



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Δημόσιες πολιτικές και δημόσιο συμφέρον. Το ζήτημα της
υπέρβασης της νομιμότητας. Μελέτες περίπτωσης στην Κεντρική
Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Κορίνα Παπαναστασίου

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Καλαμάτα, Ιούλιος 2023

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Δημόσιες πολιτικές και δημόσιο συμφέρον. Το ζήτημα της
υπέρβασης της νομιμότητας. Μελέτες περίπτωσης στην Κεντρική
Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Κορίνα Παπαναστασίου
Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Επιβλέπων: Δημήτριος Π. Σωτηρόπουλος, Καθηγητής α' βαθμίδας

Μέλη Επιτροπής: Θεόδωρος Ν. Τσέκος, Καθηγητής α' βαθμίδας
Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, Καθηγήτρια α' βαθμίδας

Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την / /

Καλαμάτα, Ιούλιος 2023



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**
UNIVERSITY *of the* PELOPONNESE

School of Management (Kalamata)

Department of Business and Organization Administration

POSTGRADUATE PROGRAM MSc-MPA: PUBLIC ADMINISTRATION and LOCAL GOVERNMENT

**Politics, policy and public interest. The question of exceeding legality. Case studies in Public
Administration and Local Government**

Korina Papanastasiou

Kalamata, July 2023

*Στον γιο μου Δημήτρη
και στους γονείς μου Νίκο και Καλλίτσα*

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάδειξη του τρόπου αντιμετώπισης δημοσίων προβλημάτων από την ελληνική δημόσια διοίκηση και πολιτική, η επισήμανση των αστοχιών των δημοσίων πολιτικών και της παθογένειας της διοικητικής δράσης, όπως προκύπτουν από συγκεκριμένες περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας από όργανα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στο πρώτο μέρος εισάγονται ορισμοί βασικών εννοιών, οι οποίοι κρίθηκαν απαραίτητοι ως το θεωρητικό επιστημονικό υπόβαθρο του δεύτερου μέρους. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας, τελούμενες από όργανα της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα, αναλύονται απόψεις επί της αιτιολογικής βάσης και επί του σκοπού των δράσεων αυτών της Διοίκησης. Τα ερευνητικά ερωτήματα και οι απαντήσεις επί αυτών, καθώς και τα συμπεράσματα της έρευνας, διατυπώνονται στο τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας.

Λέξεις κλειδιά: Δημόσιες Πολιτικές, Δημόσια Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπέρβαση νομιμότητας.

Abstract

The aim of this thesis is to highlight the way that public problems are dealt with by the Greek public administration and policies, to point out failures of public policies and the pathogenesis of administrative action, as they arise out of specific cases where actions taken by bodies of the Greek public administration have not been legally compliant.

In the first part of the thesis, definitions of basic concepts are introduced, which were deemed necessary, since they form the theoretical scientific background of the second part. The second part presents cases of actions taken by Central Public Administration and Local Government bodies that were not legally compliant. In parallel, views on the causal basis and purpose of these actions of the Administration are analyzed. Research questions and respective answers, as well as the conclusions of this research, are formulated in the third and last part of the thesis.

Key words: Public Policies, Public Administration, Local Government, Non-compliance with Legislation

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ-ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο	
ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ-ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ-ΑΡΧΕΣ	4
1.1. Κράτος Δικαίου.....	4
1.1.1. Κράτος Δικαίου και Σύνταγμα.....	4
1.1.2. Το τυπικό κράτος δικαίου – Αρχή διάκρισης των εξουσιών.....	5
1.1.3. Το κοινωνικό κράτος δικαίου.....	6
1.2. Βασικές αρχές του κράτους δικαίου.	8
1.2.1 Η αρχή της νομιμότητας.	8
1.2.2 Η αρχή προστασίας του Δημοσίου συμφέροντος.	10
1.2.3 Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.....	11
1.2.3 Η αρχή της αναλογικότητας.	12
1.2.4 Η αρχή της ισότητας.	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο	
Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	13
2.1. Το σύστημα οργάνωσης του ελληνικού κράτους.....	13
2.1.1. Εννοιολογική προσέγγιση της Οργάνωσης της Διοίκησης.....	13
2.1.2. Η Συνταγματική κατοχύρωση της Δημόσιας Διοίκησης	14
2.2. Τα όργανα του κράτους.....	14
2.2.1. Τα όργανα της Κεντρικής Διοίκησης.....	14
2.2.2. Όργανα της διοικητικής Αποκέντρωσης: η Αποκεντρωμένη Διοίκηση.....	15
2.2.3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση.	16

2.2.4. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου	17
2.2.5. Οι Ανεξάρτητες Αρχές.	17
2.2.6. Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί.....	18
2.3. Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική εξουσία.....	18

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ	19
3.1. Εναλλακτικές θεωρητικές προσεγγίσεις των δημοσίων πολιτικών	19
3.1.1. Η λειτουργική προσέγγιση.....	19
3.1.2. Η συστημική προσέγγιση.....	21
3.1.3. Η θεσμική-νεοθεσμική προσέγγιση.....	23
3.2. Ο όρος «διακυβέρνηση».....	27
3.3. Εθνικές δημόσιες πολιτικές και Ευρωπαϊκή Ένωση.....	28

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ - ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ	29
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ	29
ΠΡΩΤΗ (1^η): Πανδημία covid-19: έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου και Κανονιστικών Πράξεων, περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων, επιβολή κυρώσεων λόγω μη συμμόρφωσης σε μέτρα αντιμετώπισης των συνεπειών της πανδημίας.....	29
A. Η άποψη περί συνταγματικότητας των μέτρων.....	30
B. Η άποψη περί αντισυνταγματικότητας των μέτρων.....	33
Γ. Η «νομολογία της πανδημίας».....	38
ΔΕΥΤΕΡΗ (2^η): Δημοσιονομική κρίση και μνημονιακή νομοθεσία, περιορισμός εθνικής κυριαρχίας, περιορισμοί κοινωνικών δικαιωμάτων.....	39
A. Οι διαδικασίες ένταξης στην ελληνική έννομη τάξη της δανειακής σύμβασης και του μνημονιακού δημοσιονομικού προγράμματος για την εξυγίανση της ελληνικής διοίκησης και οικονομίας.....	40

A.1. Απόψεις υπέρ της συνταγματικότητας.....	41
A.2. Απόψεις υπέρ της αντισυνταγματικότητας.....	44
B. Ο περιορισμός της δράσης της χώρας ως κυρίαρχου κράτους	44
B.1. Απόψεις υπέρ της συνταγματικότητας.....	44
B.2. Απόψεις υπέρ της αντισυνταγματικότητας.....	44
Γ. Ο περιορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων.....	45
Γ.1. Απόψεις υπέρ της συνταγματικότητας.	46
Γ.2. Απόψεις υπέρ της αντισυνταγματικότητας.	47
Δ. «Η νομολογία των μνημονίων».....	47
ΤΡΙΤΗ (3^η): Ακύρωση προστίμων για παράνομο υπαίθριο εμπόριο, λόγω χαμηλού ή ανύπαρκτου εισοδήματος του παραβάτη.....	49
ΤΕΤΑΡΤΗ (4^η): Παύση ποινικής και πειθαρχικής δίωξης Δημάρχου με νομοθετική διάταξη.....	52
ΠΕΜΠΤΗ (5^η): Ανάκληση απόφασης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μετά το πέρας της εκ του νόμου αποκλειστικής προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών για τον έλεγχο νομιμότητας απόφασης δ.σ.	56
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο	
ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	59
ΠΡΩΤΗ (1^η): Άρνηση Δήμου της παραχώρησης κοινόχρηστου χώρου στο κόμμα “ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ” για την προβολή των υποψηφίων κατά την προεκλογική περίοδο των Ευρωπαϊκών, Δημοτικών και Περιφερειακών Εκλογών της 26.05.2019 και 02.06.2019.	59
ΔΕΥΤΕΡΗ (2^η): Αποφάσεις δημοτικών συμβουλίων για αναστολή χορήγησης δομικής άδειας εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας.	62
ΤΡΙΤΗ (3^η): Παρέμβαση Δημάρχου στην Υ.ΔΟΜ. για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας.	65
ΤΕΤΑΡΤΗ (4^η): Μη συμμόρφωση Δήμου σε αποφάσεις του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης	67
ΠΕΜΠΤΗ (5^η): Μη συμμόρφωση Δήμου σε απόφαση ΣτΕ περί ακύρωσης απόφασης κυκλοφοριακής ρύθμισης.	69
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο	

Περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας που αναφέρθηκαν κατά τη συνέντευξη της ομάδας εστίασης.	72
ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ: ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ.	77
1. Μπορεί η Κεντρική Διοίκηση να υπερβεί τη νομιμότητα βάσει της πολιτικής που εφαρμόζει και της μορφής του πολιτεύματος που ισχύει; Αν ναι, με ποιες μεθόδους και πρακτικές;.....	77
2. Ποια η αιτιολογική βάση και ο σκοπός της υπέρβασης της νομιμότητας που επικαλείται η Διοίκηση;	77
3. Υπάρχουν αντίστοιχες πρακτικές ή διαφορετικές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση;	79
4. Υπάρχει ή μπορεί να υπάρξει ελεγκτικός μηχανισμός για τυχόν τέτοιες πρακτικές, καθώς και σχετικές κυρώσεις;	80
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	83
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	87

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Σ.Ε.Π. : Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

άρ. : άρθρο

Δ.Ν.Τ. : Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

δ.σ. : δημοτικό/ά συμβούλιο/α

ΔΕΦΑΘ : Διοικητικό Εφετείο Αθηνών

Ε.Ε. : Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Κ.Τ. : Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Ε.Μ.Σ. : Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης

ε.ποι.ζω. : επιτροπή ποιότητας ζωής

εδ. : εδάφιο

ΙΔΑΧ : Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου

ΙΔΟΧ : Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου

ΜΠρΑΘ : Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών

ν. : νόμος

ο.ε. : οικονομική επιτροπή

Ο.Τ.Α. : Οργανισμός/οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

π.δ. : προεδρικό διάταγμα

π.ν.π. : πράξη νομοθετικού περιεχομένου

παρ. : παράγραφος

ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ : Συνήγορος του Πολίτη

Συντ : Σύνταγμα

Τ.Α. : Τοπική Αυτοδιοίκηση

υ.α.: υπουργική απόφαση

Υ.Δομ. : Υπηρεσία/ες Δόμησης

υπ' αριθ. : υπ' αριθμόν

ΦΕΚ : Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Δημόσια Διοίκηση είναι το πεδίο που πραγματώνονται οι Δημόσιες Πολιτικές της Κυβέρνησης, με όρους νομιμότητας και σκοπό την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Η θεωρητική σύνδεση των εννοιών αυτών καθίσταται «ιδανική», υπό την έννοια ότι η πρακτική, ολοκληρωμένη εμπέδωσή της διαπιστώνεται δυσχερής. Τα συνήθη ή πρωτόγνωρα και απρόβλεπτα εμπόδια, οι αστοχίες και τα γενεσιουργά αίτια της εμπλοκής στην ομαλή ροή των δημόσιων πολιτικών και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν ιδιαίτερο ενδιαφέρον μελέτης και ανάλυσης από της ειδικούς επιστήμονες και τους επαγγελματικά απασχολούμενους στη σφαίρα της σύνθεσης «δημόσιες πολιτικές-δημόσια διοίκηση-νομιμότητα-δημόσιο συμφέρον».

Η Κυβέρνηση και η Δημόσια Διοίκηση απαρτίζουν το ελληνικό σύστημα διοίκησης του κράτους, οι παθογένειες του οποίου καταγράφονται, αναλύονται και αναπαράγονται σε όλα τα καταδεικνύουν τα μελανά σημεία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού σε συνάρτηση με της αποτυχίες των δημοσίων πολιτικών που ακολουθούνται, ενώ η επιστημονική και ουσιαστική προσέγγισή της επαφίεται της ειδικούς επιστήμονες της δημόσιας διοίκησης, της πολιτικής επιστήμης και της νομικής, οι οποίοι επιχειρούν να απεικονίσουν και να αναλύσουν με επιστημονικούς όρους την ελληνική πολιτική και διοικητική παθογένεια και ενίοτε προτείνουν τρόπους «θεραπείας».

Το ελληνικό σύστημα Διοίκησης συχνά αποδοκιμάζεται από τους πολίτες αλλά και τους ειδικούς επιστήμονες, για λόγους (ενδεικτικά): αποτυχίας διαμόρφωσης πολιτικών προς ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, αναποτελεσματικότητας και παρωχημένης γραφειοκρατικής λειτουργίας του, αργών ή και ανύπαρκτων αντανακλαστικών, διαφθοράς ή/και ανευθυνότητας ή/και ολιγωρίας των στελεχών του, πλήθους περιπτώσεων παράβασης του νόμου και του Συντάγματος κατά τη λήψη και εκτέλεση κυβερνητικών και διοικητικών αποφάσεων.

Μείωση των φαινομένων κακοδιοίκησης σημειώθηκε σε σημαντικό βαθμό τα τελευταία χρόνια, οφειλόμενη στη ραγδαία ανάπτυξη του ψηφιακού μετασχηματισμού της Δημόσιας Διοίκησης, ως μέσο αντιμετώπισης των συνεπειών της πανδημίας covid-19.

Με την παρούσα εργασία, επιχειρείται η ανάδειξη μέρους της ελληνικής πολιτικής και διοικητικής παθογένειας εντός της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα, όσον αφορά τη μη τήρηση της νομιμότητας κατά τη λήψη κυβερνητικών αποφάσεων, κατά την υποβολή κυβερνητικών προτάσεων νόμων στη Βουλή, κατά τη λήψη αποφάσεων από όργανα της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ή την παράλειψη έκδοσης οφειλόμενων διοικητικών πράξεων. Ο όρος νομιμότητα αντιμετωπίζεται όχι μόνο κατά την έννοια

του τυπικού ψηφισθέντος από τη Βουλή νόμου, αλλά νοείται η νομιμότητα που συντίθεται σε ένα κράτος δικαίου που σέβεται τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, που υποδεικνύεται από τη συνταγματική έννομη τάξη, της αρχές του συνταγματικού δικαίου, την ελληνική νομοθεσία και τη νομοθεσία και της αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου.

Τα ερωτήματα που τίθενται προς διερεύνηση είναι τα εξής:

1. Μπορεί η Κεντρική Διοίκηση να υπερβεί τη νομιμότητα βάσει της πολιτικής που εφαρμόζει και της μορφής του πολιτεύματος που ισχύει; Αν ναι, με ποιες μεθόδους και πρακτικές;
2. Ποια είναι η αιτιολογική βάση της υπέρβασης νομιμότητας που τυχόν επικαλείται η Διοίκηση; Ποιος είναι ο λόγος της μη τήρησης της νομιμότητας στις περιπτώσεις της απουσίας ειδικής αιτιολόγησης;
3. Υπάρχουν αντίστοιχες πρακτικές ή διαφορετικές και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση; Σύγκριση μεθόδων και πρακτικών υπέρβασης νομιμότητας στην Κεντρική Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
4. Υπάρχει ή μπορεί να υπάρξει ελεγκτικός μηχανισμός για τυχόν τέτοιες πρακτικές, καθώς και σχετικές κυρώσεις;

Η μεθοδολογία εκπόνησης της εργασίας βασίστηκε:

A) στη μελέτη επιστημονικών συγγραμμάτων, δημοσιευμένων άρθρων σε εφημερίδες και περιοδικά, αναρτημένων άρθρων και μελετών σε ηλεκτρονικές εφημερίδες, περιοδικά και ιστότοπους.

B) στη μελέτη φυσικού και ψηφιακού Αρχείου Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Γ) στην ανοικτή συνέντευξη και συζήτηση με ομάδα εστίασης έξι (6) υπαλλήλων και προϊστάμενου του Τμήματος μίας εκ των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, που ασκεί κατά μεταβατικό στάδιο την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.

Δ) στην προσωπική εμπειρία της συγγράφου, ως πρώην υπαλλήλου Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά το χρονικό διάστημα από Ιανουάριο 2010 έως και Ιανουάριο 2021, ένα (1) έτος του οποίου διετέλεσε προϊσταμένη του ανωτέρω Τμήματος.

Προς εμβάθυνση και πλήρη αντίληψη των παραμέτρων που συνθέτουν τις περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας της Διοίκησης που περιγράφονται στο δεύτερο μέρος της εργασίας και προκειμένου να απαντηθούν τεκμηριωμένα τα ερευνητικά ερωτήματα στο τρίτο μέρος, είναι ουσιαστικής σημασίας η βασική εννοιολογική προσέγγιση και ορισμένες πτυχές των πολιτικών και νομικών όρων που αναφέρονται, όπως έχουν αποτυπωθεί και ερμηνευθεί διαχρονικά σε επιστημονικές μελέτες και βιβλία, καθώς και στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων.

Στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους αναλύονται τα βασικά γνωρίσματα της έννοιας του κράτους δικαίου και οι βασικές αρχές που απορρέουν ή συνδέονται άμεσα με αυτό. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η κατά το Σύνταγμα διοικητική οργάνωση του ελληνικού

κράτους, ενώ στο τρίτο κεφάλαιο παρατίθενται οι πιο διαδεδομένες θεωρίες της έννοιας των δημόσιων πολιτικών. Στο τέταρτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους, παρουσιάζονται πέντε (5) μελέτες περίπτωσης υπέρβασης νομιμότητας που έλαβαν χώρα στην ελληνική Κεντρική Διοίκηση και στο τέταρτο κεφάλαιο, πέντε (5) μελέτες περίπτωσης υπέρβασης νομιμότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σε ξεχωριστό κεφάλαιο καταγράφονται οι περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας που χειρίστηκαν και έγιναν αντιληπτές από το προσωπικό των υπαλλήλων, των οποίων το βασικό αντικείμενο της εργασίας τους είναι ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών της Τ.Α.

Σε κάθε μελέτη περίπτωσης περιγράφεται το ιστορικό της υπόθεσης, αναφέρεται το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που είναι εφαρμοστέο αλλά παρακάμφθηκε από της αρμόδιες διοικητικές αρχές, τους λόγους υπέρβασής του που τυχόν επικαλείται η Διοίκηση και τους λόγους που αντιλήφθηκαν βάσει της εμπειρίας τους, η συγγράφουσα και οι υπάλληλοι της ομάδας εστίασης της συνέντευξης.

Οι απαντήσεις των ερευνητικών ερωτημάτων και τα γενικά συμπεράσματα της έρευνας καταγράφονται στο τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ - ΑΡΧΕΣ

1.1. Κράτος Δικαίου

Αν και η έννοια του κράτους δικαίου είναι γενική, ιστορικά ωστόσο, έχουν προσδιοριστεί συγκεκριμένα εννοιολογικά χαρακτηριστικά της, απορρέοντα από την εξέλιξη της σχέσης μεταξύ του κράτους, ως φορέα επιβολής της κρατικής εξουσίας και του δικαίου, ως μέσου περιορισμού της έκτασης της κρατικής κυριαρχίας. Κατά τον τρόπο αυτό και εντός του ιστορικού πλαισίου ανάπτυξης της φιλελεύθερης δικαιοσύνης παράδοσης, η πρόσληψη της έννοιας του κράτους δικαίου έγινε επί των αρχών του αποκλεισμού κάθε αυθαίρετης εξουσίας, της υπαγωγής κράτους και πολιτών στο νόμο, και της διάκρισης των ατομικών δικαιωμάτων ως προσδιοριστικών παραγόντων της δικαιοσύνης. Από τις βασικές αυτές αρχές, προκύπτουν και οι συνταγματικές διασφαλίσεις του κράτους δικαίου, που συνίστανται στην κατοχύρωση των επιμέρους αρχών της διάκρισης των λειτουργιών, της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, του περιορισμού της εξουσίας των οργάνων της πολιτείας έναντι της προσωπικής σφαίρας της ατομικής ζωής, ελευθερίας και ιδιοκτησίας και της ανεξαρτησίας των δικαστικών οργάνων (Τσάτσος 1993, 150-151).

Η προαναφερθείσα εννοιολογική θεμελίωση της αρχής του κράτους δικαίου έδωσε σε αυτήν ένα διττό χαρακτήρα, τυπικό και ουσιαστικό (Τσάτσος 1993, 152):

- ο *τυπικός χαρακτήρας* του κράτους δικαίου, συνίσταται στη διασφάλιση της νομιμότητας των διαδικασιών, χωρίς αυτή να υπεισέρχεται στην αναζήτηση εχέγγυων εξασφάλισης της ουσιαστικής δικαιοσύνης.

- ο *ουσιαστικός χαρακτήρας* του κράτους δικαίου, αναφέρεται στη συμπερίληψη σε αυτόν των επιμέρους αρχών διασφάλισης των στοιχείων της ουσιαστικής δικαιοσύνης, ιδίως σε ό,τι αφορά τη δίκαιη μεταχείριση των πολιτών και των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους από την πολιτεία.

1.1.1. Κράτος Δικαίου και Σύνταγμα

Από συνταγματική άποψη, το κράτος δικαίου συνιστά μια κατ' εξοχήν θεμελιώδη συνταγματική αρχή, νοούμενη ως οργανωτική βάση του συνταγματικού κράτους. Στο ισχύον ελληνικό Σύνταγμα, στο άρθρο 26 όπου κατοχυρώνεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, ως

ο πυρήνας του κράτους δικαίου, όλα τα όργανα του κράτους υπόκεινται στο Σύνταγμα, δηλαδή στο Δίκαιο. Περαιτέρω, στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. α', η εν λόγω αρχή τυποποιείται ρητά υπό τη μορφή της κατοχύρωσης του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Μπορεί συνεπώς να υποστηριχθεί ότι το συνταγματικό κράτος κατοχυρώνεται ως κράτος δικαίου, είτε (βάσει του τυπικού κριτηρίου) μέσω των συνταγματικών διατάξεων, ή (βάσει του ουσιαστικού κριτηρίου) στα πλαίσια του κεντρικού πολιτικού και θεσμικού ρόλου που έχει στο όλο οικοδόμημα του Συντάγματος και του συνταγματικού κράτους. Ως απόρροια των ανωτέρω, προκύπτει ότι το συνταγματικό κράτος δικαίου αποβλέπει και στην προστασία της νομικής θέσης των ατόμων: τα κρατικά όργανα οφείλουν να ενεργούν εντός των ορίων που τίθενται από το Σύνταγμα (και την έννομη τάξη εν συνόλω), ενώ οι αποφάσεις τους είναι ισχυρές έναντι των πολιτών, εφόσον δεν αντιτίθενται σε διατάξεις του Συντάγματος (Παπαδοπούλου 2015, 85-86).

1.1.2. Το τυπικό κράτος δικαίου - Αρχή διάκρισης των εξουσιών

Η διασφάλιση της δικαιοκρατικής οργάνωσης και οριοθέτησης τη εξουσίας βασίζεται στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η διάκριση αυτή, λειτουργεί επιπλέον ως εγγύηση τα θεσμικής αντιστάθμισης της εξουσίας. (Μανιτάκης 2004, 112).

Η διάκριση των λειτουργιών εφαρμόζεται μέσω του περιοριστικού προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων της κρατικής εξουσίας και της κατανομή τους σε διαφορετικά όργανα, έτσι ώστε να υφίσταται έλεγχος αμοιβαίος μεταξύ τους, επιδιώκεται δηλαδή η συνταγματική καθιέρωση ενός συστήματος ελέγχων και ισορροπιών («checks and balances») μεταξύ των οργάνων του κράτους. Στην περίπτωση συνεπώς, που όργανο της μίας εκ των τριών λειτουργιών παραβεί τα συνταγματικά όρια της νομιμοποιητικής του δράσης, όργανο άλλης εξουσίας αναλαμβάνει το ρόλο του περιορισμού της αυθαιρεσίας. (Παπαδοπούλου, 2015).

Στο σύγχρονο κράτος, η διάκριση των εξουσιών εστιάζεται περισσότερο στην ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας από τη εκτελεστική και τη νομοθετική, τους δύο πόλους της πολιτικής εξουσίας, με την επισήμανση ότι η Δικαιοσύνη οφείλει να είναι αποπολιτικοποιημένη και ανεπηρέαστη από πολιτικές κατευθύνσεις, προκειμένου να επιτελέσει ορθά και αποτελεσματικά την αποστολή της. Ο έλεγχος της δράσης της Διοίκησης από τα Δικαστήρια έγκειται στην τήρηση της νομιμότητας, ενώ του Νομοθέτη αφορά τη σύμφωνη με το Σύνταγμα, θέσπιση κανόνων δικαίου, τόσο κατά την τυπική διαδικασία όσο και το ουσιαστικό περιεχόμενο του νόμου. Ωστόσο, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται μόνο στη συνταγματικότητα ή μη των νόμων όχι και στην σκοπιμότητά τους. Η ορθότητα των επιλογών του Νομοθέτη είναι ζήτημα πολιτικό, όχι νομικό, γι αυτό και είναι δικαστικά ανέλεγκτη. (Ράικος, 1991, σ. 166).

Η σημαντική επιρροή της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών ανάγεται στην οργάνωση της εξουσίας κατά τρόπο ορθολογικό, ώστε να εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή άσκηση της σε

οποιαδήποτε μορφή της, δηλαδή, με πολιτική αντιμετώπιση κατά την επιλογή δημόσιων πολιτικών (νομοθέτηση), με τεχνοκρατική αντίληψη για την επίτευξη αποτελεσματικότητας (διοίκηση), με αμεροληψία και ανεξαρτησία κατά το σχηματισμό της δικανικής κρίσης (δικαστές).

Παρέκκλιση της αρχής αυτής συνιστά η διασταύρωση των λειτουργιών και η οργανική σύγχυση. Συγκεκριμένα: η Βουλή ενώ εκ του Συντάγματος είναι νομοθετικό όργανο, κατά τις διατάξεις των άρθρ. 61 και 62 του Συντ, λαμβάνει απόφαση για τη χορήγηση άδειας ποινικής δίωξης βουλευτή, ενώ κατά το άρθρο 86 είναι αρμόδια για την άσκηση δίωξης κατά μελών Κυβέρνησης για αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, δηλαδή, ασκεί αρμοδιότητες δικαστικού λειτουργού. Η Κυβέρνηση και άλλα όργανα της Διοίκησης, αν και όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, κατά την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων (υπουργικών αποφάσεων, κανονιστικών πράξεων) σύμφωνα με το αρ. 43 παρ. 2 και 4 του Συντ πράττουν ως νομοθετικά όργανα. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ είναι ανώτατο δικαστήριο, επιλαμβάνεται κατά το άρθρο 98 Συντ θέματα διοικητικής/οικονομικής φύσεως (έλεγχος των δαπανών του Κράτους, έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, σύνταξη και υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους). Οι κατά παρέκκλιση αυτές περιπτώσεις είναι ελάχιστες και ρητά οριζόμενες από το Σύνταγμα. Σε κάθε άλλη περίπτωση, η άσκηση αρμοδιότητας από όργανο μη νομιμοποιημένο από το Σύνταγμα, συνιστά σοβαρή παράβαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και κατ' επέκταση, του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Ωστόσο, ο Δ. Τσάτσος επεσήμανε μία ακόμα περίπτωση σύγχυσης εξουσιών, που ερείδεται στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Η κυβερνητική κοινοβουλευτική πλειοψηφία που διασφαλίζει την εμπιστοσύνη της Βουλής στην Κυβέρνηση και ακολούθως την παραμονή της στην εξουσία, καταλύει ουσιαστικά την αντιστάθμιση και τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ των δύο εξουσιών (νομοθετικής και εκτελεστικής). Όπως παρατηρεί και ο Αρ. Μάνεσης *«η θέληση των δύο αυτών οργάνων έχει κοινή προέλευση, πηγάζουσα από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία»*.

Άξια επισήμανσης συνιστά, η συνήθης παρέμβαση της νομοθετικής λειτουργίας στη σφαίρα της δικαστικής. Σε ορισμένες περιστάσεις, θεσπίζονται νόμοι με τους οποίους ρυθμίζονται (ακόμα και αναδρομικά) ζητήματα που η δικαστική αρχή είτε έχει ήδη αποφανθεί διαφορετικά, άρα ακυρώνεται η δικαστική κρίση (νομοθετική επέμβαση στο δεδικασμένο υπόθεσης), είτε με νομοθετικές διατάξεις, ρυθμίζονται ζητήματα επί των οποίων εκκρεμεί η δικαστική κρίση, ή ρητά καταργούνται οι σχετικές δίκες ή ακόμα παύεται η ποινική δίωξη τελεσθέντων αδικημάτων κατά το ποινικό δίκαιο. (Παπαδοπούλου, 2015, σ. 16).

1.1.3. Το κοινωνικό κράτος δικαίου

Το συνταγματικό κράτος δικαίου, με το πέρασμα των χρόνων και τις καθοριστικές κοινωνικές και πολιτειακές αλλαγές που συντελέστηκαν σε παγκόσμιο επίπεδο τον 19^ο αιώνα,

εξελίχθηκε στο αποκαλούμενο ουσιαστικό ή κοινωνικό κράτος δικαίου, πυλώνες του οποίου είναι η κοινωνική δικαιοσύνη, η αλληλεγγύη, η εξαφάνιση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Κατά τον Ευ. Βενιζέλο είναι η νέα «μορφή πολιτειακής οργάνωσης που συνδυάζει τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου και τους θεσμούς της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας» (Βενιζέλος 2021, σ. 421).

Το κοινωνικό κράτος δεν ακυρώνει το κράτος δικαίου, δε διαγράφει τη διάκριση μεταξύ κοινωνίας και κράτους, αντίθετα, εξασφαλίζει την κοινωνική ισορροπία. Κοινωνία και Κράτος αλληλοσχετίζονται, εισβάλλει το ένα στοιχείο στα όρια του άλλου. Το κοινωνικό κράτος παρεμβαίνει στη λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας, με σκοπό την άμβλυση των ανισοτήτων προς όφελος των οικονομικά ευάλωτων, νομιμοποιώντας κατ' αυτό τον τρόπο την πολιτική εξουσία (Βενιζέλος 2021, σ. 421).

Η «αρνητική» εννοιολόγηση του κοινωνικού κράτους δικαίου, ως υποχρέωση της κρατικής εξουσίας να μην εμποδίζει την ελεύθερη άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπληρώνεται από την «θετική» εννοιολόγηση του: το κράτος δικαίου επιτάσσει την ουσιαστικά δίκαιη αντιμετώπιση των πολιτών μεταξύ τους, όχι μόνον την ισότητα των πολιτών έναντι του νόμου αλλά και του νόμου έναντι των πολιτών. Η υποχρέωση αυτή της κρατικής εξουσίας συνεπάγεται την επιδίωξη της «αναλογικής ισότητας», δηλαδή, της όμοιας αντιμετώπισης των όμοιων καταστάσεων και της ανόμοιας αντιμετώπισης των ανόμοιων καταστάσεων. Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία πλέον τυποποιείται στο ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 25, συνιστά το μέσο ελέγχου του περιορισμού των δικαιωμάτων μέσω νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, κάθε μέτρο που οδηγεί σε περιορισμό δικαιώματος διοικουμένου είναι νόμιμο και δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, εφόσον ο σκοπός που υπηρετεί είναι συνταγματικά θεμιτός και ο περιορισμός του δικαιώματος είναι κατάλληλος και αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Περαιτέρω, το ίδιο το περιοριστικό μέτρο θα πρέπει να μην είναι υπερβολικά επαχθές, δηλαδή να μην παραβιάζει την αναλογικότητα κατά τη «στενή» έννοια του όρου (Παπαδοπούλου 2015, 87).

Το Κοινωνικό Κράτος δεν έχει συγκεκριμένα γνωρίσματα και δομές, εξελίσσεται συνεχώς και διαπλάθεται σύμφωνα με την υφιστάμενη οικονομική κατάσταση, με οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα, ιδεολογικές κατευθύνσεις και πολιτικές επιλογές. Γι' αυτό και το κανονιστικό πεδίο του κοινωνικού κράτους είναι διαρκώς μεταβαλλόμενο ή και ανύπαρκτο, άμεσα εξαρτώμενο από τις ασκούμενες πολιτικές (Παπαδοπούλου, 2015, σσ. 20,21). Επί παραδείγματι, στις αρχές της δεκαετίας 1980, το κοινωνικό κράτος των παροχών και της πρόνοιας συνάντησε τα πρώτα προσκόμματα, εξαιτίας της κατακόρυφης αύξησης των παροχών κοινωνικής ασφάλισης ως απόρροια της αύξησης του προσδόκιμου ζωής και των δημογραφικών μεταβολών, της γήρανσης του πληθυσμού και της μείωσης του ενεργού εργατικού δυναμικού. Επιπροσθέτως, η

παγκοσμιοποίηση της αγοράς και ο διεθνής οικονομικός ανταγωνισμός των κρατών, στένεψαν τα περιθώρια για την ανάπτυξη των εθνικών κοινωνικών πολιτικών (Hague & Harrop, 2005, σ. 563). Οι συγκυρίες αυτές, ασφαλώς και δεν εξουδετέρωσαν το κοινωνικό κράτος, αλλά το ώθησαν σε διαμόρφωση πολιτικών κατάλληλων προς αποτελεσματική αντιμετώπιση του αυξημένου κρατικού κοινωνικού κόστους.

1.2. Βασικές αρχές του κράτους δικαίου

Η κατοχύρωση του κράτους δικαίου συνεπάγεται την κατοχύρωση μιας σειράς θεμελιωδών αρχών που εκπορεύονται από αυτό και οφείλουν να διέπουν συνολικά την άσκηση της κρατικής εξουσίας, όπως: η αρχή της νομιμότητας, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της αναλογικότητας, της χρηστής διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, της ισότητας ενώπιον του νόμου, της ασφάλειας δικαίου, του απρόσωπου χαρακτήρα των νομοθετικών πράξεων, της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων αλλά και δικαστικών αποφάσεων, της απαγόρευσης της επιβολής ποινών με αναδρομική ισχύ. Επίσης, η αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, οι αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας, η αρχή της συνέχειας, της αμεροληψίας, επιπλέον δε, όσον αφορά την Τ.Α. οι αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας.

Η τήρηση των αρχών αυτών διέπει τη δράση όλων των επιπέδων της διακυβέρνησης ως ένας μηχανισμός εξασφάλισης της συνοχής του συνολικού διοικητικού συστήματος, υπό την έννοια της ομοιογενούς δράσης του. (Σωτηρόπουλος Νταλάκου σελ. 22).

Παρακάτω αναλύονται οι βασικές αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης, αλλά καταστρατηγούνται στις περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας της Διοίκησης που αναφέρονται στο δεύτερο μέρος της εργασίας.

1.2.1. Η αρχή της νομιμότητας

Θεμέλιο του συνταγματικού κράτους δικαίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας που επιβάλλεται να διέπει όλη τη δράση της δημόσιας εξουσίας. Κατά την ευρεία έννοια, η αρχή της νομιμότητας, πέραν της υποχρέωσης τήρησης των νόμων, αναφέρεται και στη σύμφωνη με το Σύνταγμα δράση, όλων των εξουσιών του κράτους δικαίου. Στο ελληνικό Σύνταγμα, η αρχή της νομιμότητας καθιερώνεται στα άρθρα 26 παρ. 2, 43, 50, 82 και 83, συνεπώς, καταλαμβάνει όλες τις πτυχές της δημόσιας εξουσίας και όλα τα όργανα άσκησης αυτής.

Ως εκ των ανωτέρω, ακόμα και η νομοθετική εξουσία δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας, υπό την έννοια ότι υπάγεται στο Σύνταγμα και διαμορφώνει την ισχύουσα

νομοθεσία σε αρμονία με τους ουσιαστικούς συνταγματικούς κανόνες. Ωστόσο, σε αντίθεση με την εκτελεστική λειτουργία, έχει περισσότερη ελευθερία επιλογών, δεδομένου ότι περιορίζεται κυρίως από τους διαδικαστικούς κανόνες θέσπισης των νόμων (Παπαδοπούλου, 2015, σ. 4). Ο έλεγχος και η διαπίστωση μη συνταγματικού ενός κανόνα δικαίου, είτε κατά την τυπική είτε κατά την ουσιαστική έννοια, διενεργείται από τη δικαστική εξουσία, διαδικασία που ερείδεται στην αρχή της νομιμότητας και στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Κατά τη «στενή» έννοια, η αρχή της νομιμότητας αφορά κυρίως τη δράση της εκτελεστικής λειτουργίας και ορίζει την «υποταγή» της δημόσιας διοίκησης στη νομοθετική εξουσία. Κατά τον Επ. Σπηλιωτόπουλο, η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται στο σύνολο των κανόνων που διέπουν τη δράση της, δηλαδή, στους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, του Συντάγματος, των διεθνών συνθηκών που έχουν κυρωθεί με νομοθετική πράξη, των νομοθετικών πράξεων και των διοικητικών κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί κατά νομοθετική εξουσιοδότηση. Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της νομιμότητας διευρύνεται και περιλαμβάνει επιπλέον γενικώς παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου, γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, νομολογιακούς κανόνες. (Σπηλιωτόπουλος, "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι", 1993, σσ. 85, 86)

Περαιτέρω, η Διοίκηση δρα είτε κατά δέσμια αρμοδιότητα δηλαδή υπό τους όρους και προϋποθέσεις που θέτει η νομοθετική διάταξη, είτε κατά διακριτική ευχέρεια αλλά εντός των ορίων που επιτρέπει ο νόμος. Ενώ λοιπόν στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου, επιτρέπεται ό,τι δεν απαγορεύεται, στο δημόσιο δίκαιο επιτρέπεται μόνο ό,τι προβλέπεται απ' το νόμο.

Η τήρηση της νομιμότητας αποτελεί υποχρέωση του συνόλου των διοικητικών οργάνων, τόσο εκείνων που εκδίδουν διοικητικές πράξεις ή ασκούν άλλης μορφής διοικητική δράση, όσο και εκείνων που είναι αρμόδια για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, δηλαδή, διέπει και την διοικητική δράση και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Ακόμη περισσότερο η τήρηση της νομιμότητας είναι αναγκαία συνθήκη, αν και όχι πάντα επαρκής προϋπόθεση, για την ποιότητα τόσο της διοικητικής δράσης όσο και του ελέγχου αυτής (Αναστασίου & Τζέμος 2021, 11).

Κατά τον Δ. Σωτηρόπουλο, ναι μεν η νομιμότητα είναι βασική αρχή του δημοκρατικού κράτους, ωστόσο η τήρηση της νομιμότητας με τη μορφή του «φορμαλισμού» στη δημόσια διοίκηση, δηλαδή του έντονου νομικισμού και της αυστηρής τυπολατρίας, επισκιάζει ή και καταλύει την επίτευξη της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Ωστόσο, το νέο Δημόσιο Management, η διοίκηση με στόχους (ήδη από το 2004) και ο ψηφιακός μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης έχουν επιφέρει την μείωση των φαινομένων φορμαλισμού. (Σωτηρόπουλος Δ. Α., "Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, οικονομική κρίση και πανδημία covid 19", 2021, σσ. 407, 408).

Αξίζει να αναφερθεί ο αδόκιμος όρος της αρχής της «θεμιτής παρανομίας», σύμφωνα με τον οποίο, η Διοίκηση μπορεί να μη συμμορφώνεται προς τους κανόνες δικαίου όπως οφείλει, όταν αυτό δικαιολογείται σε συγκεκριμένη περίπτωση για την προστασία του δημοσίου

συμφέροντος, λόγω εξαιρετικών καταστάσεων, η συνδρομή των οποίων υπάγεται βεβαίως σε δικαστικό έλεγχο. Στη Γαλλία η τακτική αυτή γίνεται παγίως δεκτή, ενώ έχει γίνει αποδεκτή και από το ΣτΕ (Σπηλιωτόπουλος, "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι", 1993, σ. 86 υποσ. 4).

1.2.2. Η αρχή προστασίας του Δημοσίου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον αναφέρεται στο συμφέρον της κοινωνίας ως σύνολο και όχι σε μεμονωμένα άτομα ή ομάδες. Πρόκειται για έναν αφηρημένο όρο που περιγράφει την κοινή ευημερία και την προστασία των συμφερόντων της κοινότητας στο σύνολό της. Κατά ένα πρώιμο συλλογισμό, φαίνεται ως φράση οξύμωρη, δεδομένου ότι η λέξη «δημόσιο» παραπέμπει σε κάτι συλλογικό και γενικό, ενώ το «συμφέρον» καταλήγει συνειρμικά στην επιδίωξη ατομικού οφέλους. Συχνά έρχεται σε σύγκρουση με το ιδιωτικό συμφέρον, το οποίο αναφέρεται σε ατομικά ή ομαδικά συμφέροντα που επικεντρώνονται κυρίως στο προσωπικό ή εμπορικό κέρδος.

Το δημόσιο συμφέρον είναι κεντρική έννοια στην πολιτική και στη δημόσια διοίκηση, καθώς αποτελεί τη βάση για τις αποφάσεις που λαμβάνονται από το κράτος και τις δημόσιες αρχές. Η χάραξη των δημόσιων πολιτικών, οι νομοθετικές διατάξεις που πλαισιώνουν τις κυβερνητικές πολιτικές και οι αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη το δημόσιο συμφέρον και να αποβλέπουν στην προστασία και τη βελτίωσή του. Έτσι, μια απόφαση που λαμβάνεται από την κυβέρνηση, πρέπει να αποβλέπει στη βελτίωση της κατάστασης του συνόλου των πολιτών και όχι στο συμφέρον ορισμένων ομάδων ή επιχειρήσεων.

Κατά την κλασική θεωρία, με κύριο εκπρόσωπο τον Woodrow Wilson (1887), το δημόσιο συμφέρον εξασφαλίζεται με τη γραφειοκρατία και τον ορθολογισμό, δηλαδή με ορθολογικά σκεπτόμενους και αμερόληπτους δημόσιους λειτουργούς, που καθήκον τους είναι η εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, ο διαχωρισμός διοίκησης και πολιτικής πρέπει να είναι απόλυτος. (Λαδής & Νταλάκου, Βασικές Έννοιες Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής", 2016).

Η θεωρία της «δημόσιας επιλογής» ωστόσο, η οποία εμφανίστηκε τη δεκαετία 1960 με εκπροσώπους τους Buchanan και Tullock, άσκησε κριτική στην κλασική θεωρία υποστηρίζοντας ότι στον δημόσιο τομέα δρουν και επηρεάζουν τα ατομικά κίνητρα των γραφειοκρατών που επιδιώκουν την αύξηση των κερδών τους. Οι δημόσιοι λειτουργοί δε διαθέτουν ορθολογική κρίση, καθότι είναι αδύνατο να διαθέτουν τη γνώση για να αναλύσουν όλες τις παραμέτρους ενός προβλήματος που καλούνται να αντιμετωπίσουν. Επίσης, είναι πιθανό κατά το χειρισμό ενός ζητήματος, προσωπικές πεποιθήσεις, αξίες και συμφέροντα του δημόσιου λειτουργού να παραγκωνίσουν την ορθή επιλογή. Κατά την ίδια σχολή, δεν υφίσταται διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Λόγω της ιεραρχίας της εξουσίας, των ατομικών συμφερόντων, της απουσίας ενημέρωσης και των τάσεων αυτοδιάθεσης, πολιτικοί και γραφειοκράτες αναμειγνύονται και

πράττουν με βάση το ιδιωτικό συμφέρον (Λαδή & Νταλάκου, Βασικές Έννοιες Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής", 2016).

Ως νομική έννοια, το δημόσιο συμφέρον είναι τα όρια και η νομιμοποίηση της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Καθορίζει τον σκοπό και την αιτιολογία των πράξεων των διοικητικών οργάνων. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, εμπεριέχει απαρέγκλιτα τη διερεύνηση και η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος. Κατά τη νομολογία του ΣτΕ (Ολ 1934/1998), το Σύνταγμα καθορίζει τον αμετάβλητο πυρήνα του δημοσίου συμφέροντος, παρ' όλ' αυτά, έχει μεταβλητό περιεχόμενο, δηλαδή η έννοιά του προσαρμόζεται στις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της συγκυρίας (Σπυροπούλου, σ. 2).

Κατά τους Δ. Σωτηρόπουλο & Β. Νταλάκου (ο.π. σ.21), η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος είναι μία από τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με την οποία, σε κάθε δεδομένη στιγμή που η Διοίκηση έχει την ευχέρεια εναλλακτικών επιλογών δράσης οφείλει να επιλέξει εκείνη που εξυπηρετεί καλύτερα το κοινό συμφέρον και όχι μεμονωμένα συμφέροντα ιδιωτών.

Εκτός από τις κυβερνητικές πολιτικές και τη δημόσια διοικητική δράση, το δημόσιο συμφέρον μπορεί να εξυπηρετείται και με άλλα μέσα, όπως, του εθελοντισμού και των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων που εργάζονται για την προώθηση δημόσιων στόχων και συμφερόντων.

1.2.3. Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου

Βάσει της αρχής της χρηστής διοίκησης, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το κοινό περί δικαίου αίσθημα, προκειμένου να αποφεύγονται οι άδικες για τον διοικούμενο λύσεις (Σωτηρόπουλος Νταλάκου σελ. 21).

Ως απόρροια της αρχής αυτής, είναι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, σύμφωνα με την οποία, ο διοικούμενος αναμένει εύλογα τη διατήρηση και την προβλεψιμότητα των ήδη διαμορφωμένων, πραγματικών και νομικών δεδομένων. Ως εκ τούτου, η δημόσια διοίκηση οφείλει να μην αιφνιδιάζει τον πολίτη με τη δράση της και να μην διαψεύδει τις εύλογες προσδοκίες του που η ίδια έχει δημιουργήσει (Σωτηρόπουλος Νταλάκου σελ. 21).

Θεωρείται ωστόσο ότι η αυστηρή και ακλόνητη εφαρμογή αυτής της αρχής μπορεί να προκαλέσει αγκυλώσεις στη δράση της δημόσιας διοίκησης. Για το λόγο αυτό, γίνεται δεκτό ότι η τήρηση της αρχής μπορεί να περιοριστεί από την απόλυτη εφαρμογή της, εφόσον τηρούνται μια σειρά από αναγκαίες εγγυήσεις, όπως, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της

αναλογικότητας και η ειδική αιτιολόγηση μίας νέα ρύθμισης που πλήττει κεκτημένα δικαιώματα. (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος σελ. 24).

1.2.4. Η αρχή της αναλογικότητας

Είναι ουσιαστικής σημασίας η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας στις περιπτώσεις που θεμελιώδη δικαιώματα περιορίζονται από κρατική παρέμβαση. Στις περιπτώσεις που η Διοίκηση λαμβάνει μέτρα περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αυτά πρέπει να τελούν σε εύλογη σχέση με τους επιδιωκόμενους, θεμιτούς σκοπούς, να είναι αναγκαία και κατάλληλα (ανάλογα και όχι δυσανάλογα) (Σωτηρόπουλος Νταλάκου σελ. 21). Επιπλέον, μεταξύ πολλών εναλλακτικών επιλογών, να επιλέγονται οι πιο «ήπιες» επιβάρυνσης μεταξύ των προτεινόμενων περιορισμών. (Τσιλιώτης 2020).

Τέλος, η αρχή της αναλογικότητας εμπεριέχει και τη στάθμιση μεταξύ κόστους και οφέλους, τα οποία πρέπει να βρίσκονται σε αναλογία, ώστε το όφελος να μην υπολείπεται των συνεπειών από το κόστος (Τσιλιώτης, 2020).

1.2.5. Η αρχή της ισότητας

Η αρχή της ισότητας καθιερώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι: «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Η ισότητα αυτή γίνεται αντιληπτή τόσο ως ισότητα των υποκειμένων μεταξύ τους και εντός του πλαισίου του νόμου, όσο και ως ισότητα των ίδιων των υποκειμένων έναντι του νόμου. Επίσης, ουσιαστικής σημασίας είναι και η αναλογική ισότητα, κατά την οποία, επιβάλλεται η όμοια αντιμετώπιση από το κράτος, των ομοίων καταστάσεων και την διαφορετική των ανόμοιων.

Η αρχή της ισότητας δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις μη εφαρμογής του νόμου ή μη νόμιμης δράσης της Διοίκησης, συνεπώς, η εκ νέου υπέρβαση νομιμότητας της Διοίκησης, ή η επίκληση από τον διοικούμενο της αρχής της ισότητας προκειμένου να επαναληφθεί η προηγούμενη παράνομη δράση της Διοίκησης, δεν επιτρέπεται. Δεν είναι σύμφωνη με τις αρχές του κράτους δικαίου, η ισότητα στην παρανομία. (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, "Εισαγωγή στο δίκαιο και στους συνταγματικούς θεσμούς", 2015, σ. 26) . Δε νοείται συνεπώς, η αρχή της ισότητας στην παρανομία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1. Το σύστημα οργάνωσης του ελληνικού κράτους

Η οργάνωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης κατοχυρώνεται στο ισχύον Σύνταγμα στο Τμήμα ΣΤ' «Διοίκηση», και συγκεκριμένα στα άρθρα 101 έως 105. Οι συνταγματικές διατάξεις έχουν ευλόγως ελλειπτικό χαρακτήρα, θεσπίζοντας ορισμένες θεμελιώδεις αρχές και θέτοντας το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινηθεί ο κοινός νομοθέτης. Κατά τον τρόπο αυτό, η Διοίκηση περιορίζεται στο πλαίσιο του Συντάγματος σε ιδιαίτερο, εξειδικευμένο τομέα για τον οποίο το Σύνταγμα αποφεύγει να θέσει περιοριστικές ή εξαντλητικές ρυθμίσεις, μη προσαρμοζόμενες στα εκάστοτε κοινωνικά, πολιτικά ή οικονομικά δεδομένα (Τσάτσος 1993, 377).

2.1.1. Εννοιολογική προσέγγιση της Οργάνωσης της Διοίκησης

Η οργάνωση της Διοίκησης έχει ποικίλες εννοιολογικές προσεγγίσεις. Μπορεί να υποστηριχθεί κατ' αρχήν ότι ο όρος «οργάνωση» αναφέρεται στην ύπαρξη ενός μορφώματος με ενιαίους σκοπούς, με προοπτική διάρκειας, το οποίο διαθέτει εσωτερική τάξη και συνοχή και διέπεται από ένα σύστημα θεσμικών και υποκειμενικών σχέσεων (Τσάτσος 1993, 379). Στο πλαίσιο αυτό, η οργάνωση της κρατικής διοίκησης μπορεί περαιτέρω να προσδιοριστεί ως:

- *ένα σύστημα εκτέλεσης των κανόνων δικαίου που θεσπίζει η νομοθετική εξουσία, με την επιφύλαξη ότι πολλές φορές η ίδια η Διοίκηση μπορεί να προβεί σε θέσπιση κανονιστικών πράξεων, ιδίως σε περιπτώσεις όπου ο κανόνας δικαίου δε ρυθμίζει πλήρως το αντικείμενο για το οποίο θεσπίζεται, αφήνοντας κενά που έρχεται να καλύψει η κατ' εξουσιοδότηση δράση της Διοίκησης (η περίπτωση του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος). (Τσάτσος 1993, 380),*
- *φορέας άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας, διάκριση η οποία αποδίδει τυπικό κριτήριο αρμοδιότητας στη διοίκηση (Τσάτσος 1993, 381),*
- *λειτουργικός βραχίονας άσκησης της κρατικής-κυβερνητικής εξουσίας, πλαίσιο στο οποίο η Διοίκηση περιλαμβάνει τα διάφορα διοικητικά όργανα (δημόσιες υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κλπ) και υπάγεται ιεραρχικά στην κυβέρνηση, η οποία ορίζει τις κρατικές δημόσιες πολιτικές (Τσάτσος 1993, 381).*

Με διαφορετική προσέγγιση, η Διοίκηση μπορεί να προσδιοριστεί ως: (Τσάτσος 1993, 382)

- *εξουσιαστική, στο βαθμό που ασκεί δημόσια εξουσία με τη χρήση κρατικών μέσων καταναγκασμού, π.χ. μέσω της αστυνομίας, των σωμάτων ασφαλείας, των ενόπλων*

δυνάμεων κλπ,

- *παροχική*, όταν μεριμνά για την ικανοποίηση βασικών κοινωνικών αναγκών στο πλαίσιο άσκησης από το κράτος ενός ρόλου εγγυητή κάποιων θεωρούμενων ως απαραίτητων κοινωνικών ή κρατικών παροχών,
- *συναλλακτική*, όταν λειτουργεί ως φορέας ιδιωτικού δικαίου στο πλαίσιο λειτουργίας της οικονομίας της αγοράς, π.χ. οι περιπτώσεις όπου η διοίκηση συνάπτει συμβάσεις με φορείς του ιδιωτικού τομέα (προμήθειες, παροχή υπηρεσιών, τεχνικά έργα κλπ).

2.1.2. Η Συνταγματική κατοχύρωση της Δημόσιας Διοίκησης

Το άρθρο 101 του Συντάγματος κατοχυρώνει τις δύο βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης του κράτους: την αποκέντρωση και το τεκμήριο αρμοδιότητας. Ειδικότερα:

- η αποκέντρωση εξασφαλίζει την ύπαρξη περιφερειακών οργάνων, τα οποία αποτελούν μέρος των κρατικών υπηρεσιών, από τις οποίες καθοδηγούνται και συντονίζονται και τα οποία έχουν αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων, χωρίς την υποχρεωτική έγκριση από την Κεντρική Διοίκηση για την απόκτηση ισχύος και εκτελεστότητας.
- το τεκμήριο αρμοδιότητας προσδιορίζει το πεδίο δράσης Κεντρικών και Περιφερειακών οργάνων καθ' ύλη (σύμφωνα με το αντικείμενο προς ρύθμιση), κατά τόπο (ανάλογα με τον γεωγραφικό προσδιορισμό άσκησης της αρμοδιότητας) και κατ' έκταση (ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο κατανομής της αρμοδιότητας) (Τάχος 1999, 288-289). Η κατοχύρωση του τεκμηρίου αρμοδιότητας συνιστά τη βάση για την κατοχύρωση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από την Τ.Α. (αρ. 102 Συντάγματος).
- οι δημόσιοι υπάλληλοι, σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ.1 του Συντάγματος έχουν την ευθύνη της εφαρμογής των νόμων και της υλοποίησης των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής και προσφέρουν τις υπηρεσίες τους προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Πραβίτα, 2021, σ. 76).

2.2. Τα όργανα του κράτους

2.2.1. Τα όργανα της Κεντρικής Διοίκησης

Η Κεντρική Διοίκηση προσδιορίζεται βάσει του γεγονότος ότι το εύρος των αρμοδιοτήτων της αφορά όλη την ελληνική επικράτεια και δεν περιορίζεται γεωγραφικά. Έτσι, η Κεντρική Διοίκηση περιλαμβάνει: (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος 2015, 44).

1. τον *Πρόεδρο της Δημοκρατίας*: ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ο ρυθμιστής του πολιτεύματος κατά το άρθρο 30 του Συντ, ενώ κατά το άρθρο 26, αποτελεί όργανο της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας. Ο ρόλος του είναι ουδέτερος, υπερκομματικός και πολιτικά ανεύθυνος, καθώς την ευθύνη για τις πράξεις του αναλαμβάνει η Κυβέρνηση.
2. την *Κυβέρνηση*: η Κυβέρνηση, από κοινού με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ασκεί την εκτελεστική και νομοθετική λειτουργία σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντ. Στο Τμήμα Δ' (άρθρα 82 έως 86) καθορίζονται η συγκρότηση και η γενική αποστολή της Κυβέρνησης, η σχέση της με τη Βουλή και η ευθύνη των μελών της για την ασκούμενη πολιτική. Βάσει των διατάξεων αυτών, η Κυβέρνηση καθίσταται το κατ' εξοχήν αποφασίζον όργανο, εκφράζει πολιτικά την πολιτεία και καθορίζει την στάση της στους βασικούς τομείς του δημοσίου βίου (οικονομική πολιτική, εκπαιδευτική πολιτική, αμυντική πολιτική κ.λπ.) (Παπαδοπούλου 2018, 140-141). Το άρθρο 82 παρ. 1 κατά απόλυτο τρόπο αναθέτει τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας αποκλειστικά στην αρμοδιότητα της Κυβέρνησης. Η Κυβέρνηση βρίσκεται επίσης στην κορυφή της ιεραρχίας της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβάνοντας μεταξύ των αρμοδιοτήτων της, τη διοίκηση και τον συντονισμό των δημοσίων υπηρεσιών, την στελέχωση του δημοσίου τομέα κλπ.
3. τα *Συμβούλια της Κεντρικής Διοίκησης*: ως Συμβούλια της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης λειτουργούν το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Ειδικότερα:
 - το *Συμβούλιο της Επικρατείας* (άρθρο 95 Συντ) αν και είναι το ανώτατο Ακυρωτικό Διοικητικό Δικαστήριο, ασκεί διοικητική αρμοδιότητα αναφορικά με την παροχή γνωμοδότησης και την επεξεργασία των κανονιστικών Προεδρικών Διαταγμάτων, που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τον αρμόδιο Υπουργό.
 - το *Ελεγκτικό Συνέδριο* (άρθρο 98 Συντ) ασκεί διοικητικές αρμοδιότητες ως προς τον δημοσιονομικό έλεγχο των δαπανών των κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων του κράτους, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων που συνάπτονται από τα κρατικά όργανα και τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και διατακτών.
 - το *Νομικό Συμβούλιο του Κράτους* (άρθρο 100Α Συντ), παρέχει νομικές γνωμοδοτήσεις προς τη Διοίκηση και υπερασπίζεται ενώπιον των δικαστικών αρχών τα συμφέροντα του Δημοσίου.

2.2.2. Όργανα της διοικητικής Αποκέντρωσης: η Αποκεντρωμένη Διοίκηση

Η διοικητική αποκέντρωση, η οποία κατοχυρώνεται ως αρχή στο άρθρο 101 του Συντ,

υλοποιείται από τον θεσμό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος συστάθηκε με τον ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87). Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστά το βασικό διοικητικό όργανο αποκέντρωσης, η δε ελληνική επικράτεια διαιρείται σε επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα σε περιφερειακό επίπεδο και τελούν υπό τον έλεγχο νομιμότητας του Κράτους (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος 2015, 57-58). Ως επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ορίζονται οι Γραμματείς (πρώην Συντονιστές, πρώην Γενικοί Γραμματείς) και έχουν τις εξής (μεταξύ και άλλων) κύριες αρμοδιότητες:

- την ευθύνη για την εφαρμογή και εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο,
- την άσκηση σε τοπικό επίπεδο των κρατικών αρμοδιοτήτων που κατά νόμο αποδίδονται σε αυτές,
- την κατά μεταβατικό στάδιο και μέχρι τη σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρα 215 και 238 του ν. 3852/2010, ΦΕΚ Α' 87) άσκηση διοικητικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. , ο οποίος συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων (άρθρα 214, 225, 226 και 227 του ίδιου νόμου όπως ισχύουν) και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών (άρθρα 233 έως 236 του ίδιου νόμου).

2.2.3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει κατά το Σύνταγμα (άρθρο 102) στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Κατά την ανελαστική διατύπωση της διάταξης αυτής, η Κεντρική Διοίκηση δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση της Τ.Α., επί των οποίων το νομικό πρόσωπο του Κράτους ασκεί διοικητική εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας.

Η Τ.Α. δεν υπάγεται σε ιεραρχική εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση, στοιχείο που καθιστά την ειδοποιό διαφορά της με την Αποκέντρωση. Οι Ο.Τ.Α. υπάγονται σε διοικητική εποπτεία από το κράτος, διοικούνται από αιρετά τοπικά όργανα, τα οποία διαθέτουν άμεση λαϊκή νομιμοποίηση, απολαμβάνουν δε δημοσιονομικής αυτοτέλειας ως Ν.Π.Δ.Δ. διακριτά από την Κεντρική Διοίκηση (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος 2015, 59).

Στο ίδιο άρθρο, ορίζεται ότι οι Ο.Τ.Α έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και ότι το Κράτος λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειάς της Τ.Α. και των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής της.

Το ισχύον αυτοδιοικητικό καθεστώς στην Ελλάδα ορίζεται με τον ν. 3852/2010"Νέα

Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης" (ΦΕΚ Α'87) όπως έχει τροποποιηθεί, με τις διατάξεις του οποίου επήλθε μια ευρεία αναδιάρθρωση των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, με την κατάργηση των κοινοτήτων, τη συνένωση Ο.Τ.Α. σε επίπεδο α' βαθμού και την καθιέρωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης ως β' αυτοδιοικητικού βαθμού. Ειδικότερα:

- Σε πρώτο βαθμό, η υπάρχουσα αυτοδιοικητική μονάδα είναι ο *Δήμος*, ο οποίος βάσει του άρθρου 102 του Συντ έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για την ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων. Οι αρμοδιότητες των δήμων και ο τρόπος άσκησής τους περιγράφονται στα άρθρα 76 έως 79 του ν. 3463/2006 «*Κύρωση του Κώδικα δήμων και κοινοτήτων*» (ΦΕΚ Α' 114), όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, ενώ ως όργανα διοίκησης ορίζονται ο Δήμαρχος και οι Αντιδήμαρχοι, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και η Εκτελεστική Επιτροπή.
- Σε δεύτερο βαθμό, η *Περιφέρεια* έχει ομοίως ως κύρια αρμοδιότητά της τη ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων σε περιφερειακό επίπεδο και τα όργανα διοίκησης είναι ο Περιφερειάρχης και οι Αντιπεριφερειάρχες, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή και η Εκτελεστική Επιτροπή. Με το ν. 3852/2010 συνολικά ιδρύθηκαν 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

2.2.4. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου έχουν ως σκοπό την εξυπηρέτηση δημόσιας αποστολής ή την προαγωγή σκοπών γενικού συμφέροντος και ανήκουν στη Δημόσια Διοίκηση. Ιδιάζον δε χαρακτηριστικό, είναι ότι δε διαθέτουν δική τους πρωτοβουλία καθορισμού της έκτασης των αρμοδιοτήτων τους, αλλά οι αρμοδιότητες αυτές καθώς και το αντικείμενο τους καθορίζονται ρητά βάσει διατάξεων νόμου. Τέτοια Ν.Π.Δ.Δ. είναι τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, οι φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, η Εκκλησία της Ελλάδος κ.α. (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος 2015, 66).

2.2.5. Οι Ανεξάρτητες Αρχές

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, κατοχυρώνονται στο άρθρο 101Α του Συντ και αποσκοπούν στο να λειτουργήσουν συμπληρωματικά και ενισχυτικά ως προς τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την ενίσχυση της διοικητικής δράσης από όργανα που απολάβουν κομματικής, πολιτικής και διοικητικής ανεξαρτησίας.

Οι κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα Ανεξάρτητες Αρχές είναι το «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης» (αρ. 15 παρ. 2) , ο «Συνήγορος του Πολίτη» (αρ. 103 παρ. 9), η Αρχή

Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (αρ. 9Α) , η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (αρ. 19 παρ. 2), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (αρ. 103 παρ. 7). Μέχρι σήμερα έχουν συσταθεί με νόμο περίπου είκοσι (20) επιπλέον Ανεξάρτητες Αρχές.

2.2.6. Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί

Οι Δημόσιες επιχειρήσεις και Οργανισμοί περιλαμβάνονται στη δημόσια διοίκηση ως λειτουργικοί φορείς που νομικά έχουν τη μορφή Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου. Συστήνονται από το Κράτος ή από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, διέπονται από τους κανόνες τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού δικαίου, ενώ παράλληλα στοχεύουν στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας για την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος. Δεν ανήκουν στο Κράτος, αλλά ασκείται επί αυτών μία «ήπια» κρατική εποπτεία και έλεγχος (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος 2015, 67).

2.3. Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική εξουσία

Η σχέση μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας είναι ιδιαίτερα σημαντική για την εύρυθμη λειτουργία των σύγχρονων πολιτικο-διοικητικών συστημάτων και για τη νομιμοποίηση της άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Τα προγράμματα δημοσίων πολιτικών και οι νομοθετικές ρυθμίσεις, μετατρέπονται σε κοινωνική πραγματικότητα και παράγουν απτά αποτελέσματα σε συγκεκριμένες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες, εντός του πεδίου της δημόσιας διοίκησης. (Πραβίτα, 2021, σ. 75)

Στο περιβάλλον ενός δημοκρατικού πολιτεύματος, η δημόσια διοίκηση καλείται να εφαρμόζει με τρόπο αποτελεσματικό την κυβερνητική πολιτική, όπως αυτή εγκρίνεται από το νομοθετικό σώμα, στον σχεδιασμό της οποίας και η ίδια συμβάλει, δεδομένου ότι εκφράζει τη θεσμική μνήμη του συστήματος, ως «συνεχιστής» και «εκτελεστής» του Κράτους, ενώ παράλληλα διαθέτει την εμπειρογνωμοσύνη (Πραβίτα, 2021, σσ. 75, 76).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Μία συνεκτική και περιοριστική εννοιολόγηση του όρου «δημόσιες πολιτικές» προσκρούει στην πληθώρα των ποικίλων θεωρητικών προσεγγίσεων που έχουν κατά καιρούς προταθεί, καθώς επίσης και στην ίδια την φύση του συγκεκριμένου πεδίου, το οποίο στην πράξη υφίσταται ως πεδίο σύμπραξης της πολιτικής θεωρίας με τη διοικητική πρακτική. Στο πλαίσιο αυτό, η αναζήτηση ορισμού της έννοιας «δημόσια πολιτική» έχει αναδείξει διάφορες ορολογίες, οι οποίες σχεδόν στο σύνολο τους, έχουν ως επίκεντρο τους κυβερνητικούς φορείς εξουσίας.

Κατά τους Rod Hague και Martin Harrop η έννοια τη πολιτικής είναι ευρύτερη της απόφασης, κατά μία έννοια, περιλαμβάνει πολλές αποφάσεις. Σε γενικό πλαίσιο, οι πολιτικές διακρίνονται ως στρατηγική, ως εντολές προς το προσωπικό των δημοσίων υπαλλήλων και ως σκοπός. Στην πράξη, οι περισσότερες πολιτικές παραμένουν στο επίπεδο της φιλοδοξίας (πολιτική ως βιτρίνα). (Hague & Harrop, 2005, σ. 547).

3.1. Εναλλακτικές θεωρητικές προσεγγίσεις των δημοσίων πολιτικών

3.1.1. Η λειτουργική προσέγγιση

Ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της δημόσιας πολιτικής έχει προταθεί από τον J. Anderson. Σύμφωνα με αυτόν, μια δημόσια πολιτική είναι *«μία σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον»* (Λαδή & Νταλάκου 2016).

Η προσέγγιση αυτή μπορεί να θεωρηθεί λειτουργική, στο βαθμό που εστιάζει περισσότερο στις σκόπιμες κυβερνητικές δράσεις και λειτουργίες οι οποίες απευθύνονται σε ένα πλήθος υποκειμένων, το οποίο και επηρεάζουν κατά άμεσο τρόπο. Οι δράσεις αυτές, δεν αναφέρονται μόνο (ή κυρίως) στους κανόνες που διέπουν τη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών, αλλά περισσότερο στις *ενέργειες που απαιτούνται* για την εφαρμογή τους. Κατά αυτήν την προσέγγιση, οι δημόσιες πολιτικές διακρίνονται σε: (Λαδή & Νταλάκου 2016, 21-23)

- *διανεμητικές*, με τις οποίες καθορισμένες ομάδες πληθυσμού είναι δέκτες ωφελειών και υπηρεσιών,
- *αναδιανεμητικές*, με τις οποίες γίνεται προσπάθεια αλλαγής της κατανομής των υλικών αγαθών, των ωφελειών και γενικά της ευημερίας μεταξύ ομάδων πληθυσμού,

- *ρυθμιστικές*, με τις οποίες τίθενται κανόνες και περιορισμοί στη συμπεριφορά των διοικουμένων.

Περαιτέρω, μια πιο εξειδικευμένη διάκριση *βάσει του σκοπού των αποτελεσμάτων* των δημόσιων πολιτικών, μπορεί να γίνει ως ακολούθως: (Λαδής & Νταλάκου 2016, 23)

- σε *υλικές*, που παρέχουν υλική ή ουσιαστική δύναμη σε ομάδα ατόμων, είτε προκαλούν εμπόδια και αδυναμίες σε άλλη ομάδα,
- σε *συμβολικές*, οι οποίες αναδεικνύουν ευρύτερες αξίες,
- σε *ουσιαστικές*, με τις οποίες άμεσα αποδίδονται κόστη και οφέλη στους πολίτες,
- σε *διαδικαστικές*, που αφορούν τον τρόπο ή τα πρόσωπα ή τις γενικές αρχές της πολιτικής δράσης,
- σε *μικροπολιτική*, με την οποία ιδιώτες, νομικά πρόσωπα ή ομάδες, προσπαθούν να πετύχουν θετικές κυβερνητικές πράξεις για τους ίδιους,
- σε *πολιτική υποσυστημάτων*, η οποία περικλείει κυβερνώντες, διοικητικές υπηρεσίες, ιδιώτες ή και ομάδες συμφερόντων που δρουν και συσχετίζονται σε συγκεκριμένο πεδίο δραστηριότητας και
- σε *μακροπολιτική*, με την οποία το σύνολο της κυβέρνησης και το σύνολο των διοικουμένων διαμορφώνουν δημόσια πολιτική.

Στην προσέγγιση αυτή, σημαντικό ρόλο έχει η *διαμόρφωση των σταδίων μιας δημόσιας πολιτικής* (Λαδής & Νταλάκου, Βασικές Έννοιες Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής", 2016, σσ. 23-26). Αυτά διακρίνονται στα εξής:

1. η *συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας*, όπου καθορίζονται τα ζητήματα που θα αποτελέσουν πεδίο άσκησης των δημόσιων πολιτικών. Κατά τους Hague & Harrop, στο στάδιο αυτό, η πολιτική διαδικασία δέχεται επιρροές από την επιστήμη, την τεχνολογία και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. (Hague & Harrop, 2005, σ. 549).
2. η *διαμόρφωση πολιτικής*, όπου επιχειρείται ο εντοπισμός των εναλλακτικών επιλογών και ο καθορισμός των κριτηρίων βάσει των οποίων θα προκριθεί η επιθυμητή ή μη δράση. Τα *μοντέλα διαμόρφωσης πολιτικών* που έχουν αναπτυχθεί από τους πολιτικούς αναλυτές είναι: **α)** το *ορθολογικό (ή συνοπτικό) μοντέλο*, το οποίο αναζητά τρόπους αποτελεσματικούς επίτευξης των προκαθορισμένων στόχων, με άλλα λόγια την «ιδανική πολιτική», **β)** το *μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής (ή προσαυξητικό μοντέλο)*, το οποίο εκλαμβάνει την πολιτική ως συνέπεια των συμβιβασμών των διαφόρων δρώντων και αναζητά μια εφαρμόσιμη πολιτική, αποδεκτή από όλα τα εμπλεκόμενα συμφέροντα και **γ)** το *μοντέλο του «κάδου απορριμμάτων»*, σύμφωνα με το οποίο τα ζητήματα που απαιτούν πολιτικές λύσης και οι αρμόδιοι για τη διαμόρφωση των

πολιτικών, αναμειγνύονται τυχαία εντός ενός οργανισμού (Hague & Harrop, 2005, σσ. 551-553).

3. η λήψη πολιτικών αποφάσεων, όπου τα όργανα διαμόρφωσης πολιτικής επιλέγουν και συγκεκριμενοποιούν την προς υλοποίηση πολιτική.
4. η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, όπου ο σχεδιασμός της δημόσιας πολιτικής υλοποιείται στην πράξη. Οι αντίστοιχες με τις ανωτέρω υπό στοιχείο (2.α και 2.β) θεωρίες προσέγγισης είναι: **α)** η προσέγγιση από την κορυφή (*top-down approach*), σύμφωνα με την οποία, κατά τη διαδικασία εφαρμογής των πολιτικών πρέπει να εξασφαλιστεί η επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων, με υπερβολική έμφαση σε ζητήματα ελέγχου και συμμόρφωσης και **β)** η προσέγγιση από τη βάση (*bottom-up approach*), κατά την οποία αναγνωρίζεται και επικροτείται ο ρόλος των επιφορτισμένων με την πρακτική εφαρμογή της πολιτικής και την προσαρμογή της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικο-οικονομικο-πολιτικές συνθήκες. (Hague & Harrop, 2005, σ. 555)
5. η αξιολόγηση της πολιτικής, όπου παρακολουθείται και αξιολογείται η εφαρμοσθείσα πολιτική ως προς τα παραχθέντα αποτελέσματα. Οι μελέτες αξιολόγησης διακρίνουν τα παραγόμενα (*policy outputs*), δηλαδή, όσα κάνει μία κυβέρνηση, από τα αποτελέσματα (*policy outcomes*), δηλαδή όσα πετυχαίνει, αν και τα όρια των δύο ορισμών είναι δυσδιάκριτα (Hague & Harrop, 2005, σ. 557).
6. ο έλεγχος της πολιτικής που επιλέχθηκε και εφαρμόστηκε. Κατά το στάδιο αυτό, οι επιλογές που τίθενται είναι: η συνέχιση, η τροποποίηση ή ο τερματισμός της συγκεκριμένης πολιτικής (Hague & Harrop, 2005, σ. 558).

3.1.2. Η συστημική προσέγγιση

Μια διαφορετική προσέγγιση του όρου μπορεί να γίνει σύμφωνα με τη σκιαγράφιση ορισμένων στοιχείων που εμπεριέχονται στη δημόσια πολιτική, κυρίως μέσω της ευρύτερης κατηγοριοποίησης τους. Ειδικότερα, έχει υποστηριχθεί (Muller και Surel 2002, 31) ότι ο όρος «δημόσια πολιτική» καλύπτει συγχρόνως την πολιτική σφαίρα (*polity*), την πολιτική δραστηριότητα (*politics*) και τη δημόσια δράση (*policies*). Ο πρώτος όρος αναφέρεται κυρίως στη διάκριση μεταξύ κυβερνητικής σφαίρας και κοινωνίας των πολιτών, με όρια μεταξύ τους εγγενώς ασαφή που μπορούν να ποικίλουν ανάλογα με τον τόπο και τη χρονική περίοδο. Ο δεύτερος όρος δηλώνει την πολιτική δραστηριότητα γενικά, κυρίως όμως τον ανταγωνισμό για την απόκτηση κυβερνητικών θέσεων άσκησης εξουσίας αλλά και θεσμικών θέσεων άσκησης πολιτικής επιρροής εν γένει. Τέλος, ο τρίτος όρος υποδεικνύει τη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής προγραμμάτων δημόσιας δράσης, δηλαδή τους πολιτικούς και διοικητικούς μηχανισμούς που συντονίζονται κανονικά γύρω από δηλωμένους στόχους. Βάσει αυτών, μπορούν κατά συνέπεια

να οριστούν τρεις βασικές κατηγορίες προσδιορισμού της δημόσιας πολιτικής (Muller και Surel (2002, 35-46):

- μια δημόσια πολιτική συνιστά *ένα κανονιστικό πλαίσιο δράσης*, με τη μορφή ενός συνόλου μέτρων που διαμορφώνουν την «ορατή» υπόσταση της,
- *συνδυάζει στοιχεία δημόσιας ισχύος και εμπειρογνωμοσύνης*, ιδιαίτερα αναφορικά με τον προσδιορισμό των ορίων μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας σφαίρας και σε σχέση με τις εξ αυτής προκαλούμενες διαντιδράσεις που συγκλίνουν στην ίδια την έκφραση της δημόσιας ισχύος,
- συνιστά *ένα σύστημα τοπικής τάξης*, όπου σε κάθε επίπεδο η δημόσια πολιτική ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ των ατόμων ή/και συλλογικοτήτων που αποτελούν υποκείμενα αυτής, ενώ επίσης επιδιώκει τη σύγκλιση των επιμέρους συμφερόντων με τα συλλογικά συμφέροντα και στόχους.

Ένας εναλλακτικός ορισμός μπορεί να γίνει *στη βάση της συστηματοποίησης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων* που αφορούν μια δημόσια πολιτική. Στο πλαίσιο αυτό, στο οποίο κεντρικό ρόλο κατέχουν οι διαδικασίες σχηματισμού, εφαρμογής και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων μιας δημόσιας πολιτικής, μπορεί αυτή να οριστεί ως «[...] *το τυχαίο προϊόν της αντιπαράθεσης μιας σειράς δυνάμεων, με αντιφατικές λογικές και στρατηγικές που συγκρούονται στη διάρκεια μιας μακράς και πολύπλοκης διαδικασίας*» (Chevalier 1993, 488). Εκκινώντας από τη διατύπωση αυτή, μια δημόσια πολιτική μπορεί να γίνει αντιληπτή ως αποτέλεσμα μιας διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκονται:

- η προσπάθεια *εξορθολογισμού*, η οποία ορίζεται ως η αναζήτηση της βέλτιστης λύσης σε μια δεδομένη κατάσταση και σε σχέση με τις βάσεις νομιμοποίησης των πολιτικών αποφάσεων. Επιμέρους στοιχεία του εξορθολογισμού είναι η συνοχή των στόχων (η οποία επιτυγχάνεται μέσω του σχεδιασμού) και η μεθοδικότητα ως προς την ανάπτυξη, εφαρμογή και αξιολόγηση της πολιτικής μέσω της διαμόρφωσης επιμέρους σταδίων και της θέσπισης αντικειμενικών κριτηρίων αξιολόγησης των αποτελεσμάτων (Chevalier 1993, 489-490, 504).
- η *πολιτική λογική*, η οποία επιβάλλει την επισήμανση και τον καθορισμό της ταυτότητας των δρώντων, των διαδικασιών και του περιεχομένου μιας πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, και ενώ επί της αρχής ο καθορισμός των δημόσιων πολιτικών συνιστά από νομικής άποψης πεδίο αποκλειστικής ευθύνης των αιρετών πολιτικών αρχών, εντούτοις στην πράξη, αυτή εκφεύγει των τυπικών νομικών εξουσιοδοτήσεων που παρέχει ένα δικαϊκό σύστημα παραχώρησης τυπικών νομικών αρμοδιοτήτων. Κατά τον τρόπο αυτό, μια σειρά παραγόντων, διοικητικών και κοινωνικών, επιδρούν στη διαμόρφωση των επιλογών μέσα από μία διαδικασία λήψης αποφάσεων η οποία φέρνει σε ανταγωνιστική επαφή τους

νομικά εξουσιοδοτημένους σχεδιαστές της δημόσιας πολιτικής, δηλαδή την κυβερνητική εξουσία, και τους εξωκυβερνητικούς παράγοντες (κοινωνικούς, οικονομικούς κλπ) που επιχειρούν να επηρεάσουν τη διαδικασία της δημόσιας πολιτικής με τη χρήση μέσων όπως η ικανότητα κινητοποίησης, ο βαθμός αντιπροσώπευσης στα επίπεδα λήψης αποφάσεων, η εσωτερική συνοχή, οι οικονομικοί πόροι κλπ (Chevalier 519).

3.1.3. Η θεσμική-νεοθεσμική προσέγγιση

Κεντρικό σημείο της προσέγγισης αυτής είναι η έννοια του «θεσμού». Σε γενικές γραμμές, η νεοθεσμική προσέγγιση επικεντρώνεται στη σπουδαιότητα των θεσμών, τυπικών και άτυπων, ως παραγόντων διαμόρφωσης, εφαρμογής και αξιολόγησης μιας πολιτικής, εξετάζοντας «τη συμπεριφορά των δρώντων στο πλαίσιο της ίδρυσης, εξέλιξης και συνέχειας των θεσμών, σε επίπεδο πολιτειακής οργάνωσης (*polities*), δημόσιων πολιτικών (*public policies*) και διαδικασιών πολιτικής (*politics*)» (Οικονόμου 2017, 19).

Για την έννοια και το περιεχόμενο των θεσμών έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς ποικίλες προτάσεις, καθώς οι διάφορες νεοθεσμικές προσεγγίσεις ορίζουν κατά διάφορο τρόπο τους θεσμούς. Ενδεικτικά: «[...] η προσέγγιση της ορθολογικής επιλογής επικεντρώνεται στους τυπικούς κανόνες, η κοινωνιολογική προσέγγιση εξισώνει τους άτυπους με τους τυπικούς θεσμούς, διευρύνοντας σημαντικά τον ορισμό τους, ενώ η ιστορική νεοθεσμική προσέγγιση εστιάζει στους κανόνες και τις άτυπες συμβάσεις και ιδίως στην εξέλιξή τους στο πλαίσιο της οικονομικής και πολιτικής οργάνωσης» (Ανδρέου 2018, 18).

Στο επίκεντρο της νεοθεσμικής προσέγγισης βρίσκεται η θέση ότι οι θεσμοί είναι κρίσιμος αναλυτικός παράγοντας, καθώς τα άτομα επηρεάζονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους από τους ρόλους που αποδίδονται σε αυτά από τους θεσμούς, επιπλέον δε, το νομοθετικό, διοικητικό και οργανωτικό πλαίσιο των διαδικασιών πολιτικής εντός του οποίου κινούνται οι δρώντες με σκοπό την επίτευξη των στόχων τους, οριοθετείται από τους θεσμούς. Περαιτέρω, διαμορφώνουν επιμέρους συμπεριφορές παρέχοντας δυνητικές ευκαιρίες και οφέλη, ενώ οι άτυποι κανόνες που αναπτύσσονται εντός τους, ομοίως επιδρούν άμεσα και έμμεσα στα μέλη τους (Οικονόμου 2017,

Ιδιαίτερης σημασίας στις νεοθεσμικές προσεγγίσεις συνολικά είναι η διάκριση μεταξύ:

- *δημόσιας πολιτικής (public policy)*, ο οποίος αναφέρεται στις ενέργειες μιας κυβέρνησης για την διευθέτηση-επίλυση ενός ζητήματος, στις οποίες αφενός περιλαμβάνονται οι στόχοι, τα μέσα και οι γενικοί και ειδικοί ρόλοι που προσδιορίζουν το εύρος και την εφαρμογή των ενεργειών αυτών, αφετέρου δε προσδιορίζουν το αποτέλεσμα των εκροών των ενεργειών αυτών ως άμεσο αποτέλεσμα της δημόσιας πολιτικής. Η ουσία της κρατικής παρέμβασης στοχεύει, κατά τον τρόπο αυτό, στην σχετική ανά επίπεδο κατανομή των

πόρων προκειμένου να διορθωθούν οι αστοχίες της αγοράς, στην δικαιότερη αναδιανομή του εισοδήματος, και στην σταθεροποίηση της οικονομίας έναντι απρόβλεπτων δυσχερειών (Ανδρέου 2018, 19) και

- και πολιτικής (*politics*), ο οποίος αναφέρεται σε μία εγγενώς συγκρουσιακή διαδικασία, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η σύνθεση διαφορετικών συμφερόντων και πολιτικών προσεγγίσεων για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου πολιτικού αποτελέσματος ή την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, καθώς συχνά συνιστά το αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης μεταξύ διαφορετικών μερών, δεν εξασφαλίζει πάντα την βέλτιστη επιλογή (Ανδρέου 2018, 19).

Οι βασικοί δρώντες οι οποίοι εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στην διαμόρφωση των θεσμών και της δημόσιας πολιτικής είναι: (Ανδρέου 2018, 23-30)

- i. η κυβέρνηση: αποτελεί τον κυρίαρχο διαμορφωτή της δημόσιας πολιτικής στα περισσότερα πολιτικά συστήματα. Η επιτυχής άσκηση των κυβερνητικών δημόσιων πολιτικών εξαρτάται κυρίως από: α) την οργανωτική της ικανότητα, β) την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων και των εξουσιών που της προσφέρει το πολιτικό σύστημα στο οποίο δρα, προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, γ) την αποτελεσματική διαχείριση των εξουσιών και των πόρων που της προσφέρει το πολιτικό σύστημα που εντάσσεται και δ) το προφίλ των προσωπικοτήτων που την απαρτίζουν.
- ii. τα νομοθετικά σώματα: η συζήτηση και η ψήφιση των νομοσχεδίων στο κοινοβούλιο συνιστά βασικό γνώρισμα ενός δημοκρατικού πολιτεύματος. Κατά κανόνα, τα νομοσχέδια που υποβάλει στο κοινοβούλιο μια κυβέρνηση ψηφίζονται χωρίς μετατροπές, δεδομένου ότι κατέχει την πλειοψηφία των μελών του κοινοβουλίου. Περαιτέρω, τα νομοθετικά σώματα παρέχουν νομιμοποίηση στο πολιτικό σύστημα στη βάση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, ενώ στα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα ο ρόλος των νομοθετικών σωμάτων κατά τον έλεγχο της κυβέρνησης και του κρατικού προϋπολογισμού είναι περισσότερο σημαντικός από το ρόλο τους στη δημιουργία ή την εφαρμογή πολιτικών. Επίσης στα κοινοβουλευτικά συστήματα η κυβέρνηση είναι υπεύθυνη απέναντι στο κοινοβούλιο για την παρουσίαση της ατζέντας των δημόσιων πολιτικών της.
- iii. η δημόσια διοίκηση: συγκροτείται και λειτουργεί ως εκτελεστικός βραχίονας της κυβέρνησης σε επιχειρησιακό επίπεδο και εφαρμόζει την καθορισμένη από την κυβέρνηση δημόσια πολιτική, στη διαμόρφωση της οποίας ωστόσο και η ίδια συμμετέχει λόγω της εξειδικευμένης γνώσης που διαθέτει. Ειδικότερα, η ειδικότητα της πληροφόρησης, η πολυπλοκότητα πολλών ζητημάτων πολιτικής, η ανάγκη για διαρκή έλεγχο στα διάφορα επίπεδα ενεργειών, και η έλλειψη χρόνου και πληροφόρησης από τους νομοθέτες, έχουν οδηγήσει στην παροχή μεγάλης διακριτικής ευχέρειας δράσης στη

διοίκηση, η οποία συχνά συνεπάγεται εκτεταμένη δυνατότητα κανονιστικών παρεμβάσεων εκ μέρους της. Λόγω της εμπειρίας και της γνώσης που διαθέτουν, οι διοικητικοί μηχανισμοί μπορούν να αντιληφθούν τις απαραίτητες αλλαγές που πρέπει να προωθηθούν στις υπάρχουσες πολιτικές, να εντοπίσουν τα νομοθετικά κενά, τα ζητήματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης. Έτσι, οι δημόσιες υπηρεσίες συντάσσουν κανόνες που διαμορφώνουν δημόσιες πολιτικές.

- iv.** *η δικαστική εξουσία:* βασική αρμοδιότητα της δικαστικής εξουσίας είναι η ερμηνεία της νομοθεσίας που διέπει τις δημόσιες πολιτικές. Στα δικαστήρια επιλύονται οι διαφωνίες σχετικά με αόριστες ή αμφιλεγόμενες έννοιες που υπάρχουν στη νομοθεσία, ενώ επίσης ελέγχεται η συνάφεια των νομοθετικών και άλλων κανονιστικών και ειδικών διατάξεων, καθώς επίσης και των εφαρμοζόμενων μέσων, ως προς την κατοχυρωμένη συνταγματική τάξη. Τα δικαστήρια είναι πιθανό να δράσουν και ως διαμορφωτές της ατζέντας της δημόσιας πολιτικής, στο βαθμό που τα νομοθετικά σώματα ή η κυβέρνηση, αγνοούν ένα κοινωνικό πρόβλημα και δύνανται να λάβουν γνώση αυτού μέσω του δικαστικού ελέγχου ή της διαμορφούμενης ανά επίπεδο νομολογίας.
- v.** *οι διεθνείς οργανισμοί:* οι οργανισμοί που δρουν σε διεθνές επίπεδο διακρίνονται σε υπερεθνικούς και διακυβερνητικούς. Ενδεικτικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση ως υπερεθνικός οργανισμός εκδίδει νομοθεσία που υπερισχύει της εθνικής νομοθεσίας, δεδομένου ότι τα κράτη έχουν παραχωρήσει μέρος της κυριαρχίας των αρμοδιοτήτων τους στους υπερεθνικούς θεσμούς (π.χ. την Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Ως εκ τούτου, οι δημόσιες πολιτικές της Ε.Ε. δεσμεύουν τα κράτη μέλη. Οι διακυβερνητικοί οργανισμοί, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, ο Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου (ΝΑΤΟ), ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, αποτελούνται επίσης από κράτη μέλη, τα οποία όμως συμμετέχουν στη βάση εθελοντικής συνεργασίας, χωρίς να παραχωρήσουν μέρος της κυριαρχίας τους. Σημαντική είναι και η επίδραση των διεθνών συμβάσεων και διεθνών συμφωνιών στις ατζέντες άλλων οργανισμών ή και άλλων κρατών. Επί παραδείγματι, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης, συνέβαλε σημαντικά στη διαμόρφωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεσμεύει τα κράτη-μέλη όπως και οι συνθήκες της Ε.Ε.
- vi.** *οι ομάδες συμφερόντων:* αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένα κοινωνικο-οικονομικά συμφέροντα, που κάνουν προτάσεις προκειμένου να πετύχουν τη διαμόρφωση πολιτικών ευνοϊκών προς τα συμφέροντα των μελών τους. Μπορεί να αντιπροσωπεύουν το εργατικό δυναμικό, τους επιχειρηματίες, του ιατρούς, τους εκπαιδευτικούς κλπ. Οι δράσεις τους άλλοτε στοχεύουν να εισαγάγουν συγκεκριμένα θέματα στην πολιτική ατζέντα, άλλοτε

υποστηρίζουν συγκεκριμένες προτάσεις ή/και επηρεάζουν τις εναλλακτικές, κατά κανόνα όμως εμποδίζουν μεταβολές στη δημόσια πολιτική οι οποίες θα έπλητταν τα συμφέροντά τους. Η επιρροή τους εξαρτάται από την οργανωτική τους βάση, τη γεωγραφική διασπορά των μελών τους, την εσωτερική τους οργάνωση, τη συνοχή και τη συλλογικότητα τους, αλλά και τους διαθέσιμους υλικούς πόρους.

- vii.** *οι μη κυβερνητικές οργανώσεις:* είναι οι μη κρατικοί οργανισμοί μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με σκοπούς κοινωνικά ωφέλιμους που σχετίζονται κυρίως με την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Ανθόπουλος 2003). Βασικό χαρακτηριστικό είναι ο εθελοντισμός των μελών τους για σκοπούς γενικού συμφέροντος όπως η προστασία του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής, τα δικαιώματα μειονοτήτων και όχι για την διασφάλιση των ατομικών συμφερόντων των μελών τους, όπως συμβαίνει στις ομάδες συμφέροντος. Τις τελευταίες δεκαετίες έχει αυξηθεί σημαντικά ο ρόλος τους στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών. Αποτελούν σημαντική πηγή προτάσεων, ασκούν πιέσεις για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων, ειδικά στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, της ισότητας των δύο φύλων κ.ά., ενώ επιπλέον, η νομοθεσία προβλέπει πολλές φορές τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αλλά και στο στάδιο της υλοποίησης δημόσιων πολιτικών ιδίως στο πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών.
- viii.** *τα πολιτικά κόμματα:* μέσω του θεσμικού τους ρόλου ως θεσμών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, τα πολιτικά κόμματα επηρεάζουν τη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών λειτουργώντας ακριβώς ως αντιπροσωπευτικοί θεσμοί. Μέσω της διαμόρφωσης των προγραμμάτων τους και της αντιπροσώπευσης επιμέρους κοινωνικών και άλλων ομάδων, τα πολιτικά κόμματα μπορούν να αναδείξουν νέα πεδία ανάπτυξης πολιτικών ή διαμόρφωσης θεσμών και επίσης να δώσουν έμφαση σε συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής έναντι άλλων.
- ix.** *οι ερευνητικοί οργανισμοί και οι δεξαμενές σκέψης:* μέσα από την ερευνητική τους δράση, διαμορφώνουν προτάσεις πολιτικής επί των πεδίων ενδιαφέροντος τους, ενεργοποιώντας το ενδιαφέρον για την ανάπτυξη δράσης στα πεδία αυτά και ωθώντας δυναμικά προς την κατεύθυνση θεσμικών και άλλων αλλαγών.
- x.** *τα μέσα μαζικής ενημέρωσης:* ο ρόλος τους προσιδιάζει σε εκείνον τον ερευνητικών οργανισμών σε ό,τι αφορά την προώθηση ενός πεδίου δημόσιας πολιτικής στη δημόσια ημερήσια διάταξη, διαφέρει ωστόσο στο βαθμό που λειτουργούν ως προαγωγοί συγκεκριμένων ανά περίπτωση εναλλακτικών προτάσεων έναντι άλλων, αποβλέποντας κυρίως στον επηρεασμό της κοινής γνώμης και λιγότερο στη διαμόρφωση της δημόσιας ημερήσιας διάταξης.

- xi. *οι μεμονωμένοι πολίτες*: μέσω της λειτουργίας των αντιπροσωπευτικών θεσμών, των κομμάτων, των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και της αυτόνομης ατομικής ή συλλογικής δράσης στα πλαίσια κοινωνικών κινητοποιήσεων (διαδηλώσεις κλπ), οι πολίτες αποτελούν ενεργό μέρος της δημόσιας συζήτησης και ασκούν επιρροή στη λειτουργία των θεσμών και τη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών. Επί παραδείγματι, η διαμόρφωση των κομματικών πολιτικών προγραμμάτων γίνεται σε αυξημένο βαθμό λαμβάνοντας υπ' όψιν τη στάση των πολιτών, μέσω δημοσκοπήσεων.

3.2. Ο όρος «διακυβέρνηση»

Στη σύγχρονη βιβλιογραφία είναι συχνή η χρήση του όρου «διακυβέρνηση» ως εξέλιξη των διαδικασιών διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και δράσης των φορέων εκτέλεσης αυτών. Αν και ο όρος είναι παλιός στην αγγλική βιβλιογραφία, ως «[...] *χαρακτηρισμός του συνόλου των μηχανισμών της δράσης*» (Muller & Surel, 2002, σ. 146), στη σημερινή εποχή, η διαδεδομένη χρήση του όρου «διακυβέρνηση» αναφέρεται σε έναν νέο τρόπο κυβέρνησης (με την ευρεία έννοια του όρου), όπου το εγχείρημα της συνοχής της δημόσιας δράσης (δημόσια προβλήματα, λύσεις και εφαρμογή των λύσεων) δεν οριοθετείται πλέον από μία κεντροποιημένη πολιτική και διοικητική ελίτ, αλλά διέρχεται από την οργάνωση και το συντονισμό δράσεων σε πολλαπλά επίπεδα και από πολλαπλούς δρώντες, το αποτέλεσμα των οποίων εξαρτάται από την ικανότητα των δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων να ορίζουν ένα κοινό χώρο νοήματος και να διατυπώνουν μορφές ανάληψης ευθύνης και νομιμοποίησης των αποφάσεων, στο περιβάλλον της εκλογικής πολιτικής και της πολιτικής των προβλημάτων (Muller & Surel, 2002, σσ. 148, 149).

Οι αποτυχίες επίλυσης των δημοσίων προβλημάτων και η αναποτελεσματικότητα της παρωχημένης γραφειοκρατικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με κύρια χαρακτηριστικά την εσωστρέφεια και τη μονομερή εκδήλωση της βούλησης του κράτους με «*φτωχά επεξεργασμένες πολιτικές*», άνοιξαν το δρόμο για νέες μορφές λειτουργίας της Διοίκησης, στην εξωστρέφεια και στην αλληλεπίδραση με τις ενδιαφερόμενες ομάδες. Το νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η αποκέντρωση της εξουσίας, η ίδρυση πολλών νομικών προσώπων, οι συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα (ΣΔΙΤ) για τη διοίκηση των κοινών, οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, η Κοινωνία των Πολιτών κ.ά. είναι δηλωτικά του πολλαπλασιασμού των επιπέδων λήψης απόφασης μέσω της διάχυσης της εξουσίας (Ραμματά, 2021, σ. 11).

Η ολιστική διακυβέρνηση περιλαμβάνει όλους τους διοικητικούς και εξωδιοικητικούς δρώντες και επιχειρεί τη συμφιλίωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την άσκηση κεντρικής εξουσίας

και την καθοδήγηση κατά τη διαμόρφωση και εκτέλεση των δημόσιων πολιτικών (Ραμματά, 2021, σσ. 27, 28).

Προκειμένου να υπάρχει μία «καλή διακυβέρνηση», κρίσιμη είναι η εκπλήρωση των εννοιών τόσο της νομιμοποίησης των κυβερνητικών αποφάσεων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, όσο και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του διοικητικού συστήματος του κράτους. Στο σύγχρονο διοικητικό σύστημα, η νομιμοποίηση των πολιτικών επιλογών, επιτυγχάνεται αφενός μέσω της εκλογικής διαδικασίας, αφετέρου μέσω των διαδικασιών διαβούλευσης, τήρησης των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας, όσο και της διάχυτης κοινωνικής συναίνεσης (Πραβίτα, 2021, σσ. 76, 77).

3.3. Εθνικές δημόσιες πολιτικές και Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ιδιότητα εντός κράτους ως μέλους της Ε.Ε., καθιστά σαφές στους εθνικούς δρώντες των δημόσιων πολιτικών ότι είναι αδύνατον να απομονωθούν από τις ευρωπαϊκές διαδικασίες. Η υποχρεωτική πορεία της στρατηγικής των δημοσίων πολιτικών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση παρακάμπτει τις παραδοσιακές δυναμικές κινητοποίησής τους. Ο ευρωπαϊκός χώρος δημόσιων πολιτικών συνιστά μία διαρκή πρόκληση για τα εθνικά πολιτικά συστήματα που βρίσκονται αντιμέτωπα με την αναγκαιότητα προσαρμογής σε ένα κανονιστικό και στρατηγικό περιβάλλον που δεν ελέγχουν παρά μονάχα εν μέρει. Μέσα σε ένα όλο και αυξανόμενο αριθμό τομέων δημόσιας πολιτικής, η διαδικασία ορισμού των προβλημάτων μεταβιβάζεται ή και ολοκληρώνεται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο (Muller & Surel, 2002, σσ. 149, 150).

Ωστόσο, η διεύρυνση των συστημάτων δημόσιας δράσης εντός της ευρωπαϊκής κοινότητας, δε σημαίνει ότι υπάρχει μία συναίνεση στην επεξεργασία των προβλημάτων. Η Ευρώπη αποτελεί πλέον το πεδίο του αντιπαραθετικού λόγου, όπου διατυπώνονται οι διάφοροι χαρακτηρισμοί των προβλημάτων και καθορίζεται το φάσμα των λύσεων για τις οποίες οι διάφοροι δρώντες θα έρθουν σε σύγκρουση ή σε διαπραγμάτευση. Φαίνεται πως η ανάπτυξη κοινοτικών μορφών πιο ανταγωνιστικών και ευρύτερων, τείνει βαθμιαία να αλλάζει τους κανόνες του παιχνιδιού ανάμεσα στο κράτος και τις ομάδες συμφερόντων και σε αυτό ακόμα το επίπεδο των εθνικών διαπραγματεύσεων. Τελικά, τίθεται ένα νέο πλαίσιο δημόσιας δράσης όπου ορίζονται «*οι θεμελιώδεις κανόνες γύρω από τους οποίους οι κοινωνίες θα να αναστοχαστούν τη σχέση τους με τον κόσμο*» (Muller & Surel, 2002, σσ. 152, 153).

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΠΡΩΤΗ (1^η): Πανδημία covid-19: έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου και Κανονιστικών Πράξεων, περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων, επιβολή κυρώσεων λόγω μη συμμόρφωσης σε μέτρα αντιμετώπισης των συνεπειών της πανδημίας.

Η πρόσφατη παγκόσμια εξάπλωση του ιού covid-19 (κορωνοϊού), μίας νέας πανδημίας που ξεκίνησε από την Κίνα τέλη του έτους 2019 και εξαπλώθηκε σύντομα σε όλο τον πλανήτη, με εκατομμύρια θύματα, είτε αποβιώσαντα είτε με βεβαρυσμένες επιπλοκές στην υγεία τους, έφερε όλα τα κράτη και τους πολιτικούς ιθύνοντες, σε πολιτική και διοικητική αμηχανία, με τους ειδικούς επιστήμονες και τεχνοκράτες είτε να δηλώνουν άγνοια για την ταυτότητα του ιού, την εξέλιξή του και την επίδρασή του στην ανθρώπινη υγεία, είτε να διατυπώνουν απόψεις αντικρουόμενες μεταξύ τους.

Η ελληνική πολιτεία, όπως βέβαια και άλλα κράτη, ενώπιον της πρωτόγνωρης αυτής κατάστασης, προέβη σε ρυθμίσεις μέσω έκδοσης σημαντικού αριθμού νομοθετικών και διοικητικών πράξεων (πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, υπουργικών αποφάσεων, νόμων, εγκυκλίων), επιδιώκοντας μεν να προστατέψει τα έννομα αγαθά της ζωής και της δημόσιας υγείας, αλλά με συνέπεια το σημαντικό περιορισμό της ελεύθερης άσκησης θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων.

Η πρώτη π.ν.π. εκδόθηκε την 25.02.2020 («Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού») και ακολούθησαν πλήθος επιπλέον π.ν.π., υ.α. και εγκυκλίων, οι οποίες, με τίτλο την λήψη κατεπειγόντων μέτρων για την αποφυγή και τον περιορισμό της διάδοσης του κορωνοϊού, ρύθμισαν κανονιστικά σχεδόν όλα τα πεδία ανθρώπινης δραστηριότητας, με την επαναλαμβανόμενη φράση «*κατά παρέκκλιση όλων των κείμενων διατάξεων*», επιπλέον δε, περιέστειλαν την άσκηση βασικών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η παρέκκλιση από τις ισχύουσες διατάξεις επηρέασε τα περισσότερα από τα πεδία της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, όπως:

- τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών, ιδίως τη λειτουργία και το προσωπικό των υγειονομικών υπηρεσιών,

- την οικονομική λειτουργία του κράτους (τόσο σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης όσο και σε επίπεδο Τ.Α.) αναφορικά με ζητήματα, όπως: την εκτέλεση του προϋπολογισμού και ιδίως την είσπραξη των δημοσίων εσόδων (φόροι, εισφορές, δημοτικά τέλη κλπ), την παρέμβαση στην αγορά εργασίας και στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το εμπόριο, τη λειτουργία των επιχειρήσεων, τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τον τουρισμό, ζητήματα ιδιοκτησίας, την επιτακτική ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης των πληττόμενων φυσικών και νομικών προσώπων από τη λήψη των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας,
- την αστυνόμευση και συνολικά τη λειτουργία των Σωμάτων Ασφαλείας,
- τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. σε ζητήματα συνεδριάσεων των συλλογικών οργάνων τους, αλλά και τη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών,
- τη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος σε όλες τις βαθμίδες του,
- ζητήματα προστασίας των προσωπικών δεδομένων.

Ωστόσο, το μεγαλύτερο αντίκτυπο στο νομικό και πολιτικό κόσμο, προκάλεσε η νομοθέτηση αυστηρών μέτρων για την περιστολή άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η νομική και πολιτική επιστήμη χωρίστηκε σε δύο αντικρουόμενες απόψεις, στους υπέρμαχους της συνταγματικότητας των νέων κανόνων και της συμφωνίας τους με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και τους υποστηρικτές της αντισυνταγματικότητας και του πέραν του νόμιμου, δικαιολογημένου και επιτρεπτού από το Σύνταγμα, περιορισμού των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

A. Η άποψη περί συνταγματικότητας των μέτρων

Κατά τον Ευ.Βενιζέλο, η κρίση της πανδημίας αποτελεί μια κατάσταση ανάγκης που ενεργοποιεί τις σχετικές διατάξεις όχι μόνο του Συντάγματος, αλλά και του Ενωσιακού και Διεθνούς Δικαίου. Όλες οι εθνικές ρυθμίσεις που λήφθηκαν για την αντιμετώπισή της, βρίσκονται εντός του πλαισίου του «*συντεταγμένου δικαίου της ανάγκης*» όπως αυτό προβλέπεται σε όλους τους θεσμούς στους οποίους η χώρα μας είναι ενεργό μέλος. Άρα, δεν υφίσταται υπέρβαση των αρχών της νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου (Βενιζέλος, 2020, πεδίο Β.8).

Είναι κοινώς βέβαια αποδεκτό, ότι οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν έθιξαν σε μέγιστο βαθμό βασικά συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα και περιόρισαν την ανθρώπινη δραστηριότητα σε όλες τις εκφάνσεις της, όπως: την ελευθερία της κίνησης (άρ. 5 παρ. 3 και 4 Συντ), την θρησκευτική ελευθερία (άρ. 13 παρ. 2 Συντ), την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρ. 9Α Συντ), την ιδιοκτησία με τη μείωση των εισοδημάτων των ελευθέρων

επαγγελματιών και εργαζομένων (άρ. 17 Συντ), την ελευθερία του συνέρχεσθαι (αρ. 11 παρ. 1 Συντ), την ιδιωτικότητα (άρθρο 9 παρ. 1 Συντ), πτυχές της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, την ελευθερία αυτοδιάθεσης, τη συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, την οικονομική και επαγγελματική ελευθερία, την ψυχαγωγία, την άθληση σε ανοικτούς ή κλειστούς χώρους (άρ. 5 παρ. 1 Συντ).

Τα δικαιώματα αυτά ταυτίζονται με την έννοια του φιλελεύθερου κράτους, θεμελιώνουν μάλιστα αξίωση του πολίτη περί αποχής περιορισμού τους από το κράτος. Ωστόσο, η κρατική προστασία τους δεν είναι απεριόριστη. Είναι επιτρεπτή η θέσπιση περιορισμών στην άσκησή τους, τηρουμένων συγκεκριμένων αρχών, ως δικαιοκρατική και δημοκρατική εγγύηση του επιτρεπτού περιορισμού τους (Τσιλιώτης, 2020). Η τήρηση των αρχών αυτών ενσωματώθηκε στο αναθεωρημένο 2001 Σύνταγμα στα άρθρα 25 παρ. 1 εδ. α' και δ' και είναι:

1. «*Η αρχή της επιφύλαξης του νόμου*», κατά την οποία οι περιορισμοί πρέπει να επιβάλλονται καταρχήν με τυπικό νόμο. Σχετικά με την αρχή αυτή, υπήρξε επιστημονική αντιπαράθεση όσον αφορά:

- το επιτρεπτό της έκδοσης π.ν.π., ζήτημα χωρίς έρεισμα, δεδομένου ότι το άρ. 44 παρ. 1 εδ. α' του Συντ προβλέπει την έκδοσή τους σε περιπτώσεις «*εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης*», οι οποίες, από μερίδα συνταγματολόγων κρίθηκε ότι συντρέχουν στην επίμαχη περίπτωση και
- το νόμιμο της εξουσιοδότησης με π.ν.π. έκδοσης υπουργικών αποφάσεων, δεδομένου ότι κατά τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, η έκδοση κανονιστικών πράξεων από τη Διοίκηση επιτρέπεται με ειδική εξουσιοδότηση νόμου. Πράγματι, η π.ν.π δεν είναι τυπικός νόμος, αποτελεί ωστόσο ουσιαστικό νόμο, επιπροσθέτως δε, εισάγεται προς κύρωση στη Βουλή εντός συγκεκριμένου σύντομου χρονικού διαστήματος, ενώ αν δεν τηρηθούν οι προθεσμίες αυτές ή δεν εγκριθεί από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή της, παύει να ισχύει (άρθρο 44 παρ. 1εδ. β' Συντ).

Ωστόσο το Σύνταγμα δεν προβλέπει ρητά την επιβολή περιορισμών δικαιωμάτων χάριν προστασίας των δικαιωμάτων της ζωής και της υγείας. Η επίκληση του εδ. δ' του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντ ως μια γενική επιφύλαξη του νόμου για όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, θα μπορούσε να καλύψει το σχετικό κενό. Ερμηνευτικά λοιπόν, οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων δικαιολογούνται για την εξυπηρέτηση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ζωής και της δημόσιας υγείας, ως υπέρτατων εννόμων αγαθών, των οποίων η προστασία δια του περιορισμού άλλων δικαιωμάτων είναι ενδογενής και δεδομένη. (Τσιλιώτης, 2020).

2. «*Η αρχή της αναλογικότητας*» (βλ. και παραπάνω στοιχείο 1.2.4. σελ.12). Η θέσπιση περιοριστικών κανόνων που πλήττουν πλήθος ουσιωδών για την κοινωνική και

οικονομική ζωή δικαιωμάτων, δικαιολογούνται νομικά και πολιτικά, μόνο στην περίπτωση που προστατεύουν υπέρτερης σημασίας έννομα αγαθά, τα οποία συνδέονται άμεσα με την προστασία των δικαιωμάτων της ζωής και της υγείας των μελών του κοινωνικού περιβάλλοντος, αλλά και με το δημόσιο συμφέρον. Η επιλογή για την πρόκριση προστασίας των δύο αυτών εννόμων αγαθών, ανήκει στο νομοθέτη και επί της ουσίας στην Κυβέρνηση ως έχουσα τη νομοθετική πρωτοβουλία κατά το άρθρο 73 παρ. 1 Συντ. Η πολιτική ευχέρεια της Κυβέρνησης στην επιλογή αυτή, συνιστά την στάθμιση της ανάγκης προστασίας μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και με στοιχεία ωστόσο πολιτικής σκοπιμότητας, τα οποία εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου, εκτός των περιπτώσεων επιλογών όλως παράλογων, αντίθετων στα διδάγματα της επιστήμης, της κοινής πείρας και λογικής ή προδήλως σε αντίθεση με τις συνταγματικές επιταγές.

Η υπεροχή που δίνει ο νομοθέτης στα δύο αυτά έννομα αγαθά, καταδεικνύει την βαρύνουσα σημασία κοινωνική και ηθικοπολιτική διάστασή τους, η οποία επηρεάζει σαφώς την στάθμιση του βαθμού προστασίας τους. Η κυβέρνηση επέλεξε να προστατέψει πρωτίστως τη ζωή και την υγεία με κόστος το βαρύ πλήγμα στην άσκηση των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών ελευθεριών. Χωρίς τη λήψη μέτρων για την περιφρούρηση της υγείας ως ατομικού και ως δημόσιου αγαθού, λαμβάνοντας υπόψη την πραγματική διάσταση της πανδημίας, αναφορικά με την ταχύτητα και ευκολία διάδοσης του ιού, που προκάλεσε χιλιάδες νεκρούς σε άλλα κράτη, οι επιπτώσεις θα ήταν ανυπολόγιστες σε κοινωνικό και οικονομικό πεδίο, με την κατάρρευση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και την αδυναμία περιθάλψεως ασθενών. Με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας, τις συστάσεις της επιστήμης και τη γνώση των τραγικών συνεπειών της πανδημίας σε άλλες χώρες, τα επιλεγέντα μέτρα, αν και ιδιαίτερα επαχθή, πρέπει να θεωρηθούν τα πιο ήπιες επιβάρυνσης για τους πολίτες. (Τσιλιώτης 2020).

3. *«Η απαγόρευση παραβίασης του πυρήνα του δικαιώματος».* Κατά την εξεταζόμενη στο μέρος αυτό άποψη, τα επιβαλλόμενα μέτρα δεν έθιξαν τον πυρήνα των δικαιωμάτων που περιορίστηκαν, διότι συνοδεύονταν από εξαιρέσεις. Επί παραδείγματι, στα σχετικά μέτρα περί περιορισμού στην ελευθερία μετακίνησης, ορίστηκαν εξαιρέσεις επιτρεπόμενων μετακινήσεων για συγκεκριμένους λόγους, λήφθηκαν μέτρα ανακουφιστικού χαρακτήρα (φοροαπαλλαγές, εισφοροαπαλλαγές, απαγόρευση απολύσεων, χορήγηση επιδομάτων), στην περίπτωση μέτρων παραβίασης προσωπικών δεδομένων για την προσωπική υγεία, αυτά περιορίζονταν μόνο στο θέμα την μετακίνησης. Όσον αφορά και άλλα δικαιώματα που υπέστησαν περιορισμούς στην άσκησή τους, η προσωρινότητα των μέτρων σε συνδυασμό με το βαθμό επικινδυνότητας των περιστάσεων, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι δε θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος ή ότι *«αίρουν νόμιμα»* την παραβίασή του (Τσιλιώτης 2020).

Επιπροσθέτως, η διάταξη του άρ. 25 παρ. 4 Συντ. συνιστά την αιτιολόγηση και το επιτρεπτό των περιορισμών, καθότι κατοχυρώνει την υποχρέωση των πολιτών να εκπληρώνουν το χρέος της αλληλεγγύης κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι ως αιτιολογική βάση των π.ν.π. που εκδόθηκαν από την 20.03.2020 και μετά, ο νομοθέτης, εκτός της ανάγκης προστασίας της υγείας, αναφέρει και άλλα έννομα αγαθά που χρήζουν προστασίας, όπως η δημόσια οικονομία, η άμυνα, η ασφάλεια, η προστασία των συνόρων, η εκπαίδευση.

Όπως επισημαίνει το Ευ. Βενιζέλος, το άρθρο 285 του ν. 4619/2019 «Κύρωση Ποινικού Κώδικα» (ΦΕΚ Α' 95), προέβλεπε ήδη πριν την έλευση του κορωνοϊού, την τιμωρία του παραβάτη των μέτρων που έχουν ληφθεί για να αποτραπεί η διάδοση μιας επιδημίας. Δηλαδή, ήδη ο κοινός νομοθέτης είχε προβεί σε στάθμιση της υγείας και των λοιπών εννόμων αγαθών (Βενιζέλος, 2020, πεδίο Η.6). Μάλιστα, με έρεισμα τη διάταξη αυτή του Ποινικού Κώδικα, εκδόθηκαν σχετικές εγκύκλιοι από τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου προς τους Εισαγγελείς Εφετών και Πρωτοδικών όλης της χώρας, με την παρότρυνση να θέσουν εαυτούς σε εγρήγορση και άμεση επέμβαση σε περίπτωση που διαπιστωθούν πράξεις παραβίασης των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας από οποιονδήποτε υπαίτιο (εγκύκλιοι 4/12.03.2020 και 7/31.03.2020 Εισαγγελέα Αρείου Πάγου).

Οπωσδήποτε η κρίση της πανδημίας επηρέασε αρνητικά τη λειτουργία των θεσμών του δημοκρατικού πολιτεύματος. Δε λειτουργούσε ομαλά η Βουλή κατά την άσκηση του νομοθετικού της έργου, του κοινοβουλευτικού ελέγχου και στο πλαίσιο των κοινοβουλευτικών επιτροπών. Δε λειτουργούσαν ομαλά τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η εποπτεία επί αυτών. Όπως αναφέρει ο Ευ. Βενιζέλος *«η πανδημία λειτουργεί ως ένα μεγάλο ιστορικό και θεσμικό εργαστήριο στο οποίο ελέγχεται η αντοχή της φιλελεύθερης δημοκρατίας και των εγγυήσεων του κράτους δικαίου»*. (Βενιζέλος, 2020, πεδίο Στ.3).

Ωστόσο, είναι αναγκαίο να βρεθεί λύση ώστε να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από το κράτος οι οδυνηρές συνέπειες της πανδημίας, σε καθεστώς δημοκρατίας και κράτους δικαίου. Κατά την άποψη του Ευ. Βενιζέλου, προς διασφάλιση του κεκτημένου της φιλελεύθερης δημοκρατίας πρέπει να βρεθούν *«αντίβαρα»*. Η αξιοποίηση της ταχείας ανάπτυξης του ψηφιακού χώρου ως μέσου λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών, ο σεβασμός και η ελεύθερη άσκηση όλων των συνταγματικών δικαιωμάτων που δεν επηρεάζουν την προστασία της υγείας από την πανδημία, συνιστούν ικανά *«αντίβαρα»* των επιβαλλόμενων περιορισμών, προς διασφάλιση του κεκτημένου της φιλελεύθερης δημοκρατίας. (Βενιζέλος, 2020, πεδίο Η.2,3 και 4).

Β. Η άποψη περί αντισυνταγματικότητας των μέτρων

Κατά την αντίθετη επιστημονική άποψη, οι αποφάσεις που λήφθηκαν από την κυβέρνηση για την αντιμετώπιση της πανδημίας δεν ερείδονταν πρωτίστως στο Δίκαιο και στο Σύνταγμα, αλλά στην αυθεντία των ειδικών τεχνοκρατών. Όπως σημειώνει η Ελ. Ρεθυμνωτάκη, *«Μοιάζει πράγματι να ιατρικοποιείται η πολιτική και να πολιτικοποιείται η ιατρική!»* (Καμτσίδου, 2020, σ. υποσημ. 2).

Οι ρυθμίσεις που επιβάλλονται εν γένει σε περιόδους έντονων κρίσεων όπως του covid ή της οικονομικής κατάρρευσης του 2010, επηρεάζουν δραματικά όχι μόνο την κοινωνία αλλά και την οριοθέτηση του πολιτεύματος, καθότι απορρυθμίζουν το αντιπροσωπευτικό δημοκρατικό σύστημα. Όπως επισημαίνει η Ιφ. Καμτσίδου, *«ο φόβος συνιστά το θεμέλιο της κοινωνικής συνοχής και ο κατευνασμός του τη νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας»*. (Καμτσίδου, 2020).

Οι συνεχείς παρατάσεις που τέθηκαν στην εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων με την αιτιολογία της διακύβευσης των σπουδαιότερων αγαθών της ζωής και της υγείας, προκαλεί εθισμό στην περιστολή της αυτονομίας και αυτοδιάθεσης της κοινωνίας και όπως έχει ειπωθεί από πολλούς νομικούς και πολιτικούς επιστήμονες, ελλοχεύει τον κίνδυνο του αποκαλούμενου *«συνταγματικού μιθριδατισμού»*, δηλαδή, την κοινωνική ανοχή των περιορισμών και μετά το τέλος των έκτακτων περιστάσεων.

Η απόπειρα συνταγματικής δικαιολόγησης των δημοσίων πολιτικών αντιμετώπισης της πανδημίας, ότι δηλαδή οι περιορισμοί επιβλήθηκαν με νόμο, ελέγχθηκαν για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και της μη παραβίασης του πυρήνα του δικαιώματος, δεν ευσταθεί κατά την παρούσα άποψη. Διότι κατ' αυτήν την ερμηνευτική προσέγγιση, η επιφύλαξη υπέρ του νόμου που ορίζει το Σύνταγμα, αποχωρίζεται από τον εγγυητικό της χαρακτήρα και εκτρέπεται ως *«μια λευκή επιταγή»* στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει περιορισμούς στην άσκηση δικαιωμάτων όπως αυτός κρίνει, με μοναδική προϋπόθεση την επίκληση της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος ή την προστασία άλλων δικαιωμάτων υπέρτερης σημασίας. Οι αμφισβητήσιμες επιλογές του νομοθέτη και των κυβερνώντων στηρίζονται στην ανάδειξη του δικαιώματος της υγείας ως *«υπερδικαιώματος»*. Με αυτόν τον τρόπο όμως, το Σύνταγμα χάνει τον εγγυητικό, αυστηρό και τυπικό χαρακτήρα του, εκτρέπεται σε ήπιο και εύκαμπτο, καθότι ερμηνεύεται σύμφωνα με την εκάστοτε πραγματικότητα. Υπό αυτήν την προσέγγιση, η πανδημία αναδεικνύεται σε *«συντακτική στιγμή»* (Καμτσίδου, 2020).

Επίσης καταρρέει και η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένου ότι αποφάσεις λαμβάνονται κατόπιν των εισηγήσεων ομάδας ειδικών, οι οποίες δεν μπορούν να ελεγχθούν με τα διδάγματα της κοινής πείρας. Με αυτόν τον τρόπο, οι ειδικοί επιστήμονες-τεχνοκράτες αναλαμβάνουν την άσκηση ρυθμιστικών λειτουργιών, που υπό κανονικές συνθήκες θα εντάσσονταν στο πλαίσιο των δημόσιων πολιτικών εντός της λειτουργίας του κράτους δικαίου (Καμτσίδου, 2020).

Βασικό επιχείρημα της άποψης αυτής, είναι ότι η ορθή και νόμιμη πολιτική αντιμετώπιση της πανδημιακής κρίσης, είναι το «*δίκαιο της κατάστασης ανάγκης*», που προβλέπεται στο άρθρο 48 του Συντ, κατά το οποίο, οι κανόνες που θεσπίζονται είναι προσωρινοί και οριοθετημένοι, δεν ενσωματώνονται στην έννομη τάξη και ως εκ τούτου, τα ουσιώδη γνωρίσματα του συνταγματικού πολιτεύματος δεν αλλοιώνονται (Καμτσιδού, 2020).

Κατά τον Ευ. Βενιζέλο, σε αντίκρουση της άποψης περί εφαρμογής του άρθρου 48 του Συντ και την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας, πέραν του ότι προβλέπει αυστηρή, ανελαστική και χρονοβόρα διαδικασία (αυξημένη πλειοψηφία, διαρκής παρουσία της Βουλής, μικρές προθεσμίες κ.ά.), εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις που αναφέρονται σε αυτό (πόλεμο, με την πραγματική έννοια του όρου, επιστράτευση, απειλή της εθνικής ασφάλειας ή ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος) (Βενιζέλος, 2020, πεδίο Ζ).

➤ *Μέτρα απευθυνόμενα σε συγκεκριμένες ομάδες πολιτών*

Οι ανωτέρω απόψεις αναπτύχθηκαν κατά το αρχικό χρονικό διάστημα της έκδοσης των πρώτων π.ν.π. και των περιοριστικών μέτρων. Σε μεταγενέστερο χρόνο, όταν τα ήδη ληφθέντα μέτρα δεν απέδιδαν στην αναχαίτιση της εξάπλωσης του ιού και των δυσμενών συνεπειών στη δημόσια υγεία, η κυβερνητική πολιτική επί του θέματος επικεντρώθηκε σε μεγαλύτερης έντασης περιορισμούς των ελευθεριών και των δικαιωμάτων, προβλέποντας αυστηρότερες κυρώσεις στην περίπτωση μη τήρησης των νέων μέτρων. Οι απόψεις που διατυπώθηκαν επ' αυτού εστίασαν στο είδος της δημόσιας πολιτικής που διαμορφώθηκε στη βάση της ανεπαρκούς συμμόρφωσης των πολιτών και στη βαθμιαία αυξανόμενη απροθυμία τους να συμβάλλουν στην τήρηση των μέτρων. Μερίδα συνταγματολόγων σταθερά επέμεινε περί συνταγματικότητας και των αυστηρότερων μέτρων, οι δε αντίθετες απόψεις εστίασαν στην υπερβάλλουσα και αδικαιολόγητη ενίσχυση του «*κρατικού πατερναλισμού*», όπως στην εδραίωση του «*συνταγματικού μιθριδατισμού*». Πιο αναλυτικά:

Τον Ιούλιο 2021 δημοσιεύθηκε ο ν. 4820/2021(ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» ΦΕΚ Α' 130) με το άρθρο 206 του οποίου, επιβλήθηκε η υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού κατά του covid-19 σε υπαλλήλους που εργάζονταν σε Μονάδες Φροντίδας Ηλικιωμένων και Ατόμων με Αναπηρία, καθώς και σε εργαζόμενους ή απασχολούμενους (φοιτητές, εκπαιδευόμενους) σε δομές υγείας. Η κύρωση σε περίπτωση μη τήρησης του μέτρου ήταν η αναστολή εργασίας και η επακόλουθη στέρηση των αποδοχών. Στους εργοδότες που τυχόν απασχολούσαν προσωπικό κατά παράβαση του εν λόγω μέτρου, επιβάλλονταν υψηλά πρόστιμα, το κατώτατο των οποίων ήταν ποσού δέκα χιλιάδων (10.000) ευρώ. Η ισχύς των μέτρων παρατάθηκε τέσσερις (4) φορές με νόμο, μέχρι και την 31.12.2022 (αρ. 40 ν. 4839/2021 ΦΕΚ Α' 181, αρ. 94 ν. 4850/2021 ΦΕΚ Α' 208, αρ. 1 παρ. 2 ν. 4876/2021 ΦΕΚ Α' 251, αρ. 2 παρ. 2 ν. 4917/2022 ΦΕΚ Α' 67).

Με το μέτρο αυτό, με επίκληση την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας και του δημοσίου συμφέροντος, μέρος του εργατικού προσωπικού της χώρας στερήθηκε το δικαίωμα στην εργασία, για λόγους μη συμμόρφωσής του στην υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού. Χωρίς μάλιστα να διερευνάται εάν η υπό αναστολή θέση εργασίας του είναι το μοναδικό μέσο βιοπορισμού του ιδίου ή και της οικογένειάς του. Το δικαίωμα στην αξιοπρέπεια της ζωής του ατόμου υποχωρεί ενώπιον της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο το κράτος θεωρεί ότι διασφαλίζεται με την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού σε συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων, δια της επιβολής δυσβάσταχτων κυρώσεων.

Εύλογα τίθεται το ερώτημα εάν τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας για την επιβολή του υπόψη περιορισμού. Κατά τους πολέμιους συνταγματολόγους του εν λόγω μέτρου, δεν ήταν ο πλέον κατάλληλος, ούτε ο αναγκαίος και ο πιο «ήπιος» μεταξύ άλλων προτεινόμενων περιορισμών. Πόσο μάλλον, όταν η αρχή της ισότητας παραβιάζεται σε βάρος συγκεκριμένης κατηγορίας πολιτών με συγκεκριμένη ιδιότητα, χωρίς να αποδεικνύεται ότι η επιβαλλόμενη υποχρέωση είναι η πιο πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο τέθηκε.

Άλλωστε, είναι αξιοσημείωτο, ότι το κράτος απαιτεί από απλούς πολίτες να αποδεχθούν την ασφάλεια και αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων εμβολίων, ενώ το επίμαχο χρονικό διάστημα δημοσίευσης της ανωτέρω διάταξης, είχε χορηγηθεί άδεια κυκλοφορίας του εμβολίου από τις αρμόδιες Ευρωπαϊκές Αρχές (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων, Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή), *υπό όρους και όχι οριστικά*, σε εφαρμογή των σχετικών κανόνων και πρωτοκόλλων, διότι τα δεδομένα για την αποτελεσματική και ασφαλή χρήση του δεν ήταν ακόμα ολοκληρωμένα («European Medicines Agency»).

Συνεπώς, η συγκεκριμένη διάταξη, θίγει όχι μόνο την αρχή της αναλογικότητας, αλλά διακυβεύεται και το ατομικό δικαίωμα της αυτοδιάθεσης του σώματος έναντι ιατρικών επεμβάσεων, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο ελληνικό Σύνταγμα (άρ. 5 παρ. 5) αλλά και στο άρ. 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 236, , 1997). Παραβιάζεται εν προκειμένω και «η αρχή της προφύλαξης» όπως καθορίζεται από το άρθρο 191 της Συνθήκης για την Ε.Ε. και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε. (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C/202, 2016), κατά την οποία το κράτος οφείλει να λάβει προληπτικά μέτρα όταν εφαρμογές προερχόμενες από τη ραγδαία επιστημονική και τεχνολογική εξέλιξη, προκαλούν ανασφάλεια στον κοινό πληθυσμό, λόγω έλλειψης ολοκληρωμένων ερευνών και δεδομένων ως προς τις συνέπειές τους στην υγεία και στο περιβάλλον.

Επιπροσθέτως, η στέρηση της εργασίας και των αντίστοιχων αποδοχών με σκοπό τη συμμόρφωση στις αποφάσεις του νομοθέτη και της κυβέρνησης, παραβιάζει πρωτίστως, την αρχή της αξίας του ανθρώπου, ο σεβασμός της οποίας είναι πρωταρχική υποχρέωση τους κράτους κατά

το άρ. 2 του Συντάγματος. Αντιθέτως, στην προκειμένη περίπτωση, το κράτος υποβάλει τον εργαζόμενο πολίτη σε μία «εκβιαστική» πρακτική: «ή κάνεις το εμβόλιο για το κοινό καλό ή χάνεις τη δουλειά σου». Άραγε το δημόσιο συμφέρον είναι η ανώτατη αρχή και πρέπει να διασφαλίζεται με κάθε κόστος;

Η αντιμετώπιση του πολίτη ως «μέσου/εργαλείου» στο όνομα της προστασίας του κοινού καλού, δε συνάδει με τις αρχές ενός φιλελεύθερου και δημοκρατικού πολιτεύματος, αντιθέτως, συνιστά τακτική των ολοκληρωτικών καθεστώτων. Η στάθμιση των συνταγματικών δικαιωμάτων, η ανάδειξη κάποιων ως υπέρτερων που χρήζουν ιδιαίτερης κρατικής προστασίας χάριν του δημοσίου συμφέροντος, ισχύουν με τον απόλυτο όρο του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας. Δεν τίθεται ζήτημα στάθμισης, προς όφελος άλλου ατομικού ή κοινωνικού δικαιώματος. Όπως ορίζει και η «Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Βιοϊατρική» (η οποία εντάχθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 2619/1998, ΦΕΚ Α' 137), τα συμφέροντα και η ευημερία του ατόμου υπερέχουν πάντοτε των συμφερόντων της επιστήμης και της κοινωνίας (αρ. 2).

Αντίστοιχη είναι η τοποθέτηση με τη δημοσίευση του ν. 4865/2021 (ΦΕΚ Α' 238) τον μήνα Δεκέμβριο 2021, στο άρθρο 24 του οποίου επιβάλλεται ο εμβολιασμός σε όλα τα άτομα γεννηθέντα μέχρι την 31.12.1961, με ελάχιστες εξαιρέσεις και προβλέπεται πρόστιμο εκατό (100) ευρώ μηνιαίως στους αδικαιολόγητα αρνητές του εμβολιασμού. Σημειωτέον ότι την επίμαχη χρονική περίοδο δεν είχε ολοκληρωθεί ακόμα η διαδικασία για την οριστική αδειοδότηση των εμβολίων κατά του covid-19 («European Medicines Agency»).

Ομοίως το μέτρο αυτό κρίθηκε αντισυνταγματικό από μεγάλη μερίδα συνταγματολόγων. Η διάταξη που προβλέπει τον εξαναγκασμό σε εμβολιασμό με την επιβολή «τιμωρίας» προστίμου εκατό (100) ευρώ μηνιαίως, ανεξαρτήτως εισοδηματικών κριτηρίων, πέραν των ανωτέρω αναφερομένων περί προσβολής της ανθρώπινης αξίας, δεν εξυπηρετεί ούτε τον σκοπό για τον οποίο επιβλήθηκε, που είναι η προστασία της δημόσιας υγείας. Με την καταβολή του προστίμου λόγω άρνησης εμβολιασμού δεν περιορίζεται η διασπορά του ιού. Με απλά λόγια, δίνεται με αυτόν τον τρόπο η δυνατότητα «εξαγοράς» του εμβολιασμού και κατ' επέκταση της ελεύθερης κυκλοφορίας ανεμβολίαστων και πιθανών φορέων του ιού. (Δρόσος, 2021)

Οι ανωτέρω αποφάσεις για την επιβολή κυρώσεων στους αρνητές του εμβολιασμού δε λήφθηκαν όπως οι αρχικές με το ξέσπασμα της πανδημίας, με τη συμβολή των ειδικών επιστημόνων. Είναι εμφανώς πολιτικές αποφάσεις. Οι ενστάσεις συνταγματολόγων και πολιτικών επιστημόνων εναντίον τους είναι αρκετές και μεγάλης έντασης. Διότι, ναι μεν όταν προκύπτει σύγκρουση ατομικών δικαιωμάτων, η στάθμιση είναι αναγκαία για την διευθέτηση των κρίσεων που αναδύονται, ναι μεν η δημόσια υγεία και το δημόσιο συμφέρον, υπερτερούν, αλλά η υπεροχή αυτή δε νομιμοποιεί αυτομάτως οποιοδήποτε μέτρο κατά της πανδημίας ως συνταγματικά επιτρεπτό. Είναι απαραίτητη η ειδική, σαφής και επαρκής αιτιολόγηση με λογικά και

τεκμηριωμένα επιχειρήματα, ότι εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας και βεβαίως δεν παραβιάζεται ο πυρήνας του δικαιώματος (Σωτηρέλης, 2021).

Όπως επισημαίνει και ο Σπ. Βλαχόπουλος, με τα ανωτέρω δύο μέτρα, είναι ορατός ο κίνδυνος, ο απευχόμενος «*συνταγματικός μιθριδατισμός*» να καθιερώνεται σταδιακά και «αθόρυβα», ώστε τελικώς η κοινωνία να εθιστεί στην πρακτική του περιορισμού ή και της απώλειας δικαιωμάτων, η προστασία των οποίων οπισθοχωρεί ενώπιον υπέρτερης αξίας εννόμων αγαθών(Βλαχόπουλος, 2020).

Μερίδα συνταγματολόγων έκρινε δικαιολογημένα τα μέτρα προκειμένου να επιτευχθεί ο θεμιτός σκοπός της προστασίας της δημόσιας υγείας. Ενδεχομένως πλήττεται η αξιοπρεπής διαβίωση ορισμένων ανθρώπων, όμως, είχαν προηγουμένως εξαντληθεί όλες οι προσπάθειες πειθούς (Μανιτάκης, 2021).

Γ. Η «νομολογία της πανδημίας»

Πέραν από τις διατυπωθείσες απόψεις των νομικών και πολιτικών επιστημόνων, μέγιστο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αποφάσεις του ΣτΕ που εκδόθηκαν επί προσφυγών φυσικών και νομικών προσώπων κατά των κυβερνητικών μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Καθιερώθηκε να αποκαλείται η «*νομολογία της πανδημίας*».

Καταρχήν, όπως προειπώθηκε, η κυβέρνηση έχει την πολιτική ευθύνη της στάθμισης της ανάγκης προστασίας μεταξύ των δικαιωμάτων και της επιλογής των αντίστοιχων μέτρων, όπως και της καταλληλότητας αυτών, επιλογές, οι οποίες εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου, εκτός των περιπτώσεων επιλογών όλως παράλογων, αντίθετων στα διδάγματα της επιστήμης, της κοινής πείρας και λογικής ή προδήλως σε αντίθεση με τις συνταγματικές επιταγές.

Αντίθετα, σε ουσιαστικό και πλήρη δικαστικό έλεγχο τίθεται η τήρηση της αναγκαιότητας των συγκεκριμένων περιορισμών, δηλαδή, αν το επιλεγέν περιοριστικό μέτρο είναι το λιγότερο επαχθές από όλα τα υπόλοιπα ενδεδειγμένα μέτρα (Τσιρώνης, 2020).

Αναφέρουμε τις ακόλουθες αποφάσεις του ΣτΕ:

➤ 1147/2022 ΣτΕ Ολ: Κρίθηκε ότι τα μέτρα της υποχρεωτικής χρήσης μάσκας, του περιορισμού των μετακινήσεων και η αναστολή δραστηριοτήτων με στόχο την αποφυγή συγχρωτισμού δεν είναι εμφανώς δυσανάλογα για την προστασία της δημόσιας υγείας.

➤ Διάσκεψη της Ολ ΣτΕ από 27.06.2022: Κρίθηκε ότι ο υποχρεωτικός εμβολιασμός σε πολίτες άνω των 60 ετών και το μηνιαίο πρόστιμο 100 ευρώ που επιβλήθηκε, είναι συνταγματικά επιτρεπτοί περιορισμοί ατομικών δικαιωμάτων, διότι εξυπηρετούν σκοπούς «*μειζονος δημοσίου συμφέροντος*».

➤ Απόφαση ΣτΕ με την οποία κρίθηκε συνταγματική η 4ήμερη απαγόρευση των διαδηλώσεων για την επέτειο του Πολυτεχνείου χωρίς να εξεταστεί το πιο ήπιο εναλλακτικό μέτρο

της χρήσης μάσκας, αν και έκρινε επιτρεπτή την λειτουργία των ίδιων ημερών των υπαίθριων λαϊκών αγορών, που όσον αφορά τη διάδοση του ιού, αμφότερες οι εκδηλώσεις επιτρέπουν την εύκολη μετάδοση λόγω συγχρωτισμού (Σωτηρόπουλος, 2022).

➤ 1684/2022 ΣτΕ Ολ : Απορρίφθηκε η προσφυγή της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Εργαζομένων Δημοσίων Νοσοκομείων (Π.Ο.Ε.ΔΗ.Ν.) κατά των κυρώσεων της στέρησης αποδοχών και της αναστολής εργασίας που επιβλήθηκαν σε υγειονομικό προσωπικό για την άρνηση εμβολιασμού τους. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, δεν είναι δυσανάλογη η επιβολή της στέρησης των αποδοχών όσων υγειονομικών υπαλλήλων αρνούνται να εμβολιαστούν, για λόγους της προστασίας της δημόσιας υγείας.

➤ Αξιοσημείωτο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση 2332/2022 ΣτΕ τμ. Γ', με την οποία ακυρώθηκε η πρόσληψη υγειονομικών υπαλλήλων στη θέση εκείνων οι οποίοι θα έχαναν τη θέση τους εξαιτίας της άρνησής τους να εμβολιαστούν. Όπως έκρινε το ΣτΕ, παράνομη είναι η παράταση της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού (δια του νόμου 4917/2022), καθώς και οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση άρνησης, όπως η απώλεια της θέσης εργασίας μετά την παρέλευση ορισμένου χρονικού διαστήματος, δεδομένου ότι δεν πραγματοποιήθηκε η προβλεπόμενη «επαναξιολόγηση» των επιδημιολογικών και υγειονομικών στοιχείων και των μέτρων που λαμβάνονται για τη μείωση της μετάδοσης του ιού. Η στάση αυτή της κυβέρνησης είναι αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας και αφορά αποκλειστικά στη μη λήψη υπόψη από την κυβέρνηση της εκ του νόμου προϋπόθεσης για την περιοδική επανεξέταση των μέτρων, της αποτελεσματικότητάς τους, της διάρκειάς τους και την επακόλουθη ενίσχυση ή αποκλιμάκωσή τους. (Μποτόπουλος, 2022).

ΔΕΥΤΕΡΗ (2^η): Δημοσιονομική κρίση και μνημονιακή νομοθεσία, περιορισμός εθνικής κυριαρχίας, περιορισμοί κοινωνικών δικαιωμάτων.

Έχει καθιερωθεί να θεωρείται ως έναρξη της ελληνικής οικονομικής κρίσης το έτος 2010 με την είσοδο της χώρας στην εποχή των Μνημονίων. Κατά άλλη άποψη, η γέννηση της κρίσης έλαβε χώρα το 2001 με την απόσυρση του προγράμματος της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης λόγω της έντονης και μαζικής αντίδρασης. Το 2010, όταν η χρεωκοπία της χώρας ήταν προ των πυλών, εισήλθε σε μηχανισμό στήριξης και υπέγραψε τρία (3) Μνημόνια (τα έτη 2010, 2012 και 2015) με τους δανειστές της, συνολικού ποσού περίπου τριακοσίων δισ. ευρώ (300.000.000.000 €). Κατ' αυτόν τον τρόπο εξασφαλίστηκε η ρευστότητα στην ελληνική οικονομία, υπό τους όρους όμως, των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και της δημοσιονομικής προσαρμογής. (Πάνος Τσακλόγλου, 2016, σσ. 19-23) .

Τα μέτρα εφαρμογής των μνημονίων για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, όπως ήταν αναμενόμενο, προκάλεσαν σύσσωμη αναστάτωση και έντονες διαμαρτυρίες στην κοινωνία των πολιτών. Αλλά και η θεωρητική προσέγγιση των πρωτοφανών μέτρων από τους ειδικούς πολιτικούς επιστήμονες και συνταγματολόγους ήταν και σε αυτή των περίπτωση (όπως στην περίπτωση της πανδημίας) διχασμένη.

Η μελέτη περίπτωσης αναφέρεται σε ζητήματα αμφιλεγόμενης συνταγματικότητας της κυβερνητικής αντιμετώπισης της ακραίας δημοσιονομικής κρίσης που συντάραξε την ελληνική κοινωνία αρχές δεκαετίας 2010 και ειδικότερα όσον αφορά: **A)** τις διαδικασίες ένταξης στην ελληνική έννομη τάξη της δανειακής σύμβασης και του μνημονιακού δημοσιονομικού προγράμματος για την εξυγίανση της ελληνικής διοίκησης και οικονομίας, **B)** τον περιορισμό της δράσης της χώρας ως κυρίαρχου κράτους και **Γ)** την περιστολή κοινωνικών δικαιωμάτων και την κατάλυση του «κοινωνικού κεκτημένου».

A. Οι διαδικασίες ένταξης στην ελληνική έννομη τάξη της δανειακής σύμβασης και του μνημονιακού δημοσιονομικού προγράμματος για την εξυγίανση της ελληνικής διοίκησης και οικονομίας.

Ο αποκαλούμενος «Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης» είναι κατά τον Αντώνη Μανιτάκη (Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", 2011, σ. 691) «ένα ιδιότυπο πρωτότυπο και μη προβλεπόμενο από τις ευρωπαϊκές συνθήκες ευρωπαϊκό σύμπλεγμα νομικών ή και πολιτικών κειμένων» «μια υβριδική κατάσταση μεταξύ δικαίου και πολιτικής» (ο.π. Μανιτάκης σελ. 704) ή όπως διατυπώνει ο Ευ. Βενιζέλος, πρόκειται για «υβριδικές μορφές κανόνων δικαίου με πολλαπλές και επικαλυπτόμενες νομικές βάσεις, διακυβερνητικές και κοινοτικές» που προβλέπονται στα καταστατικά του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, στο Ενωσιακό Δίκαιο και στο Εθνικό Δίκαιο. (Βενιζέλος, "Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό", 2011, σσ. 4, 5). Η γενεσιουργός αιτία του ήταν ειδικά η αντιμετώπιση του ελληνικού προβλήματος, ενώ το νομικό έρεισμα δημιουργίας του έγκειται στις διατάξεις των άρθρων 126 και 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία επιβάλλουν τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών-μελών, προβλέπουν διαδικασίες αντιμετώπισης οικονομικών ελλειμμάτων και ορίζουν την οικονομική πολιτική και την εποπτεία στις χώρες του Ευρώ.

Ο Ε.Μ.Σ. στην Ελλάδα περιλαμβάνει: α) το από 03.05.2010 «Μνημόνιο Συνεννόησης» μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελλάδας, β) την από 08.05.2010 «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» μεταξύ της Ελλάδας και των δεκαπέντε (15) κρατών μελών της Ευρωζώνης και γ)

την από 09.05.2010 «Συμφωνία Διακανονισμού Χρηματοδότησης» μεταξύ του Δ.Ν.Τ. και της Ελλάδας.

Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» περιλαμβάνει τους στόχους και τα μέτρα τριετούς προγράμματος που καταρτίστηκε από την Ελλάδα, κατόπιν διαβουλεύσεων με την Επιτροπή, την Ε.Κ.Τ. και το Δ.Ν.Τ. και μαζί με την από 25.03.2010 δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ευρωζώνης και την από 11.04.2010 η δήλωση της Ευρωομάδας (Eurogroup), αποτελούν παραρτήματα του ν. 3845/2010 (ν. 3845/2010 "Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο", ΦΕΚ Α'65), και επέχουν θέση ειδικής αιτιολόγησης της θέσπισης του νόμου, αλλιώς, συνιστούν την Αιτιολογική Έκθεσή του (Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", 2011, σ. 696) αλλά και (Χρυσόγονος, "Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής", 2010).

A.1. Απόψεις υπέρ της συνταγματικότητας.

Κατά την επικρατέστερη άποψη, το «Μνημόνιο Συνεννόησης» είναι μια άτυπη, διεθνής συμφωνία που περιέχει όρους προγραμματικής δημοσιονομικής πολιτικής και όχι κανόνες δικαίου με τυπική και ουσιαστική ισχύ. Δεν περιλαμβάνει νομικούς όρους και μέσα για την υποχρεωτική τήρηση των συμφωνηθέντων, δεν προβλέπονται νομικές κυρώσεις από τη μη εφαρμογή του. Η δεσμευτικότητα που παράγει δεν είναι νομική, αλλά πολιτική. Η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύεται έναντι των υπόλοιπων συμβαλλομένων μερών να προσαρμόσει τη δημοσιονομική πολιτική της στις υπαγορεύσεις του μνημονιακού προγράμματος. Στην περίπτωση της μη συμμόρφωσής της εκτίθεται πολιτικά και απαξιώνεται ως κυρίαρχο κράτος έναντι της διεθνούς κοινότητας (Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", 2011).

Υποστηρίχθηκε ότι η δανειακή συμφωνία που υπογράφηκε για την Ελλάδα από τον Υπουργό Οικονομικών έπρεπε να επικυρωθεί από τη Βουλή, όπως ορίζεται στο ν. 2187/1994 (ν.2187/1994 "Ρύθμιση θεμάτων σχετικών με την σύναψη και διαχείριση δανείων του Ελληνικού Δημοσίου απο το εσωτερικό και το εξωτερικό και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α'16) και κυρίως λόγω της επιρροής της στον δημοσιονομικό τομέα της χώρας, ή όπως υποστηρίζει ο Πρ. Παυλόπουλος και λόγω της «*επιβάρυνσης που προκαλεί στους Έλληνες ατομικά, έστω και έμμεσα*». Κατά τον Αντ. Μανιτάκη ωστόσο, πρόκειται για μία κυβερνητική απόφαση να μην εισαχθεί στη Βουλή προς κύρωση, είναι δηλαδή μία πολιτική απόφαση, χωρίς να επηρεάζει την ισχύ της ή τη νομιμότητά της. (Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", 2011, σ. 710).

Ο Ευ. Βενιζέλος χαρακτηρίζει το Μνημόνιο «*προϊόν μιας πολυεπίπεδης νομικής διαδικασίας*», η οποία εντάχθηκε στην ελληνική έννομη τάξη κατά τρόπο συνταγματικό, σε εφαρμογή του άρθρου 28 παρ.2 του Συντάγματος, του άρθρου 136 της Ενοποιημένης Συνθήκης

για τη λειτουργία της Ε.Ε., του Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου και των Διεθνών Συμβάσεων. (Βενιζέλος, "Η εθνική νομοθεσία εφαρμογής των μνημονίων συνιστά δίκαιο της ανάγκης;", 2018, σ. εδ. Δ).

Στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης κατά τον Ευ. Βενιζέλο, έλαβε χώρα μια συχνά συγκρουσιακή ερμηνεία του Συντάγματος, η οποία κατέληξε στην ψήφιση πληθώρας νόμων κατεπείγοντος χαρακτήρα, πολλών π.ν.π. μέσω των οποίων κατοχυρώθηκαν και εφαρμόστηκαν σκληρά δημοσιονομικά μέτρα, υπήρξε όμως ταυτόχρονα και ένας συνεχής δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των μέτρων. Και η επιλογή του Έλληνα δικαστή, δεν είναι άλλη από το να μην «[...] καταστρέψει τη χώρα του», να αναλάβει απέναντι στην ελληνική κοινωνία, κατά το μέρος που του αναλογεί βάσει του Συντάγματος, από κοινού με την πολιτική εξουσία, το κόστος της εθνικής αυτής τραγωδίας. (Βενιζέλος, "Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία», 2020, σ. υποσ. Β.4).

A.2. Απόψεις υπέρ της αντισυνταγματικότητας.

Η συνεχής νομοθέτηση με την εξαιρετική διαδικασία των π.ν.π. προκειμένου να ενσωματωθούν στην ελληνική έννομη τάξη τα επιβληθέντα από την «Τρόικα» ή τους «Θεσμούς» μέτρα, έλαβε χώρα χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή της Βουλής, χωρίς δημόσια συζήτηση, υπό την απειλή της κατάρρευσης της χώρας εάν δεν υπερψηφιστούν οι δυσβάσταχτοι όροι των δανειστών. Ομοίως, κατά την ψήφιση των μνημονιακών νόμων, η Βουλή μένει στο περιθώριο: ενδεικτικά, ο ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», ψηφίστηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος (αρ. 76 Συντ), οι βουλευτές έλαβαν γνώση του νομοσχεδίου την προηγούμενη ημέρα της συζήτησης, χωρίς να είναι σε θέση να προτείνουν τροποποιήσεις. Οι επόμενες κυβερνήσεις συνέχισαν τη διαδικασία αυτή και εισήγαγαν στη Βουλή αντίστοιχα νομοσχέδια με τη διαδικασία του κατεπείγοντος. (Καμτσιδου, "Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος", 2017, σ. 11).

Οι πολέμιοι της συνταγματικότητας του πρώτου μνημονιακού νόμου 3845/2010, υποστηρίζουν ότι συνιστά παραβίαση του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος, το γεγονός ότι οι δανειακές συμβάσεις που συνήφθησαν στο πλαίσιο Ε.Μ.Σ., δεν κυρώθηκαν με νόμο από τη Βουλή. Συγκεκριμένα, με την παρ. 4 του άρ. 1 του ν. 3845/2010 όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 9 του μοναδικού άρθρου του ν. 3847/2010 (ΦΕΚ Α' 67), όλες οι επίμαχες συμφωνίες και συμβάσεις στο πλαίσιο του Ε.Μ.Σ., υπογράφηκαν από τον Υπουργό Οικονομικών της χώρας και εισήχθησαν στη Βουλή μόνο προς ενημέρωση και συζήτηση, όχι όπως θα έπρεπε, προς κύρωσή τους. Καταργήθηκε δηλαδή με κοινό νόμο η εκ του άρ. 36 παρ. 2 του Συντ υποχρέωση, να επικυρωθούν με τυπικό νόμο οι υπόψη συμβάσεις. Αντιθέτως, με την υπόψη τροποποίηση του ν. 3847/2010, οι δανειακές

συμφωνίες απέκτησαν ισχύ και κατέστησαν εκτελεστές από την ημερομηνία υπογραφής τους από τον Υπουργό Οικονομικών. Είναι προφανές, ότι οι διατάξεις αυτές είναι αντισυνταγματικές και ανυπόστατες (Κασιμάτης, 2010, σ. 20). Κατά το Γ. Κασιμάτη, παραβιάστηκε η βασική δημοκρατική αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, εξηγώντας ότι εν προκειμένω, η νομοθετική λειτουργία, ως μέσο άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας δια του αντιπροσωπευτικού συστήματος, θέσπισε πολλά και βαρύτατα μέτρα, τα οποία, επί της ουσίας, δε γνώριζε. (Κασιμάτης, 2010, σσ. 59, 60).

Όμοιες απόψεις υποστηρίζουν και οι Κ. Χρυσόγονος (Χρυσόγονος, "Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής", 2010) και Γ. Κατρούγκαλος (Κατρούγκαλος, 2011).

Οι ρυθμίσεις των συμφωνιών αυτών δε βρίσκουν συνταγματικό έρεισμα στο γεγονός ότι η Ελλάδα είναι κράτος-μέλος της Ε.Ε., διότι οι επίμαχες δανειακές συμβάσεις δε βασίζονται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, είναι διεθνείς συμβάσεις μεταξύ της Ελλάδας και διεθνών οργανισμών (Δ.Ν.Τ.) και των άλλων κρατών-μελών της Ευρωζώνης, ως ανεξαρτήτων κρατών. Την ίδια σκέψη είχε και η μειοψηφία της Ολομέλειας του ΣτΕ στην απόφαση 668/2012, σελ. 29-36). (Κατρούγκαλος, 2011).

Ένα ακόμα επιχείρημα υπέρ της αντισυνταγματικότητας των μνημονιακών διατάξεων, στηρίζεται στην άποψη ότι οι κυβερνητικές επιλογές κατευθύνονταν από την τεχνοκρατική ομάδα και όχι από πολιτικά προγράμματα, όπως θα έπρεπε να συμβαίνει στο πλαίσιο των φιλελεύθερων δημοκρατικών πολιτευμάτων, οι αρχές του οποίου υπερέχουν και ρυθμίζουν την κοινωνική και πολιτική ζωή. (Καμτσίδου, "Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος", 2017, σ. 20). Ως προς το ζήτημα αυτό, είναι άξια επισήμανσης η άποψη που είχε ήδη υποστηρίξει ο Δ. Τσάτσος ως εξής: από τη σημασία της «γνώσης» στην πολιτική ζωή, έγινε η μετάβαση στο σύνθημα της «γνωσιοκρατίας ή τεχνοκρατίας», ως «μίας απροσδόκητης αναγέννησης μίας αριστοκρατίας». Η επιστήμη και οι ειδικές γνώσεις όχι μόνο έχουν και πολιτική διάσταση, αλλά έχουν πλέον καταστεί «πολιτικές υπερδυνάμεις». Οι φορείς των ιδιαίτερων γνώσεων παρουσιάζουν τη γνώμη τους ως απόλυτα ορθή, βασισμένη στην ειδικότητά τους από την οποία προκύπτει και η αξίωση της επιβολής τους. Πρόκειται για μία συνειδητή υπονόμηση της δημοκρατικής αρχής. Διότι τα δημοκρατικά πολιτεύματα βασίζονται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, το οποίο σημαίνει ότι, η ενιαία πολιτική βούληση προκύπτει και νομιμοποιείται από τη θέληση των περισσότερων και την παραδοχή της θέλησης αυτής από όλους, η οποία είναι προφανές ότι δεν μπορεί να είναι η απόλυτα ορθή. (Τσάτσος, 1985, σσ. 327-330). Ωστόσο, συνεχίζει ο ίδιος, ο σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία δεν μπορεί να πραγματώσει τον σκοπό της αποκλειστικά με τη γενική γνώση του παραδοσιακού πολιτικού. Σε πολλές περιπτώσεις ανάγκης πολιτειακής επίλυσης ζητημάτων και διαμόρφωσης αντίστοιχης πολιτικής, είναι

απαραίτητη η συμβολή του ειδικού. Και η ένταξη του ειδικού στη διαδικασία αυτή γίνεται κατά τον Δ. Τσάτσο με δύο μόνο τρόπους: ή ο ειδικός προτείνει τρόπους επίτευξης των πολιτικών σκοπών που προσδιορίζουν οι φορείς της λαϊκής κυριαρχίας, ή ο ειδικός είναι και πολιτικά νομιμοποιημένος, οπότε με βάση τις ειδικές γνώσεις του, λαμβάνει τις πολιτικές αποφάσεις, οι οποίες έχουν προηγουμένως νομιμοποιηθεί από τον λαό. Μόνο με αυτούς τους τρόπους, η τεχνοκρατία δεν αντιφάσκει προς τη δημοκρατική αρχή, η ποιότητα δεν εκτοπίζει την αρχή της πλειοψηφίας, αλλά γίνεται μία δευτερογενής πηγή στη λειτουργία της πολιτείας (Τσάτσος, 1985, σσ. 330,331).

B. Ο περιορισμός της δράσης της χώρας ως κυρίαρχου κράτους

Ως προς τον περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας, ζήτημα το οποίο επίσης αποτέλεσε πεδίο αντιπαράθεσης, με τη διαμόρφωση ποικίλων απόψεων μεταξύ των ειδικών επιστημόνων, πολιτικών και συνταγματολόγων, διατυπώθηκαν οι κάτωθι απόψεις:

B.1. Απόψεις υπέρ της συνταγματικότητας

Το Ενωσιακό Δίκαιο κατατάσσει τη δημοσιονομική σταθερότητα και πειθαρχία ως βασική προϋπόθεση της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των κρατών-μελών (Γιαννακόπουλος, 2012, σ. 101) . Οι περιορισμοί της εθνικής κυριαρχίας, όπως και των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, είναι συνταγματικά επιτρεπτοί, εφόσον η Ελλάδα, αφενός αποτελεί μέλος της Ε.Ε. συνεπώς δεσμεύεται από τις διατάξεις της Σ.Λ.Ε.Ε. και το «*Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης*», που προβλέπουν τους στόχους του μειωμένου ελλείματος και της δημοσιονομικής πειθαρχίας, αφετέρου, αποδέχθηκε εκούσια την ένταξή της στον Ε.Μ.Σ. (Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", 2011, σ. 706). Η επιλογή και η τελική απόφαση σύναψης των σχετικών δανειακών συμβάσεων ανήκε στην ελληνική Κυβέρνηση (άρθρο 82 Συντάγματος), ήταν ζήτημα πολιτικής επιλογής η αντιμετώπιση της επικείμενης πτώχευσης με την ένταξη της χώρας στον Ε.Μ.Σ. (Μανιτάκης, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", 2011, σσ. 691-700). Συνεπώς, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης του Συντάγματος.

Εξάλλου, διατυπώθηκε και η άποψη ότι, έχει σχετικοποιηθεί η έννοια του κυρίαρχου κράτους με την παραδοσιακή αντίληψη. Το Σύνταγμα πλέον αναγνωρίζει τον περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας και την άσκηση κάποιων κρατικών αρμοδιοτήτων από φορείς διεθνών οργανισμών ή με τη σύμπραξη διεθνών συμβάσεων (άρθρα 28 και 36 Συντάγματος), έτσι ώστε ενισχύεται «*η κατάτμηση της εξουσίας σε διαφορετικούς φορείς*». (Κοντιάδης & Φωτιάδου, 2022, σσ. 124-126) .

B.2. Απόψεις υπέρ της αντισυνταγματικότητας

Κατά την αντίθετη άποψη, τα Μνημόνια ισοδυναμούν με εκχώρηση της αρμοδιότητας χάραξης και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικής της χώρας, κατά παράβαση του άρ. 82 παρ. 1 του Συντ, κατά το οποίο, η γενική πολιτική της χώρας αποτελεί αδιαπραγμάτευτα αρμοδιότητα της Κυβέρνησης. Εν προκειμένω, η αποκαλούμενη «Τρόικα» θέτει υπό τον άμεσο έλεγχο της την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία της χώρας. (Χρυσόγονος, "Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής", 2010).

Η συνθήκη που προκάλεσε τις εντονότερες αντιδράσεις, αφορά το άρ. 14 παρ. 5 της δανειακής σύμβασης περί αμετάκλητης παραίτησης του δανειολόπη (του ελληνικού κράτους) από τα περιουσιακά του στοιχεία, χωρίς περιορισμούς. Είναι πρωτοφανής ο όρος αυτός σε τέτοιου είδους δανειακές συμβάσεις και συνιστά κατάφωρη παραβίαση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, του εθνικού, ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου. (Κατρούγκαλος, 2011).

Πρόκειται για όρο που παραβιάζει την εθνική οικονομική κυριαρχία της χώρας και απειλεί τα εθνικά κυριαρχικά δικαιώματα, αν συνδυαστεί δε με τον καταχρηστικό όρο της δυνατότητας εκχώρησης των δικαιωμάτων των δανειστών σε τρίτη χώρα, προσβάλλονται επιπλέον η αρχή του κράτους δικαίου, τα πολιτικά και τα θεμελιώδη δικαιώματα των Ελλήνων και πλήττεται βάνουσα η αρχή της συμβατικής ελευθερίας, δεδομένου ότι η επιβολή του όρου αυτού σε συμβαλλόμενο κράτος οικονομικά εξαθλιωμένο, συνιστά «*άσκηση οικονομικής και πολιτικής βίας και απειλή της εθνικής κυριαρχίας*» (Κασιμάτης, 2010, σσ. 25, 26).

Γ. Ο περιορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων

Στο ελληνικό Σύνταγμα, εκτός των ατομικών δικαιωμάτων, κατοχυρώνονται κοινωνικά δικαιώματα όπως: το δικαίωμα στην εργασία και στην κοινωνική ασφάλιση (αρ. 22 παρ. 1 και 5), το δικαίωμα στην παροχή υπηρεσιών υγείας από το Κράτος (αρ. 21 παρ.3), το δικαίωμα στη διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης (αρ. 21 παρ. 1). Με την Αναθεώρηση του άρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους, ούτως ώστε θεμελιώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή του κοινωνικού κράτους. Οι θεσμοί του κράτους υποχρεώνονται να διασφαλίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το Ενωσιακό δίκαιο, στο άρθρο 151 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγνωρίζει τη θεμελιώδη σημασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε συνάρτηση όμως με τους οικονομικούς στόχους της. Η δε Συνθήκη της Λισαβόνας δεν περιλαμβάνει μεταξύ των θεμελιωδών αρχών της την κοινωνική αρχή (Κτιστάκη, 2012, σ. 487).

Η μνημονιακή νομοθεσία, κατά ομόφωνη παραδοχή, έπληξε την έννοια του κοινωνικού κράτους και κυρίως, παραβίασε τα όρια του κοινωνικού κεκτημένου. Η ασφαλιστική

μεταρρύθμιση για τη διάσωση των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και η δημοσιονομική μεταρρύθμιση για την αποφυγή πτώχευσης της χώρας, εισήγαγαν ρυθμίσεις που υποβάθμισαν σε ακραίο βαθμό το βιοτικό επίπεδο των Ελλήνων. Ειδικότερα, οι μνημονιακοί νόμοι εισήγαγαν τη μείωση μισθών και συντάξεων, την αναστολή των μισθολογικών αυξήσεων, διαμόρφωσαν το κατώτατο όριο μισθών που, υπό συνθήκες κανονικότητας, καθορίζονται από συλλογικές συμβάσεις εργασίας, καθώς και τον χρόνο ισχύος τους και ρύθμισαν θέματα της διαδικασίας των διαιτητικών αποφάσεων. Πέραν αυτών, μειώθηκε επιπλέον κατά 10% ο κατώτατος μισθός για τους εργαζόμενους που δεν έχουν υπερβεί το 25^ο έτος, ακόμα κι αν έχουν προϋπηρεσία (Δερμιτζάκη, 2012, σελ. 561).

Γ.1. Απόψεις υπέρ της συνταγματικότητας

Κατά μία άποψη, είναι επιτρεπτή η αλλαγή της ρύθμισης για την προστασία ενός κοινωνικού δικαιώματος με την τήρηση όμως, δύο βασικών όρων: δε θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή, η μείωση της προστασίας δεν είναι ουσιώδης, είναι αναγκαία και πρόσφορη για τον σκοπό που επιβάλλεται, ο οποίος πρέπει να είναι επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα. Όπως επικαλείται και η νομολογία κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των μνημονιακών νόμων, η περιστολή των κοινωνικών ρυθμίσεων του κράτους είναι συνταγματική εφόσον γίνεται για τη δημοσιονομική διάσωση και την αποτροπή οικονομικής κατάρρευσης της χώρας, ως λόγοι δημοσίου συμφέροντος.

Κατά την άποψη των Κοντιάδη και Φωτιάδου, η αρχή της αναλογικότητας στον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, δεν εφαρμόζεται κατά την κλασική μορφή της όπως στα ατομικά δικαιώματα, αλλά «ως μέθοδος στάθμισης αντίθετων συμφερόντων». Κι αυτό, διότι οι ενέργειες του νομοθέτη προς εξειδίκευση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων είναι διαφορετικής μορφής: στα ατομικά δικαιώματα ο νομοθέτης δύναται να επέμβει με τη μορφή των περιορισμών ή ακόμα και της κατάργησής τους, ενώ στα κοινωνικά δικαιώματα, η δράση του νομοθέτη είναι θετική, αφορά στην ενεργοποίησή τους (Κοντιάδης & Φωτιάδου, 2022, σσ. 270, 273, 274).

Όσον αφορά τη θεωρία που υποστηρίζει την διατήρηση ανέπαφου του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, κατά την άποψη των Φωτιάδη και Κοντιάδου πρόκειται για μία «αλυσιτελή» προσέγγιση σε περιόδους έντονης δημοσιονομικής κρίσης (ο.π. σελ. 275).

Επί της ρύθμισης περί διαφορετικής μισθολογικής αντιμετώπισης των εργαζομένων κάτω των 25 ετών, το Ενωσιακό δίκαιο, με τη ρύθμιση της Οδηγίας 2000/78/EK, η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο καθυστερημένα με το ν. 4443/2016 (ΦΕΚ Α' 232), καθιέρωσε κατ' αρχήν την ίση χωρίς διακρίσεις μεταχείριση στην απασχόληση και το επάγγελμα, (άρ. 1), επιτρέπει ωστόσο, την άνιση μισθολογική μεταχείριση των νέων εφόσον προβλέπεται σε νόμο και επιβάλλεται για την προσαρμογή στις πολιτικές της Ε.Ε. για την απασχόληση και την αγορά εργασίας (αρ. 6).

Γ.2. Απόψεις υπέρ της αντισυνταγματικότητας

Κατά τον Γ. Κατρούγκαλο, η μνημονιακή νομοθεσία αποτελεί το «*νέο παρασύνταγμα*», κατ' αντιστοιχία της ονομασίας που είχε δοθεί στα μετεμφυλιακά μέτρα περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία αν και δεν ήταν σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα του 1952, εφαρμόζονταν παράλληλα για την αντιμετώπιση του κουμμουνιστικού κινδύνου. Εν προκειμένω, τα μνημονιακά μέτρα εφαρμόζονται αν και έρχονται σε αντίθεση με βασικές ρυθμίσεις του ισχύοντος Συντάγματος. (Κατρούγκαλος, 2011).

Βασική αρχή του κοινωνικού κράτους είναι η διατήρηση του αποκαλούμενου «*κοινωνικού κεκτημένου*», δηλαδή, η προστασία του υπάρχοντος πλέγματος κρατικών επεμβάσεων υπέρ των πολιτών. Η αρχή του κοινωνικού κράτους και τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα οφείλουν να εγγυώνται την σταθερότητα των κοινωνικών ρυθμίσεων, έτσι ώστε να είναι ανεπίτρεπτη είτε η μερική συρρίκνωση των ήδη θεσπισμένων κοινωνικών ρυθμίσεων («*σχετικό κοινωνικό κεκτημένο*»), είτε η ολική κατάργησή του («*απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο*») (Κτιστάκη, 2012, σ. 483).

Τα κοινωνικά δικαιώματα λειτουργούν ως ρυθμιστές της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η συνταγματική κατοχύρωσή τους διασφαλίζει την προστασία των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, συμβάλει στην απαλοιφή των κοινωνικών αποκλεισμών, ενδυναμώνει την κοινωνική δικαιοσύνη, την ισότητα, τις ίσες ευκαιρίες, είναι το έρεισμα των διεκδικήσεων από κοινωνικές ομάδες για την εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών. (Ακριβοπούλου, "ΣΤΕ 2192/2014: Αναδρομικές μειώσεις συντάξεων στρατιωτικών (σχόλιο)"). Η μνημονιακή νομοθεσία έπληξε στον πυρήνα του το κοινωνικό κράτος δικαίου.

Περαιτέρω, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, ο σεβασμός της οποίας συνιστά γνώρισμα ενός κοινωνικού και δημοκρατικά οργανωμένου κράτους, απαιτεί όχι μόνο την διατήρηση των ευνοϊκών για τον πολίτη κοινωνικών ρυθμίσεων,, αλλά και εκείνων που δικαιολογημένα προσδοκά σε συνέχεια πάγιας κρατικής συμπεριφοράς και βάσει αυτής, καθορίζει την καθημερινότητά του. (Κασιμάτης, 2010, σσ. 50, 51).

Η διαφορετική μισθολογική αντιμετώπιση των νέων δεν είναι επιτρεπτή κατά τις συνταγματικές επιταγές του άρ. 22 παρ. 1 του Συντ, το οποίο καθιερώνει το δικαίωμα στην εργασία και στην ίση αμοιβή για την παροχή εργασίας ίσης αξίας, χωρίς διακρίσεις.

Δ. Η «νομολογία των μνημονίων»

Στη διαμορφωθείσα νομολογία την περίοδο της οικονομικής κρίσης, οι περιορισμοί των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων δικαιολογούνται και είναι σύμφωνοι με το Σύνταγμα,

πρωτίστως για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα:

➤ 1620/2011 ΣτΕ Τμ.ΣΤ' : τονίζεται ότι η «διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας» και η «αποτροπή της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας» συνιστούν αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος, που δημιουργούν εξαιρετικές συνθήκες, η αντιμετώπιση των οποίων δικαιολογεί τους περιορισμούς των κοινωνικών δικαιωμάτων (Κτιστάκη, 2012, σσ. 500, 501).

➤ 3487/2008 ΣτΕ Ολ. : με το άρ. 22 παρ. 5 του Συντ κατοχυρώνεται ο δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης. Αντιθέτως, δε θεμελιώνεται η αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και παροχών, δηλαδή, ο νομοθέτης και η διοίκηση δε δεσμεύονται ως προς τη ρύθμιση των κοινωνικών παροχών και των συντάξεων κατά αναλογία με τις ασφαλιστικές καταβαλλόμενες εισφορές των εργαζομένων. Συνεπώς, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, ανήκει στην κατηγορία των «σχετικών κοινωνικών κεκτημένων».

➤ 668/2012 ΣτΕ Ολομ και 1283/2012: το Δικαστήριο ελέγχει οριακά την εκτίμηση του Νομοθέτη ως προς την αναγκαιότητα των επιβαλλόμενων μέτρων, προς αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, η οποία νομίμως και αρμοδίως από αυτόν κρίνεται. Ακολούθως, δέχεται ότι τα μέτρα που λήφθηκαν με τους πρώτους μνημονιακούς νόμους 3833/2010 και 3845/2010, όπως η περικοπή αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και των συντάξεων, αποτελεί μέρος του προγράμματος της δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, του οποίου σκοπός είναι, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, η άμεση αντιμετώπιση των υπαρχουσών οικονομικών δυσχερειών της χώρας και η μελλοντική βελτίωση του δημοσιονομικού συστήματος. Οι εν λόγω αιτιολογικοί άξονες του αυστηρού προγράμματος οικονομικής εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας, συνιστούν κατά την κρίση του Δικαστή, «σοβαρούς λόγους, πρωτίστως, δημοσίου συμφέροντος», ταυτόχρονα δε, σκοπούς που αφορούν τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή νομοθεσία επιβάλλει την δημοσιονομική πειθαρχία.

Εξάλλου, κατά την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο προστατευόμενο δικαίωμα στη σύνταξη δεν περιλαμβάνεται ο ορισμός συγκεκριμένου ποσού. Ο Νομοθέτης και η Διοίκηση κατά τον υπολογισμό του ποσού της σύνταξης δεν οφείλουν να εφαρμόζουν κατά απόλυτη αναλογία την αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και παροχών, δεδομένου ότι δεν είναι συνταγματικά θεμελιωμένη αρχή.

Είναι άξια αναφοράς ωστόσο, η άποψη της μειοψηφίας του ΣτΕ, η οποία επισημαίνει την κατά το άρ. 25 παρ. 1 Συντ, υποχρέωση σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας στην θέσπιση των περιοριστικών μέτρων, όπως επίσης και στην αρχή της αυτοτέλειας του κάθε φορέα κοινωνικής ασφάλισης κατά την μείωση ή κατάργηση επιδομάτων. Η εκπόνηση ειδικής οικονομικής μελέτης, θα ήταν διαφωτιστική ως προς την καταλληλότητα και την αναγκαιότητα

των μέτρων. Ομοίως, θα έπρεπε να είχε επαρκώς διερευνηθεί από το νομοθέτη εάν υπάρχουν, εάν εφαρμόστηκαν ή εξαντλήθηκαν τα μέτρα ηπιότερης κοινωνικής επιβάρυνσης. Τούτο δε, θα έπρεπε να προκύπτει από το νόμο και την εισηγητική – αιτιολογική του έκθεση, ώστε να είναι εφικτή η διαπίστωση της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.

Τέλος, το ΣτΕ αναφέρεται στην υποχρέωση του κράτους για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 1, 2 και 4 του Συντ, το οποίο κατοχυρώνει την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, την κοινωνική δικαιοσύνη και την αλληλεγγύη. Γίνεται επίσης επίκληση του αρ. 2 περί σεβασμού της ανθρώπινης αξίας υπό την εγγύηση του Κράτους και του αρ. 5 του Συντ, περί προσωπικής ελευθερίας και συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή. Η γνώμη της μειοψηφίας, έκρινε ότι τα επίμαχα νομοθετικά μέτρα δεν εγγυώνται το ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης, δεδομένου ότι δε συσχετίζουν την κατάργηση ή μείωση των αποδοχών και συντάξεων με τον καθορισμό ενός ελάχιστου ποσού αποδοχών ή συντάξεων.

➤ 2199/2010 ΣτΕ Ολ. : Όσον αφορά τα μέτρα της περικοπής του κατώτατου μισθού, το ΣτΕ έκρινε ότι ναι μεν η ρύθμιση των αποδοχών των εργαζομένων δεν επιτρέπεται να ανατεθεί στο Νομοθέτη, καθότι συνιστά αντικείμενο των διαπραγματεύσεων κατά τη διαδικασία σύναψης συλλογικών συμβάσεων εργασίας, ωστόσο, είναι θεμιτή και σύμφωνη με το Σύνταγμα η προκειμένη ρύθμισή τους από το νομοθέτη, καθότι στοχεύει στην αντιμετώπιση λόγων δημοσίου συμφέροντος, σχετικούς με τη λειτουργία της οικονομίας της χώρας.

ΤΡΙΤΗ (3^η): Ακύρωση προστίμων για παράνομο υπαίθριο εμπόριο, λόγω χαμηλού ή ανύπαρκτου εισοδήματος του παραβάτη

Με τη δημοσίευση του ν. 4264/2014 (ΦΕΚ Α' 118) και την κατ' εξουσιοδότησή του υπουργική απόφαση (Α2-797/2014 ΦΕΚ Α' 2398), ρυθμίστηκαν ζητήματα στάσιμου ή πλανόδιου υπαίθριου εμπορίου, καθώς και λαϊκών αγορών, όπως: οι προϋποθέσεις και η διαδικασία χορήγησης σχετικής άδειας, οι διοικητικές και ποινικές κυρώσεις επί διαπίστωσης παραβάσεων, τα όργανα ελέγχου και επιβολής κυρώσεων, η διαδικασία επιβολής των προστίμων, η διοικητική και δικαστική προστασία.

Κατά της πράξης επιβολής προστίμων ο ελεγχόμενος έχει δικαίωμα να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα (πρώην Συντονιστή και ήδη Γραμματέα) Αποκεντρωμένης Διοίκησης (αρ. 93 παρ. 10 του ν. 4314/2014 ΦΕΚ Α'265) και να ζητήσει την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.

Η ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί ένα από τα τέσσερα είδη διοικητικών προσφυγών που έχει δικαίωμα ο διοικούμενος να ασκήσει κατά διοικητικών πράξεων που τον ζημιώνουν υλικά ή

ηθικά. Ο ν. 2690/1999 "Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας" (ΦΕΚ Α'45) διαχωρίζει τις διοικητικές προσφυγές ανάλογα με το εύρος και το είδος του ελέγχου που διενεργείται καθώς και τη διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλονται. Οι «άτυπες» προσφυγές, οι οποίες μπορούν να ασκηθούν όταν δεν προβλέπεται από ειδικές διατάξεις είναι η «*αίτηση θεραπείας*» που ασκείται ενώπιον της αρχής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη και η «*ιεραρχική προσφυγή*» που απευθύνεται στην προϊστάμενη αρχή της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Οι «*τυπικές*» προσφυγές ασκούνται μόνο όταν προβλέπονται σε ειδικές διατάξεις και είναι «*ειδική διοικητική προσφυγή*» και η «*ενδικοφανής*». (Πρεβεδούρου, 2016).

Η ενδικοφανής προσφυγή, η έννοια της οποίας είναι αναγκαίο να αναλυθεί για την κατανόηση της υπόψη μελέτης περίπτωσης, ασκείται από τον διοικούμενο που έχει έννομο συμφέρον ενώπιον διοικητικής αρχής, η άσκησή της πρέπει να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και έχει τα εξής χαρακτηριστικά γνωρίσματα: α) η προηγούμενη άσκησή της, αποτελεί προϋπόθεση παραδεκτού για την υποβολή αίτησης ακύρωσης στο αρμόδιο δικαστήριο και β) επανεξετάζεται η υπόθεση όχι μόνο για λόγους νομιμότητας, αλλά και για λόγους ουσίας, δηλαδή διενεργείται εκ νέου έρευνα και ενδεχομένως διαφορετική εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων της υπόθεσης. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος που ασκείται είναι πλήρης και δεν περιορίζεται στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου (έλεγχος νομιμότητας), αλλά παράλληλα προβαίνει σε περαιτέρω διερεύνηση του πραγματικού μέρους της υπόθεσης (έλεγχος ουσίας, έλεγχος σκοπιμότητας). (Σπηλιωτόπουλος, "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι", 1993, σσ. 248, 249)

Η ενδικοφανής διαδικασία θεσπίστηκε για λόγους αποσυμφόρησης των διοικητικών δικαστηρίων, κατά τρόπο ώστε να επιλύονται εξωδικαστικά και εντός της Διοίκησης οι διαφορές της με τους διοικούμενους και μόνο προς όφελός τους, δηλαδή, δεν επιτρέπεται η χειροτέρευση της θέσης του προσφεύγοντος. Κατά συνέπεια, η υποχρεωτική άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον της Διοίκησης στις περιπτώσεις που ρητά προβλέπονται από το νόμο και ο πλήρης έλεγχος της υπόθεσης κατά νόμο και κατ' ουσία, συνιστά έναν *οιονεί δικαστικό έλεγχο* της υπόθεσης από τη Διοίκηση, με σκοπό τη μείωση των υπεράριθμων ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. (Ανδρουλάκης, 2015, σ. 43).

Η μελέτη περίπτωσης αφορά αποφάσεις επί ενδικοφανών προσφυγών κατά πράξεων επιβολής προστίμων για παραβάσεις των διατάξεων περί υπαιθρίου εμπορίου και υποβλήθηκαν ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η ανάλυση των περιπτώσεων αυτών εστιάζεται στις αποφάσεις ακύρωσης των προστίμων και ιδίως στους λόγους ακύρωσης. Αναλυτικά:

Η παραβίαση των όρων που τίθενται από το ν. 4264/2014 για τη νόμιμη άσκηση υπαιθρίου εμπορίου, επισύρει ποινικές κυρώσεις και διοικητικά πρόστιμα. Όσον αφορά το ύψος των προστίμων, κυμαίνεται από το ποσό των χιλίων ευρώ (1.000 €) ευρώ έως και πέντε χιλιάδων ευρώ

(5.000 €), ανάλογα την κατηγορία που εντάσσεται η παράβαση (αρ. 31 και 32). Ειδικότερα, το πρόστιμο ύψους πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000 €) προβλέπεται στην περίπτωση παντελούς έλλειψης άδειας αρμόδιας αρχής (αρ. 32 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4264/2014 και αρ. 4 παρ. α' της Υ.Α. Α2-797/2014) και σε περίπτωση διάθεσης προϊόντων που δε συνοδεύονται από τα νόμιμα παραστατικά (αρ. 32 παρ. 1 εδ. δ' του Ν. 4264/2014 και αρ. 4 παρ. δ' της Υ.Α. Α2-797/2014).

Τα πρόστιμα που επιβλήθηκαν από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές και ειδικότερα όσον αφορά την παντελή έλλειψη άδειας, αφορούσαν κατά κύριο λόγο, βιοπαλαιστές, ανέργους, με εισοδήματα κάτω του ορίου της φτώχειας, ρακοσυλλέκτες, αναλφάβητους, με προβλήματα υγείας και αναπηρίας, γονείς ανήλικων τέκνων, οι οποίοι κατέφευγαν στην υπαίθρια πώληση διαφόρων προϊόντων (χαρτομάντηλα, σπύρτα, στυλό, εικονίσματα αγίων, διάφορα μικροπράγματα κλπ), προκειμένου να επιβιώσουν οι ίδιοι ή και οι οικογένειές τους. Στις υποβαλλόμενες ενδικοφανείς προσφυγές, αποδέχονταν ότι δεν κατείχαν νόμιμη άδεια άσκησης υπαιθρίου εμπορίου, παράλληλα όμως, επικαλούνταν οικονομική αδυναμία να καταβάλουν το ποσό των προστίμων, προσκομίζοντας στοιχεία που την αποδεικνυαν, (κάρτα ανεργίας Ο.Α.Ε.Δ., εκκαθαριστικό σημείωμα αρμόδιας Δ.Ο.Υ., ιατρικές γνωματεύσεις κ.ά.) και ζητούσαν την ακύρωση/διαγραφή των προστίμων.

Στο πλαίσιο της εξέτασης των υποθέσεων αυτών, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, έκανε αποδεκτές τις ενδικοφανείς προσφυγές και προέβαινε στην ακύρωση των προστίμων, αν και η παράβαση του νόμου ήταν επιβεβαιωμένη και αδιαμφισβήτητη. Η επικαλούμενη αιτιολογία της ακύρωσης των προστίμων στις περιπτώσεις αυτές ερείδονταν στις αρχές του διοικητικού δικαίου, κατά τις οποίες, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, συνεπάγεται όχι μόνο έλεγχο νομιμότητας, αλλά και έλεγχο ουσίας και σκοπιμότητας της υπόθεσης, δηλαδή, το αρμόδιο διοικητικό όργανο δεν περιορίζεται στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, αλλά παράλληλα προβαίνει σε περαιτέρω διερεύνηση του πραγματικού μέρους της υπόθεσης (Σολδάτος, 2000, σ. 358). Έτσι, αν και η παράβαση νόμου ήταν αποδεδειγμένη, επειδή κατά τον έλεγχο ουσίας προέκυπτε από προσκομιζόμενα έγγραφα και στοιχεία ότι η οικονομική κατάσταση του προσφεύγοντος, καθιστά αν όχι αδύνατη την αποπληρωμή του συγκεκριμένου προστίμου ύψους πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ, τουλάχιστον επιβλαβή ως προς την ικανοποίηση των βασικών βιοτικών αναγκών του, ο Γενικός Γραμματέας προέβαινε στην αποδοχή της ενδικοφανούς προσφυγής και σε απόφαση ακύρωσης του προστίμου.

Σε σχετικό έγγραφο της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, καταγράφονται οι απόψεις της Υπηρεσίας, κατά τις οποίες, οι επίμαχες διατάξεις του ν. 4264/2014 είναι αναποτελεσματικές, δηλαδή δεν επιτυγχάνουν τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκαν, καθότι, «τα πρόστιμα που προβλέπονται από τις ανωτέρω διατάξεις, δε συνάδουν με τις συνθήκες της οικονομικής κατάστασης της χώρας και των κατοίκων της, ενώ επιπροσθέτως, είναι αμφίβολο εάν επιτυγχάνεται η πάταξη του

παραεμπορίου και της φοροδιαφυγής με την επιβολή εξοντωτικών προστίμων σε πρόσωπα που ανήκουν σε οικονομικά και κοινωνικά εξασθενημένες ομάδες του εγχώριου πληθυσμού».

Εν κατακλείδι, η τακτική αυτή τους Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια περιορισμένης έκτασης υπέρβαση νομιμότητας για λόγους κοινωνικής προστασίας και μέριμνας, από μια Αρχή ανήκουσα στην Κεντρική Διοίκηση,. Η παρέμβαση αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια *οιονεί δράση κοινωνικής πολιτικής* από έναν αποκεντρωμένο φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, επ' ευκαιρία άσκησης μίας αρμοδιότητας μη ανήκουσας σε δράσεις κοινωνικής πολιτικής. Εν ολίγοις, μια αποκεντρωμένη υπηρεσία του κράτους, άσκησε σε τοπικό επίπεδο *οιονεί δικαστική αρμοδιότητα*, αποστασιοποιούμενη από το γράμμα του νόμου και ερμηνεύοντάς τον διασταλτικά ως δικαστής, υπερβαίνει τα στενά όρια της αρμοδιότητάς της ως οργάνου της εκτελεστικής εξουσίας, σε ένδειξη προστασίας των ευάλωτων κατοίκων της περιοχής και προς αποσυμφόρηση του δικαστικού έργου. Σημειωτέον ότι η κατάληξη των περισσότερων υποθέσεων περί παραβάσεων του νόμου για το υπαίθριο εμπόριο που εκδικάστηκαν στα ποινικά δικαστήρια, ήταν η αθώωση των κατηγορουμένων.

ΤΕΤΑΡΤΗ (4^η): Παύση ποινικής και πειθαρχικής δίωξης Δημάρχου με νομοθετική διάταξη

Όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο στο υπό στοιχείο 1.1.2 πεδίο, η αρχή της διάκρισης του λειτουργιών συνιστά βασικό στοιχείο ενός Κράτους Δικαίου. Οι κατά παρέκκλιση περιπτώσεις διασταύρωσης εξουσιών ή σύγχυσης οργάνων είναι περιοριστικά προβλεπόμενες στο Σύνταγμα. Σε κάθε άλλη περίπτωση, η άσκηση αρμοδιότητας από όργανο μη νομιμοποιημένο από το Σύνταγμα, συνιστά σοβαρή παράβαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και κατ' επέκταση, του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Η μελέτη περίπτωσης, αναφέρεται στη διαδικασία σύγκλησης οργάνων των Ο.Τ.Α. σε χρόνο προγενέστερο της πανδημίας covid 19, δηλαδή σε περίοδο κανονικότητας. Από τις διατάξεις του άρθρου 67 του ν. 3852/2010 "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης" (ΦΕΚ Α' 87), τις διατάξεις του άρθρου 95 του ν. 3463/2006 "Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων" (ΦΕΚ Α' 114), σε συνδυασμό με τον Πρότυπο Κανονισμό Λειτουργίας του Δημοτικού Συμβουλίου που εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών (Α.Δ.Α. 4ΑΓΝΚ-Θ, 2011), οι συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου είναι δημόσιες, λαμβάνουν χώρα στο οικείο δημοτικό κατάστημα και σε εξαιρετικές περιπτώσεις ύστερα από αυξημένη πλειοψηφία των μελών του, μπορούν να πραγματοποιούνται σε άλλο χώρο εντός της έδρας του δήμου. Περαιτέρω, στις τακτικές συνεδριάσεις η πρόσκληση προς τους δημοτικούς συμβούλους γνωστοποιείται τρεις (3) πλήρεις ημέρες πριν την ορισθείσα συνεδρίαση, ενώ στις επείγουσες περιπτώσεις μπορεί να

επιδοθεί την ίδια ημέρα της συνεδρίασης με υποχρεωτική αναφορά του λόγου που η συνεδρίαση είναι κατεπείγουσα.

Δεν προβλέπονταν άλλοι τρόποι συνεδρίασης των δ.σ., μέχρι τη δημοσίευση του ν. 4635/2019 με τίτλο «Επενδύω στην Ελλάδα κλπ (Κεραίες/Ψηφιακή Διακυβέρνηση/ΣΣΕ/ Δημοσ.Συμβάσεις / ΓΕΜΗ/ Διαδικτυακά παίγνια κλπ» (ΦΕΚ Α'167). Συγκεκριμένα, στο άρ. 184 παρ.1 του νόμου, ορίζεται ότι στο άρθρο 67 παρ. 5 του ν. 3852/2010 προστίθεται εδάφιο το οποίο αναγνωρίζει ως νόμιμο τρόπο συνεδρίασης των δ.σ. τον δια περιφοράς, όμως μόνο όταν προκύπτουν θέματα κατεπείγοντος χαρακτήρα που απαιτούν άμεσα τη λήψη απόφασης. Δηλαδή, σε νομοθέτημα που δεν έχει καμία συνάφεια με ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, εντάσσεται η διάταξη του αρ. 184 παρ. 1 που ρυθμίζει τους τρόπους συνεδρίασης των δημοτικών συμβουλίων και των περιφερειακών συμβουλίων. Πρόκειται για περίπτωση κακής νομοθέτησης.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η παρ. 3 του αρ. 184 η οποία επί λέξει ορίζει ότι: «Αποφάσεις δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων που έχουν ληφθεί δια περιφοράς έως τη δημοσίευση του παρόντος θεωρούνται νόμιμες, εφόσον δεν πάσχουν από άλλους λόγους νομιμότητας. Ασκηθείσες ποινικές και πειθαρχικές δίωξεις σε βάρος αιρετών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης που αφορούν αδικήματα και πειθαρχικά παραπτώματα αποκλειστικώς σχετιζόμενα με την δια περιφοράς σύγκληση των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. α` και β` βαθμού έως τη δημοσίευση του παρόντος, παύουν οριστικά. Σε περιπτώσεις, στις οποίες δεν έχει ασκηθεί κατά τη δημοσίευση του παρόντος ποινική ή πειθαρχική δίωξη, η υπόθεση τίθεται στο αρχείο με πράξη του αρμοδίου οργάνου».

Κατά την άποψη των υπαλλήλων της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης που χειρίστηκαν συγκεκριμένη υπόθεση, δρώντας ως εισηγητές πειθαρχικής δίωξης συγκεκριμένου Δημάρχου, η υπόψη διάταξη συνιστά περίπτωση που υπάγεται στις αποκαλούμενες «φωτογραφικές», δηλαδή, θεσπίστηκε για την ευνοϊκή μεταχείριση, την «εξυπηρέτηση» ενός αιρετού της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι του δημοσίου συμφέροντος, σκοπός του οποίου οφείλει να είναι κάθε νομοθετική ρύθμιση. Η πεποίθηση αυτή σχηματίστηκε από τα εξής γεγονότα:

Κατόπιν καταγγελίας κατατεθείσας στο τμήμα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που έχει ως αρμοδιότητα τη διενέργεια εποπτείας και πειθαρχικού ελέγχου στους αιρετούς των Ο.Τ.Α. και όμοιας που υποβλήθηκε στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ήδη Εθνική Αρχή Διαφάνειας), διενεργήθηκε έλεγχος στον Δήμο XXXXX, κατά τον οποίο προέκυψε ότι το χρονικό διάστημα από 01.01.2015 έως 31.03.2017, (πριν τη νομοθέτηση της δια περιφοράς συνεδρίασης), πραγματοποιήθηκαν συνολικά σαράντα (40) «έκτακτες» συνεδριάσεις του δ.σ. με επίκληση των διατάξεων για τη σύγκληση σε συνεδρίαση σε κατεπείγουσες περιπτώσεις (αρ. 67 παρ. 5 ν. 3852/2010 και αρ. 95 παρ. 4 του Κ.Δ.Κ.). Σε όλες τις περιπτώσεις συνεδρίασης, τακτικής ή έκτακτης, η γνωστοποίηση της πρόσκλησης στους δημοτικούς συμβούλους γινόταν μέσω

ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ως συνημμένο αρχείο. Στις έκτακτες συνεδριάσεις, ενώ στο σώμα της πρόσκλησης αναγραφόταν ότι η συνεδρίαση θα πραγματοποιηθεί στο δημαρχιακό μέγαρο του οικείου δήμου, στο ηλεκτρονικό μήνυμα διαβίβασης του συνημμένου αρχείου της πρόσκλησης, αναγραφόταν ότι *«η συνεδρίαση θα πραγματοποιηθεί δια περιφοράς και θα ακολουθήσει επικοινωνία για την ψηφοφορία»*. Η αποστολή των μηνυμάτων γίνονταν λίγο πριν την αναγραφόμενη στην πρόσκληση ώρα συνεδρίασης, σε κάποιες περιπτώσεις και σε χρόνο μετά την αναγραφόμενη ώρα έναρξης. Επίσης, στην πρόσκληση δεν αναφερόταν ο λόγος που η συνεδρίαση ήταν κατεπείγουσα αν και ήταν υποχρεωτική η αναφορά κατά τις ανωτέρω διατάξεις.

Στη συνέχεια και σε άμεσο χρονικό διάστημα, συμπληρώνονταν από υπαλλήλους του Δήμου, ονομαστικές καταστάσεις των συμβούλων κατόπιν τηλεφωνικής επικοινωνίας, προς επιβεβαίωση της παρουσίας τους ή μη στη συνεδρίαση, καθώς και για τη θετική ή αρνητική ψήφο τους ή την αποχή από την ψηφοφορία. Ακολουθούσε άμεσα η σύνταξη των σχετικών αποφάσεων και η διεκπεραίωσή τους.

Το γεγονός ότι οι επίμαχες συνεδριάσεις πραγματοποιούνταν δια περιφοράς/τηλεφωνικά, προκύπτει και από την ανυπαρξία απομαγνητοφωνημένων πρακτικών ή ψηφιακών δίσκων με την ηχογράφηση τους, πρακτική που αντιθέτως ακολουθούνταν στις τακτικές συνεδριάσεις του οικείου δήμου.

Πέραν των ανωτέρω, αρκετές αποφάσεις που λήφθηκαν με τις δια περιφοράς-τηλεφωνικές συνεδριάσεις, δεν πληρούσαν το κριτήριο του κατεπείγοντος, δεν αφορούσαν απρόβλεπτα γεγονότα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν άμεσα.

Αντίστοιχη διαδικασία τηρήθηκε και για τις «έκτακτες» συνεδριάσεις της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής του δήμου, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 75 ν. 3852/2010, που καθορίζουν τον τρόπο συνεδρίασης των συλλογικών αυτών οργάνων.

Η δικαιολόγηση του Δήμου για την τήρηση αυτής της διαδικασίας, ήταν η παρουσία πολλών έκτακτων θεμάτων από απρόβλεπτα γεγονότα, οι υπηρεσιακές ανάγκες των διευθύνσεων του δήμου, οι προθεσμίες και γενικά οι χρονικοί περιορισμοί. Επίσης υποστήριξαν ότι ενώ οι δημοτικοί σύμβουλοι και οι αρχηγοί των παρατάξεων ενημερώνονταν και γνώριζαν για τη διαδικασία αυτή, μόνο ένας δήλωσε την αντίθεσή του και έθεσε ζήτημα νομιμότητας.

Τον Μάιο 2019 το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης συνέταξε Έκθεση Επιθεώρησης Ελέγχου σε συνέχεια των καταγγελιών που υποβλήθηκαν το 2018 ενώπιον της Ανεξάρτητης Αρχής, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της παραγγελίας της Εισαγγελίας Πρωτοδικών στην οποία είχε σχηματιστεί φάκελος δικογραφίας για προκαταρκτική εξέταση. Στην Έκθεση καλείται ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης να διενεργήσει κατά λόγο αρμοδιότητάς του πειθαρχικό έλεγχο σε αιρετούς του οικείου Δήμου, μεταξύ άλλων, για την

ανωτέρω περιγραφόμενη διαδικασία των δια περιφοράς/τηλεφωνικά συνεδριάσεων του δημοτικού συμβουλίου, κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων των νόμων 3852/2010, 3463/2006 και του Κανονισμού Λειτουργίας δ.σ. του οικείου Δήμου, περίπτωση που συνιστά πειθαρχικό αδίκημα παράβασης καθήκοντος αιρετού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 233 ν. 3852/2010.

Εν μέσω της διαδικασίας διενέργειας του πειθαρχικού και ποινικού ελέγχου από τα αρμόδια όργανα και λίγο πριν την κοινοποίηση στους ελεγχόμενους αιρετούς έγγραφης κλήσης σε απολογία από το Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που σηματοδοτεί την έναρξη της πειθαρχικής δίωξης, δημοσιεύθηκε ο προαναφερόμενος νόμος με την επίμαχη διάταξη του άρθρου 184. Και ναι μεν, με την παρ. 1, οι δια περιφοράς συνεδριάσεις κατέστησαν πλέον νόμιμες, είναι εύλογη η απορία όμως, περί της βούλησης του νομοθέτη και του σκοπού της υπόψη ρύθμισης της παρ. 3, με την οποία οι ποινικές και πειθαρχικές διώξεις σχετιζόμενες με τη δια περιφοράς σύγκληση των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. α` και β` βαθμού, που έχουν ασκηθεί έως τη δημοσίευση της επίμαχης διάταξης, παύουν οριστικά. Ακόμα πιο έντονη καθίσταται η απορία, με τάσεις υποψίας για τον σκοπό της διάταξης, όσον αφορά το τελευταίο εδάφιο της παρ. 3, στην οποία ορίζεται ότι και αν ακόμα, δεν έχει ασκηθεί ποινική ή πειθαρχική δίωξη έως τη δημοσίευση του νόμου, το αρμόδιο όργανο θέτει την υπόθεση στο αρχείο.

Κατά την άποψη της συντάκτριας της υπόψη εργασίας και των λοιπών υπαλλήλων που χειρίστηκαν την υπόθεση στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, είναι προφανές ότι είχε τεθεί υπόψη του νομοθέτη η συγκεκριμένη υπόθεση εις βάθος και με κάθε λεπτομέρεια, ακόμα και ότι βρίσκεται ένα βήμα πριν την έναρξη της ποινικής/πειθαρχικής δίωξης. Η θέσπιση αυτής της διάταξης, ευνόησε, «προστάτεψε» τους συγκεκριμένους εν δυνάμει ποινικά και πειθαρχικά διωκόμενους αιρετούς.

Είναι συχνό φαινόμενο, η νομιμότητα του οποίου έχει αμφισβητηθεί από μερίδα νομικών, με νομοθετικές διατάξεις να απαλείφεται το αξιόποιο πράξεων και συγχρόνως να παύει ποινική δίωξη για κατηγορούμενους που κατά το χρόνο τέλεσης της πράξης ήταν ποινικά κολάσιμες. Στην προκειμένη περίπτωση, με νόμο η υπόθεση επιβάλλεται να τεθεί στο αρχείο, ενώ βρίσκεται στο στάδιο της διερεύνησης από το αρμόδια διοικητικά και δικαστικά όργανα και λίγο πριν ασκηθεί η δίωξη. Σημειωτέον ότι η αιτιολογική έκθεση του νόμου δεν αναφέρεται καθόλου στο επίμαχο σημείο της διάταξης.

Μπορεί να θεωρηθεί ότι πρόκειται ξεκάθαρα για «φωτογραφική» διάταξη, στο βαθμό που στην περιγραφή του αντικειμένου της ρύθμισης προκύπτει ότι υπάγονται ελάχιστα, ίσως και μόνο συγκεκριμένα «γνωστά» στο νομοθέτη/κυβέρνηση, άτομα. Ο σκοπός της ρύθμισης δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, αλλά το προσωπικό συμφέρον περιορισμένου αριθμού αιρετών της Τ.Α., με σκοπό την ευνοϊκή μεταχείρισή τους με την διακοπή δια νόμου της διοικητικής και δικαστικής

διαδικασίας διερεύνησης τέλεσης του πειθαρχικού και ποινικού αδικήματος της παράβασης καθήκοντος και της ενδεχόμενης απόδοσης ευθυνών και κυρώσεων. Επιπροσθέτως, είναι μία μόνη διάταξη που δεν εντάσσεται σε συγκεκριμένη κυβερνητική πολιτική και αντίστοιχη νομοθεσία για την Τ.Α., αλλά τίθεται εμπόλημα σε νόμο με αντικείμενο ρύθμισης όλως άσχετο με της υπόψη διάταξης.

ΠΕΜΠΤΗ (5^η): Ανάκληση απόφασης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μετά το πέρας της εκ του νόμου αποκλειστικής προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών για τον έλεγχο νομιμότητας απόφασης δ.σ.

Η μελέτη περίπτωσης αναφέρεται αφενός στη μη νόμιμη λήψη απόφασης δ.σ. για την παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών σε ωδείο του οικείου Δήμου, αφετέρου στην ακύρωση της απόφασης αυτής κατά τη διενέργεια του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και εν συνεχεία την ανάκληση της ακυρωτικής αυτής απόφασης. Ειδικότερα:

Ο Δήμος ΧΧΧΧΧ σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 225 (περί υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας) και 238 (η κατά μεταβατικό στάδιο εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. από τον Συντονιστή) του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87), απέστειλε στον οικείο Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ήδη Γραμματέα), τον φάκελο της υπ' αριθ. 97/2019 απόφασης της ο.ε. με την οποία κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού που διενεργήθηκε κατά τις διατάξεις του ν. 4412/2016 "Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)" (ΦΕΚ Α'147) και αφορούσε την ανάθεση σε ιδιώτη της παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών στο ωδείο του δήμου.

Ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας διενεργείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών, εντός της οποίας ο Συντονιστής εκδίδει απόφαση είτε περί νομιμότητας της απόφασης είτε περί ακύρωσής της λόγω παράβασης νόμου. Μετά την πάροδο της προθεσμίας, ως αποκλειστικής, καθίσταται αναρμόδιος να επιληφθεί επί της υπόθεσης και τεκμαίρεται η νομιμότητα της απόφασης (βλ. Ν.Σ.Κ. 34/2008 και εγκύκλιο Υπ.Εσ.14/2008). Στην προκειμένη περίπτωση, ο φάκελος της υπόθεσης εισήλθε στο πρωτόκολλο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης την 05.06.2019, συνεπώς, η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών έληγε την 06.07.2019. Την 05.07.2019, εκδόθηκε απόφαση περί ακύρωσης της ανωτέρω απόφασης της ο.ε. διότι διαπιστώθηκαν τα εξής:

Ο Δήμος ΧΧΧΧΧ προέβη στη σύνταξη διακήρυξης ανοικτής διαδικασίας για την παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών στο ωδείο του Δήμου, με εκτιμώμενη αξία τετρακόσιες τριάντα έξι

χιλιάδες ευρώ (436.000 €), σε εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, ο κανόνας που θεμελιώνεται στο άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος, είναι ότι η κάλυψη θέσεων προσωπικού των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. τους, εφόσον πρέπει να καλυφθούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, γίνεται με πρόσληψη μόνιμου προσωπικού, είτε μέσω γραπτού διαγωνισμού, είτε με επιλογή σύμφωνα με κριτήρια, ο δε έλεγχος αυτών διενεργείται από Ανεξάρτητη αρχή. Ωστόσο με το άρ. 14 του ν. 2190/1994 "Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης" (ΦΕΚ Α'28), το εκπαιδευτικό και διδακτικό προσωπικό των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού εξαιρείται από το σύστημα πρόσληψης του νόμου. Ειδικότερα, η πρόσληψη μουσικών με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στους Ο.Τ.Α. διενεργείται με προκήρυξη στην οποία ορίζονται τα απαιτούμενα προσόντα των υποψηφίων προς πρόσληψη αρ. 233 του ν. 3584/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (ΦΕΚ Α'143) και του π.δ. 524/1980 "Περί καθορισμού διαδικασίας επιλογής του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)" (ΦΕΚ Α'143). Για την αντιμετώπιση εποχιακών, περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών, επιτρέπεται η απασχόληση με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου σύμφωνα με τη διαδικασία του άρ. 21 ν. 2190/1994 ή με συμβάσεις μίσθωσης έργου κατά το αρ. 6 του ν. 2527/1997 "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ Α'206).

Το ωδείο του οικείου Δήμου λειτουργεί ως Τμήμα της Διεύθυνσης Πολιτισμού, για το οποίο σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 26 του Οργανισμού Εσωτερικής Λειτουργίας του Δήμου, προβλέπονται δεκαέξι (16) θέσεις που καλύπτονται από προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

Με απόφαση της ο.ε. (13/2019) και κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, εγκρίθηκε η τεχνική περιγραφή παρεχόμενων υπηρεσιών και οι όροι διακήρυξης ανοικτού διαγωνισμού προκειμένου να ανατεθεί σε ιδιώτη, ο οποίος θα διαθέτει το αντίστοιχο εκπαιδευτικό προσωπικό, η συμπλήρωση των εκπαιδευτικών υπηρεσιών στο δημοτικό ωδείο με δεκαεννέα (19) άτομα.

Η διαδικασία που ακολούθησε ο Δήμος εν προκειμένω, είναι μη νόμιμη, αντίθετη με τις προαναφερόμενες διατάξεις που αφορούν την διαδικασία πρόσληψης υπαλλήλων, δεδομένου ότι οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες ως αντικείμενο της υπόψη δημοπρασίας, αφορούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, οι οποίες μόνο το προσωπικό των δεκαέξι (16) θέσεων που προβλέπονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Λειτουργίας του δήμου μπορεί να παρέχει. Οι δε υπηρεσίες που περιγράφονται στη διακήρυξη του διαγωνισμού, προβλέπονται ήδη στον οικείο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας και στον εγκεκριμένο με απόφαση του δ.σ, Κανονισμό λειτουργίας του

Δημοτικού Ωδείου, σύμφωνα με τον οποίο, οι θέσεις αυτές καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες.

Κατ' αυτό τον τρόπο, ο Δήμος ΧΧΧΧΧ καταστρατήγησε τις ισχύουσες διατάξεις περί πρόσληψης προσωπικού στους Ο.Τ.Α., καθότι λειτούργησε ως Αναθέτουσα Αρχή του ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, αναθέτοντας σε ιδιωτική εταιρία, επί της ουσίας την πρόσληψη δεκαεννέα (19) καθηγητών μουσικής, ως εκπαιδευτικό προσωπικό.

Για τους ανωτέρω λόγους, η απόφαση της ο.ε. του Δήμου ακυρώθηκε με απόφαση από το Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης με ημερομηνία υπογραφής 05.07.2019, δηλαδή, εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών.

Ωστόσο, σε χρονικό διάστημα μετά την έκδοση, την κοινοποίηση στον οικείο δήμο και τη δημοσίευση στο Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ της ακυρωτικής απόφασης, υπάλληλοι, στελέχη και αιρετοί του δήμου, άσκησαν για μεγάλο χρονικό διάστημα, κατ' επανάληψη και με επιμονή, πίεση στα στελέχη και τους υπαλλήλους της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που χειρίστηκαν την υπόθεση, με σκοπό την ανάκληση της ακυρωτικής απόφασης του Συντονιστή.

Την 04.10.2019, ο Δήμαρχος ΧΧΧΧΧ κατάθεσε έγγραφο αίτημα στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση για την ανάκληση της ακυρωτικής απόφασης. Οι λόγοι που επικαλείται είναι όπως αναφέρει, πρωτίστως κοινωνικοί. Όπως υποστήριξε, με την ακυρωτική απόφαση του Συντονιστή δημιουργείται μείζον κοινωνικό πρόβλημα σε πολυπληθή δήμο. Το ωδείο παραμένει κλειστό, δε λειτουργεί και εκατοντάδες σπουδαστές-παιδιά που δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να φοιτήσουν σε ιδιωτικό ωδείο, δεν εκπαιδεύονται, με κίνδυνο να αποκλειστούν από τις εξετάσεις του Υπουργείου Πολιτισμού. Επίσης, έγινε επίκληση προγενέστερων χρηματικών ενταλμάτων που αφορούσαν την παροχή των ίδιων εκπαιδευτικών υπηρεσιών στο Δημοτικό Ωδείο με την ίδια διαδικασία, τα οποία κρίθηκαν νόμιμα και θεωρήθηκαν από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ωστόσο, όπως έχει ερμηνευθεί νομολογιακά, μετά την πάροδο της αποκλειστικής προθεσμίας που τίθεται από το νόμο, η εποπτεύουσα αρχή καθίσταται αναρμόδια να επιληφθεί εκ νέου της υπόθεσης, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε επ' ευκαιρία υποβολής αιτήσεως (ΣτΕ 174/2002, 3642/1999, 2577/1999, 2415/1999 και 1562/2005 ΔιοικΕφετΑθηνών). Η απόφαση, όπως είχε ενημερωθεί ο Δήμος, προσβάλλεται ενώπιον Ειδικής Επιτροπής, που προβλέπεται στις διατάξεις των άρθρων 151 και 152 του ν. 3463/2006. Ο Δήμος ΧΧΧΧΧ κατέφυγε μεν στην οικεία Ειδική Επιτροπή, η οποία όμως δε συνεδρίασε εντός προθεσμίας και η προσφυγή δεν εκδικάστηκε.

Τελικώς, την 07.10.2019, δηλαδή μετά το πέρας της αποκλειστικής προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών που τίθεται από το νόμο, ο Συντονιστής ανακάλεσε την απόφασή του περί ακύρωσης της απόφασης του Δήμου ΧΧΧΧΧ, η οποία πλέον κρίθηκε κατά τεκμήριο νόμιμη (η τεκμαιρόμενη νομιμότητα ισχύει στις περιπτώσεις που ο Συντονιστής δεν εκδώσει εντός της αποκλειστικής

προθεσμίας απόφαση περί νομιμότητας ή ακύρωσης της ελεγχόμενης απόφασης, (βλ. Γν.Ν.Σ.Κ. 34/2008,εγκ Υπ.Εσ. 14/2008).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΠΡΩΤΗ (1^η): Άρνηση Δήμου παραχώρησης κοινόχρηστου χώρου στο κόμμα “ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ” για την προβολή των υποψηφίων κατά την προεκλογική περίοδο των Ευρωπαϊκών, Δημοτικών και Περιφερειακών Εκλογών της 26.05.2019 και 02.06.2019.

Η οργάνωση με την επωνυμία «ΛΑΪΚΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ - ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ» και ιδεολογία φασιστική, συστήθηκε ως πολιτικό κόμμα αρχές της δεκαετίας 1980 και η απήχησή της ενισχύθηκε αρχές 2010, με αποκορύφωμα το μεγάλο ποσοστό ψήφων που έλαβε στις βουλευτικές εκλογές το 2012 και την εκπροσώπησή της στο ελληνικό κοινοβούλιο. Η δράση της χαρακτηρίστηκε από εκδηλώσεις ρατσισμού, βίας μέχρι και δολοφονικές επιθέσεις. Με την από 7 Οκτωβρίου 2020 πρωτόδικη απόφαση του Α΄ Τριμελούς Εφετείου Κακουργημάτων Αθηνών αναγνωρίστηκε ως εγκληματική οργάνωση-συμμορία κατά την έννοια του άρθρου 187 του ν. 4619/2019 «Κύρωση του Ποινικού Κώδικα" (ΦΕΚ Α΄95) " και μέλη του κόμματος, πρώην βουλευτές, καταδικάστηκαν και φυλακίστηκαν. Όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της απόφασης των 12.700 περίπου σελίδων, η ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ «είχε ως αφετηρία τη ναζιστική ιδεολογία από την ίδρυσή της μέχρι τη μετεξέλιξη σε πολιτικό σχηματισμό».

Στις εκλογικές αναμετρήσεις του 2012 και 2015 στελέχη του κόμματος ΛΑΪΚΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ - ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ» εκλέχθηκαν βουλευτές, ενώ η παρουσία της εισήλθε και στην Τ.Α. στις Δημοτικές και Περιφερειακές εκλογές του 2014. Πολιτικοί αναλυτές, αποδίδουν την αύξηση της δημοτικότητας και της λαϊκής απήχησης του κόμματος, στο μεταναστευτικό πρόβλημα, στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική κρίση και στην επιβολή των μνημονιακών μέτρων από τις Κυβερνήσεις της περιόδου αυτής (Κλώντζα & Μπίτσικα, 2014), (Κυριαζής, 2014).

Η υπό εξέταση περίπτωση αναφέρεται στην προεκλογική περίοδο των Ευρωπαϊκών, Δημοτικών και Περιφερειακών Εκλογών της 26.05.2019 και 02.06.2019, δηλαδή, σε χρονικό διάστημα που το πολιτικό κόμμα ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ είχε ακόμα νόμιμη και ενεργή παρουσία στη Βουλή, στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και γενικά στον πολιτικό χώρο.

Η διαδικασία για την παραχώρηση κοινόχρηστων χώρων στους συνδυασμούς, στα κόμματα και στους υποψήφιους των Ευρωεκλογών, των Δημοτικών και Περιφερειακών Εκλογών για την

προεκλογική προβολή τους, οριζόταν από την ισχύουσα εκείνο το χρονικό διάστημα νομοθεσία (τις περ. α και β της παρ. 4 του άρθρου 9, τις περ. α και β της παρ. 6 του άρθρου 114 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87), το άρθρο 44 του π.δ. 26/2012 "Κωδικοποίηση σ' ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών" (ΦΕΚ Α' 57), την παρ. 2 του άρθρου 5 του ν. 3870/2010 "Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές" (ΦΕΚ Α' 138), και τα άρθρα 1 έως και 5 του ν. 2946/2001 «Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 224). Βάσει των διατάξεων αυτών, τα δ.σ. υποχρεούνται, μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών πριν από τη διεξαγωγή των εκλογών, να διαθέτουν με απόφασή τους στα κόμματα, στους συνασπισμούς και συνδυασμούς υποψηφίων για την προεκλογική προβολή τους, όλους τους χώρους, που έχουν ήδη καθοριστεί με κανονιστική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 79 ν. 3463/2006 "Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων" (ΦΕΚ Α' 116), για την προβολή υπαίθριας διαφήμισης στον οικείο Ο.Τ.Α. Περαιτέρω, προβλέπονται ποινικές και πειθαρχικές κυρώσεις στην περίπτωση που δεν τηρηθούν οι υποχρεώσεις αυτές. Σε κάθε περίπτωση, η διάθεση των χώρων, πρέπει να γίνεται «αναλογικά και επί ίσοις όροις». Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών καθορίζονται λεπτομέρειες για τον τρόπο διάθεσης των χώρων αυτών.

Εν όψει των εκλογών του Μαΐου 2019, εκδόθηκε η υπ' αριθ. 24923/04.04.2019 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ Β ' 1166), με την οποία καθορίστηκαν οι λεπτομέρειες για τη διάθεση των χώρων προβολής υποψηφίων συνδυασμών για τη συμμετοχή τους στις Ευρωεκλογές και Δημοτικές και Περιφερειακές εκλογές. Στην εν λόγω υπουργική απόφαση (σημείο 3β), προσδιορίζεται η ερμηνεία των όρων «αναλογικά» και «επί ίσοις όροις» ως εξής: κατά τη λήψη απόφασης διάθεσης των χώρων, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα των τελευταίων εκλογών, δηλαδή η εκλογική δύναμη των υποψηφίων, ώστε να διασφαλίζονται οι ισοδύναμες προϋποθέσεις για την προεκλογική τους προβολή κατά τη λήψη απόφασης κατανομής των χώρων, με σκοπό την ίση μεταχείριση ως προς τους χώρους εκείνους οι οποίοι λόγω θέσεως είναι οι πιο κατάλληλοι για την προεκλογική προβολή των υποψηφίων.

Επειδή στην προαναφερόμενη νομοθεσία προβλέπεται και ένας άλλος τρόπος διάθεσης των χώρων, ο οποίος συνίσταται σε γραπτή συμφωνία των συνδυασμών υποψηφίων, ο Δήμος Χ στην από 19.04.2019 σύσκεψη των εκπροσώπων των κομμάτων και συνδυασμών που επρόκειτο να συμμετέχουν στις επερχόμενες εκλογές, δεν κατέληξε σε συμφωνία για τον τρόπο διάθεσης των χώρων, συνεπώς, τη σχετική απόφαση θα έπρεπε να την λάβει το δ.σ.

Ωστόσο, αν και το δ.σ. ήταν κατά νόμο υποχρεωμένο να παραχωρήσει σε όλους τους υποψηφίους των κομμάτων, *αναλογικά και επί ίσοις όροις*, χώρους για την προεκλογική προβολή τους, αντιθέτως, έλαβε τις υπ' αριθ. 751, 752 και 753/22.04.2019 αποφάσεις, με τις οποίες δε

διέθεσε κανένα χώρο για την προβολή των υποψηφίων που υποστηρίζονταν από το κόμμα ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ. Μάλιστα, με την πρώτη απόφαση, ρητά και αναλυτικά, αιτιολογείται η άρνηση του Δήμου.

Επί της ουσίας, η εν λόγω απόφαση επικυρώνει την εισήγηση του τότε Δημάρχου Χ, με την οποία ζητεί από το δ.σ. τη λήψη απόφασης για τη μη παραχώρηση χώρου στη ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ. Και στοιχειοθετεί την εισήγησή του ως εξής: Το εν λόγω κόμμα λειτουργεί ως εγκληματική οργάνωση. Εισάγει διακρίσεις, διαδίδει τη βία και τον Λόγο Μίσους. Το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης, όπως όλα τα δικαιώματα, ασκείται υπό τις προϋποθέσεις που θέτει το Σύνταγμα. Με την παραχώρηση χώρου στα κόμματα πραγματώνεται το δικαίωμα της πολιτικής έκφρασης και συμμετοχής. Ο Δήμος ΧΧΧ δε θα παραχωρήσει χώρο για την προβολή θέσεων μίσους και βίας. *«Είναι θέμα τιμής του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος. Είναι θέμα προάσπισης της συνταγματικής έννομης τάξης το να μη νομιμοποιήσουμε, με οποιοδήποτε κριτήριο, τη συμμετοχή ανθρώπων στη δημόσια σφαίρα, οι οποίοι κηρύσσουν το μίσος κατά των συνανθρώπων τους»* (751/2009 απόφαση δ.σ.).

Σημειωτέον ότι, όμοιες αποφάσεις άρνησης παραχώρησης χώρου στο κόμμα της ΧΡΥΣΗΣ ΑΥΓΗΣ εντός των διοικητικών ορίων τους, έλαβαν και αρκετοί άλλοι Δήμοι της χώρας.

Στην περίπτωση αυτή, συλλογικό όργανο της δημοτικής αρχής, λαμβάνει απόφαση σε αντίθεση με τις σχετικές διατάξεις νόμου, επικαλούμενο το Σύνταγμα και τις δημοκρατικές αρχές. Η παραχώρηση χώρου από τον δήμο για προεκλογική προβολή κόμματος που δεν πρεσβεύει τις δημοκρατικές αρχές και αξίες, αλλά διαδίδει τη ιδεολογία του φασισμού και του ρατσισμού, κρίνεται από τη δημοτική αρχή μη σύμφωνη με τη συνταγματική έννομη τάξη. Συνεπώς, είναι μονόδρομος, η σύμφωνη με το Σύνταγμα, απόφαση άρνησης παραχώρησης.

Πρόκειται για μία πολιτική απόφαση, καθότι, ναί μεν η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να μην εφαρμόζει διατάξεις που είναι εμφανώς αντίθετες με το Σύνταγμα, ωστόσο, στην υπόψη περίπτωση, οι εφαρμοστέες διατάξεις δεν είναι εμφανώς αντισυνταγματικές, ούτε εξάλλου έχουν κριθεί ως τέτοιες από τα αρμόδια δικαστήρια. Η αποβολή κομμάτων με όμοια ιδεολογία από το πολιτικό σύστημα, πραγματώνεται είτε με τη λαϊκή αποπομπή τους που εκφράζεται στην εκλογική αναμέτρηση, είτε από τα αρμόδια δικαστικά όργανα.

Το επίμαχο χρονικό διάστημα, δεν είχε κριθεί ως εγκληματική οργάνωση το κόμμα ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ, αντιθέτως, μέλη της ήταν εκλεγμένοι βουλευτές. Η δε υπουργική απόφαση που είχε εκδοθεί περίπου δύο (2) μήνες πριν τη διενέργεια των εκλογών, όχι μόνο επαναλαμβάνει, αλλά και ερμηνεύει τους όρους «αναλογικά» και «επί ίσοις όροις», με βάση την εκλογική δύναμη και μόνο, των κομμάτων, χωρίς να κάνει αναφορά στο είδος της ιδεολογικής/πολιτικής ταυτότητάς τους.

Συνεπώς, το δ.σ. με τις αποφάσεις άρνησης παραχώρησης χώρου, ενεργεί χωρίς σχετική αρμοδιότητα, λειτουργώντας συμπληρωματικά της ως άνω υπουργικής απόφασης, ερμηνεύει και

εφαρμόζει το νόμο εισάγοντας τον όρο της μη διάθεσης χώρου προβολής σε κόμματα και συνδυασμούς που δεν πρεσβεύουν τις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος και του Συντάγματος.

Κατά τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι αποφάσεις ακυρώθηκαν και εν συνεχεία βάσει της νομοθεσίας κατά την οποία, όταν το δ.σ. δε διαθέτει μέσα στην προθεσμία των τριάντα (30) ημερών πριν τη διενέργεια των εκλογών, τους χώρους για προβολή των συνδυασμών των υποψηφίων κομμάτων, αυτοί διατίθενται με απόφαση του οικείου Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ανέλαβε την αρμοδιότητα της διάθεσης των χώρων σε όλα τα κόμματα, συμπεριλαμβανομένων των κομμάτων ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ και των υποστηριζόμενων από αυτό. Η απόφαση εκδόθηκε ωστόσο εκπρόθεσμα (μόλις 11 ημέρες πριν τις εκλογές, ενώ υποχρεούται 27 ημέρες πριν τις εκλογές κατά το άρ. 44 του π.δ. 26/2012) και δεν εφαρμόστηκε.

ΔΕΥΤΕΡΗ (2^η): Αποφάσεις δημοτικών συμβουλίων για αναστολή χορήγησης δομικής άδειας εγκατάστασης κεραιάς κινητής τηλεφωνίας

Τα τελευταία χρόνια η τεχνολογική πρόοδος έθεσε ως μέρος της καθημερινότητας τη χρήση των κινητών συσκευών, όχι μόνο για τηλεφωνική επικοινωνία αλλά και για τη χρήση διαδικτυακών εφαρμογών και ίντερνετ (smart phones). Η ευρεία χρήση τους, ώθησε τις εταιρίες στην αύξηση των εγκαταστάσεων σταθμών κεραιών κινητής τηλεφωνίας ώστε να επεκταθεί και να ισχυροποιηθεί η ποιότητα των κλήσεων και λήψεων δεδομένων στα κινητά τηλέφωνα. Η δε εγκατάσταση των σταθμών επιτρέπεται και σε κατοικημένες περιοχές, με ορισμένους όρους και προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη σχετική νομοθεσία και κατόπιν χορήγησης άδειας από τις αρμόδιες αρχές.

Ως γνωστόν, οι εν λόγω σταθμοί εκπέμπουν ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία, της οποίας η επίδραση στη δημόσια υγεία και στο φυσικό περιβάλλον, έχει δημιουργήσει επιφυλάξεις και διχογνωμίες. Μέχρι σήμερα, δεν έχει αποδειχθεί επιστημονικά η επικινδυνότητα, αλλά ούτε και η απουσία κινδύνου στην ανθρώπινη υγεία και στο περιβάλλον, με αποτέλεσμα, η επιστημονική αυτή αβεβαιότητα να προκαλεί ανησυχία στον πολίτη και κάτοικο περιοχής επί της οποίας εγκαθίσταται κεραιά κινητής τηλεφωνίας.

Ενώ λοιπόν, οι αρμόδιες αρχές και η διαδικασία για τη χορήγηση άδειας σε ενδιαφερόμενη εταιρία για την εγκατάσταση κεραιάς προβλέπονται από τη νομοθεσία, τα δημοτικά συμβούλια ή ακόμα και οι ίδιοι οι Δήμαρχοι ορισμένων Δήμων, εντός των διοικητικών ορίων των οποίων επιχειρούνταν η εγκατάσταση κεραιάς, λάμβαναν αποφάσεις περί μη έγκρισης ή περί αναστολής

χορήγησης σχετικών αδειών, αν και η αρμοδιότητά τους δεν προβλεπόταν από τη σχετική νομοθεσία.

Η παρούσα μελέτη περίπτωσης εστιάζει στο χρονικό διάστημα από το έτος 2012 με τη δημοσίευση των νόμων για τη ρύθμιση των θεμάτων ηλεκτρονικής επικοινωνίας ν.4053/2012 (ΦΕΚ Α' 44) και ν.4070/2012 (ΦΕΚ Α' 82), έως και την έκδοση του νόμου 4635/2019 (ΦΕΚ Α' 167), ο οποίος πέτυχε την ομαλοποίηση στη διαδικασία της χορήγησης των απαιτούμενων αδειών και εγκρίσεων.

Κατά τις ισχύουσες διατάξεις (αρ. 12 ν. 4070/2012), αρμόδια δημόσια αρχή για τη ρύθμιση, την εποπτεία και τον έλεγχο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών αλλά και την αδειοδότηση σταθμών κινητής τηλεφωνίας ξηράς, είναι η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.). Περαιτέρω, τα νόμιμα όρια ηλεκτρομαγνητικής ακτινοβολίας κεραιών ορίζονται στην υπ' αρ. 53571/3839/2000 κοινή υπουργική απόφαση (ΦΕΚ Β' 1105). Αρμόδια αρχή για την προστασία των πολιτών και του περιβάλλοντος από μη ιονίζουσες ακτινοβολίες είναι η Ελληνική Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας (Ε.Ε.Α.Ε.) και υποχρεούται στην παροχή σχετικής πληροφόρησης σε κάθε ενδιαφερόμενο (άρθρο 5 § 1). Στα πλαίσια αυτά, η Ε.Ε.Α.Ε. είναι αρμόδια να εκδίδει σύμφωνη γνώμη προς την Ε.Ε.Τ.Τ. προκειμένου να χορηγηθεί η άδεια εγκατάστασης κεραίας, (άρθρο 6 § 1). Επιπροσθέτως, η Ε.Ε.Α.Ε. υποχρεούται να ελέγχει την τήρηση των ορίων ασφαλούς έκθεσης του κοινού σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία από κάθε κεραία, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν αιτήσεως από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον (άρθρο 30 § 2 του Ν. 4070/2012).

Για την τοποθέτηση εγκαταστάσεων κεραιών και συναφών κατασκευών απαιτείται έγκριση από την αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία, η οποία προηγείται από την χορήγηση άδειας από την Ε.Ε.Τ.Τ. Η διαδικασία υποβολής και διεκπεραίωσης των αιτήσεων για την αδειοδότηση γίνεται μέσω του Συστήματος Ηλεκτρονικής Υποβολής Αιτήσεων (Σ.Η.Λ.Υ.Α.) ("Ενημερωτική Πύλη Κατασκευών Κεραιών", 2023).

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, κατά το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την αδειοδότηση, εγκατάσταση και τοποθέτηση κεραιών σταθμών κινητής τηλεφωνίας, η μόνη αρμοδιότητα που παρέχεται εκ του νόμου απευθείας στους Δήμους δια των Υπηρεσιών Δόμησης, (οι οποίες υπάγονται στο οργανόγραμμα των οικείων Δήμων), είναι η χορήγηση πολεοδομικής έγκρισης τοποθέτησης κεραίας. Αντιθέτως, δεν παρέχεται καμία αρμοδιότητα σε άλλα όργανα των Δήμων, ούτε καν χορήγηση απλής ή σύμφωνης γνώμης. Ούτε άλλωστε από τις διατάξεις των άρθρων 75 και 79 του ν. 3463/2006 που καθορίζουν τις αρμοδιότητες που αποδίδονται στους δήμους, περιλαμβάνεται τέτοια αρμοδιότητα. Σύμφωνα δε με την αρχή της νομιμότητας, οι διοικητικές ενέργειες πρέπει να είναι σύμφωνες με τους κανόνες δικαίου που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, ή να βρίσκονται σε αρμονία προς αυτούς. Η Δημόσια Διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει

σε νομικές πράξεις και σε υλικές ενέργειες παρά μόνο βάσει αρμοδιότητας που παρέχεται από τις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου, του Συντάγματος, των νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων. (Σπηλιωτόπουλος, "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι", 1993, σσ. 84, 85).

Παρά την ισχύ του συγκεκριμένου νομοθετικού πλαισίου, αρκετοί Δήμοι κατά το υπό εξέταση χρονικό διάστημα και πριν την έκδοση του ν. 4635/2019, έλαβαν αποφάσεις δια των δημοτικών συμβουλίων και απέρριπταν το αίτημα χορήγησης πολεοδομικής έγκρισης που υποβάλλονταν από εταιρίες κινητής τηλεφωνίας, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις, με παρέμβαση του οικείου Δημάρχου, η Υπηρεσία Δόμησης δεν ενέκρινε το αίτημα. Μερικοί δε Δήμοι, ανέστειλαν απ' άοριστον τη χορήγηση έγκρισης, κάποιοι με αποφάσεις-ψηφίσματα δήλωναν την ανάγκη για άμεση αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου και βάσει αυτών απέρριπταν τις αιτήσεις.

Η βάση της αιτιολόγησης για την λήψη των αποφάσεων αυτών ήταν το ελλιπές, όπως υποστηριζόταν, νομοθετικό πλαίσιο ως προς την προστασία των κατοίκων και ειδικότερα των ευπαθών ομάδων (μαθητών, βρεφών, ηλικιωμένων, νοσηλευόμενων κλπ) από την εκπεμπόμενη ακτινοβολία των κεραιών και ζητούσαν τον επανέλεγχο, την ενημέρωση και την αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου, προς προστασία της υγείας των πολιτών.

Στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006) προβλέπεται ως αρμοδιότητα των Δήμων η μέριμνα και λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας (άρθρο 75 εδ.γ. περίπτωση 10). Σε λίγες αποφάσεις έγινε επίκληση του εν λόγω άρθρου, ωστόσο αν υποθεθεί ότι και χωρίς τη ρητή αναφορά του άρθρου, σε αυτές τις διατάξεις ερείδεται η απόρριψη του αιτήματος για την πολεοδομική έγκριση της τοποθέτησης κεραιάς, μη νόμιμα εκδόθηκαν οι σχετικές αποφάσεις, δεδομένου ότι η αναρμοδιότητα του δημοτικού συμβουλίου και του Δημάρχου προκύπτει από το προαναφερόμενο ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που αφορά την αδειοδότηση εγκατάστασης σταθμών κεραιάς κινητής τηλεφωνίας.

Η αναρμοδιότητα επισημάνθηκε από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η οποία ως εποπτεύουσα αρχή, και κατόπιν της άσκησης ειδικών διοικητικών προσφυγών βάσει του άρθρου 227 του ν. 3852/2010, εξέδωσε αποφάσεις με τις οποίες ακυρώθηκαν οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων για το λόγο αυτό. Επίσης έχει κριθεί από το ΣτΕ, ότι οι αποφάσεις των δ.σ. περί αναστολής χορήγησης έγκρισης από τις Υ.Δομ. των οικείων Δήμων, εκδόθηκαν κατά παράβαση νόμου, δεδομένου ότι ως κανονιστικές αποφάσεις εκδόθηκαν χωρίς σχετική εξουσιοδοτική διάταξη νόμου (152/2018 ΣτΕ τμ. Ε'). Τέλος, με σχετικά απευθυνόμενα έγγραφα προς όλους του Δήμους, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (υπ αριθ. 2585/20.03.2017), το Υπουργείο Εσωτερικών (υπ' αριθ. 5985/30.04.2014 έγγραφο του Τμήματος Γενικών Υποθέσεων της Δ/σης Τεχνικών Υπηρεσιών) και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής προς τους Δήμους αρμοδιότητάς της (υπ' αριθ. 99562/36373/12.12.2016 Α.Δ.Α. 7ΑΦ2ΟΡ1Κ-5ΑΓ), επεσήμαναν την αναρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων των Δήμων ως προς την έκδοση ή απόρριψη αιτημάτων

έκδοσης πολεοδομικών πράξεων και εγκρίσεων που αποδίδονται με νόμο απευθείας στις Υπηρεσίες Δόμησης.

Επί της ουσίας, με τις εν λόγω αποφάσεις οι Δήμοι, αν και αναρμόδια όργανα, επιδιώκουν την προάσπιση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των κατοίκων της περιφέρειάς τους, όπως το δικαίωμα στην κρατική μέριμνα για δημόσια υγεία, στην ανάπτυξη της προσωπικότητας και στην ποιότητα ζωής, δια του βιώσιμου, καθαρού φυσικού περιβάλλοντος, η προστασία των οποίων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους (άρθρα 25, 24 παρ. 1, 21 παρ.3, 2 παρ.1 Συντ).

Όπως είχε κριθεί και νομολογιακά, η επιστημονική αβεβαιότητα αναφορικά με τις επιπτώσεις της εκπέμπουσας ακτινοβολίας των κεραιών στην ανθρώπινη υγεία, αναδεικνύει το «τεκμήριο υπέρ της υγείας και του περιβάλλοντος» (Εφ Θεσ 481/2010, 1264/2005 Ολ.ΣτΕ, ΜΠρΑθ 4531/2004). Η δικαστική κρίση επικαλείται το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα τις διατάξεις του άρθρου 191 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., οι οποίες ορίζουν την πολιτική της Ε.Ε. για το περιβάλλον αλλά και την «αρχή της προφύλαξης». Στην ελληνική έννομη τάξη δεν υπάρχει συμφωνία για το αν η αρχή αυτή συνιστά νομική υποχρέωση ή πολιτική επιλογή (Παναγιώτης Μαντζούφας, 2006, σσ. 341, σημ.192). Ενιαίος ορισμός δεν έχει διατυπωθεί ούτε από την Ε.Ε., αντίθετα έχουν δοθεί εννέα διαφορετικοί ορισμοί. Με την από 02.02.2000 σχετική ανακοίνωση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσδιόρισε την αρχή της προφύλαξης ως στρατηγική διαχείρισης κινδύνου σε τομείς όπως, του περιβάλλοντος και της υγείας, όταν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι ανησυχίας για τον κίνδυνο τον οποίο είναι πιθανό να υποστούν από ένα νέο προϊόν, υπηρεσία ή εφαρμογή, για τις επιπτώσεις των οποίων υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα ή ελλιπής αξιολόγηση. Περαιτέρω, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η κρίση για το αποδεκτό ή μη επίπεδο κινδύνου, είναι σαφώς ζήτημα πολιτικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανακοίνωση από 02.02.2000). (Πουρνάρα, 2017).

Συνεπώς, στην υπόψη περίπτωση, οι Δήμοι αψηφούν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, προκειμένου να διασφαλίσουν το συμφέρον των κατοίκων της περιοχής εντός των διοικητικών ορίων αρμοδιότητάς τους, να προστατέψουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους στην προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος, οι δε Δήμαρχοι και τα δημοτικά συμβούλια, ως δρώντες πολιτικής στην εμβέλεια της τοπικής αρμοδιότητάς τους, σταθμίζουν τον κίνδυνο από την εγκατάσταση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας σε κατοικημένες περιοχές και με βάση την αρχή της προφύλαξης, λαμβάνουν το μέτρο της απαγόρευσης εγκατάστασης κεραιών δια της μη χορήγησης δομικής έγκρισης από την Υ.Δομ. του Δήμου.

ΤΡΙΤΗ (3^η): Παρέμβαση Δημάρχου στην Υπηρεσία Δόμησης για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας

Η αρμοδιότητα της έκδοσης πολεοδομικών πράξεων ουσιαστικού τεχνικού περιεχομένου, των οποίων τη σύνταξη και τον έλεγχο είναι εξειδικευμένοι να πράττουν μόνο οι υπάλληλοι μηχανικής και τεχνολογικής κατεύθυνσης, αποδίδεται απευθείας εκ του νόμου στις Υπηρεσίες Δόμησης άρ. 31 του ν. 4495/2017 (ΦΕΚ Α' 167) και προγενέστερα αρ. 1-9 του ν. 4030/2011 (ΦΕΚ Α' 249). Οι πολεοδομικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν από τις Νομαρχίες στους Δήμους με τις διατάξεις του άρθρου 94 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87). Οι Υπηρεσίες Δόμησης ανήκουν πλέον στα οργανογράμματα των οικείων Δήμων (αρ. 53 ν. 4178/2013, ΦΕΚ Α' 174).

Η μελέτη περίπτωσης αναφέρεται σε χρονικό διάστημα πριν τη δημοσίευση του ν. 4495/2017 και την κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 33, έκδοση απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας με αριθ. 48123/6983/2018 (ΦΕΚ Β' 3136), σχετικά με τις διαδικασίες ηλεκτρονικής υποβολής και ελέγχου των αδειών δόμησης και τον καθορισμό των ηλεκτρονικών υπηρεσιών για πολεοδομικά θέματα.

Κατά την ισχύουσα και προϊσχύουσα νομοθεσία, οι Υ.Δομ. των Δήμων είναι τα αρμόδια όργανα για τη χορήγηση της έγκρισης και της άδειας δόμησης, εκτός αν από ειδικές διατάξεις ορίζεται διαφορετικά. Εξουσιοδοτημένοι από τον προϊστάμενο της Υ.Δομ. υπάλληλοι με ειδικότητα μηχανικού Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης και σε περίπτωση έλλειψης, Τεχνολογικής Εκπαίδευσης ή τεχνικοί υπάλληλοι κατώτερης βαθμίδας, ελέγχουν τα απαιτούμενα στοιχεία για τη χορήγηση άδειας δόμησης.

Ωστόσο, κατά το έτος 2016, κατέφθασαν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ως εποπτεύουσα αρχή των Δήμων, πολλές καταγγελίες μηχανικών των Υ.Δομ. αλλά και της Ένωσης Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών (Ε.Μ.Δ.Υ.Α.Δ.Α.Σ.), με τις οποίες οι καταγγέλλοντες υποστήριζαν ότι δέχονταν πιέσεις, ακόμα και με τη μορφή γραπτών εντολών, από τους οικείους Δημάρχους, για έγκριση και χορήγηση αδειών δόμησης χωρίς οι σχετικοί φάκελοι να είναι πλήρεις με τα απαιτούμενα κατά το νόμο στοιχεία.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Δήμου ΧΧ, στον οποίο υπάλληλος μηχανικός και η προϊσταμένη του Τμήματος Έκδοσης Αδειών της Υ.Δομ., έγιναν αποδέκτες έγγραφης εντολής από τον οικείο Δήμαρχο προκειμένου να χορηγήσουν άδειες δόμησης και οικοδομικές άδειες σε περιοχές εντός των ορίων του Δήμου, χωρίς την προσκόμιση της απαιτούμενης βεβαίωσης από το οικείο Δασαρχείο, περί χαρακτηρισμού των υπόψη ακινήτων ως δασικών ή μη.

Ο Δήμαρχος επικαλούνταν ως τεκμήριο της αρμοδιότητάς του για την αποστολή γραπτών εντολών προς τους υπαλλήλους προς έκδοση των επίμαχων οικοδομικών αδειών, τις διατάξεις του άρθρου 58 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87), κατά τις οποίες ο Δήμαρχος είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών και του προσωπικού του δήμου, αρμόδιος για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στους υπαλλήλους του Δήμου και εκδίδει τις άδειες σχετικές με τις αρμοδιότητες του Δήμου. Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές είναι γενικές και θεμελιώνουν τη διοικητική σχέση μεταξύ του Δημάρχου και

των υπαλλήλων του οικείου Δήμου. Αντιθέτως, οι προαναφερόμενες πολεοδομικές διατάξεις ως ειδικές, υπερισχύουν των γενικών διατάξεων για τους Ο.Τ.Α. Και ναι μεν οι Υ.Δομ. ανήκουν στο οργανόγραμμα του οικείου Δήμου, ωστόσο, οι ουσιαστικές αρμοδιότητές τους αποδίδονται απευθείας εκ του νόμου. Συνεπώς, η παρέμβαση των Δημάρχων και η αποστολή γραπτών εντολών προς τις οικείες Υ.Δομ., ήταν νομικά αβάσιμες.

Η Κεντρική Διοίκηση εξέδωσε σχετικά έγγραφα και εγκυκλίους για την αποσαφήνιση της διαμορφωθείσας σύγχυσης και την αποκατάσταση της εύρυθμης και νόμιμης λειτουργίας των Ο.Τ.Α. (5985/30.04.2014 έγγραφο του Τμήματος Γενικών Υποθέσεων της Δ/σης Τεχνικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών) και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής προς τους Δήμους αρμοδιότητάς της (υπ' αριθ. 99562/36373/12.12.2016 Α.Δ.Α. 7ΑΦ2ΟΡ1Κ-5ΑΓ).

Οι λόγοι υπέρβασης της νομιμότητας στις περιπτώσεις αυτές, πέραν της εσφαλμένης ερμηνείας των σχετικών διατάξεων ως προς την αρμοδιότητα του Δημάρχου επί των ουσιαστικών τεχνικών πολεοδομικών ζητημάτων, εστιάζονται στον κύκλο των πελατειακών σχέσεων. Ο Δήμαρχος, προς ενίσχυση της δημοτικότητας του, προκειμένου να ευνοήσει ή ανταμείψει τους υποστηρικτές του, μεμονωμένους δημότες/κατοίκους ή ομάδα τοπικών συμφερόντων, αναλάμβανε τον ρόλο και την ευθύνη του εγκρίνοντος τη δόμηση χωρίς να έχει στην κατοχή του τα νόμιμα απαιτούμενα δικαιολογητικά και χωρίς να κατέχει την εξειδικευμένη τεχνική γνώση που απαιτείται.

Η παράβαση των καθηκόντων των Δημάρχων ή η υπαίτια υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους, συνιστούν περιπτώσεις τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος (αρ. 233 ν. 3852 ΦΕΚ Α'87). Στην προκειμένη περίπτωση, ενώ είχε ξεκινήσει η διαδικασία για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου του Δημάρχου του Δήμου ΧΧ, τελικώς δεν προχώρησε η διαδικασία για άγνωστους λόγους και η υπόθεση τέθηκε στο Αρχείο.

ΤΕΤΑΡΤΗ (4^η): Μη συμμόρφωση Δήμου σε αποφάσεις του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο μέρος της εργασίας, σύμφωνα με το Σύνταγμα, το κράτος ασκεί διοικητική εποπτεία στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, η οποία περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών της Τ.Α.

Το τελευταίο χρονικά και ισχύον νομοθέτημα που καθορίζει γεωγραφικά τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και τις αρμοδιότητές τους, είναι ο ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α'87) όπως έχει τροποποιηθεί με το ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133) αλλά και μεταγενέστερα με διαφορετικές διατάξεις νόμων. Στο Στ' μέρος του νόμου και στις διατάξεις των άρθρων 214 έως 240 του νόμου, προβλέπεται η σύσταση με Υπουργική Απόφαση, επτά (7) Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, έργο των οποίων είναι ο έλεγχος νομιμότητας των

εκτελεστών πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, καθώς και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών της Τ.Α.

Επειδή η Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. δεν έχει συσταθεί μέχρι σήμερα, η εποπτεία και ο πειθαρχικός έλεγχος ασκείται κατά μεταβατικό στάδιο από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ήδη Γραμματέα κατά την παρ.4 άρθρου 64 Ν.4954/2022, ΦΕΚ Α` 136).

Η μελέτη περίπτωσης αφορά την κατ' εξακολούθηση λήψη μη νόμιμης απόφασης δ.σ., με διαδικασία και περιεχόμενο που αντίκειται στις εφαρμοστέες διατάξεις και ενώ κατά τον έλεγχο νομιμότητας από την εποπτεύουσα αρχή, κρίνονταν αιτιολογημένα μη νόμιμες και ακυρώνονταν. Ειδικότερα:

Κατά τις διατάξεις του άρθρου 225 του ν. 3852/2010, οι αποφάσεις συλλογικών οργάνων των δήμων με κανονιστικό περιεχόμενο (μεταξύ και άλλων), αποστέλλονται υποχρεωτικά στην εποπτεύουσα Αρχή προς έλεγχο νομιμότητας. Οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων που λαμβάνονται κατά την παρ. 3 του αρ. 65 του ίδιου νόμου και αφορούν ορισμό φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υπάγονται στο πεδίο των κανονιστικών αποφάσεων και ακολούθως, σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Ως προς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθορισμού τελών, ισχύουν τα οριζόμενα στο (άρθρο 11 του ν. 4623/2019 ΦΕΚ Α` 134), ήτοι, οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται από το δημοτικό συμβούλιο, είτε σύμφωνα με την εισήγηση της οικονομικής επιτροπής του Δήμου ή από τις τυχόν εναλλακτικές προτάσεις που υποβάλλουν οι παρατάξεις, οι οποίες συνοδεύονται απαραίτητα από την εισήγηση της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου. Στην περίπτωση δε, που καμία πρόταση δεν συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών του συμβουλίου, οι δύο πρώτες σε ψήφους προτάσεις τίθενται εκ νέου σε ψηφοφορία και τελικώς εγκρίνεται η πρόταση που λαμβάνει τις περισσότερες ψήφους επί των παρόντων μελών.

Κατά τον έλεγχο νομιμότητας απόφασης δημοτικού συμβουλίου του Δήμου XXX περί καθορισμού ανταποδοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού έτους 2020, δια της οποίας υπερψηφίστηκε εναλλακτική πρόταση συνοδευόμενη από αρνητική εισήγηση της οικονομικής υπηρεσίας του δήμου, διαπιστώθηκε παράβαση νομικών διατάξεων και ακυρώθηκε από τον οικείο Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την ειδική αιτιολόγηση ότι έχει εγγραφεί ποσό εσόδου που δεν προβλέπεται από τον νόμο και ότι ακολούθως έχει γίνει υπερεκτίμηση εσόδων.

Παρά την ακύρωση της απόφασης αυτής, το δημοτικό συμβούλιο επανέρχεται με νέα απόφαση καθορισμού ανταποδοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού έτους 2020, με το ίδιο όμως σκεπτικό και αποφασιστικό μέρος της ακυρωθείσας όμοιας προγενέστερης απόφασης. Επίσης η απόφαση αυτή ακυρώνεται για τους ίδιους λόγους από τον Συντονιστή. Στη συνέχεια το δημοτικό συμβούλιο εκ νέου λαμβάνει την ίδια απόφαση που ήδη έχει ακυρωθεί δύο φορές από τον οικείο Συντονιστή.

Σύμφωνα με το άρθρο 231 του ν. 3852/2010, οι δήμαρχοι και οι δημοτικοί σύμβουλοι, έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις της εποπτεύουσας Αρχής που εκδίδονται κατά τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας των αποφάσεών τους. Η μη συμμόρφωση συνιστά πειθαρχικό αδίκημα σοβαρής παράβασης καθήκοντος και εφαρμόζεται η διαδικασία που προβλέπεται για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, ή η αντίστοιχη των δημοτικών υπαλλήλων.

Σύμφωνα δε με το υπ' αριθ. 29873/18.05.2020 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών, οι λόγοι μη τήρησης νομιμότητας οι οποίοι οδηγούν στην ακύρωση αποφάσεων από την εποπτεύουσα Αρχή, έχουν την έννοια της υπόδειξης προς το δημοτικό συμβούλιο να λάβει υπόψη την ακυρωτική απόφαση και στην περίπτωση λήψης νέας απόφασης με το ίδιο θέμα, να αποφύγει τις επισημασμένες πλημμέλειες και να αποφασίσει εντός του εφαρμοστέου νομικού πλαισίου. Ακολούθως, εάν το δημοτικό συμβούλιο, εμμένει στη μη νόμιμη απόφασή του, παρά την ακύρωσή της από την εποπτεύουσα Αρχή, τότε πέραν του αδικήματος της παράβασης καθήκοντος που ρητά ορίζεται στο εν λόγω άρθρο, τίθενται ζητήματα κακοδιοίκησης και διατάραξης της εύρυθμης λειτουργίας του δήμου, δεδομένου ότι για μακρό χρονικό διάστημα δε διαθέτει νόμιμη απόφαση για συγκεκριμένο θέμα.

Στην υπόψη μελέτη περίπτωσης, το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου XXX έλαβε τρεις (3) αποφάσεις περί καθορισμού ανταποδοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού, υπερψηφίζοντας σε κάθε συνεδρίαση τις εναλλακτικές προτάσεις παράταξης, οι οποίες έπασχαν ως προς τη νομιμότητά τους αναφορικά με την επιβολή τελών, αλλά και λόγω μη συμμόρφωσης στις αποφάσεις Συντονιστή.

Οι λόγοι μη συμμόρφωσης στην προκειμένη περίπτωση, οφείλονται στη διαφορετική εκτίμηση των οικονομικών δεδομένων μεταξύ του δημάρχου και των συμβούλων, όπως υποστήριξαν σε σχετικό έγγραφο απευθυνόμενο στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Επί της ουσίας, κατά την άποψη των εισηγητών της Αποκεντρωμένης που χειρίστηκαν την υπόθεση, εμπόδιο στη συμμόρφωση και στη λήψη νόμιμης απόφασης, είναι η αντιπαλότητα μεταξύ των δημοτικών παρατάξεων, αφενός αυτών που υποστηρίζουν το δήμαρχο, αφετέρου αυτών που υποστηρίζουν σύμβουλους του δημοτικού συμβουλίου. Το αποτέλεσμα είναι η αδυναμία λήψης νόμιμης απόφασης για μακρό χρονικό διάστημα, συνεπώς η κακοδιοίκηση, οφειλόμενη στην ασυνεννοησία των δημοτικών συμβούλων, στην έλλειψη συνεργασίας και στην αδυναμία εύρεσης λύσης από κοινού.

ΠΕΜΠΤΗ (5^η): Μη συμμόρφωση Δήμου σε απόφαση ΣτΕ περί ακύρωσης απόφασης κυκλοφοριακής ρύθμισης

Παρατηρείται συχνά στην Τ.Α., η μη συμμόρφωση σε τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις, αν και προβλέπεται από το νόμο ότι συνιστά πειθαρχικό αδίκημα των υπευθύνων. Οι λόγοι μη συμμόρφωσης ποικίλουν.

Η υπόψη περίπτωση, αφορά μη συμμόρφωση Δήμου σε απόφαση του ΣτΕ με την οποία ακυρώνεται απόφαση του δ.σ. περί έγκρισης κυκλοφοριακής ρύθμισης σε περιοχή του δήμου. Συγκεκριμένα:

Σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ. 79 ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114), τα δημοτικά συμβούλια λαμβάνουν τις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις κυκλοφοριακών ρυθμίσεων. Περαιτέρω, κατά τις διατάξεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (αρ. 52 ν. 2696/1999 όπως αντικαταστάθηκε με άρθρο 46 παρ.1 ν.3542/2007, ΦΕΚ Α' 50), οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις που λαμβάνονται με αποφάσεις των Ο.Τ.Α. εγκρίνονται από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (εν. τέως κρατική Περιφέρεια και νυν Αποκεντρωμένη Διοίκηση).

Με την υπ' αριθ. 301/2008 απόφαση δ.σ. του Δήμου ΧΧΧΧ, εγκρίθηκαν ρυθμίσεις κυκλοφορίας σε συγκεκριμένη περιοχή του Δήμου (μονοδρομήσεις, προτεραιότητες, αμφιδρομήσεις οδών) προς προστασία της ως αμιγούς κατοικίας. Η απόφαση απεστάλη στην αρμόδια Περιφέρεια (τέως κρατική) προς έλεγχο νομιμότητας. Σε προσφυγή κατοίκου της περιοχής ενώπιον του ΣτΕ εκδόθηκε η ακυρωτική απόφαση (ΣτΕ 1592/2016) με το σκεπτικό ότι οι εν λόγω αποφάσεις των δήμων δεν ολοκληρώνονται με την έκδοση πράξης περί νομιμότητας από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας κατά τις γενικές διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, αλλά με την έγκρισή τους προβλεπόμενη από τις ειδικές διατάξεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας. Δηλαδή, αποφασίζουν όργανο είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας και μέχρι την έκδοση της σχετικής εγκριτικής του απόφασης και τη δημοσίευση του σε ΦΕΚ (αρ. 109 Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας) δεν υφίσταται η ρύθμιση και οι σχετικές πράξεις των Ο.Τ.Α. είναι ανυπόστατες.

Ωστόσο, μέχρι τη δημοσίευση της ως άνω δικαστικής απόφασης, ο Δήμος είχε προχωρήσει στην υλοποίηση της ακυρωθείσας πλέον κυκλοφοριακής ρύθμισης, με τοποθέτηση σχετικών πινακίδων.

Το δ.σ. έλαβε νέα απόφαση περί επικαιροποίησης της κυκλοφοριακής μελέτης (290/2018) η οποία δεν εγκρίθηκε από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση (διάδοχος της τέως κρατικής Περιφέρειας), ζητώντας επιπλέον στοιχεία και επισημαίνοντας αστοχίες της κυκλοφοριακής μελέτης. Εν μέσω της διαδικασίας αποστολής της απόφασης στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και της ολοκλήρωσης ελέγχου αυτής, κάτοικοι και δημοτικοί σύμβουλοι της περιοχής κατέθεταν ειδικές διοικητικές προσφυγές, υπομνήματα και καταγγελίες με αντικρουόμενες προτάσεις για τη νέα κυκλοφορική ρύθμιση. Εν τέλει ο Δήμος έλαβε νέα απόφαση 527/2018 η οποία εγκρίθηκε μερικώς από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Εν τω μεταξύ, εκκρεμούσε και το ζήτημα της μη συμμόρφωσης του Δήμου ΧΧΧΧ στη δικαστική απόφαση. Όπως ορίζει ο νόμος (αρ. 1 του ν. 3068/2002 ΦΕΚ Α' 274), η Διοίκηση οφείλει να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις, άμεσα και έμπρακτα, προς εκτέλεση του διατακτικού αυτών. Κατόπιν σχετικής αλληλογραφίας μεταξύ Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως εποπτεύουσας αρχής και του Δήμου, δεν ήταν δυνατή κατά διαλαμβανόμενα σε σχετικά έγγραφα της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου η επαναφορά στην προτέρα κατάσταση, δηλαδή πριν την ακυρωθείσα υπ' αριθ. 301/2008 απόφαση, διότι δεν υφίστατο προγενέστερη κυκλοφοριακή μελέτη, ενώ η αφαίρεση των πινακίδων θα προκαλούσε αναστάτωση και κυκλοφοριακό πρόβλημα στην περιοχή.

Σημειωτέον ότι κατά το άρθρο 5 του ίδιου νόμου, η μη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση συνιστά πειθαρχικό αδίκημα για τους εμπλεκόμενους υπαλλήλους και ενέχει υποχρέωση αποζημίωσης κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα. Τον Οκτώβριο 2022, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση ζητεί εγγράφως από το Δήμο εξηγήσεις για τη μη συμμόρφωση στην υπ' αριθ. 1592/2016 απόφαση ΣτΕ.

Ο Δήμος ΧΧΧΧ λαμβάνει νέα απόφαση (108/2022 δ.σ.) η οποία απεστάλη προς έγκριση στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση την 09.06.2022. Ενώ εκκρεμούσε η διαδικασία έγκρισης τροποποιήθηκε η εφαρμοστέα νομοθεσία με το αρ. 60 ν. 5003/2022 (ΦΕΚ Α'230) και πλέον ορίζεται ότι στις περιπτώσεις που η Αποκεντρωμένη Διοίκηση δεν εκδίδει απόφαση έγκρισης εντός δύο (2) μηνών από την κοινοποίηση των αποφάσεων του π.σ. και εντός ένα (1) μήνα από την κοινοποίηση των αποφάσεων δ.σ., τεκμαίρεται η έγκρισή τους. Είναι μία από τις περιπτώσεις που ο νομοθέτης επεμβαίνει προκειμένου να επιλύσει ζητήματα κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, εν προκειμένω την καθυστέρηση στη διαδικασία των εγκρίσεων των κυκλοφοριακών ρυθμίσεων των Ο.Τ.Α. Η νέα ρύθμιση συνιστά μέρος του στόχου για την απλούστευση των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των Ο.Τ.Α. και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και εν τέλει την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος (βλ. Αιτιολογική Έκθεση ν. 5003/2022).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

Περιπτώσεις υπέρβασης νομιμότητας που αναφέρθηκαν κατά τη συνέντευξη της ομάδας εστίασης

Από την εμπειρία του προσωπικού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που έχει ως αντικείμενο εργασίας την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. της οικείας γεωγραφικής περιφέρειας, αναδείχθηκαν τα εξής:

➤ Οι συνηθέστερες και επαναλαμβανόμενες περιπτώσεις μη τήρησης νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. αφορούν **τα τυπικά στοιχεία** λήψης των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων, δηλαδή, όρους δημοσίευσης (τοιχοκόλληση στο οικείο δημοτικό ή περιφερειακό κατάστημα) και κοινοποίησης των προσκλήσεων των δημοτικών συμβούλων (τρεις (3) πλήρεις ημέρες πριν τη συνεδρίαση), δημοσίευσης περιλήψεων των ληφθέντων αποφάσεων, τήρηση της νόμιμης απαρτίας και ενισχυμένης πλειοψηφίας όπου προβλέπεται απ' το νόμο (π.χ. για τη νόμιμη λήψη κανονιστικών αποφάσεων απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των μελών του δ.σ. αρ. 79 ν.3463/2006). Επίσης, η σύγκυση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των συλλογικών οργάνων των Δήμων, επί παραδείγματι, η κατακύρωση αποτελέσματος διαγωνισμού για ανάθεση δημόσιας σύμβασης, ανήκει στην αρμοδιότητα της ο.ε. βάσει της διάταξης του άρ. 72 ν. 3852/2010, ωστόσο, το δ.σ. του Δήμου, επικαλούμενο τις διατάξεις περί τεκμηρίου γενικής αρμοδιότητας του άρ. 65 παρ. 1 του ίδιου νόμου, ασκεί το ίδιο την αρμοδιότητα αυτή.

➤ Οι κανονιστικές ή κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεις των δ.σ. (αρ. 79 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων) συχνά **υπερβαίνουν τα όρια της διακριτικής ευχέρειας**, κυρίως στις περιπτώσεις με τις οποίες καταρτίζονται όροι προκηρύξεων, διακηρύξεων ή κριτηρίων για την άσκηση ενός δικαιώματος, όπως:

1. Στην περίπτωση κατάρτισης Κανονισμού Λειτουργίας Παιδικού ή Βρεφονηπιακού Σταθμού που λειτουργεί είτε ως Ν.Π.Δ.Δ. του Δήμου, ή ως υπηρεσία του Δήμου, συχνά εντάσσονται κριτήρια εισαγωγής που δεν προβλέπονται ή αντιβαίνουν στο νόμο και όπως αυτά ορίζονται στον Πρότυπο Κανονισμό που έχει εγκριθεί με υπουργική απόφαση και είναι δημοσιευμένη σε ΦΕΚ (Β/4249/2017). Οι κανονιστικές αυτές αποφάσεις περιέχουν όρους, όπως, η μοριοδότηση των υπαλλήλων του οικείου δήμου, των δημοτών (και όχι των κατοίκων), η επιβολή κριτηρίων επιλογής της δημοτικότητας έναντι της ιδιότητας το κατοίκου ή της ικανότητας αυτοεξυπηρέτησης των παιδιών ως προς την ατομικής τους υγιεινή. Επίσης, κατά τον καθορισμό τροφείων (μικρής οικονομικής εισφοράς για τα φιλοξενούμενα παιδιά) ή της απαλλαγής από αυτά, ορίζονται κριτήρια που δεν είναι ανάλογα της οικονομικής δυνατότητας της οικογένειας των

παιδιών ή είναι συνδεδεμένα με την ιδιότητα ως δημοτών, ή κατοίκων ή ετεροδημοτών. Οι δε αποφάσεις της Επιτροπής Αξιολόγησης σε αιτήματα απαλλαγής ή προσδιορισμού εκ νέου των τροφείων δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένες.

2. Η ίδρυση και η συντήρηση των κοιμητηρίων αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων. Ο Κανονισμός Λειτουργίας τους εγκρίνεται από το οικείο δ.σ. Αν και από τον Α.Ν. 582 (ΦΕΚ Α/225/1968), μοναδικό κριτήριο για την ταφή είναι ο τόπος θανάτου εντός των διοικητικών ορίων του οικείου Δήμου, αρκετοί Κανονισμοί περιέχουν διαφορετικά κριτήρια όπως, δημοτικότητα, κατοικίας, εθνικότητας ή και θρησκεύματος, σε αντίθεση με ρητή διάταξη των υπόψιν διατάξεων.

3. Κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών με διαγωνισμό σύμφωνα με το ν. 4412/2014, όταν αναθέτουσα αρχή είναι δήμος, οι όροι της διακήρυξης συντάσσονται από την ο.ε. του οικείου δήμου (άρθρο 72 ν. 3852/2010). Αρκετές φορές, ειδικά στις διακηρύξεις προμηθειών ή υπηρεσιών για τις οποίες δεν έχει δημοσιευθεί σε ΦΕΚ Πρότυπο Διακήρυξης (όπως έχει γίνει για τα έργα), προστίθενται όροι καταχρηστικοί, που εκφεύγουν των ορίων της διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής και παραβιάζουν βασικές αρχές του υγιούς ανταγωνισμού, της ισότιμης αντιμετώπισης των δυνητικά υποψηφίων συμμετεχόντων στο διαγωνισμό, της διαφάνειας και της αναλογικότητας, με αποτέλεσμα την ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση μέρους των υποψήφιων αναδόχων ή τον αποκλεισμό φορέων που θα μπορούσαν χωρίς του όρους αυτού να συμμετέχουν στο διαγωνισμό και κατ' επέκταση τη νόθευση του νόμιμου αποτελέσματος του διαγωνισμού. Παραδείγματα:

- στο μέρος της διακήρυξης που αφορά στην απαιτούμενη εμπειρία των διαγωνιζομένων φορέων ως προσόν, συχνά ζητείται υπέρογκη εμπειρία σε χρόνο ή αριθμό αντίστοιχων προμηθειών ή υπηρεσιών,
- προστίθεται όρος που απαιτεί εξαιρετικά εξειδικευμένη τεχνική επαγγελματική ικανότητα,
- ορίζονται τεχνικές προδιαγραφές προϊόντων άκρως εξειδικευμένες, όπως η ζήτηση προϊόντων συγκεκριμένης κατασκευής ή προέλευσης,
- προστίθεται όρος που απαιτεί ο συμμετέχων φορέας να έχει την έδρα του εντός των ορίων του οικείου δήμου.

Οι όροι αυτοί είτε περιορίζουν σημαντικά και αδικαιολόγητα τον αριθμό των συμμετεχόντων, διαστρεβλώνοντας έτσι το αποτέλεσμα του διαγωνισμού και ενδεχομένως ακυρώνοντας την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος (δεδομένου ότι το ύψος του ποσού ανάθεσης θα μπορούσε να ήταν πιο ευνοϊκό για το οικονομικό

συμφέρον του δήμου με τη συμμετοχή περισσότερων φορέων), ή «φωτογραφίζουν» συγκεκριμένο οικονομικό φορέα. Έχει κριθεί από τα δικαστήρια και από τις ελεγκτικές διοικητικές αρχές ότι οι όροι αυτοί είναι καταχρηστικοί και αντίθετοι προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

➤ Ο ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, προβλέπει στο άρθρο 32 την, κατ' εξαίρεση σε ειδικές περιπτώσεις, ανάθεση με διαπραγμάτευση δημόσιας σύμβασης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακήρυξης ή πρόσκλησης. Στο δε άρθρο 32^Α προβλέπεται ότι στην περίπτωση που λόγω ανάγκης κατεπείγουσας και απρόβλεπτης είναι αδύνατη η τήρηση των προθεσμιών περί δημοσίευσης διακήρυξης, επιπλέον δεν απαιτείται η υποχρεωτική εφαρμογή των διατάξεων περί χρήσης του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.), περί εγγυήσεων κ.ά. Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να αιτιολογούν ειδικώς την επιλογή της διαδικασίας αυτής. Οι σχετικές αποφάσεις των Ο.Τ.Α. στις περισσότερες των περιπτώσεων πάσχουν ως προς την τεκμηρίωση των λόγων που συνιστούν το απρόβλεπτα κατεπείγον ζήτημα. Συγκεκριμένα, οι λόγοι που επικαλούνται δεν προκύπτει ότι ήταν απρόβλεπτοι και χωρίς ευθύνη του οικείου δήμου (όπως ανάθεση εργασιών συντήρησης σχολικών κτιρίων ως κατεπείγουσας εν όψει έναρξης της σχολικής χρονιάς, ενώ είναι γνωστός και αμετάβλητος ο μήνας τουλάχιστον έναρξης της και ο δήμος όφειλε να προνοήσει για την έγκαιρη ανάθεση της διαδικασίας). Σε μερικές δε περιπτώσεις, **δεν υπάρχει καμία αιτιολόγηση ή είναι πλημμελώς στοιχειοθετημένη.** Η προσφυγή των Ο.Τ.Α. στην διαδικασία αυτή οφείλεται στην έλλειψη ορθού προγραμματισμού και συντονισμού των υπηρεσιών και των οργάνων τους, μερικές δε φορές, στη συνεργασία με συγκεκριμένους προεπιλεγμένους φορείς για μη νόμιμους λόγους.

➤ Άλλη περίπτωση, αφορά την άρνηση Δήμου να λάβει απόφαση άσκησης ένδικων μέσων σε δικαστική απόφαση που αφορά μετατροπή εργασιακής σχέσης ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου σε αορίστου, κατά παράβαση του άρθρου 72 παρ. 1 περ.ι του ν. 3852/2010 όπως ισχύει, το οποίο καθιστά την άσκηση ένδικων μέσων σε αυτή την περίπτωση (και μεταξύ άλλων) υποχρεωτική. Συγκεκριμένα, συμβασιούχοι που προσλήφθηκαν ως Ι.Δ.Ο.Χ. προσφεύγουν στα δικαστήρια και δικαιώνονται καθώς κρίνεται ότι η εργασία τους κάλυπτε πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Δήμου. Σε σχετική επισήμανση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως εποπτεύουσας αρχής, ο Δήμος ενέμεινε στην απόφαση μη άσκησης ένδικων μέσων, επικαλούμενος τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά του, η οποία όπως υποστήριξε, του επιτρέπει να επιλέξει την παραμονή των υπαλλήλων σε θέσεις Ι.Δ.Α.Χ., δεδομένου ότι οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι κρίθηκαν ικανοί, με εμπειρία και απαραίτητοι για το δήμο, επιπλέον δε, έχει την οικονομική

δυνατότητα να καταβάλει πλήρως τις αποδοχές τους. Συνεπώς, στην περίπτωση αυτή, ο Δήμος **συνειδητά υπερβαίνει το νόμο**, προς όφελος δημοτικού σκοπού που κρίνεται από τον ίδιο ως τέτοιος, επικαλούμενος τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά του.

➤ Αρκετές είναι οι περιπτώσεις που αφορούν κυρίως αποφάσεις κυκλοφοριακών ρυθμίσεων, **η υλοποίηση των οποίων αδρανοποιείται** λόγω έλλειψης προγραμματισμού, πόρων (κονδυλίων ή και εξειδικευμένου προσωπικού), ή σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ των κατοίκων της περιοχής και η αδυναμία επίλυσης των διαφορών τους (επί παραδείγματι, στην εφαρμογή επί του εδάφους απόφασης κυκλοφοριακής ρύθμισης με τοποθέτηση σήμανσης).

➤ Συχνές είναι οι προφορικές παρεμβάσεις συμβούλων υπουργείων, στελεχών των πολιτικών γραφείων υπουργών ή βουλευτών, ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και αιρετών της Τ.Α., οι οποίοι επιδιώκουν **τον επηρεασμό της κρίσης** των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, προς επίτευξη του αποτελέσματος που επιθυμούν ως προς τον έλεγχο νομιμότητας, την απόφαση επί ασκηθείσας διοικητικής προσφυγής, ως προς την επίσπευση διαδικασιών συγκεκριμένης υπόθεσης με παράκαμψη υποθέσεων που προηγούνται κατά τη σειρά πρωτοκόλλησης τους. Οι λόγοι των παρεμβάσεων προς υπέρβαση της νόμιμης διαδικασίας και τον αθέμιτο επηρεασμό της κρίσης των εισηγητών μιας υπόθεσης, προσβλέπουν στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων πολιτών για προσωπικούς, επαγγελματικούς ή κομματικούς λόγους, όχι όμως για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Όσον αφορά αιρετούς της Τ.Α., στις περισσότερες περιπτώσεις επιδιώκουν την ενίσχυση της δημοτικότητας τους στους δημότες-ψηφοφόρους, σε κάποιες, το τοπικό συμφέρον του οικείου δήμου και την εκπλήρωση δημοτικών σκοπών, σε άλλες τη μεταφορά των αψιμαχιών και της αντιπαράθεσης των παρατάξεων των συμβούλων και των δημάρχων ή του περιφερειάρχη στην κεντρική διοίκηση προκειμένου να επηρεάσουν την τοποθέτησή της προς όφελός τους.

➤ Ενώ ο θεσμός του «Ελεγκτή νομιμότητας» που μετονομάστηκε «Επόπτης Ο.Τ.Α.» έχει θεσπισθεί με το ν. 3852/2010 ως αυτοτελής Υπηρεσία υπαγόμενη στον Υπουργό Εσωτερικών, μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί η απαιτούμενη απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών για τη σύσταση και έναρξη λειτουργίας της, με αποτέλεσμα η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. να ασκείται κατά μεταβατικό στάδιο από τους Γραμματείς, τέως Συντονιστές, τέως Γενικούς Γραμματείς των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Τρεις φορές μέχρι σήμερα, τα έτη 2011, 2015 και 2018, εκκίνησαν διαδικασίες για τον διορισμό του Ελεγκτή (ή Επόπτη) και τη σύσταση της αυτοτελούς Υπηρεσίας, εκδόθηκαν σχετικές εγκύκλιοι και έγγραφα από το Υπουργείο Εσωτερικών, υποβλήθηκαν αιτήσεις

μετακίνησης προσωπικού με αποσπάσεις, αιτήσεις υποψηφίων Εποπτών στο Α.Σ.Ε.Π., όπου καταρτίστηκαν πίνακες κατάταξης μοριοδότησης, καμία όμως δεν ολοκλήρωσε τον σκοπό της. Τα τμήματα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με αντικείμενο, μεταξύ και άλλων, την διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α., είναι μονίμως υποστελεχωμένα από μη εξειδικευμένο προσωπικό και χωρίς την αρμοδιότητα της πλήρους άσκησης των λειτουργιών της εποπτείας, δεδομένου ότι πολλές διατάξεις παραμένουν ανενεργές (όπως η δυνατότητα χορήγησης αναστολής κατά την υποβολή διοικητικής προσφυγής, ο πλήρης πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών, η διενέργεια επιτόπιων ελέγχων κ.α.). Πέραν της **ελλιπούς άσκησης της εποπτείας**, είναι προφανής η υπέρμετρη επιβάρυνση των υπαλλήλων όσον αφορά τον όγκο και το είδος της εργασίας, όπου απαιτείται η κατοχή εξειδικευμένων γνώσεων (κυρίως νομικών, αλλά και οικονομικών, πολιτικών, διοικητικών). Το εργασιακό αυτό περιβάλλον, η γνώση ότι το αντικείμενο της εργασίας είναι προσωρινό, αν και πολύ απαιτητικό, προφανώς επιδρά αρνητικά στην ψυχολογία και την εργασιακή απόδοση των υπαλλήλων.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

- 1. Μπορεί η Κεντρική Διοίκηση να υπερβεί τη νομιμότητα βάσει της πολιτικής που εφαρμόζει και της μορφής του πολιτεύματος που ισχύει; Αν ναι, με ποιες μεθόδους και πρακτικές;**
- 2. Ποια η αιτιολογική βάση και ο σκοπός της υπέρβασης της νομιμότητας που επικαλείται η Διοίκηση;**

Η μελέτη των περιπτώσεων υπέρβασης νομιμότητας της Διοίκησης, έχει ουσιαστικό ενδιαφέρον προς ανάλυση όταν αυτές συμβαίνουν σε ένα πολιτικό περιβάλλον συνταγματικού φιλελεύθερου/κοινωνικού κράτους δικαίου. Στα αυταρχικά καθεστώτα η έννοια της «νομιμότητας» έχει άλλη πολιτική διάσταση εξ ορισμού και εκ των πραγματικών δεδομένων. Σε ένα μοναρχικό κράτος, όπου όλες οι εξουσίες συναντώνται στον μονάρχη και σε ένα απολυταρχικό καθεστώς όπου τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα στερούνται θεσμικής κατοχύρωσης και κρατικής προστασίας, αντιθέτως απαξιώνονται και παραβιάζονται από κρατικές ή παρακρατικές επεμβάσεις, όταν η επιβολή της βούλησης της εκτελεστικής εξουσίας και των όχι δημοκρατικά θεσπισμένων νόμων πραγματοποιούνται δια της βίας, δε νοείται η νομιμότητα υπό την υπόσταση που της αποδίδεται σε ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου.

Από τα διαλαμβανόμενα στο δεύτερο μέρος της εργασίας, προκύπτει ότι στην ελληνική δημοκρατική έννομη τάξη οι συνήθεις μέθοδοι υπέρβασης νομιμότητας στις οποίες καταφεύγει η Διοίκηση είναι:

- Η έκδοση και εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων που υπηρετούν την πολιτική επιλογή της Κυβέρνησης ως προς συγκεκριμένα δημόσια προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει, αλλά έρχονται σε αντίθεση με βασικές αρχές του συνταγματικού κοινωνικού κράτους δικαίου. Όπως αναλύθηκε στις μελέτες περίπτωσης 1 και 2 του κεφαλαίου 4^{ου}, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ελληνική δημοσιονομική κρίση και η υγειονομική κρίση, οι κυβερνήσεις των περιόδων αυτών, προέβησαν σε μέτρα σφοδρής σύγκρουσης με τα κεκτημένα κοινωνικά δικαιώματα και σε μέτρα περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων αντίστοιχα. Δεδομένου ότι η εκάστοτε κυβέρνηση κατέχει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο κοινοβουλευτικό μας σύστημα, επί της ουσίας δρα παράλληλα και ως όργανο της νομοθέτησης, ανεξαρτήτως και της συνταγματικής δυνατότητας έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων απευθείας από την εκτελεστική εξουσία (αρ. 43 Συντ). Συνεπώς, εκτελεστική και νομοθετική εξουσία νομοθετούν κανόνες δικαίου αντίθετους σε

συνταγματικούς κανόνες, προς εξυπηρέτηση των επιλεγμένων πολιτικών αντιμετώπισης συγκεκριμένων προβλημάτων. Η κυβέρνηση στις περιπτώσεις αυτές επικαλείται το κατεπείγον, το απρόβλεπτο των καταστάσεων, την ανάγκη άμεσης επίλυσης και περιορισμού των συνεπειών της κρίσης, τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, είτε αυτό ερμηνεύεται ως έξοδος από τη δημοσιονομική κατάρρευση είτε ως προστασία της δημόσιας υγείας. Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων στις περισσότερες των περιπτώσεων, διαχωρίζει τον θεσμικό ρόλο του Δικαστή από τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης και τις πολιτικές επιλογές της και εστιάζει στην ανάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο ερμηνεύει σύμφωνα με τις συγκυριακές καταστάσεις των εξαιρετικών συνθηκών.

- Ακριβώς αντίθετες είναι περιπτώσεις 3 και 5 του κεφαλαίου 4^{ου}, όπου διαπιστώνεται ότι η Κεντρική Διοίκηση υπερβαίνει νομοθετικές διατάξεις, προς όφελος συγκεκριμένων κοινωνικών ευάλωτων ομάδων. Στην περίπτωση 3, ένα αποκεντρωμένο όργανο του κράτους, επ' ευκαιρία εξέτασης ενδικοφανών προσφυγών, ακυρώνει αποφάσεις επιβολής υπέρογκων προστίμων σε αναξιοπαθούντα πρόσωπα, που κατέφυγαν στη χωρίς νόμιμη άδεια υπαίθρια πώληση μικροαντικειμένων. Εδώ η Διοίκηση, αναλαμβάνει το ρόλο του Δικαστηρίου, όπως άλλωστε αυτός είναι ο σκοπός θέσπισης των ενδικοφανών προσφυγών, εξετάζει την υπόθεση πλήρως, δηλαδή τη νομιμότητα αλλά και την ουσία και διαπλάθει το αποτέλεσμα επί της ασκηθείσας προσφυγής.
- Στη δε περίπτωση 5 περί ανάκλησης απόφασης, εκδοθείσας εκτός των χρονικών ορίων της προβλεπόμενης αποκλειστικής προθεσμίας, ομοίως παραβιάζεται συγκεκριμένη διάταξη νόμου όπως αυτή έχει ερμηνευθεί νομολογιακά, για λόγους προάσπισης των αρχών της ισότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, καθώς και προς διατήρηση της κοινωνικής ειρήνης εντός της κοινότητας των κατοίκων/δημοτών συγκεκριμένου δήμου.
Στις περιπτώσεις αυτές, η Διοίκηση δε μένει στο γράμμα του νόμου, αλλά ως «εκπρόσωπος» του κοινωνικού κράτους και εφαρμόζοντας τις συνταγματικές αρχές που ευνοούν και προστατεύουν τον πολίτη, εστιάζει στην ουσία των υποθέσεων και εμπεδώνει την πρωταρχική υποχρέωση του Κράτους που είναι ο σεβασμός στην αξία της ανθρώπινης ζωής (αρ. 2 Συντάγματος).
- Υπάρχουν και οι περιπτώσεις που η υπέρβαση των συνταγματικών κανόνων, επιχειρείται από την κυβέρνηση για σκοπούς ιδιοτελείς, όπως η «φωτογραφική» θέσπιση διατάξεων προς ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση συγκεκριμένου/ων προσώπου/ων για την εξυπηρέτηση ίδιων συμφερόντων και όχι για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Η περίπτωση 4 του κεφαλαίου 4^{ου} είναι μία από τις πολλές περιπτώσεις που έχουν

παρατηρηθεί στην ελληνική έννομη τάξη, στις οποίες η νομοθετική εξουσία (επί της ουσίας όπως προαναφέρθηκε η Κυβέρνηση) παρεμβαίνει στη σφαίρα της δικαστικής και διοικητικής λειτουργίας άλλων οργάνων και ρυθμίζει δια νόμου ζητήματα που έχουν εκφύγει της αρμοδιότητάς της και ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων οργάνων.

3. Υπάρχουν αντίστοιχες πρακτικές ή διαφορετικές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση;

Η Τ.Α. όπως είναι γνωστό, δε νομοθετεί, δεν καθορίζει τη γενική κυβερνητική πολιτική, αλλά την εφαρμόζει σε τοπικό επίπεδο εντός των διοικητικών ορίων του εκάστοτε Ο.Τ.Α. Στους Δήμους ωστόσο δίνεται η αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου λαμβάνοντας κανονιστικές αποφάσεις που εφαρμόζονται εντός των διοικητικών ορίων του δήμου (αρ. 79 ν. 3463/2006). Συνεπώς, η υπέρβαση νομιμότητας στην Τ.Α. λόγω της διαφορετικής δομής και αποστολής της, λαμβάνει χώρα με διαφορετικές μεθόδους, κυρίως με τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων τους, ή με πράξεις και παρεμβάσεις του Δημάρχου/Περιφερειάρχη. Ειδικότερα:

- Οι συνηθέστερες υπερβάσεις νόμου στην Τ.Α. αφορούν στα τυπικά στοιχεία εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων τους. Οι εν λόγω παρατυπίες οφείλονται σε σύγχυση, αμέλεια, παρερμηνεία, παράβλεψη ή και αδικαιολόγητη άγνοια των σχετικών διατάξεων, τόσο από τους αιρετούς όσο και από το προσωπικό των Ο.Τ.Α.
- Σε μερικές περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση 3 του κεφαλαίου 5^{ου}, η υπέρβαση αρμοδιότητας γίνεται συνειδητά προς ικανοποίηση ατομικών συμφερόντων ή ομάδων συμφερόντων, καταδεικνύει βούληση για πλήρη έλεγχο των διαδικασιών και συγκέντρωση της εξουσίας π.χ. στο πρόσωπο του δημάρχου.
- Σε άλλες περιπτώσεις, συνειδητά οι σύμβουλοι υπερψηφίζουν απόφαση που παραβιάζει το νόμο, για ζητήματα που οι ίδιοι θεωρούν υπέρτερης σημασίας και θίγουν τη βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος, του Συντάγματος και των αρχών του Κράτους Δικαίου, όπως στην περίπτωση 1 του κεφαλαίου 5^{ου}.
- Σε άλλες περιπτώσεις, οι δημοτικές αρχές θεωρούν ότι το τοπικό συμφέρον και η εκπλήρωση δημοτικών σκοπών υψίστης σημασίας, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των κατοίκων του Δήμου (περίπτωση 2) παράλληλα με την εκ του Συντάγματος κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους, «νομιμοποιεί» τη λήψη αποφάσεων με μοναδικό γνώμονα την εκπλήρωση δημοτικών σκοπών και την ικανοποίηση του ειδικού δημοτικού συμφέροντος.
- Επίσης συχνές είναι οι περιπτώσεις που οι Ο.Τ.Α. δε συμμορφώνονται σε τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις ή σε αποφάσεις του Συντονιστή (ήδη Γραμματέα) Αποκεντρωμένης

Διοίκησης, σε πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη ή του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ήδη Εθνικής Αρχής Διαφάνειας). Οι λόγοι μη συμμόρφωσης άλλοτε είναι η αδυναμία επαναφοράς μίας υπόθεσης στην προτέρα κατάσταση, πριν δηλαδή την ακύρωση μίας απόφασης του οικείου Ο.Τ.Α. που έχει ήδη εκτελεστεί, (όπως στην περίπτωση 5 του πέμπτου κεφαλαίου), η σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ των κατοίκων μιας περιοχής και η αδυναμία επίλυσης των διαφορών τους, η σύγκρουση συμφερόντων συνδυασμών δημοτικών συμβούλων εντός του δημοτικού συμβουλίου ή/ και του δημάρχου (περίπτωση 4).

Ωστόσο, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κεντρική Διοίκηση «συντάσσονται» στη λήψη αποφάσεων καθ' υπέρβαση νομιμότητας. Οι Ο.Τ.Α. λαμβάνουν αποφάσεις που αντίκεινται σε νομικές διατάξεις και η Κεντρική Διοίκηση είτε υποστηρίζει τις αποφάσεις αυτές έμπρακτα, δηλαδή με έκδοση αποφάσεων που συνάδουν με το περιεχόμενο των αποφάσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (περίπτωση 3), είτε σε πολλές περιπτώσεις, απέχει από την ακύρωσή τους κατά τον έλεγχο νομιμότητας.

4. Υπάρχει ή μπορεί να υπάρξει ελεγκτικός μηχανισμός για τυχόν τέτοιες πρακτικές, καθώς και σχετικές κυρώσεις;

Οι κυβερνητικές πρακτικές κατά τις οποίες η νομοπαρασκευαστική επιτροπή του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργείου, συντάσσει σχέδιο νόμου το οποίο περιέχει τις υπερβάσεις νομιμότητας υπό την έννοια του συνταγματικού κοινωνικού κράτους δικαίου, καταλήγει στη συζήτηση, υπερψήφιση και δημοσίευση του νόμου, με ελάχιστες άνευ ουσιαστικής συνήθως σημασίας αλλαγές. Συνεπώς, τρόποι ελέγχου των κυβερνητικών εισηγήσεων, είναι: (Ηλιάδου, 2021, σσ. 222-237).

- Η αναφορά, το αποκαλούμενο δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις Αρχές, όπως προβλέπεται στο αρ. 10 παρ. 1 Συντ, ως μέσο επικοινωνίας του πολίτη με το κοινοβούλιο και ως έρεισμα για τη διενέργεια κοινοβουλευτικού ελέγχου.
- Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται από τη Βουλή στην Κυβέρνηση και τα μέλη της, εξ αντανakλάσεως δε, αφορά και τα διοικητικά όργανα που έχουν σχέση ιεραρχίας με την κυβέρνηση. Οι σχετικές διαδικασίες διενέργειάς του προβλέπονται στα αρ. 68, 70, 72 και 84 του Συντ. και στα σχετικά άρθρα του Κανονισμού της Βουλής.
- Ο έλεγχος από τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

- Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των σχετικών νομικών διατάξεων που αποτελούν τη νομική βάση ένδικων βοηθημάτων. Στην περίπτωση απόφασης περί αντισυνταγματικότητας από τα Ανώτατα Δικαστήρια της χώρας (Άρειος Πάγος, Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο), οι σχετικές διατάξεις δεν εφαρμόζονται στη συγκεκριμένη υπόθεση, ενώ στην περίπτωση που επιληφθεί το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, αυτές ακυρώνονται.

Οι πράξεις των λοιπών οργάνων της Κεντρικής Διοίκησης και των Ο.Τ.Α., ελέγχονται για τη νομιμότητά τους ή και για την σκοπιμότητά τους:

- Από ιεραρχικά ανώτερα ή συγκεκριμένα εκ του νόμου καθοριζόμενα όργανα, στο πλαίσιο εξέτασης διοικητικών προσφυγών (αίτηση θεραπείας, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής προσφυγή).
- Από τα δικαστήρια σε περίπτωση άσκησης αγωγών/προσφυγών για την ακύρωση ή τροποποίηση διοικητικών πράξεων.
- Από τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- Από τις Ανεξάρτητες Ελεγκτικές Αρχές, (Συνήγορος του Πολίτη, Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων κ.ά.), αυτεπάγγελτα ή κατόπιν καταγγελιών.
- Από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο διενεργεί τον δημοσιονομικό έλεγχο του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ.

Όσον αφορά **τις κυρώσεις** που επιβάλλονται από τα ανωτέρω όργανα, αυτές συνίστανται σε ακύρωση ή τροποποίηση των σχετικών διοικητικών πράξεων, σε χρηματική αποζημίωση στην περίπτωση αστικής ευθύνης δημοσίου οργάνου (αρ. 105, 106 ΕισΝ.Α.Κ.), σε πειθαρχική ή και ποινική ποινή στην περίπτωση παράβασης καθήκοντος δημοσίων υπαλλήλων, σε επιβολή προστίμων στο ελληνικό κράτος στην περίπτωση καταδικαστικών αποφάσεων από όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης προβλέπεται η δίωξη μέλους της κυβέρνησης, σε περίπτωση τέλεσης ποινικού αδικήματος κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ύστερα από άδεια της Βουλής (αρ. 86 Συντάγματος, νόμος 3126/2003 (ΦΕΚ Α'66)).

Όσον αφορά τους Ο.Τ.Α. επιπροσθέτως έχει θεσμοθετηθεί:

- ο έλεγχος νομιμότητας από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. ως αυτοτελή υπηρεσία που υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, ήδη από έτους 2010, χωρίς όμως να έχει συσταθεί μέχρι σήμερα. Σε μεταβατικό στάδιο μέχρι τη σύσταση της Υπηρεσίας Επόπτη, ο έλεγχος διενεργείται από Τμήματα των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που αποτελούνται από μη εξειδικευμένο ολιγομελές προσωπικό, επιφορτισμένο

παράλληλα με άλλα διοικητικά καθήκοντα (π.χ. το Τμήμα Προσωπικού, το Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικών, το Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Με πρόσφατο νόμο (άρ. 12 του ν.4915/2022 «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης,και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 63), τροποποιήθηκε ο Οργανισμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (π.δ. 135/2010) και προστέθηκε Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α., το οποίο στελεχώνεται από προσωπικό μόλις δέκα (10) ατόμων. Είναι προφανές, ότι η κρατική διοικητική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. παραμένει σταθερά αποδυναμωμένη.

- με το άρθρο 4 του ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α' 2018) συστάθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. ως συλλογικό όργανο υπαγόμενο στο Υπουργείο Εσωτερικών, με σκοπό την παρακολούθηση και τον έλεγχο ορθής εφαρμογής των προϋπολογισμών και εν γένει την οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. Η νομοθετική σύσταση του Παρατηρητηρίου έχει κατηγορηθεί ως αντισυνταγματική με την αιτιολογία ότι συνιστά κατάργηση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. που κατοχυρώνεται στο άρ. 102 παρ. 2 του Συντάγματος ("Καλύτερα να μιλάμε για "ετεροδιοίκηση"", 2014).

Οι κυρώσεις που επιβάλλονται στους Ο.Τ.Α. είναι η ακύρωση των μη νόμιμων αποφάσεων, η αποζημίωση στην περίπτωση βλάβης δημότη/κατοίκου, η επιβολή πειθαρχικών ή και ποινικών ποινών στους αιρετούς ή και σε δημοτικούς υπαλλήλους.

Οι νέες μορφές άσκησης της δημόσιας εξουσίας, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και η περαιτέρω οργάνωση διάχυσης της εξουσίας, φέρνουν στο προσκήνιο **ως μορφή ελέγχου και τη λογοδοσία**, δηλαδή, την αιτιολόγηση και την τεκμηρίωση των σχεδίων δράσης των κρατικών αξιωματούχων και την επικοινωνία των αποτελεσμάτων στους πολίτες. (Ραμματά, 2021, σ. 12). Σύμφωνα με τον πιο νέο ορισμό που δόθηκε από τον ν. 4622/2019, η λογοδοσία εκπληρώνεται με τις διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών και τη μελέτη των πορισμάτων της, με τον οριοθετημένο και σαφή ρόλο των δημοσίων οργάνων, τη χρήση ποιοτικών στοιχείων για τη λήψη των αποφάσεων της Διοίκησης, τα οποία είναι εύκολα προσβάσιμα στους πολίτες, με την επιφύλαξη της προστασίας προσωπικών δεδομένων ή του απορρήτου (Σωτηρόπουλος & Νταλάκου, "Ο ρόλος των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης", 2021, σ. 22) .

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι ανωτέρω περιγραφόμενες υποθέσεις είναι περιοριστικά ενδεικτικές της συχνής σύγκρουσης μεταξύ πολιτικών αποφάσεων, νομιμότητας και των παθογενειών που χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση.

Στην Κεντρική Διοίκηση, η κυβέρνηση καλείται να αναπτύξει τη δημόσια πολιτική που υποστηρίζει και ακολούθως νομοθετεί προς επίτευξη της πολιτικής που έχει επιλέξει. Όπως ειπώθηκε παραπάνω, να μεν η νομοθεσία αποτελεί αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου και του ΠτΔ, ωστόσο, η αρμοδιότητα της πρότασης νόμου στη Βουλή, η οποία τελικώς υπερψηφίζεται λόγω της κυβερνητικής πλειοψηφίας αλλά και της κομματικής πειθαρχίας που εφαρμόζεται πάγια πλέον, καθιστούν επί της ουσίας νομοθέτη την Κυβέρνηση. Επιπροσθέτως, η πρόβλεψη από το Σύνταγμα της έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων όχι μόνο από τον ΠτΔ (επί της ουσίας πάλι από την Κυβέρνηση) αλλά και από άλλα διοικητικά όργανα (υπουργούς), ως εφαρμοστικά νομοθετήματα των ρυθμίσεων του βασικού νόμου, ως άλλη «υπό αίρεση ισχύς διάταξη νόμου», αναδεικνύουν την Κυβέρνηση σε αποκλειστικό νομοθέτη.

Ειδικά στις περιόδους των δύο ελληνικών κρίσεων, όπως αναλύθηκαν στην περίπτωση 1 και 2 του δεύτερου κεφαλαίου, ενώ η διάκριση των εξουσιών στοχεύει στον μεταξύ τους έλεγχο, προς αποφυγή νομικών παρεκτροπών και προς εδραίωση της συνταγματικής νομιμότητας, εν τέλει, η εκτελεστική εξουσία αναδεικνύεται παντοδύναμη, καθότι τυπικά και ουσιαστικά νομοθετεί, η δε δικαστική εξουσία ερμηνεύει και εφαρμόζει το νόμο (που η εκτελεστική εξουσία θεσπίζει), χωρίς να επεμβαίνει σε ζητήματα πολιτικών επιλογών, παρά μόνο σε περιπτώσεις καταφανώς εκτός λογικής και κατάφωρης παραβίασης του Συντάγματος.

Κατά τη Μ. Ραμματά, η υπεροχή της εκτελεστικής εξουσίας και *«η εγκόλπωση εντός αυτής της νομοθετικής»* καθιστά αμφίβολη την παρουσίαση των απόψεων του λαού και ανήμπορο τον πολίτη να εναντιωθεί στην κυβερνητική πρωτοβουλία, δεδομένου ότι η έκφραση της κοινοβουλευτικής άποψης που είναι η αυθεντικής μορφή εκπροσώπησης του λαού, καθορίζεται από τις προτάσεις των εκάστοτε κυβέρνησης (Ραμματά, 2021, σ. 9).

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, το κυρίαρχο εργαλείο πολιτικών αποφάσεων ήταν η «αιρεσιμότητα». Συγκεκριμένα, οι δανειακές δόσεις χορηγούνταν σταδιακά και μόνο εφόσον η χώρα είχε εκπληρώσει τους τιθέμενους από την «Τρόικα» ή αργότερα τους «Θεσμούς» όρους. Η αιρεσιμότητα συνδέθηκε με μηχανισμούς λεπτομερούς εποπτείας, δηλαδή, ήταν επιβεβλημένη η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων σε καθορισμένο χρονοδιάγραμμα, ως προϋπόθεση της εκταμίευσης της δανειακής δόσης. Εκτός από την πίεση χρόνου, βασική παράμετρος που επηρέασε τη διαμόρφωση της πολιτικής, ήταν η περιορισμένη ή και ανύπαρκτη συμμετοχή των

κοινωνικών εταίρων, των ομάδων πίεσης ή συμφερόντων. Ο αντίκτυπος της κρίσης στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα σαφώς ήταν μεγάλος, όχι όμως τόσο δραματικός ώστε να αλλάξει μακροχρόνιες πρακτικές της δημόσιας πολιτικής (Λαδής, "Η Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα", 2021, σσ. 62,63, 69).

Στην περίπτωση των «φωτογραφικών» διατάξεων, δε νοείται καμία εφαρμογή δημόσιας πολιτικής ή προάσπιση δημοσίου συμφέροντος. Η σκοπιμότητα είναι ιδιοτελής, προς εξυπηρέτηση συμφερόντων λίγων, στο πλαίσιο των πελατειακών σχέσεων του πολιτικού συστήματος. Είναι από τις περιπτώσεις, όπου οι ομάδες συμφερόντων ή οι μεμονωμένοι πολίτες λειτουργούν ως δρώντες δημόσιας πολιτικής, όχι όμως για τη προώθηση συμφερόντων θεμιτών, αλλά για την εξυπηρέτηση ίδιων οφελών, τα οποία είτε δεν αναγνωρίζονται νόμιμα από την έννομη τάξη, είτε προωθούνται με διαδικασίες αδιαφανείς και μη νόμιμες.

Η δικαστική εξουσία ελέγχει τη συνταγματικότητα των νόμων που όπως ελέγχθη καταρτίζει η εκτελεστική εξουσία, η κυβέρνηση. Τελικώς, τα δικαστήρια καλούνται να κρίνουν τη συνταγματικότητα των πολιτικών μίας κυβέρνησης. Όμως, η σκοπιμότητα θέσπισης μίας ρύθμισης και εν τέλει η δημόσια πολιτική που εξυπηρετεί, δεν ανήκει στην αρμοδιότητα του δικαστικού ελέγχου. Είναι αμιγώς αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, της Κυβέρνησης. Ενδεχομένως μπορεί να επέμβει ο δικαστής, όταν οι πολιτικές που ακολουθούνται μέσω μίας νομοθετικής ρύθμισης είναι κατάφωρα αντισυνταγματικές, εκτός ορίων κοινής λογικής και απειλούν τη νομιμότητα ως χαρακτηριστικό του Κράτους Δικαίου.

Η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος από την εκτελεστική εξουσία για τη δικαιολόγηση νομοθετικών ρυθμίσεων που δε συνάδουν με τη συνταγματική τάξη, μπορεί να καταστεί επικίνδυνη όταν η προστασία του τελικώς δεν επιτυγχάνεται, εν τούτοις οι μη συνταγματικές ρυθμίσεις παραμένουν σε ισχύ ή επαναλαμβάνονται. Η αόριστη έννοια του δημοσίου συμφέροντος, ανάλογα με τις περιστάσεις και τα δεδομένα της ισχύουσας πολιτειακής κατάστασης, λαμβάνει πολυάριθμες και πολυσχιδείς ερμηνείες, άλλοτε πιο περιορισμένες ενώ άλλοτε διευρύνονται κατά το δοκούν.

Τα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, στις περιπτώσεις που ασκούν κατά μεταβατικό στάδιο την κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., μπορεί να ταυτίζονται με μη νόμιμες ενέργειες και αποφάσεις της Τ.Α. Δηλαδή, η Κεντρική Διοίκηση συντάσσεται με τοπικές αποφάσεις και «τοπικές πολιτικές», αν μπορεί να δοθεί τέτοιος όρος στην Τ.Α. Βέβαια και σε αυτές τις περιπτώσεις «συνεννοημένης υπέρβασης νομιμότητας» μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τ.Α. υποκρύπτεται πολύ συχνά ο αδιαφανής συνδυαστικός κρίκος των ομάδων συμφερόντων, των κομμάτων, των πελατειακών σχέσεων.

Οι φορείς της Τ.Α. τις περισσότερες φορές παρακάμπτουν τη νομιμότητα βασιζόμενοι στην οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια που κατοχυρώνει το Σύνταγμα στην Τ.Α. Ίσως είναι βάσιμα

τα αιτήματα των δημοτικών και περιφερειακών αρχών για μεταβίβαση περισσότερων αρμοδιοτήτων στην Τ.Α. γεγονός που θα καταστήσει πιο αποτελεσματική τη δράση της και θα εμπεδώσει τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Αλλά, είναι σημαντικό να γίνει η διάκριση μεταξύ των αρχών αυτών και της γενικής πολιτικής της χώρας, η χάραξη της οποίας αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης βάσει του Συντάγματος. Συνεπώς, οι αποφάσεις των φορέων της Τ.Α. δεν μπορούν να αποκλίνουν από τη γενική κυβερνητική πολιτική.

Επίσης και η Τ.Α. είναι πεδίο διαπλοκής συμφερόντων ομάδων, κομμάτων και καθορίζει σημαντικές αποφάσεις και δράσεις ο δεσμός των πελατειακών σχέσεων. Υπάρχουν και περιπτώσεις που η μη εφαρμογή του νόμου στην Τ.Α. οφείλεται σε άγνοια ή παρερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων, η οποία κάποιες φορές είναι εσκεμμένη.

Μία ακόμα παθογένεια της δημόσιας διοίκησης είναι η αόριστη αναβολή εφαρμογής νομοθετικής ρύθμισης μέχρι την έκδοση κανονιστικού διατάγματος ή υπουργικής απόφασης. Σχετικό παράδειγμα που αναφέρθηκε είναι η εξακολουθητική αναβλητικότητα της πλήρους εφαρμογής του θεσμού του Επόπτη των Ο.Τ.Α. Ο ορισμός του Επόπτη, η σύσταση και έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία δεν έχει εκδοθεί από τη δημοσίευσή του ν. 3852/2010. Η σταθερή αναβλητικότητα των κυβερνήσεων να εφαρμοστεί πλήρως ο έλεγχος νομιμότητας και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών στην Τ.Α. καταδεικνύει πολιτική «οπισθοχώρησης» στην εφαρμογή ειλημμένων κυβερνητικών αποφάσεων που έχουν νομοθετηθεί με έρεισμα τη σχετική συνταγματική πρόβλεψη.

Σε γενικές γραμμές, οι πολιτικές που εφαρμόζονται στην Ελλάδα είναι αυτές που επικρατούν στον δυτικό φιλελεύθερο κόσμο. Όπως διαπιστώνεται καθημερινά σε πολλούς τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας και της δημόσιας ζωής και ιδίως σε περιόδους ευρωπαϊκών και διεθνών κρίσεων, το κέντρο λήψης των αποφάσεων και οι κυβερνητικές πολιτικές, διαμορφώνονται πρωτίστως από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς ή και τους διεθνείς οργανισμούς. Το κυρίαρχο κράτος δεν υφίσταται πλέον κατά τον κλασικό ορισμό του Carl Schmitt ως *«εν εαυτή ειρηνευμένη, εδαφικά κλειστή και για Ξένους αδιαπέραστη οργανωμένη πολιτική ενότητα»* (Schmitt, 1988, σ. 73). Το σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο κράτος υπόκειται σε εξουσιαστικές δυνάμεις από θεσμούς και φορείς, εκτός των συνόρων του.

Οι εξαιρετικές και έκτακτες συνθήκες που επικράτησαν τις περιόδους των κρίσεων έδωσαν ώθηση στο ελληνικό διοικητικό σύστημα για αλλαγές στον παρωχημένο τρόπο διοίκησης. Έχουν σημειωθεί σημαντικές πρόοδοι στην ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών και γενικότερα στη χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας, στην εξυπηρέτηση των πολιτών, στην ενδοδιοικητική επικοινωνία, στις προσλήψεις μόνιμου προσωπικού, στην υιοθέτηση προτύπων

της Ε.Ε. προς απορρόφηση κονδυλίων και παρακολούθηση έργων (Σωτηρόπουλος Δ. Α., "Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, οικονομική κρίση και πανδημία covid 19", 2021, σ. 404).

Ωστόσο η ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να πάσχει από πλεονάζουσα παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων που δεν εφαρμόζονται και παραμένουν σε αδράνεια, από υπερβολική πολιτικοποίηση και κομματικοποίηση ιδίως των ανώτατων στελεχών της Κεντρικής Διοίκησης ή των αιρετών της Τ.Α., από πελατειακές τάσεις σε κάθε πεδίο δράσης της Κεντρικής Διοίκησης και της Τ.Α., από πολυνομία και κακή νομοθέτηση, από κακή χρήση υλικών και ανθρώπινων πόρων, από αναποτελεσματικές μεθόδους ή από έλλειψη μεθόδων οργάνωσης της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων, από νομικισμό και τυπολατρεία (Σωτηρόπουλος Δ. Α., "Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, οικονομική κρίση και πανδημία covid 19", 2021, σ. 406).

Όπως αναφέρθηκε και στην Εισαγωγή της υπόψη εργασίας, βασική πρόθεση ήταν η ανάδειξη της απουσίας της νομιμότητας, με την ευρεία έννοια, από τις δράσεις και συμπεριφορές των οργάνων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Σαφώς δεν υποστηρίζεται η άκρατη τυπολατρεία και η εμμονή στο γράμμα του νόμου, σε βάρος της αποτελεσματικότητας τη διοικητικής δράσης και της ικανοποίησης του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η υπέρβαση της νομιμότητας από τη Διοίκηση δεν επιλέγεται προς αποφυγή νομικισμού και τυπολατρείας. Είναι ένδειξη της τάσης επικράτησης συμφερόντων «υπεράνω του νόμου», της αδικαιολόγητης «άγνοιας νόμου» και ίσως το πιο σημαντικό, απόρροια του φαινομένου συγκεντρωτισμού της εξουσίας και του φθίνοντος αντισταθμιστικού αλληλοελέγχου των τριών εξουσιών του κράτους.

Σε κάθε περίπτωση, η ανάπτυξη πολιτικού, διοικητικού και νομικού πολιτισμού στους δρώντες των δημόσιων πολιτικών και της δημόσιας διοίκησης, θα «λειάνει» τις παθογένειες των χώρων της πολιτικής και της διοίκησης, συμβάλλοντας καθοριστικά στην ορθολογική εκτέλεση των ρόλων τους, με επίκεντρο πάντα, τον σεβασμό στην αξία του ανθρώπου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Δευτερογενείς Πηγές

ΒΙΒΛΙΑ

- Hague, R., & Harrop, M. (2005). *"Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση"*. Κριτική.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *"Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους"* (1η εκδ.). Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδάνος.
- Schmitt, C. (1988). *«Η έννοια του Πολιτικού»*. Κριτική
- Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). "Εισαγωγή στο δίκαιο και στους συνταγματικούς θεσμούς". Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. Ανάκτηση 25.04.2023, από <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/5989>.
- Αναστασίου, Α. - Τζέμος, Β. *Εγχειρίδιο μαθήματος «27-ΑΕΦ-01: Έλεγχος διοικητικής δράσης»*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2021
- Ανδρέου, Γ, *Η νεοθεσμική προσέγγιση της πολιτικής*, Κριτική, Αθήνα 2018
- Βενιζέλος, Ε. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021
- Δαγτόγλου, Π.Δ. *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Γ' έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1992
- Δαγτόγλου, Π.Δ. *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, τόμοι Α' και Β', Σάκκουλας, Αθήνα 2005
- Ηλιάδου, Αικ. (2021). *Έλεγχοι στη Δημόσια Διοίκηση*. Στο Β. Ν. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *"Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα"*. Εκδόσεις εαπ
- Κοϊμτζόγλου, Ι., *Σύνοψη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017
- Κοντιάδης, Ξ., & Φωτιάδου, Α. (2022). *Η Συνταγματική Ανθεκτικότητα στη Δοκιμασία των Κρίσεων*. Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.
- Λαδή, Σ. (2021). *Η Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα*. Στο Δ. Α. Νταλάκου, *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις εαπ.
- Λαδή, Σ., & Νταλάκου, Β. (2016). *Βασικές Έννοιες Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής*. Στο *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Παπαζήση Α.Ε.Β.Ε.
- Μανιτάκης, Α., *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδεις έννοιες*, τόμ. Ι, Σάκκουλας. Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004
- Μαντζούφας, Π. (2006). *Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης*. Εκδόσεις Σάκκουλα
- Παπαδοπούλου, Τ. (2015). *Κοινωνικό κράτος δικαίου και διάκριση των λειτουργιών*. Στο *Συνταγματικό δίκαιο* (σ. 320). "Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις". Ανάκτηση 17.04.2023 από <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/4277>

Πραβίτα, Μ.-Η. (2021). *Σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας*. Στο Β. Ν. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις εαπ.

Ράικος, Α. (1991). *Συνταγματικό Δίκαιο*(Τόμ. Α' - Τεύχος Γ'). Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Ραμματά, Μ. (2021). *Δημόσιες Πολιτικές. Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και στο Εξωτερικό*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Σολδάτος, Δ. (2000). *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, Μαρία Ελ. Δημοπούλου .

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1993). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι* (6η εκδ.). Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2021). *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, οικονομική κρίση και πανδημία covid 19*. Στο Β. Ν. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις εαπ.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α., & Νταλάκου, Β. (2021). *Ο ρόλος των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης*. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος, & Β. Νταλάκου, *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις εαπ.

Τσάτσος, Δ. (1985). *Συνταγματικό Δίκαιο* (Τόμ. Α'). Αντ. Ν. Σάκκουλα.

ΑΡΘΡΑ - ΜΕΛΕΤΕΣ

Ανώνυμου, "Καλύτερα να μιλάμε για "ετεροδιοίκηση". (20.09.2014). Ανάκτηση 04.04.2023 από "Δάπλους στην Αυτοδιοίκηση": <https://www.diaplous-autodioikisi.gr/meletes-keimena/2015-01-12-08-54-32>.

Ακριβοπούλου, Χ. (Χ.Χ.). "ΣτΕ 2192/2014: Αναδρομικές μειώσεις συντάξεων στρατιωτικών (σχόλιο)". "Τα δικαιώματα του Ανθρώπου". Ανάκτηση 04.04. 2023, από <https://www.constitutionalism.gr/ste-2192-2014-akrivopoulou/>

Ανδρουλάκης, Β. (2015).

Η επίκαιρη προκή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μια συνεχής αναζήτηση".

"Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου". Νομική Βιβλιοθήκη

Βενιζέλος, Ε. (2011). "Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό". "Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου" (1). Ανάκτηση 04.04.2023, από <https://www.sakkoulas-online.gr/>

Βενιζέλος, Ε. (2020, 04 04). "Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία». "Δικαιώματα του Ανθρώπου"(84). Ανάκτηση 02.04.2023, από <https://www.evenizelos.gr/mme/articlesinthepress/435-articles2020/6222-4-4-2020.html>

Βλαχόπουλος, Σ. (2020, 29 03). «Οχι» στον συνταγματικό μιθριδατισμό. "Η Καθημερινή". Ανάκτηση 04.04.2023, από <https://www.kathimerini.gr/opinion/1071326/ochi-ston-syntagmatiko-mithridatismo/>

Γιαννακόπουλος, Κ. (2012). "Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης". "Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου".

Δερμιτζάκη, Φ. (2012). «*Η δυσμενής μισθολογική μεταχείριση των νέων κατά το Μνημόνιο II*» *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*

Δρόσος, Γ. (2021, 02 12). "Πόσο πάει; Τρεις σκέψεις για την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού". "Η Αυγή". Ανάκτηση 04.04.2023, από <https://www.constitutionalism.gr/poso-paei-tris-skepsis-giatin-iproxreotikotita-tou-emvoliasμου/>

Καμτσίδου, Ι. (2017). "Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος". "Δικαιώματα του Ανθρώπου", 3.

Καμτσίδου, Ι. (2020). "Η πανδημία και η αναχώρηση του δικαίου". "Λαϊκιστικός Συνταγματισμός". Ανάκτηση 04.04.2023, Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας (Ελ.Ιδ.Ε.Κ.)

Κασιμάτης, Γ. (2010). "Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ". Αθήνα: Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών.

Κατρούγκαλος, Γ. (22.03.2011). "Νέο «παρασύνταγμα»-νέα εθελοδοουλία;". "Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης". Ανάκτηση 10.04.2023, από https://www.constitutionalism.gr/1967-to-parasyntaxma-toy-mnimoniou-kai-o-allos-dromos/#_edn2

Κλώντζα, Ό., & Μπίτσικα, Π. (2014). "Η Χρυσή Αυγή στον χάρτη των αυτοδιοικητικών εκλογών". "Το Βήμα". Ανάκτηση 06.01.2023, από <https://www.tovima.gr/2014/05/19/politics/i-xrysi-aygi-ston-xarti-twn-aytodioikitikwn-eklogwn>

Κτιστάκη, Σ. (2012, 08). "Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα". "Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης", ΝΔ'.

Κυριαζής, Δ. (2014, 05 21). "Πότε θα σταματήσει η άνοδος της Χρυσής Αυγής;". *Lifo*. Ανάκτηση 06.01.2023, από <https://www.lifo.gr/various/pote-tha-stamatisei-i-anodos-tis-hrysis-aygis>

Μανιτάκης, Α. (2011). "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου". "Δικαιώματα του Ανθρώπου"(51), σσ. 689-719.

Μανιτάκης, Α. (2021, 12 05). "Η ζωή μου και η ζωή των άλλων". "Καθημερινή της Κυριακής". Ανάκτηση 04.04.2023, από <https://www.constitutionalism.gr/i-zioi-mou-kai-i-zoi-ton-allon/>

Μποτόπουλος, Κ. (20.12.2012). «*Η (συνειδητή) διαστρέβλωση μιας απόφασης: Το ΣτΕ και οι «ανεμβολίαστοι υγειονομικοί»*». *SyntagmaWatch.gr*. Ανάκτηση 04. 04.2023, από <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/h-syneidhth-diastrevlosi-mias-apofasis-to-ste-kai-oi-anemvoliaστοι-ygeionomikoi/>

Πάνος Τσακλόγλου, Γ. Ο. (2016). "Ένα νέο Αναπτυξιακό Πρότυπο για την Ελληνική Οικονομία και η Μετάβαση σε αυτό". *διαΝέοσις Οργανισμός Έρευνας και Ανάπτυξης*. Ανάκτηση 05.04.2023, από <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/10/teliko-arxeio-paragogikou-montelou-12-10.pdf>

Πρεβεδούρου, Ε. (2016, 09 05). "Οι διοικητικές προσφυγές". Ανάκτηση 05.04.2023, από <https://www.prevedourou.gr/%ce%b4%ce%b9%ce%bf%ce%b9%ce%ba%ce%b7%cf%84%ce%b9%>

[ce%ba%ce%ad%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%bf%cf%83%cf%86%cf%85%ce%b3%ce%ad%cf%82-%ce%b3%ce%b5%ce%bd%ce%b9%ce%ba%cf%8c-%ce%b4%ce%b9%ce%bf%ce%b9%ce%ba%ce%b7/](https://www.edd.gr/index.php/component/content/article/23-announcements/76-notice-about-ert)

Σπυροπούλου, Β. "Η στάθμιση δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος στα πλαίσια της προσωρινής δικαστικής προστασίας. Δημόσια υγεία και βλάβη από τους περιορισμούς για την αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορονοϊού" Ανάκτηση 01.04.2023 από <https://www.edd.gr/index.php/component/content/article/23-announcements/76-notice-about-ert>

Σωτηρέλης, Γ. (2021, 12 07). "Υπάρχουν εν τέλει συνταγματικά όρια; Σκέψεις, προβληματισμοί και επιφυλάξεις για τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των άνω των εξήντα ετών". *Libre.gr*. Ανάκτηση 04.04.2023, από <https://www.constitutionalism.gr/iparxoun-en-telei-sintagmatika-oria/>

Σωτηρόπουλος, Β. (2022, 09 01). "Το ΣτΕ σε ασυμφωνία με το ΕΔΔΑ για τις συναθροίσεις". *SyntagmaWatch.gr*. Ανάκτηση 04.04.2023, από <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-ste-se-asymfwnia-me-to-edda-gia-tis-synathroiseis/>

Τσιλιώτης, Χ. (04.09.2020). "Πανδημία και περιοριστικά μέτρα (Μέρος II): Οι αρχές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης παραβίασης του πυρήνα του δικαιώματος". *SYNTAGMA WATCH.gr*. Ανάκτηση 09.02.2023 από https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/pandimia-kai-perioristika-metra-meros-ii-oi-arxes-tis-analogikotitas-kai-tis-apagorefsis-paraviasis-tou-pirina-tou-dikaiomatos/#_ftn2

Τσιλιώτης, Χ. (04.07.2020). "Πανδημία και περιοριστικά μέτρα: Περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα και αρχή της επιφύλαξης του νόμου (Μέρος I)". *SYNTAGMA WATCH.gr*. Ανάκτηση 04.03.2023, από <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/pandimia-kai-perioristika-metra-periorismoi-sta-themelioti-dikaiomata-kai-arxi-tis-epifilaxis-tou-nomou-meros-i/>

Χρυσόγονος, Κ. (2010). "Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής". Ανάκτηση 10.04.2023, από <https://www.constitutionalism.gr/1809-i-hameni-timi-tis-ellinikis-dimokratias-o-mihanism/>

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

"European Medicines Agency". "Εμβόλια COVID-19: εγκεκριμένα". Ανάκτηση 04. 04.2023, από <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/overview/public-health-threats/coronavirus-disease-covid-19/treatments-vaccines/vaccines-covid-19/covid-19-vaccines-authorised# covid-19-vaccines-section>.

«Ενημερωτική Πύλη Κατασκευών Κεραίων». Ανάκτηση 01.04.2023 από <https://keraies.eett.gr/>

"Συνταγματικός ο υποχρεωτικός εμβολιασμός για τους άνω των 60 ετών σύμφωνα με το ΣτΕ: Χαρακτηρίζει ως... "εύλογο κίνητρο" το πρόστιμο των 100 ευρώ το μήνα". (30.06.2022).

LegalNews24.gr. Ανάκτηση 04.04.2023, από <http://www.legalnews24.gr/2022/06/60-100.html>

Βενιζέλος, Ε. (2018, 05 15). "Η εθνική νομοθεσία εφαρμογής των μνημονίων συνιστά δίκαιο της ανάγκης ;". Ανάκτηση 15.04.2023, από https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/6214-i-ethniki-nomothesia-efarmogis-ton-mnimonion-synista-dikaio-tis-anagkis.html#_ftn4

Πουρνάρα, Κ. (07.03.2017.). "Η νομική αξιολόγηση της δυνατότητας ή μη εγκατάστασης σταθμών βάσεως και κεραιών κινητής τηλεφωνίας σε κατοικημένες περιοχές". Ανάκτηση από <https://efotopoulou.gr/i-nomiki-axiologisi-tis-dinatotitas-i-mi-egkatakastasis-stathmon-vaseos-kekereon-kinitis-tilefonias-se-katikimenes-perioches/>

Πρωτογενείς πηγές

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ (αναθεώρηση 2019 ΦΕΚ Α'211)

ΝΟΜΟΙ

- A.N. 582 της 28/28.9.1968 "Περί δημοτικών και κοινοτικών κοιμητηρίων", ΦΕΚ Α' 225
- ν. 2187/1994 "Ρύθμιση θεμάτων σχετικών με την σύναψη και διαχείριση δανείων του Ελληνικού Δημοσίου απο το εσωτερικό και το εξωτερικό και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 16
- ν. 2190/1994 "Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης", ΦΕΚ Α' 28
- ν. 2527/1997 "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 206
- ν. 2619/1998 "Κύρωση της Σύμβασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Βιοϊατρική", ΦΕΚ Α' 132
- ν. 2690/1999 "Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας", ΦΕΚ Α' 45
- ν. 2696/1999 "Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας", ΦΕΚ Α' 50
- ν. 2946/2001 «Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 224
- ν. 3068/2002 "Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του συμβούλου Επικρατείας και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 274
- ν. 3126/2003 "Ποινική Ευθύνη των Υπουργών.", ΦΕΚ Α' 66
- ν. 3463/2006 "Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων", ΦΕΚ Α' 114
- ν. 3584/2007 "Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων", ΦΕΚ Α' 143

- ν. 3845/2010 "Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο", ΦΕΚ Α' 65
- ν. 3847/2010 "Επανακαθορισμός των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδειάς για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους του Δημοσίου", ΦΕΚ Α' 67
- ν. 3852/2010 "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης", ΦΕΚ Α' 87
- ν. 3870/2010 "Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές" ΦΕΚ Α' 138
- ν. 4030/2011 "ΑΔΕΙΕΣ ΔΟΜΗΣΗΣ-Έλεγχος, ΑΥΘΑΙΡΕΤΑ/Πετρελαιοκίνηση/ Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής κλπ", ΦΕΚ Α' 249
- ν. 4053/2012 "Ρύθμιση λειτουργίας της ταχυδρομικής αγοράς, θεμάτων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και άλλες διατάξεις.", ΦΕΚ Α' 44
- ν. 4070/2012 "Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις.", ΦΕΚ Α' 82
- ν. 4111/2013 "Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/ 2012, ... και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 18
- ν. 4178/2013 "Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 174
- ν. 4264/2014 "Άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 118
- ν. 4314/2014 "Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 265
- ν. 4412/2016 "Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)", ΦΕΚ Α' 147
- ν. 4443/2016 Ι) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής και άλλες διατάξεις" , ΦΕΚ Α' 232
- ν. 4495/2017 "Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 167.
- ν. 4619/2019 "Κύρωση του Ποινικού Κώδικα", ΦΕΚ Α' 95
- ν. 4623/2019 "Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα", ΦΕΚ Α' 134

- ν. 4635/2019 "Επενδύω στην Ελλάδα κλπ (Κεραίες/Ψηφιακή Διακυβέρνηση /ΣΣΕ/Δημοσ.Συμβάσεις/ΓΕΜΗ/Διαδικτυακά παίγνια κλπ", ΦΕΚ Α' 167
- ν. 4764/2020 "Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις.", ΦΕΚ Α' 256
- ν. 4820/2021 "Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις", ΦΕΚ Α' 130 .
- ν. 4839/2021 «Κύρωση της από 26.7.2021 τροποποίησης και αντικατάστασης της από 3.6.2019 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς για το Έργο VI της από 6.9.2018 Σύμβασης Δωρεάς μεταξύ του Ιδρύματος «Κοινωνικό Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος» και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της υγείας και των Παραρτημάτων της και άλλες επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19», ΦΕΚ Α' 181
- ν. 4850/2021 "Οδηγώντας με ασφάλεια: Εκσυγχρονισμός πλαισίου εκπαίδευσης και εξέτασης υποψήφιων οδηγών και οδηγών για τη χορήγηση αδειών οδήγησης οχημάτων, διατάξεις σχετικά με την οδήγηση ατόμων με αναπηρία, ρυθμίσεις για την ταξινόμηση και την κυκλοφορία οχημάτων ιστορικού ενδιαφέροντος, λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις", ΦΕΚ Α' 208
- ν. 4865/2021 "Σύσταση και οργάνωση νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία «Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας», στρατηγική κεντρικών προμηθειών προϊόντων και υπηρεσιών υγείας και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη δημόσια υγεία και την κοινωνική πρόνοια.", ΦΕΚ Α' 238
- ν. 4876/2021 "Μεταρρυθμίσεις στο νομοθετικό πλαίσιο της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών και άλλες επείγουσες διατάξεις.", ΦΕΚ Α' 251
- ν. 4917/2022 "Κύρωση της από 17.3.2022 Επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς - Έργο VIII, Παράρτημα 12 της από 6.9.2018 Σύμβασης Δωρεάς μεταξύ του Ιδρύματος «Κοινωνικό Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος» και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της υγείας - Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την προστασία της δημόσιας υγείας και άλλες επείγουσες διατάξεις.", ΦΕΚ Α' 67
- ν. 5003/2022 "Δημοτική Αστυνομία, Φορείς Λαϊκών Αγορών, απλούστευση διαδικασιών μεταξύ Ο.Τ.Α. και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ρυθμίσεις εξομάλυνσης της εκλογικής διαδικασίας κατοίκων εξωτερικού και λοιπές ρυθμίσεις.", ΦΕΚ Α' 230

Π.Ν.Π.

Π.Ν.Π. «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού", ΦΕΚ Α' 42

Π.Δ.

π.δ. 524/1980 "Περί καθορισμού διαδικασίας επιλογής του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)", ΦΕΚ Α'143

π.δ. 26/2012 "Κωδικοποίηση σ' ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών"(ΦΕΚ Α' 57)

Υ.Α.

53571/3839/2000 Υπουργοί Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Υγείας και Προνοίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών "Μέτρα προφύλαξης του κοινού από τη λειτουργία κεραιών εγκατεστημένων στην ξηρά", ΦΕΚ Β' 1105

Υπουργού Εσωτερικών "Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας Δημοτικού Συμβουλίου", ΦΕΚ Β' 661
Α2-797/2014 απόφαση Υφυπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας "Ρύθμιση θεμάτων σχετικά με τον τρόπο, τον τύπο και την διαδικασία επιβολής των προστίμων που επιβάλλονται από τα ελεγκτικά όργανα κατά την διαπίστωση παράβασης, σε εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 4264/2014, αναπροσαρμογή των ποσών και κάθε άλλη λεπτομέρεια", ΦΕΚ Β' 2398

41087/2017 Υπουργοί Εσωτερικών - Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης Και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας Δημοτικών Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών", ΦΕΚ Β' 4249

48123/6983/2018 "Διαδικασίες ηλεκτρονικής υποβολής, ελέγχου και έκδοσης των διοικητικών πράξεων του άρθρου 29 του ν.4495/2017 και καθορισμός ηλεκτρονικών υπηρεσιών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 33 του ν.4495/2017", ΦΕΚ Β' 3136

24923/04.04.2019 Υπουργού Εσωτερικών "Καθορισμός τρόπου χρήσης των χώρων που διατίθενται κατά την προεκλογική περίοδο των εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δημοτικών και περιφερειακών εκλογών, στους συνδυασμούς των υποψηφίων, για την προβολή τους καθώς και άλλων λεπτομερειών", ΦΕΚ Β' 1166

ΛΟΙΠΕΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

14/2008 εγκύκλιος Υπουργού Εσωτερικών «Υποχρέωση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας προς έκδοση διαπιστωτικού χαρακτήρα απόφασης για την τεκμαιρόμενη νομιμότητα"

Εγκύκλιοι 4/12.03.2020 και 7/31.03.2020 του Εισαγγελέα Αρείου Πάγου

99562/36373/12.12.2016 απόφαση Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής "Αναρμοδιότητα Δημάρχων επί θεμάτων αρμοδιότητας Υπηρεσιών Δόμησης" Α.Δ.Α. 7ΑΦ2ΟΡ1Κ-5ΑΓ

«Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας Δήμου» ΦΕΚ Β' 2598/2012

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ν. 5003/2022, ΦΕΚ Α' 230

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ Νομικού Συμβουλίου του Κράτους 34/2008

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΣτΕ 174/2002

ΣτΕ 3642/1999

ΣτΕ 2577/1999

ΣτΕ 2415/1999

ΣτΕ Ολ 1934/1998

ΣτΕ Ολ 1147/2022

ΣτΕ τμ. Ε' 152/2018

ΣτΕ Ολ 1684/2022

ΣτΕ Ολ 1264/2005

ΣτΕ 1592/2016

ΣτΕ Γ' 7μ. 2332/2022

ΣτΕ Ανακοίνωση Προέδρου από 30.06.2022, Ανάκτηση 28.04.2023 από <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairoitita/anakoinwseis-proedrou>

ΔΕφετΑθ 1562/2005

Εφ Θεσ 481/2010

ΜΠρΑθ 4531/2004

ΕΚΔΟΣΕΙΣ Ε.Ε.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C/202. (2016, 06 07). ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΑΠΟΔΟΣΗ ΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ Ε.Ε. Η ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Ε

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 236, (02.08.1997) "Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης Άμστερνταμ"

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανακοίνωση από 02.02.2000. Ανάκτηση 01.03.2023 από https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_00_96

ΑΡΧΕΙΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

Φυσικό και Ψηφιακό Αρχείο μίας εκ των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

ΔΗΛΩΣΗ

Σε εφαρμογή του αρ. 30 του ν. 4624/2019 (ΦΕΚ Α' 137), για λόγους προστασίας προσωπικών δεδομένων των υπαλλήλων που έλαβαν μέρος στην από 09.03.2023 Συνέντευξη, καθώς και των αιρετών και υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. που αναφέρονται στις μελέτες περίπτωσης της εργασίας, δεν αναφέρονται οι αριθμοί πρωτοκόλλων και οι Αριθμοί Διαδικτυακής Ανάρτησης στο Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ των σχετικών αποφάσεων και εγγράφων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Ο.Τ.Α., ούτε οι τοπωνυμίες των Ο.Τ.Α. και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όλα τα σχετικά στοιχεία βρίσκονται στη διάθεση της συγγράφουσας, σε περίπτωση που αναζητηθούν.