπει, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010, να παραπεμφθεί προς εκδίκαση στο Διοικητικό Εφετείο Πατρών. Με την κρινόμενη αίτηση δε πρέπει να παραπεμφθεί και η παρέμβαση του Εξάλλου,



ενόψει των απαντήσεων που δόθηκαν στα τεθέντα γενικού ενδιαφέροντος ζητήματα, είναι απορριπτέα η παρέμβαση της εταιρείας «..... ενώ πρέπει να γίνουν εν μέρει δεκτές οι παρεμβάσεις των «.....» και «.....».

Διά ταύτα

Επιλύει τα εισαχθέντα στο Συμβούλιο της Επικρατείας ζητήματα, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Παραπέμπει, κατά τα λοιπά, την αίτηση και την παρέμβαση του στο Διοικητικό Εφετείο Πατρών, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Δέχεται εν μέρει τις παρεμβάσεις των εταιρειών «.....» και «.....», και

Απορρίπτει την παρέμβαση της εταιρείας «.....».

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συνύπαρξη πλειόνων διοικητικών διαδικασιών ελέγχου της νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 770/2021

1. Παρόλο που επιλύει σημαντικά ζητήματα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, η απόφαση ΣτΕ 770/2021 [ΣτΕ 770:2021] προσφέρεται για την ανάλυση βασικών θεσμών του Γενικού Διοικητικού Δικαίου, όπως είναι η εποπτεία του κράτους επί των ΟΤΑ, το περιεχόμενο του ελέγχου στο πλαίσιο ειδικών και ενδικοφανών διοικητικών προσφυγών και η φύση των αρμοδιοτήτων

και των αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Δικαστήριο εξετάζει τη σχέση μεταξύ, αφενός, του ελέγχου νομιμότητας που ασκούν, στα πλαίσια της εποπτείας, οι περιφερειακές κρατικές αρχές επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ οι οποίες αφορούν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και, αφετέρου, της προδικαστικής προσφυγής που ασκείται κατά των σχετικών πράξεων ενώπιον της ΑΕΠΠ από τους οικονομικούς φορείς που ενδιαφέρονται να τους ανατεθεί η οικεία σύμβαση. Το Δικαστήριο φαίνεται να καταλήγει στην ισοδυναμία των δύο διοικητικών διαδικασιών, οι οποίες κινούνται από διαφορετικά πρόσωπα, διεξάγονται ενώπιον διαφορετικών οργάνων και συνεπάγονται έλεγχο διαφορετικής έντασης από τα αρμόδια όργανα (εποπτικές αρχές, από τη μία πλευρά, και ΑΕΠΠ, από την άλλη). Κατά των πράξεων που εκδίδονται κατά τη λήξη αμφοτέρων των ως άνω διαδικασιών μπορούν να ασκηθούν τα ένδικα βοηθήματα προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας του άρθρου 372 του Ν. 4412/2016. Στις παραπάνω διοικητικές διαδικασίες ελέγχου προστίθεται και ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που ασκεί κατά το Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1 στοιχ. β΄) και τη σχετική νομοθεσία το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η απόφαση διευκρινίζει την επιρροή των πράξεων των σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις αποφάσεις των λοιπών ελεγκτικών οργάνων και τη σχέση του

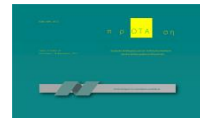


προσυμβατικού ελέγχου με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην εθνική έννομη τάξη.

2. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4555/2018 (πρόγραμμα Κλεισθένης Ι), στο πλαίσιο της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ, οι αρμόδιες εποπτικές αρχές, δηλαδή οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, ασκούν: 1) υποχρεωτικό έλεγχο των αποφάσεων που αφορούν, μεταξύ άλλων, ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς ΦΠΑ [άρθρο 116 του Ν. 4555/2018 σε αντικατάσταση του άρθρου 225 του Ν. 3852/2010], 2) αυτεπάγγελτο έλεγχο των παραπάνω πράξεων [άρθρο 117 του Ν. 4555/2018 σε αντικατάσταση του άρθρου 226 του Ν. 3852/2010] και 3) έλεγχο νομιμότητας στο πλαίσιο ειδικής διοικητικής προσφυγής, κατά αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων καθώς και των συνδέσμων τους [άρθρο 118 του Ν. 4555/2018 σε αντικατάσταση του άρθρου 227 του Ν. 3852/2010]. Δικαίωμα για την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση,

εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Επιπλέον, δικαίωμα έχουν και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς. Κατά το μεταβατικό στάδιο μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας, τον έλεγχο νομιμότητας ασκούν ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και οι Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων (άρθρο 238 παρ. 6 του Ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 131 του Ν. 4555/2018. Βλ. συναφώς εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών 27 της 13ης Αυγούστου 2018, ΑΔΑ: 6ΖΝ1465ΧΘ7-Δ51).

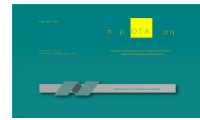
3. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 360 του Ν. 4412.2016, δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά πράξεων που εκδίδονται πριν από τη σύναψη δημόσιας σύμβασης ενώπιον της ΑΕΠΠ έχει κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του νόμου αυτού και έχει ή είχε υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της



νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας. Κατά την ίδια διάταξη, η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων των αναθετουσών αρχών. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 367 του Ν. 4412/2016, «[η] ΑΕΠΠ αποφαίνεται αιτιολογημένα επί της βασιμότητας των προβαλλόμενων πραγματικών και νομικών ισχυρισμών της προσφυγής και των ισχυρισμών της αναθέτουσας αρχής και, σε περίπτωση παρέμβασης, των ισχυρισμών του παρεμβαίνοντος και δέχεται (εν όλω ή εν μέρει) ή απορρίπτει την προσφυγή». Η προδικαστική προσφυγή χαρακτηρίζεται από τη θεωρία ως ενδικοφανής προσφυγή ή, ακριβέστερα, προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας, η οποία παρέχει στο αρμόδιο όργανο την εξουσία ουσιαστικής επανεκτίμησης όλων των πραγματικών δεδομένων και όχι απλού ελέγχου νομιμότητας. Ως γνωστόν, η βασική λειτουργία της ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία αποτελεί και προϋπόθεση του παραδεκτού του προβλεπόμενου κατά της προσβαλλόμενης πράξης ενδίκου βοηθήματος, συνίσταται στην αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, είτε διότι ο διοικούμενος θα πειστεί από την αιτιολογημένη απόρριψη, εκ μέρους της αρμόδιας επί της ενδικοφανούς προσφυγής αρχής, του συνόλου των αιτιάσεων που προσάπτει στην προσβαλλόμενη πράξη, είτε

διότι, εάν ο διοικούμενος θελήσει να προσφύγει στο δικαστήριο, η υπόθεση θα αχθεί ενώπιον του δικαστή πλήρως εκκαθαρισμένη [Βλ. ενδεικτικά, Χρ. Δετσαρίδης, Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, Εκδ. Σάκκουλα, 2019· Α. Τσιρωνάς, Ο ενδικοφανής χαρακτήρας της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ και οι ιδιαιτερότητές του, ΘΠΔΔ 2/209, σ. 97].

4. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο ερευνά τη νομιμότητα των επί μέρους φάσεων της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της δημόσιας σύμβασης, την οποία πρέπει να έχει ολοκληρώσει εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από τη διαβίβαση στο οικείο Κλιμάκιο του σχετικού φακέλου. Ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου, αυτός δεν αναφέρεται στη σκοπιμότητα της σύναψης της σύμβασης ή των κατ' ιδίαν ενεργειών της διοίκησης, ούτε στην ορθότητα των συναφών τεχνικών κρίσεων των οργάνων της, αλλά αποκλειστικά στη (δημοσιονομική) νομιμότητα των φάσεων κατάρτισης της σύμβασης και του σχεδίου αυτής. Έχει τον χαρακτήρα εξωτερικού ελέγχου, διοικητικής φύσης, που είναι ανεξάρτητος από οποιονδήποτε ενδοδιοικητικό έλεγχο, και εστιάζεται οπωσδήποτε στη νομιμότητα της σχετικής δαπάνης ("δημοσιονομική νομιμότητα"), δηλαδή στη νόμιμη πρόβλεψη πίστωσης και την τήρηση των διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού, καθώς και των διατάξεων κάθε άλλου νόμου ή κανονιστικής



πράξης που ρυθμίζει την ανάληψη αυτής. Επομένως, ο έλεγχος που ασκείται εν προκειμένω από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι πλήρης, καθολικός και αυτεπάγγελτος και έχει τα χαρακτηριστικά ελέγχου νομιμότητας με στοιχεία ουσιαστικής κρίσης, στο μέτρο που, αποβλέποντας στη διαπίστωση τυχόν ουσιωδών νομικών πλημμελειών στις πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της οικείας σύμβασης, εκτείνεται στο σύνολο των υπαγωγικών συλλογισμών της αναθέτουσας αρχής, με εξαίρεση τα τεχνικής φύσης ζητήματα. Ως ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες θεωρούνται εκείνες που αφορούν τη νόθευση του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού, τη διαφάνεια των διαδικασιών και εν γένει την προσβολή εννόμων αγαθών, τα οποία συνθέτουν την έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Συναφής είναι η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την οποία ο παρεμπόπτων έλεγχος της διοικητικής πράξης επιτρέπεται όχι μόνο όταν ανάγεται σε θέμα αποκλειστικής δικαιοδοσίας αυτού, αλλά και επί ελέγχου της νομιμότητας των δαπανών εν γένει. Έτσι, λοιπόν, αντικείμενο ελέγχου αποτελεί η τήρηση τόσο των εξωτερικών όσο και των εσωτερικών όρων νομιμότητας της οικείας διοικητικής πράξης της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας ανάδειξης του ανάδοχου, όπως είναι, όλως ενδεικτικά, η νόμιμη συγκρότηση και σύνθεση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου για τη διεξαγωγή της αντίστοιχης διοικητικής φάσης (βλ. Πρακτ. 46/2000), η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου

(Πρακτ. ΕΣ 6/2002), η έλλειψη ή πλημμέλεια της αιτιολογίας της πράξης (Πρακτ. ΕΣ 23 και 79/2002, 125/2000 κ.α.), η κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, η παράβαση του νόμου (μη νόμιμη συμμετοχή κ.λπ.). Κατά των αποφάσεων των κλιμακίων ή των επιτρόπων χωρεί, από όποιον έχει έννομο συμφέρον, προσφυγή ανάκλησης ενώπιον τμήματος (άρθρο 328 ν. 4700/2020) και κατά απόφασης του Τμήματος προσφυγή αναθεώρησης (άρθρο 329 ν. 4700/2020), η οποία εξετάζεται από Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επταμελούς (μειζονος) σύνθεσης. Τονίζεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν διεξάγει δίκη, ούτε επιλύει διαφορές, ενώ η πράξη την οποία εκδίδει κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητάς του δεν είναι απόφαση δικαιοδοτούντος οργάνου, δηλαδή δεν είναι δικαστική απόφαση από την οποία απορρέει δεδικασμένο [ΑΕΔ 32/2001, ΕΔΔΔ 2004, σ. 78 επ., ΑΕΔ 20/2005, ΕλΣυν Ολ. 2822/2011, ΣτΕ Ολ. 2472 – 2473/2008, ΣτΕ ΕΑ 249/2011, 32/2012 και 311/2012]. Πάντως, παρότι δεν εξετάζεται ευθέως η ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης, γίνεται δεκτό ότι το Σώμα «μπορεί να προβαίνει και σε ουσιαστικό έλεγχο των αποφάσεων τεχνικής αξιολόγησης των προσφορών», ερευνώντας «αν είναι νομικά υποστηρίξιμη» η ερμηνευτική εκδοχή στην οποία στηρίχθηκαν οι διοικητικές πράξεις ή το σχέδιο σύμβασης [ΕλΣυν Ολ. Πρακτ. 15ης ΓενΣυν/21.5.2003]. [Ενδεικτικά για τον προσυμβατικό έλεγχο, βλ. Κ.



Γιαννακόπουλος, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην εθνική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 4/2013, σ. 457· Γ. Δελλής, Το εύρος του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΕφημΔΔ 4/2013, σ.450· Π. Λαζαράτος, Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμ.), ΘΠΔΔ 10-11/2008, σ. 1154 και Ν. Μηλιώνης, Η διεγκυστίνδα περί του φυσικού δικαστή επί του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, ΘΠΔΔ 2010, σ. 1001].

5. Το Δικαστήριο επιδιώκει να επιλύσει ορθολογικά το πρόβλημα της συνύπαρξης περισσότερων διαδικασιών προδικαστικού ελέγχου της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων από ΟΤΑ. Όπως προαναφέρθηκε, οι οικονομικοί φορείς που είχαν συμφέρον να τους ανατεθεί η σύμβαση οφείλουν να ασκήσουν προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ κατά των σχετικών πράξεων των ΟΤΑ. Η διαδικασία ενώπιον της εν λόγω αρχής αποβλέπει στην επίλυση ζητημάτων της διαγωνιστικής διαδικασίας και μόνο. Αντίθετα, τρίτα πρόσωπα (όχι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς), όπως δημοτικοί σύμβουλοι, νομιμοποιούνται να ασκήσουν ειδική διοικητική προσφυγή ενώπιον του οικείου Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, κατά το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε

και ισχύει, δυνάμενοι να προβάλουν και άλλες, ενδεχομένως, πλημμέλειες (λ.χ. αναγόμενους στην τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας). Επομένως, η διαδικασία ενώπιον της Αποκεντρωμένης Διοίκησης άγει σε ευρύτερο έλεγχο νομιμότητας. Ζήτημα, ωστόσο, τίθεται στην περίπτωση που οι τρίτοι επαναλάβουν αιτιάσεις που είχαν προβάλει και οι οικονομικοί φορείς ενώπιον της ΑΕΠΠ και απορρίφθηκαν, καθόσον είναι πρόδηλος ο κίνδυνος η διαδικασία ενώπιον του Συντονιστή να μεταπέσει σε επανάληψη της διαδικασίας ενώπιον της ΑΕΠΠ. Η σχολιαζόμενη απόφαση δεν έλαβε θέση επί αυτού, αφού δεν κλήθηκε να το αντιμετωπίσει. Περαιτέρω, κατά των πράξεων των ΟΤΑ που εκδίδονται πριν από τη σύναψη ορισμένων συμβάσεων ασκείται υποχρεωτικός και αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας στα πλαίσια της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ. Σε μια προσπάθεια απλοποίησης, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι κατά των πράξεων που εκδίδονται στα πλαίσια της κατά τα ανωτέρω κρατικής εποπτείας και κατόπιν του προβλεπόμενου ελέγχου νομιμότητας δεν απαιτείται η άσκηση και προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ από τον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα, ο οποίος μπορεί είτε να ζητήσει απευθείας προσωρινή (και οριστική) δικαστική προστασία ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου (Διοικητικού Εφετείου ή Συμβουλίου της Επικρατείας) είτε να παρέμβει στη σχετική δίκη που κινείται με



πρωτοβουλία του ενδιαφερομένου ΟΤΑ ή οργάνου αυτού κατά της απόφασης επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Αυτονοήτως, τα ένδικα αυτά μέσα δύνανται να ασκήσουν και οι τρίτοι, μετά την απόρριψη της ειδικής προσφυγής από τον Συντονιστή. Εν προκειμένω, φαίνεται ότι, για το Δικαστήριο, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι διαφέρουν σε ένταση και πυκνότητα, αφενός, ο έλεγχος που διενεργείται στο πλαίσιο της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ και περιορίζεται στη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης (γί' αυτό και η προβλεπόμενη διοικητική προσφυγή είναι ειδική, υπό την έννοια του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ) και, αφετέρου, ο έλεγχος που ασκεί η ΑΕΠΠ, η οποία αποφαίνεται αιτιολογημένα επί της βασιμότητας των προβαλλόμενων πραγματικών και νομικών ισχυρισμών της προσφυγής και των ισχυρισμών της αναθέτουσας αρχής, έστω και αν δεν μπορεί να τροποποιήσει την προσβαλλόμενη πράξη, αλλά μόνον να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει, εκκαθαρίζοντας, πάντως, την υπόθεση. Σημειώνεται ότι το δικαιοδοτικό πεδίο της ΑΕΠΠ είναι στενότερο, αφού ο αυτεπάγγελτος ή κατόπιν προσφυγής νομιμότητας έλεγχος κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ περιλαμβάνει και άλλα ζητήματα, π.χ. περιβαλλοντικά. Το σημαντικό, πάντως, είναι ότι, κατά το Δικαστήριο, η κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων γεννά διαφορές από συμβάσεις κι όχι από παράβαση της νομοθεσίας περί ΟΤΑ.

6. Περαιτέρω, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στη σχέση του προληπτικού ελέγχου που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο και του ελέγχου νομιμότητας των εποπτικών αρχών, διευκρινίζοντας (σκέψη 17) ότι η κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου «δεσμεύει κατ' αρχήν τις αναθέτουσες και λοιπές (περιλαμβανομένων και των εποπτικών) αρχές. Και τούτο διότι συνιστά άσκηση, έστω και μη δικαιοδοτικής, αλλά πάντως διοικητικής (ελεγκτικής) φύσεως (Α.Ε.Δ. 4/2019, 20/2005) αρμοδιότητας, η οποία μάλιστα προβλέπεται από το Σύνταγμα και εξειδικεύεται με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 53 του ν. 4700/2020 και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να καταργηθεί ή να περιορισθεί αμέσως ή εμμέσως από τον κοινό ή τον κανονιστικό νομοθέτη. Κατά συνέπεια, πράξη του αρμοδίου σχηματισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδιδόμενη κατά τον έλεγχο σχεδίου δημόσιας σύμβασης («προσυμβατικός» ή «προληπτικός» έλεγχος) με Ο.Τ.Α. ως αναθέτουσα αρχή, δεσμεύει καταρχήν τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την Επιτροπή του άρθρου 152 του ν. 3463/2006 κατά την ενάσκηση του προβλεπομένου από την οικεία νομοθεσία (ν. 3852/2010 και 3463/2006) ελέγχου νομιμότητας των σχετικών με την διαδικασία σύναψης της σύμβασης πράξεων του Ο.Τ.Α....Δεν δημιουργείται δε στην περίπτωση αυτή έλλειμμα δικαστικής προστασίας για τους θιγόμενους από τις πράξεις των εποπτικών αρχών, εφόσον οι τελευταίοι μπορούν να αμφισβητήσουν την



νομιμότητα των πράξεων αυτών ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων (Συμβουλίου της Επικρατείας και διοικητικών εφετειών, κατά περίπτωση), τα οποία δεν δεσμεύονται από τα κριθέντα από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου (βλ. Α.Ε.Δ. 20/2005 και ΣτΕ 2472, 2473/2008 Ολομ., 3376/2017 επταμ.). Με άλλα λόγια, ο φυσικός δικαστής της σύμβασης (ΣτΕ ή ΔΕφ, κατά περίπτωση), επιλαμβανόμενος αίτησης αναστολής κατά της επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής απόφασης του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ΚΔΚ, ελέγχει παρεμπιπτόντως το περιεχόμενο των πράξεων των Κλιμακίων και των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία στηρίζεται η εκ μέρους των εποπτικών οργάνων απόρριψη ή αποδοχή της ειδικής διοικητικής προσφυγής που προσβάλλεται. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι πρόκειται για πράξη κατ' ουσίαν διοικητική, η οποία, ως ατομική, δεν ελέγχεται παρεμπιπτόντως ως προς τη νομιμότητά της, τουλάχιστον κατά τη γενική θεωρία διοικητικού δικαίου. Σε αυτό το σημείο, το Δικαστήριο φαίνεται να υπολαμβάνει ότι η πράξη του αρμοδίου οργάνου του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί του ότι δεν κωλύεται η υπογραφή της σύμβασης, καθίσταται κατά περιεχόμενο, η αιτιολογία της πράξης των κρατικών οργάνων που ασκούν εποπτεία επί των ΟΤΑ, μολοντί τα ίδια δεν εκφέρουν κρίση ως προς τα αμφισβητούμενα ζητήματα. Η θέση αυτή της

νομολογίας δημιουργεί προβληματισμό στην περίπτωση που το Ελεγκτικό Συνέδριο κρίνει ότι δεν κωλύεται η υπογραφή της σύμβασης χωρίς καμία ειδικότερη αιτιολογία. Προβληματισμό δημιουργεί, επίσης, ο προσδιορισμός «κατ' αρχήν» που χρησιμοποιεί δύο φορές το Δικαστήριο, δημιουργώντας την εντύπωση ότι η δέσμευση των εποπτικών αρχών από τις πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι το συνήθως συμβαίνον, αλλά υπάρχουν και εξαιρέσεις, τις οποίες δυσχερώς μπορεί να σκεφτεί κανείς.

7. Σε κάθε περίπτωση, εξακολουθεί να υφίσταται ο κίνδυνος να κινηθούν ταυτόχρονα κατά της ίδιας πράξης οργάνου του ΟΤΑ δύο διοικητικές διαδικασίες, δηλαδή μία ενώπιον του Συντονιστή κατόπιν άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής από δημοτικό σύμβουλο ή άλλο πρόσωπο που νομιμοποιείται συναφώς (ενδεχομένως και κατόπιν προτροπής οικονομικού φορέα) και μία ενώπιον της ΑΕΠΠ από θιγόμενο οικονομικό φορέα, με ενδεχόμενη συνέπεια την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων από τα αρμόδια για κάθε διοικητική διαδικασία όργανα. Αν τυχόν προσβληθεί δικαστικώς μία από τις αποφάσεις αυτές (είτε αυτή των οργάνων εποπτείας είτε της ΑΕΠΠ), ανακύπτει το ερώτημα ποια θα είναι η τύχη της έτερης και πώς θα διασφαλιστεί η συμμόρφωση της Διοίκησης στην απόφαση του Δικαστηρίου. Επίσης, το δαιδαλώδες της διαδικασίας επέτεινε, εν προκειμένω, η ενέργεια του Κλιμακίου να προβεί, μετά την



απόφαση του Συντονιστή περί ακυρώσεως των πράξεων της Οικονομικής Επιτροπής του αιτούντος Δήμου, στην ανάκληση οίκοθεν της προηγούμενης πράξης του περί του ότι δεν κωλύεται η υπογραφή της σύμβασης, υπολαμβάνοντας ότι η αρχική του πράξη δεν παράγει δέσμευση προς τη Διοίκηση. Το ζήτημα της δυνατότητας ανάκλησης οίκοθεν πράξης κλιμακίου περί μη κωλύματος υπογραφής σύμβασης εκκρεμεί πλέον ενώπιον της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου¹

Β. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών ΟΤΑ
ΣτΕ 72/ 2022

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών εκπροσώπων ο.τ.α- Αρμοδιότητα Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου.

Από τις διατάξεις 102 παρ. 4 και 103 παρ. 4 εδάφιο β' του Συντάγματος συνάγεται ότι ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών εκπροσώπων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο διαφέρει εκείνου που έχει θεσπισθεί για τους κρατικούς υπαλλήλους, ως προς τα

πειθαρχικά όργανα, τη διαδικασία ελέγχου και τις ποινές. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων με τις διατάξεις των άρθρων 233, 234 και 238 του ν. 3852/2010, σύμφωνα με τις οποίες η πειθαρχική διαδικασία στα αιρετά όργανα των ο.τ.α. χωρεί υπό την απαραίτητη έκδοση σύμφωνης γνώμης πειθαρχικού συμβουλίου αποτελούμενου κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, αλλά ολοκληρώνεται μόνο με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, με την οποία ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως το όργανο με την αποφασιστική αρμοδιότητα, αποφαινεται αιτιολογημένα για την τέλεση ή μη του πειθαρχικού παραπτώματος και την επιβολή της ποινής, συνάγεται ότι, σε περίπτωση συμφωνίας του Συντονιστή με το περιεχόμενο της σύμφωνης γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου, αυτός εκδίδει πράξη αντίστοιχου περιεχομένου με τη γνωμοδότηση· σε περίπτωση, όμως, διαφωνίας του Συντονιστή με τη γνωμοδότηση αυτή, το εν λόγω όργανο μπορεί να απόσχει και με αιτιολογημένη πράξη του να αναπέμψει την υπόθεση στο πειθαρχικό συμβούλιο, για νέα κρίση (μειοψηφία). Συνεπώς, δεν είναι νόμιμη απόφαση Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την οποία επιβλήθηκε

¹ Το κείμενο των Παρατηρήσεων αποτελεί ανάκτηση από τον ιστότοπο της Καθηγήτριας

Ευγενίας Β. Πρεβεδούρου: <https://tinyurl.com/mvh869tk>



πειθαρχική ποινή σε αιρετό όργανο ο.τ.α., εκδοθείσα υπό την αντίληψη ότι ο Συντονιστής δεσμευόταν απολύτως από τη

γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

A. Με την αριθ. πρωτ. 8489/3277/7.3.2016 απόφαση της ασκούσας χρέη Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής κλήθηκε σε απολογία Δήμαρχος για την τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος από δόλο ή βαριά αμέλεια, επειδή δεν προέβη, αν και όφειλε, στη σφράγιση καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος που λειτουργούσε χωρίς άδεια ίδρυσης και λειτουργίας, εντός δεκαπενθήμερης (15) προθεσμίας αφότου περιήλθε σε αυτόν η βεβαιωθείσα παράβαση από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα. Μετά την απολογία του, ο Δήμαρχος παραπέμφθηκε με το αριθ. πρωτ. 22779/ 8503/ 17.5.2016 έγγραφο της ασκούσας χρέη Γενικού Γραμματέα ενώπιον του Πειθαρχικού Συμβουλίου του άρθρου 234 του ν.3852/2010 («Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ"», Α' 87), όπως ίσχυε, προκειμένου αυτό να γνωμοδοτήσει εάν συντρέχει περίπτωση επιβολής πειθαρχικής ποινής και τη διάρκειά της. Σύμφωνα με την αριθ. πρωτ. 3/6.3.2017

σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου, ο Δήμαρχος, εάν και γνώριζε ότι είχε κατά δέσμια αρμοδιότητα υποχρέωση να επιβάλλει τη διοικητική κύρωση της σφράγισης του καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος που λειτουργούσε χωρίς άδεια ίδρυσης και λειτουργίας εντός δεκαπενθήμερης (15) προθεσμίας αφότου περιήλθε σε αυτόν η βεβαιωθείσα παράβαση από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, γεγονός που του επισημάνθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη και τις υπηρεσίες του Δήμου, παρέλειψε να δώσει εντολή για τη σφράγιση του, παραβαίνοντας κατά αυτόν τον τρόπο από δόλο τα καθήκοντά του και ως εκ τούτου έπρεπε να του επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της αργίας τριών (3) μηνών.

Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής που ανέλαβε στο μεταξύ καθήκοντα δυνάμει του άρθρου 28 του ν.4325/2015 (Α' 47)¹, υπέβαλε ερώτημα στο Υπουργείο Εσωτερικών (αριθ. πρωτ. 69183/25484/23.10.2017), το οποίο διαβιβάστηκε στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους(ΝΣΚ) (αριθ. πρωτ. 36571/10.11.2017) με το εξής περιεχόμενο: «εάν, ο ασκών καθήκοντα Ελεγκτή Νομιμότητας, Συντονιστής της Αποκεντρωμένης

¹Βλ. ΦΕΚ 250/26.5.2017 ΥΟΔΔ'



Διοίκησης, έχει τη νόμιμη δυνατότητα να αποστεί αιτιολογημένα από τη θετική σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου του άρθρου 234 του ν.3852/2010 και να μην επιβάλει πειθαρχική ποινή».

Το Ε΄ Τμήμα του ΝΣΚ, με την αριθμ. 271/2017 γνωμοδότηση, απάντησε ότι: «Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που ασκεί προσωρινώς καθήκοντα Ελεγκτή Νομιμότητας, δεν έχει τη δυνατότητα να αποστεί αιτιολογημένα από τη θετική σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου του άρθρου 234 του ν.3852/2010 και να απόσχει από την έκδοση αποφάσεως περί επιβολής πειθαρχικής ποινής (πλειοψ.)»².

Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, επικαλούμενος την προαναφερομένη αριθ. πρωτ. 3/6.3.2017 σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου και τη 271/2017 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, με την αριθ. πρωτ. 18880/7056+2902/1156/8.3.2018 απόφασή του, επέβαλε εν τέλει στον εγκαλούμενο Δήμαρχο την πειθαρχική ποινή της αργίας τριών (3) μηνών.

Β. Κατά της εν λόγω απόφασης, ο Δήμαρχος υπέβαλε προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ), βάσει των διατάξεων του άρθρου 234 του ν.3852/2010, με την οποία προβλήθηκε ότι η προσβαλλόμενη: **«είναι πλημμελής, διότι ο εκτελών χρέη Ελεγκτή Νομιμότητας Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης που την εξέδωσε τελούσε υπό την αντίληψη ότι δεσμεύεται απολύτως από την κρίση του πειθαρχικού συμβουλίου, εφόσον η απόφασή του εκδόθηκε κατ' επίκληση της παραπάνω αριθμ. 271/2017 γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, χωρίς οποιαδήποτε δική του αυτοτελή κρίση»**³.

Με την αριθμ. 2649/2020 απόφαση, το Γ΄ Τμήμα του ΣΤΕ αποφάνθηκε ότι η εν λόγω προσφυγή **θα έπρεπε να γίνει δεκτή** και να εξαφανισθεί η προσβαλλόμενη, πλην όμως **«ενόψει της σπουδαιότητας του τιθέμενου ζητήματος»** πρέπει να παραπεμφθεί η υπόθεση στην επταμελή του σύνθεση.

Εν τέλει, με την αριθμ. 72/2022 απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του Γ΄ Τμήματος του ΣΤΕ κρίθηκε ότι **«(…) δεν είναι νόμιμη απόφαση Συντονιστή**

² Πρβλ. επίσης το αριθ. πρωτ. 42275/2017/23.2.2018 έγγραφο της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ της Γενικής Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, με το οποίο κοινοποιείται η αριθμ. 271/2017 Γνωμοδότηση

ΝΣΚ και η αποδοχή της από τον Υπουργό Εσωτερικών στους Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

³Πρβλ. ΣΤΕ 2649/2020 σκ.8.



Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την οποία επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή σε αιρετό όργανο Ο.Τ.Α., εκδοθείσα υπό την αντίληψη ότι ο Συντονιστής δεσμευόταν απολύτως από τη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου».

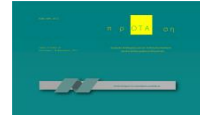
Γ. Η πεποίθηση της Διοίκησης, ότι ο Γενικός Γραμματέας της πρώην κρατικής Περιφέρειας, ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή ο Συντονιστής ακολούθως, δεσμεύεται από τη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελούμενου κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές⁴, όταν αυτό κρίνει ένοχο τον αιρετό για την τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος για το οποίο παραπέμφθηκε ενώπιόν του, διαμορφώθηκε ύστερα από μακροχρόνια πρακτική δεσμευόμενη από τις ακόλουθες γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ. Ήδη από το έτος 2002, ο Γενικός Γραμματέας της (κρατικής) Περιφέρειας Αττικής έθεσε στο ΝΣΚ το ερώτημα, εάν, ενόψει του άρθρου 185 παρ.3 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (π.δ.410/1995, Α' 231), παρέχεται στον Γενικό Γραμματέα διακριτική ευχέρεια για τη μη έκδοση απόφασης επιβολής ποινής

κατά αντίθεση προς τη γνωμοδότηση του συμβουλίου και εάν, η μη έκδοση απόφασης προς συμμόρφωση με τη σύμφωνη γνώμη του οικείου συμβουλίου για τη θέση σε αργία, ισοδυναμεί με τη μη επιβολή πειθαρχικής ποινής⁵. Με την αριθμ. 138/2002 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, τέθηκε υπόψη της Διοίκησης ότι ο νομοθέτης αποδίδει ιδιαίτερο βάρος και συνέπεια στην επιβολή των πειθαρχικών ποινών σε βάρος των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ σαν διοικητικό μέτρο καταναγκασμού αυτών για την πιστή εκτέλεση των καθηκόντων τους και ότι **για να αποτρέψει την τυχόν κατάχρηση του κινούντος την πειθαρχική αγωγή Γενικού Γραμματέα και να διασφαλίσει την υψηλού επιπέδου αντικειμενική κρίση, επέβαλε υποχρεωτικώς την ύπαρξη σύμφωνης γνώμης συμβουλίου που στην πλειοψηφία του αποτελείται από δικαστικούς λειτουργούς. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην ως άνω γνωμοδότηση, όταν το κατά νόμο αρμόδιο συλλογικό όργανο αποφανθεί ότι έχει συντελεσθεί πειθαρχική παράβαση, η οποία επισύρει ποινή αργίας, ο ασκών την πειθαρχική δικαιοδοσία Γενικός Γραμματέας**

⁴ Πρβλ. άρθρο 234 του ν.3852/2010 σε συνδυασμό με το άρθρο 238 του ίδιου νόμου όπως ίσχυαν πριν την τροποποίησή τους με τα άρθρα 126 και 131 του ν.4555/2018 (Α' 133), αντίστοιχα, σύμφωνα με τα οποία το πειθαρχικό συμβούλιο είναι πενταμελές και αποτελείται από τον Πρόεδρο Εφετών και δύο Εφέτες του Εφετείου της έδρας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης της

οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας.

⁵ Σχρετ. αριθ. πρωτ. 11227/26.2.2002 ερώτημα του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής.



της Περιφέρειας δεν έχει διακριτική ευχέρεια, να μην αποδεχθεί έστω και αιτιολογημένως, την προαναφερθείσα γνωμοδότηση. Αλλιώς, θα συνέτρεχε απαγορευμένη ανάκληση της παραπομπής του αιρετού ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου και αναίρεση της όλης διαδικασίας πειθαρχικής δίωξης, εφόσον το αδίκημα θα παρέμενε ατιμώρητο. Ακολούθως, στην αριθμ. 38/2014 γνωμοδότηση του ΝΣΚ⁶, αναφέρεται ότι και ο Ελεγκτής Νομιμότητας του άρθρου 216 του ν.3852/2010, ο οποίος είναι ανώτατος επί θητεία υπάλληλος που επιλέγεται με διαφανή και αξιοκρατική διαδικασία, δεσμεύεται από την εκδοθείσα σύμφωνη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου για το διαπραχθέν πειθαρχικό παράπτωμα και την επιβλητέα ποινή. Τέλος, με την προμνησθείσα αριθμ. 271/2017 γνωμοδότηση⁷, το ΝΣΚ διατύπωσε τη γνώμη ότι οι σχετικές διατάξεις ανήκουν στην ύλη του πειθαρχικού δικαίου εν γένει και για τον λόγο αυτόν: «η αξιολόγηση, κατά νόμο και ουσία των νομικών εννοιών και των πραγματικών περιστατικών (δηλαδή των κρίσιμων στοιχείων) συγκεκριμένου αδικήματος, εκ των αναφερομένων στο άρθρο 233 του ν.3852/2010, κατά το μέρος που ενδιαφέρουν το ερώτημα, έχει κατά νόμο ανατεθεί στο οικείο πειθαρχικό

συμβούλιο και μόνο, το οποίο και πράγματι ασκεί την αρμοδιότητά του με την παροχή γνώμης. Επιπροσθέτως δε και διότι, προκειμένου ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης να αιτιολογήσει πλήρως (κατά την παρ. 2 του άρθρου 20 του ΚΔΔ) γνώμη περί μη αποδοχής της θετικής συμφώνου γνωμοδοτήσεως του οικείου πειθαρχικού συμβουλίου, θα πρέπει, αναγκαίως, να επανεξετάσει κατά νόμο και ουσία την πειθαρχική υπόθεση και να καταλήξει, αιτιολογημένα, σε, τυχόν, αποτέλεσμα αντίθετο της γνωμοδοτήσεως αυτής, ως προς την διάπραξη των παραπτωμάτων, την βαρύτητά τους και το είδος της ποινής που πρέπει να επιβληθεί. Τέτοια ερμηνεία, όμως, θα έδιδε σε αυτόν, ουσιαστικώς, αρμοδιότητες δευτεροβαθμίου οργάνου, πλήρους πειθαρχικής δικαιοδοσίας, δυναμένου δηλαδή να αποφαινεται κατά νόμο και ουσία κατά τρόπο πλήρως διάφορο του πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, κατά παράβαση της διατάξεως της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος που προνοεί ειδικώς γι' αυτό το ζήτημα και ενώ, ο ίδιος, εξετάζοντας, σε πρώτο στάδιο, πλήρως την υπόθεση, οδηγήθηκε στην παραπομπή, η οποία εμπεριέχει αναγκαίως την κρίση ότι στοιχειοθετείται πειθαρχικό αδίκημα

⁶ Σχετ. αριθ. πρωτ. 35493/28291/1.7.2013 ερώτημα του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

⁷ Σχετ. αριθ. πρωτ. 69183/25484/23.10.2017 ερώτημα του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.



τιμωρούμενο με την ποινή της εκπώσεως ή της αργίας έως έξι μηνών».

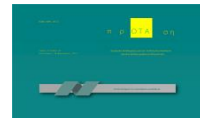
Δ. Η Ολομέλεια το Συμβουλίου της Επικρατείας με την αριθμ. 734/2008 απόφαση (σκέψη 6) έκρινε ότι στερείται εκτελεστότητας και απαραδέκτως προσβάλλεται η γνωμοδότηση του Συμβουλίου του άρθρου 185 παρ. 2 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, διότι αποτελεί γνώμη που έγινε αποδεκτή από το έχον την αποφασιστική αρμοδιότητα όργανο. Τα παραπάνω έγιναν δεκτά επίσης για τη γνωμοδότηση του Συμβουλίου του άρθρου 143 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.3463/2006 (Α'114)⁸ και του Συμβουλίου του άρθρου 234 του ν.3852/2010⁹. Με την αριθμ. 72/2022 απόφαση της 7μελούς Σύθεσης του, το Γ' Τμήμα του ΣτΕ έκρινε, κατόπιν της αριθμ. 2649/2020 παραπεμπτικής απόφασης, ότι κατά το Σύνταγμα και τον νόμο, η πειθαρχική διαδικασία στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ χωρεί υπό την απαραίτητη, έκδοση σύμφωνης γνώμης πειθαρχικού συμβουλίου αποτελούμενου κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, αλλά ολοκληρώνεται μόνο με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, με την οποία ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως το όργανο με την αποφασιστική

αρμοδιότητα, αποφαινεται αιτιολογημένα για την τέλεση ή μη του πειθαρχικού παραπτώματος και την επιβολή της ποινής.

Ειδικότερα, το ΣτΕ προβαίνοντας σε μία γραμματική και τελολογική ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος και του ν.3852/2010, κατέληξε στην κρίση ότι ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως αποφασίζον όργανο της διαδικασίας, δύναται είτε να εκδώσει πράξη αντίστοιχου περιεχομένου με αυτού της προηγηθείσας σύμφωνης γνώμης είτε, εάν διαφωνεί με το περιεχόμενο της σύμφωνης γνώμης, να απόσχει και να αναπέμψει την υπόθεση με αιτιολογημένη πράξη του στο πειθαρχικό συμβούλιο, για νέα κρίση. Άλλωστε, σύμφωνα με πάγια νομολογία του, η καθιέρωση μίας γνωμοδοτικής διαδικασίας, η οποία καταλήγει στην παροχή σύμφωνης γνώμης από ένα συλλογικό διοικητικό όργανο, δεν υποχρεώνει το τελικώς αποφασίζον όργανο να ενεργήσει κατά τον τρόπο που υποδεικνύεται με τη γνωμοδότηση, αλλά απλώς το κωλύει να εκδώσει πράξη αντίθετου περιεχομένου. Εφόσον το αποφασίζον όργανο ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, δύναται να μην αποδεχθεί τη σύμφωνη γνώμη και να απόσχει από την έκδοση της πράξης, ενώ επί δέσμιας αρμοδιότητας, τυχόν αποχή του από την

⁸ Βλ. ΣτΕ 1402/2010, σκ.3 κ.ά.

⁹ Βλ. ΣτΕ 916/2015, σκ.3 κ.ά.



έκδοση πράξης, συνιστά παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας¹⁰. Στην προκειμένη περίπτωση, το ΣτΕ φαίνεται να αναγνωρίζει διακριτική ευχέρεια στον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, καθώς έκρινε ότι σε περίπτωση διαφωνίας του με το περιεχόμενο της γνωμοδότησης του πειθαρχικού συμβουλίου, δύναται να απόσχει αιτιολογημένως από την έκδοση της πράξης. Ως εκ τούτου, το Υπουργείο Εσωτερικών θα πρέπει να επανεξετάσει τη ρύθμιση που περιλαμβάνεται στο άρθρο 233 του ν.3852/2010 σε σχέση με τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος και, σε κάθε περίπτωση, να διασφαλίσει ότι η πειθαρχική διαδικασία θα ολοκληρώνεται με την έκδοση απόφασης του ασκούντος την πειθαρχική δικαιοδοσία στους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης οργάνου.

Ε. Ενόψει των ανωτέρω, η εν λόγω υπόθεση αναδεικνύει την ευθύνη των προσώπων που υπηρετούν, έστω και «προσωρινώς», τον θεσμό του Ελεγκτή Νομιμότητας και τον ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν για την εφαρμογή ενός αξιόπιστου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η

έλλειψη εμπιστοσύνης που εκφράστηκε διαχρονικά στον ασκούντα τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών επικεφαλής της (κρατικής) Περιφέρειας ή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η «μετατροπή» του πειθαρχικού συμβουλίου αιρετών από γνωμοδοτικό όργανο σε δικαιοδοτικό, όπως ισχύει για τους λοιπούς δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους (άρθρο 16 παρ. 6 Σ για τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ, άρθρο 92 παρ. 1 Σ για τους δικαστικούς υπαλλήλους, άρθρο 103 παρ. 4 εδ. β' Σ για τους δημοσίους υπαλλήλους), αποσκοπούσε στην διασφάλιση της ανεξαρτησίας της απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης έναντι πιέσεων από τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης ή επεμβάσεων της κεντρικής διοίκησης. Οι συγκρούσεις μεταξύ των αντιτιθέμενων απόψεων, φαίνεται να έλαβαν μεγαλύτερες διαστάσεις στην Αττική, δοθέντος ότι οι αριθμ.138/2002, 38/2014, 271/2017 γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ εκδόθηκαν με έναυσμα ερωτήματα της (κρατικής) Περιφέρειας και εν συνεχεία Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, λόγω του ότι ασκεί έλεγχο νομιμότητας σε μεγάλους και ισχυρούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η προαναφερόμενη εξέλιξη αναδεικνύει επίσης την αναγκαιότητα

¹⁰Πρβλ. ΣτΕ 3231/2015 σκ.5 και 7, ΣτΕ 2688/2009 επτ., 2477/1990 σκ.2, 3898/1986, 2179/1985, Β. Γκέρτσος, Δ. Πυργάκης, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 341-343 και επίσης Β. Γκέρτσος, Ε. Πρεβεδούρου, Δ. Πυργάκης, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη 2019,

συλλογικό έργο, Ρ. Παρλατζά, σελ. 673: «σε περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας του αποφασίζοντος οργάνου, η άρνηση έκδοσης εκτελεστής πράξης **ομοίου περιεχομένου** με τη θετική γνωμοδότηση συνιστά επίσης παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας».



ολοκλήρωσης της μεταρρύθμισης που επιδιώχθηκε με τις διατάξεις του ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ"» και τη σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία, δώδεκα (12) έτη μετά την ισχύ του νόμου, ασκείται «προσωρινά» από το Τμήμα Προσωπικού και τα Τμήματα Διοικητικού - Οικονομικού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων¹¹.

Σε κάθε περίπτωση, ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που επιλέγεται με τα κριτήρια και τη διαδικασία του άρθρου 28 του ν.4325/2015 και ελέγχεται κατά την άσκηση των καθηκόντων του, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 28Α του ίδιου νόμου, παρέχει τα εχέγγυα της αμερόληπτης κρίσης και τήρησης της νομιμότητας, όπως απαιτούν οι συνθήκες που διαμορφώνονται μετά την αριθμ. 72/2022 απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του Γ΄ Τμήματος του ΣτΕ.

Αγγελική Βογιατζή,

Επιθεωρητής – Ελεγκτής, Προϊσταμένη στον Υποτομέα Ενδίκων Μέσων και Πειθαρχικού Ελέγχου, Τομέας Ελέγχου Πειθαρχικών Διαδικασιών, Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

¹¹Βλ. άρθρο 238 του ν.3852/2010, άρθρο 24 του π.δ. 135/2010, Οργανισμός Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (Α΄ 228), άρθρο 23 του π.δ.

136/2010, Οργανισμός Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης (Α΄ 229) κ.α.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑ

A. Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών - μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση

B. Επικύρωση Ηλεκτρονικών Εγγράφων



A. Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών-μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση

ΘΕΜΑ: Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών- μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.35.56 / 2743/1671, 6317/ 15.11.2021 (ΑΔΑ: ΩΖΥ846ΜΤΛ6-ΛΛΡ) του Υπουργείου Εσωτερικών

Σχετ: 1) Το αριθ. πρωτ. 60568/15.11.2021 έγγραφο του Υπουργείου Εξωτερικών

2) Το αριθ. πρωτ. 3082.05/ 056/ 7547/ 12.11.2021 έγγραφο της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας στην Ε.Ε.

A. Θεσμικό Πλαίσιο

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 4 του Συντάγματος:

«4. Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους.»

Σύμφωνα με το άρθρο 45 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (πρώην άρθρο 39 της ΣΕΚ):

«1. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ένωσης.

2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.

3. Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:

α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας,

β) να διακινούνται ελεύθερα για τον σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών μελών,

γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με τον σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους,

δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών που θα εκδώσει η Επιτροπή.

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου



περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.»

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007) όπως ισχύει, «1. Ως υπάλληλοι διορίζονται μόνο Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες. 2. Οι πολίτες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 39 Σ. Ε.Κ., σύμφωνα με τα προβλεπόμενα γι' αυτούς σε ειδικό νόμο...»

Υπενθυμίζεται ότι η εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 39 της Σ.Ε.Κ., ήδη παρ. 4 του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, αναφέρεται στην μη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.

Με τις διατάξεις του ν.2431/1996 (Α'175) που εκδόθηκε στο πλαίσιο συμμόρφωσης της εθνικής με την κοινοτική νομοθεσία, επετράπη ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους της ΕΕ σε υπηρεσίες και φορείς του δημόσιου τομέα. Ο διορισμός ή η πρόσληψη γίνεται σύμφωνα με τις διαδικασίες που ισχύουν και για τους Έλληνες πολίτες, σε κλάδους και ειδικότητες, οι αρμοδιότητες των οποίων δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, καθώς και άσκηση καθηκόντων

που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του Κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2431/1996: «Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και του οικείου Υπουργού καθορίζονται οι θέσεις ή ειδικότητες, στις οποίες επιτρέπεται ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και εκείνες που επιφυλάσσονται μόνο σε Έλληνες πολίτες, λόγω συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής της παρ. 4 του άρθρου 48 Συνθ. Ε.Ο.Κ.»

Κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω διατάξεων εκδόθηκαν Προεδρικά Διατάγματα για αρκετούς φορείς της Δημόσιας Διοίκησης.

B. Κριτήρια που θέσπισε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

Στο χρονικό διάστημα που ακολούθησε την έκδοση του ν. 2431/1996, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε. προκύπτουν τα εξής :

- ο όρος «δημόσια διοίκηση», κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται συστατικά στο σύνολο της Ε.Ε. και δεν



μπορεί να επαφίεται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

- ο περιορισμός αυτός αφορά τις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και σε καθήκοντα σχετικά με την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων φορέων και προϋποθέτουν ως εκ τούτου την ύπαρξη ειδικής σχέσης αλληλεγγύης των κατόχων τους προς το οικείο κράτος, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που συνιστούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας.

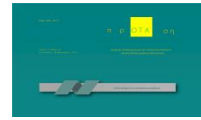
- η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 45 παρ. 4 της ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται ως προς θέσεις εργασίας, οι οποίες ενώ υπάγονται στο κράτος ή σε άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, δεν συνεπάγονται καμία συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση.

- η εκπλήρωση των εν λόγω κριτηρίων πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση, ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν στην εκάστοτε θέση.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την αριθ. 255/2015 ατομική Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έχει γίνει αρμοδίως αποδεκτή,

διατυπώνονται τα εξής: «...3. Ειδικότερα, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ ως εξαίρεση στον κανόνα η διάταξη του άρθρου 45 παρ. 4 πρέπει να ερμηνεύεται στενά ενώ τα κριτήρια για την εφαρμογή της τα οποία και πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά και να αξιολογούνται κατά περίπτωση όσον αφορά στη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων, που αντιστοιχούν στη θέση (λειτουργικό κριτήριο), είναι τα εξής : (i) η οικεία θέση απασχολήσεως πρέπει να προϋποθέτει ειδική σύνδεση του κατόχου της με το κράτος, η οποία πρέπει να εξασφαλίζεται με το θεσμό της ιθαγένειας (ii) η θέση απασχολήσεως να συνεπάγεται κατά τρόπο χαρακτηριστικό την άσκηση αρμοδιοτήτων δημόσιας εξουσίας και (iii) στον κάτοχο της θέσης να ανατίθενται καθήκοντα γενικού κρατικού συμφέροντος». Τυπικές περιπτώσεις που εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 45 (4) είναι οι θέσεις στις ένοπλες δυνάμεις, την αστυνομία, το δικαστικό σώμα, την εφορία καθώς και σε δημόσιες αρχές με νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες. Αντίθετα δεν εμπίπτουν θέσεις νοσοκόμων, δασκάλων, ερευνητών...»

Επισημαίνεται δε, ότι ο αποκλεισμός των αλλοδαπών υπαλλήλων από συγκεκριμένες θέσεις απασχόλησης, σε περίπτωση που συντρέχουν σωρευτικά τα ανωτέρω κριτήρια, πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε η υπηρεσιακή και



βαθμολογική εξέλιξη των αλλοδαπών υπαλλήλων που εισέρχονται στη Δημόσια Διοίκηση να μην διαφοροποιείται κατά τρόπο δυσμενή σε σχέση με την αντίστοιχη εξέλιξη των ημεδαπών δημοσίων υπαλλήλων. Ως εκ τούτου, οι αρμόδιες Υπηρεσίες στο πλαίσιο των άμεσων ενεργειών τους όπως προκύπτουν κατωτέρω, θα πρέπει να φροντίσουν ιδιαίτερα ώστε να μην υφίστανται περιπτώσεις καθολικού αποκλεισμού των αλλοδαπών υπαλλήλων από τις θέσεις ευθύνης όλων των επιπέδων του οικείου φορέα. Σε περίπτωση δε, που διαπιστώνεται ότι για συγκεκριμένη θέση ευθύνης στην διοικητική ιεραρχία του οικείου φορέα, συντρέχουν σωρευτικά τα ανωτέρω κριτήρια που επιβάλουν τον αποκλεισμό των αλλοδαπών υπαλλήλων, αυτός πρέπει να αιτιολογείται ειδικά και με σαφήνεια.

Γ. Επισήμανση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τη Διαδικασία επί παραβάσει και στο πλαίσιο της ταχείας διευθέτησης, αν διαπιστώσει πιθανή παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας, ή αν δεχθεί σχετική καταγγελία, επιχειρεί να επιλύσει τάχιστα το πρόβλημα με το οικείο κράτος μέλος μέσω του λεγόμενου "διαρθρωμένου διαλόγου" (EU PILOT). Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παράσχουν περαιτέρω πραγματικά ή νομικά στοιχεία σε περίπτωση πιθανής

παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας, με στόχο να εξευρεθεί σύντομα λύση βάσει του δικαίου της ΕΕ και, συνεπώς, να αποφευχθεί η κίνηση επίσημης διαδικασίας επί παραβάσει.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας EU-PILOT, η Επιτροπή μας ενημέρωσε για την υπόθεση καταγγελίας πολίτη της Ε.Ε. σχετικά με τον αποκλεισμό του από την τοποθέτησή του ως Προϊσταμένου Τμήματος στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, βάσει του κριτηρίου της Ιθαγένειας.

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι η Ελλάδα παραβίασε τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι το εθνικό μας δίκαιο επιφυλάσσει ορισμένες θέσεις της δημόσιας διοίκησης για Έλληνες, χωρίς να εξετάζει κατά περίπτωση κατά πόσον οι θέσεις αυτές συνεπάγονται συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση.

Η θέση της Επιτροπής, όπως αυτή εκφράστηκε σε σχετικά έγγραφα της μπορεί να συνοψιστεί στο ότι τα ανωτέρω κριτήρια που θεσπίστηκαν βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε. θα πρέπει να αξιολογούνται κατά περίπτωση, ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν στην εκάστοτε θέση, ενώ η Ελλάδα φαίνεται να



αποκλείει οριζόντια μη Έλληνες υπηκόους από αυτές τις θέσεις, βάσει ενός οργανικού κριτηρίου (ιεραρχικό επίπεδο στον οργανισμό).

Δ. Άμεσες ενέργειες

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, παρακαλούνται οι Υπηρεσίες, αποδέκτες της παρούσας εγκυκλίου, να προβούν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες κατά λόγο αρμοδιότητας, για την συμμόρφωση της Ελληνικής νομοθεσίας με το άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και την εφαρμογή του κριτηρίου της Ιθαγένειας ως προϋπόθεση κατάληψης ορισμένων θέσεων ευθύνης της Δημόσιας Διοίκησης, συμφώνως προς τα ανωτέρω κριτήρια που θέσπισε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

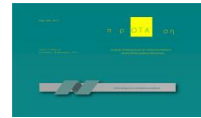
Επισημαίνεται ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ακριβή καταγραφή των θέσεων ευθύνης που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και σε καθήκοντα σχετικά με την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων φορέων και στην κατά περίπτωση ουσιαστική αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων της εκάστοτε θέσης ευθύνης.

Ειδικότερα:

1. Όσοι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχουν εκδώσει τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2431/1996, Προεδρικά Διατάγματα, θα πρέπει άμεσα να προβούν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την έκδοση τους λαμβάνοντας υπόψη σε κάθε περίπτωση τα ανωτέρω κριτήρια που θεσπίστηκαν βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε

2. Όσοι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης έχουν εκδώσει τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2431/1996, Προεδρικά Διατάγματα, πρέπει να προβούν σε επανεκτίμηση αυτών, στο πλαίσιο της συμμόρφωσης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης προς τα ανωτέρω κριτήρια της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

3. Επισημαίνεται ότι η επανεκτίμηση, σύμφωνα με τα ανωτέρω, των διατάξεων των ήδη εκδοθέντων Προεδρικών Διαταγμάτων αλλά και η έκδοση νέων, θα πρέπει να περιλαμβάνει μια συνολική αξιολόγηση των θέσεων του Φορέα, κατά περίπτωση, ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν στην εκάστοτε θέση, όχι μόνον όσον αφορά τις θέσεις από τις οποίες αποκλείονται πολίτες που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους της



Ε.Ε (π.χ. των Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων), αλλά και τις θέσεις στις οποίες επιτρέπεται ο διορισμός/πρόσληψή τους με βάση τη διαμορφωθείσα μέχρι σήμερα νομολογία.

Η Γενική Γραμματέας

Παρασκευή Χαραλαμποιάννη

Β. Επικύρωση Ηλεκτρονικών Εγγράφων

ΘΕΜΑ: «Διαδικασία επικύρωσης της εκτύπωσης ηλεκτρονικών δημόσιων και ηλεκτρονικών ιδιωτικών εγγράφων και νομική ισχύς».

Εγκύκλιος ΔΙΔΔΔΗ/Φ.15/46005 ΕΞ 2021/29.12.2021 (ΑΔΑ: 6Δ9Μ46ΜΤΛΠ-Ε3Ε) του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης
ΣΧΕΤ.: 1. Άρθρα 14 και 15, 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).
2. Υπουργική Απόφαση, υπ' αριθ. 32256/15-09-2021 (Β' 4651) «Διαδικασία επικύρωσης της εκτύπωσης ηλεκτρονικών δημόσιων και ηλεκτρονικών ιδιωτικών εγγράφων και νομική ισχύς» (ΑΔΑ: 6ΜΕΞ46ΜΤΛΠ-1ΗΠ).

Σας γνωρίζουμε ότι δημοσιεύθηκε η υπ. αριθμ. 32256/15-09-2021 Απόφαση του

Υπουργού Επικρατείας και Υφυπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα: «Διαδικασία επικύρωσης της εκτύπωσης ηλεκτρονικών δημόσιων και ηλεκτρονικών ιδιωτικών εγγράφων και νομική ισχύς», κατ' εξουσιοδότηση των παρ. 8 και 9 του άρθρου 107 του ν. 4727/2020 (Α'184).

Με την απόφαση αυτή, ρυθμίζεται η διαδικασία επικύρωσης των εκτυπώσεων τόσο των ηλεκτρονικών δημοσίων όσο και των ηλεκτρονικών ιδιωτικών εγγράφων από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ ή δικηγόρο. Επίσης, ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα για την ισχύ των εκτυπώσεων αυτών κατά την έντυπη διακίνησή τους.

Ειδικότερα:

Α. Τα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα που έχουν εκδοθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 4727/2020, ήτοι:

α. τα πρωτότυπα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα,

β. τα ηλεκτρονικά ακριβή αντίγραφα,

γ. τα ψηφιοποιημένα ηλεκτρονικά αντίγραφα, όταν εκτυπωθούν, γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά με ισχύ ακριβούς αντιγράφου από τους φορείς του δημόσιου τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας,



καθώς και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, υπό την προϋπόθεση ότι η ακρίβεια και η ισχύς της εκτύπωσης, δύναται να επιβεβαιωθούν με χρήση ΤΠΕ, ιδίως στην περίπτωση που αυτά φέρουν μοναδικό αναγνωριστικό αριθμό επαλήθευσης και εφόσον παρέχεται η δυνατότητα επαλήθευσης μέσω πληροφοριακού συστήματος του Δημοσίου (άρθρο 14 παρ. 4, ν. 4727/2020).

Ως εκ τούτου, οι διοικητές αρχές και τα ΚΕΠ της Χώρας δεν επικυρώνουν αντίγραφα από τα προαναφερόμενα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπως ισχύει.

Στην περίπτωση που δεν είναι δυνατόν να επιβεβαιωθούν η ακρίβεια και η ισχύς της εκτύπωσης με χρήση ΤΠΕ, κατά τα ανωτέρω, τότε απαιτείται η επικύρωση της εκτύπωσης από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ ή δικηγόρο.

Β. Τα ηλεκτρονικά ιδιωτικά έγγραφα, όταν εκτυπωθούν, γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τους φορείς του δημόσιου τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, εφόσον φέρουν επικύρωση από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ ή δικηγόρο, η οποία γίνεται εφόσον διαπιστωθεί η ταύτιση του περιεχομένου του εκτυπωμένου εγγράφου

με το ηλεκτρονικό ιδιωτικό έγγραφο (άρθρο 15 παρ. 2, ν. 4727/2020).

Συνεπώς, οι διοικητές αρχές και τα ΚΕΠ της Χώρας επικυρώνουν αντίγραφα από ηλεκτρονικά ιδιωτικά έγγραφα, με βάση τα όσα αναφέρονται ανωτέρω.

Γ. Τα ηλεκτρονικά έγγραφα που εκδίδονται μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr - ΕΨΠ) και φέρουν τον μοναδικό αναγνωριστικό αριθμό επαλήθευσης, όταν εκτυπωθούν, γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από όλους τους φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις ή διαδικασία επικύρωσης και με ισχύ ακριβούς αντιγράφου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περ. β της παρ. 3 του ν. 4727/2020.

Ως εκ τούτου, οι διοικητές αρχές και τα ΚΕΠ της Χώρας δεν επικυρώνουν αντίγραφα από τα προαναφερόμενα ηλεκτρονικά έγγραφα, δεδομένου ότι είναι δυνατή η ταύτιση του περιεχομένου τους μέσω της υπηρεσίας επαλήθευσης που παρέχεται από την ΕΨΠ, με τη χρήση του μοναδικού αναγνωριστικού αριθμού επαλήθευσης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 27 του ν. 4727/2020.

Στις περιπτώσεις για τις οποίες απαιτείται η επικύρωση των εκτυπωμένων ηλεκτρονικών δημοσίων και ιδιωτικών



εγγράφων, η διαδικασία που ακολουθείται είναι η εξής:

1. Το φυσικό πρόσωπο που αιτείται από κάθε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ ή δικηγόρο την επικύρωση εκτύπωσης του ηλεκτρονικού δημόσιου ή ιδιωτικού εγγράφου οφείλει, να έχει αποστείλει προηγουμένως στη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (email) του επικυρούντος, δηλαδή του αρμόδιου υπαλλήλου της διοικητικής αρχής ή του Κέντρου Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ή του δικηγόρου, το σχετικό ηλεκτρονικό δημόσιο ή ιδιωτικό έγγραφο. Δεν απαιτείται προηγούμενη αποστολή του ηλεκτρονικού εγγράφου, αν αυτό έχει περιέλθει με χρήση ΤΠΕ στη διοικητική αρχή ή ΚΕΠ, απευθείας από τον εκδότη του εγγράφου.

2. Ο επικυρών ελέγχει πρωτίστως εάν το ηλεκτρονικό δημόσιο ή ιδιωτικό έγγραφο φέρει τα απαραίτητα στοιχεία. Τα απαραίτητα στοιχεία των ηλεκτρονικών δημόσιων, εγγράφων ορίζονται στις παρ. 3, 4 και 5 του άρθρου 13 του ν. 4727/2020. Τα απαραίτητα στοιχεία των ηλεκτρονικών ιδιωτικών εγγράφων ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 15 του ν. 4727/2020.

3. Ακολουθώς, ο επικυρών αντιπαραβάλλει το περιεχόμενο του ηλεκτρονικού δημόσιου ή ιδιωτικού εγγράφου με την εκτύπωση αυτού, προκειμένου να επιβεβαιώσει την ταύτιση του περιεχομένου των δύο μορφών του

ίδιου εγγράφου. Ο επικυρών μπορεί να εκτυπώσει ο ίδιος το ηλεκτρονικό δημόσιο ή ιδιωτικό έγγραφο που έχει στην κατοχή του για τον σκοπό της επικύρωσης.

4. Στη συνέχεια, ο επικυρών επιθέτει τη σχετική επισημειωματική πράξη επικύρωσης στο σώμα της εκτύπωσης του ηλεκτρονικού δημόσιου ή ιδιωτικού εγγράφου. Όταν η επικύρωση γίνεται από αρμόδιο υπάλληλο διοικητικής αρχής ή ΚΕΠ, αναγράφονται τα εξής:

α. Ο τίτλος του φορέα και η υπηρεσία αυτού που ενεργεί την επικύρωση,

β. Η φράση: «Ακριβές αντίγραφο»,

γ. Τα στοιχεία του ενδιαφερόμενου (Ονοματεπώνυμο, πατρώνυμο, στοιχεία Α.Δ.Τ. ή άλλου μέσου ταυτοποίησης που προσκομίζεται),

δ. Ο τόπος και η ημερομηνία της επικύρωσης,

ε. Το ονοματεπώνυμο και η υπογραφή του υπαλλήλου που ενεργεί την επικύρωση,

στ. Η επίσημη (στρογγυλή) σφραγίδα της υπηρεσίας.

Επισημαίνεται ότι οι εκτυπώσεις ηλεκτρονικών εγγράφων (δημόσιων και ιδιωτικών) γίνονται δεκτές από τους φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτοί ορίζονται στην περ. 57 του άρθρου 2 του ν. 4727/2020, μόνο κατ' εξαίρεση του κανόνα της ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων,



σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 29 του ίδιου νόμου. Συγκεκριμένα, η διαδικασία της επικύρωσης της εκτύπωσης ηλεκτρονικών δημοσίων και ιδιωτικών εγγράφων εφαρμόζεται όταν:

α) είτε υφίσταται πρόσκαιρη αντικειμενική αδυναμία παραλαβής ηλεκτρονικού εγγράφου από τον φορέα του δημόσιου τομέα,

β) είτε υφίσταται άλλου τύπου αδυναμία παραλαβής που διαπιστώνεται με πράξη του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης,

γ) είτε όταν το φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα έχει επιλέξει μη ηλεκτρονικό τρόπο επικοινωνίας με φορείς του δημόσιου τομέα στο Εθνικό Μητρώο Επικοινωνίας (Ε.Μ.Επ.), σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 29 του ν. 4727/2020.

Επίσης, τονίζεται ότι όταν ένα ηλεκτρονικό έγγραφο διακινείται με ηλεκτρονικό τρόπο δεν απαιτείται ουδεμία επικύρωση, καθώς διακινείται ως ηλεκτρονικό έγγραφο με τα χαρακτηριστικά των παρ. 3, 4 και 5 του άρθρου 13 και της παρ. 1 του άρθρου 15 του ν. 4727/2020.

Για τους παραπάνω λόγους, όλες οι διοικητικές αρχές και τα ΚΕΠ της Χώρας παρακαλούνται να συνδράμουν με κάθε πρόσφορο τρόπο ώστε τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες να

συναλλάσσονται με ηλεκτρονικό τρόπο με τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, καθώς η ηλεκτρονική διακίνηση ηλεκτρονικών δημοσίων ή ιδιωτικών εγγράφων απαλλάσσει, μεταξύ άλλων, τους διοικούμενους από την υποχρέωση φυσικής παρουσίας σε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ για την επικύρωση αντιγράφων εγγράφων, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα.


Η παρούσα εγκύκλιος παρακαλούμε όπως 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.

Τέλος, το Υπουργείο Δικαιοσύνης παρακαλείται όπως κοινοποιήσει την παρούσα σε όλους τους Δικηγορικούς Συλλόγους της Χώρας για την ενημέρωση των δικηγόρων.

Παραμένουμε στη διάθεσή σας για κάθε συνεργασία ή πρόσθετη διευκρίνιση.

**Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ
ΛΕΩΝΙΔΑΣ ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΣ**



Διμηνιαία Επιθεώρηση
για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

ISSN: 2459– 4172 Διατίθεται δωρεάν στο:
www.diaplous-autodioikisi.gr