



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών  
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

## ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

---

Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ  
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2018-2019

**Δ Ι Π Λ Ω Μ Α Τ Ι Κ Η Ε Ρ Γ Α Σ Ι Α**  
της Δήμητρας Π. Θεοδώρου  
Α.Μ.: 734001118010

**«Η Δημοκρατική Νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης»**

**Επιβλέποντες:**

- α) κα Μουζουράκη Παρασκευή
- β) κος Κονδύλης Βασίλειος
- γ) κος Παπασπύρου Νικόλαος

Αθήνα, 2019

Copyright © *Δήμητρα Π. Θεοδώρου, 2019*

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**  
**της Δήμητρας Π. Θεοδώρου**  
**Α.Μ.: 734001118010**

**«Η Δημοκρατική Νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης»**

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΑ	Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
άρθρ.	άρθρο/-α
αριθμ.	αριθμό
Αρμ.	Αρμενόπουλος
βλ.	βλέπε
Γνωμ.	Γνωμοδότηση
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΣΑ	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ΔΣΘ	Δικηγορικός Σύλλογος Θεσσαλονίκης
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή/-ής Ένωση/-ης
εκδ.	έκδοση/εκδόσεις
επ.	επόμενες/-α
ΕΠΕΤΑΡΜ	Επιστημονική Επετηρίδα Αρμενόπουλου
επιμ.	επιμέλεια
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
κ.ά.	και άλλοι/-ες/-α
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Κεφ.	Κεφάλαιο/-α
κ.λπ.	και λοιπά/-οί/-ές
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν.	Νόμος
νμλγ.	Νομολογία
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΠΔΔ	Νομικό/-ά Πρόσωπο/-α Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό/-ά Πρόσωπο/-α Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό/-ού Συμβούλιο/Συμβουλίου του Κράτους
Ολ.	Ολομέλεια
ό.π.	όπου παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμός/-οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος/-οι
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση/περιπτώσεις
πρβλ.	παράβαλε
ΠτΔ	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
π.χ.	παραδείγματος χάρη
σελ.	σελίδα/-ες
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τμ.	Τμήμα
τόμ.	τόμος/-οι
ΥΑ	Υπουργική/-ές Απόφαση/Αποφάσεις
υποσ.	Υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	2
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΕΜΜΕΣΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ</b>	4
1.1. Η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης	4
1.2. Η οργανική-προσωπική νομιμοποίηση	8
1.3. Η αντικειμενική-ουσιαστική νομιμοποίηση	11
1.3.1. Η αρχή της νομιμότητας	11
1.3.2. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος	13
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΑΜΕΣΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ</b>	18
2.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση	18
2.2. Θεσμοί άμεσης δημοκρατίας	27
2.3. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών	31
2.4. Δημοσιότητα και Διαφάνεια	36
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΡΗΓΜΑΤΑ ΣΤΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΜΑΤΑ;</b>	43
3.1. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές	43
3.2. Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη	53
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>	58
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ</b>	

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με το παρόν θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε την αξία της δημοκρατικής αρχής στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, προσπαθώντας να καταστήσουμε φανερή τη διαρκή παρουσία του Λαού, ως μοναδικό φορέα της εξουσίας στα δημοκρατικά πολιτεύματα.

Σύμφωνα με το άρθρ. 26 παρ. 2 του Συντάγματος, η εκτελεστική λειτουργία με βασική αρμοδιότητα αυτή της εκτέλεσης των νόμων του Κράτους, δηλαδή των νόμων που ψηφίζει η Βουλή, διαθέτει έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Στο πρώτο κεφάλαιο θα διακρίνουμε την έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση σε δύο κατηγορίες: *πρώτον*, στην προσωπική-οργανική νομιμοποίηση, η οποία αφορά στην ατομική πράξη επιλογής του φορέα άσκησης της δημόσιας εξουσίας και, *δεύτερον*, στην αντικειμενική-ουσιαστική νομιμοποίηση που αφορά στη δράση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτή θα πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της νομιμότητας, δηλαδή να προβλέπεται στο νόμο, τυπικό ή ουσιαστικό και, σε κάθε περίπτωση, να ελέγχεται από τη Βουλή. Αρωγός στον κοινοβουλευτικό έλεγχο αποτελεί η παραδοσιακή πυραμιδοειδής δομή της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε το υφιστάμενο όργανο διοίκησης να ακολουθεί τη βούληση του προϊσταμένου του, μέσω παροχής οδηγιών, διαταγών και εντολών.

Ωστόσο, εκτός από την έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, στο πολίτευμά μας προβλέπονται δομές και διαδικασίες που απολαμβάνουν άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης και παρέχουν στη διοικητική απόφαση εγγυήσεις άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης αντίστοιχα. Στο δεύτερο κεφάλαιο του παρόντος, θα αναφερθούμε στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε θεσμούς άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, όπως κατά κύριο λόγο στο Δημοψήφισμα, στην ευρύτερη Συμμετοχή της Κοινωνίας των Πολιτών, καθώς και στη Δημοσιότητα και Διαφάνεια που απαιτείται κατά τη δράση της διοίκησης.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρούμε τη σύσταση διοικητικών δομών, όπως οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, οι οποίες εκφεύγουν του ανωτέρω κλασικού-γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης και για τη δράση τους ισχύει ένας ήπιος κοινοβουλευτικός έλεγχος. Τέλος, ενδιαφέρον, από άποψη δημοκρατικής νομιμοποίησης, παρουσιάζει και η περίπτωση του Αναδόχου Δημόσιας Υπηρεσίας. Αυτά είναι ζητήματα που θα θίξουμε στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο της έρευνάς μας, προσπαθώντας ταυτόχρονα να εντοπίσουμε τυχόν λύσεις σε τυχόν φαινόμενα «απονομιμοποίησης» της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό, στα Συμπεράσματα της παρούσας έρευνας, θα προτείνουμε τρόπους εκδημοκρατισμού της Δημόσιας Διοίκησης.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### Η ΕΜΜΕΣΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ

#### **1.1. Η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης**

Σύμφωνα με το άρθρ. 1 παρ. 1 του Συντάγματος, το πολίτευμα της Ελλάδας είναι η Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Η έννοια αυτή ουσιαστικά αναλύεται και εξειδικεύεται στην παρ. 2 και 3 του συγκεκριμένου άρθρου, καθώς θεμέλιο του πολιτεύματος αποτελεί η λαϊκή κυριαρχία, δηλαδή «*όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα*» (άρθρ. 1 παρ. 2 και 3 Σ). Η αναφορά της συγκεκριμένης διάταξης στο άρθρ. 110 παρ. 1 του Συντάγματος, ως «*ρήτρα αιωνιότητας*», καθιστά αδύνατη την αναθεώρησή της και τη μετατροπή της μορφής του πολιτεύματος σε βασιλευόμενη ή προεδρική δημοκρατία<sup>1</sup>.

Η βασική έννοια της δημοκρατίας είναι η εξής: ο κάτοχος της εξουσίας θεμελιώνει τη νομιμοποίησή του στην εκλογή του από το λαό και, μάλιστα, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, με δυνατότητα έκπτωσής του από το αξίωμα αυτό<sup>2</sup>. Όλες οι μορφές κρατικής δράσης θα πρέπει να ανάγονται στη λαϊκή θέληση, δηλαδή να ικανοποιούν και να σέβονται τη δημοκρατική αρχή.

Κατ' ακριβολογία, δημοκρατική αρχή είναι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Ο Λαός είναι κυρίαρχος και, εφόσον ο Λαός, ο δήμος «κρατεί», υπάρχει δημοκρατία<sup>3</sup>. Συνεπώς, στα δημοκρατικά πολιτεύματα, η δημοκρατική αρχή αποτελεί μία εκ των τριών θεμελιωδών συνταγματικών αρχών στις οποίες στηρίζεται η έννομη τάξη. Η κατοχύρωσή της στο άρθρ. 1 παρ. 1 του Συντάγματός μας, της προσδίδει ένα δικό της αυτοτελές κανονιστικό περιεχόμενο, το οποίο, ωστόσο, συγκεκριμενοποιείται σε ειδικότερες διατάξεις του Συντάγματος, αναδεικνύοντας σημαντικά στοιχεία της δημοκρατικής αρχής<sup>4</sup>.

Δεδομένου, ωστόσο, ότι τα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα είναι αντιπροσωπευτικά, στο επίκεντρο βρίσκεται ένα συλλογικό, πολυμελές, αντιπροσωπευτικό όργανο: το Κοινοβούλιο, το οποίο αναδεικνύεται από το λαό και ασκεί κυρίως τη νομοθετική εξουσία<sup>5</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, οι περισσότερες διατάξεις που εξειδικεύουν τη δημοκρατική αρχή τυγχάνει να

<sup>1</sup> Βλ. Θ. Αντωνίου σε Θ. Αντωνίου (επιμ.), Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, 2014, σελ. 20.

<sup>2</sup> Βλ. *ibidem*.

<sup>3</sup> Βλ. Α. Μάνεση, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II, 1965, σελ. 6 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>4</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Δημοκρατική Αρχή και Διοικητικό Δίκαιο, 2014, σελ. 1.

<sup>5</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I, 1991, σελ. 258.

συγκεκριμενοποιούν και την έννοια του αντιπροσωπευτικού συστήματος, όπως για παράδειγμα η άμεση, ίση, μυστική και καθολική ψηφοφορία (άρθρ. 51 παρ. 3 Σ), η ανανέωση της Βουλής σε τακτά χρονικά διαστήματα (άρθρ. 53 παρ. 1 Σ), η ελεύθερη εντολή των βουλευτών, σε αντίθεση με την επιτακτική εντολή (άρθρ. 60 παρ. 1 Σ), το ανεύθυνο και το ακαταδίωκτο των βουλευτών (άρθρ. 61 παρ. 2 Σ και άρθρ. 62 Σ), η αυτονομία της Βουλής (άρθρ. 72 παρ. 1 Σ), οι νομοθετικές αρμοδιότητες της Βουλής (άρθρ. 73 επ.), καθώς και το τεκμήριο αρμοδιότητας του ΠτΔ (άρθρ. 50 Σ), σύμφωνα με το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες, παρά μόνον όσες το Σύνταγμα και ο νόμος ρητώς του αποδίδουν. Η εν λόγω πρόβλεψη, γίνεται δεκτό ότι καταλαμβάνει όχι μόνο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά όλα τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, ενώ αποτελεί και το συνταγματικό θεμέλιο της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης<sup>6</sup>.

Παράλληλα, διαστάσεις της δημοκρατικής αρχής καθίστανται φανερές και μέσα από τη συστηματική ερμηνεία του Συντάγματος με τη συμμετοχή του λαού και σε άλλες δημοκρατικές διαδικασίες, πλην της εκλογικής διαδικασίας, όπως: α) το δημοψήφισμα, ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας (άρθρ. 44 παρ. 2 α' και β' Σ), β) τη συμμετοχή του εκλογικού σώματος στην αναθεωρητική διαδικασία (άρθρ. 110 παρ. 2 Σ), γ) την ελεύθερη ύπαρξη και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων (άρθρ. 29 Σ), δ) την ελευθερία της έκφρασης (άρθρ. 14 Σ), ε) την ελευθερία του συνέρχεσθαι (άρθρ. 11 Σ) και συνεταιρίζεσθαι (άρθρ. 12 Σ).

Εξάλλου, λαμβάνοντας υπόψη ότι η δημοκρατία αποτελεί σύνθεση ελευθερίας και ισότητας από την άποψη της ελεύθερης και ίσης συμμετοχής στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης<sup>7</sup>, για την ορθή της λειτουργία θα πρέπει να διαφυλάσσονται η πολιτική ελευθερία και η ισότητα στη συμμετοχή των πολιτών. Αφενός, η εξασφάλιση της ελευθερίας του ατόμου σε μία δημοκρατική κοινωνία αποτελεί μία από τις βασικότερες πηγές νομιμοποίησης: «*το ελεύθερο υποκείμενο είναι το a priori του σύγχρονου συνταγματικού κράτους και τελευταίος βαθμός κάθε νομιμοποίησης*»<sup>8</sup>. Με αυτό τον τρόπο, διασφαλίζονται τα ατομικά δικαιώματα. Αφετέρου, η ισότητα έχει την έννοια της αριθμητικής και όχι της αναλογικής ισότητας<sup>9</sup>. Λογική συνέπεια της ισότητας είναι η καθολικότητα, δηλαδή «*κοινωνούντων απάντων της πολιτείας ομοίως*»<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Βλ. Στ.-Ι. Κουτνατζή σε Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 972 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>7</sup> Βλ. Θ. Αντωνίου, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 9 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>8</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστράτιου, ό.π. (υποσ. 4), σελ. 13 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>9</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλο σε Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 9.

<sup>10</sup> Βλ. Α. Μάνεση, ό.π., σελ. 50 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

Όπως ήδη αναφέραμε ανωτέρω, η σύμπραξη αυτή πραγματοποιείται εμμέσως, δια των εκλογών με τις οποίες αναδεικνύονται τα όργανα που ασκούν άμεσα την κρατική εξουσία. Με άλλα λόγια, η δημοκρατική νομιμοποίηση στο σύγχρονο δημοκρατικό κόσμο επιτυγχάνεται μέσω της αντιπροσωπευτικής αρχής και πραγματώνεται μέσω αυστηρών, θεσμοποιημένων διαδικασιών. Γι' αυτό άλλωστε, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία χαρακτηρίζεται ως δημοκρατία διαδικασιών<sup>11</sup>: μέσω της εκλογικής διαδικασίας αναδεικνύεται η βουλή, το αντιπροσωπευτικό σώμα του λαού, στη συνέχεια η βουλή αναδεικνύει την κυβέρνηση μέσω παροχής ψήφου εμπιστοσύνης, παράλληλα νομοθετεί και ασκεί τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της κυβέρνησης, ενώ με τη σειρά τους οι υπουργοί, ως μέλη της κυβέρνησης που βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας του αρμόδιου υπουργείου τους, ασκούν ιεραρχικό έλεγχο και διοικητική εποπτεία στις δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στη δομή του. Όλα αυτά έχουν ως βάση πρωτογενώς το Σύνταγμα και δευτερογενώς το Νόμο, ως έκφραση της θέλησης του λαού.

Ποιος είναι όμως ο Λαός που θα συμμετέχει στην εκλογική διαδικασία, θα αναδείξει τα όργανα αυτά και, συνακόλουθα, κάθε άσκηση δημόσιας εξουσίας οφείλει να ανάγεται στη θέλησή του; Σύμφωνα με το άρθρ. 1 παρ. 3 Σ, ο λαός αποτελεί πηγή κάθε εξουσίας με την έννοια ότι είναι ο μόνος δότης νομιμοποίησης της άσκησης δημόσιας εξουσίας υπό ευρεία έννοια, δηλαδή κάθε εξουσίας που προβλέπεται στο Σύνταγμα και τους νόμους, είτε αυτή εκφράζεται μέσω νομικών πράξεων, είτε μέσω υλικών ενεργειών. Αποτελεί ταυτόχρονα τόσο στοιχείο (λαός *lato sensu*) όσο και όργανο του κράτους, δηλαδή εκλογικό σώμα (λαός *stricto sensu*). Ως στοιχείο του κράτους, ο λαός αποτελείται από τους ζώντες, που συνδέονται με το κράτος με το δεσμό της ιθαγένειας, αλλά και από τους τεθνεόντες και τους μέλλοντες. Ως όργανο δε του κράτους, ο λαός αποτελείται από όσους έχουν εκ του νόμου το εκλογικό δικαίωμα<sup>12</sup>, σύμφωνα με το άρθρ. 51 παρ. 3 του Συντάγματος. Με αυτό τον τρόπο, εκφράζεται οργανικά και διαδικαστικά η θέληση του συνόλου του λαού, που αποτελεί τη βάση νομιμοποίησης<sup>13</sup>.

Ειδικότερα, όσον αφορά τη διαδικαστική και ουσιαστική αναγωγή στη λαϊκή θέληση, λεκτέα τα εξής: αφενός, η διαδικαστική αναγωγή στη λαϊκή βούληση συντρέχει όταν η άσκηση της κρατικής λειτουργίας ανατρέχει, μέσω αλυσίδας αρμοδιοτήτων και διαδικασιών, στο Σύνταγμα ή στην εκλογή του αντιπροσωπευτικού σώματος, δηλαδή στην πρωτογενή έκφραση της θέλησης του λαού. Αφετέρου, στην ουσιαστική αναγωγή, το περιεχόμενο της άσκησης της

---

<sup>11</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη σε Γ. Κασιμάτη/Κ. Μαυριά, Ερμηνεία του Συντάγματος, τόμ. Ι, 1999, σελ. 217.

<sup>12</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, ό.π., σελ. 13.

<sup>13</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 180.

κρατικής λειτουργίας θα πρέπει να ανταποκρίνεται στη λαϊκή θέληση, περιεχόμενο της οποίας είναι το γενικό κοινωνικό συμφέρον<sup>14</sup>.

Συνεπώς, για τη δημοκρατική νομιμοποίηση οποιασδήποτε πολιτειακής δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει οι πράξεις τους να είναι σύμφωνες με το Νόμο, το περιεχόμενο του οποίου θα πρέπει να είναι σύμφωνο με το Σύνταγμα. Η ως άνω «*αλυσίδα νομιμοποίησης*» θα πρέπει να καταλήγει στο Λαό, δηλαδή να τηρεί τη δημοκρατική αρχή. Κάθε μορφή κρατικής εξουσίας θα πρέπει να επιβεβαιώνει τη ρήτρα άσκησης των κρατικών λειτουργιών «*στο όνομα του λαού*»<sup>15</sup>. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να μπορεί να ανάγεται τυπικά και ουσιαστικά στη θέληση του λαού μέσω ή βάσει του του δικαίου. Αυτό καθίσταται φανερό στο άρθρ. 26 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται στο όνομα του ελληνικού λαού. Σε αντίθετη περίπτωση, υπάρχει έλλειμα δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση διακρίνεται σε άμεση και έμμεση. Η εκλογή ενός οργάνου άμεσα από το εκλογικό σώμα του προσδίδει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Αντιθέτως, η ανάδειξη ενός οργάνου για την άσκηση εξουσιών, σύμφωνα με το Σύνταγμα ή το Νόμο από άλλο όργανο πλην του εκλογικού σώματος του προσδίδει έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση<sup>16</sup>. Συνεπώς, οι βουλευτές, ως μέλη του αντιπροσωπευτικού σώματος, καθώς και το ίδιο το αντιπροσωπευτικό σώμα έχουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, ενώ η εκτελεστική εξουσία, δηλαδή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση, καθώς και τα υπόλοιπα όργανα της δημόσιας διοίκησης έχουν έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Ωστόσο, υποστηρίζεται και η άποψη ότι αναφορικά με την Κυβέρνηση, υπάρχει ένα σύστημα σωρευτικής δημοκρατικής νομιμοποίησης, όπου βασική θέση κατέχει η άμεση δημοκρατική νομιμοποίησή της. Σύμφωνα με αυτήν, κεντρικό ρόλο καταλαμβάνει η αρμοδιότητα του εκλογικού σώματος που αναδεικνύει τους βουλευτές και μετά πιθανά μέλη της Κυβέρνησης, σύμφωνα με την αρχή της πλειοψηφίας. Οι δε αρμοδιότητες του ΠτΔ και του Πρωθυπουργού αναφορικά με την πρόταση και το διορισμό των υπουργών ως μέλη της Κυβέρνησης είναι δευτερεύουσες και τυπικές διαδικασίες, ανεξάρτητα εάν ως μέλη του υπουργικού συμβουλίου μπορούν να διορισθούν και μη κοινοβουλευτικά πρόσωπα<sup>17</sup>.

Ενόψει όλων των ανωτέρω, καθίσταται κατανοητό ότι για να πληρούται στο σύνολό της η δημοκρατική αρχή, η εν λόγω έμμεση νομιμοποίηση οφείλει να ανάγεται σαφώς στη λαϊκή

---

<sup>14</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 214.

<sup>15</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 213.

<sup>16</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 218.

<sup>17</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 222-223.

θέληση. Σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχουν διαφορετικοί τρόποι μετάδοσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Στην περίπτωση της κοινοβουλευτικής νομιμοποίησης, που αποτελεί τον κανόνα στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία (άρθρ. 1 παρ. 3 Σ), οι μέθοδοι είναι δύο: η οργανική-προσωπική νομιμοποίηση (1.2) και η αντικειμενική-ουσιαστική νομιμοποίηση (1.3).

## **1.2. Η οργανική-προσωπική νομιμοποίηση**

Στην περίπτωση της προσωπικής-οργανικής νομιμοποίησης, ο εκάστοτε φορέας κρατικής εξουσίας θα πρέπει να συνδέεται ατομικά με το λαό με μία αδιάσπαστη αλυσίδα νομιμοποίησης. Όπως ήδη αναφέραμε ανωτέρω, χαρακτηριστικό παράδειγμα έμμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης αποτελεί η εκτελεστική λειτουργία, καθώς οι φορείς της δεν αναδεικνύονται άμεσα από το εκλογικό σώμα.

Σύμφωνα με το άρθρ. 26 παρ. 2 του Συντάγματος, φορείς της εκτελεστικής λειτουργίας είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση. Όπως είναι γνωστό, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναδεικνύεται με ορισμένη διαδικασία αυξημένων πλειοψηφιών από τη Βουλή (άρθρ. 31-32 Σ), η οποία, στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, έχει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και η οποία, στη συνέχεια, αποτελεί το «δότη νομιμοποίησης» στα υπόλοιπα κρατικά όργανα<sup>18</sup>.

Αναφορικά δε με την ανάδειξη των μελών της Κυβέρνησης, αυτή πραγματοποιείται μέσω διορισμού τους από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατόπιν πρότασης του Πρωθυπουργού. Πρωθυπουργός δε διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας υποχρεωτικά ο αρχηγός του κόμματος που συγκεντρώνει την πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή (37 παρ. 2 Σ), κατ' εφαρμογή της αρχής της πλειοψηφίας. Μέσω αυτού, θα τεκμαίρεται η εμπιστοσύνη της Βουλής προς την Κυβέρνηση την οποία ο ίδιος θα σχηματίσει. Στη συνέχεια και στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής αρχής, ο Πρωθυπουργός, αφού διορισθεί η Κυβέρνηση, ζητά από τη Βουλή να λάβει και ρητώς ψήφο εμπιστοσύνης, κατ' εφαρμογή της αρχής της δεδηλωμένης (άρθρ. 84 παρ. 1 Σ). Όπως θα αναλύσουμε και στη συνέχεια, η εξάρτηση αυτή της Κυβέρνησης από τη Βουλή είναι πολιτική και όχι ιεραρχική<sup>19</sup>, καθιστά δε δυνατό τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, αφού για να είναι νομιμοποιημένη η άσκηση των κυβερνητικών εξουσιών θα πρέπει να απολαμβάνει διαρκώς την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η απώλεια της εμπιστοσύνης του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, υποδηλώνει και την έλλειψη πλέον δημοκρατικής νομιμοποίησης της Κυβέρνησης (άρθρ. 84 παρ. 2 Σ).

---

<sup>18</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 215-219.

<sup>19</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλο, ό.π., σελ. 301.

Φαίνεται, επομένως, η διαλεκτική σχέση μεταξύ των ανωτέρω κρατικών οργάνων για τη δημοκρατικά νομιμοποιημένη άσκηση των κρατικών λειτουργιών. Μέσω αυστηρών διαδικασιών που θεσπίζει το Σύνταγμα διαφυλάσσεται η αλυσίδα νομιμοποίησης, ώστε αυτή να καταλήγει στο λαό, στην πηγή όλων των εξουσιών στο δημοκρατικό πολίτευμα.

Αναφορικά δε με το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, ο διορισμός των δημοσίων υπαλλήλων πραγματοποιείται μέσω του καθ' ύλην αρμοδίου Υπουργού, με την έκδοση υπουργικής απόφασης, δημοσιευμένη στο ΦΕΚ. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρ. 103 παρ. 1 του Συντάγματος: *«1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο»*.

Με την εν λόγω διάταξη, ο συνταγματικός νομοθέτης παρέχει στην εκάστοτε αναδεικνυόμενη Κυβέρνηση ένα αναγκαίο εργαλείο για να ασκήσει την πολιτική της, συμπληρώνοντας με αυτόν τον τρόπο τους θεμελιώδεις κανόνες κοινοβουλευτικής ευθύνης των υπουργών στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας<sup>20</sup>. Μέσω αυτού, το σύνολο του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και, γενικότερα, της δημόσιας διοίκησης, υπάγεται στην Κυβέρνηση, η οποία ευθύνεται έναντι της Βουλής και, συνεπώς, υπάγεται στο εκλογικό σώμα. Παράλληλα, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα τυπικά προσόντα, καθώς και τον τρόπο διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων.

Συνεπώς, γίνεται κατανοητό ότι για τη δημοκρατική νομιμοποίηση αυτής της ατομικής επιλογής του δημοσίου υπαλλήλου και της απαίτησης αδιάσπαστης «αλυσίδας νομιμοποίησης», ώστε ο διορισμός του να ανάγεται στη λαϊκή θέληση, ο δημόσιος υπάλληλος εκτός της πλήρωσης των τυπικών προσόντων και της πράξης διορισμού του από τον αρμόδιο Υπουργό, νομιμοποιείται προσωπικά τηρώντας ορισμένες συνταγματικές εγγυήσεις. Οι εν λόγω εγγυήσεις διαφυλάσσουν ότι κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του θα επιτελεί μόνον το δημόσιο συμφέρον.

Η απαίτηση τήρησης αυτών των εγγυήσεων καθίσταται φανερή στο εδ. α' του ανωτέρω άρθρου, που σε συνδυασμό με το άρθρ. 29 παρ. 3 του Συντάγματος, συμπεραίνεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους οφείλουν να τηρούν την αρχή της ουδετερότητας και της αμεροληψίας. Το περιεχόμενο της ουδετερότητας ταυτίζεται με την έννοια της αποχής συνδρομής ή συνεργασίας προς οποιοδήποτε από τους αντιμαχόμενους,

---

<sup>20</sup> Βλ. Β. Κονδύλη σε Φ. Σπυρόπουλο/Ε. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 1660.

δηλαδή ότι απαιτείται διαχωρισμός – διάσταση μεταξύ Κράτους και Λαού<sup>21</sup>. Η κυριότερη πτυχή της ουδετερότητας είναι η τήρηση πολιτικής ουδετερότητας<sup>22</sup>, που σημαίνει την αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων τους. Η εν λόγω αντικειμενικότητα έχει δύο πλευρές<sup>23</sup>:

*Πρώτον*, ότι κατά την εκτέλεση της γενικής κυβερνητικής πολιτικής ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να καταβάλλει προσπάθεια για την εκπλήρωση του κυβερνητικού προγράμματος, ανεξαρτήτως εάν συμφωνεί και αν συμπαθεί την κομματική παράταξη από την οποία προέρχεται η Κυβέρνηση. Καθήκον, δηλαδή, του δημοσίου υπαλλήλου είναι η εκτέλεση της θέλησης του Λαού, ο οποίος ουσιαστικά ανέδειξε την Κυβέρνηση που χαράσσει το κυβερνητικό πρόγραμμα.

*Δεύτερον*, απέναντι στους διοικουμένους, ο υπάλληλος θα πρέπει να ασκεί τα καθήκοντά του τηρώντας την αρχή της νομιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, χωρίς πολικές διακρίσεις, χρονική προτίμηση, διαφορετική άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, γραφειοκρατικά εμπόδια αλλά με αμεροληψία.

Το περιεχόμενο δε της αμεροληψίας που οφείλει να τηρεί ο δημόσιος υπάλληλος κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, έχει την έννοια ότι δεν πρέπει να κλονίζεται η πεποίθηση του διοικουμένου στο αδιάβλητο του χειρισμού των υποθέσεών του από τη Διοίκηση, δηλαδή σύμφωνα με κριτήρια που επιβάλλει το Σύνταγμα και οι σύμφωνοι προς αυτό νόμοι.

Άλλωστε, γίνεται δεκτό ότι η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί «μόνιμον στοιχείον εν τη κρατική λειτουργία της δημοσίας υπηρεσίας εν τω μέσ των πολιτικών εναλλαγών, αι οποίαι είναι συμφυείς με τον κομματικόν μηχανισμόν του κοινοβουλευτικού καθεστώτος» (βλ. Εκλογοδικείο 19/1964 και ΣτΕ 2044/1971). Ακόμη, συνδυάζεται με τη διοικητική αμεροληψία, που αποτελεί συνέπεια της πολιτικής ουδετερότητας. Συνεπώς, η ανάμειξη των δημοσίων υπαλλήλων στην «ενεργόν πολιτικήν ... [θα] διετάρασσε την υπηρεσιακήν αυτών αντικειμενικότητα και θα επέφερε μείωσιν της εμπιστοσύνης, ην οι πολίται ..., δέον να τρέφουν προς τους δημοσίους υπαλλήλους» (βλ. Εκλογοδικείο 19/1964).

<sup>21</sup> Βλ. Α. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2008, σελ. 28-29.

<sup>22</sup> Ενδιαφέρουσα παρουσιάζεται η άποψη του Ομότιμου Καθηγητή Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Α. Τάχου, ό.π., σελ. 29-30, ο οποίος υποστηρίζει ότι «η απαίτηση πολιτικής ουδετερότητας της Δημόσιας Διοίκησης και των οργάνων της δηλώνει μία τάση υποψίας και εχθρότητας προς το κοινοβουλευτικό σύστημα και αποτελεί νομική κατασκευή που η λογική και νομική αντινομία της είναι κατάδηλη. Και τούτο, διότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι υποχρεωμένοι να αποδέχονται την πολιτική της Κυβέρνησης εφόσον είναι ταγμένοι να την εφαρμόζουν (άρθρ. 82 παρ. 2 Σ, σε συνδυασμό με άρθρ. 103 παρ. 1 Σ). Η πολιτική ουδετερότητα αποτελεί πλασματική νομική σύλληψη που η εφαρμογή της ως κανόνα δικαίου, ελάχιστα μπορεί να πραγματοποιηθεί, σε αντίθεση με την αποφυγή του κατά περίπτωση κομματισμού, ενόψει της διοικητικής αμεροληψίας».

<sup>23</sup> Βλ. Β. Κονδύλη, ό.π., σελ. 1661 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι οι απαιτήσεις τήρησης των εγγυήσεων ουδετερότητας και αμεροληψίας, ως εκφάνσεις της δημοκρατικής αρχής, συνδέονται άμεσα με τις απαιτήσεις τήρησης των αρχών του Κράτους Δικαίου, όπου βάση του αποτελεί ο νόμος.

### **1.3. Η αντικειμενική-ουσιαστική νομιμοποίηση**

Η αντικειμενική-ουσιαστική νομιμοποίηση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης έχει την έννοια ότι η δράση των φορέων των κρατικών εξουσιών ανταποκρίνεται στη θέληση του λαού<sup>24</sup>. Σε αντίθεση δηλαδή με την προσωπική-οργανική νομιμοποίηση, αυτή η μορφή έμμεσης νομιμοποίησης εστιάζει στο περιεχόμενο της δράσης αυτής καθ' αυτής και όχι στην ατομική πράξη επιλογής ενός προσώπου σε μία θέση που ασκεί δημόσια εξουσία.

Η εν λόγω νομιμοποίηση επιτυγχάνεται με δύο τρόπους: *Αφενός*, με την υπαγωγή όλων των κρατικών ενεργειών υπό ευρεία έννοια, είτε αυτές είναι νομικές ενέργειες, είτε υλικές πράξεις, στο νόμο, τυπικό και ουσιαστικό. Τούτο σημαίνει ότι η Δημόσια Διοίκηση και τα όργανα που τη συγκροτούν μπορεί να αναλάβουν δράση και να αναπτύξουν πρωτοβουλίες μόνον εφόσον τούτο προβλέπεται ή επιτρέπεται από τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις. Συνακόλουθα, η αρμοδιότητα δεν συνάγεται και δεν τεκμαίρεται - πρέπει πάντοτε ρητώς να καθορίζεται<sup>25</sup>. Με άλλα λόγια, τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας ενεργούν κατ' αρχήν *secundum legem* και *intra legem*. Αυτή είναι και η έννοια της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης στην ελληνική έννομη τάξη (άρθρ. 50 Σ, σε συνδυασμό με το άρθρ. 83 Σ) (**1.3.1**). *Αφετέρου*, με την απόδοση της κοινοβουλευτικής ευθύνης, το οποίο αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (**1.3.2**).

#### **1.3.1. Η αρχή της νομιμότητας**

Αναφορικά με τη δέσμευση όλων των κρατικών οργάνων από το νόμο, καθίσταται σαφές ότι κάθε σύννομη δράση της διοίκησης ανάγεται στη λαϊκή βούληση, διότι ο νόμος προέρχεται από τη Βουλή, που είναι το αντιπροσωπευτικό σώμα του λαού και διαθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Αυτό σημαίνει, ότι τα αρμόδια νομοθετικά και αντιπροσωπευτικά όργανα εκφράζουν με τρόπο έγκυρο, αν και έμμεσο, τη λαϊκή κυριαρχία<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Βλ. Γ. Κασσιμάτης, ό.π., σελ. 215.

<sup>25</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, ό.π., σελ. 1291.

<sup>26</sup> Βλ. Α. Μακρυδημήτρη/Μ.-Η. Πραβίτα σε Α. Μακρυδημήτρη/Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.), Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2012, σελ. 24.



Κατά την άσκηση των νομοθετικών της αρμοδιοτήτων, η λαϊκή αντιπροσωπεία, δηλαδή η Βουλή, είναι το όργανο που καθορίζει στο πλαίσιο του Συντάγματος τις αρμοδιότητες των υπολοίπων κρατικών οργάνων, μεταξύ αυτών και των διοικητικών αρχών. Η σχέση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας εκφράζεται μέσω της τήρησης της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, δηλαδή την απόλυτη υποταγή στο νόμο<sup>27</sup>. Η Βουλή, ασκώντας κυρίως τη νομοθετική εξουσία, θεσπίζει κανόνες δικαίου αντί του λαού και επ' ονόματί του. Με άλλα λόγια, η διακυβέρνηση και, μάλιστα, το νομοθετικό έργο δεν νομιμοποιείται αν δεν προέρχεται από τους εκπροσώπους του λαού, οι οποίοι έχουν επιλεγεί να τον αντιπροσωπεύουν στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας<sup>28</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο, όπως ήδη επισημαίνεται ανωτέρω, η αρχή της νομιμότητας περιέχει δύο συνιστώσες: α) την αρχή υπεροχής του νόμου. Δηλαδή, οι διοικητικές αρχές θα πρέπει να ενεργούν σύμφωνα με τους νόμους (θετική όψη) και να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια που συνιστούν παράβαση του νόμου (αρνητική όψη) και β) την αρχή της επιφύλαξης υπέρ του νόμου. Δηλαδή, η Διοίκηση μπορεί να ενεργήσει μόνον εάν της παρέχει σχετική εξουσία προς τούτο ο νόμος. Επιτάσσει, με άλλα λόγια, την ύπαρξη νομοθετικού ερείσματος για την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας<sup>29</sup>, με βάση το οποίο τίθενται και τα όρια της διοικητικής δράσης.

Εξάλλου, για να είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένη η δράση των οργάνων δεν θα πρέπει απλά να υπάγεται στο νόμο αλλά, ταυτόχρονα, και ο νόμος να είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα. Η ιεραρχία κανόνων δικαίου στην έννομη τάξη και η τοποθέτηση του Συντάγματος στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας, ώστε κάθε κανόνας δικαίου να είναι σύμφωνος με αυτό, καθίσταται φανερό στο άρθρ. 1 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «3. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και **ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα**». Παράλληλα, αυτό γίνεται κατανοητό και στην πρόβλεψη ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων (άρθρ. 93 παρ. 4 Σ), στο καθήκον των δικαστικών λειτουργιών για υπακοή στο Σύνταγμα (άρθρ. 87 παρ. 2 Σ), καθώς στην υποχρέωση πίστης στο Σύνταγμα των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρ. 103 παρ. 1 Σ).

Άλλωστε, η θεμελιώδης σημασία της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης καθίσταται φανερό και σε αποφάσεις του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της Χώρας, του

---

<sup>27</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού διοικητικού δικαίου ουσιαστικού και δικονομικού, 2013, σελ. 90.

<sup>28</sup> Βλ. Α. Μακρυδημήτρη/Μ.-Η. Πραβίτα, ό.π., σελ.156.

<sup>29</sup> Βλ. Θ. Αντωνίου, ό.π., σελ. 137 υποσ. 8.

Συμβουλίου της Επικρατείας. Πάγια νομολογία του αποτελεί ότι μία διοικητική πράξη που δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο είναι παράνομη (βλ. ΣτΕ 1603/1964 πάγια νομολογία)<sup>30</sup>.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, δημοκρατική αρχή και Κράτος Δικαίου αλληλοσυμπληρώνονται. Αυτό γίνεται φανερό ιδίως στην αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, της οποίας η δράση είναι σύννομη και, άρα, σύμφωνη με την αρχή του Κράτους Δικαίου, εφόσον κινείται εντός των ορίων του κοινοβουλευτικού, και άρα δημοκρατικά νομιμοποιημένου, τυπικού νόμου ή της ειδικής και ορισμένης εξουσιοδότησής του (άρθρ. 43 παρ. 2 Σ). Συνεπώς, η τήρηση του κοινοβουλευτικού νόμου ως βασική πτυχή της αρχής του Κράτους Δικαίου και της εξ αυτής απορρέουσας αρχής της νομιμότητας της δημόσιας εξουσίας αποτελεί προϋπόθεση πραγμάτωσης της ίδιας της έννοιας της δημοκρατίας<sup>31</sup>.

### **1.3.2. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος**

Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας της δράσης των διοικητικών οργάνων ελέγχεται, πλην της περίπτωσης του δικαστικού ελέγχου, από τη Βουλή κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρ. 84 επ. Σ) με τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της Βουλής μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρ. 124-138 ΚτΒ). Η εν λόγω διαδικασία εντάσσεται στον πυρήνα της κοινοβουλευτικής αρχής και συνεπάγεται απώλεια του αξιώματος, εάν αυτή ευδοκιμήσει ενώπιον της Βουλής.

Η κοινοβουλευτική ή πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης και των υπουργών της εξειδικεύεται με την αρμοδιότητα της Βουλής να τους καλεί να λογοδοτούν ενώπιόν της με όλα τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (π.χ. αναφορές, ερωτήσεις, επίκαιρες ερωτήσεις, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, επερωτήσεις, επίκαιρες επερωτήσεις) για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ισχυρότερο δε μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου συνιστά η υποβολή πρότασης δυσπιστίας, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρ. 84 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος<sup>32</sup>.

Η υποχρέωση λογοδοσίας της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής βασίζεται στην εξής παραδοχή: το αιρετό όργανο είναι και υπόλογο σε αυτόν που τον αναδεικνύει. Κατά τον *A. Μάνεση*, η σχέση ανάμεσα σε άρχοντες και αρχόμενους δεν παύει κατά τη στιγμή της ανάδειξης

<sup>30</sup> Βλ. *Π.-Μ. Ευστρατίου*, ό.π. (υποσ. 27), σελ. 91, υποσ. 200.

<sup>31</sup> Βλ. *N. Σημαντήρα*, Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και κράτους δικαίου, ΕφημΔΔ 5/2018, σελ. 588 επ., (591).

<sup>32</sup> Βλ. *Ξ. Κοντιάδη* σε *Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη* (επιμ.), *Σύνταγμα*, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 1305 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

των αρχόντων. Αντιθέτως, οι άρχοντες υπέχουν ευθύνη έναντι των αρχομένων. Η εν λόγω ευθύνη είναι η πολιτική ευθύνη, η οποία αποδίδεται μέσω της άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Συνεπώς, μία Διοίκηση είναι δημοκρατική νομιμοποιημένη όταν αναδεικνύεται από το Λαό και όταν ελέγχεται από αυτόν. Αυτό σημαίνει, ότι η παρουσία του Λαού στην άσκηση της κρατικής εξουσίας πρέπει να είναι συνεχής, για την ορθή λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος<sup>33</sup>. Η πεμπτουσία, λοιπόν, του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η δυνατότητα του Κοινοβουλίου, ως εκφραστής της λαϊκής κυριαρχίας, να αποδώσει μία μομφή στον ελεγχόμενο<sup>34</sup>.

Ήδη επισημάνθηκε ότι η ευθύνη αποδίδεται από το όργανο που αναδεικνύει, δηλαδή, η ευθύνη της Βουλής υπάρχει ενώπιον του Λαού, η δε ευθύνη της Κυβέρνησης υπάρχει ενώπιον της Βουλής. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Κυβέρνησης, και μέσω αυτής της Διοίκησης, αποτελεί συστατικό στοιχείο κάθε κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, καθώς και την κυριότερη αποστολή της αντιπολίτευσης στο σύνολό της. Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι, εφόσον είναι δεδομένη, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, η πολιτική ομοιογένεια Βουλής και κυβερνητικής πλειοψηφίας, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι αποτελεσματικός μόνον σε όσο βαθμό η άσκηση του δεν εξαρτάται από αποφάσεις της πλειοψηφίας<sup>35</sup>.

Ειδικότερα, η κοινοβουλευτική ευθύνη αποδίδεται από τη Βουλή στην Κυβέρνηση τόσο συνολικά, όσο και ατομικά και αφορά τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς ή τους Υφυπουργούς και μέσω αυτών τις διοικητικές δομές των υπουργείων των οποίων προϊστανται. Βάση της αποτελεί το άρθρ. 84 του Συντάγματος, καθώς μόνον η Κυβέρνηση και τα μέλη της εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της Βουλής και είναι πολιτικώς υπεύθυνα απέναντί της<sup>36</sup>. Εξάλλου, υποστηρίζεται ότι<sup>37</sup> η κοινοβουλευτική ευθύνη, σε αντίθεση με την ποινική και την αστική, είναι κατ' αρχήν συλλογική και όχι ατομική. Την αρχή αυτή καθιερώνει το άρθρ. 85 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά την οποία τα μέλη της Κυβέρνησης και οι Υφυπουργοί είναι «*συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης*». Η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό και με τη διάταξη του άρθρ. 84 παρ. 1 του Συντάγματος προβλέπουν βέβαια και την ατομική κοινοβουλευτική ευθύνη. Εντούτοις, στην πρακτική σπάνια εφαρμόζεται η ατομική κοινοβουλευτική ευθύνη, διότι η Κυβέρνηση τάσσεται αλληλέγγυα με τον Υπουργό ή τους

---

<sup>33</sup> Βλ. Α. Μάνεση, ό.π., σελ. 68.

<sup>34</sup> Βλ. Φ. Μπότση, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών, ΕφημΔΔ 3/2007, σελ. 361 επ., (362) και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>35</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003, σελ. 500.

<sup>36</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 27), σελ. 93-94.

<sup>37</sup> Βλ. Α. Ράικο, Γενική Πολιτειολογία & Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος II, 2011-2012, σελ. 129 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

Υπουργούς και, με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να τεθεί ζήτημα εμπιστοσύνης της Κυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση, εάν η Κυβέρνηση δεν ταχθεί αλληλέγγυα με τον Υπουργό, αυτός θα αναγκαστεί να υποβάλει παραίτηση πριν τη συζήτηση της πρότασης.

Η πολιτική ευθύνη των Υπουργών περιλαμβάνει επίσης -ενόψει της ιεραρχικής δομής της Δημόσιας Διοίκησης- και τη συμπεριφορά των οργάνων και υπαλλήλων του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργείου τους ή των περιφερειακών υπηρεσιών του που υπάγονται στον έλεγχό του, καθώς και -στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας- των εποπτευόμενων αυτοδιοικούμενων δημοσίων οργανισμών, ακόμη και αν αυτοί είναι οργανωμένοι σύμφωνα με κανόνες του ιδιωτικού δικαίου<sup>38</sup>.

Επισημαίνεται ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Διοίκησης, πέραν της αδιάκοπης «αλυσίδας νομιμοποίησης» μεταξύ του Υπουργού και των υφισταμένων του υπαλλήλων και υπηρεσιών που υπόκεινται σε αυτόν, προϋποθέτει κατ' αρχήν μία ιεραρχική διάρθρωση της Διοίκησης με μία αποτελεσματική υπηρεσιακή εποπτεία των προϊσταμένων και δέσμευση των υφισταμένων αρχών και υπηρεσιών από κυβερνητικές οδηγίες, διαταγές ή εντολές<sup>39</sup>. Αυτό επιτυγχάνεται με τα εργαλεία του ιεραρχικού ελέγχου και της διοικητικής εποπτείας. Η εν λόγω διάρθρωση ανταποκρίνεται στην αντίληψη της ενότητας του Κράτους και εξασφαλίζει την εκπλήρωση των διοικητικών καθηκόντων υπό τον έλεγχο της Κυβέρνησης και, συνακόλουθα, της Βουλής. Είναι δε θεμελιωμένη σε κανόνες δικαίου και δεν πρόκειται απλώς για μία «τεχνική μέθοδο» που ισχύει σε κάθε μορφή «κοινωνικής» οργάνωσης, αλλά για ιεραρχία αρμοδιοτήτων, δηλαδή εξουσιών (πρβλ. ΣτΕ 125/1970)<sup>40</sup>.

Η ιεραρχική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών είναι το σημαντικότερο στοιχείο στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς μέσω της πυραμιδοειδούς εσωτερικής οργάνωσης της Διοικητικής Λειτουργίας<sup>41</sup>, το όργανο που βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας<sup>42</sup>, δηλαδή ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός κατά το κλασικό-γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης, μέσω εντολών και οδηγιών στα υφιστάμενα διοικητικά όργανα ασκεί το κυβερνητικό πρόγραμμα. Συνεπώς, κάθε πράξη που ασκεί το υφιστάμενο διοικητικό όργανο στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του πραγματώνει την κυβερνητική πολιτική, επί της οποίας είναι πολιτικά υπεύθυνος ενώπιον της Βουλής ο αρμόδιος Υπουργός.

<sup>38</sup> Βλ. Π.-Μ. *Ευστρατίου*, ό.π. (υποσ. 27), σελ. 94.

<sup>39</sup> Βλ. Π.-Μ. *Ευστρατίου*, Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ΘΠΔΔ 6/2016, σελ. 521 επ., (525).

<sup>40</sup> Βλ. Α. *Τάχο*, ό.π., σελ. 423.

<sup>41</sup> Βλ. *ibidem*.

<sup>42</sup> Βλ. Ε. *Σπηλιωτόπουλο*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. Ι, 2017, σελ. 226.

Ωστόσο, όπως ήδη σημειώθηκε ανωτέρω, η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου δεν ταυτίζεται με την άσκηση εποπτείας επί Αυτοδιοικούμενων Οργανισμών Δημοσίου Δικαίου. Και τούτο, διότι αφενός, ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται επί οργάνων-προσώπων του ίδιου νομικού προσώπου, ενώ η εποπτεία επί οργάνων άλλου νομικού προσώπου, αυτοδιοικούμενου σωματειακής ή ιδρυματικής μορφής και δημόσιες επιχειρήσεις ιδιωτικού δικαίου κάθε είδους και, συνεπώς, δεν υπάρχει οργανική σχέση ιεραρχικής εξάρτησης και υποταγής μεταξύ εποπτεύοντος και εποπτευομένου. Αφετέρου, η άσκηση εποπτείας προϋποθέτει ρητή ρύθμιση, ύπαρξη δηλαδή επιτρεπτικού κανόνα δικαίου, ενώ ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται ως συνέπεια της υπάλληλης συγκρότησης της Διοίκησης και χωρίς ειδική ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση.

Συμπερασματικά, γίνεται κατανοητό ότι η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης είναι δομημένη με τρόπο, ώστε να επιτρέπει τον έλεγχο της Κυβέρνησης από τη Βουλή και, συνακόλουθα, τον έλεγχο των κυβερνώντων από τους κυβερνωμένους. Η υποχρέωση λογοδοσίας της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής για πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης εξασφαλίζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της δράσης της, η οποία θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να είναι σύμφωνη με το νόμο. Αυτή η λειτουργική σύνδεση όλων των κρατικών οργάνων έμμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, δηλαδή όλων των οργάνων πλην της βουλής ως σώματος και των μελών της, με τα όργανα της κυβέρνησης (υπουργός-πρωθυπουργός-υπουργικό συμβούλιο) απαιτείται ώστε να υπάρχει η κοινοβουλευτική ευθύνη του κυβερνητικού οργάνου απέναντι στο άμεσα νομιμοποιημένο από το λαό σώμα<sup>43</sup>.

Ιδιαίτερη περίπτωση άτυπου ελέγχου της Κυβέρνησης<sup>44</sup> και, μέσω αυτής, της δημόσιας διοίκησης από τη Βουλή μπορεί να θεωρηθεί η διαδικασία ψήφισης του Κρατικού Προϋπολογισμού (άρθρ. 79 Σ). Η μεγάλη σημασία του τυπικού νόμου του προϋπολογισμού του Κράτους για τη δημοκρατία είναι αναμφισβήτητη<sup>45</sup>, καθώς η αποφασιστική αρμοδιότητα της Βουλής να ψηφίζει η ίδια επί των οικονομικών του Κράτους αναδεικνύει σε ένα σημαντικό βαθμό τη λαϊκή κυριαρχία. Είσπραξη δε δημοσίων εσόδων και πληρωμή δαπανών χωρίς να έχουν εγγραφεί προγενέστερα στον ψηφισμένο Κρατικό Προϋπολογισμό είναι παράνομη, όπως προκύπτει από το άρθρ. 79 παρ. 2 του Συντάγματος.

---

<sup>43</sup> Βλ. Γ. Κασμάτη/Κ. Μαυριά, ό.π., σελ. 224-225.

<sup>44</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο, ό.π., σελ. 498. Υποστηρίζεται ότι από πολιτική άποψη, η καταψήφιση του προϋπολογισμού θα ενείχε ακραία αποδοκιμασία της Βουλής προς την Κυβέρνηση και θα ήταν κατά πάσα πιθανότητα αρκετή για να οδηγήσει την τελευταία σε παραίτηση. Συνεπώς, η ψηφοφορία για τον Κρατικό Προϋπολογισμό ταυτίζεται με μία άτυπη διαδικασία, σε ετήσια βάση, ψήφου εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση. Επιπλέον, βλ. Α. Μακροδημήτρη /Μ.-Η. Πραβίτα, ό.π., σελ. 564-565.

<sup>45</sup> Βλ. Π.-Μ. Ενστρατίου, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 524 καθώς και του ίδιου, ό.π. (υποσ. 4), σελ. 40-41.

Όπως κάθε νόμος ο οποίος ψηφίζεται από τη Βουλή, έτσι και ο νόμος του Κρατικού Προϋπολογισμού, ο οποίος μάλιστα ψηφίζεται από την Ολομέλειά της (άρθρ. 79 παρ. 3 Σ), ανάγεται στη λαϊκή θέληση. Στο πλαίσιο δε της οικονομικής και δημοσιονομικής διαχείρισης, αυτό κατέστη φανερό επί της ψήφισης του ευρωπαϊκού «μηχανισμού διάσωσης» για την Ελλάδα από τη γερμανική Βουλή.

Πιο συγκεκριμένα, ετέθη το συνταγματικό θέμα της ενδεχόμενης προσβολής της δημοσιονομικής κυριαρχίας της γερμανικής Βουλής (*Bundestag*) υπό την οπτική ότι το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων (OMT) θα μπορούσε να οδηγήσει σε περιορισμό της εξουσίας της να καθορίζει κυρίαρχα το γερμανικό προϋπολογισμό. Σύμφωνα με σταθερή νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (*BVerfGE*), η εξουσία αυτή ανήκει στον αναλλοίωτο πυρήνα της γερμανικής συνταγματικής ταυτότητας, αποτελώντας βάση της δημοκρατικής αρχής του γερμανικού πολιτεύματος<sup>46</sup>. Και τούτο διότι, το δικαίωμα ψήφου του γερμανικού λαού δεν είναι μία απλή έκφραση γνώμης, αλλά αποτελεί έκφραση και εγγύηση του δικαιώματος των πολιτών σε αυτοπροσδιορισμό, παρέχει δηλαδή μία αποφασιστικής σημασίας σύμπραξη του πολίτη στη διαμόρφωση της πολιτικής του Κράτους. Με άλλα λόγια, στη δημοκρατική αρχή ερείδεται και το δικαίωμα αυτοπροσδιορισμού, η οποία νοείται εν προκειμένω ως δημοσιονομική κυριαρχία (βλ., μεταξύ πολλών, *BVerfGE* 987/10 και *BVerfGE* 1390/12). Στο ίδιο πλαίσιο έχει κριθεί ότι «*Η απόφαση για τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους είναι θεμελιώδες τμήμα της δημοκρατικής ικανότητας αυτοδιάθεσης στο συνταγματικό κράτος*»<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Βλ. *Μ. Ιωαννίδη* σε <https://www.constitutionalism.gr>, Το ΔΕΕ, το *BVerfG* και ο κ. Βαρουφάκης. Τι σημαίνει η απόφαση Weiss για την ελληνική διαπραγματευτική στρατηγική του 2015, σε σχολιασμό της απόφασης *BVerfGE* 142, 123, παρ. 210 (*OMT-Programm*).

<sup>47</sup> Βλ. *Π.-Μ. Ενστρατίου*, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 524 υποσ. 20, καθώς και του ιδίου, ό.π. (υποσ. 4), σελ. 40 υποσ. 70.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### Η ΑΜΕΣΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ

Στο Σύνταγμά μας, φορείς κρατικής εξουσίας υπό την ευρεία έννοια δεν αποτελούν μόνο όργανα με έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, αλλά και όργανα με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Ειδικότερα, απολαμβάνουν άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης τοπικοί φορείς, οι οποίοι εκλέγονται μεν άμεσα από το εκλογικό σώμα για την υπεράσπιση τοπικών συμφερόντων, λειτουργώντας όμως η άμεση αυτή νομιμοποίηση συμπληρωματικά προς την παραδοσιακή κρατική εποπτεία επί των προσώπων και των πράξεων των ΟΤΑ (2.1). Παράλληλα, ως αντιπροσωπευτική δημοκρατία με στοιχεία άμεσης δημοκρατίας, το Σύνταγμά μας στο άρθρ. 44 παρ. 2 κατοχυρώνει σε επίπεδο εθνικό το δημοψήφισμα, το οποίο παρέχει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση σε μία απόφαση που θα ληφθεί από την Κυβέρνηση επί του ζητήματος που τέθηκε ως δίλημμα ενώπιον του εκλογικού σώματος. Εκτός αυτού, ο κοινός νομοθέτης έχει προβλέψει και τη διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων, προς πλήρωση της δημοκρατικής αρχής σε τοπικό επίπεδο (2.2). Εξάλλου, πρακτικές που ακολουθούνται ήδη σε άλλα δημοκρατικά πολιτεύματα, στα οποία η κυβέρνηση δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της βουλής, έχουν αποδειχθεί στο πέρασμα των ετών αποτελεσματικές, καθώς στηρίζονται στην έμπρακτη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης μίας απόφασης με ρυθμιστικό περιεχόμενο από τη διοίκηση, προσδίδοντας άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση σε οποιαδήποτε μετέπειτα απόφαση ληφθεί βάσει αυτής. Ωστόσο, προς διαφύλαξη της ισότιμης συμμετοχής όλων των πολιτών, απαιτείται ο νόμος να ρυθμίσει εκ των προτέρων τους όρους και τις προϋποθέσεις σύμπραξης (2.3). Τέλος, δεδομένου ότι τα τελευταία χρόνια η ανάπτυξη της τεχνολογίας έχει συνδράμει ουσιωδώς στην εξέλιξη της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, διαδικασίες με τις οποίες παρέχεται δημοσιότητα στη δράση της δημόσιας διοίκησης καθιστούν εφικτό τον έλεγχο από τους πολίτες, στο πλαίσιο της αρχής της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης. Λαμβάνοντας υπόψη τη δημοσιότητα και τη διαφάνεια στον τρόπο δράσης της δημόσιας διοίκησης, η απόφαση που θα ληφθεί εν τέλει θα τυγχάνει άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης (2.4).

#### **2.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκκινεί από την ιδέα ότι ορισμένες δημόσιες υποθέσεις συνδέονται άρρηκτα με έναν χώρο και έχουν ως χαρακτηριστικό τους την τοπικότητα (τοπικές υποθέσεις), σε αντίθεση με τις υπόλοιπες δημόσιες υποθέσεις, οι οποίες δεν περιορίζονται τοπικά αλλά αντιθέτως διαχέονται σε ολόκληρη την επικράτεια (γενικές υποθέσεις).

Ο καθορισμός των τοπικών υποθέσεων γίνεται κατά βάση από το νόμο, σύμφωνα όμως με τις κατευθύνσεις του Συντάγματος. Κατά τα οριζόμενα στο άρθρ. 102 παρ. 1 του Συντάγματος: «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς». Παράλληλα, σύμφωνα με το άρθρ. 102 παρ. 2 του Συντάγματος: «2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. [...]».

Νομολογικά δε έχει κριθεί ότι «Δεν περιλαμβάνονται στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων, εκείνες που αναφέρονται στην προαγωγή των γενικότερων συμφερόντων ολόκληρης της Χώρας [...] ή έχουν σκοπό την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του πληθυσμού της [...] ή ακόμη και εκείνες οι οποίες δεν μπορούν να διεκπεραιωθούν από τους ΟΤΑ» (ή δεν μπορούν να διεκπεραιωθούν ικανοποιητικά). Κλασικά δεν εμπίπτουν στο εννοιολογικό περιεχόμενο των τοπικών υποθέσεων, αλλά αντιθέτως συνιστούν γενικές (κρατικές υποθέσεις) η Εθνική Άμυνα, η Εξωτερική Πολιτική, η Διπλωματία, ο Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός, καθώς και η Δημόσια Εκπαίδευση<sup>48</sup>.

Επομένως, η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ανατίθεται σε Οργανισμούς, οι οποίοι έχουν διακριτή από το Κράτος νομική προσωπικότητα και αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους ΟΤΑ. Η ιδιαίτερη νομική τους προσωπικότητα και η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια σημαίνει ότι οι ίδιοι οι Οργανισμοί διαχειρίζονται μόνοι τους τις υποθέσεις τους, με δικά τους όργανα, τα οποία, προκειμένου να εκφράζουν τους κατοίκους τους και να διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση, εκλέγονται άμεσα από αυτούς<sup>49</sup>.

Ήδη από το πρώτο κεφάλαιο τονίσαμε ότι άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση έχουμε στην περίπτωση που ορισμένα όργανα του κράτους αναδεικνύονται απευθείας από το λαό (με εκλογή ή με δημοψήφισμα). Το Σύνταγμά μας προβλέπει ως μόνη μορφή άμεσης νομιμοποίησης οργάνων την εκλογή από το λαό (ανάδειξη βουλευτών και ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ). Αναφορικά με την ανάδειξη των μελών των ΟΤΑ, η άμεση δημοκρατική τους νομιμοποίηση θεωρείται συμπληρωματική της έμμεσης, μέσω του Συντάγματος και της κυβερνητικής εποπτείας που ασκείται επί αυτών<sup>50</sup>.

Ειδικότερα, το Σύνταγμα του 1975 εισάγει το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ένα θεσμό με έντονα δημοκρατικό-νομιμοποιητικό έρεισμα και συνταγματικά προστατευόμενο

<sup>48</sup> Βλ. Θ. Αντωνίου, ό.π., σελ. 297-298 και περαιτέρω εκεί παραπομπές με πλούσια ανάλυση της νομολογίας.

<sup>49</sup> Βλ. Θ. Αντωνίου, ό.π., σελ. 282.

<sup>50</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτη/Κ. Μαυριά, ό.π., σελ. 218.



πεδίο αρμοδιότητας, χωρίς ωστόσο να εισάγει την αυτονομία του<sup>51</sup>. Η προβληματική της αυτοδιοίκησης είχε απασχολήσει ιδιαίτερα την Ε' Αναθεωρητική Βουλή, καθώς κεντρικό ζήτημα ήταν η ενσωμάτωση των ΟΤΑ στη δημοκρατική πολιτεία. Κομβικό σημείο, αφενός, αποτέλεσε η πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο, ενώ παράλληλα προβλέφθηκε και ειδικό καθεστώς ευθύνης για τα αιρετά όργανα. Αφετέρου, το ίδιο το Σύνταγμα χωρίς την επιφύλαξη νόμου, όριζε ως πεδίο ευθύνης των ΟΤΑ ένα σημαντικό μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή τη διαχείριση των τοπικών δημοσίων υποθέσεων, σε αντιδιαστολή των γενικών δημοσίων υποθέσεων που ανήκαν στην κεντρική δημόσια διοίκηση.

Ως μία εκ των δύο θεμελιωδών αρχών οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης<sup>52</sup>, η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρ. 102 Σ) έχει ως βάση της την τοπική εγγύτητα άσκησης της δημόσιας διοικητικής λειτουργίας. Δηλαδή, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ ενεργοποιούνται όταν συντρέχει η ουσιαστική προϋπόθεση της «τοπικής υπόθεσης» (άρθρ. 102 παρ. 1 Σ) και οριοθετούνται από τα τοπικά όρια του Δήμου, διακρίνοντας με αυτό τον τρόπο τις γενικές δημόσιες υποθέσεις από τις τοπικές υποθέσεις και αντίστοιχα τις αρμοδιότητες των τοπικών αρχών. Με αυτό τον τρόπο, ενισχύεται η δημοκρατική αρχή, η οποία σύμφωνα με το άρθρ. 1 του Συντάγματος, λόγω της γενικότητάς της δεν επιβάλλει μία συγκεκριμένη μορφή οργάνωσης του κράτους, αρκεί όμως σε κάθε περίπτωση να ικανοποιείται η λαϊκή κυριαρχία.

Το αίτημα εκδημοκρατισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματώνεται σε μεγάλο βαθμό στο άρθρ. 102 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι «Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. [...]».

Ενόψει της ανωτέρω διάταξης, καθίσταται φανερό ότι ο συνταγματικός νομοθέτης εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη για τη ρύθμιση ζητημάτων σχετικών με την εκλογή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σημειώνεται, εξάλλου, ότι με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) αναδιαρθρώθηκε σημαντικά η τοπική αυτοδιοίκηση, ενισχύοντας τη δημοτική αποκέντρωση, ενώ εισήχθησαν και νέοι θεσμοί διαφάνειας και συμμετοχής των πολιτών, όπως η επιτροπή διαβούλευσης κ.ά., οι οποίοι ενίσχυσαν τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο.

Πιο σημαντική όμως -από άποψη δημοκρατικής λειτουργίας- κρίνεται η πρόβλεψη για την ανάδειξη των τοπικών αρχόντων, η εκλογή, δηλαδή, των οργάνων των ΟΤΑ από το λαό. Την

---

<sup>51</sup> Βλ. Ν. Χλέπα σε Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 1637 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>52</sup> Σύμφωνα με τα άρθρ. 101 και 102 του Συντάγματος, οι θεμελιώδεις αρχές οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι η αρχή της αποκέντρωσης και η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποτελούν εξειδίκευση της δημοκρατικής αρχής στο πεδίο της δημοκρατικής νομιμότητας και οργάνωσης του κράτους. Επί του συγκεκριμένου ζητήματος, βλ. Γ. Κασμάτη/Κ. Μαυριά, ό.π., σελ. 250-251.

αρχή αυτή καθιερώνει το άρθρ. 102 παρ. 2 εδ. β' Σ, κατά την οποία οι αρχές των ΟΤΑ «εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει». Με αυτό τον τρόπο, κατοχυρώνεται το αντιπροσωπευτικό σύστημα και σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή η έμμεση σύμπραξη του λαού στη διοίκηση των ΟΤΑ (έμμεση τοπική αυτοδιοίκηση). Ανεπιτυχώς δε προτάθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 η περαιτέρω ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης με την εισαγωγή του θεσμού των τοπικών δημοψηφισμάτων για μείζονος ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος, κατά το πρότυπο, για παράδειγμα, της Ελβετίας.

Εξάλλου, καθίσταται φανερό, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης μερίμνησε για τη δημοκρατική λειτουργία των ΟΤΑ εφαρμόζοντας τις ίδιες αρχές και ταυτόσημους -εν πολλοίς- κανόνες «σε όλες ανεξαιρέτως τις στιγμές ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος (βουλευτικές εκλογές, δημοψηφίσματα, τοπικές εκλογές, ευρωπαϊκές εκλογές)<sup>53</sup>». Ειδικότερα, το αντιπροσωπευτικό σύστημα, το οποίο εισάγεται με την εν λόγω διάταξη, κατοχυρώνει την ανάδειξη των τοπικών οργάνων μέσω εκλογών και τη ρητή κατοχύρωση των αρχών της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Στο πλαίσιο τήρησης των εν λόγω κλασικών εκλογικών αρχών, η εκλογή των τοπικών οργάνων επαναλαμβάνεται σε εύλογα χρονικά διαστήματα για την ανανέωση της λαϊκής εντολής. Σε αυτή την περίπτωση, γίνεται δεκτό ότι η διάταξη του άρθρ. 53 παρ. 1 Σ λειτουργεί ως κατευθυντήρια γραμμή για το νομοθετικό καθορισμό της θητείας των οργάνων των ΟΤΑ, εκφράζοντας την αντίληψη του συνταγματικού νομοθέτη για την έννοια της εκλογής στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος, από την οποία ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να αποκλίνει ουσιωδώς.

Συνεπώς, κατά το Σύνταγμα, τα όργανα των ΟΤΑ εκλέγονται και πρέπει να εκλέγονται από το λαό για ορισμένο χρόνο, μετά τη λήξη του οποίου δεν μπορούν να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις ως αντιπρόσωποί του. Δηλαδή, η «εντολή» που δόθηκε από το λαό πρέπει να λήγει και να ανανεώνεται μόνον από το λαό. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, πραγματώνεται η δημοκρατική αρχή και νομιμοποιούνται δημοκρατικά τα τοπικά όργανα να ασκήσουν τις εκ του νόμου αρμοδιότητές τους.

Παράλληλα, επισημαίνεται ότι η συνταγματική ρύθμιση, αν και εισάγει το αντιπροσωπευτικό σύστημα κατά την εκλογή των τοπικών οργάνων, δεν είναι αυστηρή ως προς την πρόβλεψη από τον κοινό νομοθέτη θεσμών άμεσης δημοκρατίας για επίλυση ζητημάτων τοπικού ενδιαφέροντος, όπως για παράδειγμα τα τοπικά δημοψηφίσματα. Όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, η δημοκρατική αρχή, ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος, λόγω της γενικότητάς της, δεν επιβάλλει μία συγκεκριμένη μορφή οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, αρκεί αυτή

---

<sup>53</sup> Βλ. Ν. Χλέπα, ό.π., σελ. 1646 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

πάντα να ικανοποιεί το αίτημα της λαϊκή κυριαρχίας, το οποίο σημαίνει ότι κάθε άσκηση εξουσίας θα ανάγεται στο λαό.

Μέσω αυτού, γίνεται κατανοητό ότι ναι μεν και στην εκλογή των ΟΤΑ ισχύει η αντιπροσωπευτική αρχή, εντούτοις ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να εντείνει τη δημοκρατική νομιμοποίηση και με άλλους θεσμούς, όπως θεσμούς άμεσης δημοκρατίας (π.χ. τοπικά δημοψηφίσματα). Δηλαδή, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να εστιάσει στην άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και μέσω της πρόβλεψης τοπικών δημοψηφισμάτων. Η πρόβλεψη ενός τέτοιου θεσμού νομιμοποιεί έντονα -από άποψη δημοκρατικής αρχής- οποιαδήποτε απόφαση ληφθεί βάσει της επεκφρασμένης βούλησης των πολιτών που ανήκουν στα όρια ενός Δήμου ή μιας Περιφέρειας, δηλαδή των κατοίκων, ενισχύοντας ακόμη περισσότερο την τοπική δημοκρατία. Επί των τοπικών δημοψηφισμάτων -δημοτικών και περιφερειακών- θα αναφερθούμε αναλυτικώς στη συνέχεια (βλ. Ενότητα 2.2).

Σε αντίθεση όμως με τις βουλευτικές εκλογές, το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ρητώς την αμεσότητα και την υποχρεωτικότητα της ψηφοφορίας στις τοπικές εκλογές. Οι εν λόγω αρχές κατοχυρώνονται νομοθετικά στα άρθρ. 9 παρ. 1, 11 παρ. 2, 114 παρ. 1 και 134 παρ. 1 Ν. 3852/2010. Άλλωστε, το άρθρ. 3 παρ. 2 εδ. α' του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος βάσει του άρθρ. 28 Σ έχει υπερνομοθετική ισχύ, καθιερώνει για την εκλογή των συλλογικών οργάνων των τοπικών αρχών τις αρχές της ελευθερίας, μυστικότητας, ισότητας, αμεσότητας και καθολικότητας της ψηφοφορίας<sup>54</sup>.

Περαιτέρω, γενικές εκλογικές αρχές που ισχύουν αναλογικά κατά την ανάδειξη των τοπικών οργάνων αποτελούν οι αρχές της ελευθερίας και της γνησιότητας της ψηφοφορίας (άρθρ. 52 Σ), η αρχή της ισότητας της ψήφου (άρθρ. 4 παρ. 1 Σ) και οι αρχές της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων και των πολιτικών κομμάτων. Σημειώνεται, άλλωστε, ότι με το Σύνταγμά μας -και στην περίπτωση των βουλευτικών εκλογών- δεν κατοχυρώνεται *expressis verbis* η ισότητα της ψήφου, η οποία όμως θεμελιώνεται στη δημοκρατική αρχή υπό τη μορφή της λαϊκής κυριαρχίας, δηλαδή ως αριθμητική-απόλυτη ισότητα<sup>55</sup>.

Στο πλαίσιο των αυτοδιοικητικών εκλογών, ιδιαίτερο ζήτημα προέκυψε με το Ν. 3838/2010 και, πιο συγκεκριμένα, με τα άρθρ. 14-21 του αυτού νόμου με τίτλο: «*Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες διατάξεις*» με τις οποίες καθιερώθηκαν τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές.

---

<sup>54</sup> Βλ. Α. Ράικο, ό.π., σελ. 232, υποσ. 15.

<sup>55</sup> Βλ. Ν. Χλέπα, ό.π., σελ. 1647 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

Με την υπ' αριθμ. ΣτΕ Ολ. 460/2013 απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογράμμισε ότι οι ΟΤΑ είναι μέρος της δημόσιας διοίκησης και ασκούν αρμοδιότητες και για κρατικές υποθέσεις και τελικά έκρινε ότι *«και το εκλογικό σώμα των ΟΤΑ συντίθεται, κατ' αρχήν, αποκλειστικώς από Έλληνες πολίτες και ότι ο απλός νομοθέτης κωλύεται να διευρύνει αυτό προσθέτοντας και πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια»*. Παράλληλα, για την παραχώρηση εκλογικού δικαιώματος σε αλλοδαπούς που είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επεσήμανε ότι *«εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη υπό τις προϋποθέσεις του άρθρ. 28 Σ, εφ' όσον πρόκειται για περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας χάριν της συμμετοχής της ελληνικής δημοκρατίας ως μέλους της Ενώσεως»*.

Η εν λόγω απόφαση ακολούθησε την υπ' αριθμ. ΣτΕ 350/2011 (Δ' Τμ.) με την οποία είχε ήδη κριθεί ότι *«η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί λειτουργήμα απαραίτητο για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας [...], ως τοιαύτης νοουμένης της ασκουμένης από τον λαό ως εκλογικό σώμα απαρτιζόμενο μόνο από τους έχοντες δικαίωμα ψήφου Έλληνες πολίτες. Συνεπώς, τόσο η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, όσο και η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές αυτές επιφυλάσσεται μόνον στους Έλληνες πολίτες και δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή χωρίς αναθεώρηση της σχετικής διατάξεως του Συντάγματος. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις των άρθρων 14 έως 21 του ν. 3838/2010 είναι ανίσχυρες ως αντίθετες προς τα άρθρα 1 παρ 2 και 3, 52 και 102 παρ 2 του Συντάγματος»*.

Ενόψει των ανωτέρω αποφάσεων, τέθηκε το ζήτημα του ποια είναι η έννοια του λαού και του εκλογικού σώματος κατά το Σύνταγμα και, εάν μπορεί ο απλός νομοθέτης να διευρύνει αυτή την έννοια. Εν προκειμένω, η επιλογή του νομοθέτη υποβλήθηκε σε δικαστικό έλεγχο, καθώς με την απόφαση της Ολομέλειας έγινε δεκτό ότι αυτή η επιλογή πρέπει να έχει ένα ελάχιστο ουσιαστικό περιεχόμενο, να θέτει δηλαδή ουσιαστικά κριτήρια για τη διαπίστωση του γνήσιου δεσμού του αλλοδαπού που θέλει να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια με το ελληνικό κράτος και την ελληνική κοινωνία, συμμετέχοντας στην πολιτική ζωή της Χώρας στο επίπεδο των ΟΤΑ.

Με βάση τα κριθέντα από την πλειοψηφία, συνάγεται το εξής: ότι ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί παγίως τον όρο «λαός» ως συστατικό στοιχείο και ως ανώτατο όργανο του Κράτους. Δεν υφίστανται κατά το Σύνταγμα διάφοροι «λαοί» με διαφορετική σύνθεση έκαστος. Υπάρχει ένας Λαός *stricto sensu*, δηλαδή ένα εκλογικό σώμα, το οποίο συντίθεται από Έλληνες πολίτες και μόνον, δηλαδή από όλους τους κεκτημένους την ελληνική ιθαγένεια. Αυτός ο Λαός είναι ο φορέας της κυριαρχίας και ο μόνος νομιμοποιητικός παράγοντας άσκησης της

δημόσιας εξουσίας, είτε αυτή αναφέρεται ευθέως στο Κράτος, είτε στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης οποιασδήποτε βαθμίδας<sup>56</sup>.

Παράλληλα, γίνεται δεκτό ότι το εκλογικό σώμα των ΟΤΑ συντίθεται και αυτό κατ' αρχήν από Έλληνες πολίτες, δηλαδή από όσους έχουν αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια και ότι ο απλός νομοθέτης κωλύεται να το διευρύνει προσθέτοντας και πρόσωπα που δεν έχουν αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια. Η προσθήκη στο συνταγματικό κείμενο της φράσης «*όπως νόμος ορίζει*» το 2001 διευκρινίζει απλώς τη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να προβαίνει σε ειδικότερες ρυθμίσεις σχετικά με περαιτέρω προσόντα του εκλογικού σώματος και όχι να θεσπίσει την αναγνώριση του πολιτικού δικαιώματος σε αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών.

Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι η ενεργή συμμετοχή στην ανάδειξη αρχών που θα διαχειρίζονται και θα αποφασίζουν για την τοπική κοινωνία δεν μπορεί να ταυτιστεί με το πολιτικό δικαίωμα που ασκείται κατά τις εθνικές εκλογές. Η αρκετά ισχυρή μειοψηφία της απόφασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου αντιτάσσει εύλογα ότι ο καθορισμός του εκλογικού σώματος για την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ επαφίεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος δεν κωλύεται να διευρύνει τη σύνθεσή του και με τη συμμετοχή αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών. Και τούτο, διότι οι αποφάσεις αφορούν μόνον τοπικά θέματα και όχι ζητήματα «εθνικής πολιτικής τάξης» και, ως εκ τούτου, σχετίζονται άμεσα με τους διαμένοντες εντός των τοπικών ορίων μίας συγκεκριμένης περιφέρειας πολίτες. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, η συναγωγή ότι υπάρχει ένας και μόνον λαός, ο οποίος συνεκδοχικά αποτελεί και το εκλογικό σώμα δεν προκύπτει από το Σύνταγμα. Αντιθέτως, ενώ το άρθρ. 51 παρ. 3 Σ ορίζει ότι το εκλογικό σώμα στις βουλευτικές εκλογές απαρτίζεται «*από τους πολίτες που έχουν εκλογικό δικαίωμα*», το άρθρ. 102 παρ. 2 Σ περιορίζεται να προβλέψει ότι οι αρχές των ΟΤΑ «*εκλέγονται με καθολική [...] ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει*», χωρίς να περιέχει οποιονδήποτε περιορισμό, κριτήριο ή υπόδειξη για αυτή την καθολικότητα. Κατά συνέπεια, δεν απαιτείται από το Σύνταγμα να είναι το ίδιο εκλογικό σώμα στις βουλευτικές εκλογές (άμεση έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας) και στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης (έκφραση απλώς της διοικητικής λειτουργίας του κράτους).

Συνεπώς, βασιζόμενοι στην άποψη της πλειοψηφίας, καθίσταται σαφές ότι και στην περίπτωση των ΟΤΑ, ως μέρος της δημόσιας διοίκησης, το κυρίαρχο στοιχείο της συνταγματικής ρύθμισης είναι η εξασφάλιση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των οργάνων της. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της ενεργοποίησης του Λαού, ως μοναδικού δότη νομιμοποίησης στα δημοκρατικά πολιτεύματα. Ο Λαός ενεργοποιείται με την ίδια σύνθεση για να εκλέξει άμεσα τα τοπικά όργανα της δημόσιας διοίκησης με κριτήριο το τοπικό συμφέρον. Ως εκ

---

<sup>56</sup> Βλ. Π.-Μ. Ενστρατίου, ό.π. (υποσ. 4), σελ. 28 επ.

τούτου, οι αιρετές τοπικές αρχές έχουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση να ασκήσουν τις εκ του νόμου αρμοδιότητές τους.

Παρόλα αυτά, υποστηρίζονται ισχυρές απόψεις ότι δεν απαιτείται να ενεργοποιείται το εκλογικό σώμα με την ίδια σύνθεση στην περίπτωση εκλογών των ΟΤΑ, διότι καθοριστικό κριτήριο είναι ο τοπικός σύνδεσμος των εκλογέων για τη συμμετοχή τους στην εκλογική διαδικασία λόγω της φύσης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, αυξάνοντας με αυτό τον τρόπο την αυτοδιοίκηση. Άλλωστε, πρόσθετο επιχείρημα αποτελεί ότι το άρθρ. 5 παρ. 1 του Συντάγματος εγγυάται για τον καθένα, επομένως και για τους αλλοδαπούς που διαβιούν νομίμως στη Χώρα, το δικαίωμα «να συμμετέχει στην [...] πολιτική ζωή της Χώρας»<sup>57</sup>.

Ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, ότι η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των ΟΤΑ λειτουργεί συμπληρωματικά προς τη δημοκρατική νομιμοποίηση των ΟΤΑ μέσω της κυβερνητικής εποπτείας. Το στοιχείο της εποπτείας είναι ιδιαίτερα σημαντικό στην περίπτωση των ΟΤΑ, καθώς μέσω αυτού καθίσταται φανερό η ενότητα του Κράτους. Παντελής απουσία του κρατικού ελέγχου θα μπορούσε να επιφέρει σοβαρό ρήγμα στην ενότητα του Κράτους υπό ευρεία έννοια, ενώ πρέπει να τονισθεί, ότι η σχετική εποπτεία είναι απαραίτητο να κινείται εντός ορισμένων ορίων, προκειμένου να μην θίγεται η δράση τους, δηλαδή η διοικητική τους αυτονομία.

Η αυτοδιοίκηση, δηλαδή η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (άρθρ. 102 παρ. 2 εδ. α' Σ) κατοχυρώνεται συνταγματικά υπό την επιφύλαξη της εποπτείας του Κράτους. Σύμφωνα δε με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου «4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει».

Οι ανωτέρω διατάξεις δεν επιτρέπουν απλώς αλλά επιτάσσουν τη νομοθετική καθιέρωση της κρατικής εποπτείας. Ο όρος «εποπτεία» χρησιμοποιείται από τη διάταξη με τη στενή έννοιά του, δηλαδή με την έννοια του ελέγχου που ασκείται από τις διοικητικές αρχές του Κράτους στους τοπικούς οργανισμούς (διοικητική εποπτεία)<sup>58</sup>. Η συγκεκριμένη εποπτεία περιλαμβάνει δύο μορφές, τον έλεγχο επί των προσώπων και τον έλεγχο επί των πράξεων.

Η εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρ. 214-240 του Ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν και ισχύουν με τον πρόσφατο Ν. 4555/2018 (βλ. Κεφ. Ζ', άρθρ. 108-132 Ν. 4555/2018). Η λογική παραμένει η ίδια, καθώς «1. Το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο

<sup>57</sup> Βλ. Α. Καϊδατζή, Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 460/2013, Ποιος καθορίζει τον λαό και το εκλογικό σώμα; Η σχέση νόμου και Συντάγματος σε υποθέσεις υψηλής πολιτικής, Αρμ. 2013/4, σελ. 801 επ. (802).

<sup>58</sup> Βλ. Α. Ράικο, ό.π., σελ. 240.

νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Ειδικότερα η κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. συνίσταται: (α) σε έλεγχο των πράξεων (έλεγχος νομιμότητας) και (β) σε έλεγχο των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών)» (άρθρ. 214 Ν. 3852/2010, όπως ισχύει).

Ωστόσο, ο συγκεκριμένος έλεγχος νομιμότητας πραγματοποιείται πλέον από τη νέα Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (άρθρ. 109 Ν. 4555/2018), η οποία ουσιαστικά αντικατέστησε τον «Ελεγκτή Νομιμότητας» κατά το προηγούμενο καθεστώς.

Αφενός, ο διοικητικός έλεγχος επί των αιρετών προσώπων των ΟΤΑ καθορίζεται, κατά πρώτον, στο άρθρ. 102 παρ. 4 εδ. γ' του Συντάγματος, όπως αντικαταστάθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη το 2001. Σύμφωνα με αυτό: «[...] Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αρχία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές όπως νόμος ορίζει». Κατά δεύτερον, προβλέπεται νομοθετικά στα άρθρ. 233-237 Ν. 3852/2010, όπως ισχύουν.

Σε κάθε περίπτωση, ο εν λόγω έλεγχος δεν μπορεί να θέτει σε κίνδυνο την προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων των τοπικών οργανισμών και, ως εκ τούτου, περιλαμβάνει μία πολύ περιορισμένη άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας και την κατ' εξαίρεση λήψη διοικητικών μέτρων. Συνεπώς, ο ανωτέρω έλεγχος θα πρέπει να ανταποκρίνεται στη διττή φύση του λειτουργήματος των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, τόσο ως λειτούργημα που περιλαμβάνει στοιχεία άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, όπως αυτά των βουλευτών -με τη διαφοροποίηση του διοικητικού έργου τους στο πλαίσιο της νομιμότητας-, όσο και του υπαλληλικού λειτουργήματος<sup>59</sup>.

Αφετέρου, ο διοικητικός έλεγχος που ασκείται επί των πράξεων των ΟΤΑ (άρθρ. 102 παρ. 4 εδ. α' και β' Σ) οφείλει να σέβεται τις ακόλουθες αρχές: α) περιλαμβάνει μόνον τη νομιμότητα και όχι τη σκοπιμότητα του μέτρου, β) είναι κατασταλτικός και όχι προληπτικός, γ) να μην οδηγεί σε μεταρρύθμιση της πράξης και δ) η εποπτική αρχή δεν μπορεί να υποκαθίσταται στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Η ισχύουσα δε νομοθεσία προβλέπει μόνον τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας<sup>60</sup>.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, είναι διακριτός ο στενός δεσμός μεταξύ Δημοκρατίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς γίνεται δεκτό ότι «η Δημοκρατία δεν έχει μόνο κεντρική, αλλά και τοπική-περιφερειακή διάσταση»<sup>61</sup>. Και τούτο, διότι επιτάσσεται μεν το αιρετό

<sup>59</sup> Βλ. Α. Ράικο, ό.π., σελ. 241.

<sup>60</sup> Βλ. άρθρ. 224-225 Ν. 3852/2010, όπως ισχύουν.

<sup>61</sup> Βλ. Θ. Αντωνίου, ό.π., σελ. 303 και περαιτέρω εκεί παρπομπές.

των διοικούντων οργάνων -και όχι ο διορισμός τους-, σε συνδυασμό με τα τοπικά δημοψηφίσματα και την παραδοσιακή κυβερνητική εποπτεία στο πλαίσιο της ενότητας του Κράτους.

## 2.2. Θεσμοί άμεσης δημοκρατίας

Οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας αποτελούν ένα βασικό εργαλείο που επιτρέπει στους πολίτες να ασκήσουν επιρροή στη διοίκηση. Όπως και οι εκλογές, χαρακτηριστικό τους αποτελεί η ισότητα στη δυνατότητα σύμπραξης ανεξαρτήτως κοινωνικής θέσης<sup>62</sup>, δηλαδή και στην προκειμένη περίπτωση, ισχύει η αρχή της καθολικής ψήφου. Παραδείγματα αποτελούν οι λαϊκές προτάσεις και λαϊκές αποφάσεις, οι λαϊκές πρωτοβουλίες και λαϊκές ψηφοφορίες, τα δημοψηφίσματα, καθώς και άλλες μορφές λαϊκής συμμετοχής προσαρμοσμένες στο πολίτευμα εκάστοτε κράτους. Χαρακτηριστικό είναι ότι χώρες όπως η Ελβετία, η Γερμανία ή και η Γαλλία προβλέπουν τη δυνατότητα διαδικασιών διατύπωσης γνώμης μέσω μίας διαδικασίας λαϊκών δημοψηφισμάτων, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Στην Ελλάδα, παράλληλα με το αντιπροσωπευτικό μας σύστημα αναπτύχθηκαν και θεσμοί άμεσης δημοκρατίας, οι οποίοι λειτούργησαν παραπληρωματικά προς αυτό, χαρακτηρίζοντας το πολίτευμά μας ως έμμεση δημοκρατία με στοιχεία άμεσης δημοκρατίας. Ένας τέτοιος θεσμός αποτελεί το δημοψήφισμα, το οποίο προβλέπεται σε επίπεδο εθνικό στο άρθρ. 44 παρ. 2 του Συντάγματος και αφορά μόνον την Κυβέρνηση κατά την άσκηση κυρίως της γενικής πολιτικής της Χώρας (άρθρ. 82 παρ. 1 Σ) και όχι τη Δημόσια Διοίκηση αυτή καθ' εαυτή.

Επιπρόσθετα, σε επίπεδο τοπικό προβλέπεται από τον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα διενέργειας δημοτικών ή περιφερειακών δημοψηφισμάτων προς την πληρέστερη ικανοποίηση της δημοκρατικής αρχής στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι εν λόγω θεσμοί νομιμοποιούν άμεσα οποιαδήποτε απόφαση ληφθεί από τα αρμόδια όργανα επί του ζητήματος που ετέθη ως δίλημμα στο δημοψήφισμα.

*Κατ' αρχάς, σε εθνικό επίπεδο στο άρθρ. 44 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπεται ότι: «2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου και όπως ορίζουν ο Κανονισμός της Βουλής και νόμος για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής [...]».*

---

<sup>62</sup> Βλ. Π.-Μ. Ενστρατίου, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 521 επ.



Μετά την αναθεώρηση του 1986, δημοψήφισμα προκηρύσσεται σε δύο περιπτώσεις περιοριστικά αναφερόμενες στη συνταγματική διάταξη. *Πρώτον*, για «κρίσιμο εθνικό θέμα» (άρθρ. 44 παρ. 2 εδ. α' Σ) και, *δεύτερον*, για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα» (άρθρ. 44 παρ. 2 εδ. β' Σ). Η πρώτη κατηγορία χαρακτηρίζεται ως «εθνικό δημοψήφισμα» και η δεύτερη κατηγορία ως «κοινωνικό δημοψήφισμα».

Περί της αόριστης έννοιας του κρίσιμου εθνικού θέματος και τη δυνατότητα προσφυγής στη λαϊκή ετυμηγορία έχουν διατυπωθεί πλείονες απόψεις. Ο πυρήνας της έννοιας, ωστόσο, είναι μάλλον σαφής: αναφέρεται στα ζητήματα που συνδέονται με τη «γενική πολιτική της χώρας», σύμφωνα με την έκφραση που χρησιμοποιεί το άρθρ. 82 παρ. 1 Σ για να προσδιορίσει τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης<sup>63</sup>. Δηλαδή, δεν εντάσσεται κατά τρόπο άμεσο και ευθύ στην άσκηση της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας, αλλά στην αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να χαράσσει αυτή τη γενική πολιτικής της χώρας.

Το ζήτημα της ερμηνείας ετέθη κυρίως επ' αφορμή του από 05<sup>ης</sup>.07.2015 δημοψηφίσματος που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα για την έγκριση ή την απόρριψη του σχεδίου συμφωνίας, το οποίο κατέθεσαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στις 25.06.2015. Το εν λόγω δημοψήφισμα είναι και το μόνο που προκηρύχθηκε υπό την ισχύ του Συντάγματος 1975, καθώς το από 08.12.1974 δημοψήφισμα ήταν συντακτικό, διότι αφορούσε τη μορφή του πολιτεύματος ως αβασίλευτης ή βασιλευομένης δημοκρατίας.

Αναφορικά με το χαρακτήρα του εθνικού δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού, υποστηρίζονται από τη θεωρία διαφορετικές απόψεις. *Αφενός*, υποστηρίζεται ότι το εθνικό δημοψήφισμα είναι συμβουλευτικό, καθώς η ερμηνεία αυτή συμφωνεί με την αντιπροσωπευτική μορφή του πολιτεύματος. *Αφετέρου*, ότι πρόκειται για αποφασιστικό, διότι τούτο απαιτεί η δημοκρατική αρχή και ο σεβασμός στη λαϊκή κυριαρχία. Ωστόσο, υποστηρίζεται και η εξής άποψη: η δεσμευτικότητα του αποτελέσματος ενός δημοψηφίσματος δεν εξαρτάται από το χαρακτηρισμό του ως συμβουλευτικού ή αποφασιστικού, διότι σε μία τέτοια περίπτωση θα παραβιαζόταν η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και θα στερείτο νοήματος η διαδικασία που διαγράφεται στο Σύνταγμα με συγκεκριμένο τρόπο. Αντιθέτως, και το συμβουλευτικό δημοψήφισμα είναι δεσμευτικό, καθώς διατυπώνεται δεσμευτική γνώμη επί ενός διλήμματος, χωρίς όμως οι κυβερνώντες να υποχρεούνται να υιοθετήσουν ως νόμο τη συγκεκριμένη πρόταση<sup>64</sup>. Συνεπώς, στην έννομη τάξη δεν προβλέπεται η νομοθέτηση δια δημοψηφίσματος.

---

<sup>63</sup> Βλ. *Ε. Βενιζέλο*, *ό.π.*, σελ. 268

<sup>64</sup> Βλ. *Β. Χρήστου*, σε *Φ. Σπυρόπουλο/ Ε. Κοντιάδη/ Χ. Ανθόπουλο/ Γ. Γεραπετρίτη* (επιμ.), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 923 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

Εξαίρεση, ωστόσο, αποτελεί το «κοινωνικό» δημοψήφισμα, το οποίο προβλέπεται στο εδ. β' του υπό εξέταση άρθρου του Συντάγματος. Είναι προφανές ότι το δημοψήφισμα αυτής της μορφής συνδέεται με την άσκηση νομοθετικής λειτουργίας, κατόπιν τήρησης των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων της διάταξης. Ο λαός αποφαινεται επί ενός ήδη ψηφισμένου νομοσχεδίου/πρότασης νόμου και η απόφασή του υπερκαλύπτει την επιψήφιση από τη Βουλή. Σε αυτή την περίπτωση και, στο πλαίσιο πλήρους σεβασμού της δημοκρατικής αρχής, υποστηρίζεται η άποψη ότι ο ΠτΔ υποχρεώνεται να προβεί στην έκδοση και δημοσίευση νομοσχεδίου<sup>65</sup> χωρίς τη δυνατότητα αναπομπής του.

Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, το εθνικό δημοψήφισμα -με τη μορφή που έχει λάβει σήμερα- θεωρείται ως εναλλακτικός μηχανισμός επίλυσης ενός κρίσιμου εθνικού ζητήματος από την Κυβέρνηση, στο οποίο ο λαός καλείται να λάβει θέση άμεσα -και όχι δια των αντιπροσώπων του-. Αντιθέτως, δεν θεωρείται ως εναλλακτικός μηχανισμός επίτευξης σταθερότητας ή εναλλακτική μορφή νομιμοποίησης της Κυβέρνησης, η οποία ενδέχεται να το χρησιμοποιήσει ως μέσο για την ανεύρεση της εμπιστοσύνης που έχει ήδη απωλέσει τη Βουλή.<sup>66</sup> Γι' αυτό το λόγο, τίθεται μείζον ζήτημα από άποψη αντιπροσωπευτικής αρχής.

Ειδικότερα, χαρακτηριστικό της έμμεσης δημοκρατίας και, ιδίως, του κοινοβουλευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματός μας είναι η υποχρέωση λογοδοσίας της Κυβέρνησης απέναντι στο όργανο που την ανέδειξε, δηλαδή, στο Κοινοβούλιο. Με την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση (άρθρ. 84 Σ), τα όργανά της είναι υπόλογα και υπεύθυνα έναντι της Βουλής για οποιαδήποτε απόφαση λαμβάνεται στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Η προσφυγή σε δημοψήφισμα και στη λαϊκή ετυμηγορία είναι απαραίτητο να μην αποτελέσει μέσο απόσυρσης ευθύνης από την πολιτικώς υπεύθυνη Κυβέρνηση. Η κοινοβουλευτική αρχή βασίζεται στην αρχή της υπεύθυνης διακυβέρνησης των αντιπροσώπων που έχουν αναδειχθεί με δημοκρατικές διαδικασίες. Εξ' αυτού, είναι απαραίτητο να μην χρησιμοποιείται ως διάχυση της ευθύνης της υπόλογης Κυβέρνησης δια της άμεσης προσφυγής στη γνώμη του λαού.

Παρόλα αυτά, ας μην λησμονούμε ότι η προσφυγή σε εθνικό δημοψήφισμα αποτελεί κατ' αρχάς πρόταση της Κυβέρνησης, επί της οποίας καλείται να αποφανθεί το Κοινοβούλιο με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Αποτελεί, δηλαδή, απόφαση της κοινοβουλευτικής-κυβερνητικής πλειοψηφίας. Μέσω αυτού, η Κυβέρνηση επιθυμεί η απόφασή της να αποκτήσει ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση γύρω από ζητήματα που σχετίζονται με το δίλημμα που ετέθη ως αντικείμενο του δημοψηφίσματος. Οι ειδικότερες δε διαδικασίες

---

<sup>65</sup> Βλ. *Ε. Βενιζέλο, ό.π., σελ. 272.*

<sup>66</sup> Βλ. *Β. Χρήστου, ό.π., σελ. 924.*

διενέργειας προβλέπονται στο Ν. 4023/2011 με τίτλο «Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος», ο οποίος αντικατέστησε το Ν. 350/1976.

Δευτερευόντως, σε επίπεδο τοπικό, δημοτικά ή περιφερειακά δημοψηφίσματα προβλέπονται από τον κοινό νομοθέτη προς την πληρέστερη ικανοποίηση της δημοκρατικής αρχής σε τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, ήδη με το Ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) προβλέφθηκε η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων από τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές για τη λήψη απόφασης σε σοβαρά θέματα που ανήκουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους. Σε κάθε περίπτωση, αντικείμενο τοπικών δημοψηφισμάτων δεν μπορούν να αποτελούν θέματα εθνικής πολιτικής και εκείνα που συνιστούν περιφερειακές και νομαρχιακές αρμοδιότητες (άρθρ. 216 Ν. 3463/2006). Στη συνέχεια, με το Ν. 3852/2010 προβλέφθηκε και πάλι η διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων σε επίπεδο ΟΤΑ α' και β' βαθμού, δηλαδή δημοτικά και περιφερειακά δημοψηφίσματα.

Τέλος, με τον πρόσφατο Ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»») έγινε μία προσπάθεια εμβάθυνσης της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο και ενίσχυσης της συμμετοχής από τον κοινό νομοθέτη, εστιάζοντας στην άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση αποφάσεων που λαμβάνονται από τα αιρετά τοπικά όργανα. Ο συγκεκριμένος νόμος, πέραν της κατάργησης του ως άνω άρθρ. 216 Ν. 3463/2006 και ουσιωδών τροποποιήσεων που επέφερε στο Ν. 3852/2010 και στο ζήτημα των τοπικών δημοψηφισμάτων, προβλέπει αναλυτικότερα τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις για τη διενέργεια δημοτικών ή περιφερειακών δημοψηφισμάτων, καθώς και για το χαρακτήρα των δημοψηφισμάτων αυτών, ως αποφασιστικών ή συμβουλευτικών. Συνοπτικά, η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή τους γίνεται είτε με απόφαση του δημοτικού είτε του περιφερειακού συμβουλίου αντιστοίχως (α), είτε μετά από αίτηση συγκεκριμένου ποσοστού εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας, η οποία υποβάλλεται στον πρόεδρο του αντίστοιχου συμβουλίου (β). Σημειώνεται ότι η μη εισαγωγή της αίτησης προς συζήτηση και ψήφιση αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα, ενώ επί της απόφασης του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου πραγματοποιείται έλεγχος νομιμότητας (βλ. αναλυτικά Κεφ. Η', άρθρ. 133-151 ν. 4555/2018).

Ωστόσο, αξιοσημείωτο είναι το εξής: παρόλο που ο κοινός νομοθέτης προβλέπει τη δυνατότητα διεξαγωγής τοπικών δημοψηφισμάτων για θέματα που άπτονται της αρμοδιότητας των τοπικών αρχών, δηλαδή και σε αυτή την περίπτωση καθοριστικό είναι το κριτήριο της τοπικότητας του διλήμματος που θα τεθεί, εντούτοις στην πράξη αυτή η δυνατότητα μένει σε μεγάλο βαθμό αναξιοποίητη, υποβαθμίζοντας τη δυνατότητα άμεσης έκφρασης της λαϊκής ετυμηγορίας.

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι η δυνατότητα άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων της Κυβέρνησης από τη μία, και των αιρετών τοπικών οργάνων από την άλλη, ως όργανα της δημόσιας διοίκησης παραμένει ανεφάρμοστη στην πράξη. Σε κάθε περίπτωση και,

υπό την προϋπόθεση τήρησης της εκ του Συντάγματος και εκ του νόμου προβλεπόμενης διαδικασίας, η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία είναι μία βαθύτατα δημοκρατική διαδικασία που προσδίδει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση στην απόφαση που θα ληφθεί μεταγενέστερα. Γι' αυτό το λόγο, κρίνεται απαραίτητο να διαφυλαχθεί ο σκοπός των διατάξεων, ως ζήτημα διαφύλαξης της λαϊκής κυριαρχίας, χωρίς όμως να αναιρείται ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας του πολιτεύματος.

### **2.3. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών**

Μία επιπλέον διαδικασία με την οποία η απόφαση των διοικητικών οργάνων αποκτά άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση είναι η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών κατά το στάδιο έκδοσής της. Ωστόσο, η συμμετοχή των πολιτών αποκτά ιδιαίτερη σημασία υπό δύο προϋποθέσεις.

*Πρώτον*, από άποψη πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας δεν ενδιαφέρει η συμμετοχή του πολίτη κατά την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά κατά την έκδοση ουσιαστικών νόμων, δηλαδή κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Όπως εκτέθηκε ήδη, η διοίκηση νομιμοποιείται εμμέσως από το Κοινοβούλιο για την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και, στο πλαίσιο αυτό, προχωρά στην έκδοση κανονιστικών πράξεων, τηρώντας τις προϋποθέσεις του άρθρ. 43 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή τη ρητή, σαφή και ορισμένη εξουσιοδότηση νόμου. Γι' αυτό το λόγο, η πρακτική συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία έκδοσης μίας κανονιστικής πράξης εκφεύγει του «κλασικού» μοντέλου διοίκησης και αποτελεί δείγμα ενός νέου μοντέλου διοίκησης με κέντρο τη λήψη ορθών αποφάσεων που βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη και τυγχάνουν διευρυμένης αποδοχής.

*Δεύτερον*, με τον όρο πρακτική συμμετοχική δημοκρατία δεν νοείται η συμμετοχή εκπροσώπων προσώπων και ενώσεων σε γνωμοδοτικά ή αποφασιστικά συλλογικά διοικητικά όργανα, αλλά η ευρεία, άμεση και ανοιχτή συμμετοχή γενικά των πολιτών κατά την κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης<sup>67</sup>. Υποστηρίζεται, άλλωστε, ότι ως συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής πρέπει όλες οι μορφές συμμετοχής να προσανατολίζονται στη βασική ιδέα της δημοκρατικής ισότητας. Δεν επιτρέπεται, δηλαδή, να καταστούν εργαλεία προνομιακής επιρροής στη διοίκηση ορισμένες μόνο ενώσεις, επιχειρήσεις ή ομάδες συμφερόντων. Λόγοι δημοκρατικής ισότητας και, προς αποφυγή φαινομένων κορπορατισμού, επιβάλλουν τη διευρυμένη συμμετοχή των πολιτών. Εξ' αυτού, αποτελεί μία ιδιαίτερη αποστολή του νομοθέτη

---

<sup>67</sup> Βλ. Α.-Ε. Ψύγκα, Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη διοίκηση, 2009, σελ. 50, υποσ. 118 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

να ρυθμίσει εκ των προτέρων και να προλάβει συγκρούσεις έκφρασης και εκπροσώπησης συμφερόντων<sup>68</sup>.

Ωστόσο, επισημαίνεται ότι και σε αυτή την περίπτωση, η συμμετοχή των πολιτών αποτελεί μεν κρίσιμο στάδιο για την έκδοση μίας κανονιστικής απόφασης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα, δεν υποκαθιστά όμως την παραγωγή κανόνων δικαίου άμεσα από τους πολίτες. Αντιθέτως, οι πολίτες ουσιαστικά συμπράττουν και συμπληρώνουν την παραδοσιακή – έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων της διοίκησης μέσω παροχής γνώμης, σύμφωνα με μία προκαθορισμένη τυπική διαδικασία. Δηλαδή, η παροχή της συγκατάθεσης δεν αλλάζει το χαρακτήρα της πράξης ως μονομερούς διοικητικής, αλλά παραμένει αυτή στη βούληση της δημόσιας διοίκησης, διότι η συγκατάθεση δεν αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της διαδικασίας, η δε έλλειψή της δεν καθιστά άκυρη την απόφαση της διοίκησης, καθώς δεν πρόκειται για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. Αντιθέτως, η βούληση του Κράτους παραμένει υπέρτερη<sup>69</sup>, ως η μόνη ισχύουσα στο πλαίσιο της κυριαρχικής διοίκησης.

Η δυνατότητα πρόβλεψης συμμετοχής του κοινού στην έκδοση μίας κανονιστικής απόφασης συναντάται ως επί το πλείστον στο αμερικανικό διοικητικό σύστημα ήδη από το 1946, όπου ίσχυε η Πράξη Διοικητικής Διαδικασίας (Administrative Procedure Act), η οποία θέσπιζε λεπτομερώς διαδικασίες συμμετοχής ανοιχτές σε όλες τις ομάδες συμφερόντων και για όλους τους πολίτες. Υιοθετήθηκε, λοιπόν, ένα πλουραλιστικό μοντέλο εκπροσώπησης διαφόρων συμφερόντων, σε αντίθεση με τις ευρωπαϊκές χώρες που ακολούθησαν παραλλαγές του κρατικιστικού (*statist*) ή του κορπορατιστικού (*corporatist*) μοντέλου<sup>70</sup>. Χαρακτηριστικό, δηλαδή, των ευρωπαϊκών συστημάτων αποτελεί κατά βάση η έλλειψη νομικών εγγυήσεων για τη συμμετοχή όλων των συμφερόντων στην άσκηση διοικητικής εξουσίας. Η εν λόγω συμμετοχή βασιζόταν σε άτυπες διαδικασίες με τον κίνδυνο εκπροσώπησης ιδιωτικών συμφερόντων μόνον συγκεκριμένων ομάδων. Αντιθέτως, στο αμερικανικό διοικητικό μοντέλο, οι αμερικανικές ρυθμιστικές αρχές ασκούν τις αρμοδιότητές τους πάντα υπό τον έλεγχο και την κριτική ματιά άλλων κυβερνητικών οργάνων και αντιμαχόμενων ιδιωτικών συμφερόντων, προωθώντας τους ειδικότερους στόχους ο καθένας.

Η διαφορά αυτή οφείλεται περισσότερο και στην επικράτηση του ιεραρχικού μοντέλου στη δομή της δημόσιας διοίκησης. Όπως στα άλλα ευρωπαϊκά δικαϊκά συστήματα, έτσι και στην Ελλάδα, η δομή της διοίκησης είναι αυστηρά ιεραρχική και διαρθρωμένη στο ισχυρό γραφειοκρατικό μοντέλο με την Κυβέρνηση να είναι ευθέως υπεύθυνη έναντι του Κοινοβουλίου, το οποίο διαθέτει κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Στον αντίποδα αυτού, η

<sup>68</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 4), σελ. 18-22 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>69</sup> Βλ. Α.-Ε. Ψύγκα, ό.π., σελ. 14 υποσ. 7.

<sup>70</sup> Βλ. Α.-Ε. Ψύγκα, ό.π., σελ. 17 επ. και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

αμερικανική κυβερνητική και διοικητική δομή προσεγγίζει περισσότερο το διάχυτο (ή συμμετοχικό) μοντέλο οργάνωσης της εξουσίας, στο οποίο η εξουσία κατακερματίζεται σε περισσότερα αλληλοελεγχόμενα κέντρα, η δομή των οποίων προσφέρεται να υποδεχθεί την κοινή γνώμη<sup>71</sup>.

Η ανωτέρω διαφοροποίηση μεταξύ ευρωπαϊκής και αμερικανικής δομής της διοίκησης, όπως αυτή καθίσταται φανερή στο διαφορετικό βαθμό αναγνώρισης της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών εξυπηρετεί, ωστόσο, έναν κοινό στόχο: τον αποτελεσματικό έλεγχο της διοίκησης. Και στα δύο συστήματα, κεντρικό ρόλο καταλαμβάνει η πολιτικά ελέγξιμη και, συνακόλουθα, η υπεύθυνη άσκηση της δημόσιας διοίκησης. *Αφενός*, στα ευρωπαϊκά κοινοβουλευτικά συστήματα το Κοινοβούλιο έχει αναδειχθεί άμεσα από το Λαό και ελέγχει την Κυβέρνηση, η οποία εξαρτά την ύπαρξή της από την εμπιστοσύνη του. *Αφετέρου*, στο αμερικανικό σύστημα η Κυβέρνηση δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου και, συνεπώς, δεν υπάρχει η «αλυσίδα νομιμοποίησής» της μέσω του μοντέλου διοικητική αρχή – κυβέρνηση - κοινοβουλευτική πλειοψηφία - λαός. Αντιθέτως, κυριαρχεί η αυστηρή διάκριση των εξουσιών και ο έλεγχος της διοικητικής διαδικασίας πραγματοποιείται μέσω της υιοθέτησης από το Κογκρέσο αυστηρών κανόνων. Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρίζεται το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών μέσω μίας αυστηρά τυποποιημένης διαδικασίας και ο σημαντικός ελεγκτικός ρόλος των πολιτών.

Στρεφόμενοι στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), αν και επικρατεί κατά βάση το «κλασικό» μοντέλο νομιμοποίησης, κατά το πρότυπο των εθνικών κοινοβουλευτικών συστημάτων, τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί ορισμένες πρωτοβουλίες με σκοπό την ενθάρρυνση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών. Αυτό καθίσταται σαφές στο άρθρ. 15 της ΣΛΕΕ μέσω του οποίου προωθείται η διασφάλιση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και στο άρθρ. 11 της ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρ. 24 της ΣΛΕΕ, μέσω των οποίων προωθείται η δυνατότητα των πολιτών να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης.

Στην Ελλάδα, το δίκαιο διοικητικής διαδικασίας δεν περιέχει γενικές διατάξεις για τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων σε διοικητικές διαδικασίες, καθώς και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμμετεχόντων σε αυτές. Μόνον σε ειδικές περιπτώσεις στον τομέα του πολεοδομικού και διοικητικού δικονομικού δικαίου προβλέπεται ένα θεσμοθετημένο δικαίωμα υποβολής ενστάσεων ιδιοκτητών ακινήτων κ.ά. στην περίπτωση σχεδιαζόμενης έγκρισης ή τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου πόλεως κ.λπ. Οι εν λόγω ενστάσεις, ωστόσο, δεν επιφέρουν

---

<sup>71</sup> Βλ. Α.-Ε. Ψύγκα, ό.π., σελ. 20-21 αναφορικά με τη διαφορά μεταξύ των δύο μοντέλων διοίκησης σε Ευρώπη και Αμερική και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

σύμπραξη των πολιτών στη διαμόρφωση της διοικητικής πράξης και κατ' επέκταση μία συμμετοχική διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων εκ μέρους της διοίκησης<sup>72</sup>.

Παρόλα αυτά, αν και εξαιρετικό φαινόμενο στην ιστορία του ελληνικού διοικητικού δικαίου, διαδικασίες διευρυμένης συμμετοχής και διαβούλευσης παρατηρούνται ήδη από το 1929 στο νομοθέτημα για τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Οι προβλέψεις θεωρούνται ιδιαίτερα πρωτοπόρες για εκείνη την εποχή, διότι θεσπίστηκε μία μορφή συμμετοχής παρά τις τυχόν ανεπάρκειες. Στη συνέχεια, εντονότερη συμμετοχή του κοινού προβλέφθηκε στο Ν. 1337/1983 με τον οποίο επιδιώχθηκε η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών στη σύνταξη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με ρητή αναφορά στις «συμμετοχικές διαδικασίες». Λόγω της γενικόλογης διατύπωσής τους, όμως, οι εν λόγω διαδικασίες αποδείχθηκαν στην πράξη λιγότερο αποτελεσματικές.

Η ενθάρρυνση διαδικασιών συμμετοχής, όμως, αποδίδεται στην επίδραση του ενωσιακού δικαίου, κυρίως, σε επίπεδο διαβούλευσης των εθνικών ρυθμιστικών αρχών στο πλαίσιο απελευθέρωσης των αγορών με βάση τις αρχές του ανταγωνισμού. Οδηγίες, οι οποίες ενσωματώνονται στο εθνικό δίκαιο καθίστανται πλέον κομμάτι του εσωτερικού δικαίου (άρθρ. 28 Σ) και επηρεάζουν τη δομή και τη λειτουργία των εν λόγω ρυθμιστικών αρχών, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ή και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ). Χαρακτηριστικό δε αποτελεί ότι η εν λόγω συμμετοχή προβλέπεται στο πλαίσιο μίας τυπικής και εκ των προτέρων ρυθμισμένης διαδικασίας στην οποία συμμετέχουν ανοιχτά όλοι οι ενδιαφερόμενοι.

Η εν λόγω συμμετοχή πραγματοποιείται, κατά βάση, μέσω ανάρτησης στην ιστοσελίδα της ρυθμιστικής αρχής ενός σχεδίου κανονιστικής πράξης στο οποίο δίνεται η δυνατότητα διαβούλευσης και διατύπωσης γνώμης όλων των ενδιαφερομένων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΕΕΤΤ, η οποία το 2008 έθεσε σε διαβούλευση σχέδιο Κώδικα Δεοντολογίας για την Παροχή Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών στους Καταναλωτές.

Τη συγκεκριμένη δυνατότητα την συναντάμε τα τελευταία χρόνια, εκτός του πλαισίου των ρυθμιστικών αρχών, επί σχεδίων νομοθετικών, κανονιστικών πράξεων και κάθε άλλου κειμένου που επιθυμεί να αναρτήσει κάθε Υπουργείο ή φορέας του δημοσίου. Πιο συγκεκριμένα, η δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση θεσπίστηκε με το Ν. 4048/2012 και η διαδικασία έχει πιστοποιηθεί ως επίσημη διαδικασία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), το οποίο μεριμνά για την καλή λειτουργία και διαχείριση του δικτυακού τόπου [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr) για την ανάρτηση των σχεδίων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που τίθενται σε δημόσια διαβούλευση (άρθρ. 68 παρ. 7 Ν. 4002/2011).

---

<sup>72</sup> Βλ. Π.-Μ. Ενστρατίου, ό.π. (υποσ. 27), σελ. 100 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

Τέλος, στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου, μετά την ενσωμάτωση των ενωσιακών οδηγιών για την εκτίμηση επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, καθώς και για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, προβλέπεται μία συμμετοχή του κοινού εν γένει στις εν λόγω διαδικασίες<sup>73</sup>. Ωστόσο, η συμμετοχή του κοινού περιορίζεται αποκλειστικά στο περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, βάσει της οποίας θα πραγματοποιηθεί το υπό σχεδίαση έργο.

Συμπερασματικά, παρατηρείται ότι η οργάνωση της συμμετοχής των πολιτών αντανακλά μία βασική παραδοχή: η δημοκρατική νομιμοποίηση δεν απορρέει μόνον από την εκλογική αντιπροσώπευση. Η έκταση των εξουσιών των διοικητικών αρχών και η έκταση της διακριτικής τους ευχέρειας επιβάλλει, σε πολλές περιπτώσεις, την υιοθέτηση νέων μορφών ελέγχου και επέμβασης στη διοικητική δράση. Ιδιαίτερα, η απαίτηση οι αρχές να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη του κοινού στο πλαίσιο διαβούλευσης αναδεικνύει μία διαβουλευτική σύλληψη της δημοκρατίας και στο νομοπαραγωγικό επίπεδο<sup>74</sup>. Ωστόσο, κρίνεται αναγκαίο για τη διασφάλιση

---

<sup>73</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 27), σελ. 102 με αναλυτική αναφορά στις νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις που ενσωμάτωσαν τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως π.χ. Ν. 3010/2002 «Εναρμόνιση του ν. 1650/86 με τις οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις», ΚΥΑ Η.Π. 37111/2021/2003 «Καθορισμός τρόπου ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και έργων και δραστηριοτήτων σύμφωνα με την παράγραφο 2 του αρθ. 5 του ν. 1650/86 όπως αντικαταστάθηκε με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθ. 3 του ν. 3010/02», όπως τροποποιήθηκε από την ΚΥΑ Οικ.: 1649/45/2014 «Εξειδίκευση των διαδικασιών γνωμοδοτήσεων και τρόπου ενημέρωσης του κοινού και συμμετοχής του ενδιαφερόμενου κοινού στη δημόσια διαβούλευση κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων της Κατηγορίας Α' της απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής υπ' αριθμ. 1958/2012 (ΦΕΚ 21/Α), σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 19 παράγραφος 9 του ν. 4014/2011 (ΦΕΚ 209/Α), καθώς και κάθε άλλης σχετικής λεπτομέρειας», ΚΥΑ ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ. 107017/2006 «Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001», όπως τροποποιήθηκε πρόσφατα από την ΚΥΑ οικ. 40238/2017. Πρβλ. επίσης την ΚΥΑ 9269/470/2007 «Μέσα ένδικης προστασίας του κοινού κατά πράξεων ή παραλείψεων της Διοίκησης σχετικά με θέματα ενημέρωσης και συμμετοχής του κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 5 του ν. 1650/86, όπως αντικαταστάθηκαν με τα άρθρα 2 και 3 του ν. 3010/02 (1391/Β) και σε συμμόρφωση με τις διατάξεις των άρθρων 3 (παρ. 7) και 4 (παρ. 4) της οδηγίας 2003/35/ΕΚ «σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΟΚ του Συμβουλίου».

<sup>74</sup> Βλ. Α.-Ε. Ψύγκα, ό.π., σελ. 35 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.



της ευρείας και ανοιχτής συμμετοχής όλων των πολιτών, ο νόμος να δημιουργεί το πρώτον τα σχετικά δημοκρατικά δικαιώματα σύμπραξης και συμμετοχής<sup>75</sup>.

#### 2.4. Δημοσιότητα και Διαφάνεια

Σύμφωνα με το άρθρ. 18 παρ. 1 εδ. β' ΚΔΔιαδ (Ν. 2690/1999): «*Η κανονιστική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν προβλέπεται ειδικός τρόπος δημοσιότητας*». Αναφορικά δε με τις ατομικές διοικητικές πράξεις: «*1. Η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της, ή τη δημοσίευσή της αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο*» (άρθρ. 18 παρ. 1 εδ. α' ΚΔΔιαδ).

Δημοσίευση είναι η ενέργεια με την οποία η πράξη καθίσταται γνωστή στο κοινό και όχι μόνο σε ορισμένα πρόσωπα<sup>76</sup>. Στην περίπτωση αυτή αποτελεί τύπο της βούλησης του διοικητικού οργάνου και στοιχείο της υπόστασης της πράξης. Αυτό σημαίνει ότι, εάν οι κανονιστικές πράξεις (άρθρ. 43 παρ. 2 Σ) δεν δημοσιευθούν στην ΕτΚ, τότε αυτές καθίστανται ανυπόστατες και δεν παράγουν έννομες συνέπειες, δηλαδή η δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων απαιτείται να πραγματοποιείται, διότι μόνον τότε αυτές αποκτούν νόμιμη υπόσταση (ΣτΕ 33/2009, ΣτΕ Ολ 3136/1989). Ωστόσο, για λόγους ασφάλειας δικαίου και, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση και το περιεχόμενό τους, μπορούν να θεωρηθούν ακυρωτέες προς αποφυγή του ενδεχομένου εφαρμογής τους στο μέλλον (ΣτΕ Ολ 87/2011).

Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται δεκτό ότι από τα άρθρ. 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται η βασική αρχή ότι για την τελείωση των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, αλλά και των λοιπών κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, απαιτείται, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους, η δημοσίευσή τους στην ΕτΚ<sup>77</sup>. Σε αρμονία με τη συνταγματική αυτή επιταγή, προβλέπεται με τα άρθρ. 1 και 2 του Ν. 301/1976 ότι οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των Υπουργών ή Υφυπουργών και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης δημοσιεύονται στην ΕτΚ, εκτός αν με ειδική διάταξη νόμου προβλέπεται δημόσια γνωστοποίηση με άλλο πρόσφορο μέσο (βλ., μεταξύ πολλών, ΣτΕ Ολ 3189/2006, Ολ 4109/1999, Ολ 3136/1989, Ολ 2998/1998).

Συναφώς, με το άρθρ. 5 παρ. 2 στοιχ. θ' του Ν. 3469/2006 «*Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις*» ορίζεται ότι στην ΕτΚ δημοσιεύονται, μεταξύ άλλων, οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης, εφόσον η κείμενη

<sup>75</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 521 επ.

<sup>76</sup> Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Η δημοσίευση των διοικητικών πράξεων. Διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.prevedourou.gr/η-δημοσίευση-των-διοικητικών-πράξεων/> με περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>77</sup> Βλ. *ibidem*.

νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης. Στο δε άρθρο 8 παρ. 1 στοιχ. η' του ίδιου νόμου ορίζεται, ότι δεν δημοσιεύονται στην ΕτΚ οι κανονιστικές πράξεις για τις οποίες προβλέπεται εκ της κείμενης νομοθεσίας ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης (ΣτΕ Ολ 87/2011).

Εκτός του ανωτέρω τρόπου δημοσίευσης στην ΕτΚ, κατά κανόνα, υπάρχουν και ειδικοί τρόποι δημοσίευσης των κανονιστικών πράξεων ορισμένων οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, αποκεντρωμένων ή αυτοδιοικούμενων.

Πιο συγκεκριμένα, οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχών τοιχοκολλώνται κατά το πλήρες περιεχόμενό τους σε ειδικό πίνακα του δημοτικού ή κοινοτικού καταστήματος, που είναι προορισμένος για τον σκοπό αυτόν. Περίληψη δε των πράξεων αυτών δημοσιεύεται σε μία ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα, αν εκδίδεται, άλλως σε εφημερίδα που εκδίδεται στην ευρύτερη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή περιφέρεια και περιλαμβάνει τα κύρια και ουσιώδη στοιχεία της κανονιστικής πράξης. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 3469/2006), όπως αυτός ισχύει κάθε φορά. Η εν λόγω δημοσίευση αποτελεί το συστατικό τύπο της πράξης, σε διαφορετική περίπτωση, αυτή καθίσταται ανυπόστατη (ΣτΕ 668/2011).

Ενόψει των ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι με τη δημοσίευσή της η κανονιστική ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες, δημιουργείται τεκμήριο γνώσης της, καθώς ενημερώνονται πλήρως επί του περιεχομένου της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς της από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά δικαστήρια. Μέσω αυτού, επιτυγχάνεται ο αποτελεσματικός έλεγχος της Διοίκησης επί της δράσης της άμεσα δια των πολιτών, ανατρέχοντας παράλληλα επί του νομικού καθεστώτος το οποίο ελήφθη υπόψη για την έκδοση και δημοσίευσή της.

Αναφορικά με τη διαφάνεια της διοίκησης, αυτή είναι ουσιώδης προϋπόθεση για τη δημοκρατική ρυθμιστική ικανότητά της. Παρόλο που ήδη από το 1966 καθιερώθηκε στις ΗΠΑ με τον *Freedom of Information Act*, πολλές ευρωπαϊκές έννομες τάξεις δυσκολεύονται να μεταβούν από την αρχικά μυστική σε μία δημόσια και διαφανή διοίκηση<sup>78</sup>.

Ωστόσο, με τη διαρκή και ταχεία μεταβολή των πραγματικών συνθηκών, την ανάπτυξη της τεχνολογίας και την πολυπλοκότητα στην κλασική-ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης και, σε στενή συνάρτηση με την ικανοποίηση των απαιτήσεων της δημοκρατικής αρχής, δημιουργήθηκε η ανάγκη ενίσχυσης της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης με σκοπό τη βελτίωση των σχέσεων Κράτους και πολίτη. Η δημοσιότητα της διοικητικής δράσης και η

---

<sup>78</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 521 επ.

διαφάνεια στον τρόπο λήψης των διοικητικών αποφάσεων σχετίζεται με τον έλεγχο που ασκεί άμεσα -και όχι δια του Κοινοβουλίου- ο πολίτης σε αυτούς που ανέδειξε με την ψήφο του.

Γι' αυτό το λόγο, αναγνωρίστηκε γενικά η υποχρέωση του Κράτους να παρέχει πρόσβαση σε δημόσιες πληροφορίες, με σκοπό την ενημέρωση των πολιτών και, συνακόλουθα, τον έλεγχο των διοικητικών οργάνων. Η εν λόγω πρόσβαση αναγνωρίζεται τόσο στο πλαίσιο του ενωσιακού, όσο και στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου.

Αρχικά, σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου και, με σκοπό την ισχύ μίας κοινής πρωτογενώς κατοχυρωμένης αρχής, προβλέφθηκε στο άρθρ. 11 παρ. 2 της ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρ. 24 της ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρ. 15 της ΣΛΕΕ η δυνατότητα των οργάνων της Ένωσης να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους, να εξασφαλίζουν συνοχή και διαφάνεια στη δράση τους, κατοχυρώνεται ρητώς το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε συνδυασμό με τις δημόσιες και διαφανείς συνεδριάσεις του, καθώς και το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Παράλληλα, με σκοπό την αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος και με γνώμονα την περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ ήδη από το 1990 με την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ, η οποία, στη συνέχεια, αντικαταστάθηκε από την Οδηγία 2003/4/ΕΚ, προβλέπεται το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Με τη συγκεκριμένη Οδηγία ενσωματώθηκε σε επίπεδο ΕΕ η Σύμβαση του Aarhus, η οποία υπογράφηκε στη Δανία στις 25 Ιουνίου 1998.

Η ως άνω Σύμβαση κυρώθηκε από την Ελλάδα και κατέστη εσωτερικό δίκαιο, σύμφωνα με το άρθρ. 28 παρ. 1 του Συντάγματος, με το Ν. 3422/2005. Επιπλέον, η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2003/4/ΕΚ έλαβε χώρα με αντίστοιχες κοινές υπουργικές αποφάσεις, οι οποίες κατά βάση περιορίζονται στην αυτολεξεί μεταφορά του ενωσιακού κειμένου, χωρίς να τροποποιούν άμεσα ή να προσαρμόζουν με άλλον τρόπο το μέχρι τότε εσωτερικό ουσιαστικό δίκαιο<sup>79</sup>. Μέσω αυτού, απονέμεται στον «καθένα» και χωρίς την ανάγκη επίκλησης ενός «εύλογου» ή «δικαιολογημένου ενδιαφέροντος» ή «ειδικού έννομου συμφέροντος» το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που διαθέτουν οι δημόσιες αρχές, ανεξαρτήτως εάν και οι ίδιες τις εξέδωσαν.

Δευτερευόντως, σε επίπεδο εθνικού δικαίου, ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001 προέβλεψε στο άρθρ. 10 παρ. 3 του Συντάγματος το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, το οποίο

---

<sup>79</sup> Βλ. Π.-Μ. *Ευστρατίου*, ό.π. (υποσ. 27), σελ. 98, υποσ. 232 με αναλυτική καταγραφή των κοινών υπουργικών αποφάσεων, όπως π.χ. της ΚΥΑ Η.Π. 11764/653/2006 «Πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για παροχή πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2003/4/ΕΚ «για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ» του Συμβουλίου. Αντικατάσταση της υπ αριθ. 77921/1440/95 κοινής υπουργικής απόφασης».

ορίζει ότι: «3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει»<sup>80</sup>.

Συναφώς, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση 2001 προστέθηκε το άρθρ. 5Α του Συντάγματος, το οποίο παρέχει το γενικότερο δικαίωμα της πληροφόρησης και προβλέπει ότι: «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. 2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19».

Εν συνεχεία, σε επίπεδο νομοθετικό, εκτός των ανωτέρω ρυθμίσεων που ενσωματώθηκαν στο εσωτερικό της έννομης τάξης, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά με το άρθρ. 16 Ν. 1599/1986 και, πλέον, κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρ. 5 ΚΔΔιαδ (Ν. 2690/1999). Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές «κάθε πολίτης» ή «κάθε

---

<sup>80</sup> Η συγκεκριμένη διάταξη, με τη μορφή που έχει σήμερα, προστέθηκε, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Το δικαίωμα γνώσης των δημοσίων εγγράφων είναι αυτοτελές διαδικαστικό δικαίωμα και αποτελεί το βασικό -και πλέον παραδοσιακό- μηχανισμό διασφάλισης της αρχής της διαφάνειας που διέπει το σύνολο της κρατικής δραστηριότητας. Πριν από την αναθεώρηση και πέραν της ρητής συνταγματικής κατοχύρωσής του, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αντιμετωπίστηκε ως αρχή που θεμελιώνεται στα άρθρ. 5 παρ. 1 Σ, συναρτώμενη με την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, σε συνδυασμό με την αρχή του κράτους δικαίου. Ως έκφανση της συμμετοχής των πολιτών στη διοικητική διαδικασία, απορρέει από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως οργανωτικής βάσης του δημοκρατικού πολιτεύματος (άρθρ. 1 Σ), από την οποία πηγάζει και η γενική αρχή του διοικητικού δικαίου της φανεράς δράσης της Διοίκησης, στην πραγμάτωση της οποίας σκοπεί η καθιέρωση του εν λόγω δικαιώματος γνώσεως (Γνωμ. ΝΣΚ 92/2005, 117/2006). Με άλλα λόγια, το εν λόγω δικαίωμα διασφαλιζόταν ήδη από τη συστηματική ερμηνεία διατάξεων του Συντάγματος και από την αρχή του κράτους δικαίου, καθώς έβρισκε έρεισμα στις διατάξεις των άρθρ. 1 και 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 10 παρ. 1 και 20 του Συντάγματος. Παράλληλα, η αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας απαιτούν ο καθένας να λαμβάνει γνώση των εγγράφων που τον αφορούν προσωπικά, ενώ η αποτελεσματική άσκηση των λεγόμενων διαδικαστικών δικαιωμάτων (δικαίωμα αναφοράς, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και δικαίωμα δικαστικής προστασίας) προϋποθέτουν την προηγούμενη και επαρκή πληροφόρηση του ενδιαφερομένου. Επί του συγκεκριμένου ζητήματος βλ. *Ε. Πρεβεδούρου*, Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα-γενικ/](http://www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα-γενικ/) με περαιτέρω εκεί παραπομπές.

ενδιαφερόμενος» έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των δημοσίων εγγράφων, εφόσον έχει «εύλογο» ή «δικαιολογημένο ενδιαφέρον» και, μάλιστα, ανεξάρτητα εάν έχει συμμετάσχει σε μία συγκεκριμένη διοικητική διαδικασία ή αν θίγονται τα συμφέροντά του. Αναφορικά δε με το δικαίωμα πρόσβασης στα ιδιωτικά έγγραφα που τηρούνται στην υπηρεσία σχετικώς με την υπόθεσή του, το εν λόγω άρθρο απαιτεί ο αιτών να έχει «ειδικό έννομο συμφέρον». Αντιθέτως, υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και συμφέροντα προστασίας προσωπικών δεδομένων μπορούν να θέσουν όρια στην πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα που τηρούνται στις υπηρεσίες.

Πέραν των ανωτέρω, η ενίσχυση της διαφάνειας της διοικητικής δράσης αποτελεί στόχο πολλών νομοθετημάτων ήδη από προηγούμενες δεκαετίες. Με το άρθρ. 6 Ν. 1943/1991 η δημοσιότητα και η διαφάνεια συνίσταται στη *«δημόσια ανακοίνωση στοιχείων και ενεργειών και κυρίως αυτών που αναφέρονται στο χρόνο υποβολής της σχετικής αίτησης, σε συνάρτηση με το χρόνο ικανοποίησης των αιτημάτων των πολιτών και το χρόνο πληροφόρησης των ενδιαφερομένων»*.

Παράλληλα, στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης δημοσιεύθηκε ο Ν. 3861/2010 με τίτλο: *«Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο “Πρόγραμμα Διαύγεια” και άλλες διατάξεις»*. Με το συγκεκριμένο νόμο, θεσπίζεται γενικά η υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων, των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης και πλήθους άλλων διοικητικών πράξεων εκτελεστών ή μη, με σκοπό τη διαφάνεια στη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, με το Ν. 4048/2012 με τίτλο: *«Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»* έγινε μία προσπάθεια βελτίωσης της ρυθμιστικής διακυβέρνησης μέσω τηρήσεως αρχών και εφαρμογής μέσων καλής νομοθέτησης. Μερικές από τις αρχές καλής νομοθέτησης είναι ιδίως η τήρηση διαφάνειας και η δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων που λαμβάνουν κανονιστικές ρυθμίσεις, καθώς οι αρχές αυτές εφαρμόζονται και στο πλαίσιο της κατάρτισης και αξιολόγησης των κανονιστικών πράξεων.

Ωστόσο, με τον πρόσφατο Ν. 4622/2019 με τίτλο: *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*, καταργήθηκε ο ως άνω Ν. 4048/2012 (άρθρ. 119 παρ. 1 Ν. 4622/2019) και ουσιαστικά ενσωματώθηκαν στο νέο πλαίσιο οι ρυθμίσεις του Ν. 4048/2012 με ορισμένες τροποποιήσεις ως προς τις αρμοδιότητες των Υπουργών (βλ. Κεφ. Γ' *«Νομοπαρασκευαστική διαδικασία και Καλή νομοθέτηση»*, άρθρ. 57-64 Ν. 4622/2019). Αρχικά, ορίζεται ότι *«καλή νομοθέτηση»* είναι *«η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους»*, ενώ ως *«ρυθμιστική διακυβέρνηση»* ορίζεται *«ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης κατά τη σύνταξη,*

θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους» (άρθρ. 57 παρ. 1 περ. β' και γ' Ν. 4622/2019).

Στη συνέχεια, εξειδικεύεται ο όρος διαφάνεια, σε σχέση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς και προβλέπεται ότι η διαφάνεια, ως βασική αρχή Καλής Νομοθέτησης επιτυγχάνεται μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές, κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία) (άρθρ. 58 παρ. 1 περ. ε' Ν. 4622/2019), ενώ επαναδιατυπώνεται ως αρχή Καλής Νομοθέτησης η δημοκρατική νομιμοποίηση (άρθρ. 58 παρ. 1 περ. θ' Ν. 4622/2019). Οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται: α) κατά την κατάρτιση σχεδίων και προτάσεων νόμων, καθώς και κανονιστικών πράξεων, β) κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων και γ) κατά την απλούστευση, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων (άρθρ. 58 παρ. 2 Ν. 4622/2019).

Η διαφάνεια, ως ένα σύγχρονο μέσο δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθίσταται εφικτή μέσω της διαβούλευσης. Η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση, με πρόσφορα μέσα, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν κάθε ενδιαφερομένου. Η διαβούλευση πραγματοποιείται μέσω ανάρτησης στο διαδικτυακό τόπο [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr) ενός προσχεδίου των διατάξεων του νομοσχεδίου, καθώς και μίας προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης με παροχή της δυνατότητας σχολιασμού κατ' άρθρον από το κοινό. Η διαφορά με το προηγούμενο καθεστώς είναι ότι υπόχρεη για την κίνηση της διαδικασίας διαβούλευσης είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης, σε συνεργασία με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρ. 61 Ν. 4622/2019).

Ενόψει των ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι η δημοσιότητα και η διαφάνεια στη δράση των διοικητικών οργάνων συναρτάται άμεσα με το διαρκή έλεγχο της διοικητικής διαδικασίας από τον κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη, ανεξαρτήτως επίκλησης εννόμου συμφέροντος. Τούτο προσανατολίζεται στη δημοκρατική διάσταση του τρόπου λήψης των αποφάσεων, από την κυριαρχική διοίκηση μεν -σύμφωνα με το κλασικό ιεραρχικό μοντέλο-, με την πρόβλεψη μιας ανοιχτής προς όλους τους πολίτες διαδικασίας δε, που λειτουργεί ως υποκατάστατο του παραδοσιακού ελεγκτικού μηχανισμού στα κοινοβουλευτικά συστήματα, δηλαδή του Κοινοβουλίου<sup>81</sup>. Αυτό καθίσταται περισσότερο σαφές στις περιπτώσεις μειωμένου ή αναποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου της διοικητικής δράσης, όπως π.χ. στην περίπτωση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ). Απόρροια του ανοιχτού και δημοκρατικού χαρακτήρα της διοικητικής δράσης είναι η αποτελεσματικότητα του μέτρου ή του

---

<sup>81</sup> Βλ. Α.-Ε. Ψύγκα, ό.π., σελ. 66.

τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, στο πλαίσιο της δημοκρατικής βάσης του πολιτεύματος σημαντικό είναι και το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, το οποίο συνδέεται άμεσα με την ίδια τη δημοκρατική αρχή, η συνολική λειτουργία της οποίας είναι η πλήρης και αποτελεσματική πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στην πολιτεία και τη λήψη των αποφάσεων εκ μέρους της Διοίκησης. Η δυνατότητα ελέγχου της διοικητικής δράσης από τον εκάστοτε πολίτη αποτελεί αναγκαία και λογική προϋπόθεση αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων και υπεράσπισης των συμφερόντων των πολιτών, ατομικών ή συλλογικών<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Βλ. *Ε. Πρεβεδούρου*, ό.π. (υποσ. 80).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΡΗΓΜΑΤΑ ΣΤΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΜΑΤΑ;

Η επιταγή της δημοκρατικής νομιμοποίησης της δημόσιας διοίκησης, είτε αυτή είναι έμμεση, είτε άμεση, παρουσιάζεται προβληματική σε τομείς της δημόσιας διοίκησης οι οποίοι τα τελευταία χρόνια, λόγω και της επίδρασης δομών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και λόγω οικονομικών παραγόντων, καταλαμβάνουν μεγάλο τμήμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Σε αυτό το πλαίσιο, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, οι οποίες εισήχθησαν τη δεκαετία του 1980 στην ελληνική έννομη τάξη και καταλαμβάνουν, προπάντων, τομείς της ρυθμιστικής διοίκησης και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια (3.1), συνδέονται με σημαντικά «ρήγματα επιρροής», δηλαδή προσβολές της δημοκρατικής αρχής, που τελικά μπορεί να οδηγήσουν σε προσβολή της εθνικής ταυτότητας των κρατών-μελών, τα οποία ωστόσο οφείλουν να σέβονται και το ενωσιακό δίκαιο<sup>83</sup>. Επιπρόσθετα, ρήγμα στη δημοκρατική νομιμοποίηση παρουσιάζεται και στην περίπτωση του Αναδόχου δημόσιας υπηρεσίας. Αν και υποστηρίζονται διαφορετικές απόψεις ως προς ένταξή του στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, δεν τίθεται αμφιβολία ότι ασκεί εν τοις πράγμασι διοικητικές αρμοδιότητες, στη βάση των οποίων απαιτείται να ασκείται μία εκ των προτέρων προβλεπόμενη στο νόμο κρατική εποπτεία (3.2).

#### **3.1. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές**

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ), ο οποίος έλκει την καταγωγή του από τις ΗΠΑ, μεταφυτεύθηκε στην Ευρώπη, αρχικά στις σκανδιναβικές χώρες και, στη συνέχεια, και στις υπόλοιπες χώρες της<sup>84</sup> ως απάντηση του πολιτικού συστήματος στη θεωρία της δημόσιας επιλογής. Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη θεωρία, οι πολιτικοί τείνουν να λαμβάνουν αποφάσεις με κριτήρια που θα επηρέαζαν την επανεκλογή τους και όχι την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, με αποτέλεσμα να γεννάται η ανάγκη ανευρέσεως θεσμών, οι οποίοι θα απαλλάσσουν τους πολιτικούς από την άμεση ευθύνη λήψης αποφάσεων<sup>85</sup>.

Ο εν λόγω θεσμός εμφανίσθηκε στην ελληνική έννομη τάξη περί τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Με τη σύστασή τους από τον κοινό νομοθέτη ως ιδιόμορφες δομές οργάνωσης της

<sup>83</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 521 επ., (526).

<sup>84</sup> Βλ. Ι. Νικόλα, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως αρμοί της πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας, ΤοΣ 3-4/2013, σελ. 457 επ.

<sup>85</sup> Βλ. Ι. Νικόλα, ό.π., σελ. 459 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.



δημόσιας διοίκησης, πρώτη ανεξάρτητη διοικητική αρχή αποτέλεσε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ), το έτος 1989. Στη συνέχεια και, με γνώμονα: α) την ανάγκη αντιμετώπισης χρόνιων προβλημάτων και δυσλειτουργιών των παραδοσιακών θεσμών Διοίκησης και β) την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των σύγχρονων απειλών, που δημιουργήθηκαν από τη ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας<sup>86</sup>, συστάθηκαν με νόμο περισσότερες αρχές, όπως για παράδειγμα το Ανεξάρτητο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), με έτος ιδρύσεως το 1994.

Η ιδιόμορφη αυτή δομή της δημόσιας διοίκησης γέννησε προβληματισμούς ως προς την ευχέρεια του νομοθέτη να συστήνει ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, κατ' επίκληση των οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος και, ιδίως, της κοινοβουλευτικής και δημοκρατικής αρχής, καθώς και της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών<sup>87</sup>. Εξάλλου, κοινό χαρακτηριστικό των νέων αυτών δομών αποτέλεσε η κατοχύρωση θεσμικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας, κατά το πρότυπο των δικαστικών λειτουργιών, αλλά κατά ουσιώδη παρέκκλιση από την παραδοσιακή ιεραρχική δομή της διοίκησης (ΣτΕ Ολ. 656/2000). Παράλληλα, οι εν λόγω δομές δεν μπορούσαν να ενταχθούν ούτε στην κατηγορία των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών.

Τους ανωτέρω προβληματισμούς προσπάθησε να επιλύσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001. Αφενός, κατοχυρώθηκαν συνταγματικώς πέντε (5) ΑΔΑ<sup>88</sup> και, αφετέρου, θεσπίσθηκε το άρθρ. 101Α Σ, με τις διατάξεις του οποίου ρυθμίζονται θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών κατά ομοιόμορφο τρόπο. Παράλληλα, επιλέχθηκε η αφαίρεση του όρου «διοικητικές» τονίζοντας τον ανεξάρτητο χαρακτήρα τους. Ωστόσο, η επιλογή αυτή οδήγησε σε περαιτέρω προβληματισμούς κατά πόσον πρόκειται πράγματι για διοικητικές αρχές που εντάσσονται στην εκτελεστική λειτουργία του Κράτους (άρθρ. 26 παρ. 2 Σ) ή εν τέλει αποτελούν *aliud*, ήτοι μία νέα κατηγορία οργάνωσης και άσκησης της δημόσιας εξουσίας<sup>89</sup>. Οι εν λόγω επιφυλάξεις, όμως, δεν φαίνεται να υποστηρίζονται βάσιμα, καθώς, πρώτον, η συστηματική ένταξη του άρθρ. 101Α Σ στο Κεφάλαιο Πρώτο του Τμήματος Στ' του Συντάγματος φανερώνει ότι πρόκειται για διοικητικές δομές. Δεύτερον, οι εκτελεστού χαρακτήρα πράξεις τους προσβάλλονται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (άρθρ. 95 παρ. 1

---

<sup>86</sup> Βλ. Γ. Λαζαράκο, *Ανεξάρτητες Αρχές: Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, 2010, σελ. 5.

<sup>87</sup> Βλ. Α. Ηλιάδου σε Φ. Σπυρόπουλο/Ε. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1624 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>88</sup> Πρόκειται για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρ. 15 παρ. 2 Σ), την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρ. 9Α Σ), την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρ. 19 παρ. 2 Σ), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρ. 103 παρ. 7 Σ) και τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρ. 103 παρ. 9 Σ).

<sup>89</sup> Βλ. Α. Ηλιάδου, *ό.π.*, σελ. 1625 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

περ. α' Σ). Τρίτον, αναλόγως τις ειδικότερες οργανωτικές διατάξεις τους, οι ανεξάρτητες αρχές συγκροτούνται ως ιδιόμορφα συλλογικά ή μονοπρόσωπα όργανα της διοίκησης (βλ. Συνήγορο του Πολίτη).

Ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης ορισμένων μόνον αρχών, οι ανεξάρτητες αρχές διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: τις συνταγματικά κατοχυρωμένες και τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες, δηλαδή αυτές που ιδρύονται με τυπικό νόμο. Η δεύτερη κατηγορία απολαμβάνει μειωμένης προστασίας, καθώς τίθεται στην ευχέρεια του νομοθέτη να τις καταργήσει με νεότερο νόμο.

Η αναγνώριση της εν λόγω ευχέρειας καθίσταται σαφής στο άρθρ. 56 παρ. 3 περ. β' Σ. Οι ανεξάρτητες και ρυθμιστικές αρχές δύνανται να συστήνονται και να καταργούνται με τυπικό νόμο, αποδίδοντάς τους όμως τα χαρακτηριστικά και τα στοιχεία που αφορούν τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το άρθρ. 101Α Σ μπορεί να αποτελέσει θεμέλιο για την υιοθέτηση ενιαίων κανόνων που δεν εφαρμόζονται μόνον στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές αλλά και στις νομοθετικά κατοχυρωμένες που υπάγονται στο ίδιο νομικό πλαίσιο κατ' επιλογή του νομοθέτη. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης έχει την ευχέρεια να αποδίδει στις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές τις ίδιες θεσμικές εγγυήσεις στο μέτρο που αυτό κρίνεται αναγκαίο για τη βέλτιστη επιδίωξη των σκοπών του. Επισημαίνεται, άλλωστε, ότι ένα σημαντικό κομμάτι των νομοθετικά κατοχυρωμένων αρχών επιβάλλονται από το Δίκαιο της ΕΕ, στο πλαίσιο πρόβλεψης ρυθμιστικών αρχών που λειτουργούν στους τομείς, ιδίως, των απελευθερωμένων δικτύων, όπως π.χ. για τις τηλεπικοινωνίες η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ή για την ενέργεια η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)<sup>90</sup>.

Η λειτουργία του άρθρ. 101Α Σ ως θεμελίου για την υιοθέτηση ενιαίων κανόνων στις ανεξάρτητες αρχές έχει σημασία για τον εξής λόγο: το άρθρ. 101Α παρ. 1 Σ προβλέπει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους. Συναφώς, με τον εξουσιοδοτικό του Συντάγματος Ν. 3051/2002 (άρθρ. 2 παρ. 1) αναλύονται σαφέστερα οι όροι «προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία», έννοιες που προσθέτουν θεσμικές εγγυήσεις υπέρ των μελών των ανεξάρτητων αρχών, παρόμοιες με αυτές των δικαστικών λειτουργών (άρθρ. 87 παρ. 1 Σ).

Αφενός, με τον όρο «προσωπική ανεξαρτησία» νοείται ότι η πρόωρη λήξη της θητείας επιτρέπεται μόνον με απόφαση του οργάνου που επιλέγει τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών, η οποία αιτιολογείται για λόγους που συνδέονται με την άσκηση των καθηκόντων τους. Αφετέρου, με τον όρο «λειτουργική ανεξαρτησία» νοείται ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπάγονται σε

---

<sup>90</sup> Βλ. Α. Ηλιάδου, ό.π., σελ. 1625-1626.

κανενός είδους διοικητική εποπτεία, δεν υπόκεινται σε τυπικές ή άτυπες εντολές, διαταγές, οδηγίες, παρεμβάσεις ή σε οποιονδήποτε έλεγχο σχετικό με την άσκηση των καθηκόντων τους.

Αυτό σημαίνει ότι, αποδίδοντας ο κοινός νομοθέτης τις ίδιες θεσμικές εγγυήσεις και στις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, ένα μεγάλο τμήμα της δημόσιας διοίκησης δεν είναι δομημένο σύμφωνα με το παραδοσιακό -ιεραρχικής δομής και πυραμιδοειδούς μορφής- μοντέλο. Βάση του αποτελεί ο έλεγχος του ιεραρχικά προϊστάμενου Υπουργού και, συνακόλουθα, ο έλεγχος της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο. Με άλλα λόγια, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών «εκφεύγουν» της πολιτικής ευθύνης, που αποτελεί θεμέλιο του κοινοβουλευτικού μας συστήματος στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Οι ανωτέρω προβληματισμοί κρίνονται ως ένα βαθμό δικαιολογημένοι. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι η δημιουργία μίας ΑΔΑ οδηγεί σε νόθευση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Και τούτο διότι, ο χώρος δράσης της Δημόσιας Διοίκησης αφαιρείται από το πεδίο ευθύνης της Κυβέρνησης και ανατίθεται σε ειδικά πρόσωπα -σε τεχνοκράτες-, οι οποίοι αν και έχουν επιστημονικές γνώσεις δεν έχουν πολιτική ευθύνη. Η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων ανατίθεται, σε αυτή την περίπτωση, σε μία ειδική ομάδα εμπειρογνομόνων, η οποία δεν υπάγεται στον έλεγχο της Κυβέρνησης και, ως εκ τούτου, είναι πολιτικά ανεύθυνη. Δηλαδή, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες δομές της Δημόσιας Διοίκησης που υπάγονται στην εποπτεία ενός Υπουργού, η πολιτική ευθύνη των πράξεων των ΑΔΑ δεν μετακυλιέται στους ώμους του αρμόδιου Υπουργού, διότι δεν έχει την εξουσία ελέγχου των πράξεων των ΑΔΑ, σύμφωνα με το νόμο<sup>91</sup>. Μία τέτοια πρόβλεψη έρχεται σε αντίθεση με το άρθρ. 1 του Συντάγματος περί της μορφής του πολιτεύματος ως κοινοβουλευτικής δημοκρατίας που στηρίζεται στην πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης, καθώς και με το άρθρ. 26 του Συντάγματος περί διάκρισης των εξουσιών.

Η βασικότερη μομφή εναντίον των ΑΔΑ είναι η έλλειψη πολιτικής λογοδοσίας. Αυτό κατέστη φανερό και κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος. Ο εισηγητής της Επιτροπής Αναθεώρησης τόνιζε ότι οι ΑΔΑ είναι απαραίτητο να αντιμετωπίζονται με μεγάλη φειδώ, καθώς *«περιορίζουν την παρέμβαση του Κοινοβουλίου και τελικά τον έλεγχο του εκλογικού σώματος»* και *«θέτουν μια συγκεκριμένη περιοχή δράσης του Κράτους εκτός λαϊκού ελέγχου, εκτός δημοκρατικού ελέγχου»*<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Βλ. Α. Μαρίνο, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στην ελληνική έννομη τάξη, ΕΔΔΔΔ 1/2008, σελ. 5 επ., (6).

<sup>92</sup> Βλ. Εισήγηση Ε. Βενιζέλου, ως εισηγητή της πλειοψηφίας σε: Πρακτικά των συνεδριάσεων και Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 1997, σελ. 422.

Πράγματι, υπό τα ανωτέρω δεδομένα δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ένα έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Το πρόβλημα, δηλαδή, εντοπίζεται στο γεγονός ότι ένα ουσιώδες πεδίο της διοικητικής δράσης δεν θα ελέγχεται από το Κοινοβούλιο, δηλαδή από το Λαό. Αυτή η αδυναμία καταλογισμού της πολιτικής ευθύνης, κατά τα παραδοσιακά πρότυπα του κοινοβουλευτικού συστήματος (άρθρ. 84 Σ και 85 Σ), έρχεται σε αντίθεση με τη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη να υπαγάγει το σύνολο της δραστηριότητας της εκτελεστικής εξουσίας στον έλεγχο της Βουλής, προκειμένου να διασφαλισθεί ο πολιτικός έλεγχος των ενεργειών της Διοίκησης «*υπό την έννοια της αδιάλειπτης ανταπόκρισής της στη δοθείσα ψήφο του εκλογικού σώματος*»<sup>93</sup>. Και τούτο διότι, στο πλαίσιο της λειτουργικής τους ανεξαρτησίας, τα μέλη των ΑΔΑ δεν υπόκεινται σε κανένα έλεγχο ή διοικητική εποπτεία από τα κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή. Ελλείπει, δηλαδή, ο διοικητικός έλεγχος από το ιεραρχικά προϊστάμενο διοικητικό όργανο και, συνακόλουθα, τον Υπουργό, ο οποίος αποτελεί το βασικό στοιχείο στην ιεραρχική – πυραμιδοειδή δομή της διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο, εντοπίζεται ουσιώδης παρέκκλιση για την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και την απόδοση πολιτικής ευθύνης στα μέλη των ΑΔΑ. Μία τέτοια εξέλιξη θα μπορούσε να οδηγήσει καταφανώς σε προσβολή της δημοκρατικής αρχής που αποτελεί τη βάση οργάνωσης του πολιτεύματος.

Ενόψει των ανωτέρω, η ανεξαρτησία των ΑΔΑ, η οποία συνεπάγεται την έλλειψη πολιτικού – κοινοβουλευτικού ελέγχου και αναφέρεται στην έλλειψη πολιτικής ευθύνης των μελών τους, θέτει το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, εφόσον η τυχόν απουσία της επιφέρει ρωγή στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας<sup>94</sup>. Εξ' αυτού του λόγου, αναζητήθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη ένας τρόπος, αφενός, άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου και, αφετέρου, διασφάλισης της συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξαρτησίας των μελών τους.

Ως πρώτο αντιστάθμισμα, λοιπόν, του έντονου προβληματισμού σχετικά με το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης αποτελεί το άρθρ. 101Α παρ. 3 Σ. Το συγκεκριμένο άρθρο προβλέπει ότι: «3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου». Συναφώς, με το άρθρ. 2 παρ. 1 εδ. β' του Ν. 3051/2002 προβλέπεται ότι: «1. [...] Οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής».

Κατ' αρχάς πρέπει να σημειωθεί ότι το Σύνταγμα (άρθρ. 101Α παρ. 1) κατοχυρώνει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ΑΔΑ υπό την επιφύλαξη του

<sup>93</sup> Βλ. Γ. Λαζαράκο, ό.π., σελ. 98 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>94</sup> Βλ. Ι. Νικόλα, ό.π., σελ. 457 επ., (470).

κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ο έλεγχος αυτός είναι απαραίτητος για μία στοιχειώδη<sup>95</sup> νομιμοποίηση, εφόσον ουδέν όργανο φέρει την πολιτική ευθύνη για τις πράξεις τους. Γίνεται δε κατανοητό ότι Σύνταγμα και Νόμος αναθέτουν στον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ) να ρυθμίσει τις σχέσεις μεταξύ Βουλής και ανεξάρτητων αρχών, καθώς και τον τρόπο άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Το όργανο δε που έχει αναλάβει την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η μόνιμη διαρκής Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας (άρθρ. 43Α παρ. 1 περ. α' ΚτΒ), η οποία διενεργεί τον έλεγχο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρ. 138Α (άρθρ. 43Α παρ. 2 περ. α' ΚτΒ).

Το άρθρ. 138Α διακρίνει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών σε τακτικό και έκτακτο. *Αφενός*, ο τακτικός έλεγχος διενεργείται μέσω της παράδοσης ετήσιας ή και ειδικών εκθέσεων από τις ανεξάρτητες αρχές, αναλόγως του είδους των υποθέσεων. Αρχικώς, στην παρ. 1 προβλέπεται η ετήσια έκθεση πεπραγμένων. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται ότι «1. Κάθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι την 31<sup>η</sup> Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την έκθεση στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστώμενη, κατά περίπτωση από τη Διάσκεψη των Προέδρων». Παράλληλα, προβλέπονται οι ειδικές εκθέσεις, είτε για θέματα αρμοδιότητάς τους (παρ. 2), είτε για θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος (παρ. 3) με τις οποίες ενημερώνεται η Βουλή.

Μετά τον ανωτέρω έλεγχο, οι εκθέσεις -ετήσια ή ειδικές- υποβάλλονται στον Πρόεδρο της Βουλής με τα πορίσματα των συζητήσεων για το έργο της εκάστοτε ανεξάρτητης αρχής. Στη συνέχεια, ο Πρόεδρος της Βουλής αποστέλλει το εν λόγω πόρισμα στον αρμόδιο Υπουργό και στην ελεγχόμενη αρχή (παρ. 4).

*Αφετέρου*, προβλέπεται και ο έκτακτος έλεγχος των μελών των ανεξάρτητων αρχών μέσω μίας διαδικασίας ακροάσεων, κατόπιν επεξεργασίας της ετήσιας ή των ειδικών εκθέσεων από την επιτροπή στην οποία η έκθεση έχει ήδη διαβιβασθεί (παρ. 6).

Τέλος, κάθε συνταγματικώς κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή έχει δικαίωμα αναφοράς ενώπιον της Βουλής για επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην αποστολή τους (παρ. 7 περ. α'), ενώ καταθέτει στον Πρόεδρο της Βουλής και σχέδιο του Προϋπολογισμού της (παρ. 7 περ. β').

Ωστόσο, παρόλο που η διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου αναλύεται στον ΚτΒ, αναδεικνύοντας την αναγκαιότητα ύπαρξης ενός στενού δεσμού μεταξύ Κοινοβουλίου και Ανεξάρτητων Αρχών, εντούτοις, και σε αυτή την περίπτωση υποστηρίζεται ότι ο

---

<sup>95</sup> Βλ. Α. Μαρίνο, ό.π., σελ. 5 επ. (11).

κοινοβουλευτικός έλεγχος που ασκείται σε αυτές είναι *a priori* απονευρωμένος<sup>96</sup>. Για την αποτελεσματικότητα δε του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ανεξάρτητων αρχών θα πρέπει να επικεντρωθούμε στις συνέπειες και τις κυρώσεις τις οποίες αυτός επιφέρει. Όπως ήδη επισημάνθηκε, ως δραστικότερο μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου θεωρείται η υποβολή πρότασης δυσπιστίας κατά μέλους της Κυβέρνησης ή κατά της Κυβέρνησης συνολικά. Στο πλαίσιο, όμως, των ανεξάρτητων αρχών δεν δύναται να κατατεθεί πρόταση δυσπιστίας κατά μέλους τους ή κατά του συνόλου των μελών τους, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των μελών της Κυβέρνησης. Και τούτο, διότι τα μέλη της Κυβέρνησης και η Κυβέρνηση στο σύνολό της εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της Βουλής (άρθρ. 84 Σ) και είναι πολιτικώς υπεύθυνα απέναντί της. Παράλληλα, δεν δύναται να παραιτηθούν, να διωχθούν ή να απολυθούν για το λόγο ότι εκδώσανε απόφαση μη αρεστή στην Κυβέρνηση ή στη Βουλή, ούτε φυσικά και ο Υπουργός ή κάποιο άλλο κυβερνητικό ή διοικητικό όργανο δύναται να επιληφθεί του ελέγχου μίας συγκεκριμένης απόφασής τους.

Επιπρόσθετα, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας δεδομένου του ευρύτατου και σημαντικού φάσματος δραστηριοτήτων της είναι δύσκολο να εστιάσει στον έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών και να αξιολογήσει το έργο τους. Ειδικότερα, σε ό, τι αφορά τις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων των ΑΔΑ, υποστηρίζεται ότι λανθασμένα δεν προβλέφθηκε εξαρχής από τον ΚτΒ η υποχρεωτική συζήτησή τους ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής<sup>97</sup>. Επιπλέον, αμφισβητήσεις διατυπώνονται και ως προς το ζήτημα των ακροάσεων των Προέδρων ή των μελών των ΑΔΑ από τη Βουλή, καθώς και σε αυτήν την περίπτωση, πλην μερικών εξαιρέσεων, η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας δεν έχει επιδείξει τη δέουσα προσοχή<sup>98</sup>.

Εξάλλου, δεν προβλέπονται ρητώς τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως στην παραδοσιακή διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρ. 124-138 ΚτΒ). Υποστηρίζεται ότι για τον αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο των ΑΔΑ ισχύουν αναλογικώς τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου που ασκούνται στις υπόλοιπες παραδοσιακές κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Ωστόσο, η άποψη αυτή δεν είναι ορθή, καθώς η άσκηση τυποποιημένων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου θα περιόριζε την ανεξαρτησία των αρχών, παρέχοντας στη Διοίκηση τη δυνατότητα άσκησης έμμεσου ελέγχου νομιμότητας ή σκοπιμότητας. Κάτι τέτοιο, βεβαίως, δεν θα μπορούσε να είναι ανεκτό διότι θα σήμαινε, εμμέσως πλην σαφώς, την άσκηση εποπτείας

---

<sup>96</sup> Βλ. Φ. Μπότση, ό.π., σελ. 361 επ., (362).

<sup>97</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου σε Φ. Κοζύρη/Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), Η "ανεξαρτησία" των ανεξάρτητων αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού: Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, 2003, σελ. 251.

<sup>98</sup> Βλ. Φ. Μπότση, ό.π., σελ. 361 επ., (365). Εξαιρέσεις αποτελούν ζητήματα τα οποία χαρακτηρίζονται επίκαιρα και ενδιαφέρουν την κοινή γνώμη.

επί των ανεξάρτητων αρχών, κάτι το οποίο ρητώς απαγορεύεται με τη θεσπισμένη ουσιαστικά απουσία κάθε δεσμού, οργανικού ή λειτουργικού με την Κυβέρνηση. Για το λόγο αυτό, ο νομοθέτης επέλεξε μίας «ήπιας» μορφής κοινοβουλευτικού ελέγχου, με σαφείς παρεκκλίσεις από τον παραδοσιακό έλεγχο με τον οποίο η Βουλή ελέγχει την Κυβέρνηση<sup>99</sup>. Συνεπώς, τα συνήθη μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου δεν είναι αναλογικώς εφαρμόσιμα, εκτός εάν κάτι τέτοιο ρητώς προβλέπεται (άρθρ. 138Α παρ. 2 εδ. γ' και παρ. 3 ΚτΒ).

Λαμβάνοντας υπόψη τους ανωτέρω προβληματισμούς, έχει διατυπωθεί η εξής άποψη: ο όρος «κοινοβουλευτικός έλεγχος» επί των ανεξάρτητων αρχών δεν προσδιορίζει πλήρως και επακριβώς το είδος του ελέγχου που ασκείται εν προκειμένω<sup>100</sup>. Ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί αυτό τον όρο εσφαλμένα, διότι δεν ανταποκρίνεται κατά το ιστορικό, πολιτικό και θεσμικό περιεχόμενό του στη σχέση που αναπτύσσει η Βουλή με τις ΑΔΑ υπό το ισχύον νομικό πλαίσιο. Και τούτο διότι, ο όρος «κοινοβουλευτικός έλεγχος» σχετίζεται άμεσα με την υποχρέωση λογοδοσίας των κυβερνώντων έναντι της Βουλής, καθώς και το αποτέλεσμα αυτής, την πολιτική ευθύνη και των απώλεια τυχόν αξιώματος. Αντιθέτως, στην περίπτωση των μελών των ΑΔΑ ο έλεγχος και, ορθότερα, η διαρκής επικοινωνία και συνεργασία τους με το Κοινοβούλιο<sup>101</sup> στερείται, *πρώτον*, άμεσων κατά το νόμο συνεπειών. *Δεύτερον*, η πολιτική ευθύνη των πράξεών τους δεν μετακυλίζει στον «αρμόδιο» Υπουργό και εν τέλει ουδείς την φέρει. Υπό αυτές τις συνθήκες, ακόμα και ο ιδιάζουσας νομικής μορφής κοινοβουλευτικός έλεγχος αποσιλώνεται υπό το ισχύον περιεχόμενό του<sup>102</sup>.

*Δεύτερον*, υποστηρίζεται ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ διασφαλίζεται εμμέσως δια της εκλογής των μελών της από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής (άρθρ. 101Α παρ. 2 εδ. γ' και δ' Σ, σε συνδυασμό με το άρθρ. 14 περ. δ ΚτΒ) από πρόσωπα, δηλαδή, που έχουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Η ενισχυμένη πλειοψηφία με την οποία αναδεικνύονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής αποσκοπεί να λειτουργήσει ως εγγύηση της προσωπικής τους ανεξαρτησίας, πρωτίστως έναντι των πολιτικών δυνάμεων και έναντι κάθε τρίτου<sup>103</sup>, με στόχο την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Επομένως, προς αποκατάσταση της «τρωθείσης» λαϊκής κυριαρχίας, καθίσταται επιτακτική η συμμετοχή του κοινοβουλίου στην

<sup>99</sup> Βλ. *Α. Παραρά*, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφημΔΔ 1/2006, σελ. 123 επ., (131).

<sup>100</sup> Βλ. *Φ. Μπότση*, ό.π., σελ. 361 επ. (363).

<sup>101</sup> Βλ. *ibidem* και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>102</sup> Επί του προβληματισμού της αποτελεσματικότητας του κοινοβουλευτικού ελέγχου των ΑΔΑ βλ., μεταξύ πολλών, *Α. Μαρίνο*, ό.π., σελ. 10 επ., καθώς και *Φ. Μπότση*, ό.π., σελ. 361 επ., (362).

<sup>103</sup> Βλ. *Γ. Καμίνη*, Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, ΝοΒ 2002, σελ. 95 επ., (98).

ανάδειξη των μελών των ΑΔΑ, παρόλο που η έμμεση αυτή νομιμοποίηση δεν αναιρεί τον τυχόν «ελιτίστικο» χαρακτήρα των μελών τους, τα οποία αναδεικνύονται με βάση τεχνοκρατικά και επιστημονικά κριτήρια. Ήδη έχει κριθεί ότι η σύσταση των ΑΔΑ ανάγεται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας δοθείσης της ειδικής κοινοβουλευτικής διαδικασίας που ακολουθείται για την επιλογή των μελών<sup>104</sup> (ΣτΕ 955/2003 και ΣτΕ 2779/2001). Για δε την ανάδειξη των μελών των νομοθετικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ, αυτά νομιμοποιούνται κατ' αρχάς με την ατομική τους επιλογή μέσω διορισμού με βάση τις προϋποθέσεις του νόμου (προσωπική οργανική νομιμοποίηση).

*Τρίτον*, η δράση των ΑΔΑ δεν είναι αυθαίρετη, δεν μπορεί να τεθεί εκτός πλαισίου του νόμου. Οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται στο νόμο, ενώ η ρυθμιστική τους αρμοδιότητα διενεργείται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρ. 43 παρ. 2 εδ. β' Σ. Απαιτείται, δηλαδή, ειδική, σαφής και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση για ρύθμιση ζητημάτων ειδικότερου ενδιαφέροντος, όπως για παράδειγμα η έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας. Συνεπώς, δρουν με βάση την αρχή της νομιμότητας. Σε αντίθετη περίπτωση, οι πράξεις τους είναι παράνομες.

Άλλωστε, και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) σε απόφασή του της 9<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 στην υπόθεση C-518/07 (*Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*) έδωσε μία δημιουργική ερμηνεία στον όρο «πλήρης ανεξαρτησία», θεωρώντας πως δεν περιλαμβάνεται και η αυθαιρεσία, καθώς οι ΑΔΑ εξακολουθούν να δεσμεύονται από το νόμο και άρα είναι υπόλογες ενώπιον των δικαστηρίων. Το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι το σύστημα του δικαστικού και του κοινοβουλευτικού ελέγχου διασφαλίζει τα επαρκή δικαιολογικά και συνταγματικά αντίβαρα, ώστε να γίνει δεκτό ότι οι ΑΔΑ δεν είναι αντίθετες στη δημοκρατική αρχή και στο κράτος δικαίου. Εξάλλου, χαρακτηριστικό των ΑΔΑ είναι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και η εμβάθυνση της ποιότητας της δημοκρατίας υπό τα σύγχρονα δεδομένα<sup>105</sup>.

*Τέταρτον*, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι ΑΔΑ δεν τυγχάνουν δικαστικής ασυλίας. Το παράνομο της δράσης τους αναγνωρίζουν τα δικαστήρια, ασκώντας τον αυστηρότερο όλων των

---

<sup>104</sup> Βλ. *Ι. Νικόλα*, ό.π., σελ. 470, υποσ. 35 και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>105</sup> Βλ. *Ι. Νικόλα*, ό.π., σελ. 457 επ. (469). Ενδιαφέρον παρουσιάζει η εν λόγω απόφαση του ΔΕΕ, η οποία, μεταξύ άλλων, έκρινε ότι: «*Η εγγύηση της ανεξαρτησίας των εθνικών αρχών ελέγχου σκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας του ελέγχου της τηρήσεως των διατάξεων περί προστασίας των φυσικών προσώπων από την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του σκοπού αυτού. Δεν έχει θεσπισθεί προκειμένου να απονεμίει ιδιαίτερο καθεστώς στις ίδιες τις αρχές αυτές και στους υπαλλήλους τους, αλλά προκειμένου να ενισχυθεί η προστασία των ατόμων και των οργανισμών τους οποίους αφορούν οι αποφάσεις τους. Συνεπώς, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι αρχές ελέγχου πρέπει να ενεργούν αντικειμενικά και αμερόληπτα*».



ελέγχων, το δικαστικό έλεγχο «εν ονόματι του Ελληνικού λαού» (άρθρ. 26 παρ. 3 Σ). Σύμφωνα με το άρθρ. 2 παρ. 8 Ν. 3051/2002 «Κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Ένδικο βοηθήματα κατά των αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός».

Από την ανωτέρω διάταξη, καθίσταται φανερή η δυνατότητα του Υπουργού να στρέφεται κατά πράξεων των ΑΔΑ. Η δυνατότητα αυτή του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος δεν μπορεί να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να συγκριθεί με το φαινόμενο της «ενδοστρεφούς διοικητικής δίκης». Αν και κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ αποκλείεται καταρχήν η ενδοστρεφής διοικητική δίκη, εντούτοις θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, εν προκειμένω, επιδιώκεται η προστασία των ίδιων συμφερόντων του Δημοσίου εξαιτίας της απουσίας ιεραρχικού ελέγχου εντός του ίδιου νομικού προσώπου<sup>106</sup>.

Παράλληλα, ας μην λησμονούμε ότι οι ΑΔΑ αποτελούν μία δομή της δημόσιας διοίκησης κατά τα πρότυπα των ξένων και, μάλιστα, των αγγλοσαξονικών συστημάτων. Ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, ότι πολλές ανεξάρτητες και ρυθμιστικές αρχές θεσπίστηκαν από το εθνικό δίκαιο στο πλαίσιο ενωσιακών υποχρεώσεων της Χώρας για ρύθμιση ορισμένων τομέων που σχετίζονται άμεσα και με την ανάπτυξη του ελεύθερου ανταγωνισμού. Υπό αυτά τα δεδομένα, μπορούμε να πούμε ότι πρότυπα λειτουργίας και οργάνωσης των ΑΔΑ αποτελούν τα πρότυπα κατά βάση του αμερικανικού συστήματος δράσης της δημόσιας διοίκησης, που ως χαρακτηριστικό τους έχουν τη δημοσιότητα των αποφάσεων των δημοσίων αρχών. Οι κανονιστικές πράξεις των ανεξάρτητων και ρυθμιστικών αρχών δημοσιεύονται και καθίστανται γνωστές στο ευρύ κοινό μέσω της ιστοσελίδας τους.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα, μεταξύ άλλων, αποτελεί η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), η οποία αποτελεί μη συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή και δημοσιεύει σε τακτική βάση, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, κανονιστικές της πράξεις ή εγκυκλίους, γνωμοδοτήσεις, τη σχετική νομοθεσία ενημερωμένη με παραπομπή σε νομολογία, κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή του Ν. 4412/2016 στην ελληνική έννομη τάξη, ενώ αναρτά και δεσμευτικά Πρότυπα τεύχη και Υποδείγματα Διακήρυξης των διαγωνισμών για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων, καθώς και Ετήσιες Εκθέσεις πεπραγμένων, με σκοπό την πληρέστερη ενημέρωση των ενδιαφερομένων και τον

---

<sup>106</sup> Βλ. Γ. Λαζαράκο, ό.π., σελ. 91.

άμεσο και διαρκή έλεγχο των πολιτών επί του έργου της, ώστε εν τέλει να κρίνουν οι ίδιοι επί την αποτελεσματικότητα του έργου της<sup>107</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο, μπορεί κανείς να πει ότι η αποδοχή της δράσης των ανεξάρτητων αρχών από τους πολίτες λειτουργεί ως ακόμη ένα αντιστάθμισμα στις τυχόν αμφισβητήσεις της δημοκρατικής νομιμοποίησης των μελών τους και της σχέσης τους με το Κοινοβούλιο. Οι πολίτες, μέσω της ευρείας αποδοχής της δράσης των ανεξάρτητων αρχών και του έργου τους συνειδητοποιούν την αναγκαιότητα της ύπαρξής τους στην έννομη τάξη, ως μία δομή της διοίκησης η οποία εισάγει νέους θεσμούς (π.χ. διαβουλεύσεις, διαρκής ανάρτηση των πράξεων στις ιστοσελίδες των ανεξάρτητων αρχών) που τις καθιστά εγγύτερα στον πολίτη πραγματώνοντας το νόημα της δημοκρατικής αρχής, δηλαδή τη διαρκή ενημέρωση των πολιτών, ώστε οποιαδήποτε δράση οργάνου της δημόσιας διοίκησης να καθίσταται άμεσα ελέγξιμη.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι η ισχνή δημοκρατική νομιμοποίηση των ΑΔΑ μπορεί -κατά κάποιον τρόπο- να ιαθεί μέσω διαδικασιών ελέγχου, υπό την προϋπόθεση ότι ο έλεγχος που ασκείται δεν θα παραβιάζει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία τους. Σε κάθε περίπτωση, είναι απαραίτητο να διασφαλίζεται διαφάνεια στον τρόπο δράσης τους και να υπόκεινται στον κοινωνικό έλεγχο, ώστε να μην περιορίζονται δύο βασικές αρχές που διέπουν το πολίτευμά μας, η δημοκρατική και η κοινοβουλευτική αρχή. Άλλωστε, «Σε μία δημοκρατία είναι αδιανόητο αρχές που επιτελούν δημόσια λειτουργία να μην λογοδοτούν και να μην υπόκεινται σε έλεγχο»<sup>108</sup>.

### **3.2. Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη**

Προβληματική -από άποψη δημοκρατικής νομιμοποίησης- παρουσιάζεται και η περίπτωση της παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη. Η υπηρεσία που παραχωρείται αφορά στην παραγωγή αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών προς το κοινό για την ικανοποίηση βασικών αναγκών του (ηλεκτροδότηση, συγκοινωνίες, κατασκευή και εκμετάλλευση δημοσίου έργου), ενώ η παραχώρηση γίνεται για λόγους αποτελεσματικότητας και οικονομίας στοχεύοντας στην

---

<sup>107</sup> Βλ. χαρακτηριστικά την εύχρηστη δομή και οργάνωση του διαδικτυακού τόπου της ΕΑΑΔΗΣΥ (<https://www.eaadhsy.gr>), ώστε να καθίσταται εφικτή η άμεση ενημέρωση του ενδιαφερομένου κοινού και ο έλεγχος επί των πεπραγμένων της αρχής, τόσο ως προς την εφαρμογή και ερμηνεία του σχετικού νομοθετικού καθεστώτος (Ν. 4412/2016), όσο και ως προς τη δημοσιοποίηση των εν ενεργεία διαδικασιών διαβούλευσης επί νομοσχεδίων κ.λπ. Η ΕΑΑΔΗΣΥ συστάθηκε με το Ν. 4013/2011, όπως ισχύει, και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της ορίζεται, μεταξύ άλλων, ρητά ότι: «5. Πρότυπα εγγράφων σύμβασης με δεσμευτική ισχύ εκδίδονται από την Αρχή, σύμφωνα με την περίπτωση ε' της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 4013/2011 [...]» (άρθρ. 53 παρ. 5 Ν. 4412/2016).

<sup>108</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου σε Ν. Φραγκάκη (επιμ.), Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία, 2008, σελ. 46.

κατάλληλη τεχνογνωσία και εμπειρία του ιδιώτη, προκειμένου να παρασχεθεί η υπηρεσία ταχύτερα και υπό καλύτερους όρους σε σχέση με τους κρατικούς φορείς<sup>109</sup>. Ο ιδιώτης προς τον οποίο παραχωρείται η υπηρεσία ονομάζεται ανάδοχος δημόσιας υπηρεσίας ή παραχωρησιούχος. Η δε παραχώρηση διενεργείται είτε με μονομερή ατομική πράξη, είτε με τη σύναψη διοικητικής σύμβασης, η οποία -κατά κανόνα- κυρώνεται με τυπικό νόμο από τη Βουλή και αφορά ορισμένη χρονική περίοδο.

Η ύπαρξη δημοκρατικής νομιμοποίησης του αναδόχου αποτελεί κεντρικό ζήτημα σε θεωρία και νομολογία έχοντας ως πυρήνα το κατά πόσον ο ιδιώτης ασκεί διοικητικά καθήκοντα που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας και, συνακόλουθα, κατά πόσον ανήκει στη δημόσια διοίκηση.

Κατά την κρατούσα άποψη, ο ανάδοχος δεν ανήκει στη δημόσια διοίκηση, καθώς παραμένει νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και οι πράξεις του δεν καθίστανται διοικητικές λόγω της παραχώρησης<sup>110</sup>. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, ασκεί διοικητικές αρμοδιότητες οι οποίες, άλλοτε συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας και άλλοτε όχι., όπως για παράδειγμα η άσκηση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων χωρίς όμως το δικαίωμα επιβολής κυρώσεων. Επισημαίνεται ότι, και στις δύο αυτές περιπτώσεις άσκησης διοικητικών αρμοδιοτήτων από τον ανάδοχο, το Κράτος ασκεί εποπτεία, με σκοπό την εξασφάλιση της συνεχούς και ποιοτικής παροχής των αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. Μέσω αυτού, επιτυγχάνεται ο δημόσιος σκοπός της παραχώρησης.

Σε αυτό το πλαίσιο, έχει κριθεί ότι «[...] επιτρέπεται στην Αρχή Πληρωμής η ανάθεση σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες μέρους (και όχι του συνόλου) του ελεγκτικού της έργου υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω ανάθεση αφορά την εκτέλεση, κατ' εντολή και υπό την καθοδήγηση και πλήρη εποπτεία της Αναθέτουσας Αρχής, υποστηρικτικών καθαρά εργασιών από τον ανάδοχο, ο οποίος δεν θα έχει καμία απολύτως αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε υπό την ανωτέρω προϋπόθεση εκτέλεση των υποστηρικτικών αυτών εργασιών από ιδιωτική ελεγκτική εταιρεία δεν συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στην δημόσια εξουσία (πρβλ. ΣτΕ 3946/2002, 1511/2002, 1934/1998)» (ΕΣ 252/2007 Τμ. VI).

Συναφώς, με την υπ' αριθμ. ΣτΕ 701/2015 απόφαση έχει γίνει δεκτό ότι: «Επειδή, το Σύνταγμα δεν επιβάλλει ορισμένη νομική μορφή του δημοσίου φορέως που ασκεί την διοίκηση και διαχείριση των τουριστικών λιμένων. Δύναται, ως εκ τούτου, αρμόδιος φορέας να ορισθεί νομικό πρόσωπο δημοσίου ή και ιδιωτικού δικαίου [...]. Εξ άλλου, δεν προσκρούει στο Σύνταγμα η

<sup>109</sup> Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, 2001, σελ. 102.

<sup>110</sup> Βλ. *ibidem*.

*άσκηση της διοίκησης και διαχείρισης των εν λόγω τουριστικών μονάδων κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και κατά τρόπο επικερδή για το Κράτος εφ' όσον εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και τηρούνται οι δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις που απορρέουν από την συναφή νομοθεσία περί κοινοχρήστων πραγμάτων, περί προστασίας του περιβάλλοντος, περί αρχαιολογικών χώρων κ.λπ. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η διοίκηση και διαχείριση των τουριστικών λιμένων δύναται είτε να ασκείται από τον ίδιο τον δημόσιο φορέα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) με αυτεπιστασία, είτε να παραχωρηθεί σε τρίτον έναντι ανταλλάγματος, εφ' όσον στην τελευταία αυτή περίπτωση διασφαλίζεται ο έλεγχος από το Δημόσιο (πρβλ. ΣτΕ 2793-2797/2012)».*

Παρόλα αυτά, όπως ήδη αναφέραμε ανωτέρω, σε ορισμένες περιπτώσεις η ανάληψη διοικητικών αρμοδιοτήτων από τον ανάδοχο συνεπάγεται και την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Και τούτο διότι, στο πλαίσιο της παραχώρησης δύναται να λαμβάνει αποφάσεις που αποτελούν τη βάση για την επιβολή κυρώσεων στους χρήστες. Λαμβάνοντας υπόψη, ότι η άσκηση οποιασδήποτε μορφής δημόσιας εξουσίας σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα έχει ως βάση της τη δημοκρατική αρχή, δηλαδή ανάγεται στο λαό (άρθρ. 1 παρ. 3 Σ), ασκώντας ο ανάδοχος αρμοδιότητες που παραπέμπουν σε όργανα της δημόσιας διοίκησης, κρίνεται ακόμη πιο αναγκαία η αυστηρή κρατική εποπτεία, ώστε να εξασφαλίζεται ο έλεγχος και η εγγυητική ευθύνη του Δημοσίου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα άσκησης δημόσιας εξουσίας από έναν ιδιώτη/παραχωρησιούχο αποτελούν:

*Πρώτον, η δυνατότητα ενός αναδόχου που αποτελεί τον φορέα διαχείρισης τουριστικού λιμένα να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα φύλαξης και προστασίας των σκαφών, όπως τη μεθόρμιση ή τη μεταφορά σκάφους σε άλλο σημείο εντός ή εκτός λιμένα, με σκοπό την πρόληψη και προστασία των εγκαταστάσεων του τουριστικού λιμένα. Στο πλαίσιο αυτό, με την υπ' αριθμ. 1879/2012 απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου το ζήτημα, εάν η ανωτέρω προβλεπόμενη ανέλκυση ή μεθόρμιση σκάφους από τον φορέα διαχείρισης τουριστικού λιμένα αποτελεί εν τοις πράγμασι κύρωση που συνεπάγεται την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στη συγκεκριμένη απόφαση, αρχικά καθίσταται εμφανής η σύγχυση περί άσκησης δημόσιας ή ιδιωτικής εξουσίας από τον ιδιώτη παραχωρησιούχο και, τελικώς, το Δικαστήριο κατέληξε στο αμφίβολο συμπέρασμα ότι: «η προβλεπόμενη κατά τα ανωτέρω ανέλκυση ή μεθόρμιση σκάφους από τον φορέα διαχείρισης δεν αποτελεί κύρωση αλλά μέτρο που αποσκοπεί στην αποκατάσταση της ομαλής και ασφαλούς λειτουργίας του λιμένα» (βλ. σκ. 11 ΣτΕ 1879/2012). Συνεπώς, «δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 5 του Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας Τουριστικών Λιμένων κατά το μέρος που προβλέπει την ανέλκυση ή μεθόρμιση σκάφους από (ιδιωτικό) φορέα διαχείρισης λιμένα, η οποία δεν αποτελεί κύρωση αλλά*

*μέτρο που αποσκοπεί στην αποκατάσταση της ομαλής και ασφαλούς λειτουργίας του λιμένα, καθόσον η εν λόγω διάταξη είναι, εν όψει των ειδικότερων ρυθμίσεών της, σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και επίσης παραφυλάσσονται οι αρμοδιότητες της Λιμενικής Αρχής για την επιβολή κυρώσεων και την εν γένει διενέργεια ελέγχων, κατά τις κείμενες διατάξεις».*

*Δεύτερον, το δικαίωμα ενός αναδόχου για τον προσδιορισμό τελών/διοδίων. Η δυνατότητα καθορισμού ή διαφοροποίησης του ύψους της τιμής των διοδίων στους αυτοκινητοδρόμους -την εκμετάλλευση και διαχείριση των οποίων έχουν αναλάβει ιδιωτικοί φορείς- αποτελεί μία οιονεί άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας (κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρ. 43 παρ. 2 του Συντάγματος). Με την υπ' αριθμ. 690/2013 απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου το ζήτημα καθορισμού του ύψους της τιμής των διοδίων από τον ιδιώτη παραχωρησιούχο. Στο πλαίσιο αυτό και, δεδομένου ότι κατά τα οριζόμενα στην κυρωθείσα με τυπικό νόμο σύμβαση παραχώρησης προβλέφθηκε το δικαίωμα του παραχωρησιούχου να καθορίζει κατά την κρίση του το ύψος των διοδίων τελών και ενδεικτικά να το διαφοροποιεί εντός συγκεκριμένων χρονικών περιόδων, κρίθηκε ότι: «[...] Η δύναμη της τελευταίας αυτής διατάξεως παρεχόμενη στον παραχωρησιούχο -ο οποίος έχει και την ευθύνη λειτουργίας του έργου- εξουσία καθορισμού των διοδίων τελών, ενόψει των δεσμεύσεων υπό τις οποίες τελεί (ασκουμένη, δηλαδή, εντός των ορίων και υπό τους περιορισμούς που τάσσει η σύμβαση και ο κυρωτικός της νόμος) δεν αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αβασίμως προβάλλεται» (βλ. σκ. 17 ΣτΕ 690/2013).*

*Τρίτον, η δυνατότητα προσβολής των πορισμάτων των Ελεγκτών Δόμησης με ενδικοφανή προσφυγή, υποδηλώνει την άσκηση από ιδιώτες μηχανικούς δημόσιας εξουσίας (βλ. Ν. 4030/2011, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει). Επισημαίνεται, ότι ο έλεγχος των εργασιών δόμησης διενεργείται από διαφορετικό κάθε φορά Ελεγκτή Δόμησης με αυτοψία και έλεγχο της εφαρμογής των μελετών βάσει των οποίων εκδόθηκε η άδεια δόμησης, ενώ ο έλεγχος αυτός είναι υποχρεωτικός για κάθε έργο που εκτελείται με άδεια δόμησης.*

*Ωστόσο, όριο στην ανάληψη διοικητικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των ιδιωτών θέτει το άρθρ. 1 παρ. 3 Σ και η φύση ορισμένων αρμοδιοτήτων, οι οποίες συναρτώνται άμεσα με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Με την υπ' αριθμ. ΣτΕ 1934/1998 απόφαση έγινε δεκτό ότι: «[...] η ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου αντίκειται στις θεμελιώδεις διατάξεις των άρθρ. 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων, αστυνομική εξουσία, ως η κατ' εξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας ασκείται δια της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος και από ν.π.δ.δ. που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην δημόσιες υπηρεσίες και όχι από ιδιώτες».*

Ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι αντιστάθμισμα στην ανάληψη διοικητικών αρμοδιοτήτων από τον ιδιώτη-ανάδοχο αποτελεί η κρατική εποπτεία και ο έλεγχος του Δημοσίου. Στόχος είναι η επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος μέσω της συνεχούς λειτουργίας και παροχής αγαθών και υπηρεσιών από έναν ιδιώτη, με βάση τις αρχές της ουδετερότητας και της αμεροληψίας. Το Δημόσιο, μέσω της εποπτείας που ασκεί στον ανάδοχο, αποτελεί τον εγγυητή για την αδιάκοπη και ποιοτική παροχή αυτών των υπηρεσιών. Για το λόγο αυτό, κρίνεται αναγκαία η εκ των προτέρων διαμόρφωση ενός σαφούς νομοθετικού πλαισίου για την απελευθέρωση της αγοράς. Το πλαίσιο αυτό θα διασφαλίζει τις συνταγματικές αρχές της συνέχειας λειτουργίας των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως η αρχή της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας, η αρχή της προσαρμογής και η αρχή της ισότητας, όσο και την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω ενός συστήματος κρατικής εποπτείας. Η εποπτεία αυτή πρέπει να είναι εντονότερη, όσο περισσότερο η δραστηριότητα πλησιάζει τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας και όσο περισσότερο συνεπάγεται επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Εξ' ου και το Κράτος οφείλει να διατηρεί το ρόλο του εγγυητή, ώστε να διασφαλισθεί ο σεβασμός των ατομικών δικαιωμάτων, η τήρηση της αρχής της νομιμότητας και η συνεχής και ποιοτική παροχή των υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο<sup>111</sup>.

Επομένως, για την εναρμόνιση προς τις θεμελιώδεις συνταγματικές διατάξεις, η ανάληψη των εν λόγω αρμοδιοτήτων εκ μέρους του αναδόχου τελεί πάντοτε υπό τη νομική εγγύηση και εποπτεία του Κράτους, από την οποία δεν μπορεί ποτέ ο ανάδοχος να εξέλθει. Ο νόμος είναι αυτός που θα καθορίσει σαφώς το πλαίσιο της εποπτείας, ώστε να επιτυγχάνεται ο δημόσιος σκοπός της παραχώρησης.

---

<sup>111</sup> Βλ. Α. Γέροντα σε Α. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Π. Παυλόπουλο/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο, 2018, σελ. 581.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η δημοκρατική αρχή, ως θεμελιώδης συνταγματική αρχή θέτει τις προϋποθέσεις άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Μέσω αυστηρών τυπικών διαδικασιών διασφαλίζεται ότι κάθε δράση της δημόσιας διοίκησης ανάγεται στη λαϊκή βούληση, όπως αυτή εκφράζεται αυθεντικά μέσω των εκλογών. Στα δημοκρατικά πολιτεύματα, μόνον οι εκλογές νομιμοποιούν την άσκηση των κρατικών λειτουργιών, διότι παρέχουν τη δυνατότητα ο Λαός, ως στοιχείο και όργανο του Κράτους να εκφράσει με τη γνησιότητα της ψήφου του τη θέλησή του και να αποτελέσει το δότη νομιμοποίησης εμμέσως, δια της Βουλής. Στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας η Βουλή, έχοντας την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, λογίζεται ως συλλογικό όργανο που με τη σειρά της αποτελεί το δότη νομιμοποίησης σε οποιοδήποτε όργανο επιτελεί δημόσια λειτουργία.

Επομένως, ένα βασικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος είναι η σύνδεση του προσώπου-κρατικού οργάνου και, συνακόλουθα, της δραστηριότητάς του με το Κοινοβούλιο, δηλαδή με το Λαό. Άλλωστε, ο Λαός είναι αυτός που αναδεικνύει μεν, ελέγχει δε, και πάλι μέσω της Βουλής, για τη νομότυπη άσκηση των εξουσιών και τη διαδικασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η ευθύνη όμως που γεννάται από αυτόν τον έλεγχο είναι ένα ιδιότυπο είδος ευθύνης, καθώς ως πολιτική ευθύνη δεν συναρτάται πάντοτε με παράβαση κάποιου κανόνα δικαίου, όπως συμβαίνει στη συντριπτική πλειονότητα άλλων ειδών νομικής ευθύνης<sup>112</sup> και δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη υπαιτιότητα. Τούτο διότι, στη βάση της κάθετης εσωτερικής οργάνωσης της Διοικητικής Λειτουργίας, η εν λόγω ευθύνη αναλαμβάνεται από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό ενώπιον της Βουλής και συνεπάγεται απώλεια του αξιώματός του.

Σε αυτό το σημείο, ωστόσο, ζήτημα προκύπτει με τον αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης και, ως εκ τούτου, την ορθή λειτουργία της δημοκρατίας. Εάν αναλογισθούμε τις πολυσύνθετες διοικητικές δομές και τον «λαβύρινθο» της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και πρακτικής, γίνεται κατανοητό ότι η δημοκρατική υποχρέωση λογοδοσίας των μελών της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής δεν καθίσταται εφικτή, με αποτέλεσμα να παραμένουν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Αιτία αυτού αποτελούν και τα φαινόμενα κομματικοποίησης στην ανάληψη διοικητικών θέσεων ευθύνης που δεν συνάδουν με την αρχή της ουδετερότητας και της αξιοκρατίας. Σε αυτό το σημείο, όπως ήδη επισημάναμε, οι εγγυήσεις της δημοκρατικής αρχής συμπίπτουν με τις εγγυήσεις του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο,

---

<sup>112</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλο σε Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 1312-1313.

παράγοντας πλήρωσης της αρχής της αξιοκρατίας στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) που έχει συσταθεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και κατοχυρώνεται συνταγματικά (άρθρ. 103 παρ. 7 Σ).

Επιπλέον, η εστίαση στα πολιτικά πρόσωπα και μόνον και η «πολιτικοποίηση» της ελεγκτικής διαδικασίας, καθώς στη βάση της αρχής της πλειοψηφίας, η κυβερνητική πλειοψηφία στέκεται αλληλέγγυα στην κυβερνητική πλευρά, δυσχεραίνει τον αποτελεσματικό έλεγχο. Επομένως, η κριτική και ο έλεγχος μονοπωλείται από την αντιπολίτευση, η οποία δεν χαρακτηρίζεται πάντοτε από αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια<sup>113</sup>. Εξ' αυτού, πρόδηλη είναι η ανάγκη χρησιμοποίησης αποτελεσματικών μέσων άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως χαρακτηριστικά προτείνεται η σύσταση περισσότερων Εξεταστικών Επιτροπών για την εξέταση ειδικών ζητημάτων δημοσίου ενδιαφέροντος και την καταπολέμηση των αυθαιρεσιών (άρθρ. 68 παρ. 2 Σ, σε συνδυασμό με άρθρ. 144-148 ΚτΒ).

Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητο να αναζητηθούν τρόποι μέσω των οποίων η πολιτική ευθύνη θα αποδίδεται αποτελεσματικά απέναντι στον κυρίαρχο λαό.

Εξάλλου, δημοκρατία σημαίνει ελευθερία και ισότητα των πολιτών. Σε αυτό το πλαίσιο, ο νόμος ως κεντρικό στοιχείο ενός δημοκρατικού διοικητικού δικαίου αποτελεί τον κύριο παράγοντα επίτευξης των ανωτέρω στόχων, δηλαδή της ελευθερίας και της ισότητας των πολιτών. Ωστόσο, στην περίοδο της οικονομικής κρίσης και για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος παρατηρήθηκαν τα εξής:

*Πρώτον*, η αύξηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης χωρίς να πληρούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις του άρθρ.43 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή της ειδικής και ορισμένης εξουσιοδότησης νόμου. Ως εκ τούτου, υποχώρησε η θέση του κοινοβουλευτικού νόμου στην έννομη τάξη και, συνακόλουθα, η δημοκρατική νομιμοποίηση της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Οι κανονιστικές αποφάσεις λαμβάνονται χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις της δημόσιας επεξεργασίας και διαφάνειας, πίσω από «κλειστές πόρτες» διοικητικών δομών, με αποτέλεσμα να μειώνεται ουσιαστικά ο έλεγχος των πολιτών επί των διαδικασιών παραγωγής τους, κατά παράβαση της δημοκρατικής αρχής.

*Δεύτερον*, έλλειψη των εγγυήσεων σαφήνειας και προβλεψιμότητας του νόμου, καθώς και επαρκούς αιτιολογίας κατά τη θεσμοθέτησή του. Δεδομένου ότι ο νόμος δεν αποτελεί μόνον το εργαλείο πραγμάτωσης της βούλησης του κυρίαρχου λαού και δέσμευσης της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και μέσο περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, η Βουλή

---

<sup>113</sup> Βλ. Α. Μακροδημήτρη/Μ.-Η. Πραβίτα, ό.π., σελ. 565.



απαιτείται να τηρεί τις ανωτέρω επιταγές, ώστε οι περιορισμοί στην άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών να είναι συνταγματικοί και, συνεπώς, να σέβονται τη δημοκρατική αρχή.

Ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφής η αποδυνάμωση της θεσμικής υπεροχής του νόμου στην ελληνική έννομη τάξη και, ως εκ τούτου, της δημοκρατικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Εξ' αυτού, κρίνεται σκόπιμη η αύξηση των συμμετοχικών διαδικασιών των πολιτών και η ενδυνάμωση θεσμών άμεσης δημοκρατίας, ώστε να «καλυφθούν» τυχόν «ρήγματα» στη δημοκρατική νομιμοποίηση. Παράλληλα, προτιμητέα από άποψη αποτελεσματικότητας, λόγω της εγγύτητας στην επίλυση ζητημάτων τοπικού ενδιαφέροντος, είναι η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης. Μέσω αυτής επιτυγχάνεται η αυτοδιάθεση του ατόμου, που αποτελεί βασικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος, καθώς ο πολίτης επιλέγει, μέσω οργάνων που αναδεικνύονται άμεσα από αυτόν, να επιλύσει ταχύτερα και πιο αποτελεσματικά προβλήματα τοπικού κυρίως ενδιαφέροντος.

Ωστόσο, και σε αυτήν την περίπτωση απαιτείται η εκ των προτέρων νομοθετική παρέμβαση, ώστε να διασφαλίζεται η ισότητα συμμετοχής όλων των πολιτών και όχι η προώθηση ορισμένων μόνον συμφερόντων της κοινωνίας. Μέσω ρητής και προκαθορισμένης, αντικειμενικά προσδιορισμένης διαδικασίας στο νόμο θα υπάρξει η δυνατότητα κάλυψης τυχόν «ρηγμάτων επιρροής» και, συνακόλουθα, αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών.

Ενόψει των ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι σε κάθε πτυχή της άσκησης δημόσιων λειτουργιών και, ιδιαίτερα, στην άσκηση δημόσιας διοίκησης απαιτείται να διασφαλίζεται η γνησιότητα της θέλησης του κυρίαρχου λαού<sup>114</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, οφείλουμε να αναζητήσουμε τρόπους μέσω των οποίων διασφαλίζεται αυτή η γνησιότητα, ώστε να είναι σεβαστή η δημοκρατική αρχή.

Εν τέλει, θεωρούμε ότι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για αυτή τη γνησιότητα της θέλησης του λαού είναι η ενδυνάμωση της συμμετοχικής δημοκρατίας σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Δεδομένου ότι η κεντρική αποστολή της δημοκρατικής αρχής είναι η διασφάλιση της ελεύθερης αυτοδιάθεσης του ατόμου, η παραχώρηση αυτοδιοίκησης επιτρέπει στους ενδιαφερομένους να αποφασίζουν οι ίδιοι για τις υποθέσεις τους άμεσα<sup>115</sup>. Η θεμελίωση των ελευθεριών του πολίτη με την ιδιότητα του «δημότη» στο πλαίσιο της σύγχρονης «τοπικής δημοκρατίας» θα ενδυναμώσει βασικά ατομικά του δικαιώματα και πολιτικές ελευθερίες και θα δώσει

---

<sup>114</sup> Βλ. Α. Μανιτάκη, Συνταγματική Οργάνωση του Κράτους, Κράτος – Έθνος – Σύνταγμα – Κυριαρχία – Παγκοσμιοποίηση, 2001, σελ. 171.

<sup>115</sup> Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, ό.π. (υποσ. 39), σελ. 521 επ. (527) και περαιτέρω εκεί παραπομπές.

διαφορετικό νόημα στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, ιδίως σε ζητήματα που άπτονται της διαχείρισης τοπικών υποθέσεων με έναν πιο ανθρωποκεντρικό στόχο και περιεχόμενο. Για πολλούς, σκοπός της τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλωστε, είναι η κάλυψη τυχόν «ουσιαστικού ελλείμματος» σε ζητήματα δημοκρατικής συμμετοχής<sup>116</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, πραγματώνεται «η αρχή της αυτοκυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία τα μέλη των διοικητικών οργάνων των δημόσιων νομικών προσώπων που αποτελούν την αυτοδιοίκηση καθορίζονται με εκλογή από τους διοικουμένους, στους οποίους αφορά η άσκηση της αρμοδιότητας και γενικότερα η δραστηριότητα του δημόσιου νομικού προσώπου»<sup>117</sup>.

Συνεπώς, η παραχώρηση αυτοτοδιοίκησης μπορεί πράγματι να συμβάλλει στην ανύψωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης, υπό τη βασική προϋπόθεση ο συνταγματικός και ο κοινός νομοθέτης, καθώς και η κανονστικώς δρώσα διοίκηση να ενδυναμώσουν τους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο, με κύριο γνώμονα την εγγύτητα και την ενίσχυση του πνεύματος εμπιστοσύνης μεταξύ τοπικών αρχών και δημοτών<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα, Πτυχές «Συμμετοχικής Δημοκρατίας» στη σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση: Προβληματισμοί και Προοπτικές, ΕΠΕΤΑΡΜ ΔΣΘ, 33/2013, σελ. 47 επ., (47).

<sup>117</sup> Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 254.

<sup>118</sup> Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα, ό.π. (υποσ. 117), σελ. 47 επ. (61).

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

- Θ. Αντωνίου**, Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2014.
- Ε. Αντωνόπουλος**, Ζητήματα που ανακύπτουν από τη λειτουργία και την άσκηση αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, ΘΠΔΔ 2016, σελ. 16 επ.
- Ε. Βενιζέλος**, Μαθήματα συνταγματικού δικαίου Ι, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1991.
- Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης**, Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018.
- Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο**. Οι αποφάσεις διατίθενται στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.bundesverfassungsgericht.de>
- P. Craig**, Administrative Law, Seventh Edition, Sweet & Maxwell, 2012.
- Π. Λαγτόγλου**, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Βιβλιοδετημένη έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.
- Π.-Μ. Ευστρατίου**, Δημοκρατική Αρχή και Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- Του ιδίου**, Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ΘΠΔΔ 6/2016, σελ. 521 επ.
- Του ιδίου**, Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού διοικητικού δικαίου ουσιαστικού και δικονομικού, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- Μ. Ιωαννίδης**, Το ΔΕΕ, το ΒVerfG και ο κ. Βαρουφάκης. Τι σημαίνει η απόφαση Weiss για την ελληνική διαπραγματευτική στρατηγική του 2015. Το άρθρο διατίθεται ηλεκτρονικά στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.constitutionalism.gr>.
- Α. Καϊδατζής**, Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 460/2013, Ποιος καθορίζει τον λαό και το εκλογικό σώμα; Η σχέση νόμου και Συντάγματος σε υποθέσεις υψηλής πολιτικής, Αρμ. 2013/4, σελ. 801 επ.
- Γ. Καμίνης**, Οι ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, ΝοΒ 50/2002, σελ. 95 επ.
- Γ. Κασιμάτης/Κ. Μαυριάς**, Ερμηνεία του Συντάγματος, τόμ. Α', εκδ. Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.

- Φ. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου** (επιμ.), Η "ανεξαρτησία" των ανεξάρτητων αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού: Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.
- Ι. Κοϊμτζόγλου**, Στοιχεία δημοσίου δικαίου: Συνταγματικό και Διοικητικό δίκαιο σε συνδυασμό με Διεθνές και Κοινοτικό δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005.
- Ξ. Κοντιάδης**, Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα, εκδ. Παπαζήση, 2006.
- Γ. Λαζαράκος**, Ανεξάρτητες αρχές: ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.
- Α. Μακροδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα**, Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- Α. Μακροδημήτρης/Μ. Σαματάς/Ε. Πρεβεδούρου/Μ.-Η. Πραβίτα** (επιμ.), Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες, 4<sup>ο</sup> Συνέδριο διοικητικών επιστημόνων, εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- Α. Μάνεσης**, Οι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος ΙΙ, εκδ. οίκος Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα, 1965.
- Α. Μανιτάκης**, Συνταγματική Οργάνωση του Κράτους, Κράτος-Έθνος-Σύνταγμα-Κυριαρχία-Παγκοσμιοποίηση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2001.
- Α. Μαρίνος**, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στην ελληνική έννομη τάξη, ΕΔΔΔΔ 1/2008, σελ. 5 επ.
- Κ. Μαυριάς**, Συνταγματικό δίκαιο, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλας, Δίκαιο και Οικονομία, 2014.
- Α. Μπαμπαλιούτας**, Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόμ. Α', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018.
- Του ιδίου**, Πτυχές «Συμμετοχικής Δημοκρατίας» στη σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση: Προβληματισμοί και οι Προοπτικές, ΕΠΕΤΑΡΜ ΔΣΘ, 33/2013, σελ. 47 επ.
- Φ. Μπότσης**, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών, ΕφημΔΔ 3/2007, σελ. 361 επ.
- Ι. Νικόλα**, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως αρμοί της πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας, Το Σύνταγμα (ΤοΣ) 3-4/2013, σελ. 457 επ.

- E. Πρεβεδούρου**, Η δημοσίευση των διοικητικών πράξεων. Διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.prevedourou.gr/η-δημοσίευση-των-διοικητικών-πράξεων/>.
- Της ίδιας**, Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα-γενικ/](http://www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα-γενικ/).
- A. Ράικος**, Γενική πολιτειολογία & Συνταγματικό δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο & Οργανωτικό Μέρος I, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011-2012.
- Του ιδίου**, Γενική Πολιτειολογία & Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011-2012.
- N. Σημαντήρας**, Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και κράτος δικαίου, ΕφημΔΔ 5/2018, σελ. 588 επ.
- E. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. I, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.
- E. Σπηλιωτόπουλος/A. Μακροδημήτρης** (επιμ.), Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.
- Φ. Σπυρόπουλος**, Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης** (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- A. Τάχος**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- N. Φραγκάκης** (επιμ.), Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία, Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής MEGARON PLUS, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- X. Χρυσανθάκης**, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και Περιεχόμενο διοικητικής δράσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006.
- K. Χρυσόγονος**, Συνταγματικό δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- A.-E. Ψύγκας**, Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη διοίκηση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

C-518/07

Εκλογοδικείο 19/1964

ΣτΕ Ολ 3136/1989

ΣτΕ Ολ 2998/1998

ΣτΕ Ολ 4109/1999

ΣτΕ Ολ 656/2000

ΣτΕ Ολ 3189/2006

ΣτΕ Ολ 87/2011

ΣτΕ Ολ 460/2013

ΣτΕ 1603/1964

ΣτΕ 125/1970

ΣτΕ 2044/1971

ΣτΕ 1934/1998

ΣτΕ 2779/2001

ΣτΕ 955/2003

ΣτΕ 33/2009

ΣτΕ 350/2011

ΣτΕ 668/2011

ΣτΕ 1879/2012

ΣτΕ 690/2013

ΣτΕ 701/2015

ΕΣ 252/2007 Τμ. VI

BVerfGE 987/10

BVerfGE 1390/12