



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση: α) της από 12.6.2023 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση κατεπείγουσών αναγκών προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης της συνέχειας στη διοίκηση του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)» (Α΄ 125) και β) της από 5.7.2023 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κατεπείγουσας ανάγκης ενίσχυσης της στελέχωσης των πληρωμάτων στα ασθενοφόρα των δομών του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας, των Κέντρων Υγείας και των Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας» (Α΄ 132) και άλλες επείγουσες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από πέντε Μέρη και είκοσι επτά (27) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου.

Ειδικότερα, το Μέρος Α΄, υπό τον τίτλο «Κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου», αποτελείται από δύο (2) άρθρα (άρθρα 1 και 2). Με τις διατάξεις του άρθρου 1 του νομοσχεδίου κυρώνεται η από 12.6.2023 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση κατεπείγουσών αναγκών προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης της συνέχειας στη διοίκηση του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)», η οποία δημοσιεύθηκε την 12.6.2023 (ΦΕΚ Α΄ 125). Η ως άνω ΠΝΠ αποτελείται από τέσσερα (4) άρθρα. Με τις διατάξεις του άρ-

θρου πρώτου της εν λόγω ΠΝΠ παρατείνεται, έως την 31.8.2023, η δυνατότητα παραμονής στην υπηρεσία τους των ιατρών του κλάδου Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), των οποίων η υπαλληλική σχέση θα έληγε αυτοδικαίως την 31.12.2022, την 31.12.2021 ή την 31.12.2020, λόγω συμπλήρωσης του εξηκοστού έβδομου έτους της ηλικίας τους, κατά το ειδικότερο οριζόμενα (άρθρο πρώτο). Παρέχεται, επίσης, η δυνατότητα σύναψης, έως την 31.7.2023, συμβάσεων προμήθειας μονοκλωνικών αντισωμάτων ή λοιπών φαρμάκων για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19, με διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση διακήρυξης, κατά παρέκκλιση των κείμενων εθνικών διατάξεων περί δημοσίων συμβάσεων, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις της παρ. 1 του τεσσαρακοστού τρίτου άρθρου του ν. 4839/2021 (άρθρο δεύτερο). Παρατείνεται, εκ νέου, η θητεία του Διοικητικού Συμβουλίου του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) από τη λήξη της μέχρι τον ορισμό νέου Διοικητικού Συμβουλίου, και όχι αργότερα από την 30.9.2023 (άρθρο τρίτο), και ορίζεται η έναρξη ισχύος της ως άνω ΠΝΠ (άρθρο τέταρτο).

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 του νομοσχεδίου κυρώνεται η από 5.7.2023 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κατεπείγουσας ανάγκης ενίσχυσης της στελέχωσης των πληρωμάτων στα ασθενοφόρα των δομών του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας, των Κέντρων Υγείας και των Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας», η οποία δημοσιεύθηκε την 5.7.2023 (και όχι την 5.7.2022, όπως, εκ παραδρομής αναφέρεται στο προοίμιό της, βλ. και ΦΕΚ Α΄ 132/2023) και αποτελείται από δύο (2) άρθρα. Με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου της ως άνω ΠΝΠ προβλέπεται η δυνατότητα διάθεσης, μέχρι την 31.12.2023, προσωπικού του Πυροσβεστικού Σώματος ή στρατιωτικού προσωπικού των Ενόπλων Δυνάμεων, εξαιρουμένων των οπλιτών θητείας, στις δομές, μεταξύ άλλων, του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας (Ε.Κ.Α.Β.), των Κέντρων Υγείας και των Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων των νησιωτικών δήμων της χώρας, στις οποίες δεν υπάρχει ή δεν επαρκεί το προσωπικό κλάδων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕ) πληρωμάτων ασθενοφόρων ή ΔΕ οδηγών για τη λειτουργία των ασθενοφόρων οχημάτων τους, καθώς και η απόσπαση υπαλλήλων κλάδων και ειδικοτήτων οδηγών των οικείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), και καθορίζονται, ιδίως, οι προϋποθέσεις απόσπασης των εν λόγω υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., οι αποδοχές και η αποζημίωση του διατιθέμενου ή αποσπώμενου προσωπικού για την εκτέλεση της πρόσθετης αυτής υπηρεσίας πληρώματος ή οδηγού ασθενοφόρου οχήματος των εν λόγω δομών. Με το άρθρο δεύτερο της ως άνω ΠΝΠ ορίζεται η έναρξη ισχύος της.

Με τις διατάξεις του Μέρους Β΄ (άρθρα 3 έως 6), υπό τον τίτλο «Επείγουσες διατάξεις αρμοδιότητας [του] Υπουργείου Υγείας», ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τις δαπάνες που προκύπτουν από την εκτέλεση των συμβάσεων της παρ. 1 του άρθρου δεύτερου της από 12.6.2023 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) («Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση κατεπείγουσών αναγκών προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης της συνέχειας στη διοίκηση του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)») (άρθρο 3), τροποποιείται το άρθρο 10 του ν. 3329/2005 και καθορίζεται, εκ νέου, η διαδικασία κατάρτισης σε κάθε Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας (Δ.Υ.ΠΕ.) ηλεκτρονικών καταλόγων επικουρικού, πλην ιατρών, προσωπικού για την κάλυψη επιτακτικών αναγκών των δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας (άρθρο 4), προστίθενται οι ΔΕ οδηγοί στις ειδικότητες που δύνανται να παρέχουν υπηρεσίες προς τα νοσοκομεία του Ε.Σ.Υ. υπό το καθεστώς έκδοσης δελτίου απόδειξης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 5) και παρατείνεται, από τη λήξη της και μέχρι την 30.9.2023, η θητεία των διοικητών των νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. και των προέδρων και διευθυνόντων συμβούλων των εποπτευόμενων φορέων του Υπουργείου Υγείας (άρθρο 6).

Το Μέρος Γ΄, υπό τον τίτλο «Επείγουσες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (άρθρα 7 έως 24) διαρθρώνεται σε δύο (2) Κεφάλαια (Α΄ και Β΄).

Με το Κεφάλαιο Α΄, υπό τον τίτλο «Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού – Τροποποιήσεις ν. 4804/2021» (άρθρα 7 έως 22), και ειδικότερα διά των άρθρων 7 έως 14, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την εκλογή των δημοτικών αρχών. Μεταξύ άλλων, καταργείται η δημοτική κοινότητα του άρθρου 2 παρ. 4 του ν. 3852/2010, ως εκλογική περιφέρεια (άρθρο 7 – τροποποιεί το άρθρο 12 περίπτ. β΄ του ν. 4804/2021), ορίζεται, ως αρμόδιο δικαστήριο «για τις ενέργειες που ορίζονται στα άρθρα 15 και επόμενα» του ν. 4804/2021, το «οικείο Πρωτοδικείο» (άρθρο 8 – τροποποιεί το άρθρο 14 του ν. 4804/2021), ορίζεται ότι στην ποσόστωση του 40% των υποψηφίων κάθε συνδυασμού από κάθε φύλο δεν προσμετούνται οι υποψήφιοι πρόεδροι δημοτικών κοινοτήτων με έως διακόσιους κατοίκους, και ότι η μη επικύρωση της υποψηφιότητας υποψηφίου δεν θίγει κατ' αρχήν τη νομιμότητα του συνδυασμού (άρθρο 9 – τροποποιεί το άρθρο 15 του ν. 4804/2021), επιμηκύνεται, κατά δέκα (10) ημέρες, η προθεσμία για την παράδοση των ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού στον δήμαρχο, πριν από την ψηφοφορία (άρθρο 10 – τροποποιεί το άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 4804/2021), ορίζεται ότι ο τρόπος κατανομής των εδρών του δημοτικού συμβουλίου ενεργείται «κατά φθίνουσα σειρά» (άρθρο 11 – τροποποιεί το άρθρο 26 παρ. 3,4 του ν. 4804/2021), τροποποιείται η μέθοδος κατανομής των εδρών του δη-

4

μοτικού συμβουλίου ούτως ώστε, σε περίπτωση ίσου αριθμού αδιάθετου υπολοίπου ψηφοδελτίων ενός συνδυασμού σε δύο (2) εκλογικές περιφέρειες, η έδρα να απονέμεται στην περιφέρεια με τον μεγαλύτερο αριθμό μόνιμων κατοίκων (άρθρο 12 – τροποποιεί το άρθρο 27 περίπτ. γ΄ του ν. 4804/2021), τροποποιούνται οι ρυθμίσεις για την ανακήρυξη ενός μόνον συνδυασμού σε δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως διακόσιους κατοίκους και σε εκείνες με πληθυσμό από διακόσιους έναν έως δύο χιλιάδες κατοίκους (άρθρο 13 – τροποποιεί το άρθρο 30 παρ. 3 του ν. 4804/2021), και εισάγεται υποχρέωση του Γραμματέα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης να αποστέλλει αντίγραφο της δικαστικής απόφασης επικύρωσης της εκλογής του δημάρχου και του επιτυχόντος και των επιλαχόντων συνδυασμών και συμβούλων στον αντίστοιχο δήμο της χωρικής αρμοδιότητας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 14 – τροποποιεί το άρθρο 36 παρ. 2 του ν. 4804/2021).

Διά των άρθρων 15 έως 19 του Κεφαλαίου Α΄ ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την εκλογή των περιφερειακών αρχών. Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι η μη επικύρωση της υποψηφιότητας υποψηφίου δεν θίγει κατ' αρχήν τη νομιμότητα του συνδυασμού (άρθρο 15 – τροποποιεί το άρθρο 52 παρ. 7,9 του ν. 4804/2021), καθορίζεται, εκ νέου, ο αριθμός των σταυρών προτίμησης που δύνανται να θέσει εκλογέας σε εκλογικές περιφέρειες που εκλέγουν έναν (1) περιφερειακό σύμβουλο (ένας σταυρός προτίμησης) και σε εκείνες που εκλέγουν από δύο (2) έως επτά (7) περιφερειακούς συμβούλους (έως δύο σταυροί προτίμησης) (άρθρο 16 – τροποποιεί το άρθρο 55 παρ. 3 του ν. 4804/2021), ορίζεται ότι ο τρόπος κατανομής των εδρών του περιφερειακού συμβουλίου ενεργείται «κατά φθίνουσα σειρά» (άρθρο 17 – τροποποιεί το άρθρο 59 παρ. 3,4 του ν. 4804/2021), τροποποιείται η μέθοδος κατανομής των εδρών του περιφερειακού συμβουλίου ούτως ώστε, σε περίπτωση ίσου αριθμού αδιάθετου υπολοίπου ψηφοδελτίων ενός συνδυασμού σε δύο (2) εκλογικές περιφέρειες, η έδρα να απονέμεται στην περιφέρεια με τον μεγαλύτερο αριθμό μόνιμων κατοίκων (άρθρο 18 – τροποποιεί το άρθρο 60 περίπτ. γ΄ του ν. 4804/2021), και ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την περίπτωση παραίτησης ή θανάτου υποψήφιου περιφερειάρχη κατά την επαναληπτική ψηφοφορία (άρθρο 19 – τροποποιεί το άρθρο 58 παρ. 8 του ν. 4804/2021).

Με τις λοιπές διατάξεις (άρθρα 20 έως 22) του Κεφαλαίου Α΄ ρυθμίζεται η ανάδειξη του προέδρου του συμβουλίου στις δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μεγαλύτερο των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων (άρθρο 20 – τροποποιεί το άρθρο 79 παρ. 1 του ν. 3852/2010), και ο υπολογισμός του μόνιμου πληθυσμού για τις δημοτικές εκλογές της 8ης Οκτωβρίου 2023 ως προς

τους οικισμούς εκείνους για τους οποίους εκδόθηκε π.δ. αναγνώρισής τους ως δημοτικών κοινοτήτων μετά την 22α Οκτωβρίου 2021 (άρθρο 21), και ορίζεται ότι «[ό]που στα άρθρα 36, 37, 38, 39, 41, 62, 64, 65, 66, 67, 68 και 69 του ν. 4804/2021 (Α΄ 90) αναφέρεται "ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης" νοείται "ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης"» (άρθρο 22).

Στο Κεφάλαιο Β΄, υπό τον τίτλο «Λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών» του Μέρους Γ΄ του νομοσχεδίου (άρθρα 23-24), περιλαμβάνονται, ιδίως, ρυθμίσεις ως προς τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων μεταφοράς μαθητών (άρθρο 23), και τίθενται οι καταργούμενες διατάξεις (άρθρα 17 παρ. 4 και 53 παρ. 4) του ν. 4804/2021 (άρθρο 24).

Με τις ρυθμίσεις του Μέρους Δ΄, υπό τον τίτλο «Άλλες επείγουσες διατάξεις» (άρθρα 25 έως 26), ορίζεται ότι η δυνατότητα επιβολής άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών καταλαμβάνει και τα κακουργήματα του άρθρου 290 ΠΚ, περί επικίνδυνων παρεμβάσεων στην οδική συγκοινωνία, και του άρθρου 291, περί επικίνδυνων παρεμβάσεων στη συγκοινωνία μέσων σταθερής τροχιάς, πλοίων και αεροσκαφών (άρθρο 25), και παρατείνεται, εκ νέου, κατά ένα έτος, ο χρόνος έναρξης ισχύος της διάταξης (της περ. ε΄ της παρ. 6 του άρθρου 41Γ του ν. 2725/1999) περί της υποχρέωσης προμήθειας κάρτας φιλάθλου (άρθρο 26).

Τέλος, διά του Μέρους Ε΄, υπό τον τίτλο «Έναρξη ισχύος» (άρθρο 27) ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Περί των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

α. Το Σύνταγμα έχει ιδρύσει δύο νομοθετικά όργανα. Τη Βουλή, κατ' εξοχήν νομοθετικό όργανο, που ψηφίζει τους νόμους, και το εξαιρετικό νομοθετικό όργανο που είναι σύνθετο και το αποτελούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο, δρα δε υπό προϋποθέσεις και εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (άρθρα 44 παρ. 1 και 48 παρ. 5 του Συντάγματος) (βλ. Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 5η έκδ., 2020, σελ. 441, παρ. 417). Αναγνωρίζοντας, κατά τα ανωτέρω, το δικαίωμα της ανάγκης, το Σύνταγμα ορίζει στο άρθρο 44 παρ. 1 ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε περιπτώσεις εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Οι πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του νόμου και, συνεπώς, με αυτές δύνανται να τροποποιούνται ή να καταργούνται υφιστάμενες νομοθετικές ρυθμίσεις (βλ. ΣΤΕ Ολομ 1250/2003, ΣΤΕ Ολομ 3612/2002, ΣΤΕ Ολομ 3636/1989, βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 15η έκδ., 2017, σελ. 41 επ.).

Σημειωτέον ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν παρεμβαίνει σε ό,τι αφορά τη σκοπιμότητα της πράξης (άρθρα 30 παρ. 1, 50 και 82 παρ. 1 του Συντάγματος). Η εκτίμηση της συνδρομής των προϋποθέσεων κύρωσης πράξης νομοθετικού περιεχομένου ανήκει στην αρμοδιότητα της Βουλής. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ.1 του Συντάγματος (δηλαδή η ύπαρξη έκτακτων περιστάσεων εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης) δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης λήψης αυτού του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν τη νομοθετική εξουσία (βλ. ΣτΕ Ολομ 1250/2003, ΣτΕ Ολομ 3636/1989, ΣτΕ Ολομ 2289/1987). Συνεπώς, ο δικαστής ελέγχει, αφενός μεν, την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (ΣτΕ Ολομ 1250/2003), την έγκαιρη, δηλαδή, κατά το Σύνταγμα, υποβολή τους προς κύρωση ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρα 44 παρ. 1 και 72 παρ. 1 του Συντάγματος), αφετέρου δε, το περιεχόμενό τους από πλευράς συνταγματικότητας. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει χώρα επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει πράξεως νομοθετικού περιεχομένου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 2, όπ. π., σελ. 111, και Γλ. Σιούτη σε Απ. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Π. Παυλόπουλο/Γλ. Σιούτη/Σπ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδ., 2018, σελ. 210). Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 44 παρ. 1), οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση εντός σαράντα ημερών από την έκδοσή τους ή εντός σαράντα ημερών από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο, και πρέπει να κυρωθούν από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, αποβάλλουν την ισχύ τους εφεξής και, συνεπώς, ισχύουν για το χρονικό διάστημα από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την υποβολή τους στη Βουλή ή μέχρι την απόφαση της Βουλής να μην τις κυρώσει (βλ. ΣτΕ 3636/1989). Εάν εγκριθούν από την Ολομέλεια εμπροθέσμως, εξακολουθούν να ισχύουν. Η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο με νομοθετική ρύθμιση ή κατά νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 1, όπ. π., σελ. 42). Για τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου βλ., ενδεικτικά, Π. Παραρά, Η εφαρμογή του άρθρ. 44§1 του Συντάγματος, σε ΤοΣ 2 (1976), σελ. 195 επ., του ιδίου, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, 1981, σελ. 110 επ., του ιδίου, Σύνταγμα 1975 - Corpus, τ. Ι, σελ. 526 επ., Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2009, τ. Ι/Β, σελ. 867 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., τ. 1 σελ. 41 επ., και τ. 2, όπ. π., σελ. 111, Αντ. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 5η

έκδ., 2020, σελ. 455-457, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2021, σελ. 151 επ., Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 6η έκδ., 2021, σελ. 225 επ., Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 3η αναθεωρημ. έκδ. 2022, σελ. 712 επ.). Εξ άλλου, σύμφωνα με το άρθρο 113 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Α΄), τα νομοσχέδια τα οποία κυρώνουν πράξεις νομοθετικού περιεχομένου «περιέχουν απαραίτητως ένα άρθρο που κυρώνει αυτούσια την πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Μπορούν, επίσης, να προστεθούν και διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την κυρούμενη πράξη».

6. Επί των υπό κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών αναγκών προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης της συνέχειας στη διοίκηση του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)», που εκδόθηκε στις 12.6.2023, και η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κατεπειγουσας ανάγκης ενίσχυσης της στελέχωσης των πληρωμάτων στα ασθενοφόρα των δομών του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας, των Κέντρων Υγείας και των Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας», που εκδόθηκε στις 5.7.2023, δημοσιεύθηκαν στο υπ' αριθ. 125 Φ.Ε.Κ., τεύχος Α΄, της 12ης.6.2023 και στο υπ' αριθ. 132 Φ.Ε.Κ., τεύχος Α΄, της 5ης.7.2023, αντίστοιχα. Επομένως, εγκαίρως υποβλήθηκαν στη Βουλή τη 19.7.2023, δύνανται δε να κυρωθούν από την Ολομέλεια της Βουλής εντός τριών μηνών από την υποβολή τους.

Γ. Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ειδικότερα, η παρ. 1 του άρθρου αυτού ορίζει τα εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού». Όπως προκύπτει και από την ένταξη του άρθρου αυτού στο Έκτο Τμήμα του Μέρους Τρίτου του Συντάγματος, υπό τον τίτλο «Διοίκηση», η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

Ουσιώδες στοιχείο της συνταγματικής ρύθμισης για την τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί η εκλογή των αρχών των Ο.Τ.Α., σε όλες τις βαθμίδες τους, με καθολική και μυστική ψηφοφορία (άρθρο 102 παρ. 2 εδ. β΄ του Συντάγματος). Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ Ολομ 3684/2009, ΣτΕ Ολομ 2140/2013), ο τρόπος εκλογής των αρχών των Ο.Τ.Α., «στο μέτρο που δεν ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, επαφίεται στον κοινό νομοθέτη (άρθρα 51 παρ. 3, 54 παρ. 1 και 102 παρ. 2 του Συντάγματος), ο οποίος όμως δεν μπορεί να θεσπίσει διατάξεις που αναιρούν ή περιορίζουν υπερμέτρως το ανωτέρω δικαίωμα του πολίτη (πρβλ. Α-

ΕΔ 35/1985, 13/1997). Κατά την ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου εκλογής των αρχών των Ο.Τ.Α. ο κοινός νομοθέτης διαθέτει μεν ευρύ, κατ' αρχήν, περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό, εν όψει των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν κάθε φορά, του, κατά την κρίση του, πλέον προσφόρου και ενδεδειγμένου για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικού συστήματος, υπό την επιφύλαξη, πάντως, της τήρησης των αρχών της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος (άρθρα 4 παρ. 1 και 51 παρ. 3 του Συντάγματος) και της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως (πρβλ. ΑΕΔ 36/1990), αλλά και της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (πρβλ. ΑΕΔ 36/1990)». Ειδικά ως προς την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, ο τρόπος οργάνωσης της συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας, περιλαμβανομένης της αναδείξεως των αρχών των Ο.Τ.Α., πρέπει να διέπεται από την επιδίωξη συνταγματικώς θεμιτών σκοπών, συναφών με το ρυθμιζόμενο αντικείμενο και τις αρχές που το διέπουν, και οι επί μέρους περιορισμοί να τελούν σε σχέση αναγκαιότητας και αναλογικότητας προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

II. Παρατηρήσεις επί του νομοσχεδίου και επί των τίτλων

α. Το νομοσχέδιο δεν συνοδεύεται από έκθεση δημόσιας διαβούλευσης (βλ. άρθρο 85 παρ. 3 στοιχ. γ) του Κανονισμού της Βουλής).

β. Στον τίτλο του Μέρους Β' [«Επείγουσες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας»], όπως και στον τίτλο του Μέρους Γ' [«Επείγουσες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»], θα ήταν ορθότερο, πριν από τη λέξη «Υπουργείου», να τεθεί το οριστικό άρθρο «του».

γ. Ομοίως, στον τίτλο του Κεφαλαίου Α' του Μέρους Γ' [«Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού – Τροποποιήσεις ν. 4804/2021»], θα ήταν ορθότερο, πριν από τη φράση «ν. 4804/2021», να τεθεί το οριστικό άρθρο «του».

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 7

Με την εν λόγω ρύθμιση ορίζονται, εκ νέου, με την τροποποίηση του άρθρου 12 στοιχ. β' του ν. 4804/2021, οι εκλογικές περιφέρειες για την ανάδειξη των δημοτικών συμβούλων.

Ειδικότερα, καταργείται, ως εκλογική περιφέρεια, η δημοτική κοινότητα του άρθρου 2 παρ. 4 του ν. 3852/2010 (το οποίο ορίζει ότι «4. Τα δημοτικά διαμερίσματα στα οποία διαιρούνται οι οικισμοί - έδρες δήμων με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες. Οι δημοτικές κοινότητες της παρούσας εξακολουθούν να υφι-

στανται αν έχει εκδοθεί προεδρικό διάταγμα διαίρεσης δημοτικών διαμερισμάτων ανεξαρτήτως μεταγενεστέρων πληθυσμιακών αλλαγών»).

Συνεπώς, ως εκλογικές περιφέρειες για την ανάδειξη των δημοτικών συμβούλων ορίζονται, στο εξής, πρώτον, οι δημοτικές ενότητες του άρθρου 2 παρ. 1 του ν. 3852/2010 (σύμφωνα με το οποίο: «1. Η εδαφική περιφέρεια (...) κάθε δήμου που συνιστάται με τον παρόντα νόμο αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των συνενοούμενων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του δήμου ή της κοινότητας») και, δεύτερον, οι δημοτικές ενότητες του άρθρου 84 του ν. 4804/2021 (σύμφωνα με το οποίο: «Οι δήμοι του άρθρου 1 του ν. 3852/2010 (Α' 87) στους οποίους δεν έχει επέλθει καμία μεταβολή αποτελούνται από μια δημοτική ενότητα που φέρει το όνομα του δήμου»).

2. Επί του άρθρου 8

Με το άρθρο 8 τροποποιείται το άρθρο 14 του ν. 4804/2021, ως εξής: «Αρμόδιο για τις ενέργειες που ορίζονται στα άρθρα 15 και επόμενα είναι το οικείο Πρωτοδικείο», και καταργείται, αντίστοιχα, η ρητή αναφορά στο «πολυμελές Πρωτοδικείο της έδρας της περιφέρειας» και στο «Πρωτοδικείο Αθηνών [ως προς την Περιφέρεια Αττικής».

Η προτεινόμενη ρύθμιση ορίζει μεν, εν προκειμένω, το καθ' ύλην αρμόδιο δικαστήριο, δηλαδή εν γένει το Πρωτοδικείο, αλλά δεν διευκρινίζει ούτε τον καθ' ύλην αρμόδιο ειδικότερο σχηματισμό του (Μονομελές – Πολυμελές) ούτε την κατά τόπο αρμοδιότητά του. Τα εν λόγω ζητήματα δεν αποσαφηνίζονται ούτε με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νομοσχέδιο.

Στην περίπτωση κατά την οποία η αναφορά στο «οικείο» δικαστήριο σχετίζεται με την κατά τόπο αρμοδιότητά του, αυτό πρέπει να διατυπωθεί ρητά, και η λέξη «οικείο» να αντικατασταθεί από τη φράση «κατά τόπον αρμόδιο». Αν, εξ άλλου, η αναφορά στο «οικείο» δικαστήριο σχετίζεται με το οριζόμενο από άλλες διατάξεις ως αρμόδιο δικαστήριο, παρέλκει η ως άνω προτεινόμενη ρύθμιση ως έχει.

3. Επί του άρθρου 13

Με την εν λόγω διάταξη τροποποιείται το άρθρο 30 παρ. 3 του ν. 4804/2021 ως προς την ανακήρυξη ενός μόνον συνδυασμού σε δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως διακόσιους κατοίκους και σε εκείνες με πληθυσμό από διακόσιους έναν έως δύο χιλιάδες κατοίκους, ενώ η ισχύουσα διάταξη (άρθρο 30 παρ. 3 του ν. 4804/2021) θέτει ως όριο τον πληθυσμό έως

τριακόσιους κατοίκους.

Παρατηρείται ότι η εν λόγω ρύθμιση τελεί σε συνέχεια της διάταξης του άρθρου 18 παρ. 2 του ν. 5043/2023, σύμφωνα με την οποία: «Όπου (...) στα άρθρα 28, 29 και 30 του ν. 4804/2021, καθώς και στην λοιπή κείμενη νομοθεσία αναφέρονται οι "δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μικρότερο ή ίσο των τριακοσίων (300) κατοίκων", "δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μεγαλύτερο ή ίσο των τριακοσίων ενός (301) κατοίκων" και "δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως και τριακόσιους (300) κατοίκους", νοούνται οι "δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μικρότερο ή ίσο των διακοσίων (200) κατοίκων", "δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μεγαλύτερο ή ίσο των διακοσίων ενός (201) κατοίκων" και "δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως και διακόσιους (200) κατοίκους", αντιστοίχως».

4. Επί του άρθρου 14

Διά της εν λόγω ρύθμισης εισάγεται, κατά τροποποίηση του άρθρου 36 παρ. 2 του ν. 4804/2021, υποχρέωση του Γραμματέα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης να αποστέλλει σε κάθε δήμο της χωρικής αρμοδιότητας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αντίγραφο της απόφασης του Πολυμελούς Πρωτοδικείου περί επικύρωσης της εκλογής, δηλαδή της απόφασης που ανακηρύσσει τον επιτυχόντα και τους επιλαχόντες συνδυασμούς του δημοτικού συμβουλίου, τον δήμαρχο, τους τακτικούς και αναπληρωματικούς δημοτικούς συμβούλους κάθε συνδυασμού ανά εκλογική περιφέρεια, τους τακτικούς και αναπληρωματικούς συμβούλους ή τους προέδρους των δημοτικών κοινοτήτων κάθε συνδυασμού.

Επισημαίνεται ότι δεν καθορίζεται η προθεσμία εντός της οποίας το ως άνω διοικητικό όργανο οφείλει να ασκήσει την εν λόγω αρμοδιότητά του.

Επίσης, δεδομένου ότι σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προβλέπεται η θέση μόνον ενός Γραμματέα της, η φράση «[α]ντίγραφο των αποφάσεων αποστέλλει ο αρμόδιος Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σε κάθε δήμο που ανήκει στη χωρική αρμοδιότητα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης» πρέπει να διατυπωθεί ως εξής: «[α]ντίγραφο των αποφάσεων αποστέλλει ο Γραμματέας κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης σε κάθε δήμο που ανήκει στη χωρική αρμοδιότητά της».

5. Επί του άρθρου 20

Με το άρθρο 20 τροποποιείται το άρθρο 79 παρ. 1 του ν. 3852/2010, το οποίο ορίζει ότι «[π]ρόεδρος του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας από τριακόσιους έναν (301) έως δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους ορίζεται ο σύμβουλος του πρώτου κατά σειρά συνδυασμού στη δημοτική κοινότητα που έ-

λαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του συνδυασμού του (...). Η εν λόγω διάταξη συμπληρώνεται διά της ρύθμισης του ζητήματος ως προς τις δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μεγαλύτερο των δύο χιλιάδων κατοίκων. Ειδικότερα, ορίζεται ότι, στις περιπτώσεις αυτές, πρόεδρος του συμβουλίου «ορίζεται ο σύμβουλος του επιτυχόντος συνδυασμού του δημάρχου που έλαβε στη δημοτική κοινότητα τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του συνδυασμού του (...).».

Το άρθρο 79 παρ. 1 του ν. 3852/2010 όπως είχε αντικατασταθεί διά του άρθρου 6 παρ. 16 του ν. 4071/2012, όριζε ότι «[π]ρόεδρος του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας είναι ο υποψήφιος του συνδυασμού της πλειοψηφίας που έχει λάβει τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης (...)». Στη συνέχεια, με την τροποποίησή του με το άρθρο 80 του ν. 4555/2018, όριζε ότι «[π]ρόεδρος του συμβουλίου της κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων εκλέγεται (...) ο επικεφαλής ενός από τους δύο πρώτους κατά σειρά εκλογής συνδυασμούς (...)». Ακολούθως, η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 67 παρ. 1 του ν. 4604/2019, ως εξής: «[π]ρόεδρος του συμβουλίου της κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων εκλέγεται (...) ο σύμβουλος ενός από τους δύο πρώτους κατά σειρά εκλογής συνδυασμούς, που έλαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του συνδυασμού του (...)». Με την τροποποίηση που υπέστη η εν λόγω διάταξη διά του άρθρου 5 παρ. 9 του ν. 4623/2019, ορίσθηκε ότι «[π]ρόεδρος του συμβουλίου της κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων ορίζεται ο σύμβουλος του πρώτου κατά σειρά συνδυασμού που έλαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του συνδυασμού του (...)», και η ρύθμιση αυτή δεν μεταβλήθηκε, ως προς τα ουσιώδη σημεία της, με την τροποποίηση που υπέστη διά του άρθρου 10 παρ. 4 του ν. 4625/2019. Τέλος, διά του άρθρου 37 παρ. 1 του ν. 5043/2023 ορίσθηκε ότι η ως άνω ρύθμιση εφαρμόζεται στα συμβούλια των δημοτικών κοινοτήτων με πληθυσμό «από τριακόσιους έναν (301) έως δύο χιλιάδες (2.000) κάτοικους», και με την προσθήκη ότι ο σύμβουλος που ορίζεται πρόεδρος του συμβουλίου ως έχων λάβει τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του συνδυασμού του, είναι σύμβουλος του πρώτου κατά σειρά συνδυασμού «στη δημοτική κοινότητα».

Διά του άρθρου 79Α, εξ άλλου, του ν. 3852/2010, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 10 του ν. 5043/2023, εισήχθη (σε συμμόρφωση, σύμφωνα την Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης που συνόδευε το νομοσχέδιο, προς την υπ' αρ. 283/2023 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας) μεταβατική διάταξη για την εκλογή, κατά τη δημοτική περίοδο μέ-

χρι τις 31.12.2023, προέδρου του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας με πληθυσμό, αδιακρίτως, μεγαλύτερο των τριακοσίων (300) κατοίκων, ως εξής: «1. Πρόεδρος του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων εκλέγεται, με ψηφοφορία από το σύνολο των μελών του οικείου συμβουλίου και για το σύνολο της δημοτικής περιόδου, ο σύμβουλος ενός από τους δύο πρώτους κατά σειρά εκλογής συνδυασμούς, που έλαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του συνδυασμού του, με τη διαδικασία της παρ. 1B. 1A. Σε περίπτωση που συνδυασμός πλειοψήφησε στη δημοτική κοινότητα με ποσοστό μεγαλύτερο του πενήντα τοις εκατό (50%), ο πρώτος σε σταυρούς υποψήφιος σύμβουλος του αναδεικνύεται Πρόεδρος του συμβουλίου της εν λόγω δημοτικής κοινότητας, χωρίς να εφαρμόζονται οι παρ. 1 και 1B (...)».

Με την προτεινόμενη διάταξη, εισάγεται, συνεπώς, νέα γενική ρύθμιση (δηλαδή, χωρίς περιορισμένη χρονική ισχύ, αντιθέτως προς το ως άνω άρθρο 79Α) με νέο εύρος εφαρμογής, το οποίο καταλαμβάνει την ανάδειξη του προέδρου του συμβουλίου στις δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό μεγαλύτερο των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων.

Επισημαίνεται ότι, με την απόφαση του ΣτΕ 283/2023, κρίθηκε ότι η αλλαγή του τρόπου ανάδειξης του προέδρου του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας (ως προς εκείνες που έχουν πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων), καθ' ο μέρος καταλαμβάνει δημοτική περίοδο η οποία εκκίνησε μετά από αυτοδιοικητικές εκλογές που διενεργήθηκαν πριν από την ψήφιση της εν λόγω νομοθετικής αλλαγής (και συγκεκριμένα, των εκλογών της 26ης Μαΐου 2019), «συνιστ[ά] επέμβαση του νομοθέτη, μετά τη διεξαγωγή των ανωτέρω εκλογών και μάλιστα σε χρόνο κατά τον οποίο έχουν ήδη εξαχθεί τα εκλογικά αποτελέσματα (...) στην ανάδειξη του ανωτέρω οργάνου διοίκησης (προέδρου συμβουλίου κοινότητας) Ο.Τ.Α. (...). Επομένως, με τις εν λόγω διατάξεις των νόμων 4623/2019 και 4625/2019 ουσιαστικώς μεταβάλλεται εκ των υστέρων το πλαίσιο άσκησης των κατοχυρούμενων στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος δικαιωμάτων του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι και νοθεύεται η εκφρασθείσα κατά τις εκλογές της 26ης Μαΐου 2019 θέληση των εκλογέων των κοινοτήτων άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων (...). Συνεπώς, οι ανωτέρω διατάξεις (...) παραβιάζουν τα αντίστοιχα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, καθώς και τις αρχές (i) της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, ως έκφρασης της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, και (ii) της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού, οι οποίες διέπουν (και) τις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα άρθρα 1 (παρ. 1 και 2), 4 (παρ. 1), 5 (παρ. 1), 51 (παρ. 3), 52 και 102 (παρ. 2) του Συντάγματος (...)» (ΣτΕ 283/2023).

Καθ' ο μέρος, όμως, ο νομοθέτης καθορίζει εν γένει τον τρόπο εκλογής των αρχών των Ο.Τ.Α., έχουν κριθεί τα εξής: «[ε]πειδή, το, κατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, δικαίωμα της συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας περιλαμβάνει την δυνατότητά του αφενός μεν να εκλέγει τους αντιπροσώπους του στο Κοινοβούλιο (ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα), αφετέρου δε να εκθέτει ο ίδιος υποψηφιότητα αντιπροσώπου (παθητικό εκλογικό δικαίωμα), εφόσον βεβαιώς και στις δύο περιπτώσεις συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τα σχετικά άρθρα του Συντάγματος και τη λοιπή νομοθεσία. Τα ανωτέρω ισχύουν και για την εκλογή των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ο.τ.α.) πρώτου και δευτέρου βαθμού, αφού και η εκλογή αυτή ανάγεται στην πολιτική ζωή της Χώρας γενικώς. Εξ άλλου, ο τρόπος της συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας, στο μέτρο που δεν ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, επαφίεται στον κοινό νομοθέτη (άρθρα 51 παρ. 3, 54 παρ. 1 και 102 παρ. 2 του Συντάγματος), ο οποίος όμως δεν μπορεί να θεσπίσει διατάξεις που αναιρούν ή περιορίζουν υπερμέτρως το ανωτέρω δικαίωμα συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας (πρβλ. ΑΕΔ 35/1985, 13/1997)» (ΣΤΕ Ολομ 3684/2009). «Κατά την ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου εκλογής των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ο κοινός νομοθέτης διαθέτει μεν ευρύ, κατ' αρχήν, περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό, εν όψει των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν κάθε φορά, του, κατά την κρίση του, πλέον προσφόρου και ενδεδειγμένου για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικού συστήματος, με την επιφύλαξη, πάντως, της τηρήσεως των αρχών της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος (άρθρα 4 παράγραφος 1 και 51 παράγραφος 3 του Συντάγματος) και της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως (πρβλ. ΑΕΔ 36/1990), οι οποίες διέπουν επίσης την εκλογή των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, αλλά και της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (πρβλ. ΑΕΔ 36/1990), με την έννοια ότι οι τιθέμενοι περιορισμοί στο δικαίωμα συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας, δυνάμει των διατάξεων που ρυθμίζουν τον τρόπο αναδείξεως των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, πρέπει να επιδιώκουν σκοπό συνταγματικά θεμιτό και να μην είναι δυσανάλογοι, σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (βλ. ΣΤΕ 2140/2013 Ολομέλεια, 3684/2009 Ολομέλεια)» (ΣΤΕ 1788/2014).

Όπως έχει, εξ άλλου, ειδικότερα κριθεί, «(...) οι θέσεις του Προέδρου και των Αντιπροέδρων του Δημοτικού Συμβουλίου (και άλλων συλλογικών δημοτικών οργάνων), κατανέμονται στις δημοτικές παρατάξεις, οι οποίες συγκροτούνται από τους δημοτικούς συμβούλους των συνδυασμών, με αποτέλεσμα η πλήρωση των θέσεων αυτών και, τελικά, η συγκρότηση και λειτουργία

για των οργάνων του Δήμου, να έχει αναγωγή στη βούληση του εκλογικού σώματος» (ΣτΕ 78/2015, σκέψ. 9).

Επομένως, στον τρόπο συγκρότησης των οργάνων διοίκησης των δήμων και των περιφερειών θα πρέπει να αποτυπώνεται η βούληση του εκλογικού σώματος αλλά και η αρχή της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος (άρθρα 4 παρ. 1 και 51 παρ. 3 του Συντάγματος) όπως και η αρχή της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3684/2009), λαμβανομένου, ταυτόχρονα, υπόψιν του – συνταγματικώς θεμιτού – σκοπού της δημιουργίας ισχυρών και αποτελεσματικών αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, και της διασφάλισης της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των συλλογικών οργάνων τους (βλ. Γνμδ ΝΣΚ 26/2012, πρβλ., συναφώς, ΣτΕ Ολομ 3684, 3685, 3686, 3687/2009).

6. Επί του άρθρου 23

Με το άρθρο 23 εισάγονται τροποποιήσεις στο άρθρο 391 του ν. 4957/2022. Μεταξύ άλλων, εισάγεται νέα ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία, «1. Οι αναθέτουσες αρχές που διενεργούν διαδικασίες ανάθεσης υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της περ. α' της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016 (Α' 147), δύνανται να εφαρμόζουν τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση χωρίς να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.)». Επίσης, επεκτείνεται και για το σχολικό έτος 2023-2024 η ισχύουσα ρύθμιση (παρ. 4 του άρθρου 391 του ν. 4957/2022) ως προς τους εκκρεμείς, κατά την έναρξή του, διαγωνισμούς, για τους οποίους «αφού έχει γίνει χρήση των προβλεπόμενων δυνατοτήτων χρονικής παράτασης του αντικειμένου της σύμβασης μέχρι την ολοκλήρωση του διαγωνισμού μεταφοράς μαθητών με την υποπερ. στ2) της περ. 2 του Κεφαλαίου Γ' του άρθρου 2 της υπ' αρ. 50025/2018 κοινής υπουργικής απόφασης και τροποποίησης της σύμβασης κατά τη διάρκειά της, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 132 του ν. 4412/2016, η οικονομική επιτροπή μπορεί, κατ' εξαίρεση των κείμενων διατάξεων να αποφασίζει την ανάθεση της εκτέλεσης των σχετικών δρομολογίων στους προσωρινούς αναδόχους ή μειοδότες μέχρι την ολοκλήρωση των διαγωνισμών με την υπογραφή των οικείων συμβάσεων και πάντως το αργότερο μέχρι την 30ή.6.2024. Σε περίπτωση που κατά την έναρξη του σχολικού έτους δεν έχει αναδειχθεί ούτε προσωρινός ανάδοχος, η Οικονομική Επιτροπή, δύναται να αναθέτει το σχετικό έργο με αιτιολογημένη πράξη της, ακολουθώντας τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με την περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, κατ' εξαίρεση των κείμενων διατάξεων περί έγκρισης της διαδι-

κασίας διαπραγμάτευσης από την Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ, έως την ανάδειξη οριστικού αναδόχου».

α. Ως προς την προτεινόμενη, ως άνω, ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία οι αναθέτουσες αρχές δύνανται, υπό τις προϋποθέσεις της περ. α' της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, να εφαρμόζουν τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, και χωρίς να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ., επισημαίνονται τα εξής:

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του ν. 4013/2011, στις αρμοδιότητες της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ., εντάσσονται και οι «δδ) Οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με (...) τα άρθρα 32 και 269 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, [που] εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/EK και 2014/25/EK, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το[ν] ν. 4412/2016. Κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου. Η εν λόγω αρμοδιότητα ασκείται μέσα [σε] προθεσμία είκοσι (20) εργασίμων ημερών από την περιέλευση του σχεδίου απόφασης στην Αρχή, συνοδευόμενου από όλα τα στοιχεία στα οποία θεμελιώνεται, κατά περίπτωση, η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, με μέριμνα της αναθέτουσας αρχής. Με την άπρακτη παρέλευση της ως άνω προθεσμίας τεκμαίρεται η σύμφωνη γνώμη τη Αρχής. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και ιδίως λόγω της πολυπλοκότητας της υπό ανάθεση σύμβασης, η Αρχή δύναται με απόφαση της, η οποία κοινοποιείται στην αιτούσα αναθέτουσα αρχή, να παρατείνει άπαξ την ως άνω προθεσμία για δεκαπέντε (15) επιπλέον εργάσιμες» ημέρες (...).

Δεν εισάγεται, συνεπώς, κατά τα ως άνω, εξαίρεση βάσει του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, ως προς την παροχή γνώμης της Αρχής, πλην των περιπτώσεων ανωτέρας βίας και εκείνων κατά τις οποίες οι συμβάσεις δεν εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των προαναφερθεισών Οδηγιών.

β. Ως προς την προτεινόμενη, ως άνω, ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία η Οικονομική Επιτροπή μπορεί, ως προς τους εκκρεμείς, κατά την έναρξη του σχολικού έτους 2023-2024, διαγωνισμούς, να ενεργεί, υπό προϋποθέσεις, κατ' εξαίρεση των κείμενων διατάξεων, και να αναθέτει το έργο, ακολουθώντας τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με την περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, κατ' εξαίρεση των κειμένων διατάξεων περί έγκρισης της διαδικασίας διαπραγμάτευσης από την Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.,

έως την ανάδειξη οριστικού αναδόχου, επισημαίνονται τα εξής:

Η διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με διαπραγμάτευση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικά απαριθμούμενες στα άρθρα 30 και 31 της Οδηγίας 2004/18/EK (ήδη άρθρα 26 και 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) περιπτώσεις (βλ. άρθρα 26 και 32 του ν. 4412/2016). Μάλιστα, οι εν λόγω διατάξεις, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις οι οποίες συνιστούν παρέκκλιση από τη βασική ρύθμιση, δηλαδή από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας, του ελεύθερου ανταγωνισμού, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας (βλ. Γνώμη Δ 6/2021 της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.).

Δοθέντος, μάλιστα, ότι τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές τους δεν επιτρέπεται να θεσπίζουν περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση που δεν προβλέπονται από την Οδηγία 2014/24/ΕΕ ή να συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες σε αυτήν περιπτώσεις με νέους όρους που συνεπάγονται τη διευκόλυνση της προσφυγής στην εν λόγω διαδικασία (βλ. ΔΕΕ, αποφάσεις της 18ης Μαΐου 1995, C-57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1995, σ. I-1249, σκέψ. 23, της 28ης Μαρτίου 1996, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. 1996, σ. I-1949, σκέψ. 13, κ.ά.), γίνεται δεκτό ότι κάθε αναθέτουσα αρχή έχει μεν ευχέρεια, κατ' απόκλιση από τον γενικό κανόνα διενέργειας ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, να συνάπτει δημόσια σύμβαση με προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση της σχετικής προκήρυξης, μόνον, όμως, εφόσον συντρέχουν οι προς τούτο νόμιμες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε γεγονότα απρόβλεπτα, και δη, μη απορρέοντα από δική της ευθύνη (βλ. ΣτΕ 1747/2011).

Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχεται ότι απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν, αντικειμενικά, βάσει των διδαγμάτων της πείρας και λογικής να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας αυτής (βλ. ενδεικτικά πράξεις ΕλΣυν 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007, 15 και 74/2008 υπό το (πρόισχύσαν) καθεστώς της διάταξης του άρθρου 25 περ. 1 υποπερ. γ' του π.δ/τος 60/2007). Σύμφωνα, εξ άλλου, με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εάν δεν πληρούνται, ως προς το κατεπείγον, έστω και μία από τις προϋποθέσεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 (κατεπείγουσα ανάγκη, απρόβλεπτη κατάσταση, αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της απρόβλε-

πτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει, μη απόρροια από δική τους ευθύνη των περιστάσεων που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης, και, τέλος, τήρηση του απολύτως απαραίτητου μέτρου για την ανάθεση της σύμβασης), δεν δικαιολογείται η προσφυγή της αναθέτουσας αρχής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης (βλ. αποφάσεις ΔΕΕ της 2ας Αυγούστου 1993, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψ. 12, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψ. 14).

γ. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2, περ. γ' υποπερ. (αα) του ν. 4013/2011, η Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. «[γ]νωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τη γνώμη της Αρχής (...)». Δεν προκύπτει, εν προκειμένω, η υποβολή τέτοιας γνώμης επί της ανωτέρω προτεινόμενης ρύθμισης.

Αθήνα, 26 Ιουλίου 2023

Οι εισηγήτριες
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Επιστημονική Συνεργάτις
Λεμονιά Φραγκή
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

