



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι »] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, διαρθρώνεται σε τέσσερα (4) μέρη και αποτελείται από 257 άρθρα.

Συνοπτικώς, με τις διατάξεις του Μέρους Πρώτου, το οποίο αποτελείται από δώδεκα (12) κεφάλαια, επιδιώκεται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διά της τροποποίησης διατάξεων του ν. 3852/2010 («Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης») και προσθήκης διατάξεων σε αυτόν. Το Μέρος Δεύτερο ρυθμίζει το θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (στο εξής, ΦΟΔΣΑ), μέσω της αναδιοργάνωσης των υφιστάμενων φορέων στο επίπεδο της πρω-

τοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Το Μέρος Τρίτο έχει ως αντικείμενο την αποτελεσματικότερη διαδικασία απονομής ιθαγένειας και πολιτογράφησης, με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στο Υπουργείο Εσωτερικών και την υπαγωγή τους στην Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας. Τέλος, το Μέρος Τέταρτο περιλαμβάνει λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Ειδικότερα, στο Μέρος Πρώτο, το Κεφάλαιο Α΄ προβλέπει την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 1).

Διά των διατάξεων του Κεφαλαίου Β΄ (άρθρα 2-3) εισάγονται κριτήρια για την κατηγοριοποίηση των Δήμων της χώρας βάσει των χαρακτηριστικών τους (γεωμορφολογικά, οικονομική δραστηριότητα, βαθμός αστικοποίησης, κ.α.), καθώς και για την υπαγωγή τους στην κατηγορία των ορεινών.

Στο Κεφάλαιο Γ΄, Τμήμα Α΄, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη συγκρότηση των δήμων και των κοινοτήτων, και τα όργανα διοίκησής τους (άρθρα 4-5). Στο Τμήμα Β΄ (άρθρα 6-43) ορίζονται ζητήματα εκλογικής διαδικασίας για τις δημοτικές και τις κοινοτικές αρχές. Η διάρκεια της δημοτικής περιόδου μειώνεται στα τέσσερα έτη, αποδεδειγμένη από τις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου (άρθρο 6). Παρατίθενται τα προσόντα και τα κωλύματα εκλογιμότητας, τα ασυμβίβαστα (μεταξύ των οποίων και το ασυμβίβαστο εξαιτίας οφειλών προς τον Δήμο με προσδιορισμό του ύψος της οφειλής), τα σχετικά με την υποβολή υποψηφιοτήτων και την κατάρτιση των συνδυασμών (άρθρα 10-15). Επιπροσθέτως, προβλέπεται ο τρόπος διεξαγωγής της εκλογικής διαδικασίας στις κοινότητες καθώς και η διαδικασία ένωσης κοινότητας με όμορή της (άρθρα 16-18). Τα επόμενα άρθρα (19-27) ρυθμίζουν λοιπά ζητήματα εκλογικής διαδικασίας, όπως η ανακήρυξη υποψηφιοτήτων, τα δικαιώματα συνδυασμών και υποψηφίων, το περιεχόμενο των ψηφοδελτίων, οι εφαρμοστέες διατάξεις της εκλογικής νομοθεσίας. Με το άρθρο 28 καθιερώνεται ως εκλογικό σύστημα για την κατανομή των εδρών του δημοτικού συμβουλίου η απλή αναλογική, σε αντικατάσταση του έως τώρα ισχύοντος πλειοψηφικού συστήματος. Επίσης, διατυπώνεται ρητώς η πρόβλεψη, ότι η κατανομή των αδιανέμητων εδρών με βάση τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα αφορά και τους συνδυασμούς που δεν διασφάλισαν έδρα κατά την πρώτη κατανομή. Με τα λοιπά άρθρα του Τμήματος Β΄ (29-43) επανακαθορίζονται ζητήματα όπως η επανάληψη της ψηφοφορίας, ο τρόπος κατανομής των εδρών συμβούλων κοινότητας με πληθυσμό άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων με το σύστημα της απλής αναλογικής, ο τρόπος εκλογής προέδρου σε κοινότητες με πληθυσμό κάτω των τριακοσίων (300) κατοίκων, κ.α. Τέλος, το Τμήμα Γ΄ περιέχει μεταβατι-

κές διατάξεις και διευκρινίσεις ως προς την έναρξη ισχύος των διατάξεων του ως άνω Κεφαλαίου (άρθρο 44).

Με το Κεφάλαιο Δ΄ εισάγονται διατάξεις που αφορούν τις περιφερειακές αρχές και, ειδικότερα, ζητήματα εκλογικής διαδικασίας και εκλογικού συστήματος (άρθρα 45-67). Το Τμήμα Α΄ καθορίζει (άρθρο 45) τον ελάχιστο αριθμό των αντιπεριφερειάρχων κατ' αντιστοιχία με τον αριθμό των περιφερειακών ενοτήτων, με την εξαίρεση πέντε περιφερειών, ενώ επεκτείνει το δικαίωμα του περιφερειάρχη να αυξάνει τον ανωτέρω αριθμό κατά έξι (6). Το Τμήμα Β΄ (άρθρα 46-66) προβλέπει ότι οι αντιπεριφερειάρχες ορίζονται εφεξής από τον περιφερειάρχη και δεν εκλέγονται από ενιαίο ψηφοδέλτιο (άρθρο 51), ενώ κατοχυρώνεται (άρθρο 56) και για τις έδρες του περιφερειακού συμβουλίου η αναλογική κατανομή. Το Τμήμα Γ΄ (άρθρο 67) περιλαμβάνει τις τελικές και μεταβατικές διατάξεις του Κεφαλαίου Δ΄.

Στο Κεφάλαιο Ε΄ επανακαθορίζεται το νομικό πλαίσιο που διέπει το σύστημα διακυβέρνησης Δήμων και Κοινοτήτων. Το Τμήμα Α΄ (άρθρα 68-79) προβλέπει τη δυνατότητα του δημάρχου να ορίζει αντιδήμαρχο από οιαδήποτε δημοτική παράταξη, εφόσον λάβει έγκριση από την πλειοψηφία των συμβούλων που ανήκουν σε αυτήν. Ο αριθμός των αντιδημάρχων αναμορφώνεται βάσει του πληθυσμού των δήμων, με προσαυξήσεις για τους δήμους που προήλθαν από συνενώσεις όπως και για τους νησιωτικούς δήμους. Καθορίζονται, περαιτέρω, ζητήματα όπως οι αρμοδιότητες και η θητεία των αντιδημάρχων, η διαδικασία εκλογής προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου και οι αρμοδιότητες του οργάνου, η λειτουργία των δημοτικών παρατάξεων, και ορίζεται ότι, σε περίπτωση κένωσης της θέσης του δημάρχου για οποιονδήποτε λόγο, το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει νέο δήμαρχο μεταξύ των συμβούλων που έχουν εκλεγεί είτε με τον πρώτο είτε με τον δεύτερο σε ψήφους συνδυασμό. Ορίζεται, επίσης, ότι μέλος του δημοτικού συμβουλίου που ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε από την παράταξη του, μπορεί να ενταχθεί σε άλλη παράταξη, όπως και ότι υφιστάμενες παρατάξεις μπορούν να συνενωθούν σχηματίζοντας νέα παράταξη (άρθρο 73). Επιπροσθέτως, ενισχύεται ο θεσμός της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης με τη συμμετοχή και δημοτών κατόπιν κλήρωσης, ενώ αναμορφώνεται και ο θεσμός του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, με την πρόβλεψη εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων μέσω των αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης. Το Τμήμα Β΄ (άρθρα 80-90) ρυθμίζει ζητήματα διοίκησης των κοινοτήτων, όπως η εκλογή και οι αρμοδιότητες του προέδρου του συμβουλίου κοινότητας και του προέδρου κοινότητας, η εν γένει λειτουργία των οργάνων διοίκησης των κοινοτήτων, η επέκταση του θεσμού της συνέλευσης κατοίκων σε όλες τις κοινότητες ανεξαρτήτως πληθυσμού.

Στο Τμήμα Γ' (άρθρο 91) προτείνεται νέος τρόπος συγκρότησης των διοικήσεων των νομικών προσώπων των δήμων, με κατάργηση της υποχρεωτικής αναλογίας πλειοψηφίας-μειοψηφίας και ορισμό από το δημοτικό συμβούλιο του συνόλου των μελών με ψηφοφορία. Το Τμήμα Δ' καθορίζει την έναρξη ισχύος των σχετικών ως άνω διατάξεων (άρθρο 92).

Το Κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 93-107) αναπροσδιορίζει το νομικό πλαίσιο του συστήματος διακυβέρνησης των περιφερειών. Διατηρούνται οι χωρικοί αντιπεριφερειάρχες, οι οποίοι αντιστοιχίζονται με τον αριθμό των περιφερειακών ενοτήτων, με την εξαίρεση πέντε περιφερειών, όπου αντιστοιχίζονται με τον αριθμό των νομών της οικείας περιφέρειας. Παραλλήλως, προβλέπεται ο ορισμός θεματικών αντιπεριφερειάρχων, ο αριθμός των οποίων δεν δύναται να υπερβαίνει τους έξι (6). Ρυθμίζονται ζητήματα αναπλήρωσης του αντιπεριφερειάρχη, εκλογής νέου περιφερειάρχη, σύστασης επιτροπών του περιφερειακού συμβουλίου, συγκρότησης προεδρείου και σύγκλησης του περιφερειακού συμβουλίου, λειτουργίας παρατάξεων, κ.ά. Κατ' αντιστοιχία προς τις νέες ρυθμίσεις για τους δήμους, προσαρμόζονται οι διατάξεις για τη λειτουργία της Οικονομικής Επιτροπής, τον θεσμό της Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης και τη συγκρότηση των διοικήσεων των νομικών προσώπων των περιφερειών.

Το Κεφάλαιο Ζ' (άρθρα 108-132) θεσπίζει κανόνες που αφορούν την κρατική εποπτεία των ΟΤΑ, συμφώνως προς τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 102 § 4. Στο Τμήμα Α' (άρθρα 108-115) προσδιορίζονται τα αρμόδια όργανα και ο τρόπος άσκησης της κρατικής εποπτείας. Παραλλήλως, συνιστώνται επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, με αρμοδιότητα άσκησης ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων καθώς και άσκησης πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας του ν. 3852/2010 αντικαθίσταται, ως όργανο, από τον Επόπτη ΟΤΑ. Συνιστάται, επίσης, ως γνωμοδοτικό όργανο το Συμβούλιο Εποπών ΟΤΑ, αποτελούμενο από τους επτά (7) Επόπτες ΟΤΑ καθώς και η Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου ΟΤΑ, με αρμοδιότητες ελέγχου και αξιολόγησης της ασκούμενης κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ. Στο Τμήμα Β' (άρθρα 116-123) επανακαθορίζεται ο ασκούμενος έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ. Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι δεν υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νπδδ αυτών που αφορούν την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών αν το τίμημα δεν υπερβαίνει τις 120000 ευρώ. Το Τμήμα Γ' (άρθρα 124-132) ρυθμίζει ζητήματα αστικής και πειθαρχικής ευθύνης αιρετών προσώπων και οργάνων των ΟΤΑ.

Το Κεφάλαιο Η΄ (άρθρα 133-151) περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με σημαντικότερη τροποποίηση την επέκταση του θεσμού του δημοψηφίσματος σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο. Οι σχετικές διατάξεις οριοθετούν το αντικείμενο και τον χαρακτήρα του δημοψηφίσματος, καθιερώνουν τη διεξαγωγή του κατόπιν απόφασης του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου (η οποία μπορεί να εκκινεί και μετά από αίτημα ποσοστού εκ των εγγεγραμμένων εκλογέων), θεσπίζουν προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο του κύρους του δημοψηφίσματος και καθορίζουν τους σχετικούς με τον δημόσιο διάλογο και την οικονομική διαχείριση όρους.

Με το Κεφάλαιο Θ΄ (άρθρα 152-174) θεσμοθετείται η δημοτική και περιφερειακή διαμεσολάβηση, η οποία ασκείται εφεξής από τον Δημοτικό και τον Περιφερειακό Διαμεσολαβητή. Προσδιορίζεται το αντικείμενο της διαμεσολάβησης, κατοχυρώνονται εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας, προβλέπονται κωλύματα και ασυμβίβαστα, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη θητεία, τη διαδικασία επιλογής και την εκπαίδευση του Διαμεσολαβητή, την οργάνωση των αυτοτελών γραφείων και τις σχέσεις με άλλους φορείς, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη. Τέλος, συνιστάται Εθνικό Συμβούλιο Διαμεσολαβητών, στο οποίο προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών.

Στο Κεφάλαιο Ι΄ εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν την αναπτυξιακή δράση και την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ. Ειδικότερα, το Τμήμα Α΄ (άρθρα 175-177) ορίζει ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες οφείλουν εφεξής να εκπονούν Τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία αποσκοπούν στην παρακολούθηση της πραγματοποίησης του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο. Στο Τμήμα Β΄ (άρθρα 178-181) εισάγεται η δυνατότητα των δήμων, οι οποίοι δεν διαθέτουν τεχνική επάρκεια, να αναθέτουν στην ανώνυμη εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα «Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ Α.Ε.)» την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών αναφορικά με τη μελέτη και την εκτέλεση έργων. Επιπροσθέτως, προβλέπεται ότι δύο ή περισσότεροι δήμοι δύνανται να συνιστούν διαδημοτικούς συνδέσμους τεχνικής υπηρεσίας. Συμφώνως προς το Τμήμα Γ΄ (άρθρα 182-184), επεκτείνεται η δυνατότητα των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού να συμμετέχουν σε νομικά πρόσωπα, τα οποία είτε διαθέτουν αναπτυξιακό χαρακτήρα είτε παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Συναφώς, οι μικροί νησιωτικοί δήμοι δύνανται να συνιστούν μονομετοχικές ανώνυμες εταιρίες με αντικείμενο τη λειτουργία πρατηρίου υγρών καυσίμων, εφόσον δεν λειτουργεί αντίστοιχη ιδιωτική επιχείρηση εντός των ορίων τους. Στο πλαίσιο του Τμήματος Δ΄ (άρθρα 185-209) ορίζονται αρχικώς η έννοια και ο

τρόπος καθορισμού των ανταποδοτικών τελών, ενώ ακολούθως ρυθμίζεται η νέα διαδικασία συζήτησης και ψήφισης του προϋπολογισμού των δήμων και των περιφερειών, καθώς και του Τεχνικού Προγράμματος αυτών (άρθρα 185-192). Στη συνέχεια, προβλέπεται αφενός η δημιουργία μιας ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων στο Υπουργείο Εσωτερικών με τίτλο «Καταγραφή ακίνητης περιουσίας Ο.Τ.Α.» και αφετέρου η ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν την εκμίσθωση δημοτικών εκτάσεων χωρίς δημοπρασία (άρθρα 193-196). Συμφώνως προς τα άρθρα 199-200, στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων συνιστάται ο «Λογαριασμός Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α.», από τον οποίο δύνανται να χρηματοδοτηθούν οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα κατόπιν σύναψης Προγραμματικής Συμφωνίας μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και του οικείου φορέα. Δυνάμει του άρθρου 203, στον δήμαρχο απονέμεται η αρμοδιότητα έγκρισης των δαπανών και διάθεσης όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, χωρίς προηγούμενη απόφαση συλλογικού οργάνου. Τέλος, στα άρθρα 204-208 περιλαμβάνονται ειδικότερες ρυθμίσεις που αφορούν την οικονομική λειτουργία των δήμων.

Στο Κεφάλαιο ΙΑ΄ προβλέπεται αφενός ο επανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 211) και αφετέρου η σύσταση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα διατυπώνει γνώμη επί του περιεχομένου κάθε νομοθετικής πρωτοβουλίας της κυβέρνησης αναφορικά με τη μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικητικών οργανισμών (άρθρο 212).

Στο Κεφάλαιο ΙΒ΄ περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικές με το προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και άλλες ρυθμίσεις ειδικότερων αυτοδιοικητικών θεμάτων. Συγκεκριμένως, στο Τμήμα Α΄ (άρθρα 213-219) ρυθμίζονται κατ' αρχάς υπηρεσιακά θέματα των ειδικών συμβούλων, των ειδικών συνεργατών και των επιστημονικών συνεργατών των δήμων και των περιφερειών (άρθρα 213-214). Ακολούθως, ορίζονται οι διαδικασίες της αναπλήρωσης του Εκτελεστικού Γραμματέα των περιφερειών, καθώς και της πρόσληψης των δικηγόρων των περιφερειών (άρθρα 216-218). Τέλος, καθορίζεται η διαδικασία επιλογής των προϊστάμενων των οργανικών μονάδων και προβλέπονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις για τη μετακίνηση υπαλλήλων των περιφερειών (άρθρο 219). Στο Τμήμα Β΄ (άρθρα 220-224) ρυθμίζονται ειδικά θέματα σχετικά με τη λύση επιχειρήσεων ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού (άρθρο 220), καθορίζεται η διαδικασία απαλλαγής από την καταβολή ανταποδοτικών τελών σε εκείνα τα ακίνητα στα οποία έχει διακοπεί η ηλεκτροδότηση (άρθρο 222), ενώ, τέλος, προβλέπεται η επέκταση των ρυθμίσεων για την άρση των

δυσμενών επιπτώσεων από τη διαθεσιμότητα και την υποχρεωτική κινητικότητα και στις μετατάξεις ή μεταφορές υπαλλήλων που διενεργήθηκαν σε ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού (άρθρο 223).

Στο Μέρος Δεύτερο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου (άρθρα 225-247) ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ). Ειδικότερα, στους μεν δήμους της ηπειρωτικής χώρας, πλην της περιφέρειας Αττικής, προβλέπεται η σύσταση Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων είτε ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είτε ως επιχειρήσεων ΟΤΑ, ενώ στα νησιά καταργούνται ή λύονται οι ΦΟΔΣΑ, και οι σχετικές αρμοδιότητες ασκούνται από τις υπηρεσίες των δήμων (άρθρα 225-226). Στα άρθρα 227-228 ορίζονται οι αρμοδιότητες αφενός των ΦΟΔΣΑ και αφετέρου των δήμων επί αστικών στερεών αποβλήτων, στα άρθρα 229-236 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία των οργάνων διοίκησης των ΦΟΔΣΑ, ενώ στα άρθρα 237-238 καθορίζεται η τιμολογιακή τους πολιτική, καθώς και άλλα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης. Ακολούθως, στα άρθρα 239-243 καθορίζονται οι αμοιβαίες οικονομικές υποχρεώσεις μεταξύ των δήμων και των ΦΟΔΣΑ, ενώ προβλέπεται και η υποχρέωση των τελευταίων να ενημερώνουν τα δημοτικά συμβούλια των δήμων-μελών τους αναφορικά με την τιμολογιακή τους πολιτική. Τέλος, οι διατάξεις του άρθρου 245 προσδιορίζουν τη μετάβαση από το ισχύον καθεστώς στο νέο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ.

Το Μέρος Τρίτο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου (άρθρο 248) προβλέπει τη μεταφορά των σχετικών με την απονομή ιθαγένειας αρμοδιοτήτων από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Στο Μέρος Τέταρτο (άρθρα 249-256) ρυθμίζονται διάφορα επιμέρους θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Το άρθρο 255 προβλέπει τη διαίρεση των εκλογικών περιφερειών της Β΄ Αθηνών και της Αττικής, ενώ με το άρθρο 256 συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών Επιτροπή για την κατάρτιση πρότασης όσον αφορά την ψήφο των εκτός Επικρατείας εκλογέων.

Τέλος, στο άρθρο 257 ορίζεται ο χρόνος έναρξης της ισχύος του νομοθετήματος.

Β. Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αρμόδιων για τις τοπικές υποθέσεις. Ειδικότερα, η παρ. 1 του άρθρου αυτού ορίζει τα εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού». Επομένως, η διάταξη αυτή κατοχυρώνει τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών

και αναθέτει στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό των επιμέρους οργανισμών της. 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. Ουσιαστικά στοιχεία της συνταγματικής ρύθμισης τα οποία αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι: α) η ρητή καθιέρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, β) ο καθορισμός από τον νόμο του εύρους των τοπικών υποθέσεων, των κατηγοριών τοπικών υποθέσεων και της κατανομής τους στους επιμέρους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) η θέσπιση διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας υπέρ των ΟΤΑ, δ) η δυνατότητα ανάθεσης με νόμο στους οργανισμούς αυτούς αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, ε) η εκλογή των αρχών των ΟΤΑ, σε όλες τις βαθμίδες τους, με καθολική και μυστική ψηφοφορία, στ) η δυνατότητα πρόβλεψης, με νόμο, όσον αφορά την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα, ζ) η άσκηση από το κράτος εποπτείας στους ΟΤΑ, η οποία συνίσταται αποκλειστικώς σε έλεγχο νομιμότητας, και η) η θέσπιση της υποχρέωσης του κράτους να μεριμνά, λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ. Τα ανωτέρω αποτελούν και τα συνταγματικά όρια της αρμοδιότητας του κοινού νομοθέτη. Εντός των ορίων αυτών ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να διαμορφώνει, όπως εκείνος κρίνει πρόσφορο, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Το ζήτημα, περαιτέρω, εάν ο κοινός νομοθέτης έχει εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα να καταργεί, να συνενώνει υποχρεωτικώς υφιστάμενους ή να ιδρύει νέους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έχει ήδη απασχολήσει σε μεγάλη έκταση τόσο τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και τη θεωρία (βλ. ενδεικτικώς, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2014, σελ. 345 επ., Αθ. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι/Β, 2009, σελ. 1119 επ.).

Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, κυρίως με την υπ' αριθμ. 3140/1990 απόφαση της Ολομέλειας του (ΤοΣ 1991, σελ. 644 επ.), την ΣτΕ Ολομ 119/2001 για το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» (ν. 2539/1997) αλλά και με την πιο πρόσφατη 38/2013 για το σχέδιο «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010) έκρινε ότι «με τις προεκτεθεισες διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η οργάνωση της διοίκησης του Κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Περαιτέρω, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού ως θεσμός και ως οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης,

χωρίς πλέον ονομαστική αναφορά στους δήμους και τις κοινότητες, που συγκροτούσαν πριν από την αναθεώρηση του 2001 τον πρώτο βαθμό. Με το εν λόγω άρθρο 102 δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ' εξουσιοδότηση τούτου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3229/1987, 1809/1983 καθώς και ΣτΕ 389/2009). Εξ άλλου, η σύσταση ενός ΟΤΑ, η διατήρηση του ή η κατάργηση του δια της συνενώσεως αυτού με άλλους ΟΤΑ, καθώς και οι συναφείς ρυθμίσεις, όπως ο καθορισμός των ορίων, της εκτάσεως και της έδρας του, δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις αλλά γενικότερης σημασίας θέματα, επιλυόμενα στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας, για την ρύθμιση των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το γενικότερο δημόσιο και εθνικό συμφέρον όσο και οι ιδιαίτερες συνθήκες των οικείων περιοχών (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3194/1990, 1427-1430/1981). Περαιτέρω, η σύσταση νέου ΟΤΑ, δια της συνενώσεως ΟΤΑ που καταργούνται, δεν αποτελεί ατομική ρύθμιση, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, θα ανήκε κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά ρύθμιση με κανονιστικό περιεχόμενο (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3175, 3177/1966, καθώς και ΣτΕ 1974/2002, 284/1993, 2124/1991). Συνεπώς, η ρύθμιση αυτή μπορεί να θεσπίζεται είτε ευθέως με τυπικό νόμο είτε με προεδρικό διάταγμα εκδιδόμενο κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, κατά τους γενικούς όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η κατ' εξουσιοδότηση έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3194/1990, 1427-1430/1981)». Έτσι, «είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή η διά νόμου, εντός του πλαισίου συνολικής αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατάργηση, ακόμη και σε ευρεία κλίμακα, δήμων και κοινοτήτων και η συνένωση τους σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ Εφόσον δε, (...), η κατάργηση ενός ΟΤΑ δια της συνενώσεως του με άλλους πρωτοβάθμιους οργανισμούς δεν αποτελεί τοπική υπόθεση αλλά γενικότερης σημασίας θέμα, δεν υφίσταται συνταγματική υποχρέωση να ζητείται, κατά την διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσεως της τοπικής αυτοδιοίκησης, η προηγούμενη γνώμη των τυχόν θιγομένων οργανισμών, των κατοίκων ή των εκλογέν τους (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 1427/1981). Εξ άλλου, ούτε από τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος ούτε από άλλη συνταγματική διάταξη επιβάλλεται να στηρίζεται σε ειδική μελέτη η ως άνω διοικητική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία άλλωστε δεν εμπίπτει στην έν-

νοια της κατά το εν λόγω άρθρο 24 χωροταξικής αναδιάρθρωσης». Στο πλαίσιο αυτό, «ο νομοθέτης δύναται να προβαίνει σε συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με κριτήρια, πέραν του γενικότερου δημόσιου και εθνικού συμφέροντος, τα τοπικά δεδομένα που συναρτώνται καταρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, ενόψει και της διατάξεως του άρθρου 101 παρ.2 του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3194/1990, 1427-1430/1981, καθώς και ΣτΕ 119, 545/2001). Και τούτο διότι η τελευταία αυτή διάταξη εισάγει ενιαίο πλαίσιο κριτηρίων τόσο για την διοικητική διαίρεση του Κράτους όσο και για την διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επί μέρους οργανισμούς. Εξάλλου, με τη (...) διάταξη του άρθρου 101 παρ.4 του Συντάγματος γίνεται ειδική αναφορά στις ιδιαίτερες συνθήκες, μεταξύ άλλων, των ορεινών περιοχών, τις οποίες ο νομοθέτης υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη και κατά την διοικητική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μεριμνώντας για την ανάπτυξη των εν λόγω περιοχών. Όμως, η διάταξη αυτή δεν έχει μονοσήμαντη έννοια, δεν απευθύνεται δηλαδή επιταγή για την δημιουργία ορεινών ΟΤΑ, αλλά εναπόκειται στο νομοθέτη να επιλέξει την επωφελέστερη για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών λύση, η οποία δεν αποκλείεται να είναι και η συνένωση ορεινών ΟΤΑ με όμορους ημιορεινούς ή πεδινούς οργανισμούς. Περαιτέρω, η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, για την οποία ο νομοθέτης έχει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, πρέπει, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, να γίνεται με γνώμονα την προσφορότερη και αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της συνταγματικής αρχής της ισότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ στους πολίτες όλης της Επικράτειας (πρβλ. ΣτΕ 119,545/2001). Εξ άλλου, η βιωσιμότητα απλώς ενός ΟΤΑ δεν καθιστά ανεπίτρεπτη κατά το Σύνταγμα την κατάργηση και την ένταξη του, βάσει των ως άνω κριτηρίων, σε μεγαλύτερους οργανισμούς (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3194/1990). Δεν θα ήταν όμως επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα η δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ τόσο ευρείας περιφέρειας, ώστε να καταργείται, κατ' ουσίαν, η αποτελούσα τον πυρήνα των συνταγματικών διατάξεων, με τις οποίες κατοχυρώνεται η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, έννοια της τοπικότητας και, συγκεκριμένα, η αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών σε ένα πρώτο επίπεδο. Ενόψει των ανωτέρω, διάταξη νόμου με την οποία, στα πλαίσια συνολικής και σύμφωνης, κατ' αρχήν, με το άρθρο 102 του Συντάγματος ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργείται ΟΤΑ και συνενώνεται με άλλους, δύναται να κριθεί από το δικαστήριο, στο οποίο άγεται η σχετική διαφορά, ως αντίθετη με το Σύνταγμα, αν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη κατάργηση και συνένωση έγινε

κατά πρόδηλη παραγνώριση των ανωτέρω συνταγματικών κριτηρίων. Ο έλεγχος δε της συνταγματικότητας της σχετικής διατάξεως από το αρμόδιο δικαστήριο, από την άποψη της λήψεως υπόψη από το νομοθέτη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, των ως άνω κριτηρίων, είναι έλεγχος οριακός, (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3443/1998, καθώς και ΣτΕ 119, 545/2001, 1333/2000)».

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η έννοια της τοπικής υπόθεσης είναι αόριστη νομική έννοια, την οποία καλείται κάθε φορά να συγκεκριμενοποιεί ο κοινός νομοθέτης (επί της διάκρισης τοπικών και γενικών υποθέσεων, βλ. ενδεικτικώς, Ε. Μπέσιλα-Βήκα - Δ. Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση, 1997, σελ. 45 επ., Ε. Χριστοφιλοπούλου, Κατανομές των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, σε Ν.-Κ. Χλέπα (επιμ.), Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας, 1998, σελ. 137 επ.). Τα όρια μεταξύ τοπικών και μη τοπικών υποθέσεων είναι ρευστά, και εξαρτώνται από τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες (οργανωτικές, οικονομικές, τεχνικές), βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, σελ. 324), υπόκεινται δε σε συνεχή νομολογιακή αναδιαμόρφωση και εμπλουτισμό, μέσω του ελέγχου των νομοθετικών ή των κανονιστικών πράξεων που τα προσδιορίζουν. Ο νομοθέτης έχει, στο πλαίσιο της δράσης του υπέρ του δημόσιου συμφέροντος, το δικαίωμα να παρεμβαίνει στον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγει τον «σκληρό πυρήνα» τους, που συνέχεται με τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η ίδρυση, συγχώνευση ή κατάργηση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, αλλά αφορά θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, τα οποία επιλύονται στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας (βλ. ανωτέρω).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Με το προτεινόμενο άρθρο επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και στους ΟΤΑ β' βαθμού.

Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι το ελληνικό κράτος, όταν κύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας με τον νόμο 1850/1989 (ο οποίος αποτελεί διεθνή σύμβαση, επομένως, έχει υπερνομοθετική ισχύ κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος), διατήρησε επιφύλαξη (άρθρο 1 κυρωτικού νόμου) ως προς την εφαρμογή στη χώρα μας του άρθρου 5 του Ε.Χ.Τ.Α, κατά το οποίο, «για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επι-

τρέπει» (Για τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας βλ., Αν. Τάχο, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, ερμηνευτική προσπάθεια, ΕΕ-ΕυρΔ 1991, σελ. 607 επ., Δ. Φιλίππου, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης τοπικής αυτονομίας και η σημασία του για τους ελληνικούς ΟΤΑ, Διδικ 1995, σελ. 285 επ.). Ενόψει της επιφύλαξης αυτής, έχει, μάλιστα, επανειλημμένως κριθεί (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 1871/2017) ότι «οι διατάξεις του άρθρου 5 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας δεν απέκτησαν αυξημένη τυπική ισχύ έναντι του κοινού νόμου από την επικύρωση του με το ν. 1850/1989 και, ως εκ τούτου, ο εθνικός νομοθέτης δεν δεσμεύεται από τις διατάξεις αυτές (βλ. ΣτΕ 545/2011, 7μ., σκ. 9)».

2. Επί των άρθρων 6 και 46

Με τις προτεινόμενες διατάξεις αντικαθίστανται, αντιστοίχως, τα άρθρα 9 και 114 του ν. 3852/2010 και επανέρχεται η διάρκεια της δημοτικής και περιφερειακής περιόδου στα τέσσερα (4) έτη.

Το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος αναφέρεται μόνον στις αρχές της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας για την εκλογή των αρχών των ΟΤΑ. Θα πρέπει, όμως, να γίνει δεκτό ότι για την ανάδειξη των οργάνων των οργανισμών αυτών ισχύει και μια άλλη βασική αρχή, συμφώνως προς την οποία η εκλογή πρέπει να επαναλαμβάνεται σε εύλογα χρονικά διαστήματα (βλ. Αθ. Ράϊκο, όπ. π., σελ. 1126). Το Σύνταγμα δεν καθορίζει τη διάρκεια της περιόδου (θητείας) των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταλείποντας τον καθορισμό της στη νομοθετική λειτουργία. Η διάταξη του άρθρου 53 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία καθορίζει τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, δεν εφαρμόζεται, εν προκειμένω, αναλόγως.

Έχει κριθεί, συναφώς (ΣτΕ 2777/2013), ότι ο τρόπος εκλογής των αρχών των ΟΤΑ, «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. ΑΕΔ 35/1985, 13/1997). Κατά την ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου εκλογής των αρχών των ΟΤΑ 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 τηρήσεως 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), οι οποίες διέπουν επίσης την εκλογή των αρχών των ΟΤΑ, αλλά

και της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (πρβλ. ΑΕΔ 36/1990), υπό 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 ΟΤΑ πρέπει να επιδιώκουν σκοπό συνταγματικά θεμιτό και να μην είναι δυσανάλογοι, σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (βλ ΣτΕ 3684/2009 Ολ.)».

3. Επί των άρθρων 11 και 50

Με τις ανωτέρω διατάξεις απαριθμούνται περιοριστικώς τα κωλύματα εκλογιμότητας και τα ασυμβίβαστα για τις θέσεις των αιρετών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, αντιστοίχως. Σχετικώς με τις ρυθμίσεις των άρθρων αυτών επισημαίνονται τα εξής:

α) Η απόλυτη και ρητή διατύπωση των κωλυμάτων εκλογιμότητας και των ασυμβιβάστων υπηρετεί λόγους δημόσιου συμφέροντος, εφόσον αποσκοπεί στην προστασία των συμφερόντων των ΟΤΑ (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 3083/2007, 3464/2007). Τα κωλύματα εκλογιμότητας και τα ασυμβίβαστα αναφέρονται περιοριστικώς και συνιστούν μορφή εξαιρετικού δικαίου, ώστε να μην καταλείπεται ευχέρεια στον ερμηνευτή για ανάλογη εφαρμογή ή διασταλτική ερμηνεία (πρβλ. και Αθ. Ράικο, Δικονομικό Εκλογικό Δίκαιο, 1982, παρ. 12).

β) Ειδικώς ως προς τη ρύθμιση του προτεινόμενου, νέου, άρθρου 14 παρ. 1 στ' του ν. 3852/2010, σημειώνεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, κρίνοντας ανάλογη περίπτωση (άρθρο 40 παρ. 2 του π.δ/τος 323/1989 Δ.Κ.Κ.), απεφάνθη ότι ως οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης θεωρείται η συμφωνηθείσα και περιλαμβανόμενη στη σύμβαση χρηματική αντιπαροχή (ΣτΕ 1657/1995), ενώ για την εκτίμηση της υπέρβασης των ανωτέρω χρηματικών ορίων, σε ετήσια βάση, προκειμένου περί διαδοχικών συμβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η συνολική αξία που προκύπτει από το οικονομικό αντικείμενο αυτών, όπως έχει καθορισθεί αρχικώς, ανεξαρτήτως των εντέλει καταβληθέντων ποσών (ΣτΕ 1533/2002, πρβλ. και ΣτΕ 1842/2006).

γ) Τέλος, ειδικώς ως προς το απόλυτο κώλυμα εκλογής σε αιρετό αξίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης για τα πρόσωπα των περιπτώσεων α) της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 3852/2010, μεταξύ δε αυτών και για τους αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, εφόσον πριν από την ημέρα της ανακήρυξης των υποψηφίων δεν παραιτηθούν από τη θέση τους (σε συνδυασμό, μάλιστα, με το προτεινόμενο άρθρο 27, κατά το οποίο, μεταξύ άλλων, «Οι διατάξεις της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών εφαρμόζονται αναλόγως και κατά τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών για όσα θέματα δεν υφίσταται ειδική πρόβλεψη στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου

και του Κ.Δ.Κ»), έχει κριθεί, σε ανάλογη περίπτωση (ΣΤΕ 661/2015), ότι επειδή «η πρόβλεψη κωλυμάτων και ασυμβιβάστων περιορίζουν την άσκηση του παθητικού εκλογικού δικαιώματος, επιβάλλεται η στενή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων (βλ. ΣΕ 3270 - 71/2014, 2166/2004, 3323/2003, 2430/2000. Έτσι, όπως συνάγεται από το γράμμα της διατάξεως του άρθρου 14 παρ. 7 του ως άνω νόμου [σ.σ. ν.3852/2010], το ως άνω ειδικό τοπικό κώλυμα εκλογής υφίσταται για εκείνον τον αξιωματικό των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας ο οποίος κατά το ως άνω χρονικό διάστημα των είκοσι τεσσάρων (24) μηνών πριν από την ημερομηνία ανακήρυξης των υποψηφίων υπηρέτησε σε αντίστοιχη υπηρεσία με έδρα εντός των διοικητικών ορίων του δήμου στον οποίο υποβάλλει υποψηφιότητα. Δεν συντρέχει δε κώλυμα εκλογής για τα προαναφερόμενα πρόσωπα στην περίπτωση που η έδρα της υπηρεσίας στην οποία υπηρέτησαν κείται εκτός των διοικητικών ορίων του δήμου, στον οποίο υποβάλλουν υποψηφιότητα, αντίθετα με όσα ορίζονται για τις βουλευτικές εκλογές στο άρθρο 56 παρ. 3 του Συντάγματος, δεδομένου ότι ο νομοθέτης ακολούθησε διαφορετική διατύπωση για το κώλυμα των υποψηφίων για την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν είναι δε δυνατή, όπως προαναφέρθηκε η αναλογική εφαρμογή των ισχυόντων για τους υποψηφίους βουλευτές, λόγω της στενής ερμηνείας των διατάξεων που προβλέπουν κωλύματα εκλογής».

4. Επί των άρθρων 14 και 51

Με τις ανωτέρω ρυθμίσεις ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η εκλογή του δημάρχου, των δημοτικών συμβούλων, καθώς και του περιφερειάρχη και των περιφερειακών συμβούλων γίνεται κατά συνδυασμούς, οι δε υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται. Σχετικώς σημειώνεται ότι αντίστοιχες διατάξεις, που προέβλεπαν αποκλεισμό υποψηφιοτήτων εκτός συνδυασμών (βλ. άρθρο 54 παρ. 1 του π.δ. 410/1995), έχουν κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι «δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι ο οριζόμενος από αυτές τρόπος εκλογής κατά συνδυασμούς, περιορίζει, αλλά δεν αναιρεί το σχετικό εκ της συνταγματικής αυτής διατάξεως δικαίωμα, αφού παρέχει στον πολίτη την δυνατότητα συμμετοχής του στην πολιτική ζωή της χώρας (...) ούτε στις αρχές της καθολικότητας και της ισότητας της ψήφου, ούτε σε άλλη συνταγματική διάταξη ή αρχή που διέπει την εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών» (ΣΤΕ 3156/2000), αν και κατά την άποψη εκπροσώπου της θεωρίας, η απαγόρευση αυτή είναι αντίθετη με την αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας (άρθρο 102 παρ. 2 εδ. β´) και, σε κάθε περίπτωση, προσβάλλει το δικαίωμα της συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1), στην οποία περιλαμβάνεται

και η εκλογή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. Αθ. Ράικο, όπ. π., σελ. 1130).

5. Επί των άρθρων 28 και 56

Με τα προτεινόμενα άρθρα εισάγεται το σύστημα της απλής αναλογικής για την κατανομή του συνόλου των εδρών του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, αντιστοίχως.

Όπως προαναφέρθηκε, ο τρόπος εκλογής των αρχών των ΟΤΑ, «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. ΑΕΔ 35/1985, 13/1997). Κατά την ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου εκλογής των αρχών των ΟΤΑ 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 τηρήσεως 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), οι οποίες διέπουν επίσης την εκλογή των αρχών των ΟΤΑ, αλλά και της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (πρβλ. ΑΕΔ 36/1990)».

Επισημαίνεται, πάντως, ότι, συμφώνως προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, η προϊσχύσασα διάταξη του άρθρου 50 παρ. 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ.), κατά την οποία στις εκλογές των δημάρχων και δημοτικών συμβούλων θεωρείται επιτυχών ο συνδυασμός που πλειοψήφησε με ποσοστό σαράντα δύο τοις εκατό (42%) του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων, προβλέφθηκε για σκοπό που είναι κατ' αρχήν συνταγματικώς θεμιτός, δεδομένου ότι ο νομοθέτης με τη ρύθμιση αυτή επεδίωξε την εξασφάλιση της εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας των οργάνων διοικήσεως των δήμων και, για τον λόγο αυτό, προέκρινε εκλογικό σύστημα, κατά το οποίο επιδιώκεται ο συνδυασμός που ανακηρύσσεται επιτυχών να μην στηρίζεται σε προεκλογικές – ευκαιριακές συμμαχίες και μάλιστα μεταξύ των δύο γύρων των εκλογών, αλλά να έχει ενιαίο προγραμματικό λόγο για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ζητημάτων τοπικού ενδιαφέροντος. «Περαιτέρω, ενόψει του συνταγματικώς θεμιτού σκοπού της δημιουργίας ισχυρών και αποτελεσματικών αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, η, κατά τις ως άνω διατάξεις των άρθρων 50 παρ. 1, 51 παρ. 1 και 59 παρ. 1 του Κ.Δ.Κ., ενίσχυση του συνδυασμού, ο οποίος συγκέντρωσε το 42% των εγκύρων ψήφων και α-

νακηρύχθηκε επιτυχών, με τα 3/5 των εδρών του δημοτικού συμβουλίου (...) δεν αντιβαίνει ούτε στις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, ούτε στην αρχή της αναλογικότητας, αφού η εν λόγω ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι ακατάλληλη για την επίτευξη του ως άνω, συνταγματικώς θεμιτού, σκοπού, ούτε, τέλος, ότι υπερακοντίζει το σκοπό αυτό», καθώς «δικαιολογείται από λόγους εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας του δημοτικού συμβουλίου (...)» (ΣτΕ Ολομ 3684, 3685, 3686, 3687/2009).

6. Επί του άρθρου 68 παρ. 1

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη (που αντικαθιστά το άρθρο 59 παρ. 1 του ν. 3852/2010), οι αντιδήμαρχοι δεν είναι πλέον αναγκαίο να είναι σύμβουλοι της πλειοψηφίας, αλλά μπορούν (χωρίς αριθμητικό περιορισμό) να είναι και σύμβουλοι που ανήκουν σε διαφορετική δημοτική παράταξη από εκείνη του δημάρχου. Μοναδική σχετική προϋπόθεση συνιστά ο ορισμός του συμβούλου ως αντιδημάρχου από τον δήμαρχο και η έγκριση του ορισμού του από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης στην οποία ανήκει ο σύμβουλος αυτός. Επισημαίνεται, παρενθετικώς, ότι, συμφώνως προς τις παραγράφους 3 και 6 του άρθρου 59 του ν. 3852/2010, οι αντιδήμαρχοι ασκούν αρμοδιότητες που αφορούν τη δημοτική ενότητα εκάστου, τις οποίες τους μεταβιβάζει ο δήμαρχος, σε ευρύτατο καθ' ύλην πεδίο (βλ. γνμδ ΝΣΚ 421/2009, γνμδ ΝΣΚ 669/2002).

Από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο προκύπτει ότι η ως άνω ρύθμιση θεσπίζεται με σκοπό, «να αποτυπώνεται και σε επίπεδο διοίκησης η τυχόν σταθερή συνεργασία περισσότερων της μίας παρατάξεων», καθ' όσον «[ω]ς απόρροια της αναλογικής συγκρότησης των δημοτικών συμβουλίων, είναι εύλογο ότι, στην πλειονότητα, των δήμων, θα υπάρξει συνεργασία διαφορετικών δημοτικών παρατάξεων (...)».

Επισημαίνεται ότι στοιχεία αντιπροσωπευτικού συστήματος εισάγονται στο πεδίο της εκλογής των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως με το άρθρο 102 παρ. 2 εδάφ. β' του Συντάγματος, συμφώνως προς το οποίο η εκλογή των αρχών των ΟΤΑ γίνεται διά καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Η εξασφάλιση, συνεπώς, της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ΟΤΑ αποτελεί κυρίαρχο στοιχείο της συνταγματικής ρύθμισης για τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, διότι ανάγεται σε αναγκαία προϋπόθεση για τη συγκρότηση και τη λειτουργία των αντίστοιχων αρχών (βλ. Ν. Χλέπα, Ερμηνεία επί του άρθρου 102 σε Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκουλα, 2017, σελ. 1634-1654 (1646-1647)).

Όπως έχει, εξ άλλου, κρίνει το Συμβούλιο της Επικρατείας, «[ε]πειδή, το, κατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, δικαίωμα της συμμετοχής του πο-

λίτη 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 βεβαίως 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 εκπροσώπησης (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).

Η δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων διοίκησης των δήμων συνιστά κριτήριο δυνάμει του οποίου κρίνεται αν ένα εκλογικό σύστημα εναρμονίζεται ή όχι προς τις αρχές της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος (άρθρα 4 παρ. 1 και 51 παρ. 3 του Συντάγματος) και της απορρεούσης από την έννοια της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας αρχής της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης (πρβλ. ΣτΕ Ολομ 3684/2009, υπό σκέψη 10: «(...) [ε]φ' όσον δε το ανωτέρω προβλεπόμενο ποσοστό εκλογής διασφαλίζει δημοκρατική

νομιμοποίηση στα όργανα διοικήσεως των δήμων, η ανωτέρω ρύθμιση, καθ' εαυτήν, εναρμονίζεται με τις εκτιθέμενες στην 7η σκέψη συνταγματικές διατάξεις και αρχές» καθώς και ΣΤΕ 78/2015, υπό σκέψη 9: «(...) 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 των οργάνων του Δήμου, να έχει αναγωγή στη βούληση του εκλογικού σώματος»).

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται, ενδεχομένως, προβληματισμός σχετικά με το αν η δυνατότητα επιλογής ως αντιδημάρχου, δημοτικού συμβούλου της μειοψηφίας, χωρίς την έγκριση της πλειοψηφίας των μελών του δημοτικού συμβουλίου, αλλά μόνον της πλειοψηφίας του συνδυασμού από τον οποίο προέρχεται ο σύμβουλος αυτός, διασφαλίζει δημοκρατική νομιμοποίηση στον θεσμό του αντιδημάρχου και, συνεπώς, αν εναρμονίζεται προς τις αρχές των άρθρων 4 παρ. 1, 5 παρ. 1, 51 παρ. 3 και 102 παρ. 2 του Συντάγματος, δεδομένου μάλιστα ότι στην Αιτιολογική Έκθεση δεν προκύπτει ευκρινής σκοπός, ικανός να δικαιολογεί απόκλιση από τις ως άνω συνταγματικές αρχές.

7. Επί του άρθρου 73

Συμφώνως προς την ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 66 παρ. 6 του ν. 3852/2010, μέλος του δημοτικού συμβουλίου που ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε από την παράταξή του «δεν μπορεί να εξακολουθήσει να είναι μέλος του προεδρείου ή της οικονομικής επιτροπής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής, όπου εκλέχθηκε ως μέλος της παράταξης από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε».

Με την προτεινόμενη ρύθμιση (που αντικαθιστά το άρθρο 66 του ν. 3852/2010) ορίζεται ότι το μέλος του δημοτικού συμβουλίου που ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε από την παράταξή του δεν μπορεί μεν να παραμένει μέλος του προεδρείου όπου εκλέχθηκε ως μέλος της παράταξης από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε, συνάγεται, όμως, εκ της σιωπής της προτεινόμενης ρύθμισης, ότι μπορεί να παραμένει μέλος της οικονομικής επιτροπής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής όπου εκλέχθηκε ως μέλος της παράταξης από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε.

Προς αποφυγή ερμηνευτικών δυσχερειών, η ανωτέρω διάταξη χρήζει αποσαφήνισης.

8. Επί του άρθρου 93

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη (που αντικαθιστά το άρθρο 160 παρ. 1 του ν. 3852/2010), ως αντιπεριφερειάρχες μπορούν (χωρίς αριθμητικό περιορισμό) να ορισθούν σύμβουλοι που ανήκουν σε διαφορετική περιφερειακή παράταξη από εκείνη του περιφερειάρχη, εφόσον ορισθούν με απόφαση του αντιπεριφερειάρχη και ο ορισμός τους εγκριθεί από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης στην οποία αυτοί ανήκουν.

Διατυπώνεται, εν προκειμένω, προβληματισμός αντίστοιχος προς εκείνον της παρατήρησης επί του άρθρου 68 του νομοσχεδίου.

9. Επί του άρθρου 116

Με το στοιχείο γ) της παραγράφου 1 του προτεινόμενου άρθρου 225 του ν. 3852/2010 ορίζεται ότι αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ πράξεις που, μεταξύ άλλων, αφορούν «την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων».

Ο όρος «εκποίηση» προτείνεται να αντικατασταθεί διά του όρου «διάθεση».

10. Επί του άρθρου 132 παρ. 1

Διά της προτεινόμενης ρύθμισης καταργούνται τα άρθρα 221 και 222 του ν. 3852/2010, χωρίς να αναριθμούνται, αντιστοίχως, τα άρθρα που ακολουθούν.

11. Επί του άρθρου 166

Στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού ορίζονται τα εξής: «Οι υπηρεσίες των Δήμων, των Περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών, προς τις οποίες απευθύνεται ο Δημοτικός ή ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, στο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού του ρόλου, υποχρεούνται να συνεργάζονται μαζί του, να λαμβάνουν μέρος στις διαμεσολαβητικές πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται και να τον υποβοηθούν στο έργο του, παρέχοντας, ιδίως, κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο που αφορά την εξεταζόμενη υπόθεση. Οφείλουν επίσης να απαντούν εγγράφως ή προφορικά σε ερωτήματα και αιτήματα του Διαμεσολαβητή, μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την παραλαβή τους. Άρνηση υπαλλήλου να συνεργαστεί με το Διαμεσολαβητή κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα».

Συμφώνως προς την παράγραφο 1 του προτεινόμενου άρθρου 165, τριακονθήμερη προθεσμία, αρχόμενη από της υποβολής της καταγγελίας ή αναφοράς, τάσσεται και προκειμένου ο Διαμεσολαβητής να απαντά σχετικώς με τα εκ μέρους του διενεργηθέντα, ενώ, εάν απαιτείται περισσότερος χρό-

νος για την επίλυση της υπόθεσης, λόγω των περιστάσεων αυτής, ο Διαμεσολαβητής ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για τους λόγους της καθυστέρησης και για τον εκτιμώμενο χρόνο ολοκλήρωσης της υπόθεσης. Σκοπός των ανωτέρω ρυθμίσεων είναι η ανάγκη ταχείας διεκπεραίωσης των σχετικών υποθέσεων. Ενώ, όμως, οι περιστάσεις της υπόθεσης αποτελούν δικαιολογητικό λόγο παράτασης της προθεσμίας για την ολοκλήρωση της υπόθεσης από τον Διαμεσολαβητή, δεν συνιστούν, εκ της προτεινόμενης ρύθμισης, ρητό λόγο και για τυχόν καθυστέρηση εκ μέρους των υπηρεσιών, στις οποίες ο Διαμεσολαβητής απευθύνεται.

Στην παράγραφο 2 του προτεινόμενου άρθρου 166 θεσπίζεται υποχρέωση της υπηρεσίας, προς την οποία ο Διαμεσολαβητής διατύπωσε συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της, εντός εξήντα ημερών από την παραλαβή της έκθεσης ή του πορίσματος με τις συγκεκριμένες προτάσεις να γνωστοποιεί εγγράφως στον Διαμεσολαβητή τα μέτρα που έχει λάβει για την υιοθέτηση των προτάσεων του ή τους λόγους που καθιστούν αδύνατη ή μη σκόπιμη την υιοθέτησή τους. Στη συγκεκριμένη διάταξη δεν προβλέπεται περίπτωση παράλειψης της ανωτέρω υπηρεσίας να προβεί -και μάλιστα εμπροθέσμως- στην προβλεπόμενη γνωστοποίηση, και κατά τούτο η προτεινόμενη διάταξη νόμου παρίσταται ατελής, αφού δεν περιλαμβάνει κύρωση για την περίπτωση παράβασης της σχετικής υποχρέωσης.

12. Επί του άρθρου 173

Στην παράγραφο 1 του προτεινόμενου άρθρου 173 («Σχέσεις με το Συνήγορο του Πολίτη») ορίζονται τα εξής: «Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής είναι ανεξάρτητος από το Συνήγορο του Πολίτη, η δε άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή δεν θίγει τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης και συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής». Με τη διάταξη αυτή προτείνεται η εισαγωγή του θεσμού του Δημοτικού και του Περιφερειακού Διαμεσολαβητή ως οργάνων με αρμοδιότητες διακριτές και ανεξάρτητες από αυτές του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες, συμφώνως προς το φερόμενο προς ψήφιση νομοσχέδιο, δεν θίγονται. Δικαιολογητικό λόγο της προτεινόμενης ρύθμισης αποτελεί, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, η ανάγκη «να οριοθετηθούν οι σχέσεις και οι αρμοδιότητες αφενός του Διαμεσολαβητή αφετέρου του Συνηγόρου του πολίτη, με τρόπο που να διαχωρίζονται οι αρμοδιότητες, να μειώνονται οι αλληλοεπικαλύψεις και ταυτόχρονα να δημιουργείται ένα πλαίσιο τέτοιο που να καθιστά εφικτή τη συνεργασία των δύο θεσμών (...)».

Οι αρμοδιότητες του Δημοτικού και του Περιφερειακού Διαμεσολαβητή ορίζονται στο προτεινόμενο άρθρο 163 του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, ως ε-

ξής: «επιλαμβάνονται (...) υποθέσεων που αφορούν κακοδιοίκηση ή προβληματική εν γένει λειτουργία των υπηρεσιών του δήμου, της περιφέρειας, των νομικών τους προσώπων και των επιχειρήσεών τους και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν οι σχετικές διαφορές, προστατεύοντας τα δικαιώματα των διοικουμένων έναντι των εν λόγω υπηρεσιών». Οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη ορίζονται στο άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3094/2003, ως εξής: «Η ανεξάρτητη αρχή Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ., όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παράγραφος 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας». Επιπλέον στο άρθρο 3 παρ. 1 του ίδιου νόμου ορίζονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής: «Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: (...), β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α και β βαθμού (...)».

Στην παράγραφο 3 του προτεινόμενου άρθρου 173 ορίζονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής για τη σχέση μεταξύ Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη: «Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής δικαιούται να υποβάλει ερωτήματα και να ζητεί τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του, εφ' όσον κρίνει αιτιολογημένα ότι αυτή έχει κεντρικό χαρακτήρα ή ευρύτερο ενδιαφέρον». Στην εν λόγω διάταξη θεμελιώνεται δικαίωμα (και όχι υποχρέωση) του Δημοτικού και του Περιφερειακού Διαμεσολαβητή να ζητούν τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη για κεντρικού χαρακτήρα και ευρύτερου ενδιαφέροντος υποθέσεις, που, κατά τη διατύπωση του προτεινόμενου άρθρου 163, «αφορούν κακοδιοίκηση ή προβληματική εν γένει λειτουργία των υπηρεσιών του δήμου, της περιφέρειας, των νομικών τους προσώπων και των επιχειρήσεών τους».

Από το συνδυασμό των ανωτέρω δεν προκύπτουν κατά τρόπο νοηματικώς σαφή οι μη θιγόμενες αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη και άρα οι αρμοδιότητες, που, συμφώνως προς την κοινή νομοθεσία, αφενός μεν θα ασκούνται από τον δημοτικό και τον περιφερειακό μεσολαβητή αφετέρου δε θα καταλείπονται πλέον στην ανεξάρτητη και συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή.

13. Επί του άρθρου 189

Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 10, πριν από τη λέξη «δημοσίευσης» να τεθεί η λέξη «της».

14. Επί του άρθρου 190

Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 7, πριν από τη λέξη «δημοσίευσης» να τεθεί η λέξη «της».

15. Επί του άρθρου 191

Στο τελευταίο εδάφιο δεν ορίζεται ρητώς η πλειοψηφία που απαιτείται κατά τη θέση σε ψηφοφορία στο δημοτικό συμβούλιο των δύο πρώτων σε ψήφους προτάσεων Τεχνικού Προγράμματος.

16. Επί του άρθρου 192

Στο τελευταίο εδάφιο δεν ορίζεται ρητώς η πλειοψηφία που απαιτείται κατά τη θέση σε ψηφοφορία στο περιφερειακό συμβούλιο των δύο πρώτων σε ψήφους προτάσεων Τεχνικού Προγράμματος.

17. Επί του άρθρου 196

Με την παράγραφο 1 προτείνεται η αντικατάσταση του άρθρου 192 («Εκμίσθωση ακινήτων των Δήμων») του ν. 3463/2006. Στο πρώτο εδάφιο της προτεινόμενης ως νέας παραγράφου 4 του άρθρου 192 του ν. 3463/2006, η φράση «ύστερα δημοπρασίας» να αντικατασταθεί από τη φράση «ύστερα από δημοπρασία».

18. Επί του άρθρου 198

Με το άρθρο αυτό προτείνεται να προστεθεί στον ν. 4111/2013 άρθρο 4Α. Στην παράγραφο 2 του νέου άρθρου ορίζονται οι περιπτώσεις, στις οποίες το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. ζητεί από το οικείο δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο ή το διοικητικό συμβούλιο του νομικού προσώπου περαιτέρω αξιολόγηση των οικονομικών στοιχείων, καθώς και σύνταξη έκθεσης, περιέχουσας όσα προβλέπονται στις φερόμενες προς ψήφιση διατάξεις. Η έκθεση συντάσσεται ύστερα από εισήγηση του Προϊσταμένου των Οικονομικών Υπηρεσιών του φορέα και απόφαση της οικείας Οικονομικής Επιτροπής (εφόσον πρόκειται για δήμο ή περιφέρεια). Από τη διατύπωση των εν λόγω διατάξεων συνάγεται ότι, με την υποβολή του αιτήματος από το Παρατηρητήριο, κινείται αμέσως και υποχρεωτικώς η διαδικασία για την έκδοση της ανωτέρω απόφασης μετά και από την προβλεπόμενη εισήγηση (τόσο η εισήγηση όσο και απόφαση προηγούνται της έκθεσης).

Στο δεύτερο εδάφιο, η λέξη «εποχρεωτικά» να αντικατασταθεί από τη λέξη «υποχρεωτικά».

19. Επί του άρθρου 200

Με το συγκεκριμένο άρθρο προστίθεται στον ν. 4111/2013 άρθρο 4Γ.

Στην παράγραφο 1 του νέου άρθρου, η φράση «Για τη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων κατά το άρθρο 4Α του παρόντος» προτείνεται να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Για την κατά το άρθρο 4Α του παρόντος χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων».

Περαιτέρω στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3, η λέξη «όργανο» προτείνεται να τεθεί μετά τη λέξη «αρμόδιο».

20. Επί του άρθρου 201

α. Με το άρθρο αυτό προστίθεται στον ν. 4111/2013 άρθρο 4Δ, στην παράγραφο 1 του οποίου προτείνεται αντικατάσταση της φράσης «καθώς και την κίνηση» από τη φράση «την κίνηση». Περαιτέρω, στην παράγραφο 3 του νέου άρθρου 4Δ ορίζεται ότι η ετήσια έκθεση του Παρατηρητηρίου συζητείται σε ειδική συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Οικονομικών Υποθέσεων «παρουσία των μελών της Επιτροπής», χωρίς ωστόσο να διευκρινίζεται η Επιτροπή, για την οποία γίνεται λόγος.

β. Με την παράγραφο 3 του ως άνω προτεινόμενου άρθρου 4Δ του ν. 4111/2013 προβλέπεται η υποβολή στη Βουλή των Ελλήνων της ετήσιας έκθεσης του Παρατηρητηρίου και η συζήτηση «παρουσία των μελών της επιτροπής σε ειδική κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Οικονομικών Υποθέσεων, η οποία πραγματοποιείται εντός διμήνου από την κατάθεση της έκθεσης στη Βουλή».

Συμφώνως προς το άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος, η Βουλή των Ελλήνων «ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται με την αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να συμπληρώνει και να ερμηνεύει αυθεντικώς τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του Κανονισμού της Βουλής, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και, αντιστρόφως, ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του νόμου, δεν μπορεί να ρυθμίσει ο Κανονισμός της Βουλής (βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 5η έκδ., 2014, σελ. 239 επ., Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 3η έκδ., 2007, σελ. 335, Φ. Σπυρόπουλο, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σελ. 105, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήμα-

τα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 185, Αθ. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι, τεύχ. Α΄, 2009, σελ. 212-215).

Ο Κανονισμός της Βουλής παραπέμπει, εξ άλλου, στον νόμο για τη ρύθμιση ορισμένων ζητημάτων. Συμφώνως προς το άρθρο 14 περίπτ. η΄ του Κανονισμού της Βουλής, «[η Διάσκεψη των Προέδρων] αποφασίζει, προτείνει ή διατυπώνει γνώμη ή αναθέτει το έργο τούτο σε άλλο όργανο, επιτροπή ή υποεπιτροπή της Βουλής για όσο θέματα προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα της Βουλής ρητά από το Σύνταγμα, τον Κανονισμό ή νόμο».

Υπό το φως των ανωτέρω, και δεδομένου ότι η εφαρμογή, κατά τα ως άνω, της προς ψήφιση ρύθμισης θα λάβει χώρα στο πλαίσιο των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής, πρέπει να προστεθεί στο τέλος της παραγράφου φράση ως εξής: «, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής των Ελλήνων».

21. Επί του άρθρου 202

Με το άρθρο αυτό προστίθεται στον ν. 4111/2013 άρθρο 4Ε, στην παράγραφο 2 του οποίου, η φράση «τα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού, που παρακολουθεί», προτείνεται να αναδιατυπωθεί ως εξής: «τα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης αυτού, τα οποία παρακολουθεί».

22. Επί του άρθρου 203

Με το άρθρο αυτό αντικαθίσταται η περίπτωση ε΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 58 ν. 3852/2010. Στο πρώτο εδάφιο της νέας διάταξης γίνεται λόγος για πιστώσεις του προϋπολογισμού, «που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση». Αντί της φράσης «με αναμόρφωση», προτείνεται να τεθεί η φράση «κατόπιν αναμόρφωσης».

Περαιτέρω, στο τρίτο εδάφιο της νέας διάταξης, η φράση «πριν από την απόφαση του δημάρχου, προηγείται απόφαση του δημοτικού συμβουλίου», προτείνεται να αντικατασταθεί ως εξής: «της απόφασης του δημάρχου, προηγείται απόφαση του δημοτικού συμβουλίου».

23. Επί του άρθρου 206

Στην παράγραφο 5 ορίζονται τα εξής: «Δεν απαιτείται απόφαση του δημοτικού συμβουλίου: α) για την εγγραφή του δήμου ως συνδρομητή σε εφημερίδες, περιοδικά ή άλλα έντυπα που κρίνονται χρήσιμα για τη λειτουργία του δήμου καθώς και σε ηλεκτρονικές βάσεις πληροφοριών, β) για την επιστροφή χρηματικών ποσών αχρεωστήτως εισπραχθέντων από δήμους». Λόγω

της συστηματικής θέσης της παραγράφου 5 σε άρθρο, οι διατάξεις του οποίου ρυθμίζουν το ανά περίπτωση αποφασίζουν όργανο, προτείνεται να ορισθεί και εδώ ρητώς το όργανο που αποφασίζει για καθεμία από τις προβλεπόμενες στην παράγραφο 5 δαπάνες.

24. Επί του άρθρου 208

Με το πρώτο εδάφιο δίνεται η δυνατότητα σε δήμους και περιφέρειες, κατά παρέκκλιση των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 264 του ν. 3852/2010, να συνομολογούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, δάνεια, υπό την προϋπόθεση ότι έτσι εξυπηρετείται η μείωση του λειτουργικού κόστους των σχετικών δράσεων και εκ του λόγου αυτού καλύπτεται το κόστος εξυπηρέτησης των αντίστοιχων τοκοχρεολυσίων.

Στο δεύτερο εδάφιο προβλέπεται, η προηγούμενη αξιολόγηση και έγκριση σχετικής μελέτης για τη συνδρομή των ανωτέρω προϋποθέσεων. Η φράση «Τα ανωτέρω προκύπτουν» προτείνεται να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Τα ανωτέρω πρέπει να προκύπτουν».

Το τρίτο εδάφιο παρέχει εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών, να ρυθμίσει, δυνητικώς, κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των προτεινόμενων διατάξεων. Ωστόσο, τυχόν μη έκδοση της κατ' εξουσιοδότηση προβλεπόμενης απόφασης, στερεί τις εν λόγω διατάξεις από τις προϋποθέσεις πρακτικής εφαρμογής τους, δεδομένου ότι μόνη η γραμματική διατύπωσή τους δεν επιτρέπει τη σαφή συναγωγή των αναγκαίων λεπτομερειών (όργανο και διαδικασίες ανάθεσης και εκπόνησης της μελέτης για την εξυπηρέτηση μείωσης του λειτουργικού κόστους και κάλυψης κόστους τοκοχρεολυσίων, όργανο και διαδικασία/κριτήρια αξιολόγησης και λήψης απόφασης επί της μελέτης κλπ.).

25. Επί του άρθρου 210

Στην παράγραφο 1, η λέξη «απαιτείται» προτείνεται να τεθεί μετά τον αριθμό «199».

26. Επί του τίτλου του Κεφαλαίου ΙΑ'

Στον τίτλο του Κεφαλαίου, αντί της λέξης «ΔΙΑΚΑΣΙΑΣ», να τεθεί η λέξη «ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ».

27. Επί του άρθρου 212

Στην παράγραφο 3, η φράση «Το επισπεύδον Υπουργείο», προτείνεται να αντικατασταθεί από τη φράση «Το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο», δεδομένου ότι έτσι προσδιορίζεται στο δεύτερο εδάφιο της προηγούμενης παρα-

γράφου, το Υπουργείο, στην ύλη του οποίου υπάγεται η εκάστοτε νομοθετική πρωτοβουλία για την τροποποίηση αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικητικών οργανισμών (βλ. επισημάνσεις τις Αιτιολογικής Έκθεσης επί του άρθρου 212).

28. Επί του άρθρου 218

Με το άρθρο αυτό προστίθεται στον ν. 3852/2010 νέο άρθρο 245. Στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 6 προτείνεται η αντικατάσταση της λέξης «συντελείται» από τη λέξη «γίνεται», η οποία χρησιμοποιείται στο επόμενο εδάφιο, που επίσης αναφέρεται σε εκπροσώπηση από δικηγόρο.

29. Επί του άρθρου 219

Η λέξη «γίνεται», στο τέλος του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 4, προτείνεται να αντικατασταθεί από τη φράση «μετακινείται ο υπάλληλος».

30. Επί του άρθρου 220

Με την παράγραφο 3 προστίθεται παράγραφος 5 στο άρθρο 15 ν. 4483/2017. Στο δεύτερο εδάφιο της περίπτωσης α' της νέας παραγράφου, η φράση «στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως», προτείνεται να αντικατασταθεί από τη φράση «στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

Περαιτέρω, με την παράγραφο 4 προστίθεται νέο εδάφιο στην υποπερίπτωση ββ' της περίπτωσης γ' της παραγράφου 9 του άρθρου 9 ν. 3852/2010. Στο νέο αυτό εδάφιο, η λέξη «δύναται» προτείνεται να τεθεί μετά τη φράση «της λυθείσας επιχείρησης».

31. Επί του άρθρου 225

Στην παράγραφο 2 η φράση «ανεξαρτήτως νομικής μορφής» έχει τεθεί δύο φορές.

Στο τέλος του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 6, προτείνεται να τεθεί η λέξη «αυτού». Στο όγδοο εδάφιο της ίδιας παραγράφου, στη φράση «από το ίδιο συνταξιοδοτικό καθεστώς, που υπαγόταν», η λέξη «που» να αντικατασταθεί από τη φράση «στο οποίο».

Στο δέκατο όγδοο εδάφιο της παραγράφου 7, στη φράση «που υπαγόταν», η λέξη «που» προτείνεται να αντικατασταθεί από τη λέξη «στο οποίο». Στο δέκατο ένατο εδάφιο της ίδιας παραγράφου ορίζονται τα εξής: «Η προϋπηρεσία του στους υπό συγχώνευση φορείς αναγνωρίζεται, για κά-

θε έννομη συνέπεια». Προτείνεται η αντικατάσταση της λέξης «για», από τη λέξη «με», καθώς πρόκειται για εκ του νόμου αναγνώριση της προηγούμενης απασχόλησης.

32. Επί του άρθρου 237

Στην παράγραφο 5, η μνημονευόμενη Κοινή Υπουργική Απόφαση 2527/2009 έχει εκδοθεί από τους Υπουργούς Εσωτερικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

33. Επί του άρθρου 240

Η λέξη «ανεξαρτήτου», προτείνεται να αντικατασταθεί από τη λέξη «ανεξαρτήτως», όπως αναφέρεται και στην Αιτιολογική Έκθεση.

34. Επί του άρθρου 241

Προς το τέλος του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1, πριν από τη φράση «οι κλάδοι των οποίων», προτείνεται να τεθεί η φράση «καθώς και».

35. Επί του άρθρου 244

Στο πρώτο εδάφιο, η λέξη «ενεργώντας» προτείνεται να αντικατασταθεί από τη φράση «ο οποίος ενεργεί».

Περαιτέρω, στο ίδιο εδάφιο, πριν από τη φράση «ο οποίος από δόλο ή βλαβερή αμέλεια» προτείνεται να τεθεί η λέξη «και».

36. Επί του άρθρου 245

Στο ένατο εδάφιο της παραγράφου 6 ορίζονται τα εξής: «Η προϋπηρεσία του στους υπό συγχώνευση φορείς αναγνωρίζεται, για κάθε έννομη συνέπεια». Προτείνεται η αντικατάσταση της λέξης «για», από τη λέξη «με», καθώς πρόκειται για εκ του νόμου αναγνώριση της προηγούμενης απασχόλησης.

Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 11, στη φράση «Μέσα σε έξι» προτείνεται, μετά τη λέξη «σε» να προστεθεί η λέξη «προθεσμία».

37. Επί του άρθρου 246

Στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1, μετά τον αριθμό «239», προτείνεται να διαγραφεί η φράση «του παρόντος».

38. Επί του άρθρου 255

Με το προτεινόμενο άρθρο προτείνεται, ιδίως, η διαίρεση του νομού Αττικής, από πέντε (5), σε οκτώ (8) εκλογικές περιφέρειες, και επανακαθορίζονται οι Δήμοι που αποτελούν την Α΄ και Β΄ εκλογική περιφέρεια Θεσσαλονίκης.

Όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας (βλ. έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 18.7.2016 επί του νομοσχεδίου «Αναλογική Εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής Βουλευτών», ν. 4406/2016), το ελληνικό Σύνταγμα, εν αντιθέσει προς τα Συντάγματα άλλων κρατών [λ.χ., Σύνταγμα της Αυστρίας, άρθρο 26 παρ. 1 (σύστημα βάσει της αρχής της αναλογικής εκπροσώπησης), Ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Ελβετίας, άρθρο 149 παρ. 2 (σύστημα αναλογικής αντιπροσώπευσης), Σύνταγμα της Σουηδίας, κεφ. 3 άρθρα 7-8 (αναλογικό σύστημα με όριο εισόδου 4% και σύστημα εξομάλυνσης κατά την κατανομή των εδρών), Σύνταγμα της Πορτογαλίας, άρθρο 113 παρ. 5 (σύστημα αναλογικής αντιπροσώπευσης) κ.α.] δεν καθορίζει το εκλογικό σύστημα, καταλείποντας στον κοινό νομοθέτη «να επιλέξει κάθε φορά το προσφορότερο και μάλλον ενδεδειγμένο από τις περιστάσεις εκλογικό σύστημα, αφού λάβει υπόψη του τις κρατούσες πολιτικές συνθήκες» (βλ., ενδεικτικώς, ΑΕΔ 12/1994, Αρμ, 1994, σελ. 882). Η νομοθετική εξουσία έχει ευρεία ελευθερία δράσης κατά τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος, την οποία οριοθετούν όμως, εν προκειμένω, συμφώνως προς πάγια νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (βλ. σχετικώς ΑΕΔ 4, 11, 14/1994, ΔΔΙΚΗ 1994, σελ. 892, 898 και 896 αντιστοίχως, ΑΕΔ 12/1994, όπ. π.) οι συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο (αρχή της ισότητας της ψήφου, αρχή της καθολικότητας της ψήφου κ.λπ.), και οι βασικές αρχές του πολιτεύματος. Ο νομοθέτης μπορεί εξίσου συνταγματικώς να καθιερώνει εκλογικό σύστημα αμιγώς αναλογικό ή αμιγώς πλειοψηφικό.

Εξ άλλου, μία από τις πιο σημαντικές καινοτομίες που εισήγαγε ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001, είναι ο ετεροχρονισμός της έναρξης ισχύος του εκλογικού συστήματος – όχι από τις επόμενες, αλλά από τις μεθεπόμενες της ψήφισης του σχετικού νόμου εκλογές. Εναλλακτικώς, απαιτείται πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του όλου αριθμού των βουλευτών, προκειμένου να θεσπισθεί, ρητώς, ότι ο νόμος που τροποποιεί το εκλογικό σύστημα ή τις εκλογικές περιφέρειες θα ισχύσει αμέσως από τις επόμενες εκλογές (άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος). Εκλογικό σύστημα είναι η μέθοδος υπολογισμού με την οποία οι ψήφοι μετατρέπονται σε έδρες. Δεν εμπίπτουν, επομένως, στο εκλογικό σύστημα ζητήματα όπως η σύνθεση του ε-

κλογικού σώματος ή η, εν στενή εννοία, εκλογική διαδικασία.

Κατά την προτεινόμενη παρ. 4, «[η] ισχύς του παρόντος άρθρου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αυτό εφαρμόζεται από τις αμέσως επόμενες γενικές βουλευτικές εκλογές, οποτεδήποτε και αν αυτές διεξαχθούν, τηρουμένων των προϋποθέσεων της παρ. 1 του άρθρου 54 του Συντάγματος, ήτοι της υπερψήφησης του παρόντος άρθρου από την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών».

Νομοτεχνικώς, αρκεί η αναφορά του αριθμού της παραγράφου του σχετικού άρθρου 54 του Συντάγματος, και δεν είναι αναγκαία η απόδοση του περιεχομένου της εν λόγω διάταξης (βλ. και παρατήρηση 3 της έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 18.7.2016 επί του νομοσχεδίου «Αναλογική Εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής Βουλευτών», ν. 4406/2016.

39. Επί του άρθρου 256

Με το προτεινόμενο άρθρο συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών Επιτροπή για την κατάρτιση πρότασης ως προς την ψήφο των εκτός Επικρατείας εκλογέων, συμφώνως προς την παρ. 4 του άρθρου 51 του Συντάγματος, και καθορίζονται οι αρμοδιότητές της.

Στον απόδημο ελληνισμό, δηλαδή στους Έλληνες που μετανάστευσαν έξω από τα όρια της ελληνικής Επικρατείας, είναι αφιερωμένα δύο άρθρα του ισχύοντος Συντάγματος: α) το άρθρο 108, το οποίο στην μεν πρώτη παράγραφο θεσπίζει ένα, κατά την κλασσική κατάταξη, «κοινωνικό δικαίωμα» για τους απόδημους Έλληνες, το οποίο διατυπώνεται ως καθήκον του Κράτους να μεριμνά υπέρ αυτών (βλ. Γ. Δρόσο, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, 1990, σελ. 26), στη δε δεύτερη παράγραφο, η οποία προστέθηκε με την Αναθεώρηση του 2001, εισάγει στο Σύνταγμα την προστασία τους από το Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού και προβλέπει την έκδοση εκτελεστικού νόμου σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητές του, και β) το άρθρο 51 παρ. 4 εδ. β', το οποίο έχει ειδικότερο περιεχόμενο και αναφέρεται στη ρύθμιση του τρόπου με τον οποίο ασκείται ένα πολιτικό δικαίωμα από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό. Τα δύο αυτά άρθρα, διαφορετικά ως προς τον χαρακτήρα τους, συνιστούν το σύστημα που το Σύνταγμα υιοθετεί για την προστασία των απόδημων Ελλήνων.

Η παρ. 4 εδ. β' του άρθρου 51 του Συντάγματος του 1975 θεωρήθηκε καινοτόμος, καθώς προβλέπει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από

τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια και αναθέτει στον νόμο τη δυνατότητα να ρυθμίσει τα σχετικά ζητήματα. Η σημειούμενη έκτοτε παράλειψη του κοινού νομοθέτη να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να είναι εφικτή η συμμετοχή των εκτός επικρατείας εκλογέων στην ψηφοφορία, προκάλεσε το ενδιαφέρον της θεωρίας. Έτσι, παρά τη δυνητική διατύπωση του Συντάγματος, υποστηρίχθηκε νωρίς η άποψη του δεσμευτικού χαρακτήρα της ρύθμισης αυτής για τον κοινό νομοθέτη (βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, 1980, σελ. 47, του ίδιου, Συνταγματικό Δίκαιο. Τα όργανα του κράτους, τ. Α΄, Το εκλογικό σώμα, 1981, σελ. 51 επ.), όπως και η αντισυνταγματικότητα της παράλειψής του να καταστήσει δυνατή την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκτός επικρατείας πολίτες (βλ. Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β΄, 1993, σελ. 177). Όμως, όπως αποδεικνύει αναδρομή στα πρακτικά των συζητήσεων της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής (βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2014, σελ. 377), ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε, εν προκειμένω, ευχέρεια και όχι υποχρέωση του κοινού νομοθέτη και, επομένως, κατέστησε θεμιτή την παράλειψή του (βλ., σχετικώς, Γ. Δρόσο, οπ.π., σελ. 38, Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 – Corpus, τ. ΙΙ, άρθρο 51, 1985, σελ. 51, Α. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄, Εισαγωγή - Οργανωτικό Μέρος, τευχ. Α΄, 1989, σελ. 220-221 και Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 440).

Ο δυνητικός χαρακτήρας της διάταξης δεν μεταβλήθηκε από την αναθεώρηση του 2001. Έτσι, με τη νέα διατύπωση της παραγράφου 4 του άρθρου 51: «Οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα σε ολόκληρη την Επικράτεια. Νόμος που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια. Ως προς τους εκλογείς αυτούς η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών δεν κωλύει την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων διενεργείται όποτε αυτό γίνεται και σε ολόκληρη την Επικράτεια». Η αναθεωρημένη διάταξη αναφέρεται πλέον ρητώς στο σύστημα της επιστολικής ψήφου, η αναφορά αυτή όμως είναι ενδεικτική, καθώς η συνταγματική ρύθμιση περιλαμβάνει (με γενική αναφορά) κάθε πρόσφορο μέσο. Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είτε με επιστολική ψήφο είτε με άλλο μέσο αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των βουλευτικών εκλογών, έχει δε ως προϋπόθεση εγκυρότητας την ταυτόχρονη καταμέτρηση και ανακοίνωση των αποτελεσμάτων σε

όλη την Επικράτεια, όπως αυτά διαμορφώνονται με την ψήφο των εκλογέων οι οποίοι ασκούν αυτοπροσώπως το εκλογικό τους δικαίωμα (βλ. Κ. Μαυριά, όπ. π., σελ. 390).

Συμφώνως, εξ άλλου, προς την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 15.3.2012, Υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, «κανένα από τα νομικά κείμενα που εξετάστηκαν παραπάνω δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, υπό το ισχύον δίκαιο, τα Κράτη έχουν υποχρέωση να παρέχουν στους πολίτες τους που ζουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να ασκήσουν το δικαίωμα του εκλέγειν. Όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την άσκηση του δικαιώματος που έχουν θεσπιστεί από εκείνα τα κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό, υπάρχουν σήμερα πολλές διαφορετικές προσεγγίσεις. (...) όσον αφορά την εθνική νομοθεσία στο εν προκειμένω ζήτημα, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος προβλέπει ότι «[ν]όμος ... μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια». Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, από την πλευρά του, ανέφερε στην έκθεσή του της 31ης Μαρτίου 2009 επί του νομοσχεδίου σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν στις βουλευτικές εκλογές από Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό ότι η παροχή δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος ψήφου από το εξωτερικό αποτελούσε περισσότερο επιλογή παρά καθήκον για τον νομοθέτη, τονίζοντας παράλληλα ότι δεν υπάρχει ομοφωνία στη νομική θεωρία επί του θέματος αυτού (βλ. ανωτέρω παράγραφο 19). Εν κατακλείδι, φαίνεται ότι, αν και το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος επιτρέπει στο νομοθέτη να εξασφαλίσει την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν των απόδημων Ελλήνων από τον τόπο κατοικίας τους, δεν τον υποχρεώνει να πράξει κάτι τέτοιο. Κατά συνέπεια, και λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω εκτιμήσεις (βλ. παράγραφο 75), το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν είναι ο ρόλος του να υποδείξει στις εθνικές αρχές σε ποια χρονική στιγμή και με ποιο τρόπο θα πρέπει να δώσουν πρακτική ισχύ στο άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος» (σκέψεις 75 και 76).

Τέλος, αυτονόητο είναι ότι, στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος, η συγκρότηση ειδικών εκλογικών περιφερειών αποδήμων θα ήταν δυνατή μόνον εφόσον ως Επικράτεια κατά το άρθρο 54 εκλαμβάνόταν, όχι η συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή όπου το ελληνικό κράτος ασκεί την κυριαρχία του, αλλά ο χώρος στον οποίο διαβιώνει το σύνολο του εκλογικού σώματος, συμπεριλαμβανομένων και των αποδήμων. Και υπό αυτή, όμως, την ερμηνευτική εκδοχή θα πρέπει οπωσδήποτε να πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή η απο-

γραφή του νόμιμου πληθυσμού βάσει του οποίου κατανέμονται στις περιφέρειες οι βουλευτικές έδρες και η εγγραφή στα οικεία δημοτολόγια, δηλαδή στα δημοτολόγια μιας εκλογικής περιφέρειας (βλ. και έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 31.3.2009 επί του νομοσχεδίου «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό»).

Αθήνα, 10 Ιουλίου 2018

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Αλέξανδρος Κεσσόπουλος
Νικόλαος Παπαχρήστος
Επιστημονικοί Συνεργάτες
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

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

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

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