

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Οδηγίες για την εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 2α του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 (Α 85). Προσδιορισμός συντάξιμων αποδοχών και σχετικών κρατήσεων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων

Παροχή οδηγιών για επίλυση του ζητήματος που έχει προκύψει αναφορικά με αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές σε περιπτώσεις ανάκλησης πράξεων διορισμού, λόγω χρήσης πλαστών δικαιολογητικών

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Δομές Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Νικολάου Θ. Μαυρίκα
Αντιπροέδρου Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Το Μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι Κρίσιμο; Ιδιωτικοποίηση και Υβριδικά Συστήματα Παροχής τοπικών Υπηρεσιών

Mildred E. Warner, Μετάφραση Κίμων Σιδηρόπουλος

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Η Επιρροή της Ποινικής Δίκης στη Διοικητική Διαδικασία

ΣτΕ 1992/ 2016
[παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος]

Επιστροφή Αχρεωστήτως Καταβληθεισών Εισφορών– Αναδρομικότητα Νομοθετικών Ρυθμίσεων

Γν ΝΣΚ 344/2016 (ατομική γνωμοδότηση)

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ

Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ

Πολιτικός Επιστήμων,
Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ

Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής
ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ

ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

DTP

ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΚΔΟΤΗΣ

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

www.diplous-autodioikisi.gr

ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

ΑΘΗΝΑ

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

info@diaplous-autodioikisi.gr

ISSN

2459- 4172

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ	1
Δομές Τοπικής Αυτοδιοίκησης	1
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	20
Το Μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι Κρίσιμο; Ιδιωτικοποίηση και Υβριδικά Συστήματα Παροχής Τοπικών Υπηρεσιών	20
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	45
Α. Η επιρροή της ποινικής δίκης στη διοικητική διαδικασία	45
ΣτΕ 1992/2016	45
Β. Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών – Αναδρομικότητα νομοθετικών ρυθμίσεων	73
Γν ΝΣΚ 344/ 2016(Ατομική Γνωμοδότηση)	73
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	77
Α. Οδηγίες για την εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 2α του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 (Α 85). Προσδιορισμός συντάξιμων αποδοχών και σχετικών κρατήσεων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων	77
Β. Παροχή οδηγιών για επίλυση του ζητήματος που έχει προκύψει αναφορικά με αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές σε περιπτώσεις ανάκλησης πράξεων διορισμού, λόγω χρήσης πλαστών δικαιολογητικών	79
THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT	81

**ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ,
ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

Η «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται άρθρα που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα μπορούν να έχουν όσες λέξεις επιθυμεί ο συγγραφέας τους, εφόσον δίνεται μία πλήρης εικόνα του θέματος που διαπραγματεύεται και εκφράζουν τις απόψεις τους, 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-πaráκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο συγγραφέας του άρθρου.

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

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

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό αυτό περιοδικό, με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη αποτύπωση της τεχνογνωσίας που παράγεται από τη διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των υπαλλήλων. Προσδοκά να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους για την καθημερινή τους εργασία. Επίσης, με τη συγκέντρωση κρίσιμων εγγράφων, ανά θεματική ενότητα, και της νομολογίας για θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται το πλαίσιο της πρόσβασης όλων στη διοικητική γνώση.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλά εξειδικευμένα site γι αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών (και οι δύο προσπάθειες συγκεντρώνουν ανά θεματικές διοικητικά έγγραφα και νομολογία), οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην δημιουργικότητα των υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και προσπαθειών τους.

kimon@diaplous-autodioikisi.gr

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Δομές Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Νικολάου Θ. Μαυρίκα

Α. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ-ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Ι. Συνταγματικό Περίγραμμα

α. Αμέσως μετά την απελευθέρωση και τη δημιουργία του Ελληνικού Κράτους επικράτησε η ιδέα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από αιρετά όργανα. Η ιδέα αυτή επιβάλετο από ιστορικούς λόγους (τη διαμόρφωση θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την τουρκοκρατία) και κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες. Με το Δ/μα 27.12.1833 συστήθηκαν οι δήμοι, ως δημόσια νομικά πρόσωπα με τοπική αρμοδιότητα, τα όργανα των οποίων (ονομαζόμενα κατά παράδοση δημοτικές αρχές ή δημοτικοί άρχοντες) εκλέγονταν αμέσως ή εμμέσως από τους διοικούμενους (δημότες). Καθιερώθηκε έτσι η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης και, ταυτοχρόνως, τουλάχιστον, εν μέρει, και η αρχή της αυτοκυβέρνησης. Οι αρχές αυτές κατοχυρώθηκαν και συνταγματικά με το Σύνταγμα του 1864 και από τότε με όλα τα ισχύσαντα Συντάγματα.

β.ι. Η πρώτη, όμως, ειδική αναφορά στην αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαντάται στο Σύνταγμα του 1927. Αναφορικά με την εποπτεία του Κράτους, στην παρ.4 του άρθρου 107, διαλαμβάνεται, ότι αυτή περι-ορίζεται «.....μόνον σε ανωτάτην εποπτείαν επί των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοικήσεως μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών».

ii. Το Σύνταγμα του 1952, στη γενικότερη ρύθμισή του, για τη διοικητική οργάνωση του Κράτους (άρθρο 99), περιελάμβανε και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς, όμως, ειδικότερη αναφορά στη λειτουργική της δομή και, κυρίως, στην κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας, σε συνάρτηση με την ασκούμενη κρατική εποπτεία.

Τόμος 2, Τεύχος 7, σελ. 1- 19

γ.ι. Το εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 102 του ισχύοντος Συντάγματος (μετά και την αναθεώρησή του με το Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής) καθορίζει, πλέον, ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ), καταργηθείσης της

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

ονομαστικής αναφοράς των Δήμων και Κοινοτήτων, που, κατά την αρχική διατύπωση, της ίδιας διάταξης, συγκροτούσαν τον πρώτο βαθμό.

ii. Στο σημείο αυτό θα επιχειρηθεί μια σύντομη αναφορά στα νομικά πρόσωπα, που συγκροτούν τον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης.

Με το ν.3852/2010 αναδιαρθρώθηκαν πάλι (βάσει του προγράμματος «Καλλικράτης») οι ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Μοναδική μορφή ΟΤΑ πρώτου βαθμού είναι ο Δήμος και δεύτερου βαθμού η Περιφέρεια. Οι νέοι Δήμοι (325) καθορίζονται ανά υφιστάμενους κατά τη δημοσίευση του νόμου, νομούς και σχηματίζονται με τη συνένωση των ΟΤΑ που είχαν συσταθεί με το ν.2539/1997 (πρόγραμμα «Καποδιστριας», στους οποίους είχαν συνενωθεί οι προϋφιστάμενοι ΟΤΑ). Η εδαφική (διοικητική) περιφέρεια των νέων δήμων αποτελείται από όλες τις εδαφικές περιφέρειες των συνενούμενων ΟΤΑ.¹ Η

¹ Με την ΣτΕ 3194/1990 κρίθηκε ότι από τις συνταγματικές διατάξεις δεν αποκλείεται η συνένωση των ΟΤΑ με νομοθετική πράξη. Επίσης ότι η συνένωση των ΟΤΑ δεν έχει χαρακτήρα τοπικής υπόθεσης, ώστε να ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητά τους (κατω.αριθ.312). Με τις ΣτΕ 2239/1999 και 976/2000 κρίθηκε σιωπηρά η συνταγματικότητα του Ν.2539/1997. Βλ. και ΣτΕ 545/2001.

εδαφική αυτή περιφέρεια (διοικητική περιφέρεια του Δήμου) διαιρείται σε:

α) δημοτικές ενότητες που αντιστοιχούν στις εδαφικές περιφέρειες των συνενούμενων ΟΤΑ και φέρουν το όνομα του ΟΤΑ που συνενώθηκε, καθώς και των τοπικών διαμερισμάτων του άρθρου 2 του ΚΔΚ.

β) δημοτικές κοινότητες που είναι δύο είδη: α) εκείνες των οποίων η εδαφική περιφέρεια περιλαμβάνει τις εδαφικές περιφέρειες των ΟΤΑ που συγχωνεύτηκαν βάσει του προγράμματος Καποδίστριας και έχουν πληθυσμό άνω των 2000 κατοίκων και β) εκείνες στις οποίες διαιρούνται οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων.

γ) τοπικές κοινότητες που αντιστοιχούν στις εδαφικές περιφέρειες των τοπικών διαμερισμάτων του άρθρου 2 του ΚΔΚ (πληθυσμού έως 2000 κατοίκων).²

Οι δήμοι είναι δημόσια νομικά πρόσωπα και ειδικότερα ΝΠΔΔ. Διέπονται, δε, από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ, Ν.3463/2006) για τα θέματα που δεν ρυθμίζει ο Ν.3852/2010, ο οποίος προβλέπει τη σύνταξη Ενιαίου Κώδικα Αυτοδιοίκησης (άρθρο 283 παρ.9).

iii. Περαιτέρω, αναφορικά με το Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης σκόπιμο κρίνεται, σε επίπεδο σύντομης θεώρησης, να επισημανθούν τα ακόλουθα:

Με το Ν.2218/1994 όπως τροποποιήθηκε, συμπληρώθηκε και κωδικοποιήθηκε με το Δ/μα 30/1996 («Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης») ιδρύθηκαν σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος ως ΟΤΑ δεύτερης βαθμίδας οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (ΝΑ).³

² Επίσης δημοτική κοινότητα συγκροτούν και τα κατά το πρόγραμμα Καποδίστριας διαμερίσματα των νησιών που είχαν πληθυσμό άνω των 1000 κατοίκων και κοινότητες που εκτείνονται σε όλη την περιφέρεια του νησιού και δεν αποτελούν δήμο.

³ Ο νομός είναι διοικητική περιφέρεια του Κράτους και της αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία ασκούν αρμοδιότητες οι κρατικές υπηρεσίες που ανήκουν στην αποκεντρωμένη

Με το Ν.3852/2010, σύμφωνα με το πρόγραμμα Καλλικράτης, αντικαταστάθηκαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα και συστήθηκαν 13 περιφέρειες, ως ΟΤΑ δεύτερου βαθμού. Η εδαφική (διοικητική) περιφέρεια κάθε περιφέρειας περιλαμβάνει τις εδαφικές περιφέρειες των ΝΑ που καταργήθηκαν.

Η διοικητική Περιφέρεια διαιρείται σε περιφερειακές ενότητες, που αντιστοιχούν στις διοικητικές περιφέρειες των νομών, που ήταν τα διοικητικά όρια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οποίες έχουν έδρα στις πρωτεύουσες των νομών αυτών.

Ειδικά η Περιφέρεια Αττικής διαιρείται στις περιφερειακές ενότητες κεντρικού, βορείου και δυτικού τομέα Αθηνών και στους τομείς Πειραιώς, Νήσων, Δυτικής Αττικής και Ανατολικής Αττικής. Επίσης, σε ειδικότερες περιφερειακές ενότητες διαιρούνται οι περιφέρειες Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου (Ν.3852/ 2010, άρθρο 3).

Οι περιφέρειες και οι δήμοι, είναι δημόσια νομικά πρόσωπα που ανήκουν στην κατηγορία των ΝΠΔΔ. Ο νόμος (3852/2010) ρητώς διευκρινίζει, ότι οι δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους. Ειδικότερα τα όργανα των περιφερειών δεν ασκούν εποπτεία στις πράξεις και τα όργανα των δήμων και κοινοτήτων, αλλά αναπτύσσουν σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας, καθώς και συντονισμού κοινών δράσεων.

iv. Οι Περιφέρειες, που προμημονεύθηκαν δεν πρέπει να συγχέονται με τις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες συνιστούν μονάδες διοίκησης του Κράτους οργανωμένες, κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, σύμφωνα και με το άρθρο 101 του Συντάγματος.

κρατική διοίκηση ή στα υπουργεία των οποίων οι υπηρεσίες δεν είχαν υπαχθεί στην περιφέρεια, ως ΟΤΑ δεύτερου βαθμού. Πριν από την ισχύ του Ν.3852/2010 ο νόμος ήταν διοικητική περιφέρεια της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης των ΟΤΑ δευτέρου βαθμού.

δ.ι. Με τα εδάφια β', γ' και δ' της παρ.1 του ίδιου άρθρου (102 Συντάγματος) καθιερώνεται, ρητώς, τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ενώ ο κοινός νομοθέτης καθορίζει το εύρος, τις κατηγορίες και την εσωτερική κατανομή των τοπικών υποθέσεων στους δύο επιμέρους βαθμούς, και, περαιτέρω, έχει τη δυνατότητα να τους αναθέτει και κρατικές, ως προς την φύση τους, υποθέσεις. Για την οριοθέτηση της έννοιας της τοπικής υπόθεσης σε συνάφεια με τις ασκούμενες αρμοδιότητες θα υπάρξει ιδιαίτερη θεματική ανάπτυξη.

ii. Περαιτέρω, με το εδάφιο α' της παρ.2 κατοχυρώνεται, ρητώς, όχι μόνον η διοικητική, αλλά και η οικονομική-δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, όπως τούτο δηλώνεται στη νέα παράγραφο 5 του άρθρου αυτού, σε συνδυασμό προς το άρθρο 98 παρ.1 του Συντάγματος. Όπως προκύπτει από την διατύπωση της διατάξεως, η κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών είναι ανεπιφύλακτη.

iii. Με την ίδια, εξάλλου, διάταξη προβλέπεται, ότι οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία στο πλαίσιο σχετικών ρυθμίσεων αυτοτελούς τυπικού νόμου.

ε. Στην παράγραφο 3 της ανωτέρω Συνταγματικής ρύθμισης διαλαμβάνεται, ότι μπορεί να συνιστώνται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που διοικούνται από αιρετά όργανα.

στ. Επίσης, με το εδ. α' της παρ.4 του άρθρου 102 καθορίζονται τα όρια της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ, η οποία συνίσταται, πλέον, αποκλειστικώς, σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος ασκείται, όπως ορίζει ο νόμος, ενώ στο εδάφιο β' της παραγράφου αυτής προβλέπεται σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελείται, κατά πλειοψηφία, από τακτικούς δικαστές, όχι μόνο για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της

απόλυσης ή της αργίας σε βάρος των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, αλλά για κάθε πειθαρχική ποινή. Ειδικότερη αναφορά, για τον έλεγχο νομιμότητας θα ακολουθήσει στο πλαίσιο αυτοτελούς θεματικής ενότητας.

ζ.ι. Στο πλαίσιο της κατά το Σύνταγμα οργανώσεως του Κράτους, ως ενιαίου και αδιαίρετου, ο όρος «αυτοτέλεια» των ΟΤΑ αντιδιαστέλλεται του όρου «αυτονομία». Όπως έχει κριθεί,⁴ με τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται υπέρ των ΟΤΑ αυτονομία και εξουσία να θέτουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου, αλλά παρέχεται σ' αυτούς μόνον αυτοδιοίκηση, ήτοι εξουσία να αποφασίζουν επί τοπικών υποθέσεων ή επί κρατικών υποθέσεων, που, κατ' εξαίρεση, δια νόμου τους έχουν ανατεθεί, με δικά τους όργανα, εντός των πλαισίων των γενικών κανόνων, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και λειτουργία αυτών, εφόσον η θέσπιση τούτων ανήκει στην αρμοδιότητα του κοινού πολιτειακού νομοθέτη ή της κατ' εξουσιοδότηση τούτου νομοθετούσης Διοικήσεως, καθώς σ' Αυτήν ανήκει, επίσης, και η οργάνωση οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας κρατικής ή αυτοδιοικούμενης.⁵

ii. Η νομοθετική εξουσία δεν κωλύεται να ρυθμίζει, εντός ορίων που δεν εκμηδενίζουν την αυτοδιοίκηση, τον τρόπο της αποδοτικότερης λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και να θεσπίζει διαδικασία ελέγχου των πράξεων των αιρετών οργάνων Αυτής. Η διάταξη περί «διοικητικής» αυτοτέλειας των ΟΤΑ συνιστά νεωτερισμό του Συντάγματος του 1975. Ο όρος «διοικητική αυτοτέλεια» δεν υπήρχε στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος. Η Β' Υποεπιτροπή προσέθεσε στην δεύτερη παράγραφο διάταξη περί «πλήρους» διοικητικής αυτοτέλειας. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στην Ολομέλεια της Βουλής διαγράφηκε τελικά η λέξη «πλήρους», επειδή θεωρήθηκε, ότι

⁴ βλ. ΣτΕ 16/2015 (βλ.) 1717/2014, 4077 και 389/2009, 1809/1983, 888/1997, 3295/1994 κ.α.

⁵ Ε. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, 314 ε.π.

θα προκαλέσει σύγχυση, ως προς την κρατική εποπτεία.

iii. Κατά τη θεωρία, η «διοικητική αυτοτέλεια» παρουσιάζει τις ακόλουθες πτυχές: α) την θεσμική αυτοτέλεια που εκδηλώνεται με την ύπαρξη ιδιαίτερων οργάνων του ΟΤΑ που λαμβάνουν αποφάσεις και ασκούν δημόσια εξουσία, στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους, με δική τους ευθύνη, β) την οργανωτική αυτοτέλεια, που εκδηλώνεται με την οργάνωση των υπηρεσιών του ΟΤΑ και τον καθορισμό του τρόπου λειτουργίας τους, την ψήφιση κανονισμών λειτουργίας των οργάνων του ΟΤΑ (Δημοτικού Συμβουλίου, κλπ.), καθώς και τη σύσταση νομικών προσώπων (ιδρυμάτων, συνδέσμων, επιχειρήσεων) κλπ., γ) την υπηρεσιακή αυτοτέλεια, που εκδηλώνεται με τη λήψη, κατά τη διακριτική ευχέρεια του ΟΤΑ (αλλά σύμφωνα με τους νόμους), αποφάσεων για θέματα των υπαλλήλων τους (διορισμοί, προαγωγές, κ.ο.κ.) και δ) τη δημοσιονομική και οικονομική αυτοτέλεια, που εκδηλώνεται με το σχηματισμό και τη διαχείριση ιδιαίτερης περιουσίας, αλλά και γενικότερα την ύπαρξη ιδιαίτερης διαχείρισης με έσοδα και έξοδα των ΟΤΑ, ξεχωριστό προϋπολογισμό, κλπ.⁶

iv. Σύμφωνα με άλλη κατάταξη, η αυτοτέλεια⁷ των τοπικών οργανισμών διακρίνεται σε οργανική, σε προσωπική και σε δημοσιονομική.

η. Σύμφωνα με την παράγραφο 5 της ίδιας Συνταγματικής οριοθέτησης, το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων, οι οποίοι είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση

⁶ Ν.-Κ.Χλέπας, «Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση-Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις», Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 7, Αθήνα Κομοτηνή, 1994, σελ.269 επ.

⁷ Ε. Μπεσίλα-Βήκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Ι (νέα τροποποιημένη έκδοση). Θεσμικό πλαίσιο-Ευρωπαϊκή Διάσταση (υπό το πρίσμα του αναθεωρημένου Συντάγματος και των προτάσεων για την τροποποίηση του ΚΔΚ» 2004, σελ.321 επ.

των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

II. Ευρωπαϊκός χάρτης Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης

α. Με το Ν.1850/1989 (ΦΕΚ Α'114) κυρώθηκε και έχει την ισχύ που ορίζεται από το άρθρο 28 παρ.1 του Συντάγματος, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο την 15η Οκτωβρίου 1985.

β. Στο άρθρο 8 του προμνημονευθέντος κυρωτικού νόμου, που αναφέρεται στο διοικητικό έλεγχο των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διαλαμβάνονται τα ακόλουθα:

1. Κάθε διοικητικός έλεγχος επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να ασκείται, παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις, που προβλέπονται από Σύνταγμα ή από το νόμο.

2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει, κανονικά, να στοχεύει, παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών.

3. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανωτέρου επιπέδου, όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

γ. Για την παρ.2 της προδιαληφθείσης διατάξεως, είχε διατυπωθεί ρητή επιφύλαξη της Ελληνικής Δημοκρατίας (άρθρο πρώτο).

Η επιφύλαξη αυτή, έχει πλέον, καταστεί άνευ αντικειμένου, όχι μόνο μετά την προεκτεθείσα αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, σύμφωνα με την οποία η εποπτεία του Κράτους εξαντλείται σε έλεγχο νομιμότητας, αλλά και μετά την προδιαληφθείσα ρύθμιση του άρθρου 47 παρ.1 του Ν.2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90) με την οποία καταργήθηκε ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

III. Έννοια της τοπικής υπόθεσης σε συνάφεια με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ

α. Πέραν της προμνημονευθείσης παραγράφου 1 του 102 του Συντάγματος στην οποία διαλαμβάνεται, ότι υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας, για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, από το άρθρο 75 παραγρ.1 του Δημοτικού Κώδικα ορίζεται, ότι οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει, ότι στην αρμοδιότητα των δήμων ανήκει η διοίκηση ή, κατά ταυτόσημη έννοια, η διεύθυνση και η ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων, οι οποίες δεν έχουν ανατεθεί με νόμο στις περιφέρειες ή κατ' εξαίρεση στο Κράτος ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα.⁸

⁸ Ζητήματα δημιουργούν οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Η αρχή της επικουρικότητας αφορά την άσκηση αρμοδιοτήτων οι οποίες δεν ανήκουν σε ένα φορέα κατά τρόπο αποκλειστικό. Στην περίπτωση των δήμων αφορά αρμοδιότητες οιονεί συντρέχουσες με αρμοδιότητες ΟΤΑ δεύτερου βαθμού ή του Κράτους, σημαίνει δε άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών από τους δήμους, εάν το Κράτος ή οι ΟΤΑ δεύτερου βαθμού δεν τις ασκούν καθόλου ή επαρκώς, με κριτήριο την εγγύτητα και τον στόχο που επιδιώκουν οι δήμοι, δηλαδή, τη σχέση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας με την ανάπτυξη

β. Ο καθορισμός της έννοιας «τοπικής υπόθεσης», και συνεπώς της έκτασης του συνταγματικά κατοχυρωμένου τεκμηρίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ, δεν είναι ευχερής. Βασικό στοιχείο της έννοιας αυτής είναι ότι αναφέρεται στην προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων (από κοινωνική, πολιτιστική, πνευματική, οικονομική, οικολογική άποψη) των κατοίκων της περιφέρειας (διοικητικών ορίων) του ΟΤΑ και στην ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών τους (ΚΔΚ άρθρο 3, παρ.1).

Άλλο στοιχείο είναι, ότι η σχετική με τις τοπικές υποθέσεις δραστηριότητα μπορεί να αναπτυχθεί κατά τρόπο ορθολογιστικό στο πλαίσιο της περιφέρειας του ΟΤΑ ή σε ορισμένες περιπτώσεις.⁹

Δεν περιλαμβάνονται στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων, εκείνες που αναφέρονται στην προαγωγή των γενικότερων συμφερόντων ολόκληρης της Χώρας ή ΟΤΑ δεύτερου βαθμού¹⁰ ή έχουν σκοπό την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του πληθυσμού της ή ευρύτερων περιοχών της, κατά τρόπο ενιαίο, η δε σχετική δραστηριότητα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ορθολογιστικά σε πλαίσιο ευρύτερο από το πλαίσιο της περιφέρειας ενός δήμου ή συνδέσμου. Οι υποθέσεις αυτές περιλαμβάνονται στους σκοπούς του Κράτους ή δημοσίων νομικών προσώπων ειδικών σκοπών, που δεν συνδέονται με τους ΟΤΑ.¹¹ Εντούτοις, εφόσον δεν

και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας

⁹ Η δημιουργία των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και η ρύθμιση των ορίων, της έκτασής τους σ' αυτές δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις (ΣτΕ 1427/1981, 1430/1982).

¹⁰ Η αρμοδιότητα κατασκευής των σχολικών κτιρίων ανήκει, ήδη, στις περιφέρειες και ειδικά για την περιφέρεια Αττικής στον Οργανισμό Σχολικών Κτιρίων (Ν. 2240/1994 άρθρο 6, παρ.24 α).

¹¹ Κρίθηκε ότι δεν έχει χαρακτήρα τοπικής υπόθεσης η μελέτη, ο προγραμματισμός και η εκτέλεση των έργων, που είναι σχετικά με την όλη υδατική οικονομία της χώρας και την

υπάρχουν ειδικές διατάξεις, τα όρια μεταξύ τοπικών και μη υποθέσεων είναι ρευστά και εξαρτώνται από τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες (οργανωτικές, οικονομικές, τεχνολογικές).

Στο τεκμήριο αρμοδιότητας των δήμων μπορεί να εισαχθούν εξαιρέσεις με νόμο, που καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων. Οι εξαιρέσεις όμως αυτές πρέπει να δικαιολογούνται από τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των υποθέσεων, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και τη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

γ. Το άρθρο 75 του ΚΔΚ αναφέρει ενδεικτικά μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων των δήμων, τις οποίες ταξινομεί στους 7 ακόλουθους τομείς: α) Ανάπτυξης (π.χ. προστασία ή αξιοποίηση και εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων ή ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία). β) Περιβάλλοντος (π.χ. η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων-λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί-και η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους). γ) Ποιότητα ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και οικισμών (π.χ. ρύθμιση της κυκλοφορίας, με την εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 82, καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της

κυκλοφορίας, απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων και γενικότερα λήψη μέτρων για την αποφυγή δυσμενών επιδράσεων στην ασφάλεια της κυκλοφορίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία). δ) Απασχόλησης (π.χ. προώθηση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης με την ίδρυση και λειτουργία Κέντρου Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρου Επαγγελματικής Αποκατάστασης προσαρμοσμένων στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες) και κυρίως, των πληθυσμών των ορεινών αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού. ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης (π.χ. μέριμνα για την στήριξη αστέγων και οικονομικά αδυνάτων δημοτών με την παραχώρηση δημοτικών ή κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους, που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης. στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού (π.χ. συντήρηση, καθαριότητα και φύλαξη σχολικών κτιρίων, ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών, διοργάνωση συναυλιών, κλπ.). ζ) Πολιτική προστασίας (π.χ. πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στα διοικητικά τους όρια). Η αναφορά αυτή είναι ενδεικτική και συνεπώς κάθε άλλη δραστηριότητα, που μπορεί να χαρακτηριστεί, ως τοπική ανήκει κατά τεκμήριο στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων.¹² Το άρθρο 94

αντιμετώπιση των υδατικών σχέσεων και αναγκών κάθε μείζονος περιοχής (ΣτΕ 3864/1978). Επίσης, το θέμα του καθορισμού των επετείων και του τρόπου του επίσημου εορτασμού τους, διότι, λόγω της φύσης τους, έχουν πανελλήνιο χαρακτήρα (ΣτΕ 1648/1981) καθώς και τα κριτήρια σχεδιασμού και διαχείρισης του οδικού δικτύου των ΟΤΑ, διότι συνάπτεται τόσο με το υπόλοιπο δίκτυο της χώρας, όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου (ΣτΕ 1509, 3862/2009), η λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης (ΣτΕ 2798/2008), κá.

¹² Οι αρμοδιότητες των δήμων πρέπει να αφορούν αντικείμενα, που συνδέονται με την εδαφική περιφέρειά τους. Συνεπώς, δεν είναι νόμιμη η έγκριση δαπάνης με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για την κατασκευή πανώ, ενημερωτικών δελτίων και άλλων διαφημιστικών υλικών, στο πλαίσιο της συμμετοχής του δήμου σε εκδηλώσεις για την διεθνή ύφεση και ειρήνη, και συγκεκριμένα για την απομάκρυνση των ξένων στρατιωτικών βάσεων από τα Βαλκάνια (βάσεων που δεν υφίστανται στην περιφέρεια του δήμου), τη διάλυση των στρατιωτικών συνασπισμών, την αποπυρηνικοποίηση των Βαλκανίων και τον

του Ν.3852/2010 καθορίζει πολλές αρμοδιότητες των δήμων οι οποίες προηγουμένως ανήκαν στις ΝΑ. Ειδικές διατάξεις προβλέπουν την αρμοδιότητα των δήμων για την ίδρυση και λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 80), τη ρύθμιση της κυκλοφορίας (άρθρο 82) και τη δημοτική συγκοινωνία (άρθρο 83).

Για την άσκηση της αρμοδιότητας που έχει αστυνομικό χαρακτήρα¹³ κάθε δήμος μπορεί να συγκροτήσει με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας, αυτοτελή υπηρεσία, την «δημοτική αστυνομία» (ΚΔΚ άρθρο 76, παρ.3).

Στο άρθρο 75 παρ.ΙΙ αναφέρονται 25 αρμοδιότητες κρατικών οργάνων οι οποίες έχουν, ήδη, ανατεθεί στους δήμους (π.χ. τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, βιβλίων ληξιαρχικών πράξεων, άδειας πολιτικού γάμου, χορήγηση και ανάκληση αδειών εγκαταστάσεων και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών επιχειρήσεων και η διενέργεια των προβλεπόμενων επιθεωρήσεων). Με νομοθετικές δε διατάξεις ή με διατάγματα που εκδίδονται βάσει πλήρως εξειδικευμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης (που καθορίζει λεπτομερώς τα θέματα) είναι δυνατή η μεταβίβαση και άλλων αρμοδιοτήτων των οργάνων του Κράτους (υπουργών, γενικών γραμματέων περιφερειών, κλπ.) εφόσον από το Σύνταγμα δεν επιφυλάσσονται υπέρ των κρατικών οργάνων (κεντρικών ή περιφερειακών, ΣτΕ 3443/1998).

δ. Στους δήμους παρέχεται και νομοθετική εξουσιοδότηση (ΚΔΚ άρθρο 79) για την έκδοση κανονιστικών πράξεων προς ρύθμιση πολλών θεμάτων, σχετικών με τις τοπικές υποθέσεις, που

αφοπλισμό, επειδή η δαπάνη αυτή δεν αφορά ζητήματα που συνδέονται με την εδαφική περιφέρεια του δήμου τούτου και έτσι δεν περιλαμβάνονται στην (συντρέχουσα) αρμοδιότητά του (ΣτΕ 2707/1983). Επίσης, η έγκριση δαπάνης για εκδηλώσεις σχετικές με την ελληνοαλβανική φιλία (ΣτΕ 3850/1986).

¹³ Όπως η τήρηση γενικών διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, κοινή ησυχία, κυκλοφορία, κλπ.

περιλαμβάνονται στις αρμοδιότητές τους, όπως της λειτουργίας και της χρήσης των δημοτικών ή κοινοτικών αγορών, των λαϊκών αγορών, των συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης, των αλσών και κήπων, αθλητικών εγκαταστάσεων, υγειονομικών σταθμών και κέντρων, πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, κλπ καθώς και θεμάτων κυκλοφορίας και στάθμευσης των οχημάτων, ειδικών όρων δόμησης, καθαριότητας, προστασίας των κατοίκων από την ηχορύπανση, της προστασίας των θαλασσών από πηγές ξηράς και των υπόγειων και επίγειων υδάτινων αποθεμάτων από την ρύπανση, όρων λειτουργίας των ψυχαγωγικών παιγνίων, των θεάτρων, των κινηματογράφων και των συναφών καταστημάτων και των αρχών και των προϋποθέσεων διενέργειας κυριακάτικου «παζαριού» (μετά από γνώμη των ενδιαφερομένων επαγγελματιών οργανώσεων).

Για να έχει χαρακτήρα «ορισμένο» η νομοθετική εξουσιοδότηση αυτή, εξυπακούεται, ότι οι ρυθμίσεις θα πρέπει να γίνονται στο πλαίσιο της νομοθεσίας που ισχύει. Εξάλλου η παρεχόμενη κανονιστική αρμοδιότητα για ορισμένα θέματα (π.χ. της προστασίας του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος) δεν είναι αποκλειστική.

Επίσης παρέχεται στους δήμους κανονιστική αρμοδιότητα για τον καθορισμό δικαιωμάτων και ανταποδοτικών τελών (βοσκή, χρήσης πεζοδρομίων, οδών, πλατειών και κοινόχρηστων χώρων, διαφημίσεων, καθαριότητας, φωτισμού κ.α.).

ε. Εξάλλου, ο ΚΔΚ (άρθρο 77) προβλέπει και εκτεταμένη γνωμοδοτική αρμοδιότητα των δήμων. Έτσι, η γνώμη των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων που έχουν άμεσο ενδιαφέρον πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τα αρμόδια κρατικά όργανα πριν από την έκδοση κανονιστικών πράξεων, σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά σχέδια και τις αποφάσεις χωροθέτησης εγκαταστάσεων και λοιπών δραστηριοτήτων. Επίσης, η

προηγούμενη γνωμοδότηση του δημοτικού συμβουλίου είναι αναγκαία για την έκδοση διοικητικών πράξεων σχετικών με την απαλλοτρίωση, διάθεση ή δέσμευση ή με τον περιορισμό στη διοίκηση, διαχείριση ή διάθεση δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων, υπηρεσιών και υδάτων ύδρευσης ή άδρευσης.

στ. Ο Ν. 3852/ 2010 περιορίζει το συνταγματικά κατοχυρωμένο τεκμήριο αρμοδιότητας των περιφερειών για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειας και καθορίζει λεπτομερώς, ειδικές εκτεταμένες, κατά τομέα αποφασιστικές συντονιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες που ανήκαν κατά την προϊσχύσασα νομοθεσία στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή ανήκαν στα υπουργεία (άρθρο 186). Επίσης, παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση διαταγμάτων κατόπιν γνώμης της Ένωσης Περιφερειών, με τα οποία μεταβιβάζονται στις περιφέρειες συναφείς με τις αρμοδιότητες των Υπουργείων ή και κρατικών δημοσίων νομικών προσώπων (ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ, δημοσίων επιχειρήσεων, οργανισμών κοινής ωφέλειας) μετά από γνώμη των διοικητικών συμβουλίων τους.

ζ.ι. Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 102, μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η άσκηση αρμοδιοτήτων, που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Υπό την ανωτέρω ρύθμιση η κυμαινόμενη, ενίοτε, νομολογία του ΣτΕ για την έννοια της τοπικής υπόθεσης και την εντεύθεν συνδρομή ή μη αρμοδιότητας των ΟΤΑ φαίνεται να έχει καταστεί παρωχημένη.

ii. Παρά ταύτα και μετά τη συνταγματική πρόβλεψη, η νομολογία του ΣτΕ δέχεται, σταθερά, ότι κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 (παρ. 2) του Συντάγματος, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 101 (παρ. 1 και 3) και 102 (παρ. 1 και 5), ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός για όλο των εθνικό χώρο, ανατίθεται αποκλειστικώς στο Κράτος, το οποίο δεν επιτρέπεται να μεταβιβάζει

καθ' οιονδήποτε τρόπο, την άσκηση όλων ή μερικών από τις αρμοδιότητες του αυτές, οι οποίες εξάλλου δεν θα ήταν δυνατόν να χαρακτηριστούν ως τοπικές υποθέσεις, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης οποιουδήποτε βαθμού.¹⁴

iii. Επίσης, υπό την ισχύ του άρθρου 16 του Συντάγματος το ΣτΕ δέχεται, ότι η προδιαληφθείσα Συνταγματική ρύθμιση επιτρέπει, μόνον, την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από ιδιώτες υπό όρους και προϋποθέσεις καθοριζόμενες από το νόμο. Συνεπώς, υπό το ισχύον Σύνταγμα, είναι ανεπίτρεπτη η δια νόμου ή με κανονιστική πράξη της διοικήσεως αναγνώριση υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρμοδιοτήτων σχετιζόμενων με την διοίκηση και λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης.¹⁵

iv. Σε κάθε περίπτωση, η ανάθεση άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, όπως και η μεταβίβαση, προϋποθέτει (άρθρο 102, παρ. 5 Σ) και μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.¹⁶

η. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, πριν από λίγα έτη, θεωρούσε, ότι η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (Δήμων και Ν.Α.) ήταν περιοριστική και όχι ενδεικτική, παρά τη χρήση, από τον νομοθέτη, της λέξεως «ιδίως». Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο, τόσο του προληπτικού όσο και του κατασταλτικού ελέγχου, εντάλματα, τα οποία αφορούσαν άσκηση άλλων αρμοδιοτήτων, συναφών προς εκείνες, που, ενδεικτικά, μνημονεύει η νομοθεσία δεν τα «θεωρούσε» με το ανωτέρω σκεπτικό, ως μη νόμιμα.

Ήδη, έχει, πλέον, νομολογηθεί, ότι, είναι νόμιμη η πληρωμή ενταλμάτων για δαπάνες, που δεν συνάπτονται, αποκλειστικώς, με την άσκηση, ρητώς, προβλεπόμενων στο νόμο αρμοδιοτήτων.

Τέτοιες δαπάνες είναι:

α) Οι λειτουργικές για τον οικείο ΟΤΑ, ήτοι συνάδουν, προδήλως, με την

¹⁴ ΣτΕ 3852/ 2010, Δ.Εφ.Αθ. 1751/2010 κ.ά.

¹⁵ ΣτΕ 1008/ 2011, 1720/ 2005

¹⁶ ΣτΕ 2559/ 2011

αποστολή και τις αρμοδιότητες του και συμβάλλουν στην εκπλήρωση των σκοπών του ή στην αντιμετώπιση των λειτουργικών αναγκών του, υπό την έννοια ότι η μη πραγματοποίησή τους θα προκαλούσε πρόβλημα στη λειτουργία της υπηρεσίας ή θα εμπόδιζε την επιδίωξη των νόμιμων σκοπών του, β) όσες σχετίζονται με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων εκ μέρους του ΟΤΑ, οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών του ή συμβάλλουν στην ενεργό συμμετοχή τους για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων του ΟΤΑ και γ) εκείνες που ανταποκρίνονται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο, χωρίς να υπερβαίνουν τα εύλογα όρια που διαγράφονται με τη τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, ενόψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους.¹⁷

B. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

I.α.i. Με τις ρυθμίσεις που διαλαμβάνονται στο Στ' Μέρος του ν. 3852/ 2010 επιχειρείται, για πρώτη φορά, υπό την ισχύ του Συντάγματος, η ίδρυση ειδικής κρατικής υπηρεσίας, υπό τον τίτλο «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ», με κυρίαρχο αντικείμενο αρμοδιότητας τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας (Δήμοι-Περιφέρειες), στο πλαίσιο της πρόβλεψης της παραγράφου 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία η κρατική εποπτεία αφορά, μόνον, έλεγχο νομιμότητας, ώστε να μην παρεμποδίζεται η ελεύθερη δράση και η πρωτοβουλία τους.

ii. Όπως θα αναφερθεί και κατωτέρω στην αρτισύστατη Υπηρεσία ανήκει η πρόσθετη αρμοδιότητα του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών οργάνων καθώς και η έκδοση των διαπιστωτικών πράξεων αυτοδίκαιης

έκπτωσης και αργίας σε όσες περιπτώσεις, τούτο υπαγορεύεται από το νόμο.

Ακόμα, η διεύρυνση της αρμοδιότητάς της περιλαμβάνει και την εκδίκαση αιτήσεων θεραπείας για έργα, μελέτες και υπηρεσίες των Δήμων και των Περιφερειών με προϋπολογισμούς έως 5.000.000 ευρώ.

β.i. Υπό του κράτος του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, η αρμοδιότητα του ελέγχου νομιμότητας ασκείται, σε πρώτο, μεν στάδιο, από τον μετακλητό Γενικό Γραμματέα της Κρατικής Περιφέρειας (ήδη Αποκεντρωμένης Διοίκησης)¹⁸ και σε δεύτερο στάδιο (σε επίπεδο οιοσεί ενδίκου μέσου) από Ειδική Επιτροπή (άρθρο 152 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και 68 Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης). Η Ειδική Επιτροπή, ανά Κρατική Περιφέρεια, συντίθεται, αρχικώς, από δικαστικό λειτουργό (ο οποίος και προήδρευε) από ένα μέλος του ΝΣΚ και από ένα αιρετό εκπρόσωπο της ΤΕΔΚ του πολυπληθέστερου νομού. Με αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας εκρίθη, ότι η ανωτέρω Ειδική Επιτροπή στερείται δικαιοδοτικού χαρακτήρα και εντεύθεν η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού προσκρούει στο άρθρο 89, παρ. 2 του Συντάγματος, έγινε ανασυγκρότησή της (άρθρο 17 ν. 3812/ 2009). Μετά την ανασυγκρότησή της προήδρευε μέλος του ΝΣΚ και μετείχαν Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της, καθώς και αιρετός εκπρόσωπος της ΤΕΔΚ του πολυπληθέστερου νομού.¹⁹

ii. Επισημειώνεται, ότι οι πειθαρχικές ποινές εις βάρος των αιρετών επεβάλλοντο από το Γενικό Γραμματέα της Κρατικής Περιφέρειας. Ο οποίος ασκούσε και την πειθαρχική δίωξη, ύστερα από σύμφωνη γνώμη ειδικού πειθαρχικού συμβουλίου (η πλειοψηφία της σύνθεσής του ανήκει σε δικαστικούς λειτουργούς).

¹⁸ Όπου αναφέρεται η Κρατική Περιφέρεια θα πρέπει να νοείται, μετά τη διάταξη του άρθρου 6 του ν. 3852/ 2010, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση

¹⁹ Ολ ΣτΕ 3503/ 2009, 1985/ 2010. Εφεξής θα πρέπει να νοείται Περιφερειακή Ένωση Δήμων της οικείας Περιφέρειας

¹⁷ Ελ.Συν. VII Τμ. Πράξεις 17, 320/ 2006, 119, 298/ 2007, 410/ 2009, 142, 322/ 2010 και 59/2011

II.α.i. Όπως, εισαγωγικά, έχει μνημονευθεί, με το άρθρο 215 του ν. 3852/ 2010, ιδρύεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Ελέγχου ΟΤΑ, η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη, απευθείας, στο Γενικό Γραμματέα. Τα όριά της, κατά τόπον, αρμοδιότητάς της ταυτίζονται με τα διοικητικά όρια της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

ii. Προκειμένης προσβολής πράξεώς της, ενώπιον των αρμόδιων Δικαστηρίων νομιμοποιείται, παθητικώς, πλην του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός.

β.i. Ο Προϊστάμενος της Αυτοτελούς Υπηρεσίας ΟΤΑ, είναι ανώτατος υπάλληλος, με πενταετή θητεία, με θέση αντίστοιχη εκείνης προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης και φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας».

Η επιλογή του γίνεται, κατόπιν προκήρυξης, από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων. Υποψήφιοι μπορεί να είναι νομικοί, οι οποίοι, είτε είναι κάτοχοι διδακτορικού ή μεταπτυχιακού διπλώματος, είτε διαθέτουν εμπειρία δικηγορική ή άλλη προϋπηρεσία σε συναφές αντικείμενο. Υποψήφιοι μπορεί να είναι, επίσης, δημόσιοι υπάλληλοι πτυχιούχοι νομικής, οι οποίοι έχουν διατελέσει Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης. Σε κάθε περίπτωση, απαιτείται η άριστη ή πολύ καλή γνώση μίας, τουλάχιστον, ξένης γλώσσας (άρθρο 216).²⁰

ii. Το προσωπικό της ανωτέρω Υπηρεσίας διορίζεται σύμφωνα με η διαδικασία του Ν.2190/1994, όπως ισχύει. Ειδικά για τις θέσεις κατηγορίας Π.Ε., προβλέπεται είτε η κατοχή διδακτορικού ή μεταπτυχιακού διπλώματος, είτε εμπειρία ή προϋπηρεσία σε θέσεις με συναφές αντικείμενο. Η πρόνοια για διορισμό, εκτός των νομικών, οικονομολόγων και πτυχιούχων πολυτεχνικών σχολών,

αποσκοπεί στο να στελεχωθεί η Αυτοτελής Υπηρεσία με επιστήμονες, οι οποίοι θα είναι σε θέση να ελέγχουν τα οικονομικά και τεχνικά ζητήματα, τα οποία συνάπτονται και με τον έλεγχο νομιμότητας (προϋπολογισμός, αιτήσεις θεραπείας επί εκτελέσεως έργων, μελετών και υπηρεσιών, επιχειρησιακά προγράμματα), που, πρόδηλα, απαιτεί ειδικές γνώσεις, ώστε να ασκηθεί αποτελεσματικά. Εκτός από τις θέσεις της κατηγορίας ΠΕ προβλέπονται και θέσεις των κατηγοριών ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ. Μπορεί, επίσης, να διοριστούν και απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. και της Ε.Σ.Τ.Α. οι οποίοι είναι κάτοχοι των ανωτέρω πτυχίων, γεγονός που υπαγορεύεται από την πρόσθετη εκπαίδευση, που παρέχουν οι παραγωγικές αυτές σχολές, σε θέματα δημοσίου δικαίου (άρθρο 217).

iii. Το προσωπικό της ανωτέρω Αυτοτελούς Υπηρεσίας για την υπηρεσιακή του κατάσταση υπάγεται στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας υπόκειται στην πειθαρχική εξουσία του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο.

Την πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ασκούν ο Προϊστάμενος της Δ/νσης Εποπτείας ΟΤΑ, ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και το κοινό Πειθαρχικό Συμβούλιο των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των φορέων, που υπάγονται σ'αυτές. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, τόσο για τον Ελεγκτή Νομιμότητας, όσο και για το λοιπό προσωπικό.

iv. Παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση π.δ/τος με σκοπό την οργάνωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας, ενώ προβλέπεται, ότι με τις ρυθμίσεις του διατάγματος μπορεί να αντιμετωπίζονται, κατά παρέκκλιση του Υπαλληλικού Κώδικα, ζητήματα, τα οποία αφορούν τις

²⁰ Τα εντός παρενθέσεως άρθρα στο τέλος των παραγράφων, αναφέρονται στο Ν. 3852/ 2010

αποσπάσεις, καθώς και τα τυπικά προσόντα επιλογής προϊσταμένων των οργανικών της μονάδων (άρθρο 222).

Εξάλλου, προς διασφάλιση της ενότητας του έργου των Αυτοτελών Υπηρεσιών ολόκληρης της επικράτειας λαμβάνεται πρόνοια για τη λειτουργία του Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας, υπό την προεδρία του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Το Συμβούλιο αυτό αποβλέπει στο συντονισμό της δράσης των πιο πάνω Υπηρεσιών και στην αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων, μπορεί δε να απευθύνεται στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για ζητήματα μείζονος σημασίας, που συνάπτονται με τον έλεγχο νομιμότητας (άρθρο 223).

III. Προϋποθέσεις και διαδικασία

α. Οι πράξεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων, των Περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, είναι εκτελεστές, αφότου εκδοθούν, υπό την επιφύλαξη χορήγησης από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, αναστολής εκτέλεσής των, κατόπιν αποδοχής σχετικού αιτήματος, περί της οποίας και θα γίνει ειδικότερη αναφορά κατωτέρω (άρθρο 224).

β. Στο πλαίσιο του υποχρεωτικού ελέγχου αποστέλλεται σειρά περιοριστικώς μνημονευόμενων αποφάσεων, των ανωτέρω οργάνων, οι οποίες αφορούν:

i). ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, ii). την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, iii). την αγορά και εκποίηση ακινήτων, iv). την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, v). την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, vi). τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, vii). τη σύναψη δανείων, viii). τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος, όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και ix). τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

γ. Σημαντική προσθήκη, σε σχέση με τον ισχύοντα Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων αποτελεί η αποστολή προς εξέλεξη της νομιμότητας και των αποφάσεων των επιχειρήσεων των Δήμων και των Περιφερειών (εκτός από τις αποφάσεις των ανώνυμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία), οι οποίες αφορούν: i) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, ii) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και iii) λήψη δανείων. Θα πρέπει, ακόμη, να επισημανθεί, ότι στον έλεγχο υπόκεινται και τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης και τα νπδδ των δήμων. Ειδικά, από τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) αποστέλλονται, επί πλέον, αποφάσεις που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς κάθε τροποποίησή τους, την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.

δ. Η αποστολή συντελείται εντός δέκα πέντε (15) ημερών από την έκδοση της οικείας απόφασης. Η προθεσμία αυτή φαίνεται να συνάπτεται με υπόδειξη και, συνεπώς, η υπέρβασή της δεν καθιστά χρονικώς αναρμόδιο το αποφαινόμενο όργανο.²¹ Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται, με ειδική πράξη του, εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία.²²

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί, ότι η πράξη είναι παράνομη, τότε, αυτή ακυρώνεται (άρθρο 225).

ε. Παραλλήλως προς τον προεκτεθέντα υποχρεωτικό έλεγχο έχει θεσπισθεί και ο αυτεπάγγελτος. Στο πλαίσιο αυτού, ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να ακυρώνει οποιαδήποτε άλλη απόφαση των προμνημονευθέντων οργάνων, εντός δύο μηνών, αφότου αυτή έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί (άρθρο 226).

²¹ Πρβλ. Διοικ. Εφετ. Αθ. 1013/ 2012

²² Πρβλ. ΣτΕ 2115/ 2009, ΔΕΦΑΘ 157/ 2013

στ. Κατά σύστοιχη πρόβλεψη με τις προϊσχύσασες διατάξεις παρέχεται και υπό το κράτος του Ν. 3852/ 2010, η δυνατότητα άσκησης από τον έχοντα έννομο συμφέρον (άμεσο, ειδικό και ενεστός) ειδικής διοικητικής προσφυγής, ήτοι προσφυγής νομιμότητας, ενώπιον του Ελεγκτή.

Η προσφυγή μπορεί να στρέφεται κατά των πράξεων των προδιαληφθέντων οργάνων και υπόκειται σε δεκαπενθήμερη προθεσμία, η οποία αφετηριάζεται από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου ο προσφεύγων έλαβε γνώση αυτής.

Προβλέπεται, επίσης, ότι προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, οπότε η προσφυγή ασκείται εντός δεκαήμερου από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας, που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, άλλως μετά παρέλευση τριμήνου από της υποβολής της σχετικής αιτήσεως του ενδιαφερομένου.

Ο Ελεγκτής αποφαινεται, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών από την υποβολή της προσφυγής. Σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της ανωτέρω προθεσμίας καθίσταται, πλέον, κατά χρόνο αναρμόδιος και η προσφυγή θεωρείται, σιωπηρώς, απορριφθείσα.²³

Προβλέπεται, ακόμη, ρητώς, ότι η άσκηση της προκειμένης ειδικής διοικητικής προσφυγής, καίτοι είναι προσφυγή νομιμότητας, αποτελεί προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Τούτο, κατά παρέκκλιση της γενικότερης ρύθμισης του άρθρου 45, παρ. 2 του Π.Δ/τος 18/ 1989 (Κωδικοποίηση Νόμων για το ΣτΕ), σύμφωνα με την οποία, μόνον προκειμένης ενδικοφανούς προσφυγής ουσίας, όταν αυτή προβλέπεται από το νόμο, η άσκησή της συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για το παραδεκτό της αιτήσεως ακυρώσεως (πρβλ. ΣτΕ 1410/ 1994, 2892/ 1993 κ.α. καθώς και άρθρο 6,

παρ. 1 Κ. Δ. Διαδικασίας) (άρθρο 227 ν. 3852/ 2010).

ζ. Σημαντική, επίσης, καινοτομία σε σχέση με το προϊσχύσαν δίκαιο, είναι, η παρασχεθείσα στον Ελεγκτή Νομιμότητας αρμοδιότητα προς έκδοση πράξης αναστολής εκτελέσεως της προσβληθείσης πράξεως, κατόπιν αιτήσεως του ασκήσαντος, κατ' αυτής, ειδική διοικητική προσφυγή.

Όπως, έχει, ήδη, εκτεθεί είναι η μοναδική περίπτωση, που συνεπάγεται κάμψη του γενικού κανόνα της αμέσου εκτελεστότητας των πράξεων των οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών (άρθρο 224).

Η διαδικασία αρθρώνεται στο πλαίσιο εκείνης, η οποία εφαρμόζεται στα Διοικητικά Δικαστήρια. Ειδικότερα, η αναστολή χορηγείται, εφόσον η ειδική διοικητική προσφυγή εκτιμάται ως προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκήσας αυτήν θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέτασή της.

Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας, επί της προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο των δύο μηνών, εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί. Ανάκληση της απόφασης που χορηγεί την αναστολή επιτρέπεται, μόνον, εφόσον γίνει επίκληση νεότερων κρίσιμων στοιχείων, τα οποία δεν είχαν τεθεί υπόψη του Ελεγκτή κατά την έκδοση της απόφασής του ή μεταβλήθηκαν τα δεδομένα βάσει των οποίων χορηγήθηκε η αναστολή (άρθρο 228).

η. Προβλέπεται, επίσης, ότι το ετήσιο έργο κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ περιλαμβάνεται σε έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας στην οποία παρατίθεται ο αριθμός των πράξεων που ελέγχθηκαν, οι προσφυγές που ασκήθηκαν, τα ζητήματα που απασχόλησαν την υπηρεσία, κατά τη διενέργεια της εποπτείας, καθώς και τυχόν καταγγελίες που υποβλήθηκαν για θέματα νομιμότητας. Οι εκθέσεις των Ελεγκτών Νομιμότητας υποβάλλονται στην Επιτροπή Διαφάνειας και Θεσμών

²³ Πρβλ. ΣτΕ 2115/ 2009, ΔΕΦΑΘ. 157/ 2013

της Βουλής και κοινοποιούνται στο Συνήγορο του Πολίτη, ενώ συζητούνται στο Συμβούλιο των Ελεγκτών Νομιμότητας, το οποίο μπορεί να συντάσσει πορίσματα, ως προς τον έλεγχο νομιμότητας στους ΟΤΑ και τη διαμόρφωση, εν γένει, της κρατικής εποπτείας, καθώς και στους Γενικούς Γραμματείς των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (άρθρο 229).

θ. Οι αποφάσεις του Ελεγκτή κοινοποιούνται στα προμνημονευθέντα νομικά πρόσωπα, καθώς και στον προσφυγόντα, εντός πέντε ημερών από την έκδοσή τους, ενώ, παραλλήλως, αναρτώνται στο διαδίκτυο και δημοσιεύονται κατά τις ρυθμίσεις της οικείας νομοθεσίας.

Επίσης, οι αποφάσεις του Ελεγκτή προσβάλλονται στα αρμόδια δικαστήρια με τα ένδικα βοηθήματα, που προβλέπονται από την εκάστοτε, ισχύουσα σχετική νομοθεσία (άρθρο 230).

Επισημειώνεται, ότι η εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής διακόπτει την προθεσμία άσκησης αιτήσεως (άρθρο 46, παρ. 2 του π. δ/τος 18/ 1989), η οποία επαναρχίζει μετά την πάροδο των προμνημονευθεισών αποκλειστικών προθεσμιών προς έκδοση απόφασης του Ελεγκτή νομιμότητας και σύμφωνα με τις περαιτέρω ειδικές ρυθμίσεις της ανωτέρω διάταξης (άρθρο 46, παρ. 2 π. δ/τος 18/ 1989).²⁴

ι. Τα αιρετά όργανα, των Δήμων και των Περιφερειών, καθώς και το πάσης φύσεως προσωπικό τους, περιλαμβανομένου και εκείνου των νομικών τους προσώπων, υπέχουν υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας. Σε αντίθετη περίπτωση, τόσο για τα αιρετά όργανα, όσο και για το υπαλληλικό προσωπικό, καθιερύεται πειθαρχική ευθύνη κατά τις σχετικές διατάξεις (άρθρο 231).

ια. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μετέχει στην οικεία Τριμελή Ελεγκτική Επιτροπή, η οποία προέρχεται στον καταλογισμό της θετικής ζημίας που

προξένησαν, από δόλο ή βαριά αμέλεια τα αιρετά όργανα των Δήμων και των Περιφερειών, εις βάρος της παρουσίας των αντίστοιχων νομικών προσώπων, στο πλαίσιο της αστικής τους ευθύνης.

ιβ. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας καθίσταται, πλέον, (αντί του Γενικού Γραμματέα της κρατικής Περιφέρειας) αρμόδιος προς κίνηση της πειθαρχικής αγωγής και προς επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας (έως έξι μηνών) και της έκπτωσης, εις βάρος των αιρετών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών.

ιγ. Για την επιβολή των προειρημένων πειθαρχικών ποινών απαιτείται σύμφωνη γνώμη ειδικού πειθαρχικού συμβουλίου στη σύνθεση του οποίου μετέχουν, κατά πλειοψηφία, δικαστικοί λειτουργοί. Στο ίδιο συλλογικό όργανο μετέχει και ένας προϊστάμενος Διεύθυνσης της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας.

ιδ. Ο Βαρυνόμενος με πειθαρχική ποινή μπορεί μέσα σε τριάντα ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας να προσφύγει κατά αυτής, στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση κατ' ουσίαν. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης, που επιβάλλει την ποινή. Αν ασκηθεί η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η Επιτροπή Αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται μέχρι να εκδοθεί η απόφαση της επιτροπής (άρθρο 234).

ιε. Επίσης, ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει καταστεί αρμόδιος θανάτι του Γενικού Γραμματέα της κρατικής Περιφέρειας) προς έκδοση των διαπιστωτικών πράξεων επιβολής του διοικητικού μέτρου της θέσεως σε αργία ή της αυτοδίκαιης έκπτωσης των αιρετών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών, υπό τη συνδρομή ειδικότερων

²⁴ ΣτΕ 15/ 2014, 2913/ 2012, 717/ 2011, ΣτΕ (Αναστ.) 368/ 2009, ΔΕΦ Κομοτηνής 451/ 2013

προϋποθέσεων, που διαλαμβάνονται στο άρθρο 236 του ν. 3852/ 2010 και οι οποίες σχετίζονται με τη στέρηση διαχείρισης της περιουσίας τους, τη στέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων τους, με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, την αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση για περιοριστικώς μνημονευόμενα αδικήματα, καθώς και με την αμετάκλητη παραπομπή για κακούργημα, εάν έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση.

ιζ. Ακόμη, ο Ελεγκτής Νομιμότητας συντάσσει ειδικά αιτιολογημένη έκθεση, η οποία μαζί με τη σύμφωνη γνώμη του ειδικού πειθαρχικού συμβουλίου, συνηθισμένη την αναγκαία προδικασία, προκειμένου ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης να προέλθει στην έκδοση αποφάσεως του για την παύση αιρετού οργάνου των Δήμων και των Περιφερειών, όταν ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων τους αντιστρατεύεται σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 237).

VI.α. Οι ρυθμίσεις του ΣΤ' μέρους του ν. 3852/ 2010 για τη σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου ΟΤΑ, προς έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών, στο πλαίσιο της πρόβλεψης του άρθρου 102, παρ. 4 του Συντάγματος, σύμφωνα και με όσα έχουν προμνημονευθεί, υπηρετούν με κυρίαρχο γνώμονα τη νομιμότητα, τόσο τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και του συμφέροντος των διοικουμένων από πιθανές υπερβάσεις των οργάνων τους.

βι. Από τη μεταβατική ρύθμιση του άρθρου 238, του ανωτέρω νόμου (ν. 3852/ 2010), ενόψει ότι δεν έχει ολοκληρωθεί, ακόμη, η λειτουργία της Αυτοτελούς Υπηρεσίας ΟΤΑ, προβλέπεται, ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας ΟΤΑ ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 αυτού, ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές

Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ. Οι Επιτροπές αυτές συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

ii. Στην ελεγκτική επιτροπή για τον προσδιορισμό της αστικής ευθύνης των αιρετών μετέχει, αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας, προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που ορίζεται, μαζί με τον αναπληρωτή του, από τον οικείο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

iii. Τις πειθαρχικού χαρακτήρα αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου στις διατάξεις αυτές προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ορίζεται, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

iv. Η έναρξη λειτουργίας κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

v. Οι πράξεις των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, των επιχειρήσεων τους, των συνδέσμων, καθώς και τυχόν προσφυγές που εκκρεμούν προς έλεγχο νομιμότητας, κατά το χρόνο έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των Επιτροπών, διαβιβάζονται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ και οι σχετικές προθεσμίες αρχίζουν από την περιέλευσή τους στην εν λόγω Υπηρεσία.

vi. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 3 του άρθρου 277 του «Καλλικράτη», κατά την οποία η άσκηση της ειδικής διοικητικής προ-σφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων, ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Γ. ΕΥΘΥΝΗ ΑΙΡΕΤΩΝ

Ι. Η ευθύνη των αρετών οργάνων και των δύο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (αστική και πειθαρχική) διέπεται, πλέον, από τις διατάξεις των άρθρων 232 έως και 234 του ν. 3852/2010. Οι αντίστοιχες διατάξεις των άρθρων 141 έως και 144 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ν. 3463/2006) έχουν, σιωπηρώς, καταργηθεί από τον προμνημονευθέντα νόμο 3852/2010.

Η αστική και πειθαρχική ευθύνη των αιρετών δεν πρέπει να συγχέεται με την επιβολή εις βάρος τους των διοικητικών μέτρων της αργίας και της έκπτωσης, συνεπεία καταδίκης και παύσης (άρθρα 236 και 237 του ν. 3852/2010), περί των οποίων και θα γίνει ειδική αναφορά.

II. Πειθαρχική Ευθύνη

α. Η πειθαρχική ευθύνη συνάπτεται με το σύνολο των αιρετών οργάνων των βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ήτοι με τους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων. Κατά τη νομολογία, επιτρέπεται να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη κατά αιρετού άρχοντα και να επιβληθεί πειθαρχική ποινή για αδικήματα που διαπράχθηκαν στην προηγούμενη ή σε προηγούμενες θητείες του, εφόσον. Κατά το χρόνο επιβολής της πειθαρχικής ποινής, ο τιμωρηθείς έχει επανεκλεγεί σε οποιοδήποτε αξίωμα, ίδιο ή διαφορετικό με εκείνο που κατείχε κατά τη διάπραξη του παραπτώματος.²⁵

β. Οι πειθαρχικές ποινές, που επιβάλλονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας (ή μεταβατικά από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι εκείνες της αργίας μέχρι έξι μήνες, καθώς και της έκπτωσης. Επισημαίνεται, και πάλιν, ότι, παράλληλα με την πειθαρχική ποινή της έκπτωσης προβλέπεται και το διοικητικό μέτρο της

έκπτωσης για λόγους, οι οποίοι θα αναφερθούν κατωτέρω.

Η πειθαρχική αγωγή εις βάρος των αιρετών κινείται με την συνδρομή των ακόλουθων περιπτώσεων:

i. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια,

ii. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

Κατά τη νομολογία, είναι, δυνατή η συμπληρωματική εφαρμογή του άρθρου 10, παρ. 7 του ν. 3051/2002 σε περίπτωση άσκησης καθηκόντων διοίκησης δημοτικής επιχείρησης από μέλη δημοτικού συμβουλίου, ως προς την πειθαρχική τους ευθύνη. Ειδικότερα η προμνημονευθείσα διάταξη διαλαμβάνει τα ακόλουθα: «Στους προέδρους ιδρυμάτων ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή επιχειρήσεων ή συνδέσμων των ΟΤΑ που παραβιάζουν τις διατάξεις του ν. 2190/1994 ή της παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 2527/1997, εφόσον είναι αιρετά όργανα των ΟΤΑ, εφαρμόζονται οι διατάξεις περί πειθαρχικής ευθύνης του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 410/1995, ΦΕΚ 23 Α) ή του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΠΔ 30/1996, ΦΕΚ 21 Α), αντίστοιχα, όπως ισχύουν, βάσει αιτιολογημένης εκθέσεως επιθεωρητή του ΑΣΕΠ που διαπιστώνει την παράβαση και που αποστέλλεται στον γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας».²⁶

Τα προεκτεθέντα πειθαρχικά αδικήματα, υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν. Η παραγραφή αναστέλλεται από την επίδοση της κλήσεως σε απολογία, σύμφωνα με το άρθρο 19, παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.²⁷

γ.ι. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή

²⁵ ΣτΕ 2854/2014

²⁶ ΣτΕ 1897/2014

²⁷ ΣτΕ 1678/2013

Νομιμότητας,²⁸ αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλούμενου ή περάσει η προθεσμία που έχει τάξει ο Ελεγκτής Νομιμότητας με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς αυτός να έχει απολογηθεί. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από δέκα ημέρες.

ii. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης, απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται: α) από τον πρόεδρο του Εφετείου της έδρας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ή το νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο, β) δύο εφέτες με τους αναπληρωτές τους, γ) τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ με τον αναπληρωτή του και δ) έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων, ή της ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας, ως μέλη. Το ανωτέρω συμβούλιο συγκροτείται κάθε δύο χρόνια με απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας.

iii. Ο εγκαλούμενος μπορεί να εμφανίζεται, αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο δικηγόρο ή να εκπροσωπείται από πληρεξούσιο δικηγόρο στο συμβούλιο και να υπερασπίζεται τον εαυτό του. Το συμβούλιο συνεδριάζει σε δημόσια συνεδρίαση για την οποία συντάσσονται πρακτικά, μπορεί να εξετάζονται μάρτυρες και να εκτιμά οποιοδήποτε πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η σύμφωνη γνώμη παρέχεται, ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο, αφότου του συμβουλίου έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Ελεγκτή Νομιμότητας. Η ποινή πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος.

iv. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί, μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την

κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας, να προσφύγει κατά αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή. Αν ασκηθεί η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η επιτροπή αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής, σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται, μέχρι να εκδοθεί η απόφαση της επιτροπής αναστολών.

δ. Στο πλαίσιο, επίσης, των νομολογιακών πορισμάτων, θα πρέπει να αναφερθούν και τα ακόλουθα:

i. Η μη ανάρτηση της πειθαρχικής απόφασης στο πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» δεν συνιστά λόγο ακύρωσης αυτής.²⁹

ii. Η προθεσμία για την έκδοση σύμφωνης γνωμοδότησης από το πειθαρχικό συμβούλιο (παρόλο, που ο νομοθέτης χρησιμοποιεί τη φράση, ότι η σύμφωνη γνώμη παρέχεται «2 μήνες το αργότερο», αφότου παρελήφθη το παραπεμπτήριο έγγραφο), δεν είναι αποκλειστική, αλλά ενδεικτική.³⁰

iii. Δεν είναι επιτρεπτή η προσκόμιση αποδεικτικών στοιχείων, μετά τη συζήτηση της υποθέσεως, με το υπόμνημα που υποβάλλεται, μέσα στην προθεσμία που έχει δοθεί από τον Πρόεδρο.³¹

iv. Όταν το πειθαρχικό αδίκημα τελείται, κατ' εξακολούθηση, η παραγραφή αρχίζει, αφότου αυτό έπαυσε να τελείται.³²

v. Στο πρακτικό του Πειθαρχικού Συμβουλίου δεν απαιτείται να βεβαιώνεται, ως ουσιώδης τύπος, ότι η απόφαση εκδόθηκε κατόπιν μυστικής διάσκεψης.³³

²⁸ Σε μεταβατικό επίπεδο, αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας, νοείται ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

²⁹ ΣΤΕ 915/ 2014

³⁰ ΣΤΕ 1791/ 2014 και 1390/ 2014

³¹ ΣΤΕ 3475/ 2014

³² ΣΤΕ 1390/ 2014

³³ ΣΤΕ 1352/ 2014, 3585/ 2013

vi. Η παραγραφή, όπως, έχει, ήδη αναφερθεί, αναστέλλεται από την επίδοση της κλήσεως σε απολογία, κατά το άρθρο 19 παρ.2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.³⁴

vii. Η διατύπωση σύμφωνης γνώμης του Πειθαρχικού Συμβουλίου αφορά όχι μόνον την στοιχειοθέτηση πειθαρχικής ευθύνης, αλλά και το ύψος της επιβλητέας ποινής.³⁵

viii. Όπως, έχει, επίσης, μνημονευθεί η πράξη επιβολής της πειθαρχικής ποινής της αργίας υπόκειται σε προσφυγή ουσίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και σε αίτηση αναστολής ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών, η οποία δέχεται ή απορρίπτει την αίτηση, σταθμίζοντας τα στοιχεία του άρθρου 52 του π.δ/τος 18/1989, ιδίως δε τη συνδρομή λόγου δημοσίου συμφέροντος.³⁶

III. Διοικητικά μέτρα έκπτωσης και προσωρινής αργίας.

α. Σύμφωνα με το άρθρο 236 του ν.382/2010 οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί και οι περιφερειακοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων και οι εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων εκπίπτουν, αυτοδικαίως, από το αξίωμά τους:

i. Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση

ii. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση.

iii. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών,

παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών και για τη λαθρεμπορία. Το ίδιο ισχύει και για την αμετάκλητη καταδίκη για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του αδικήματος αυτού προξενείται οικονομική βλάβη στο δήμο, στην περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας.

β. Εάν εκδοθεί τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, για τα πλημμελήματα της προηγούμενης παραγράφου ή καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για κακούργημα, ο ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας. Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται με την ίδια διαδικασία και σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, εάν έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση. Εάν εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, οπότε και αίρεται, αυτοδικαίως η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν. Στην περίπτωση αυτή καταβάλλεται αναδρομικά η αντιμισθία του αποκατασταθέντος από του χρόνου εκδόσεως της διαπιστωτικής σε βάρος του πράξης.

γi. Η επιβολή, κατά δέσμια αρμοδιότητα, του διοικητικού μέτρου της αυτοδίκαιης έκπτωσης, λόγω ποινικής καταδίκης για ορισμένα αδικήματα δεν αντίκειται στο Σύνταγμα (άρθρα 2 παρ.1, 5 παρ.1 και 25 παρ.1) και την ΕΣΔΑ (άρθρο παρ.2).³⁷

ii. Είναι επίσης, δυνατή η επιβολή του διοικητικού μέτρου της έκπτωσης, σε αιρετό όργανο, κατόπιν καταδίκης του για αδικήματα που διαπράχθησαν σε προηγούμενη θητεία, εφόσον κατά το χρόνο επιβολής της εκπτώσεως έχει επανεκλεγεί.³⁸

iii. Δεν μπορεί να απαγγελθεί η έκπτωση σε περίπτωση που η ποινική καταδίκη καταστεί αμετάκλητη πριν την

³⁴ ΣτΕ 1678/ 2013

³⁵ ΣτΕ 4068/ 2009

³⁶ ΣτΕ (Αναστ.) 473/ 2012, 434/ 2013

³⁷ ΣτΕ 788/ 2014, 2989/ 2014 και 3361/ 2010

³⁸ ΣτΕ 788/ 2014, 3376/ 2013

εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών.³⁹

iv. Αρκεί παραπομπή για κακούργημα με βούλευμα, το οποίο έχει καταστεί αμετάκλητο για τον κατηγορούμενο και όχι για τον Εισαγγελέα.⁴⁰

v. Στο πλαίσιο αιτήσεως αναστολής από την οικεία Επιτροπή σταθμίζεται, προεχόντως, η συνδρομή δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στη διαφύλαξη του κύρους, καθώς και στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας, των δημοτικών αρχών, τσοούτο μάλλον, καθόσον σε περίπτωση αργίας του Δημάρχου, χωρεί, κατά νόμο αναπλήρωση στα καθήκοντά του.⁴¹

vi. Ο αμετάκλητος χαρακτήρας της ποινικής καταδίκης κρίνεται σύμφωνα με το δίκαιο, που ισχύει κατά το χρόνο επέλευσης του αμετακλήτου.⁴²

vii. Η αυτοδίκαιη έκπτωση επιβάλλεται και για την απόπειρα τέλεσης των κρίσιμων ποινικών αδικημάτων.⁴³

IV. Παύση για λόγους δημοσίου συμφέροντος

α. Κατά το άρθρο 237 του ν.3852/200 αντιπεριφερειάρχες, δήμαρχοι, δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων και εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων επιτρέπεται να παυθούν για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται: α) από έναν πρόεδρο εφετών Αθηνών, ως πρόεδρο, με τον αναπληρωτή του, β) δύο εφέτες, που έχουν τριετή τουλάχιστον υπηρεσία στο βαθμό αυτόν και υπηρετούν στο Εφετείο Αθηνών, με

τους αναπληρωτές τους, γ) έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών και δ) τον πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, προκειμένου για τους αιρετούς των δήμων, ή τον πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών, προκειμένου για τους αιρετούς των περιφερειών. Τα δικαστικά μέλη του συμβουλίου, τακτικά και αναπληρωματικά, ορίζονται από το όργανο που διευθύνει το εφετείο Αθηνών. Ο ανωτέρω προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης ορίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Οι αναπληρωτές του προέδρου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και του Προέδρου της Ένωσης Περιφερειών ορίζονται από το Δικαστικό Συμβούλιο αυτών. Το πειθαρχικό συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

β. Για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία, μπορεί να διαλυθεί ένα δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο. Η διάλυση αυτή συνεπιφέρει και τη διάλυση των συμβουλίων των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων. Στην περίπτωση αυτή γίνεται νέα εκλογή σύμφωνα με τα άρθρα 56 και 158 του παρόντος.

γ. Κατά της απόφασης, που διατάσσει την Παύση, ο παυθείς μπορεί να ασκήσει προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίησή της σε αυτόν.

V. Αστική Ευθύνη των αιρετών

α. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 232 του ν.3852/2010, οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι περιφερειακοί σύμβουλοι, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και οι εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων, καθώς και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου των δημοτικών και περιφερειακών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και της εκτελεστικής επιτροπής των αντίστοιχων ιδρυμάτων, οφείλουν να αποζημιώσουν το δήμο, την περιφέρεια, το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή το ίδρυμα για κάθε θετική ζημία, που

³⁹ ΣτΕ 2856/ 2014

⁴⁰ ΣτΕ 2989/ 2014

⁴¹ ΣτΕ 111/ 2013, 325/ 2013 (Αναστ.), 869/2010(Αναστ.)

⁴² Γνωμ. ΝΣΚ 359/ 2011

⁴³ ΣτΕ 3361/ 2010

προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Οι ανωτέρω δεν υπέχουν ευθύνη αποζημίωσης έναντι τρίτων.

β. Η ζημία καταλογίζεται στα πρόσωπα αυτά με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης διοίκησης με απόφαση του Γενικού γραμματέα αυτής, και αποτελείται από:

i. τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ή όπου δεν υπηρετεί Επίτροπος, από έναν ανώτερο υπάλληλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ii. Τον Ελεγκτή Νομιμότητας της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ μαζί με τον αναπληρωτή του [που ορίζεται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας].

iii. Όταν αφορά Δήμους ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ιδρύματα αυτών έναν εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων με τον αναπληρωτή του που ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτής. Όταν αφορά περιφέρειες ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ιδρύματα αυτών έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών και τον αναπληρωτή του που ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτής.

γ. Η επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις ύστερα από αίτηση του δήμου ή της περιφέρειας ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή του ιδρύματος ή με αίτημα του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση οποιουδήποτε δημότη, και αποφασίζει μέσα σε εύλογο διάστημα, αφού κάνει έρευνα και καλέσει τα πρόσωπα που θεωρούνται υπεύθυνα για την πρόκληση της ζημίας, προς παροχή εξηγήσεων.

δ. Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και από το πρόσωπο σε βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός στο Διοικητικό Εφετείο,

στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται η έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από την κοινοποίηση της πράξης καταλογισμού σε αυτούς. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκηση της αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης της επιτροπής.

ε. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

στ. Εάν επιβληθεί καταλογισμός στο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου σε ένα από τα πρόσωπα που αναφέρονται στην παράγραφο 1, αποκλείεται η αστική ευθύνη έναντι του οικείου ΟΤΑ για τυχόν προκληθείσα ζημία, εφόσον πρόκειται για την ίδια ιστορική αιτία. Σε περίπτωση επιγενόμενου καταλογισμού στο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου, μετά από ανόρθωση της ζημίας από τον υπαίτιο κατά τη διαδικασία του παρόντος άρθρου, συμψηφίζονται το ήδη καταβληθέν ποσό με το καταλογιζόμενο εφόσον πρόκειται για την ίδια ιστορική αιτία.

ζ. Η αστική ευθύνη των αιρετών οργάνων περιορίζεται μόνον στην υποχρέωση προς αποζημίωση των νομικών προσώπων. Δεν υπέχουν τα ίδια τα όργανα ατομική ευθύνη προς αποζημίωση τρίτων.⁴⁴

⁴⁴ ΑΠ 887/ 2013 (Ποιν)

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Τόμος 2, Τεύχος 7, σελ. 20- 44

Το Μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι Κρίσιμο; Ιδιωτικοποίηση και Υβριδικά Συστήματα Παροχής Τοπικών Υπηρεσιών¹

Mildred E. Warner

Εισαγωγή

Το πρόβλημα της κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης πηγάζει από την ιστορική περίπτωση (την εξέλιξη της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης) και την τρέχουσα φύση των καθετοποιημένων ενδοκρατικών διοικητικών σχέσεων. Το μικρό μέγεθος της τοπικής αυτοδιοίκησης από μόνο του δεν πρέπει να είναι πρόβλημα εάν η ενδοκρατική διοικητική δομή περιλαμβάνει διαφορετικές προσεγγίσεις ανάλογα με το επίπεδο και την ικανότητα άσκησης εξουσίας. Πολλές ευρωπαϊκές χώρες και οι ΗΠΑ αντιμετωπίζουν μια τοπική αυτοδιοίκηση που κυριαρχείται από πολλές μικρές κοινότητες. Στις ΗΠΑ, υπάρχουν περισσότερες από 39.000 μονάδες πολλαπλών σκοπών τοπικής αυτοδιοίκησης (Απογραφή των Κυβερνήσεων, 2007).

Η πρόκληση της κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης εγείρει δύο προβλήματα: 1) αποτελεσματικότητα - το μικρό μέγεθος μπορεί να οδηγήσει σε ανεπαρκή οικονομική ή διαχειριστική αποτελεσματικότητα και 2)

κατακερματισμό που μπορεί να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα (λόγω της έλλειψης οικονομιών κλίμακας) και να αποτρέψει τον συντονισμό που απαιτείται για την περιφερειακή οικονομική ανταγωνιστικότητα και την περιβαλλοντική διαχείριση. Είναι αυτά τα δύο προβλήματα, η αποτελεσματικότητα και ο κατακερματισμός, και οι επιπτώσεις τους για τη διακυβέρνηση βιώσιμων αγροτικών δήμων από τη μία πλευρά και τον συντονισμό μητροπο-λιτικών περιφερειών από την άλλη πλευρά, που οδηγούν το επιστημονικό και πρακτικό πολιτικό ενδιαφέρον στο ζήτημα της κάτω του βελτίστου μεγέθους αυτοδιοίκησης.

Το πρόβλημα της κατακερματισμένης και της κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι απλώς μια πρόκληση που απορρέει από εξωτερικές δυνάμεις και δομές (Swanstrom, 2006), είναι επίσης ένα θέμα για τις εσωτερικές δυνάμεις, όπως ο Imbroscio (2006) υποστηρίζει στην κριτική του για τους μελετητές που προσπαθούν να «υποβαθμίσουν το εσωτερικό παιχνίδι.» Για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κάτω του βελτίστου μεγέθους αυτοδιοίκησης χρειάζεται να τείνουμε την προσοχή τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό παιχνίδι.

Στο εξωτερικό παιχνίδι- χρειάζεται να προσέξουμε την κάθετη δομή της ενδοκρατικής διοικητικής αρχής και της χρηματοδότησής της. Στο εσωτερικό παιχνίδι- χρειάζεται να προσέξουμε την αποτελεσματικότητα και την πολιτική βούληση. Πρώτα θα οριοθετήσω το πλαίσιο των κάθετων ενδοκρατικών

H Mildred E. Warner
είναι Καθηγήτρια στο
Τμήμα Αστικού και
Περιφερειακού
Σχεδιασμού του
Πανεπιστημίου Cornell

¹ Το παρόν κείμενο αποτελεί το Κεφάλαιο 11 της έκδοσης, Santiago Lago- Peñas and Jorge Martinez-Vazquez (επιμ.) (2013): Η πρόκληση του μεγέθους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Θεωρητικές Προσεγγίσεις, η Διεθνής Εμπειρία και Πολιτική Μεταρρύθμισης, Edward Elgar. DOI: 10.4337/9781782544302.00015 Τυχόν λάθη κατά την απόδοση του κειμένου στην ελληνική γλώσσα βαρύνουν τον επιμελητή της παρούσας μετάφρασης Κίμων Σιδηρόπουλο.

σχέσεων που μπορεί να βελτιώσει ή να επιδεινώσει τα προβλήματα της κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης. Μετά θα στρέψω την προσοχή μου στο εσωτερικό παιχνίδι- τι μπορεί η τοπική αυτοδιοίκηση να κάνει μόνη της- ώστε να αντιμετωπίσει την πρόκληση. Σε αυτό το δεύτερο επίπεδο θα δώσω ιδιαίτερη προσοχή στις δυνατότητες χρήσης των μεθόδων ιδιωτικοποίησης ή των υβριδικών μορφών αγορών παροχής υπηρεσιών για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην παρούσα ανασκόπηση θα επικεντρωθώ κυρίως στην εμπειρία της τοπικής αυτοδιοίκησης στις ΗΠΑ και θα απαντήσω στην ερώτηση: «Μπορεί η ιδιωτικοποίηση και οι υβριδικές μορφές αγορών παροχής υπηρεσιών να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της κάτω του βελτίστου μεγέθους αυτοδιοίκησης;». Θα διερευνήσω τι γνωρίζουμε από τα εμπειρικά στοιχεία σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις βάσει του μεγέθους της κρατικής δομής (αυτό εξηγεί τις διαφορές στο επίπεδο των ιδιωτικοποιήσεων με βάση το μέγεθος), και πώς αυτά τα προβλήματα μπορούν να αντιμετωπιστούν με τις στρατηγικές διαχείρισης της αγοράς. Η κάτω του βελτίστου μέγεθος τοπική αυτοδιοίκηση εντοπίζεται και στα δύο άκρα του φάσματος- το πολύ μικρό μέγεθος που δυσχεραίνει την πραγματοποίηση οικονομίας κλίμακας και το πολύ μεγάλο μέγεθος που δυσχεραίνει τον ανταγωνισμό στην αγορά. Οι λύσεις απαιτούν πιο αποτελεσματική διαχείριση της αγοράς: 1) τη δημιουργία μεγαλύτερου ανταγωνισμού με την κατάτμηση της αγοράς, της υπηρεσίας ή της διαχείρισής της, και 2) την προώθηση του συντονισμού με το συνδυασμό των αγορών, των υπηρεσιών και της διαχείρισής τους. Το κεφάλαιο ξεκινάει με την αντιμετώπιση του πρωταρχικού πλαισίου της κάθετης διακρατικής δομής της χρηματοδότησης και των υπηρεσιών ευθύνης που θέτει το πλαίσιο για μια ανησυχία για την κάτω του βελτίστου

μεγέθους τοπική αυτοδιοίκηση. Οι ανησυχίες για τη χρηματοδοτική ισότητα, τον περιφερειακό συντονισμό και τη βιωσιμότητα αποτελούν τα κύρια αντικείμενα συζήτησης αναφορικά με το αναγκαίο μέγεθος της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αυτό το κεφάλαιο θα δείξει ότι οι ανησυχίες αυτές δεν αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά από τις στρατηγικές διαχείρισης της αγοράς.

Εξωτερικές στρατηγικές: εξωτερικό πλαίσιο και δια-κρατική δομή

Η δημόσια επιλογή και η βιβλιογραφία που αναφέρεται σε απόψεις οι οποίες αντιτίθενται στις συνενώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης υποστηρίζουν ότι υπάρχουν σοβαρά πλεονεκτήματα σε μικρές, απόσπασματικές μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης (Parks and Oakeron, 1993, Bish, 2001). Από πολιτική άποψη διαχειρίζονται την ευκαιρία προς όφελος της τοπικής διαφοράς, της πολυμορφίας και της επιλογής με δημοκρατικό τρόπο. Η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται «εργαστήριο της δημοκρατίας», ο τόπος όπου αναπτύσσονται πολιτικές ικανότητες και όπου αναπτύσσονται οι νέες καινοτομίες παροχής υπηρεσιών. Ο πολιτικός κατακερματισμός επιτρέπει την ποικιλομορφία στην παροχή υπηρεσιών- τόσο σε ποσότητα όσο και στο ύψος των δημοσίων υπηρεσιών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε κυβερνητική καινοτομία (Osborne and Plastrick, 1997). Μπορεί επίσης να οδηγήσει σε ανισότητα.

Οι Φορολογικοί Φεντεραλιστές υποστηρίζουν τον κατακερματισμό, διότι προωθεί τη δημοσιονομική ισοδυναμία- εξισορροπεί την παροχή υπηρεσιών με τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Oates, 1998). Αυτό επιβάλλει τη δημοσιονομική πειθαρχία στη τοπική αυτοδιοίκηση και εξασφαλίζει στους κατοίκους ότι θα λάβουν αυτό για το οποίο πληρώνουν και θα πληρώνουν για τις υπηρεσίες που θέλουν να λαμβάνουν. Το πρόβλημα της ζήτησης περισσότερων υπηρεσιών και της ελπίδας για δωρεάν λήψη αυτών μειώνεται σε ένα τέτοιο σύστημα τοπικής

αυτοδιοίκησης. Περιέργως, ο όρος «εδαφική ισοδυναμία» χρησιμοποιείται στις σκανδιναβικές χώρες για να δείξει ακριβώς το αντίθετο- να παρέχει ισοδύναμες υπηρεσίες ακόμη και σε απομακρυσμένες, φτωχές αγροτικές περιοχές (Bryden and Warner, 2012). Παρά το γεγονός ότι οι ΗΠΑ αναγνωρίζουν ότι οι φτωχές τοπικές αυτοδιοικήσεις περιορίζουν τις προοπτικές ανάπτυξης των κατοίκων τους και αυτή η φτώχεια των κρατικών υπηρεσιών επιδεινώνει την εδαφική ανισότητα (Warner and Pratt, 2005, Johnson, et al, 1995, Stinson, 1968), υπάρχει μικρή πολιτική βούληση για την αντιμετώπιση της ανισότητας. Στην ΕΕ αντίθετα, η ανησυχία για την κοινωνική ένταξη των κατοίκων των απομακρυσμένων περιοχών είναι ένα από τα κίνητρα για την περιφερειακή και αγροτική πολιτική ανάπτυξης (Shortall and Warner, 2011, Powell, Boyne and Ashworth, 2001, Stewart, 2003). Η έρευνα σε ολόκληρη την ΕΕ, την Ασία και τη Βόρεια Αμερική έχει δείξει, γενικά, ότι η αποκέντρωση δεν οδηγεί σε βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης (Rodríguez-Pose and Bwire, 2004, Nelson and Foster, 1999). Οι ανησυχίες σχετικά με τις περιφερειακές ανισότητες και την αναδιανεμητική ισότητα είναι σημαντικές, όχι μόνο για λόγους δικαιοσύνης, αλλά και για την οικονομική ανάπτυξη.

Η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία ανέλαβαν σημαντικές προσπάθειες συνένωσης ΟΤΑ κατά την τελευταία δεκαετία - με μικτό αποτέλεσμα. Ενώ οι ΟΤΑ απέκτησαν την ικανότητα να σχεδιάζουν και να συντονίζουν την παροχή υπηρεσιών σε μεγαλύτερη κλίμακα (για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ανησυχιών, όπως λεκάνες απορροής, και των αστικών προβλημάτων, όπως η διαχείριση μεταφορών), αντιμετώπισαν μια πρόκληση διακυβέρνησης ως προς την οικοδόμηση της ταυτότητας του πολίτη και τη συμμετοχή του στις νέες, μεγαλύτερες μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόσφατες έρευνες έχουν

δείξει ότι αυτές οι μεγαλύτερες μονάδες δεν είναι φθηνότερες (Byrnes and Dollery 2002, Dollery and Johnson, 2005), αλλά είναι πιο επαγγελματικές και μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες που συντονίζονται καλύτερα σε μια μεγαλύτερη κλίμακα και ως εκ τούτου μπορεί να βοηθήσουν τις τοπικές αυτοδιοικήσεις να είναι πιο ανταγωνιστικές στον παγκοσμιοποιημένο κόσμο (Holzer and Fry, 2011, Aulich et al, 2011). Κατά τη διάρκεια ενός εθνικής εμβέλειας συνεδρίου των τοπικών αυτοδιοικήσεων, το 2010, στην Αυστραλία, αξιωματούχοι από τη Νέα Νότια Ουαλία και τη Βικτώρια- δύο πολιτείες που διηύθυναν μεγάλες συνενώσεις στην τελευταία δεκαετία- ανέφεραν ότι κανείς δεν ήθελε να πάει πίσω στο προηγούμενο σύστημα. Οι συνενώσεις έχουν ενισχύσει τη στρατηγική ικανότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά εξακολουθούν να μην απαντούν στις προκλήσεις των εσόδων και της παροχής υπηρεσιών (Aulich, et al. 2011, McKinlay 2011a).

Στις ΗΠΑ και σε μεγάλο μέρος της Ευρώπης η συνένωση των ΟΤΑ δεν αποτελούσε μέρος της πολιτικής επιλογής. Στις ΗΠΑ η πολιτική στήριξη για τοπικισμό είναι πολύ υψηλή (Briffault, 2000). Όπως και στην Αυστραλία, η τοπική αυτοδιοίκηση ελέγχεται από τις πολιτείες, με αποτέλεσμα να υπάρχει μεγάλη ποικιλομορφία στις αρμοδιότητες και τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε όλες τις πενήντα πολιτείες (Frug and Barron, 2009). Ωστόσο, η τοπική αυτοδιοίκηση στις ΗΠΑ έχει περισσότερες αρμοδιότητες στην παροχή των υπηρεσιών (αστυνομία, κοινωνική πρόνοια, εκπαίδευση) από ό,τι στην Αυστραλία και στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης. Στις ΗΠΑ υπήρξαν λίγες εθελοντικές συνενώσεις παρά τη μεγάλη ακαδημαϊκή έρευνα που διαλαλούσε τα οφέλη της (Orfield, 1997, 2002, Rusk, 1993, 1999). Αντ' αυτού, η προσοχή έχει στραφεί σε λειτουργική ενοποίηση συγκεκριμένων τομέων παροχής υπηρεσιών. Αυτή η λειτουργική ενοποίηση προέρχεται τόσο από πάνω

προς τα κάτω, όσο και από κάτω προς τα πάνω. Παράδειγμα ενοποίησης από τα πάνω προς τα κάτω είναι οι Οργανισμοί Μητροπολιτικού Σχεδιασμού που θεσμοθετήθηκαν από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, προκειμένου να βοηθήσουν στη διαχείριση των ομοσπονδιακών κεφαλαίων που αφορούν τις μεταφορές (Downs, 1994). Οι μορφές συγχώνευσης από τα κάτω προς τα πάνω βασίζονται στην εθελοντική συνεργασία είτε ως παροχή συγκεκριμένης διαδημοτικής υπηρεσίας (που στις ΗΠΑ είναι τόσο κοινή όσο και οι συνεργασίες με σκοπό το κέρδος), είτε σε δημοτικά συμβούλια (Warner, 2011β). Ωστόσο, οι συγκεκριμένες μορφές συντονισμού στην παροχή υπηρεσιών επικρίνονται για τον περιορισμό τους στους τομείς υπηρεσιών, για την επαγγελματική τους οργάνωση, και για το ότι είναι αντιδημοκρατικές (Frug, 1999). Ένα μέρος της ακαδημαϊκής έρευνας αξιολογεί αν αυτές οι λειτουργικές προσεγγίσεις μπορούν να επιτύχουν τον ισότιμο και πολυ-λειτουργικό συντονισμό που πραγματικά χρειάζονται (Bollens, 1997, Lowe, 2011, Pastor et al, 2009). Τα περιφερειακά συμβούλια της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι πιο κατάλληλα, δεδομένου ότι παρέχουν ποικίλες υπηρεσίες και αποτελούνται από εκλεγμένους αξιωματούχους, όχι μόνο τεχνοκράτες (Korsching et al., 1992).

Οι εθελοντικές προσεγγίσεις είναι αποδεκτές στις ΗΠΑ τόσο θεωρητικά όσο και πρακτικά. Η θεωρία της Δημόσιας Επιλογής βασίζεται στην ιδέα ότι μια ανταγωνιστική αγορά της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τόσο αποτελεσματική, όσο και δημοκρατική. Το διάσημο άρθρο του Charles Tiebout, το 1956, πανηγυρίζει για την αποτελεσματικότητα που μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια ανταγωνιστική και πολυδιασπασμένη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η άνοδος των περιφερειακών τοπικών αυτοδιοικήσεων στις ΗΠΑ, στη δεκαετία του 1950, ενδυνάμωσε την πίστη σε ένα κατακερματισμένο σύστημα τοπικής

αυτοδιοίκησης που θα βασίζεται στην κινητικότητα και στην επιλογή. Ωστόσο, ο έλεγχος των αποδεικτικών στοιχείων ανέδειξαν προβλήματα στην ασυμμετρία πληροφόρησης, στην ανισότητα των πόρων και στην έλλειψη κινητικότητας-ειδικά για τους φτωχούς (Lowery, 2000). Η επιλογή της κοινότητας καθοδηγείται από περισσότερα πράγματα από ό,τι μια απλή προτίμηση για ένα συγκεκριμένο συνδυασμό φόρων και υπηρεσιών. Ο ανταγωνισμός συνεχίζει να είναι ένας σημαντικός μηχανισμός ένδειξης της σωστής επιλογής (Trout, 2000, Lichter, et al, 2007, Marsh, et al, 2010). Ο περιορισμός των πόρων και η ανισότητα των υπηρεσιών σε ένα κατακερματισμένο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης υπονομεύουν την περιφερειακή ισότητα σε όλη την μητροπολιτική περιοχή (Frug, 1999, Frug and Barron, 2008, Pastor et al, 2009, Marsh, et al, 2010). Για τις αγροτικές περιοχές, ο κατακερματισμός και η κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπική αυτοδιοίκηση οδηγεί σε προβλήματα της «κυβέρνηση της φτώχειας» και μειωμένες ευκαιρίες για τους κατοίκους (Stinson, 1968, Reeder and Jansen, 1995, Warner, 2001, Warner and Pratt, 2005, Dewees, Lobao and Swanson, 2003). Ο Katz (2001) περιγράφει αυτό το σύστημα των διαφορετικών επιπέδων παροχής δημοσίων υπηρεσιών που βασίζεται στην περιοχή κατοικίας ως «το στοιχείο καθορισμού της ιδιότητας του πολίτη» σε ένα κατακερματισμένο, αποκεντρωμένο σύστημα. Παρά το γεγονός ότι οι χωρικοί σχεδιαστές προωθούν την ενοποίηση ως την προτιμώμενη επιλογή (Rusk, 1993, 1999, Orfield, 1997, 2002), η υποστήριξη στις συνενώσεις στις ΗΠΑ εξακολουθεί να είναι περιορισμένη και αδύναμη. Αναγνωρίζεται τώρα ότι η προσοχή πρέπει να επικεντρωθεί στην πολιτική δομή και τις πολιτικές προτιμήσεις, προκειμένου να επιτευχθεί η στήριξη της περιφερειακής ολοκλήρωσης (Pastor et al., 2009).

Είναι δυνατή η προώθηση της διοικητικής αποκέντρωσης για την

επίτευξη των στόχων της δημοκρατίας και των τοπικών επιδιώξεων, με την παράλληλη διατήρηση του δημοσιονομικού συγκεντρωτισμού ώστε να διασφαλιστεί η ισότητα στην παροχή δημόσιων αγαθών (Prudhomme, 1995). Τόσο οι νεοκλασικοί, όσο και οι μαρξιστές επιστήμονες συμφωνούν στο ότι η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να επικεντρωθεί κυρίως στις αναπτυξιακές υπηρεσίες αντί των αναδιανεμητικών (Schneider, 1989, Peterson, 1981, O'Connor, 1973). Και ακόμα στο ότι οι αναδιανεμητικές υπηρεσίες είναι οι πιο σημαντικές για τη διασφάλιση της ατομικής κινητικότητας και της κοινωνικής ένταξης. Στις ΗΠΑ, ακόμη και οι δαπάνες της εκπαίδευσης και της υγείας χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό είναι μία πλευρά του τι κάνει τον κατακερματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ένα τόσο σοβαρό πρόβλημα για την ισότητα και την κοινωνικο-οικονομική κινητικότητα στις Ηνωμένες Πολιτείες.

Οι διακυβερνητικές συνεργασίες ή η συγκεντροποίηση της δημοσιονομικής ευθύνης μπορούν να αντιμετωπίσουν την ανισότητα των πόρων και να μειώσουν τα προβλήματα αποτελεσματικότητας των μικρών τοπικών αυτοδιοικήσεων. Η διοικητική αποκέντρωση μπορεί να είναι η βέλτιστη πρακτική για την πολυμορφία στην παροχή των υπηρεσιών και στην καινοτομία που προαναφέρθηκε, ενώ η δημοσιονομική αποκέντρωση μπορεί να είναι ανεπιθύμητη λόγω της ανισότητας στους πόρους σε όλη την τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι δυνατόν να έχουμε διοικητική αποκέντρωση χωρίς φορολογική αποκέντρωση. Έτσι, μία διαρθρωτική λύση στο πρόβλημα της κάτω του βέλτιστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η μεγαλύτερη διακυβερνητική συνεργασία ή η συγκέντρωση της δημοσιονομικής ευθύνης σε υψηλότερα επίπεδα της κυβέρνησης. Μοντέλα χωρικών ανισοτήτων μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων στις ΗΠΑ έχουν δείξει ότι η συγκεντροποίηση της δημοσιονομικής

ευθύνης προς τα υψηλότερα κρατικά επίπεδα είναι πιο σημαντική από τις κρατικές ενισχύσεις στην ανακούφιση της ανισότητας σε όλη την τοπική αυτοδιοίκηση (Warner, 2001, Warner and Pratt, 2005). Στον τομέα της δημόσιας εκπαίδευσης μια σειρά από πολιτικές δημοσιονομικής εξισορρόπησης παίρνουν τον δρόμο τους τώρα μέσα από τα κρατικά δικαστήρια και αναγκάζονται σε έναν επανασχεδιασμό του συστήματος εκπαιδευτικής χρηματοδότησης προς έναν μεγαλύτερο κρατικό συγκεντρωτισμό της δημοσιονομικής ευθύνης (Baicker and Gordon, 2006). Η ανάλυση των αποτελεσμάτων της εν λόγω δημοσιονομικής εξισορρόπησης των δαπανών στον τομέα της εκπαίδευσης στην Καλιφόρνια, όπου η εμπειρία είναι η μεγαλύτερη, παρουσιάζει μεγαλύτερη ισότητα στη χρηματοδότηση, αλλά μια ισοπέδωση προς τα κάτω των δημόσιων οικονομικών της εκπαίδευσης ανά μαθητή (Silva and Sonstelie, 1995). Ο Peterson (1981) υποστηρίζει, και οι εμπειρικές έρευνες δείχνουν, ότι αυτός που καταβάλει φόρους για υψηλά εισοδήματα και δεν μπορεί να λάβει τα οφέλη από την επιπλέον φορολόγηση για τα παιδιά του, είναι λιγότερο πιθανό να υποστηρίξει τη συνολική αύξηση της φορολογίας για όλους. Η διατήρηση ευρείας πολιτικής υποστήριξης είναι η πρόκληση των συστημάτων συγκεντρωτισμού / αναδιανομής, ειδικά σε κοινωνίες όπως οι ΗΠΑ, όπου οι έννοιες της κοινωνικής ένταξης έχουν μικρή πολιτική αξία.

Παρά το γεγονός ότι η δημοσιονομική ισοδυναμία αποτελεί πρωταρχική δικαιολογία για τον κατακερματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στις ΗΠΑ, οι πολιτείες συχνά θέτουν όρια στο επίπεδο των τοπικών επιλογών όσον αφορά τα επίπεδα φορολογίας και τις υπηρεσίες. Περισσότερες από τις μισές πολιτείες έχουν εφαρμόσει όρια στο ύψος του φόρου ή των δαπανών, TELs, στις τοπικές κυβερνήσεις. Οι TELs συνήθως προτείνονται σε μια προσπάθεια να κρατηθούν χαμηλά οι φόροι και να

μειωθεί το μέγεθος των κρατικών προϋπολογισμών. Η αποτελεσματικότητά τους στον τομέα αυτό παραμένει αναπόδεικτη (IUCUPE, 1995, Resnick, 2004). Οι τοπικές κυβερνήσεις ξεπερνούν τα όρια με την προώθηση ειδικών περιοχών που έχουν τη δική τους φορολογική αρχή εκτός του ορίου που ορίζει η κυβέρνηση. Αυξάνουν επίσης την εξάρτηση του ύψους του φόρου από τα τέλη που πληρώνουν οι χρήστες. Το γενικό συμπέρασμα των TEL είναι ότι δεν οδηγούν σε μείωση των δαπανών, αλλά οδηγούν σε χαμηλότερα επίπεδα λογοδοσίας και σε μεγαλύτερο κατακερματισμό (λόγω του πολλαπλασιασμού των ειδικών περιοχών)-επιδεινώνοντας το πρόβλημα της κάτω του βέλτιστου μεγέθους αυτοδιοίκησης όσον αφορά τόσο τις οικονομίες κλίμακας όσο και μεγέθους.

Οι ΗΠΑ έχουν μερικές από τις πιο αυτόνομες φορολογικά τοπικές αυτοδιοικήσεις στον κόσμο. Τα τοπικά συλλεγόμενα έσοδα υπολογίζονται σε περίπου το 57% των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, η επιχορήγηση της πολιτείας υπολογίζεται σε περίπου 40%, και οι Ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις σε λιγότερο από 3% (US Census Of Government 2002). Επιπρόσθετα οι δαπάνες για την εκπαίδευση είναι κυρίως ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης στις ΗΠΑ, σε πλήρη αντίθεση με τις περισσότερες άλλες χώρες του ΟΟΣΑ όπου η εκπαίδευση αποτελεί εθνική αρμοδιότητα.

Έτσι, είναι σαφές ότι η διάρθρωση των διακυβερνητικών ευθυνών σε θέματα δημοσιονομικής ευθύνης και παροχής υπηρεσιών είναι κρίσιμα στο ζήτημα της κάτω του βέλτιστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσο περισσότερες είναι οι αποδιδόμενες αρμοδιότητες και όσο χαμηλότερο είναι το επίπεδο των αναδιανεμητικών ενισχύσεων ή της δημοσιονομικής συγκεντροποίησης της ευθύνης των δαπανών, τόσο μεγενθύνεται το πρόβλημα της κάτω του βέλτιστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις ΗΠΑ η ανισότητα είναι ένα

σημαντικό και επίμονο αποτέλεσμα (Brown and Warner, 1991).

Επειδή η ποιότητα παροχής των τοπικών υπηρεσιών, ιδίως στην εκπαίδευση, ποικίλλει τόσο ευρέως σε όλη την τοπική αυτοδιοίκηση, οι κάτοικοι θεωρούν τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες τους ως «ιδιωτικές», π.χ. μόνο για τους κατοίκους εντός της δικαιοδοσίας των ΟΤΑ. Αυτές οι διαφοροποιήσεις στην ποιότητα παροχής των υπηρεσιών ενισχύουν τη δημιουργία πολιτικών συνόρων και μειώνουν την πολιτική στήριξη στην περιφερειακής συνεργασία (Frug, 1999). Αυτές οι συνοριακές διαφοροποιήσεις εξηγούν την εμφάνιση των ανεξάρτητων πόλεων (απόσχιση από τις κομητείες τους στη Βιρτζίνια) ή τον σχηματισμό μιας νέας πόλης, όπως την αποδέχονται τα πλούσια προάστια για να αποφύγουν να μοιραστούν πόρους με τον μεγαλύτερο δήμο, με τον οποίο ήταν τυπικά ένα μέρος. Μακριά από την ελαστική πόλη που επεκτείνεται για να συμπεριλάβει τα προάστια της, που ο David Rusk (1999) απαιτεί, εμείς, απεναντίας, βλέπουμε τον κατάκερματισμό της μητροπολιτικής περιοχής ως την αιτία για να εξασφαλιστεί η συνεχής ανισότητα στην παροχή υπηρεσιών. Μερικές από αυτές τις νέες πόλεις έχουν αναδειχθεί ως επί συμβάσει πόλεις- που προσπαθούν να αποφύγουν τη δημιουργία ενός κυβερνητικού μηχανισμού και στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στην ανάθεση σε ιδιώτες, ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες για παροχή υπηρεσιών (McKinlay 2011 a).

Η εμφάνιση των αυτοδιοικήσεων ιδιωτικού συμφέροντος σε επίπεδο γειτονιάς αντικατοπτρίζει έναν περαιτέρω κατακερματισμό. Η νέα οικιστική ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη σε αυτές τις ιδιωτικού ενδιαφέροντος εξελίξεις στις ΗΠΑ και σε μεγάλο μέρος της Ευρώπης και του αναπτυσσόμενου κόσμου (Nelson, 2005, Glasze, et al., 2006). Ενώ ο τρόπος που αυτές οι κλειστές ομάδες προσεγγίζουν την παροχή υπηρεσιών είναι αποτελεσματικός εντός της κλειστής ομάδας (Webster and Lai, 2003), έχουν

Υβριδικά Συστήματα Παροχής Τοπικών Υπηρεσιών

προβλήματα με τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και τον συντονισμό σε όλη την πόλη και την μητροπολιτική περιοχή (Warner, 2011a).

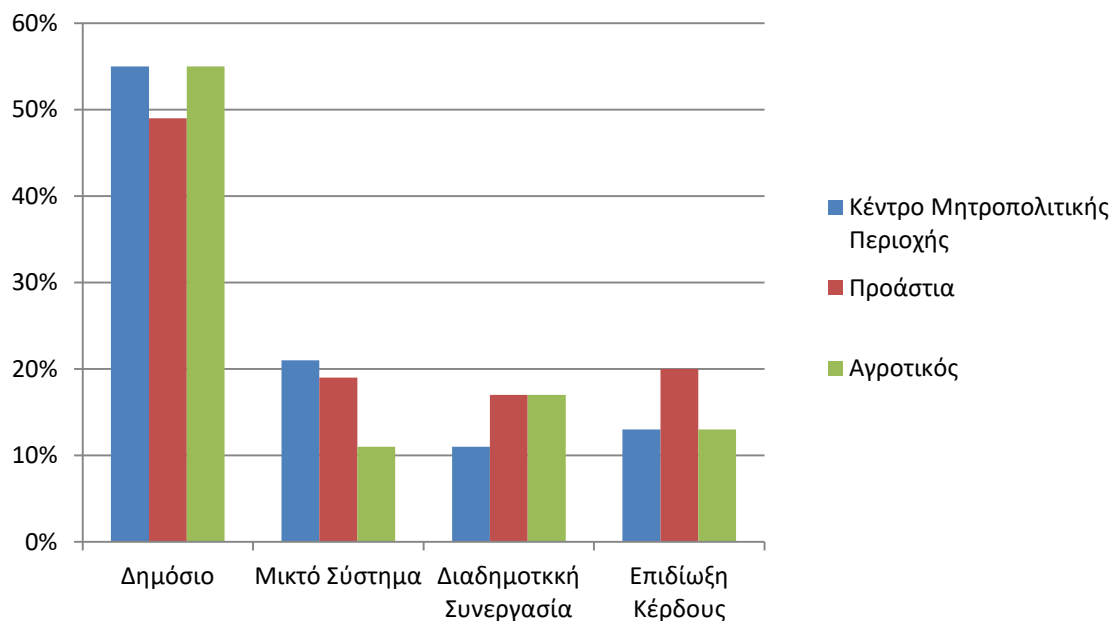
Τώρα θα μετατοπίσω την προσοχή μου από το «έξω»- τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης οργανωτικά και χρηματοδοτικά- και στο υπόλοιπο αυτού του κεφαλαίου θα δω το «εσωτερικό»- ειδικά τον ρόλο που η αναθέτουσα μπορεί να διαδραματίσει στην προσπάθεια των δήμων να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των κάτω του βέλτιστου μεγέθους μελών τους. Ωστόσο, πρέπει να γνωρίσουμε το ευρύτερο πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο στο οποίο οι αναθέσεις, θα πρέπει να γίνουν κατανοητές ως στρατηγική.

Εσωτερικές Στρατηγικές: Αναθέσεις και υβριδικές προσεγγίσεις αγοράς

Η ανάθεση υπηρεσιών είναι ένας κύριος μηχανισμός που μπορούν οι ΟΤΑ να χρησιμοποιήσουν για την αντιμετώπιση των κάτω του βέλτιστου μεγέθους μελών τους. Εάν το μέγεθος της χωρικής τους δικαιοδοσίας υπολείπεται του μεγέθους που είναι απαραίτητο για να απολαύσουν τις οικονομίες κλίμακας, μπορούν να αντισυμβάλλονται με άλλες γειτονικές κυβερνήσεις ή με ιδιώτες παρόχους για την παροχή υπηρεσιών. Συμβάσεις με ιδιωτικούς παρόχους ή με άλλες τοπικές κυβερνήσεις μπορούν να βοηθήσουν τους δήμους να πραγματοποιήσουν οικονομίες κλίμακας χωρίς να προβούν σε συνένωση με άλλους ΟΤΑ. Οι πρώτες μελέτες από τους αντισυνενωτιστές επεσήμαιναν τη δημοτικότητα και την απόδοτικότητα των διαδημοτικών συνεργασιών ως λόγους που καθιστούσαν την συνένωση περιττή (Parks and Oakerson, 1993; Bish and Ostrom, 1973). Υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως το Κέντρο Άμεσης Βοήθειας της αστυνομίας, είναι ιδιαίτερα δημοφιλή αντικείμενα για διαδημοτικές συνεργασίες (οι οποίες απολαμβάνουν οικονομίες κλίμακας), και αυτό οδηγεί υπηρεσίες «υψηλής προσφοράς» σε στενή επαφή με τους

κατοίκους, όπως περιπολίες της αστυνομίας, σε τοπικό επίπεδο. Η τοπική ταυτότητα μπορεί να είναι ένας τόσο σημαντικός παράγοντας στην παροχή υπηρεσιών όσο σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα (Warner and Hebdon, 2001) και αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τις υπηρεσίες που έχουν συνεχή επαφή με τους κατοίκους.

Στις ΗΠΑ, η Διεθνής Ένωση Διοίκησης Δήμων και Κοινοτήτων έχει παρακολουθήσει τα στάδια της χρήσης εναλλακτικών μορφών παροχής υπηρεσιών μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων. Αυτό που βρίσκουμε είναι ότι η διαδημοτικές συμβάσεις και οι συμβάσεις με ιδιώτες με σκοπό το κέρδος είναι οι δύο πιο κοινές εναλλακτικές λύσεις για την άμεση παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών με σκοπό το κέρδος από τους ΟΤΑ αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα διατήρησης του ανταγωνισμού και επαρκούς πληροφόρησης για τη συγκριτική αξιολόγηση. Έτσι ένα υβριδικό καινοτόμο σύστημα που επιδιώκουν οι ΟΤΑ στις ΗΠΑ είναι ο συνδυασμός παροχής δημόσιας υπηρεσίας και ανάθεσης συμβάσεων σε ιδιώτες για την ίδια υπηρεσία. Η ανάλυση αυτής της μικτής παροχής υπηρεσίας αποδεικνύει ότι οδηγείται από τις ανησυχίες για μείωση του κόστους και έλλειψη του ανταγωνισμού, είναι πιο πιθανό να ασκείται από τους ΟΤΑ με επαγγελματίες διαχειριστές, και αντανακλά την αυξανόμενη ανησυχία για την ικανοποίηση των πολιτών από την παροχή υπηρεσιών (Warner and Hefetz, 2008). Οι επαγγελματίες διαχειριστές των ΟΤΑ προσπαθούν να εξισορροπήσουν τους πολλαπλούς στόχους- αποτελεσματικότητα, ποιότητα στην παροχή των υπηρεσιών και διαχείριση της αγοράς. Οι μικτές στρατηγικές αγοράς παρέχουν στους επαγγελματίες διαχειριστές των ΟΤΑ μεγαλύτερη συμμετοχή και έλεγχο στις αγορές παροχής δημόσιας υπηρεσίας.



Αυτή η μελέτη ασχολείται κυρίως με τις διαφορές στη χρήση αυτών των μεγάλων εναλλακτικών λύσεων από τις κυβερνητικές δομές βάσει του μεγέθους τους. Το Σχήμα 11.1 δείχνει τη χρήση της άμεσης δημόσιας παροχής υπηρεσιών και τις μεγάλες εναλλακτικές λύσεις- ανάθεση υπηρεσιών σε ιδιώτες για το κέρδος, διαδημοτική συνεργασία και μικτή δημόσια παροχή υπηρεσιών/ κατ'

πιο διαδεδομένη στα δύο άκρα του πληθυσμιακού φάσματος. Οι ΟΤΑ με

μικρό πληθυσμό και αυτοί με μεγάλο πληθυσμό έχουν υψηλότερα επίπεδα της άμεσης δημόσιας παροχής υπηρεσιών (ένα είδος σχήματος U καμπύλη). Η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών για το κέρδος έχει το αντίθετο μοτίβο- ένα

Σχήμα 11.1 Τάσεις Παροχής Υπηρεσιών κατά Πληθυσμό, Δήμοι των ΗΠΑ, 2007

Σημείωση: Τα ποσοστά δεν αθροίζονται στο 100 γιατί το Μικτό Σύστημα παροχής υπηρεσιών περιλαμβάνει πολλαπλές κατηγορίες και οι μη- κερδοσκοπικοί χαρακτήρα δεν περιλαμβάνονται. Διεθνείς Ένωση Διαχείρισης Δήμων Κοινοτήτων, Έρευνα Εναλλακτικών Μορφών Παροχής Υπηρεσιών, Δεδομένα 2007: Ανάλυση της Συγγραφής. N = 1474. Κατηγορίες πληθυσμού: 2.500 - 5.000 = 136, 5.001- 10.000= 139, 10.001- 50.000 = 811, 50.001- 150.000=260, μεγαλύτερος από 150.001= 128. Απογραφή Πληθυσμού των ΗΠΑ, 2000.

ανάθεση παροχή υπηρεσιών ανάλογα με τον πληθυσμό, χρησιμοποιώντας τα στοιχεία των ΗΠΑ για την τοπική αυτοδιοίκηση που κυκλοφόρησαν πρόσφατα από την ICMA για το 2007.

Το Σχήμα 11.1 δείχνει σαφώς ότι η άμεση δημόσια παροχή υπηρεσιών είναι

ανεστραμμένο U με τα υψηλότερα ποσοστά μεταξύ των μεσαίου μεγέθους ΟΤΑ (πληθυσμού 10.000- 50.000). Η διαδημοτική συνεργασία είναι πιο συχνή μεταξύ των μικρότερων πληθυσμιακά ΟΤΑ και μειώνεται καθώς αυξάνεται το μέγεθος του πληθυσμού. Η μικτή παροχή

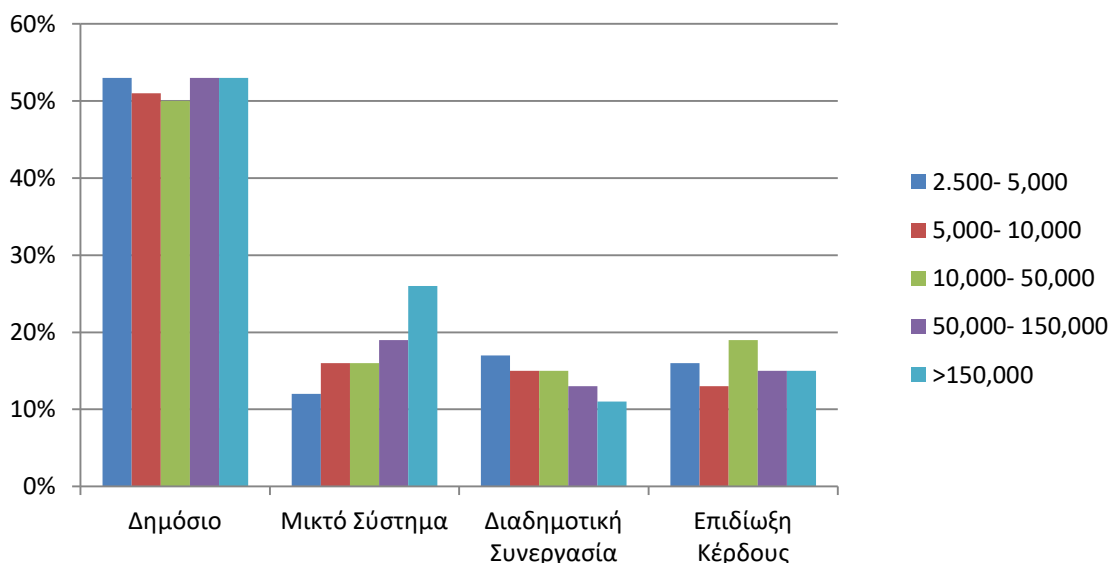
υπηρεσιών αυξάνεται σταθερά με το μέγεθος του πληθυσμού, δεδομένου ότι απαιτεί μια αρκετά μεγάλη κλίμακα πληθυσμού για να χωρίσει την αγορά σε

δημόσιας παροχής υπηρεσιών και παροχής υπηρεσιών με αντισυμβαλλόμενα μέλη.

Τα αποτελέσματα αυτά αντικατοπτρίζουν μια γενική εικόνα που δημιουργήθηκε στη βιβλιογραφία για την ιδιωτικοποίηση και τις εναλλακτικές μορφές παροχής υπηρεσιών στις ΗΠΑ (Warner 2006a, 2009, Joassart-Marcelli and Musso, 2005, Warner and Hefetz, 2002a, 2002b, 2003, Nelson, 1997, Hirsch, 1995, Ferris and Graddy, 1994, Kodzyski, 1994). Οι μικρότερες κοινότητες αντιμετωπίζουν λιγότερο ανταγωνιστικές αγορές εναλλακτικών μορφών ιδιωτών

δύο εναλλακτικών λύσεων, επειδή απολαμβάνουν ήδη εσωτερικές οικονομίες κλίμακας και η αγορά που δημιουργείται από τους παρόμοιου μεγέθους ΟΤΑ είναι μικρότερη. Παρόμοια αποτελέσματα έχουν βρεθεί στην Ισπανία και τις Κάτω Χώρες (Bel and Mur, 2009, Bel and Fageda, 2006, 2010, Bel et al, 2010).

Το θέμα δεν είναι μόνο αυτό του μεγέθους του πληθυσμού αντανακλά επίσης τη γεωγραφική θέση. Το Σχήμα 11.2 παρουσιάζει τα στοιχεία για τις ΗΠΑ με βάση την κατηγορία του Μητρο-



πομηθευτών και, επομένως, βασίζονται περισσότερο σε διαδημοτικές συνεργασίες ή στην άμεση δημόσια παροχή υπηρεσιών. Οι μεσαίου μεγέθους ΟΤΑ έχουν υψηλότερα ποσοστά τόσο των ιδιωτικοποιήσεων όσο και της συνεργασίας, επειδή συνυπάρχουν σε μια αγορά με άλλους μεσαίου μεγέθους ΟΤΑ που δημιουργούν περισσότερες ευκαιρίες τόσο για τις ιδιωτικοποιήσεις όσο και για τις συνεργασίες. Οι μεγάλοι μεγέθους ΟΤΑ έχουν χαμηλότερη χρήση και των

πολιτικού ΟΤΑ- αγροτικοί, προαστιακοί και αστικοί. Βλέπουμε ένα παρόμοιο μοτίβο με το σχήμα 11.1 ανωτέρω. Η δημόσια παροχή υπηρεσίας είναι σχήματος U με υψηλότερη εξάρτηση από την δημόσια παροχή υπηρεσίας των αγροτικών ΟΤΑ και του κέντρου των Μητροπολιτικών περιοχών. Η ιδιωτική παροχή υπηρεσιών για το κέρδος είναι ένα ανεστραμμένο U- είναι υψηλότερη στα προάστια. Η διαδημοτική συνεργασία είναι παρόμοια για τις αγροτικές και

περιαστικές κοινότητες, αλλά χαμηλότερη μεταξύ των κέντρων των Μητροπολιτικών περιοχών. Η μικτή παροχή υπηρεσιών είναι χαμηλότερη στις αγροτικές περιοχές και υψηλότερη στα προάστια και στο κέντρο των Μητροπολιτικών περιοχών.

Τι εξηγεί αυτές τις διαφορές μεταξύ των ΟΤΑ διαφορετικού μεγέθους και διαφορετικού χαρακτήρα μητροπολιτικού κέντρου; Οι απαντήσεις ανευρίσκονται στο κόστος της παροχής υπηρεσιών, στη φύση της αγοράς και στην ικανότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα στοιχεία κατάστασης του πληθυσμού και του χαρακτήρα του μητροπολιτικού κέντρου εκπέμπουν ένα παρόμοιο μήνυμα. Αγροτικοί και μικροί σε μέγεθος ΟΤΑ είναι λιγότερο πιθανό να χρησιμοποιήσουν την ιδιωτικοποίηση και πιο πιθανό να χρησιμοποιήσουν τη διαδημοτική συνεργασία ή την άμεση δημόσια παροχή υπηρεσιών. Η έρευνα έχει δείξει ότι οι μικρές αγροτικές κοινότητες έχουν υψηλότερο κόστος στη παροχή υπηρεσιών- το κόστος των ανεπαρκών πόρων (Reeder and Jansen, 1995; Warner, 2001). Αντιμετωπίζουν επίσης πιο περιορισμένες αγορές των εναλλακτικών ιδιωτών προμηθευτών. Παρά τον ανταγωνιστικό χαρακτήρα της αγοράς στις ΗΠΑ, το πραγματικό επίπεδο του ανταγωνισμού είναι χαμηλό στις περισσότερες αγορές παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Αυτό κάνει τους επαγγελματίες διαχειριστές της τοπικής αυτοδιοίκησης να ξοδεύουν πολύ χρόνο κυνηγώντας και υποθάλποντας τον ανταγωνισμό (Johnston and Girth, υπό έκδοση). Η δραστηριότητα της διαχείρισης της αγοράς αποβαίνει σε βάρος του χρόνου που δαπανάται για την παρακολούθηση της λειτουργίας των ΟΤΑ και τη λογοδοσία σ' αυτούς.

Ο ανεπαρκής ανταγωνισμός είναι ένα πρόβλημα σε όλο το φάσμα του μεγέθους των ΟΤΑ, αλλά είναι ιδιαίτερα σοβαρό για τους μικρούς αγροτικούς ΟΤΑ. Σε μια εθνική έρευνα για τα επίπεδα ανταγωνισμού στις τοπικές αγορές για τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες, οι Warner και Hefetz (2010) βρήκαν ότι οι αγροτικοί

ΟΤΑ ανευρίσκουν κατά μέσο όρο μόνο 1,1 εναλλακτικούς προμηθευτές για κάθε υπηρεσία, ενώ οι προαστιακοί ΟΤΑ και τα κέντρα των Μητροπολιτικών ΟΤΑ 1.8. Η έλλειψη ανταγωνισμού στην ιδιωτική αγορά οδηγεί τις αγροτικές κοινότητες να βασίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό σε μια δημόσια αγορά που δημιουργείται από τις διαδημοτικές συνεργασίες. Οι δήμοι των κέντρων των Μητροπολιτικών ΟΤΑ, στο άλλο άκρο, αντιμετωπίζουν το κόστος της συμφόρησης προσφοράς υπηρεσιών που απαιτεί και οδηγεί σε μια πιο σύνθετη και υψηλότερου επιπέδου παροχή υπηρεσιών. Αυτό περιορίζει τον αριθμό των εναλλακτικών παρόχων υπηρεσιών που έχουν την ικανότητα να ανταποκριθούν στις βασικές ανάγκες του Μητροπολιτικού ΟΤΑ. Η μεγάλη οικονομική κλίμακα των Μητροπολιτικών ΟΤΑ μειώνει επίσης την ανάγκη να προστρέξουν στην αγορά καθώς πολλοί πάροχοι υπηρεσιών έχουν εξαντλήσει κάθε πλεονέκτημα της οικονομίας κλίμακας σε πολύ χαμηλότερα πληθυσμιακά επίπεδα. Οι μεσαίου μεγέθους και περιαστικοί ΟΤΑ φαίνεται να απολαμβάνουν διπλά πλεονεκτήματα εδώ- παντρεύουν εναλλακτικές μορφές παροχής υπηρεσιών σε υψηλότερα επίπεδα από ότι και τα δύο άκρα του φάσματος της κατάστασης του Μητροπολιτικού ΟΤΑ ή του πληθυσμού και αντιμετωπίζουν μια πιο ανταγωνιστική αγορά των εναλλακτικών προμηθειών.

Οι εικόνες που παρουσιάζονται στα Σχήματα 11.1 και 11.2 επιβεβαιώθηκαν στη στατιστική ανάλυση. Οι αναλύσεις για προγενέστερες μορφές συμβάσεων παροχής υπηρεσιών για το κέρδος και των συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας για την περίοδο 2002 και 2007 (τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία) παρουσιάζονται στον Πίνακα 11.1 παρακάτω. Τα μοντέλα δείχνουν ότι η παροχή υπηρεσιών για το κέρδος είναι πιο κοινή μεταξύ των ΟΤΑ που έχουν μεγαλύτερους πληθυσμούς και είναι προαστιακοί. Η διαδημοτική συνεργασία, αντιθέτως, είναι συχνότερη μεταξύ των ΟΤΑ με μικρότερο

πληθυσμό, και μεταξύ κομητιών και προαστίων- μέρη που έχουν την ικανότητα και την ανάγκη να συνεργαστούν για να αποκτήσουν οικονομίες κλίμακας. Ενώ η ανάθεση παροχής υπηρεσιών για το κέρδος είναι συχνότερη μεταξύ των ΟΤΑ με υψηλότερα εισοδήματα και μικρή φτώχεια (πιο ελκυστικές αγορές), η διαδημοτική συνεργασία είναι οικονομικά

ουδέτερη και πιο πιθανό να βρεθεί σε κοινότητες με μεγαλύτερη φτώχεια- γεγονός που υποδηλώνει ότι η διαδημοτική συνεργασία έχει κάποιες επιπτώσεις υπέρ της ισότητας. Για μια πλήρη περιγραφή των μεταβλητών του υποδείγματος και των αποτελεσμάτων (βλέπε Hefetz et al. 2012).

Πίνακας 11.1 Παλινδρόμηση Αποτελεσμάτων για τις πόλεις και τις κομητείες των ΗΠΑ, 2002-2007

Παράμετροι	Διαδημοτική Συνεργασία		Σύμβαση με Επιδίωξη το Κέρδος	
	2002	2007	2002	2007
Ln (Πληθυσμός)	-.046*	-.064*	.033*	.014*
Εικονικό Προάστιο	.194*	.117*	.111*	.138*
Εικονική Κοινότητα	.231*	.110*	-.027	-.146*
Σύνολο Τοπικών Εξόδων κατά κεφαλή δαπάνης	-.018	.006	-.040*	.006
Ln (κατά κεφαλή εισοδήματος)	.048	-.007	.121*	.120*
Ποσοστό φτώχειας	.005*	.223	-.004*	-.091
Δείκτης Απόδοσης / Παρακολούθηση	.166*	-.082*	.296*	.242*
Δείκτης Έκφρασης	.017	.238*	.213*	.025
Δείκτης εσωτερικής αντιπολίτευσης	.037	.008	.062*	-.058*
Εξωτερικές δημοσιονομικές πιέσεις	-.090*	-.032	.005	.092*
Πολιτειακές ή ομοσπονδιακές κανονιστικές πράξεις	.019	-.003	-.068*	-.004
Αλλαγή στο πολιτικό κλίμα	-.055	-.149*	.045	-.039
Εικονικός Υπεύθυνος του Συμβουλίου	.076*	.062*	.061*	-.005
Αναχαίτιση	-1.631*	-.417	-.2.608*	-2.442*

Πηγή: Ανάλυση της Συγγραφέως που προέρχεται από το Hefetz, Warner and Vigoda-Gadot, 2012

* Σύμβολο για P <0,05

Μια παρόμοια διπλή δομή αγοράς έχει δημιουργηθεί στην Ισπανία, όπου μικροί δήμοι αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό από μικρότερες περιφερειακές επιχειρήσεις, και μεγάλες πόλεις αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό από μεγάλες εθνικές και διεθνείς επιχειρήσεις (Bel and Fageda, 2011). Η συγκεντροποίηση της αγοράς στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας για τη συλλογή των αποβλήτων είναι επίσης καλά τεκμηριωμένη στην Ολλανδία (Dijkgraaf and Gradus, 2007) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (Davies, 2007). Η έλλειψη ανταγωνισμού στις αγορές παροχής δημοσίων υπηρεσιών οδηγεί σε λιγότερη ιδιωτικοποίηση και περισσότερη διαδημοτική συνεργασία (Brown and Potoski, 2003, Levin and Tadelis, 2010, Hefetz and Warner, 2011). Προηγούμενες έρευνες είχαν διαπιστώσει ότι οι διαδημοτικές συνεργασίες είχαν καλύτερα αποτελέσματα υπέρ της ισότητας από ό,τι οι ιδιωτικοποιήσεις και οι διαφορές στη χρήση των εναλλακτικών λύσεων στην αγορά εξηγείται περισσότερο λόγω της ελκυστικότητας της αγοράς (του πλούτου, του μητροπολιτικού χαρακτήρα) από ό,τι λόγω διευθυντικών χαρακτηριστικών (Warner and Hefetz, 2002a, 2002b, 2003, Warner, 2006a, 2009, Hefetz, et al, 2012).

Ποιο είναι λοιπόν το πρόβλημα της κάτω του βελτίστου μεγέθους τοπικής αυτοδιοίκησης όσον αφορά την ιδιωτικοποίηση και τις εναλλακτικές μορφές παροχής υπηρεσιών; Εντοπίζουμε προβλήματα και στα δύο άκρα και στη μέση. Τόσο οι μικροί αγροτικοί ΟΤΑ, όσο και τα μεγάλα κέντρα των Μητροπολιτικών περιοχών περιλαμβάνουν στην παροχή των υπηρεσιών τις εναλλακτικές λύσεις της αγοράς σε χαμηλότερο ρυθμό από ό,τι οι μεσαίου μεγέθους και οι προαστιακοί ΟΤΑ. Η λύση επικεντρώνεται στη συνέχεια, στις προσπάθειες για την ενίσχυση του μεγέθους και της κλίμακας στο κατώτερο σημείο με την προώθηση μεγαλύτερης συνεργασίας μεταξύ των μικρών αγροτικών περιοχών, ώστε να μπορούν να συμβληθούν πιο αποτελεσματικά μεταξύ

τους και με τους ιδιώτες παρόχους της αγοράς. Στο κέντρο των Μητροπολιτικών περιοχών που είναι στην άκρη του φάσματος οι ΟΤΑ μπορεί να είναι «πολύ μεγάλοι» και μπορούν να κερδίσουν σε αποδοτικότητα με την κατάτμηση της αγοράς ή της υπηρεσίας, έτσι ώστε να μπορούν να αυξήσουν την ελκυστικότητα της αγοράς. Αυτές οι στρατηγικές περιλαμβάνουν τόσο τη δημιουργία μιας αγοράς- είτε μέσω της συνεργασίας ώστε να δημιουργηθεί οικονομία κλίμακας είτε μέσω διαχωρισμού της υπηρεσίας ή της αγοράς ώστε να δημιουργηθεί ανταγωνισμός. Αλλά υπάρχει επίσης ένα πρόβλημα στη μέση του φάσματος. Ο κατακερματισμός των προαστιακών ΟΤΑ δεν αντιμετωπίζει τα προβλήματα συντονισμού των υπηρεσιών που υπάρχουν σε μια μητροπολιτική περιοχή. Έτσι, από την άποψη της τοπικής αυτοδιοίκησης, το πρόβλημα του κάτω του βελτίστου μεγέθους της είναι κατά κύριο λόγο πρόβλημα των αγροτικών, μικρών σε μέγεθος ΟΤΑ. Αλλά από μια μητροπολιτική περιφερειακή σκοπιά, ο κατακερματισμός των προαστιακών ΟΤΑ εμποδίζει την ιδέα του συντονισμού της περιφέρειας.

Δημιουργώντας Αγορές

Η υπόσχεση των ιδιωτικοποιήσεων και οι υβριδικές στρατηγικές είναι αυτές με τις οποίες οι ΟΤΑ μπορούν να ξεπεράσουν τα μειονεκτήματα του κάτω του βελτίστου μεγέθους τους μέσω της διαχείρισης της αγοράς. Η ανωτέρω ανάλυση έδειξε πώς η ανάθεση σε ιδιωτικούς παρόχους ή η σύναψη διαδημοτικής συνεργασίας και οι μικτές στρατηγικές χρησιμοποιούνται από τους ΟΤΑ σε διαφοροποιημένους βαθμούς κατά μέγεθος, κατά γεωγραφικά και κατά οικονομικά χαρακτηριστικά. Αυτό που ακολουθεί παρακάτω είναι μια περισσότερο σε βάθος συζήτηση για το πώς οι ΟΤΑ μπορούν να δημιουργήσουν μια αγορά είτε με το συνδυασμό παροχών για να κερδίσουν οικονομίες κλίμακας (συνεργασία) ή διασπώντας την υπηρεσία ή την αγορά για τη δημιουργία

Υβριδικά Συστήματα Παροχής Τοπικών Υπηρεσιών

ανταγωνισμού. Και οι δύο αυτές στρατηγικές απαιτούν οι ΟΤΑ να έχουν κρίσιμο ρόλο στη δημιουργία και τη διαχείριση των αγορών. Μια τρίτη υβριδική στρατηγική είναι η χρήση μικτών δημόσιων και ιδιωτικών προσεγγίσεων στο επίπεδο της αγοράς ή της επιχείρησης. Ένα κεντρικό θέμα σε όλες αυτές τις εναλλακτικές λύσεις της αγοράς είναι η ανάγκη για την ικανότητα των ΟΤΑ να διαχειρίζονται τις αγορές και να προωθούν τον συντονισμό. Μικρές και αγροτικές κοινότητες χρησιμοποιούν αυτές τις προσεγγίσεις στην αγορά σε χαμηλότερο βαθμό, δεδομένου ότι απαιτούν οικονομίες κλίμακας (για να χωρίσουν την αγορά ή την υπηρεσία) και ικανότητες διαχείρισης (ώστε να συνδυάσουν τις παροχές της αγοράς ή να δημιουργήσουν μικτές στρατηγικές), που δεν έχουν οι μικρότερες κοινότητες. Η έρευνα έχει δείξει ότι δεν είναι η ιδεολογία, αλλά η ελκυστικότητα της αγοράς και η περιορισμένη διαχειριστική ικανότητα που εξηγεί τη χαμηλότερη χρήση των ιδιωτικοποιήσεων και των μικτών στρατηγικών από τους μικρούς αγροτικούς ΟΤΑ (Warner and Hefetz 2003, Warner and Hefetz, 2008, Warner 2006a, 2009, Bel and Mur, 2009, Bel and Fageda, 2006, 2007).

Συνδυάζοντας αγορές για να κερδηθούν οικονομίες κλίμακας

Στις ΗΠΑ η διαδημοτική συνεργασία είναι υψηλότερη στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας (παιδική πρόνοια, επιλεξιμότητα πρόνοιας, προγράμματα κατά των ναρκωτικών, επαγγελματική κατάρτιση) και υπηρεσίες υποδομής (διαμετακόμιση, αεροδρόμια, διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων). Πρόκειται για υπηρεσίες που απαιτούν συντονισμό σε όλη τη μητροπολιτική περιοχή καθώς οι αγορές εργασίας, οι περιοχές διαμετακόμισης και η διάθεση των αποβλήτων (σε αντίθεση με τη συλλογή), όλα λειτουργούν σε μεγαλύτερη γεωγραφική κλίμακα από ένα, μόνο, δήμο. Η συνεργασία στον τομέα των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας

αντικατοπτρίζει την ανάγκη για τεχνικές γνώσεις που μπορεί να τη μοιραστούν διάφοροι δήμοι. Στην Ισπανία, οι Bel και Mur (2009) έχουν βρει μικρές αγροτικές κοινότητες να συνεργάζονται ακόμη και στη συλλογή των αποβλήτων και με τον τρόπο αυτό είναι σε θέση να παρέχουν πιο συχνά δρομολόγια σε χαμηλότερο κόστος. Πολλές μικρές ισπανικές κοινότητες έχουν ξεπεράσει το πρόβλημα του μικρού μεγέθους με τη σύναψη διαδημοτικής συνεργασίας για να αποκτήσουν οικονομίες κλίμακας και στη συνέχεια να ιδιωτικοποιήσουν τις υπηρεσίες (Bel, 2006, Bel and Mur, 2009, Bel and Fageda, 2006). Αυτό τους δίνει μια κλίμακα για να διαχειρίζονται την αγορά και να διαπραγματευτούν με καλύτερους όρους με τους ιδιωτικούς φορείς. Παρά το γεγονός αυτό, οι Bel και Fageda (2011) εξακολουθούν να βρίσκουν ότι οι μικρές αγροτικές κοινότητες έχουν ως επί το πλείστον συμβάσεις με μικρές επιχειρήσεις που λειτουργούν σε τοπική βάση, ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις που λειτουργούν σε εθνικό επίπεδο κυριαρχούν στις αγορές με μεγάλους δήμους. Θεωρούν ότι αυτό περιορίζει τη δομή του ανταγωνισμού και τη δυναμική για την εξοικονόμηση κόστους. Στις Κάτω Χώρες, η διαδημοτική συνεργασία συνήθως οδηγεί στην παροχή υπηρεσίας από μία δημόσια επιχείρηση και αυτό βοηθά στην προώθηση του ανταγωνισμού καθώς οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να υποβάλουν προσφορές για σύναψη σύμβασης με ΟΤΑ εκτός της δικής τους χωρικής δικαιοδοσίας (κάτι που δεν είναι δυνατό στην Ισπανία) (Bel et al., 2010).

Η Ισπανία έχει κάποιες ελπιδοφόρες προσεγγίσεις με τις mancomunidades και comarcas που είναι σε θέση να συμμετάσχουν τόσο σε παροχή δημοσίων υπηρεσιών όσο και σε παροχή υπηρεσιών από ιδιωτικούς φορείς σε μεγαλύτερη κλίμακα (Fernandez, 2007). Η Ιταλία έχει δει την εμφάνιση των πολλαπλών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που συνδυάζουν όλες τις υπηρεσίες για να απολαύσουν ευρείες οικονομίες και ποικίλης μορφής δημόσιες επιχειρήσεις

(στην ίδια υπηρεσία) ώστε να αποκτήσουν κλίμακα (Bognetti and Robotti, 2007). Στις Κάτω Χώρες, οι ποικίλης μορφής δημόσιες επιχειρήσεις είναι κοινές στις υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων και συμβάλλουν στην προώθηση του ανταγωνισμού των ιδιωτών παρόχων υπηρεσιών (Dijkgraaf and Gradus 2007; 2008). Η Αυστραλία έχει δημιουργήσει μια σειρά από τοπικά συμβούλια τα οποία διαθέτουν την τεχνική ικανότητα να συντονίζουν όλη την περιφέρεια του ΟΤΑ (Holzer and Fry, 2011). Τα Συμβούλια της Αυτοδιοίκησης στις ΗΠΑ αντικατοπτρίζουν μια παρόμοια προσπάθεια για συνεργασία (Korsching et al, 1992). Αυτές οι συνεταιριστικές προσεγγίσεις επιτρέπουν ένα μικρό και κατακερματισμένο σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης να κερδίσει την απαραίτητη κλίμακα με σκοπό είτε να παρέχει τις υπηρεσίες δημόσια ή να συνάπτει συμβάσεις με ιδιώτες παρόχους και, έτσι, να κερδίζει τους στόχους της αποτελεσματικότητας και του συντονισμού των υπηρεσιών. Ωστόσο, η ικανότητα να αντιμετωπίσεις τις προκλήσεις της αναδιανομή και της ισότητας μειώνεται καθώς η διαδημοτική συνεργασία στηρίζεται στις εθελοντικές στρατηγικές και οι ΟΤΑ μπορεί να είναι λιγότερο πιθανό να συνεργαστούν με όμορους ΟΤΑ σε ένα αντικείμενο το οποίο έχουν μεγάλη ανάγκη, αλλά διαθέτουν μικρότερο εισόδημα (Warner, 2006β, Hefetz et al, 2012).

Οι στρατηγικές που συνεργάζονται με υπηρεσίες ή μονάδες της γενικής κυβέρνησης για να κερδίσουν οικονομίες κλίμακας είναι πιο σημαντικές στη παροχή υποστήριξης της υπαίθρου, οπότε και οι μικροί σε πληθυσμό ΟΤΑ ανταγωνίζονται στην αγορά για την παροχή δημόσιων αγαθών. Ωστόσο ακόμη και σε αυτές τις συνθήκες ο ανταγωνισμός είναι ακόμα αρκετά περιορισμένος. Τα παρακάτω παραδείγματα δίνουν έμφαση στον διαχωρισμό της αγοράς, της υπηρεσίας ή της επαγγελματικής διοίκησης για την αύξηση του ανταγωνισμού. Οι

στρατηγικές αυτές απαιτούν μια κλίμακα και μια ικανότητα που οι μικρότεροι αγροτικοί ΟΤΑ δεν διαθέτουν. Έτσι, αυτές οι στρατηγικές είναι πιο αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση των προκλήσεων όταν αυτές εμφανίζονται στο άλλο άκρο του φάσματος, όπου οι ΟΤΑ είναι πολύ μεγάλοι. Αυτές οι στρατηγικές διαχωρισμού μπορεί να χρησιμοποιηθούν από τους μικρότερους αγροτικούς ΟΤΑ μόνο αν κάποια μορφή συνεργασίας- για να κερδίσει την κλίμακα και την προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας- προηγείται του διαχωρισμού της αγοράς, της υπηρεσίας ή της διαχείρισης.

Διαχωρισμός της αγοράς για τη δημιουργία του ανταγωνισμού

Για πολλές αυτοδιοικητικές υπηρεσίες, οι οικονομίες κλίμακας εξαντλούνται στους ΟΤΑ με πληθυσμό 20.000 έως 25.000 κατοίκων (Holzer and Fry, 2001). Έτσι μεγάλοι δήμοι μπορούν να επωφεληθούν από τον διαχωρισμό των αγορών που παρέχουν τις υπηρεσίες τους. Στις ΗΠΑ αυτό είναι ιδιαίτερα συχνό στην αποκομιδή απορριμμάτων, όπου μια πόλη θα χωρίσει την αγορά της σε συνοικίες και μερικές θα ανατεθούν σε ιδιώτες και οι άλλες θα διατηρηθούν δημόσιες. Τέτοια μικτή αγορά παροχής υπηρεσιών διασφαλίζει τον συνεχή ανταγωνισμό ακόμα και μετά το πέρας των συμβάσεων και εμποδίζει την αντικατάσταση ενός ιδιωτικού μονοπωλίου από ένα δημόσιο (Warner and Hefetz, 2008). Επιτρέπει επίσης στον δημόσιο τομέα να έχει συγκριτική αξιολόγηση του κόστους από την παραμονή του στον χώρο της παροχής υπηρεσιών στην αποκομιδή απορριμμάτων. Οι Miranda και Lerner (1994) αποδίδουν τις χαμηλότερες δαπάνες σε μικτά συστήματα παροχής υπηρεσιών στις ΗΠΑ σε αυτή την ικανότητα για τη συγκριτική αξιολόγηση. Ένα τελευταίο πλεονέκτημα είναι ο έλεγχος ασφάλειας σε περίπτωση αποτυχίας. Σε περίπτωση αποτυχίας της σύμβασης, ο δημόσιος τομέας διατηρεί την ικανότητα (εξοπλισμό, προσωπικό και τη γνώση του

τομέα παροχής της υπηρεσίας) για την παροχή της υπηρεσίας. Το μικτό σύστημα παροχής υπηρεσίας είναι λιγότερο συχνό στην Ευρώπη (Bel and Fageda, 2010)- αν και η Βαρκελώνη έχει χρησιμοποιήσει αυτή την τεχνική τόσο στη διαλογή αποβλήτων (Bel and Warner, 2009), όσο και στις υπηρεσίες διαμετακόμισης (Albalate, et al., 2012). Ένα βασικό πλεονέκτημα του διαχωρισμού της αγοράς είναι η δυνατότητα να διατηρηθεί ο ανταγωνισμός στην αγορά, ακόμα και μετά τη λήξη των συμβάσεων. Διαφορετικά, ο ανταγωνισμός θα διαβρωθεί και στις επόμενες προσφορές του θα βρεθούν νέοι πλειοδότες και οι ηττημένοι θα εγκαταλείψουν την αγορά και ένα ιδιωτικό μονοπώλιο θα έχει αντικατασταθεί από ένα δημόσιο. Για τις μικρές κοινότητες, όμως, αυτές οι μικτές στρατηγικές αγοράς είναι ασυνήθιστες. Οι αγορές τους δεν είναι αρκετά μεγάλες για να διαχωριστούν, και αυτό μας βοηθά να εξηγήσουμε τα χαμηλότερα επίπεδα του ανταγωνισμού στις μικρές και αγροτικές κοινότητες.

Ο διαχωρισμός της υπηρεσίας

Μια άλλη προσέγγιση είναι να διαχωριστεί η υπηρεσία στα μέρη που τη συναποτελούν και να ανατεθούν στην αγορά τα μέρη εκείνα που βρίσκονται πιο συχνά (υποστηρικτικές διαδικασίες, υπηρεσίες εκτύπωσης, τηλεφωνικά κέντρα- διαμοιρασμός), και να κρατηθούν δημόσια εκείνα που έχουν υψηλή επαφή με τον πολίτη. Αυτή η προσέγγιση βρίσκεται συνήθως στις αστυνομικές υπηρεσίες, όπου οι λειτουργίες τηλεφωνικού διαμοιρασμού και ποινικής έρευνας έχουν ανατεθεί με σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας και η άμεση περιπολία στους δρόμους διατηρείται σε αυτοδιοικητικό επίπεδο. Ένα άλλο κοινό παράδειγμα διαχωρισμού της υπηρεσίας είναι στις μεταφορές, όπου τα διάφορα μέρη της υπηρεσίας παρέχονται από διαφορετικούς παρόχους. Η δημόσια μεταφορά των κατοίκων των προαστίων παρέχεται από έναν δημόσιο οργανισμό, η μη- συνήθης μετακίνηση για τους

ηλικιωμένους και τα άτομα με ειδικές ανάγκες μπορεί να παρέχεται από έναν ιδιωτικό φορέα ή έναν μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα φορέα (που περιλαμβάνει εθελοντές οδηγούς), και οι υδροφόρες για τις αγροτικές απομακρυσμένες περιοχές μπορεί να παρέχονται από μικρές ιδιωτικές επιχειρήσεις (ή από τους συνεταιρισμούς των ενδιαφερομένων). Όλα τα μέρη του συστήματος συντονίζονται όσον αφορά τα δρομολόγια, και μπορεί να συνυπάρχουν από κοινού στις εγκαταστάσεις γκαράζ και συντήρησης (Warner and Hefetz, 2008). Κλειδί για την αποτελεσματικότητα αυτών των μικτών συστημάτων παροχής υπηρεσιών είναι ο από κοινού συντονισμός για τη διαχείριση της κυκλοφοριακής συμφόρησης και τη διασφάλιση εκπλήρωσης των δημόσιων στόχων (όχι για τα υψηλά εισοδήματα) (Barter, 2008). Είναι δυνατόν και οι μικρές κοινότητες να συμμετέχουν σε αυτά τα μικτά σχέδια παροχής υπηρεσιών εφόσον είναι οργανωμένες σε διαδημοτικές συνεργασίες, κάτι που συχνά κάνουν για την παροχή υπηρεσιών διαμετακόμισης (Warner and Hefetz, 2008; Albalate et al, 2012).

Ανάμιξη δημόσιας και ιδιωτικής διαχείρισης σε επίπεδο επιχείρησης

Σε γενικές γραμμές οι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ είναι πιο πιθανό να αναμείξουν τη διαχείριση και τη χρηματοδότηση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα στο επίπεδο της επιχείρησης, παρά να αναμείξουν δημόσιους και ιδιωτικούς παρόχους υπηρεσιών στο επίπεδο της αγοράς, όπως στις ΗΠΑ (Warner and Bel, 2008). Δημόσιες επιχειρήσεις και μικτές δημόσιες-ιδιωτικές επιχειρήσεις επιτρέπουν στους ΟΤΑ να διατηρήσουν οικονομίες κλίμακας (χωρίς διαχωρισμό της αγοράς) και να διατηρήσουν τον έλεγχο του δημόσιου τομέα (στο Διοικητικό Συμβούλιο), αλλά επιτρέπουν τη διαχείριση της επιχείρησης να την ασκεί ιδιώτης και τις εργασιακές σχέσεις να υπόκεινται στο δίκαιο του ιδιωτικού τομέα, που προάγει την ευελιξία. Αυτές οι

μικτές επιχειρήσεις εξελίχθηκαν εν μέρει από τον παλιό τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Αλλά τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες για να εμφυσήσουν την πειθαρχία της αγοράς μέσω της πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και την υιοθέτηση μεθόδων διοίκησης του ιδιωτικού τομέα σε μια διαδικασία συντεχνιασμού. Το Βερολίνο χρησιμοποιεί μια μικτή προσέγγιση στις επιχειρήσεις για την αναβάθμιση της τεχνολογίας στον τομέα της αστικής διέλευσης των λεωφορείων και για την ενθάρρυνση των απολύσεων και των μειώσεων των μισθών μετά την ενοποίηση (Swarts, 2010). Οι μικτές επιχειρήσεις είναι συνήθεις στην Ισπανία τόσο στην παροχή νερού, όσο και στη συλλογή αποβλήτων (Warner and Bel, 2008).

Αυτές οι υβριδικές επιχειρήσεις ανήκουν σε δύο γενικές κατηγορίες: τις δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν μεγαλύτερη ευελιξία στην οργάνωση του εργατικού δυναμικού και των αγορών από ό,τι η δημόσια γραφειοκρατία και τις μικτές δημόσιες-ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπου η κυβέρνηση διατηρεί μερίδιο ελέγχου στην επιχείρηση, αλλά η εταιρεία λειτουργεί υπό κανόνες ιδιωτικού εμπορικού δικαίου. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ή οι δημοτικές επιχειρήσεις γίνονται όλο και πιο συχνές στην Πορτογαλία (Tavares and Camoes, 2007), την Ισπανία (Bel and Mur, 2009, Bel and Fageda, 2010), την Ιταλία (Bognotti and Robotti, 2007), την Ολλανδία (Dijkgraaf and Gradus 2007, 2008) και τη Νορβηγία (Sørensen, 2007). Λειτουργώντας ως επιχείρηση, ενσταλάζουν τις λογικές της αγοράς στο εσωτερικό της επιχείρησης. Στις μικτές δημόσιες/ ιδιωτικές επιχειρήσεις ο ιδιώτης εταίρος μπορεί να είναι μια μεγάλη επιχείρηση με μια σταθερή θέση στην αγορά και η τοπική αυτοδιοίκηση (ή μια συνεργατική της τοπικής αυτοδιοίκησης) συμμετέχει σε μακροπρόθεσμες συμβάσεις με την ιδιωτική εταιρία ως κοινοπραξία (Bel, 2006). Καθημερινές εργασίες διεξάγονται συνήθως από τον βιομηχανικό εταίρο του

ιδιωτικού τομέα, αλλά ο ΟΤΑ διατηρεί τον έλεγχο των στρατηγικών αποφάσεων. Αυτές οι νέες μορφές της δημόσιας επιχείρησης αναδύονται για να αντιμετωπίσουν την ανάγκη να διατηρήσουν τις οικονομίες κλίμακας, δημιουργώντας παρόχους μονοπωλιακών υπηρεσιών που είναι ευέλικτοι και προσανατολισμένοι στην αγορά, αλλά ανταποκρίνονται στο δημόσιο έλεγχο. Το κεντρικό θέμα είναι η ανάγκη για δημόσιο σχεδιασμό και έλεγχο, ακόμη και αν η επιδίωξη είναι η διαχείριση της αγοράς και η ευελιξία (Del Bo and Florio, 2011). Οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη οικονομικών κλίμακας με την σύναψη συμβάσεων με αρκετούς δήμους, όπως στην Ολλανδία και την Ιταλία, ή με οικονομίες φάσματος, όπου η πολυ-χρησιμότητά της είναι ότι είναι μια δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί με πολλές διευκολύνσεις ως επιχείρηση, όπως διαπιστώθηκε στην Ιταλία (Bognotti and Robotti, 2007) και τη Νέα Ζηλανδία (McKilay, 2011b).

Θα παρουσιάσω ένα παράδειγμα της δύναμης της μικτής δημόσιας / ιδιωτικής εταιρείας μέσω ενός κοινωνικού συνεταιρισμού με δραστηριότητα τη φροντίδα των παιδιών, που επισκέφθηκε στην πόλη της Πάρμα της Ιταλίας το 2010. Ο Δήμος επιθυμούσε να αυξήσει την παροχή φροντίδας στα παιδιά και ήθελε να προσελκύσει τόσο ιδιωτική χρηματοδότηση, όσο και έναν ιδιώτη διαχειριστή για την επίτευξη πιο ευέλικτων εργασιακών σχέσεων. Δημιούργησαν μια νέα μικτή εταιρεία, την Parma Infancia, τον έλεγχο της οποίας ασκούσε ο Δήμος (ο οποίος παρέχει επιδοτήσεις για τη φροντίδα των παιδιών και έτσι εξασφαλίζει την πραγματική ζήτηση των καταναλωτών στην αγορά) και χρηματοδότηση από ιδιωτικές τράπεζες για την κατασκευή νέων κέντρων. Ο Διευθυντής είναι ένας τραπεζίτης και η διαχείριση ασκείται από έναν κοινωνικό συνεταιρισμό που δραστηριοποιείται σε εθνική κλίμακα σε θέματα τρίτης ηλικίας και παιδιού. Η μικτή εταιρεία έχει

καταφέρει να κατασκευάσει πολλά νέα κέντρα, να επεκτείνει ένα σύστημα ποιοτικής φροντίδας των παιδιών για να ανταποκριθεί στην ζήτηση της τοπικής κοινότητας, και το έχει πράξει με κόστος 30% χαμηλότερο από ό,τι ο Δήμος θα μπορούσε να επιτύχει μόνος του. Οι εξοικονομήσεις κόστους αποδίδονται στη μεγαλύτερη ευελιξία στον προγραμματισμό προσλήψεων.

Το πλεονέκτημα αυτών των υβριδικών οργανωτικών σχημάτων για την παροχή υπηρεσίας είναι ότι ο ΟΤΑ, ως εταίρος στην επιχείρηση, έχει μεγαλύτερο έλεγχο επί των αποφάσεων σχετικά με την παροχή της υπηρεσίας και ευκολότερη πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με την υπηρεσία και την επιχείρηση. Αυτό μειώνει το κόστος του ελέγχου- ένα βασικό κόστος του συμβολαίου- μειώνοντας έτσι το συνολικό κόστος της συναλλαγής. Ο στόχος αυτών των μικτών επιχειρήσεων είναι ότι οι διαχειριστές «θα δώσουν περισσότερο βάρος στην επίτευξη των στόχων της τοπικής αυτοδιοίκησης και θα δώσουν λιγότερη βαρύτητα στην μεγιστοποίηση του κέρδους.» (Warner and Bel, 2008: 5). Στις ΗΠΑ, αντίθετα, όπου δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στη δημιουργία ανταγωνισμού στην αγορά, οι διαχειριστές έχουν λιγότερο χρόνο για να δαπανήσουν στην παρακολούθηση και τη λογοδοσία, επειδή ξοδεύουν τόσο πολύ χρόνο δημιουργώντας και καλλιεργώντας τον ανταγωνισμό (Johnston and Girth, υπό έκδοση).

Οι μικτές επιχειρήσεις απολαμβάνουν τα οφέλη της οικονομίας κλίμακας με πρόβλεψη το μονοπώλιο, αλλά διατηρούν τον δημόσιο έλεγχο και κερδίζουν τη διαχείριση και την ευελιξία της εργασίας. Αυτό δημιουργεί μια πιο σταθερή μορφή ιδιωτικοποίησης στην Ευρώπη. Στις ΗΠΑ, όπου τα διευθυντικά στελέχη επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους στη δημιουργία μικτών αγορών με τον ανταγωνισμό μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών παρόχων υπηρεσιών, η ιδιωτικοποίηση είναι και χαμηλότερη και πιο ασταθής (Warner and Bel, 2008). Η

αντίστροφη ιδιωτικοποίηση (οι υπηρεσίες που παρέχονταν μέσω ιδιωτών να παρέχονται από δημόσιο φορέα) είναι σχετικά άγνωστη στην Ευρώπη και δεν μετριέται σε τυχόν εθνικές έρευνες- στην Ισπανία δεν βρέθηκε σχεδόν κανένας (Bel, 2006). Αντίθετα, η αντίστροφη ιδιωτικοποίηση κυμαίνεται 12 με 18 τοις εκατό της παροχής υπηρεσιών στις ΗΠΑ και είναι συγκρίσιμη με τα επίπεδα των νέων ιδιωτικών συμβάσεων (Hefetz and Warner, 2004, 2007). Ωστόσο, οι μικρότεροι αγροτικοί ΟΤΑ έχουν χαμηλότερα επίπεδα τόσο στη μικτή παροχή υπηρεσιών και στην αντίστροφη ιδιωτικοποίηση. Οι δύο αυτές προσεγγίσεις διαχείρισης της αγοράς απαιτούν ικανότητα και επαρκές μέγεθος για να λειτουργήσουν σε μια αγορά- χαρακτηριστικά που οι μικρές κοινότητες δεν διαθέτουν.

Εξοικονόμηση κόστους και ιδιωτικοποιήσεις

Διαφορετικοί συντελεστές ιδιωτικοποιήσεων είναι ιδιαίτερα ανησυχητικά αν υπάρχει εξοικονόμηση κόστους με την ιδιωτικοποίηση. Ωστόσο, τα στοιχεία σχετικά με την ιδιωτικοποίηση και τη μείωση κόστους δεν δείχνουν σαφή στήριξη στη μείωσή του (Hirsch, 1995; Boyne, 1998; Hodge, 2000; Bel et al., 2010). Η διανομή ύδατος και η αποκομιδή στερεών αποβλήτων είναι οι δύο δημοτικές υπηρεσίες με τη μεγαλύτερη εμπειρία σε ανάθεση σε όλο τον κόσμο, και η ανάλυση της μετα-παλινδρόμησης των δημοσιευμένων μελετών σε αυτές τις δύο υπηρεσίες δεν στηρίζει τη μείωση κόστους, όταν αυτές παρέχονται από ιδιωτικό φορέα (Bel, Fageda and Warner, 2010). Η διανομή του νερού που είναι φυσικό μονοπώλιο δεν επωφελείται από τον διαχωρισμό της αγοράς. Η ιδιωτικοποίηση προκύπτει απλώς από την αντικατάσταση ενός δημοσίου μονοπωλίου από ένα ιδιωτικό. Ο ισχυρός δημόσιος έλεγχος της ποιότητας του νερού αποτρέπει τη μείωση του κόστους που οφείλεται σε πτώση της ποιότητας. Η Ευρώπη έχει γενικά υψηλότερα επίπεδα

ιδιωτικοποιήσεων. Η υπηρεσία υδάτων στην Αγγλία και την Ουαλία έχει ιδιωτικοποιηθεί πλήρως, στη Γαλλία το 52% περίπου της υπηρεσίας είναι ιδιωτική, στην Ισπανία, το 45% περίπου της υπηρεσίας είναι ιδιωτική, στη Γερμανία, το Βέλγιο, τη Φινλανδία και την Ιταλία μεταξύ 5 και 20 τοις εκατό είναι ιδιωτικό (Bel, 2006). Οι υπόλοιπες χώρες της ΕΕ-15 δεν έχουν σχεδόν καμία ιδιωτικοποίηση (Bel, 2006). Η Γαλλία έχει μια μακρά ιστορία ιδιωτικών επιχειρήσεων παροχής νερού, αλλά πρόσφατα υπήρξαν ορισμένες σημαντικές ανατροπές, όπως η υψηλού κύρους επαναδημοτικοποίηση του νερού στο Παρίσι, όπου η πόλη αποφάσισε ότι μπορεί να παρέχει νερό πιο αποτελεσματικά μέσω του δημόσιου τομέα. Η Ιταλία, το 2011, ανέτρεψε ένα νόμο που απαιτούσε την ιδιωτικοποίηση του νερού. Η Ισπανία έχει υψηλότερα επίπεδα της ιδιωτικοποίησης του νερού 42% από ό,τι οι ΗΠΑ (10%) (Warner and Bel, 2008). Συνεπώς με τις γενικές διαπιστώσεις για την ιδιωτικοποίηση και την ανωτέρω περιγραφόμενη κριτική για το μέγεθος των ΟΤΑ, τα υψηλότερα επίπεδα της ιδιωτικοποίησης του νερού στην Ισπανία είναι μεταξύ των δήμων που έχουν πληθυσμό από 10.000- 100.000 κατοίκους (Bel, 2006).

Η αποκομιδή των στερεών αποβλήτων δίνει περισσότερες δυνατότητες για κέρδη από την ιδιωτικοποίηση. Οι οικονομίες κλίμακας έχουν εξαντληθεί σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 20.000 (Stevens, 1978) και αυτό δημιουργεί δυνατότητες για κέρδη από την ιδιωτικοποίηση ακόμη και από μικρότερους σε πληθυσμό δήμους. Ο τομέας των αποβλήτων χαρακτηρίζεται επίσης από την τεχνολογική καινοτομία (εγκαταστάσεις καύσης σκουπιδιών, ανακύκλωση, νέες προσεγγίσεις στις χωματερές) και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις προβαίνουν σε καινοτομίες πιο γρήγορα από ό,τι ο δημόσιος τομέας. Για τους λόγους αυτούς, τα επίπεδα των ιδιωτικοποιήσεων σε στερεά απόβλητα είναι συνήθως υψηλότερα από ό,τι στο

νερό. Η παροχή υπηρεσιών από ιδιώτες στις ΗΠΑ βρίσκεται στο 47% των δήμων. Στην Ισπανία είναι πάνω από το μισό, στη Δανία, τη Σουηδία και τη Νορβηγία είναι πάνω από 75%, και στην Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ολλανδία και την Ιταλία η ιδιωτικοποίηση είναι περίπου 40 τοις εκατό (Bel, 2006). Στην Ισπανία τα ποσοστά των ιδιωτικοποιήσεων είναι χαμηλότερα για τους δήμους κάτω των 10.000 κατοίκων. Στις ΗΠΑ η ιδιωτικοποίηση των στερεών αποβλήτων ακολουθεί το μοτίβο του ανεστραμμένου σχήματος U- χαμηλότερο για τις αγροτικές (39%), υψηλότερο για τα προάστια (57%) και χαμηλότερο για τα κέντρα των μητροπολιτικών περιοχών (29%) (ανάλυση του συγγραφέα των δεδομένων ICMA 2007).

Οι αγορές από μόνες τους, μέσω της φιλελευθεροποίησης και των ιδιωτικοποιήσεων, δεν παρέχουν υπηρεσίες σε χαμηλότερες τιμές ή με μεγαλύτερη ικανοποίηση των καταναλωτών στον τομέα των υπηρεσιών υποδομής δικτύων στην ΕΕ (φυσικό αέριο, τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρικό ρεύμα, νερό, τη διαμετακόμιση), (Ceriani, Doronzo and Florio, M., 2009; Clifton and Diaz-Fuentes, 2010). Οι αγορές δημόσιας παροχής υπηρεσιών απαιτούν διοίκηση- για να εξασφαλιστεί η ποιότητα, να διατηρηθεί ο ανταγωνισμός και να εξασφαλιστεί ευρύτερος συντονισμός των υπηρεσιών. Πρέπει να υπάρχει ένα ισχυρό κέντρο, που θα εξασφαλίζει τον συντονισμό και το ότι οι δημόσιοι στόχοι επιτυγχάνονται. Ο Barter (2008) έχει δείξει αυτό τον κρίσιμο ρόλο του δημόσιου συντονισμού στις μεταφορές, οι Clark και Bradshaw (2004) στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας, οι Hipp και Warner (2008) στην επαγγελματική κατάρτιση, και οι Warner και Gradus (2011) στη φροντίδα των παιδιών. Το πρόβλημα για τους μικρούς σε πληθυσμό ΟΤΑ είναι ότι δεν έχουν την ικανότητα να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τις αγορές. Κάποια μορφή συντονισμού είναι απαραίτητη για να βοηθήσει τους μικρούς σε πληθυσμό ΟΤΑ να αποκτήσουν την επαρκή κλίμακα ώστε να εξασφαλίσουν

ισχύ στην αγορά για να διαχειρίζονται τις αγορές που παρέχουν τις δημόσιες υπηρεσίες τους. Εδώ είναι που η διαδημοτική συνεργασία διαδραματίζει τόσο σημαντικό ρόλο τόσο ως εναλλακτική μορφή παροχής υπηρεσιών, όταν ο ανταγωνισμός είναι χαμηλός (Hefetz and Warner 2011, Levin and Tadelis 2010) όσο ως μέσο για να κερδίσουν την αναγκαία κλίμακα και τη δύναμη στην αγορά ώστε να δουλέψουν οι ιδιωτικοποιήσεις (Bel et al., 2010, Bel and Mur, 2009, Bel and Fageda, 2006).

Συμπέρασμα

Αυτή η μελέτη έχει διερευνήσει το ζήτημα των κάτω του βέλτιστου μεγέθους ΟΤΑ και τις δυνατότητες των εσωτερικών στρατηγικών που αφορούν προσεγγίσεις ιδιωτικοποίησης και υβριδικών συστημάτων παροχής υπηρεσιών. Έχουμε δει ότι οι στρατηγικές της ιδιωτικοποίησης και των υβριδικών συστημάτων παροχής υπηρεσιών είναι λιγότερο συχνές μεταξύ των μικρότερων αγροτικών ΟΤΑ. Αυτό που απαιτείται για να συμμετέχουν αυτοί οι ΟΤΑ αποτελεσματικά στις αγορές, είναι να είναι σε μια αγορά που προσελκύει ανταγωνιστικούς προμηθευτές (πιο συχνή μεταξύ των μεσαίου μεγέθους και των προαστιακών ΟΤΑ), ή να έχουν την ικανότητα διαχείρισης για να χτίσουν τον ανταγωνισμό, να αποκτήσουν την κλίμακα και τη διαχείριση στρατηγικών μικτής παροχής υπηρεσιών. Μικροί, αγροτικοί ΟΤΑ βρίσκονται σε μειονεκτική θέση σε κάθε μία από αυτές τις συνθήκες. Λύσεις στο πρόβλημα των κάτω του βέλτιστου μεγέθους ΟΤΑ απαιτούν τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές στρατηγικές διαχείρισης. Η παρούσα ανάλυση έχει δείξει τα όρια των εσωτερικών στρατηγικών διαχείρισης που εστιάζουν στην ιδιωτικοποίηση και στα υβριδικά συστήματα παροχής υπηρεσιών για τους μικρότερους αγροτικούς ΟΤΑ.

Μια εξωτερική στρατηγική διαχείρισης είναι επίσης αναγκαία. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει τη διαδημοτική συνεργασία ώστε να αποκτήσουν οι

μικροί ΟΤΑ την κλίμακα και την ικανότητα να συμμετέχουν πιο αποτελεσματικά στην αγορά ή μπορεί να περιλαμβάνει μια αναδιάρθρωση των κυβερνητικών οικονομικών και τις ικανότητες παροχής υπηρεσιών για να ταιριάξουν καλύτερα με την κλίμακα στην οποία πρέπει να συντονιστεί η υπηρεσία. Αυτή η εξωτερική προσέγγιση απαιτεί κάποιο επίπεδο κάθετου συντονισμού και ιεραρχικής εξουσίας. Οι ΟΤΑ, από μόνοι τους, θα περιορίσουν τη συνεργασία σε αυτούς τους χώρους που είναι σαφώς προς το δικό τους συμφέρον. Προκλήσεις στο επίπεδο της Μητροπολιτικής περιφερειακής κλίμακας απαιτούν μια περιφερειακή οπτική που συχνά χάνεται σε ένα κατακερματισμένο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εθελοντική συνεργασία συνήθως εστιάζεται στις υπηρεσίες που είναι πιο εύκολο να παρασχεθούν- καθιστώντας δυσκολότερη την οικοδόμηση πολιτικής στήριξης για τις υπηρεσίες που παρέχονται σε μια μητροπολιτική περιοχή με ανισότητες (Frug, 2002).

Προβλήματα με τις προσεγγίσεις της αγοράς για την αντιμετώπιση της πρόκλησης των κάτω του βέλτιστου μεγέθους ΟΤΑ ανακύπτουν στα δύο άκρα του φάσματος. Οι ΟΤΑ με τον μικρότερο πληθυσμό είναι λιγότερο ελκυστικοί και λιγότερο σε θέση να συμμετέχουν σε συστήματα της αγοράς για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Αυτό στερεί από πολλές αγροτικές περιοχές την ευκαιρία να εξερευνήσουν αποτελεσματικά τα οφέλη της καινοτομίας στην παροχή υπηρεσιών. Στο μητροπολιτικό περιφερειακό επίπεδο, το πρόβλημα των κάτω του βέλτιστου μεγέθους ΟΤΑ είναι το πρόβλημα του κατακερματισμού και της αδυναμίας στο συντονισμό και στη χρηματοδότηση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε όλη τη μητροπολιτική περιοχή. Αυτό περιορίζει την περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη (Nelson and Foster, 1999). Λύσεις για κάθε ένα από αυτά τα προβλήματα ανευρίσκονται στη συνεργασία- είτε εκούσια ή ακούσια- που ενθαρρύνει την

παροχή υπηρεσιών και στο διαμοιρασμό των πόρων και στη προώθηση μιας συντονισμένης περιφερειακής οπτικής.

Αναφορές

- Albalade, D., Bel, G., Calzada, J. 2011. "Governance and regulation of urban bus transportation: Using partial privatization to get the best of both worlds" *Regulation and Governance*, forthcoming.
- Aulich, C., Gibbs, M., Gooding, A., Peter McKinlay, P., Pillora, S., Sansom, G. 2011. *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*. Australia Center of Excellence for Local Government and Local Government New Zealand.
- Baicker, K. and N. Gordon. 2006. The effect of state education finance reform on total local resources. *Journal of Public Economics* 90. 1519- 1535.
- Barter, Paul A. 2008. Public planning with business delivery of excellent urban public transport, *Policy and Society* 27: 103-114.
- Bel, G. 2006. *Economía y política de la privatización local (Economics and Politics of Local Privatization)*. Madrid : Marcial Pons.
- Bel, G., Dijkgraaf, E., Fageda, X. & Gradus, R. (2010). Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain, *Public Administration*, 88(2): 479-495.
- Bel, G., X. fageda, (2011) "Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting In Urban and Rural Areas", *international Public Management Journal*, 14 (1), 4-26.
- Bel, G. & X. Fageda, (2010) "Partial privatization in local services delivery: An empirical analysis on the choice of mixed firms", *Local Government Studies*, 36(1),129-149.
- Bel. G. and X. Fageda. 2007. "Why Do Local Governments Privatize Public Services?: A Survey of Empirical Studies." *Local Government Studies* 33(4): 517-534.
- Bel, G. and X. Fageda. 2006. "Between privatization and inter-municipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs", *Urban Public Economics Review*, 0, 6, 13-31.
- Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553-577.
- Bel, G. and M. Warner. 2009. "Managing Competition in City Services: The Case of Barcelona" *Journal of Urban Affairs* 31(5): 521-535.
- Bel, G. & Mur, M. (2009). Inter-municipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities . *Waste Management*, 29 (10): 2772-2778.
- Bish, R. (2001). *Local Government Amalgamations: Discredited 19th Century Ideas Alive in the Twenty-First*. Communiqué, Vancouver, CA: C.D. Howe Institute.
- Bish, R. L., & Ostrom, V. (1973). *Understanding urban government; metropolitan reform reconsidered*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bognetti, G. & Robotti, L. (2007) The provision of local public services through mixed enterprises: the Italian case, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78(3), pp.415-437.
- Bollens, Scott A. 1997. "Concentrated Poverty and Metropolitan Equity Strategies," *Stanford Law and Policy Review*, 8(2): 11 -23.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review*, 58, 474-484.
- Briffault, R. 2000. Localism and Regionalism. *Buffalo Law Review*, 48(1), pp.1-30.
- Brown, D. L., & Warner, M. E. (1991). Persistent Low-Income Nonmetropolitan Areas in the United States. *Policy Studies Journal*, 19(2), 22-41.
- Brown, T. & Potoski, M. (2003) Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions, *Journal of Public Economics*

Administration Research and Theory, 13(4), pp.441-468.

Bryden, J., Warner, M.E. 2012. Policy Affecting Rural People, Economies and Communities, in Rural Transformations and Rural Policies in the UK and US. ed. By M. Shucksmith, D. L. Brown, S. Shortall, J. Vergunst and M. Warner, Routledge. Forthcoming.

Byrnes, J. & Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. Urban Policy and Research, 20(4): 391-414.

Ceriani, L., Doronzo, R. and Florio, M. (2009). "Privatization, Unbundling, and Liberalization of Network Industries: a discussion of the dominant policy paradigm in the EU." DEAS Working Paper, 09-2009, Italy: University of Milan.

Clark, Woodrow W. and Ted Bradshaw. 2004. Agile energy systems: global lessons from the California energy crisis. San Diego: Elsevier.

Clifton, J. and Diaz-Fuentes, D. 2010. "Evaluating EU policies on public services: A citizens' perspective", Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 81 (2): 281-311.

Davies, S. 2007. Politics and Markets: The Case of UK Municipal Waste Management. Working Paper 95, Cardiff University, School of Social Science.

Del Bo, C. and M. Florio (2011). "Public enterprises, policy adoption and planning: Three welfare propositions," Paper presented at Public Management Research Association, Syracuse, NY June, 2011.

Deweese S, Lobao L, and Swanson L, (2003). "Local Economic Development in an Age of Devolution: The Question of Rural Localities," Rural Sociology 68(2) 182-206.

Dijkgraaf, E. and R. Gradus. 2007. "Collusion in the Dutch Waste Collection Market." Local Government Studies 33(4): 573-588.

Dijkgraaf, E. and R.H.J.M. Gradus. 2008. "Institutional Developments in the

Dutch Waste Market", Environment and Planning C: Government and Policy, 26, 1, 110-126.

Dollery, B., Johnson. A. 2005. "Enhancing Efficiency in Australian Local Government: An Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance," Urban Policy and Research, 23 (13):73-85.

Downs, A. (1994). New visions for metropolitan America. Washington, D.C. and Cambridge, Mass.: Brookings Institution and Lincoln Institute of Land Policy.

Fernandez, A.X.F. 2007. Una Aproximación a las Formulas de Colaboración y Cooperación Municipal en España, pp 167-188 in Innovaciones en Política Territorial. Comarcas y Otras Experiencia Internacionales de Cooperación Intermunicipal. Zaragoza, Spain: Fundear.

Ferris, J.M. & Graddy, E. (1994). Organizational Choices for Public Service Supply. Journal of Law, Economics, & Organization, 10(1), 126 - 141.

Frug, G. E. 1999. City Making: Building Communities without Building Walls. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Frug, G. E. (2002). Beyond Regional Government. Harvard Law Review. 117(7), pp.1766 -1836.

Frug, G. E. , Barron, D. 2008. City Bound: How States Stifle Urban Innovation. Cornell Univ. Press. Ithaca NY.

Glasze, G., Webster. C. and Frantz, K. eds. (2006). Private Cities: Global and Local Perspectives, London: Routledge.

Hefetz, A., & Warner, M.E. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. Journal of Public Administration Research and Theory, 14(2), 171-190.

Hefetz, Amir and Mildred E. Warner. 2007. "Beyond the Market vs. Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and its Reverse in US Cities," Local Government Studies, 33(4): 555-572.

Hefetz, Amir and Mildred E. Warner. 2011 (forthcoming). "Contracting or Public Delivery? The importance of

service, market and management characteristics," *Journal of Public Administration Research and Theory*, forthcoming. DOI 10.1093/jopart/MUR006

Hefetz, Amir, Mildred E. Warner and Eran Vigoda-Gadot, 2012. *Privatization and Inter-Municipal Contracting: US Local Government Experience 1992-2007*, Environment and Planning C: Government and Policy (forthcoming).

Hipp, Magdalena and Mildred Warner 2008. "Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the U.S." *Social Policy and Administration*, 42 (1): 77-101.

Hirsch, W. Z. (1995). Factors Important in Local Governments' Privatization Decisions. *Urban Affairs Review*, 31(2), 226-243.

Hodge, G. 2000. *Privatization: An international Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.

Indiana University Center for Urban Policy and the Environment- IUCUPE (1995). *Tax and Expenditure Limits on local governments*, M-194, Washington, DC: Advisory Council on intergovernmental Relations.

International City County Management Association. (2007). *Survey of Alternative Service Delivery*. Washington, DC: ICMA.

Holzer, M., Fry, J.C. 2011. *Shared Services and Municipal Consolidation: A Critical Analysis*. (Public Technology Institute. Alexandria, VA).

Lmbrosco, David L. 2006. *Shaming the Inside Game: A Critique of the Liberal Expansionist Approach to Addressing Urban Problems*, *Urban Affairs Review* 42: 224-248.

Joassart-Marcelli, P., & Musso, J. (2005). *Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area* *Urban Affairs Review*, 40(4), pp.492-519.

Johnston, J. and Ginh, A. (forthcoming) "Government Contracts and "Managing the Market": Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition," *Administration and Society*.

Johnson, K. W., Pelissero, J. P., Holien, D. B. & Maly, M. T. (1995). *Local government fiscal burden in nonmetropolitan America*. *Rural Sociology* 60 (3): 381 -398.

Katz, Michael B. 2001. *The Price of Citizenship: Redefining America's Welfare State*. New York, NY: Metropolitan Books.

Kodrzycki, Y. K. 1994. *Privatization of Local Public Services: Lessons for New England*, *New England Economic Review* (May/June), pp. 31-46.

Korsching, P. F., Borich, T. O., & Stewart, J. (Eds.). 1992. *Multicommunity Collaboration: An Evolving Rural Revitalization Strategy*. (Ames, IA: North Central Regional Center for Rural Development).

Levin, J. and S. Tadelis. 2010. "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities." *Journal of Industrial Economics* 58(3): 507-541.

Lichter, D.T., Parisi, D., Grice, S.M., and Taquino, M. 2007. "Municipal Underbounding: Racial Exclusion in Small Southern Towns." *Rural Sociology*, 72: 47-68.

Lowery, D. (2000). *A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): pp.49-78.

Lowe, C. 2010. *Institutions and Environmental Justice in Regional Transportation Planning*. Paper presented to the Am. Collegiate Society of Planners Conference, Minneapolis, MN.

Marsh, S., Parnell, A., Joyner, A.M. 2010. "Institutionalization of Racial Inequality in Local Political geographies: The Use of GIS evidence." *Urban Geography*, 31(5): 691 -709.

McKinlay, P. 2011a. "Evolution in Community Governance: Building on What Works," Presented to the future of Local Government Summit, June 20 11, Melbourne, Australia.

McKinlay, P. 2011b. "Integration of Urban Services and Good Governance:

The Auckland Supercity Project." Paper presented to Pacific Economic Cooperation Council (PECC) Seminar on Environmental Sustainability in Urban Centres, Perth, Western Australia, 13 April 2011.

Miranda, R., & Lerner, A. 1995. Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administration Review*, 55(2): 193-200.

Nelson, A. & Foster, K. (1999). Metropolitan Governance Structure and Income Growth, *Journal of Urban Affairs*, 21 (3): pp. 29-34.

Nelson, M. A. (1997). Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transactions cost perspective. *Economic Inquiry*, 35, 82-96.

Nelson, R. H. (2005). *Private Neighborhoods and the Transformation of Local Government*, Washington DC: Urban Institute.

Oates, W. E. (1998). *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.

O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Orfield, Myron. 1997. *Metropolitics*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Orfield, Myron. 2002. *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. Reading, Mass.: Addison Wesley Pub. Co.

Parks, R. B., & Oakerson, R. J. (1993). *Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St Louis (Mo) and Allegheny County (Pa)*. *Publius*. 23(1), pp.19-40.

Pastor, Manuel, Chris Benner and Martha Matsuoka 2009. *This could be the start of something big: How social movements for regional equity are reshaping metropolitan America*, Cornell University Press: Ithaca, NY.

Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Powell, M., Boyne, G. and Ashworth, R. (2001), *Towards a geography of people poverty and place poverty*, *Policy and Politics*, 29, 3: 243-58.

Prud'homme, Remy. 1995. "The Dangers of Decentralization," *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.

Reeder, R. and A. Jansen. 1995. *Rural Government- Poor Counties, 1962- 1987*. Rural Development Research Report # 88. Washington, DC: USDA, ERS, RED.

Resnick, Phyllis. 2004. *Fiscal Cap Style TELs in the States: An Inventory and Evaluation*, Washington, DC: Center for Tax Policy.

Rodriguez-Pose, A. and Bwire, A. 2004. "The economic (in)efficiency of devolution." *Environment and Planning A*, 36, 11, 1907-1928.

Rusk, David. 1993. *Cities without Suburbs*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Rusk, David. 1999. *Inside Game/ Outside Came: Winning Strategies for Saving Urban America*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Schneider, Mark. (1989). *The Competitive City: the Political Economy of Suburbia*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Shortall, Sally and M.E. Warner, 2010. "Social Inclusion or Exclusion? A Comparison of Rural Development Policies in the European Union and the United States," *Social Policy and Administration: An international Journal*, 44 (5): 575-597.

Silva, F., Sonstelie, J., 1995. "Did Serrano Cause a Decline in School Spending?" *National Tax Journal* 48(20): 199-215.

Sørensen, R.J. (2007) *Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway*, *Public Administration*, 85(4), pp. 1045-1058.

Stevens, B. J. (1978). *Scale, market structure, and the cost of refuse collection*. *Review of Economics and Statistics*, 60, 438-448.

- Stewart, Kitty, (2003), Monitoring social inclusion in Europe's regions, *Journal of European Social Policy*, 13.4: 335-356.
- Stinson, T. F. (1968). Drawing a Poverty Line for Government Services: An Initial Attempt. *American Journal of Agricultural Economics*. 50(5), 1416-1420.
- Swanstrom, Todd. 2006 . Regionalism, Equality, and Democracy, *Urban Affairs Review* 42: 249-257.
- Swarts, D. 2010. More than just the bottom line: An analysis of public sector restructuring, privatization and their consequences in the public transit system of Berlin, Germany. Unpublished master's thesis, Ithaca, NY: Cornell University.
- Tavares, AF. & Camoes, P.J. (2007) Local service delivery choices in Portugal: a political transaction-costs framework, *Local Government Studies*, 33(4), pp.535- 553.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Troutt, D. D. (2000). Ghettoes Made Easy: The Metamarket/Antimarket Dichotomy and the Legal Challenges of Inner-City Economic Development. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 35(2): pp. 427-507.
- US Bureau of the Census 2007. Census of Governments, Organization File. US Bureau of the Census, Washington, DC.
- Warner, M.E. (2001). State Policy Under Devolution: Redistribution and Centralization. *National Tax Journal* Vol LIV(3), pp. 541-556.
- Warner, M.E. 2006a. Market-Based Governance and the Challenge for Rural Governments: U.S. Trends. *Social Policy and Administration: An International Journal of Policy and Research*, 40(6): pp. 612-631.
- Warner, Mildred E. 2006b. "Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution?". *Urban Public Economics Review/Revista de Economia Pública Urbana*. 7: 132- 151
- Warner, M. 2009. Civic Government or Market-Based Governance? The Limits of Privatization for Rural Local Governments . *Agriculture and Human Values*, 26(1), 133-143.
- Warner, M.E. 2011a "Club Goods and Local Government", *Journal of the American Planning Association*, 77: 2, 155-166.
- Warner, M.E. 2011b. "Competition or Cooperation in Urban Service Delivery?" *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4, 421-435.
- Warner, Mildred E. and Germa Bel. 2008. Competition or monopoly? Comparing US and Spanish privatization. *Public Administration: An international Quarterly*, 86(3): 723-735.
- Warner, M. E., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2): pp. 315- 336.
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2002a). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice. *Urban Affairs Review*, 38 (1):70-89.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2002b). The Uneven Distribution of Market Solutions for Public Goods. *Journal of Urban Affairs*, 24(4): 445-459.
- Warner, M.E. & A. Hefetz. (2003). "Rural- Urban Differences in Privatization: Limits to the Competitive State", *Environment and Planning C-Government and Policy*, 21, 5, 703-718.
- Warner, M. E.& Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services, *Public Administration Review*, 68(1): 150-161.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2009). Trends in Public and Contracted Government Services: 2002-2007 (Policy Brief No. 80). Los Angeles, CA: Reason Foundation. http://reason.org/files/pb80_privatization_trends.pdf
- Warner, M.E. and A. Hefetz. 2010. "Service Characteristics and Contracting: The Importance of Citizen Interest and

Competition.” pp 19-27 in The Municipal Year Book 2010. Washington, DC: International City County Management Association.

Warner, M. E. and R. Gradus. 2011. “The Consequences of Implementing a Child Care Voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and USA.” Social Policy and Administration, 45(5): 569-592.

Warner, M. E. and J. E. Pratt. 2005. “Spatial Diversity in Local Government Revenue Effort Under Decentralization: A Neural-Network Approach,” Environment and Planning C: Government and Policy, 23(5): 657-677.

Webster, C. J., & Lai, L.W.C. (2003). Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

A. Η επιρροή της ποινικής δίκης στη διοικητική διαδικασία

ΣτΕ 1992/2016

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Λαθρεμπορία. Επιβολή της κύρωσης του πολλαπλού τέλους για λαθραία εισαγωγή και κυκλοφορία αυτοκινήτων. Αίτηση για επανάληψη της διαδικασίας εκδίκασης αίτησης αναίρεσης κατά το άρθρο 105Α του ΚΔΔ, κατόπιν έκδοσης απόφασης του ΕΔΔΑ, με την οποία διαπιστώθηκε παραβίαση των δικαιωμάτων του αιτούντος κατά το άρθρο 4 του 7ου Πρωτοκόλλου και το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης. Η ανωτέρω διάταξη του ΚΔΔ έχει εφαρμογή στην ανααιρετική δίκη ενώπιον του ΣτΕ. Αντίθετη μειοψηφία. Παραδεκτά ασκήθηκε η ένδικη αίτηση. Πότε η αίτηση επανάληψης της διαδικασίας είναι βάσιμη. Προϋποθέσεις για την εφαρμογή της αρχής "ne bis in idem". Η ένδικη αίτηση είναι βάσιμη, διότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που ορίζει το άρθρο 105Α του ΚΔΔ. Χαρακτηρισμός μιας διοικητικής κύρωσης ως "ποινής", κατά το άρθρο 4 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, με βάση τα κριτήρια Engel. Έχουν "ποινικό" χαρακτήρα πολλαπλά τέλη λαθρεμπορίας μεγάλου ύψους, όπως τα επίδικα. Τα διοικητικά δικαστήρια έλαβαν υπόψη την αμετάκλητη αθωωτική απόφαση για τις ίδιες παραβάσεις για τις οποίες επιβλήθηκαν πολλαπλά τέλη, κατά τρόπο που παραβιάζει τον κανόνα ne bis in idem. Ακυρωτέα η πράξη επιβολής πολλαπλών τελών. Μερικά δεκτές η αναίρεση και η έφεση (αναιρεί εν μέρει την αριθ. 1461/2008 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά). Η υπόθεση εισήχθη στην επταμελή σύνθεση με πράξη του Προέδρου του Β΄ Τμήματος του ΣτΕ.

2. Επειδή, το άρθρο 46 της ΕΣΔΑ ορίζει ότι «1. Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των διαφορών στις οποίες είναι διάδικοι. 2. Η οριστική απόφαση του Δικαστηρίου διαβιβάζεται στην Επιτροπή Υπουργών, η οποία εποπτεύει την εκτέλεση της εν λόγω απόφασης. 3. [...]». Κατά την έννοια της ως άνω διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 46 της ΕΣΔΑ, το κράτος μέλος υποχρεούται όχι μόνο να πληρώσει στον προσφεύγοντα την αποζημίωση που του επιδικάσθηκε με την καταδικαστική απόφαση του ΕΔΔΑ αλλά επίσης να λάβει στην έννομη τάξη του μέτρα, ατομικού ή/και γενικού χαρακτήρα, προκειμένου να τερματίσει την παράβαση που διαπίστωσε το ΕΔΔΑ και να άρει τα αποτελέσματά της, ώστε να περιέλθει ο προσφεύγων, στο μέτρο του δυνατού, στη θέση που θα βρισκόταν αν δεν είχε μεσολαβήσει η παράβαση αυτή [βλ. ΕΔΔΑ ευρ. συνθ. 30.6.2009, 32772/02, VgT v.(No. 2), σκέψη 85 - πρβλ. ΕΔΔΑ ευρ. συνθ. 13.7.2000, 39221/98 & 41963/98, ..., σκέψη 249 και γαλλικό ..., 30.7.2014, 358564, .., σκέψεις 3-4], δεδομένου ότι η σχετική, διαπιστωτική της παράβασης, απόφαση του ΕΔΔΑ στερείται διαπλαστικού χαρακτήρα, πράγμα που σημαίνει, σε υπόθεση όπως η παρούσα, ότι δεν έχει ως συνέπεια την ακύρωση, την εξαφάνιση ή την αναίρεση της δεσμευτικότητας και των έννομων συνεπειών των οικείων αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων (βλ. ΕΔΔΑ 9.6.2016, 66602/09 και 71879/12,και ... κατά Ελλάδα, σκέψη 73 - πρβλ., ορ. cit., σκέψη 5). Εξάλλου, ναι μεν το κράτος μέλος διαθέτει περιθώριο εκτίμησης ως προς τα μέσα που επιλέγει για να ανταποκριθεί στο ανωτέρω καθήκον του (βλ. ΕΔΔΑ Και... κατά Ελλάδα, ορ. cit.,

σκέψη 73), αλλά τα μέσα αυτά πρέπει να είναι ικανά να οδηγήσουν στην αποτελεσματική εκπλήρωση της εν λόγω διεθνούς υποχρέωσής του (πρβλ. ΕΔΔΑ VgT v....., *op. cit.*, σκέψη 88), η οποία βαρύνει τα όργανά του, συμπεριλαμβανομένων των δικαιοδοτικών. Ειδικότερα, σε υπόθεση όπως η παρούσα, η επανάληψη της εθνικής ένδικης διαδικασίας, στην οποία σημειώθηκε η διαπιστωθείσα από το ΕΔΔΑ παραβίαση της ΕΣΔΑ, μέσω της επανεξέτασης από το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο του (απορριφθέντος) ενδίκου μέσου, προκειμένου να αρθεί η επίμαχη παράβαση και να εξαλειφθούν *ex tunc* οι συνέπειές της, συνιστά, κατ' αρχήν, πρόσφορο μέσο (ενδεχομένως, δε, ανάλογα με την περίπτωση, και το μόνο ή το πλέον κατάλληλο μέσο) πλήρους και προσήκουσας εκτέλεσης της απόφασης του ΕΔΔΑ (πρβλ. ΕΔΔΑ....., *op. cit.*, σκέψεις 88- 90). Συνεπώς, διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που προβλέπουν ένδικο μέσο επανάληψης της διαδικασίας αναφορικά με αμετάκλητη δικαστική απόφαση πρέπει να ερμηνεύονται από τον εθνικό δικαστή ενόψει της ως άνω υποχρέωσης του κράτους για αποτελεσματική εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, με τις οποίες του αποδίδεται παραβίαση της ΕΣΔΑ.

3. Επειδή, σύμφωνα με την αρχή της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, ο νομοθέτης δεν επιτρέπεται να μεταχειρίζεται διαφορετικά κατηγορίες προσώπων που τελούν υπό τις ίδιες ή ουσιαστικά παρόμοιες συνθήκες, εκτός εάν η τοιαύτη μεταχείριση, ερειδόμενη σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια που βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης, δικαιολογείται επαρκώς, ως σκοπούσα στην εξυπηρέτηση θεμιτού σκοπού και τελούσα σε εύλογη σχέση αναλογικότητας με τον επιδιωκόμενο σκοπό (βλ. ΣτΕ 761/2014 επταμ. - πρβλ. ΣτΕ 1285/2012 Ολομ.). Ειδική εκδήλωση της ανωτέρω αρχής συνιστά η αρχή της οικονομικής

ισότητας, η οποία επιβάλλει, μεταξύ άλλων, την ίση μεταχείριση των διαδίκων, ακόμα και στο πλαίσιο διαφορετικών δικών, από τους δικονομικούς νόμους που ρυθμίζουν τους όρους παροχής έννομης προστασίας (βλ. ΣτΕ 761/2014 επταμ., 1229/2015 - πρβλ. ΣτΕ 2807/2002 Ολομ., 3060/2013 επταμ.). Η αρχή αυτή δεν απαγορεύει, πάντως, στο νομοθέτη να θεσπίζει ειδικές ρυθμίσεις για την παροχή ένδικης προστασίας σε ορισμένες κατηγορίες διοικητικών διαφορών, εφόσον τούτο δικαιολογείται αντικειμενικά, ενόψει της φύσης, της σημασίας τους ή των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους και των συναφών αναγκών που ανακύπτουν από την άσκηση και εκδίκαση των οικείων ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων (βλ. ΣτΕ 761/2014 επταμ., 1229/2015). Συνακόλουθα, οι νομοθετικές διατάξεις του δικονομικού δικαίου πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που συνάδει με την αρχή της δικονομικής ισότητας (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2155/2015), η οποία, άλλωστε, συνιστά επίσης επιταγή της ΕΣΔΑ (άρθρο 14 σε συνδυασμό με άρθρο 6 παρ. 1), εφαρμοστέα και στο πλαίσιο της εκτέλεσης από τα κράτη μέλη των αποφάσεων του ΕΔΔΑ (πρβλ. ΕΔΔΑ VgT v. ... *op. cit.*, σκέψη 97).

4. Επειδή, στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ) ορίζεται, στο άρθρο 1, ότι «Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού διέπουν την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια» και, στο άρθρο 105Α, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 23 του ν. 3900/2010 (Α' 213), ότι «1. Δικαστική απόφαση, για την οποία κρίθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ότι εκδόθηκε κατά παραβίαση δικαιώματος που αφορά το δικαίο χαρακτήρα της διαδικασίας που τηρήθηκε ή διάταξης ουσιαστικού δικαίου της Σύμβασης, υπόκειται σε αίτηση επανάληψης της διαδικασίας ενώπιον του δικαστηρίου που την εξέδωσε. 2. Δικαίωμα να ασκήσουν την κατά την

προηγούμενη παράγραφο αίτηση έχουν όσοι διατέλεσαν διάδικοι στη δίκη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου [...]. 3. Η αίτηση ασκείται μέσα σε προθεσμία ενενήντα ημερών, που αρχίζει από τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με τις διακρίσεις του άρθρου 44 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τηρούμενης κατά τα λοιπά της ισχύουσας για το οικείο δικαστήριο διαδικασίας. [...]». Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3900/2010 αναφέρονται τα ακόλουθα, σχετικά με το νέο άρθρο 105Α: «Με την προτεινόμενη διάταξη ενισχύεται η δεσμευτικότητα των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΑΔ), με τις οποίες διαπιστώνεται παράβαση του δίκαιου χαρακτήρα της δίκης ή ουσιαστικού δικαιώματος της σύμβασης και επιδιώκεται η άμεση και ακέραιη επανόρθωση της παράβασης με τα μέσα του εθνικού δικαίου, ώστε, στο μέτρο του δυνατού, να επαναφερθεί το "θύμα" στην κατάσταση που θα υπήρχε, αν δεν είχε λάβει χώρα η παράβαση. Με τον τρόπο αυτό, αποκτά πραγματικό και ωφέλιμο αποτέλεσμα η διαπίστωση της παράβασης σε δίκες ουσιαστικών διοικητικών διαφορών και επέρχεται πλήρης και αποτελεσματική συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του ΕΔΑΔ, σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ.1 της Σύμβασης, [...] όπως ήδη συμβαίνει και στις ποινικές υποθέσεις (βλ. το άρθρο 525 παρ. 1 περ. 5 του ΚΠοινΔ., που προστέθηκε με το άρθρο 11ο του ν. 2865/2000). Επίσης, αίρεται και το παράδοξο η απόφαση του ΕΔΑΔ να επιδρά, δυνάμει της "αυθεντίας" του νομολογιακού προηγούμενου, υπέρ άλλων προσώπων στην ελληνική έννομη τάξη όχι όμως και υπέρ του δικαιωθέντος διαδίκου της δίκης ενώπιον του ΕΔΑΔ, στην οποία διαπιστώθηκε η παράβαση. Τέλος, η νέα ρύθμιση τίθεται και προς άρση κάθε ερμηνευτικής αμφιβολίας, αν επιτρέπεται ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 525 παρ. 1 περ. 5 του ΚΠοινΔ και

στις "ποινικής φύσεως" διοικητικές υποθέσεις, με την έννοια που προσδίδει σε αυτές η νομολογία του ΕΔΑΔ και των ελληνικών δικαστηρίων. [...]». Εξάλλου, ανάλογη διάταξη, που να προβλέπει αίτηση επανάλληψης της διαδικασίας δεν έχει εισαχθεί στο π.δ. 18/1989, για το Συμβούλιο της Επικρατείας.

5. Επειδή, κατά την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 105Α παρ. 1 του ΚΔΔ, χωρεί, ενώπιον τακτικού διοικητικού δικαστηρίου, αίτηση επανάλληψης της ενώπιόν του διαδικασίας, στην οποία εμφιλοχώρησε διαπιστωθείσα από το ΕΔΑΔ παραβίαση της ΕΣΔΑ, σε σχέση με (αμετάκλητη) απόφασή του επί διοικητικής διαφοράς ουσίας, όταν είτε η ίδια η απόφαση είτε η επίμαχη, αντίθετη προς την ΕΣΔΑ, κρίση της δεν κατέστη αντικείμενο αναιρετικού ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως μη υποκείμενη σε αίτηση αναίρεσης ενώπιον του τελευταίου, σύμφωνα με το άρθρο 53 του π.δ. 18/1989 (λ.χ. λόγω του ποσού της διαφοράς). Περαιτέρω, δε, η ίδια ως άνω διάταξη του άρθρου 105Α παρ. 1 του ΚΔΔ έχει την έννοια ότι εφαρμόζεται και σε περίπτωση, όπως η επίδικη, στην οποία η απόφαση διοικητικού δικαστηρίου που κρίθηκε με απόφαση του ΕΔΑΔ ως ενέχουσα παραβίαση διατάξεων της ΕΣΔΑ προσβλήθηκε με αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο απέρριψε την αίτηση, με σκέψεις οι οποίες έρχονται σε αντίθεση προς τα κριθέντα από το ΕΔΑΔ, δεδομένου ότι η διάταξη αφορά γενικά σε «δίκες ουσιαστικών διοικητικών διαφορών», κατά τα αναφερόμενα στην αιτιολογική της έκθεση, ανεξαρτήτως της περάτωσης της δίκης με απόφαση τακτικού διοικητικού δικαστηρίου ή του Ανααιρετικού Δικαστηρίου, στοιχείο το οποίο, ενόψει και των διατάξεων του άρθρου 53 του π.δ. 18/1989 και του άρθρου 35 της ΕΣΔΑ (που απαιτεί την προηγούμενη εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων, ως προϋπόθεση του παραδεκτού προσφυγής ενώπιον του ΕΔΑΔ) παρίσταται συμπτωματικό και δεν

διαφοροποιεί ουσιαστικά τις δύο αυτές κατηγορίες υποθέσεων. Η εν λόγω ερμηνεία εναρμονίζεται με την προεκτεθείσα υποχρέωση του κράτους για αποτελεσματική εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, η εκπλήρωση της οποίας, σε υποθέσεις όπως η παρούσα, δεν μπορεί, άλλωστε, να επιτευχθεί μέσω της άσκησης αίτησης επανάληψης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, λαμβανομένου υπόψη ότι το εν λόγω δικαστήριο δεσμεύεται από τα κριθέντα με την οικεία απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και δεν έχει, κατά το νόμο, την εξουσία να προβεί στην εξαφάνιση, τροποποίηση ή μη εφαρμογή της απόφασης αυτής. Εξάλλου, η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή [δηλαδή ότι, σε τέτοια περίπτωση, δεν χωρεί αίτηση επανάληψης της διαδικασίας, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, με το επιχείρημα ότι η διάταξη του άρθρου 105Α αφορά μόνο στη δίκη ενώπιον τακτικού διοικητικού δικαστηρίου και δεν καταλαμβάνει και τις υποθέσεις που κρίνονται κατ' αναίρεση από το Συμβούλιο Επικρατείας, στη νομοθεσία του οποίου (π.δ. 18/1989) δεν υπάρχει αντίστοιχη διάταξη] δεν μπορεί να γίνει δεκτή και ως ασύμβατη με την αρχή της δικονομικής ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και στην ΕΣΔΑ (βλ. ανωτέρω σκέψη 3), διότι ναι μεν η φύση, η σημασία και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ορισμένων κατηγοριών διοικητικών διαφορών ενδέχεται να δικαιολογούν την επιλογή του νομοθέτη να μην προβλέπει γι' αυτές δυνατότητα επανάληψης της διαδικασίας εκδίκασής τους, λόγω διαπίστωσης από το ΕΔΔΑ παράβασης της ΕΣΔΑ, αλλά, πάντως, η φύση, η ένταση και η έκταση της υποχρέωσης του κράτους για εκτέλεση καταδικαστικής απόφασης του ΕΔΔΑ, μέσω επανάληψης της οικείας ένδικης διαδικασίας, δεν διαφοροποιούνται ανάλογα με το αν η οικεία, τελική δικαιοδοτική κρίση εξηρέθη από τακτικό διοικητικό δικαστήριο ή από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με άλλα λόγια, η διατύπωση σχετικής (με τη

διαπιστωθείσα παράβαση της ΕΣΔΑ) κατ' αναίρεση κρίσης του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου δεν συνιστά συναφές και θεμιτό κριτήριο διάκρισης, όσον αφορά τη δικονομική δυνατότητα του θιγόμενου από τη διαπιστωθείσα παράβαση να ζητήσει την επανάληψη της επίμαχης ένδικης διαδικασίας. Άλλωστε, η κείμενη νομοθεσία προβλέπει τέτοια δυνατότητα ως προς τις ποινικές υποθέσεις που έχουν κριθεί από τον Άρειο Πάγο (βλ. την περίπτωση 5 της παραγράφου 1 του άρθρου 525 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, που προστέθηκε με το άρθρο 110 του ν. 2865/2000, Α' 271) καθώς και για τις εν γένει διαφορές ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. άρθρο 121Α του π.δ. 1225/1981, που προστέθηκε με το άρθρο 75 του ν. 4055/2012, Α' 51), στις οποίες περιλαμβάνονται και οι διαφορές ουσίας που κρίνονται σε δεύτερο και τελευταίο βαθμό κατ' αναίρεση. Περαιτέρω, στην προαναφερόμενη περίπτωση, στην οποία η απαιτούμενη κατά το άρθρο 35 της ΕΣΔΑ (ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ) εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων έλαβε χώρα μέσω της ασκηθείσας και απορριφθείσας, ως αβάσιμης, αίτησης αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η αίτηση επανάληψης της διαδικασίας υποβάλλεται ενώπιόν του και κρίνεται από το παρόν Δικαστήριο, που εξέδωσε την τελική (αμετάκλητη) απόφαση επί του ζητήματος, το οποίο αποτέλεσε το αντικείμενο της διαπιστωθείσας από το ΕΔΔΑ παράβασης. Μειοψήφησε η Σύμβουλος Σ. Βιτάλη, η οποία διατύπωσε τη γνώμη ότι η επίμαχη διάταξη του άρθρου 105Α του ΚΔΔ, η οποία, με τη συνειδητή επιλογή του νομοθέτη, εντάσσεται τόσο γραμματικά όσο και συστηματικά στη διαδικασία της ουσιαστικής δίκης και δεν αφορά την αναιρετική διαδικασία, δεν εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση. Τούτο, διότι, κατά τα παγίως κριθέντα, στην αναιρετική διαδικασία δεν εφαρμόζεται ούτε ευθέως ούτε αναλόγως ο ΚΔΔ, αλλά η αναιρετική δίκη διέπεται ευθέως μεν από το π.δ.

18/1989, στο οποίο δεν περιελήφθη αντίστοιχη ρύθμιση, κατά παραπομπή δε από τις διατάξεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, που εφαρμόζεται στη διαδικασία των πολιτικών δικών ενώπιον του Αρείου Πάγου. Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη τηρήσεως όσων γίνονται δεκτά με την γνώμη της πλειοψηφίας εν σχέσει με την αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, διότι, σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, ο νικήσας στο ΕΔΔΑ διάδικος διατηρεί το δικαίωμα να επανέλθει, δυνάμει της επίμαχης διατάξεως, ενώπιον του δικαστηρίου της ουσίας και να αναιρεσιβάλλει εν συνεχεία την τυχόν δυσμενή γι' αυτόν απόφαση. Αν αντιθέτως η απόφαση είναι ευνοϊκή δεν είναι πλέον αναγκαίο να ασχοληθεί εκ νέου με το ζήτημα αυτό το αναιρετικό δικαστήριο.

6. Επειδή, η προβλεπόμενη στο άρθρο 105Α του ΚΔΔ αίτηση επανάληψης της διαδικασίας συνιστά έκτακτο ένδικο μέσο, με το οποίο επιδιώκεται η εξαφάνιση (εν όλω ή εν μέρει) αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, προκειμένου να καταστεί εκκρεμές και να κριθεί εκ νέου το ένδικο βοήθημα ή μέσο που απορρίφθηκε (εν όλω ή εν μέρει) με την απόφαση αυτή. Το ως άνω άρθρο του ΚΔΔ ρυθμίζει ορισμένα θέματα της άσκησης της εν λόγω αίτησης, ενώ για τα λοιπά ζητήματα παραδεκτού καθώς και για τη διαδικασία εκδίκασης της παραπέμπει, μέσω της παράγραφου του 3, στις διατάξεις που ισχύουν για το δικαστήριο που επιλαμβάνεται αρμοδίως της αίτησης αυτής, σε σχέση με το ένδικο βοήθημα ή μέσο που απορρίφθηκε με την προσβαλλόμενη δικαστική απόφαση, δηλαδή, σε υπόθεση όπως η παρούσα, στις διατάξεις του π.δ. 18/1989 για την αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες εφαρμόζονται αναλόγως.

7. Επειδή, η υπό κρίση αίτηση, για την οποία έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (250 ευρώ, ήτοι το οριζόμενο για την αίτηση αναίρεσης), ασκείται από

νομιμοποιούμενο προς τούτο πρόσωπο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 του άρθρου 105Α του ΚΔΔ, δεδομένου ότι ο αιτών διετέλεσε διάδικος στη δίκη στην οποία εκδόθηκε η προαναφερόμενη από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ. Επιπλέον η αίτηση αυτή ασκήθηκε την 8.12.2015, εντός της προβλεπόμενης στην παράγραφο 3 του άρθρου 105Α του ΚΔΔ προθεσμίας ενενήντα ημερών από την οριστικοποίηση της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ, η οποία έλαβε χώρα, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη 1, την 14.9.2015. Εξάλλου, η κρινόμενη αίτηση ασκείται παραδεκτως και κατά τα λοιπά και, συνεπώς, πρέπει να εξεταστεί ως προς το βάσιμό της.

8. Επειδή, λαμβανομένης υπόψη της φύσης και της λειτουργίας της προβλεπόμενης στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 105Α του ΚΔΔ αίτησης επανάληψης της διαδικασίας (ως έκτακτου ένδικου μέσου, σκοπούντος στη συμμόρφωση της Ελληνικής Πολιτείας προς απόφαση του ΕΔΔΑ), η διάταξη αυτή, ερμηνευόμενη, αφενός, υπό το φως των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου, της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, η οποία εξυπηρετείται μέσω της αρχής του δεδικασμένου και της μη ανατροπής των αμετακλήτως κριθέντων με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και, αφετέρου, ενόψει των αρχών που διέπουν τη σχέση της ελληνικής έννομης τάξης με το διεθνές δίκαιο και, ιδίως, με την ΕΣΔΑ και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), έχει την έννοια ότι αίτηση επανάληψης της διαδικασίας εκδίκασης αίτησης αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίνεται βάσιμη, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) η διαπιστωθείσα από το ΕΔΔΑ παράβαση διάταξης της ΕΣΔΑ είναι τέτοια ώστε να τελεί σε αιτιώδη συνάφεια προς το σκεπτικό και το διατακτικό της οικείας, απορριπτικής της αίτησης αναίρεσης, απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ώστε η άρση

της εν λόγω παράβασης και των συνεπειών της να μπορεί να επιτευχθεί μέσω της (ολικής ή μερικής) εξαφάνισης της προσβαλλόμενης απόφασης του παρόντος Δικαστηρίου και, περαιτέρω, μέσω της νέας κρίσης και αποδοχής (εν όλω ή εν μέρει) της αίτησης αναίρεσης (λ.χ. η προϋπόθεση αυτή δεν συντρέχει σε περίπτωση που το ΕΔΔΑ έχει απλώς διαπιστώσει παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, αποκλειστικά και μόνο από την άποψη της υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης), (β) η συμμόρφωση προς τη σχετική απόφαση του ΕΔΔΑ δεν συνεπάγεται παραβίαση κανόνα του Συντάγματος, το οποίο (ναι μεν υπερισχύει της ΕΣΔΑ αλλά), πάντως, πρέπει να ερμηνεύεται (όχι σύμφωνα με την ΕΣΔΑ, αλλά), στο μέτρο του εφικτού, κατά τρόπο "φιλικό" προς την ΕΣΔΑ, όπως αυτή ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από το ΕΔΔΑ (βλ. 4.5.2011, 2 BvR 2365/09, σκέψεις 89 και 93-94 18.8.2013, 2BvR 1380/08, σκέψεις 27-30 15.12.2015, 2 BvL 1/12, σκέψεις 65-66 18.4.2016, 2BvR 1833/12, σκέψεις 29-30 20.4.2016, 2BvR 1488/14, σκέψεις 19-21), τούτο δε έχει, ιδίως, την έννοια ότι, εάν είναι ευλόγως υποστηρίξιμες περισσότερες της μιας εκδοχές ως προς την έννοια ορισμένης συνταγματικής διάταξης, πρέπει, τουλάχιστον κατ' αρχήν, να προκρίνεται από τον Έλληνα δικαστή εκείνη που μπορεί να "συμβιώσει" με την ΕΣΔΑ και τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, όχι αυτή που οδηγεί σε σύγκρουση με την τελευταία, (γ) η συμμόρφωση προς την απόφαση του ΕΔΔΑ δεν οδηγεί σε παραβίαση άλλης υποχρέωσης της χώρας από το διεθνές δίκαιο, ιδίως δε από το ενωσιακό δίκαιο, η οποία, ενόψει του περιεχομένου της και των συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης και κατόπιν στάθμισης των συγκρουόμενων έννομων αγαθών, κρίνεται σημαντικότερη, σε σχέση με εκείνη που απορρέει από το άρθρο 46 της ΕΣΔΑ (πρβλ. ΔΕΕ μειζ. συνθ. 26.2.2013, C-617/10, .., EU:C:2013:105, σκέψεις 29 και 36), (δ) η συμμόρφωση προς την απόφαση του ΕΔΔΑ δεν προσκρούει, λαμβανομένων υπόψη και

των συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης, σε κάποιον άλλο επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, η εξυπηρέτηση του οποίου, σταθμιζόμενη με την ανάγκη εκτέλεσης της απόφασης του ΕΔΔΑ, βάσει της αρχής της δίκαιης ισορροπίας, κρίνεται ότι υπερέχει (πρβλ. ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ Ολομ. 668/2012, 2151/2014 επταμ.), (ε) η απόφαση του ΕΔΔΑ, που αποδίδει σε όργανα της Ελληνικής Δημοκρατίας παράβαση μίας ή περισσότερων διατάξεων της ΕΣΔΑ, δεν είναι εμφανώς ελλιπής, ασαφής ή/και αυθαίρετη ως προς τη νόμιμη (ή/και την πραγματική) βάση της, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων εκτίμησης που συνάγονται από την οικεία νομολογία του ίδιου του ΕΔΔΑ (και, ιδιαίτερα, της ευρείας σύνθεσής του), αλλά και του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ), της θεμελιώδους αρχής της (διαδικαστικής και ουσιαστικής) επικουρικότητας του ελέγχου του ΕΔΔΑ, καθώς και της συναφούς υποχρέωσής του για επαρκή αιτιολόγηση των αποφάσεών του, με τις οποίες διαπιστώνεται παράβαση της ΕΣΔΑ από κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης, (στ) η διαπίστωση των επίμαχων παραβάσεων, που δέχθηκε η σχετική απόφαση του ΕΔΔΑ, δεν κλονίζεται (ώστε να μην μπορεί πλέον να θεωρηθεί δικαιολογημένη, σύμφωνα και με τα κριτήρια που προκύπτουν από την οικεία νομολογία του ΕΔΔΑ), συνεπεία οψιγενών στοιχείων, που απορρέουν είτε από απόφαση του ίδιου του ΕΔΔΑ είτε από απόφαση του ΔΕΕ είτε, τέλος, από απόφαση ανώτατου δικαστηρίου της χώρας, με την οποία γίνεται ερμηνεία ή/και εφαρμογή του εθνικού δικαίου ικανή να θεμελιώσει το συμπέρασμα ότι, με βάση το νεότερο αυτό νομολογιακό δεδομένο, το ΕΔΔΑ δεν θα ενέμενε στην κρίση του περί συνδρομής της αποδοθείσας στην Ελλάδα παράβασης της ΕΣΔΑ (πρβλ. ΕΔΔΑ 25.6.2009, 36963/06, κατά Ελλάδας (No. 2), σκέψεις 26-37, σε αντιδιαστολή προς την απόφαση ΕΔΔΑ 3.10.2013, 25816/09, ... κατά Ελλάδας, σκέψεις 34-54, η οποία εκδόθηκε κατόπιν της απόφασης ΑΕΔ

1/2012) και (ζ) δεν έχει μεσολαβήσει πράξη κρατικού οργάνου, με την οποία να θεραπεύεται κατ' ουσίαν η διαπιστωθείσα από το ΕΔΔΑ παράβαση και να αίρονται τα δυσμενή για τον αιτούντα αποτελέσματά της, κατά τρόπο ώστε η επιδιωκόμενη από τον αιτούντα επανάληψη της διαδικασίας και εξαφάνιση της προσβαλλόμενης δικαστικής απόφασης να παρίσταται αλυσιτελής για την προστασία των προσβληθέντων δικαιωμάτων του. Τέλος, σε περίπτωση, όπως η παρούσα, στην οποία με τη σχετική απόφαση του ΕΔΔΑ αποδόθηκαν στην Ελλάδα περισσότερες της μίας παραβάσεις των κατοχυρωμένων στην ΕΣΔΑ δικαιωμάτων τινός διαδίκου (εν προκειμένω, εκείνων που πηγάζουν από το άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και από το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ), ο οποίος ζητά από το ΣτΕ την επανάληψη της διαδικασίας εκδίκασης της υπόθεσής του, ενόψει των κριθέντων από το ΕΔΔΑ, η αποδοχή της αίτησης επανάληψης για έναν από τους προσβαλλόμενους λόγους, που αντιστοιχεί σε μία από τις διαπιστωθείσες από το ΕΔΔΑ παραβάσεις της ΕΣΔΑ, ενδέχεται, αναλόγως του είδους και του ειδικότερου περιεχομένου των επίμαχων παραβάσεων, να συνιστά προσήκουσα εκτέλεση της απόφασης του ΕΔΔΑ και να καθιστά αλυσιτελή την εξέταση των λοιπών προσβαλλόμενων λόγων, που αντιστοιχούν στις λοιπές αποδοθείσες παραβάσεις της ΕΣΔΑ.

9. Επειδή, το άρθρο 4 του κυρωθέντος με το ν. 1705/1987 (Α' 89) 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ ορίζει ότι: «1. Κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους για μια παράβαση για την οποία ήδη αθώθηκε ή καταδικάσθηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με το νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους αυτού». Κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης, για την ενεργοποίηση της προβλεπόμενης σε αυτήν απαγόρευσης (ne bis in idem), απαιτείται, κατ' αρχήν, να συντρέχουν οι

ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) πρέπει να υπάρχουν περισσότερες της μίας διακεκριμένες διαδικασίες επιβολής κύρωσης, οι οποίες δεν συνδέονται στενά μεταξύ τους, (β) οι διαδικασίες αυτές πρέπει να είναι "ποινικές" κατά την αυτόνομη έννοια της ΕΣΔΑ, ήτοι, βάσει των κριτηρίων Engel, κατ' εφαρμογή των οποίων μπορούν να θεωρηθούν ως "ποινικές" και κυρώσεις που επιβάλλονται από διοικητικά όργανα, ενόψει της φύσης των σχετικών παραβάσεων ή/και του είδους και της βαρύτητας των προβλεπόμενων γι' αυτές διοικητικών κυρώσεων, (γ) η μία από τις διαδικασίες πρέπει να έχει περατωθεί με αμετάκλητη απόφαση και (δ) οι διαδικασίες πρέπει να στρέφονται κατά του ίδιου προσώπου και να αφορούν στην ίδια κατ' ουσίαν παραβατική συμπεριφορά (πρβλ. ΣτΕ 108/2015 σε συμβούλιο, επί προδικαστικού ερωτήματος). Εξάλλου, το ΕΔΔΑ, ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, που κατοχυρώνει το τεκμήριο αθωότητας, έχει δεχθεί ότι απόφαση διοικητικού δικαστηρίου που έπεται τελικής αθωωτικής απόφασης ποινικού δικαστηρίου για το ίδιο πρόσωπο δεν πρέπει να την παραβλέπει και να θέτει εν αμφιβόλω την αθώωση, έστω και αν αυτή εχώρησε λόγω αμφιβολιών, ως "τελική" δε απόφαση, στο πλαίσιο της προαναφερόμενης νομολογίας, νοείται η αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου (βλ. ΣτΕ 2951/2013, 2957/2013, 1713/2014, 1879/2014, 1184/2015, 2403/2015 κ.ά.). Όπως έχει κριθεί, ενόψει της ανωτέρω νομολογίας του ΕΔΔΑ, το εκ των υστέρων επιλαμβανόμενο διοικητικό δικαστήριο, που κρίνει επί της διοικητικής παράβασης της λαθρεμπορίας δεν δεσμεύεται από την οικεία αμετάκλητη απαλλακτική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου, αλλά υποχρεούται να τη συνεκτιμήσει και, δη, κατά τρόπο ειδικό, ώστε, εφόσον αποκλίνει από τις ουσιαστικές κρίσεις του ποινικού δικαστή, να μην καταλείπονται εύλογες αμφιβολίες ως προς το σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, που απορρέει

από την τελική έκβαση της ποινικής δίκης (βλ. ΣτΕ 1713-1714/2014, 2069/2014, 1184/2015, 2403/2015), στο πλαίσιο δε αυτό ο διοικητικός δικαστής μπορεί να στηριχθεί και στο διαφορετικό (χαμηλότερο) βαθμό/επίπεδο απόδειξης των παραβάσεων φοροδιαφυγής που ισχύει στη διοικητική δίκη σε σχέση με εκείνο που διέπει την ποινική δίκη, για τα αντίστοιχα ποινικά αδικήματα, ενόψει και του ότι στην ποινική δίκη υπάρχει ο κίνδυνος στέρησης της προσωπικής ελευθερίας και όχι απλώς περιουσιακών στοιχείων (πρβλ. ΣτΕ 884/2016 επταμ. σκέψη 8, Ολομ. 1741/2015 σκέψη 14 και 2067/2011 επταμ. σκέψη 13, σε συνδυασμό με ΕΔΔΑ 14.10.2010, 29889/04, ... κατά Κροατίας, σκέψη 68 και ΕΔΔΑ 11.2.2003, Υ., 56568/00, σκέψη 41).

10. Επειδή, οι δύο προαναφερόμενες διατάξεις της ΕΣΔΑ απασχόλησαν επανειλημμένα τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας τα τελευταία χρόνια, ιδίως σε υποθέσεις διοικητικών παραβάσεων λαθρεμπορίας. Για τις ανάγκες κρίσης της παρούσας αίτησης, μνημονεύονται κατωτέρω οι αποφάσεις 3182/2010 και 2067/2011 του Δικαστηρίου, δεδομένου, άλλωστε, ότι ουσιώδη τμήματα του σκεπτικού της δεύτερης από αυτές, αφενός, επαναλαμβάνονται στην ήδη προσβαλλόμενη απόφαση ΣτΕ 3457/2012 και, αφετέρου, παρατίθενται και αντικρούονται στην από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ. Το Β' Τμήμα του ΣτΕ, επιληφθέν (υπό πενταμελή σύνθεση) αίτησης αναίρεσης σε υπόθεση επιβολής σε βάρος ορισμένου φυσικού προσώπου πολλαπλών τελών (συνολικού ύψους 143.747.488 δραχμών) και των διαφυγόντων φόρων (ύψους 17.968.436 δραχμών), για αποδοθείσες στο πρόσωπο αυτό παραβάσεις λαθρεμπορίας υγρών καυσίμων, δέχθηκε με την 3182/2010 απόφασή του, μεταξύ άλλων, τα εξής: «[οι διατάξεις του άρθρου 97, παρ. 3 και 8, του Τελωνειακού Κώδικα και του άρθρου 5 παρ. 2 του ΚΔΔ], σε συνδυασμό

ερμηνευόμενες, έχουν την έννοια ότι η διοικητική διαδικασία επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω της τελωνειακής παράβασης της λαθρεμπορίας είναι αυτοτελής σε σχέση με την αντίστοιχη ποινική διαδικασία και το διοικητικό δικαστήριο, όταν κρίνει επί υπόθεσης επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω λαθρεμπορίας, δεν δεσμεύεται από την τυχόν προηγηθείσα σχετική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, εκτός εάν πρόκειται για αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση (οπότε δεσμεύεται ως προς την ενοχή του δράστη) [...]. Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή κατά τη γνώμη του Τμήματος είναι μη εφαρμοστέα, ως αντικείμενη στην παρ. 1 του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ, σύμφωνα με τα ακόλουθα: Υπόθεση περί επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω λαθρεμπορίας, όπως η παρούσα, αφορά σε κατηγορία ποινικής φύσης, κατά την έννοια του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του εν λόγω άρθρου (πρβλ. ΣτΕ 689/2009 επταμ. και ιδίως απόφαση ΕΔΔΑ της 24.9.1997, ... κατά Ελλάδας, 93/1996/712/909, παρ. 30-39, και απόφαση ΕΔΔΑ μειζ. συνθ. της 23.11.2006, ... κατά Φινλανδίας, 73053/01, παρ. 30-38, σε συνδυασμό με αποφάσεις ΕΔΔΑ της 11.1.2007, ... κατά Ελλάδας, 35533/04, παρ. 20-21, της 6.12.2007,..... κατά Ελλάδας, 29829/05, παρ. 18-19, και της 21.2.2008,..... κατά Ελλάδας, 33997/06, παρ. 19-20). Περαιτέρω, αφορά και σε ποινική δίωξη ή διαδικασία, κατά την έννοια του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ (πρβλ. ιδίως απόφαση ΕΔΔΑ της 8.4.2003, ... κατά Σουηδίας, 41265/98, απόφαση ΕΔΔΑ της 17.6.2008,..... κατά Σουηδίας, 44298/02, και απόφαση ΕΔΔΑ της 16.6.2009, ...κατά Φινλανδίας, 13079/03, σχετικά με την επιβολή πρόσθετου φόρου ως κύρωσης - πρβλ. επίσης απόφαση ΕΔΔΑ μειζ. συνθ. της 10.2.2009, ...κατά Ρωσίας, 14939/03, παρ. 52-53, σύμφωνα με την οποία ο όρος του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου περί ποινικής διαδικασίας πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως των ίδιων

γενικών αρχών βάσει των οποίων ερμηνεύεται ο αντίστοιχος όρος του άρθρου 6 περί κατηγορίας ποινικής φύσης, καθώς και απόφαση 91/18.6.2008 του Συνταγματικού Δικαστηρίου του Βελγίου, παρ. Β.5 επομ.). Ο σκοπός της ως άνω διάταξης συνίσταται ιδίως στην απαγόρευση επανάληψης ποινικής διαδικασίας που έχει ολοκληρωθεί με αμετάκλητη απόφαση. Η απαγόρευση αυτή κατοχυρώνει το δικαίωμα του κατηγορηθέντος όχι μόνο να μην τιμωρηθεί, αλλά και να μην διωχθεί ή δικαστεί δύο φορές για την ίδια παράβαση. Συνεπώς, εφαρμόζεται και σε περίπτωση ποινικής διαδικασίας που έχει ολοκληρωθεί χωρίς καταδίκη του κατηγορούμενου (βλ. προαναφερόμενη απόφαση ΕΔΔΑ της 10.2.2009 στην υπόθεση , παρ. 83, 107-110). Περαιτέρω, η ως άνω απαγόρευση είναι εφαρμόσιμη και σε περίπτωση που διοικητικό δικαστήριο της ουσίας, αποφαινόμενο επί ενδίκου βοηθήματος ή μέσου σχετικά με πράξη επιβολής εις βάρος ορισμένου διαδίκου πολλαπλού τέλους λόγω λαθρεμπορίας, συνεκτιμά απόφαση ποινικού δικαστηρίου που αφορά σε κατηγορία περί λαθρεμπορίας κατά του ίδιου προσώπου, βάσει των ίδιων κατ' ουσίαν πραγματικών περιστατικών. Σε τέτοια περίπτωση, εάν η οικεία διαδικασία στα ποινικά δικαστήρια έχει ολοκληρωθεί με αμετάκλητη απόφαση, η οποία δεν βασίζεται σε κρίση περί παραβίασης της συναρτώμενης με την ανωτέρω απαγόρευση αρχής non bis in idem, λόγω της διοικητικής διαδικασίας ή δίκης περί επιβολής πολλαπλού τέλους για λαθρεμπορία, το διοικητικό δικαστήριο υποχρεούται να τερματίσει την ενώπιόν του διαδικασία, με έκδοση απόφασης που ακυρώνει το επιβληθέν πολλαπλό τέλος ή αποδέχεται ως νόμιμη την γενόμενη από το κατώτερο δικαστήριο ακύρωση του πολλαπλού τέλους.» Η κρίση της πενταμελούς σύνθεσης του Β' Τμήματος του ΣτΕ δεν ήταν οριστική και το παραπάνω, μείζονα σπουδαιότητας, ζήτημα παραπέμφθηκε προς επίλυση στην επταμελή σύνθεση του

Τμήματος (μαζί με κάποιο άλλο ζήτημα, εκείνο της τήρησης της συνταγματικής αρχής της ισότητας των διαδίκων, όσον αφορά την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 5 παρ. 2 του ΚΔΔ σε υποθέσεις λαθρεμπορίας). Κατά παραπομπή της προαναφερόμενης 3182/2010 απόφασης, το Β' Τμήμα του Δικαστηρίου, σε επταμελή σύνθεση, έκρινε (κατά πλειοψηφία) τα ακόλουθα, με την 2067/2011 απόφασή του: «7. Επειδή, όπως γίνεται παγίως δεκτό (βλ. ΣτΕ 990/2004 Ολομ. κ.λπ.), οι μνημονευθείσες διατάξεις του Τελωνειακού Κώδικα και του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, σε συνδυασμό ερμηνευόμενες, έχουν την έννοια ότι η διοικητική διαδικασία επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω της τελωνειακής παραβάσεως της λαθρεμπορίας είναι αυτοτελής σε σχέση με την αντίστοιχη ποινική διαδικασία και το διοικητικό δικαστήριο, όταν κρίνει επί υποθέσεως επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω λαθρεμπορίας, δεν δεσμεύεται από την τυχόν προηγηθείσα σχετική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, εκτός εάν πρόκειται για αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση, αλλά υποχρεούται απλώς να την συνεκτιμήσει κατά την διαμόρφωση της κρίσεώς του. [...] 9. Επειδή, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο, κατά το άρθρο 19 της ΕΣΔΑ, έχει συσταθεί προκειμένου να διασφαλισθεί ο σεβασμός των συμβαλλομένων Κρατών προς τις υποχρεώσεις τους και το οποίο έχει, κατά το άρθρο 32 της ΕΣΔΑ, δικαιοδοσία σε όλα τα θέματα που αφορούν την ερμηνεία και την εφαρμογή της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της, ερμηνεύει την διάταξη αυτή με τρόπο ανάλογο εκείνου του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, που αναφέρεται σε "κατηγορία ποινικής φύσεως". Πιο συγκεκριμένα, προκειμένου να μην διαφεύγει κάθε Κράτος των υποχρεώσεών του μεταμφέζοντας καταδίκες και διώξεις που, ως εκ της φύσεώς τους, είναι πράγματι ποινικές σε άλλης μορφής κυρώσεις, όπως π.χ. σε διοικητικές, έκρινε ότι η ένταξη μιας κύρωσης στην ύλη του διοικητικού

δικαίου κατά την εσωτερική έννομη τάξη, δεν αρκεί για να αποκλείσει την υπαγωγή της στις "κατηγορίες ποινικής φύσεως" κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Προς τούτο χρησιμοποίησε τρία κριτήρια, τα γνωστά και ως "κριτήρια ..." (από την απόφαση αρχής του ΕΔΔΑ της 8 Ιουνίου 1976, ... και λοιποί κατά Ολλανδίας, σκ. 85, .. Α no. 22), το αν η σχετική νομοθετική διάταξη ανήκει στην ύλη του εθνικού ποινικού δικαίου, την φύση της παραβάσεως και, τέλος, την φύση και τον βαθμό σοβαρότητας της κυρώσεως που κινδυνεύει να υποστεί ο ενδιαφερόμενος. Με βάση αυτά, ενέταξε στις ποινικής φύσεως τις κυρώσεις που προβλέπονται στο ελληνικό δίκαιο για τελωνειακές παραβάσεις (βλ. απόφαση ΕΔΔΑ της 24.9.1997, κατά Ελλάδος, 93/1996/712/909), κάτι που αποδέχθηκε και η νομολογία του Δικαστηρίου τούτου (ΣτΕ 689/2009 επταμ.), έστω και αν τα πολλαπλά τέλη, ως απλές οικονομικές κυρώσεις, δεν έχουν, ανεξαρτήτως του ύψους τους, τον ατιμωτικό χαρακτήρα των στερητικών της ελευθερίας κυρώσεων που, πράγματι, δικαιολογεί μια τέτοια κρίση. Στην συνέχεια, το ΕΔΔΑ διευκρίνισε ότι η έννοια της ποινικής δίωξης ή καταδίκης στο άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου είναι αντίστοιχη της εννοίας της κατηγορίας ποινικής φύσεως του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ και, συνεπώς, ισχύουν και στην περίπτωση αυτή τα κριτήρια ... , διευρυμένα ώστε να περιλαμβάνουν και το κατά πόσο ένα μέτρο επιβάλλεται ως επακόλουθο ποινικής καταδίκης και των διαδικασιών λήψεως και επιβολής του μέτρου (βλ. απόφαση ΕΔΔΑ επί του παραδεκτού της 11.12.2007, κατά Νορβηγίας, 11187/05, υπό κεφ. Β'). Ένας ειδικότερος προβληματισμός που αναπτύχθηκε στους κόλπους του ΕΔΔΑ σε σχέση με το πότε συντρέχει η "ίδια παράβαση", κατέληξε με την απόφασή του σε μείζονα σύνθεση της 10.2.2009, κατά Ρωσίας, 14939/03, σκ. 82-84, καθώς και την απόφαση της 16.6.2009,κατά Φινλανδίας, 13079/03, σκ. 49 επομ., ότι υφίσταται ταυτότητα αδικημάτων, όταν πρόκειται για

ταυτόσημα ή ουσιαστικά όμοια πραγματικά περιστατικά, στα οποία εμπλέκεται ο ίδιος δράστης και τα οποία έχουν ενότητα τόπου και χρόνου, ανεξάρτητα από το νομικό τους χαρακτηρισμό. 10. Επειδή, η εφαρμογή της νομολογίας αυτής του ΕΔΔΑ στην ελληνική έννομη τάξη οδηγεί σε απροσδόκητα αποτελέσματα. Έτσι, όταν οι δυο διαδικασίες, διοικητική και ποινική, κινούνται η μια κατά νομικού προσώπου, και η άλλη κατά του νομίμου εκπροσώπου του, έστω και αν πρόκειται για την ίδια ουσιαστικά επιχείρηση, δεν υπάρχει για το ΕΔΔΑ κανένα απολύτως πρόβλημα, αφού τυπικά πρόκειται για δυο διακεκριμένα πρόσωπα (βλ. ΕΔΔΑ της 6.12.2007, κλπ. κατά Ελλάδος, 29829/2005). Όταν, όμως, οι δυο διαδικασίες κινούνται κατά του αυτού φυσικού προσώπου, όπως εν προκειμένω, τότε, κατά το ΕΔΔΑ, τίθεται θέμα προσβολής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τούτου. Γιατί οι δυο διαδικασίες δεν εμποδίζονται μεν να κινηθούν παράλληλα, όμως, η πρώτη που οριστικοποιείται, οποιαδήποτε, καθιστά επιβεβλημένη την ακύρωση της άλλης λόγω παραβάσεως της αρχής non bis in idem. Όταν, λοιπόν, το διοικητικό δικαστήριο διαπιστώσει ότι η οικεία διαδικασία στα ποινικά δικαστήρια έχει ολοκληρωθεί με αμετάκλητη απόφαση, είτε καταδικαστική είτε αθωωτική, υποχρεούται όχι να δεσμευθεί εν μέρει από αυτήν, είτε, έστω να την συνεκτιμήσει, αλλά, εκ τούτου και μόνο, να ακυρώσει το πολλαπλό τέλος που επιβλήθηκε από τις τελωνειακές αρχές. Αντίστοιχα, όταν το ποινικό δικαστήριο διαπιστώσει ότι η διαδικασία στα διοικητικά δικαστήρια έχει ολοκληρωθεί με αμετάκλητη απόφαση, οφείλει, ανεξαρτήτως αποτελέσματος, εκ τούτου και μόνο, να παύσει την ποινική δίωξη. Είναι προφανές ότι, για το ΕΔΔΑ, το σύστημα που έχει κατά νουν ο έλληνας νομοθέτης, συντακτικός και κοινός, δεν μπορεί να λειτουργήσει. Θα πρέπει, κατά την βούλησή του, να υπάρξει ένα εξ αρχής νέο, στο οποίο όλες οι κυρώσεις,

διοικητικές και ποινικές, να επιβάλλονται από ένα μόνο δικαστήριο. Αλλά κάτι τέτοιο δεν είναι επιτρεπτό αφού, μάλιστα, [...] κατά το Σύνταγμα, ελλείψει διατάξεως αντίστοιχης εκείνης του 94 παρ. 3, στο μεν διοικητικό δικαστήριο ανήκει κατ' αποκλειστικότητα η επίλυση των διοικητικών διαφορών, στο δε ποινικό η των ποινικών υπό την έννοια που τους δίνει όχι το ΕΔΔΑ, αλλά η ελληνική έννομη τάξη. 11. Επειδή, είναι μεν αναμφισβήτητο ότι η αρχή του non bis in idem έχει πεδίο εφαρμογής όταν ο πολίτης, που εύλογα πιστεύει ότι κατόπιν μιας αμετάκλητης δικαστικής αποφάσεως έληξε οριστικά η δικαστική του εμπλοκή, βρίσκεται ξαφνικά και πάλι αντιμέτωπος με νέα, αυτό, όμως, δεν φαίνεται να συμβαίνει, ώστε να τίθεται ζήτημα καταπατήσεως των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του, και όταν αυτός εξ αρχής γνωρίζει ότι, λόγω του θεσπισμένου δικονομικού συστήματος, ένα μέρος της ευθύνης του θα κριθεί από ένα κλάδο δικαστηρίων, και ένα άλλο από άλλο, όπως επί τόσες δεκαετίες συμβαίνει στην Ελλάδα. Περαιτέρω, εφ' όσον το ρητό γράμμα του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ αναφέρεται σε "ποινική" καταδίκη και δίωξη και σε "ποινική δικονομία" των Κρατών, η Ελλάδα, προσχωρώντας σε αυτό και αποβλέποντας στο γράμμα της σχετικής διατάξεως, ανάλογης, όπως αναφέρθηκε, της ρυθμίσεως του άρθρου 57 παρ. 1 της Ποινικής της Δικονομίας, δεν μπορούσε να διανοηθεί ότι μέσω μιας συνεχώς σε βάθος χρόνου εξελισσομένης νομολογίας του ΕΔΔΑ, αναλάμβανε διεθνείς δεσμεύσεις αντίθετες σε πάγια ριζωμένες νομικές της παραδόσεις και στο ίδιο της το Σύνταγμα, όταν, μάλιστα, η διάταξη αυτή δεν έχει διατύπωση και σκοπό που συμπίπτουν κατ' ανάγκη με το αναφερόμενο στο δικαίωμα για χρηστή απονομή της δικαιοσύνης άρθρο 6 της ΕΣΔΑ η οποία θεσπίσθηκε σε άλλο χρονικό σημείο. Έστω, λοιπόν, και αν η ΕΣΔΑ έχει αναθέσει στο ΕΔΔΑ την ερμηνεία της, δεν είναι προφανές ότι η, εξ αγαθής, ασφαλώς, προαιρέσεως τούτου,

διορθωτική ερμηνεία της επίμαχης διατάξεως συνάδει με το γράμμα και τον σκοπό της, την στιγμή, μάλιστα, που η Ελλάδα, η οποία έχει θεσπίσει από το 1950 την νομοθεσία που αναφέρθηκε, ασφαλώς δεν την θέσπισε για να αποφύγει τις προς το 7ο πρόσθετο Πρωτόκολλο διεθνείς υποχρεώσεις της, το οποίο υπέγραψε 35 χρόνια μετά, όπως αυτό ερμηνεύθηκε από το ΕΔΔΑ ύστερα από 20 ακόμη χρόνια. Άλλωστε, η διατύπωση αποφάσεων του ίδιου του ΕΔΔΑ, όταν αυτό έχει ασχοληθεί με την ελληνική νομοθεσία και, ειδικότερα, η αποφυγή κάθε σχετικής επισημάνσεως αφήνουν να εννοηθεί ότι δεν υπάρχει σχετική αντίθεσή της προς την επίμαχη διάταξη (αποφάσεις της 11.1.1997, ... κατά Ελλάδας, 35533/04, σκ. 30 και της 6.12.2007,..... και κλπ. κατά Ελλάδος, σκ. 36). Εν πάση περιπτώσει, και αν, ακόμη, είναι εφαρμοστέα η νομολογία του ΕΔΔΑ όπως διευκρινίσθηκε τελικά με την απόφαση Zolotukhin, πρέπει, κατ' αναλογία με τα ισχύοντα στην εσωτερική έννομη τάξη βάσει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, να θεωρηθεί ότι καταλαμβάνει τις υποθέσεις που δημιουργούνται μετά την διαμόρφωσή της, και όχι πριν από αυτήν. Και αυτό, αφ' ενός για να δίνεται στα Κράτη η δυνατότητα προσαρμογής της νομοθεσίας, ενδεχομένως δε και του Συντάγματός τους προς την εκάστοτε εξελισσομένη νομολογία του ΕΔΔΑ που, στην προκειμένη περίπτωση, καταλύοντας το ερειδόμενο σε διαφορετικές αντιλήψεις σύστημα του έλληνα νομοθέτη, καταστρέφει εντελώς τον αποτρεπτικό για την λαθρεμπορία στόχο του με ό,τι αυτό συνεπάγεται, αφ' ετέρου δε για να αποφευχθούν εντελώς συμπτωματικές, άνισες, λύσεις και να μην δίνεται σε ενδεχόμενους δράστες λαθρεμπορίας, η δυνατότητα, κατ' επίκλησή της, να διαφεύγουν τις κυρώσεις που τους επιφυλάσσει μια νομοθεσία, την οποία από μακρού γνωρίζουν. Άλλωστε, σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ όπως έχει

ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ δεν θα μπορούσε να τύχει εφαρμογής εν προκειμένω γιατί θα αντέβαινε προς τα άρθρα 94 παρ. 1 και 96 παρ. 1 του Συντάγματος. Πράγματι, εφ' όσον, [...] το διοικητικό δικαστήριο που διαπιστώνει ότι έχει υπάρξει αμετάκλητη κατάδικαστική ή αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου υποχρεούται εκ τούτου και μόνο να ακυρώσει το πολλαπλό τέλος που επιβλήθηκε από τις τελωνειακές αρχές, το δε ποινικό δικαστήριο, σε ανάλογη περίπτωση, να παύσει εκ τούτου και μόνο την ποινική δίωξη, η διάταξη αυτή του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, έτσι εφαρμοζόμενη, καταλήγει κατ' ουσίαν να στερεί το δικαστήριο, διοικητικό ή ποινικό, της υποχρεώσεώς του να κρίνει την διαφορά, διοικητική ή ποινική, που του έχει αναθέσει το Σύνταγμα, το οποίο δεν αντιλαμβάνεται τους σχετικούς όρους με τον τρόπο που τους αντιλαμβάνεται το ΕΔΔΑ κατά την ερμηνεία του εν λόγω Πρωτοκόλλου. Και ναι μεν η ΕΣΔΑ και τα Πρωτόκολλά της έχουν στο ελληνικό δίκαιο, όπως κάθε διεθνής σύμβαση, την υπερνομοθετική ισχύ του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αυτό όμως ούτε ορίζει, ούτε αφήνει να νοηθεί ότι έχουν και υπερσυνταγματική ισχύ. Έτσι, μπορεί μεν εύλογα τα Κράτη που υπογράφουν μια διεθνή σύμβαση να περιμένουν την τήρησή της εκ μέρους των λοιπών συμβαλλομένων Κρατών υπό την έννοια ότι αυτά δεν θα μπορούν να αντιτάξουν τα συντάγματά τους, όμως, από καμία διάταξη του Συντάγματος δεν συνάγεται ότι ο Έλληνας δικαστής μπορεί να το παραμερίσει χωρίς να εξέρχεται του πλαισίου των υποχρεώσεων που του διαγράφουν τα άρθρα 87 παρ. 2 [...] και 93 παρ. 4 [...], τούτο δε έστω και αν η στάση του έχει ως συνέπεια να τεθεί ζήτημα διεθνούς ευθύνης της Ελλάδας. Συνεπώς, εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο δεν μπορεί να εφαρμόσει την ως άνω διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ εν προκειμένω. [...] 12. Επειδή, περαιτέρω, η ΕΣΔΑ ορίζει στο άρθρο 6 παρ. 2 ότι «Παν πρόσωπον κατηγορούμενον επί αδικήματι

τεκμαίρεται ότι είναι αθών μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του». Το ΕΔΔΑ, ερμηνεύοντας την διάταξη αυτή, δέχεται παγίως ότι δικαστικές αποφάσεις που έπονται της τελεσίδικης αθώωσης κατηγορουμένου δεν πρέπει να την παραβλέπουν ηθελημένα, έστω και αν εχώρησε λόγω αμφιβολιών (απόφαση της 27.9.2007, ... κατά Ελλάδος, 35522/04). Και ναι μεν, κατά το ΕΔΔΑ, σκοπός τούτου δεν είναι να εξετάσει τον βαθμό δεσμεύσεως των διοικητικών δικαστηρίων από την απόφαση του ποινικού δικαστηρίου, καθώς, κατ' αυτό, η ερμηνεία της εγχώριας νομοθεσίας είναι έργο των εθνικών δικαστηρίων [...], καταλήγοντας, πάντως, στην κρίση ότι υπάρχει παραβίαση του τεκμηρίου αθωότητας όποτε το διοικητικό δικαστήριο δεν ακολουθεί προηγούμενη αθωωτική απόφαση του ποινικού, κατ' ουσίαν δεν του αφήνει κανένα περιθώριο. Θα πρέπει, συνεπώς, να ακυρώσει την σχετική διοικητική πράξη. Προφανώς, με την ίδια λογική, αφού, όπως αναφέρθηκε, και διοικητικές κυρώσεις εντάσσονται με βάση τα "κριτήρια Engel" στις ποινικές φύσεως, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι και η τελεσίδικη απαλλαγή από αυτές με ακυρωτική απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου έχει ανάλογες συνέπειες, συνιστώντας αθωωτική απόφαση και κλύοντας, συνεπώς, το ποινικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται εκ των υστέρων να ασχοληθεί με την ουσία της ενώπιόν του ποινικής υποθέσεως. Όμως, η νομολογία αυτή του ΕΔΔΑ, που έχει διαμορφωθεί σε περιπτώσεις που καταλογίζεται στον ενδιαφερόμενο μια συμπεριφορά η οποία είτε συνιστά διακεκριμένη διοικητική και ποινική παράβαση που, καταστρωμένη στην νομοθεσία υπό διάφορες προϋποθέσεις, κολάζεται αυτοτελώς, και διοικητικά και ποινικά, όπως σε ένα πειθαρχικό και ποινικό αδίκημα ή σε μια παράβαση του ΚΟΚ και του Ποινικού Κώδικα, είτε, αν δεν αποτελεί διοικητική παράβαση, πάντως, εντάσσεται σε σχετική διοικητική διαδικασία, όπως επί υποβολής ψευδούς δηλώσεως για χορήγηση εργατικής

κατοικίας στην υπόθεση ... κατά Ελλάδος, δεν έχει πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση που καταλογίζεται στον ενδιαφερόμενο μια μόνο παράβαση η οποία, υπό τις αυτές προϋποθέσεις, αποτελεί συγχρόνως και ποινικό αδίκημα ελεγχόμενο από τον ποινικό δικαστή, και διοικητική παράβαση, ελεγχόμενη από τον διοικητικό, όπως η λαθρεμπορία κατά τις ως άνω διατάξεις του ελληνικού δικαίου, γιατί τότε απορροφάται από το ζήτημα που κατ' εξοχήν προτάσσεται, το κατά πόσο έχει ή όχι πεδίο εφαρμογής η αρχή non bis in idem [...]. Πάντως, αν, σε αντίθεση με τα παραπάνω, θεωρηθεί ότι το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ όπως έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ καταλαμβάνει την παρούσα υπόθεση υπό την έννοια ότι αποκλείει στο διοικητικό δικαστήριο να την λύσει διαφορετικά από ό,τι το ποινικό, θα αντέβαινε και αυτό προς τα άρθρα 94 παρ. 1 και 96 παρ. 1 του Συντάγματος για τους λόγους που αναφέρθηκαν αναλυτικά στις προηγούμενες σκέψεις. [...]

11. Επειδή, με την από 20.11.2009 αίτησή του, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο ζήτησε την αναίρεση της 1461/2008 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, απορριπτικής έφεσής του κατά της 2814/2002 απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Πειραιά, με την οποία είχε απορριφθεί προσφυγή του κατά της 33/96/1.3.2001 πράξης του Διευθυντή της ΔΙ.Π.Ε.Α.Κ., περί επιβολής σε βάρος του πολλαπλού τέλους, ποσού 240.724.588 δραχμών, για λαθραία εισαγωγή και κυκλοφορία στη χώρα ενός αυτοκινήτου ... και πολλαπλού τέλους ποσού 266.284.304 δραχμών για λαθραία εισαγωγή και κυκλοφορία ενός αυτοκινήτου ..., καθώς και των διαφυγόντων για το δεύτερο όχημα δασμών και φόρων, ύψους 133.142.152 δραχμών. Η εν λόγω αίτηση απορρίφθηκε ως αβάσιμη με την 3457/2012 απόφαση (πενταμελούς σύνθεσης) του Β' Τμήματος του ΣτΕ. Με την απόφαση αυτή, κατά της οποίας στρέφεται η υπό κρίση αίτηση

επανάληψης της διαδικασίας, κρίθηκαν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: «[...] 11. [...] Από το συνδυασμό των [διατάξεων του Τελωνειακού Κώδικα και του άρθρου 5 παρ. 2 του ΚΔΔ] συνάγεται ότι [...] η διοικητική διαδικασία επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω της τελωνειακής παραβάσεως της λαθρεμπορίας είναι αυτοτελής σε σχέση με την αντίστοιχη ποινική διαδικασία και το διοικητικό δικαστήριο, όταν κρίνει επί υποθέσεως επιβολής πολλαπλού τέλους λόγω λαθρεμπορίας, δεν δεσμεύεται από την τυχόν προηγηθείσα σχετική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, εκτός εάν πρόκειται για αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση, αλλά υποχρεούται απλώς να την συνεκτιμήσει κατά την διαμόρφωση της κρίσεώς του. Περαιτέρω, η ΕΣΔΑ ορίζει στο άρθρο 6 παρ. 2 ότι "Παν πρόσωπον κατηγορούμενον επί αδικήματι τεκμαίρεται ότι είναι αθών μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του". Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ.), ερμηνεύοντας την διάταξη αυτή, δέχεται παγίως ότι δικαστικές αποφάσεις που έπονται της τελεσίδικης αθώωσης κατηγορουμένου δεν πρέπει να την παραβλέπουν ηθελημένα, έστω και αν εχώρησε λόγω αμφιβολιών (απόφαση της 27.9.2007, κατά Ελλάδος, 35522/04). Και ναί μεν, κατά το ΕΔΔΑ, σκοπός τούτου δεν είναι να εξετάσει τον βαθμό δεσμεύσεως των διοικητικών δικαστηρίων από την απόφαση του ποινικού δικαστηρίου, καθώς, κατ' αυτό, η ερμηνεία της εγχώριας νομοθεσίας είναι έργο των εθνικών δικαστηρίων [...], καταλήγοντας, πάντως, στην κρίση ότι υπάρχει παραβίαση του τεκμηρίου αθωότητας όποτε το διοικητικό δικαστήριο δεν ακολουθεί προηγούμενη αθωωτική απόφαση του ποινικού, κατ' ουσίαν δεν του αφήνει κανένα περιθώριο. Θα πρέπει, συνεπώς, να ακυρώσει την σχετική διοικητική πράξη. Όμως, η νομολογία αυτή του ΕΔΔΑ, που έχει διαμορφωθεί σε περιπτώσεις που καταλογίζεται στον ενδιαφερόμενο μια συμπεριφορά η οποία είτε συνιστά διακεκριμένη διοικητική και

ποινική παράβαση που, καταστρωμένη στην νομοθεσία υπό διάφορες προϋποθέσεις, κολάζεται αυτοτελώς, και διοικητικά και ποινικά, όπως σε ένα πειθαρχικό και ποινικό αδίκημα ή σε μια παράβαση του ΚΟΚ και του Ποινικού Κώδικα, είτε, αν δεν αποτελεί διοικητική παράβαση, πάντως, εντάσσεται σε σχετική διοικητική διαδικασία, δεν έχει πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση που καταλογίζεται στον ενδιαφερόμενο μια μόνο παράβαση η οποία, υπό τις αυτές προϋποθέσεις, αποτελεί συγχρόνως και ποινικό αδίκημα ελεγχόμενο από τον ποινικό δικαστή και διοικητική παράβαση, ελεγχόμενη από τον διοικητικό, όπως η λαθρεμπορία κατά τις ως άνω διατάξεις του ελληνικού δικαίου, γιατί τότε απορροφάται από το ζήτημα που κατ'εξοχήν προτάσσεται, το κατά πόσο έχει ή όχι πεδίο εφαρμογής η αρχή non bis in idem. Άλλωστε, και αν ακόμη έχει εφαρμογή στην περίπτωση αυτή η ως άνω νομολογία, δεν αποκλείει, κατά την έννοιά της, να στηρίζει την κρίση του το εκ των υστέρων επιλαμβανόμενο διοικητικό δικαστήριο σε στοιχεία διαφορετικά εκείνων στα οποία είχε στηρίξει την κρίση του το ποινικό, όπως συμβαίνει εν προκειμένω. Πάντως, αν, σε αντίθεση με τα παραπάνω, θεωρηθεί ότι το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ όπως έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ καταλαμβάνει την παρούσα υπόθεση υπό την έννοια ότι αποκλείει στο διοικητικό δικαστήριο να την λύσει διαφορετικά από ό,τι το ποινικό, θα αντέβαινε προς τα άρθρα 94 παρ. 1 και 96 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι θα κατέληγε κατ'ουσίαν να στερεί το δικαστήριο, διοικητικό ή ποινικό, της υποχρεώσεώς του να κρίνει την διαφορά, διοικητική ή ποινική, που του έχει αναθέσει το Σύνταγμα, το οποίο δεν αντιλαμβάνεται τους σχετικούς όρους με τον τρόπο που τους αντιλαμβάνεται το ΕΔΔΑ. Συνεπώς, εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο δεν μπορεί να εφαρμόσει την ως άνω διάταξη (ΣτΕ 62/2012, 2067/2011, 4506/2011 7μ., ΣτΕ 3555/2011, 2978/2011). 12. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από την αναιρεσιβαλλόμενη

απόφαση προκύπτουν τα εξής: Στις 15.10.1994 υπάλληλοι της Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Ελέγχου Ανασταλτικών Καθεστώτων (ΔΙΠΕΑΚ) διαπίστωσαν ότι στον χώρο σταθμεύσεως της επί της οδού [...] στη Βούλα οικίας του αναιρεσειόντος ήταν σταθμευμένο το με αριθμό κυκλοφορίας ιδιωτικής χρήσεως επιβατηγό αυτοκίνητο, μάρκας ... 600 SL, το οποίο, όπως προέκυψε από τη σχετική παραγγελία αγοράς (purchase order), την επιβεβαίωση παραγγελίας (confirmation of order), την εντολή χρεώσεως (debit advice), το πιστοποιητικό T2 και την οικεία φορτωτική, αγοράσθηκε από τον τελευταίο τον Νοέμβριο του έτους 1992 από τη ... στη Γερμανία, με τη μεσολάβηση της , αντιπροσώπου της στο Γύθειο Λακωνίας, που δηλώθηκε και ως τόπος κατοικίας του. Το εν λόγω αυτοκίνητο, το τίμημα του οποίου, ύψους 200.000 DM, εξοφλήθηκε από τον αναιρεσειόντα στην Τράπεζα της Στουτγάρδης μέσω Ελβετίας, εφοδιάσθηκε με προσωρινές γερμανικές πινακίδες με αριθ. ισχύος έξι μηνών, συνοδευόμενο δε από το υπ' αριθ. /1992 πιστοποιητικό Κοινοτικής Διαμετακόμισης T2, φορτώθηκε από τη Γερμανίας με άλλα επτά αυτοκίνητα και κοινή φορτωτική, με προορισμό την αντιπροσωπεία Αθηνών (.....), από την οποία όμως ουδέποτε παρελήφθη. Σύμφωνα με το .. /5.9.1995 έγγραφο της Διεύθυνσης του Τελωνείου Αθηνών προς τη ΔΙΠΕΑΚ, το ανωτέρω αυτοκίνητο, μολονότι εισήλθε στην Ελλάδα στις 16.12.1992, με ισχύ κυκλοφορίας έως 16.6.1993, όπως προκύπτει από τη σχετική σφραγίδα του αρμόδιου υπαλλήλου του Ε` Τελωνείου Πατρών, δεν παραδόθηκε στο Τελωνείο Αθηνών, ούτε καταχωρίθηκε σε αυτό το πιστοποιητικό T2 για να πιστοποιηθεί η παραλαβή του και να δοθεί ο τελωνειακός προορισμός, αλλά παραλήφθηκε από τον ίδιο τον αναιρεσειόντα, ο οποίος, χωρίς να καταβάλει τις οφειλόμενες δασμοφορολογικές επιβαρύνσεις, το κυκλοφορούσε αρχικώς με τις προσωρινές γερμανικές πινακίδες ,

στη συνέχεια δε με τις πινακίδες με αριθ. , που τοποθέτησε, με τις οποίες και εντοπίστηκε το αυτοκίνητο στην οικία του. Το συμπέρασμα αυτό των ελεγκτικών τελωνειακών οργάνων ερείδεται στη διαπίστωση ότι σύμφωνα με τα βιβλία της αντιπροσωπείας της και τα εκδοθέντα στο όνομα του αναιρεσειόντος τιμολόγια παροχής υπηρεσιών, στις 7.1.1993 επισκέυασε το αυτοκίνητο με αριθμό κυκλοφορίας , αριθμό πλαισίου , αριθμό κινητήρα και ημερομηνία πρώτης κυκλοφορίας 18.12.1992 και στις 8.11.1993, 12.12.1993, 8.2.1994, 11.5.1994 και 26.5.1994 επισκέυασε το με αριθ. κυκλοφορίας αυτοκίνητο, με τα αυτά ως άνω λοιπά στοιχεία, πλην του αριθμού πλαισίου, διαφοροποιούμενου ως προς τα τρία αρχικά γράμματα (...αντί...). Εξάλλου, στις 12.12.1994, αρμόδιοι τελωνειακοί υπάλληλοι, διενεργώντας έλεγχο στο κατάστημα επισκευής αυτοκινήτων της εταιρείας στην Κηφισιά [...], προέβησαν σε δέσμευση και στη συνέχεια σε κατάσχεση (σχετ. η από 20.9.1995 έκθεση κατάσχεσης) του με αριθ. κυκλοφορίας αυτοκινήτου , με αριθμό πλαισίου , ιδιοκτησίας του αναιρεσειόντος, καθόσον, όπως προέκυψε από την έρευνα των βιβλίων και στοιχείων της ανωτέρω εταιρείας, το εν λόγω αυτοκίνητο εισήλθε στο συνεργείο στις 16.11.1992, 31.3.1993, 16.6.1993, 22.7.1993 και 3.11.1993, με πινακίδες κυκλοφορίας , και στις 13.1.1994, 25.1.1994 και 12.10.1994 με πινακίδες κυκλοφορίας , τα δε τιμολόγια για την επισκευή του εκδόθηκαν στο όνομα της εταιρείας του αναιρεσειόντος Σύμφωνα με το... /11.5.1999 έγγραφο του Τελωνείου Πατρών προς τη ΔΙΠΕΑΚ, το αυτοκίνητο με αριθ. Κυκλοφορίας ... , εισήλθε στην Ελλάδα στις 17.9.1991 με το πλοίο και παραδόθηκε σε ελεύθερη χρήση. Από περαιτέρω έρευνα των αρμοδίων ελληνικών και γερμανικών τελωνειακών αρχών, προέκυψε ότι το ασφαλιστήριο υπ' αριθ. /94 της εταιρείας , που αφορούσε ασφάλιση του

αυτοκινήτου με αριθ. κυκλοφορίας ήταν πλαστό, καθόσον ο αναιρεσειών δεν ήταν ασφαλισμένος στην εταιρεία αυτή, το δε ασφαλιστήριο μπορούσε να εκδοθεί κενό, αν δεν ήταν ακόμη γνωστά τα στοιχεία του οχήματος, καθώς και ότι οι πινακίδες χορηγήθηκαν στον αναιρεσειόντα, κάτοικο Πεσκάρα Ιταλίας, την 1.10.1993 για ένα αυτοκίνητο μάρκας, τύπου Σύμφωνα δε με έγγραφο της ασφαλιστικής εταιρείας, το αυτοκίνητο , με πινακίδες κυκλοφορίας, ήταν ασφαλισμένο στην εν λόγω εταιρεία για το διάστημα 13.3.1992 - 9.12.1993 στο όνομα της , συζύγου του αναιρεσειόντος. Από τον έλεγχο των φορολογικών στοιχείων του τελευταίου - ο οποίος με τη σύζυγο και τον υιό του είναι μόνιμοι κάτοικοι Ελλάδας, με ιδιόκτητη οικία στη Βούλα [...] και δευτερεύουσα στα Καλύβια Αττικής - προέκυψε ότι ήταν ασφαλισμένος κατά τα έτη 1974 - 2000 στο Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων, με την ιδιότητα του εταίρου της "....." (σχετ. /16.12.1999 και /8.5.2000 έγγραφα του ΤΑΕ), καθώς και ότι είναι διαχειριστής και νόμιμος εκπρόσωπος ή διευθύνων σύμβουλος ή υπεύθυνος σειράς εταιρειών, με έδρα την Ελλάδα, με συμμετοχή και μελών της οικογενείας του (γονείς, σύζυγος, τέκνο). [] Με την έγγραφη, αρχική και συμπληρωματική, απολογία του [ενώπιον των τελωνειακών αρχών], ο αναιρεσειών υποστήριξε ότι από της γεννήσεώς του, το έτος 1943, ήταν μόνιμος κάτοικος Αλεξάνδρειας Αιγύπτου, και από το 1982 Μιλάνου Ιταλίας, εγγεγραμμένος, σύμφωνα με το από 23.4.1997 Πιστοποιητικό του Προξενικού Γραφείου της Ελληνικής Πρεσβείας στη Ρώμη, αρχικά στα Μητρώα μονίμων κατοίκων Γεν. Προξενείου Μιλάνου και από 1.4.1997 στα Προξενικά Μητρώα με αριθ. ... /1997, διαμένων στην Πεσκάρα από 29.12.1988, στα δημοτολόγια της οποίας είναι εγγεγραμμένος, ότι από 19.2.1987 είναι μέλος του Επιμελητηρίου Εμπορίου, Βιοτεχνίας και Γεωργίας της Μοδένα, όπου, αφενός έχει συστήσει εταιρεία με

τους και , με αντικείμενο εργασιών την παραγωγή, εμπορία χονδρικής, εισαγωγή και εξαγωγή αντικειμένων ρουχισμού και αφετέρου, είχε μισθώσει [...] κατοικία κατά τα έτη 1991 - 1995, υποβάλλοντας κατά το διάστημα αυτό τις οικείες φορολογικές δηλώσεις και καταβάλλοντας τον αναλογούντα φόρο κύκλου εργασιών, σύμφωνα με τις αντίστοιχες βεβαιώσεις του Δημόσιου Ταμείου της Περιφερειακής Εφορίας της Μπολόνια. Για τα ανωτέρω δύο αυτοκίνητα, ο αναιρεσείων, στην έγγραφη απολογία του υποστήριξε, για το μεν, με αριθ. κυκλοφορίας, ότι με αυτό, που έφερε στην Ελλάδα με το πλοίο στις 17.9.1991 και του παραδόθηκε σε ελεύθερη χρήση, μετακινούνται ο ίδιος και ο συνεταίρος του μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας, για δε το, ότι παραγγέλθηκε από τον ίδιο, για λογαριασμό του προαναφερθέντος Ιταλού συνεταίρου του, στον οποίο ανήκε, και στις 16.12.1992 χορηγήθηκε από το Τελωνείο Πατρών άδεια κυκλοφορίας, με το καθεστώς της ελεύθερης χρήσεως, έως 16.6.1993, ενώ υποβαλλόταν σε συντήρηση σε εξουσιοδοτημένο συνεργείο όταν βρισκόταν στην Ελλάδα και τελικώς πωλήθηκε στη Γερμανία, σύμφωνα με την από 26.4.1997 υπεύθυνη δήλωση του στο Δημαρχείο της Μοδένα και την από 7.5.1997 υπεύθυνη δήλωση του Περαιτέρω, ο αναιρεσείων έθεσε υπόψη των τελωνειακών αρχών την 36398/1998 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, με την οποία κηρύχθηκε αθώος της απαγγελθείσης σε βάρος του κατηγορίας για λαθρεμπορία, με την αιτιολογία ότι, ως μόνιμος κάτοικος Ιταλίας, είχε το δικαίωμα να κυκλοφορεί αυτοκίνητο με ξένες πινακίδες. Ενόψει των ανωτέρω, ο Διευθυντής της Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Ελέγχου Ανασταλτικών Καθεστώτων, με την .../1.3.2001 πράξη του, χαρακτήρισε την, από τον αναιρεσείοντα, κυκλοφορία στο εσωτερικό της χώρας, χωρίς να έχει τη συνήθη κατοικία του στο εξωτερικό και

χωρίς να τηρηθεί η διαδικασία της προσωρινής εισαγωγής τους, δύο οχημάτων με ξένες πινακίδες, με τη χρησιμοποίηση τεχνασμάτων και μεθοδεύσεων (πλαστές πινακίδες, μετάθεση πινακίδων από το ... στο ... κ.λπ.), με σκοπό τη διαφυγή της καταβολής στο Δημόσιο των αναλογουσών δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων, τελωνειακή παράβαση - λαθρεμπορία, υπαίτιο δε αυτής τον αναιρεσείοντα, στον οποίο κατελόγισε, για το αυτοκίνητο ... , με αριθμό κυκλοφορίας , που διέφυγε της κατασχέσεως, τους αναλογούντες δασμούς και φόρους, ποσού 133.142.152 δραχμών, καθώς και πολλαπλό τέλος, ύψους 266.284.304 δραχμών, για δε το αυτοκίνητο, πολλαπλό τέλος, ύψους 240.724.588 δραχμών, υπολογισθέν στο διπλάσιο των διαφυγόντων δασμών και φόρων. Κατά της τελευταίας καταλογιστικής πράξεως, ο ήδη αναιρεσείων άσκησε προσφυγή, με την οποία υποστήριξε ότι: α) ως μόνιμος κάτοικος εξωτερικού - επικαλεσθείς προς απόδειξη αυτού, πιστοποιητικό του Προξενικού Γραφείου της Ελληνικής Πρεσβείας στη Ρώμη, σύμφωνα με το οποίο είναι μόνιμος κάτοικος Ιταλίας από του έτους 1982 έως και 23.4.1997, δελτίο ταυτότητας του Δήμου Πεσκάρια Ιταλίας και την κατάθεση φορολογικών δηλώσεων ετών 1991 - 1994 στη Μοδένα Ιταλίας, με καταβολή των αναλογούντων φόρων - δικαιούτο ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ελλάδα αυτοκινήτων με ξένες πινακίδες [...]. Με την πρωτόδικη απόφαση, απορρίφθηκε, ως κατ' ουσίαν αβάσιμη, η προσφυγή, με την αιτιολογία ότι τα επίμαχα δύο αυτοκίνητα, τα οποία δεν αποδείχθηκε ότι δεν ανήκουν στον αναιρεσείοντα - ανεξαρτήτως της συνδρομής ή μη στο πρόσωπό του, ως μόνιμου κατοίκου εξωτερικού, του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας τους - δεν επανεξήχθησαν με την πάροδο της χορηγηθείσης άδειας ελεύθερης χρήσης τους, αλλά παρέμειναν και κυκλοφορούσαν στη χώρα, με χρήση διαφόρων τεχνασμάτων, όπως η

αντικατάσταση των αρχικών πινακίδων κυκλοφορίας με άλλες, με σκοπό τη διαφυγή της καταβολής στο Δημόσιο των δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων, που αναλογούσαν στη νόμιμη εισαγωγή και κυκλοφορία τους. Ο αναιρεσείων άσκησε έφεση με την οποία υποστήριξε ότι: 1) δεν υπέπεσε στις αποδιδόμενες σ' αυτόν λαθρεμπορικές παραβάσεις, αφού, ως μόνιμος κάτοικος εξωτερικού - επικαλούμενος, προς απόδειξη αυτού, το σύνολο των στοιχείων που είχε επικαλεσθεί προς τούτο πρωτοδίκως (προξενικές βεβαιώσεις περί μόνιμης κατοικίας του στην Ιταλία, φορολογικές δηλώσεις υποβληθείσες στην Ιταλία κ.ά.) - δικαιούτο ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ελλάδα αυτοκινήτων με ξένες πινακίδες, [...] 5) δεν εκτιμήθηκε ορθώς η αθωωτική για τον αναιρεσείοντα αμετάκλητη απόφαση του ποινικού δικαστηρίου (υπ' αριθ. 36398/1998 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών), [...] το δικάσαν [Εφετείο] απέρριψε τον πέμπτο λόγο εφέσεως με την αιτιολογία ότι δεν μπορεί να συναχθεί αντίθετη κρίση από την υπ' αριθ. 36398/1998 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών - που, άλλωστε δεν δεσμεύει, κατ' άρθρο 5 παρ. 2 [...] του Κ.Δ.Δ., το Δικαστήριο - με την οποία κρίθηκαν ζητήματα αφορώντα όχι την (διοικητική) τελωνειακή παράβαση, αλλά το ποινικό αδίκημα της λαθρεμπορίας, για το οποίο ο αναιρεσείων κηρύχθηκε αθώος, με τη σκέψη ότι δικαιούτο ατελούς εισαγωγής και κυκλοφορίας στην Ελλάδα αυτοκινήτου, ως μόνιμος κάτοικος αλλοδαπής, γεγονός που, όπως είχε ήδη δεχθεί, δεν αναιρεί τη στοιχειοθέτηση της επίμαχης παραβάσεως. [...] 18. Επειδή, προβάλλεται ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παραβίασε το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, και ειδικά την απορρέουσα από αυτό αρχή του τεκμηρίου της αθωότητας, όπως έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ, δεχόμενη ότι δεν μπορεί να συναχθεί κρίση για την μη τέλεση της διοικητικής παραβάσεως της λαθρεμπορίας από την αμετάκλητη αθωωτική 36398/1998

απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, και διαμορφώνοντας αυτοτελώς κρίση για τη διάπραξη της παραβάσεως αυτής. Επικουρικώς, προβάλλεται ότι το δευτεροβάθμιο δικαστήριο δεν συνεκτίμησε για τη διαμόρφωση της κρίσεώς του την αμετάκλητη απόφαση του ποινικού δικαστηρίου και ιδίως κατά το μέρος αυτής που αναφέρεται στην αθώωση του αναιρεσείοντος για την παράνομη αντικατάσταση πινακίδων αριθμού κυκλοφορίας. Και αυτός, όμως, ο λόγος είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, κατά το μεν πρώτο του σκέλος διότι, όπως έγινε δεκτό ανωτέρω, το δικάσαν δικαστήριο μπορούσε να διαμορφώσει αντίθετη κρίση από το γενόμενα δεκτά με την αμετάκλητη αθωωτική απόφαση, κατά το δε δεύτερο σκέλος του διότι, όπως προκύπτει από το παρατεθέν περιεχόμενο της αναιρεσιβαλλομένης, το δικάσαν διοικητικό εφετείο αιτιολόγησε ειδικώς την κρίση του ως προς την τέλεση από τον αναιρεσείοντα της διοικητικής παραβάσεως της λαθρεμπορίας, στην οποία κατέληξε κατόπιν συνεκτιμήσεως και της ποινικής αποφάσεως (πρβλ. ΣτΕ 990/2004 Ολ., 2067/2011 επταμ. σκ. 7, 501/2012)».

12. Επειδή, κατόπιν της ως άνω 3457/2012 απόφασης του ΣτΕ, ο αιτών άσκησε (την υπ' αριθμ. 9028/13) προσφυγή ενώπιον του ΕΔΔΑ, η οποία έγινε δεκτή με την από 30.4.2015 απόφαση του Α' Τμήματος του ΕΔΔΑ. Στην απόφαση αυτή (δημοσιευθείσα στη γαλλική γλώσσα) έγιναν δεκτά και κρίθηκαν τα ακόλουθα, σε σχέση με την προσφυγή του αιτούντος (βλ. επίσημη μετάφραση της απόφασης, που έχει αναρτηθεί στον ιστοχώρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): [...]

13. Επειδή, από τις ανωτέρω σκέψεις της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ προκύπτει με σαφήνεια ότι οι αποδοθείσες στην Ελληνική Δημοκρατία παραβάσεις της ΕΣΔΑ αφορούσαν αποκλειστικά και μόνο τη διοικητική

διαδικασία και, περαιτέρω, τη διοικητική δίκη περί καταλογισμού σε βάρος του αιτούντος πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας, όχι και την επιβολή σε αυτόν των διαφυγόντων φόρων, για την εισαγωγή και κυκλοφορία του επίδικου οχήματος μάρκας (βλ., ιδίως, τις σκέψεις 29, 55, 61-65, 72, 74, 79, 86 και 88 της απόφασης). Επομένως, η υπό κρίση αίτηση, κατά το μέρος της με το οποίο ζητείται η επανάληψη της διαδικασίας εκδίκασης της αμετακλήτως κριθείσας με την απόφαση ΣτΕ 3457/2012 υπόθεσης του αιτούντος, περί επιβολής σε βάρος του φόρων (ύψους 133.142.152 δρχ.) λόγω λαθραίας εισαγωγής και κυκλοφορίας αυτοκινήτου, είναι απορριπτέα ως αβάσιμη, διότι δεν συντρέχει, κατά τούτο, η πρώτη από τις προϋποθέσεις που τίθενται στη σκέψη 8.

14. Επειδή, με την από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ διαπιστώθηκε παραβίαση από την Ελληνική Δημοκρατία των δικαιωμάτων του αιτούντος τόσο κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ όσο και κατά το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, αναφορικά με την επιβολή σε βάρος του διοικητικών χρηματικών κυρώσεων (πολλαπλών τελών). Σε υπόθεση όπως η παρούσα, δημιουργείται, πάντως, ζήτημα αλληλοκάλυψης της κανονιστικής εμβέλειας των δύο προαναφερόμενων διατάξεων της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, οι επιταγές του *ne bis in idem* υπερκαλύπτουν κατ' ουσίαν τις προαναφερόμενες (βλ. σκέψη 9) υποχρεώσεις που απορρέουν από το σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, στο μέτρο που έχουν ως αυτόθροη συνέπεια τον τερματισμό της δεύτερης (μήπω περαιωθείσας αμετακλήτως) "ποινικής" διαδικασίας σε βάρος του διοικούμενου, οπότε προτάσσεται η εξέταση της εφαρμογής του κανόνα *ne bis in idem* (πρβλ. ΣτΕ 2067/2011 επταμ.). Επομένως, στο πλαίσιο της κρίσης της παρούσας αίτησης, εξετάζεται πρώτα αν πληρούνται οι μνημονευόμενες στη σκέψη 8 προϋποθέσεις σε σχέση με τη διαπιστωθείσα από

το ΕΔΔΑ παραβίαση του κανόνα *ne bis in idem*.

15. Επειδή, η σκέψη 11 της απόφασης ΣτΕ 3457/2012 περιέχει σειρά κρίσεων, αντίστοιχων με κρίσεις της απόφασης ΣτΕ 2067/2011 επταμ., στην οποία παραπέμπει (και η οποία περιέχει τον προεκτεθέντα συλλογισμό περί της μη εφαρμογής του κανόνα *ne bis in idem* και του τεκμηρίου αθωότητας), αναφορικά με τη σχέση μεταξύ της ποινικής δίκης και της διοικητικής διαδικασίας και δίκης σε υποθέσεις λαθρεμπορίας, στο πλαίσιο δε αυτό περιλαμβάνει ρητή αναφορά και στην αρχή *ne bis in idem*, ως απορροφώσα τις οικείες υποχρεώσεις που απορρέουν από το (κατά το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ) τεκμήριο αθωότητας, ενόψει του προβληθέντος λόγου αναιρέσης περί μη νόμιμης εκτίμησης από το δικάσαν Διοικητικό Εφετείο της σχετικής αμετάκλητης αθωωτικής ποινικής απόφασης. Από τις εν λόγω κρίσεις προκύπτει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφενός, θεώρησε ότι οι διατάξεις (του άρθρου 97) του Τελωνειακού Κώδικα και του άρθρου 5 παρ. 2 του ΚΔΔ, ερμηνευόμενες σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρα 94 παρ. 1 και 96 παρ. 1), έχουν την έννοια ότι η διοικητική διαδικασία και δίκη περί διαπίστωσης τελωνειακών παραβάσεων και επιβολής πολλαπλών τελών είναι αυτοτελής σε σχέση με την αντίστοιχη ποινική διαδικασία και ότι ο διοικητικός δικαστής δεν δεσμεύεται από το αθωωτικό αποτέλεσμα της ποινικής δίκης, υποχρεούμενος απλώς να το συνεκτιμήσει, και, αφετέρου, δέχθηκε, ρητώς για το τεκμήριο αθωότητας και εμμέσως, πλην σαφώς, ως προς τον κανόνα *ne bis in idem*, στον οποίο αναφέρθηκε και τον οποίο επικαλέσθηκε ο αιτών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι οι οικείες διατάξεις της ΕΣΔΑ, όπως ερμηνεύονται από το ΕΔΔΑ, δεν έχουν εφαρμογή και δεν μπορούν να οδηγήσουν σε διαφορετική ερμηνεία των παραπάνω διατάξεων της ελληνικής νομοθεσίας. Περαιτέρω, στην υπαγωγή,

στη σκέψη 18, το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικάσαν Διοικητικό Εφετείο νομίμως δέχθηκε την τέλεση από τον αιτούντα των επίμαχων παραβάσεων λαθρεμπορίας, κατόπιν συνεκτίμησης της οικείας αμετάκλητης, αθωωτικής γι' αυτόν, απόφασης ποινικού δικαστηρίου. Εξάλλου, η Ελληνική Κυβέρνηση, δεν προέβαλε ένσταση απαραδέκτου, βάσει του άρθρου 35 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, του λόγου προσφυγής του αιτούντος περί παραβίασης του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, θεωρώντας προφανώς (ορθώς, κατά τα προαναφερόμενα) ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας εξέφερε έμμεση κρίση περί της (μη) εφαρμογής του κανόνα *ne bis in idem* στην παρούσα υπόθεση. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, πληρούται η πρώτη από τις προϋποθέσεις που τίθενται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

16. Επειδή, η καταστολή της φοροδιαφυγής (και, ιδίως, της μεγάλης από απόψεως ποσού), μέσω της διαπίστωσης των οικείων παραβάσεων και της επιβολής των αντίστοιχων διαφυγόντων φόρων, καθώς και των προβλεπόμενων στο νόμο διοικητικών κυρώσεων, συνιστά, κατά το Σύνταγμα (άρθρα 4 παρ. 5, 26 και 106 παρ. 1 και 2), επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος και βασικό έργο της φορολογικής Διοίκησης (πρβλ. ΣτΕ 884/2016 επταμ.), το οποίο πραγματοποιείται υπό τον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 και το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος (η δεύτερη των εν λόγω διατάξεων ορίζει ότι «στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει»). Οι προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις ναι μεν έχουν την έννοια ότι ο κοινός νομοθέτης κωλύεται να εξαρτήσει την άσκηση των ως άνω εξουσιών της Διοίκησης ή/και της αρμοδιότητας των διοικητικών δικαστηρίων για επίλυση των σχετικών διαφορών από την προηγούμενη ποινική καταδίκη του φορολογούμενου για το

αντίστοιχα προβλεπόμενο ποινικό αδίκημα φοροδιαφυγής ή λαθρεμπορίας, αλλά, πάντως, σε περίπτωση που προβλέπονται για την ίδια παραβατική συμπεριφορά τόσο διοικητικές όσο και ποινικές κυρώσεις, δεν εμποδίζουν τη θέσπιση και την εφαρμογή κανόνων από τους οποίους να προκύπτει επίδραση, καθ' όσον αφορά τις προβλεπόμενες στο νόμο διοικητικές κυρώσεις, της ποινικής διαδικασίας και δίκης περί φοροδιαφυγής/λαθρεμπορίας στην αντίστοιχη διοικητική διαδικασία και δίκη. Και τούτο ανεξαρτήτως του ότι τέτοιο ποινικό αδίκημα μπορεί να προβλέπεται μόνο για τις πλέον σοβαρές παραβάσεις, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας, η οποία, άλλωστε, ενδέχεται να παραβιάζεται από την παράλληλη πρόβλεψη διοικητικών και ποινικών κυρώσεων για την ίδια παράβαση (βλ. .. Γαλλίας 24.6.2016, 2016-545 QPC, σκέψη 20 και Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 167/2016 πενταμ., σκέψη 23). Με την απόφαση ΣτΕ 2067/2011 επταμ. έγινε (κατά πλειοψηφία) δεκτή η άποψη ότι το άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ, δεν θα μπορούσε να τύχει εφαρμογής σε υπόθεση επιβολής πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας παρόμοια με την παρούσα, γιατί κάτι τέτοιο θα αντέβαινε προς τα άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος, στο μέτρο που το διοικητικό δικαστήριο που διαπιστώνει ότι έχει υπάρξει αμετάκλητη (καταδικαστική ή αθωωτική) απόφαση ποινικού δικαστηρίου θα ήταν υποχρεωμένο εκ τούτου και μόνο να ακυρώσει το πολλαπλό τέλος που επιβλήθηκε από τις τελωνειακές αρχές, στο ίδιο πρόσωπο για την ίδια κατ' ουσίαν παράβαση, με συνέπεια να στερείται της εξουσίας και της υποχρέωσής του να κρίνει τη διοικητική διαφορά που του έχει αναθέσει το Σύνταγμα. Η άποψη αυτή υιοθετήθηκε μεν και σε μεταγενέστερες αποφάσεις του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά (i) δεν παγιώθηκε στη νομολογία του Β'

Τμήματος, καθώς δεν επαναλήφθηκε στις αποφάσεις του Τμήματος που εκδόθηκαν τα τελευταία χρόνια σε υποθέσεις πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας, οι οποίες συζητήθηκαν μετά τις αρχές του 2013 και στις οποίες ετίθετο ζήτημα εφαρμογής του κανόνα *ne bis in idem*, (ii) πρόκειται για επάλληλη/επικουρική βάση της κρίσης του Δικαστηρίου περί μη εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ σε υπόθεση παρόμοια με την παρούσα, (iii) δεν υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου στην απόφαση 1741/2015 ούτε βρίσκει έρεισμα σε κάποια άλλη απόφασή της, (iv) βρίσκεται σε αντίθεση προς τη νομολογία περί εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 5 παρ. 2 του ΚΔΔ σε υποθέσεις λαθρεμπορίας (αντίφαση η οποία, άλλωστε, επισημαίνεται στη σκέψη 71 της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ), δεδομένου ότι, αν ήταν ορθή, θα έπρεπε κατά λογική αναγκαιότητα να γίνει επίσης δεκτό ότι αντίκειται στο άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος η εν λόγω διάταξη του ΚΔΔ (στο μέτρο που υποχρεώνει το διοικητικό δικαστή να ακολουθήσει την αμετάκλητη καταδικαστική κρίση του ποινικού δικαστή στην αντίστοιχη ποινική υπόθεση φοροδιαφυγής/λαθρεμπορίας, στερώντας του κατ' ουσίαν την εξουσία να κρίνει ο ίδιος την ενώπιόν του διοικητική διαφορά), η οποία, όμως, έχει κριθεί ως συνάδουσα προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος με την απόφαση ΣτΕ Ολομ. 1741/2015 (αλλά και με την ίδια τη ΣτΕ 2067/2011 επταμ.), χωρίς να τεθεί (το αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο) ζήτημα αντίθεσής της προς το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος, (v) δεν συνάδει με την προαναφερόμενη (βλ. ανωτέρω σκέψη 8) βασική αρχή της "φιλικής" προς την ΕΣΔΑ ερμηνείας του Συντάγματος, η επίμαχη διάταξη (του άρθρου 94 παρ. 1) του οποίου μπορεί ευλόγως και είναι ορθό να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ουδόλως αποκλείει την εφαρμογή του κανόνα του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ σε υποθέσεις πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας, όπως η παρούσα, διότι ο

κανόνας αυτός, όπως ερμηνεύεται από το ΕΔΔΑ, δεν θίγει την κατανομή της δικαιοδοσίας μεταξύ των διοικητικών και των ποινικών δικαστηρίων, αλλά έχει διαφορετικό αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής, και, συγκεκριμένα, κατοχυρώνει θεμελιώδη εγγύηση υπέρ του διωκόμενου από τις δημόσιες αρχές, η οποία, σε περίπτωση δίωξης του για ποινικό αδίκημα λαθρεμπορίας, δύναται, μεταξύ άλλων, να έχει επιρροή στη νομιμότητα της διοικητικής πράξης περί επιβολής σε βάρος του πολλαπλού τέλους και, δη, όχι μόνο επιγενόμενα, κατά τη διάρκεια της οικείας διοικητικής δίκης, αλλά και εξ αρχής, κατά την έκδοση της καταλογιστικής διοικητικής πράξης (όπως συνέβη στην υπό κρίση υπόθεση του , στην οποία η σε βάρος του ποινική διαδικασία είχε ήδη ολοκληρωθεί αμετάκλητα κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης με την οποία του καταλογίσθηκαν τα επίδικα πολλαπλά τέλη: βλ. σκέψη 72, *in fine*, της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ) και, συνακόλουθα, να έχει συνέπειες ως προς το βάσιμο της κατ' αυτής ασκούμενης ένδικης προσφυγής ή των περαιτέρω ασκούμενων ένδικων μέσων. Τούτων έπεται ότι η εφαρμογή του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ στην υπό κρίση υπόθεση δεν προσκρούει στο άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος, ούτε, άλλωστε, ανακύπτει ζήτημα αντίθεσής της προς κάποια άλλη συνταγματική διάταξη. Συνεπώς, πληρούται και η δεύτερη από τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

17. Επειδή, η εφαρμογή, σε υπόθεση όπως η παρούσα, του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ δεν άγει σε παραβίαση άλλης υποχρέωσης της χώρας από το διεθνές δίκαιο. Ειδικότερα, δεν δημιουργεί ζήτημα παραβίασης των αρχών της υπεροχής, της ενότητας και της αποτελεσματικότητας του δικαίου της ΕΕ και, ιδίως, της υποχρέωσης των κρατών μελών να προβλέπουν και να επιβάλλουν κατάλληλες κυρώσεις για παράβαση των διατάξεών του. Σχετικώς παρατηρείται ότι

ακόμα και σε περίπτωση, που, πάντως, δεν φαίνεται να συντρέχει εν προκειμένω, στην οποία η αποδιδόμενη παράβαση λαθρεμπορίας αφορά στη διαφυγή δασμών ή άλλων φόρων του ενωσιακού δικαίου, τόσο οι ποινικές κυρώσεις και τα συναφώς επιβαλλόμενα μέτρα που προβλέπονται από τα άρθρα 102 και 107 του Τελωνειακού Κώδικα όσο και τα πολλαπλά τέλη που προβλέπονται στο άρθρο 97 του ίδιου Κώδικα έχουν, κατ' αρχήν, (αυτοτελώς) αρκούντως αποτρεπτικό χαρακτήρα, ενόψει της φύσης και της βαρύτητάς τους και, επομένως, ο αποκλεισμός της εφαρμογής της μίας εκ των δύο αυτών κατηγοριών κυρώσεων (σε υπόθεση όπως η παρούσα, των διοικητικών), δυνάμει του κανόνα *ne bis in idem*, δεν προσκρούει στην προαναφερόμενη υποχρέωση της Ελλάδας από το ενωσιακό δίκαιο. Και τούτο ανεξαρτήτως αν οι νομοθετικές διατάξεις περί επιβολής ποινικών κυρώσεων αποδεικνύονται, στην πρακτική εφαρμογή τους, λιγότερο αποτελεσματικές για την αποτροπή της τέλεσης φορολογικών και τελωνειακών παραβάσεων, σε σχέση με τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις, ενόψει, αφενός, του βαθμού απόδειξης που απαιτείται για την ποινική καταδίκη (βλ. ανωτέρω σκέψη 9, *in fine*) και των λοιπών διαφορών μεταξύ της ποινικής και της διοικητικής διαδικασίας και δίκης περί τέτοιων παραβάσεων, που καθιστούν ευχερέστερη την απαλλαγή του κατηγορούμενου στην ποινική δίκη (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1741/2015 σκέψη 14), και, αφετέρου, των προβλημάτων που αντιμετωπίζει το σωφρονιστικό σύστημα και τα οποία έχουν επιπτώσεις στη δυνατότητα εκτέλεσης των ποινικών κυρώσεων και, κατά συνέπεια, στην πρακτική αποτελεσματικότητα της πρόβλεψης και του καταλογισμού τους. Συνεπώς, πληρούται η τρίτη από τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

18. Επειδή, με την απόφαση ΣτΕ 2067/2011 επταμ., έγινε, μεταξύ άλλων,

(κατά πλειοψηφία) δεκτό ότι "[...] πρέπει, κατ' αναλογία με τα ισχύοντα στην εσωτερική έννομη τάξη βάσει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, να θεωρηθεί ότι [η απόφαση .. του ΕΔΔΑ, του έτους 2009, στην οποία διευκρινίσθηκε ότι τα κριτήρια .. εφαρμόζονται και σε σχέση με το άρθρο 4 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, για την εκτίμηση του "ποινικού" χαρακτήρα των διαδικασιών επιβολής κυρώσεων] καταλαμβάνει τις υποθέσεις που δημιουργούνται μετά την διαμόρφωσή της, και όχι πριν από αυτήν [...]" για να δίνεται στα Κράτη η δυνατότητα προσαρμογής της νομοθεσίας, ενδεχομένως δε και του Συντάγματός τους προς την εκάστοτε εξελισσόμενη νομολογία του ΕΔΔΑ που, στην προκειμένη περίπτωση, καταλύοντας το ερειδόμενο σε διαφορετικές αντιλήψεις σύστημα του έλληνα νομοθέτη, καταστρέφει εντελώς τον αποτρεπτικό για την λαθρεμπορία στόχο του [^]". Η κρίση αυτή αντιμετωπίσθηκε ειδικά και απορρίφθηκε αιτιολογημένα με την από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ (βλ. σκέψη 70). Πέραν τούτου, ναι μεν η συνταγματική αρχή της ασφάλειας δικαίου θα μπορούσε ενδεχομένως, υπό εξαιρετικές συνθήκες, αναγόμενες σε επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, να δικαιολογήσει τον κατά χρόνον περιορισμό της εφαρμογής νέου νομολογιακού κανόνα του ΕΔΔΑ και, περαιτέρω, της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Ελληνικής Πολιτείας προς σχετική απόφαση του ΕΔΔΑ (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 4003/2014 και 4446/2015), αλλά, εν προκειμένω, δεν προβάλλεται από το Δημόσιο ούτε προκύπτει η συνδρομή τέτοιων συνθηκών ούτε, άλλωστε, ενόψει και των γενόμενων δεκτών στην προηγούμενη σκέψη, μπορεί να θεωρηθεί, κατ' αρχήν, ότι η εφαρμογή του κανόνα *ne bis in idem* σε διοικητικές διαφορές πολλαπλών τελών, όπως η παρούσα, καταλύει τον αποτρεπτικό χαρακτήρα του νομοθετικού συστήματος κυρώσεων για παραβάσεις λαθρεμπορίας. Εξάλλου, δεν ανακύπτει ζήτημα

συνδρομής κάποιου άλλου λόγου δημοσίου συμφέροντος, δυνάμενου να δικαιολογήσει τον αποκλεισμό της εφαρμογής του κανόνα *ne bis in idem* στην παρούσα υπόθεση και τη μη εκτέλεση του αντίστοιχου σκέλους της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ. Τούτων έπεται ότι πληρούνται και η τέταρτη από τις προϋποθέσεις που τίθενται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

19. Επειδή, η κρίση του ΕΔΔΑ περί συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. ανωτέρω σκέψη 9) και περί παραβίασής της στην περίπτωση του αιτούντος παρίσταται επαρκώς αιτιολογημένη και εύλογη, λαμβανομένων υπόψη και των σχετικών κριτηρίων εκτίμησης που απορρέουν από τη νομολογία του ίδιου του ΕΔΔΑ (βλ. ιδίως, τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ στις οποίες παραπέμπει η ΣτΕ 3182/2010, καθώς και τις πιο πρόσφατες αποφάσεις ΕΔΔΑ 20.5.2014, 11828/11, ..., ΕΔΔΑ 20.5.2014, 37394/11, ..., ΕΔΔΑ 27.11.2014, 7356/10,, ΕΔΔΑ 27.1.2015, 17039/13, ..., ΕΔΔΑ 10.2.2015, 53753/12,, ΕΔΔΑ 9.6.2016, 66602/09, κατά Ελλάδα, σχετικές με παραβάσεις της φορολογικής νομοθεσίας), αλλά και από τη συναφή νομολογία του ΔΕΕ, που, άλλωστε, συνεκτιμήθηκε στην από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ (βλ. σκέψεις της 47 και 73, όπου γίνεται αναφορά στην υπόθεση C- 617/10, ..). Κατά συνέπεια, πληρούνται και η πέμπτη από τις προϋποθέσεις που τίθενται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

20. Επειδή, την 8.5.2015, ήτοι λίγες ημέρες μετά από την έκδοση της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ, δημοσιεύθηκε η 1741/2015 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην οποία αναφέρονται ως ημερομηνίες διάσκεψης η 11.11.2013 και η 7.4.2015, δηλαδή ημερομηνίες προγενέστερες εκείνης της έκδοσης της

ως άνω απόφασης του ΕΔΔΑ. Με την εν λόγω απόφαση της Ολομέλειας, κρίθηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής: «7. Επειδή, το άρθρο 4 παρ. 1 του, κυρωθέντος με το ν. 1705/1987 (ΦΕΚ Α`89), 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) ορίζει ότι "Κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους για μια παράβαση για την οποία ήδη αθώωθηκε ή καταδικάσθηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με το νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους αυτού". Η παρατεθείσα διάταξη εκφράζει την αρχή *ne bis in idem*, στην οποία αναφέρεται το δικάσαν δικαστήριο και η οποία αποτελεί, επίσης, γενική αρχή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως [...] και επιβεβαιώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (2000/C 364/01), έχοντας και την τυπική ισχύ θεμελιώδους δικαιώματος της Ενώσεως. [...] 11. Επειδή, όπως έχει κριθεί (βλ. ΣτΕ 990/2004 Ολομ., 1522/2010 επταμ., 2067/2011 επταμ. κ.ά.), από τον συνδυασμό των [...] διατάξεων των παραγράφων 2 του άρθρου 89 και 3 του άρθρου 97 του Τελωνειακού Κώδικα προς την παράγραφο 8 του ίδιου άρθρου 97 αυτού, (προστεθείσα με το άρθρ. 4 του ν. 1514/1950) καθώς και προς την διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας προκύπτει ότι η διαδικασία διοικητικής βεβαιώσεως της τελωνειακής παραβάσεως, που κατατείνει στην επιβολή του πολλαπλού τέλους, είναι αυτοτελής και διακεκριμένη σε σχέση με την αντίστοιχη ποινική διαδικασία. Η αυτοτέλεια των δύο διαδικασιών (ποινικής και διοικητικής) έχει την έννοια ότι το διοικητικό δικαστήριο, όταν αποφασίζει περί του αν ετελέσθη η διοικητική παράβαση, δεν δεσμεύεται από την τυχόν προηγηθείσα σχετική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, εκτός εάν πρόκειται για αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση, οπότε δεσμεύεται ως προς την ενοχή του δράστη. Παρά την μη δέσμευσή του,

όμως, υποχρεούται να εκτιμήσει αυτήν κατά την διαμόρφωση της κρίσεώς του, χωρίς να απαιτείται πανηγυρική εξαγγελία περί τούτου. 12. Επειδή, όσον αφορά την αρχή *ne bis in idem* που διαλαμβάνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την [...] απόφασή του της 26.2.2013, C-617/10,, επί προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε το της Σουηδίας στο πλαίσιο ποινικής δίκης για φοροδιαφυγή και, ειδικότερα, για υποβολή ανακριβών δηλώσεων φόρου εισοδήματος και φόρου προστιθεμένης αξίας (ΦΠΑ), δέχθηκε, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: "34. ... το άρθρο 50 του Χάρτη δεν εμποδίζει την εκ μέρους κράτους μέλους επιβολή, για την ίδια πράξη παραβάσεως των υποχρεώσεων που αφορούν την υποβολή δηλώσεων στον τομέα του ΦΠΑ, ενός συνδυασμού φορολογικών και ποινικών κυρώσεων. Συγκεκριμένα, προκειμένου να εξασφαλίζουν την είσπραξη του συνόλου των εσόδων από ΦΠΑ και, κατ' επέκταση, την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, τα κράτη μέλη διαθέτουν ελευθερία επιλογής των κυρώσεων που επιβάλλουν... Οι κυρώσεις αυτές μπορούν συνεπώς να λαμβάνουν τη μορφή διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων ή ενός συνδυασμού των δύο. Μόνον όταν η φορολογική κύρωση έχει ποινικό χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 50 του Χάρτη, και έχει καταστεί απρόσβλητη, η εν λόγω διάταξη εμποδίζει την άσκηση ποινικής δίωξης για την ίδια πράξη κατά του ίδιου προσώπου. 35. η εκτίμηση της ποινικής φύσεως των φορολογικών κυρώσεων στηρίζεται σε τρία κριτήρια. Το πρώτο είναι ο νομικός χαρακτηρισμός της παραβάσεως κατά το εσωτερικό δίκαιο, το δεύτερο η ίδια η φύση της παραβάσεως και το τρίτο η φύση και η σοβαρότητα της κυρώσεως που ενδέχεται να επιβληθεί στον διαπράξαντα την παράβαση (απόφαση της 5ης Ιουνίου 2012, C-489/10, ..., σκ. 37). 36. Εναπόκειται στο [εθνικό] δικαστήριο να εκτιμήσει, με γνώμονα τα

κριτήρια αυτά, αν πρέπει να προβεί σε εξέταση της προβλεπόμενης από την εθνική νομοθεσία σωρεύσεως φορολογικών και ποινικών κυρώσεων σε σχέση με τα εθνικά πρότυπα κατά την έννοια της σκέψεως 29 της παρούσας αποφάσεως, πράγμα που θα μπορούσε να το οδηγήσει, ενδεχομένως, να κρίνει ότι η σωρευση αυτή είναι αντίθετη προς τα εν λόγω πρότυπα, υπό την προϋπόθεση ότι οι εναπομένουσες κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, ανάλογες των παραβάσεων και αποτρεπτικές ... 37 Κατόπιν των προ-εκτεθέντων, στο δεύτερο, στο τρίτο και στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η αρχή *ne bis in idem* που διαλαμβάνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη δεν εμποδίζει την εκ μέρους κράτους μέλους επιβολή, για την ίδια πράξη παραβάσεως, διαδοχικώς μιας φορολογικής και μιας ποινικής κυρώσεως, στον βαθμό που η πρώτη κύρωση δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, πράγμα το οποίο το αιτούν δικαστήριο οφείλει να εξακριβώσει". 13. Επειδή, το πολλαπλούν τέλος που προβλέπει ο Τελωνειακός Κώδικας και δια παραπομπής σ' αυτόν ο ν. 2127/1993 δεν συνιστά ποινή του ποινικού δικαίου (ποινή *stricto sensu*), που επιβάλλεται από τα ποινικά δικαστήρια υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της ποινικής διαδικασίας με σκοπό αυτόν που χαρακτηρίζει την "ποινή", δηλαδή την γενικότερη νομική, ηθική και κοινωνική αποδοκιμασία της συμπεριφοράς του δράστη, αλλ' έχει χαρακτήρα, όπως ρητώς άλλωστε διαλαμβάνεται στη διάταξη του άρθρου 89 παρ. 2 του Τελωνειακού Κώδικα, διοικητικής κυρώσεως που επιβάλλεται από διοικητικά όργανα -υπό τον ουσιαστικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων- και εξυπηρετεί διαφορετικό σκοπό, που είναι η διασφάλιση της εισπράξεως κοινοτικών και εθνικών πόρων καθώς και η τήρηση και ομαλή εφαρμογή των κανόνων της τελωνειακής διαδικασίας (πρβλ. απόφαση ΕΔΔΑ της 14.9.2004, επί του παραδεκτού, ... κατά Σουηδίας, 60619/00, βλ. και αποφάσεις ΕΔΔΑ της 8.6.1995, ... κατά Γαλλίας,

11/1994/458/539, σκ. 14, ... κατά Γαλλίας, σκ. 48, της 24.10.1986, ...κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 9118/80, σκ. 63-67), καθιστώντας την παράβαση οικονομικά ασύμφορη. Δηλαδή, το εν λόγω πολλαπλό τέλος όχι μόνο κατά τον τυπικό χαρακτηρισμό του στην ελληνική νομοθεσία αλλά και κατά τη φύση και το χαρακτήρα του διαφέρει από τις κυρώσεις ποινικής φύσεως. Επιβάλλεται, ειδικότερα, για την αντιστάθμιση των συνεπειών συμπεριφορών, που συνιστούν παραβίαση διοικητικής φύσεως υποχρεώσεων κάθε συναλλασσομένου, της καταβολής, δηλαδή, προς το Δημόσιο οφειλομένων φορολογικών επιβαρύνσεων, που έχουν, μάλιστα, ταυτοχρόνως, και τον χαρακτήρα πόρων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η αντιστάθμιση συνίσταται στην αναπλήρωση των ποσών, την καταβολή των οποίων αποφεύγει με την παράνομη συμπεριφορά του ο υπόχρεος, με ανάλογη προς τα άνω αναπροσαρμογή τους, για την κάλυψη όλων των εντεύθεν δαπανών, στις οποίες προβαίνει το κράτος για τον εντοπισμό των συμπεριφορών αυτών, που, από τη φύση τους, είναι δυσχερώς εντοπίσιμες αλλά που επιτρέπουν την προσπόριση σημαντικών οικονομικών ωφελημάτων σε εκείνον που τις επιχειρεί επιτυχώς. Άλλωστε, οι προβλεπόμενες στον Τελωνειακό Κώδικα ποινές για το ποινικό αδίκημα της λαθρεμπορίας συνίστανται, κατά κανόνα, σε στέρηση της ελευθερίας του δράστη (φυλάκιση ή κάθειρξη) και ουδόλως δύνανται να συγκριθούν με τις χρηματικές κυρώσεις του αντιστοίχου διοικητικού αδικήματος (βλ. άρθρο 102 του Τελωνειακού Κώδικος, ν. 1165/1918, όπως ίσχυε, και άρθρο 157 του ισχύοντος νυν Εθνικού Τελωνειακού Κώδικος, ν. 2960/2001). Συνεπώς, εφ' όσον η κύρωση του πολλαπλού τέλους δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, δεν ανακύπτει ζήτημα εφαρμογής της αρχής ne bis in idem που διαλαμβάνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ καθώς και στο άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Κατ' ακολουθίαν, ούτε η έναρξη ούτε η

εξέλιξη της διαδικασίας επιβολής του πολλαπλού τέλους και της τυχόν ανοίγεισης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων δίκης κωλύεται σε περίπτωση που για την ίδια παράβαση έχει ολοκληρωθεί η ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων διαδικασία με απόφαση που έχει καταστεί απρόσβλητη. Μειοψήφησαν [δύο Σύμβουλοι] [...]». Στη συνέχεια, με την από 1.7.2015 αίτησή της, βάσει του άρθρου 43 της ΕΣΔΑ, η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησε την εισαγωγή στο Τμήμα ευρείας σύνθεσης του ΕΔΔΑ, των τριών προσφυγών (μεταξύ των οποίων και του ήδη αιτούντος) που είχαν γίνει δεκτές με την από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ. Στην αίτηση αυτή προβλήθηκε ως λόγος παραπομπής των υποθέσεων στο Τμήμα ευρείας σύνθεσης του ΕΔΔΑ, μεταξύ άλλων, ότι το πολλαπλό τέλος δεν έχει "ποινικό" χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, με επιχειρηματολογία η οποία επαναλαμβάνει (σχεδόν αυτολεξεί) την ως άνω σκέψη 13 της απόφασης ΣΤΕ Ολομ. 1741/2015. Η εν λόγω αίτηση απορρίφθηκε (χωρίς αιτιολογία) την 14.9.2015, με απόφαση της αρμόδιας πενταμελούς επιτροπής του ΕΔΔΑ. Περαιτέρω, την 9.6.2016 δημοσιεύθηκε η απόφαση του Α' Τμήματος του ΕΔΔΑ επί της προσφυγής Σισμανίδη κατά Ελλάδας (66602/09), με την οποία διαπιστώθηκε παραβίαση του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ σε υπόθεση παρόμοια με εκείνες οι οποίες κρίθηκαν με την από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ. Στις σκέψεις 31-35 της ανωτέρω από 9.6.2016 απόφασής του, το ΕΔΔΑ απάντησε σε ένσταση της Ελληνικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία το επίδικο πολλαπλό τέλος (ύψους 140.000 ευρώ περίπου, ισόποσο με το διπλάσιο των διαφυγόντων φόρων και δυνάμενο κατά νόμο να φθάσει στο δεκαπλάσιο αυτών) δεν είχε "ποινικό" χαρακτήρα και την απέρριψε, με ειδική αιτιολογία, κατ' εφαρμογή των κριτηρίων Engel, αφού υπενθύμισε την ανάλογη κρίση του στην

απόφασή του Μαμιδάκης κατά Ελλάδα του 2007.

21. Επειδή, ο χαρακτηρισμός μιας διοικητικής κύρωσης ως "ποινής", κατά την αυτόνομη έννοια του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και του άρθρου 50 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, διενεργείται με βάση τα ίδια κριτήρια, που είναι γνωστά ως κριτήρια Engel (από την ομώνυμη απόφαση της Ολομέλειας του ΕΔΔΑ του έτους 1976 - τα αυτά κριτήρια υιοθετεί και το ΔΕΕ: βλ. ιδίως την προαναφερόμενη απόφαση ..., C-617/10). Αυτά αφορούν (πέραν του χαρακτηρισμού της κύρωσης κατά το εθνικό δίκαιο, που, κατά το ΕΔΔΑ, δεν είναι κρίσιμο στοιχείο, όσον αφορά τις διοικητικές, κατά το εθνικό δίκαιο, κυρώσεις), στη φύση της παράβασης και στη φύση και τη βαρύτητα της κύρωσης. Σχετικά με τη φύση της παράβασης, εξετάζεται, ιδίως, αν ο κανόνας που την προβλέπει αφορά γενικά στα υποκείμενα του δικαίου, λ.χ. υπό την ιδιότητά τους ως φορολογούμενων, στοιχείο που συμβάλλει στη θεμελίωση του "ποινικού" χαρακτήρα της υπόθεσης. Επίσης, εξετάζεται ο σκοπός του κανόνα, δεδομένου ότι οι "ποινικές" κυρώσεις αποβλέπουν τόσο στην αποτροπή της παράβασης όσο και στον κολασμό του παραβάτη. Ο γενικός, υπό την ανωτέρω έννοια, χαρακτήρας του οικείου κανόνα σε συνδυασμό με τον τιμωρητικό και αποτρεπτικό σκοπό της προβλεπόμενης κύρωσης οδηγούν στο συμπέρασμα ότι πρόκειται περί "ποινικής" υπόθεσης (βλ. λ.χ. ΕΔΔΑ 28.6.2011, 40301/04, ..., σκέψη 25). Σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, αποδίδεται βαρύτητα και στο συμφέρον για την εξυπηρέτηση του οποίου έχει θεσπιστεί ο σχετικός κυρωτικός κανόνας, δεδομένου ότι τα γενικά συμφέροντα της κοινωνίας, όπως η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, προστατεύονται κατ' αρχήν από το "ποινικό" δίκαιο. Τέλος, η υπαιτιότητα (δόλος ή αμέλεια), ως νόμιμη προϋπόθεση για την επιβολή της κύρωσης, λαμβάνεται επίσης υπόψη ως

στοιχείο που κατατείνει στην αποδοχή της ύπαρξης "ποινικής" διαδικασίας (βλ. λ.χ. ΕΔΔΑ Ολομ. 10.6.1996, 19380/92,, σκέψη 56). Το έτερο κριτήριο συνίσταται στη φύση και στη βαρύτητα της κύρωσης, ειδικότερα της πιο αυστηρής που μπορούσε να επιβληθεί κατά τον κρίσιμο χρόνο και, δευτερευόντως, της πράγματι καταγνωσθείσας στη συγκεκριμένη υπόθεση. Αναφορικά με χρηματικές κυρώσεις, εξετάζεται το ύψος του οικείου ποσού (κατ' αρχήν του μέγιστου που μπορούσε να καταλογισθεί). Πρόστιμα μερικών χιλιάδων ευρώ εκτιμώνται συνήθως ως αρκούντως σοβαρά, ώστε να συνηγορούν στην ύπαρξη "ποινής" (βλ. λ.χ. ΕΔΔΑ 23.7.2002, 36985/97,, σκέψη 80: πρόστιμο που αντιστοιχούσε περίπου σε 3.700 ευρώ). Είναι ευνόητο ότι τούτο ισχύει πολύ περισσότερο για διοικητικά πρόστιμα εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ, όπως τα επιβληθέντα στην παρούσα υπόθεση σε βάρος του αιτούντος. Κατά συνδυαστική εκτίμηση και εφαρμογή των ανωτέρω κριτηρίων ..., έχει κριθεί επανειλημμένα, τόσο από το ΕΔΔΑ όσο και από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ότι έχουν "ποινικό" χαρακτήρα, κατά την αυτόνομη έννοια της ΕΣΔΑ, πολλαπλά τέλη λαθρεμπορίας μεγάλου ύψους (ανερχόμενου σε δεκάδες ή εκατοντάδες χιλιάδες ευρώ), όπως τα επίδικα (βλ. ΕΔΔΑ 11.1.2007, 35533/04, ... κατά Ελλάδα, σκέψεις 20-21, ΕΔΔΑ 6.12.2007, 29829/05, ... και ...κατά Ελλάδα, σκέψη 19, ΕΔΔΑ 21.2.2008, 33997/06, κατά Ελλάδα, σκέψεις 19-20, ΕΔΔΑ 30.4.2015, 3453/12, 42941/12, 9028/13, και άλλοι κατά Ελλάδα, σκέψεις 52-56, ΕΔΔΑ 9.6.2016, 66602/09, κατά Ελλάδα, σκέψεις 31-35, καθώς και ΣτΕ Β` Τμ. 689/2009 επταμ., 3182/2010, 2067/2011 επταμ. κ.ά.). Η τιοιαύτη κρίση στηρίζεται σε εύλογη εφαρμογή των κριτηρίων .., όπως αυτά έχουν εξειδικευθεί και αποσαφηνισθεί στη νομολογία του ΕΔΔΑ, κατά τα προεκτεθέντα, λαμβανομένου υπόψη (i) του ύψους των (επαπειλούμενων και επιβληθέντων στις προαναφερόμενες υποθέσεις) πολλαπλών τελών, (ii) του

χαρακτήρα των πολλαπλών τελών ως διοικητικών κυρώσεων, για παραβάσεις της τελωνειακής/φορολογικής νομοθεσίας, με βασικό σκοπό τόσο την αποτελεσματική αποτροπή από τη διάπραξη στο μέλλον παρόμοιων παραβάσεων φοροδιαφυγής όσο και τον κολασμό του παραβάτη (βλ. λ.χ. ΣτΕ Ολομ. 990/2004 σκέψη 13 και ΣτΕ 1217/2006 επταμ., 2454/2013, 4593/2013 - βλ. επίσης ΔΕΚ 12.7.2001, C-262/99, ..., σκέψεις 69-71), (iii) του ότι διοικητική παράβαση λαθρεμπορίας και πολλαπλό τέλος για την παράβαση αυτή μπορούν να καταλογισθούν μόνο σε φυσικό πρόσωπο, όχι και σε νομικό πρόσωπο, διότι «[...] ελλείπουν οι προϋποθέσεις κάθε αδικήματος, ο άμεσος σύνδεσμος της άδικης πράξεως, που δεν μπορεί να διαπραχθεί παρά μόνον από φυσικό πρόσωπο, ως και του δυνατού του καταλογισμού της [...]» (ΣτΕ Ολομ. 671/2010), (iv) για τον καταλογισμό λαθρεμπορίας, που συνιστά "διοικητικό αδίκημα" (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1741/2015 σκέψη 13 και ΣτΕ 144/2015, 2641/2003, 4164/1999 κ.ά.) απαιτείται, κατά πάγια νομολογία του παρόντος Δικαστηρίου, άμεσος δόλος του παραβάτη, ήτοι σκοπός μη καταβολής των οφειλόμενων φόρων, οι οποίοι καταλογίζονται χωριστά και δεν περιλαμβάνονται στο πολλαπλό τέλος (βλ. σχετικά άρθρο 97 παρ. 5 του Τελωνειακού Κώδικα/ν. 1165/1918). Εξάλλου, ο ανωτέρω συλλογισμός της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην απόφαση 1741/2015 τέθηκε υπόψη του ΕΔΔΑ, ιδίως διαμέσου της από 1.7.2015 αίτησης της Ελληνικής Κυβέρνησης για εισαγωγή στο Τμήμα ευρείας σύνθεσης του ΕΔΔΑ των προσφυγών που κρίθηκαν με την από 30.4.2015 απόφαση του Α' Τμήματος του ΕΔΔΑ, και εμμέσως, πλην σαφώς, απορρίφθηκε από το ΕΔΔΑ, τόσο δια της μη αποδοχής της εν λόγω αίτησης της Ελληνικής Κυβέρνησης όσο και με την πρόσφατη από 9.6.2016 απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Σισμανίδης κατά Ελλάδας, στην οποία το ΕΔΔΑ επιβεβαίωσε την παγιωμένη νομολογία του περί του "ποινικού" χαρακτήρα

πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας σημαντικού ύψους, όπως τα επιβληθέντα εν προκειμένω στον αιτούντα, απορρίπτοντας αιτιολογημένα τους περί του αντιθέτου ισχυρισμούς της Ελλάδας. Ενόψει των προηγουμένων, η σκέψη 13 της απόφασης 1741/2015 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως (οψιγενές) νομολογιακό δεδομένο, ικανό να θεμελιώσει το συμπέρασμα ότι, με βάση αυτό, το ΕΔΔΑ δεν θα ενέμενε στην κρίση του περί της "ποινικής", κατά την ΕΣΔΑ, φύσης των επίμαχων πολλαπλών τελών που καταλογίσθηκαν στον αιτούντα και, συνακόλουθα, περί παράβασης των δικαιωμάτων του από το άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Εξάλλου, δεν προκύπτει από τη μεταγενέστερη της από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ νομολογία η ύπαρξη κάποιου άλλου στοιχείου, που θα μπορούσε ευλόγως να θεωρηθεί ως ικανό να οδηγήσει στην ανατροπή της εν λόγω κρίσης του ΕΔΔΑ. Κατά συνέπεια, πληρούται και η έκτη των προϋποθέσεων που τίθενται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

22. Επειδή, ούτε το Δημόσιο ισχυρίζεται ούτε από τη δικογραφία προκύπτει ότι έχει λάβει χώρα πράξη κρατικού οργάνου, με την οποία να θεραπεύεται κατ' ουσίαν η διαπιστωθείσα από το ΕΔΔΑ παράβαση του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όσον αφορά τον αιτούντα, και να αίρονται τα δυσμενή γι' αυτόν αποτελέσματά της. Επομένως, συντρέχει και η τελευταία των προϋποθέσεων που αναφέρονται στη σκέψη 8 της παρούσας απόφασης.

23. Επειδή, τούτων έπεται ότι η υπό κρίση αίτηση επανάληψης της διαδικασίας πρέπει να γίνει εν μέρει δεκτή ως βάσιμη, κατ' αποδοχή του λόγου με τον οποίο προβάλλεται ότι η απόφαση 3457/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά το σκέλος της που αφορά στη διαφορά από την επιβολή σε βάρος του αιτούντος πολλαπλών τελών

λαθρεμπορίας, ενέχει παραβίαση (εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή) του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, βάσει των κριθέντων με την από 30.4.2015 απόφαση του ΕΔΔΑ επί της υπ' αριθμ. 9028/2013 προσφυγής του αιτούντος. Κατόπιν της μερικής αποδοχής της κρινόμενης αίτησης για τον ανωτέρω λόγο και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις σκέψεις 8 (in fine), 13 και 14 της παρούσας απόφασης, παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση του έτερου προβαλλόμενου λόγου, που αφορά στη διαπιστωθείσα από το ΕΔΔΑ παραβίαση της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ και του εξ αυτής απορρέοντος τεκμηρίου αθωότητας του αιτούντος.

24. Επειδή, κατά συνέπεια, η υπ' αριθμ. 3457/2012 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας πρέπει να εξαφανισθεί κατά το αναφερόμενο στην προηγούμενη σκέψη σκέλος της (περί επιβολής πολλαπλών τελών στον αιτούντα). Συνακόλουθα, καθίσταται, ως προς το αντίστοιχο μέρος της, εκ νέου εκκρεμής, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η από 20.11.2009 αίτηση του..... για την αναίρεση της 1461/2008 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά. Το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο της εν λόγω αίτησης αναίρεσης, τη δέχεται εν μέρει, για τον ίδιο ως άνω λόγο, δηλαδή διότι, εν προκειμένω, η Διοίκηση και, στη συνέχεια, τα διοικητικά δικαστήρια της ουσίας έλαβαν υπόψη την υπ' αριθμ. 36398/1998 αμετάκλητη απόφαση του Πλημμελειοδικείου Αθηνών (περί αθώωσης του αιτούντος από την ποινική κατηγορία λαθρεμπορίας, για τις ίδιες παραβάσεις για τις οποίες του επιβλήθηκαν πολλαπλά τέλη με την .../96/1.3.2001 πράξη του Διευθυντή της ΔΙ.Π.Ε.Α.Κ.) κατά τρόπο που παραβιάζει τον κανόνα ne bis in idem, όπως αυτός κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Για το λόγο αυτό, πρέπει να αναιρεθεί η 1461/2008 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, κατά το μέρος της που αφορά στον καταλογισμό σε βάρος του

αιτούντος των επίμαχων πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας. Δεδομένου, δε, ότι η υπόθεση δεν χρήζει διευκρίνισης κατά το οικείο πραγματικό της, το Δικαστήριο τη διακρατεί, κατά το αναιρούμενο μέρος της, δικάζει και, για τον ίδιο παραπάνω λόγο, δέχεται εν μέρει την έφεση του αιτούντος κατά της 2814/2002 απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Πειραιά, εξαφανίζει την εν λόγω πρωτόδικη απόφαση, κατά το σκέλος της με το οποίο απορρίφθηκε η προσφυγή του αιτούντος κατά της επιβολής σε βάρος του πολλαπλών τελών, περαιτέρω δε, δικάζει και δέχεται εν μέρει την προσφυγή αυτή, για τον ίδιο ως άνω λόγο, και ακυρώνει την/96/1.3.2001 πράξη του Διευθυντή της Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Ελέγχου Ανασταλτικών Καθεστώτων, κατά το μέρος της με το οποίο επιβλήθηκαν στον αιτούντα πολλαπλά τέλη, ύψους 240.724.588 δραχμών και 266.284.304 δραχμών, για λαθραία εισαγωγή και κυκλοφορία στη χώρα ενός αυτοκινήτου ... και ενός αυτοκινήτου

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει εν μέρει και δέχεται κατά λοιπά την αίτηση επανάληψης της διαδικασίας, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Εξαφανίζει εν μέρει την απόφαση 3457/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Δέχεται εν μέρει την από 20.11.2009 αίτηση αναίρεσης του αιτούντος και αναιρεί εν μέρει την 1461/2008 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά.

Παρατηρήσεις¹

Το ζήτημα της σχέσης μεταξύ της ποινικής και της διοικητικής δίκης (ιδίως, για παραβάσεις φοροδιαφυγής), έχει απασχολήσει τα τελευταία χρόνια έντονα τη νομολογία [ΕΔΔΑ (Σταυρόπουλος του 2007, Zolotukhin του 2009, Καπετάνιος και άλλοι του 2015, Α και Β κατά Νορβηγίας του 2016), του ΔΕΕ (C-617/10), και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 1522/2010 επταμ., 2067/2011 επταμ., 1741/2015 Ολομ., 1992/2016 επταμ. και 1993/2016 επταμ.)]. Με την εδώ εξεταζόμενη 1992/ 2016 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (όμοια 1993/ 2016), κρίθηκε η επανάληψη της διαδικασίας, κατόπιν της από 30.4.2015 απόφασης του ΕΔΔΑ, στην υπόθεση Καπετάνιος και άλλοι κατά Ελλάδα. Με την εν λόγω απόφαση του ΕΔΔΑ διαπιστώθηκε παραβίαση τόσο του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ όσο και του άρθρου 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, διότι, ενώ οι προσφεύγοντες αθώωθηκαν με αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου από κατηγορία λαθρεμπορίας, τους επιβλήθηκε διοικητική χρηματική κύρωση (πολλαπλό τέλος) για την ίδια λαθρεμπορική παράβαση και τα σχετικά ένδικα βοηθήματα και μέσα που άσκησαν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων απορρίφθηκαν ως αβάσιμα.

Η υπ' αριθμ. 1992/ 2016 απόφαση του ΣτΕ είναι σημαντική, κυρίως, διότι:

1. Θέτει τις προϋποθέσεις για τη κρίση ως βάσιμης της αίτησης

επανάληψης της διαδικασίας εκδίκασης αίτησης αναίρεσης ενώπιον του ΣτΕ (βλ. σκ. 8)

2. Θέτει τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή της «αρχής ne bis in idem» (βλ. σκ. 9)

3. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει την παγιωμένη νομολογία του ότι για την ενεργοποίηση των σχετικών επιταγών του τεκμηρίου αθωότητας απαιτείται αμετάκλητη αθωωτική απόφαση (ή αμετάκλητο βούλευμα), έναντι της αναφοράς σε «τελεσίδικη» αθώωση από την αρχική νομολογία του (βλ. ιδίως ΣτΕ 2067/2011 επταμ., 4161/2012 επταμ.).

4. Το τεκμήριο αθωότητας επιβάλλει στο διοικητικό δικαστή να λάβει υπόψη του την οικεία αμετάκλητη αθωωτική ποινική απόφαση με ειδική αιτιολογία και, συγκεκριμένα, σε περίπτωση που δέχεται τη διάπραξη της αποδοθείσας παράβασης, με συλλογισμό τέτοιο που να μην θέτει εν αμφιβόλω την ορθότητα της απαλλακτικής κρίσης του ποινικού δικαστή. Αντίθετα, σε περίπτωση που η αθωωτική ποινική απόφαση δεν είναι ή δεν προκύπτει ότι έχει καταστεί αμετάκλητη, το διοικητικό δικαστήριο δεν υπέχει τέτοια υποχρέωση, αλλά απλώς οφείλει να τη συνεκτιμήσει, ακόμα και κατά τρόπο γενικό και δίχως πανηγυρική εξαγγελία περί τούτου, έχοντας σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα να αποστεί από τις σχετικές ουσιαστικές κρίσεις του ποινικού δικαστή, δοθέντος, μάλιστα, ότι τέτοια ποινική απόφαση δεν παράγει δεδικασμένο, σύμφωνα με το άρθρο 57, παρ. 1 και 3, του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (βλ. ΣτΕ 2403/2015).

5. Τέλος, η σχολιαζόμενη απόφαση δέχεται ότι η απόκλιση του συμπεράσματος του διοικητικού δικαστηρίου από την ποινική απόφαση μπορεί να στηριχθεί στην ύπαρξη και την αξιοποίηση επιπλέον αποδεικτικών μέσων, σε σχέση με τα ληφθέντα υπόψη από τον ποινικό δικαστή (βλ. ΣτΕ 2067/2011 επταμ., 1713-1714/2014, 2069/2014, 1184/2015, 2403/2015), και στο χαμηλότερο βαθμό ή επίπεδο απόδειξης της παράβασης φοροδιαφυγής

¹ Η παρούσα ανάλυση στηρίζεται στην εργασία του Ι. Δημητρακόπουλου, Παρέδρου ΣτΕ: «Η επιρροή της ποινικής δίκης στη διοικητική διαδικασία και δίκη για φορολογικές παραβάσεις, υπό το φως των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ και του ΕΔΔΑ (ΣτΕ 1992-1993/2016, ΕΔΔΑ 15.11.2016 Α και Β κατά Νορβηγίας)», διαθέσιμη σε: http://www.humanrightscaselaw.gr/uploads/4/8/0/3/48039377/ne_bis_in_idem_-_speech_2016.pdf

Για περισσότερη εμπάθυνση, βλ. Αφιέρωμα: Η αρχή ne bis in idem του περιοδικού Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τχ 12/ 2016

που ισχύει στη διοικητική δίκη σε σχέση με εκείνο που διέπει την ποινική.

καταβληθεισών εισφορών υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 104 του ν. 4387/2016.

Β. Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών – Αναδρομικότητα νομοθετικών ρυθμίσεων

Γν ΝΣΚ 344/ 2016(Ατομική Γνωμοδότηση)

Ερώτημα

Αν, κατά την έννοια της ερμηνευομένης διατάξεως, εκκρεμείς κατά την έναρξιν ισχύος της περιπτώσεις «θεωρούνται όλες αυτές οι περιπτώσεις επιστροφής των εισφορών, που η αίτηση επιστροφής υπεβλήθη μεν μετά την ημερομηνία ισχύος του νόμου (δηλ. μετά την 12/5/2016) ή δεν έχει ακόμα υποβληθεί, η αξίωση όμως προς επιστροφή εισφορών που αχρεωστήτως κατεβλήθησαν είχε ήδη γεννηθεί πριν την 12/5/2016 με αποτέλεσμα την ύπαρξη πιστωτικού υπολοίπου στην καρτέλλα του εργοδότη είτε ως αποτέλεσμα ελέγχου δηλωθέντων καταβληθέντων (ΕΔΚ), είτε μετά από ουσιαστικό έλεγχο για οποιαδήποτε αιτία, δελτία μεταβολής στοιχείων ασφαλισμένου με μετατροπή ή / και ακύρωση χρόνου ασφάλισης (ΑΚΜΕΤ) κ.λπ.» ή «θεωρούνται οι περιπτώσεις επιστροφής των εισφορών, που η σχετική αίτηση υπεβλήθη πριν την ημερομηνία ισχύος του νόμου (δηλ. πριν την 12/5/2016) και δεν έχει ξεκινήσει ή δεν έχει ολοκληρωθεί η προβλεπόμενη διαδικασία είτε γιατί βρίσκεται στο στάδιο ελέγχου, είτε στο στάδιο έκδοσης της απόφασης ή στο στάδιο πριν την έγκριση της σχετικής απόφασης από το αρμόδιο όργανο αλλά και για οποιοδήποτε άλλο λόγο.».

Απάντηση

Εν όψει τούτων, όλες οι αναγραφόμενες εις το ερώτημα περιπτώσεις επιστροφής αχρεωστήτως

Σύμφωνα με την παράγραφον 7 του άρθρου 27 του αν.ν. 1846/1951, ως ίσχυε προ τής κατά τα ρηθέντα αντικαταστάσεώς της, οι εισφορές που κατεβάλλοντο στο Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. αχρεωστήτως, είτε (κυρίως) από εργοδότες, είτε από ασφαλισμένους, επεστρέφοντο σε αυτούς από το Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. εντόκως προς 5%, άνευ ελέγχου προς διαπίστωση τυχόν υπαιτιότητας του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. για το αχρεώστητο της καταβολής (πλείονα περί της επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθεισών εις το Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. εισφορών κατά την προϊσχύσασαν ρύθμισιν εις Λαναράν, «Η Ασφάλιση στο ΙΚΑ» έκδοση 2015 σελ. 405, 406). Το ιδιαιτέρως υψηλόν εις την παρούσαν οικονομική συγκυρίαν επιτόκιον (5%) εθεσπίσθη όταν το ύψος των τραπεζικών επιτοκίων εκυμαίνετο άνω του 23%. Παρατηρείται όμως σήμερον ότι εργοδότες, ίσως εκ παραδρομής, καταβάλλουν εισφορές κατά πολύ υψηλότερες των αναγραφόμενων εις τις υποβαλλόμενες εις το Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. μηνιαίες αναλυτικές περιοδικές δηλώσεις, ενώ το εν λόγω υψηλό επιτόκιο πιθανόν να οδηγή σε διάπραξη παραβάσεων, διά τον εντοπισμόν των οποίων διενεργήθη έλεγχος εις το μηχανογραφικόν αρχείον του ωλοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος (Ο.Π.Σ.) του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. με τις εξής διαπιστώσεις: Εργοδότες καταβάλλουν επανειλημμένως εις το Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. ασφαλιστικές εισφορές κατά πολύ μεγαλύτερες από τις περιεχόμενες στις ανωτέρω μηνιαίες αναλυτικές περιοδικές δηλώσεις των και εν συνεχεία αιτούνται την έντοκον επιστροφήν των. Διεπιστώθη ότι έχουν επιστραφή τόκοι μέχρι και του ποσού των 150.000,00 ευρώ καθώς και ποσά σε εργολάβους, εντόκως, εξ αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών δΓ απασχοληθέντες εις εκτέλεσιν δημοσίων

έργων. Εξ αυτών γεννάται το ερώτημα περί του αν δηλούνται στην αρμοδία δημοσία οικονομική υπηρεσία τα επιστρεφόμενα ποσά εισφορών και τόκων. Αι εκτιθέμενοι στην οικείαν αιτιολογικήν έκθεσιν ως άνω διαπιστώσεις ωδήγησαν εις την ανωτέρω αντικατάστασιν της παραγράφου 7 του άρθρου 27 του αν. ν. 1846/1951.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 2 Α.Κ. κάθε νέος νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη, δηλ. δεν εφαρμόζεται σε γεγονότα και νομικές πράξεις προγενέστερες της ισχύος του. Με τη διάταξη αυτή εκφράζεται η γενικωτέρα αρχή του δικαίου περί μη αναδρομικότητας των νόμων η οποία αποβλέπει στην κατά το δυνατόν επίτευξη βεβαιότητας των δικαιωμάτων, ασφαλείας των συναλλαγών και σταθερότητας δικαίου. Όμως η αρχή της μη αναδρομικότητας δεν κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και δεν έχει ηυξημένη τυπική δύναμη. Επομένως ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται κατ' αρχήν να προσδώση στον νόμο αναδρομική δύναμη, με μόνο περιορισμό τη μη προσβολή συνταγματικώς προστατευομένων δικαιωμάτων [π.χ. το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, την αρχή της ισότητας (Α.Π. 366/1986: «νόμος»)]. Στον νόμον είναι δυνατόν να δοθή αναδρομική δύναμη ρητώς ή σιωπηρώς (εμμέσως), όταν δηλ. από την έννοια και τον σκοπό του συνάγεται η νομοθετική βούληση περί αναδρομικής ισχύος του, ώστε να ρυθμισθούν και παρωχημένα γεγονότα ή σχέσεις του παρελθόντος. Εξαιρέσεις από το επιτρεπτό της αναδρομικής ισχύος του νόμου προβλέπονται στο Σύνταγμα το οποίον απαγορεύει τον αναδρομικό ποινικό νόμο (άρθρον 7, παρ. 1), τον ψευδοερμηνευτικό νόμο (άρθρον 77, παρ. 2) και τον αναδρομικό φορολογικό νόμο πέραν του προηγούμενου της επιβολής οικονομικού έτους (άρθρον 78, παρ. 2). Από την απόλυτη συνταγματική απαγόρευση αναδρομικότητας αυτών των κατηγοριών νόμων συνάγεται ότι στις άλλες περιπτώσεις η αναδρομική ισχύς είναι μεν επιτρεπτή, δεν επιτρέπεται

όμως να υπερβή τα όρια των άρθρων 4 και 17 του Συντάγματος. Από τα ειρημένα προκύπτει ότι με την αναδρομικήν ισχύ νόμου είναι δυνατόν να επέρχεται απόσβεση ή κατάργηση δικαιωμάτων που έχουν απονεμηθή με προγενέστερο νόμο (ΑΠ 391/1985: «νόμος») μόνον εφ' όσον η κατάργηση ή απόσβεση επιβάλλεται εκ λόγων γενικωτέρου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος. Η νομοθετική εξουσία δύναται με νέους κανόνες να ρυθμίση έννομες σχέσεις και δικαιώματα που απεκτήθησαν δυνάμει προϊσχύσαντων νόμων ή να προσδίδη σε προϋφιστάμενα πραγματικά περιστατικά έννομες συνέπειες τις οποίες αυτά δεν είχαν κατά το προϊσχύσαν δίκαιον (Ε.Α. 5537/1989: «νόμος») ή να διατάσση ακόμη και κατάργηση δικών σχετικών με τέτοιες έννομες σχέσεις και δικαιώματα. Τέτοια ρύθμιση δεν είναι αντισυνταγματική, εκτός αν δεν έχει γενικόν χαρακτήρα ή συνεπάγεται αφαίρεση της ιδιοκτησίας χωρίς αποζημίωσιν οπότε και αντίκειται στις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας και της προστασίας της ιδιοκτησίας. Αν ο νέος νόμος δεν ορίζει άλλως, δεν καταλαμβάνει τις τελεσιδικώς κριθείσες διαφορές. Η αναδρομική ισχύς ενός νόμου διακρίνεται σε γνησία και μη γνησία ανάλογα με την έκταση του ρυθμιστικού πεδίου του. Γνησία αναδρομή υφίσταται όταν ο νόμος ορίζει ή ότι θα εφαρμόζεται και σε δικαιοπραξίες που είχαν καταρτισθή ή και σε γεγονότα ή σχέσεις που υπήρξαν προ της ενάρξεως ισχύος του και επηρεάζει ακόμη και την ισχύ των ή ότι ρυθμίζει και έννομες συνέπειες από δικαιοπραξίες, γεγονότα ή σχέσεις που είχαν επέλθει συμφώνως προς τον παλαιό νόμο. Η διάταξη του άρθρου 2 του Α.Κ. αναφέρεται στη γνησία αναδρομή. Μη γνησία αναδρομή υπάρχει όταν ο νέος νόμος ρυθμίζει έννομα αποτελέσματα και έννομες συνέπειες που αναπτύσσονται μετά την έναρξιν εφαρμογής του αλλά πηγάζουν έστω και από έννομες σχέσεις ή καταστάσεις ή γεγονότα που προϋφίσταντο του νέου νόμου, χωρίς όμως να

θίγη έννομες συνέπειες που έχουν ήδη επέλθει. Η μη γνησία αναδρομή δεν είναι στην πραγματικότητα αναδρομή: Εμπεδώνει την ενότητα του δικαίου και διά τούτο οι συνταγματικές διατάξεις περί απαγορεύσεως της αναδρομικότητας δεν ισχύουν δι' αυτήν. Το ότι ο νόμος δεν έχει κατ' αρχήν αναδρομικήν ενέργεια δεν σημαίνει ότι δεν δύναται να ρυθμίση έννομες σχέσεις του παρελθόντος, διότι είναι δυνατό να καταλαμβάνη και σχέσεις οι οποίες εδημιουργήθησαν εις το παρελθόν και εξακολουθούν να λειτουργούν. Το αν οι υφιστάμενες έννομες σχέσεις υπάγονται στο νέο νομοθετικό καθεστώς ή εξακολουθούν να διέπωνται από το παλαιόν αποτελεί ζήτημα ερμηνείας των νόμων. Κατ' αρχήν ισχύει ο κανών του σεβασμού των κεκτημένων δικαιωμάτων. Κατ' εξαιρέσιν όμως ο νέος νόμος δύναται, υπό τις ανωτέρω διακρίσεις, να ανατρέψη τα δικαιώματα που απεκτήθησαν βάσει του προηγούμενου καθεστώτος και να υπαγάγη τις υφιστάμενες σχέσεις στο νέο καθεστώς. Συνήθως ο νεώτερος νόμος ρυθμίζει με μεταβατικές διατάξεις το χρονικόν ση μείον ενάρξεως και την έκτασιν ισχύος του (περί των εκτεθέντων Απ. Γεωργιάδης «Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου» τρίτη έκδοση σελ. 30, 31 και 32 με περαιτέρω παραπομπάς και παραδείγματα, Παπαντωνίου «Γενικές Αρχές του Αστικού Δικαίου» τρίτη έκδοση σελ. 27, Σπυριδάκης «Γενικές Αρχές» 1985 σελ. 16).

Τόσο στη διοικητική διαδικασία όσο και στη διοικητική (καθώς και στην πολιτική και στην ποινική) δικονομία χρησιμοποιείται ο όρος «υπόθεση». Στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας ως «υπόθεση» νοείται κάθε ζήτημα που δημιουργείται μετά από αίτηση του διοικουμένου ή αυτεπαγγέλτως από τη διοικητική αρχή εν σχέσει προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων. Στη διοικητική δικονομία ο όρος «υπόθεση» συμπίπτει εννοιολογικώς με τον αφηρημένον όρο «διοικητική διαφορά», όταν χρησιμοποιείται για τον καθορισμό της

δικαιοδοσίας ή της αρμοδιότητος των διοικητικών δικαστηρίων. Κατά γενικώτερη δικονομική έννοια, ευρύτερη του όρου «διαφορά», με τον όρο «υπόθεση» νοείται κάθε περίπτωση που ρυθμίζεται από κανόνες δικαίου για την οποία έχει δικαιοδοσία ένα δικαστήριο. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις ως υπόθεση νοείται η συγκεκριμένη διοικητική διαφορά, η οποία αποτελεί το αντικείμενο ωρισμένης δίκης που εκκρεμεί σε ένα διοικητικό δικαστήριο (Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» 14η έκδοσις αριθμ. 408). Επομένως εις την ερμηνευομένην διάταξιν η οποία είναι κατά την διατύπωσίν της αδιάστικτος και ανεξάρητος (πρβλ. Ν.Υ.Δ. 659/1987: Ε.Ναυτ.Δ. 1989.368), ο όρος «εκκρεμείς περιπτώσεις» αναφέρεται στις εκκρεμείς υποθέσεις τόσον κατά την δικονομίαν των δικαστηρίων όσον και κατά την διοικητικήν διαδικασίαν, αφού «η διοικητική διαδικασία αντιστοιχεί, μπορεί να πεί κανείς, προς την δικονομίαν των δικαστηρίων» (Τάχος «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» τρίτη έκδοση σελ. 366). Εκκρεμείς εις την θεσπιζομένην υπό της εμνηυομένης διατάξεως διοικητικήν διαδικασίαν είναι, κατά την έννοιαν της ερμηνευομένης διατάξεως, όλες οι περιπτώσεις οι οποίες εδημιουργήθησαν μετά από αίτηση διοικουμένου ή αυτεπαγγέλτως από διοικητικήν αρχήν εν σχέσει προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων και επί των οποίων μέχρις ενάρξεως ισχύος της ερμηνευομένης διατάξεως δεν είχαν εκδοθή οριστικά διοικητικά πράξεις περί επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών ή περί συμψηφισμού αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών (πρβλ. ΣτΕ 2927/2013: «νόμος») και ανεξαρτήτως του σταδίου της διοικητικής διαδικασίας ή του λόγου της μη ολοκληρώσεως της διοικητικής διαδικασίας έως 12-5-2016 [ειρήσθω εν παρόδω ότι οι πράξεις των οργάνων ,του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. που εκδίδονται επί αιτήσεων επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών

και οι παραλείψεις των προς απάντησιν επί τοιαύτης αιτήσεως προσβάλλονται κατ' αρχήν ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού πρωτοδικείου διά προσφυγής κατά την παράγραφον 2 του άρθρου 7 του ν. 702/1977 (Α' 268) ασκουμένης υπό του θιγομένου εξ αυτής προσώπου (πρβλ. ΣτΕ 2927/2013 όπ. αν., με παραπομπάς)]. Συνεπώς η ερμηνευομένη διάταξις καταλαμβάνει και τας κατά την έναρξιν ισχύος της εκκρεμείς περιπτώσεις εις τας οποίας α) η σχετική αίτησις υπεβλήθη προ της ενάρξεως ισχύος του νόμου και β) μέχρις ενάρξεως ισχύος της διατάξεως αυτής δεν είχαν επιστραφή, ούτε είχαν συμψηφισθή αι αχρεωστήτως καταβληθείσαι εισφοραί, είτε διότι δεν είχαν αρχίσει ή δεν είχαν ολοκληρωθή η προβλεπομένη διαδικασία είτε γιατί ευρίσκεται στο στάδιον ελέγχου, ή στο στάδιον εκδόσεως της αποφάσεως (διοικητικής πράξεως) ή στο στάδιο πριν από την έγκριση της σχετικής αποφάσεως από το αρμόδιο όργανο αλλά και για οιονδήποτε άλλον λόγον. Περαιτέρω, αφού στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας ως «υπόθεση» νοείται κάθε ζήτημα που δημιουργείται και αυτεπαγγέλτως από τη διοικητική αρχή εν σχέσει προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων,

πρέπει να γίνη δεκτόν ότι η ερμηνευομένη διάταξις, ως γνησία αναδρομική, καταλαμβάνει και ρυθμίζει και έννομες συνέπειες από γεγονότα που είχαν επέλθει συμφώνως προς τον παλαιό νόμο, ήτοι όλες τις περιπτώσεις επιστροφής των εισφορών, που η αίτησις επιστροφής των υπεβλήθη μεν μετά την χρονοημερομηνίαν ενάρξεως ισχύος του νόμου ή δεν έχει ακόμη υποβληθή (πρβλ. Ολ ΣτΕ 248/2008 & ΣτΕ 249/2008, ΣτΕ 7/2015, ΣτΕ 1274/2002, ΣτΕ 3547/2000, ΣτΕ 208/1999), η αξίωσις όμως προς επιστροφήν εισφορών, που αχρεωστήτως κατεβλήθησαν, είχαν ήδη γεννηθή προ της 12ης/5ου/2016, με αποτέλεσμα την ύπαρξιν πιστωτικού υπολοίπου στην καρτέλλα του εργοδότη είτε ως αποτέλεσμα ελέγχου δηλωθέντων καταβληθέντων (ΕΔΚ), είτε μετά από ουσιαστικόν έλεγχο για οιονδήποτε αιτίαν.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

A. Οδηγίες για την εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 2α του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 (Α 85). Προσδιορισμός συντάξιμων αποδοχών και σχετικών κρατήσεων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων

Κ.Υ.Α. των Υπουργείων Οικονομικών & Εργασίας, Κοιν. Ασφάλισης και Κοιν. Αλληλεγγύης:

Αριθμ. πρωτ.:
142036/0092/19.12.2016

Με τις διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 2α του ν. 4387/2016, προσδιορίζονται οι συντάξιμες αποδοχές με βάση τις οποίες υπολογίζεται το ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης και επί των οποίων υπολογίζονται οι ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένου και εργοδότη.

Για την ορθή εφαρμογή των διατάξεων αυτών και τη σχετική πληροφόρηση των ενδιαφερομένων και μετά:

1. την έκδοση της αριθμ. 111482/0092/30.11.2016 Κοινής Υπουργικής Απόφασης (Β/4005), με την οποία προσδιορίζονται τα ποσοστά των ασφαλιστικών εισφορών ασφαλισμένου και εργοδότη που ισχύουν από 1-1-2017 και μετά,

2. τη λήξη την 31-12-2016 της ισχύος της διάταξης της παρ. 2α του άρθρου 1 του ν. 4024/2011 (Α 226), όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 1 του ν. 4336/2015 (Α 94) καθώς και

3. την έκδοση των αριθμ. οικ. 2/84643/ΔΠΓΚ/25-10-2016 (ΑΔΑ: ΨΣΔΩΗ-7ΞΧ) και οικ. 2/89217/ΔΠΓΚ/16-11-2016 (ΑΔΑ: ΩΨΓΠΗ-ΣΡΔ) αποφάσεων της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού της Γενικής

Κυβέρνησης, με τις οποίες εγγράφονται κωδικοί αριθμοί εξόδων (Κ.Α.Ε) για τις ασφαλιστικές εισφορές των υπαλλήλων με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου, υπέρ του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), επισημαίνουμε τα ακόλουθα:

I. ΣΥΝΤΑΞΙΜΕΣ ΑΠΟΔΟΧΕΣ

Με τις διατάξεις της παρ. 2α (εδάφια πρώτο, δεύτερο και τρίτο) του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 (νέο ασφαλιστικό), προβλέπονται τα ακόλουθα: «Ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους σύνταξης κύριας ασφάλισης, εξ ιδίου δικαιώματος, ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ'όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Ο μέσος αυτός όρος, υπολογίζεται ως το ηλίκο της διαίρεσης του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών δια του συνολικού χρόνου ασφάλισής του.

Ως σύνολο μηνιαίων αποδοχών που έλαβε ο ασφαλισμένος νοείται το άθροισμα των μηνιαίων αποδοχών που υπόκεινται σε εισφορές, καθ'όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου.»

A. Υπαγόμενοι στο ενιαίο μισθολόγιο του ν. 4354/2015 (Α 176)

A1. Ασφαλισμένοι πριν την 1-1-1993 (παλαιοί ασφαλισμένοι)

Από 1-1-2017 (επομένη της ημερομηνίας λήξης της ισχύος της διάταξης της παρ. 2α του άρθρου 1 του ν. 4024/2011), ως συντάξιμες αποδοχές των «παλαιών ασφαλισμένων» (υπάλληλοι που έχουν ασφαλισθεί πρώτη φορά για κύρια σύνταξη σε Φορέα Κύριας Ασφάλισης ή το Δημόσιο πριν την 1-1-1993) οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις του ν. 4354/2015 (νέο ενιαίο μισθολόγιο) και μέχρι την 31-12-2016 υπάγονταν στο

συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου, νοούνται αυτές επί των οποίων καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων. 59 (παρ. 2) και 9 (περ. ι της παρ. 2) του π.δ. 169/2007, όπως ισχύουν, δηλαδή:

α. ο βασικός μισθός, όπως αυτός καταβάλλεται με βάση τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 27 του ν. 4354/2015,

β. το επίδομα θέσης ευθύνης (όπου καταβάλλεται) και

γ. το επίδομα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας για όσα από τα ανωτέρω πρόσωπα υπηρετούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού και υπάγονται στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 3660/2008 (Α 78), όπως τα ανωτέρω ποσά (υπό α/α α, β και γ) ισχύουν, κατά περίπτωση, με βάση τις διατάξεις του ανωτέρω ν. 4354/2015 και με ότι αλλαγή υπάρξει μελλοντικά σε αυτά.

A2. Ασφαλισμένοι από 1-1-1993 και μετά (νέοι ασφαλισμένοι)

Από 1-1-2017, ως συντάξιμες αποδοχές των «νέων ασφαλισμένων» υπαλλήλων (έχουν ασφαλισθεί για κύρια σύνταξη για πρώτη φορά σε Φορέα Κύριας Ασφάλισης ή το Δημόσιο μετά την 1-1-1993) που υπάγονται στις διατάξεις του ν. 4354/2015 (νέο ενιαίο μισθολόγιο) και μέχρι την 31-12-2016 υπάγονταν στο συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου, νοούνται αυτές επί των οποίων καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου. 17 (παρ. 1) του ν. 2084/1992 (Α 165), όπως ισχύουν, δηλαδή:

α. ο βασικός μισθός, όπως αυτός καταβάλλεται με βάση τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 27 του ν. 4354/2015 και

β. τα επιδόματα και οι παροχές των άρθρων 15, 16, 18 και 19 του ν. 4354/2015 (όπου αυτά καταβάλλονται), όπως τα ανωτέρω ποσά (υπό α/α α και β) ισχύουν, κατά περίπτωση, με βάση τις διατάξεις του ανωτέρω ν. 4354/2015 και

με ότι αλλαγή υπάρξει μελλοντικά σε αυτά.

A3. Παρατηρήσεις

1. Στις περιπτώσεις άσκησης καθηκόντων Προϊσταμένου Οργανικής Μονάδας κατά αναπλήρωση ή ανάθεση άσκησης των καθηκόντων αυτών, το επίδομα θέσης ευθύνης δεν περιλαμβάνεται στις συντάξιμες αποδοχές και επομένως δεν υπόκειται σε ασφαλιστικές εισφορές (σχετικές οι διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 3 του ν. 4151/2013 - Α 103).

2. Επειδή το εικονικό ποσό των 140,80€ των διατάξεων του άρθρου 2 του ν. 3513/2006 (Α 265) δεν περιλαμβάνεται στις αποδοχές των υπαλλήλων που υπάγονται στο ενιαίο μισθολόγιο του ν. 4354/2015 και ως εκ τούτου, σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 8 του ν. 4387/2016, δεν μπορεί να αποτελεί τμήμα των συντάξιμων αποδοχών τους, από 1-1-2017 και μετά δεν υπόκειται σε κράτηση ασφαλιστικών εισφορών.

3. Η προσωπική διαφορά του άρθρου 27 του ν. 4354/2015 δεν αποτελεί σταθερή παράμετρο του ενιαίου μισθολογίου και ως εκ τούτου δεν μπορεί να αποτελεί τμήμα των συντάξιμων αποδοχών.

4. Οι ασφαλιστικές εισφορές για επικουρική σύνταξη, εφάπαξ βοήθημα και μέρισμα του Μ.Τ.Π.Υ. παρακρατούνται επί των συντάξιμων αποδοχών όπως αυτές προσδιορίζονται στις ανωτέρω Ενότητες Α1 και Α2 της παρούσας Εγκυκλίου.

B. Υπαγόμενοι στα ειδικά μισθολόγια (B' Μέρος του ν. 3205/2003 και άλλες διατάξεις)

Από 1-1-2017, λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων της παρ. 2α (εδάφια πρώτο, δεύτερο και τρίτο) του άρθρου 8 του ν. 4387/2016, οι ασφαλιστικές εισφορές των υπαλλήλων - λειτουργών του Δημοσίου καθώς και των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού

Σώματος ,που υπάγονται στα ειδικά μισθολόγια και ανεξαρτήτως του χρόνου έναρξης ασφάλισής τους, εξακολουθούν να υπολογίζονται επί των συνταξίμων αποδοχών, όπως αυτές προσδιορίζονται στις κατά περίπτωση οικείες διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου.

II. ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΕΙΣΦΟΡΕΣ

1. Από 1-1-2017 καταβάλλονται στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) για κύρια σύνταξη, ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένου και εργοδότη, για τα ακόλουθα πρόσωπα, που μέχρι την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας του ΕΦΚΑ υπάγονταν στο ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου:

α. τους τακτικούς και μετακλητούς υπαλλήλους του Δημοσίου, της Βουλής, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας,

β. τους Ιερείς και τους υπαλλήλους των Εκκλησιαστικών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου,

γ. τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος και

δ. τα αιρετά όργανα (Βουλευτές και Δήμαρχοι).

2. α. Το ποσό των ασφαλιστικών εισφορών ασφαλισμένου ανέρχεται μηνιαίως σε ποσοστό 6,67% επί των κατά τα ανωτέρω μηνιαίων, συνταξίμων αποδοχών του υπαλλήλου, όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά.

β. Το ποσό των ασφαλιστικών εισφορών εργοδότη ανέρχεται μηνιαίως σε ποσοστό επί των κατά τα ανωτέρω μηνιαίων συνταξίμων αποδοχών του ασφαλισμένου υπαλλήλου, όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά και διαμορφώνεται κατ' έτος ως εξής:

ΕΤΟΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΕΙΣΦΟΡΩΝ
2017	3,33%
2018	6,67%
2019	10%

2020 και επόμενα	13,33%
------------------	--------

γ. Η πρόσθετη ειδική εισφορά 4,3% επί των συντάξιμων αποδοχών των προσώπων του άρθρου 4 του ν. 3660/2008.

3. Εάν η παρούσα εγκύκλιος δεν καταστεί εφικτό να εφαρμοσθεί άμεσα, τα τυχόν επιπλέον ποσά που θα έπρεπε να έχουν παρακρατηθεί από 1-1-2017 και μετά, θα παρακρατηθούν αναδρομικά, αρχής γενομένης από τον πρώτο μήνα κατά τον οποίο υπολογίσθηκαν οι ασφαλιστικές εισφορές σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εγκύκλιο αυτή, όπως προβλέπεται από την παρ.6 του άρθρου 23 του ν.4387/2016.

Ο ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΧΟΥΛΙΑΡΑΚΗΣ

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ,
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ
ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ
ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

B. Παροχή οδηγιών για επίλυση του ζητήματος που έχει προκύψει αναφορικά με αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές σε περιπτώσεις ανάκλησης πράξεων διορισμού, λόγω χρήσης πλαστών δικαιολογητικών

Εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών:

Αριθμ. πρωτ.: οικ.2/416/ΔΕΠ /03.01.2017

Με αφορμή ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην Υπηρεσία μας, αναφορικά με το εάν υφίσταται υποχρέωση αναζήτησης των αποδοχών υπαλλήλων, των οποίων ανακλήθηκε η πράξη διορισμού τους συνεπεία χρήσης πλαστών δικαιολογητικών, σας γνωρίζουμε τα εξής:

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 96 του ν.4270/2014 μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής καταλογίζονται στον λαβόντα, εφόσον έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού.

Περαιτέρω με την παρ.2 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι αρμόδιο όργανο για τον καταλογισμό μη νόμιμων δαπανών, που πληρώθηκαν με τίτλους πληρωμής που δεν εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, είναι ο διατάκτης (και όχι ο εκκαθαριστής αποδοχών) και τα κατά νόμο αρμόδια όργανα που έχουν διαπιστώσει την παράνομη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι ανωτέρω καταλογιστικές αποφάσεις προσβάλλονται με έφεση ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο ανωτέρω διατάκτης είναι αρμόδιος και για τον καταλογισμό των αχρεωστήτως λαβόντων με τίτλους πληρωμής της ΥΔΕ, εφόσον διαπιστωθεί εκ των υστέρων, βάσει νέων στοιχείων, ότι η πληρωμή έγινε με μη νόμιμα δικαιολογητικά ή λανθασμένο υπολογισμό.

περιστατικών στις προϋποθέσεις του νόμου. Αρμόδια υπηρεσία για την κρίση αυτή είναι η Διεύθυνση Διοικητικού/Προσωπικού των φορέων και όπου κρίνεται αναγκαίο θα πρέπει να ζητείται η συμβολή της νομικής υπηρεσίας του φορέα.

Επισημαίνεται ότι τυχόν αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών σε περιπτώσεις ανάκλησης πράξεων διορισμού ανατρέχει στο χρόνο στον οποίο ανατρέχουν τα έννομα αποτελέσματα της εν λόγω ανάκλησης.

Κατόπιν των ανωτέρω, παρακαλούμε όλες τις Υπηρεσίες προς άμεση εφαρμογή των τιθέμενων στην παρούσα εγκύκλιο.

Με εντολή Αναπληρωτή Υπουργού

Ο Γενικός Γραμματέας
Δημοσιονομικής Πολιτικής
Φραγκίσκος Κουτεντάκης

Για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων πρέπει να προηγηθεί κρίση περί της υπαγωγής των πραγματικών

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Council to hold referendum over 15% council tax increase

Surrey County Council is to hold a referendum on increasing council tax by 15% in order to 'protect vital services'.

Council leader, David Hodge, warned government cuts had left the council with a 'huge' gap in its budget.

'Government has cut our annual grant by £170m since 2010 – leaving a huge gap in our budget,' he said.

'Demand for adults social care, learning disabilities and children's services is increasing every year.

'So I regret, despite us finding £450m worth of savings from our annual budget, we have no choice but to propose this increase in council tax.'

Simon Bottery, director of policy at Independent Age, said the announcement shows how much funding councils need to meet the rising cost of adult social care.

He said: 'It highlights the extent to which the cost of adequate personal care for frail and elderly people is becoming dependent on council tax payers. Relying ever more heavily on funds raised from council tax to cover what we know will be growing costs for social care just won't prove sustainable.

'This demonstrates why we need the Prime Minister to urgently begin cross-party talks to put in place a long-term solution on health and care funding so that millions of older people can access the services they need now and in the future.'

19 January 2017

source: <http://www.localgov.co.uk/>

Peers urged to support creation of new local councils

Peers urged to support creation of new local councils

Peers urged to support creation of new local councils

The House of Lords is being urged to support the creation of new local councils in England's city areas in order to strengthen local democracy and improve the take-up of neighbourhood planning.

The Neighbourhood Planning Bill is having its second reading in the House of Lords today, so the National Association of Local Councils (NALC) is calling on peers to amend it 'to provide for the universal parishing of the whole country'.

Cllr Sue Baxter, chairman of NALC, said this would 'accelerate neighbourhood planning and get thousands more neighbourhood plans in place, and put even more people in control of their areas.'

The NALC argued local councils are playing an increasingly important role in neighbourhood planning - one of the Government's flagship localism policies.

They highlight the fact around 90% of the 2000 communities developing a neighbourhood plan are being led by a local council, what they describe as 'England's most local level of democracy.'

Local councils are helping communities shake-off their NIMBY status, the NALC claimed, by supporting housing development and growth, with the Government showing they are increasing housing numbers by around 10%.

'While it is local councils who are at the heart of and driving forward the neighbourhood planning revolution, in a nation of some 48 million electors, only a quarter benefit from having a 'hyper-local' council to give the community a voice, tackle local issues and take action on locally determined priorities, and this needs to change,' said Cllr Baxter.

'While previous governments have taken some steps to support the creation of new local councils, more radical action

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

is now needed to establish new local councils across all of England – especially in metropolitan areas and cities – to both lay the foundations for further devolution to the neighbourhood level but also provide all communities with a ‘hyperlocal’ democratic structure and sustainable resource to develop a neighbourhood plan and oversee the delivery of its objectives.’

17 January 2017

source: <http://www.localgov.co.uk/>