



ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΥ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ- ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

του
Βασιλείου Μαστρογιάννη



Τριμελής συμβουλευτική επιτροπή:

Καθηγήτρια, Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά, Επιβλέπουσα

Καθηγήτρια, Μαρία-Ελένη Κόρσου-Παναγοπούλου

Καθηγήτρια, Μαρία Βενετσανοπούλου

Αθήνα, Δεκέμβριος 2016

***ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ
ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΥ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ- ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ***

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**του
Βασιλείου Μαστρογιάννη**

Μη λες
πως ο αυριανός κόσμος
θάναι
ένας καινούργιος κόσμος,
γιατί εμείς μόνο τον φανταζόμαστε έτσι,
εμείς τον φτιάχνουμε έτσι,
κι εμείς τον ονομάζουμε έτσι.
Στα ανθρώπινα,
σοφία και μοίρα
δε βαδίζουν
πάντα
χέρι – χέρι.

Γιάννης Απαρθινός

*Στην αγαπημένη μου σύντροφο Αλεξάνδρα,
στην μονάκριβη κόρη μου Βάλια
και στη μνήμη της μητέρας μου Βάιας*

ΠΡΟΛΟΓΟΣ- ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι η παρουσίαση του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας ιστορικά, νομοθετικά και νομολογιακά. Πέραν όμως μιας διεξοδικής παρουσίασης θεωρήθηκε αναγκαίο και σκόπιμο να προταθούν οι σκέψεις μου για τη βελτίωση του θεσμού με στόχο να γίνει ορθότερη, αποτελεσματικότερη και δικαιότερη η λειτουργία του.

Για να πάρει την τελική της μορφή η εργασία αυτή, χρειάστηκε η πολύτιμη καθοδήγηση της τριμελούς συμβουλευτικής μου επιτροπής αποτελούμενης από τις καθηγήτριες κ.κ. Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου -Σκαλτσά, Μαρία-Ελένη Κόρσου-Παναγοπούλου και Μαρία Βενετσανοπούλου, τις οποίες και ευχαριστώ θερμά.

Ιδιαίτερα ευχαριστίες όμως οφείλονται στην επιβλέπουσά μου κ. Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά για την επιμελή διόρθωση των δοκιμίων και την αμέριστη υποστήριξη και συμπαράστασή της σε όλη τη διάρκεια της συγγραφικής μου προσπάθειας. Χωρίς τη βοήθεια και τις καίριες παρεμβάσεις της, η παρούσα έρευνα δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί.

Ευχαριστώ επίσης τα υπόλοιπα μέλη της επταμελούς επιτροπής, την Καθηγήτρια κ. Σοφία Αδάμ-Μαγνήσαλη και τους Καθηγητές κ.κ. Σταύρο Περεντίδη, Μελέτιο Μουστάκα, Παναγιώτη Κουρνούτο για την πολύτιμη βοήθεια, που καθένας ξεχωριστά μου προσέφερε.

Αρχικά, η έρευνα προσανατολιζόταν στην ιστορική διαδρομή του θεσμού με την καθοδήγηση του αείμνηστου Καθηγητή Στέφανου Στεφανόπουλου, τον οποίο, λόγω του πρόωρου θανάτου του, δεν πρόλαβα να ευχαριστήσω, τόσο για την φιλία με την οποία με τίμησε, όσο και για τις πολύτιμες συμβουλές για την επιστημονική μου κατάρτιση και γενικότερα για τη στάση ζωής μου.

Θετική συγκυρία, κατά τη συγγραφή της παρούσης, απετέλεσε η απροσδόκητη νομοθετική κατάργηση του θεσμού αυτού και η επαναφορά του σε σύντομο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα να καταστεί δυνατό να μνημονευθούν και να μελετηθούν τα ανακύψαντα ζητήματα που θα συμβάλλουν και στη θεμελίωση του προτεινόμενου σχήματος λειτουργίας της Δημοτικής Αστυνομίας.

Σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση της ολοκληρωμένης άποψής μου για την Αστυνόμευση γενικά, αλλά και την τοπική Αστυνόμευση ειδικότερα, ήταν η πολιτική συμπόρευσή μου τα τελευταία χρόνια με τον Καθηγητή κ. Γιάννη Πανούση, του οποίου υπήρξα στενός συνεργάτης, του οφείλω πολλά και τον ευχαριστώ θερμά.

Όπως η πορεία ενός θεσμού, σαν αυτόν της Δημοτικής Αστυνομίας, μπορεί να επηρεαστεί από αστάθμητους παράγοντες, έτσι και η πορεία ενός ανθρώπου, εν προκειμένω η δική μου, καθορίστηκε από τον Δάσκαλό μου Δημήτρη Καραγιάννη ο οποίος μου έδειξε, στα νεανικά μου χρόνια, με υπομονή, επιμονή και ανεκτικότητα, το δρόμο που έπρεπε να ακολουθήσω, ελπίζω να τον δικαίωσα.

Η ουσιαστική συμπαράσταση στα δύσκολα παιδικά χρόνια της ανέχειας, της αδελφής μου Γεωργίας ήταν καθοριστική για την επιβίωσή μου και ένα ευχαριστώ είναι πολύ λίγο. Όπως λίγο είναι ένα ευχαριστώ και για την Αλεξάνδρα που με την αγάπη, τη στήριξη και κυρίως την υπομονή της, ήταν πάντα παρούσα όχι μόνο στα εύκολα, αλλά κυρίως στα δύσκολα.

Θα ήθελα τέλος να ευχαριστήσω για την πολύτιμη βοήθειά τους, την Δανάη Θεοχάρη και τον Χρήστο Παλλίδη.

Copyright © 2016, Βασίλειος Μαστρογιάννης

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 Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ- ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	9
Συντομογραφίες	19
Νομολογία Ελληνικών και Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων	21
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	25
A. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	29
ΑΡΧΑΙΑ & ΚΛΑΣΣΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	29
1. Ιστορική αναδρομή κατά την αρχαιότητα	29
1.1. Γενικά.....	29
1.2 «Μυθιστορικό» υπόβαθρο του δικαίου	32
1.2.1. Η πρώτη ιδέα περί δικαίου	32
1.3. Φιλοσοφική –κατά Αριστοτέλη- προσέγγιση του δικαίου και της δικαιοσύνης.....	36
1.4. Εφαρμογή του Δικαίου από τους άρχοντες στην κλασσική Αθήνα	39
1.4.1. Αξιωματούχοι- Άρχοντες με δικαστικά καθήκοντα.....	39
1.4.2. Αξιωματούχοι- Άρχοντες με αστυνομικά καθήκοντα	47
1.4.3. Συμπεράσματα	56
B. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	59
1. Η Δημοτική Αστυνομία κατά την περίοδο της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας και της Τουρκοκρατίας	59
1.1. Εισαγωγή	59
1.2. Η περίοδος της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας.....	60
1.3. Η περίοδος της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας.....	62
1.4. Η περίοδος της Τουρκοκρατίας.....	63
2. Η αστυνομία μετά την Επανάσταση του 1821	64
2.1. Η μετεπαναστατική περίοδος από το έτος 1822 μέχρι το έτος 1828	64
2.2. Η περίοδος του Καποδίστρια 1828-31.....	65
2.3. Η περίοδος της Αντιβασιλείας-Όθωνα 1832–1862.....	65
3. Ίδρυση άλλων Υπηρεσιών Ασυνόμευσης	71
3.1. Η ίδρυση της Αστυνομίας των Σιδηροδρόμων.....	71
3.2. Η ίδρυση της Διοικητικής Αστυνομίας	72

4 Τα πρώτα βήματα των γυναικών στην ελληνική αστυνομία	74
Γ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ.....	77
ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ	77
1. Σχέσεις Δημοτικής Αστυνομίας και τοπικής Αυτοδιοίκησης	77
2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	79
2.1. Συναφής νομολογιακή περιπτωσιολογία.....	84
2.2. Η διαδημοτική συνεργασία και οι προγραμματικές συμβάσεις	86
2.3. Δημοτική Αστυνόμευση Συμπολιτείας Δήμων και Κοινοτήτων	90
Δ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	93
ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ – ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	93
Γενικά.....	93
1. Έννοια Δημοτικής Αστυνομίας	96
2. Νομική φύση της εξουσίας που ασκεί η Δημοτική Αστυνομία	98
3. Κανονιστική εξουσία-Νομοθετική εξουσιοδότηση.....	102
4. Δικαστική εξουσία-Ανακριτικά καθήκοντα	106
5. Υλικές ενέργειες	113
6. Αρχές που διέπουν την δράση της Δημοτικής Αστυνομίας	115
6.1. Γενικές Αρχές	115
6.1.1. Η αρχή της νομιμότητας.....	115
6.1.2. Η αρχή της αμεροληψίας	120
6.1.3. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης	122
6.1.4. Η αρχή της αναλογικότητας και της επιείκειας	122
6.1.5. Η αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος	124
6.1.6. Η αρχή της χρηστής διοίκησης.....	125
6.1.7. Η αρχή της διαφάνειας	127
6.1.8. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης	128
6.1.9. Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης	128
6.2. Ειδικές Αρχές Αστυνομικής φύσεως που ισχύουν και για την δημοτική αστυνομία	129
6.2.1. Η αρχή της διαρκούς ετοιμότητας και της διαρκούς διατεταγμένης υπηρεσίας	129
6.2.2. Η αρχή της δράσης	129

6.2.3. Υποχρέωση αναφοράς και ειδοποίησης των προϊσταμένων και άλλων αρχών	130
6.2.4. Η αρχή της προσήκουσας συμπεριφοράς.....	130
6.2.5. Ο σεβασμός του τεκμηρίου της αθωότητας	131
6.2.6. Η υποχρέωση εχεμύθειας	132
Ε. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	133
ΑΣΚΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ.....	133
Γενικά.....	133
1. Ενάσκηση αρμοδιοτήτων αστυνομικού χαρακτήρα των ΟΤΑ από τη Δημοτική Αστυνομία	133
2. Αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας	138
2.1. Τομέας ανάπτυξης περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής, απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας και παιδείας πολιτισμού και αθλητισμού	138
2.2. Κανονιστικές αρμοδιότητες.....	142
2.3. Αποκλειστικές αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας.....	144
2.4. Η νομολογιακή προσέγγιση των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας.....	153
2.5. Συνεργασία της Δημοτικής Αστυνομίας με άλλα σώματα	164
2.5.1. Νομοθετικό υπόβαθρο.....	164
2.5.2. Με τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης	171
2.5.3. Με τα Μνημόνια Συνεργασίας.....	178
2.5.4. Συμπεράσματα	180
3. Ενάσκηση καθηκόντων της δημοτικής αστυνομίας από ιδιώτες	181
3.1. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας	182
3.1.1. Νομοθετική πρόβλεψη.....	182
3.1.2. Νομολογιακή περιπτωσιολογία	184
3.2. Η παραχώρηση αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσης σε ΝΠΙΔ	187
3.2.1. Νομοθετική πρόβλεψη.....	187
3.2.2. Νομολογιακή περιπτωσιολογία	189
ΣΤ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ	193
ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ	193
1. Οργανωτική δομή.....	193
2. Ιεραρχικός έλεγχος- υπακοή	193

3. Εισαγωγή στην Δημοτική Αστυνομία	194
3.1. Εισαγωγή του προσωπικού της Δ.Α. εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ.....	195
3.2. Πρόσβαση των γυναικών στη Δημοτική Αστυνομία	200
3.3. Το ζήτημα της έμμεσης διάκρισης στις αθλητικές δοκιμασίες κατά τη διαγωνιστική διαδικασία.....	207
3.4. Το ζήτημα της έμμεσης διάκρισης στη νομοθετική πρόβλεψη για προαπαιτούμενο το κοινό ύψος για άνδρες και γυναίκες του 1,70 μ.	209
3.5. Το ζήτημα του ορίου της αναστημομέτρησης και η σχετική νομολογία.....	210
3.6. Το ζήτημα των μετατάξεων των δημοτικών αστυνομικών	213
3.7. Το ζήτημα των αυτοδίκαιων μετατάξεων των δημοτικών αστυνομικών	217
4. Εκπαίδευση.....	221
Ζ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ	225
ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΝΑΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ	225
1. Η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας.....	225
1.1. Εισαγωγή	225
1.2 Τα αίτια της κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας με το ν. 4172/2013	227
1.3. Το ιστορικό πλαίσιο του καταργητικού νόμου	227
1.4. Το δυσαναπλήρωτο κενό της κατάργησης.....	231
1.5. Οι ατελέσφορες προσπάθειες ανασύστασης της Δημοτικής Αστυνομίας	236
2. Επανασύσταση	242
2.1. Η επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας και τα αληθινά αίτια της κατάργησης	242
2.2. Το νομικό πλαίσιο της επανασύστασης.....	244
3. Αξιολόγηση των ΟΛΣΤΕ 15-17/2015 ΣτΕ αποφάσεων	247
4. Η εισηγητική έκθεση του ν. 3731/2008	258
Η. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ	263
Η ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	263
1. Σχέση και ανάπτυξη εντός των ΟΤΑ	263
2. Η Δημοτική Αστυνομία στις Χώρες της Ευρώπης.....	268
3. Τα βασικά ρεύματα για το ρόλο της δημοτικής αστυνομίας στην κοινοτική ασφάλεια	268
3.1. Το παράδειγμα του Βελγίου.....	270
3.2. Το παράδειγμα της Γαλλίας	270

4. Η ασφάλεια της τοπικής κοινωνίας στην Ιταλία, Πορτογαλία και Ισπανία	272
4.1. Εισαγωγή	272
4.2. Η ιταλική ‘Sicurezza urbana’	272
4.3. Η ισπανική ‘Seguridad urbana’	277
4.4. Η πορτογαλική ‘Segurança urbana’	279
5. Συγκριτική αποτίμηση της αστικής ασφάλειας στις χώρες της νότιας Ευρώπης	282
6. Ζητήματα περί Δημοτικής Αστυνομίας στην ευρωπαϊκή νομοθεσία και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	284
7. Νομολογία ΕΔΔΑ σε συναφή με τη Δ.Α. ζητήματα	286
7.1. Εισαγωγή	286
7.2. Υπόθεση Vellutini και Michel κατά Γαλλίας	287
7.3. Υπόθεση PECK κατά του Ηνωμένου Βασιλείου	289
7.4. Υπόθεση BIELECTRIC SRL κατά Ιταλίας	291
7.5. Υπόθεση Janowski κατά Πολωνίας	293
Θ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ	297
ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ – ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ	297
1. Το προτεινόμενο νέο σχήμα της Δ.Α.	297
1.1. Ο τομέας της προστασίας του εναλίου χώρου και τουρισμού	302
1.2. Ο τομέας της Προστασίας του Δημοτικού Κέντρου	303
1.3. Ο τομέας της Προστασίας συνόρων και μετανάστευσης:	305
1.4. Ο τομέας της Προστασίας Φυσικού Περιβάλλοντος	307
1.5. Η απεικόνιση της δομής το νέου φορέα	309
1.6. Συμπεράσματα	310
2. Διοίκηση – Οργάνωση - Πρόταση στρατηγικού σχεδιασμού για τη Δημοτική Αστυνομία.	311
2.1. Ανάλυση SWOT	315
2.2. Στρατηγικό Σχέδιο	316
3. Επιμέρους προτάσεις και Συμπεράσματα	323
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	331
ΕΠΙΜΕΤΡΟ	335
1. Εισηγητικές εκθέσεις των νόμων για την Δημοτική Αστυνομία	335
1.1. Εισηγητική Έκθεση του ν. 3731/2008	335

1.2. Εισηγητική Έκθεση του ν.4172/2013	339
1.3. Εισηγητική Έκθεση του ν.4325/2015	341
2. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΕ-ΟΤΑ.....	344
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΧΡΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ	353

Συντομογραφίες

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Αθ	Αθηνών
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
β. δ/τος	Βασιλικού Διατάγματος
Βλ.	Βλέπε
ΓΓΠΣ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
Δ.Α.	Δημοτική Αστυνομία
Δ.Ε.Ε.	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΔΣΑ	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
Εδαφ.	Εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
Επ.	Επόμενα
Επταμ.	Επταμελής
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκά Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
Κ.α.	Και άλλα
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Κλπ	Και λοιπά
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚωδΔικ	Κώδικας περί Δικηγόρων
Λ.χ.	Λόγου χάριν
Ν.	Νόμος
ΝΔ ή ν. δ/γμα	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ολ.	Ολομέλεια
Ό.π.	Όπως Παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Παρ.	Παράγραφος

Π.Δ.	Προεδρικό διάταγμα
Πειρ	Πειραιώς
Περ.	Περίπτωση
Πρβλ.	Παράβαλε
ΠτΔ	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
Π.χ.	Παραδείγματος χάριν
Σ	Σύνταγμα
σ.	Σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.	Τόμος
Τευχ.	Τεύχος
Τμ.	Τμήμα
ΤΝΠ	Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
Υποθ.	Υπόθεση
Υποπαρ.	Υποπαράγραφος
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης

Νομολογία Ελληνικών και Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων

ΟλΣτΕ	1208/2014
	676/2014
1858/2015	
15-17/2015	308/2014 (Πρ. Επεξ.)
1901/2014	138/2014
3354/2013	104/2014
3341/2013	4279/2013
195/2013	3670/2013
146/2013	819/2013
1283-6/2012	153/2013
668/2012	1879/2012
496/2011	1352/2012
87/2011	866/2011
2367/2010	3977/2010
3595/2008	2348/2010
1175/2008	1210/2010
1986/2005	3862/2009
2176/2004	2652-3/2009
3946/2002	1509/2009
3582/1999	3266/2008
1934/1998	2798/2008
ΣτΕ	952/2008
1593/2014	786-7/2008
1265/2014	832/2007
	747/2007

2486-7/2006

2123/2006

115/2006 (Πρ. Επεξ.)

3279/2005

3946/2002

3500/2002

2139/2002

3/2002

4103/2001

2096/2000

1610/1999

370/1997

2909/1994

1025/1992

374/1992 (Πρ. Επεξ.)

952/1988

1648/1981

2087/1977

ΣτΕ 7μελούς

2718/2010

1259/2006

ΣτΕ ΕΑ

76/2014

236/2013

ΕλΣυν (Τμήματα)

2490/2012 (Απόφ. Τμ. VI)

104/2012 (Πρ. Τμ. VII)

179/2011 (Πρ. Τμ. VII)

169/2011 (Πρ. Τμ. VII)

79/2011 (Πρ. Τμ. VII)

369/2010 (Απόφ. Τμ. VII)

93/2009 (Πρ. Τμ. I)

2664/2006 (Απόφ. Τμ. VII)

115/2002 (Πρ. Τμ. IV)

ΕλΣυν (Κλιμάκια)

117/2015 (Πρ. Κλιμ. Ε')

102/2011 (Πρ. Κλιμ. Ζ')

ΔΕΦΠειρ

1628/2012

3084/2011

1848/2011

1738/2011

1211/2010

666/2009

149/2006

ΔΕΦΑθ

1175/2013

1191/2012

131/2012

41/2012	ΔΠρΠειρ (Τμ. Αν.)
145/2011	533/2011
13/2011	84/2010
1356/2010	510/2007
1204/2010	ΔΕΕ
2250/2008	C-163/10
1775/2006	C-227/09
3695/2005	C-137/09
2787/2005	C-161/08
ΔΕφΘεσσ	C-446/07
132/2013	C-303/04
1186/2011	C-446/98
1149/2011	ΕΔΔΑ
1785/2009	Vellutini και Michel κατά Γαλλίας
1965/2006	PECK κατά του Ηνωμένου Βασιλείου
ΔΠρΑθ	BIELECTRIC SRL κατά Ιταλίας
104/2014	Janowski κατά Πολωνίας
	ΑτΓνμδΝΣΚ
	359/2004

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κοινωνία από τα πρώτα στάδια της συγκρότησής της προσπάθησε να δημιουργήσει θεσμούς που θα εξασφάλιζαν την ομαλή κοινωνική συμβίωση μεταξύ των μελών της. Η Αστυνομία του Δήμου λειτουργεί ήδη από την αρχαιότητα, αλλά με πιο συστηματικό τρόπο ξεκινάει από τη ρωμαϊκή αυτοκρατορία, διέρχεται τη βυζαντινή, παραμένει κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας και εξακολουθεί κατά τους επαναστατικούς χρόνους και ιδίως στους επιγενόμενους που σηματοδότησαν την απαρχή της συστάσεως του ελληνικού κράτους μέχρι και τη σύγχρονη εποχή. Ιδιαίτερα, τα αιτήματα της σύγχρονης εποχής είναι τόσο επιτακτικά, που μολονότι ενόψει των μνημονιακών υποχρεώσεων επιχειρήθηκε η κατάργηση του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας στα πλαίσια της γενικότερης προσπάθειας περιστολής των εξόδων του δημοσίου τομέα, ο αχός της απουσίας της ήταν τόσο δυνατός που μόλις εντός ολίγων μηνών από της καταργήσεώς της επανασυστήθηκε.

Οι δημοτικοί αστυνομικοί δεν είναι κρατικοί υπάλληλοι, αντιθέτως είναι δημοτικοί υπάλληλοι που υπηρετούν στον κατά τόπο Δήμο σε θέση του οποίου έχουν διοριστεί δεδομένου ότι η Δημοτική Αστυνομία είναι αυτοτελής υπηρεσία λειτουργούσα στο πλαίσιο των πρωτοβαθμίων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο νόμος σταθμός που διασαφήνισε πολλά ζητήματα της Δημοτικής Αστυνομίας, μεταξύ των οποίων και την κατάρτιση του καταλόγου αρμοδιοτήτων αυτής αντί της χαώδους παραπομπής στις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αυξανόμενες ή ελαττωμένες αναλόγως προσθαφαιρέσεων διαφόρων νόμων, ήταν ο ν. 3731/2008 ο οποίος περιχαράκωσε και το ουσιαστικό νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας αυτής.

Σκοπός της παρούσης έρευνας είναι η ιστορική, νομοθετική, διοικητική, νομολογιακή και οπωσδήποτε διεξοδική παρουσίαση του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας μετά προτάσεων βελτίωσης με στόχο την ορθότερη και δικαιότερη λειτουργία της. Θετική συγκυρία, εξ επόψεως νομικού ενδιαφέροντος, απετέλεσε κατά τη συγγραφή της παρούσης η απροσδόκητη νομοθετική κατάργηση του θεσμού αυτού και η επαναφορά της σε σύντομο χρονικό διάστημα. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα να δοθεί η δυνατότητα να μνημονευθούν και να μελετηθούν τα ανακύψαντα ζητήματα που θα συμβάλουν και στη θεμελίωση του προτεινόμενου

σχήματος λειτουργίας της Δημοτικής Αστυνομίας ως ξεχωριστού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ανεπηρέαστου από την εξουσία των Δημάρχων.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στο ελληνικό δικαιοσύστημα από τη αρχαιότητα μέχρι και τους κλασικούς χρόνους επιτυγχάνοντας έτσι τη διασύνδεση της Αστυνομίας του Δήμου και την ανάγκη ίδρυσης αυτής ως ώριμο θεσμό που προέκυψε στο πέρασμα του χρόνου.

Στο επόμενο κεφάλαιο, γίνεται μία σύντομη αναφορά στην ιστορία της Δημοτικής Αστυνομίας από της ιδρύσεώς της κατά τη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία μέχρι και τον 20^ο αιώνα με την ίδρυση της Διοικητικής Αστυνομίας και τα δειλά πρώτα βήματα ένταξης των γυναικών στην ελληνική αστυνομία.

Ακολούθως, στο μέτρο που η Δημοτική Αστυνομία συστήθηκε ως αυτοτελής υπηρεσία στο πλαίσιο λειτουργίας των Δήμων, κρίθηκε σκόπιμη η συνοπτική αναφορά στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη σημασία της τοπικής υπόθεσης διαμέσου της αποτύπωσής της στις αρμοδιότητες που από το νόμο έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ. Έτσι, στο τρίτο κεφάλαιο, καθίσταται εφικτή η κατανόηση της ένταξης της Δημοτικής Αστυνομίας στο σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αποτυπώνεται η νομική προσέγγιση της Αποστολής της Δημοτικής Αστυνομίας και παρουσιάζονται, οι αρχές (γενικές και ειδικές) που διέπουν την δράση της.

Στο επόμενο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι αρμοδιότητες της Υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας, όπως αρχικά υπολαμβάνονταν εν σχέσει προς τις αρμοδιότητες των Δήμων και έπειτα όπως περιελήφθησαν συγκεντρωτικά στις διατάξεις του ν. 3731/2008. Παρατίθεται πλούσια νομολογία αναφορικά με ζητήματα διοικητικής και δημοσιονομικής φύσεως, όπως επίσης και τα σχήματα συνεργασίας της Δημοτικής Αστυνομίας με άλλα σώματα όπως πχ η Πυροσβεστική ή μορφές συνεργασίας όπως τα Μνημόνια Συνεργασίας.

Στόχος του έκτου κεφαλαίου είναι η παρουσίαση μιας περιληπτικής περιγραφής των καθηκόντων, του ιεραρχικού ελέγχου και της οργανωτικής δομής, η αναφορά ειδικότερων ζητημάτων όπως είναι η παραχώρηση υπηρεσιών ασφαλείας σε ιδιωτικές εταιρείες ή αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσεως σε ΝΠΙΔ, καθώς, επίσης και η αντιμετώπιση αυτών από τη νομολογία των δικαστηρίων. Επιπλέον, παρουσιάζονται και ζητήματα της διαγωνιστικής διαδικασίας για το διορισμό των δημοτικών αστυνομικών, τη σπουδαιότητα των οποίων ανέδειξε η νομολογία.

Στο έβδομο κεφάλαιο αναλύεται η κατάσταση της κατάργησης και επανασύστασης της Δημοτικής Αστυνομίας, ενώ παρατίθεται και η απάντηση στο ερώτημα αν η Δημοτική Αστυνομία ως Υπηρεσία είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη. Η απάντηση θεμελιώνεται στην ανάλυση και το σχολιασμό των ολομελειικών αποφάσεων 15-17/2015 του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και στη διαλεκτική με τη νομική θεωρία, τη νομολογία του ΣτΕ και την κανονιστική δύναμη του πραγματικού ρεαλισμού που επανασύστησε τον καταργηθέντα θεσμό..

Στο όγδοο κεφάλαιο εξετάζεται ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας όπως απαντάται και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, αποπειράται μία σύνδεση του θεσμού με την τοπική αυτοδιοίκηση μέσω της αναφοράς στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας ενώ, παρατίθεται η ευρωπαϊκή νομολογία που έστω και ακροθιγώς μνημόνευσε τον επίμαχο θεσμό.

Στο τελευταίο κεφάλαιο, προτείνεται ένα νέο διοικητικό μοντέλο για τη σωστή λειτουργία της Δημοτικής Αστυνομίας και συγκεκριμένα η δημιουργία ενός ξεχωριστού ΝΠΔΔ, οι αρμοδιότητες του οποίου θα χωρίζονται σε τουλάχιστον τέσσερις τομείς αντίστοιχων καθηκόντων. Γίνεται επίσης, εισήγηση για την υιοθέτηση μέτρων αλλά και μητρώων που εφαρμόζονται σε άλλες χώρες και χαίρουν θετικής αποτίμησης. Επίσης, παρουσιάζεται μία βάση στρατηγικού σχεδίου πάνω στην οποία μπορούν να ενσωματωθούν και να αναπτυχθούν επιμέρους επιχειρησιακά σχέδια, αναλόγως την ιδιαιτερότητα κάθε Δήμου.

Το επόμενο κεφάλαιο επέχει θέση επιλόγου και παρατίθενται ορισμένες συμπερασματικές προτάσεις, μεταξύ των οποίων και η συμβολή της εγκαθίδρυσης σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των δημοτικών αστυνομικών στη βαθμιαία αλλαγή νοοτροπίας της τοπικής κοινωνίας και της εμπέδωσης του αισθήματος ασφαλείας. Τούτο, εξ άλλου, αποτελεί και τον κεφαλαιώδη σκοπό που θάλπεται από το θεσμό της Δημοτικής Αστυνομίας και επί του οποίου δομείται η ειρήνη και η δημοκρατία στα κράτη.

Τέλος, ως επίμετρο παρατίθενται οι εισηγητικές εκθέσεις των νόμων των σχετικών με τη Δημοτική Αστυνομία καθώς και μία πολύ ουσιώδης ανακοίνωση της ΠΟΕ-ΟΤΑ για το κενό που δημιουργήθηκε ελλείψει των δημοτικών αστυνομικών επί καταργήσεως του συναφούς θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας.

A. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΑΡΧΑΙΑ & ΚΛΑΣΣΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

1. Ιστορική αναδρομή κατά την αρχαιότητα

1.1. Γενικά

Ο αστυνομικός θεσμός καθιερώνεται από την διαχρονική προσπάθεια της εκάστοτε εξουσίας του κράτους, προκειμένου να τηρούνται οι νόμοι, οι κανόνες και οι θεσμοί που αυτό το ίδιο θεσπίζει. Κατά συνέπεια η αναζήτησή του θα πρέπει να γίνει στο βάθος των αιώνων, εκεί που η δημιουργία των πρώτων έννομων κρατών, στήριξε την ύπαρξη και λειτουργία τους, την τήρηση των νόμων και την εξασφάλιση της ειρηνικής προόδου των πολιτών τους. Τον σεβασμό και την εκτέλεση των αποφάσεών τους, τα κράτη αυτά την αναθέτουν σε εντεταλμένα από τα ίδια τα κράτη όργανα, καθώς επίσης και την σύλληψη και τιμωρία των παραβατικών ατόμων της πολιτείας, ως μέσο κοινωνικού προληπτικού αφ' ενός και κατασταλτικού αφ' ετέρου ελέγχου.

Οι αρχαίοι Έλληνες ανακάλυψαν πολύ νωρίς την σημασία της τήρησης της νομιμότητας για την ειρηνική συνύπαρξη και της έννομης τάξης, ως στοιχείο αναπόσπαστο των υψηλών αρχών της δημοκρατίας και της προσωπικής ελευθερίας που θα πρέπει να διέπουν τον πολιτικό – κοινωνικό και οικονομικό βίο.

Σύμφωνα με την γραμματική ερμηνεία και ετοιμολογία του όρου, «Αστυνομία» σημαίνει προστασία του «Ἄστεως» της «Πόλης». Την προστασία της «Πόλεως» στην Αρχαία Ελλάδα αρχικά οι Έλληνες την είχαν αναθέσει στους θεούς, που προστάτευαν την «Πόλη», τους οποίους ονόμαζαν Αστυνόμους, όπως αναφέρεται και στο έργο του Αισχύλου «Αγαμέμνων».

Η Αστυνομία λοιπόν ταυτίζονταν με την ύπαρξη της «Πόλεως», της οργανωμένης κοινωνίας, την οποία αυτή προστάτευε και γι' αυτό, ακόμη και σήμερα στις ξένες γλώσσες, η Αστυνομία ονομάζεται police, policia, polizei, το οποίο αποτελεί παράφραση της λέξεως «Πολιτεία».

Το πολίτευμα στην αρχαία Αθήνα ήταν η Βασιλεία και ως εκ τούτου ο ανώτατος άρχων ήταν ο Βασιλεύς¹. Αργότερα μετά τη θυσία του Κόδρου επήλθε η κατάργηση της Βασιλείας, καταρχήν όχι ως ανατροπή του καθεστώτος, αλλά ως φόρος τιμής προς τον ηρωικό θάνατο του Βασιλιά. Η διοίκηση τότε περιήλθε σε ισόβιους άρχοντες μέχρι που από τον 7^ο π.Χ αιώνα συνετελέσθη η οριστική κατάργηση της Βασιλείας και εγκαθιδρύθηκε η συναρχία των 9 Αρχόντων υπό τον επώνυμο Άρχοντα².

Στα διοικητικά καθήκοντα των αρχόντων περιλαμβάνονταν το δικαίωμα αλλά και η υποχρέωση της τήρησης στην Πολιτεία «της ευταξίας και του κόσμου» .

Στους δήμους της Αττικής τα αστυνομικά καθήκοντα ασκούσε και ο Δήμαρχος ως Άρχων του Δήμου.

Η σαφής έννοια της Αστυνομικής Αρχής των Ελληνικών πόλεων δημιουργήθηκε και διαμορφώθηκε κυρίως την εποχή που κυριάρχησε η κοινωνική αναγκαιότητα για εγκαθίδρυση του δημοκρατικού πολιτεύματος και δι' αυτού η ιδέα της ισότητας, των δικαιωμάτων και της αλληλεγγύης. Στο πλαίσιο αυτό, ετέθη και η δημιουργία του θετικού Δικαίου, καθώς και των δημοκρατικών θεσμών που καθόριζαν τις σχέσεις των ατόμων μεταξύ τους, αλλά και τη σχέση αυτών με την πολιτεία.

Από την εγκαθίδρυση αυτών των θεσμών έγινε κατανοητό ότι σε μία κοινωνία όπου ο πολίτης παίζει το βασικότερο ρόλο είναι σημαντική η ισόρροπη και με αρετή ανεμπόδιστη διαβίωση « ήτοι το ευδαιμόνως ζην», αφού μόνο έτσι θα διευκολύνονταν η ίδια η Πολιτεία να στραφεί προς τον πολιτισμό, την ανάπτυξη και την πνευματική, ηθική και υλική πρόοδο.

Η ανάγκη για αμοιβαίο σεβασμό των θεσμοθετημένων δικαιωμάτων του ατόμου, δημιούργησε και την ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων αυτών και τον καθορισμό ορίων για την ισόρροπη κοινωνική συμβίωση. Η επίτευξη όμως αυτής τη κοινωνικής ισορροπίας θα μπορούσε οποτεδήποτε να ανακόπτεται αν δεν υπήρχε ο θεσμός που θα διασφάλιζε την αποτροπή συγκρούσεων από ατομικές ή ομαδικές αντιθέσεις.

Γι' αυτό υπαγορεύθηκε από τις συνθήκες να ληφθεί ειδική πρόνοια από την κοινωνία, ώστε οι αντικρουόμενες απόψεις ή δράσεις ατόμων που θα προκαλούσαν

¹ Στεφανόπουλος Στ., Ελλήνων Θέσμια, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2004, σ. 268,288-290.

² Αδάμ – Μαγνήσαλη Σ., Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008, σ. 6-19.

κοινωνική ανωμαλία, να εξαναγκάζονται στο σεβασμό των κανόνων του δικαίου που είχαν συνομολογηθεί και σε συντρέχουσα περίπτωση να αποδίδονται οι ανάλογες ευθύνες.

Η δημοκρατική κοινωνία για την εκπλήρωση του ανωτέρω σκοπού εμπιστεύτηκε από τον 5^ο π.Χ αιώνα, τους ειδικούς αστυνομικούς Άρχοντες οι οποίοι ενεργούσαν για την εφαρμογή των κανόνων αυτής στο όνομα της Πολιτείας. Για την αποτελεσματικότητα τους η Πολιτεία τους χορήγησε άλλα άτομα ως εκτελεστικά όργανα καθώς και μέσα για την εκτέλεση της δημόσιας αυτής εντολής³. Χωρίς την αστυνομική αυτή αρχή δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθεί η ευδαιμονία της κοινωνίας και να υπάρξει εγγύηση για ομαλή διαβίωση των πολιτών « των μεν γαρ αναγκαίων αρχών χωρίς αδύνατον είναι την πόλιν, των δε προς ευταξίαν και κόσμον αδύνατον οικείσθαι καλώς »⁴.

Όσον αφορά την δικαιοσύνη γενικά, αυτή απονεμόταν στην κλασική Αθήνα από λαϊκούς δικαστές, οι οποίοι εκλέγονταν για ένα έτος και ήταν δύσκολο να γνωρίζουν όλους τους νόμους. Γι' αυτό οι διάδικοι, ήταν υποχρεωμένοι, να προσκομίζουν τις κείμενες διατάξεις για την υποστήριξη των ισχυρισμών τους και να ζητούν την ανάγνωσή τους από τον Γραμματέα του δικαστηρίου.

Την υποστήριξη των σχετικών διατάξεων πολλές φορές αναλάμβαναν μεγάλοι ρήτορες (Δημοσθένης, Λυσίας, Αισχύνης, κ.α.) στα κείμενα των οποίων γίνονταν σημαντικές νομικές αναλύσεις και επιχειρηματολογία που έφθασαν μέχρι τις μέρες μας.

Αν κάποιος επικαλούνταν ανύπαρκτη ή προσκόμιζε παραποιημένη διάταξη, υπήρχε πρόβλεψη επιβολής της εσχάτης των ποινών, γι' αυτό οι διάδικοι ήταν προσεκτικοί στην υποστήριξη των θέσεων τους.

Ότι περιστρέφετο γύρω από το δίκαιο και την εφαρμογή του, ήταν πολύ σημαντικό, ιδιαίτερα την κλασική περίοδο, όπου συνέδεαν την έννοια της λαϊκής δικαιοσύνης με την πολιτική ελευθερία που ήταν βασικό στοιχείο του πολιτισμού.

³ Στεφανόπουλος Στ., Ελλήνων Θέσμια, ό.π., σ. 564, 632

⁴ Αριστοτέλης Πολιτικά, Η(Ζ) 7.1321β

1.2 «Μυθιστορικό» υπόβαθρο του δικαίου

1.2.1. Η πρώτη ιδέα περί δικαίου

Η ιδέα του δικαίου δεν γεννήθηκε ξαφνικά την κλασσική περίοδο, αλλά έχουμε πολλά στοιχεία και αναφορές στη λεγόμενη μυθολογία. Μυθικές θεότητες αποτελούν στην ουσία προσωποποίηση νομικών εννοιών, κυρίως από την παρουσία τους στον μύθο, αλλά και από την ακριβή ανάλυση των ονομάτων τους⁵.

Η ισονομία ⁶ που αποτελεί στην ουσία την αρχή της ισότητας, ενώπιον του νόμου, είναι η επιβολή στον άνθρωπο της θείας βούλησης. Όποιος επιδεικνύει αυθάδη συμπεριφορά και είναι ασεβής διαπράττει ύβρη. Κανείς δεν μπορεί να είναι πάνω από το θείο: «ῥβρις εστί, κρείσσω δαιμόνων είναι θέλειν»⁷.

Από τις ίδιες τις μαρτυρίες των ομηρικών κειμένων, όπως στη δικαστική σκηνή που περιγράφεται στην ασπίδα⁸ του Αχιλλέα, προκύπτει ότι η Εκκλησία του Δήμου δεν ήταν κάτι καινούργιο στην κλασσική περίοδο, αλλά ανάγεται σε μια μορφή κοινωνικής λειτουργίας πολλούς αιώνες πριν, καθότι ακόμη και στην Ιλιάδα γίνεται λόγος για τους δημογέροντες (τοπικούς άρχοντες) και το Συμβούλιο των Αρχόντων

Το ανώτατο αγαθό της ζωής , όπως είχε ενθυλακωθεί στην συνείδησή του Έλληνα κατά το πέρασμα των αιώνων, είναι η ελευθερία.

Τα ονόματα συνεπώς δεν αναφέρονται τυχαία, αλλά αποτελούν ειδική σημειολογία, όπως αναλύονται παρακάτω:

α. Η Αίσα είναι μία αρχέγονη ελληνική θεότητα και σημαίνει αυτό που ο θεός ορίζει σχετικά με την τύχη κάθε ανθρώπου, η ειμαρμένη. Ετυμολογικά έχει τις ρίζες της στη λέξη ίσος και εκφράζει την ιδέα της ισότητας των ανθρωπίνων όντων μεταξύ τους, αλλά και απέναντι στο θείο. Η Αίσα, καθορίζει τα όρια της ανθρωπίνης ύπαρξης, καθότι κανείς δεν είναι αθάνατος, ούτε θεός⁹.

Η ισότητα που προέρχεται από την ανώτερη δύναμη επεκτείνεται σταδιακά και στον ανθρώπινο νόμο, έναντι του οποίου όλοι είναι ίσοι. Αυτό άλλωστε προστάζει η

⁵ Στεφανόπουλος Στεφ., ό.π., σ. 96.

⁶ C.FARRAR «Οι αρχές της δημοκρατικής σκέψης στην κλ. Αθήνα », σ. 15 επ.

⁷ Ευριπίδου, Ιππείς 474.

⁸ Στεφανόπουλος Στεφ., ‘‘Ελλήνων θέσμια’’, Αθήνα 2004, σ.112.

⁹ Στεφανόπουλος Στεφ., ‘‘Ελλήνων θέσμια’’, ό.π., σ. 91, 150, 180

Αίσα, γι' αυτό οι πιστοί σε αυτή, οι Αισυμνήτες, από αρκετά νωρίς αναλάμβαναν σημαντικές θέσεις εξουσίας στις Ελληνικές Πόλεις.

Η λέξη Αισυμνήτης¹⁰, που συντίθεται από τις λέξεις αίσα και μνήσασθαι, σημαίνει αυτόν, ο οποίος όταν αναλαμβάνει θέση εξουσίας οφείλει να τηρεί την αρχή της ισότητας έναντι όλων όσων κυβερνά. Ο Αισυμνήτης ήταν άρχοντας¹¹ εκλεγμένος από το λαό με προσωρινές εξουσίες στην αρχή, για μεταρρυθμίσεις, ο οποίος στη συνέχεια είχε εξουσία να απονέμει το δίκαιο σύμφωνα με την αρχή της ισότητας χωρίς να μεροληπτεί ή να αδικεί κάποιον.

β. Η Θέμις είναι η θεά του νόμου και η προσωποποίηση της φυσικής και ηθικής¹² τάξεως, η προστάτιδα των δικαίων που ισχύουν, είναι δηλαδή η δικαιοσύνη προσωποποιημένη.

Είναι κόρη του Ουρανού και της Γης και κατά τον Ησίοδο¹³ είναι τιτανίδα και γίνεται συζυγος του Δία με τον οποίο θα γεννήσουν τη Δίκη, την Εunoμία και την Ειρήνη καθώς και τις Μοίρες (Κλειώ, Λάχεσις, Άτροπος). Οι Μοίρες είχαν ως καθήκον, που τους είχε δώσει ο Δίας, να καθορίζουν την τύχη των ανθρώπων.

Η Θέμις προέρχεται όπως και ο θεσμός (τεθμός) από το ρήμα τίθημι και σημαίνει το ορισμένο από υπέρτατη βούληση, από το Θείο.

Όπως αναφέρει ο Όμηρος, Θέμιστες ήταν τα δίκαια, οι υφιστάμενοι νόμοι, καθώς και οι αποφάσεις της ανθρώπινης δικαιοσύνης.

γ. Η Νέμεσις¹⁴ είναι θεότητα που σχετίζεται άμεσα με τη Θέμιδα και είναι επιφορτισμένη να ελέγχει κάθε υπέρβαση του νόμου, λατρεύονταν δε κυρίως στην Ραμνούντα και στην Σμύρνη¹⁵. Η Νέμεσις, δια της τιμωρίας των παραβατών έχει ως σκοπό την επαναφορά της ισορροπίας που έχει διαταραχθεί. Η Θεά συνοδεύεται ή και ταυτίζεται με μία άλλη Ανατολική θεότητα, την Αδράστεια που το όνομά της σημαίνει αυτό που κανείς δεν μπορεί να αποφύγει, ούτε να αποδράσει απ' αυτό, το αναπόφευκτο.

¹⁰ Αριστοτέλης, «Πολιτικά», σ. 3,14, επ.

¹¹ Στεφανόπουλος Στεφ., «Ελληνων θεσμία», ό.π., σ. 267.

¹² Του ιδίου, σ. 98.

¹³ Ησίοδος, Θεογονία, σ. 126-136, 900-906.

¹⁴ Ησίοδος, Θεογονία, σ. 223-224 καθώς και Έργα και Ημέρες, σ. 195-201.

¹⁵ Στεφανοπούλου – Δεκάζου Φ., «Παυσανίου Λατρευτικά», Εκδ. Ελληνικά Γράμματα 2000, σ. 192.

Το ανθρώπινο αγαθό¹⁶ της ελευθερίας που διασφαλίζει η δημοκρατία παραμένει απρόσβλητο όταν τιμωρείται όποιος παραβαίνει το νόμο, ή είναι ασεβής.

δ. Η Δίκη είναι κόρη του Διός και της Θέμιδος, έχει ως αποστολή την εφαρμογή της τάξης, της δέουσας τιμωρίας σε κάθε παραβάτη και την ισχύ να επιβάλλει την βούλησή της σε όλους.

Η Δίκη εκτός της εξωτερικής της παρουσίας είναι εγκαθιδρυμένη και εσωτερικά σε κάθε άνθρωπο. Ο Δίας την έστειλε μαζί με την Αιδώ ως δώρα του σε κάθε άνθρωπο και τους χάρισε το αίσθημα της ντροπής και της συνείδησης του δικαίου¹⁷.

Κατά συνέπεια, κανένας άνθρωπος δεν δύναται να επικαλεσθεί άγνοια του δικαίου, ούτε ενώπιον της ανθρώπινης ούτε ενώπιον της θείας δικαιοσύνης.

ε. Οι Ερινύες είναι τρεις, η Τισιφώνη, η Μέγαιρα και η Αληκτώ και αποτελούν την προσωποποίηση του ελέγχου, της συνείδησης και της ηθικής επανόρθωσης του ανθρώπου. Κατά τον Σοφοκλή, γεννήθηκαν από τη Γη και το Έρεβος γι' αυτό αποκαλούνται και γεννήματα του σκότους¹⁸. Κατά έναν Ορφικό ύμνο, ήταν κόρες του Πλούτωνα και της Περσεφόνης.

Σύμφωνα με τους αρχαίους Ποιητές οι Ερινύες ήταν φύλακες της ανθρώπινης ζωής, τιμωρούσαν ειδικά την αλαζονεία, την επιορκία και την ανθρωποκτονία.

Γι' αυτό οι παραπάνω βασανίζονταν από εφιάλτες την νύχτα, αφού τους κατεδίωκαν οι Ερινύες, όπου και αν κρύβονταν.

στ. Η Ευνομία, είναι κόρη και αυτή του Διός και της Θέμιδος και αδελφή της Δίκης και της Ειρήνης, αποτελεί δε την προσωποποίηση της καλής και αρμονικής ρύθμισης των νόμων και συνεπώς, των αγαθών που φέρνουν στις πολιτείες οι νόμοι, όχι γενικώς, αλλά οι δίκαιοι και ορθοί νόμοι που εγκαθιδρύουν στην πόλη την Δικαιοσύνη με την τήρηση και εφαρμογή τους¹⁹ και τακτοποιούν τα πάντα.

¹⁶ Στεφανόπουλος Στεφ., ό.π., σ. 221.

¹⁷ Του ιδίου, σ. 96-102.

¹⁸ Του ιδίου, σ. 107-222.

¹⁹ Του ιδίου, σ. 97-101.

Σε όλες τις παραπάνω, που ονομάζονται και Ώρες, ο Πίνδαρος και ο Βακχυλίδης, προσδίδουν ένα αριστοκρατικό- ολιγαρχικό πολιτικό περιεχόμενο²⁰ γι' αυτό αποτελούν την σταθερότητα και την εγγύηση του συστήματος διακυβέρνησης.

ζ. Η Αιδώς προέρχεται από το ρήμα αιδέομαι που σημαίνει ντρέπομαι, έχω φιλότιμο, σεβασμό προς τους θεούς, ή προς ανώτερα πρόσωπα. Ο άνθρωπος έχει συνείδηση του δικαίου και του αδίκου, αφού δεν μπορεί να επικαλεστεί άγνοια καθότι αυτή του χορηγήθηκε από το Δία.

Έχει μείνει στην ιστορική μνήμη η φράση «αιδώς Αργείου», γιατί ο κάθε πολίτης σε μια Δημοκρατική κοινωνία είναι ισότιμος με τον άλλον και γνωρίζει πότε αδικεί.

η. Η Ύβρις²¹ είναι η αυθάδεια, η ασέβεια και η αλαζονεία του ανθρώπου που θεωρεί ότι είναι πάνω από όλους και μπορεί να τα βάλει με τον θεό.

Ύβρις είναι η πρόκληση και προς τους ανθρώπινους και προς τους θεϊκούς νόμους²².

θ. Η Άτη²³, είναι κόρη της Έριδας και αδελφή της Δυσνομίας, θεά της καταστροφής και αποτελεί τη σύγχυση, την απερίσκεψία, την ταραγμένη δηλαδή κατάσταση της ψυχής και την χωρίς σκέψη ορμή, που προέρχεται από πλάνη, στην οποία συνήθως άγεται ο κατεχόμενος από ύβρη. «Ατέων» είναι αυτός που δεν υπολογίζει κανέναν.

²⁰ Πίνδαρος, Ολύμπια 4,1 κ.ε. και 13,6 κ.ε. και Πύθια 9,60 κ.ε.

²¹ Θέογνις, σ. 1, 153 και 1171,1176

²² Στεφανόπουλος Στεφ., ό.π., σ. 645, 705.

²³ Όμηρος Ι σ.502-512 και Τ 85-136

1.3. Φιλοσοφική –κατά Αριστοτέλη- προσέγγιση του δικαίου και της δικαιοσύνης

Ο Αριστοτέλης σε πολλά έργα του, αλλά κυρίως στα Ηθικά Νικομάχεια, και στα Πολιτικά, ασχολείται ενδελεχώς με το Δίκαιο²⁴ και την Δικαιοσύνη. Κατ' αρχήν θεωρεί ότι η δικαιοσύνη είναι η έξη:

- Η οποία δημιουργεί στους ανθρώπους την τάση και την ικανότητα να πράττουν ό,τι είναι δίκαιο
- Η οποία υπάρχουσα στους ανθρώπους τους κάνει να πράττουν δίκαια πράγματα
- Η οποία κινεί τους ανθρώπους να θέλουν και να επιθυμούν τα δίκαια πράγματα.

Αντίστοιχα, το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που αναφερόμαστε στην αδικία²⁵. Συγκεκριμένα η αδικία είναι η έξη:

- Η οποία δημιουργεί στους ανθρώπους την τάση και την ικανότητα να πράττουν ό,τι είναι άδικο
- Η οποία υπάρχουσα στους ανθρώπους τους κάνει να πράττουν άδικα πράγματα
- Η οποία κινεί τους ανθρώπους να θέλουν και να επιθυμούν τα άδικα πράγματα.

Σε αντίθεση προς τις έξεις, οι επιστήμες και οι δυνάμεις-ιδιότητες και στα πεδία όπου αυτές εφαρμόζονται, παράγουν πράγματα αντίθετα μεταξύ τους, ενώ στο πεδίο των έξεων, κάθε έξη παράγει ένα μόνο πράγμα και η αντίθετη από αυτήν έξη κατ' ακολουθία, το αντίθετο πράγμα. Για παράδειγμα αναφέρει ότι η υγεία και η έξη της υγείας δεν κινεί ποτέ τον άνθρωπο να κάνει ανθυγιεινά πράγματα και παρατηρούμε ότι κάποιος άνθρωπος βαδίζει με τρόπο φυσιολογικό – υγιή μόνο υπό την προϋπόθεση ότι βαδίζει όπως θα βάδιζε ένας φυσιολογικός – υγιής άνθρωπος.

Μπορούμε να αναγνωρίσουμε την ύπαρξη μιας έξης σε έναν άνθρωπο διαμέσου της αντίθετής της και αυτό γίνεται ως εξής: αν γνωρίζουμε τι είναι η ευεξία, ξέρουμε και την καχεξία, ενώ περαιτέρω αναφέρεται ότι οι έξεις γίνονται γνωστές και

²⁴ Αριστοτέλης, Πολιτικά 1304a, 33-34

²⁵ Στεφανόπουλος Στεφ., ό.π., σ. 187, 219, 256.

διαμέσου των πραγμάτων που συνιστούν την ύπαρξή τους όπως δηλαδή αν διακρίνουμε σε έναν άνθρωπο σφιχτή και πυκνή σάρκα θα αναγνωρίσουμε πως κατέχει την έξη της ευεξίας. Στην αντίθετη περίπτωση, η μαλακή και η χαλαρή σάρκα είναι ενδεικτικά της καχεξίας.

Στις έξεις δε, αν το ένα από τα δύο αντίθετα αυτών λέγεται με περισσότερες σημασίες (και εδώ διακρίνεται η μετάβαση από το επίπεδο των πραγμάτων στο επίπεδο του λόγου), το αυτό ισχύει και για το αντίθετό του δηλαδή αν η λέξη δίκαιο χρησιμοποιείται με διαφορετικές έννοιες και η λέξη άδικο ενέχει επίσης πολλές έννοιες.

Η διαφορά έγκειται στο ότι οι διαφορετικές αυτές σημασίες μιας λέξης ενίοτε μπορεί να μην έχουν μεγάλη νοηματική απόσταση όπως αντιθέτως συμβαίνει με άλλες λέξεις και συγκεκριμένα με τη λέξη κλειδί, η οποία χρησιμοποιείται για να ονοματίσει το κόκαλο των ζώων αλλά και το μέσο - όργανο με το οποίο κλειδώνουμε τις πόρτες.

Προκειμένου να εντοπίσουμε την ουσία της λέξεως δικαιοσύνη, πρέπει να αναζητήσουμε τις ποικίλες σημασίες που μπορεί να περικλείει η φράση: «αυτός ο άνθρωπος είναι άδικος».

Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη τις κοινές αντιλήψεις, που ισχύουν για την έννοια, που έχει το επίθετο άδικος και κατ' επέκταση τη συμπεριφορά την οποία παρουσιάζει, ο άδικος άνθρωπος είναι:

Εκείνος, που παραβαίνει το νόμο δηλαδή ο παράνομος, είναι επίσης ο πλεονέκτης και ο άνισος, που περιφρονεί δηλαδή το ισομοίρασμα των αγαθών.

Συνεπώς, εκ του αντιθέτου συναγόμενο συμπεραίνεται ότι ο **δίκαιος άνθρωπος** είναι:

- Εκείνος ο οποίος σέβεται το νόμο δηλαδή ο νόμιμος. Εκείνος ο οποίος σέβεται την ισότητα (το ισομοίρασμα των αγαθών) δηλαδή ο ίσος.

Άρα το δίκαιο είναι: *Η νομιμότητα και η ισότητα* **Και το άδικο είναι:** *Το παράνομο (παράβαση του νόμου) και το άνισο (η ανισότητα).*

Συμπερασματικά:

Όταν οι άνθρωποι πράττουν κατά αυτούς τους τρόπους προκαλώντας βλάβες σε συμπολίτες τους αδικούν²⁶ βέβαια, ωστόσο δεν είναι άδικοι ούτε κακοί (πονηροί)

²⁶ Στεφανόπουλος Στεφ., ό.π., σ. 657, 728.

άνθρωποι εξαιτίας αυτών των πράξεών τους για το λόγο ότι η βλάβη που προκάλεσαν δεν ενέχει το ταπεινό ελατήριο της κακίας (δια μοχθηρίαν).

Αν όμως έβλαπταν εκ προαιρέσεως, τότε θα ήταν και άδικοι άνθρωποι εξ αιτίας του ότι προκάλεσαν βλάβη αλλά και μοχθηροί κακοί γιατί υπήρχε η κακία που τους ώθησε. Άρα εν προκειμένω ο αδικών είναι άδικος, όταν με την πράξη του παραβιάζει την αναλογία ή την ισότητα.

Στις μεν περιπτώσεις που η αδικία προκλήθηκε κατόπιν θυμού δηλαδή στις περιπτώσεις των αδικημάτων, ο δράστης δεν τέλεσε την πράξη εκ προμελέτης, αφού στην αρχή της πράξης δεν ήταν εκείνος, που έπειτα ενήργησε με οργή, αλλά εκείνος που τον εξερέθισε με τη συμπεριφορά του. Το ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω δεν είναι το αν όντως έγινε η πράξη, αλλά αν η τελεσθείσα πράξη ήταν δίκαιη δεδομένου ότι οργίλος γίνεται εκείνος που αντιλαμβάνεται την αδικία της ενέργειας εις βάρος του. Η δίκαιη πράξη κρίνεται ανάλογα από το σε ποια από τις δύο πλευρές βρίσκεται το δίκαιο (ο ενεργήσας είναι ο αδικήσας, ή μήπως ο εν τέλει αδικηθείς ήταν πραγματικά ο γνήσιος αδικήσας).

Καταληκτικά ο δίκαιος άνθρωπος είναι εκείνος που δικαιοπραγεί κατά βούληση και προαίρεση (προελόμενος δικαιοπραγία και αυτό όταν εκών πράττει).

Επίσης, «εάν τις ήθελε είναι αναιδής και μικρόλογος, κατ' ανάγκην θα είναι κλέπτης και ανελεύθερος»²⁷. Η απάντηση και ο προσδιορισμός αυτής της κατηγορίας προβλημάτων με το πέραςμα από τα «εξωτερικά χαρακτηριστικά στα ειδικά γνωρίσματα μιας εγκληματικής ψυχής» μπορεί να περιγραφεί σήμερα στον όρο «Εγκληματιομορφισμός»²⁸.

Από τις προπεριγραφόμενες ακούσια άδικες πράξεις κάποιες είναι άξιες συγγνώμης (συγγνωμονικά) και άλλες όχι.

- Οι άξιες συγγνώμης είναι εκείνες που πράττονται από τον αδικήσαντα ευρισκόμενο σε κατάσταση άγνοιας και λόγω της άγνοιας.

- Οι μη άξιες συγγνώμης είναι όσες κάνει κανείς όχι από άγνοια, αλλά ευρισκόμενος εξαιτίας πάθους του μη φυσικού ή ανθρώπινου σε κατάσταση άγνοιας (περιελθών εαυτόν εις κατάσταση αγνοίας). Αναλυτικότερα περιγράφεται αυτή η περίπτωση στα Ηθικά Μεγάλαια και συγκεκριμένα ο Αριστοτέλης εκεί αναφέρει ότι όταν κάποιος είναι αίτιος της άγνοιάς του και διαπράττει κάτι με την άγνοια της

²⁷ Αριστοτέλης, Φυσιогνωμικά 809^α, 20-25

²⁸ Πανούσης Γ., Φυσιогνωμική, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2009, σ. 53.

οποίας ο ίδιος είναι αίτιος, αυτός πλέον αδικεί και δίκαια ονομάζεται άδικος. Το αυτό συμβαίνει με τους μεθυσμένους οι οποίοι είναι αίτιοι της μέθης τους και της εξ αυτής άγνοιάς τους, επειδή μπορούσαν αυτοί να μην πιουν τόσο, ώστε από άγνοια να χτυπήσουν τον πατέρα τους.

1.4. Εφαρμογή του Δικαίου από τους άρχοντες στην κλασσική Αθήνα

1.4.1. Αξιωματούχοι- Άρχοντες με δικαστικά καθήκοντα

α. Οι Εννέα άρχοντες

Μια από τις σπουδαιότερες αρχές στην Αθήνα και η αρχαιότερη ήταν όπως προαναφέρθηκε αυτή των Εννέα αρχόντων²⁹. Η αρχή αυτή απαρτιζόταν αφενός από τρεις άρχοντες, τον επώνυμο, τον βασιλέα και τον πολέμαρχος με διαφορετικές μεταξύ τους αρμοδιότητες και αφετέρου από τους έξι θεσμοθέτες, στους οποίους προστέθηκε ένας γραμματέας, την εποχή του Κλεισθένη (508/7 π.Χ.)

Πρώτος τη τάξει μεταξύ των εννέα αρχόντων θεωρείτο ο Επώνυμος Άρχων που έδινε και το όνομα του στο πολιτικό έτος.

Η θητεία των εννέα αρχόντων³⁰ ήταν ετήσια, όπως και των περισσότερων αξιωματούχων, ενώ γινόταν διπλή κλήρωση, μία που πραγματοποιούσε κάθε φυλή και στη συνέχεια μία δεύτερη μεταξύ όλων των υποψηφίων των φυλών, που πραγματοποιούσαν οι θεσμοθέτες.

Στην εκλογική διαδικασία αρχικά συμμετείχαν οι «πεντακοσιομέδιμνοι», στην συνέχεια οι «τριακοσιομέδιμνοι», ενώ όταν ατόνησε ο σχετικός νόμος άρχισαν να εκλέγονται στο αξίωμα αυτό και θήτες, που συμμετείχαν στην κλήρωση χωρίς να δηλώνουν την τάξη τους³¹.

Οι εννέα άρχοντες ενεργούσαν από κοινού, ως συλλογικό όργανο, μόνο σε ειδικές περιπτώσεις, όπως ήταν οι εκλογές αξιωματούχων (αθλοθετών, στρατηγών, ταξιάρχων, ιπάρχων), καθώς οι οστρακισμοί.

²⁹ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σ. 55.

³⁰ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 94.

³¹ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», ό.π. σ.18-19.

Στις δικαστικές αρμοδιότητες των εννέα αρχόντων περιλαμβανόταν το προανακριτικό έργο για τις διαφορές που υπάγονταν σε καθέναν από αυτούς, η εισαγωγή αυτών των διαφορών στο αρμόδιο δικαστήριο και η άσκηση των καθηκόντων του προέδρου του δικαστηρίου.

Οι αρμοδιότητες καθενός από τους εννέα άρχοντες ήταν σαφώς διαχωρισμένες μεταξύ τους και αναλύονται ειδικότερα παρακάτω.

Ο επώνυμος άρχων³²

Ο επώνυμος άρχων ο οποίος έδινε το όνομά του στο χρόνο της αρχοντίας του συνδεδεμένου με το πολιτικό ημερολόγιο³³, είχε στην εποπτεία του τον οίκο και την οικογένεια³⁴ και ως εκ τούτου είχε την φροντίδα και τον έλεγχο των ορφανών, των «επικλήρων» και των γυναικών σε χηρεία που εγκυμονούσαν.

Ήταν υπεύθυνος για την εκμίσθωση περιουσιακών στοιχείων των ανηλίκων ορφανών, όπως και των «επικλήρων» μέχρι την ηλικία των δεκατεσσάρων ετών. Στους παραβάτες που κρίνονταν ένοχοι επέβαλλε πρόστιμα ανάλογα της πράξης και της περιουσιακής του κατάστασης, στα όρια όμως της δικαιοδοσίας του. Για μεγαλύτερες τιμωρίες πρότεινε εγγράφως την ποινή και τον προσκαλούσε να παρουσιαστεί μέσα σε τρεις ημέρες στο Ηλιαστικό Δικαστήριο.

Από το καθήκον του για τη φροντίδα των οίκων και των οικογενειών απέρρεε και η δικαστική του αρμοδιότητα για τις οικογενειακές και κληρονομικές διαφορές μεταξύ των Αθηναίων πολιτών για τις επίκληρες θυγατέρες, για διορισμό κηδεμόνα, για διορισμό επιτρόπου σε διανοητικά πάσχοντες και για διανομή κοινών περιουσιακών στοιχείων. Οι σχετικές αγωγές εγείρονταν ενώπιον του και ο ίδιος αναλάμβανε την ανάκριση, την εισαγωγή στο δικαστήριο και την προεδρία του δικαστηρίου.

Στην αρμοδιότητα του περιλαμβάνονταν επίσης και οι υποθέσεις που αφορούσαν ορισμένες θρησκευτικές γιορτές, όπως ήταν τα Διονύσια.

Ο Αριστοτέλης στην Αθηναίων Πολιτεία αναφέρει έναν κατάλογο αγωγών, που ενέπιπταν στη δικαιοδοσία του επωνύμου άρχοντα. Μεταξύ αυτών αναφέρει τις εξής: γραφαί κακώσεως γονέων (αγωγές για κακή συμπεριφορά απέναντι στους γονείς),

³² Αθηναίων Πολιτεία 56.2 &. Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ.19.

³³ Στεφανόπουλος Στέφ., 'Ελλήνων Θέσμις', σ. 495.

³⁴ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 94, 412.

κακώσεως ορφανών (αγωγές για κακή συμπεριφορά προς τα ανήλικα ορφανά εκ μέρους των επιτρόπων), κακώσεως οίκου ορφανικών (αγωγές για κακή διαχείριση από τους επιτρόπους των περιουσιακών στοιχείων των ορφανών), κακώσεως επικλήρου (αγωγές για κακή συμπεριφορά των επιτρόπων και άλλων προς «επίκληρο» κόρη)³⁵.

Ο άρχων-βασιλεύς³⁶

Ο άρχων-βασιλεύς προετοίμαζε τις μεγάλες θρησκευτικές γιορτές όπως τα Ανθεστήρια και τα Λήναια που ήταν αφιερωμένα στο Διόνυσο, οργάνωνε λαμπαδηδρομίες και είχε την επιμέλεια Ελευσινίων Μυστηρίων. Ο άρχων-βασιλεύς ανέκρινε και δικάζε ή έστελνε στο δικαστήριο τις καταγγελίες για ασέβεια και τις συναφείς υποθέσεις αντιποίησης ιερατικού αξιώματος.

Έλυνε τις διαφορές γύρω από τα προνόμια των γεννητών και των ιερέων που ανέκυπταν συχνά, αλλά η κύρια ενασχόληση του αφορούσε τις υποθέσεις του αίματος, όπου είχε την ευθύνη των «προδικασιών», των σύνθετων³⁷, δηλαδή, ανακριτικών πράξεων.

Επέβαλλε επίσης το προσωρινό μέτρο του αποκλεισμού από τους ναούς, τους άλλους ιερούς χώρους και την αγορά, όσων είχαν κατηγορηθεί για ανθρωποκτονία, μέχρι να εκδοθεί η δικαστική απόφαση.

Συνέχιζε ακόμη να δικάζει στο πρυτανείο μέχρι τον 4^ο αιώνα και να έχει την επιμέλεια και τη διαχείριση των ιερών γαιών και την ευθύνη παραλαβής και απόδοσης στους Ταμίες του ελαιολάδου.

Ο πολέμαρχος³⁸

Παλαιός αρχηγός του στρατού, ο πολέμαρχος τα πρώτα χρόνια της Δημοκρατίας διατήρησε το ρόλο του Συντονιστή των Στρατηγών αλλά μετά τη μάχη του Μαραθώνα οι εξουσίες του περιορίστηκαν και παραμερίστηκε από το σημαντικό αξίωμα των δέκα στρατηγών³⁹.

³⁵ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ.20.

³⁶ Αθηναίων Πολιτεία 57.1 & Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ. 21 & Στεφανόπουλος Στέφ., 'Ελλήνων Θέσμις', σ. 497.

³⁷ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 95, 413.

³⁸ Αθηναίων Πολιτεία 58.1

³⁹ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 94, 413.

Ο πολέμαρχος εξακολούθησε να έχει υπό την προστασία του τους ορφανούς πολέμου, τους οποίους η πόλη φρόντιζε να ανατρέφει με δημόσια δαπάνη.

Η κύρια δικαιοδοτική εξουσία του πολεμάρχου αφορούσε κυρίως τις υποθέσεις οικογενειακού και κληρονομικού δικαίου των «μετοίκων» και των «απελεύθερων» και ήταν ίδια με τη δικαιοδοσία που ασκούσε ο επώνυμος στους πολίτες.

Κατά μετοίκων που δεν είχαν προστάτη ασκείτο ενώπιον του πολεμάρχου η γραφή απροστασίου, καθώς ο νόμος απαιτούσε την υποχρεωτική εκπροσώπηση των μετοίκων από έναν Αθηναίο πολίτη, τον «προστάτη» τους. Ενώπιον του πολεμάρχου επίσης ενάγονταν με δίκη αποστασίου οι απελεύθεροι δούλοι που παρέβαιναν τις υποχρεώσεις απέναντι στους πρώην κυρίους τους ή τους εγκατέλειπαν.

Οι μέτοικοι από το 4ο π.Χ. αι. εμφανίζονταν αυτοπροσώπως στα δικαστήρια χωρίς την παρουσία του «προστάτη», ενώ είχαν την υποχρέωση καταβολής ενός ειδικού φόρου του μετοικίου. Η μη πληρωμή αυτού του φόρου είχε για τον μέτοικο ιδιαίτερα σοβαρές συνέπειες⁴⁰.

Οι Έξι θεσμοθέται⁴¹

Ο θεσμός των θεσμοθετών που εμφανίστηκε περί το 650 π.Χ. και κρατούσαν στα χέρια τους το δικαστικό ημερολόγιο της Αθήνας. Σύμφωνα με τον Αριστοτέλη ο ρόλος των θεσμοθετών αρχικά ήταν η συγκέντρωση, καταγραφή και διαφύλαξη των «θεσμίων», των αποφάσεων⁴² δηλαδή που είχαν ισχύ νόμου αλλά το πιθανότερο είναι ότι επρόκειτο για δικαστικούς αξιωματούχους που από το 600 περίπου π.Χ. οι θεσμοθέτες αποτέλεσαν μέλη του σώματος των εννέα αρχόντων και έγιναν από ισόβιοι ενιαύσιοι άρχοντες.

Οι θεσμοθέτες μαζί με τους υπόλοιπους εννέα άρχοντες συγκροτούσαν με κλήρωση τη σύνθεση του δικαστηρίου, καθόριζαν τις ημέρες λειτουργίας του δικαστηρίου και τη δικάσιμο.

Στη δικαιοδοσία τους ενέπιπτε ένας μεγάλος αριθμός υποθέσεων, όπως η καταχειροτονία, οι γραφές όπως η πρυτανική, η επιστατική, η προεδρική, δώρων, η νόμον μη επιτήδειον θείναι, η γραφή παρανόμων, «αι ευθύναι» των στρατηγών, οι

⁴⁰ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ.22.

⁴¹ Αθηναίων Πολιτεία 59.1

⁴² Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 95, 414.

δημόσιες αγωγές όπως η γραφή Ξενίας και Δωροξενίας, η γραφή συκοφαντίας, η γραφή ψευδοκλητείας, η γραφή μοιχείας, η γραφή βουλεύσεως, η γραφή δώρων κ.ά..

Επίσης ήταν αρμόδιοι να εξετάσουν τις αξιόποινες πράξεις στις οποίες δράστης ήταν πολίτης μιας πόλης μέλους της Α' Αθηναϊκής συμμαχίας, καθώς και τα αδικήματα μεταξύ ιδιωτών όπως η δίκη κλοπής, συμβόλων, εμπορικές διαφορές και εργασιακής σύμβασης στα μεταλλεία.

Ήλεγχαν τέλος, τα προσόντα των υποψηφίων αξιωματούχων, τους οποίους ήλεγχαν και στο τέλος της θητείας τους, ενώ μπορούσαν να καταδικάσουν σε θάνατο κάθε εξόριστο που παράνομα επέστρεφε στην Αττική⁴³.

β. Οι Ένδεκα⁴⁴

Οι Ένδεκα ήταν και αυτοί μια μορφή συλλογικής αρχής και εκλέγονταν με κλήρωση που διενεργούσαν οι θεσμοθέτες στο Θησείο. Παρά την ονομασία τους, δεν θα πρέπει να εξαιρεθούν από τον κλεισθένειο δεκαδικό κανόνα. Το πιθανότερο ήταν να κληρώνονταν ένας από κάθε μία από τις δέκα φυλές και ο ενδέκατος να ήταν γραμματέας, διότι όλοι οι αξιωματούχοι που ασκούσαν τις αρμοδιότητες τους συλλογικά, διέθεταν γραμματειακή υποστήριξη.

Αρχικά φαίνεται πως ασκούσαν μόνο διοικητικά καθήκοντα και είχαν υπό τον έλεγχο τους το δεσμωτήριο και την εποπτεία όσων προφυλακίζονταν. Αργότερα, στα διοικητικά τους καθήκοντα προστέθηκαν ορισμένες δικαστικές αρμοδιότητες⁴⁵, ενώ εξακολούθησε να υπάγεται στην εξουσία τους η εποπτεία του σωφρονιστικού συστήματος και των εκτελέσεων των θανατικών ποινών από το «δήμιο»⁴⁶.

Οι Ένδεκα ήταν επιφορτισμένοι με την εισαγωγή στο δικαστήριο των αμφισβητήσεων που δημιουργούνται με τις απογραφές των ακινήτων καθώς και των ενδείξεων που δεν υπάγονται⁴⁷ στην αρμοδιότητα των θεσμοθετών, με την εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων και με τον κολασμό ορισμένων «κακουργούντων», όπως οι λωποδύτες, οι τοιχωρύχοι, οι κλέφτες, οι μοιχοί, οι ανδραποδιστές.

⁴³ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ.25.

⁴⁴ Αθηναίων Πολιτεία 52.1 & Bonner and Smith Gertrude, “The administration of justice from Homer to Aristotle”.

⁴⁵ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 414.

⁴⁶ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ. 26.

⁴⁷ Στεφανόπουλος Στέφ., ‘Ελλήνων Θέσμια’, σ. 504.

Σύμφωνα με το νόμο του Σόλωνα, οι ένδεκα όφειλαν να παραδώσουν άκριτους στο δήμιο όσους από αυτούς συλλαμβάνονταν επ' αυτοφώρω και ομολογούσαν την πράξη τους. Τους υπόλοιπους, τους ανέκριναν και τους παρέπεμπαν στο δικαστήριο.

Στις περιπτώσεις που προβλέπονταν από τους νόμους και οι κακούργοι που συλλαμβάνονταν επ' αυτοφώρω, ομολογούσαν την ενοχή τους, καθώς και όσοι εξόριστοι επέστρεφαν στην Αθήνα παράνομα, συλλαμβάνονταν από τους Ένδεκα, οι οποίοι μπορούσαν να τους θανατώσουν⁴⁸.

«Οι δικαστικές αρμοδιότητες που προστέθηκαν κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του οργάνου, αφορούσαν επίσης τα αυτόφωρα αδικήματα. Σημειώνεται ιδιαίτερα ότι η έννοια του αυτόφωρου ήταν πολύ ευρύτερη από αυτήν που ισχύει και γνωρίζουμε σήμερα, αφού ο δράστης, δεν ήταν απαραίτητο να συλληφθεί την ώρα τέλεσης της εγκληματικής πράξης, αλλά αυτόφωρη θεωρείτο κάθε άδικη πράξη που είχε τελεσθεί φανερά και είχε λάβει δημοσιότητα, ώστε τόσο η διάπραξη της όσο και ο δράστης να θεωρούνταν δικονομικά δεδομένα. Συζήτηση γινόταν μόνο για το αν η τελεσθείσα πράξη ήταν ή όχι αξιόποινη⁴⁹».

Προκειμένου αντιμετωπιστούν ιδιαίτερες και επείγουσες καταστάσεις ο νομοθέτης είχε ιδρύσει ήδη από τον 6ο αιώνα τη διαδικασία της απαγωγής και της εφήγησης.

Κάνοντας χρήση της απαγωγής, ο Αθηναίος μπορούσε να συλλάβει το δράστη μιας αξιόποινης πράξης, να τον οδηγήσει, έστω και με τη βία, στον αρμόδιο άρχοντα και τότε να τον καταγγείλει, ενώ με τη διαδικασία της **εφήγησης** που ήταν λιγότερο επικίνδυνη και δεν απαιτούσε ιδιαίτερη σωματική ρώμη, αντί να συλλάβει το δράστη της αξιόποινης πράξης, ο μηνυτής οδηγούσε τον άρχοντα σε αυτόν.

Η σύλληψη γινόταν από τους τοξότες και βασικό προσόν της διαδικασίας ήταν η ταχύτητα της διεκπεραίωσης.

Συναφής διαδικασία ήταν και η **«ένδειξη»**, η καταμήνυση δηλαδή στους άρχοντες όσων ασκούσαν δικαίωμα ή αναλάμβαναν αξίωμα χωρίς να το δικαιούνται, που συνοδευόταν από το αίτημα της άμεσης σύλληψης τους. Οι διαδικασίες της απαγωγής, της εφήγησης και της ένδειξης αφορούσαν αυτόφωρα αδικήματα και οι

⁴⁸ Γιούνη Μ., «ατιμος εστω ατιμος τεθνατω», σ. 41, 60 κ.ε.

⁴⁹ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., «Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα», σ. 27.

άρχοντες, αν δεν υπήρχε εγγυοδοσία, ήταν υποχρεωμένοι να προφυλακίσουν τον κατηγορούμενο μέχρι να εισαχθεί η υπόθεση του στο δικαστήριο⁵⁰.

γ. Οι Τεσσαράκοντα⁵¹

«Οι Τεσσαράκοντα αποτελούσαν μια συλλογική αρχή με σαράντα μέλη και ετήσια διάρκεια, ήτοι δέκα τετραμελείς δικαστικές ομάδες. Για τη συγκρότηση των δικαστικών αυτών ομάδων γινόταν κλήρωση τεσσάρων μελών από κάθε μία από τις 10 φυλές. Κάθε ομάδα έπαιρνε το όνομα της από τη φυλή που εκπροσωπούσε⁵²».

Η ιδέα της συστάσεως μιας παρόμοιας αρχής ανάγεται στον Πεισίστρατο στα μέσα του 6ου π.Χ. αιώνα, ο οποίος επεδίωξε τη δημιουργία μίας δικαστικής αποκέντρωσης και επίλυση των τοπικών διαφορών σε περιφερειακό επίπεδο.

Η δικαιοδοσία των Τεσσαράκοντα εκτίνετο τόσο στις ποινικές υποθέσεις ελάσσονος σημασίας, όσο και στις μικροϋποθέσεις στις οποίες η αξία του επιδίκου αντικειμένου ήταν μικρότερη από δέκα δραχμές. Γενικά υπάγονταν στη δικαιοδοσία τους οι περισσότερες ιδιωτικές διαφορές πολιτών, μετοίκων και ξένων, εκτός αν λόγω αντικειμένου ανήκαν στη δικαιοδοσία άλλου άρχοντα, καθώς και όσες διαφορές αφορούσαν θέματα κυριότητας και νομής⁵³.

δ. Οι Εισαγωγείς

Οι εισαγωγείς⁵⁴ ήταν μια πενταμελής αρχή και εκπροσωπούσε κάθε ένας δύο φυλές μάλλον εκ περιτροπής. Οι εισαγωγείς βοηθούσαν τους θεσμοθέτες και στη δικαιοδοσία τους ανήκε η εισαγωγή ενώπιον των δικαστηρίων μία σειρά από αστικές και ποινικές καταθέσεις καθώς και των έμμηνων δικών⁵⁵.

Ειδικότερα στις έμμηνες δίκες⁵⁶ περιλαμβάνονταν, μεταξύ άλλων, η δίκη προικός, οι αγωγές που αναφέρονταν σε δάνεια, οι αγωγές κατ' αυτών που είχαν δανειστεί κεφάλαια προκειμένου να εμπορευθούν στην αγορά, υποθέσεις για άδικες βιαιοπραγίες, για διαφορές δανείου μεταξύ φίλων, και τραπεζιτικά δίκαι.

⁵⁰ Στεφανόπουλος Στέφ., 'Ελλήνων Θέσμια', σ.712-714.

⁵¹ Αθηναίων Πολιτεία 53.1.

⁵² Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., ό.π. σ.33.

⁵³ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 416.

⁵⁴ Αθηναίων Πολιτεία 52.2.

⁵⁵ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 417.

⁵⁶ Bonner Robert and Smith Gertrude, "The administration of justice from Homer to Aristotle", σ.101.

Στην αρμοδιότητα τους ανήκαν επίσης και οι Εφέσεις των συμμάχων κατά των αποφάσεων καθορισμού των εισφορών τους

ε. Οι ναυτοδίκαι

Για τους ναυτοδίκες δεν υπάρχουν άλλες πληροφορίες γιατί σαν δικαστική αρχή δεν λειτούργησε για μεγάλο χρονικό διάστημα και καταργήθηκε τον 4ο π.Χ. αιώνα. Οι ναυτοδίκες είχαν δικαιοδοσία για ορισμένες ναυτικές υποθέσεις, αλλά φαίνεται ότι την καθ' ύλην αρμοδιότητα τους την προσδιόριζε η ιδιότητα ενός από τους διαδίκους (αν δηλαδή ο διάδικος ήταν ναύκληρος)⁵⁷.

Ίσως όμως και να μην είχαν δικαστικές αρμοδιότητες εκτός από τη διεύθυνση της ακροαματικής διαδικασίας στην περίπτωση που είχαν αναλάβει ανακριτικά καθήκοντα σε μία υπόθεση⁵⁸.

στ. Οι ξενοδίκαι

Ομοίως η αρχή των ξενοδικών⁵⁹, φαίνεται ότι καταργήθηκε μετά το 440 π.Χ. Η δικαιοδοσία των ξενοδικών αφορούσε, πολύ πιθανόν, τις γραφές ξενίας της περιόδου 450-440 π.Χ. κατά των ξένων και μετοίκων που είχαν εγγραφεί παράνομα στα μητρώα της πόλης. Μια σειρά από τέτοιες γραφές ασκήθηκαν προφανώς κατά των μητροξένων μετά την εισαγωγή το 451 π.Χ. του νόμου που έθετε ως προϋπόθεση της κτήσης της ιδιότητας του Αθηναίου πολίτη να είναι και οι δύο γονείς Αθηναίοι.

«Μια δεύτερη σειρά γραφών ξενίας πρέπει να ασκήθηκαν μετά τον λιμό του 445 π.Χ. και την αναθεώρηση των μητρώων των δήμων, προκειμένου να αποκλειστούν από την δωρεάν διανομή σίτου οι μέτοικοι. Δηλαδή, η καθ' ύλην αρμοδιότητα των ξενοδικών, όπως συνέβαινε και με την αρμοδιότητα των ναυτοδικών, προσδιοριζόταν από την ιδιότητα του ενός διαδίκου. Έπρεπε δηλαδή ο ένας διάδικος να είναι ξένος, να μην έχει την ιδιότητα του Αθηναίου⁶⁰».

⁵⁷ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., ό.π., σ.35.

⁵⁸ Στεφανόπουλος Στέφ., 'Ελλήνων Θέσμια', σ. 500, 530.

⁵⁹ Bonner Robert and Smith Gertrude, "The administration of justice from Homer to Aristotle", σ.185.

⁶⁰ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., ό.π., σ. 35.

ζ. Στρατιωτικοί

Οι δέκα στρατηγοί⁶¹ κατείχαν ένα από τα πιο σημαντικά αξιώματα της πόλης της Αθήνας. Δεν κληρώνονταν, όπως οι περισσότεροι από τους υπόλοιπους αξιωματούχους, αλλά εκλέγονταν με «χειροτονία» (με ανάταση των χεριών) στην Εκκλησία του Δήμου.

Είχαν δικαιοδοσία για στρατιωτικά εγκλήματα, όπως ήταν η ανυποταξία, η λιποταξία και μερικά άλλα. Για τα αδικήματα αυτά υπήρχαν οι αντίστοιχες γραφές (άστρατείας, λιποταξίου, αποβεβληκέναι την ασπίδα, αποναυτίου ή αναυμαχίου).

Οι στρατηγοί στο πεδίο της μάχης είχαν ακόμη εξουσία να τιμωρούν τους οπλίτες που απειθαρχούσαν. Μπορούσαν να τους φυλακίζουν (δήσαι), να τους εξορίζουν με δημόσια διακήρυξη (εκκηρύξαι) ή να τους επιβάλλουν πρόστιμο (επιβολήν επιβάλλειν)⁶².

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι οι αξιωματούχοι δεν δίκάζαν, με τον τρόπο των βασιλέων της αρχαϊκής περιόδου, αλλά με τις αποφάσεις τους έλυναν τις διαφορές, επιβάλλοντας συγχρόνως κυρώσεις. Το κύριο όμως έργο των αξιωματούχων της δημοκρατικής Αθήνας ήταν να θέσουν σε λειτουργία το μηχανισμό της δικαιοσύνης με την «εισαγωγή» των υποθέσεων στο δικαστήριο. Η δικαιοδοσία τους σταματούσε εκεί που άρχιζε η εξέταση της ουσίας της υπόθεσης που θα οδηγούσε στη δικαστική απόφαση.

1.4.2. Αξιωματούχοι- Άρχοντες με αστυνομικά καθήκοντα

Όπως προαναφέρθηκε οι Άρχοντες που ασκούσαν δικαστικά καθήκοντα, κατά κάποιο τρόπο ασκούσαν και Αστυνομικά καθήκοντα (π.χ οι Έντεκα), με τη σημερινή βέβαια έννοια του όρου, καθόσον μπορούσαν να συλλάβουν με ίδιες δυνάμεις ή με βοήθεια πολιτών ή μετά από υπόδειξη, να προφυλακίσουν και να κάνουν αστυνομική προανάκριση. Εκτός όμως αυτών είχαν οριστεί και άλλοι Άρχοντες που ασκούσαν εξειδικευμένα αστυνομικά καθήκοντα.

Μετά την περιτείχιση της Αθήνας και του Πειραιά από τον Θεμιστοκλή δημιουργήθηκαν δύο μεγάλα αστικά κέντρα εργασίας, εμπορίου και προόδου αλλά

⁶¹ Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 106, 414.

⁶² Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., ό.π., σ. 36.

ανεδείχθησαν ταυτόχρονα οι αδυναμίες των μέχρι τότε διοικητικών αρχών να αντιμετωπίσουν τις σύγχρονες ανάγκες της αστυνόμευσης, με αποτέλεσμα η Πολιτεία να ορίσει, αναλόγως το αντικείμενο του ελέγχου, ως Άρχοντες :

α) Αστυνόμους, β) Αγορανόμους, γ) Μετρονόμους, δ) Σιτοφύλακες, ε) Επιμελητές του εμπορίου, στ) Γυναικονόμους, ζ) Οδοποιούς, η) Τειχοποιούς, θ) Επιμελητές των κρηνών, ι) Φύλακες λιμένος, ια) Κοπρολόγους, ιβ) Αγρονόμους ή Υλωρούς⁶³.

Οι ανωτέρω ασκούσαν με τον ένα ή τον άλλον τρόπο αστυνομικό έργο και τα καθήκοντα τους αναφέρονται αναλυτικά στη συνέχεια.

Αστυνόμοι

Οι Αστυνόμοι⁶⁴ στην Πολιτεία των Αθηναίων ήταν 10⁶⁵, εκ των οποίων 5 στην Αθήνα και 5 στον Πειραιά και είχαν τα εξής καθήκοντα :

- επιτηρούσαν τα δημόσια και ιδιωτικά κτήματα,
- ενεργούσαν ανάλογα προκειμένου τα ετοιμόρροπα κτίρια να επισκευάζονται,
- είχαν την επιστασία της συντήρησης και επιδιόρθωσης των δημοσίων οδών και λεωφόρων,
- υποχρέωναν τους πολίτες να συμμορφώνονται με τους νόμους που αφορούσαν τη κατασκευή και την λειτουργικότητα των οικοδομών,
- φρόντιζαν μέσω των δημοσίων υπηρετών να ενταφιάζονται όσοι πέθαιναν στους δρόμους,
- μεριμνούσαν για το σεβασμό των ορίων των ιδιοκτησιών και δρούσαν προληπτικά ούτως ώστε η τυχόν μετακίνηση αυτών να μη δημιουργεί αμφισβητήσεις,
- φρόντιζαν για την ευταξία και την ευκοσμία της πόλης και των περιχώρων και απέτρεπαν τους ανθρώπους αλλά και τα ζώα να προκαλούν φθορές στις περιουσίες των πολιτών,
- είχαν την εποπτεία της υπηρεσίας των υδάτων,
- είχαν την επιμέλεια της τειχοποιίας, των κρηνών και των λιμένων,
- ήταν επιφορτισμένοι γενικά με την αστυνόμευση της πόλεως και ειδικά για την καθαριότητα των οδών είχαν υπό τις διαταγές τους κοπρολόγους, οι οποίοι

⁶³ Αδάμ- Μαγνήσαλη Σοφ., ό.π., σελ.36-37

⁶⁴ Αθηναίων Πολιτεία 50.2-1

⁶⁵ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, ό.π., σ. 58.

έπρεπε να αποθέτουν την κόπρων δέκα τουλάχιστον στάδια έξω από τα τείχη της πόλεως,

- ήταν αρμόδιοι για την τήρηση των όρων της (ενοικίασης) πρόσληψης των διασκεδαστών τους οποίους έλεγχαν για τη συμπεριφορά και την ενδυμασία τους. Λέγεται άλλωστε ότι κάποτε (τέλος 5^{ου} αιώνα) τιμώρησαν τους Κυνικούς επειδή φορούσαν λινά⁶⁶,

- μεριμνούσαν για την τήρηση των ηθών και της ευκοσμίας και στα καθήκοντα τους περιλαμβάνονταν η εποπτεία των αυλητρίδων, των ψαλτριών, των ορχηστρίδων, οι οποίες παρείχαν μουσική διασκέδαση και ίσως και ερωτική συντροφιά⁶⁷ και η επιτήρηση των πολιτών που περιφέρονταν με απρεπή ενδυμασία⁶⁸,

- φρόντιζαν για τη φύλαξη των διαθηκών που κατατίθεντο σε αυτούς, δικαιοδοσία βέβαια που δεν την είχαν αποκλειστικώς, αλλά δυνητικά αφού η φύλαξη μπορούσε να ανατεθεί και με άλλες αρχές,

- ασκούσαν τη δικαστική εξουσία είτε μόνοι, είτε μαζί με τους Αγορανόμους για τις περιπτώσεις που προβλέπονταν από το νόμο. Δηλαδή είχαν το δικαίωμα να επιβάλλουν ποινές, καθώς και να ηγηθούν του Δικαστηρίου για τα θέματα της αρμοδιότητάς τους.

Από τα ψηφίσματα του 320 π.Χ και 284 π.Χ συνάγεται ότι είχαν ανατεθεί καθήκοντα για την ευκοσμία και τη διακόσμηση των οδών και των πλατειών κατά τις εορτές, στους Αστυνόμους.

Αγορανόμοι

Οι αγορανόμοι⁶⁹ ήταν και αυτοί 10, πέντε στην Αθήνα και πέντε στον Πειραιά και η αναγκαιότητα για τη θεσμοθέτηση τους επεβλήθη από τις ανάγκες της αγοράς για έλεγχο του εμπορίου⁷⁰ και των αγοραπωλησιών, για την τήρηση της καθαριότητας και της ευκοσμίας και την ομαλή διεξαγωγή των εμπορικών κανόνων με σκοπό την επάρκεια των προϊόντων που ήταν αναγκαία για τη διαβίωση των πολιτών. Η δικαιοδοσία τους περιορίζονταν στις μικρές ποσότητες που πωλούνταν στην αγορά.

⁶⁶ P.J Rhodes "A commentary on the Aristotelian *Athenaion Politeia*" σελ.573

⁶⁷ Του ιδίου, σελ.574

⁶⁸ Στέφανος Στεφανόπουλος 'Ελλήνων Θέσμια', σελ.502

⁶⁹ Αθηναίων Πολιτεία 51.1

⁷⁰ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, ό.π., σ. 58.

Για τις μεγάλες ποσότητες που η πώληση γίνονταν εκτός της αγοράς ο έλεγχος πραγματοποιούνταν από την εφορία των επιμελητών του εμπορίου.

Ειδικότερα είχαν τα κάτωθι καθήκοντα:

- είχαν την επιμέλεια της αγοράς εξ ου και το όνομά τους,
- όριζαν τις θέσεις που θα καταλάμβαναν οι μικροέμποροι και ήλεγχαν την ποιότητα των προϊόντων,
- επιμελούντο για την ευκοσμία και την τάξη της αγοράς και ήλεγχαν τα μέτρα και σταθμά προλαμβάνοντας παράλληλα κιβδηλίες ή απάτες εκ μέρους των αγοραστών ή των πολιτών,
- εισέπρατταν το οριζόμενο από το νόμο τέλος που όφειλαν να δώσουν οι έμποροι και αν ήταν ξένοι κατέβαλλαν επιπλέον και το *ξενικόν τέλος*,
- όριζαν την τιμή των προϊόντων και επιμελούντο της εφαρμογής των νόμων της αγοράς,
- είχαν την εξουσία για μικροδιαφορές να δικάζουν και να επιβάλλουν πρόστιμα μέχρι ενός ορισμένου ποσού. Τους ξένους και τους δούλους παραβάτες είχαν τη δυνατότητα να τους μαστιγώνουν και να τους φυλακίζουν. Προκειμένου όμως για βαριά παράβαση είχαν υποχρέωση να παραπέμπουν τον παραβάτη στα τακτικά δικαστήρια, έχοντας κάνει προηγουμένως προανάκριση, στη δε δίκη προήδρευαν του δικαστηρίου,
- είχαν την επιμέλεια των οικοδομημάτων της αγοράς, των ιερών και των κρηνών,
- επιτηρούσαν τις εταίρες και όριζαν το μίσθωμα που ελάμβαναν και αυτό που θα κατέβαλλαν ως τέλος, το λεγόμενο *πορνικό τέλος*.

Μετρονόμοι

Οι μετρονόμοι ήταν και αυτοί 10, πέντε στην Αθήνα και πέντε στον Πειραιά και έργο τους ήταν να ελέγχουν τα μέτρα και σταθμά στην αγορά⁷¹ για την αποφυγή των αδικιών. Τα δημόσια μέτρα και σταθμά έφεραν οι υπηρέτες των μετρονόμων, οι *προσμετρητές*, οι οποίοι ήλεγχαν τις μετρήσεις και λάμβαναν καθορισμένο τίμημα από τους αιτούντες τον έλεγχο⁷².

⁷¹ Της ιδίας, σ. 58.

⁷² Αθηναίων Πολιτεία 51.2

Σιτοφύλακες

Μία από τις πρωτεύουσες ανάγκες της πολιτείας των Αθηνών ήταν η ευημερία των πολιτών και προσπαθούσε με κάθε τρόπο να εξασφαλίζει σε αυτούς την ευδαιμονία. Το έδαφος της Αττικής όμως δεν μπορούσε να εξασφαλίσει την παραγωγή και επάρκεια του σίτου, γι' αυτό γίνονταν εισαγωγές⁷³ του προϊόντος και υπήρχε αυστηρός έλεγχος κατά την εμπορία του για να αποφεύγονται οι υπερβολικές αυξήσεις της αγοράς και η έλλειψη του.

Αρκετές ποσότητες σίτου εισάγονταν από τον Εύξεινο Πόντο και οι μεγαλέμποροι υποχρεώνονταν να φέρουν όλο το φορτίο στην Αθήνα ενεργώντας πρωτίστως ως πολίτες και οι παραβάτες τιμωρούνταν για ασέβεια προς την Πολιτεία.

Οι Σιτοφύλακες⁷⁴ ήταν επίσης 10 αρχικά, αλλά τον 4^ο αιώνα π.Χ. ανήλθαν στην Αθήνα είκοσι και στον Πειραιά 15, έχοντας τα εξής καθήκοντα:

- ήλεγχαν την άφιξη των πλοίων που μετέφεραν σιτάρι και φρόντιζαν για την τήρηση των περί εισαγωγής νόμων,

- κατέγραφαν σε βιβλία που πιθανώς τηρούνταν στον Πειραιά τις ποσότητες που εισάγονταν, ελέγχοντας του σιτοπώλες,

- είχαν την επιμέλεια για τον ορισμό της τιμής, όριζαν αναλόγως διατιμήσεις των προϊόντων και επέβλεπαν την ποιότητα των αλεύρων και του σίτου,

- μεριμνούσαν για την τήρηση των νόμιμων μέτρων και σταθμών και προσπαθούσαν να αποκαλύψουν τυχόν δόλο των εμπόρων και των αρτοπωλών, υπήρχε δηλαδή επικάλυψη αρμοδιοτήτων με τους μετρονόμους και τους αγορανόμους, αλλά σε ότι αφορά μόνο το συγκεκριμένο προϊόν.

Όσοι αμελούσαν τις υποχρεώσεις τους καταδικάζονταν σε θάνατο μετά από εισαγωγή σε δίκη στη Βουλή.

Η Πολιτεία όμως δεν έπαιρνε μόνο προληπτικά μέτρα ή ανασταλτικά αλλά φρόντιζε σε περίπτωση έλλειψης σίτου να τροφοδοτεί η ίδια την αγορά, πολλές φορές δημόσια δαπάνη, ή με συμμετοχή των πιο εύπορων πολιτών. Το ίδιο έπρατταν και στις γιορτές ή σε περίπτωση δωρεάς ξένους ηγέτες.

Επιμελητές του εμπορίου

⁷³ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, ό.π., σ. 59.

⁷⁴ Αθηναίων Πολιτεία 51.3

Οι επιμελητές του εμπορίου⁷⁵ φρόντιζαν για τη λειτουργία των νόμων του εμπορίου που γίνονταν σε μεγάλες ποσότητες και για την έγκαιρη τροφοδοσία της πολιτείας με την αναγκαία ποσότητα προϊόντων, ούτως ώστε να υπάρχει πληρότητα στην αγορά. Όσον αφορά τις εισαγωγές σίτου, φρόντιζαν να περιέρχονται στην πολιτεία τα 2/3 της ποσότητας που εισάγονταν συνεργαζόμενοι προς τούτο με τους Σιτοφύλακες.

Επίσης ήλεγχαν και δεν επέτρεπαν σε Αθηναίο ή Μέτοικο να δανείσει χρήματα σε πλοίο που είχε σκοπό να φέρει στην Αθήνα σιτάρι.

Οι αρμοδιότητές τους μοιάζουν με αυτές των σιτοφυλάκων⁷⁶ αλλά είναι διακριτές. Τους παραβάτες δε τους ανέκριναν και τους εισήγαγαν στο δικαστήριο για να δικαστεί.

Γυναικονόμοι

Οι Γυναικονόμοι ήταν οι επί των ηθών αστυνομική αρχή και είχαν τα εξής καθήκοντα:

i.κατά τη διάρκεια των συμποσίων, στους γάμους, τις γεννήσεις και τους θανάτους οι Γυναικονόμοι συμπράττοντας με τους Αρεοπαγίτες ήλεγχαν τον αριθμό των προσκεκλημένων και αν αυτοί ήταν πάνω από 30 άτομα, όπως όριζε ο νόμος απέβαλλαν τους πλεονάζοντες. Προς τούτο υπήρχε σχετική ειδοποίηση από τους μάγειρες των εκδηλώσεων, οι οποίοι είχαν προηγουμένως καταγραφεί,

ii.επιτηρούσαν την ευκοσμία των γυναικών και σε περίπτωση παράβασης επέβαλλαν πρόστιμο,

iii.ο Σόλων ως προς τις εξόδους των γυναικών έθεσε νόμο με τις παρακάτω δεσμεύσεις:

- μοιχευθείσα γυνή δεν μπορούσε να εισέλθει σε δημόσιο μέρος και μπορούσε όποιος την αντιλαμβάνονταν να την τιμωρήσει, χωρίς όμως να φτάσει μέχρι τον φόνο

- η κατηγορηθείσα για μοιχεία δεν μπορούσε να στολιστεί και μπορούσε οποιοσδήποτε να της αφαιρέσει το στολισμό, να της σκίσει το φόρεμα και να ασκήσει βία εναντίον της, χωρίς όμως να τη φονεύσει ή να την ακρωτηριάσει. Σκοπός ήταν να

⁷⁵ Αθηναίων Πολιτεία 51.4 (βλ. και Bonner and Smith “ The administration of justice from Homer to Aristotle”) σελ.62

⁷⁶ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, ό.π., σ. 59.

μη μπορεί αυτή (ως άτιμη) να εισέρχεται σε μέρη όπου ήταν έντιμες γυναίκες και τις διαφθείρει.

- η γυναίκα που περιφέρονταν στους δρόμους με μη κόσμια ενδυμασία τιμωρούνταν με πρόστιμο 1000δρχ.

- όταν εξέρχονταν από το σπίτι της δεν μπορούσε να φέρει περισσότερα από 3 ιμάτια, ούτε να κρατάει φαγώσιμα ή ποσό μεγαλύτερο του ενός οβολου, ούτε να περιφέρεται τη νύχτα άνευ αμάξης και λυχνού

- οι εταίρες έπρεπε να φορούν ρούχα με ποικίλα και ζωηρά χρώματα για να ξεχωρίζουν από τις άλλες γυναίκες που όφειλαν να είναι σεμνά ενδεδυμένες

Οδοποιοί

Οι οδοποιοί⁷⁷ ήταν πέντε και καθήκον τους ήταν να επιμελούνται την κατασκευή και την επισκευή των οδών⁷⁸. Για το σκοπό αυτό είχαν υπό τις διαταγές τους δημόσιους εργάτες.

Τειχοποιοί

Οι τειχοποιοί αποτελούσαν μέλη της Αστυνομίας της πόλεως, εξελέγοντο από τις Φυλές και καθήκον τους ήταν να εποπτεύουν τη συντήρηση των δημοσίων οικοδομημάτων, των δημοσίων έργων και να επιμελούνται τις αναγκαίες εργασίες που απαιτούνταν για την κατασκευή ή επισκευή του τείχους της πόλεως.

Επιμελητής των κρηνών

Ο επιμελητής των κρηνών⁷⁹ ήταν ένας στην Αθήνα και ήταν υπεύθυνος για την κατασκευή των κρηνών, των αγωγών του νερού⁸⁰ και των υπονόμων. Η θέση του δε ήταν άκρως σημαντική καθότι πολλές φορές η Αττική μαστίζονταν από λειψυδρία. Ο Άρχων αυτός ήταν αιρετός και στη θέση είχαν διατελέσει σημαντικοί άντρες της εποχής, όπως ο Θεμιστοκλής. Για την υποβοήθηση του έργου του είχαν βοηθούς τους λεγόμενους *κρηνοφύλακες*.

⁷⁷ Αθηναίων Πολιτεία 54.1

⁷⁸ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, ό.π., σ. 61.

⁷⁹ Αθηναίων Πολιτεία 43.1

⁸⁰ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, ό.π., σ. 64.

Από τον Πλούταρχο αναφέρεται ότι κατά τον 5^ο αιώνα ονομάζονταν Επιστάτες των υδάτων. Είχε δε αρμοδιότητα να επιβάλλει πρόστιμο σε όσους παρέβαιναν τις σχετικές διατάξεις.

Φύλακες λιμένος

Κι αυτοί επιτελούσαν αστυνομικό έργο και αρμοδιότητα είχαν τη φύλαξη του λιμένος και την επιμέλεια της τειχοποιίας αυτού.

Κοπρολόγοι

Οι κοπρολόγοι διατελούσαν υπό τις διαταγές των Αστυνόμων, δεν ήταν Αρχή, αλλά εργάτες και αρμοδιότητα τους ήταν η καθαριότητα των οδών.

Αγρονόμοι ή υλωροί

Οι αγρονόμοι ή υλωροί⁸⁵ αναφέρονται από τον Πλάτωνα και κύριο τους έργο ήταν η επιτήρηση των εξωτερικών ορίων της πόλεως, η προστασία αυτής από επιδρομές εχθρών (για το λόγο αυτό κατασκεύαζαν τάφρους και οχυρωματικά έργα), και ασκούσαν αστυνομικό έργο εκτός του άστεως.

Κατά μία εκδοχή οι υλωροί ασκούσαν τα καθήκοντά τους στα δασώδη μέρη της χώρας, ενώ οι αγρονόμοι στα ασκεπή τοιαύτα.

Είχαν επίσης αρμοδιότητα να κατασκευάζουν τάφρους και οχυρωματικά έργα για την αποφυγή επιδρομών στην πόλη.

Άλλες αρχές διαθέτουσες αστυνομική εξουσία

Πριν την εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας την επιμέλεια της ασφάλειας της πόλεως την είχαν οι στρατηγοί⁸¹.

Επί Δημοκρατίας την αστυνομική δικαιοδοσία στους ξένους την είχε ο Πολέμαρχος που ήταν ένας από τους 9 Άρχοντες.

Οι Πρυτάνεις ασκούσαν αστυνομικά καθήκοντα στη Βουλή και στην Εκκλησία του Δήμου κατά τον 5^ο αιώνα, ενώ κατά τον 4^ο αιώνα η επιμέλεια αυτή περιήλθε στους Προέδρους των Εκκλησιών.

Στους δήμους της Αττικής αστυνομικό έργο ασκούσαν και οι τοπικοί Δήμαρχοι.

⁸¹ Αθηναίων Πολιτεία 50

Όπως όλοι οι Άρχοντες έτσι και οι Αστυνόμοι ήταν κληρωτοί και η εκλογή τους γίνονταν μεταξύ των ευπορότερων αρχικά, ενώ επί Δημοκρατίας μεταξύ όλων των πολιτών⁸², οι οποίοι έπρεπε επιτυχώς να δοκιμαστούν αποδεικνύοντας με μάρτυρες ότι είναι Αθηναίοι πολίτες και από τους δύο γονείς, ότι τιμούν τον Απόλλωνα και το Δία, ότι έχουν οικογενειακούς τάφους, ότι είναι ευσεβείς προς τους γονείς και ότι εκπλήρωσαν τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις⁸³.

Αφού βεβαιώνονταν τα παραπάνω ερωτάτο αν κάποιος από το κοινό έχει να απαγγείλει κάποια μομφή προς το πρόσωπο του υποψηφίου και αν αυτό συνέβαινε, δίνονταν ο λόγος στον κατήγορο να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του μέχρι που τελικά το δικαστήριο αποφάσιζε ανέκκλητα.

Κατά τη διάρκεια της θητείας τους οι Άρχοντες όφειλαν να διάγουν βίο έντιμο, ήταν σεβαστοί κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους και τιμωρείτο αυστηρά όποιος τους εξύβριζε γιατί θεωρείτο ότι η ύβρις απευθύνετο στην Πολιτεία.

Οι Αστυνόμοι τηρούσαν αρχείο το οποίο ονομάζονταν «Αστυνόμιον».

Όλοι οι Άρχοντες με το πέρας της θητείας τους όφειλαν να δώσουν λόγο⁸⁴ για τα πεπραγμένα τους ενώπιον της αρχής των Λογιστών και σε περίπτωση κατάχρησης εξουσίας υπόκειντο σε ποινική ευθύνη.

Οι Αστυνόμοι είχαν για την υποβοήθηση του έργου τους εκτελεστικά όργανα τα οποία ονομάζονταν Δημόσιοι Υπηρέτες. Αυτοί ήταν συνήθως δούλοι Θράκες ή Σκύθες ή άλλων Παραπόντιων χωρών. Ήταν δε μεγάλη τιμή για αυτούς γιατί η Πολιτεία τους ανέθετε την εκτέλεση και την τήρηση των νόμων, ως και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών.

Στην εποχή του Περικλή τα όργανα αυτά που ονομάζονταν και *τοξότες* ανέρχονταν στους 1.000 έως 1.200 και χρησιμοποιούνταν για την φρουρά της πόλης, την ευκοσμία και την τάξη στην Εκκλησία, στα Δικαστήρια και γενικά στους δημόσιους χώρους, ακόμη και στα θέατρα.

Επίσης οι Πρυτάνεις μέσω τοξοτών ασκούσαν Αστυνομικά καθήκοντα στη Βουλή και στην εκκλησία του Δήμου κατά του Ε΄ αιώνα ενώ στο Δ΄ αιώνα την τάξη επιμελούντο οι πρόεδροι της εκκλησίας που χρησιμοποιούσαν για όργανα την προεδρεύοντα φυλή και τους έφηβους, οι οποίοι αρχικά ήταν στρατιωτικό σώμα που

⁸² Biscardi A., «Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο», ό.π., σ. 106, επ..

⁸³ Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθην. δημοκρατία, ό.π., σ. 72, επ..

⁸⁴ Της ιδίας, σ. 110.

προορίζονταν για την ασφάλεια της Χώρας αλλά τον Δ΄ αιώνα εκτελούσαν αστυνομικά καθήκοντα.

Πέραν των ανωτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι για την διαλεύκανση ειδικών εγκλημάτων υπήρχαν οι δέκα «ζητητές», για την είσπραξη των εισφορών και προστίμων είχαν οριστεί δέκα «πράκτορες», ενώ για την εξεύρεση πρόσθετων πόρων τις δύσκολες ώρες αρμόδιοι ήταν οι δέκα «ποριστές»⁸⁵.

Πρέπει να σημειωθεί ότι μυστική Αστυνομία δεν υφίστατο την περίοδο εκείνη, καθώς ήταν ακατανόητο στη δημοκρατία όπου ο ασθενής μπορούσε φανερά ως Πολίτης να καταστεί κατηγορος εναντίον οποιουδήποτε παραβάτη καθώς και να αποτελέσει μέλος δικαστικού σώματος και να δικάζει διάφορες υποθέσεις.

1.4.3. Συμπεράσματα

Στην κλασσική Αθήνα ο νόμος έγινε αντικείμενο διαλλακτικότητας, φιλοσοφίας, αμφισβήτησης, δημοκρατικής λειτουργίας, ελευθερίας έκφρασης και ταυτόχρονα εγγυητής σταθερότητας.

Η προέλευση του νόμου είτε είναι θεϊκή, είτε από τη φύση, είτε αποδίδεται στους νεκρούς προγόνους, τον καθιστά μια ανώτερη αρχή και αυτό είναι το νόημα της πίστης σε μία δύναμη χωρίς φόβο αλλά με σεβασμό. Αρχικά ο νόμος είναι δημιούργημα του νομοθέτη στον οποίο υποτάσσεται η κοινωνία. Καθώς όμως η σχέση κοινωνίας -νόμου βρισκόταν υπό συνεχή επαναπροσδιορισμό, αμφισβήτηση και εκσυγχρονισμό, λόγω της εμβάθυνσης των δημοκρατικών θεσμών, ο νομοθέτης ακολουθούσε τις κοινωνικές επιταγές, οι οποίες πλέον διαμορφώνονταν από την εσωτερίκευση των κανόνων. Εν τέλει ο νόμος γίνεται απότοκος της έμπρακτης συνειδητοποίησης του γνώθι σ' αυτόν και του συνακόλουθου αυτοπεριορισμού.

Ο λόγος και η πράξη παύουν να είναι παράλληλες έννοιες αλλά η μία γίνεται έκφραση της άλλης και είναι η εποχή που η ανθρώπινη σκέψη κάνει ένα άλμα και οι Αθηναίοι γίνονται οπαδοί της ανεξαρτησίας, της δημοκρατίας, της ισονομίας και των

⁸⁵ Στέφανος Στεφανόπουλος 'Ελλήνων Θέσμια', σελ.503

θεσμών που στέκουν πάνω από αυτούς, αλλά αντλούσε τη δύναμη του από την κοινή συναίνεση⁸⁶.

Η σημασία της θεωρίας του νόμου στην κλασσική εποχή είναι διττή αφ' ενός για την κατανόηση της σύγχρονης νομικής ορολογίας και αφ' ετέρου για την κατανόηση της σκέψης γύρω από τη δικαιοσύνη: στην αρχαία ελληνική σκέψη η εκούσια υπακοή στους νόμους γίνεται η απαραίτητη προϋπόθεση για την ελευθερία.

Η σοφία του Ελληνικού Πολιτισμού εκφράστηκε διαχρονικά στο πεδίο του νομικού πολιτισμού, από τον νομοθέτη. Επιδίωξη του ήταν η παιδαγωγία του ανθρώπου μέσω όλων των μέσων και λειτουργιών της πολιτείας, ώστε να αναδεικνύεται σε ύψιστο δυνατό βαθμό η συνείδηση του δικαίου και όχι απλώς του νόμου. Η Πολιτεία ως ύψιστο ιδεώδες της, είχε τη διάπλαση μέσω της παιδείας ελεύθερων ανθρώπων και στερέωσης του Δημοκρατικού πνεύματος.

⁸⁶ Ο Αριστοτέλης έλεγε σχετικά : «Για το πλήθος μπορεί κανείς να πει πως το κάθε επιμέρους άτομο μπορεί να μην είναι τίποτα το αξιόλογο, ενωμένοι όμως όλοι μαζί είναι ενδεχόμενο να είναι, όχι σαν άτομα αλλά σαν σύνολο, καλύτεροι από εκείνους» (Γ 11, 1-4).]

B. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

1. Η Δημοτική Αστυνομία κατά την περίοδο της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας και της Τουρκοκρατίας

1.1. Εισαγωγή

Είναι γνωστό ότι η ρωμαϊκή επικυριαρχία της Ελλάδος είχε διάρκεια πέντε αιώνες περίπου αρχής γενομένης με την άλωση και καταστροφή της Κορίνθου από τους Ρωμαίους κατά το έτος 146 π.Χ.⁸⁷.

Κατά τη διάρκεια της υποδούλωσης της Ελλάδος υπό των Ρωμαίων συνέβη ένα παράδοξο ιστορικό γεγονός συνιστάμενο στο ότι οι κατακτητές ουσιαστικά κατακτήθηκαν υπό του ελληνικού στοιχείου, αντί να συμβεί το σύνηθες ανάστροφο, ήτοι οι υποδουλωθέντες (Έλληνες) να κατακτηθούν και αφομοιώσουν τον νέο εισφερθέντα κατακτητικό πολιτισμό. Ούτως, αναφορικά προς τα στοιχεία αστυνομεύσεως, οι Ρωμαίοι δανείστηκαν πολλά εκ τούτων από τις αρχαίες ελληνικές πόλεις, ιδίως δε των Αθηνών.

Όταν παρήκμασε η Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία και μεταφέρθηκε επί των ημερών του Θεοδοσίου του Α' (306-337 μ.Χ.)⁸⁸ η πρωτεύουσα από τη Ρώμη στο Βυζάντιο, η Αυτοκρατορία εσχίσθη στα δύο και συνεστήθη το μεν Ανατολικό κράτος, που μετετράπη στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία, το δε Δυτικό κράτος έχον ως πρωτεύουσα την παλαιά Ρώμη, το οποίο υπό το βάρος της ιστορίας του κατέρρευσε και εξαφανίσθηκε⁸⁹. Στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία μεταφυτεύθηκαν πολλοί αστυνομικοί θεσμοί, που λειτουργούσαν ήδη κατά τη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία με τις ρίζες τους να εξαπλώνονται ήδη στην Αστυνομία της αρχαίας Ελλάδος και ιδίως των Αθηνών.

⁸⁷ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθειάς αρχαιότητας», εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971, σ. 31.

⁸⁸ Του ιδίου σ. 36.

⁸⁹ Του ιδίου, σ. 31.

Όταν την 29-5-1453 η Βυζαντινή Αυτοκρατορία αλώθηκε από τους Τούρκους, καταργήθηκαν πολλές από τις διοικητικές αρχές και τα διοικητικά συστήματα που προϋπήρχαν από την αρχαιότητα – και όπως μετεξελίχθησαν κατά τη διάρκεια των ετών – και εφαρμόστηκε νέα δομή στην διοίκηση⁹⁰.

1.2. Η περίοδος της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας

Στη Ρώμη, μέχρι και τον 4^ο μ.Χ. αιώνα, οι περισσότεροι Άρχοντες ασκούσαν ταυτόχρονα με τα διοικητικά και καθήκοντα αστυνομικής εξουσίας. Κυριότεροι άρχοντες υπήρξαν οι «Υπατοι», η «Σύγκλητος», οι «Τιμηταί», οι «Πραίτωρες» και οι «Αστυνόμοι» ή «Αγορανόμοι» (aediles)⁹¹.

Ειδικότερα, όσον αφορά τους «Αστυνόμους» ή «Αγορανόμους», τούτοι ασκούσαν αποκλειστικά αστυνομικά καθήκοντα συμφώνως προς τις οδηγίες που ελάμβαναν από τις προαναφερθείσες αρχές (τους «Υπάτους», τους «Τιμητάς», τους «Πραίτωρες», τη «Σύγκλητο»), και επικουρούνταν στο έργο τους από κατώτερο προσωπικό, ενώ Αστυνόμος διετέλεσε και ο Κικέρων και ο Καίσαρ και ο Μάρκελλος. Οι «Αστυνόμοι» ή «Αγορανόμοι» ιδρύθηκαν κατά τα έτη 495-492 π.Χ. ομοιόχρονα με την καθιέρωση του Δημοκρατικού πολιτεύματος των Ρωμαίων αλλά και του θεσμού των Δημάρχων και συν τω χρόνω έγιναν οι άμεσοι βοηθοί των Δημάρχων λαμβάνοντας και δικαστική εξουσία.

Από τον Κικέρωνα είναι γνωστό ότι οι «Αστυνόμοι» ή «Αγορανόμοι» στη Ρώμη, απετέλεσαν εν τη ουσία τη συνέχεια των Αστυνομιών Αθηνών και Σπάρτης και η όλη δράση τους αναπτυσσόταν γύρω από τρεις άξονες⁹²: ι) την επιμέλεια της πόλης, ιι) την αγορανομία και γενικότερα τη «μέριμναν επί του σίτου», ιιι) τη μέριμνα και τη φροντίδα για τους αγώνες και τις γιορτές. Συγκεκριμένα, ο τομέας της «Επιμελείας της πόλεως» περιελάμβανε τη «Δημοτικήν Αστυνομίαν», την «Αστυνομίαν επί της Θρησκείας και των ηθών» και την «Αστυνομίαν επί της υγιεινής και των οδών»⁹³.

⁹⁰ Του ιδίου, σ. 40.

⁹¹ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας - Έννοια, περιεχόμενο, όρια, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, β' έκδοση, 2006, σ. 14.

⁹² Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π., σ. 33-34.

⁹³ Του ιδίου, σ. 34.

Στα καθήκοντα της «Δημοτικής Αστυνομίας» ανάγονταν η αναζήτηση και σύλληψη των πάσης φύσεως κακοποιών, η επιτήρηση των τόπων, όπου ελάμβαναν χώρα οι δημόσιες συναθροίσεις (οδών και πλατειών, κέντρων αναψυχής, λουτρών κλπ.), η περιστολή των αδικημάτων που διέπρατταν οι δούλοι και ο όχλος με την επιβολή σωματικών ποινών, η παρακολούθηση των δούλων, μονομάχων και άλλων κατηγοριών προσώπων για τα οποία υπήρχε η υποψία της πρόκλησης ταραχών και διασαλεύσεων της τάξης, ο έλεγχος των συντεχνιών, συλλόγων, πολιτικών εταιρειών κλπ αλλά και η βεβαίωση των αδικημάτων που διαπράττονταν καθώς και η επιβολή ποινής για αδικήματα μέχρι του βαθμού των πλημμελημάτων. Κατά την εκτέλεση τούτων των καθηκόντων τους οι «Αστυνόμοι» συνεπικουρούνταν από πλήθος προσωπικού ανωτέρων υπαλλήλων και κατωτέρων, ενώ οι πιο κύριοι αξιωματούχοι, που ανήκαν στο προσωπικό των ανωτέρων υπαλλήλων, ήταν οι «Τρεις θανατικοί⁹⁴» (με έργο την εκτέλεση των θανατικών ποινών αλλά και άλλων μικρότερης σημασίας), οι «Τρεις νυκτικοί⁹⁵» (που επέβλεπαν κατά τη διάρκεια της νύχτας την πόλη μαζί με δούλους και νυκτοφύλακες) και οι «Πέντε επί του Τιβερίου⁹⁶» (που επέβλεπαν τον ποταμό και ανέπτυσαν συνεργασία με τους «Τρεις νυκτικούς»)⁹⁷.

Την εποχή του Τιβερίου, καθήκοντα διατήρησης της Δημόσιας Τάξης ασκούσε ο Praefectus urbis⁹⁸.

Η ισχύς του θεσμού των «Αστυνόμων» διήρκησε για περίπου πενήντα έτη, ήτοι καθ' όλην την περίοδο της Ρωμαϊκής Δημοκρατίας, ενώ από το τέλος του 1^{ου} π.Χ. αιώνα, οπότε και δημιουργήθηκε η Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία, ο θεσμός των «Αστυνόμων» παρήκμαζε μέχρι που καταργήθηκε κατά τον 3^ο μ.Χ. αιώνα, όταν ο Αύγουστος προέβη σε νέα διοικητική διαίρεση του κράτους και νέοι άρχοντες ανέλαβαν αστυνομικά καθήκοντα με κυριότερους τους εξής⁹⁹: τον «Επαρχο της Πόλεως», τον «Νυκτέπαρχο», τον «Επαρχο επί του Σίτου», τους «Επιμελητάς», τους «Πράκτορας της Μυστικής Αστυνομίας» κ.λ.π.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στην υπόδουλη Ελλάδα, που απετέλεσε Επαρχία των Ρωμαίων, τούτη διατήρησε έναν βαθμό αυτονομίας για δύο περίπου αιώνες με

⁹⁴ «Triumviri Capiales».

⁹⁵ «Triumviri nocturni».

⁹⁶ «Quingueviri cis Tiberim».

⁹⁷ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π. σ. 34.

⁹⁸ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 14.

⁹⁹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π. σ. 35.

παρεπόμενο την εξακολούθηση των αστυνομικών της Αρχόντων, δίχως όμως τούτο το γεγονός να είναι απολύτως εξακριβωμένο από τις ιστορικές πηγές¹⁰⁰. Βέβαιον όμως παρίσταται το γεγονός ότι οι ελληνικές αστυνομικές αρχές παύουν να υφίστανται κατά τον 3^ο μ.Χ. αιώνα.

1.3. Η περίοδος της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας

Κατά τα πρώτα χρόνια της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας και μέχρι την άνοδο του Αυτοκράτορα Ιουστινιανού (527-565 μ.Χ.) απαντώνται αστυνομικές αρχές όμοιες με εκείνες στην Ρώμη¹⁰¹, αργότερα δε καθιερώθηκαν αμιγείς Βυζαντινές αρχές επιφορτισμένες με αστυνομικές εξουσίες, όπως το σώμα των «Ειρηναρχών», ωστόσο, τα αντικείμενα της αστυνομικής δικαιοδοσίας τούτης ήταν τα απολύτως στοιχειώδη με σοβαρότερα τούτων τη Δημόσια Ασφάλεια, τη Δημόσια Τάξη, την αγορανομία και την εποπτεία επί των οδών και των τειχών.

Στον αντίποδα ευρίσκονται οι αστυνομικές εξουσίες στην Κωνσταντινούπολη, όπου υφίστατο «ικανόν αστυνομικόν υλικόν». Ειδικότερα ο «Επαρχος της Πόλεως» ενασκούσε την υπέρτατη Αστυνομία της Πρωτεύουσας¹⁰², ενώ με την υπ' αριθ.77 «Νεαρά» του Ιουστινιανού διευρύνθηκαν έτι περαιτέρω οι εξουσίες του με συνέπεια να δύναται να παρομοιαστεί εύστοχα η δικαιοδοσία του με τούτην του σημερινού Υπουργού Δημόσιας Τάξης¹⁰³ – Προστασίας του Πολίτη. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ο «Επαρχος της Πόλεως» συνεπικουρούταν από πολλούς ανώτερους υπαλλήλους, ήτοι από δύο «Σύμπονους», που ήταν πάρεδροι, από το «Νυκτέπαρχο», που μετονομάσθηκε σε «Πραιτώρα του Δήμου», τον «Επαρχο επί του σίτου», τους «Επιμελητάς», που μετονομάσθηκαν σε «Κόμητας», τους «Πράκτορες Μυστικής Αστυνομίας» και μεταγενέστερα τον «Κυαίστωρ» ή «Κοιαίστωρ»¹⁰⁴. Η αστυνομική αρχή του «Κυαίστωρ» ή «Κοιαίστωρ» συνεστήθη με την υπ' αριθ. 80 Νεαρά του Ιουστινιανού το έτος 539 μ.Χ. και αντικατέστησε τον «Πολέμαρχον» των αρχαίων Αθηνών και τον μετέπειτα «Πραιτώρα» της «Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας»

¹⁰⁰ Του ιδίου, σ. 36.

¹⁰¹ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 14-15.

¹⁰² Τάχος Αν., Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1990, σ. 27, επ..

¹⁰³ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π., σ. 38.

¹⁰⁴ Του ιδίου, σ. 36-37

Μετά τη διοικητική διαίρεση που επέφερε ο Ηράκλειος, οι Πραίτορες που είχαν την ευθύνη άσκησης της αστυνομικής εξουσίας στα θέματα (επαρχίες)¹⁰⁵, χρησιμοποιούσαν υπάλληλους που τους βοηθούσαν στο Αστυνομικό έργο, όπως οι πολιτικοί υπάλληλοι «Κουράτορες» και ειδικά ο Μέγας «Κουράτων των οξέων», οι «επισκεπτάται» που εκτελούσαν το έργο της μυστικής Αστυνομίας, το «σιτωνικόν» γραφείο υπεύθυνο για τα σιτηρά και οι στρατιωτικοί υπάλληλοι, όπως οι «κλεισουροφύλακες», «ο κριτής του Φοσσάτου», «ο δικαστής των Λεγεώνων» που ήταν κάτι σαν τους Στρατονόμους. Για την ασφάλεια των αυτοκρατόρων υπήρχε ο «δρουγγάριος της βίγλας», οι διοικητές των «εξκουβίτων», οι «Μεγάλοι Εταιριάρχες», οι «Κιανάτοι» και οι «Σκρίβωνες».

Κρίνεται λοιπόν σκόπιμο να αναφερθεί πως από της εποχής του Ιουστινιανού εκδηλώθηκε η αστυνομική μέριμνα με λεπτομερειακό τρόπο για πολλά ζητήματα για τα οποία θεσπίστηκαν αστυνομικά μέτρα σκοπώντας την εν γένει τάξη και ασφάλεια, ενώ η παραδοχή ότι η αστυνομία του Βυζαντίου αξίζει ιδιαίτερης προσοχής ερείδεται σε ενδελεχή μελέτη των αστυνομικών πεπραγμένων στην Κωνσταντινούπολη από του Ιουστινιανού μέχρι της πτώσεως της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας.

1.4. Η περίοδος της Τουρκοκρατίας

Από την επομένη της άλωσης της Κωνσταντινούπολης ο Μωάμεθ ο Β΄ ο Πορθητής, χορήγησε ορισμένα προνόμια στον Έλληνα Πατριάρχη μεταξύ των οποίων και τη συντήρηση της αστυνομικής φρουράς και κάποιο είδος ποινικής δικαιοδοσίας. Αρμοδιότητα επίσης του Πατριάρχη και των κατά περιοχές οριζόμενων Επισκόπων, ήταν και η είσπραξη των φόρων. Για την άσκηση όμως αυτών των εξουσιών και ιδιαίτερα για την είσπραξη των φόρων ήταν απαραίτητη η σύσταση αστυνομικής δύναμης. Έτσι έχουμε την ύπαρξη μικρής αστυνομικής δύναμης, που υπαγόταν στα επισκοπικά δικαστήρια και η οποία φρόντιζε για την επιβολή των αποφάσεών τους, τόσο στις αστικές διαφορές όσο και στις πταισματικές καταδίκες, καθώς επίσης και την συλλογή των φόρων. Άξιο παρατηρήσεως κρίνεται το ότι στα αστυνομικά ζητήματα παρεσχέθη στους Έλληνες ένα είδος αυτοδιοίκησης το οποίο πέραν του Πατριάρχη επεκτάθηκε και στις «Κοινότητες» του Ελληνισμού, η κάθε μία

¹⁰⁵ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 4.

εκ των οποίων εξέλεγε έναν «Δημογέροντα», ο οποίος σε συνεργασία με τις τουρκικές αρχές εξέλεγε τους «Προεστούς»¹⁰⁶. Οι «Δημογέροντες», οι «Προεστοί», οι «Καπετάνοι» και αργότερα και οι «Αρματολοί» ασκούσαν την αστυνομική εξουσία στην Ελλάδα από πλευρά των Ελλήνων κατά τους πρώτους τέσσερεις αιώνες της Τουρκοκρατίας, ενώ από την πλευρά των Τούρκων η αστυνομική εξουσία ασκούταν από τον «Βοεβόδα» υποβοηθούμενο από τον «Μπουλούκμπαση», τους «Αγάδες», αλλά και από τον Τούρκο Διοικητή στρατιωτικής και αστυνομικής δύναμης των Τούρκων¹⁰⁷.

2. Η αστυνομία μετα την Επανάσταση του 1821

2.1. Η μετεπαναστατική περίοδος από το έτος 1822 μέχρι το έτος 1828

Η Αστυνομία της Ύδρας είναι η πρώτη Αστυνομία που συστάθηκε στην ελεύθερη Ελλάδα κατά τα πρώτα έτη της επανάστασης και συγκεκριμένα από τις αρχές του 1821, αφού η κεντρική διοίκηση της χώρας στο Ναύπλιο ουσιαστικά ιδρύθηκε τον Οκτώβριο του 1822.

Με την ψήφιση του «Προσωρινού Πολιτεύματος» στην από 9-1-1822 Εθνοσυνέλευση στην Επίδαυρο η ελεύθερη Ελλάδα απέκτησε γενική κυβέρνηση αποτελούμενη από το «Βουλευτικόν» και το «Εκτελεστικόν». Στο τελευταίο ανατέθηκε ο διορισμός οκτώ υπουργών μεταξύ των οποίων και του «Υπουργού της Αστυνομίας»¹⁰⁸. Ο υπουργός της Αστυνομίας ανέθεσε αστυνομικά καθήκοντα στους «Αστυνόμους» (Καπιτάνους), ενώ με τον από 30-4-1822 Οργανισμό των Επαρχιών η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε επαρχίες, κωμοπόλεις και χωριά με επικεφαλής τον «Επαρχον», στον οποίο υπαγόταν και ένας «Αστυνόμος».

Καίτοι με τον προαναφερθέντα Οργανισμό των Επαρχιών διεγράφη ο πρώτος διοικητικός οργανισμός, ωστόσο στα αστυνομικά ζητήματα της Ελλάδας επικρατούσε

¹⁰⁶ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 15.

¹⁰⁷ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π., σ. 39-41.

¹⁰⁸ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 15.

αληθές πραγματικό μωσαϊκό, το οποίο έλαβε τέλος με την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια¹⁰⁹.

2.2. Η περίοδος του Καποδίστρια 1828-31

Με την αναθέωση του Συντάγματος του 1828 ψηφίσθηκε ο διορισμός του Καποδίστρια, ο οποίος με το από 19-12-1829 υπ' αριθ. 14 Ψήφισμά του προέβη σε λεπτομερειακό καθορισμό των αστυνομικών καθηκόντων, που ασκούσαν οι πολιτάρχες¹¹⁰. Το Ψήφισμα τούτο θεωρείται ως ο πρώτος ουσιαστικός νόμος της Αστυνομίας στους καιρούς της απελευθερωμένης από τον τουρκικό ζυγό Ελλάδας¹¹¹.

Την επομένη του θανάτου του Κυβερνήτη την 27-9-1831, ακολούθησε θηριωδώς η αυτοδικία και η αυθαιρεσία, μέχρι την έκδοση των διαταγμάτων που έθεσαν τις βάσεις του οργανισμού των Σωμάτων Τάξεως και Ασφάλειας¹¹², και συγκεκριμένα την «Εθνοφυλακή»¹¹³, τη «Χωροφυλακή»¹¹⁴, τη «Δημοτική Αστυνομία»¹¹⁵, τη «Στρατιωτική Αστυνομία» και την «Οροφυλακή»¹¹⁶.

2.3. Η περίοδος της Αντιβασιλείας-Όθωνα 1832–1862

Με τις διατάξεις του Β.Δ. 27/12/1833, ανατέθηκαν αστυνομικά καθήκοντα και στους δήμους, τα οποία στους μικρούς δήμους τα ασκούσε ο ίδιος ο δήμαρχος, ενώ στους πιο μεγάλους οι Αστυνόμοι¹¹⁷.

Το βασιλικό διάταγμα, που συνέστησε τη δημοτική αστυνομία καθόριζε ότι: *«Η Αστυνομία θέλει ενεργείται παρά των Δήμων δι' ιδιαιτέρων οργάνων, επ' ονόματι και κατ' επιταγήν και υπό την επιτήρησιν της Κυβερνήσεως και τους επί τούτω ενεστώτας νόμους. [...] Προορισμός της Αστυνομίας είναι η διατήρησις της κοινής ησυχίας και ασφαλείας. [...] Όλη η ευθύνη ως προς τούτο πίπτει εις τους Δήμους επί των*

¹⁰⁹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π., σ. 44-51.

¹¹⁰ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 15.

¹¹¹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων», ό.π., σ. 52.

¹¹² Του ιδίου, σ. 54-56.

¹¹³ Με το β.δ. της 25-4-1833.

¹¹⁴ Με το β.δ. της 20-21/6/ 1833.

¹¹⁵ Με το β.δ. της 31/12/1836-12/1/1837.

¹¹⁶ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 15.

¹¹⁷ Της ίδιας, σ. 16.

Αστυνομικών Αρχών, αίτινες είναι επιφορτισμένοι την πρωτίστην διεύθυνσιν αυτής. Επί τούτοις χρεωστούσι ν' απομακρύνωσι πάσαν αιτίαν ήτις δυνατόν να διαταράξη την Τάξιν, να ενεργώσι συχνάς περιπόλους εναντίον του αργού όχλου, να μη επιτρέπωσι συμπλοκάς και να επαγρυπνώσι κυρίως την άπορον τάξιν των κατοίκων...». Συνεπώς, η Αστυνομία ετέθη υπό των Δημάρχων οι οποίοι την παραμέλησαν και την χρησιμοποίησαν ως μέσο εξυπηρέτησης πολιτικών σκοπών, στο μέτρο, που οι άνδρες που στελέχωναν την αστυνομική δύναμη της πρωτεύουσας διορίζονταν και εξαρτώνταν από το Δήμαρχο, ενώ επιλέγονταν από τα επίλεκτα κομματικά στελέχη που ήταν πλήρως αφοσιωμένα στο πρόσωπό του¹¹⁸. Αποτέλεσμα τούτων ήταν η παύση των αστυνομικών οργάνων της πρωτεύουσας αφ' ης επερχόταν μεταβολή του προσώπου του Δημάρχου και η αντικατάστασή τους από νέους αφοσιωμένους στο νέο Δήμαρχο. Παροιμιώδης, άλλωστε, έχει μείνει ο θρήνος και ο κλαυθμός όσων αστυνομικών της Δημοτικής Αστυνομίας, αλλά και εν γένει όλων των αντιθέτων προς τις εκάστοτε κυβερνήσεις δημοσίων υπαλλήλων παύονταν από τα καθήκοντά τους και σχημάτισαν ούτως τον «Κήπο του Κλαυθμώνος», τη σημερινή πλατεία Κλαυθμώνος, όπου οι παυόμενοι με αυτόν τον τρόπο θρηνούσαν επί ολόκληρες δεκαετίες¹¹⁹.

Η Δημοτική Αστυνομία δεν έχαιρε της μεταχειρίσεως της Χωροφυλακής από την Πολιτεία. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα την πλήρη εγκατάλειψη αυτής. Ειδικότερα αντί να φορούν οι «Ειρηνοφύλακες» ή «Δημοτοφύλακες», όπως ονομάστηκαν οι δημοτικοί αστυνομικοί, μεγαλοπρεπή στολή με κρόσια και εξαρτήματα λευκά και κυανά στους ώμους, τη ζώνη και τα ξίφη, ο καθένας τους φορούσε το ένδυμα της ιδιαίτερης πατρίδας του και για πολλά χρόνια αποτελούσαν μωσαϊκό χρωμάτων, οπλισμού και περιβολής, ενώ το μοναδικό εφόδιο που έφεραν ήταν η αστυνομική ράβδος¹²⁰, όντες κατ' ουσίαν άοπλοι παντελώς. Εξ αυτών των λόγων, οι δημοτικοί αστυνομικοί προκαλούσαν πονηρά μειδιάματα και ασέβεια. Αξιοσημείωτο επίσης είναι το γεγονός ότι λόγω της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα, ελλείπει του μεγάλου φανατισμού των κομμάτων και εξαιτίας της ανυπαρξίας σχεδόν εγκληματικών

¹¹⁸ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 56.

¹¹⁹ Του ιδίου, σ. 55, επ..

¹²⁰ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία, ό.π., σ. 8.

στοιχείων ένεκα της γενικής οπλοφορίας κατά τα πρώτα έτη, το έργο που επιτελούσε η Δημοτική Αστυνομία δεν χαρακτηριζόταν δυσχερές κατ' αρχήν¹²¹.

Σύμφωνα με τον ιστορικό ερευνητή Γεώργιο Ασπρέα «Μέγα γεγονός δια την Δημοτικήν Αστυνομίαν επί Όθωνος υπήρξεν η λωποδυτική σπείρα του Βρόντα, της οποίας και ο αρχηγός και τα μέλη προήρχοντο από βαλαντιοτόμους και κακοποιούς της Αλεξανδρείας, της Σμύρνης, της Κωνσταντινουπόλεως και της Θεσσαλονίκης. Την ήρεμον και μικράν πρωτεύουσαν ήρχισαν να συνταράσσουν κλοπαί πολλάι και σοβαραί. Τα 'πουγγιά', τα πορτοφόλια δηλαδή των φουστανελλοφόρων, μικρές σακκούλες από πλεκτό μαλλί ή μετάξι ή ύφασμα, το οποίον ετοποθέτουν εις το σελάχι των ή το ζωνάρι της οσφύος, ήρχισαν να κάμουν πτερά κατά τρόπον όστις εν τη επικρατούση αφελεία, προυκάλει υποψίας περί σκανδαλώδους επεμβάσεως του σατανά εις τα 'κεμέρια' των οικοκυραίων. Η Αστυνομία εκινδύνευε να χάση την επιβολήν της και μέγα μέρος της υπολήψεώς της. Συμβούλιο και σχέδια απέβαινον εις μάτην και το ζήτημα έφθασε μέχρι του υπουργικού συμβουλίου, διότι αόρατοι χείρες είχαν υπεξαίρεσει και το 'πουγγί' του Γενναίου Κολοκοτρώνη. Εντός δε μιας ατμόσφαιρας αναβρασμού και μιας αστυνομικής απογνώσεως, ένας γεροστρατηγός, ο Γιαννικώστας, συνέλαβε τον μίτον του μυστηρίου. Ο γεροστρατηγός, προνοητικός άνθρωπος, είχεν ασφαλίσει το πουγγί του, προσδέσας το άκρον της σακκούλας στερρεώς με μίαν χονδρήν αργυράν αλυσίδα από την ζώνην του, ούτω δε έστησεν ακούσιαν παγίδα εις τον λωποδύτην, όστις σύρων το πουγγί επιδεξίως έσυρε και την ζώνην του στρατηγού. Η ανάκρισις ειργάσθη δραστηρίως δια των ευγλώττων και πειστικών μέσων του βούρδουλα, πλείστα μέλη της συμμορίας συνελήφθησαν, αλλά τα επίλεκτα, όπως και ο Βρόντας, παρέμειναν ασύλληπτα και επί πολλά έτη το ηχηρόν όνομα του αρχηγού της μυστηριώδους συμμορίας απέμενεν ως θρύλος...»¹²².

Ήταν μόλις το 1860 όταν η Αστυνομία απέκτησε τα πρώτα ομοιόμορφα όπλα¹²³, ενώ κατά τα έτη 1865-1870 απέκτησε αστυνομική στολή¹²⁴.

¹²¹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 57-59

¹²² Του ιδίου, σ.60.

¹²³ Τα οποία ήταν δίκαννα κυνηγετικά όπλα που παρότι δεν αντικατέστησαν τα ποικιλόμορφα πιστόλια και μαχαίρια τα οποία έφεραν οι φουστανελλοφόροι και βρακοφόροι δημοτικοί αστυνομικοί, χρησιμοποιήθηκαν με φονικότατο τρόπο από τους 'κλητήρες', που ήταν τα κατώτερα αστυνομικά όργανα, κατά των πολιτών και των χωροφυλάκων κατά τη διάρκεια του εμφυλίου του 1863 βλ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθειάς αρχαιότητας», εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971, σ. 60.

¹²⁴ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 60, επ..

Η δημοτική αστυνομία ήδη από της συστάσεώς της διαιρέθηκε σε διοικητική και δικαστική το 1836, ενώ πριν ακόμη γίνουν οι Δήμαρχοι αιρετοί, ασκούσαν οι ίδιοι ή οι αναπληρωτές τους προσωπικά τα καθήκοντα του Αστυνόμου¹²⁵, ως προαναφέρθη. Από την εποχή που επιβλήθηκε το αιρετό των Δημάρχων, ο Δήμαρχος απέβη κομματάρχης και διορίζει με μόνη την υπογραφή του τους Κλητήρες, με την υπόδειξή του και συγκατάθεσή του επίσης καταρτίζονταν τα βασιλικά διατάγματα του Υπουργείου Εσωτερικών¹²⁶ που αφορούσαν το διορισμό των αστυνόμων και υπαστυνόμων¹²⁷. Έτσι βαθμιδόν όλο το αστυνομικό σώμα της πρωτεύουσας έλαβε μορφή αποκλειστικά κομματική, και η θέση του Διευθυντή της Αστυνομίας μετεξελίχθηκε σε θέση κομματική¹²⁸.

Ο Μακρυγιάννης στα απομνημονεύματά του περιγράφει την επικρατούσα φαύλη τούτη κατάσταση των κομματικών ερίδων και τις συγκρούσεις μεταξύ της δημοτικής αστυνομίας και των πολιτών: « Μία χαρακτηριστική σύγκρουσις έλαβε χώραν κατά τας εκλογάς του 1846, έξωθεν του ναού Αγίας Ειρήνης. Πλήθος ομοφρονούντων εκλογέων έβαινεν προς την Αγίαν Ειρήνην, οπότε η Αστυνομία ενεργούσα δια λογαριασμόν αντιθέτου του πλήθους κόμματος, έφραξε δια δυνάμεώς της την διέλευσιν. Το πλήθος επετέθη εναντίον της Αστυνομίας και η Αστυνομία αντεπετέθη. [...] Επήλθε τότε η έφιππος Χωροφυλακή, η οποία διεσκόρπισε πολίτας και αστυνομικούς με την σπάθην και τον βούρδουλαν. Η τάξις αποκατεστάθη, πλην η Χωροφυλακή επιτιμήθη δριμύτατα υπό κρατικών και κομματικών παραγόντων, διότι παρημπόδισε την Αστυνομίαν να κάμη το καθήκον της.», ενώ ο Μακρυγιάννης «μαίνεται» κατά της Χωροφυλακής για το λόγο ότι επεμβαίνοντας δεν άφησε την εκλογή να διεξαχθεί «μετ' ευταξίας»¹²⁹.

Υπό αυτές τις συνθήκες, τα όργανα της δημοτικής Αστυνομίας μετουσιώθηκαν σε άνοπλους παλληκαράδες¹³⁰ αφού το κομματικό πάθος οδήγησε τους Δημάρχους στη στρατολόγηση ανδρών από ύποπτα στοιχεία, από αέργους και ανέργους, από θρασείς και ταραχοποιούς νταήδες, ώστε η δημοτική αστυνομία να παρίσταται ως ιδιόρρυθμη τάξη σκοτεινών ατόμων εν των χειρότερων αποβρασμάτων, ενώ οι κομματικές εναλλαγές στα πρόσωπα των Δημάρχων με ταυτόχρονη την παύση και

¹²⁵ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 16.

¹²⁶ Της ίδιας, σ. 16.

¹²⁷ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 61, επ..

¹²⁸ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία, ό.π., σ. 8.

¹²⁹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 62.

¹³⁰ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία, ό.π., σ. 9.

έναρξη θητείας των δημοτικών αστυνομικών επέφεραν «εμφύλιο» στους κόλπους των νυν και πρώην δημοτικών αστυνομικών με αποτέλεσμα να αλληλομισούνται θανάσιμα, να αλληλοφονεύονται με πιστόλια και μαχαίρια εν μέσω του δρόμου ή έκαναν σκοτεινές μυστικές συμφωνίες για εκμετάλλευση των φιλήσυχων πολιτών με εναλλασσόμενες μεθόδους απειλής και προστασίας. Το πρόβλημα οξύνθηκε κατά την πρώτη περίοδο της βασιλείας του Γεωργίου του Α΄ οπότε και επελύθη από τη Στρατιωτική Αστυνομία¹³¹.

Κατά συνέπεια, την πρώτη εικοσαετία από της συστάσεώς της η Δημοτική Αστυνομία συνταρασσόταν από κομματικά πάθη, ενώ βρισκόταν σε ανοργάνωτη κατάσταση, με ενδεικτικότερο όλων το ότι μέχρι το 1850 δεν διέθετε αστυνομικό κατάστημα και η αστυνομική διεύθυνση στεγαζόταν στα ισόγεια δωμάτια της Δημαρχίας δίπλα από την Παλαιά Αγορά, οι δε αστυνομικοί σταθμοί σε ορισμένα σημεία των Αθηνών ήταν ξύλινα παραπήγματα, ενώ ακόμη δεν είχαν ιδρυθεί τα Αστυνομικά Τμήματα.

Εξαιτίας των εμφυλίων σπαραγμών και της ανύπαρκτης ασφάλειας ο δήμος Αθηναίων συνέστησε ένα σώμα από οπλοφόρους αθηναίους (εκατόν στην αρχή και εκατόν πενήντα στη συνέχεια), το οποίο συγχωνεύθηκε με την υπόλοιπη Δημοτική Αστυνομία και συνέβαλε στην αποκατάσταση της τάξης, πλην υπήρξε πολυδάπανο και θεωρήθηκε επικίνδυνο για ανατρεπτικές ενέργειες, οπότε και καταργήθηκε μόλις αμβλυνθήκαν τα γεγονότα¹³². Ωστόσο, η κατάσταση στους κόλπους της Δημοτικής Αστυνομίας χειροτέρεψε, παρά τη λήξη της επικίνδυνης τούτης εποχής εξαιτίας, μεταξύ άλλων, των πενιχρών μισθών, ενώ αξιοσημείωτο παρίσταται το γεγονός ότι το μισθολόγιο της Δημοτικής Αστυνομίας κατά την επίμαχη περίοδο ανερχόταν στο υποδιπλάσιο του αντίστοιχου μισθολογίου της Χωροφυλακής¹³³.

Εκ του λόγου ότι η αστυνόμευση της πρωτεύουσας είχε αφεθεί στους Δημάρχους και άρα και στα κόμματα¹³⁴, η διαφθορά της Δημοτικής Αστυνομίας συν τω χρόνω εγένετο ολοσχερής. Συγκεκριμένα τα αστυνομικά όργανα πάνοπλα επέβαλαν τα συμφέροντα των φατριών δια της ωμής βίας αφού υπέρτατη αρχή για την αστυνομία δεν αποτελούσαν την εποχή εκείνη οι νόμοι αλλά το κόμμα και ο κομματάρχης. Αποτέλεσμα τούτων η ασυδοσία, η αδικία, η παρανομία και η

¹³¹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 62.

¹³² Του ιδίου, σ. 63.

¹³³ Του ιδίου, σ. 63-64.

¹³⁴ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία, ό.π., σ. 8.

χειροδικία των αστυνομικών οργάνων που συνέβαλλαν όλα στην ανάδυση της αυτοδικίας, αφού οι πολίτες με σφαίρες και μαχαίρια έβαλαν κατά των αστυνομικών κλητήρων. Παρόλη την έκρυθμη κατάσταση το κράτος παρέμενε απλώς παρατηρητής ενώ ενδεικτικά των τεκταινομένων της εποχής αποτελούν τα χωρία εκ του έργου του ιστορικού Γεωργίου Ασπρέα: «...Μεταξύ του 1860 και του 1885 περίπου η Αστυνομία εν τη πρωτευούση είχεν εξευτελισθή μέχρι τοιούτου σημείου, ώστε οι πολίται, δια να προφυλάσσωνται από των αυθαιρεσιών των οργάνων της και από τας κακοποιήσεις, υπεβάλλοντο εις ειδικάς δαπάνας μισθώνοντες εν ή δύο ζεύγη 'παλληκαράδων', οίτινες εχρησίμευον ως φρουροί αυτών και των καταστημάτων των... Πλείστοι έμποροι, όπως ο εκ Τεργέστης Ξυδάκης, εδολοφονούντο μέσα εις την πλατείαν του Συντάγματος χωρίς να ανακαλυφθούν οι δράσται... ο Γραμματεύς της Αστυνομίας Λύτρας εδολοφονήθη από 'παλληκαράδες' εις ολίγων βημάτων απόστασιν από του καταστήματος της Αστυνομίας, και αυτοί δε οι διευθυνταί και Υπαστυνόμοι ηναγκάζοντο να εξέρχωνται και να κυκλοφορούν πάνοπλοι και εν μέσω κουστωδίας ενόπλων κλητήρων»¹³⁵.

Εκ των προαναφερθέντων προκύπτει ότι η Αστυνομία ήταν ανεπαρκής και δεν αντεπεξέρχονταν εναντίον των κακοποιών στοιχείων, τουναντίον, επαρκώς πλην αιματηρά, οι υπαξιωματικοί αντιμετώπιζαν αποδοτικά και τιμωρούσαν τους κακοποιούς οι οποίοι γνώριζαν πως αν προσέβαλαν ή κακοποιούσαν έναν μεμονωμένο υπαξιωματικό, θα είχαν να αντιπαραταχθούν σε ολόκληρη ομάδα υπαξιωματικών την επαύριον¹³⁶. Υπήρξαν δύο έργα υπαξιωματικών που απετέλεσαν ιστορικές καταστροφές και συντάραξαν την παλαιά Αθήνα, αντίθετα με το σώμα της Αστυνομίας, το οποίο εχάρη: «... Η καταστροφή των κρεοπωλείων της Παλαιάς Αγοράς και η κατακρήμνισις του καφωδείου του Γερανίου, του γνωστού εις τους συγχρόνους ως αμανές της Κιόρ – Κατίνας. Οι Κρεοπόλαι απετέλουν ιδίαν τάξιν, της οποίας το επάγγελμα είχε συνυφανθή με κακίστας έξεις. Νόμοι και αστυνομικαί διατάξεις ουδόλως ίσχυον δια τους κρεοπόλεις, οίτινες προς τούτοις επεβάλλοντο προς τους αγοραστάς κατά τρόπον λίαν παράδοξον, φορτώνοντες εις αυτούς όσην ποσότητα και οιανδήποτε ποιότητα κρεάτων ήθελον και εξαναγκάζοντες εις την πληρωμήν δια της απειλής του μαχαιρώματος. Ο μεταβαίνων εις τα κρεοπωλεία ώφειλε να κύψη ευλαβώς την κεφαλήν προ του κρεπόλου, να λάβη ό,τι αυτός του έδιδε και να πληρώση αсуζητητί, εάν επεθύμει να σώση την ζωήν του ή την ακεραιότητα των μελών του [...]

¹³⁵ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 65

¹³⁶ Του ιδίου, σ. 66.

Ως εκ των κακίστων τούτων έξεων οι κρεοπώλαι έδειραν, αφώπλισαν και περιύβρισαν ένα απόγευμα τους ψωνιστάς ενός λόγου, της Αστυνομίας θεωμένης και μη τολμώσης να επέμβη. Μετά δύο ώρας κατήλθον κατά των κρεοπωλείων οι υπαξιωματικοί όλης σχεδόν της φρουράς Αθηνών. Αληθής μάχη επηκολούθησεν. Οι κρεοπώλαι κατετροπώθησαν. Οι υπαξιωματικοί εφόνευσαν, ετραυμάτισαν και έδειραν ανηλεώς. Το μάθημα υπήρξε σκληρόν, αλλά και δραστικώτατον. Η Αστυνομία ανεθάρρησε και η τάξις αύτη των επαγγελματιών ετάχθη υπό ποιάν τινα ευκοσμίαν. Ανάλογον τινά αιτίαν είχε και η καταστροφή του καφωδείου του Γερανίου, ήτις επεσυνέβη νύκτα και ανεστάτωσε τας Αθήνας. Το περίεργον είναι ότι η έρις επήγασεν εκ του μοναδικού οφθαλμού της αιιδού, της οποίας η γοητεία είχε προκαλέσει τον θαυμασμόν των φιλομούσων αμανετζήδων...»¹³⁷.

3. Ίδρυση άλλων Υπηρεσιών Αστυνόμευσης

3.1. Η ίδρυση της Αστυνομίας των Σιδηροδρόμων

Η ίδρυση της Αστυνομίας Σιδηροδρόμων ανάγεται στην εποχή της βασιλείας του Γεωργίου του Α΄ και συγκεκριμένα ιδρύθηκε με τις διατάξεις των νόμων ΑΡΟΒ'/1884 και ΓΡΟ'/1906 "Περί ασφαλείας των σιδηροδρόμων" ενώ καταργήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 473§2 περ. 10 του ΠΚ από της ενάρξεως ισχύος αυτού. Αποτελούσε ειδική υπηρεσία που ασκούσε αστυνομικά καθήκοντα για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων, του σιδηροδρομικού δικτύου και εξαρτημάτων αυτού (σιδηροδρομικών σταθμών, εγκαταστάσεων, εξοπλισμού και επί των πάσης φύσεως υλικών του), καθώς και των διακινουμένων δι' αυτών προσώπων - επιβατών και φορτίων¹³⁸.

Οι "αστυνομικοί υπάλληλοι των σιδηροδρόμων" ήταν ειδικά πρόσωπα από το προσωπικό των σιδηροδρόμων και διορίζονταν τη προτάσει των διοικήσεών τους από το Υπουργείο Συγκοινωνιών ή Μεταφορών¹³⁹. Οι αστυνομικοί υπάλληλοι είχαν δικαιοδοσία σε όλη τη σιδηροδρομική γραμμή κατά μήκος και πλάτος της

¹³⁷ Από το έργο του ιστορικού Γεωργίου Ασπρέα όπως παρατίθεται αυτούσιο στον Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθείας αρχαιότητος», εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971, σ. 66.

¹³⁸ Πηγή: <https://el.wikipedia.org/wiki/>, ημερομηνία πρόσβασης Δεκέμβριος 2016

¹³⁹ Πηγή: <https://el.wikipedia.org/wiki/>, ημερομηνία πρόσβασης Δεκέμβριος 2016

περίφραξής της συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων και γεφυρών και σιδηρόδρομων. Προβλεπόταν η συνεργασία της αστυνομίας των σιδηροδρόμων με τις γενικής δικαιοδοσίας αστυνομικές αρχές του κράτους οι οποίες παρείχαν συνδρομή στην εκτέλεση του έργου των αστυνομικών των σιδηροδρόμων.

Εν συνεχεία, οι παραπάνω νόμοι επεκτάθηκαν και σε όλους τους μετέπειτα σιδηροδρόμους, όπως ΕΗΣ, ΣΠΑΠ, ΣΕΚ καθώς και τους τροχιοδρόμους (Τραμ)¹⁴⁰.

Η Αστυνομία Σιδηροδρόμων συγκαταλέγεται στις λεγόμενες εξαιρετικές αστυνομικές αρχές, ενώ επιπλέον ο θεσμός αυτός δεν είναι άγνωστος σε πολλές χώρες της υφηλίου. Έτσι, επί παραδείγματι, *railroad police* (αστυνομία των σιδηροδρόμων) απαντάται στην Βραζιλία (*Brazilian's Federal Railroad Police*), στον Καναδά [*Canadian National (CN) and Canadian Pacific Railway (CPR) police departments*], στη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας, στη Γερμανία (*Bundespolizei*), στην Ινδία (*Railway Protection Force*), στην Ιταλία (*Polizia Ferroviaria*), στην Ελβετία (*Bahnpolizei*), στο Ηνωμένο Βασίλειο (*British Transport Police*), στις ΗΠΑ, καθώς και στο Βιετνάμ¹⁴¹.

3.2. Η ίδρυση της Διοικητικής Αστυνομίας

Το έτος 1849 ιδρύθηκε μεταξύ των άλλων αστυνομικών σωμάτων και το σώμα της Διοικητικής Αστυνομίας για τις πόλεις των Αθηνών και του Πειραιά, το οποίο ουσιαστικά ιδρύθηκε εις αντικατάσταση της Δημοτικής Αστυνομίας¹⁴². Το λόγο ίδρυσης του απετέλεσε η σοβαρή αύξηση του πληθυσμού που σημειώθηκε στις πόλεις. Ωστόσο, παρά την ονομασία της ως Διοικητικής Αστυνομίας, κατ' ουσίαν παρέμεινε πολιτική και δη κομματική. Με το από 30-9-1852 βασιλικό διάταγμα καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες του νέου σώματος επακριβώς ενώ πλέον η υπηρεσία θα υπαγόταν στο Υπουργείο Εσωτερικών. Ακολούθως εξεδόθησαν οι υπ' αριθ.

¹⁴⁰ Πηγή: <https://el.wikipedia.org/wiki/> , ,ημερομηνία πρόσβασης Δεκέμβριος 2016

¹⁴¹ Πηγή: https://en.wikipedia.org/wiki/Railroad_police , ,ημερομηνία πρόσβασης Δεκέμβριος 2016

¹⁴² Σκουρή Β. και Τάχου Α.Ι., Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, τεύχ. 3, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990, σ.30 και Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθείας αρχαιότητας», εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971, σ. 67.

18850/1852 Οδηγίες του τότε Υπουργού Εσωτερικών Ρήγα Παλαμήδη οι οποίες απετέλεσαν ‘κόσμημα αστυνομικών ιδεών’¹⁴³.

Το έτος 1863 ανασυστάθηκε η Διοικητική Αστυνομία και επικεφαλής αυτής ορίστηκε ο Δημοσθένης Βρατσάνος, ο οποίος σύμφωνα με τον Πρόεδρο του Συλλόγου Αθηναίων Δημ. Σκουζέ υπήρξε αληθινός αναμορφωτής και μεταρρυθμιστής και καθιέρωσε για πρώτη φορά τότε ομοιόμορφη στολή¹⁴⁴ για τους αστυνομικούς κλητήρες των Αθηνών, γεγονός, που μιμήθηκαν και οι άλλες πόλεις του ελληνικού κράτους¹⁴⁵. Ειδικότερα αναφέρει ο Δημ. Σκουζές ότι ο Βρατσάνος προκειμένου να αντιμετωπίσει τους κακοποιούς μετέλθε της ομοιοπαθητικής μεθόδου ή και το δόγμα ‘πάσσαλος πασσάλω εκκρούεται’ και κατέταξε στους κόλπους της αστυνομίας ως αστυνομικούς κλητήρες ονομαστούς παλληκαράδες της εποχής αλλά με γνωστή τιμιότητα. Συν τοις άλλοις, ο Βρατσάνος συμπλεκόταν προσωπικά μαζί με τους κακοποιούς και τους τραμπούκους με αποτέλεσμα να κινδυνεύσει η ζωή του πολλάκις, με ιστορική συμπλοκή εκείνην στην εκκλησία των Αγίων Θεοδώρων¹⁴⁶. Ως εκ τούτου, με τον Δημοσθένη Βρατσάνο, παγιώθηκε η τάξη και η ασφάλεια στην Αθήνα και εποικοδομήθηκε η εκτίμηση των Αθηναίων προς την Αστυνομία Πόλεων.

Η διοικητική και η δημοτική αστυνομία διατηρήθηκαν μέχρι του έτους 1893, οπότε με το ν. ΒΡΠΗ’/1893 η αστυνομική εξουσία περιήλθε στην Στρατιωτική Αστυνομία, ενώ στους δήμους ιδρύθηκε η αστυφυλακή με επικεφαλής αξιωματικούς του στρατού, ενώ στα χωριά παρέμεινε η χωροφυλακή με επικεφαλής επίσης αξιωματικούς του στρατού¹⁴⁷. Σε επίπεδο νομού, οι αρμοδιότητες αστυνόμευσης

¹⁴³ Του ιδίου, σ. 67, επ..

¹⁴⁴ Αποτελούμενη από ένα «ερυθρόν αμπέχονον με μαύρον θέρακα, κυανήν περισκελίδα και ερυθρόν πηλήκιον. Έτσι, κατά τον ποιητήν Δημήτριον Παπαρρηγόπουλον, οι κλητήρες έφερον επί των νώτων το χρώμα της αιδούς, ενώ ο λαός τους είχεν επονομάσει ‘καρδερίνες’, λόγω του ερυθρού χρώματος που κυριαρχούσε στην στολήν τους. Είχαν δε ως οπλισμόν οι κλητήρες εκτός της μακρυάς ξιφολόγχης, βαρειά δίκαννα εμπροσθογεμή όπλα, τα οποία ο λαός ωνόμαζε ‘κλητορίστικα’» όπως παρατίθεται στον Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθείας αρχαιότητας», εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971, σ. 73-74.

¹⁴⁵ Του ιδίου, σ. 72-73.

¹⁴⁶ «Τότε ο Βρατσάνος συνεπλάκη μετά φοβερών κακούργων και είναι θαύμα πως διεσώθη, διότι του είχαν στήσει ενέδραν διά να τον φονεύσουν και να απαλλαγούν από αυτόν. Κατόπιν τούτων, οι κακοποιοί τον έτρεμαν και απέφευγαν να τον συναντήσουν, ενώ από την άλλην μεριά οι φιλήσυχοι άνθρωποι τον ελάτρευαν και ο ίδιος ο Βασιλεύς τον ετίμα αργότερα δια της φιλίας του». Βλ. Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθείας αρχαιότητας», εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971, σ. 74.

¹⁴⁷ Σκουρή Β. και Τάχου Α.Ι., Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, τεύχ. 3, εκδόσεις

μεταβιβάσθηκαν σε ένα νέο σώμα, την Αστυφυλακή που αποτέλεσε το πρόπλασμα της Αστυνομίας των Πόλεων¹⁴⁸. Ούτως, εν συνεχεία, με το νόμο ΓΡΞΕ'/1906 η Στρατιωτική Αστυνομία αντικαταστάθηκε από τη Χωροφυλακή σε όλην την επικράτεια και μετέπειτα με το νόμο 2461/1920 ιδρύθηκε το σώμα της Αστυνομίας Πόλεων κατόπιν της μνημειώδους εισηγήσεως του τότε Υπουργού Εσωτερικών Κωνσταντίνου Ρακτιβάν¹⁴⁹ με τα όργανά της να απολαύουν της ιδιότητας του πολιτικού υπαλλήλου και ούτως κατέστη πλέον σώμα μη στρατιωτικό¹⁵⁰.

4 Τα πρώτα βήματα των γυναικών στην ελληνική αστυνομία

Μολονότι, στις χώρες εκτός της Ελλάδος προβλεπόταν ήδη από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα και τις αρχές του 20ού η συμμετοχή των γυναικών ως τακτικών λειτουργών της Αστυνομίας, στην Ελλάδα προβλέφθηκε ο θεσμός αυτός με τις διατάξεις των άρθρων 18 του ν. 2815/1922 και 12 του ν. 3278/1925, οι οποίες και πάλι δεν εφαρμόσθηκαν παρά μόνον κατά το έτος 1944, οπότε μεσούντος του 'κομμουνιστικού κινήματος' προσλήφθηκαν ορισμένες γυναίκες αστυνομικοί προκειμένου να διενεργηθούν οι έρευνες επί γυναικών, να παρακολουθούνται όσοι θεωρούνται ύποπτοι¹⁵¹ κλπ.

Εν συνεχεία, με τον α.ν. 698/1945 οι προσλήψεις των γυναικών αστυνομικών κυρώθηκαν επί βαθμώ γραφέως και με την υπ' αριθ. 4866/1-9-1946 απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών ανατέθηκαν σε αυτές ως καθήκοντα οι περιπολίες, η καταπολέμηση της πορνείας, η περίθαλψη ασθενών γυναικών και άπορων παιδιών, η συνοδεία γυναικών, η φύλαξη γυναικών κρατουμένων, οι έρευνες, οι αναζητήσεις κοριτσιών που εξαφανίσθηκαν κ.α.

Έπειτα, με το ν. 2458/1953 συστήθηκε η βοηθητική Αστυνομία αποτελούμενη από γυναίκες, οι οποίες εξομοιώθηκαν πλήρως με τους άρρενες αστυνομικούς υπαλλήλους και η δύναμή τους ανερχόταν σε 30 άτομα. Κατά τη διάρκεια της

Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990, σ.30.

¹⁴⁸ Παπαθεοδώρου Θ., Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική, Συγκριτική Προσέγγιση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2002, σ. 356.

¹⁴⁹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 102.

¹⁵⁰ Σκουρή Β. και Τάχου Α.Ι., Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, τεύχ. 3, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990, σ.30.

¹⁵¹ Σταμάτη Χαραλ., «Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων» ό.π., σ. 538.

χούντας με την υπ' αριθ. 4176/1968 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης προσλήφθηκαν 44 γυναίκες, οι οποίες για πρώτη φορά εισήχθησαν και φοίτησαν για επτά μήνες στην Αστυνομική Σχολή¹⁵².

¹⁵² Του ιδίου, σ. 538-539.

Γ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

1. Σχέσεις Δημοτικής Αστυνομίας και τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας συνιστά τμήμα του αστυνομικού θεσμού, που λειτουργεί σε παγκόσμιο επίπεδο, φέροντας ειδικά καθήκοντα και υποχρεώσεις, μη εντασσόμενο ωστόσο στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (νυν Εσωτερικών), αλλά στο Υπουργείο Εσωτερικών δια των Ο.Τ.Α.. Στην Ελλάδα, από συστάσεως του νεοελληνικού κράτους, ανατέθηκαν στη Δημοτική Αστυνομία τα καθήκοντα άσκησης της τοπικής αστυνόμευσης, ενώ σε ύστερο χρόνο και σε εκτέλεση των διατάξεων του άρθρ. 24§3 του πδ 410/1995 για το «Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα» η Δημοτική Αστυνομία επανεμφανίζεται δυναμικά¹⁵³. Κατ' ουσίαν δηλαδή δεν πρόκειται για ίδρυση ενός νέου φορέα εκ του μηδενός, αλλά για επανασύσταση (επαναφορά) της προϋπάρχουσας κατά το 19^ο αιώνα Δημοτικής Αστυνομίας¹⁵⁴.

Κατά συνέπεια, καθίσταται έκδηλος ο ιδιαίτερος σύνδεσμος της Δημοτικής Αστυνομίας με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στους κόλπους των οποίων λειτουργούσαν για όσο χρονικό διάστημα η Δημοτική Αστυνομία παρέμενε ενεργός θεσμός¹⁵⁵. Σε κάθε περίπτωση, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πρωτογενής υπό την έννοια ότι προϋπήρξε του κράτους, γεγονός αποδεικνυόμενο λογικώς από την όλη πορεία προς το σχηματισμό των κοινωνιών, αφού εξ αρχής απέβλεπε στην εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων¹⁵⁶. Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι οι έννοιες τοπικό συμφέρον και τοπική υπόθεση δεν είναι όμοιες,

¹⁵³ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας - Έννοια, περιεχόμενο, όρια, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, β' έκδοση, 2006, σ.52.

¹⁵⁴ Βιδάλη Σοφ., Έλεγχος του εγκλήματος και δημόσια αστυνομία, Τόμος Β', εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., 2007, σ. 948.

¹⁵⁵ Με τη διάταξη του άρθρου 81 του ν.4172/2013 καταργήθηκε το σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας από 23-9-2013.

¹⁵⁶ Κλειώσης Χρ., Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1981, σ. 34.

καθόσον η δεύτερη είναι ευρύτερη της πρώτης και η πρώτη αποδίδει αμεσότερα το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ωστόσο είναι πρόδηλο ότι κοινός παρονομαστής επί αμοτέρων εννοιών είναι η εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων¹⁵⁷.

Με τους νόμους 2503/1997, 2539/1997, και 2647/1998 εισφέρθηκαν σημαντικές αλλαγές στη δομή και οργάνωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης κι ως εκ τούτου η δημοτική αστυνομία θεσμικά αναβαθμίστηκε αποκτώντας ουσιαστικές αρμοδιότητες¹⁵⁸.

Ως εκ του λόγου ότι αναπόσπαστο κομμάτι της ποιότητας ζωής των πολιτών είναι η ασφάλεια και η διασφάλιση των όρων εκείνων, που διευκολύνουν την καθημερινότητα τους, η ύπαρξη της δημοτικής αστυνομίας οφείλεται σε αυτά τα δύο χαρακτηριστικά, που αποτελούν τα γενεσιουργά αίτια της. Συνεπώς, κάθε δημοτικός αστυνομικός έχει υποχρέωση να προστατέψει την αρχή της κοινής ωφέλειας και τα δικαιώματά των πολιτών της τοπικής κοινωνίας, να συμβάλει στην βελτίωση της καθημερινότητάς τους και να γίνει φορέας κοινωνικής ευαισθησίας σε κάθε πολίτη. Ο ρόλος αυτός που πρέπει να διαδραματίζεται από το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, δε συνεπάγεται αναγκαστικά ότι η Ελληνική Αστυνομία απεμπλέκεται από τη διατήρηση και την επιβολή της τάξης στους δημοσίους χώρους, ήτοι μία εκ των δευτερευουσών αποστολών της¹⁵⁹, καθώς οι αρμοδιότητες των δύο σωμάτων είναι συντρέχουσες και όχι αποκλειστικές του ενός υπό τις επιφυλάξεις του νόμου σχετικά με τη φύση και το σκοπό της Ελληνικής Αστυνομίας.

Κρίνεται σκόπιμο για την πρόοδο της παρούσας έρευνας να εξεταστούν εν πρώτοις η φύση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να καταστεί κατανοητός ο τρόπος ένταξης της Δημοτικής Αστυνομίας στο οργανωτικό σχήμα ενός ΟΤΑ.

¹⁵⁷ Του ιδίου, σ. 37.

¹⁵⁸ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 52.

¹⁵⁹ Αντωνοπούλου Αθ., Σύγχρονες τάσεις αντεγκληματικής πολιτικής: Η πολιτική της μηδενικής ανοχής και τα μέτρα διαχείρισης κρίσεων, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 253 επ.

2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η επικράτηση του δημοκρατικού πολιτεύματος, επέφερε ως συνέπεια την εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος και την ισχυροποίηση σταδιακά της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁶⁰, η οποία σήμερα κατοχυρώνεται συνταγματικά σε όλες τις Χώρες της Ευρώπης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2218/1994, ο νόμος συνιστούσε ταυτόχρονα και διοικητική περιφέρεια του κράτους και περιφέρεια του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού (της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης)¹⁶¹. Ο νομάρχης αποτελούσε περιφερειακό όργανο πρώτου βαθμού αποκέντρωσης, ο οποίος μετονομάστηκε περιφερειακός διευθυντής έπειτα από την ίδρυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και σε τούτον παρέμειναν οι μη περιελθούσες στο νομάρχη – όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αρμοδιότητες¹⁶². Ο νόμος 1622/1986, όπως τροποποιήθηκε με το ν. 2130/1993, ίδρυσε δεύτερο βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης δια του καθορισμού διοικητικών περιφερειών στις οποίες ασκούσαν αρμοδιότητες οι γενικοί γραμματείς περιφέρειας ως περιφερειακά όργανα δευτέρου βαθμού του κράτους και οι διανομαρχιακές περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων. Εν συνεχεία καταργήθηκε ο πρώτος βαθμός της διοικητικής αποκέντρωσης με το ν. 2399/1996 και οι αρμοδιότητες των περιφερειακών διευθυντών των οποίων οι θέσεις καταργήθηκαν περιήλθαν στους γενικούς γραμματείς περιφερειών. Έστερα, με το ν. 2503/1997 αναδιαμορφώθηκε το όλο σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους με τη σύσταση 13 Περιφερειών ως ενιαίων αποκεντρωμένων μονάδων διοίκησης του κράτους που αποτελούσαν και το μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης. Τέλος, με το νόμο Καλλικράτη (ν3852/2010) αναμορφώθηκε εκ νέου το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους και οι 13 περιφέρειες αντικαταστάθηκαν με 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις ως οργανικές μονάδες του μοναδικού βαθμού αποκέντρωσης.

Πριν τον νόμο Καποδίστρια, εκ του γεγονότος της ύπαρξης πολλών δήμων και περισσότερων κοινοτήτων, είχαν ιδρυθεί Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων που

¹⁶⁰ Μπέσιλα – Βήκα Ευ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι, 2004. Σ. 13, επ..

¹⁶¹ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, έκδοση 13^η, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 298.

¹⁶² Του ιδίου, σ. 299.

σκοπούσαν την οικονομικότερη και αποτελεσματικότερη επίλυση διαφορών κοινών τους αναγκών και διέθεταν τα δικά τους όργανα¹⁶³.

Ακολούθως, δια του προαναφερθέντος νόμου υπ' αριθ. 2539/1997, γνωστού ως Καποδίστρια, ο νομοθέτης προέβη σε αναμόρφωση του πρώτου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης δια της κατάργησης των υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων, της συνένωσης¹⁶⁴ κατά περίπτωση των προϋφισταμένων ΟΤΑ και της συστάσεων νέων δήμων και κοινοτήτων, 900 και 133 στον αριθμό αντίστοιχα¹⁶⁵. Έναν σημαντικό θεσμό που εισήχθη με το νόμο αυτόν απετέλεσαν τα Συμβούλια Περιοχής που στόχευαν το σχεδιασμό και τον προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους εξαιτίας της παρατηρηθείσας προηγούμενης υπολειτουργίας τους με αποτέλεσμα τη μη εκτέλεση βασικών έργων υποδομής¹⁶⁶.

Εν συνεχεία, με το ν.3852/2010, γνωστό ως Καλλικράτη, επήλθε εκ νέου αναμόρφωση στο τοπίο των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού ως εξής: καταργήθηκαν οι κοινότητες και μοναδική μορφή ΟΤΑ πρώτου βαθμού παρέμεινε ο δήμος και δεύτερου βαθμού η Περιφέρεια, ενώ επήλθε και συνένωση των προϋφισταμένων δήμων, ώστε πλέον οι νέοι δήμοι να ανέρχονται σε 325¹⁶⁷.

Η εδαφική περιφέρεια των νέων δήμων, που αποτελείται από όλες τις εδαφικές περιφέρειες των συνενωθέντων ΟΤΑ, διαιρείται περαιτέρω σε δημοτικές ενότητες¹⁶⁸, σε δημοτικές κοινότητες¹⁶⁹ και τοπικές κοινότητες¹⁷⁰.

Αναφορικά με το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, υπενθυμίζεται πως με τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996, που τροποποίησε, συμπλήρωσε και κωδικοποίησε το ν. 2218/1994) αναδιαμορφώθηκαν οι νομαρχιακές

¹⁶³ Βενετσανοπούλου Μ., Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002, σ. 290-291.

¹⁶⁴ Της ίδιας, σ. 293.

¹⁶⁵ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 293.

¹⁶⁶ Βενετσανοπούλου Μ., Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ό.π., σ. 291-292.

¹⁶⁷ Της ίδιας, σ. 315.

¹⁶⁸ Αντίστοιχες προς τις εδαφικές περιφέρειες των ΟΤΑ, που συνενώθηκαν και φέρουν το όνομα του παλαιού ΟΤΑ, που συνενώθηκε.

¹⁶⁹ Οι οποίες είναι αφενός εκείνες, των οποίων η εδαφική περιφέρεια συμπεριλαμβάνει τις εδαφικές περιφέρειες των ΟΤΑ που συγχωνεύθηκαν δυνάμει του ν.2539/1997 Καποδίστρια και αριθμούν πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, κι αφετέρου εκείνες, στις οποίες διαιρούνται οι δήμοι, που αριθμούν άνω των 100.000 κατοίκων.

¹⁷⁰ Αντίστοιχες προς τις εδαφικές περιφέρειες των τοπικών διαμερισμάτων του άρθ.2 του ΚΔΚ (πληθυσμού ανερχομένου μέχρι 2.000 κατοίκους).

αυτοδιοικήσεις, που ιδρύθηκαν το 1994 ως ΟΤΑ δεύτερης βαθμίδας¹⁷¹. Έπειτα, με το ν. 3852/2010 (Καλλικράτη) οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα αντικαταστάθηκαν από τις 13 περιφέρειες ως ΟΤΑ δευτέρου βαθμού. Η εδαφική (διοικητική) περιφέρεια κάθε νέας περιφέρειας περιλαμβάνει τις εδαφικές περιφέρειες ορισμένων νομών, που συνιστούσαν τις εδαφικές περιφέρειες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που καταργήθηκαν κι ούτως οι εδαφικές τούτες περιφέρειες αποτελούν τη διοικητική περιφέρεια της περιφέρειας η οποία περαιτέρω διαιρείται σε περιφερειακές ενότητες αντίστοιχες προς τις διοικητικές περιφέρειες των νομών που συνιστούσαν τις εδαφικές περιφέρειες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων¹⁷².

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει υιοθετήσει το οργανωτικό σχήμα του αποκεντρωτικού συστήματος (άρθρο 101§1Σ), ενώ η αυτοδιοίκηση αποτελεί μία μέθοδο οργάνωσης μέσω ίδρυσης περισσότερων δημοσίων νομικών προσώπων ευρισκομένων εκτός του νομικού προσώπου του Κράτους, τα οποία αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα. Η αυτοδιοίκηση διαχωρίζεται αφ' ενός σε τοπική αυτοδιοίκηση, εφόσον το συσταθέν δημόσιο νομικό πρόσωπο απολαύει αρμοδιότητας επί ορισμένων θεμάτων αναφορικά με την προαγωγή τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιφέρειας της Χώρας (ΟΤΑ) κι αφ' ετέρου σε καθ' ύλην¹⁷³, οσάκις το συσταθέν δημόσιο νομικό πρόσωπο έχει αρμοδιότητα για την επιδίωξη ενός ειδικού σκοπού, όπως είναι η εκπαίδευση, η νοσοκομειακή περίθαλψη¹⁷⁴ κλπ.

Περαιτέρω, κρίνεται σκόπιμο εξ επόψεως συνταγματικού δικαίου, να επισημανθεί ότι η συνταγματική εγγύηση της αυτοδιοίκησης κατά τα ανωτέρω, πλην της αντικειμενικής, θεσμικής απόψεώς της, δύναται να αναγνωστεί και εξ υποκειμενικής επόψεως και συγκεκριμένα, ότι δια αυτής κατοχυρώνεται ένα «θεμελιώδες δικαίωμα προς τοπική αυτοδιοίκηση» με φορείς τόσο τους ΟΤΑ όσο και τους δημότες τους¹⁷⁵.

¹⁷¹ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 336.

¹⁷² Του ιδίου, σ. 336-337.

¹⁷³ Μπέσιλα – Βήκα Ευ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 11.

¹⁷⁴ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 253.

¹⁷⁵ Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έβδομη αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 426.

Εν συνεχεία, παρατηρείται ότι στη διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση δια λεπτομερειακών διατάξεων και σχετικός με το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, που αποτελεί διεθνή σύμβαση υπογεγραμμένη την 15-10-1985 στο Στρασβούργο και κυρωθείσα δια του ν. 1850/1989 με τηρηθείσες επιφυλάξεις από την πλευρά της Ελλάδας¹⁷⁶.

Ειδικότερα, είναι γνωστό πως οι δήμοι όπως και οι περιφέρειες είναι δημόσια νομικά πρόσωπα και ειδικότερα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ενώ διέπονται από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006) ή τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (πδ 30/1996) αντιστοίχως, για όσα θέματα δεν ρυθμίζει ο ν. 3852/2010¹⁷⁷. Συγκεκριμένα, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων είχε ως σκοπό την εκσυγχρονισμό της σύνολης λειτουργίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και προέβλεψε στις διατάξεις του πλείστες καινοτομίες εν συγκρίσει προς το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, μεταξύ των οποίων και η συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δήμων και κοινοτήτων σκοπώντας την αποφυγή επικαλύψεων, καθώς και η καθιέρωση για πρώτη φορά του θεσμού του τοπικού δημοψηφίσματος¹⁷⁸.

Κατά συνέπεια, ενώ οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί κατά κύριο λόγο είναι υποκείμενα δημόσιας εξουσίας, η οποία είναι δοτή ή παράγωγη¹⁷⁹, οι δευτεροβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ιδρύονται ύστερα από τη θέληση της πολιτείας, η οποία τους δίνει το δικαίωμα μέσω της ψήφου του λαού, να ασκούν εξουσία και να εκτελούν όλες τις αρμοδιότητές τους¹⁸⁰. Βέβαια η άσκηση αυτής της εξουσίας θα πρέπει να γίνεται με σύνεση και πάντα με βάση τους νόμους του διοικητικού δικαίου που τους διέπουν.

Άρα, εντός του ως άνω πλαισίου και δυνάμει της διάταξης του άρθ. 75§Ι του ΚΔΚ (ν. 3463/2006), οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Η αρχή της επικουρικότητας αναφέρεται στην άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν σε περισσότερους φορείς, κι εν προκειμένω αφορά αρμοδιότητες οιονεί συντρέχουσες

¹⁷⁶ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, έκδοση 13^η, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 312-313.

¹⁷⁷ Του ιδίου, σ. 315, 337.

¹⁷⁸ Βλ. σχετικά Χρυσανθάκης Χαρ., Καλλικράτης ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ.13-14.

¹⁷⁹ Μπέσιλα – Βήκα Ευ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 8.

¹⁸⁰ Της ιδίας, σ. 8, επ..

με αρμοδιότητες δευτεροβάθμιου ΟΤΑ ή του κράτους και έχει ως περιεχόμενο την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών από τους δήμους εφόσον το κράτος ή οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ δεν τις ασκούν καθόλου ή επαρκώς, με κριτήριο την εγγύτητα και το στόχο που επιδιώκουν οι δήμοι¹⁸¹, ήτοι τη σχέση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας με την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας κατά τις επιταγές της διάταξης του άρθ. 75§Ι του ΚΔΚ. Υπενθυμίζεται δε συναφώς, ότι δεν είναι επιτρεπτή η άσκηση ούτε όλων ούτε των περισσότερων ή σημαντικότερων τοπικών υποθέσεων ως συντρεχουσών με το κράτος διότι τούτο θα αντέκειτο μεταξύ άλλων στη διάταξη του άρθρου 4§4 εδαφ. α' του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας¹⁸².

Δυνάμει της διάταξης του άρθρου 102§2 του Συντάγματος, το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων καταλείπεται στους δήμους, ενώ το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθορίζονται από το νόμο, ο οποίος προβαίνει σε κατανομή αυτών μεταξύ των δύο βαθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁸³. Έτσι, οι ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού επιφορτίζονται με το καθήκον διοίκησης όλων και όχι ορισμένων τοπικών υποθέσεων κατά τις επιταγές της αρχής της καθολικότητας συγκροτώντας ούτως τη βάση του τεκμηρίου αρμοδιότητας, και επειδή είναι ενδεχόμενη η αδυναμία διάκριση των εθνικών ή περιφερειακών από τις τοπικές υποθέσεις συνεπεία της παρατηρούμενης σημερινής αλληλεξάρτησής τους, τον τελευταίο λόγο φέρει πάντοτε ο νομοθέτης που καταναείμει αρμοδίως τις υποθέσεις ανά περίπτωση¹⁸⁴.

Κρίνεται επίσης σκόπιμο να σημειωθεί πως με το ν. 3852/2010 περιορίστηκε το συνταγματικώς κατοχυρωμένο τεκμήριο αρμοδιότητας των περιφερειών αναφορικά με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειας, ενώ καθορίστηκαν λεπτομερώς ειδικές εκτεταμένες κατά τομέα αποφασιστικές συντονιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, που ανήκαν κατά την προϊσχύσασα νομοθεσία στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή στα υπουργεία¹⁸⁵. Το γεγονός ότι υπάρχουν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο πρώτου όσο και δεύτερου βαθμού καθιστά

¹⁸¹ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 315-316.

¹⁸² Ευστρατίου Π. – Μ., Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Ουσιαστικού και Δικονομικού, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 34.

¹⁸³ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 316.

¹⁸⁴ Ευστρατίου Π. – Μ., Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Ουσιαστικού και Δικονομικού, ό.π., σ. 32

¹⁸⁵ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 337.

πιο σαφείς τις διαφορές, που υπάρχουν ανάμεσα στις δύο, οι οποίες διακρίνονται κατά κύριο λόγο στις αρμοδιότητές τους. Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης ασκούν εξουσία και παράλληλα τις αρμοδιότητές τους, σε μία ευρύτερη περιφέρεια ενώ ταυτόχρονα έχει τα δικά της όργανα, εκλεγμένα στην πλειοψηφία τους από το λαό, τα δικά τους έσοδα και έξοδα καθώς και τη δική τους οικονομική διαχείριση σε αρκετές περιπτώσεις¹⁸⁶.

Συμπερασματικά προκύπτει πως η διοίκηση ή, κατά τη γραμματική διατύπωση της διάταξης του άρθ. 75§Ι του ΚΔΚ, η διεύθυνση και η ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων, που δεν ανατέθηκαν με νόμο στις περιφέρειες ή κατ' εξαίρεση στο κράτος ή σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων των δήμων¹⁸⁷.

Σε κάθε περίπτωση, καθίσταται σαφές πως δεν περιλαμβάνονται στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων, όσες από αυτές αναφέρονται στην προαγωγή των γενικότερων συμφερόντων ολόκληρης της χώρας ή δευτεροβάθμιου ΟΤΑ ή σκοπούν την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του πληθυσμού της ή ευρύτερων περιοχών με ενιαίο τρόπο και η δραστηριότητα τούτη δύναται να υλοποιηθεί εντός πλαισίου ευρύτερου εκείνου της περιφέρειας ενός δήμου ή συνδέσμου.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το εξεταζόμενο ζήτημα του τεκμηρίου αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων επικεντρώνεται στην εφαρμογή κριτηρίων πρακτικής σκοπιμότητας¹⁸⁸.

2.1. Συναφής νομολογική περιπτωσιολογία

Ειδικότερα, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο έχει κάνει δεκτό μέσα από τις αποφάσεις του πως τοπική υπόθεση είναι εκείνη, η διοίκηση της οποίας τεκμαίρεται ορθολογικότερη στο πλαίσιο ενός δήμου ή μιας κοινότητας ή ενός συνδέσμου δήμων και κοινοτήτων. Αντιθέτως, οι περιπτώσεις εκείνες στις οποίες έχει κριθεί από το ΣτΕ πως δεν υφίστανται χαρακτηριστικά τοπικής υπόθεσης είναι οι εξής:

- α)** Η καθιερούμενη από τη συνδυαστική εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 102§§2,4 και 103§§4,6 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

¹⁸⁶ Μπέσιλα – Βήκα Ευ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 405, επ..

¹⁸⁷ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 316.

¹⁸⁸ Αγατόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 572.

α' βαθμού έναντι της κρατικής διοίκησης αφορά μόνο στην κατοχύρωση του διοικητικού έργου των οργανισμών αυτών και όχι στην εξουσία των να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους, όπως η θέση σε διαθεσιμότητα των υπαλλήλων της Δημοτικής Αστυνομίας, τα οποία δεν συνιστούν τοπική υπόθεση^{189, 190}.

- b)** Έχει κριθεί¹⁹¹ πως οι θεσπιζόμενες κυκλοφοριακές ρυθμίσεις δεν αποτελούν αμιγώς τοπική υπόθεση κι ως εκ τούτου οι σχετικές αποφάσεις των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης υποβάλλονται προς έγκριση, μετά την ισχύ του ν. 3852/2010, στο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ήτοι σε κρατικό όργανο, στο οποίο και ανήκει η τελική αποφασιστική αρμοδιότητα.
- c)** Τα κριτήρια σχεδιασμού και διαχείρισης του οδικού δικτύου των ΟΤΑ δεν έχουν χαρακτήρα τοπικής υπόθεσης, διότι το οδικό δίκτυο των ΟΤΑ συνάπτεται τόσο με το υπόλοιπο δίκτυο της χώρας όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου¹⁹².
- d)** Έχει κριθεί ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στερούνται αρμοδιότητας να προβαίνουν σε αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων, εφόσον το θέμα αυτό ρυθμίζεται ευθέως από το ισχύον για κάθε Ο.Τ.Α. οικείο πολεοδομικό καθεστώς, η

¹⁸⁹ Βλ. σκέψη 20 της ΟλΣτΕ 15/2015 «από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 102 παρ. 2 και 4 και 103 παρ. 4 και 6 του Συντάγματος, συνάγεται ότι η καθιερούμενη με την παρ. 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, έναντι της κρατικής διοίκησης περιλαμβάνει την κατοχύρωση του διοικητικού έργου των οργανισμών αυτών, όχι όμως και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για θέματα, όπως αυτά της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων τους, τα οποία δεν συνιστούν τοπική υπόθεση ... Υπό τα δεδομένα αυτά, και εφ' όσον η θέση σε διαθεσιμότητα των υπαλλήλων της Δημοτικής Αστυνομίας δε συνιστά τοπική υπόθεση, δε δύναται να γίνει δεκτό ότι το μέτρο αυτό θίγει καθ' οιονδήποτε τρόπο τη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α ...».

¹⁹⁰ Βλ. σκέψη 23 της υπ' αριθ. ΟλΣτΕ 16/2015 «Εξάλλου, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 102 παρ. 2 και 4 και 103 παρ. 4 και 6 του Συντάγματος, συνάγεται ότι η καθιερούμενη με την παρ. 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, έναντι της κρατικής διοίκησης περιλαμβάνει την κατοχύρωση του διοικητικού έργου των οργανισμών αυτών, όχι όμως και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για θέματα όπως αυτά της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων τους, τα οποία δεν συνιστούν τοπική υπόθεση (ΣτΕ 4077/2009 7μ.). Υπό τα δεδομένα αυτά, και εφ' όσον η θέση σε διαθεσιμότητα των υπαλλήλων της Δημοτικής Αστυνομίας δεν συνιστά τοπική υπόθεση, δεν δύναται να γίνει δεκτό ότι το μέτρο αυτό θίγει καθ' οιονδήποτε τρόπο τη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., κατά παράβαση των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων».

¹⁹¹ Απόφ. ΣτΕ Δ' Τμ. 819/2013.

¹⁹² Αποφ. ΣτΕ 1352/2012, 1509/2009, 3862/2009.

θέσπιση του οποίου, που συνιστά και απαλλοτρίωση για τη δημιουργία των χώρων αυτών, ανήκει στην αρμοδιότητα της κεντρικής διοικήσεως και όχι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως¹⁹³.

- e) Η λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης, επίσης, δεν φέρει τα χαρακτηριστικά τοπικής υπόθεσης¹⁹⁴.
- f) Δεν έχει χαρακτήρα τοπικής υπόθεσης το θέμα του καθορισμού των επετείων και του τρόπου του επίσημου εορτασμού τους, ως εκ της φύσεως τους ως εχόντων πανελλήνιο χαρακτήρα¹⁹⁵.

Συμπερασματικά, προκύπτει εκ των ανωτέρω ότι τα όρια των τοπικών υποθέσεων δεν είναι σαφή και σταθερά, αλλά, αντιθέτως, παρίστανται αρκούντως ρευστά με αποτέλεσμα να είναι βάσιμο ενδεχόμενο το γεγονός του αρχικού χαρακτηρισμού μιας υπόθεσης ως τοπικής και σε μεταγενέστερο χρόνο του αποχαρακτηρισμού αυτής που ουσιαστικά εξισούται με την επαναφορά της αρμοδιότητας αυτής στο κράτος ως φύσει κρατικής αρμοδιότητας¹⁹⁶.

2.2. Η διαδημοτική συνεργασία και οι προγραμματικές συμβάσεις

Σύμφωνα με το άρθρο 23 του ν 2539/1997 μεταξύ των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης δύναται να αναπτύσσονται μορφές συνεργασίας δια συνάψεως συμβάσεως σκοπώντας την εκτέλεση έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως επίσης και την είσπραξη των φόρων και των προστίμων. Ακόμη, αξιοπρόσεκτη παρίσταται και η δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα προς την κατεύθυνση της συνεργασίας του με την τοπική αυτοδιοίκηση, προκειμένου να βελτιωθεί η καθημερινότητα του πολίτη¹⁹⁷.

Κατ' ακολουθίαν, με το νόμο 2539/1997, γνωστό και ως Καποδίστρια, επιχειρήθηκε, κατά το δόγμα 'ισχύς εν τη ενώσει', να ενδυναμωθούν οι θύλακες της τοπικής αυτοδιοίκησης διαμέσου της πρόβλεψης και προώθησης μορφών συνεργασίας

¹⁹³ Αποφ. ΣτΕ 2348/2010, 786-7/2008, 952/2008, 747/2007, 2486-7/2006, 3/2002.

¹⁹⁴ Απόφ. ΣτΕ 2798/2008.

¹⁹⁵ Απόφ. ΣτΕ 1648/1981

¹⁹⁶ Βλ. Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 374/1992, Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έβδομη αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 572-573.

¹⁹⁷ Μπέσιλα – Βήκα Ευ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 426, επ..

μεταξύ τους. Έτσι, προβλέφθηκε ο θεσμός της διαδημοτικής συνεργασίας, κατά τον οποίο κάθε Δήμος μπορεί να συνάπτει με όμορους δήμους και κοινότητες συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας, με τις οποίες αναλαμβάνεται η ενάσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή η υποστήριξη της άσκησης της. Σε αυτές τις συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας θα πρέπει να ορίζονται ορισμένα στοιχεία και συγκεκριμένα ο τρόπος άσκησης της ανατιθέμενης αρμοδιότητας ή υποστήριξης της άσκησης της και οι υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών. Ιδιαίτερα, θα πρέπει να περιγράφεται ο σκοπός και η διάρκεια της σύμβασης, η απασχόληση προσωπικού των συμβαλλόμενων ή, η σύσταση πρόσθετων θέσεων προσωπικού στον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του αναλαμβάνοντος δήμου, η διάθεση μηχανολογικού εξοπλισμού, οχημάτων και άλλων τεχνικών μέσων ή ακινήτων και εγκαταστάσεων για την εξυπηρέτηση του σκοπού της σύμβασης, τα ποσά χρηματοδότησης των επενδυτικών και των λειτουργικών δαπανών για την εφαρμογή της σύμβασης, το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της σύμβασης, το όργανα παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης.

Οι συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας ενσωματώθηκαν στο νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του ν. 3463/2006 και ειδικότερα προβλέφθηκαν στο άρθρο 222 αυτού. Ενδεικτικό παράδειγμα τέτοιου τύπου σύμβασης συνιστά η υπ' αριθ. απόφαση 456/2011 του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Καρδίτσας περί εγκρίσεως της σύναψης σύμβασης διαδημοτικής συνεργασίας μεταξύ του Δήμου Καρδίτσας και του Δήμου Λίμνης Πλαστήρα για τη μεταφορά των απορριμμάτων του Δήμου Λίμνης Πλαστήρα. Επιπροσθέτως, το Ελεγκτικό Συνέδριο στα πλαίσια του κατά το άρθρο 98§1^α του Συντάγματος προληπτικού ελέγχου, με την υπ' αριθ. 382/2010 πράξη του VII Τμήματος του, εξέφερε την απόφαση να θεωρηθεί το επίμαχο χρηματικό ένταλμα υπέρ της εταιρείας «Χ. Χ. κ' ΣΙΑ Ο.Ε, στο μέτρο που η εντελλόμενη δαπάνη αφορούσε την αμοιβή αυτής για την εκπόνηση μελέτης, με την οποία διερευνάται αφενός η αγορά και δρομολόγηση ταχύπλοου σκάφους για την αρτιότερη ακτοπλοϊκή σύνδεση Α. Σαμοθράκης και αφετέρου η σύσταση βιώσιμου φορέα (ανώνυμης ναυτιλιακής εταιρείας Ο.Τ.Α.) για την εκμετάλλευσή στα πλαίσια της σχετικής νομίμως συναφθείσης σύμβασης διαδημοτικής συνεργασίας.

Συναφής θεσμός του προρρηθέντος παρίσταται και αυτός των προγραμματικών συμβάσεων, που προβλέφθηκαν στο νομοθέτημα του Καλλικράτη (ν. 3852/2010) και

συγκεκριμένα στο άρθρο 100 αυτού¹⁹⁸. Σύμφωνα δε με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 με την εισαγωγή του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων στην έννομη τάξη σκοπήθηκε ο εμπλουτισμός του υφισταμένου θεσμικού πλαισίου, ώστε να συμπεριληφθούν οι περιφέρειες ως κύριοι συμβαλλόμενοι σε αυτές τις προγραμματικές συμβάσεις, καθώς και τα νπιδ, που ιδρύουν ή στα οποία

¹⁹⁸ Η διάταξη του άρθρου 100§1 έχει ως εξής: «Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι σύνδεσμοι δήμων, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και Ν.Π.Ι.Δ. στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, οι επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, καθώς και κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού. Στις προγραμματικές συμβάσεις, που μετέχει το Δημόσιο, μπορεί να εκπροσωπείται και από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην οποία εκτελείται η προγραμματική σύμβαση. Οι ανωτέρω συμβάσεις υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία." β. Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται και η συμμετοχή επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.) με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν, των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, επιμελητηρίων, επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου, Ερευνητικών Πανεπιστημιακών Ινστιτούτων (Ε.Π.Ι.), συνεταιρισμών, ενώσεων συνεταιρισμών και εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων. Με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μπορεί να επιτρέπεται και η συμμετοχή τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων. γ. Είναι επιτρεπτή η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ των φορέων της περίπτωσης α' και κοινωφελών ιδρυμάτων, καθώς και κληροδοτημάτων που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς. Κατά την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν, θεωρούνται φορείς κατασκευής του έργου κατά την έννοια του άρθρου 3 του ν. 1418/1984 (ΦΕΚ 23 Α'), όπως ισχύει, και εκτελούν τις συμβάσεις αυτές με τα προβλεπόμενα στις περιπτώσεις ε', στ' και ζ' του ίδιου άρθρου όργανα και υπηρεσίες που συνιστούν με αποφάσεις των διοικητικών τους συμβουλίων. «δ. Σε νησιωτικούς δήμους είναι δυνατή η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με αντικείμενο δράσεις προστασίας του περιβάλλοντος και πολιτικής προστασίας μεταξύ των φορέων της περίπτωσης α' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87) και αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών, εφόσον το μεγαλύτερο ποσοστό του εταιρικού κεφαλαίου τους κατέχει ένας από τους φορείς της περίπτωσης α' και, εάν πρόκειται για δράσεις πολιτικής προστασίας και δασοφυλάκησης, κατόπιν σχετικής πιστοποίησης τους από την Πυροσβεστική Ακαδημία. Κατά την εκτέλεση των ως άνω προγραμματικών συμβάσεων οι ανωτέρω εταιρείες θεωρούνται φορείς κατασκευής του έργου, κατά την έννοια της παρ. 7 του άρθρου 1 του ν. 3669/2008 (Α' 116) και εκτελούν τις συμβάσεις αυτές με τα προβλεπόμενα στις περιπτώσεις γ', δ' και ε' του ίδιου άρθρου όργανα και υπηρεσίες που συνιστούν με αποφάσεις των διοικητικών τους συμβουλίων. Με την παρούσα δεν θίγονται οι διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 3013/2002 για τις εθελοντικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 118 του ν. 4249/2014 (Α' 73), καθώς και οι διατάξεις του ν. 4029/2011 (Α' 245). Στο πλαίσιο των ως άνω προγραμματικών συμβάσεων δεν επιτρέπεται η πιστοποίηση ή εκπαίδευση εθελοντικών ή άλλων οργανώσεων για δραστηριοποίηση στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Επιμέρους ζητήματα εφαρμογής της παρούσας δύνανται να ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη».

συμμετέχουν οι Κεντρικές Ενώσεις Δήμων και Περιφερειών. Η πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ερμηνεύοντας τη συγκεκριμένη διάταξη διακηρύσσει ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την άσκηση της συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας μέσω των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης σκοπώντας τη διευκόλυνση της μελέτης και εκτέλεσης έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μίας περιοχής, καθώς και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους σε τοπικό επίπεδο. Περαιτέρω, ως γνωστόν οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται από τους ανωτέρω φορείς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει ένα ποσό, που κάθε φορά ορίζεται από την κείμενη νομοθεσία, υπόκεινται πριν από τη σύναψή τους σε έλεγχο νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συναφώς, κι επί παραδείγματι, με την υπ' αριθ. 102/2011 πράξη του Ζ' κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκε ότι το σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης μεταξύ της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Θεσσαλονίκης, των Δήμων Θεσσαλονίκης, Β., Δέλτα, Θέρμης, Θερμαϊκού, Λαγκαδά, Π., Χαλκηδόνας και της εταιρίας με την επωνυμία Αναπτυξιακή Νομού Θεσσαλονίκης Α.Ε. - Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρία Ο. που αφορά στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος καταπολέμησης κουνουπιών στην Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης για το έτος 2011, το οποίο θα περιλαμβάνει το συνδυασμό του συνόλου των διαθέσιμων μεθόδων καταπολέμησης κουνουπιών που υλοποιήθηκαν στο παρελθόν, φέρει το προβλεπόμενο από τις διατάξεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο και, ως εκ τούτου, δεν συντρέχει λόγος παρακωλυτικός της υπογραφή της. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος απέβη θετικός.

Από την τρέχουσα πραγματικότητα άλλωστε, θα μπορούσε να αναφερθεί η πρόσφατη υπογραφή προγραμματικής σύμβασης την 18-05-2015 μεταξύ της Περιφέρειας που εκπροσωπήθηκε από τον Περιφερειάρχη Δυτικής Μακεδονίας και του Πανεπιστημίου για το έργο της πανεπιστημιούπολης με συνολικό προϋπολογισμό 49,5 εκ. ευρώ¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Σύμφωνα με την ιστοσελίδα της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας: , ημερομηνία πρόσβασης Δεκέμβριος 2016

2.3. Δημοτική Αστυνόμευση Συμπολιτείας Δήμων και Κοινοτήτων

Οι συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, προβλέπονται στη διάταξη του άρθρου 23 του ν. 2539/1997 όπου δίδεται και ο ορισμός αυτών στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου. Αντιστοίχως, για τη Δημοτική Αστυνόμευση Συμπολιτείας Δήμων και Κοινοτήτων προβλεπόταν²⁰⁰ στη διάταξη του άρθρου 24§3 εδαφ. γ' του παλαιού ΚΔΚ (πδ 410/1995) ότι οι διατάξεις των διαταγμάτων που αφορούν τη δημοτική αστυνομία (κατά τα προηγούμενα εδάφια της ίδιας διάταξης του άρθρου 24§3 του πδ 410/1995) εφαρμόζονται ανάλογα και στην περίπτωση άσκησης της δημοτικής αστυνόμευσης είτε με συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας κατά τη διάταξη του άρθρου 23 του ν. 2539/1997 είτε από αντίστοιχη υπηρεσία Συμπολιτείας Δήμων και Κοινοτήτων. Επιπλέον στην ίδια ως άνω διάταξη προβλεπόταν ότι σε περίπτωση συμμετοχής Δήμου ή Κοινότητας σε Συμπολιτεία, οι θέσεις που είχαν συσταθεί στον οικείο δήμο ή κοινότητα για τη στελέχωση της Δημοτικής Αστυνομίας καταργούνται και το υπηρετούν εκεί προσωπικό μετατάσσεται αυτοδικαίως στην αντίστοιχη υπηρεσία της Συμπολιτείας.

Προσέτι με τη διάταξη²⁰¹ του άρθρου 13§1β' του ν. 2946/2001 επεκτάθηκε η πρόβλεψη του νόμου²⁰² για το Προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας ότι είναι

²⁰⁰ Το περιεχόμενο της διάταξης είχε ως εξής –προ καταργήσεώς της από της ισχύος του νέου ΚΔΚ ν. 3463/2006: «[Οι] διατάξεις των ανωτέρω διαταγμάτων εφαρμόζονται αναλόγως και όταν οι Αρμοδιότητες της δημοτικής αστυνόμευσης ασκούνται είτε με συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας, σύμφωνα με το άρθρο 23 του νόμου 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α/1997), είτε από αντίστοιχη υπηρεσία Συμπολιτείας Δήμων και Κοινοτήτων. Με το προεδρικό διάταγμα του πρώτου εδαφίου ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα για την άσκηση της δημοτικής αστυνόμευσης από ειδική υπηρεσία (Διαδημοτική Αστυνομία) των Συμπολιτειών αυτών. Η τροποποίηση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τη στελέχωση της Δημοτικής Αστυνομίας γίνεται κατά παρέκκλιση της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του νόμου [Ν] 1188/1981 (ΦΕΚ 204/Α/1981), όπως αντικαταστάθηκε από την παράγραφο 5 του άρθρου 8 του νόμου 2308/1995 (ΦΕΚ 113/Α/1995). Με το προεδρικό διάταγμα του πρώτου εδαφίου μπορεί να ορίζεται ότι σε περίπτωση συμμετοχής Δήμου ή Κοινότητας σε Συμπολιτεία, οι συσταθείσες στον οικείο Δήμο ή Κοινότητα θέσεις για τη στελέχωση της Δημοτικής Αστυνομίας καταργούνται και το Προσωπικό που υπηρετεί σε αυτές μετατάσσεται αυτοδικαίως στην αντίστοιχη υπηρεσία της Συμπολιτείας και να παρέχεται εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών να ρυθμίζουν με απόφασή τους κάθε θέμα σχετικό με τη διαδικασία, την υπηρεσιακή κατάσταση και τις λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος εδαφίου»

²⁰¹ Ειδικότερα, το περιεχόμενο της έχει ως εξής: «Οι ρυθμίσεις της παρ. 4 του άρθρου 24 του Π.Δ. 410/1995, όπως προστέθηκε με την παρ. 1 β του άρθρου 26 του Ν. 2819/2000 και η παρ. 2 του άρθρου 3 του Ν. 2647/1998 (ΦΕΚ 237 Α'), όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 γ του άρθρου 26 του Ν. 2819/2000, ισχύουν αναλόγως και στις περιπτώσεις που το έργο της δημοτικής αστυνόμευσης ασκείται από ειδική υπηρεσία (Διαδημοτική Αστυνομία) Συμπολιτείας».

²⁰² Συγκεκριμένα της διάταξης του άρθρου 24§4 του π.δ. 410/1995 όπου: «Το Προσωπικό της

ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι κατά το άρθρο 34 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας αναφορικά με τα αδικήματα που εμπίπτουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της και ότι η προανάκριση ενεργείται πάντοτε υπό την διεύθυνση και την εποπτεία του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών, και για το προσωπικό της Διαδημοτικής Αστυνομίας Συμπολιτείας.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, προκύπτει ότι υπήρχε νομοθετικό πλαίσιο για να αναπτυχθούν μορφώματα Διαδημοτικής Αστυνόμευσης στις περιπτώσεις Δήμων που για διάφορους λόγους δεν μπορούσαν να συστήσουν την αυτοτελή υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας και έτσι συνενώνονταν με άλλους δήμους ή κοινότητες ώστε το άθροισμά τους να δίδει ικανοποιητική βάση για τη σύσταση κοινής-διαδημοτικής δημοτικής αστυνομίας. Από το σύνολο της έρευνάς μας δεν ευρέθη κάποιο στοιχείο μαρτυρούν τη σύσταση τέτοιας Δημοτικής Αστυνομίας, ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα.

Δημοτικής Αστυνομίας είναι ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι κατά το άρθρο 34 του [Π] Κώδικα Ποινικής Δικονομίας για αδικήματα που εμπίπτουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της. Η προανάκριση ενεργείται πάντοτε υπό την διεύθυνση και την εποπτεία του εισαγγελέα πλημμελειοδικών».

Δ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ – ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Γενικά

Δίκαιο ονομάζουμε το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την εξωτερική συμπεριφορά των ανθρώπων κατά τρόπο υποχρεωτικό και συμβιώνουν ειρηνικά σε μια κοινωνία οργανωμένη²⁰³.

Διοικητικό δίκαιο είναι ο κλάδος του δημοσίου δικαίου ο οποίος ρυθμίζει τη δράση, καθώς και την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, προσδιορίζει δε τις σχέσεις της δημόσιας διοίκησης με τους διοικούμενους και αποτελεί την ουσιαστική έκφραση σε ένα κράτος δικαίου²⁰⁴.

Επίσης, το διοικητικό δίκαιο αποτελεί το δίκαιο του συνόλου των δημοσίων υπηρεσιών που απαρτίζουν τη δημόσια διοίκηση. Για την εκπλήρωση δε των σκοπών της, οι δημόσιες υπηρεσίες εκδίδουν και προωθούν τις αποφάσεις και εντολές τους, οι οποίες είναι εκτελεστές άνευ άλλης διατυπώσεως ή ενεργείας..

Σε τούτο ακριβώς συνίσταται η οργανωμένη δημόσια εξουσία, καθότι όπως έχει προσδιοριστεί είναι η υπέρτατη δύναμη του κράτους, η οποία επιβάλλει στους πολίτες με αναγκαστικό τρόπο την βούληση του²⁰⁵.

Η δημόσια εξουσία, είναι απόλυτα συνδεδεμένη με την ύπαρξη του Κράτους, καθώς η απουσία οργανωμένης εξουσίας σε μια κοινωνία συνεπάγεται και την απουσία κράτους.

²⁰³ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 18.

²⁰⁴ Της ίδιας, σ. 33.

²⁰⁵ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995, σ. 218.

Η πλειοψηφία των ανθρώπων σήμερα δέχεται την ανάγκη ύπαρξης οργανωμένου κράτους, έστω και αν πολλοί έχουν διαφορετικές αντιλήψεις για την αποστολή του, τις εξουσίες των οργάνων του και τον τρόπο άσκησής τους, ή την οργάνωσή του. Η ύπαρξη οργανωμένης δομής στην κοινωνία και η δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας μέσω της οποίας επιβάλλεται η θέλησή της, αποτελεί μία αποδεκτή διαδικασία, αν και όχι σε κάποιες περιπτώσεις ευχάριστη.

Οργανωμένη κοινωνία δεν υφίσταται χωρίς δίκαιο και δεν υπάρχει δίκαιο, όταν οι κανόνες του δεν περιλαμβάνουν κυρώσεις, κάθε φορά που παραβιάζονται. Η έννοια της κύρωσης στους κανόνες δικαίου και η έννοια της δημόσιας εξουσίας είναι αλληλένδετοι, γιατί την κύρωση επιβάλλουν οι φορείς της δημόσιας εξουσίας, χωρίς την οποία δεν υπάρχει κράτος, ούτε δίκαιο²⁰⁶.

Η διοίκηση, με τις πράξεις και τις ενέργειές της, επεμβαίνει στον κλειστό κύκλο ζωής και δικαιωμάτων των ιδιωτών, ως εξουσιαστικός φορέας. Οι ενέργειες αυτές της διοίκησης θα πρέπει να στηρίζονται σε κάθε περίπτωση στον νόμο, ο οποίος τις εφοδιάζει στην ουσία με μία ανώτερη δύναμη επιβολής και καταναγκασμού. Κανείς δε, δεν μπορεί να αποφύγει ή να αντισταθεί, χωρίς νόμιμη αιτία, στη δημόσια αυτή εξουσία²⁰⁷.

Στις σύγχρονες δημοκρατίες, δεν μιλάμε για μια διάκριση στην επιβολή εξουσίας μεταξύ αρχόντων και αρχομένων, αλλά η δημόσια εξουσία ως δοτή, μπορεί να ανακυκλώνεται και να ανατροφοδοτείται, αναλόγως τη θέση που κατέχει κάθε φορά ο πολίτης μιας χώρας. Κατά συνέπεια, η εξουσία που πηγάζει από το λαό και για το λαό μπορεί να δίδεται κατόπιν της νόμιμης διαδικασίας που προβλέπεται στο Σύνταγμα και τους νόμους, σε όποιον πολίτη βρεθεί στην καθορισμένη εκ του πολιτεύματος και της οργανωτικής δομής του κράτους, αντίστοιχη θέση.

Σήμερα, θεωρείται πως τη δημόσια εξουσία ασκούν εκείνοι που εκλέγονται από τους ενεργούς πολίτες της κοινωνίας. Είναι η άποψη που επικράτησε με τη Γαλλική Επανάσταση (1789) και η οποία είχε διαμορφωθεί νωρίτερα, με αποτέλεσμα ο όρος "γενική βούληση" να συναντάται συχνά στα έργα του Ρουσό²⁰⁸.

²⁰⁶ Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α' και Β', έβδομη έκδοση, Αθήναι 1991, ανατύπωση 1996, σ.27-29.

²⁰⁷ Του ιδίου, σ. 30

²⁰⁸ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδ., ό.π. σελ 25

Η ασκούμενη εξουσία του Κράτους είναι πρωτογενής, δεν προέρχεται δηλαδή από υπέρτερη βούληση, αλλά υπάρχει από τη σύστασή του. Αντιθέτως, η δημόσια εξουσία είναι δοτή και παραχωρείται από το κράτος στα όργανα αυτού με νόμο²⁰⁹.

Η έννοια της δημόσιας εξουσίας είναι το όριο, στο οποίο φτάνει η δικαιοδοσία του διοικητικού δικαίου και ο θεμέλιος λίθος του.

Η εκτελεστική εξουσία και δη η δημόσια διοίκηση προκειμένου να ασκήσει νόμιμα τις αρμοδιότητές της εκδίδει διοικητικές πράξεις με τις οποίες θεσπίζονται δικαιώματα και επιβάλλονται υποχρεώσεις στους πολίτες.

Με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης θεσπίζονται ατομικοί κανόνες δικαίου και ρυθμίζουν συγκεκριμένη περίπτωση ατόμων προσδιοριζόμενων εξ αρχής. Η ατομική διοικητική πράξη διακρίνεται από την κανονιστική, καθότι αποτελεί ρύθμιση συγκεκριμένης περίπτωσης που μπορεί να είναι ειδική, αλλά και γενική για συγκεκριμένες όμως περιπτώσεις²¹⁰.

Ατομικές διοικητικές πράξεις στην περίπτωση της δημοτικής αστυνομίας που εκδίδονται από τους ΟΤΑ είναι οι άδειες λειτουργίας καταστημάτων, τα πρόστιμα του Κ.Ο.Κ. κ.λπ..

Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ.2 του Συντάγματος επιτρέπεται με διάταξη νόμου να δοθεί ειδική εξουσιοδότηση προκειμένου η δημόσια διοίκηση να μπορεί να εκδώσει κανονιστικές πράξεις²¹¹.

Με την έκδοση κανονιστικής διοικητικής πράξης θεσπίζονται απρόσωποι και αφηρημένοι κανόνες δικαίου, ενώ θεωρούνται και ουσιαστικοί νόμοι διακρινόμενοι από τους τυπικούς, οι οποίοι ψηφίζονται από τη Βουλή σύμφωνα με την διαδικασία που καθορίζεται στο Σύνταγμα. Το στοιχείο ότι οι κανονιστικές πράξεις αποτελούν απρόσωπους κανόνες δικαίου, καθώς και το γεγονός ότι απευθύνονται σε ακαθόριστο αριθμό προσώπων, είναι το βασικό κριτήριο διάκρισής τους από τις ατομικές διοικητικές πράξεις.

Οι κανονιστικές πράξεις υλοποιούνται πολλές φορές με την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων που βρίσκουν νομικό έρεισμα σε αυτές και καλύπτουν ένα ευρύ

²⁰⁹ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό.π., σ. 219.

²¹⁰ Του ιδίου, σ. 319-321.

²¹¹ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 147.

φάσμα λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, καθώς και των κανόνων του διοικητικού δικαίου.

Η νομιμότητά των κανονιστικών διοικητικών πράξεων μπορεί να ελεγχθεί και να ακυρωθεί και μετά την πάροδο της προθεσμίας όπως προβλέπεται στο νόμο ή να καταργηθεί στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο όταν εξετάζεται παρεμπιπτόντως η νομιμότητα της ατομικής διοικητικής πράξης. Στην περίπτωση όμως αυτή, όταν διαπιστώνεται παρανομία της κανονιστικής πράξης, η ατομική που έχει εκδοθεί, στηριζόμενη σε αυτή, ακυρώνεται χωρίς όμως να ακυρώνεται, ταυτόχρονα, και η κανονιστική που αποτελεί το έρεισμά της. Λειτουργεί δηλαδή προς τη μία κατεύθυνση και προς τις πράξεις που έχουν εκδοθεί κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης και όχι αντιστρόφως, από την τελευταία πράξη της διοίκησης προς την αρχική. Οι κανονιστικές πράξεις γνωστοποιούνται με την δημοσίευσή τους και για να ισχύσουν δεν απαιτείται να τηρηθεί η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, ούτε ειδική αιτιολόγηση, όπως στις ατομικές διοικητικές πράξεις.

1. Έννοια Δημοτικής Αστυνομίας

Στην Ελλάδα, όπως αναφέρθηκε σε πρότερο κεφάλαιο, από της ιδρύσεως του νεοελληνικού κράτους, ανατέθηκαν στη Δημοτική Αστυνομία τα καθήκοντα άσκησης της τοπικής αστυνόμευσης, ενώ η Δημοτική Αστυνομία επανεμφανίζεται δυναμικά στο θεσμικό στερέωμα δυνάμει των διατάξεων του άρθ. 24§3 του πδ 410/1995 για το «Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα»²¹². Ουσιαστικά, λοιπόν, δεν γίνεται λόγος περί εξ υπαρχής ιδρύσεως ενός νέου φορέα άσκησης εξουσίας, αλλά για επανασύσταση (επαναφορά) της προϋπάρχουσας κατά το 19^ο αιώνα Δημοτικής Αστυνομίας²¹³.

Έτσι, η Δ.Α. είναι ένας θεσμός της δημόσιας διοίκησης, αποτελών τη σύζευξη μεταξύ της έννοιας της αστυνόμευσης καθώς και της αρχής της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, η Δ.Α. εγκολπώνεται στο σκληρό πυρήνα του θεσμού της

²¹² Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας - Έννοια, περιεχόμενο, όρια, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, β' έκδοση, 2006, σ. 52.

²¹³ Βιδάλη Σοφ., Έλεγχος του εγκλήματος και δημόσια αστυνομία, Τόμος Β', εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., 2007, σ. 948.

Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος πραγματώνει θεμελιώδη δικαιώματα και συνιστά το πεδίο έκφρασης σε τοπικό επίπεδο της λαϊκής κυριαρχίας²¹⁴. Προσέτι, η Δ.Α. αποτελεί τμήμα του αστυνομικού θεσμού με ειδικά καθήκοντα και υποχρεώσεις²¹⁵.

Με πιο τεχνικά χαρακτηριστικά, ο νόμος 3731/2008 προέβλεψε ότι η Δ.Α. συνιστά ειδική αυτοτελή υπηρεσία που συστήνεται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του οικείου Δήμου ή της Κοινότητας. Κατά συνέπεια πρόκειται για υπηρεσία που λειτουργεί εντός της θεσμικής δομής του οικείου Δήμου ή της Κοινότητας. Το δε προσωπικό της αποτελείται μόνο από ένστολο προσωπικό, το οποίο όμως δεν οπλοφορεί υποστηριζόμενο και από διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό που υπηρετεί σε άλλες υπηρεσίες του Δήμου και διατίθεται με απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου ασκώντας κύρια ή παράλληλα καθήκοντα²¹⁶. Επίσης, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί για την εξάρτηση της Δ.Α. από τον ΟΤΑ στους κόλπους του οποίου λειτουργεί, το γεγονός ότι η διάρθρωση της υπηρεσίας της Δ.Α. εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια κάθε ΟΤΑ να την καθορίσει εντός πάντοτε του νομίμου πλαισίου²¹⁷.

Με άλλη διατύπωση, η Δ.Α. αποτελεί ένα σύγχρονο εργαλείο διαθέτον συγκεκριμένες και σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες εντός των πλαισίων καθορισμένης διοικητικά χωρικής ενότητας, ενώ φέρει τη δυνατότητα επιβολής αποφάσεων και άσκησης ελέγχου προκειμένου να τηρούνται οι διατάξεις οι σχετιζόμενες με τα θέματα τοπικού ενδιαφέροντος²¹⁸. Το δε προσωπικό της όπως προαναφέρθηκε είναι πλήρως και οργανικά ενταγμένο στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης προς το σκοπό της εξυπηρέτησης της αρχής της επικουρικότητας²¹⁹.

Σε κάθε περίπτωση, ο θεσμός της Δ.Α. συμβάλλει στην κατοχύρωση και προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και συμφερόντων που αναπτύσσονται στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης²²⁰. Συνακόλουθα, εφόσον μία υπόθεση χαρακτηρίζεται τοπική δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 102Σ, εμπίπτει αυτοδικαίως στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ οι οποίοι ως εκ τούτου αποκτούν διοικητική

²¹⁴ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ.269.

²¹⁵ Παπαϊωάννου Ζ., ό.π., σ. 52.

²¹⁶ Βλ. άρθ. 2 του ν. 3731/2008.

²¹⁷ Βλ. άρθ. 3 του ν. 3731/2008.

²¹⁸ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 55.

²¹⁹ Της ίδιας, σ.56

²²⁰ Της ίδιας, σ.48

και διαχειριστική εξουσία κατ' αποκλεισμό του κράτους. Έτσι, η έννοια της τοπικής υπόθεσης ανάγεται στον πυρήνα του κυττάρου της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και στο βασικό κοινό παρονομαστή των ΟΤΑ και της Δ.Α.²²¹.

2. Νομική φύση της εξουσίας που ασκεί η Δημοτική Αστυνομία

Η ιδέα για την εφαρμογή τοπικής Δημοτικής Αστυνομίας ξεκίνησε από το νεοϊδρυθέν Ελληνικό κράτος προκειμένου να αντιμετωπίσει τοπικά προβλήματα.

Αστυνομική εξουσία κατείχε ο Δήμαρχος και ο Αναπληρωτής του, ο οποίος αργότερα υπό την καθοδήγηση του Εισαγγελέα ασκούσε καθήκοντα και ανακριτικού υπαλλήλου. Αργότερα οριοθετήθηκαν τα καθήκοντα της τοπικής Αστυνομίας από την Γενική Αστυνομία και είχε την εξουσία να εκδίδει Αστυνομικές διατάξεις.

Η Δημοτική Αστυνομία κυρίως στην Αθήνα είχε αρμοδιότητες στον τομέα της ευκοσμίας, της τάξης, της υγιεινής, της καθαριότητας, της Δημόσιας Ασφάλειας, της Αγορανομίας και της στάθμευσης με τον Α.Ν. 170/1967.

Με την μεταπολίτευση κρίθηκε αναγκαία η δημιουργία ενός τοπικού θεσμού αστυνόμευσης, φιλικού προς τον πολίτη, με κατεύθυνση ηπιότερης αντίδρασης από εκείνη της Κρατικής Αστυνομίας. Έτσι, με τον Ν 1065/1980, μπήκαν οι βάσεις για την άσκηση από την Δημοτική Αστυνομία συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και υιοθετήθηκε η διάκριση μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων.

Με διάφορους νόμους στην συνέχεια, μεταβιβάστηκαν στην Δημοτική Αστυνομία αρκετές αρμοδιότητες από την Ελληνική Αστυνομία, όπως η καθαριότητα, η κοινή ησυχία, η λειτουργία των καταστημάτων, ο Γ.Ο.Κ., το υπαίθριο εμπόριο κ.λπ.²²².

Οι αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας είναι οι ρητά και αποκλειστικά αναφερόμενες στο νόμο και δεν έχουν γενικό χαρακτήρα, όπως της Ελληνικής Αστυνομίας. Τα καθήκοντα των Δημοτικών αστυνομικών αναπροσαρμόζονται ανάλογα με την εποχή και τις συνθήκες και η εξουσία τους αναμφίβολα εισέρχεται στην ιδιωτική σφαίρα, όμως με προσδιορισμένο και οριοθετημένο κάθε φορά τρόπο.

²²¹ Της ίδιας, σ. 48-50

²²² Της ίδιας, σ. 53.

Εν προκειμένω κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι τα περισσότερα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντιλαμβάνονται το θεσμό της Δ.Α. ως έχοντα ευρείες αμιγώς αστυνομικές αρμοδιότητες, οι οποίες ενασκούνται σε τοπικό επίπεδο. Αντιθέτως, στην Ελλάδα εφαρμόζεται το μοντέλο της συμπληρωματικής δράσης της Δ.Α. εν σχέσει προς την εθνική δράση της ΕΛ.ΑΣ., όπως τούτο εμφανίζεται και από την εισηγητική έκθεση του ν. 3731/2008, όπου αναγράφεται ότι «*Η Δημοτική Αστυνομία δεν αναλαμβάνει την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων αστυνόμευσης στα διοικητικά της όρια, αλλά δρα συμπληρωματικά, και μάλιστα σε απόλυτη συνάφεια με τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων. Η Δημοτική Αστυνομία είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της, εξυπηρετώντας την αρχή της επικουρικότητας, στο μέτρο που βρίσκεται στο πλευρό των πολιτών και των τοπικών κοινωνιών, συμβάλλοντας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων, στην εμπέδωση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης στις τοπικές κοινωνίες, αλλά και στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών*».

Στο πλαίσιο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την επιστημονική έκθεση της Βουλής²²³, στο δημόσιο (ευρωπαϊκό) διάλογο για την δημοτική

²²³ Βλ. <http://www.hellenicparliament.gr/.../A-DIMOTIKI-EPIS.pdf> Ειδικότερα, αναφέρονται τα εξής: «*Η αύξηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ανάγκη αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής και η συνακόλουθη προώθηση της ιδέας της επικουρικότητας ή αλληλοσυμπλήρωσης των αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικής αστυνομίας και δημοτικών αστυνομιών συνέβαλαν στην ανάπτυξη διαλόγου σχετικά με το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η δημοτική αστυνομία στις σύγχρονες ευρωπαϊκές κοινωνίες. Στον προβληματισμό αυτό έχει συντελέσει και το γεγονός ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες η αστυνομία είναι διοικητικώς οργανωμένη σε τοπικό επίπεδο και λειτουργεί ουσιαστικώς ως δημοτική αστυνομία, όπως λ.χ. στο Ηνωμένο Βασίλειο, σε άλλες ο ρόλος της δημοτικής αστυνομίας είναι, παραδοσιακώς, επικουρικός σε σχέση με την εθνική αστυνομία, όπως λ.χ. στο Βέλγιο, ενώ σε άλλες η δημοτική αστυνομία, αφού υπήρξε ο μόνος φορέας καταστολής του εγκλήματος και αντικαταστάθηκε κατόπιν από την εθνική αστυνομία, επανασυστάθηκε τα τελευταία χρόνια με πρωτοβουλία των τοπικών κοινωνιών, διεκδικώντας διακριτό ρόλο στην κατοχύρωση της κοινοτικής ασφάλειας, όπως επί παραδείγματι στην Ισπανία, την Ιταλία και τη Γαλλία. Έτσι, σχετικά με το ρόλο της δημοτικής αστυνομίας στο πλαίσιο της αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής διαμορφώθηκαν σταδιακώς δύο βασικά ρεύματα στην Ευρώπη. Το πρώτο είναι αυτό της «αυτόνομης κοινοτικής αστυνόμευσης», συμφώνως προς το οποίο επιβάλλεται η θωράκιση των τοπικών κοινωνιών με αρτίως οργανωμένα σώματα δημοτικής αστυνομίας, ώστε να προστατεύονται αποτελεσματικώς οι τοπικές κοινωνίες και να αναπληρώνεται το έλλειμμα ασφάλειας που δημιουργείται από την αδυναμία της εθνικής αστυνομίας να αντιμετωπίσει την εξάπλωση της μικρομεσαίας εγκληματικότητας. Το δεύτερο ρεύμα είναι αυτό της «επικουρικότητας των υπηρεσιών» της δημοτικής αστυνομίας συμφώνως προς το οποίο το φαινόμενο της ανασφάλειας θα πρέπει να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο ενιαίας αντεγκληματικής πολιτικής, στην οποία θα συμμετέχουν η κεντρική διοίκηση και οι τοπικές αρχές με διακριτούς ρόλους και συντονισμένες παρεμβάσεις. Η αυξανόμενη, συνεπώς, αποκέντρωση των θεσμών και των υπηρεσιών στον τομέα της ασφάλειας δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην την αυτονόμηση της κοινοτικής αστυνόμευσης, τη δημιουργία παράλληλων αστυνομικών σωμάτων και τη θέσπιση ιδιότυπης πολυαρχίας στις*

αστυνομία και το ρόλο της στο νέο τοπίο διοίκησης και οργάνωσης της κοινωνίας έχουν διαμορφωθεί δύο βασικά ρεύματα θεώρησης. Συγκεκριμένα, το πρώτο αφορά στην οργάνωση μιας «αυτόνομης κοινοτικής αστυνόμευσης», την οποία θα συνιστά μία άρτια οργανωμένη και εκπαιδευμένη «δημοτική» αστυνομία, με στόχο της τη συμβολή της στην καλύτερη προστασία των τοπικών κοινωνιών, εξισορροπώντας την αδυναμία της εθνικής αστυνόμευσης προκειμένου για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της «μικρομεσαίας εγκληματικότητας». Εν συνεχεία, το δεύτερο ρεύμα μορφοποιεί τη θεώρηση της επικουρικής λειτουργίας (αρχής επικουρικότητας) των δημοτικών αστυνομιών έναντι της εθνικής αστυνόμευσης, κατά την οποία εθνική η αντεγκληματική πολιτική πρέπει να είναι ενιαία μεν, πλην όμως ασκείται από την εθνική και την δημοτική αστυνομία ταυτόχρονα, κάθε μία από τις οποίες τηρεί διακριτούς ρόλους και ενασκεί συνεργατικές δράσεις και παρεμβάσεις.

Στην εισαγωγή δε της εισηγητικής έκθεσης επί του ν. 3731/2008 αναφέρεται ρητώς ότι *«[μ]άλιστα, η άσκηση «αστυνόμευσης» από τη Δημοτική Αστυνομία δεν συνεπάγεται ρωγμή στο σύστημα αστυνόμευσης της Χώρας, αφού η Δημοτική Αστυνομία δεν αναλαμβάνει την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων αστυνόμευσης στα διοικητικά της όρια, αλλά δρα συμπληρωματικά, και μάλιστα σε απόλυτη συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η Δημοτική Αστυνομία είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της, εξυπηρετώντας την αρχή της επικουρικότητας, στο μέτρο που βρίσκεται στο πλευρό των πολιτών και των τοπικών κοινωνιών συμβάλλοντας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων, στην εμπέδωση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης στις τοπικές κοινωνίες, αλλά και στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Είναι αυτονόητο ότι, για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της, είναι αναγκαία η στελέχωσή της από προσωπικό, το οποίο θα έχει λάβει ειδική εκπαίδευση, ώστε να είναι αποτελεσματικό αλλά και φιλικό προς τον πολίτη, θα διαθέτει τον κατάλληλο εξοπλισμό και θα διέπεται από ιδιαίτερη ιεραρχία και ειδικούς κανόνες πειθαρχίας»*.

αστυνομικές υπηρεσίες πρόληψης και ασφάλειας ιδιαιτέρως σε χώρες με μικρή παράδοση δημοτικής αστυνομίας, αλλά αναδεικνύει τη χρησιμότητα της δημοτικής αστυνομίας και τον επικουρικό ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει σε σχέση με την εθνική αστυνομία, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής (...)».

Υπό το φως των ανωτέρω, καθίσταται πλέον πλήρως κατανοητό το γεγονός ότι ο νόμος 3731/2008 θέλει να ορίσει την υπηρεσία της Δ.Α. ως ειδική αυτοτελή υπηρεσία²²⁴ που συστήνεται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του οικείου Δήμου ή της Κοινότητας, αποτελείται δε μόνο από ένστολο προσωπικό, το οποίο όμως δεν οπλοφορεί. Συναφώς, κατά την πρόβλεψη του νόμου η Δημοτική Αστυνομία υποστηρίζεται και από διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό που υπηρετεί σε άλλες υπηρεσίες του Δήμου και διατίθεται με απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου ασκώντας κύρια ή παράλληλα καθήκοντα. Περαιτέρω δε, το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας υπάγεται σε ιδιαίτερη ιεραρχία και κανόνες πειθαρχίας, παρέχει τις υπηρεσίες του επί εικοσιτετράωρης βάσης εντός και εκτός γραφείου. Έχει τα καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου, όταν πρόκειται για ποινικώς διωκόμενα παραπτώματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας. Οφείλει να τελεί σε διαρκή ετοιμότητα, προκειμένου να δράσει άμεσα σε περίπτωση ανάγκης.

Συνακόλουθα, προκύπτει ότι τα γενικά χαρακτηριστικά που ο ν. 3731/2008 προσέδωσε στη Δ.Α. συνάδουν πλήρως προς τον επιφυλασσόμενο υπό αυτόν ρόλο αλλά και προς τη φύση των εξουσιών του σώματος της Δ.Α. ως παραπληρωματικών του έργου της ΕΛ.ΑΣ. αλλά και ως αυτόνομων υπό την έποψη της λειτουργίας της Δ.Α. κατά το τεκμήριο αρμοδιότητας της εν σχέσει προς τις τοπικές υποθέσεις.

Περαιτέρω και εν σχέσει προς τη διάκριση της έννοιας της αστυνόμευσης σε δικαστική και διοικητική, επιβάλλεται να αναφερθεί ότι η δημοτική αστυνόμευση και ως εκ τούτου η φύση της εξουσίας που ενασκει η Δ.Α. προσδιορίζεται από το αντικείμενο της αστυνόμευσης²²⁵. Ο ρόλος της δημοτικής αστυνόμευσης όπως προβλέφθηκε από το θεσμικό πλαίσιο κινείται και στους δύο τούτους παράλληλους άξονες, της διοικητικής και της δικαστικής αστυνόμευσης²²⁶. Έτσι, στη διοικητική αστυνόμευση εντάσσεται κάθε ενέργεια το αντικείμενο της οποίας σχετίζεται με μία αποστολή ελέγχου επιτήρησης ή πρόληψης και δεν σκοπεί άμεσα στην έρευνα στοιχείων για αξιόποινες πράξεις²²⁷. Συνεπώς, η προληπτική αστυνόμευση καθίσταται αποτελεσματική όταν πρόκειται για το σεβασμό, την προστασία καθώς

²²⁴ Βλ. την αιτιολογική έκθεση επί του ν. 3731/2008 στο άρθρο 2 αυτού.

²²⁵ Παπαϊωάννου Ζ., ό.π., σ. 98.

²²⁶ Της ίδιας, σ. 101.

²²⁷ Της ίδιας, σ. 98.

και την προαγωγή των δικαιωμάτων των πολιτών και συντείνει στην κατοχύρωση ενός πολιτισμού δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στο μέτρο λοιπόν που τα όργανα της Δ.Α. αποτελούν φορείς διοικητικής αστυνομίας δρουν εκτός της ποινικής δικαιοδοσίας της Πολιτείας ασκώντας προληπτικό κατά βάση έργο με κύρια αποστολή τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και την πρόληψη του εγκλήματος προβαίνοντας συχνά σε αστυνομικές επεμβάσεις και επιβολή περιορισμών στις ατομικές ελευθερίες²²⁸.

Αναφορικά δε με την ενάσκηση δικαστικής αστυνόμευσης εκ μέρους της Δ.Α. σημειώνεται ότι υπάρχει πρόβλεψη στο ν. 3731/2008 (άρθ. 2§6) σύμφωνα με το οποίο το προσωπικό της Δ.Α. εκτελεί καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου για τα παραπτώματα που διώκονται ποινικά²²⁹, ζήτημα που αναλύεται περαιτέρω στην παράγραφο 4 του παρόντος κεφαλαίου.

3. Κανονιστική εξουσία-Νομοθετική εξουσιοδότηση

Στις διατάξεις του άρθρου 43§§2,4 του Σ, ως προανφέρθη, παρατίθεται η πρόβλεψη και ρύθμιση της άσκηση της νομοθετικής εξουσιοδότησης²³⁰. Ειδικότερα, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι η *«ανάθεση, με πράξη του νομοθετικού οργάνου, σε ορισμένο διοικητικό όργανο, της αρμοδιότητας να θεσπίζει με κανονιστικές πράξεις τους πρωτεύοντες (ΣΕ 3596/1991, 2987/1994) απρόσωπους κανόνες δικαίου, που ιδρύουν νέες υποχρεώσεις ή νέα δικαιώματα για τους διοικουμένους, κανόνες τους οποίους διαφορετικά θα θέσπιζε με πράξεις του αυτό το ίδιο το νομοθετικό όργανο, ως αποκλειστικά αρμόδιο»*²³¹. Κατ' ακολουθίαν, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι ουσιαστικά η ειδική άδεια που παρέχεται από το νόμο στη διοίκηση προς το σκοπό της θέσπισης κανόνων δικαίου²³².

Έτσι, προκύπτει ότι η διοικητική λειτουργία είναι επιτρεπτό να ασκεί νομοθετική εξουσία υπό την έννοια ότι η νομοθετική ή κανονιστική αρμοδιότητα

²²⁸ Της ιδίας, 98-101

²²⁹ Της ιδίας, σ. 101.

²³⁰ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, έκδοση 13^η, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 57.

²³¹ Του ιδίου, σ. 56.

²³² Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδ., Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σ. 121.

παρέχεται είτε εκ του Συντάγματος ευθέως είτε από τυπικό νόμο²³³. Ως εκ τούτου, η κανονιστική πράξη της διοίκησης συνιστά πηγή του διοικητικού δικαίου, αφού δια αυτής η διοίκηση θεσπίζει αφηρημένα και γενικά κανόνες δικαίου αμοιβαιότητας μεταξύ των φορέων εξουσίας και των διοικουμένων, δημιουργώντας δικαιώματα και υποχρεώσεις²³⁴.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της κανονιστικής διοικητικής πράξης είναι πρώτον η γενικότητα των θεσπιζομένων κανόνων δικαίου με αυτές στο μέτρο που απευθύνονται σε ακαθόριστο κατ' αριθμό και ταυτότητα κύκλο προσώπων, δεύτερον ο αφηρημένος χαρακτήρας των θεσπιζομένων κανόνων δικαίου υπό την έννοια ότι η εμπεριέχουσα επιταγή αφορά όλες τις κατά γένος οριζόμενες περιπτώσεις ώστε ο αφηρημένος τούτος χαρακτήρας να διαμορφώνεται δυνάμει των ιδιοτήτων όχι των ίδιων των προσώπων ή πραγμάτων²³⁵. Τρίτον, ο περιορισμός της ελευθερίας των προσώπων στο μέτρο που με την κανονιστική πράξη ιδρύονται έννομες σχέσεις που αντιστοιχούν και σε υποχρεώσεις σε συνάρτηση με το γεγονός ότι η θεσπιζόμενη ρύθμιση έχει υποχρεωτική, αναγκαστική εφαρμογή ως συνιστώσα κανόνα δικαίου, αποτελεί ένα ακόμη ουσιώδες χαρακτηριστικό της κανονιστικής διοικητικής πράξης²³⁶.

Η νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να δοθεί σε κάθε υφιστάμενο διοικητικό όργανο ή αρχή, οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, αστυνομικούς διευθυντές (ως θέση και όχι μόνο ως βαθμό π.χ. Αστ. Διευθυντής Περιφερειακής Ενότητας που μπορεί να έχει βαθμό Ταξιάρχου κ.λπ.), άλλες διοικητικές αρχές, κεντρικές ή περιφερειακές, προκειμένου να νομοθετήσουν επί ειδικότερων ή τοπικής αρμοδιότητας θεμάτων, οργάνωση Υπηρεσιών κ.λπ.²³⁷.

Στο πλαίσιο αυτό και οι δημοτικές αρχές εκδίδουν κανονιστικές αποφάσεις, ο έλεγχος της τήρησης των οποίων όπως επίσης και η επιβολή των πάσης φύσεως διοικητικών μέτρων που προβλέπονται από αυτές εναπόκεινται στη Δημοτική Αστυνομία στο μέτρο που ενασκει την προβλεπόμενη υπό του άρθρ. 1§1 περ. 25 του ν. 3731/2008 αρμοδιότητά της²³⁸. Η έκδοση τούτων των κανονιστικών αποφάσεων

²³³ Της ίδιας, σ. 112.

²³⁴ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 904-906.

²³⁵ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδ., ό.π., σ. 113-114.

²³⁶ Της ίδιας, σ. 114.

²³⁷ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 905-907.

²³⁸ Παπαϊωάννου Ζ., ό.π., σ. 130-131.

προβλέπεται στη διάταξη του άρθρ. 79 ΔΚΚ για τη ρύθμιση θεμάτων που κείνται εντός της αρμοδιότητάς τους και καλύπτουν όλους σχεδόν τους τομείς επέμβασης της Δ.Α. διακρινόμενοι σε έξι κατηγορίες²³⁹.

Στην πρώτη τίθενται δια των κανονιστικών αποφάσεων κανόνες α) Για την προστασία του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, των θαλασσών από πηγές ξηράς και των υπόγειων και επίγειων υδάτινων αποθεμάτων από τη ρύπανση, β) Για την προστασία της υγείας των κατοίκων από οχλούσες δραστηριότητες και ειδικότερα στις τουριστικές περιοχές κατά την τουριστική περίοδο, γ) Για την τήρηση της καθαριότητας σε κοινόχρηστους και ιδιωτικούς υπαίθριους χώρους της εδαφικής τους περιφέρειας και γενικότερα για τη διασφάλιση και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερα τη διατήρηση και ανάδειξη των παραδοσιακών, ιστορικών και τουριστικών περιοχών, δ) Για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, των μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία των χώρων στάθμευσης των οχημάτων, καθώς και για την τοποθέτηση και λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων ρύθμισης της στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους.

Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται οι κανονιστικές αποφάσεις περί καθορισμού του τρόπου εφαρμογής των αναγκαίων, κατά περίπτωση, μέτρων για την πρόληψη και αντιμετώπιση πυρκαγιών σε κοινόχρηστους χώρους και ιδιαίτερα στους χώρους διάθεσης των απορριμμάτων, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές πυροσβεστικές διατάξεις.

Στην τρίτη κατηγορία εντάσσονται οι κανονιστικές αποφάσεις περί προσδιορισμού των όρων και των ωρών λειτουργίας μουσικής σε καταστήματα που λειτουργούν στην πόλη, λαμβάνοντας υπόψη τις χρήσεις γης, τις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες και την προστασία των κατοίκων από την ηχορύπανση.

Την τέταρτη κατηγορία αφορούν οι κανονιστικές αποφάσεις περί καθορισμού των όρων και των προϋποθέσεων α) Για τη χρήση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, των εμποροπανηγύρεων, παραδοσιακού ή μη χαρακτήρα, των ζωοπανηγύρεων, των χριστουγεννιάτικων αγορών και γενικά των υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων, β) Για τη χρήση των αλσών και των κήπων, των

²³⁹ Της ίδιας, σ. 131-132.

πλατειών, των παιδικών χαρών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων, γ) Για τη χρήση και λειτουργία των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, δ) Για τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών κατοικιών, των θερέτρων, των κατασκηνώσεων και τουριστικών εγκαταστάσεων.

Την πέμπτη κατηγορία απαρτίζουν οι κανονιστικές αποφάσεις περί καθορισμού των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, των θέσεων που επιτρέπεται η άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου και των κοινόχρηστων, δημοτικών ή κοινοτικών χώρων, που επιτρέπεται να τοποθετηθούν τα μέσα προβολής υπαίθριας διαφήμισης. Παρέχεται επιπροσθέτως η δυνατότητα καθορισμού των ειδικότερων προδιαγραφών και προϋποθέσεων κατασκευής και τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών σε επαγγελματικούς χώρους, ανάλογα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες, λαμβάνοντας υπόψη τη φυσιογνωμία και την αισθητική του χώρου.

Στην έκτη κατηγορία εντάσσονται οι κανονιστικές αποφάσεις περί προσδιορισμού των όρων και των προϋποθέσεων για την εγκατάσταση και λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, για τη χορήγηση της άδειας των οποίων είναι αρμόδιοι, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, του αιγιαλού και της παραλίας, της δασικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας για την πυροπροστασία, για τους αρχαιολογικούς και ιστορικούς τόπους, τις διατάξεις του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, του οικοδομικού κανονισμού και τους γενικούς όρους που προβλέπονται από τις σχετικές υγειονομικές διατάξεις²⁴⁰.

Επίσης, εντός της αρμοδιότητας της Δ.Α. και δυνάμει της διάταξης του άρθρ. 79§3 του ΔΚΚ, ευρίσκονται οι περιπτώσεις για τις οποίες προβλέπεται η επιβολή διοικητικών μέτρων και προστίμων με ορισμό του ύψους του προστίμου και της διαδικασίας επιβολής τους στα πλαίσια των προαναφερθεισών 6 κατηγοριών κανονιστικών αποφάσεων²⁴¹.

²⁴⁰ Άρθρο 79 ν. 3463/2006 Τεύχος Α-114/8-6-2006.

²⁴¹ Παπαϊωάννου Ζ., ό.π., σ. 132.

4. Δικαστική εξουσία-Ανακριτικά καθήκοντα

Όπως ρητά αναφέρεται στον Ν. 3731/2008 ο Δημοτικός Αστυνομικός είναι και Ειδικός Ανακριτικός υπάλληλος και ασκεί τα καθήκοντά του στις περιπτώσεις ποινικών αδικημάτων που αναφέρονται στον νόμο σύμφωνα με τον κώδικα ποινικής δικονομίας. Δηλαδή ενεργούν προανάκριση και προκαταρκτική εξέταση, εκτελούν τις παραγγελίες του Εισαγγελέα πλημμελειοδικών χωρίς να ελέγξουν την σκοπιμότητα και την νομιμότητα των παραγγελιών αυτών, εκτός αν αυτές αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος.

Εκτός από τις παραγγελίες του Εισαγγελέα ο Δημοτικός Αστυνομικός υποχρεούται να ενεργεί προανάκριση στα αυτόφωρα αδικήματα, να προβαίνει σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες για την ανακάλυψη του δράστη και την βεβαίωση του εγκλήματος, τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων, ή έρευνας, ή εξέταση μαρτύρων, κατάσχεση κ.λπ.

-Ενάσκηση καθηκόντων ειδικού ανακριτή από το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας

Κατά τις οικείες διατάξεις της Ποινικής Δικονομίας η προκαταρκτική εξέταση και η προανάκριση γίνονται ύστερα από παραγγελία του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών και υπό τη διεύθυνσή του: α) από τους πταισματοδίκες και ειρηνοδίκες, β) από τους βαθμοφόρους της χωροφυλακής που έχουν βαθμό τουλάχιστον υπενωμοτάρχη, και γ) από τους αστυνομικούς υπαλλήλους που έχουν βαθμό τουλάχιστον υπαρχιφύλακα, οι οποίοι ορίζονται ως γενικοί ανακριτικοί υπάλληλοι. Παράλληλα, κατά τη διάταξη του άρθρου 34 του ΚΠΔ οι ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι που ενεργούν προκαταρκτική εξέταση και προανάκριση ορισμένων εγκλημάτων και όπου αυτό προβλέπεται σε ειδικούς νόμους υπό τη διεύθυνση και την εποπτεία πάντοτε του εισαγγελέα πλημμελειοδικών. Ειδικότερα, οι ανακριτικοί υπάλληλοι διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τους γενικούς και τους ειδικούς, η αρμοδιότητα των οποίων είναι συντρέχουσα κατά τις ειδικότερες διατάξεις και αμφότεροι υπάγονται στη διεύθυνση και εποπτεία του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών²⁴². Επί το ειδικότερον, οι ειδικοί

²⁴² Δημόπουλος Χαρ., Ανακριτική υπό την επιμέλεια της Λαγού Ναν., εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η έκδοση, 2011, σ. 96.

ανακριτικοί υπάλληλοι είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι που βάσει ειδικών νόμων τους ανατίθεται η προανάκριση ορισμένων εγκλημάτων υπό τη διεύθυνση και εποπτεία ου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών²⁴³. Κατά το δίκαιο της ανάκρισης, η κυριότερη αποστολή του ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου είναι να διερευνά τη φυσική ή πραγματική ένδειξη τέλεσης του εγκλήματος, στο μέτρο που το στάδιο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την εξέλιξη της ανακριτικής διαδικασίας²⁴⁴.

Εκ της ανωτέρω παραθέσεως των δύο κατηγοριών ανακριτικών υπαλλήλων, παρέπεται ότι η διαφοροποίηση μεταξύ τους έγκειται στο γεγονός ότι οι ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι δεν δύνανται να ενεργήσουν προανάκριση και προκαταρκτική εξέταση για άλλα εγκλήματα πλην για όσα φέρουν την αντίστοιχη αρμοδιότητα, ενώ τουναντίον οι γενικοί ανακριτικοί υπάλληλοι δεν αποκλείονται από τη διενέργεια προανάκρισης ή προκαταρκτικής εξέτασης επί όσων εγκλημάτων προβλέπουν ειδικοί ποινικοί νόμοι²⁴⁵. Ενώ ο κανόνας, όπως προαναφέρθηκε, είναι ότι οι ανακριτικοί υπάλληλοι ενεργούν την προανάκριση και προκαταρκτική εξέταση μετά από παραγγελία του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών και υποκείμενοι σε τούτον και τις οδηγίες του, υφίστανται δύο εξαιρέσεις κατά τις οποίες οι γενικοί και ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι υποχρεούνται να προβούν σε προανάκριση δίχως προηγούμενη παραγγελία του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τις εξαιρέσεις που αφορούν πρώτον το αυτόφωρο κακούργημα ή πλημμέλημα και δεύτερον την περίπτωση, όπου απειλείται άμεσος κίνδυνος από την αναβολή, στις οποίες περιπτώσεις οι ανακριτικοί υπάλληλοι είναι υποχρεωμένοι να επιχειρούν όλες τις προανακριτικές πράξεις που είναι αναγκαίες για να βεβαιωθεί η πράξη και να ανακαλυφθεί ο δράστης, έστω και δίχως προηγούμενη παραγγελία του Εισαγγελέα, τον οποίο ειδοποιούν με το ταχύτερο μέσο και του υποβάλλουν, χωρίς χρονοτριβή τις εκθέσεις που συντάχθηκαν. Αυτό είναι το γενικό πλαίσιο, εντός του οποίου μπορεί να δράσει ένας ανακριτικός υπάλληλος. Στην παρούσα μελέτη καθίσταται κρίσιμη η εξέταση του πλαισίου αυτού, αφού και το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας εντάσσεται στους ειδικούς ανακριτικούς υπαλλήλους.

Ειδικότερα, το ζήτημα ετέθη και αναλύθηκε με την από 26-3-2001 απάντηση του Εισαγγελέως Πρωτοδικών Πειραιώς σε ερώτημα που του απηύθυνε η Δημοτική

²⁴³ Παπαδημάκης Α., Ποινική Δικονομία Η δομή της ποινικής δίκης, στ' αναθεωρημένη και επανυξημένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 129.

²⁴⁴ Δημόπουλος Χαρ., Ανακριτική υπό την επιμέλεια της Λαγού Ναν., ό.π., σ. 104.

²⁴⁵ Του ιδίου, σ.95-96.

Αστυνομία αναφορικά με την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 34 του ΚΠΔ. Ούτως, το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας εντασσόμενο στους ειδικούς ανακριτικούς υπαλλήλους φέρει τις ίδιες υποχρεώσεις και δικαιώματα με αυτούς²⁴⁶ σύμφωνα και με τη διάταξη του άρθρου 25 του ν. 1756/1998.

Συναφώς, με την υπ' αριθ. 448/2010 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους δόθηκε απάντηση στο εξής τεθέν ερώτημα: *«Σε περίπτωση που από Υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας βεβαιωθούν ποινικές παραβάσεις σε σχέση με τις αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στη Δημοτική Αστυνομία κατ' εφαρμογή της παρ.3 ή της παρ.4 του άρθρου 1 του ν. 3731/2008 και οι παραβάσεις αυτές γνωστοποιηθούν στους οικείους ΟΤΑ, αν υποχρεούνται οι τελευταίοι να τις λάβουν υπόψη για επιβολή των προβλεπομένων στο νόμο διοικητικών κυρώσεων»*. Εν συνόψει, η απάντηση που εδόθη δια της παρούσας γνωμοδότησης, ήταν ότι οι διαπιστούμενες παραβάσεις πρέπει να γνωστοποιούνται και στους οικείους ΟΤΑ, οι οποίοι στα πλαίσια του διοικητικού ελέγχου υποχρεούνται να λάβουν υπόψη τους τα γεγονότα που περιγράφονται στη σχετική αναφορά των αστυνομικών της ΕΛ.ΑΣ., τα οποία συνιστούν και διοικητικές παραβάσεις.

Σε αυτήν τη γνωμοδότηση περιλαμβάνονται ενδιαφέρουσες ερμηνευτικές προσεγγίσεις του παρατεθέντος εφαρμοστέου νομοθετικού πλαισίου και ειδικότερα κατ' αρχήν αποσαφηνίζεται το τεκμήριο αρμοδιότητας της Δημοτικής Αστυνομίας για τον έλεγχο εφαρμογής των κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν τοπικές υποθέσεις, και διαπιστώνεται στη συνέχεια ότι η άσκηση «αστυνόμευσης» από τη Δ.Α. δεν συνεπάγεται ρωγή στο σύστημα αστυνόμευσης της χώρας, δεδομένου ότι αναλαμβάνει να ενασκει όλες τις αρμοδιότητες αστυνόμευσης εντός των διοικητικών ορίων της τουναντίον η Δ.Α. δρα συμπληρωματικά και σε συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Δημοτική Αστυνομία έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στις ανατεθείσες σε αυτήν 28 αρμοδιότητες (πλην των περιπτώσεων 8 και 9 όπου η αρμοδιότητα είναι συντρέχουσα με την ΕΛ.ΑΣ), η βεβαίωση των διοικητικών παραβάσεων γίνεται μόνον από τα όργανα αυτής και όχι από το προσωπικό της ΕΛ.ΑΣ. ως καθ' ύλην αναρμόδιο. Όμως, το προσωπικό της ΕΛ.ΑΣ στις περιπτώσεις που είναι αναρμόδιο παρέχει τη συνδρομή του στη Δημοτική Αστυνομία σε προγραμματισμένους ελέγχους ή σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

²⁴⁶ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 104.

Η παρατιθέμενη γνωμοδότηση στο τελικό της συμπέρασμα εν είδει απάντησης στο ερώτημα που τέθηκε ενώπιον του ΝΣΚ, απαντά ότι στις περιπτώσεις εκείνες που έχει τον αποκλειστικό έλεγχο τήρησης των διατάξεων η Δ.Α., οι αστυνομικοί της ΕΛ.ΑΣ. ως γενικοί προανακριτικοί υπάλληλοι, εφ' όσον υπάρχει σχετική εισαγγελική παραγγελία ή πρόκειται για αυτόφωρο κακούργημα ή πλημμέλημα ή επαπειλείται κίνδυνος ματαίωσης ή δυσχέρανσης της βεβαίωσης του εγκλήματος ή αποκάλυψης του δράστη, έχουν την υποχρέωση να προβούν στις αναγκαίες προανακριτικές ενέργειες για τη βεβαιωθούν οι αξιόποινες πράξεις και να ανακαλυφθεί ο δράστης αλλά και να ειδοποιηθεί ο αρμόδιος εισαγγελέας για την περαιτέρω ποινική διαδικασία. Το ΝΣΚ προχωράει ένα βήμα παραπέρα και δοθέντος ότι η διοικητική αρχή πρέπει να λαμβάνει αυτεπαγγέλτως υπόψη τα πασίδηλα πραγματικά γεγονότα, που της είναι γνωστά από άλλη διοικητική ενέργεια ή δικαστική ενέργεια, εφόσον βέβαια η αλήθεια αυτών ισχύει έναντι όλων, το ΝΣΚ γνωμοδοτεί ότι στην προκείμενη ως άνω περίπτωση που δρουν ως γενικοί ανακριτικοί υπάλληλοι οι αστυνομικοί της ΕΛ.ΑΣ. οφείλουν να ενημερώνουν και τον οικείο ΟΤΑ, ο οποίος εντός των πλαισίων του αποκλειστικού διοικητικού ελέγχου, υποχρεούται να λάβει υπόψη το περιεχόμενο της σχετικής αναφοράς της ΕΛ.ΑΣ. ως προς τα γεγονότα που διαπίστωσαν οι αστυνομικοί ότι έλαβαν χώρα και συνιστούν και διοικητικές παραβάσεις. Ως εκ τούτου, παρατηρείται η προσπάθεια επίλυσης θεμάτων που προκύπτουν από τη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ελληνικής Αστυνομίας και της Δημοτικής Αστυνομίας επί θεμάτων που το προσωπικό αμφοτέρων των υπηρεσιών είναι γενικοί ή ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι και πως διαρρυθμίζεται η διαπλοκή των αρμοδιοτήτων τους προς το σκοπό της εξυπηρέτησης της αρχής της χρηστής διοίκησης του κράτους²⁴⁷.

Εξ άλλου, όπως υποστηρίζεται²⁴⁸ η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ενεργεί σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη, ανταποκρινόμενη στο κρατούν περί του δικαίου αίσθημα και διεπόμενη από ευθύτητα. Ειδικότερα, πρέπει να προβαίνει σε ενέργειες ή να μην προβαίνει σε παραλείψεις δια διαφόρων τεχνασμάτων

²⁴⁷ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Θεωρία Δημοσίου Δικαίου – Νομικές Αρχές – Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης, ΕΔΔΔΔ 3/2014, εκδόσεις Μεντζελόπουλος, σ. 643 & Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 59 & Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 27.

²⁴⁸ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Θεωρία Δημοσίου Δικαίου ό.π., σ. 643.

νομιμοφανών ή παρανόμως ούτε και κατά τρόπο που να εκδηλώνει αντιφατική συμπεριφορά²⁴⁹. Αντιθέτως, η διοίκηση θα πρέπει να προσφέρει στον πολίτη όσο δύναται καλύτερο αποτέλεσμα λειτουργούσας υπηρεσίας κατά τον οικονομικότερο τρόπο όπως επίσης κατά όργανα που συγκροτούν τη διοίκηση υπέχουν την υποχρέωση δράσης και ανάπτυξης πρωτοβουλιών μόνο εντός των πλαισίων του θεσμικού πλέγματος των ισχυουσών διατάξεων²⁵⁰.

Περαιτέρω, ενδεικτικές της συνεισφοράς της Δημοτικής Αστυνομίας στην πάταξη της παραβατικότητας στους τομείς αρμοδιοτήτων της, είναι δύο εγκύκλιοι οι οποίες αναφέρονται διεξοδικά παρακάτω. Η από 26-2-2010 εγκύκλιος²⁵¹ του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αναφέρεται στο πρόβλημα της παραβατικότητας στον τομέα των υπαιθρίων διαφημίσεων, το οποίο συντελεί «στην υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος και στην υπονόμευση της οδικής ασφάλειας».

Η εγκύκλιος αυτή απευθύνεται στους ΟΤΑ και τους καλεί να ενεργοποιήσουν τις υπηρεσίες της Δημοτικής Αστυνομίας που διαθέτουν, όσοι εξ αυτών, άλλως τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές προς το σκοπό του συστηματικού ελέγχου και της καταγραφής της θέσης όλων των διαφημιστικών πλαισίων (κατασκευών) που έχουν εγκιβωτιστεί εντός της περιοχής ευθύνης τους, ανεξαρτήτως του αν φέρουν άδεια εγκατάστασης ή μη, και του είδους του χώρου που βρίσκονται ήτοι αν βρίσκονται σε κοινόχρηστους, δημοτικούς / κοινοτικούς χώρους, δημόσιους ή ιδιωτικούς, όπως στέγες κτιρίων, οικόπεδα, γήπεδα εκτός σχεδίου κλπ. Επιπρόσθετα, καλεί τους αρμόδιους δήμους να προβούν άμεσα και κατά προτεραιότητα στις νόμιμες ενέργειες για την καταγραφή και αποξήλωση των επικίνδυνων διαφημιστικών πινακίδων και την επιβολή των προβλεπόμενων εκ του νόμου διοικητικών και ποινικών κυρώσεων κατά παντός υπευθύνου. Συναφώς δε, γίνεται αναφορά στην υπ' αριθ. 4422/Εγκ.9/13-11-2009 εγκύκλιο του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου²⁵², με την οποία διευκρινίζεται

²⁴⁹ Της ίδιας, σ. 644.

²⁵⁰ Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, ό.π., σ. 27.

²⁵¹ Είναι η υπ' αριθ. 3 εγκύκλιος με αριθ. Πρωτοκ. 6969/26-2-2010 της Γενικής Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διεύθυνσης Οικονομικών ΟΤΑ (Τμήματος Φορολογικού).

²⁵² Το παρατιθέμενο χωρίο της από 13-11-2009 εγκυκλίου του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου έχει ως εξής: «η τοποθέτηση πινακίδων – επιγραφών στο οδικό δίκτυο της χώρας και η διαφήμιση επί αυτών αγαθών και υπηρεσιών κατά παράβαση των οικείων διατάξεων που προβλέπουν τις προϋποθέσεις του επιτρεπτού της τοποθέτησής τους, αποτελεί διαρκές έγκλημα και εφόσον διαρκεί η τέλεση του εγκλήματος αυτού, είναι αυτόφωρο και είναι επιτρεπτή η σύλληψη και παραπομπή των υπαιτίων στο πλαίσιο της

ότι η τοποθέτηση παράνομων πινακίδων – επιγραφών στο οδικό δίκτυο της χώρας και η διαφήμιση επί αυτών αγαθών και υπηρεσιών αποτελεί διαρκές έγκλημα και είναι αυτόφωρο με αυτόθροη συνέπεια το επιτρεπτό της σύλληψης των υπαιτίων και την παραπομπή τους ενώπιον του αρμόδιου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών. Σε αυτό μάλιστα το σημείο υπενθυμίζεται η ιδιότητα των οργάνων της δημοτικής αστυνομίας ως ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων που «υποχρεούνται να συλλαμβάνουν και να παραπέμπουν τους υπαίτιους κατά τα ανωτέρω ενώπιον του αρμόδιου Εισαγγελέα (άρθρα 417 έως 421 και 275 Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 του ν.3160/2003/165 Α' σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παρ.6 του ν.3731/2008)».

Ενδιαφέρουσα είναι και η από 8-4-2013 εγκύκλιος²⁵³ του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου απευθυνόμενη στις Εισαγγελίες Πρωτοδικών και Εφετών της χώρας αναφορικά με την αποσαφήνιση ζητημάτων εν σχέσει με την εφαρμογή των διατάξεων του 4039/2012, που ρυθμίζει το νομοθετικό πλαίσιο για τα ζώα συντροφιάς. Στην εν λόγω εγκύκλιο, αφού παρατίθεται η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4039/2012 για την προστασία των ζώων, γίνεται σύντομη αναφορά στις οικείες διατάξεις του νόμου και υπογραμμίζεται ο ελεγκτικός και διαπιστωτικός ρόλος της Δημοτικής Αστυνομίας για τις παραβάσεις και τη βεβαίωση αυτών.

Ένα αξιομνημόνευτο σημείο της εν θέματι εγκυκλίου είναι εκείνο όπου επισημαίνεται πως η βούληση του νομοθέτη ήταν η αποκλειστική ανάθεση της αρμοδιότητας βεβαίωσης κατά τα ανωτέρω παραβάσεων στη Δημοτική Αστυνομία κατόπιν αφαίρεσης τούτης της αρμοδιότητας από την Ελληνική Αστυνομία. Τούτο δε εμφανίζεται στη νομοθετική μέριμνα, σύμφωνα με την οποία, όταν δεν υπάρχει σε δήμο δημοτική αστυνομία, δεν υφίσταται συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΛ.ΑΣ. αλλά αρμόδια τυγχάνει άλλη υπηρεσία του Δήμου²⁵⁴, διότι αν ήθελε ο νομοθέτης συντρέχουσα αρμοδιότητα της Δημοτικής Αστυνομίας και της ΕΛ.ΑΣ θα το αποτύπωνε ρητά, όπως επί παραδείγματι το ανέφερε ρητώς σχετικά με τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, η οποία ασκείται από κοινού με την ΕΛΑΣ.

Περαιτέρω, η ίδια εγκύκλιος αναφέρει ότι «[Σ]το δε άρθρο 16 του ν.2800/2000, ορίζεται ότι καθήκοντα γενικών ανακριτικών υπαλλήλων, ασκεί το αστυνομικό

αυτοφώρου διαδικασίας ενώπιον του αρμόδιου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών».

²⁵³ Συγκεκριμένα, η εν λόγω εγκύκλιος φέρει αριθ. Πρωτ. 1631/8-4-2013 και αύξοντα αριθμό φέρει 1/2013.

²⁵⁴ Βλ. σ. 7 της αναφερομένης εγκυκλίου.

προσωπικό που προβλέπεται από τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 33 του Κ.Π.Δ. Με τις ανωτέρω διατάξεις με τις οποίες καταργείται κάθε προγενέστερη γενική ή ειδική αντίθετη ρύθμιση, δημιουργείται τεκμήριο αρμοδιότητας, υπέρ της Δημοτικής Αστυνομίας, για τον έλεγχο εφαρμογής των κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν τοπικές υποθέσεις, η άσκηση δε αστυνόμευσης από τη Δημοτική Αστυνομία δε συνεπάγεται ρωγμή στο σύστημα αστυνόμευσης της χώρας, αφού η δημοτική αστυνομία δεν αναλαμβάνει την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων αστυνόμευσης στα διοικητικά της όρια, αλλά δρα συμπληρωματικά και μάλιστα σε συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Τούτη δε η διευκρίνιση είναι απαραίτητη για να κατανοηθεί και ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων της μεν Δημοτικής Αστυνομίας και τη δε ΕΛ.ΑΣ. στο πλαίσιο των ανακριτικών τους καθηκόντων.

Έτσι, εν συνεχεία, η ίδια εγκύκλιος αναφέρει αυτό που προελέχθη, ότι δηλαδή στους ειδικούς ανακριτικούς υπαλλήλους υπάγεται και το αστυνομικό προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, ωστόσο η αρμοδιότητα των ειδικών προανακριτικών υπαλλήλων για διενέργεια προανακρίσεως σε ορισμένα εγκλήματα δεν αποκλείει την παράλληλη αρμοδιότητα των γενικών προανακριτικών υπαλλήλων να ενεργήσουν προανάκριση και για τα εγκλήματα αυτά. Έτσι είναι ενδεχόμενο σε αυτήν την περίπτωση της παράλληλης αρμοδιότητας να προκύψει σύγκρουση αρμοδιότητας, η οποία θα αρθεί από τον Εισαγγελέα.

Καταλήγει η εγκύκλιος στη διαπίστωση ότι η βεβαίωση των διοικητικών παραβάσεων αναφορικά με την προστασία των ζώων συντροφιάς γίνεται αποκλειστικά από το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας κατ' αποκλεισμό της ΕΛ.ΑΣ, το προσωπικό της οποίας φέρει την υποχρέωση να ενημερώνει τον οικείο ΟΤΑ για τις παραβάσεις που υπέπεσαν στην αντίληψή του. Επιπροσθέτως, η εγκύκλιος καταλήγει στο συμπέρασμα ότι επειδή το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας δε διαθέτει εξοπλισμό και κρατητήρια για να προβεί σε σύλληψη στα πλαίσια του αυτοφώρου και επιτελώντας τα κατά το νόμο ανακριτικά του καθήκοντα ως ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι, εν τοις πράγμασι για την τήρηση του αυτοφώρου για το αυτεπαγγέλτως διωκόμενο αδίκημα της παράβασης της διάταξης του άρθρου 16 του ν. 4039/2012 (κακοποίηση ζώων²⁵⁵) αρμόδιο καθίσταται το προσωπικό της

²⁵⁵ Το κείμενο της αναφερόμενης διάταξης του άρθρου 16 του ν. 4039/2012 έχει ως εξής: «α. Με την επιφύλαξη ειδικά προβλεπόμενων περιπτώσεων της ισχύουσας κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας, καθώς και της διάταξης του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 4 του άρθρου 9 απαγορεύεται ο βασανισμός,

ΕΛ.ΑΣ. παραπέμποντας για το ζήτημα αυτό στην προπαρατεθείσα υπ' αριθ. 448/2010 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ.

5. Υλικές ενέργειες

Η δημόσια εξουσία ως γνωστόν υπόκειται μεν σε νομικούς φραγμούς πλην όμως συνιστά ως εκ της φύσεώς της εξουσία επιβολής εκδηλούμενη στις δημοσίου δικαίου έννομες σχέσεις που συνδέουν «υπερκείμενες βουλήσεις προς άλληλες ή βουλήσεις υπερκείμενες προς άλλες ιδιωτικές»²⁵⁶. Η δημόσια τούτη εξουσία εκδηλώνεται με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες²⁵⁷. Έτσι, τα διοικητικά όργανα διαχωρίζονται στα όργανα με τη στενή έννοια του όρου που συνιστούν εκείνα που δηλώνουν τη βούληση του νομικού προσώπου με τη διενέργεια μονομερών ή συμβατικών νομικών πράξεων όταν ενασκούν την αρμοδιότητά τους και στα όργανα με την ευρεία έννοια του όρου που επιτελούν ως καθήκον είτε την προπαρασκευή ή την εκτέλεση των νομικών πράξεων είτε τη διενέργεια υλικών πράξεων στοχεύοντας στην πραγμάτωση των σκοπών που επιδιώκει κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο²⁵⁸.

Ειδικότερα, στις υλικές ενέργειες της διοίκησης εντάσσονται²⁵⁹ πχ η κατεδάφιση αυθαιρέτου ή ετοιμόρροπου κτίσματος, η διάνοιξη οδού, η απονομή παρασήμου, ο έλεγχος δημοσίου ταμεία κτλ. Ως εκ τούτου οι υλικές ενέργειες

η κακοποίηση, η κακή και βίβανυση μεταχείριση οποιουδήποτε είδους ζώου, καθώς και οποιαδήποτε πράξη βίας κατ' αυτού, όπως ιδίως η δηλητηρίαση, το κρέμασμα, ο πνιγμός, το κάψιμο, η σύνθλιψη και ο ακρωτηριασμός. Η στείρωση του ζώου καθώς και κάθε άλλη κτηνιατρική πράξη με θεραπευτικό σκοπό, δεν θεωρείται ακρωτηριασμός. β. Απαγορεύεται, εξαιρουμένων των περιπτώσεων κινηματογραφικών ταινιών και γενικότερα οπτικοακουστικού υλικού εκπαιδευτικού προσανατολισμού, η πώληση, εμπορία και παρουσίαση - διακίνηση μέσω διαδικτύου οποιουδήποτε οπτικοακουστικού υλικού, όπως βίντεο ή άλλου είδους κινηματογραφικού ή φωτογραφικού υλικού στα οποία απεικονίζεται οποιαδήποτε πράξη βίας εναντίον ζώου, καθώς και σεξουαλική συνεύρεση μεταξύ ζώων ή μεταξύ ζώου και ανθρώπου με σκοπό το κέρδος ή τη σεξουαλική ικανοποίηση ατόμων που παρακολουθούν ή συμμετέχουν σε αυτά. Στην ανωτέρω απαγόρευση συμπεριλαμβάνεται και η περίπτωση της μονομαχίας μεταξύ ζώων. γ. Σε περίπτωση τραυματισμού ζώου συντροφιάς σε τροχαίο ατύχημα, ο υπαίτιος της πράξης αυτής, υποχρεούται να ειδοποιήσει άμεσα τον οικείο Δήμο, προκειμένου να παρασχεθεί στο τραυματισμένο ζώο η απαραίτητη κτηνιατρική φροντίδα».

²⁵⁶ Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α' και Β', έβδομη έκδοση, Αθήναι 1991, ανατύπωση 1996, σ. 52-53.

²⁵⁷ Του ιδίου, σ. 53.

²⁵⁸ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, έκδοση 13^η, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 125-126.

²⁵⁹ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, τρίτη έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ. Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σ. 332.

αποβλέποντας στη δημιουργία μίας νέας πραγματικής κατάστασης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο διοικητικό δίκαιο²⁶⁰. Άλλωστε συνδέονται προς ένα από τα μέσα νομικής δράσης της διοίκησης και συντελούνται στο κράτος δικαίου υποκείμενες ούτως στο νόμο (αρχή νομιμότητας), ενώ επίσης δεν απαλλάσσονται της εφαρμογής των νόμων υπό την έννοια ότι είναι δυνατόν να προκύψει η κατ' άρθρ. 105 ΕισΝΑΚ ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση για παράνομη υλική ενέργεια προκληθείσα από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης²⁶¹.

Πιο συγκεκριμένα και εν σχέσει προς τη Δ.Α., κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν οι υλικές ενέργειες που προκύπτουν από την ελεγκτική δράση της Δ.Α. Κατά συνέπεια, οι δημοτικοί αστυνομικοί προβαίνουν σε υλικές ενέργειες υπό την ανωτέρω εκτιθέμενη έννοια, όπως σε περιπολίες και ελέγχους που αποτελούν τους βασικούς τρόπους με τους οποίους εκτελείται η υπηρεσία της δημοτικής αστυνόμευσης²⁶². Συναφής με τις περιπολίες είναι η διάταξη του άρθρ. 6 της ΥΑ 11559/2004 (Κανονισμός Λειτουργίας της Δ.Α.). Ακόμη, οι δημοτικοί αστυνομικοί προβαίνουν σε ελέγχους, έρευνες, επιθεωρήσεις και παρακολουθήσεις που είναι βασικές μορφές εκπλήρωσης της δημοτικής αστυνόμευσης. Σε ό,τι αφορά στους ελέγχους και τις έρευνες, τούτοι ασκούνται όχι αυτοδυνάμως από τους δημοτικούς αστυνομικούς, αλλά υπάρχει ειδική πρόβλεψη δυνάμει του νομοθετικού πλαισίου του ν. 3731/2008 και του ΔΚΚ (πχ άρθρ. 213§1)²⁶³. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να τηρούνται οι εγγυήσεις των αρχών της συνταγματικής νομιμότητας κατά τη διάρκεια διεξαγωγής τους.

Συγγενείς προς τις υλικές ενέργειες των ελέγχων είναι και οι παρακολουθήσεις που επιτελούνται από τη Δ.Α. πχ άρθρ. 27§5 Ν. 1069/1980 προκειμένου για τον έλεγχο τήρησης των διατάξεων που αφορούν την ύδρευση, άρδευση και την αποχέτευση. Επιπλέον, και οι επιθεωρήσεις που εντάσσονται στα καθήκοντα των δημοτικών αστυνομικών αποτελούν υλικές ενέργειες διά των οποίων ασκείται η κατά νόμο προβλεπόμενη αρμοδιότητα των ΟΤΑ (άρθρ. 11§§7,11 του ν. 2307/1995) αναφορικά με τις επιθεωρήσεις κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών εγκαταστάσεων. Έτσι, δυνάμει της διάταξης του άρθρ. 3§1 του α.ν.

²⁶⁰ Του ιδίου, σ. 328-329.

²⁶¹ Του ιδίου, σ. 332-333.

²⁶² Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 289-290.

²⁶³ Της ίδιας, σ. 290-291.

445/1937 κατά την έναρξη της κινηματογραφικής περιόδου οι κινηματογραφικές εγκαταστάσεις υποχρεούνται σε υποβολή προς επιθεώρηση πλέον από τη Δημοτική Αστυνομία που προβαίνει σε υποδείξεις για τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις εντός συγκεκριμένης προθεσμίας άλλως σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προβλέπεται η διακοπή της λειτουργίας του κινηματογράφου με απόφαση του ΟΤΑ, την οποία απόφαση δύναται η Δ.Α. να εκτελέσει²⁶⁴.

6. Αρχές που διέπουν την δράση της Δημοτικής Αστυνομίας

6.1. Γενικές Αρχές

6.1.1. Η αρχή της νομιμότητας

Η καθιέρωση της αρχής της νομιμότητας στην Ευρώπη εγκαθιδρύθηκε σταδιακά με την ισχυροποίηση του κράτους δικαίου και τους κανόνες αυτού, που άρχισαν να διέπουν αυστηρώς τις ενέργειες της διοίκησης, η οποία αυτοδεσμεύεται²⁶⁵. Αφορά δε αποκλειστικά το θετικό δίκαιο.

Η αρχή της νομιμότητας είναι η ανώτερη αρχή στο Διοικητικό Δίκαιο και βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στα άρθρα 1 παρ. 3, 5 παρ. 3, 43 παρ. 1, 78 παρ. 1, 81 παρ. 2, 94 και 95 Σ²⁶⁶. Συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ) και κατά συνέπεια και με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ)²⁶⁷. Η αρχή της νομιμότητας διασφαλίζει τις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με το νόμο, να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις του και δεν μπορεί να ενεργεί κατά παράβαση του νόμου.

Η αρχή έχει δύο έννοιες που αλληλοσυμπληρώνονται, αλλά οδηγούν και παράγουν το ίδιο αποτέλεσμα. Αφενός οι ενέργειες της διοίκησης δεν πρέπει να είναι αντίθετες προς τους κανόνες του Συντάγματος και των νόμων και αφετέρου οι ενέργειες αυτές θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τους κανόνες που τους διέπουν²⁶⁸.

²⁶⁴ Της ιδίας, σ. 291-293.

²⁶⁵ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 638-639.

²⁶⁶ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 183-184.

²⁶⁷ Της ιδίας, σ. 184-186.

²⁶⁸ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, έκδοση 13^η, Νομική Βιβλιοθήκη,

Δύναται να περιορίσει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες και την ιδιοκτησία των πολιτών, αλλά μόνο όπου ρητά αναφέρεται στις ισχύουσες διατάξεις²⁶⁹. Η υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο της λειτουργίας του κράτους δικαίου και στους νόμους που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, δηλαδή το Κοινοβούλιο, υποδηλώνει την υποταγή της διοίκησης στο εκλογικό σώμα, δηλαδή στο λαό, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας.

Η αρχή της νομιμότητας χρησιμεύει ως εγγύηση για προφύλαξη από αυθαιρεσίες της Διοίκησης και λειτουργεί αμφιμερώς, δεσμεύει δηλαδή και την Διοίκηση και τον Διοικούμενο²⁷⁰. Επίσης, δεν είναι ένας ανεξάιρετος κανόνας, υποχωρεί σε μερικές περιπτώσεις, όπως είναι η περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων, στην περίπτωση των μέτρων εσωτερικής τάξης. Η υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας δικαιολογείται στις περιπτώσεις αυτές για να εξυπηρετηθούν σκοποί σχετικοί με το δημόσιο συμφέρον και την αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης.

Για τα όργανα της διοίκησης και συναφώς για το αστυνομικό προσωπικό της ΕΛΑΣ και κατ' αντιστοιχία της Δημοτικής Αστυνομίας, η αρχή αυτή έχει την έννοια, ότι η άσκηση της αστυνομικής εξουσίας πρέπει να είναι σύμφωνη με τους κανόνες του Ευρωπαϊκού δικαίου, τους συνταγματικούς κανόνες και τις νομοθετικές πράξεις, καθώς και με κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης με αυτούς τυπικής ισχύος²⁷¹.

Έντονα συνυφασμένη με την έννοια του κράτους δικαίου, σε καμιά περίπτωση δεν συμβιβάζεται με την έννοια του αστυνομικού κράτους, στο οποίο η αρχή της νομιμότητας δεν έχει καμιά θέση και υποκαθίσταται από την αρχή της σκοπιμότητας σε αυταρχικά καθεστώτα. Σήμερα οι δράσεις της δημόσιας διοίκησης πρέπει πρωτίστως να βρίσκουν έρεισμα στο νόμο και να λειτουργούν με βάση την αρχή της νομιμότητας²⁷².

Σε εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, τα αστυνομικά όργανα οφείλουν κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους, να μην προβαίνουν σε ενέργειες που αντίκεινται στους κανόνες δικαίου και αντιστοίχως, να προβαίνουν μόνο σε αυτές που στηρίζονται σε ρητή διάταξη νόμου. Γι' αυτό θα πρέπει να λειτουργούν ως

Αθήνα, 2010, σ. 92-93.

²⁶⁹ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 221-222.

²⁷⁰ Παναγοπούλου Μ.- Ε., Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων – Μερική ακυρότητα και μετατροπή, εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., Αθήνα Κομοτηνή, 1995.

²⁷¹ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 91.

²⁷² Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 640.

πρότυπα, σεβόμενοι σε κάθε περίπτωση, όχι μόνο το γράμμα αλλά και το πνεύμα του νόμου.

Η αποστολή των αστυνομικών οργάνων και τα μέσα εκπλήρωσής της πρέπει να είναι στενά προβλεπόμενα στο νόμο, διότι συχνά οι πολίτες υφίστανται εκτεταμένες κυριαρχικές επεμβάσεις στα δικαιώματα και τις ελευθερίες τους²⁷³. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που ασκείται νόμιμη βία. Η αρχή της νομιμότητας δεν είναι ουδέτερη αλλά πρέπει να τηρείται σε συνδυασμό με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας και της επιείκειας.

Μεγάλα προβλήματα παρουσιάζονται, όταν οι αστυνομικές ενέργειες λαμβάνουν χώρα κατά την άσκησή τους, στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει ο νόμος²⁷⁴. Εκεί χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή, καθότι πρέπει να είναι σύμφωνες με το νόμο, τη στενή ερμηνεία του και ανάλογες με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Το εύρος δε, των ειδικών περιστάσεων είναι τέτοιο που αφήνει μεγάλο πεδίο ενεργειών στη διακριτική ευχέρεια των αστυνομικών να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες, να επινοούν, να σχεδιάζουν, να κρίνουν και να αποφασίζουν υπεύθυνα, όχι μόνο για το αν θα επιληφθούν, αλλά και για το περιεχόμενο, τον τρόπο -δηλαδή το πλέον πρόσφορο μέσο και μέτρο-, ακόμα και το χρόνο της επέμβασης στην κάθε περίπτωση.

Κατά συνέπεια, οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων κατά τη λήψη αστυνομικών μέτρων, είναι σύννομοι, στα πλαίσια του Συντάγματος και των νόμων, όταν πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Αφενός, ότι προβλέπονται ρητά από το νόμο και λαμβάνονται κατά την προβλεπόμενη από αυτόν διαδικασία για κάθε περίπτωση και αφετέρου, ότι η συμπεριφορά των ασκούντων την αστυνόμευση δικαιολογείται από τις συγκεκριμένες περιστάσεις και είναι ανάλογη αυτών²⁷⁵.

Μια πολύ σημαντική αρχή που αποτελεί παρακολούθημα της αρχής της νομιμότητας και πρέπει να τηρείται κατά την άσκηση των αστυνομικών αρμοδιοτήτων, είναι η απαγόρευση κατάχρησης εξουσίας, η οποία αποτελεί και θεμελιώδη κανόνα της Υπηρεσιακής συμπεριφοράς²⁷⁶. Κατάχρηση εξουσίας υπάρχει, όταν η αστυνομική αρχή (και η δημοτική αστυνομία), «κάνει χρήση της

²⁷³ Του ιδίου, σ. 649.

²⁷⁴ Του ιδίου, σ. 654.

²⁷⁵ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, τρίτη έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ. Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σ. 218-219 & 410.

²⁷⁶ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 401.

αρμοδιότητας της για σκοπό διαφορετικό από εκείνο, τον οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση υπαγορεύει η δημόσια τάξη υπό ευρεία έννοια ή επιβάλλει το ιδιαίτερο συμφέρον της αστυνομικής υπηρεσίας»²⁷⁷.

Ο δημοτικός αστυνομικός, δρώντας κατά διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, πρέπει να υπηρετεί τους σκοπούς του νόμου και έχει υποχρέωση να χρησιμοποιεί όλα τα αναγκαία νόμιμα μέσα προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός, αλλά δεν μπορεί, να κάνει κατάχρηση της εξουσίας του²⁷⁸.

Κατάχρηση εξουσίας υφίσταται όταν η πράξη της διοίκησης έχει επιφανειακά όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, αλλά λαμβάνει χώρα για διαφορετικό σκοπό από αυτόν που προβλέπεται στον νόμο²⁷⁹.

Η εφαρμογή της ανωτέρω αρχής στις περιπτώσεις άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, εκτός των επιφανειακών ορίων που τίθενται σε εμφανείς περιπτώσεις εφαρμογής της νομιμότητας, εξαρτάται εν πολλοίς από την εσωτερική καλλιέργεια του Υπαλλήλου, την προσωπικότητά του, την μόρφωσή του, τη γνώση του αντικειμένου του και την ριζωμένη ή όχι πεποίθησή του ότι υπηρετεί τον πολίτη και πιστεύει στις αρχές της δημοκρατικής ευθύνης και λειτουργίας.

Κατά συνέπεια, οι δημοτικοί αστυνομικοί πρέπει να έχουν ως σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου, εκπληρώνοντας έτσι την προβλεπόμενη από τον νόμο αποστολή τους. Τα μέσα δε που χρησιμοποιούν πρέπει να είναι τα απολύτως αναγκαία για την εκπλήρωση του σκοπού που επιδιώκουν και προβλέπεται στο νόμο. Ωσαύτως τα μέσα αυτά πρέπει να εφαρμόζονται και να είναι συμβατά με τις αρχές της αναλογικότητας, της επιείκειας και της αμεροληψίας.

Ομοίως, απαγορεύεται και η κατάχρηση της διοικητικής διαδικασίας όταν από το νόμο δεν προβλέπεται μια διοικητική διαδικασία, αλλά περισσότερες εξίσου νόμιμες και ο δημοτικός αστυνομικός επιλέγει το δυσμενέστερο μέσο για τον διοικούμενο²⁸⁰.

Η κατάχρηση διοικητικής διαδικασίας δύναται να επισυμβεί και όταν ο νόμος δίνει την δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν ενέργειες που αποβλέπουν στον ίδιο μεν σκοπό, αλλά με διαφορετικές συνέπειες για το διοικούμενο και ο αστυνομικός (και ο δημοτικός αστυνομικός) δεν εφαρμόζει το προσφορότερο διοικητικό μέσο για την

²⁷⁷ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π.. σ. 663-665.

²⁷⁸ Της ίδιας, σ. 664.

²⁷⁹ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 409.

²⁸⁰ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 407-408.

επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, με αποτέλεσμα να θίγονται πολλές φορές θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου²⁸¹.

Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας και η δέσμια αρμοδιότητα

Η διακριτική ευχέρεια λειτουργεί εντός του πλαισίου της αρχής της νομιμότητας και είναι η δυνατότητα που έχει η διοίκηση, όταν οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα, δεν προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου, αλλά του αφήνουν ελευθερία δράσης²⁸². Η αρμοδιότητα αυτή έχει το χαρακτήρα της διακριτικής ευχέρειας, όταν το διοικητικό όργανο μπορεί, αλλά ο νόμος δεν το επιβάλλει να εκδώσει τη διοικητική πράξη, ή πρέπει να εκδώσει την πράξη, μπορεί όμως να καθορίζει κατά την κρίση του, τις λεπτομέρειες της έκδοσης, όπως τον χρόνο και τον τύπο. Επίσης, μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων, νόμιμων λύσεων. Η ισχύς της διαδικασίας της διακριτικής ευχέρειας εφαρμόζεται, γιατί ο νομοθέτης δεν μπορεί να προβλέψει εξαντλητικά και να απαριθμήσει όλες τις περιπτώσεις που μπορεί να προκύψουν στο μέλλον, γι αυτό ο νόμος άλλοτε δεσμεύει πλήρως την διοίκηση και άλλοτε της παραχωρεί ελευθερία επιλογής, ώστε να της εξασφαλίσει την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα που είναι απαραίτητες για την ορθή και δίκαιη αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστατικών²⁸³.

Η διοίκηση, στα πλαίσια της ελευθερίας δράσης, που προβλέπεται από τον νόμο με εκφράσεις όπως η διοίκηση «κρίνει», «επιλέγει», «δύναται», «δικαιούται», ενεργεί «κατά την κρίση της», «δρα κατά διακριτική ευχέρεια» κ.λπ. Αντίθετα, η δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης προβλέπεται στον νόμο με εκφράσεις όπως η διοίκηση «οφείλει» ή «υποχρεούται» σε ορισμένη συμπεριφορά ή απλώς με τη χρήση του ενεστώτος χρόνου²⁸⁴.

Δέσμια αρμοδιότητα εφαρμόζεται υποχρεωτικά από την διοίκηση, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις με συγκεκριμένο και καθορισμένο τρόπο από τους κανόνες δικαίου για την έκδοση ορισμένη ρύθμισης²⁸⁵.

²⁸¹ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 409.

²⁸² Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 777.

²⁸³ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 224-226.

²⁸⁴ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 785.

²⁸⁵ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 158.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με πλήθος αποφάσεών του (ΣτΕ 1183/1996, 1440/1997, 46/1930) ²⁸⁶ έχει δεχθεί την άποψη ότι σε περίπτωση «μη δημιουργούμενης δια του νόμου σαφούς και επιτακτικής δια την διοίκησην υποχρεώσεως σε ορισμένη ενέργεια αυτής, τεκμαίρεται ότι αυτή ανήκει στη διακριτική αυτής εξουσία». Αυτό σημαίνει ότι, αν δεν συνάγεται με σαφήνεια από τον νόμο ότι η αρμοδιότητα της διοίκησης είναι δεσμία, τότε είναι αποδεκτή η διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης, βάσει όμως των κριτηρίων και κανόνων που έχουν τεθεί²⁸⁷.

Κατά συνέπεια, η διακριτική ευχέρεια είναι η νομική δυνατότητα της διοίκησης να επιλέγει ανάμεσα σε διάφορες εξίσου νόμιμες λύσεις²⁸⁸. Επίσης, διακριτική ευχέρεια είναι και η νομική δυνατότητα της διοίκησης να εξειδικεύει τις αόριστες αξιολογικές έννοιες, που συχνά χρησιμοποιεί ο νομοθέτης, όπως είναι η δημόσια τάξη, η επιείκεια, η κοινωνική ειρήνη, τα χρηστά ήθη, το δημόσιο συμφέρον, η διαταραχή της κοινωνικοοικονομικής ζωής κ.λπ. Όταν ο νόμος προβλέπει διακριτική ευχέρεια, η διοίκηση υποχρεούται να κάνει χρήση της²⁸⁹.

Όταν η διοίκηση ενεργεί με βάση την αντίληψη ότι έπρεπε να δράσει με δέσμια αρμοδιότητα, ενώ ο νόμος έδινε τη δυνατότητα να δράσει κατά διακριτική ευχέρεια και μπορούσε να επιλέξει μεταξύ περισσότερων της μιας λύσεων, δεν δρα νομίμως, με συνέπεια η πράξη της να είναι μαχητά άκυρη και να πρέπει να επαναληφθεί, με βάση την αρχή της διακριτικής ευχέρειας.

6.1.2. Η αρχή της αμεροληψίας

Στον κώδικα διοικητικής διαδικασίας (ν. 2690/1999) ορίζεται ότι τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οφείλουν να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης²⁹⁰.

Η αρχή της αμεροληψίας επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση κατά την ενάσκηση της εξουσίας της να είναι ανεξάρτητη από επιρροές άσχετες με το δημόσιο συμφέρον, να λειτουργεί χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου. Η ανωτέρω

²⁸⁶ Του ιδίου, σ. 160.

²⁸⁷ Του ιδίου, σ. 161.

²⁸⁸ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 777-778.

²⁸⁹ Του ιδίου, σ. 782.

²⁹⁰ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 204.

αρχή ειδικά για την Αστυνομική διοίκηση²⁹¹ ορίζει ότι ο Αστυνομικός και δη ο Δημοτικός Αστυνομικός, κατά την δράση του πρέπει να είναι δίκαιος, αμερόληπτος, αντικειμενικός και αξιοπρεπής. Επίσης, να έχει ως φάρο την ισονομία, την αξιοκρατία, την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των πολιτών. Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίζεται σε αρκετά χαρακτηριστικά παραδείγματα της δράσης της δημόσιας διοίκησης.

Έτσι, υφίστανται τα λεγόμενα ασυμβίβαστα, απαγορεύσεις δηλαδή άσκησης επαγγελματικών δραστηριοτήτων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 30 Σ), στους Υπουργούς (άρθρο 81 Σ), καθώς και τα κωλύματα διενέργειας πράξεων ή συμμετοχής στα συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης.

Επίσης το υπαλληλικό δίκαιο απαγορεύει σε υπαλλήλους συγγενείς μέχρι τον τρίτο βαθμό να μετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου²⁹² και για το λόγο αυτό ο ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλλει αίτηση εξαίρεσης. Η διοίκηση σε αντίστοιχες περιπτώσεις που περιέρχονται σε γνώση της υποχρεούται να υποβάλλει το αίτημα αντεπαγγέλτως.

Υφίσταται τέλος ως θεμελιώδης κανόνας, αυτός της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ο οποίος κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 29 Σ, απαγορεύοντας στον δημόσιο υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του να λειτουργεί με βάση της πολιτικές και κομματικές του επιλογές²⁹³.

Σημαντική υποχρέωση ακόμη, αποτελεί για τους υπαλλήλους η εξασφάλιση της πρόσβασης των πολιτών, χωρίς διακρίσεις στις δημόσιες Υπηρεσίες²⁹⁴.

Κατά συνέπεια θα πρέπει τα όργανα της διοίκησης να στέκονται πάνω από πρόσωπα και καταστάσεις, να δρουν απροσωπόληπτα και πέρα από προσωπικές σχέσεις και χάρες²⁹⁵.

²⁹¹ Παπαϊωάννου Ζ., Η αποστολή, τα μέσα και τα όρια δράσης του αστυνομικού προσωπικού της ΕΛ.ΑΣ., Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ. 515

²⁹² Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 444.

²⁹³ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 190, επ..

²⁹⁴ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., ό.π., σ. 205.

²⁹⁵ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 194-195.

6.1.3. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης

Η αρχή αυτή περιλαμβάνεται στις αρχές που έχουν σκοπό την προστασία του διοικούμενου, καθότι τα όργανα της διοίκησης οφείλουν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους, ανεξαιρέτως σε όλους τους διοικούμενους²⁹⁶.

Από τις γενικές αρχές του Διοικητικού δικαίου, όπως προβλέπεται ρητά στο Σύνταγμα, οι υπάλληλοι και κατά συνέπεια και οι Δημοτικοί Αστυνομικοί εφαρμόζουν την ίση μεταχείριση των ομοίων περιπτώσεων και τη διαφορετική μεταχείριση διαφορετικών περιπτώσεων, αλλά όχι ισότητα στην παρανομία, αυτή δεν είναι νοητή²⁹⁷. Επομένως, οι Δημοτικοί Αστυνομικοί, κατά την επιλογή των διαφόρων μέσων για την εκπλήρωση της αποστολής τους πρέπει να κινούνται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας. Η τήρηση των ορίων αυτής αποκλείει τόσο την έκδηλη άνιση μεταχείριση, είτε με τη μορφή της εισαγωγής ενός καθαρά χαριστικού μέτρου, είτε με την μορφή της επιβολής μιας αδικαιολόγητης επιβάρυνσης, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες, με βάση όλως τυπικά και άσχετα μεταξύ τους κριτήρια.

Σε περίπτωση παράβασης της νομιμότητας μα διοικητική πράξη που έχει ωφελήσει κάποιον, δεν δύναται κάποιος άλλος να την επικαλεστεί και να επωφεληθεί με βάση την αρχή της ισότητας²⁹⁸.

Το ΣτΕ έχει κρίνει για την αρχή της ισότητας, με αρκετές αποφάσεις του και απαγορεύει κα'θε αυθαίρετη διάθεση, βάσει ανυπόστατων και άσχετων κριτηρίων (ΣτΕ 1806/1983, 3494/1979, 347/1997 κ.α.)²⁹⁹.

6.1.4. Η αρχή της αναλογικότητας και της επιείκειας

Η αναλογικότητα έχει τις καταβολές της στον Αριστοτέλη, ο οποίος δίδαξε ότι η ιδέα της αρετής στη δικαιοσύνη εκφράζεται ως μεσότητα προς έτερον³⁰⁰. Η αρχή αυτή ορίζει ότι μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου

²⁹⁶ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 100.

²⁹⁷ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 712.

²⁹⁸ Του ιδίου, σ. 712.

²⁹⁹ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2007, σ. 124, επ..

³⁰⁰ Της ίδιας, σ. 87, επ..

σκοπού πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση³⁰¹. Η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει τα όρια στα οποία οφείλει η δημόσια διοίκηση να ασκεί τις αρμοδιότητές της και να περιορίζει την δυνατότητα που τις δίνει ο νόμος το δικαίωμα της στο απολύτως αναγκαίο.

Η αρχή της αναλογικότητας στηρίζεται περαιτέρω, στις αρχές της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας και της αναλογικότητας εν στενή έννοια, απορρέει δε, από την αρχή του κράτους δικαίου και διαμορφώθηκε μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο Σύνταγμα, βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 25 § 1, δ'. Στα πλαίσια της αρχής της αναγκαιότητας, το περιοριστικό μέτρο που λαμβάνεται κατά ενός δικαιώματος, θα πρέπει να είναι το απολύτως αναγκαίο και ο σκοπός να μην εξυπηρετείται με άλλο ηπιότερο μέσο³⁰². Σύμφωνα με την αρχή της καταλληλότητας, το μέτρο που λαμβάνεται για την επίτευξη του σκοπού που έχει θέσει η διοίκηση, θα πρέπει να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την ικανοποίησή του. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας εν στενή έννοια, το μέτρο που λαμβάνεται και η σχέση μεταξύ αυτού που επιβάλλεται και του επιδιωκόμενου σκοπού, πρέπει να είναι ανάλογο, δηλαδή να έχει την ελάχιστη δυνατή προσβολή το δικαίωμα με το ηπιότερο μέσο, να αποφεύγονται οι δυσανάλογες προς το σκοπό συνέπειες και οι ασύμμετρες επιπτώσεις και να απαγορεύεται η υπερβολή και η ασυνέπεια, στο χρόνο εκδήλωσης της ενέργειας.

Όπως χαρακτηριστικά έχει διατυπωθεί από τους θεωρητικούς του διοικητικού δικαίου, δεν πρέπει να φτάνει, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της η δημόσια εξουσία, να «πυροβολεί τα σπουργίτια με πυροβόλα»³⁰³.

Η αρχή αυτή επιβάλλει την ύπαρξη ουσιώδους συνάφειας μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και των μέτρων που λαμβάνονται κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, με την στάθμιση της συγκεκριμένης κατάστασης που αφορά την δράση, επιλέγοντας το προσφορότερο και αναλογικότερο μέσο για την επίτευξη του στόχου³⁰⁴.

Κατά συνέπεια, απαραίτητες προϋποθέσεις με βάση την αρχή της αναλογικότητας, για τη λήψη ενός διοικητικού μέτρου είναι η καταλληλότητα, η

³⁰¹ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 209-210.

³⁰² Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 192-193.

³⁰³ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 210.

³⁰⁴ Της ίδιας, σ. 193.

αναγκαιότητα και η αναλογικότητα εν στενή έννοια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθώς και τα διοικητικά δικαστήρια αναγνωρίζουν την αρχή αυτή σε πολλές αποφάσεις τους, με τις οποίες έχουν κριθεί ως άκυρες πράξεις της διοίκησης, που δεν την τήρησαν (ΣΕ 2112/1984 κ.α.)³⁰⁵.

6.1.5. Η αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον, είτε γενικό είτε ειδικό συμπίπτει με το συμφέρον της κοινωνίας, που ως ολότητα και νομική κατάσταση, έχει συνταχθεί σε κράτος. Υποκείμενο αυτού του συμφέροντος συνεπώς είναι ο λαός³⁰⁶.

Το δημόσιο συμφέρον ως νομική έννοια, έχει αόριστο περιεχόμενο που γίνεται συγκεκριμένο από το Σύνταγμα, τους νόμους και εξειδικεύεται από τις αποφάσεις της διοίκησης, κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης και έκδοσης κανονιστικών πράξεων³⁰⁷.

Τα αστυνομικά όργανα και οι δημοτικοί αστυνομικοί ασκούν τη δραστηριότητά τους, έχοντας σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Η αρχή αυτή βρίσκεται έρεισμα στο Σύνταγμα στο άρθρο 1 παρ. 3, όπου αναφέρεται ότι όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό και υπάρχουν υπέρ αυτού, στο άρθρο 4 παρ. 3 και 33 παρ. 2, στο 103 παρ. 1 που ορίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετούν το λαό, και στο άρθρο 106 παρ. 1 όπου αναφέρεται ότι το κράτος μεριμνά για την προστασία του γενικού συμφέροντος³⁰⁸.

Με την έννοια του δημοσίου συμφέροντος συνδέεται η σκοπιμότητα που πρέπει να υπάρχει σε κάθε παρέμβαση της διοίκησης και να επιδιώκει και αυτή με την σειρά της, την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος.

Κατά τον περιορισμό των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων, προς διαφύλαξη της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας, πρέπει να ισχύει η αναλογικότητα των μέτρων τα οποία δύναται να εφαρμοστούν σε συνδυασμό με την σκοπιμότητα των ενεργειών. Τα αστυνομικά όργανα, ωσαύτως και οι Δημοτικοί Αστυνομικοί, δεν μπορούν να επέμβουν και να περιορίσουν συνταγματικώς προστατευόμενα δικαιώματα του πολίτη, χωρίς ιδιαίτερο λόγο που να στηρίζεται στο νόμο και να

³⁰⁵ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 210.

³⁰⁶ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 95-97.

³⁰⁷ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 189.

³⁰⁸ Της ίδιας, σ. 187.

υπάρχει γι' αυτό κάποια σκοπιμότητα. Συνεπώς, τα δικαιώματα του πολίτη μπορούν να περιορίζονται, μόνο όταν πρέπει να προστατευτεί και να προαχθεί ένα άλλο δικαίωμα συγκριτικά ισχυρότερο, που αφορά το σύνολο, ή μεγάλο μέρος της κοινωνίας.

Το δημόσιο συμφέρον είναι ταυτόσημο με το συμφέρον των κοινωνιών, ιδιαίτερα όταν αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών, όπως η εθνική άμυνα, ή υγεία, η παιδεία, η δημόσια ασφάλεια κ.λπ.³⁰⁹.

Η επίκληση του δημόσιου συμφέροντος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του υπαλλήλου για τον περιορισμό των δικαιωμάτων του ελεγχόμενου, θα πρέπει να βρίσκει έρεισμα σε ρητή διάταξη και σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να παραβιάζεται ο πυρήνας του δικαιώματος αυτού³¹⁰. Επομένως, κατά την περιστολή οποιουδήποτε δικαιώματος, το όργανο της διοίκησης, δεν θα πρέπει να εκδηλώνει τη βούλησή του, κατά τρόπο πρόχειρο, απόλυτο και γενικόλογο, χωρίς να αυτοδεσμεύεται από τους ισχύοντες περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων³¹¹.

Η δράση της Δημοτικής Αστυνομίας εντάσσεται στο δημόσιο συμφέρον, το οποίο σ' αυτή την περίπτωση, ταυτίζεται με το τοπικό συμφέρον, με βάση τα τοπικά χαρακτηριστικά και σκοπό έχει τη διασφάλιση της ομαλής κοινωνικής διαβίωσης των κατοίκων και την εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών. Έχει παρατηρηθεί βέβαια πολλές φορές στο παρελθόν, να συγκρούεται το τοπικό με το γενικότερο δημόσιο συμφέρον γι' αυτό απαιτείται συχνά η οριοθέτησή τους και η αρμονική συνύπαρξή τους.

6.1.6. Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοίκησης προσδιορίζει «την υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη», να ανταποκρίνεται στο περί δικαίου αίσθημα και να μην χρησιμοποιεί τεχνάσματα και αντιφατικές μεθόδους³¹².

³⁰⁹ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 96.

³¹⁰ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 525.

³¹¹ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 190.

³¹² Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016, σελ 210.

Η διοίκηση υποχρεούται εγκαίρως να γνωστοποιήσει, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, τις ενέργειές της, προκειμένου οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος να λάβει γνώση, όπως για παράδειγμα σε ένα διαγωνισμό, να δηλώσει το ενδιαφέρον του³¹³.

Η ανωτέρω αρχή, βρίσκει Συνταγματικό έρεισμα έμμεσα ή άμεσα στα άρθρα 10, 4 παρ. 1 και 2, 5 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος³¹⁴.

Η διοίκηση πρέπει να είναι καλόπιστη και να αποφεύγει δογματικές ερμηνείες και μη επιεικείς αποφάσεις. Η έννοια της χρηστής διοίκησης, όμως είναι μια πολύ γενική και αόριστη αρχή, γι' αυτό το ΣτΕ με τις κατά καιρούς αποφάσεις του (ΣτΕ 4348/88, 1382/48, 1810/57 κ.λπ.) προσδιορίζει ότι ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης όπως για την ασφαλιστική νομοθεσία, αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης³¹⁵.

Επίσης η διοίκηση δεν μπορεί μετά την παρέλευση αρκετού χρόνου, από μία ενέργεια να αναζητήσει επανόρθωση από τον διοικούμενο, εκτός αν αυτός έπραξε ή το ανέχτηκε με δόλο³¹⁶.

Πρέπει επίσης να απλοποιεί τις εσωτερικές διαδικασίες, να εφαρμόζει καλόπιστα τους νόμους και να λειτουργεί με τρόπο, ο οποίος «δεν προσβάλλει τις εκάστοτε ισχύουσες αντιλήψεις περί ηθικής της ολότητας», σύμφωνα με διατύπωση του Α. Τάχου³¹⁷.

Υποχρεούται δε να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του ιδιαίτερα όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Γι' αυτό επιβάλλεται τα διοικητικά όργανα να ασκούν τα καθήκοντα τους με αίσθημα δικαίου προσαρμόζοντας τις ισχύουσες διατάξεις στις επικρατούσες τη στιγμή εκείνη κοινωνικοοικονομικές και άλλες συνθήκες³¹⁸.

Επίσης, η διοίκηση πρέπει να λειτουργεί καλόπιστα και δεν νομιμοποιείται να εκμεταλλευθεί μια κατάσταση, στην οποία έχει περιέλθει ο διοικούμενος λόγω πλάνης, απάτης ή απειλής και ιδιαίτερα να μην δημιουργεί η ίδια τέτοιες καταστάσεις. Σε περίπτωση δε, που ο πολίτης περιέρχεται σε αδυναμία λόγω άγνοιας μιας ευνοϊκής για αυτόν κατάστασης, η διοίκηση οφείλει να τον ενημερώσει για την διαμορφωθείσα κατάσταση, άλλως παραβιάζει την ανωτέρω αρχή

³¹³ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 694.

³¹⁴ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, γ' έκδοση, ό.π., σ. 212.

³¹⁵ Της ίδιας, σελ 211-213.

³¹⁶ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 715.

³¹⁷ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, γ' έκδοση, ό.π., σ. 211.

³¹⁸ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 100.

6.1.7. Η αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται με την δημοσιότητα που πρέπει να λαμβάνει κάθε ενέργεια της διοίκησης³¹⁹. Βρίσκει δε συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 5^A και 10 παρ. 3 του Σ βάσει των οποίων κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην πληροφόρηση, ενώ στο άρθρο 18 του ΚΔΔ υφίσταται υποχρέωση δημοσίευσης των διοικητικών πράξεων³²⁰ και να είναι προσιτές στον λαό, στο όνομα άλλωστε του οποίου πραγματοποιούνται³²¹.

Η δημοσίευση³²² της κανονιστικής ή ατομικής διοικητικής πράξης, όταν αποτελεί βασικό στοιχείο και αναγκαίο τύπο για την εγκυρότητά της, είναι υποχρεωτική, αλλιώς οι πράξεις αυτές μπορούν να χαρακτηριστούν ανύπαρκτες ή ανυπόστατες³²³.

Υπάρχουν περιπτώσεις όπου ορισμένες πράξεις της δημόσιας διοίκησης να μην προβλέπουν την υποχρέωση δημοσίευσης. Αυτές όμως οι πράξεις υπόκεινται σε αυστηρούς συνταγματικούς περιορισμούς³²⁴.

Επίσης συνδέεται και με το δικαίωμα ο διοικούμενος να λαμβάνει γνώση των εγγράφων των υποθέσεων που τον αφορούν³²⁵.

Αυτό το δικαίωμα συνδέεται και με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου, σύμφωνα με το πνεύμα του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος³²⁶.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με σειρά αποφάσεων του (602/2003, 2979/2010, 3982/2009, 1925/2008, 2999/1988, κ.α.) έκριναν την αναγκαιότητα της δημοσίευσης και γνωστοποίησης με βάση την ανωτέρω αρχή των αποφάσεων που αφορούν τον διοικούμενο, καθότι αυτό αποτελεί συστατικό στοιχείο της πράξεως³²⁷.

³¹⁹ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 214.

³²⁰ Της ίδιας, σ. 215-216.

³²¹ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 211.

³²² Του ιδίου, σ. 413, επ..

³²³ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 174-177.

³²⁴ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 172-173.

³²⁵ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 101 & 165.

³²⁶ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 694.

³²⁷ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 217-218.

6.1.8. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου συνίσταται στην πεποίθηση του πολίτη ότι νομικές καταστάσεις ή συμπεριφορές της Διοίκησης που τον αφορούν, τον προστατεύουν³²⁸.

Η αρχή αυτή συνδέεται με την έννοια του κράτους δικαίου καθότι ο πολίτης αισθάνεται βέβαιος ότι το περιεχόμενο της Διοικητικής δράσης που τον αφορά κινείται εντός των νόμιμων πλαισίων και της εννόμου τάξεως, καθότι αυτή δεσμεύει τόσο αυτόν, όσο και την Διοίκηση. Αποτελεί δε μέρος της οφειλόμενης προστασίας του διοικουμένου, συνδυαζόμενη με την αρχή της χρηστής διοίκησης³²⁹.

Η εμπιστοσύνη εκτός των αντικειμενικών κριτηρίων έχει να κάνει και με τον εσωτερικό συναισθηματικό κόσμο του διοικουμένου, ο οποίος έχει βαθιά πεποίθηση ότι μία κατάσταση που έχει δημιουργηθεί μετά από ενέργειες της διοίκησης, δεν μπορεί να αλλάξει εις βάρος του αυθαίρετα και κλονίσει το αίσθημα της ασφάλειας δικαίου και εμπιστοσύνης των πολιτών στην αξιοπιστία της έννομης τάξης³³⁰.

Οι προϋποθέσεις που επιβάλλονται για την προστασία της ανωτέρω αρχής μπορούν να προσδιοριστούν όταν η πράξη της διοίκησης έχει δημιουργήσει την εμπιστοσύνη για την εφαρμογή και την νομιμότητά της στον διοικούμενο, ο οποίος να τελεί σε καλή πίστη για την νομιμότητα αυτής και η τυχόν μεταβολή της υφιστάμενης κατάστασης να μην στηρίζεται σε λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος³³¹.

6.1.9. Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης συνίσταται στο δικαίωμα του διοικουμένου να λάβει γνώση των εγγράφων και στοιχείων της υπόθεσης που τον αφορά, στο δικαίωμα ου να εκφράζει τις απόψεις του επί του θέματος αυτού και στην υποχρέωση της διοίκησης να εκτιμήσει αναλόγως τις απόψεις του διοικουμένου που έχει εκθέσει, πριν εκδώσει τη απόφασή της³³².

³²⁸ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Γεν. Αρχ. στη Νομολ. του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό.π., σ. 37, επ..

³²⁹ Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 100.

³³⁰ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 416.

³³¹ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 198-199.

³³² Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 199.

Το ΣτΕ, έχει ακυρώσει αποφάσεις της διοίκησης, όπου δεν έχει τηρηθεί η αρχή της προηγούμενης ακρόασης σε πειθαρχική διαδικασία, με κλήση σε απολογία του διωκόμενου³³³.

Ομοίως, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με αποφάσεις του, όπως η 121/76 Moliversus, ECR 1977 (1979), όπου κρίθηκε ότι η διοίκηση υποχρεούται να δώσει δικαίωμα στον ενδιαφερόμενο να αναπτύξει τις απόψεις του για υπόθεση που τον αφορά³³⁴.

6.2. Ειδικές Αρχές Αστυνομικής φύσεως που ισχύουν και για την δημοτική αστυνομία

6.2.1. Η αρχή της διαρκούς ετοιμότητας και της διαρκούς διατεταγμένης υπηρεσίας

Η Δημοτική Αστυνομία λειτουργεί όλο το 24ωρο και όλες τις ημέρες της εβδομάδας και τελεί σε διαρκή ετοιμότητα³³⁵ σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν 3584/2007 & Ν 3731/2008.

Γενικότερα η αστυνόμευση αλλά και ειδικά η τοπική αστυνόμευση, αποτελεί βασική υποχρέωση της πολιτείας, αλλά και των ΟΤΑ, να παρέχεται ανελλιπώς χωρίς καμία διακοπή προς την κοινωνία και τους πολίτες. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση η παρουσία του κράτους και η προστασία του πολίτη να διακόπτεται για κανένα λόγο.

6.2.2. Η αρχή της δράσης

Ο δημόσιος υπάλληλος γενικά οφείλει να ασκεί τα καθήκοντά του αυτοπροσώπως, εντός των πλαισίων των καθ' ύλη και κατά τόπο αρμοδιοτήτων του³³⁶.

Ο Δημοτικός Αστυνομικός υποχρεούται να παρεμβαίνει σε κάθε γεγονός που υποπίπτει στην αντίληψή του και να έχει άμεση και ταχεία αντίδραση με

³³³ Του ιδίου, σ. 201.

³³⁴ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Γεν.Αρχ. στη Νομολ. του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό.π., σ. 155, επ..

³³⁵ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 425-427.

³³⁶ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 446.

επαγγελματισμό σε γεγονότα ιδιαίτερης και επείγουσας σημασίας³³⁷, να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα με κάθε πρόσφορο μέσο και να αναπτύσσει πρωτοβουλίες για την αρτιότερη εκτέλεση των καθηκόντων του.

Η παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας αποτελεί βασική παράβαση που βρίσκει έρεισμα στο νόμο, τόσο διοικητικά, όσο και ποινικά, καθώς η αμελής, η καθυστερημένη, ή η άρνηση επιτέλεσης του καθήκοντος, με δόλο, αποτελεί στοιχείο της παράβασης καθήκοντος³³⁸.

6.2.3. Υποχρέωση αναφοράς και ειδοποίησης των προϊσταμένων και άλλων αρχών

Όπως προβλέπεται στον κανονισμό λειτουργίας της Δημοτικής Αστυνομίας το προσωπικό υποχρεούται να αναφέρει κάθε γεγονός που άπτεται των αρμοδιοτήτων του και να ειδοποιεί προφορικά ή εγγράφως³³⁹ τους ανωτέρους του ή τις αρμόδιες άλλες αρχές για γεγονότα ή καταστάσεις ειδικού ή γενικού ενδιαφέροντος.

Η υποχρέωση ενημέρωσης προβλέπεται και στο άρθρο 4 του κανονισμού λειτουργίας της δημοτικής αστυνομίας.

Η παράλειψη αυτής της υποχρέωσης συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, καθώς και παράβαση ποινικής διάταξης, ιδιαίτερα σε σοβαρές περιπτώσεις που υποκρύπτουν από την πλευρά του υπαλλήλου δόλο και μπορεί να στοιχειοθετηθεί το αδίκημα της παράβασης οφειλόμενης ενέργειας (καθήκοντος).

6.2.4. Η αρχή της προσήκουσας συμπεριφοράς

Η τήρηση της αρχής αυτής βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις του Π.Δ. 23/2002 του κανονισμού λειτουργίας της Δημοτικής αστυνομίας³⁴⁰. Το προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας πρέπει κατά την δράση του να ενεργεί με ευπρέπεια, σύνεση, αμεροληψία, σταθερότητα και αντικειμενικότητα έτσι ώστε ο πολίτης να αποκτήσει εμπιστοσύνη προς τους υπαλλήλους, αλλά και προς τον θεσμό.

³³⁷ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 430.

³³⁸ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 468.

³³⁹ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 441.

³⁴⁰ Της ίδιας, σελ 443.

Ο τρόπος προσέγγισης του δημοτικού αστυνομικού στον πολίτη, η ευγένεια, ο σεβασμός που αποπνέει και η προσωπικότητά του παίζει καθοριστικό ρόλο στην αποδοχή του από τον πολίτη και την κοινωνία. Η γενικότερη παιδεία, η γνώση του αντικειμένου και το ήθος, δημιουργούν μια ασφάλεια στον πολίτη ο οποίος όταν έχει απέναντί του έναν στιβαρό, σοβαρό και έντιμο καθόλα δημοτικό αστυνομικό, δέχεται πιο εύκολα να συνεργαστεί μαζί του, τον αποδέχεται συνειδητά και ο θεσμός σταδιακά αναβαθμίζεται.

Προσήκουσα χαρακτηρίζεται η συμπεριφορά των δημοτικών αστυνομικών όταν τηρεί κατ' αρχήν τους κανόνες του σεβασμού προς τον πολίτη, δεν προκαλεί με την συμπεριφορά του αρνητικά σχόλια, τόσο εντός της Υπηρεσίας του, όσο και στην κοινωνική του παρουσία³⁴¹. Είναι ευγενής και αποδίδει το πρέποντα χαιρετισμό και τον απαιτούμενο σεβασμό, είναι άψογος και προς τους πολίτες και προς τους συναδέλφους του. Ένα άλλο στοιχείο που αποδεικνύει τον σεβασμό προς τους πολίτες και τα ατομικά τους δικαιώματα είναι η διακριτικότητα με την οποία θα πρέπει ο υπάλληλος να επιδεικνύει ιδιαίτερα στους γενόμενους ελέγχους.

Επίσης η τήρηση συνδυαστικά των αρχών της νομιμότητας, της ισότητας και της αμεροληψίας³⁴² είναι τα αναγκαία εκείνα στοιχεία που στερεώνουν την προσήκουσα συμπεριφορά, καθότι ο δημοτικός αστυνομικός πρέπει να ενεργεί απέναντι σε όλους με τον ίδιο τρόπο, ανεξαρτήτως αν ο ελεγχόμενος είναι γνωστός του, φίλος, συγγενής, ή να διακρίνει τους πολίτες από το φύλο, την εθνικότητα, το χρώμα, τις θρησκευτικές ή άλλες πεποιθήσεις³⁴³.

6.2.5. Ο σεβασμός του τεκμηρίου της αθωότητας

Το τεκμήριο αθωότητας αποτελεί θεμελιώδη δεσμευτική αρχή, κατά την δράση των οργάνων της διοίκησης και ειδικότερα της αστυνομίας και της δημοτικής αστυνομίας.

Κάθε πρόσωπο που κατηγορείται για κάποιο αδίκημα τεκμαίρεται ότι είναι αθώο μέχρι αποδείξεως της ενοχής του³⁴⁴. Το τεκμήριο της αθωότητας βρίσκει

³⁴¹ Της ιδίας, σελ 444, επ..

³⁴² Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 192, επ..

³⁴³ Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 444.

³⁴⁴ Τάχος Αν., Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1990, σ. 182.

έρεισμα στο άρθρο 28 του Συντάγματος, βάσει του οποίου κυρώθηκαν διεθνείς συμβάσεις, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου³⁴⁵.

6.2.6. Η υποχρέωση εχεμύθειας

Η ανωτέρω υποχρέωση έχει δύο κατευθύνσεις. Κατ' αρχήν η μία προκύπτει από την υποχρέωση του υπαλλήλου να τηρεί την αρχή της εχεμύθειας επί θεμάτων που του έχουν εμπιστευθεί οι προϊστάμενοί του, ή οι συνάδελφοί του και κατά δεύτερον, επί θεμάτων που του έχουν εμπιστευθεί οι πολίτες.

Ιδιαίτερα στην περίπτωση του Δημοτικού Αστυνομικού η αμεσότητα με την τοπική κοινωνία και η δράση σε συγκεκριμένο περιβάλλον απαιτεί την αυστηρή τήρηση της ανωτέρω αρχής για γεγονότα, πληροφορίες, υπηρεσιακά ζητήματα, ατομικές υποθέσεις που περιέχονται σε γνώση του εκ της θέσεως του. Η αναγκαιότητα της τήρησης αυτής της αρχής είναι σημαντικότερη από την εχεμύθεια που πρέπει να τηρεί ο υπάλληλος Κεντρικής Διοίκησης, γι' αυτό θα πρέπει να προβλέπεται αυστηρός έλεγχος και ανάλογες κυρώσεις προκειμένου να αποφεύγονται οι διαρροές γεγονότων που επηρεάζουν την ομαλή συμβίωση των πολιτών ιδιαίτερα στις μικρές κοινωνίες³⁴⁶.

Στις περιπτώσεις παραβίασης της εμπιστευτικότητας εκ δόλου, ο υπάλληλος, υπέχει διοικητικής, αλλά σε κάποιες περιπτώσεις και ποινικής ευθύνης.

³⁴⁵ Παπαϊωάννου Ζ., Αστυνομικό Δίκαιο, ό.π.. σ. 643.

³⁴⁶ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 424.

Ε. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΑΣΚΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ

Γενικά

Τα καθήκοντα της Δημοτικής Αστυνομίας εστιάζονται στην προστασία της Δημόσιας Τάξης, των ελευθεριών και των δικαιωμάτων των πολιτών, τη διασφάλιση της ειρήνης και την εφαρμογή των τοπικών κανόνων για την αρμονική συμβίωση των κοινωνιών. Η Δημοτική Αστυνομία με την παρουσία της ουσιαστικά λειτουργεί κατ' αρχήν ως φορέας αποτροπής επιτήρησης και πρόληψης. Η προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, η διαφύλαξη της κοινωνικής ειρήνης και η αποτροπή δια της πρόληψης επιβεβαιώνει την αναγκαιότητα για την παρουσία Δημοτικών Αστυνομικών στις γειτονιές, στις αγορές και σε χώρους μαζικής συγκέντρωσης πολιτών, όπως αναφέρεται σε πολλές έρευνες σε Ευρωπαϊκές πόλεις³⁴⁷.

Η ευπρέπεια και η τάξη στους κοινόχρηστους χώρους, η προστασία της Δημοτικής περιουσίας, η εποπτεία των Δημοτικών αγορών και του υπαίθριου εμπορίου, η τήρηση του ωραρίου λειτουργίας των κέντρων διασκέδασης, των τουριστικών επιχειρήσεων και η συναφής επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση μη τήρησης των προβλεπομένων για τους ανωτέρω χώρους, είναι ουσιαστικά σε γενικές γραμμές η αποστολή της Δημοτικής Αστυνομίας³⁴⁸.

1. Ενάσκηση αρμοδιοτήτων αστυνομικού χαρακτήρα των ΟΤΑ από τη Δημοτική Αστυνομία

Μεταξύ των δημοτικών αρμοδιοτήτων συγκαταλέγεται και η άσκηση αρμοδιοτήτων με αστυνομικό χαρακτήρα δυνάμει ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης (της διάταξης του άρθρου 76§3 του ν. 3463/2006), σύμφωνα με την οποία κάθε δήμος

³⁴⁷ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 13.

³⁴⁸ Της ίδιας, σ. 14-17.

δύναται να συγκροτήσει με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας, αυτοτελή υπηρεσία υπό τον τίτλο δημοτική αστυνομία.

Συγκεκριμένα, στην προρρηθείσα διάταξη του άρθρου 76 του ΚΔΚ καθιερώνεται το νομοθετικό πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο οι δήμοι κι οι κοινότητες ενασκούν τις ανατεθείσες σε αυτούς αρμοδιότητές τους. Ενώ, λοιπόν, οι ΟΤΑ είναι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί διαθέτοντας διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια έναντι της κρατικής διοίκησης, εντούτοις δεν διαθέτουν κανονιστική αυτονομία υπό την έννοια της κατά βούληση εκδόσεως κανονιστικών πράξεων ασυνδέτως προς παρασχεθείσα νομοθετική εξουσιοδότηση³⁴⁹. Έτσι, προκειμένου οι ΟΤΑ να συστήσουν υπηρεσία δημοτικής αστυνομίας θα έπρεπε να προϋπάρχει νομοθετική εξουσιοδότηση που θα τους παρέχει το δικαίωμα αυτό, άλλως άνευ νομοθετικής εξουσιοδότησης θα ήταν αδύνατον να ιδρυθούν υπηρεσίες Δ.Α. ανά τους δήμους με την έκδοση των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων που να καθορίζουν τις αρμοδιότητες και τον τρόπο άσκησης τους, τα προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις των οργάνων της Δ.Α.³⁵⁰.

Συναφώς, ο νομοθέτης παρείχε νομοθετική εξουσιοδότηση προς τους ΟΤΑ για την ίδρυση υπηρεσιών δημοτικής αστυνόμευσης, με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 76§3^a του ΚΔΚ, στην οποία οριζόταν ότι *«για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των κατοίκων των Δήμων και Κοινοτήτων και για την εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών μπορεί να συσταθεί, με τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας, Δημοτική Αστυνομία, η οποία λειτουργεί ως αυτοτελής υπηρεσία»*.

Ο ορισμός της δημοτικής αστυνομίας ως αυτοτελούς υπηρεσίας δεν προσλαμβάνει την έννοια της λειτουργικής αυτονομίας και απεξάρτησής της από το δήμαρχο του ΟΤΑ στα πλαίσια του οποίου ιδρύθηκε στο μέτρο που ο δήμαρχος αυτός εξακολουθεί να είναι ιεραρχικά προϊστάμενος³⁵¹. Τουναντίον, η αυτοτέλεια έγκειται στη διαφοροποιημένη λειτουργική διάρθρωση της δημοτικής αστυνομίας εν σχέσει προς τις λοιπές υπηρεσίες του δήμου, αναφορικά με την ιεραρχία και τους κανόνες δικαίου, που διέπουν τη δομή της. Έτσι, ιδωμένη σε ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο η αυτοτελής ή αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία οφείλει την ονομασία της

³⁴⁹ Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έβδομη αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 422-423.

³⁵⁰ Του ιδίου, σ. 578.

³⁵¹ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ.34.

στην ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει και συγκεκριμένα ότι ενώ υπάγεται οργανωτικά στους κόλπους ορισμένου Υπουργείου παρίσταται, εντούτοις, δημοσιονομικά υπό την έννοια της εκπλήρωσης της δραστηριότητάς της με έσοδα αποτυπωμένα σε ιδιαίτερο προϋπολογισμό και διά διάθεσης ιδίων στοιχείων, και διοικητικά υπό την έννοια της εκπλήρωσης της ίδιας αποστολής της με ιδιαίτερα όργανα, αυτοτελής³⁵². Κατ' ακολουθίαν, επιφυλάσσεται υπό του νόμου ο άμεσος έλεγχος του Υπουργού προς την αυτοτελή υπηρεσία περιστελλοντας κατά αυτόν τον τρόπο τις αρμοδιότητες αυτής σε διαχειριστικό και συμβουλευτικό επίπεδο³⁵³.

Συναφώς, ο προσδιορισμός της δημοτικής αστυνομίας ως αυτοτελούς υπηρεσίας παρατίθεται και στην εγκύκλιο υπ' αριθ. 10/2009³⁵⁴ του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης ως εξής: *«Η Δημοτική Αστυνομία λειτουργεί ως αυτοτελής υπηρεσία υπό την έννοια ότι έχει σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες και ότι στελεχώνεται από ειδικό ένστολο προσωπικό και μάλιστα κατά τρόπο διαφορετικό από τις λοιπές υπηρεσίες του Δήμου. Κατέχει θέση στο Οργανόγραμμα του οικείου Δήμου ή Κοινότητας, όπως και οι υπόλοιπες υπηρεσίες αυτού»*.

Περαιτέρω, προς το σκοπό της πληρέστερης κατανόησης του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της δημοτικής αρχής της δημοτικής αστυνομίας κρίνεται σκόπιμη η παράθεση μίας σύντομης ιστορικής νομοθετικής αναδρομής.

Ούτως, για πρώτη φορά εκ νέου, δηλαδή ύστερα από την εποχή του Όθωνα, η δημοτική αστυνομία εμφανίζεται στο νομικό στερέωμα δια της διάταξης του άρθ. 24§2 του ν. 1065/1980 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» όπου γίνεται λόγος για Ειδική Υπηρεσία και συγκεκριμένα προβλέπεται ότι: Για την άσκηση της αρμοδιότητας που αναφέρεται με το στοιχείο η', ο δήμος ή η κοινότητα μπορεί να προβλέπει στον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας τη συγκρότηση σχετικής ειδικής υπηρεσίας. Εν συνεχεία εκδίδεται το π.δ. 434/1982 περί «Καθορισμού αρμοδιοτήτων, καθηκόντων, προσόντων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του προσωπικού της Ειδικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων του άρθρου 24 παρ. 2 του ν. 1065/1980», οπότε και ιδρύεται επισήμως η Ειδική Υπηρεσία των Δήμων και

³⁵² Γέροντας Απ., Λύτρας Σωτ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 38.

³⁵³ Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 430.

³⁵⁴ Όπως διατυπώνεται στη σ. 3 της υπ' αριθ. 10/2009 εγκυκλίου.

Κοινοτήτων³⁵⁵. Το διάταγμα τούτο στη συνέχεια καταργήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 20 εδαφ. α' του π.δ. 23/2002, πλην της διατάξεως του άρθρου 5 αυτού (του π.δ. 434/1982)³⁵⁶.

Έπειτα, ακολούθησε το π.δ. 592/1984 περί «Συμπλήρωσης του Π.Δ. 434/82 "Καθορισμός αρμοδιοτήτων, καθηκόντων, προσόντων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του προσωπικού της Ειδικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων του άρθρου 24 παρ. 2 του Ν. 1065/80»³⁵⁷.

Στη δεκαετία του 1990, προβλέφθηκε το πρώτον η δυνατότητα συγκροτήσεως της Δημοτικής Αστυνομίας για την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρος και αστυνομικής φύσεως συμφώνως προς τις διατάξεις του άρθρου 24§§3-4 του π.δ. 410/1995, όπως τούτο τροποποιήθηκε εν συνεχεία από τις διατάξεις των άρθρων 9§§ 9-13 και 11§8 του ν. 2503/1997³⁵⁸, του άρθρου 3 του ν. 2647/1998³⁵⁹, του άρθρου 26§1^{α-β} του ν. 2819/2000³⁶⁰, των άρθρων 13§§1α, 2 και

³⁵⁵ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ.15.

³⁵⁶ Το άρθρο 5 του πδ 434/1982 αναφέρεται στον καθορισμό με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης των διακριτικών γνωρισμάτων του προσωπικού (ειδική στολή, διακριτικό σήμα και ειδική ταυτότητα του προσωπικού, η οποία ταυτότητα εκδίδεται από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας και κατατίθεται στο δήμο ή την κοινότητα, όταν αποχωρήσει από την ενεργό υπηρεσία). Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 16.

³⁵⁷ Το οποίο ομοίως έχει καταργηθεί με τη διάταξη του άρθρου 20 εδάφ. Β' του π.δ. 23/2002.

³⁵⁸ Δια αυτών των διατάξεων προβλέφθηκε επέκταση της δημοτικής αστυνόμευσης και συγκρότηση της ειδικής υπηρεσίας δυνάμει του οργανισμού ειδικής υπηρεσίας με την ονομασία δημοτική αστυνομία που θα λαμβάνει χώρα με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Ακόμη, υπήρξε πρόβλεψη για τη διαδικασία έκδοσης π.δ. για τη σύσταση της δημοτικής αστυνομίας, ώστε να μην αποτελεί πλέον υπόθεση μόνο του υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, αλλά να εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων κι άλλων υπουργών, οι οποίοι να δύνανται να προτείνουν την έκδοση τούτων των διαταγμάτων. Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ.20.

³⁵⁹ Με τη διάταξη του άρθρου 3§1 μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες που ασκούσαν προηγουμένως από υπηρεσίες του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης (πλέον Προστασίας του Πολίτη) στους ΟΤΑ (επρόκειτο για τις υπ' αριθ. 1-16 αρμοδιότητες του άρθ. 3§2 του ν. 2647/1998), ενώ με τη διάταξη της §2 αντιμετωπιζόταν το ζήτημα της έναρξης ισχύος των αρμοδιοτήτων της δημοτικής αστυνομίας, που μετατέθηκε (η έναρξη ισχύος) στο χρονικό σημείο της εκδόσεως του π.δ. δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 11§8 του ν. 2503/1997. Μέχρι της εκδόσεώς αυτού του πδ, θα ασκούσαν (οι υπ' αριθ. 1-16 αρμοδιότητες του άρθ. 3§2 του ν. 2647/1998) από τις κρατικές αστυνομικές αρχές. Εντούτοις, η διάταξη του άρθρου 3§2 του ν. 2647/1998 αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου 26§1 εδαφ. γ' του ν. 2819/2000 και απεξάρτησε το χρονικό σημείο έναρξης της άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών από την έκδοση του πδ, ορίζοντας πως τούτο το χρονικό σημείο έναρξης θα ρυθμιστεί με ΚΥΑ που θα εκδώσουν ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, βλ. και Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 21-22.

18§5 του ν. 2946/2001³⁶¹, του άρθρου 35§12 του ν. 3274/2004³⁶². Κατ' εξουσιοδότηση της σχετικής νομοθετικής διάταξης, εξεδόθη το π.δ. 23/2002 «Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας» καθώς και η ΥΑ 11559/2004 του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που αποτελούσε τον Κανονισμό Λειτουργίας της Δημοτικής Αστυνομίας³⁶³. Στη συνέχεια το προαναφερθέν π.δ. 23/2002 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε³⁶⁴ από το

³⁶⁰ Διά της διάταξης του άρθρου 26§1α παρεχόταν σημαντική νομοθετική εξουσιοδότηση για έκδοση π.δ. ως εξής: «με π.δ. που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δημόσιας Τάξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Υγείας και Πρόνοιας μετά από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. καθορίζονται: α) οι αρμοδιότητες, τα καθήκοντα, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των οργάνων της Δημοτικής Αστυνομίας, καθώς και ο τρόπος εκπαίδευσής τους, β) τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα όσων προσλαμβάνονται για τη στελέχωση της υπηρεσίας αυτής, τα αντικειμενικά κριτήρια με βάση τα οποία αξιολογούνται τα ουσιαστικά προσόντα, ο τρόπος και η διαδικασία και το όργανο πρόσληψης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου. Με όμοιο διάταγμα μπορεί να μεταφέρονται και να ασκούνται από τη Δημοτική Αστυνομία, αρμοδιότητες που ασκούνται από την Αγροφυλακή και να ρυθμίζονται θέματα υπηρεσιακής κατάστασης και μεταφοράς του προσωπικού που υπηρετεί στην Αγροφυλακή». Εις εκτέλεση αυτής εξεδόθη το π.δ. 23/2002. Επίσης, διά της διατάξεως του άρθρου 26§1β (προστέθηκε §4 στο άρθρο 24 του πδ 410/1995) προβλέφθηκε η άσκηση καθηκόντων ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 34 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας από το προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας αναφορικά με αδικήματα, που εντάσσονται στο πεδίο αρμοδιοτήτων αυτής.

³⁶¹ Με τη διάταξη του άρθρου 13§1^α του ν. 2946/2001 προστέθηκε εδάφιο στη διάταξη του άρθρου 24§3 του π.δ. 410/95 προβλέποντας αναλογική εφαρμογή των διατάξεων των διαταγμάτων, που αφορούν τη δημοτική αστυνόμευση και για τις αρμοδιότητες της δημοτικής αστυνόμευσης που όμως, ασκούνται είτε με συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας κατά τη διάταξη του άρθρου 23 του ν. 2539/1997 είτε από αντίστοιχη υπηρεσία Συμπολιτείας δήμων και κοινοτήτων. Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 13§1β' του ν. 2946/2001 ορίστηκε ότι η διάταξη του άρθρου 24§4 του π.δ. 410/1995 περί ασκήσεως καθηκόντων ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου από το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, εφαρμόζεται αναλογικά και στις περιπτώσεις που το έργο της δημοτικής αστυνόμευσης ασκείται από ειδική υπηρεσία (Διαδημοτική Αστυνομία) Συμπολιτείας. Με τη διάταξη του άρθρου 13§2 του ν. 2946/2001 ανατέθηκε ο υγειονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους στα, ενώ με τη διάταξη του άρθρου 18§5 του ν. 2946/2001 ανατέθηκε επίσης στους στα η αρμοδιότητα της χορήγησης αδειών ίδρυσης και λειτουργίας παιδοτόπων.

³⁶² Με τη διάταξη του οποίου άρθρου περιορίστηκαν οι υποχρεωτικές αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και δόθηκε στους στα που είχαν δημοτικούς αστυνομικούς η δυνατότητα προαιρετικής άσκησης των λοιπών αρμοδιοτήτων με προηγούμενη απόφαση. Έτσι η άσκηση πολλών από τις αρμοδιότητες, που προέβλεπε το π.δ. 23/2002, εξαρτήθηκαν από την προηγούμενη απόφαση του ΓΠΠ. Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ.29.

³⁶³ Αυτός ο κανονισμός αποτελούταν από 10 άρθρα και περιείχε γενικές αλλά και ειδικότερες αρχές, που έθετε όρια στη δημοτική αστυνόμευση βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ.31.

³⁶⁴ Στην ουσία του όμως δεν εθίγη το σύστημα πρόσληψης του προσωπικού. βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-

π.δ. 135/2006 «Σύστημα πρόσληψης ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και τρόπος εκπαίδευσης αυτού»³⁶⁵.

Κατά το χρόνο, που προηγήθηκε της καταργήσεώς της (23-9-2013), η Δημοτική Αστυνομία διεπόταν, ως προς τις αρμοδιότητες, την οργάνωση και τη λειτουργία της, από τον νεότερο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006, καθώς και (κυρίως) από το ν. 3731/2008 περί «Αναδιοργάνωσης της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών».

Συμπερασματικά, εκ του προπεριγραφέντος νομοθετικού πλαισίου για τη δημοτική αστυνομία προκύπτει το γεγονός πως διαρκούσης της λειτουργίας του θεσμού της, επήλθαν πολλοί νομοθετικοί μετασχηματισμοί, που επηρέασαν τον τρόπο οργάνωσης, λειτουργίας και κυρίως τις αρμοδιότητες της δημοτικής αστυνομίας. Τούτες οι αρμοδιότητές της εξετάζονται αμέσως παρακάτω.

2. Αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας

2.1. Τομέας ανάπτυξης περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής, απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας και παιδείας πολιτισμού και αθλητισμού

- Υπό την ισχύ του π.δ.23/2002

Δυνάμει της διάταξης του άρθρου 2 του π.δ. 23/2002 οι αρμοδιότητες του ειδικού ένστολου προσωπικού Δημοτικής Αστυνομίας επαναδιαμορφώνονται και αποτυπώνονται συγκεντρωτικά σε 33. Οι 33 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας δυνάμει του νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 ήταν οι εξής:

1) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Θεσσαλονίκη, 2011, σ.20

³⁶⁵ Με τις διατάξεις του εν λόγω π.δ. επήλθε σαφής διάκριση του ενστόλου προσωπικού, ρυθμίστηκε ο τρόπος πρόσληψης και ειδικής εκπαίδευσης αυτού.

- 2) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία των εμποροπανηγύρεων.
- 3) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία των πάσης φύσεως επιτηδευμάτων και επαγγελμάτων.
- 4) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και τον έλεγχο των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας.
- 5) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, των οποίων οι όροι λειτουργίας καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις.
- 6) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την δραστηριότητα γενικά των μικροπωλητών και τη λειτουργία κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους (άλση, κήπους κ.λπ.).
- 7) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την εγκατάσταση και λειτουργία θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, που προβλέπονται από τους α.ν. 445/1937 και 446/1937.
- 8) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία μουσικής σε δημόσια κέντρα, ύστερα από σχετική άδεια όπως προβλέπεται από αστυνομικές διατάξεις και χορηγούνται σύμφωνα με την Α5/30 1 0/85 υγειονομική διάταξη.
- 9) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την εγκατάσταση και λειτουργία ψυχαγωγικών παιχνιδιών, που προβλέπονται από αστυνομικές διατάξεις και δεν υπάγονται στις διατάξεις του Ν. 2000/1991³⁶⁶.
- 10) Ο έλεγχος για την εφαρμογή των διατάξεων για την κοινή ησυχία, την καθαριότητα και αισθητική των πόλεων, ευκοσμία και ευταξία³⁶⁷.
- 11) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία των καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, θεάτρων, κινηματογράφων ψυχαγωγικών παιδιών, εκμίσθωσης μοτοποδηλάτων³⁶⁸.

³⁶⁶ Οι αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας υπ' αριθ. 1-9 κατά το άρθρο 2 του π.δ. 23/2002 επαναλαμβάνονταν και στη διάταξη του άρθρου 24 πδ 410/1995.

³⁶⁷ Κατά τις Αστυνομικές διατάξεις υπ' αριθ. 6/1996 και 3/1996, κατά τη διάταξη του άρθρου 17 της Υγειονομικής Διάταξης υπ' αριθ. Υ1β/2000/1995 και τη διάταξη του άρθρου 417 Π.Κ.

³⁶⁸ Κατά τις διατάξεις του α.ν. 2520/1940 και του ν. 2323/1995 και του π.δ. 180/1979, καθώς και κατά τις οικείες Υγειονομικές και Αστυνομικές Διατάξεις.

- 12) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την στάθμευση οχημάτων³⁶⁹.
- 13) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη σήμανση των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς³⁷⁰.
- 14) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τη ρύθμιση της κυκλοφορίας με υποδείξεις και σήματα των τροχονόμων³⁷¹.
- 15) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τις εκπομπές ρύπων, θορύβων κ.λπ. από οχήματα³⁷².
- 16) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τις υποχρεώσεις αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στις οδούς, στο δημοτικό ή κοινοτικό δίκτυο³⁷³.
- 17) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού και των διατάξεων για τις επικίνδυνες οικοδομές³⁷⁴.
- 18) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για την επίβλεψη εφαρμογής διακοπής εργασιών λόγω έλλειψης μέτρων ασφαλείας και υγιεινής³⁷⁵.
- 19) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για το ωράριο λειτουργίας των κέντρων διασκέδασης και των συναφών καταστημάτων, καθώς και των εμπορικών καταστημάτων³⁷⁶.
- 20) Η αφαίρεση άδειας οικοδομής για ασφαλιστικές εισφορές³⁷⁷.
- 21) Η επιθεώρηση αμαξωμάτων καντινών ως προς την εμφάνιση τους³⁷⁸.
- 22) Ο έλεγχος επιχειρήσεων τουριστικού ενδιαφέροντος, σχετικά με την εφαρμογή της τουριστικής νομοθεσίας (βεβαίωση παραβάσεων, εκτέλεση διοικητικών κυρώσεων κ.λ.π.³⁷⁹

³⁶⁹ Κατά τη διάταξη του άρθρου 34 του ν. 2696/1999 Κ.Ο.Κ. για τη στάση και τη στάθμευση.

³⁷⁰ Κατά τη διάταξη του άρθρου 9 του ν. 2696/1999 Κ.Ο.Κ.

³⁷¹ Κατά τη διάταξη του άρθρου 3 του ν. 2696/1999 Κ.Ο.Κ.

³⁷² Κατά τη διάταξη του άρθρου 15§1 του ν. 2696/1999 Κ.Ο.Κ.

³⁷³ Κατά τη διάταξη του άρθρου 47 του ν. 2696/1999 Κ.Ο.Κ.

³⁷⁴ Σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο των διατάξεων των ν. 1577/1985, ν. 651/1977, ν. 1647/1986, π.δ. της 13-4-1929, (Α 153) και του άρθρου 27§3 του ν. 1577/1985 (Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού).

³⁷⁵ Κατά τη διάταξη του άρθρου 116 του π.δ. 1073/1981.

³⁷⁶ Σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 23, 24 και 46 του ν. 2224/1994, άρθρου 8 του ν. 2207/1994, άρθρου 14§ 2 του ν. 2194/1994, και της ΚΥΑ 1011/22/19-ιβ/1994, όπως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 1011/22/19-κθ' 1995.

³⁷⁷ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 41§2 του Κανονισμού Ασφάλισης Ι.Κ.Α. 816/Β'- 65, όπως αντικαταστάθηκε με την §3 ΑΥΚΥ Φ 21/21/1473/1972 (Β 324).

³⁷⁸ Δυνάμει της απόφασης του Υπουργού Εμπορίου υπ' αριθ. ΚΙ 2113/1995, (Β 786).

- 23) Η προστασία σπηλαίων³⁸⁰.
- 24) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την αλιεία στα εσωτερικά ύδατα (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί)³⁸¹.
- 25) Η εφαρμογή και τήρηση των διατάξεων που αφορούν τους χώρους εγκατάστασης πλανόδιων νομάδων³⁸².
- 26) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τις κάθε είδους κανονιστικές αποφάσεις που εκδίδουν τα Δημοτικά ή Κοινοτικά Συμβούλια, καθώς και την επιβολή των πάσης φύσεως προστίμων που καθορίζονται με τις κανονιστικές αποφάσεις³⁸³.
- 27) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για την προστασία του αστικού και περιαστικού πρασίνου.
- 28) Οι αρμοδιότητες της Αγροφυλακής σε τοπικό επίπεδο³⁸⁴.
- 29) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την κατάληψη κοινόχρηστων χώρων³⁸⁵.
- 30) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν το υπαίθριο εμπόριο και τις λαϊκές αγορές³⁸⁶.
- 31) Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας για μεταδημότευση³⁸⁷.

³⁷⁹ Κατά το νομοθετικό πλαίσιο των διατάξεων των ν. 393/1976 και ν.2160/1993.

³⁸⁰ Σύμφωνα με την απόφαση ΥΠ.Π.Ε. 34593/1983, (Β 3988) σε συνδυασμό με την ΚΥΑ ΓΝΟΣ/57263/1994, (Β 894)]

³⁸¹ Κατά το νομοθετικό πλαίσιο των διατάξεων του β.δ.666/1966 (Α 160), του ν.δ. 420/1970 (Α27), του ν. 2040/1992 και του άρθρου 8 του ν. 2332/1995.

³⁸² Συμφώνως προς την Υγειονομική διάταξη Α5/696/1983 (Β 243).

³⁸³ Κατά το άρθρο 37 του π.δ. 410/95.

³⁸⁴ Όπως οι αρμοδιότητες αυτές ορίζονται από τις διατάξεις του Ν.Δ.3030/1954 "Περί Αγροφυλακής", όπως αυτό έχει συμπληρωθεί και τροποποιηθεί μεταγενέστερα και ιδίως η φρουρήρηση των αγροτικών κτημάτων για την πρόληψη της κλοπής, της φθοράς και των άλλων αδικημάτων. Η προανάκριση γι' αυτά τα αδικήματα και η δίωξη και η εκδίκαση όσων διώκονται σε βαθμό πταίσματος κατά τους ορισμούς του ανωτέρω νόμου. Η αστυνομία για τα αρδευτικά ύδατα σύμφωνα με τον ανωτέρω νόμο και τις λοιπές συναφείς διατάξεις. Οι αρμοδιότητες της αγροφυλακής εκτείνονται στην αγροτική έκταση, αναφέρονται στα αγροτικά κτήματα, τα ακίνητα και κινητά τα χρησιμοποιούμενα για αγροτικές ή κτηνοτροφικές εργασίες ή σχετιζόμενα με τέτοιες εργασίες όπως αυτά αναφέρονται ειδικότερα στον ως άνω νόμο και τις λοιπές σχετικές διατάξεις.

³⁸⁵ Κατά το νομοθετικό πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 13 του β.δ. 24-9/20.10.1988 (Α 171), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 1080/1980, του άρθρου 54§ 4 του Ν. 1416/1984, του άρθρου 26§4 του ν. 1828/89 και του άρθρου 6 εδάφ. Γ' του ν. 1800/1990 σε συνδυασμό με το άρθρο 458 του Π.Κ., όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1§ 12 του Ν. 2207 /1994 σε συνδυασμό με τις διατάξεις, που αναφέρονται στο υπαίθριο εμπόριο χωρίς άδεια επέκτασης καταστημάτων.

³⁸⁶ Συμφώνως προς τις διατάξεις του ν. 2323/95, την απόφαση. Υφυπουργού Εμπορίου ΚΙ2113/95 (Β 786) και την απόφαση του Υπουργού Εμπορίου Α-2 6813/95 (Β 1085).

³⁸⁷ Κατά τις διατάξεις του άρθρου 32 του ν. 1516/85 και του άρθρου 18 του π.δ. 410/95.

32) Η θεώρηση των τιμοκαταλόγων των δωματίων των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων και καταλυμάτων στις περιπτώσεις που αυτές λειτουργούν σε νομούς ή νησιά που δεν εδρεύουν υπηρεσίες του ΕΟΤ³⁸⁸.

33) Η φύλαξη των δημοτικών ή κοινοτικών εγκαταστάσεων και της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας.

2.2. Κανονιστικές αρμοδιότητες

Υπό την ισχύ του νέου ΚΔΚ (ν. 3463/2006)

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006) στη διάταξη του άρθρου 75, όπως προελέχθη, περιλαμβάνει λεπτομερέστατη μεν, αλλά όχι εξαντλητική περιγραφή αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, στο μέτρο, που αυτές συστηματοποιούνται και χαρτογραφούνται ανά τομείς επηρεάζοντας κατ' αποτέλεσμα και τον αριθμό των καθηκόντων της Δ.Α. Σημαντικοί πυλώνες για τη διεύρυνση της λειτουργικής αρμοδιότητας της Δημοτικής Αστυνομίας πέραν της διάταξης του άρθρου 75 ΚΔΚ είναι και:

Α) η διάταξη του άρθρου 79, δια της οποίας προσδιορίζονται επακριβώς τα θέματα, για τα οποία τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια εκδίδουν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, δια των οποίων ρυθμίζονται ζητήματα τοπικών υποθέσεων και επιβάλλονται διοικητικά μέτρα και πρόστιμα. Αναφορικά με τούτην την κανονιστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ, σημαντική κρίνεται η πρόσφατη υπ' αριθ. 1208/2014 απόφαση του Δ' τμήματος του ΣτΕ διά της οποίας κρίθηκε πως σε ό,τι αφορά «... την αρμοδιότητα θεσπίσεως από τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές «ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων» για την ίδρυση και λειτουργία των καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, προκύπτει ότι η κατά το άρθρο 79 παρ. 1 περ. στ' του ανωτέρω Κώδικα αρμοδιότητα των ανωτέρω αρχών να προσδιορίζουν με τοπικές κανονιστικές αποφάσεις «τους όρους και τις προϋποθέσεις για την εγκατάσταση και λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, για τη χορήγηση της άδειας των οποίων είναι [αρμόδιες]», δεν περιλαμβάνει και την εξουσία απαγορεύσεως της ίδρυσης και λειτουργίας ορισμένης

³⁸⁸ Κατά τη διάταξη του άρθρου 14 της 503007/76 απόφασης του Γ.Γ. ΕΟΤ, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 1652/86 και τη ΚΥΑ 1947/94 (Β 846).

κατηγορίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, και μάλιστα προκειμένου περί οικισμών διεπομένων από τις ειδικές, περί επιβολής περιορισμών, ως άνω διατάξεις του αρχαιολογικού νόμου». Δέχεται άρα το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο με τη συγκεκριμένη απόφαση πως δεν ευρίσκει έρεισμα στην εξουσιοδοτική διάταξη (του άρθρ. 79§1 περ. στ' του ΚΔΚ) κι ως εκ τούτου τυγχάνει ακυρωτέα η προσβαλλόμενη 23/16.1.2009 τοπική κανονιστική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του τότε Δήμου Λινδίων Ρόδου που ορίζει ότι δεν επιτρέπεται η χορήγηση νέων αδειών λειτουργίας μιας κατηγορίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος - των νυχτερινών κέντρων διασκέδασης - εντός του οικισμού της Λίνδου, ο οποίος εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίου του ν. 3028/2002, ως «ενεργός οικισμός εντός αρχαιολογικού χώρου»³⁸⁹.

Β) η διάταξη του άρθρου 80 του ΚΔΚ³⁹⁰, δια της οποίας ανατίθεται στους ΟΤΑ η χορήγηση αδειών σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος με απλουστευμένες πλέον τις διαδικασίες ίδρυσης και λειτουργίας αυτών³⁹¹, και η οποία στην §7 του συγκεκριμένου άρθρου προβλέπει ως αρμόδια για την εκτέλεση και τήρηση των σχετικών διοικητικών πράξεων, που εκδίδονται επ' αφορμής των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, τη δημοτική αστυνομία³⁹².

Ως εκ τούτου, ως τη σπουδαιότερη αρμοδιότητα της Δημοτικής Αστυνομίας αναδεικνύεται αυτή που σχετίζεται με τον έλεγχο τήρησης των ρυθμίσεων των τοπικών κανονιστικών αποφάσεων, συναγομένου ούτως ενός είδους τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ της Δημοτικής Αστυνομίας αναφορικά με τον έλεγχο της εφαρμογής τούτων των κανονιστικών ρυθμίσεων, που αφορούν τοπικές υποθέσεις³⁹³.

³⁸⁹ Βλ. ειδικότερα σκ.7 της υπ' αριθ. 1208/2014 του ΣτΕ.

³⁹⁰ Σε συνδυασμό με την εκτελεστική ΚΥΑ υπ' αριθ.10551/2007.

³⁹¹ Βλ. σχετικά και Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 34-36.

³⁹² Συγκεκριμένα η διάταξη του άρθρου 80§7 του ΚΔΚ προβλέπει ότι: «Αρμόδιο όργανο για τη σφράγιση και την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων, όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων δικαιοδοσίας του οικείου Δήμου ή Κοινότητας, είναι η δημοτική αστυνομία ή το όργανο, που ορίζεται για το σκοπό αυτόν από το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο και αποτελείται από υπαλλήλους ή και αιρετούς στην περίπτωση που δεν έχει συσταθεί δημοτική αστυνομία». Επίσης, η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στις προβλεπόμενες στις διατάξεις των άρθρων 75§Ιγ' περ. 7, 10 και 30, άρθρ.75§Ι ε' περ. 7, 8, 24 (από 1-7-2011), 25, 26, 27, άρθρ.75§Ι στ' περ. 27 του ΚΔΔ.

³⁹³ Για αυτό το λόγο θεωρείται σημαντική η διάταξη του άρθρου 1§6 του ν. 3463/2006, που παρέχει εξουσιοδότηση προς έκδοση κανονιστικής πράξης περί εξειδίκευσης της άσκησης αρμοδιοτήτων, η οποία όμως δεν έχει αξιοποιηθεί ακόμη, βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 35.

Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 41§4 (τιτλοφορούμενου ‘Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης’) του ν. 3536/2007 προστέθηκε στη Δημοτική Αστυνομία η επιπλέον αρμοδιότητα της επίδοσης των «Φύλλων Επίταξης Προσωπικών Υπηρεσιών».

2.3. Αποκλειστικές αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας

Υπό την ισχύ του ν. 3731/2008

Στη συνέχεια, ψηφίζεται ο ν. 3731/2008 «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», με τις διατάξεις του οποίου αναμορφώθηκε το ρυθμιστικό πλαίσιο εν σχέσει προς τη Δημοτική Αστυνομία. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 του ν. 3731/2008 προβλέπονται πλέον συγκεντρωτικά οι αρμοδιότητες της, που ασκούνται στο πλαίσιο των άρθρων 75 και 79 του νέου ΚΔΚ (ν. 3463/2006), ενώ επίσης η απαρίθμησή τους δεν είναι ενδεικτική, αλλά αντιθέτως αποκλειστική με την έννοια της εξαντλητικής παράθεσης αυτών και ανερχόμενη σε είκοσι οκτώ (28). Επίσης, οι αρμοδιότητες αυτές είναι αποκλειστικές κατ’ αντιπαράθεση προς την έννοια της συντρέχουσας αρμοδιότητας, αφού ασκούνται αποκλειστικά από το σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας, με δύο εξαιρέσεις, στις περιπτώσεις των υπ’ αριθ. 8 και 9 (περί οδικής κυκλοφορίας) αρμοδιοτήτων, όπως κατωτέρω εκτίθενται, οι οποίες ασκούνται παράλληλα με την ΕΛ.ΑΣ. και το Λιμενικό Σώμα κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη.

Ο νομοθέτης περαιτέρω, στη διάταξη του άρθρου 3 του ν. 3731/2008 έλαβε πρόνοια και για τους δήμους που είναι μικρότεροι κατά το μέγεθός τους και μη οικονομικά εύρωστοι, με ενδεχόμενο αποτέλεσμα οι υπηρεσίες της δημοτικής αστυνομίας αυτών να είναι υποστελεχωμένες ή και ανύπαρκτες. Έτσι, προέβη ο νομοθέτης στη διάκρισή των πρωτοβαθμίων δήμων σε δύο κατηγορίες με κριτήριο των αριθμό του προσωπικού που στελεχώνει την υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας ορίζοντας ως πρώτη κατηγορία δήμων εκείνη όπου η αντίστοιχη υπηρεσία αυτών διαθέτει προσωπικό άνω των πενήντα (50) ατόμων και ως δεύτερη κατηγορία εκείνη όπου η αντίστοιχη υπηρεσία των πρωτοβάθμιων δήμων διαθέτει προσωπικό λιγότερο των πενήντα (50) ατόμων.

Συναφώς, στις υπηρεσίες δημοτικής αστυνομίας που ανήκουν στους δήμους που εμπίπτουν στην πρώτη κατηγορία ανατίθεται η υποχρεωτική άσκηση όλων των οριζόμενων στο πεδίο της διάταξης του άρθρου 1 αρμοδιοτήτων (αποκλειστικών ή συντρεχουσών), ενώ στις υπηρεσίες δημοτικής αστυνομίας που ανήκουν στους δήμους που εμπίπτουν στην δεύτερη κατηγορία (κάτω των πενήντα ατόμων) ανατίθεται η υποχρεωτική άσκηση των υπ' αριθ. 1-8, 10, 11, 15, 16, 19, 21, 22, 24-28 αρμοδιοτήτων όπως εκτίθενται αναλυτικότερα στον κατάλογο κατωτέρω, για την άσκηση των οποίων εκδίδεται διαπιστωτική πράξη από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας δημοσιευτέα στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης³⁹⁴. Οι δε λοιπές αρμοδιότητες εξακολουθούν ασκούμενες από την Ελληνική Αστυνομία, ενώ ακόμη ο νομοθέτης στη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του ν. 3731/2008 χορηγεί επιπροσθέτως σε αυτούς τους δήμους της δεύτερης κατηγορίας τη δυνατότητα επιλογής από μέρους τους να ασκήσουν και όποια άλλη αρμοδιότητα από τις υπόλοιπες μη υποχρεωτικές για αυτούς επιθυμούν υπό την προϋπόθεση ότι για την άσκησή τους απαιτείται να εκδοθεί απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας έπειτα από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Συνεπώς, με το διαχωρισμό αυτό στον οποίο προβαίνει ο νόμος προκύπτουν με σαφήνεια οι αρμοδιότητες τις οποίες οφείλει να ασκεί η ανά δήμους Δημοτική Αστυνομία ανάλογα με τον αριθμό του προσωπικού που στελεχώνει την υπηρεσία της.

Ο νόμος αυτός αντικατέστησε εν μέρει τις οικείες διατάξεις του π.δ. 23/2002, με το οποίο ρυθμιζόνταν οι αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας μέχρι την έκδοσή του. Ειδικότερα, με τη διάταξη του άρθρου 17 του ν. 3731/2008 *«Κάθε γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις των ανωτέρω άρθρων καταργείται, πλην των ρυθμίσεων του άρθρου 15 του π.δ. 23/2002, οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου ...»*. Κάποιες παρέμειναν ως είχαν και επί ισχύος του προγενέστερου πλαισίου λειτουργίας της Δημοτικής Αστυνομίας, ήτοι του π.δ. 23/2002, ενώ κάποιες προστέθηκαν και κάποιες αφαιρέθηκαν από τη νέα νομοθετική ρύθμιση³⁹⁵.

- Ο κατάλογος των αρμοδιοτήτων υπό το ν. 3731/2008

³⁹⁴ Βλ. την ερμηνευτική προσέγγιση επί του θέματος της υπ' αριθ. 448/2010 Γνωμοδότησης του Δ' Τμήματος του ΝΣΚ δημοσιευμένης στην ιστοσελίδα του ΝΣΚ, στη σ. 7.

³⁹⁵ Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 36.

Οι αρμοδιότητες που ανήκαν στο σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας δυνάμει της διάταξης του άρθρου 1 του ν. 3731/2008, πριν την κατάργησή της κατά το έτος 2013, ήταν οι κάτωθι περιγραφόμενες:

1) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν την ύδρευση, την άρδευση και την αποχέτευση, όπως αυτές περιλαμβάνονται στην εκάστοτε κείμενη νομοθεσία, στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, που εκδίδουν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές και στις αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης³⁹⁶.

2) Ο έλεγχος της τήρησης των όρων, που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία και στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, που εκδίδουν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, για τη χρήση των αλσών και των κήπων, των πλατειών, των παιδικών χαρών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων³⁹⁷.

3) Ο έλεγχος της τήρησης των όρων, οι οποίοι προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία και στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις που εκδίδουν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, για τη χρήση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, των εμποροπανηγύρεων, των ζωο-πανηγύρεων, των χριστουγεννιάτικων αγορών και γενικά των υπαίθριων δραστηριοτήτων³⁹⁸.

4) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στο υπαίθριο εμπόριο και στις λαϊκές αγορές³⁹⁹.

³⁹⁶ Η αρμοδιότητα τούτη παρέμεινε ως είχε και επί του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 1)

³⁹⁷ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στις προβλεπόμενες στις διατάξεις του άρθ. 75§Ι γ' περ. 1,13 του ΚΔΚ αρμοδιότητες των δήμων. Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002. Η χρησιμοποίηση της φράσης «και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων» στο εδάφιο αυτό, ερμηνεύεται πως διευρύνει τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας σκοπώντας την εξασφάλιση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας σε τοπικό επίπεδο, βλ και Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 38.

³⁹⁸ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη στη διάταξη του άρθ. 75§Ι α10 του ΚΔΚ αρμοδιότητα των δήμων. Επίσης, η αρμοδιότητα τούτη της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 2)

³⁹⁹ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη στις διατάξεις του άρθρου 75§Ιγ5 και §ΙΙ19 του ΚΔΚ. Επίσης, η αρμοδιότητα τούτη της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 30). Για τους ορισμούς του υπαίθριου πλανόδιου εμπορίου κλπ σχετικά τη διάταξη του άρθρου 1§2 του ν. 2323/1995 και το π.δ. 34/1995. Ήδη, με τον Καλλικράτη ανατέθηκε στους δήμους η αρμοδιότητα για χορήγηση άδειας άσκησης υπαίθριου πλανόδιου εμπορίου, για την έγκριση με απόφαση δημοτικού συμβουλίου της λειτουργία κυριακάτικων αγορών καθώς και για τη χορήγηση άδειας συμμετοχής στις αγορές αυτές και την έκδοση αποφάσεων για την ίδρυση, διάλυση και καθορισμό του τρόπου της εν γένει λειτουργίας λαϊκών αγορών.

5) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στην υπαίθρια διαφήμιση, καθώς και τον έλεγχο της τήρησης ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων, που τυχόν έχουν τεθεί με τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, από τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές⁴⁰⁰.

6) Ο έλεγχος της τήρησης της καθαριότητας σε κοινόχρηστους υπαίθριους χώρους της εδαφικής περιφέρειας του οικείου δήμου ή κοινότητας και γενικότερα την τήρηση των κανόνων, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία και τις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, που εκδίδουν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές για την αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών⁴⁰¹.

7) Ο έλεγχος της τήρησης των μέτρων, που επιβάλλονται για την πρόληψη πυρκαγιών σε κοινόχρηστους υπαίθριους χώρους⁴⁰².

8) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στην κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, στην επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του ν. 2696/1999, όπως ισχύει, για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονται στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζόδρομους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους, που δεν προορίζονται για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά⁴⁰³. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται, παράλληλα και κατά περίπτωση, και από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) και το Λιμενικό Σώμα. Όταν κατά την άσκηση τους επιλαμβάνονται η Δημοτική Αστυνομία και η Ελληνική Αστυνομία ή το

⁴⁰⁰ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002.

⁴⁰¹ Ετούτη η αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 10 και άρθρο 2β περ. α')

⁴⁰² Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002.

⁴⁰³ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002. Δυνάμει της διάταξης του 82§1 του ν. 3852/10 ο πρόεδρος ή εκπρόσωπος τη τοπικής κοινότητας έχει την αρμοδιότητα της μέριμνας για την καλή κατάσταση του δικτύου εσωτερικής και αγροτικής οδοποιίας της τοπικής κοινότητας εποπτεύοντας τις εργασίες. Υποχρέωση των δήμων είναι να απαλλάσσουν τις οδούς και τα πεζοδρόμια από παρακωλυτικά της χρήσεως αυτών στοιχεία, όπως είναι η παράνομη στάθμευση, αυθαίρετη κατάληψη κλπ. Σε κάθε περίπτωση όμως, μπορούν να αποτελέσουν και πηγή προσόδων για τους οτα, όταν παραχωρούνται επ' αυτών ιδιαίτερης χρήσης δικαιώματα με συμβάσεις μίσθωσης του κοινόχρηστου πράγματος εντός του νομοθετικού πλαισίου των ν. 2009/1992, του άρθρου 3 του ν. 1512/1985, του άρθρου 3 του ν. 1080/1980.

Λιμενικό Σώμα, ταυτόχρονα, το συντονισμό έχει η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα, κατά περίπτωση.

9) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στη ρύθμιση της κυκλοφορίας με υποδείξεις και σήματα των τροχονόμων στο δημοτικό οδικό δίκτυο και στα τμήματα του εθνικού και επαρχιακού δικτύου, που διέρχονται μέσα από κατοικημένες περιοχές. Η αρμοδιότητα αυτή εξακολουθεί να ασκείται, παραλλήλως και κατά περίπτωση, από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) και το Λιμενικό Σώμα. Όταν κατά την άσκηση της επιλαμβάνονται η Δημοτική Αστυνομία και η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα, ταυτόχρονα, το συντονισμό έχει η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα κατά περίπτωση⁴⁰⁴.

10) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τα εγκαταλελειμμένα οχήματα⁴⁰⁵.

11) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στη σήμανση των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς και στις υποχρεώσεις αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στο δημοτικό και κοινοτικό οδικό δίκτυο και ελέγχει για τη λήψη μέτρων ασφάλειας και υγιεινής σε εργασίες που εκτελούνται⁴⁰⁶.

12) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στη λειτουργία παιδότοπων⁴⁰⁷.

13) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στη λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων, θεάτρων, κινηματογράφων, ψυχαγωγικών και λοιπών δραστηριοτήτων, για τις οποίες αρμόδιος για τη χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης, λειτουργίας και ασκήσεως τους είναι ο οικείος Δήμος ή Κοινότητα, εκτός από τις περιπτώσεις εκείνες, για τις οποίες έχουν ορισθεί άλλες αρχές αρμόδιες για το σχετικό έλεγχο⁴⁰⁸.

⁴⁰⁴ Οι παρούσες υπ' αριθ. 8-9 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας παρέμειναν ως είχαν και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 12, 14, 15 και άρθρο 2β περ. β').

⁴⁰⁵ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π.δ. 23/2002.

⁴⁰⁶ Η εν λόγω αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 16).

⁴⁰⁷ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002.

⁴⁰⁸ Οι παρούσες υπ' αριθ. 12-13 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας παρέμειναν ως είχαν και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 5, 9, 11).

14) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για την ηχορρύπανση, την κοινή ησυχία και τη λειτουργία μουσικής στα καταστήματα και στα δημόσια κέντρα⁴⁰⁹.

15) Η εκτέλεση των διοικητικών κυρώσεων, που αφορούν τη λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων, των οποίων την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας χορηγούν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές⁴¹⁰.

16) Ο έλεγχος της τήρησης διατάξεων, που αφορούν τους οργανωμένους από τους Δήμους και Κοινότητες χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων⁴¹¹.

17) Ο έλεγχος της εφαρμογής των μέτρων, που λαμβάνονται από τις δημοτικές και τις κοινοτικές αρχές για δραστηριότητες και καταστάσεις, που εγκυμονούν κινδύνους για τη ζωή και την περιουσία των κατοίκων και ειδικότερα από τις επικίνδυνες οικοδομές, καθώς και την εφαρμογή των κανονιστικών πράξεων, που τίθενται από αυτές για την προστασία της υγείας των κατοίκων από τις οχλούσες δραστηριότητες, που αναφέρονται σε αυτές⁴¹².

⁴⁰⁹ Η συγκεκριμένη αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^ο περ. 1 και 8).

⁴¹⁰ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002. Συνεπεία τούτου, καθιερώθηκε η κατασταλτική αστυνόμευση στα συγκεκριμένα καταστήματα και επιχειρήσεις προς συμπλήρωση της προγενέστερης (στο π.δ. 23/2002) ελεγκτικής απλώς αρμοδιότητας της Δημοτικής Αστυνομίας. Περαιτέρω, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί πως μέχρι πριν τον Καλλικράτη αποδέκτες των ελέγχων και εν συνεχεία της επιβολής κυρώσεων ήταν οι οίκοι ανοχής (άρθρο 75§II περ. 22 του ΚΔΚ σε συμμόρφωση προς το άρθρο 3 του ν. 2734/1999, ενώ οι σχετικές κυρώσεις είναι αυτές του άρθρου 6 του ν. 2734/1999), τα καταστήματα ψιλικών και τα γραφεία τελετών. Με την ψήφιση του Καλλικράτη και ειδικότερα με το άρθρο 94 αυτού, υπήχθη στην αρμοδιότητα των οτα η αδειοδότηση πολλών καταστημάτων και επιχειρήσεων κι ως εκ τούτου και η συναφής ελεγκτική αρμοδιότητα. Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 39.

⁴¹¹ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στις προβλεπόμενες στις διατάξεις των άρθρων 75§I ε' περ. 5 και 75§II περ. 10 του ΚΔΚ αρμοδιότητες των δήμων. Επίσης, η εν λόγω αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^ο περ. 25). Το συναφές νομοθετικό πλαίσιο αποτελείται από την υπ' αριθ. Α5/696/1983 «Υγειονομική διάταξη για την οργανωμένη εγκατάσταση πλανοδίων νομάδων», όπως τροποποιήθηκε διά της υπ' αριθ. ΥΑ Γ.Π/23641/2003 «Τροποποίηση της Α5/696/25.4.83 Υγειονομικής Διάταξης, για την οργανωμένη εγκατάσταση πλανοδίων».

⁴¹² Η συγκεκριμένη αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002. Καίτοι η διάταξη αυτή διευρύνει την αρμοδιότητα της Δημοτικής Αστυνομίας στον τομέα της υγείας, εντούτοις ελλοχεύει ο κίνδυνος να δημιουργηθούν προβλήματα από την ερμηνεία της αόριστης νομικής έννοιας «οχλούσας δραστηριότητας» στη συνακόλουθη ελεγκτική αρμοδιότητα της Δημοτικής Αστυνομίας, αλλά και από την υποχρεωτική συνεργασία με τις οικείες αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες (περιβαλλοντικές και

18) Ο έλεγχος της τήρησης των σχετικών διατάξεων, που αφορούν στο Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό⁴¹³.

19) Η αφαίρεση της άδειας οικοδομής για οφειλόμενες ασφαλιστικές εισφορές στο Ι.Κ.Α.⁴¹⁴.

20) Ο έλεγχος της τήρησης των μέτρων για την προστασία των μουσείων, μνημείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής του Δήμου ή της Κοινότητας και των εγκαταστάσεων αυτών, που λαμβάνονται από τις οικείες δημοτικές και κοινοτικές αρχές⁴¹⁵.

21) Η συμμετοχή στην εφαρμογή των σχεδίων πολιτικής προστασίας⁴¹⁶.

22) Ο έλεγχος επιχειρήσεων τουριστικού ενδιαφέροντος, σχετικά με την εφαρμογή της τουριστικής νομοθεσίας (βεβαίωση παραβάσεων, εκτέλεση διοικητικών κυρώσεων, θεώρηση τιμοκαταλόγων των δωματίων των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων και καταλυμάτων) στις περιπτώσεις, που αυτές λειτουργούν σε νομούς ή νησιά, όπου δεν εδρεύουν υπηρεσίες του ΕΟΤ⁴¹⁷.

υγειονομικές). Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 39 - 40.

⁴¹³ Οι παρούσες υπ' αριθ. 17-18 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας παρέμειναν ως είχαν και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 17).

⁴¹⁴ Η εν λόγω αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 20).

⁴¹⁵ Η συγκεκριμένη αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002, το οποίο στην υπ' αριθ. 23 αρμοδιότητα προέβλεπε μόνο τον έλεγχο στα σπήλαια. Συνεπώς, επήλθε διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας στο αντικείμενο αυτό.

⁴¹⁶ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002. Επιπλέον, η αρμοδιότητα αυτή μαζί με την αρμοδιότητα υπ' αριθ. 7, συντελείται αναβάθμιση του ρόλου των οτα και συνακόλουθα και της Δημοτικής Αστυνομίας ως προβλεπομένων φορέων πολιτικής προστασίας. Βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 39.

⁴¹⁷ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη στη διάταξη του άρθρου 75§Ια' περ. 23 του ΔΚΚ και παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, που διείπε τη Δημοτική Αστυνομία, ήτοι του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 22). Ειδικότερα, σε περίπτωση διαπίστωσης των σχετικών παραβάσεων η δημοτική αστυνομία δραστηριοποιείται κατασταλτικά επιβάλλοντας τις διοικητικές κυρώσεις ή/και τα μέτρα, που προβλέπονται στη διάταξη του άρθ. 4 ν. 2160/1993 και συγκεκριμένα σφράγιση, άμεσο κλείσιμο τουριστικών επιχειρήσεων, καθώς και προβαίνοντας σε προσωρινή ή οριστική αφαίρεση της άδειας. Βλ. επίσης και Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 128.

23) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για το ωράριο λειτουργίας των κέντρων διασκέδασης και των συναφών καταστημάτων, καθώς και των εμπορικών καταστημάτων και των καταστημάτων τροφίμων⁴¹⁸.

24) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τα ζώα συντροφιάς⁴¹⁹.

25) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τις κάθε είδους κανονιστικές αποφάσεις, που εκδίδουν οι δημοτικές αρχές, καθώς και την επιβολή των πάσης φύσεως διοικητικών μέτρων, που προβλέπονται από αυτές⁴²⁰.

26) Η προστασία της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας⁴²¹.

⁴¹⁸ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη στη διάταξη του άρθρου 75§II περ. 14 του ΚΔΚ. Αναφορικά με τα κέντρα διασκέδασης, τα μπαρ, τις λέσχες και τις καφετέριες τα χρονικά όρια καθορίζονται από την ΚΥΑ υπ' αριθ. 1011/22/19-κθ/20-12-1995 του Υπουργού Εσωτερικών και του Υπουργού Δημοσίας Τάξης, καθώς και από τη διάταξη του άρθρου 14 του ν.2194/1994, διά της οποίας κυρώθηκε και απέκτησε ex tunc ισχύ νόμου η υπ' αριθ. 1169 από 3.2.1994 απόφαση των Υπουργών Εργασίας και Δημόσιας Τάξης περί "Καθορισμού χρονικών ορίων λειτουργίας κέντρων διασκεδάσεως και συναφών καταστημάτων" (Β' - 96/14.2.1994). Επίσης, με τη διάταξη του άρθρου 23§1 του ν. 2224/1994 καθορίζονται οι ώρες λειτουργίας καταστημάτων κάθε είδους με εξαίρεση αυτών του άρθρου 14§2 του ν.2194/1994, όπως τροποποιήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 12§2 του ν. 3377/2005. Σύμφωνα δε με τη διάταξη της παραγράφου 3α' του ν. 4177/2008 (173/8.8.2013) κατά την λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16§§1,2 του ν. 4177/2013, εφαρμόζεται το πλαίσιο ωραρίου του άρθρου 23 του Νόμου 2224/1994. Σε ό,τι αφορά στα εμπορικά καταστήματα και τα καταστήματα τροφίμων το πλαίσιο λειτουργίας τους ρυθμίζεται βάσει του άρθ. 23 ν.2224/1994, όπως τροποποιήθηκε από το άρθ. 12 ν. 3377/2005, το άρθρο 164 του ν. 4070/2012 και το άρθρο 16 του ν.4177/2013.

⁴¹⁹ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002. Το νομοθετικό πλαίσιο για τα ζώα συντροφιάς αποτελούν οι ν. 3170/2003, ν. 4039/2012 και ο ν. 4235/2014. Ειδικότερα, ο τελευταίος και πιο πρόσφατος νόμος (4235/2014) αντικατέστησε τον πίνακα διοικητικών κυρώσεων και προστίμων του άρθρου 21 του ν. 4039/2012, μεταξύ άλλων τροποποιήσεων, που του επέφερε.

⁴²⁰ Η εν λόγω αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 26). Βλ. συναφώς τη διάταξη του άρθρου 79 του ΔΚΚ, που προβλέπει ότι οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές ρυθμίζουν θέματα της αρμοδιότητας τους εκδίδοντας τοπικές κανονιστικές αποφάσεις στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.

⁴²¹ Η αρμοδιότητα αυτή αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη στη διάταξη του άρθρου 75§Iα' περ. 11-14 του ΔΚΚ και παρέμεινε ως είχε και επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, που διείπε τη Δημοτική Αστυνομία, ήτοι του π.δ. 23/2002 (άρθρο 2^α περ. 33). Συγκεκριμένα, η Δημοτική Αστυνομία στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της περί προστασίας της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας έχει υποχρέωση να προστατεύει όχι μόνο τη δημόσια περιουσία του δήμου, όπως τα κοινόχρηστα ακίνητα (άλση, δρόμοι, πεζοδρόμια, πλατείες, γέφυρες και γενικά οι κοινόχρηστοι χώροι), αλλά επίσης και την ιδιωτική περιουσία, δηλαδή ακίνητα, που εκμεταλλεύονται από τον οικείο οτα (οικοδομές, καταστήματα, αγροκτήματα, λατομεία). Σχετικό νομοθετικό πλαίσιο: οι διατάξεις του ν.δ. 31/1968 «περί προστασίας της περιουσίας των οτα» (όπως τροποποιήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 3§11 του ν. 2307/1995 και τον α.ν. 1539/1938 περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων, που εφαρμόζονται κατ' αναλογία εδώ), καθώς και τον α.ν. 263/1968, βλ. Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ.122.

27) Η διενέργεια αυτοψίας για την εξακρίβωση των προϋποθέσεων, που απαιτούνται για την έκδοση διοικητικών πράξεων από τα όργανα του Δήμου ή της Κοινότητας και, ιδίως, διενεργεί αυτοψία και συντάσσει έκθεση για την έκδοση πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής και για τη χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας⁴²².

28) Η επίδοση των πάσης φύσεως εγγράφων του οικείου Δήμου ή άλλων Δημοτικών Αρχών εντός των διοικητικών ορίων του οικείου Δήμου⁴²³.

- Προϋπάρχουσες αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας παραλειφθείσες από το ν. 3731/2008

Ορισμένες αρμοδιότητες, πέραν εκείνων, που επαναλήφθηκαν ή προσετέθησαν στην υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας από το νομοθέτη του ν. 3731/2008, κρίθηκαν παραλειπτέες από το πεδίο του νέου νόμου είτε λόγω καταργήσεως αντίστοιχων θεσμών, και άρα εξαλείψεως του σχετικού αντικειμένου, είτε για άλλους λόγους αναγομένους στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Κατά συνέπεια, οι αρμοδιότητες, που υφίσταντο επί ισχύος του π.δ. 23/2002, αλλά εξοβελίστηκαν υπό το νομοθετικό πλαίσιο του ν. 3731/2008, είναι οι εξής:

1) Από την υπ' αριθ. 1 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002, αφαιρέθηκε το πεδίο που αφορούσε στον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

2) Η υπ' αριθ. 3 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τη λειτουργία των πάσης φύσεως επιτηδευμάτων και επαγγελμάτων.

3) Η υπ' αριθ. 4 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τη λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και τον έλεγχο των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας.

⁴²² Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π.δ. 23/2002. Με τούτη την πρόβλεψη, αποτυπώνονται σαφώς τα νομικά μέσα δράσης της Δημοτικής Αστυνομίας, παρότι δεν γίνεται αναφορά στη βεβαίωση μόνιμης κατοικίας για μεταδημότευση που προέβλεπε το άρθρο 2^Α περ. 31 του π.δ. 23/2002.

⁴²³ Η προκειμένη αρμοδιότητα προστέθηκε με το ν. 3731/2008 και δεν συμπεριλαμβανόταν στις αρμοδιότητες, που προέβλεπε προγενέστερα το π. δ. 23/2002.

4) Η υπ' αριθ. 6 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν την δραστηριότητα γενικά των μικροπωλητών και τη λειτουργία κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους (άλση, κήπους κ.λπ.).

5) Η υπ' αριθ. 15 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν τις εκπομπές ρύπων, θορύβων κ.λπ. από οχήματα.

6) Η υπ' αριθ. 18 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων για την επίβλεψη εφαρμογής διακοπής εργασιών λόγω έλλειψης μέτρων ασφαλείας και υγιεινής.

7) Η υπ' αριθ. 21 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί επιθεώρησης αμαξωμάτων καντινών ως προς την εμφάνιση τους.

8) Η υπ' αριθ. 24 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν την αλιεία στα εσωτερικά ύδατα (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί).

9) Η υπ' αριθ. 27 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων για την προστασία του αστικού και περιαστικού πρασίνου.

10) Η υπ' αριθ. 2 αρμοδιότητα του άρθρου 2 α του π.δ. 23/2002 περί των αρμοδιοτήτων της Αγροφυλακής σε τοπικό επίπεδο.

2.4. Η νομολογιακή προσέγγιση των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας

Η δημοτική αστυνομία, όπως προαναφέρθηκε κατέχει την αρμοδιότητα του ελέγχου της τήρησης των διατάξεων αναφορικά με την υπαίθρια διαφήμιση, καθώς του ελέγχου της τήρησης ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων. Στο πλαίσιο ενάσκησης αυτής της αρμοδιότητάς του κρίθηκε με την υπ' αριθ. 2250/2008 απόφαση του ΔΕφΑθ⁴²⁴ πως «... εφόσον υφίστανται σε πεζοδρόμια των οδών του εδαφίου γ' του άρθρου ΙΙ του ν. 2696/1999 διαφημιστικές πινακίδες κατά παράβαση των ορισμών της Διεθνούς

⁴²⁴ Συγκεκριμένα το 2^ο τριμελές.

Συμβάσεως [υπογραφείσας την 8.11.1968 στην Βιέννη] γεννάται υποχρέωση αφαιρέσεώς τους, εξαλείψεώς τους ή θέσεώς τους εκτός λειτουργίας κατά πρώτο λόγο από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας εντός των διοικητικών ορίων του οποίου δήμου ή κοινότητας κείνται οι εν λόγω πινακίδες και κατά δεύτερο λόγο από την κρατική διοίκηση (αρμόδιο όργανο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. ή της Περιφέρειας), η οποία υπό τις τασσόμενες στην παρ. 8 του άρθρου 11 του ν. 2696/1999 προϋποθέσεις, ασκεί την ανωτέρω αρμοδιότητά της καθ' υποκατάσταση των προαναφερόμενων οργάνων των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επ' αυτών». Στην ίδια απόφαση αναφέρεται, κατά παραπομπή σε προγενεστέρως ισχύσαν νομοθετικό καθεστώς, πως η υποχρέωση αφαιρέσεως των διαφημιστικών πινακίδων, εξαλείψεώς τους ή θέσεώς τους εκτός λειτουργίας λαμβάνει χώρα εφόσον προηγουμένως διαπιστωθεί η παράβαση από τη δημοτική αστυνομία ή την οικεία αστυνομική αρχή.

Περαιτέρω δε, η δημοτική αστυνομία είναι, επίσης, αρμόδια για τον έλεγχο της τήρησης των μέτρων, που επιβάλλονται για την πρόληψη πυρκαγιών σε κοινόχρηστους υπαίθριους χώρους. Σχετικά λοιπόν, εξεδόθη η υπ' αριθ. 4279/2013 απόφαση του Α' τμήματος του ΣτΕ, η οποία έκρινε σε αναιρετικό βαθμό επί ασκήσεως αγωγής των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, διά της οποίας αξιωνόταν η καταβολή ποσού για την ικανοποίηση ηθικής βλάβης προκληθείσας από πράξεις και παραλείψεις του Ινστιτούτου Γεωπονικών Ερευνών (νπδδ). Το σημαντικό για την παρούσα έρευνα αλλά και συναφές με το ρόλο της δημοτικής αστυνομίας, είναι το γεγονός ότι ανάμεσα στο προσκομισθέν αποδεικτικό υλικό περιλαμβανόταν κι ένα έγγραφο του Ινστιτούτου, εκδοθέν εις απάντησιν επιστολής των περιοίκων με την οποία ζητείτο να δενδροφυτευτεί το τμήμα των κατεδαφισθέντων θερμοκηπίων στο νοτιοδυτικό τμήμα του Κτήματος. Εκ του εγγράφου τούτου, προέκυπτε ότι προκειμένου να ληφθούν όλα τα προληπτικά μέτρα για την αποτροπή πυρκαγιάς που είχε προτείνει η πυροσβεστική υπηρεσία, τόσο η φύλαξη όσο και η συντήρηση και ο καθαρισμός του δάσους ήταν κατά το τελευταίο χρόνο καλύτερος από κάθε άλλη χρονιά και αυτό γιατί ο αριθμός των φυλάκων με τη βοήθεια του Δήμου Αμαρουσίου αυξήθηκε κατά τρία άτομα ανά βάρδια καθόλο το εικοσιτετράωρο, η παρουσία δε της Δημοτικής Αστυνομίας και δύο υδροφόρων ήταν συνεχής. Κατά συνέπεια παρατηρούμε, πως το έργο της Δημοτικής Αστυνομίας αναφορικά με την πρόληψη πυρκαγιών είναι αποτελεσματικό και λυσιτελές και ουδόλως συμβολικό.

Μία ακόμη αρμοδιότητα του σώματος της δημοτικής αστυνομίας την οποία εξασκεί με μεγάλη συχνότητα εν συγκρίσει προς τις λοιπές είναι ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στην κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, στην επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του ν. 2696/1999, όπως ισχύει, για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονται στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζόδρομους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους, που δεν προορίζονται για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά. Έτσι, η υπ' αριθ. 533/2011 απόφαση του ΔΠρΠειρ του Τμήματος Αναστολών (6ο) επελήφθη μίας υπόθεσης, σύμφωνα με την οποία οι αρμόδιοι υπάλληλοι της Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Πειραιά διενήργησαν έλεγχο, κατά τη διάρκεια του οποίου κατελήφθη η νόμιμη εκπρόσωπος της αιτούσας ομόρρυθμης εταιρείας, που διατηρούσε κατάστημα υγειονομικού ενδιαφέροντος (οβελιστήριο), να έχει προβεί σε κατάληψη κοινόχρηστου χώρου, έκτασης 10 τ.μ., με την ανάπτυξη επί του πεζοδρομίου και του οδοστρώματος τραπεζοκαθισμάτων (8 τραπέζια και 20 καρέκλες), χωρίς να έχει λάβει την απαιτούμενη προς τούτο άδεια. Βάσει των διαπιστώσεων αυτών της Δημοτικής Αστυνομίας επιβλήθηκε στην αιτούσα το πρόστιμο, την αναστολή του οποίου ζητεί δια του ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος προσωρινής προστασίας της αναστολής.

Επιπρόσθετα, και στο πλαίσιο της ίδιας ως άνω αρμοδιότητας, το Δ' Τμήμα του ΣτΕ διέλαβε κρίση επί υποθέσεως στην οποία ασκήθηκε το ένδικο βοήθημα της ασκήσεως αίτησης ακύρωσης κατά αποφάσεως του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων *«περί καθορισμού του ύψους του επιβλητέου προστίμου λόγω παραβάσεως των διατάξεων περί ελεγχόμενης σταθμεύσεως οχημάτων σε περιοχές του κέντρου της πόλεως των Αθηνών»*. Ειδικότερα, πέραν της κρίσεως περί μερικής αποδοχής της ασκηθείσης αίτησης ακύρωσης, στην οποία προέβη το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο για το λόγο ότι το Δημοτικό Συμβούλιο στερείτο νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως αναφορικά με τον καθορισμό του ύψους του προβλεπόμενου για την παράβαση της ελεγχόμενης στάθμευσης προστίμου υπό το κράτος ισχύος του ν. 2699/1999, στο μέτρο πλέον, που δεν ισχύει η διάταξη του άρθρου 59§1 του ν. 1416/1984 ως καταργηθείσα⁴²⁵, συμπεριελήφθη στην κρίση του ΣτΕ κάτι ενδιαφέρον

⁴²⁵ Βλ. σκ.6 της ως άνω απόφασης 3266/2008 του Δ' Τμήματος του ΣτΕ κατά την οποία: «...η ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 59 παρ. 1 του ν. 1416/1984, κατά το μέρος που προβλέπει τον καθορισμό, από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, εκτός από τα τέλη, και του ύψους του προστίμου

για το αντικείμενο της παρούσας έρευνας. Συγκεκριμένα, περιελήφθη στην προσβαλλόμενη ενώπιον του δικάσαντος ΣτΕ απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αθηνών περί της πιλοτικής εγκατάστασης σε ορισμένες περιοχές της πόλης συστήματος ελεγχόμενης στάθμευσης η πρόβλεψη ότι η αστυνόμευση του συστήματος αυτού και η διαχείριση των κλήσεων για τις σχετικές παραβάσεις θα γίνεται από τη Δημοτική Αστυνομία. Παρατηρείται άρα, ότι η δημοτική υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας υπήρξε ένα σημαντικό εργαλείο για τους Δήμους, οι οποίοι είχαν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν το προσωπικό της ποικιλοτρόπως καλύπτοντας τις ανάγκες του Δήμου κατά τις περιστάσεις.

Ακολούθως, η δημοτική Αστυνομία είναι αρμόδια για τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν στη λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων, θεάτρων, κινηματογράφων, ψυχαγωγικών και λοιπών δραστηριοτήτων, για τις οποίες έχει την αρμοδιότητα για τη χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης, λειτουργίας και ασκήσεως τους ο οικείος Δήμος ή Κοινότητα, πλην εκείνων των περιπτώσεων, για τις οποίες έχουν ορισθεί άλλες αρχές αρμόδιες για το σχετικό έλεγχο. Σε αρμό προς την προαναφερθείσα αρμοδιότητα εξεδόθη η υπ' αριθ. 1210/2010 απόφαση του Στ' τμήματος του ΔΕφΠειρ, η οποία διέλαβε την κρίση πως για τη νομιμότητα *«... της πράξης επιβολής προστίμου λόγω εγκατάστασης ή λειτουργίας τυχερών παιγνίων, επιβάλλεται, ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, η προηγούμενη κοινοποίηση πρόσκλησης προς τον επιτηδευματία ο οποίος διατυπώνει επιφύλαξη ως προς το χαρακτηρισμό παιγνιομηχανημάτων ως τυχερών, τα οποία εκ του λόγου τούτου κατάσχονται και σφραγίζονται, προκειμένου αυτός να τα προσκομίσει ενώπιον της Επιτροπής Παιγνίων»*. Στην ίδια απόφαση και με βάση προγενεστερώς ισχύσαν νομοθετικό καθεστώς αναφέρθηκε η δημοτική αστυνομία ως αποκλειστικώς ασκούσα, διαζευκτικά με το Σώμα Διώξης Οικονομικού Εγκλήματος, έλεγχο εφαρμογής των οριζόμενων στις διατάξεις του άρθ. 8 του ν. 2515/1997 τόσο αναφορικά με την καταβολή του κατά περίπτωση οφειλόμενου τέλους και την επικόλληση του ειδικού σήματος όσο και ως προς την εγκατάσταση ή λειτουργία παιγνιομηχανημάτων στα οποία, κατά παράβαση των κειμένων διατάξεων, διεξάγονται τυχερά παίγνια⁴²⁶.

που επιβάλλεται για παράβαση της ελεγχόμενης στάθμευσης, έχει, οπωσδήποτε, καταργηθεί...».

⁴²⁶ Η ίδια αναφορά παρουσιάζεται και στην υπ' αριθ. 1211/2010 απόφαση του ΔΕφΠειρ (τριμελές στ' τμήμα).

Εξ άλλου και σε συνάφεια προς τα ανωτέρω, με την υπ' αριθ. 1186/2011 απόφαση του ΔΕφΘεσσ κρίθηκε ότι «...για να είναι νόμιμη η επιβολή προστίμου από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. για περιπτώσεις που αναφέρονται στη μη καταβολή του οφειλόμενου ετήσιου τέλους και την επικόλληση του ειδικού σήματος, καθώς και στην εγκατάσταση και λειτουργία παιγνιομηχανημάτων, στα οποία, κατά παράβαση των κειμένων διατάξεων, διεξάγονται τυχερά παίγνια, πρέπει να έχει προηγηθεί έλεγχος από όργανα είτε του Σ.Δ.Ο.Ε είτε της Δημοτικής Αστυνομίας και να συνταχθεί σχετική έκθεση, η οποία και αποτελεί την αιτιολογία της οικείας καταλογιστικής πράξης. Επομένως, πράξη επιβολής προστίμου, η οποία στηρίζεται σε έκθεση ελέγχου που συνετάγη από όργανα διαφορετικά από αυτά που ρητώς προβλέπονται στην παραπάνω διάταξη, είναι νομικώς πλημμελής και, ως εκ τούτου, ακυρωτέα για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσής της». Η ίδια ακριβώς σκέψη απαντάται εγκολπώνεται στο σκεπτικό της υπ' αριθ. 1149/2011 απόφασης του ΔΕφΘεσσ⁴²⁷ (Τμήματος Α').

Συναφώς, με την υπ' αριθ. 510/2007 απόφαση του ΔΠρΠειρ του Τμήματος Αναστολών (τριμελής 2^ο) έγινε δεκτή η αίτηση αναστολής κατά της απόφασης του Δημάρχου Πειραιά, με την οποία αποφασίσθηκε η σφράγιση καταστήματος (καφετέριας). Ειδικότερα, συνεπεία έκθεσης ελέγχου της Δ/σης Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Πειραιά διαπιστώθηκε ότι λειτουργούσε το κατάστημα χωρίς την προβλεπόμενη από το νόμο άδεια της αρμόδιας αρχής, ενόψει του ότι η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας της ως άνω επιχείρησης είχε εκδοθεί στο όνομα του προϋπάρχοντος ιδιοκτήτη. Το Δικαστήριο στη συγκεκριμένη υπόθεση έκανε δεκτό το λόγο αναστολής και ανέστειλε την απόφαση σφραγίσεως μολονότι, ορθώς διαπιστώθηκε η παράβαση από τη Δημοτική Αστυνομία.

Πανομοιότυπη ήταν και η υπόθεση της υπ' αριθ. 84/2010 απόφασης του ΔΠρΠειρ του Τμήματος Αναστολών, διά της οποίας απερρίφθη η ασκηθείσα αίτηση αναστολής κατά της απόφασης της Δημαρχιακής Επιτροπής του Δήμου Σπετσών διά της οποίας αποφασίσθηκε η ανάκληση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος και κατά απόφασης του Αντιδημάρχου του Δήμου Σπετσών περί σφράγισης του ως άνω καταστήματος. Οι προσβαλλόμενες δημοτικές αποφάσεις εξεδόθησαν κατόπιν ελέγχων, που έγιναν στο κατάστημα της αιτούσας τόσο από όργανα της Ελληνικής Αστυνομίας όσο και από όργανα της

⁴²⁷ Βλ. σκέψη 3 της απόφασης.

Δημοτικής Αστυνομίας. Προκύπτει εκδήλως πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος της Δημοτικής Αστυνομίας και στον τομέα του ελέγχου τήρησης των αδειών, αφού οι εντατικοί έλεγχοι σε συνεργασία με την ελληνική αστυνομία καταστούν αποδοτικότερη την πάταξη της παραβατικότητας και την επαναφορά της νομιμότητας και στο πεδίο των χορηγούμενων αδειών.

Έτι περαιτέρω, και σε σχέση προς τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν εν γένει στο Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό για τον οποίο υπεύθυνη ήταν η Δημοτική Αστυνομία, κρίνει σχετικά η υπ' αριθ. 1738/2011 απόφαση του ΔΕΦΠειρ⁴²⁸ που αφορούσε σε σφράγιση καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος στην ανοργάνωτη πλαζ Ε.Ο.Τ. Βάρκιζας συνεπεία αυθαίρετου κτίσματος. Εν προκειμένω, η δημοτική αστυνομία του Δήμου Βάρκιζας συνέταξε έκθεση αυτοψίας, διά της οποίας διαπιστώθηκε πως η αυθαίρετη κατασκευή, για την οποία ελήφθη η απόφαση σφράγισης και η οποία κατασκευή είχε απομακρυνθεί στις 23-11-2010, δεν έχει επανατοποθετηθεί, ενώ οι από 29-11-2010 πέντε σχετικές φωτογραφίες της ανωτέρω δημοτικής αστυνομίας, που λήφθηκαν στον ένδικο χώρο και φαίνεται ότι οι ως άνω κατασκευές έχουν απομακρυνθεί αποτελέσαν αποδεικτικό υλικό που συνέβαλε στη μόρφωση της δικανικής κρίσης.

Αναφορικά με την αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας περί προστασίας της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας κατέστη δυνατό να ευρεθούν περισσότερες αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετιζόμενες με αυτήν. Ούτως, με την υπ' αριθ. 2490/2012 απόφαση του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴²⁹ εκδοθείσα επί διαδικασίας προσυμβατικού ελέγχου, έγινε δεκτή η ασκηθείσα αίτηση ανακλήσεως κατά της πράξης Επιτρόπου, διά της οποίας κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ Δήμου και μίας ιδιωτικής εταιρείας με αντικείμενο την ανάθεση της υπηρεσίας *«Υπηρεσίες φύλαξης και ασφάλειας δημοτικών κτιρίων και κοινόχρηστων χώρων του Δήμου»*. Συγκεκριμένα, κρίθηκε πως ανήκει στο πεδίο αρμοδιοτήτων των Δήμων, μεταξύ άλλων, η φύλαξη και προστασία της δημοτικής περιουσίας εν γένει, καθώς και η διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας παιδείας και ιδιαίτερα η φύλαξη των σχολικών κτιρίων. Έτσι, με τις διατάξεις του ν. 3831/2008, με τις οποίες συμφώνως προς την εισηγητική επί αυτού έκθεση, επιχειρείται στα

⁴²⁸ Πρόκειται για το τριμελές στ' τμήμα.

⁴²⁹ Δημοσιευμένη και στην ιστοσελίδα: docman.gr/download.html?document=2196

πλαίσια της αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που επήλθε με το ν. 3643/2006, και η αναβάθμιση της Δημοτικής Αστυνομίας, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την τοπική αυτοδιοίκηση, η φύλαξη και προστασία της δημοτικής περιουσίας έχει ανατεθεί στη Δημοτική Αστυνομία. Ωστόσο, η φύλαξη των σχολικών εγκαταστάσεων εμπίπτει στα καθήκοντα των σχολικών φυλάκων, εφόσον προβλέπονται σχετικές οργανικές θέσεις στους οικείους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των Δήμων. Ακολούθως, αναγνωρίζεται η δυνατότητα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού να αναθέτουν τις ως άνω υπηρεσίες παροχής υπηρεσιών φύλαξης σε τρίτους ιδιώτες φυσικά ή νομικά πρόσωπα σεβόμενοι την αρχή της οικονομικότητας που επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών τους με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους. Στην προκειμένη περίπτωση, το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενόψει του γεγονότος ότι το προσωπικό που απασχολείται στη Δημοτική Αστυνομία του εν λόγω Δήμου αριθμεί μόλις 25 δημοτικούς αστυνομικούς και το προσωπικό που απασχολείται σε θέσεις φυλάκων και φυλάκων Σχολικών Κτιρίων δεν επαρκεί (συνολικά 20 άτομα), αλλά και κυρίως ενόψει των ιδιαίτερων συνθηκών που επικρατούν στην περιοχή (αυξημένη παραβατικότητα) συνεπεία της ιδιάζουσας κοινωνικής διαστρωμάτωσης, για την αποτελεσματική φύλαξη νομίμως προέβη σε διαδικασία ανάθεσης αυτών σε τρίτους ιδιώτες, όπως τούτο επιβάλλεται από τις αρχές αναγκαιότητας και αποδοτικότητας. Προκύπτει άρα με ενάργεια, ο βαθμός της ανάγκης που οι ΟΤΑ είχαν και έχουν το θεσμό της δημοτικής αστυνομίας, ώστε όταν το δυναμικό των δημοτικών αστυνομικών είναι ελλιπές, εξωθούνται σε περαιτέρω επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους προς το σκοπό της κάλυψης των εκάστοτε αναγκών τους.

Κινούμενα στα πλαίσια της ίδιας αρμοδιότητας, η νομολογία του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου στο επίπεδο προληπτικού ελέγχου, που το Σύνταγμα επιφυλάσσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την οικεία συνταγματική διάταξη, έχει εκδοθεί η υπ' αριθ. 79/2011 πράξη του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διά της οποίας κρίθηκε ότι είναι μη νόμιμο και άρα μη θεωρητέο – μεταξύ άλλων- το χρηματικό ένταλμα πληρωμής, που αφορά σε αμοιβή εταιρείας SECURITY για παροχή υπηρεσιών φύλαξης για 30 ημέρες κατά τη διάρκεια των εορτών Χριστουγέννων και Πρωτοχρονιάς 2009 συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 1.110,00 ευρώ. Ειδικότερα, ο Επίτροπος αρχικά αρνήθηκε τη θεώρηση του, εν προκειμένω, επίμαχου χρηματικού εντάλματος με την αιτιολογία ότι τα καθήκοντα

φύλαξης ανάγονται στα καθήκοντα της Δημοτικής Αστυνομίας και άρα είναι μη νόμιμη η ανάθεσή τους σε τρίτους ιδιώτες. Ο Δήμος Σπαρτιατών επανυπέβαλε προς θεώρηση το χρηματικό ένταλμα με την αιτιολογία ότι η Δημοτική Αστυνομία δεν ήταν δυνατόν να ασχοληθεί υπερωριακά, ιδίως τη νύχτα, για τη φύλαξη των χριστουγεννιάτικων στολιδιών, τα οποία είχαν αγοραστεί και χρησιμοποιούνται από το Δήμο επί σειρά ετών και επειδή η Επιτροπος ενέμεινε στη μη νομιμότητα των εντελλομένων δαπανών εισήγαγε τη διαφωνία στο Τμήμα. Το Τμήμα επιλαμβανόμενο λοιπόν της διαφωνίας διατάκτη και Επιτρόπου, κατέληξε στην κρίση ότι μεταξύ των ανατεθεισών στη Δημοτική Αστυνομία αρμοδιοτήτων, που υποχρεωτικά ενασκούνται από αυτήν και δεν ανήκουν πλέον στην ΕΛ.ΑΣ.(στο μέτρο που αυτές μεταβιβάστηκαν νομοθετικά), «... περιλαμβάνεται και η επιτήρηση και φύλαξη από κλοπές και βανδαλισμούς κινητών και ακινήτων περιουσιακών αγαθών και εγκαταστάσεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε εικοσιτεράωρη βάση, μη εξαιρέτων των αργιών. Στα αγαθά αυτά, περιλαμβάνεται και το εορταστικό υλικό που χρησιμοποιούν οι Δήμοι, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, για το χριστουγεννιάτικο διάκοσμο των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων που βρίσκονται εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου και οι οποίοι, [...] ανήκουν στην κυριότητά τους».

Εκ παραλλήλου και πάλι σε επίπεδο προληπτικού ελέγχου το Ελεγκτικό Συνέδριο, εξέδωσε την υπ' αριθ. 115/2002 πράξη του IV Τμήματός του, με την οποία έκρινε ότι η αρμοδιότητα για την εφαρμογή των διατάξεων περί τηρήσεως της ευταξίας στους Ο.Τ.Α., η οποία ανήκε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, έχει μεταβιβασθεί στους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, εξακολουθεί, όμως, κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη, να ασκείται αποκλειστικά από τις αστυνομικές αρχές μέχρις εκδόσεως της ΚΥΑ, που θα ορίζει το χρόνο έναρξης της άσκησης της αρμοδιότητας αυτής από τη Δημοτική Αστυνομία. Δοθέντος, όμως, ότι δεν προέκυψαν κατά την επισκόπηση του φακέλου ειδικότεροι λόγοι, που να καθιστούσαν αναγκαία την ανάθεση των προαναφερόμενων υπηρεσιών φύλαξης σε ιδιωτική εταιρεία (λαμβανομένου υπ' όψιν του αριθμού των αστυνομικών που διατέθηκαν από την Ελληνική Αστυνομία, του αριθμού των ατόμων που χρησιμοποιήθηκαν από την ως άνω ιδιωτική εταιρεία, του αριθμού των ατόμων που υπηρετούν στη Δημοτική Αστυνομία του εν λόγω δήμου και πόσοι από αυτούς διατέθηκαν για τη φύλαξη των εν λόγω εκδηλώσεων), η εντελλόμενη δαπάνη πληρωμής της

ιδιωτικής εταιρείας φύλαξης κρίθηκε εν τέλει μη νόμιμη κι ως εκ τούτου μη θεωρητέα τα συναφή χρηματικά εντάλματα πληρωμής.

Στα πλαίσια και πάλι του προληπτικού ελέγχου, το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο εξέδωσε την υπ' αριθ. 169/2011 πράξη του (του VII Τμήματός του) προβαίνοντας στην εξής διάκριση: «...από τις διατάξεις των άρθρων 966 έως και 971 του Αστικού Κώδικα συνάγεται ότι στη δημοτική κτήση (δημοτικά πράγματα εκτός συναλλαγής) συμπεριλαμβάνονται αφενός μεν τα κοινόχρηστα πράγματα και πρωτίστως τα τεχνητά κοινόχρηστα (πλατείες-πάρκα-πεζοδρόμια-άλση κ.ά.), αφετέρου δε τα ιδιόχρηστα πράγματα είτε αυτά χρησιμοποιούνται ως μέσα παροχικής δημοτικής διοικήσεως (δημοτικές βιβλιοθήκες-θέατρα-μέσα μεταφοράς κ.ά.) είτε χρησιμοποιούνται ως μέσα στεγάσεως (δημοτικό μέγαρο-άλλα δημοτικά κτήρια-οχήματα-έπιπλα κ.ά.) και λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών».

Αναγιγνώσκοντας δε τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας σχετικά με τον έλεγχο της τήρησης των όρων για τη χρήση των αλσών και των κήπων, των πλατειών, των παιδικών χαρών και των λοιπών κοινοχρήστων χώρων, τον έλεγχο της τήρησης της καθαριότητας σε κοινοχρήστους υπαίθριους χώρους της εδαφικής περιφέρειας του οικείου δήμου και την παρούσα αρμοδιότητά της περί προστασίας της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, το Τμήμα διέλαβε την κρίση ότι ο νομοθέτης, έχων ακριβώς υπόψιν του την προαναφερθείσα διάκριση της δημοτικής κτήσης σε κοινόχρηστα δημοτικά πράγματα και σε ιδιόχρηστα, προέβη στην ανάθεση στη δημοτική αστυνομία καθηκόντων εξίσου διακριτών εν σχέσει προς την Ελληνική Αστυνομία. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι ως προς τους κοινόχρηστους χώρους ο έλεγχος της καθαριότητας και η τήρηση των όρων για την ορθή χρήση τους ανατίθεται στο πεδίο αρμοδιοτήτων στη δημοτική αστυνομία, ως προς δε τα ιδιόχρηστα πράγματα (δημοτικές εγκαταστάσεις και δημοτική περιουσία) της ανέθεσε τη φύλαξη, προστασία και ασφάλειά τους.

Κατά συνέπεια λοιπόν η δημοτική αστυνομία είναι υπεύθυνη για την προστασία και ασφάλεια μόνο των δημοτικών εγκαταστάσεων (ιδιοχρήστων δημοτικών πραγμάτων), ενώ υπεύθυνη για την ασφάλεια και προστασία των κοινοχρήστων δημοτικών χώρων παραμένει η Ελληνική Αστυνομία. Συνήγαγε σαφώς εκ των προρρηθέντων και σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθ. 21§11 του ν. 3731/2008 ότι σε περιπτώσεις εκδηλώσεων, που διοργανώνει ο δήμος Αθηναίων σε κοινόχρηστους

χώρους επιτρέπεται να ανατίθεται η φύλαξη και η ασφάλεια των χώρων αυτών σε εταιρεία παροχής υπηρεσιών φύλαξης.

Στην ίδια ερμηνευτική γραμμή κινείται και η πιο πρόσφατη υπ' αριθ. 369/2010 απόφαση του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία εξεδόθη επ' ευκαιρία υποθέσεως κατασταλτικού ελέγχου. Ειδικότερα, η αναφερόμενη απόφαση διέλαβε την κρίση ότι μη νόμιμα έγινε καταρχάς η κατάρτιση σύμβασης περί παροχής υπηρεσιών νυκτερινής φύλαξης δημοτικών χώρων (σχολικά συγκροτήματα, εκκλησίες, πάρκα, γυμναστήρια, εργοτάξιο του Δήμου, Δημαρχείο, Πολιτιστικό Κ. Παπάγου) και 25 ακινήτων δημοτών, που θα υποδείκνυε ο δήμος, καθώς και μίας χρηματοποστολής το μήνα από τράπεζα ή το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, για το χρονικό διάστημα από 1.1.1999 έως 31.12.1999, έναντι μηνιαίας αμοιβής 600.000 δραχμών, πλέον Φ.Π.Α. 18%, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα φύλαξης των δημοτικών χώρων αναγόταν, κατά τον κρίσιμο χρόνο ανάθεσης των επίμαχων υπηρεσιών, στα καθήκοντα των αστυνομικών αρχών και όχι του δήμου, αφού δεν είχε εκδοθεί το προβλεπόμενο στις οικείες διατάξεις προεδρικό διάταγμα περί καθορισμού αρμοδιοτήτων και τρόπου άσκησης των καθηκόντων της δημοτικής αστυνομίας.

Πέραν δε τούτου, δεν προέκυψε από την επισκόπηση του φακέλου της υπόθεσης ότι για την επίμαχη ανάθεση τηρήθηκε η προβλεπόμενη στο νόμο διαδικασία πρόσληψης ειδικού προσωπικού ασφαλείας. Ενόψει, όμως, της ελλιπούς στελέχωσης του οικείου αστυνομικού τμήματος κατά το κρίσιμο οικονομικό έτος 1999, όπως προέκυψε από προσκομισθέν έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Αστυνομικού Προσωπικού του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, η συγκεκριμένη δαπάνη κρίθηκε εν τέλει λειτουργική καίτοι παράνομη και κατά συνέπεια το Τμήμα ακύρωσε την πράξη του Κλιμακίου, με την οποία καταλογίστηκαν για έλλειμμα οι υπόλογοι του Δήμου Παπάγου. Πανομοιότυπη είναι και η υπ' αριθ. 2664/2006 απόφαση του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μόνο που στη συγκεκριμένη επρόκειτο για το Δήμο Νέου Ψυχικού Αττικής, αλλά και πάλι κρίθηκε λειτουργική η δαπάνη και ακυρώθηκε η καταλογιστική πράξη του ελλείμματος στους υπολόγους.

Τέλος, σε ό,τι αφορά την προβλεπόμενη αρμοδιότητα της δημοτικής αστυνομίας σε σχέση με την επίδοση των πάσης φύσεως εγγράφων του οικείου Δήμου ή άλλων Δημοτικών Αρχών εντός των διοικητικών ορίων του οικείου Δήμου, συναφής παρίσταται η υπ' αριθ. 93/2009 Πράξη του I Τμήματος του Ελεγκτικού

Συνεδρίου εκδοθείσα επί διαδικασίας προληπτικού ελέγχου των δαπανών, σύμφωνα με την οποία κρίθηκαν ως παράνομα κι ως εκ τούτου μη θεωρητέα συγκεκριμένα χρηματικά εντάλματα του δήμου Κορινθίων. Ειδικότερα, τα εκδοθέντα χρηματικά εντάλματα εντέλλονταν δαπάνες αμοιβής κατά παράβαση του νόμου και των αρχών της νομιμότητας και οικονομικότητας για την ανάθεση του έργου της επίδοσης δημοτικών εγγράφων σε δικαστικές επιμελήτριες (ιδιώτες) έναντι αμοιβής, στο μέτρο που η εργασία αυτή ανάγεται στα καθήκοντα των οργάνων της Δημοτικής Αστυνομίας ή της αρμόδιας δημοτικής υπηρεσίας, η οποία για τις εξωτερικές και εσωτερικές εργασίες διακίνησης αλληλογραφίας και εγγράφων αξιοποιεί κλητήρες κι έτσι κρίθηκαν από την αναφερομένη απόφαση παράνομα και μη θεωρητέα.

- Νομολογιακή περιπτώσιολογία για τις καθ' ερμηνεία αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας

Όπως καθίσταται έκδηλο και από την παρατεθείσα νομοθεσία και νομολογία, η νομοθετική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων δεν παρίσταται ούτε εξαντλητική ούτε οριστική, περαιτέρω δε η τοπική αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων πρέπει να γίνεται δεκτή ακόμη κι αν δεν υφίσταται ειδική νομοθετική αναφορά, στο μέτρο που απορρέει από τη συνταγματική κατοχύρωση του τεκμηρίου αρμοδιότητας για τις υποθέσεις με τοπικό χαρακτήρα υπέρ των ΟΤΑ⁴³⁰.

Έτσι λοιπόν, με την υπ' αριθ. 179/2011 πράξη του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου έγινε δεκτό ότι η αρμοδιότητα ελέγχου της τήρησης των όρων, οι οποίοι προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία και στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, για τη χρήση και λειτουργία των εμποροπανηγύρεων και φύλαξη των χώρων της εμποροπανηγύρης, έχει ανατεθεί στο σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας⁴³¹ και δεν ανήκει πλέον στην Ελληνική Αστυνομία κατά ερμηνεία της συνδυασμένης εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 1 του ν. 3731/2008 και 75§1 περ. γ' του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006).

Κατά συνέπεια, το χρηματικό ένταλμα για την πληρωμή της δαπάνης φύλαξης των χώρων της εμποροπανηγύρης του Δήμου Μεσσηνίας από ιδιωτική επιχείρηση

⁴³⁰ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 47.

⁴³¹ Και επιπλέον υπό την προϋπόθεση ότι η Δημοτική Αστυνομία στελεχώνεται με προσωπικό λιγότερο των πενήντα (50) ατόμων, βλ σκ. II της υπ' αριθ. 179/2011 πράξης του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου .

παροχής υπηρεσιών ασφάλειας κρίνεται θεωρητέο και άρα νόμιμη η εντελλόμενη δαπάνη ως εκ του λόγου ότι καίτοι οι υπηρεσίες αυτές «...εμπίπτουν στα συνήθη καθήκοντα της Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Μεσσήνης, στον οργανισμό του οποίου προβλέπονται συναφώς πέντε (5) θέσεις, εντούτοις η εν λόγω υπηρεσία δεν ήταν κατά τον κρίσιμο χρόνο στελεχωμένη με επαρκές προσωπικό, χωρίς υπαιτιότητα του Δήμου».

2.5. Συνεργασία της Δημοτικής Αστυνομίας με άλλα σώματα

2.5.1. Νομοθετικό υπόβαθρο

Το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας δύναται να συνεργάζεται με το προσωπικό άλλων υπηρεσιών τόσο εντός του Δήμου όσο και με υπηρεσίες ευρισκόμενες εκτός του κύκλου των δημοτικών υπηρεσιών.

Έτσι, με τις εσωτερικές υπηρεσίες του Δήμου, η Δημοτική Αστυνομία δύναται να συνεργάζεται με τις Υπηρεσίες Καθαριότητας του δήμου, με τις αρμόδιες Υγειονομικές Υπηρεσίες και αναλόγως την ανακύπτουσα ανάγκη, με οιαδήποτε υπηρεσία που θα συνεπικουρήσει τη Δημοτική Αστυνομία στην ευόδωση του έργου της.

Ειδικότερα με βάση ορισμένες διατάξεις του ΚΟΚ που κατοχυρώνουν την απρόσκοπτη χρήση των πεζόδρομων και πεζοδρομίων προς το σκοπό ρυθμίσεως της κυκλοφορίας των πεζών και της χρήσης τους⁴³², υπάρχει πεδίο για συνεργασία της Δημοτικής Αστυνομίας με τις Υπηρεσίες Καθαριότητας του δήμου στην περίπτωση που εναποτίθενται άχρηστα υλικά ή απορρίπτονται χρώματα σε οδούς κατά παράβαση της διάταξης του άρθρου 47§2 ΚΟΚ, οπότε η Δημοτική Αστυνομία όταν διαπιστώσει την παράβαση ειδοποιεί την αρμόδια υπηρεσία να περισυλλέξει τα προϊόντα της παράβασης. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση των εγκαταλελειμμένων οχημάτων σε διάφορα σημεία των δρόμων, οπότε και σε αυτήν την περίπτωση όταν κατά τη διενέργεια των ελέγχων της η Δημοτική Αστυνομία εντοπίσει τέτοια οχήματα ειδοποιεί το αρμόδιο τμήμα του Δήμου να επιληφθεί σχετικώς.

⁴³² Παπαϊωάννου Ζ., Η αστική ευθύνη των ΟΤΑ και της Αστυνομίας για την προσβολή του δικαιώματος στη συνεχή και αδιακόλυτη χρήση των πεζόδρομων και πεζοδρομίων, ΕφημΔΔ, 1/2009, σ. 102.

Προσέτι, είναι πιθανό η Δημοτική Αστυνομία να συνεργάζεται με την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου προς έκδοση αδειών κατά νόμο για ιδιαίτερη χρήση των πεζόδρομων και πεζοδρομίων⁴³³ που ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων, ώστε να διαπιστωθεί ποιες επιχειρήσεις ενεργούν κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας και να στοχοποιηθούν συννόμεως οι κατ' εξακολούθηση παραβαίνοντες.

Όπως προβλέπεται από τις οικείες νομοθετικές διατάξεις, η Δημοτική Αστυνομία συνεργάζεται με την **Ελληνική Αστυνομία** στο μέτρο που ορισμένες αρμοδιότητες ασκούνται εκ παραλλήλου και από τα δύο σώματα με σκοπό την αρτιότερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, η συνεργασία του διαβαθμίζεται ανάλογα είτε με τη μορφή μνημονίων Συνεργασίας, είτε και ορισμένους θεσμούς εντός του οργανωτικού σχήματος της Ελληνικής Αστυνομίας, όπως είναι ο Αστυνομικός της Γειτονιάς. Συγκεκριμένα, με τη διάταξη του άρθρου 74^Α του πδ 141/1991, η οποία προστέθηκε με τη διάταξη του άρθρου 4 του πδ 254/2003, προβλέφθηκε ο θεσμός του Αστυνομικού της Γειτονιάς με κύρια αποστολή του (άρθρο 74^Α§1 πδ 141/1991) την *«προσέγγιση και διαρκή επικοινωνία με τους πολίτες μιας χωροταξικά ορισμένης περιοχής (γειτονιά), την εμπέδωση του αισθήματος ασφαλείας αυτών και τη δημιουργία αμοιβαίων σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας με την τοπική κοινωνία για την πρόληψη της εγκληματικότητας και την αντιμετώπιση γενικά προβλημάτων αστυνομικής φύσεως»*. Κατά τη διάταξη του άρθρου 74^Α§3 του πδ 141/1991 τα καθήκοντα αστυνομικού γειτονιάς δύνανται να εκτελούν Ανθυπαστυνόμοι, Αρχιφύλακες και Αστυφύλακες, ενώ με το σχέδιο πδ που εκπονήθηκε το έτος 2014 για την ανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας, επιχειρήθηκε η τροποποίηση της διάταξης αυτής, ώστε στους δυνάμενους να ασκούν καθήκοντα Αστυνομικών Γειτονιάς να συμπεριληφθούν και οι Δημοτικοί Αστυνομικοί. Ωστόσο, το σχέδιο αυτό πδ δεν είδε ποτέ το φως του Εθνικού Τυπογραφείου και κατά την άποψή μας ορθώς, αφού οι ρόλοι των δύο θεσμών είναι αναγκαία διακριτοί και δεν κρίνεται λογικό και σκόπιμο να συμφυρθούν. Αντ' αυτού, προκρίνεται η σύμπλευση και συμπόρευση των δύο θεσμών, δεδομένων των διακριτών ρόλων και αρμοδιοτήτων που επιφυλάσσει ο νόμος σε καθένα από τα δύο σώματα, το μεν της ΕΛ.ΑΣ.⁴³⁴ το δε της Δημοτικής Αστυνομίας.

⁴³³ Της ίδιας, σ. 103.

⁴³⁴ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 74^Α§2 οι αρμοδιότητες του Αστυνομικού της Γειτονιάς είναι οι εξής: *«α. Περιπολεί στη γειτονιά του, έρχεται σε επικοινωνία με τους κατοίκους και τους εκπροσώπους*

Περαιτέρω, ο θεσμός αυτός του Αστυνομικού της Γειτονιάς δεν είναι ελληνικής αποκλειστικότητας, αλλά αντιθέτως, υφίσταται και σε άλλες χώρες όπως στην Κύπρο, όπου οι Αρχές Επιβολής του Νόμου αναγνώρισαν ότι η εγκληματικότητα αναφορικά με τους νέους εν σχέσει με τα αδικήματα περί των ναρκωτικών είναι υψηλή με τάσεις αύξησης, ενώ επιπρόσθετα παρατηρήθηκε ότι η δημόσια ανασφάλεια σχετικά με τα εγκλήματα (public fear of crime) έχει δημιουργήσει μια απόσταση με την Αστυνομία, η οποία στην πραγματικότητα δεν βοηθά ούτε στην πρόληψη ούτε στην αντιμετώπιση-καταστολή⁴³⁵. Έτσι εφάρμοσαν ένα πρόγραμμα αρχικά πιλοτικό με Αστυνομικούς της Γειτονιάς σε τρεις περιοχές της Κύπρου το οποίο έχει ήδη διανύσει πάνω από 10 χρόνια επιτυχίας, ενώ κατά την τελευταία διεύρυνση του προγράμματος υπήρξαν 74 Αστυνομικοί της Γειτονιάς καλύπτοντας 24 δήμους και 91 κοινότητες με συνολικό πληθυσμό 630.520 ατόμων. Σε αυτό το πρόγραμμα φάνηκε και η ωφέλεια της Αστυνομίας της Κύπρου η οποία εξασφάλισε μέσω του θεσμού των Αστυνομικών της Γειτονιάς τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με σοβαρά εγκλήματα για ναρκωτικά, αλλά και την κυκλοφορία στους δρόμους⁴³⁶. Σε αυτήν, λοιπόν, την αναλογία ωφέλειας, υπολογίζεται και η συνεισφορά της Δημοτικής Αστυνομίας στην ΕΛ.ΑΣ. με την συνεργασία της με τους Αστυνομικούς της Γειτονιάς στην Ελλάδα. Σε κάθε περίπτωση, και στην Ελλάδα, ο θεσμός του

των τοπικών κοινωνικών φορέων, προσεγγίζει με ενδιαφέρον τα προβλήματα τους, μεριμνά για την επίλυση και παρέχει υπηρεσίες εξυπηρέτησης. **β.** Επιλαμβάνεται και επιλύει αστυνομικής φύσεως ζητήματα και συμβάντα στα πλαίσια των καθηκόντων του και εν αδυναμία του απευθύνεται στην Υπηρεσία του ή σε άλλες συναρμόδιες Υπηρεσίες για την άμεση ενεργοποίηση αυτών και την αντιμετώπιση τους. Επίσης αναφέρει στην Υπηρεσία του, τα μείζονος σημασίας ζητήματα του γενικότερου ενδιαφέροντος για την αντιμετώπιση τους. **γ.** Παρέχει κάθε βοήθεια και συμπαράσταση σε παθόντες εγκληματικών πράξεων και συλλέγει πληροφορίες και άλλα στοιχεία, ενημερώνοντας σχετικά την Υπηρεσία του. Για την εξέλιξη των υποθέσεων τους ενημερώνει τακτικά τους ενδιαφερόμενους. **δ.** Συμμετέχει στις εκδηλώσεις τοπικών φορέων, και τις συναντήσεις των κατοίκων, όπου συζητούνται προβλήματα αστυνομικής φύσεως που τους απασχολούν και σχετίζονται, κυρίως, με την παραβατικότητα ανηλίκων και τη διακίνηση και χρήση ναρκωτικών. Επίσης, πραγματοποιεί τακτικές επισκέψεις στα σχολεία της περιοχής και ενημερώνεται από τους διευθυντές, εκπαιδευτικούς και εκπροσώπους συλλόγων γονέων για τα υφιστάμενα προβλήματα αστυνομικής φύσεως και προωθεί τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση τους. **ε.** Ενεργεί με αντικειμενικότητα και αμεροληψία και αποφεύγει συμπεριφορές και σχέσεις οι οποίες ενδεχομένως θα προκαλέσουν δυσμενή σχόλια τόσο για τον ίδιο όσο και για την Υπηρεσία και συμπαραστέκεται σε άτομα ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων και αναξιοπαθόντες. **στ.** Εισηγείται στην Υπηρεσία του τη διοργάνωση διαλέξεων, σε συνεργασία με τους φορείς της γειτονιάς, για θέματα αντεγκληματικής πολιτικής. **ζ.** Υποβάλλει καθημερινά στην Υπηρεσία του αναφορά για τα προβλήματα που απασχολούν τη γειτονιά και τις ενέργειες που εκδηλώθηκαν για την επίλυση τους. **η.** Εκτελεί κάθε άλλο καθήκον στα πλαίσια της αποστολής, που του ανατίθεται, από το διοικητή της Υπηρεσίας».

⁴³⁵ <http://eucpn.org/document/neighborhood-police-office>

⁴³⁶ <http://eucpn.org/document/neighborhood-police-office>

Αστυνομικού της Γειτονιάς που επαναλειτούργησε το 2015 μετά από χρόνια παραμονή του στις καλένδες, απέδωσε σημαντικά θετικά αποτελέσματα, κατά το πρώτο τρίμηνο του πιλοτικού επανασχεδιασμού του προγράμματος (τέλη Μαρτίου - τέλη Ιουνίου 2015), κατόπιν εφαρμογής του αρχικά σε 22 γειτονιές στις ευρύτερες περιοχές της Καλλιθέας και του Χαλανδρίου στην Αττική, καθώς και της Τούμπας – Τριανδρίας και Ευόσμου στη Θεσσαλονίκη. Ειδικότερα, βάσει των στοιχείων ανά Αστυνομικό Τμήμα, τα αποτελέσματα έχουν ως εξής: στο Α.Τ. Χαλανδρίου πραγματοποιήθηκαν συνολικά 2.994 δράσεις - παρεμβάσεις⁴³⁷, στο Α.Τ. Καλλιθέας υλοποιήθηκαν συνολικά 4.160 δράσεις – παρεμβάσεις⁴³⁸, στο Α.Τ. Τούμπας – Τριανδρίας πραγματοποιήθηκαν συνολικά 4.761 δράσεις – παρεμβάσεις⁴³⁹, στο Α.Τ. Ευόσμου υπήρξαν συνολικά 3.817 παρεμβάσεις⁴⁴⁰

Επίσης, μία άλλη περίπτωση κατά την οποία οι αρμοδιότητες των δύο σωμάτων (ΕΛ.ΑΣ. και Δ.Α.) διασταυρώνονται και συνδιαλέγονται αρμονικά είναι όταν κατά παράβαση της διάταξης του άρθρου 34§§2,3ια του ΚΟΚ σταθμεύουν παρανόμως οχήματα σε πεζοδρόμια, πλατείες, ειδικά ερείσματα που προορίζονται για πεζούς, σε ποδηλατοδρόμους, στο οδόστρωμα και τις εισόδους και εξόδους πεζόδρομων και πάνω σε αυτούς, οπότε σε αυτές τις περιπτώσεις ειδοποιείται ο γερανός της Τροχαίας προκειμένου να παραλάβει το παρανόμως σταθμευμένο όχημα.

Περαιτέρω δε, η Ελληνική Αστυνομία συνεπικουρεί τη Δημοτική Αστυνομία

⁴³⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται «1.000 επισκέψεις σε καταστήματα, 697 επισκέψεις για θεώρηση γνησίου υπογραφής, 641 επισκέψεις σε σπίτια πολιτών, 105 αιτήματα πολιτών, 98 επισκέψεις σε εκκλησιαστικές αρχές, 84 επισκέψεις σε σχολεία, 81 επισκέψεις επικοινωνιακού χαρακτήρα». Πηγή: <http://vorio.gr/article/thetika-ta-apotelesmata-tou-astinomikou-tis-gitonias-to-proto-trimino>.

⁴³⁸ και ειδικότερα «1.589 επισκέψεις σε καταστήματα, 945 επισκέψεις για θεώρηση γνησίου υπογραφής, 671 επισκέψεις σε σπίτια πολιτών, 216 επιστολές εστάλησαν σε διάφορους φορείς, 124 επισκέψεις σε σχολεία, 93 αιτήματα πολιτών, 90 παράπονα/καταγγελίες πολιτών, από τις οποίες: 67 επιλύθηκαν με παρέμβαση του οικείου Α.Τ. και 23 διαβιβάστηκαν σε άλλες Υπηρεσίες και Φορείς». Πηγή: <http://vorio.gr/article/thetika-ta-apotelesmata-tou-astinomikou-tis-gitonias-to-proto-trimino>.

⁴³⁹ και ενδεικτικά αναφέρονται «2.086 επισκέψεις για θεώρηση γνησίου υπογραφής, 1.167 επισκέψεις σε σπίτια πολιτών, 988 επισκέψεις σε καταστήματα, 136 ακροάσεις πολιτών, 68 περιπτώσεις για προβλήματα υποβάθμισης της γειτονιάς, 60 παράπονα/καταγγελίες, εκ των οποίων: 50 επιλύθηκαν είτε επιτόπου, είτε με παρέμβαση του οικείου Α.Τ., ενώ άλλες 10 παραπέμφθηκαν σε άλλες Υπηρεσίες ή Φορείς, 49 επισκέψεις σε σχολεία, 31 αιτήματα πολιτών». Πηγή: <http://vorio.gr/article/thetika-ta-apotelesmata-tou-astinomikou-tis-gitonias-to-proto-trimino>.

⁴⁴⁰ και ενδεικτικά αναφερόμενες είναι οι εξής: «1.909 επισκέψεις σε καταστήματα, 572 επισκέψεις για θεώρηση γνησίου υπογραφής, 416 επισκέψεις σε σπίτια πολιτών, 267 επισκέψεις σε εκκλησιαστικές αρχές, 203 επισκέψεις σε σχολεία, 92 παράπονα/καταγγελίες πολιτών, από τα οποία: 81 επιλύθηκαν επί τόπου από τους «Αστυνομικούς της Γειτονιάς» και 11 διαβιβάστηκαν σε άλλες Υπηρεσίες και Φορείς, 83 αιτήματα πολιτών». Πηγή: <http://vorio.gr/article/thetika-ta-apotelesmata-tou-astinomikou-tis-gitonias-to-proto-trimino>.

κατά την περίπτωση που Δημοτικοί Αστυνομικοί επιλαμβανόμενοι ελέγχου μικροπωλητών προς το σκοπό εξακρίβωσης παραβάσεων των διατάξεων σχετικά με το υπαίθριο εμπόριο⁴⁴¹ και στην προσπάθειά τους οι Δημοτικοί Αστυνομικοί να αφαιρέσουν το εμπόρευμα που άνευ αδείας οι αλλοδαποί μικροπωλητές διέθεταν, οι τελευταίοι αντιστάθηκαν ενώ στο χώρο συγκεντρώθηκαν σε σύντομο χρονικό διάστημα συμπατριώτες τους με απειλητικές διαθέσεις για τους Δημοτικούς Αστυνομικούς, ειδοποιήθηκε και κατέφθασε η Ελληνική Αστυνομία και το συμβάν θεωρήθηκε λήξαν. Το περιγραφόμενο συμβάν αποτελεί μαρτυρία πρώην Δημοτικού Αστυνομικού στη Βόρεια Ελλάδα.

Από την επικαιρότητα, παρατηρείται ότι ο θεσμός της συνεργασίας της Δ.Α. με την εθνική αστυνομία καρποφορεί και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ ακόμη προτιμάται και για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση σοβαρότατων επαπειλούμενων κινδύνων όπως είναι η τρομοκρατία. Συγκεκριμένα, ο νομάρχης του Μιλάνου, Αλεσάντρο Μαραγκόνι⁴⁴², δημοσιοποίησε την πρόθεσή του να θέσει άμεσα σε εφαρμογή το σχέδιο, σε συνεργασία με την δημοτική αστυνομία, ώστε να απαγορεύεται στα φορτηγά να προσεγγίζουν σημεία στα οποία θα συγκεντρώνεται πλήθος τουριστών, κατοίκων ή πιστών, ιδίως μετά την τρομοκρατική επίθεση που σημειώθηκε στο Βερολίνο της Γερμανίας όπου φορτηγό επιτέθηκε σε πλήθος ευρισκόμενο σε χριστουγεννιάτικη αγορά.

Επιπλέον, εν είδει πρότασης, οι δημοτικοί αστυνομικοί θα μπορούσαν να συνεργασθούν και με τους σχολικούς τροχονόμους, με το λιμενικό σώμα, με τις δασικές αρχές, με το πυροσβεστικό σώμα, με τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης Εγκληματικότητας⁴⁴³ όταν και εφόσον λειτουργήσουν εν τοις πράγμασι, ενώ υπάρχει πεδίο εφαρμογής για συνεργασία με την ιδιωτική αστυνομία, όπως εξετάσθηκε στο οικείο κεφάλαιο με σκοπό τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος με τον αποτελεσματικότερο τρόπο.

Ο νόμος 3731/2008 στο άρθρο που προβλέπει τις ανατεθείσες στο σώμα της

⁴⁴¹ Η αρμοδιότητα των Δημοτικών Αστυνομικών σχετικά με τον έλεγχο της τήρησης διατάξεων για τη δραστηριότητα μικροπωλητών όπως προϋπήρχε στις προβλεπόμενες αρμοδιότητες σύμφωνα με το π.δ. 23/2002, παραλείφθηκε από τις αναφερόμενες στο ν. 3731/2008 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας. Πλέον σχετική προκρίνεται η υπ' αριθ. 4 εκ των 28 αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας κατά το ν. 3731/2008.

⁴⁴² <http://www.eleftherostypos.gr/diethni/63529-fobos-kai-stin-italia-bazoy-n-kigklidomata-gia-na-apotrepsyn-epithesi-me-fortiga/>

⁴⁴³ Πανούσης Γ., - Βιδάλη Σ., Εγκληματο-λογικά – κείμενα για την Αστυνομία και την αστυνόμευση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σ. 75.

Δημοτικής Αστυνομίας αρμοδιότητες, αναφέρεται ειδικότερα επί ορισμένων στη συντρέχουσα αρμοδιότητα και του λιμενικού σώματος⁴⁴⁴. Σε τούτην την περίπτωση η συνεργασία μεταξύ των δύο σωμάτων τεκμαίρεται σίγουρη.

Αναφορικά με το πεδίο κοινής δράσης μέσω συνεργασίας της Δημοτικής Αστυνομίας και του Πυροσβεστικού Σώματος, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ένα λυσιτελές παράδειγμα από τη νομολογία αγωγής συνεργασίας μεταξύ των δύο σωμάτων. Συγκεκριμένα στην υπ' αριθ. 4279/2013 απόφαση του Α' τμήματος του ΣτΕ στο προσκομισθέν αποδεικτικό υλικό στα πλαίσια της διοικητικής δίκης περιλαμβανόταν κι ένα έγγραφο του Ινστιτούτου Γεωπονικών Ερευνών (νπδδ), εκδοθέν εις απάντησιν επιστολής των περιοίκων με την οποία ζητείτο να δενδροφυτευτεί το τμήμα των κατεδαφισθέντων θερμοκηπίων στο νοτιοδυτικό τμήμα του επίδικου Κτήματος. Εκ του εγγράφου τούτου, προέκυπτε ότι προκειμένου να ληφθούν όλα τα προληπτικά μέτρα για την αποτροπή πυρκαγιάς που είχε προτείνει η πυροσβεστική υπηρεσία, τόσο η φύλαξη όσο και η συντήρηση και ο καθαρισμός του δάσους ήταν κατά το τελευταίο χρόνο καλύτερος από κάθε άλλη χρονιά και αυτό γιατί ο αριθμός των φυλάκων με τη βοήθεια του Δήμου Αμαρουσίου αυξήθηκε κατά τρία άτομα ανά βάρδια καθ' όλο το εικοσιτετράωρο, η παρουσία δε της Δημοτικής Αστυνομίας και δύο υδροφόρων ήταν συνεχής.

Επιπρόσθετα, η δημοτική αστυνομία είναι δυνατόν, εφόσον προκύψει κάποιο ειδικότερο θέμα, να συνεργαστεί με την Ελληνική Αγροφυλακή, επιλεγόμενη ως «αστυνομία της οικολογίας» που ανασυστάθηκε με το ν.3585/2007, η οποία διαθέτει περιβαλλοντικές ελεγκτικές και διωκτικές αρμοδιότητες με κύρια αποστολή την πρόληψη και καταστολή περιβαλλοντικών αδικημάτων τελουμένων σε αγροτικές εκτάσεις και αγροτικά κτήματα⁴⁴⁵.

Επιπλέον, η Δημοτική Αστυνομία δύναται να συνεργαστεί και με τις αρμόδιες πολεοδομικές αρχές μεταξύ άλλων περιπτώσεων και στην περίπτωση που η δημοτική αστυνομία ελέγχει την τήρηση της διάταξης του άρθρου 48§3 του ΚΟΚ σχετικά με τους ανεγειρόμενες οικοδομές εντός κατοικημένων περιοχών ή εκτελούντες άλλα έργα και καταλαμβάνουν ολόκληρο το πεζοδρόμιο μπροστά από την οικοδομή ή το έργο και υποχρεώνονται να κατασκευάσουν πρόσθετο πεζοδρόμιο ή να λάβουν τα

⁴⁴⁴ Βλ. στο οικείο κεφάλαιο υπ' αριθ. 8 και 9 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας.

⁴⁴⁵ Νικολόπουλου Τ., Μαυριδάκη Θ., Κοσμά Ν., Βάθη Παν., Τασσοπούλου Ελ., Πρόντζα Δημ., Η διοικητική οργάνωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και προστασίας, ΕφημΔΔ, 5/2007, σ. 694.

κατάλληλα μέτρα για την ασφαλή διέλευση των πεζών. Η αρμοδιότητα αυτή είναι διάφορη εκείνης κατά την οποία η Δημοτική Αστυνομία δύναται να προβεί στην αφαίρεση άδειας οικοδομών στο πλαίσιο διαπίστωσης ύπαρξης οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών στο ΙΚΑ⁴⁴⁶. Εν σχέσει προς αυτήν την αρμοδιότητα του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας είναι πολύ πιθανόν να υποτεθεί ότι οι Δημοτικοί Αστυνομικοί δύνανται να συνεργαστούν και με τα αρμόδια τμήματα του ΙΚΑ προς εξακρίβωση των οφειλομένων εισφορών και σε εκπλήρωση της προβλεπόμενης από το νόμο αρμοδιότητάς τους.

Συμπερασματικά, επί περιπτώσεων διαπίστωσης καταφανών παραβάσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας είναι δυνατόν να ειδοποιηθούν οι αρμόδιες πολεοδομικές αρχές, προκειμένου να επιληφθούν, ώστε να παταχθεί το φαινόμενο των κατ' εξακολούθηση παραβάσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας και της εμπέδωσης της νομιμότητας, ως προϊόν αργαστής συνεργασίας δύο ξεχωριστών υπηρεσιών.

Αναφορικά δε με τον Αστυνομικό της Γειτονιάς όπως ο θεσμός τούτος εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη και κατοχυρώνεται στο πδ 141/1991⁴⁴⁷, θα ήταν πολύ σημαντικό για την εμπέδωση του αισθήματος εμπιστοσύνης να υπήρχε συνεργασία μεταξύ του Αστυνομικού της Γειτονιάς με τα διέποντα χαρακτηριστικά τη φύση των καθηκόντων του και τη δημοτική αστυνομία επιδιώκοντας την παραγωγή ενός άριστου αποτελέσματος σε πολυεπίπεδη βάση. Αντ' αυτού έχει διατυπωθεί πως η συνύπαρξη των δύο θεσμών θα οδηγούσε σε αντίθετα αποτελέσματα εκ του λόγου της ύπαρξης της δυνατότητας σύγχυσης αρμοδιοτήτων μεταξύ τους αλλά και συγκρούσεως με αποτέλεσμα τη μη καλή συνεργασία και την πιθανότητα προβολή προσκομμάτων από της κατά τόπο υπηρεσίες του δήμου αναφορικά με την προώθηση και ικανοποίηση των υποβληθέντων κατά περίπτωση αιτημάτων⁴⁴⁸. Παρά τις όποιες ενστάσεις επί του προκειμένου, η κανονιστική δύναμη του πραγματικού της 'συμβίωσης' των δύο θεσμών θα γράψει την εξέλιξη και την ποιότητα της αναμεταξύ τους σχέσης.

⁴⁴⁶ Είναι η υπ' αριθ. 14 αρμοδιότητα της Δημοτικής Αστυνομίας στον κατάλογο αρμοδιοτήτων της κατά το ν. 3731/2008.

⁴⁴⁷ Με προστεθείσα με τη διάταξη του άρθρου 4 πδ 245/2003 διάταξη του άρθρου 74^Α του πδ 141/1991.

⁴⁴⁸ Παπαθανασοπόπουλος Ευστρ., Ο αστυνομικός της γειτονιάς: Η σύγχρονη πρόκληση της Αστυνομίας για μία νέου τύπου συμβολή στη χάραξη τοπικής αντεγκληματικής πολιτικής, ΠοινΔικ, 11/2005, σ. 1322.

Τέλος, επισημαίνεται πως θα ήταν πρόσφορο η δημοτική αστυνομία να συνεργάζεται με τις συνεστημένες στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (νυν Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης) Αστυνομικές Υπηρεσίες Συνοριακής Φύλαξης και Δίωξης Λαθρομετανάστευσης⁴⁴⁹. Ενώ αποστολή των εν λόγω αστυνομικών υπηρεσιών είναι κατά νόμο και μάλιστα κατ' αποκλειστικότητα η *αποτροπή παράνομης εισόδου αλλοδαπών στη χώρα, ο εντοπισμός και η σύλληψη των παρανόμως εργαζομένων ανά την επικράτεια και η παραπομπή τους στη δικαιοσύνη ή η επαναπροώθηση των αλλοδαπών, καθώς και ο εντοπισμός και η σύλληψη προσώπων που διευκολύνουν την παράνομη είσοδο και εργασία αλλοδαπών και η παραπομπή τους στη δικαιοσύνη*, το προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας θα μπορούσε κάλλιστα να συνεπικουρήσει τις ως άνω αστυνομικές υπηρεσίες ιδίως στον εντοπισμό των παρανόμως εργαζομένων, όπως επίσης και στον εντοπισμό των προσώπων που εμπλέκονται στην όλη διαδικασία διευκόλυνσης της παράνομης εισόδου και εργασίας αλλοδαπών. Παρέχεται γόνιμο έδαφος προς αυτή την κατεύθυνση συνεργασίας και προσδοκάται πως θα επιφέρει αποτελέσματα που θα συμβάλλουν στην εκτόνωση τούτου του αυξανόμενου φαινομένου της παράνομης-παράτυπης μετανάστευσης στη χώρα.

2.5.2. Με τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης

Τα Συμβούλια Πρόληψης⁴⁵⁰ Εγκληματικότητας ή Παραβατικότητας σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο αποτελούν ένα θεσμικό εργαλείο με το οποίο εξασφαλίζεται η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία αντιμετώπισης παραβατικών συμπεριφορών, που ανακύπτουν εντός των ορίων του δήμου της κατοικίας τους. Η πρωτοτυπία και αναγκαιότητα του θεσμού αυτού έγκειται στο ότι η δομική του λειτουργία βασίζεται στις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας, οπότε υφίσταται κατ' αυτόν τον τρόπο εγγύτητα και άμεση γνώση των εστιών και των μορφών των παραβατικών συμπεριφορών με άμεση συνέπεια τη δραστικότερη αντιμετώπιση αυτών και σε επίπεδο πρόληψης και καταστολής. Έτσι, το έτος 1988 συστήνεται το Συμβούλιο Πρόληψης της Εγκληματικότητας (Σ.Π.Ε.) με τη διάταξη

⁴⁴⁹ Συμφώνως προς τις επιταγές της διάταξης του άρθρου 1§1 του ν. 2622/1998.

⁴⁵⁰ Πανούσης Γ., - Βιδάλη Σ., Εγκληματο-λογικά – κείμενα για την Αστυνομία και την αστυνόμευση, ό.π., σ. 75.

του άρθρου 1 του ν. 1738/1988, το οποίο υπαγόταν στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και αρμοδιότητές του ήταν ο σχεδιασμός της πολιτικής πρόληψης της εγκληματικότητας ενηλίκων και ανηλίκων και η υποβολή προτάσεων για το συντονισμό των αναγκαίων μέτρων.

Ειδικότερα, στη διάταξη του άρθρου 1§2 του ν. 1738/1988 προβλεπόταν πως για την επίτευξη του σκοπού του το Σ.Π.Ε. ενημέρωνε τους αρμοδίους φορείς, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και το κοινό σχετικά με τα σύγχρονα μέτρα πρόληψης, ενθάρρυνε τη δημιουργία περιφερειακών συμβουλίων πρόληψης της εγκληματικότητας σε οποιοδήποτε επίπεδο, πρότεινε τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων πρόληψης, παρακολουθούσε και αξιολογούσε τα εφαρμοζόμενα από το κράτος, την τοπική αυτοδιοίκηση ή την ιδιωτικής πρωτοβουλία προγράμματα πρόληψης και σχεδίαζε τέτοια προγράμματα, διατύπωνε τη γνώμη του ύστερα από πρόσκληση ή αυτεπαγγέλτως προκειμένου για τη σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητα των μέτρων πρόληψης που προγραμματίζονταν, συνέλεγε στατιστικά και ερευνητικά δεδομένα που αναφέρονταν στην εγκληματικότητα, διεξήγαγε ή ανέθετε έρευνες σχετικές με την πρόληψη, πραγματοποιούσε ενημερωτικά ή εκπαιδευτικά προγράμματα στον τομέα της πρόληψης, καθώς επίσης και συνεργαζόταν με διεθνείς οργανισμούς και συμβούλια πρόληψης που λειτουργούν στο εξωτερικό ή το εσωτερικό.

Ως μέλη δε, του Σ.Π.Ε. διατελούσαν ο Υπουργός Δικαιοσύνης με καθήκοντα προεδρίας, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, ο προϊστάμενος στατιστικής υπηρεσίας και ο διευθυντής ποινικών και σωφρονιστικών υποθέσεων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, ο διευθυντής δημόσιας ασφάλειας του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης, ανά ένας εκπρόσωπος των πολιτικών κομμάτων που αναγνωρίζονται κατά τον Κανονισμό της Βουλής, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, του τομέα ποινικών επιστημών του Νομικού Τμήματος των Πανεπιστημίων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Θράκης της Συντονιστικής Επιτροπής των Δικηγορικών Συλλόγων του Κράτους, της Ο.Λ.Μ.Ε. της Δ.Ο.Ε., της Ε.Φ.Ε.Ε., της Ε.Σ.Ε.Ε., της Ελληνικής Εταιρείας Ποινικού Δικαίου, της Ελληνικής Εγκληματολογικής Εταιρείας, του συλλόγου ελλήνων ψυχολόγων, του συλλόγου κοινωνικών λειτουργών, του συλλόγου επιμελητών ανηλίκων, του συλλόγου ελλήνων κοινωνιολόγων και της Γ.Σ.Ε.Ε. Οι εκπρόσωποι όλων αυτών των φορέων προτείνονταν από τον οικείο φορέα και διορίζονταν επί τριετή θητεία. Προβλέφθηκε επίσης στη διάταξη του άρθρου 2§3 του

ν. 1738/1988 ότι το Συμβούλιο βρισκόταν σε απαρτία όταν ήταν παρόντα τα μισά από τα μέλη του που το συγκροτούν, ενώ οι αποφάσεις λαμβάνονταν με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. Προβλέφθηκε επιπλέον, πως το Σ.Π.Ε. συνεδρίαζε τακτικά δύο φορές το έτος με δυνατότητα έκτακτης συνεδρίασης, έπειτα από πρόσκληση του προέδρου του ή ύστερα από αίτηση της Εκτελεστικής Επιτροπής, που προβλεπόταν ως όργανο εκτελεστικό του Σ.Π.Ε. στη διάταξη του άρθρου 3 του ν. 1738/1988.

Παρ' όλες τις φερέλπιδες προσπάθειες για τον ενεργή ρόλο του Σ.Π.Ε., τούτο δε λειτούργησε εξαιτίας κυρίως της πολυπληθούς συστάσεώς του. Κατ' ακολουθίαν, έντεκα έτη αργότερα με τη διάταξη του άρθρου 16 του ν. 2713/1999 προβλέφθηκε η σύσταση του Συμβουλίου Πρόληψης της Εγκληματικότητας σε κάθε Δήμο ή Κοινότητα με πληθυσμό άνω των τριών χιλιάδων (3.000), το οποίο αποτελούνταν από επιστήμονες και λειτουργούς που διέμεναν στην περιφέρεια του Δήμου ή της Κοινότητας και διέθεταν ειδικές γνώσεις στον τομέα της εγκληματικότητας όπως δικαστικούς λειτουργούς, εγκληματολόγους, ψυχολόγους, κοινωνιολόγους, αστυνομικούς, κοινωνικούς λειτουργούς και ιατρούς, καθώς και εκπροσώπους παραγωγικών τάξεων και κοινωνικών φορέων. Τα μέλη του εν λόγω συμβουλίου θα έπρεπε να αριθμούν μεταξύ πέντε και έντεκα ατόμων επί θητεία τριών ετών με τη θέση τους αυτή να είναι τιμητική και άμισθη. Το έργο του Συμβουλίου αυτού κατά τη διάταξη του άρθρου 16§3 του ν. 2713/1999 συνίστατο στην κατάρτιση προγράμματος πρόληψης της εγκληματικότητας στη δημοτική ή κοινοτική περιφέρεια αρμοδιότητάς του, τη διατύπωση γνώμης επί σχετικών ερωτημάτων του Δημάρχου ή Προέδρου της Κοινότητας ή των τοπικών κοινωνικών και επιστημονικών φορέων, τη συνεργασία με τα αντίστοιχα Συμβούλια όμορων Δήμων ή Κοινοτήτων, τη διοργάνωση ημερίδων, σεμιναρίων και άλλων συναφών εκδηλώσεων προκειμένου για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, τη συνεχή, μέσω των τοπικών μέσων μαζικής επικοινωνίας, ενημέρωση των κατοίκων, καθώς και την εκδήλωση κάθε άλλης συναφούς δραστηριότητας.

Στη συνέχεια, δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 16§1 του ν. 2713/1999 αναφορικά με τα ζητήματα της συγκρότησης, οργάνωσης και λειτουργίας του προρρηθέντος Συμβουλίου εξεδόθη η Υπουργική Απόφαση υπ' αριθ. 3002/1/14-στ' του Υπουργού Δημόσιας Τάξης με ΦΕΚ Β' 12/14.1.2002 δια της οποίας προβλέφθηκε στη διάταξη του άρθρου 2§1 αυτής ότι τα Σ.Π.Ε. (Συμβούλια

Πρόληψης Εγκληματικότητας του άρθρου 16 του ν. 2713/1999 αποτελούν αποκεντρωμένα όργανα αντεγκληματικής πολιτικής και διαχείρισης του προβλήματος της εγκληματικότητας σε τοπικό επίπεδο και στοχεύουν στη μείωση ή εξάλειψη του αισθήματος της ανασφάλειας των πολιτών και τη διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης προς επίτευξη του κρατικού σκοπού αποτελεσματικής προστασίας των εννόμων και κοινωνικών αγαθών τους.

Προκειμένου τα Σ.Π.Ε. να εκπληρώσουν την προβλεπόμενη εκ του νόμου αποστολή τους, ασκούν δραστηριότητες που περιγράφονται αναλυτικά στις διατάξεις της προπαρατεθείσας Υπουργικής απόφασης και συγκεκριμένα καταγράφουν και μελετούν την εγκληματικότητα στα πλαίσια του συγκεκριμένου Δήμου ή της Κοινότητας που εδρεύουν, σχεδιάζουν και προωθούν ειδικές δράσεις για την πρόληψη της εγκληματικότητας και την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξеноφοβίας, της βίας στην οικογένεια του κοινωνικού αποκλεισμού και της κοινωνικής ανασφάλειας, μεριμνούν για την ευαισθητοποίηση των πολιτών και την ενεργό συμμετοχή τους σε προγράμματα πρόληψης εγκληματικότητας, αναλαμβάνουν το συντονισμό και την πλαισίωση πρωτοβουλιών άλλων κοινωνικών φορέων, όπως συλλόγων γονέων, εθελοντών, θεραπευτικών κοινοτήτων, που στοχεύουν στην πρόληψη της εγκληματικότητας, φροντίζουν για τη σύσταση δικτύων βοήθειας, αρωγής και πληροφόρησης των θυμάτων εγκληματικών πράξεων, σε συνεργασία με τους τοπικούς φορείς, ιδίως δικηγορικούς συλλόγους, ιατρικούς συλλόγους, κοινωνικού χαρακτήρα ιδρύματα και συλλόγους, ενισχύουν τα προγράμματα μέριμνας των εγκαταλελειμμένων παιδιών και των ατόμων που χρήζουν βοήθειας, βοηθούν τους αποφυλακιζόμενους για την εξεύρεση εργασίας ή δημιουργικής του απασχόλησης και γενικώς για την ομαλή ένταξή τους στο κοινωνικό περιβάλλον, σχεδιάζουν την εφαρμογή μέτρων, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, για την πρόληψη της βίας και της διακίνησης και χρήσης ναρκωτικών μέσα στο σχολείο ή τις γύρω περιοχές, μεριμνούν για τη δημιουργία χώρων υποδοχής και ανάπτυξης πρωτοβουλιών νέων, ιδίως εργαστηρίων θεάτρου, ζωγραφικής, μουσικής, πίστας αγώνων, σχεδιάζουν την εφαρμογή ειδικών επιμορφωτικών προγραμμάτων για γονείς, δασκάλους και καθηγητές, μεριμνούν για την εκπαίδευση στελεχών πάνω σε θέματα όπως η πρόληψη τροχαίων ατυχημάτων, η αντικοινωνική συμπεριφορά, η σχολική και εξωσχολική βία, η χρήση ναρκωτικών, η κακομεταχείριση και εκμετάλλευση γυναικών και ανήλικων, διοργανώνουν αθλητικές

και πολιτιστικές εκδηλώσεις για νέους, συνεργασία με φυσιολατρικούς, πολιτιστικούς, αθλητικούς και άλλους τοπικούς συλλόγους, μεριμνούν όπως καταχωρίζονται στις τοπικές εφημερίδες οδηγίες για τον τρόπο προστασίας των πολιτών από την εγκληματικότητα και για τον ίδιο σκοπό μπορούν να εκδίδουν ενημερωτικά φυλλάδια και έντυπα με ανάλογο περιεχόμενο, συντάσσουν την ετήσια έκθεση για την κατάσταση της εγκληματικότητας στο χώρο δράσης τους και αξιολογούν την αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων πρόληψης, προτείνουν αρμοδίως μέτρα αντεγκληματικής πολιτικής, μεριμνούν ώστε να διαμορφωθεί και καθιερωθεί ‘ημέρα προβληματισμού’ της τοπικής κοινωνίας για τα προβλήματα εγκληματικότητας της περιοχής της με τη συμμετοχή ει δυνατόν όλων των κατοίκων και μεριμνούν για τη βράβευση αστυνομικών, άλλων δημοσίων λειτουργών και ιδιωτών που επιδεικνύουν ιδιαίτερο ζήλο και καταβάλλουν ιδιαίτερες προσπάθειες στην προσπάθεια πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας στην περιοχή τους.

Πιο πρόσφατα, αποφασίσθηκε να αναμορφωθεί και επαναρρυθμιστεί σε νέα και πιο ολοκληρωμένη βάση ο θεσμός των Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης της Παραβατικότητας και κατά αποτέλεσμα και ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει ο πολίτης στην αντιμετώπιση της τοπικής παραβατικότητας δια της ενεργούς συμμετοχής του στις δράσεις των θεσμών αυτών. Προς την κατεύθυνση αυτή, ψηφίσθηκε ο ν. 3387/2005 τιτλοφορούμενος «Κέντρο Μελετών Ασφάλειας (ΚΕ.ΜΕ.Α.) και άλλες διατάξεις», ο οποίος με τη διάταξη του άρθρου 13 επέφερε τροποποιήσεις στον ισχύοντα ν. 2713/1999. Συνεπεία τούτων και όπως προκύπτει από το με αριθ. Πρωτοκ. 7017/4/14938/6-8-2012 έγγραφο του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη⁴⁵¹, μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή είχαν ιδρυθεί ανά την Ελλάδα 82 Τοπικά Συμβούλια σε διάφορους δήμους, ενώ αναφορικά με την υιοθετούμενη πολιτική της Ασφάλειας επισημάνθηκε η συμβολή του ιδρυθέντος και προβλεφθέντος με το ν. 3387/2005 Κέντρου Μελετών Ασφαλείας με σκοπό τη διεξαγωγή έρευνας και την εκπόνηση μελετών, ώστε να τύχει αντικείμενο επεξεργασίας το εγκληματικό φαινόμενο στην Ελλάδα και να αναπτυχθούν οι ενδεικνυόμενες μέθοδοι και πρακτικές για την εφαρμογή αποτελεσματικής αντεγκληματικής πολιτικής.

⁴⁵¹ <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7690948.pdf>

Σε ευρωπαϊκό δε επίπεδο έχει ιδρυθεί με την υπ' αριθ. 2009/902/JHA απόφαση του Συμβουλίου το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για Πρόληψη του Εγκλήματος (EUCPN)⁴⁵². Ένα από τα προγράμματα δράσης του εν λόγω ευρωπαϊκού δικτύου που περιλαμβάνει και τη συμμετοχή της δημοτικής αστυνομίας είναι το 'Safe...outside your home' που έλαβε χώρα στην Ιταλία και με τη συμμετοχή της δημοτικής αστυνομίας μαζί με τις τοπικές υπηρεσίες ελέγχου εδάφους και επιδίωκε την ανάπτυξη ad hoc δράσης για την πρόληψη των διαρρήξεων στα σπίτια και τις ληστείες⁴⁵³. Μεταξύ των μέτρων που ελήφθησαν περιλαμβάνονταν οι νυχθημερόν διενεργούμενοι έλεγχοι λαμβανομένου υπ' όψιν του γεγονότος της αύξησης των ανθρώπων στις παράκτιες πόλεις της περιοχής που εφαρμοζόταν το πρόγραμμα και με στόχο την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους δημόσιους θεσμούς επιδιώκοντας ένα αποτρεπτικό αποτέλεσμα για τις παράνομες δραστηριότητες και την επικίνδυνη οδήγηση, αλλά και για την πρόληψη των εγκλημάτων κατά της ιδιοκτησίας (κλοπές / ληστείες και διαρρήξεις κατοικιών) και της διακίνησης ναρκωτικών, σε συνεργασία μεταξύ άλλων φορέων και με τη Δημοτική Αστυνομία της περιοχής⁴⁵⁴.

Επιπλέον, έχει υποστηριχθεί ότι ιδιαίτερη σημασία προς το σκοπό της προαγωγής της κοινοτικής αστυνόμευσης διαλαμβάνει και ο θεσμός του αστυνομικού της γειτονιάς ο οποίος συμμετέχει στα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης περιάγοντας έτσι την Ελληνική Αστυνομία σε βασικό θεσμικό εταίρο για «τη συμπαράγωγή του

⁴⁵² Οι αρμοδιότητες του EUCPN περιλαμβάνουν τους κάτωθι στόχους:

- improving cooperation, contacts and exchanges of information between stakeholders;
- collecting, evaluating and sharing of information on crime prevention;
- organising conferences and activities to develop crime prevention and to share the results of the work on crime prevention;
- providing expertise to the European institutions (Council and Commission);
- reporting annually to the Council on its work;
- developing and implementing a work programme that addresses relevant crime threats.

Πηγή: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10033>

⁴⁵³ <http://eucpn.org/document/safeoutside-your-home>

⁴⁵⁴ Άλλα μέτρα που ελήφθησαν για τον ίδιο λόγο ήταν: α) η διανομή φυλλαδίων σε τακτική βάση, και ιδιαίτερα το καλοκαίρι, στους πολίτες (σε καφενεία, σωματεία, διοικητικά γραφεία, ταχυδρομεία, νοσοκομεία) για την παροχή συμβουλών σχετικά με τα μέτρα πρόληψης κατά των κλοπών, ληστείες, απάτες, β) οι συναντήσεις με τους εκπροσώπους των τοπικών φορέων, του κυβερνητικού εκπροσώπου της Ανκόνα για θέματα ασφαλείας, των αρχηγών των διοικητικών περιφερειών, της Δημοτικής Αστυνομίας σε επίπεδο επιχειρησιακών πληροφοριών και γ) τα ad hoc μηνύματα κειμένου προς αποτροπή ληστειών στα σπίτια, τα οποία αποστέλλονται σε κωφά άτομα. Πηγή: <http://eucpn.org/document/safeoutside-your-home>

*κοινού κοινωνικού αγαθού της δημόσιας ασφάλειας στο πεδίο μιας συμμετοχής αντεγκληματικής πολιτικής*⁴⁵⁵».

Σε επίπεδο συγκριτικής μελέτης του θεσμού, υπενθυμίζεται πως τα Συμβούλια Πρόληψης ως αντεγκληματική πολιτική που βασίζεται στην πρόληψη λειτουργούσαν ήδη επί δεκαετίες στη Γαλλία σε τρία επίπεδα: στο εθνικό επίπεδο παρέχοντας κατευθύνσεις, στο περιφερειακό (ενδιάμεσο) επίπεδο και στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης⁴⁵⁶. Σε ένα πρώτο στάδιο η επέμβαση των τοπικών φορέων πρόληψης πχ των κοινωνικών λειτουργών μερικές φορές συνεπαγόταν παραβίαση της ιδιωτικής ζωής πχ με υπερβολική ανάμιξη στην οικογενειακή ζωή των πιο ευάλωτων κοινωνικά τάξεων⁴⁵⁷. Κατόπιν ασκηθείσης κριτικής η εφαρμογή των προγραμμάτων πρόληψης διέβη σε ένα δεύτερο στάδιο κατά το οποίο προτιμήθηκε η πολιτική της διάθεσης στο κοινό διαφόρων μέτρων αρωγής και εκπαίδευσης δίχως άσκηση καταναγκασμού με αυτόθροη συνέπεια πολλές φορές μερικές κοινωνικές ομάδες να μη γνωρίζουν ότι μπορούν να επωφεληθούν από τα μέτρα αυτά και να βοηθηθούν από τους αρμόδιους φορείς⁴⁵⁸.

Επιπλέον, ο θεσμός αυτός εμφανίζεται και στη Σουηδία, όπου το 1974 θεσπίστηκε το Εθνικό Συμβούλιο Πρόληψης της Εγκληματικότητας για άσκηση κεντρικής πολιτικής, πλην όμως το 1991 ιδρύθηκαν και Τοπικά Συμβούλια. Ακόμη ο θεσμός απαντάται στην Αγγλία όπου εν πρώτοις δημιουργείται το 1983 το Crime Prevention Unit υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών και ένα έτος αργότερα με υπουργική εγκύκλιο επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση της εγκληματικότητας σε τοπικό επίπεδο με ίδρυση Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης (Multi Agency Committees). Το 1986 και 1988 εφαρμόστηκαν πιλοτικά προγράμματα σε συνοικίες πόλεων με έντονα προβλήματα εγκληματικότητας, παρά ταύτα οι αγγλικές πολιτικές πρόληψης παραμένουν κρατικοκεντρικές με σημαντικό περιορισμό των δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο Βέλγιο το 1985 επιχειρήθηκε η αποκέντρωση των πολιτικών πρόληψης και η ενθάρρυνση της συμμετοχής του κοινού με τη θέσπιση του Ανωτέρου Συμβουλίου (Conseil Supérieur) και των Επαρχιακών Επιτροπών

⁴⁵⁵ Παπαθανασοπόπουλος Ευστρ., Ο αστυνομικός της γειτονιάς: Η σύγχρονη πρόκληση της Αστυνομίας για μία νέου τύπου συμβολή στη χάραξη τοπικής αντεγκληματικής πολιτικής, ΠοινΔικ, 11/2005, σ. 1318

⁴⁵⁶ Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Αντεγκληματική πολιτική και δικαιώματα του ανθρώπου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997, σ. 197.

⁴⁵⁷ Του ιδίου

⁴⁵⁸ Του ιδίου

Πρόληψης της Εγκληματικότητας (Commissions Provinciales de Prevention de Criminalite) ωστόσο, λόγω της ισχύος ανταπόκρισης των τοπικών αρχών το 1992 ιδρύθηκαν τα Κοινοτικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας. Επίσης, και η Ολλανδία το 1985 μέσω του Προγράμματος Society and Crime Plan ανάθεσε ουσιαστικής φύσεως αρμοδιότητες στον τομέα της πρόληψης στα Τοπικά Συμβούλια με τη συνεργασία ενός τριμερούς σχήματος μεταξύ του Δημάρχου, του Αστυνομικού Διευθυντή και του Εισαγγελέα⁴⁵⁹.

Σημειώνεται πως παρόλα τα εμπόδια που σίγουρα θα ορθωθούν σε κάθε εγχείρημα, είναι σημαντικό να υπάρχει και να λειτουργεί ένας τόσο σημαντικός θεσμός για την ασφάλεια και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους κοινωνικούς θεσμούς, ο οποίος θα τους βοηθήσει διαμέσου του κοινωνικού επιπέδου, να οργανώσουν και να ευημερήσουν στο προσωπικό τους επίπεδο.

2.5.3. Με τα Μνημόνια Συνεργασίας

Δεν παρίσταται ασύνηθες το γεγονός η Δημοτική Αστυνομία να συνεργάζεται με την Ελληνική Αστυνομία κατόπιν υπογραφής Μνημονίων Συνεργασίας αναμεταξύ τους. Συγκεκριμένα, τον Οκτώβριο του 2005 υπεγράφη από τον τότε Υπουργό Δημοσίας Τάξης και τον τότε Δήμαρχο Πειραιά, «Μνημόνιο Συνεργασίας», δια του οποίου καθοριζόταν το πλαίσιο συνεργασίας της Δημοτικής Αστυνομίας Πειραιά με την Ελληνική Αστυνομία σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος με συνέπειες στην ποιότητα ζωής των κατοίκων του Πειραιά⁴⁶⁰. Τούτο το Μνημόνιο Συνεργασίας αφορούσε σε τομείς αστυνόμευσης των ευαίσθητων περιοχών, υπαιθρίου εμπορίου, λαϊκών αγορών, μέτρων σε πολιτιστικές εκδηλώσεις κλπ.

Συναφές μνημόνιο υπεγράφη την ενάτη Δεκεμβρίου του έτους 2004 μεταξύ του τότε Υπουργού Δημοσίας Τάξης και της τότε Δημάρχου Αθηναίων με στόχους τον ορισμό υπηρεσιακών συνδέσμων μεταξύ Ελληνικής Αστυνομίας (σε επίπεδο Γ.Α.Δ.Α.) και Δημοτικής Αστυνομίας με στόχους την αλληλοενημέρωση και την δρομολόγηση λύσεων σε προβλήματα κοινού ενδιαφέροντος, τη χαρτογράφηση των προβλημάτων στην περιοχή της Αθήνας αλλά και των αιτιών που τα δημιουργούν, τη

⁴⁵⁹ Παπαθεοδώρου Θεοδ., Τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας, ένα όργανο συμμετοχικής αντεγκληματικής πολιτικής, Ποιν/Δικ, 6/1999, σ. 603-604.

⁴⁶⁰ Δημόπουλος Χαρ., Αστυνομικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007, σ.78-79.

συνεργασία των επιχειρησιακών κέντρων της Δημοτικής Αστυνομίας και της Γ.Α.Δ.Α. ενώ είχε ήδη ξεκινήσει η διαδικασία τοποθέτησης τετραψήφιων τηλεφωνικών αριθμών στα κέντρα της Αμέσου Δράσεως και της Δημοτικής Αστυνομίας για άμεση ενημέρωση και επικοινωνία), την κοινή δράση σε θέματα όπως πχ μεγάλες πολιτιστικές εκδηλώσεις, αστυνόμευση ευαίσθητων περιοχών, αντιμετώπιση παραεμπορίου γενικά αλλά και ειδικά σε χώρους λαϊκών αγορών, παζαριών κ.λ.π., αστυνόμευση σταθμών Η.Σ.Α.Π., αντιμετώπιση μικροεγκληματικότητας, επαιτείας κ.λ.π.

Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί πως στο σώμα του τελευταίου ως άνω μνημονίου Συνεργασίας με το Δήμο Αθηναίων αναγραφόταν ότι *«η απόφαση για ενίσχυση και διεύρυνση της συνεργασίας μεταξύ της Ελληνικής Αστυνομίας και της Δημοτικής Αστυνομίας στην περιοχή της Αθήνας στηρίχθηκε, μεταξύ άλλων και στα ιδιαίτερα σημαντικά αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί από την κοινή δράση που αναπτύχθηκε: α) κατά την περίοδο των Ολυμπιακών και Παραολυμπιακών Αγώνων με κοινές περιπολίες και τη λήψη μέτρων σε πολιτιστικές εκδηλώσεις, β) με τα μικτά κλιμάκια ελέγχου από υπαλλήλους της Ελληνικής Αστυνομίας, του Σ.Δ.Ο.Ε., του Υπουργείου Ανάπτυξης, της Δημοτικής Αστυνομίας και της Διεύθυνσης Καθαριότητας του Δήμου Αθηναίων, γ) με την παροχή συνδρομής στην Δημοτική Αστυνομία για την αστυνόμευση των λαϊκών και παραλαϊκών αγορών»*⁴⁶¹.

Προκύπτει συναφώς, πως τα αποτελέσματα της συνεργασίας μεταξύ της Δημοτικής Αστυνομίας αφενός και της Ελληνικής Αστυνομίας αφετέρου ήταν άκρως ενθαρρυντικά κι ως εκ τούτου, η κατάργηση του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας με τη διάταξη του άρθ. 81 του ν. 4172/2013 δημιούργησε μεγάλα, δυσαναπλήρωτα κενά⁴⁶². Ούτως, υπεγράφη εκ νέου Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και της Ελληνικής Αστυνομίας την 29η Μαΐου 2014, το οποίο προβλέπει

⁴⁶¹ Όπως αναγράφεται στο από 9-12-2004 Δελτίο Τύπου δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=1102&Itemid=332

⁴⁶² Σχετικά η δήλωση του νυν Δημάρχου Αθηναίων Γεώργιου Καμίνη, αφότου υπεγράφη το από 29-5-2014 Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και της Ελληνικής Αστυνομίας, όπου αναφέρει ότι: *«Είπαμε ότι μας πήγε πίσω πάρα πολύ η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας και αυτό είναι γεγονός. Άρα ας το δούμε τουλάχιστον το πράγμα από την αισιόδοξη πλευρά του: μορφές οργανωμένης εγκληματικότητας περνάνε στην ΕΛ.ΑΣ. αυτή τη στιγμή κι έρχεται ο δήμος ως αρωγός σε θέματα διοικητικά με όλο το αρχείο που διαθέτει για τις παραβάσεις που έχουν γίνει, με όλη του την εμπειρία, να συνδράμει την ΕΛ.ΑΣ. στην καταπολέμηση και με την υποδομή που κακά τα ψέματα διαθέτει»*, δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα <http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/i-elas-ginetai-kai-dimotiki-astinomia-stin-athina-ti-provlepei-to-mnimonio-sinergasias-dendia-kamini>

διαρκή επικοινωνία αναμεταξύ τους, κοινό προγραμματισμό στόχων και δράσεων, εντατικούς ελέγχους με μικτά συνεργεία, κυρίως για το παραεμπόριο, αλλά και σε όλους τους τομείς, που επηρεάζουν την ζωή των πολιτών, ενώ επιπροσθέτως, ο Δήμος Αθηναίων έθεσε στη διάθεση της ΕΛ. ΑΣ. ό,τι εξοπλισμό κατείχε η δημοτική αστυνομία προ καταργήσεως της⁴⁶³, προκειμένου να αντεπεξέλθει στα νέα της καθήκοντα η ΕΛ. ΑΣ.

2.5.4. Συμπεράσματα

Κρίνεται σκόπιμη και αναγκαία η σύσταση τομέα εντός της Υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας που θα ασχολείται αποκλειστικά με τη φύλαξη των σιδηροδρομικών γραμμών και σταθμών ανά Δήμο. Σύμφωνα με έγγραφο⁴⁶⁴ του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος επελήφθη του θέματος συνεπεία συνεχών καταγγελιών, και κατόπιν συνάντησης, όπου συμμετείχαν εκπρόσωποι της Διεύθυνσης Σιδηροδρομικών και Συνδυασμένων Μεταφορών του ΥΠΟΜΕΔΙ, της ΤΡΑΙΝΟΣΕ, της ΕΡΓΟΣΕ, του ΟΣΕ και του ΣτΠ, «κατεγράφησαν ως σοβαρότερες αιτίες για τις προαναφερθείσες δυσλειτουργίες, όχι οι συνήθεις βλάβες ή αστοχίες υλικών, αλλά κυρίως οι βανδαλισμοί, οι κλοπές και εν γένει κακόβουλες ενέργειες. Πλην των όσων συμβαίνουν στους σταθμούς, αναφέρθηκαν επίσης περιστατικά και από τους συρμούς, όπως κλοπές και χρήση ναρκωτικών ουσιών, με ταυτόχρονη παραβίαση χώρων των συρμών (τουαλέτες). Ως αποτέλεσμα, επισημάνθηκε ως σοβαρότερο πρόβλημα ομόφωνα η έλλειψη επαρκών μέτρων φύλαξης και αστυνόμευσης τόσο των σταθμών όσο και των συρμών, καθώς οι υφιστάμενοι υπάλληλοι ιδιωτικών εταιριών φύλαξης, όπου υπάρχουν, όχι μόνον δεν εξαρκούν, αλλά κυρίως, δεν διαθέτουν τις αυξημένες αρμοδιότητες ελέγχου και αστυνόμευσης που απαιτούνται για την διαφύλαξη των εγκαταστάσεων και την ασφάλεια των

⁴⁶³ Σχετικά η δήλωση του νυν Δημάρχου Αθηναίων Γεώργιου Καμίνη, αφότου υπεγράφη το από 29-5-2014 Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και της Ελληνικής Αστυνομίας, όπου αναφέρει ότι: «Είχαμε προμηθευτεί οχήματα και μοτοσικλέτες ένα τμήμα των οποίων διαθέτουμε στην ΕΛ.ΑΣ., τα ηχόμετρα που είχαμε προμηθευτεί για τα θέματα διατάραξης κοινής ησυχίας και ηχορύπανσης τίθεται επίσης στην διάθεση της Ελληνικής Αστυνομίας», δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα <http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/i-el-as-ginetai-kai-dimotiki-astinomia-stin-athina-ti-provlepei-to-mnimonio-sinergias-dendia-kamini>

⁴⁶⁴ Με αριθ. Πρωτοκ. 181800/36109/10-7-2014.

επιβατών (δεν μπορούν λ.χ., ακόμη και εάν υποπέσει στην αντίληψή τους κακόβουλη ενέργεια, να ανασχέσουν τον δρόμο, ή να πραγματοποιήσουν ελέγχους ατόμων)».

Προηγουμένως, «είχε υπάρξει συμφωνία μεταξύ της ΕΛ.ΑΣ. και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ, για την σύσταση θέσεων ειδικών φρουρών για την φύλαξη σταθμών και εγκαταστάσεων της ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. Η συμφωνία αυτή επικυρώθηκε στο άρθρο 52 του ν. 4249/2014, “Αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και ρύθμιση λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις”. Το εν λόγω άρθρο προβλέπει τη σύσταση 35 θέσεων ειδικών φρουρών». Υπήρξε όμως αρνητική εισήγηση από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εξαιτίας των μνημονιακών υποχρεώσεων για πάγωμα προσλήψεων.

Στο πλαίσιο αυτό, εισηγούμαστε την ίδρυση τομέα εντός της Δημοτικής Αστυνομίας που θα ασχολείται αποκλειστικά με τη φύλαξη και την πρόληψη της παραπτωματικής συμπεριφοράς εντός των σιδηροδρομικών σταθμών και συρμών του Προαστιακού και του Μετρό στις πόλεις που διαθέτουν πράγματι τέτοιες εγκαταστάσεις.

3. *Ενάσκηση καθηκόντων της δημοτικής αστυνομίας από ιδιώτες*

Σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν στα οικεία κεφάλαια, η Δημοτική Αστυνομία επιτελεί κατ’ ουσίαν τις αρμοδιότητες αστυνομικού χαρακτήρα, που έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ. Κατά λογική αλληλουχία, όταν οι ιδιώτες δύνανται να ασκούν κατά παραχώρηση αρμοδιότητες, που παραδοσιακά ανήκουν στο πεδίο της Δημοτικής Αστυνομίας, συνάγεται το συμπέρασμα ότι καλούνται και δύνανται οι ιδιώτες να ασκούν αρμοδιότητες αστυνομικού χαρακτήρα.

Η απάντηση στο ερώτημα αν επιτρεπώς κατά το Σύνταγμα παραχωρούνται αρμοδιότητες αστυνομικού χαρακτήρα σε ιδιώτες έχει ήδη δοθεί και εξετάζεται κατά διάκριση αντικειμένου ακολούθως.

3.1. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας

Κατά πάγια νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της χώρας μας⁴⁶⁵, ο νομοθέτης, όπως και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση βάσει νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, διαθέτει την ευχέρεια, έπειτα από εκτίμηση ως προς τον προσφορότερο τρόπο οργανώσεως και λειτουργίας των οργανισμών κοινής ωφέλειας, οι οποίοι δεν ασκούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας⁴⁶⁶, να επιλέγει την νομική μορφή, που θα λαμβάνει το νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, για την, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, καλύτερη εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου υπ' αυτών σκοπού κοινής ωφελείας. Έτσι, ο νομοθέτης, μετερχόμενος της ευχέρειάς του ταύτης, ψήφισε το ν. 2518/1997 προβλέποντας τις ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας (Ι.Ε.Π.Υ.Α.) στη διάταξη του άρθρου 1, καθώς και τα Γραφεία Ιδιωτικών Ερευνών στη διάταξη του άρθρου 11.

3.1.1. Νομοθετική πρόβλεψη

Ο ν. 2518/1997 τιτλοφορούμενος «Προϋποθέσεις λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών ασφαλείας» προβλέπει (άρθρο 1§1) ότι ως επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας θεωρούνται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, ατομικές ή εταιρικές, οι οποίες παρέχουν σε τρίτους μία ή περισσότερες υπηρεσίες επιτήρησης ή φύλαξης κινητών ή ακινήτων περιουσιακών αγαθών και εγκαταστάσεων, προστασίας φυσικών προσώπων, ασφαλούς μεταφοράς με ειδικά διασκευασμένα - τεθωρακισμένα οχήματα χρημάτων, αξιών, αρχαιοτήτων, έργων τέχνης και πολύτιμων αντικειμένων, προστασίας θεαμάτων, εκθέσεων, συνεδρίων, διαγωνισμών και αθλητικών εκδηλώσεων, ελέγχου ασφάλειας πληρωμάτων,

⁴⁶⁵ Βλ. ΟλΣτΕ 1434/1998, ΣτΕ 1511/2002 (Δ' τμ.) κ.α.

⁴⁶⁶ Αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας αρμοδιότητες είναι οι αρμοδιότητες, που και η πρόσφατη κεφαλαιώδους σημασίας απόφαση του ΟλΣτΕ 2194/2014 (περί αντισυνταγματικότητας της μείωσης των αποδοχών των αστυνομικών υπαλλήλων της Ελληνικής Αστυνομίας) αναφέρει στο σκεπτικό της. Ειδικότερα στη σκέψη τούτης της απόφασης αναφέρεται πως «[η] εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια, ειδικότερες εκφάνσεις των οποίων αποτελεί η πρόληψη και η καταστολή του εγκλήματος, ως κατεξοχήν δημόσιες εξουσίες και εκφράσεις κυριαρχίας, αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Για το λόγο αυτό, η άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που συγκροτούν την αποστολή των σωμάτων αυτών, μη δυνάμενη, κατ' αρχήν, να παραχωρηθεί σε ιδιώτες ασκείται, μέσω των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, μόνον από το κράτος (πρβλ. ΣτΕ 1934/1998 Ολ. και ΣτΕ 1879/2012, 3946/2002)».

επιβατών, χειραποσκευών, αποσκευών, φορτίου και ταχυδρομικού υλικού σε αερολιμένες και λιμένες, καθώς και έλεγχο πρόσβασης στους χώρους και, εν γένει, στις εγκαταστάσεις αυτών μετά από έγκριση της αρμόδιας αεροπορικής ή λιμενικής αρχής, συνοδείας για την ασφαλή κίνηση οχημάτων που μεταφέρουν ογκώδη ή βαρέα αντικείμενα, με ειδικά οχήματα που φέρουν στοιχεία επισήμανσης, συνοδείας αθλητικών αποστολών για την ασφαλή μετακίνησή τους, εκπόνησης μελετών και σχεδιασμού μέτρων για την ασφαλή πραγματοποίηση ανωτέρω προορηθεισών δραστηριοτήτων, εγκατάστασης, συντήρησης και παρακολούθησης λειτουργίας μηχανημάτων και συστημάτων ασφαλείας και συναγερμού, πλην αυτών που τοποθετούνται σε αυτοκίνητο, εκμετάλλευσης κέντρων λήψης, ελέγχου και διαβίβασης σημάτων συναγερμού και τέλος εκπόνησης μελετών και σχεδιασμού συστημάτων ασφαλείας, αναφορικά με ανωτέρω δραστηριότητες.

Εκ των ανωτέρω, παρέπεται η διαπίστωση πως μολονότι οι αστυνομικές αρμοδιότητες δεν αρμόζουν καταρχήν στους ιδιώτες, ο νομοθέτης τόλμησε το βήμα ‘δανεισμού’ ορισμένων αρμοδιοτήτων (αποσπαστών) αστυνομικής φύσεως σε ιδιώτες, με αυτονόητη την πρόβλεψη άσκησης έντονης κρατικής εποπτείας. Κατά τον Τάχο⁴⁶⁷ το φαινόμενο τούτο κατ’ ουσίαν και εν τοις πράγμασι συνιστά *«παραχώρηση δημόσιας εξουσίας»*.

Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση των Γραφείων Ιδιωτικών Ερευνών που προβλέπονται στο ν. 2518/1997, ενώ ως τέτοια ορίζονται (άρθρο 11) οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες παρέχουν, σε τρίτα πρόσωπα, υπηρεσίες συλλογής πληροφοριών για την εξυπηρέτηση νόμιμων ιδιωτικών τους συμφερόντων. Οι δε παρεχόμενες υπηρεσίες από τα Γραφεία Ιδιωτικών Ερευνών περιορίζονται, αποκλειστικώς στα αντικείμενα της αναζήτησης εξαφανισθέντων προσώπων, της αναζήτησης απολεσθέντων ή κλαπέντων αντικειμένων ή ζώων, προστασίας δικαιωμάτων ή έννομων συμφερόντων αστικής ή εμπορικής φύσεως και συμβολής στην αποκάλυψη εγκλημάτων μέχρις ότου επιληφθεί η αρμόδια διωκτική αρχή.

⁴⁶⁷ Τάχος Αν., Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1990, σ. 46.

3.1.2. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

Σημαντική απόφαση απετέλεσε η υπ' αριθ. 3946/2002 του Δ' τμήματος του ΣτΕ, δια της οποίας κρίθηκε πως η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας, δεν προσκρούει στις διατάξεις των άρθρων 1§ 3 και 26§ 2 του Συντάγματος, ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία για το λόγο ότι διαφυλάσσονται οι αρμοδιότητες της Ελληνικής Αστυνομίας, των Επιθεωρητών Ασφαλείας και της Διεύθυνσης Ασφαλείας Αερολιμένων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας ως προς την τήρηση της τάξης και ασφάλειας, την οργάνωση των μέτρων ασφαλείας και τη διενέργεια ελέγχων του σχετικού συστήματος, τον υποχρεωτικό σωματικό έλεγχο, την ανάκληση της αδειάς, των πιστοποιητικών καταλληλότητας και την επιβολή υποχρεώσεων, προστίμων και λοιπών κυρώσεων.

Επιπροσθέτως, στην ίδια αναφερόμενη απόφαση σχηματίστηκε επί του κριθέντος ζητήματος ασθενής μειοψηφία ενός μέλους, σύμφωνα με την οποία «η παροχή υπηρεσιών ασφαλείας σε αεροδρόμια και η εν γένει προστασία από έκνομες ενέργειες, κατά το ν. 2518/97, ανάγονται στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας και, άρα, κατά παράβαση των προαναφερθεισών συνταγματικών διατάξεων ανατίθενται σε ιδιώτες».

Σε ό,τι αφορά στο ζήτημα της αρμοδιότητας της δημοτικής αστυνομίας για την προστασία της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, με την υπ' αριθ. 2490/2012 απόφαση του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴⁶⁸ επί προσυμβατικού ελέγχου κρίθηκε ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ Δήμου και μίας ιδιωτικής εταιρείας με αντικείμενο την ανάθεση της υπηρεσίας φύλαξης και ασφάλειας δημοτικών κτιρίων και κοινόχρηστων χώρων. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι η φύλαξη και προστασία της δημοτικής περιουσίας έχει ανατεθεί στη Δημοτική Αστυνομία, πλην όμως η φύλαξη των σχολικών εγκαταστάσεων εμπίπτει στα καθήκοντα των σχολικών φυλάκων, εφόσον προβλέπονται σχετικές οργανικές θέσεις στους οικείους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των Δήμων. Επισημάνθηκε, επίσης, με την ίδια απόφαση πως οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού δύνανται να αναθέτουν τις ως άνω υπηρεσίες παροχής υπηρεσιών φύλαξης σε τρίτους ιδιώτες φυσικά ή νομικά

⁴⁶⁸ Δημοσιευμένη και στην ιστοσελίδα: docman.gr/, ημερομηνία πρόσβασης Δεκέμβριος 2016.

πρόσωπα σεβόμενοι την αρχή της οικονομικότητας, που επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών τους με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους. Στην προκειμένη περίπτωση, επειδή το προσωπικό και της Δημοτικής Αστυνομίας και των φυλάκων και φυλάκων Σχολικών Κτηρίων αριθμεί λίγους υπαλλήλους και ενόψει της ιδιάζουσας κοινωνικής διαστρωμάτωσης των δημοτών του συγκεκριμένου Δήμου, το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι είναι νόμιμη η ανάθεση των εν λόγω καθηκόντων σε τρίτους ιδιώτες, κατά τις αρχές αναγκαιότητας και αποδοτικότητας. Επίσης, στα πλαίσια της ίδιας αρμοδιότητας της δημοτικής αστυνομίας και σε επίπεδο προληπτικού ελέγχου το VII Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε με την υπ' αριθ. 79/2011 πράξη του μη νόμιμο και μη θεωρητέο – μεταξύ άλλων- το χρηματικό ένταλμα πληρωμής που αφορά σε αμοιβή εταιρείας SECURITY για παροχή υπηρεσιών φύλαξης κατά τη διάρκεια των χριστουγεννιάτικων εορτασμών 2009 συνολικής δαπάνης 1.110,00 ευρώ. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι μεταξύ των καθηκόντων της δημοτικής αστυνομίας περιλαμβάνεται και η επιτήρηση και φύλαξη από κλοπές και βανδαλισμούς κινητών και ακινήτων περιουσιακών αγαθών και εγκαταστάσεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε εικοσιτετράωρη βάση, μη εξαιρέτων των αργιών. Στα δε αγαθά αυτά, περιλαμβάνεται και το εορταστικό υλικό που χρησιμοποιούν οι Δήμοι κι ως εκ τούτου δεν θα έπρεπε να συμβληθεί ο δήμος με την ιδιωτική εταιρεία για την ανάθεση σε αυτήν καθηκόντων τέτοιου περιεχομένου.

Ακολούθως, και με την υπ' αριθ. 115/2002 πράξη του το IV Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι η αρμοδιότητα για την εφαρμογή των διατάξεων περί τηρήσεως της ευταξίας στους Ο.Τ.Α., η οποία ανήκε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, έχει μεταβιβασθεί στους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, εξακολουθεί, όμως, κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη, να ασκείται αποκλειστικά από τις αστυνομικές αρχές μέχρις εκδόσεως της ΚΥΑ, που θα ορίζει το χρόνο έναρξης της άσκησης της αρμοδιότητας αυτής από τη Δημοτική Αστυνομία. Δοθέντος ότι δεν υφίστανται λόγοι που να καθιστούν αναγκαία την ανάθεση των προαναφερόμενων υπηρεσιών φύλαξης σε ιδιωτική εταιρεία (π.χ. αριθμός αστυνομικών που διατέθηκαν από την Ελληνική Αστυνομία, αριθμός ατόμων που χρησιμοποιήθηκαν από την ως άνω εταιρία, αριθμός ατόμων που υπηρετούν στη Δημοτική Αστυνομία και πόσοι από αυτούς διατέθηκαν για τη φύλαξη των εν λόγω εκδηλώσεων), η εντελλόμενη δαπάνη

πληρωμής της ιδιωτικής εταιρείας φύλαξης κρίθηκε μη νόμιμη κι ως εκ τούτου τα συναφή χρηματικά εντάλματα πληρωμής μη θεωρητέα.

Επιπρόσθετα, με την υπ' αριθ. 369/2010 απόφαση του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴⁶⁹, στα πλαίσια κατασταλτικού ελέγχου, διελήφθη η κρίση ότι μη νόμιμα συνήφθη καταρχάς η σύμβαση παροχής υπηρεσιών νυκτερινής φύλαξης δημοτικών χώρων (σχολικά συγκροτήματα, εκκλησίες, πάρκα, γυμναστήρια, εργοτάξιο του Δήμου, Δημαρχείο, Πολιτιστικό Κ. Παπάγου) και 25 ακινήτων δημοτών που θα υποδείκνυε ο δήμος, καθώς και μίας χρηματοποστολής το μήνα από τράπεζα ή το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, για το χρονικό διάστημα από 1.1.1999 έως 31.12.1999, έναντι μηνιαίας αμοιβής 600.000 δραχμών, πλέον Φ.Π.Α. 18% δεδομένου ότι τούτη η αρμοδιότητα φύλαξης ανάγονταν, κατά τον κρίσιμο χρόνο ανάθεσης των επίμαχων υπηρεσιών, στα καθήκοντα των αστυνομικών αρχών και όχι του δήμου, ενώ σε κάθε περίπτωση δεν προκύπτει ότι για την επίμαχη ανάθεση τηρήθηκε η προβλεπόμενη στο νόμο διαδικασία πρόσληψης ειδικού προσωπικού ασφαλείας. Παρά ταύτα όμως, συνεπεία ελλιπούς στελέχωσης του οικείου αστυνομικού τμήματος κατά το κρίσιμο οικονομικό έτος 1999, όπως προέκυπτε από έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Αστυνομικού Προσωπικού του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, η συγκεκριμένη δαπάνη κρίθηκε λειτουργική, μολονότι παράνομη, κι έτσι το Τμήμα προέβη στην ακύρωση της πράξης του Κλιμακίου με την οποία καταλογίστηκαν για έλλειμμα οι υπόλογοι του Δήμου Παπάγου.

Ωσαύτως, και πάλι σε επίπεδο προληπτικού ελέγχου, με την υπ' αριθ. 169/2011 πράξη του, το VII Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου διέλαβε την κρίση ότι ο νομοθέτης, λαμβάνων υπ' όψιν του τη διάκριση της δημοτικής κτήσης σε κοινόχρηστα δημοτικά πράγματα και σε ιδιόχρηστα, προέβλεψε ότι ως προς τους κοινόχρηστους χώρους ο έλεγχος της καθαριότητας και η τήρηση των όρων για την ορθή χρήση τους ανατίθεται ως καθήκον στη δημοτική αστυνομία, ως προς δε τα ιδιόχρηστα πράγματα (δημοτικές εγκαταστάσεις και δημοτική περιουσία) της ανέθεσε τη φύλαξη, προστασία και ασφάλειά τους.

⁴⁶⁹ Πανομοιότυπη είναι και η υπ' αριθ. 2664/2006 απόφαση του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μόνο που στη συγκεκριμένη επρόκειτο για το Δήμο Νέου Ψυχικού Αττικής, αλλά και πάλι κρίθηκε λειτουργική η δαπάνη και ακυρώθηκε η καταλογιστική πράξη του ελλείμματος στους υπολόγους.

Συνεπώς, λοιπόν, η δημοτική αστυνομία είναι υπεύθυνη για την προστασία και ασφάλεια μόνο των δημοτικών εγκαταστάσεων (ιδιοχρήστων δημοτικών πραγμάτων), ενώ υπεύθυνη για την ασφάλεια και προστασία των κοινοχρήστων δημοτικών χώρων παραμένει η Ελληνική Αστυνομία και με συνδυαστική ερμηνεία και της διάταξης του άρθρου 21§11 του ν. 3731/2008 συνάγεται ότι στην περίπτωση των εκδηλώσεων που διοργανώνει ο δήμος Αθηναίων σε κοινόχρηστους χώρους επιτρέπεται να ανατίθεται η φύλαξη και η ασφάλεια των χώρων αυτών σε εταιρεία παροχής υπηρεσιών φύλαξης κατά τα προρρηθέντα εν σχέσει προς τη διακριτή αρμοδιότητα δημοτικής αστυνομίας και ΕΛ.ΑΣ.

3.2. Η παραχώρηση αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσης σε ΝΠΙΔ

Έχοντας ήδη προβεί στην ενδελεχή ανάλυση των αρμοδιοτήτων, που ανήκουν στη Δημοτική Αστυνομία, είναι πλέον γνωστό πως μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται και εκείνη του ελέγχου της τήρησης των συναφών με την κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, την επιβολή των διοικητικών μέτρων για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονται στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζόδρομους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους, που δεν προορίζονται για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά⁴⁷⁰.

Κατά τη δεκαετία του 1990 είχε ανακύψει ένα ζήτημα αναφορικά με το κατά πόσον είναι νόμιμο ιδιώτες να ασκούν κατά παραχώρηση τούτα τα αστυνομικά καθήκοντα της βεβαίωσης της παράβασης, της ακινητοποίησης οχημάτων και της επιβολής προστίμων.

3.2.1. Νομοθετική πρόβλεψη

Υπό την ισχύ του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 1989 υπήρχε μία ρύθμιση δια της οποίας επιτρεπόταν η ανάθεση από το δήμο ή την κοινότητα δραστηριότητας για ορισμένο χρονικό διάστημα, στο κράτος ή σε άλλο νομικό

⁴⁷⁰ Που αφορούν σε βεβαίωση της παράβασης, ακινητοποίηση οχημάτων, επιβολή προστίμων.

πρόσωπο κράτους νομικό πρόσωπο⁴⁷¹. Εν συνεχεία, νομοθετήθηκε⁴⁷² αναφορικά με τον έλεγχο στάθμευσης των οχημάτων και τα πρόστιμα, ότι η βεβαίωση της παράβασης γίνεται από τα όργανα ειδικής υπηρεσίας⁴⁷³ (της τότε Δημοτικής Αστυνομίας) ή του νομικού προσώπου που ο δήμος του έχει αναθέσει τη σχετική αρμοδιότητα ή από υπαλλήλους του δήμου ή της κοινότητας. Τούτο καθ' ερμηνεία σήμαινε ότι ηδύνατο να παραχωρηθεί η αστυνομική υπηρεσία όπως ανωτέρω περιγράφηκε, αφού κατά μία άποψη, που είχε υποστηριχθεί τότε⁴⁷⁴, η δυνατότητα της ανάθεσης (νοούμενης ως παραχώρησης), που προβλεπόταν από τις οικείες διατάξεις, επαλήθευε την αυτοδιοίκηση επί των τοπικών τους υποθέσεων από τους ΟΤΑ.

Κατά την ίδια διατυπωθείσα γνώμη, η κατά παραχώρηση ενάσκηση της αστυνομικής τούτης εξουσίας, η οποία ενδέχεται να υλοποιείται και δια διοικητικού καταναγκασμού, που εξικνείται και μέχρι του ορίου της χρήσης υλικής βίας συμπεριλαμβανομένης και της χρήσης όπλων, απαιτείται να πληροί κάποιες προϋποθέσεις⁴⁷⁵, ενώ η παραχώρηση αυτή, κατά την ίδια άποψη, τυγχάνει και συνταγματικής θεμελιώσεως στις διατάξεις για την προστασία της ζωής και της υγείας (άρθρο 5§2Σ), της ιδιοκτησίας και της περιουσίας⁴⁷⁶ (άρθρο 17Σ).

Σε αρμονία προς την ανωτέρω παρατεθείσα γνώμη, τελούσαν οι διατάξεις των άρθρων 43 και 45 του ν. 2218/1994 (που τροποποίησαν τη διάταξη του άρθρου 29 του Π.Δ. 323/1989), ο οποίος ψηφίσθηκε στη συνέχεια. Δια αυτών των διατάξεων προβλεπόταν ότι οι δήμοι και οι κοινότητες ηδύνατο, κατ' εξαίρεση, να αναθέτουν για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την άσκηση ορισμένης αρμοδιότητάς τους στο κράτος ή σε άλλο νομικό πρόσωπο κατόπιν αποφάσεως του δημοτικού ή κοινοτικού

⁴⁷¹ Πρόκειται για τη διάταξη του άρθρου 29§1 του πδ 323/1989 και τη μετέπειτα διάταξη του άρθρου 36 του πδ 410/1995 (ΚΔΚ).

⁴⁷² Με τη διάταξη του άρθρου 45 του ν. 2218/1994.

⁴⁷³ Κατά τη διάταξη του άρθρου 23§2 του π.δ. 323/1989.

⁴⁷⁴ Σκουρής Β. – Τάχος Α. – Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ., Μελέτες Διοικητικού Δικαίου, Τάχος Α., Τα επαγγελματικά δικαιώματα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, Συμβολές πρακτικής εφαρμογής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1998, σ.257-258.

⁴⁷⁵ «Έτσι, η αστυνομική εξουσία επιτρέπεται να παραχωρηθεί, από το Κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ, σε ιδιώτη μόνον όταν και όπως προβλέπει ο νόμος, είτε ευθέως με ρητή διάταξη είτε με την πρόβλεψη σύναψης διοικητικής σύμβασης παραχώρησης» Βλ. Σκουρής Β. – Τάχος Α. – Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ., Μελέτες Διοικητικού Δικαίου, Τάχος Α., Τα επαγγελματικά δικαιώματα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, Συμβολές πρακτικής εφαρμογής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1998, σ. 261

⁴⁷⁶ Βλ. Σκουρής Β. – Τάχος Α. – Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ., Μελέτες Διοικητικού Δικαίου, Τάχος Α., Τα επαγγελματικά δικαιώματα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, Συμβολές πρακτικής εφαρμογής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1998, σ. 261.

συμβουλίου ληφθείσας με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των μελών του και επιπρόσθετα ότι η βεβαίωση των παραβάσεων κατά τις διατάξεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (του τότε ν. 2094/1992), καθώς και η ακινητοποίηση οχημάτων εντός των χώρων ελεγχόμενης στάθμευσης μπορούν να γίνουν και από το νομικό πρόσωπο που ασκεί την αρμοδιότητα κατόπιν αναθέσεως σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 29 του Π.Δ. 323/1989.

Αυτή, όμως, η νομοθετική δυνατότητα αναθέσεως των ανωτέρω καθηκόντων σε νομικό πρόσωπο που λειτουργεί κατά το ιδιωτικό δίκαιο, κρίθηκε από ολομελειακή απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι είναι αντισυνταγματική.

3.2.2. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

Σύμφωνα με την υπ' αριθ. 1934/1998 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ που έταμε το ζήτημα, κρίθηκε ότι οι διατάξεις των άρθρων 43 και 45 του ν. 2218/1994 που επιτρέπουν την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων (βεβαίωση της παράβασης, ακινητοποίηση οχημάτων, επιβολή προστίμων) σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αντίκεινται στις θεμελιώδεις διατάξεις των άρθρων 1§3 και 26§2 του Συντάγματος, στο μέτρο που η αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, διά της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην κρατικές υπηρεσίες και άρα ανεπίτρεπτα από ιδιώτες. Κατά συνέπεια, η Ολομέλεια του ΣτΕ ακύρωσε τις προσβληθείσες αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηνών με τις οποίες εγκρίθηκε και παραχωρήθηκε στην επιλεγείσα κατόπιν διεξαγωγής διαγωνισμού κοινοπραξία, η άσκηση της σχετικής δημοτικής αρμοδιότητας και εγκρίθηκαν οι όροι της υπό κατάρτιση σύμβασης μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και της πιο πάνω κοινοπραξίας. Έτσι με την ακύρωση και την αναδρομική εξαφάνιση των πράξεων τούτων κατέστη αυτοδικαίως και ex tunc άκυρη και η κατ' εφαρμογή τους συναφθείσα σύμβαση.

Εν συνεχεία, η Κοινοπραξία άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά το άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα εξαιτίας της έκδοσης των αντισυνταγματικών διατάξεων του άρθρου 45 του ν. 2218/1994 και του άρθρου 36 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και της συνεπεία τούτων σύναψης με το Δήμο Αθηναίων της μνησθείσας σύμβασης, η εκτέλεση της οποίας ματαιώθηκε.

Ακολουθώς, εξεδόθη η υπ' αριθ. 2787/2005 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών⁴⁷⁷ με την οποία εκρίθη ότι στην κρινόμενη περίπτωση θεμελιώνεται «αστική ευθύνη του Δημοσίου και του Δήμου Αθηναίων για τη ζημία που υπέστη η «Κοινοπραξία» από τη νομοθέτηση με τα όργανα του πρώτου, από την οποία γεννήθηκε η αντίθεση προς υπερκείμενους συνταγματικούς κανόνες δικαίου και την κατ' εφαρμογή των αντισυνταγματικών διατάξεων έκδοση από μέρους του δευτέρου διοικητικών πράξεων για την έγκριση της σύναψης της άκυρης σύμβασης. Η ευθύνη για την προσβολή αυτή ανήκει εις ολόκληρον στο Δημόσιο και το Δήμο Αθηναίων...».

Εν προκειμένω, κρίνεται σκόπιμη η αναφορά και στη σχηματισθείσα μειοψηφία της ολομελειακής ως άνω απόφασης υπ' αριθ. 1934/1998 δια της οποίας υποστηρίχθηκε ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η ανάθεση ασκήσεως τέτοιου είδους δραστηριοτήτων, όπως αυτές που αναφέρονται από τη διάταξη του άρθρου 45 του ν. 2218/1994, σε όργανα νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, δοθέντος ότι τα όργανα των νομικών αυτών προσώπων αποτελούν, κατά την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων, δημόσια όργανα και οι πράξεις τους είναι δυνατόν να προσβληθούν, παραδεκτώς, ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Περαιτέρω, η υπ' αριθ. 1879/2012 απόφαση του ΣτΕ (Δ' Τμήμα) κείται σε ένα περιφερειακό επίπεδο εν σχέσει προς το ζήτημα της παραχώρησης σε ιδιώτες της δυνατότητας μονομερούς επέμβασης στη σφαίρα των δικαιωμάτων τρίτου κατά αντιδιαστολή προς την ενάσκηση αστυνομικής εξουσίας, αναπτύσσοντας ένα πολύ ενδιαφέρον σκεπτικό, ήτοι ότι: «... κατά την έννοια των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, αστυνομική εξουσία, ως η κατ' εξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, διά της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην δημόσιες υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες (ΣτΕ Ολομ. 1934/1998, πρβλ. και ΣτΕ 3946/2002). Δεν αποτελεί, όμως, ανεπίτρεπτη άσκηση αστυνομικής εξουσίας οιαδήποτε

⁴⁷⁷ Συναφής είναι και η υπ' αριθ. 3695/2005 απόφαση του τριμελούς ΔΕΦΑΘ η οποία διατυπώνει στο σκεπτικό της ότι: «... η εφαρμογή αντισυνταγματικού νόμου από τα δημόσια όργανα, που ενεργούν στα πλαίσια των καθηκόντων τους αποτελεί πράξη παράνομη κατά την έννοια των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, από την οποία γεννάται ευθύνη προς αποζημίωση» και ότι «... θεμελιώνεται, καταρχήν, αστική ευθύνη του Δήμου Αθηναίων, ο οποίος για τη σύναψη της επίμαχης συμβάσεως προέβη στην έκδοση διοικητικών πράξεων κατ' εφαρμογήν αντισυνταγματικών διατάξεων και ανέθεσε στην ανάδοχο την εκτέλεση έργου με βασικό αντικείμενο την συνταγματικώς απαγορευμένη ενάσκηση αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσεως». Τούτη η εφετειακή απόφαση επικυρώθηκε και από την υπ' αριθ. 866/2011 απόφαση του Α' τμήματος του ΣτΕ.

μονομερής επέμβαση ιδιώτου στην σφαίρα των δικαιωμάτων τρίτου. Ειδικότερα, παγίως θεωρούνται ως νόμιμες πράξεις, μεταξύ άλλων, η υπό προϋποθέσεις αυτοδύναμη ικανοποίηση αξιώσεων και η καταστροφή ξένου πράγματος σε περίπτωση κατάστασης ανάγκης, ενώ αναγνωρίζεται το δικαίωμα του νομέα και του βοηθού νομέα να αποκρούει με τη βία κάθε διατάραξη ή απειλούμενη αποβολή από τη νομή (άρθρα 282, 285, 985 και 986 του Αστικού Κώδικος). Αλλά και κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (άρθρο 945 παρ. 1), αν ο οφειλέτης δεν εκπληρώνει την υποχρέωσή του να ενεργήσει πράξη που μπορεί να γίνει και από τρίτο πρόσωπο, ο δανειστής έχει το δικαίωμα να επιχειρήσει την πράξη, επεμβαίνοντας με αυτόν τον τρόπο στην σφαίρα των δικαιωμάτων του οφειλέτη, ο οποίος και βαρύνεται με την σχετική δαπάνη. Εξ άλλου, δεν αντίκειται κατ' αρχήν στο Σύνταγμα διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξεως, εκδοθείσης κατ' εξουσιοδότηση νόμου και εντός των ορίων αυτής, με την οποία επιτρέπεται στον ιδιώτη, που ασκεί, κατά παραχώρηση της αρχής, δημόσια υπηρεσία υπό ουσιαστική έννοια, να λαμβάνει τα απαραίτητα, υποχρεωτικά για τους τρίτους και ιδίως τους χρήστες της υπηρεσίας, μέτρα για την ομαλή και ασφαλή λειτουργία της, για την οποία, άλλωστε, φέρει την ευθύνη, υπό τον όρο ότι τηρούνται οι περί προστασίας των ατομικών ελευθεριών προβλέψεις του Συντάγματος και των νόμων και, περαιτέρω, προσδιορίζεται το περιεχόμενο των μέτρων και διαγράφονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία λήψεώς τους, τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και δεν θίγονται οι συναφείς αρμοδιότητες της δημόσιας αρχής».

Ακολούθως, η ίδια απόφαση διαλαμβάνει την κρίση ότι εφόσον κριθεί αναγκαίο από τον (δημόσιο ή ιδιωτικός φορέα διαχείρισης, μπορεί ο τελευταίος να απαιτήσει την μεθόρμιση-μεταφορά οποιουδήποτε σκάφους σε άλλο σημείο εντός ή και εκτός του λιμένα και συναφώς παρατίθενται οι τρεις περιπτώσεις στις οποίες κρίνεται αναγκαία η μεθόρμιση ή μεταφορά σκάφους σε χερσαίο χώρο (παρακώλυση λειτουργίας και εκμετάλλευσης λιμένα, κίνδυνος ναυαγίου ή πρόκλησης ζημίας σε άλλο ή άλλα σκάφη ή κίνδυνος ρύπανσης, αυθαίρετη κατάληψη θέσεως ελλιμενισμού) και θεσπίζεται ειδική διαδικασία, με την οποία καλείται ο πλοιοκτήτης ή ο πλοίαρχος του σκάφους να συμμορφωθεί προς την εντολή του φορέα διαχείρισης.

Εν τέλει, καταλήγει η ως άνω απόφαση ότι η προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις ανέλκυση ή μεθόρμιση σκάφους από τον φορέα διαχείρισης, δε συνιστά κύρωση, τουναντίον αποτελεί μέτρο που σκοπεί την αποκατάσταση της ομαλής και ασφαλούς λειτουργίας του λιμένα. Άλλωστε, η επίμαχη κανονιστική διάταξη, δια της

οποίας ορίζονται οι προϋποθέσεις και διαγράφεται η διαδικασία λήψεως του μέτρου μετά από την προηγούμενη ενημέρωση του πλοιοκτήτη ή του πλοιάρχου του σκάφους, είναι, εν όψει των ειδικότερων ρυθμίσεών της, σύμφωνη και με την αρχή της αναλογικότητας, ενώ σε κάθε περίπτωση «*παραφυλάσσονται οι αρμοδιότητες της Λιμενικής Αρχής για την επιβολή κυρώσεων και την εν γένει διενέργεια ελέγχων, κατά τις κείμενες διατάξεις (άρθρο 31α παρ. 3 και 7 ν. 2160/1993). [...] Τέλος, με τον ίδιο λόγο ακυρώσεως, όπως παραδεκτώς αναπτύσσεται με το υποβληθέν εντός της ταχθείσης προθεσμίας από 15.4.2011 υπόμνημα, προβάλλεται ότι με την διάταξη του άρθρου 8 παρ. 5 του Γενικού Κανονισμού ανατίθενται, κατά παράβαση του Συντάγματος, αστυνομικής φύσεως αρμοδιότητες σε ιδιωτικό φορέα διαχείρισης τουριστικού λιμένα, εφ' όσον το πρακτικό, με το οποίο διαπιστώνεται από τον φορέα η συνδρομή προϋπόθεσης αναγκαστικής μεθόρμισης σκάφους, δεσμεύει την Λιμενική Αρχή κατά την προβλεπόμενη από το άρθρο 31α παρ. 3 του ν. 2160/1993 και το άρθρο 9 παρ. 2 του Γενικού Κανονισμού αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων. Ο λόγος, όμως, αυτός ακυρώσεως ερείδεται επί εσφαλμένης προϋποθέσεως διότι, κατά την έννοια των οικείων διατάξεων, η Λιμενική Αρχή δεν δεσμεύεται από το πρακτικό που συνέταξε ο φορέας διαχείρισης αλλά συνεκτιμά και τους ισχυρισμούς των ενδιαφερομένων, προκειμένου να ασκήσει την αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων του Γενικού Κανονισμού⁴⁷⁸».*

⁴⁷⁸ Βλ. συναφώς τη σκέψη 11 της αναφερομένης 1879/2012 απόφασης του ΣτΕ.

ΣΤ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

1. Οργανωτική δομή

Η Δημοτική Αστυνομία είναι αυτοτελής Υπηρεσία του Δήμου και ο εσωτερικός κανονισμός καθορίζει την διάρθρωση των Υπηρεσιών.

Ιεραρχικός προϊστάμενος της Υπηρεσίας είναι ο Δήμαρχος και διαρθρώνεται σε Τμήματα και Διευθύνσεις. Στους μεγάλους Δήμους μπορεί να συσταθεί και Γενική Διεύθυνση⁴⁷⁹.

Ως ειδικό ένστολο προσωπικό υπάγεται σε κανόνες ιεραρχίας και πειθαρχίας και εξελίσσονται με ένα ειδικό σύστημα προαγωγών. Διακρίνονται δε, σε κατηγορίες Π.Ε., Τ.Ε. & Δ.Ε. (άρθρο 3 ν. 3731/2008).

Η επιλογή προϊσταμένων σε επίπεδο Γενικού Διευθυντή γίνεται από Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, ενώ των υπολοίπων γίνεται από το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο του Δήμου. Η θητεία των προϊσταμένων είναι τριετής και με την λήξη επανακρίνονται (άρθρα 6,8 και 10 ν. 3731/2008).

2. Ιεραρχικός έλεγχος- υπακοή

Η πειθαρχία αποτελεί συστατικό στοιχείο της λειτουργία της Δημοτικής Αστυνομίας και η επιδίωξη πέραν της επιβαλλόμενης πειθαρχίας είναι η ενσυνείδητη τοιαύτη, η υπακοή στους ανωτέρους, ο σεβασμός των κατωτέρων προς τους ανωτέρους και αντίστροφα και η αξιοπρεπής και κόσμια συμπεριφορά τόσο προς τους πολίτες, όσο και μεταξύ τους.

Οι διατάξεις του ειδικού πειθαρχικού δικαίου προβλέπουν τη διαδικασία παραπομπής και ελέγχου κάθε δημοτικού αστυνομικού που δεν συμμορφώνεται με τους κανονισμούς και τις εντολές των προϊσταμένων του⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 65, επ..

Στον κανονισμό λειτουργίας προβλέπεται η διαδικασία του ιεραρχικού ελέγχου και η υποχρέωση υπακοής των δημοτικών αστυνομικών στους ανωτέρω τους⁴⁸¹.

Σε περίπτωση που οι δημοτικοί αστυνομικοί υποπίπτουν σε πειθαρχικό παράπτωμα που καθορίζεται στον οικείο κανονισμό, επιλαμβάνονται αναλόγως οι ιεραρχικά προϊστάμενοι τους και τα υπηρεσιακά συμβούλια.

Πειθαρχικό παράπτωμα νοείται όταν αυτό απαρτίζεται από τα κάτωθι στοιχεία: υπαίτια παράβαση, καταλογιστή παράβαση, υπηρεσιακό καθήκον, πράξη ή παράλειψη, νόμος, κανονισμός, διαταγές Υπηρεσίας, διαγωγή εντός και εκτός Υπηρεσίας⁴⁸².

3. Εισαγωγή στην Δημοτική Αστυνομία

Από την αρχή της λειτουργίας του θεσμού της δημοτικής αστυνομίας, προέκυψαν ζητήματα σχετικά με την εισαγωγή του προσωπικού, τη ποσόστωση τις μετατάξεις κ.λπ., τα οποία απασχόλησαν την Ελληνική Δικαιοσύνη. Ως γνωστόν, η διοικητική δίκη σκοπεί στον αντικειμενικό έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων όπως επίσης και την έννομη προστασία των ιδιωτών εν σχέσει προς τις παράνομες ενέργειες και παραλείψεις της διοίκησης με απώτερο στόχο όχι μόνο την πραγμάτωση του δικαίου στο πεδίο της διοίκησης, αλλά προσθέτως, και την έννομη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών κατά του κράτους⁴⁸³. Επειδή, λοιπόν, οι διοικητικές πράξεις, έστω και παράνομες, παράγουν έννομο αποτέλεσμα μέχρι να ακυρωθούν από την αρμόδια δικαστική αρχή ή ανακληθούν από την αρμόδια διοικητική αρχή, διαθέτουν ισχύ στον κόσμο των εννόμων σχέσεων στο μέτρο που διαθέτουν αυξημένη νομική αξιοπιστία και δικαιοπρακτική ισχύ (τεκμήριο νομιμότητας)⁴⁸⁴. Συνεπεία τέτοιων διοικητικών πράξεων, γεννήθηκαν ορισμένα ειδικότερα νομικά ζητήματα εν σχέσει προς διαδικαστικής υφής θέματα απτόμενα της λειτουργίας της υπηρεσίας της Δ.Α., τα οποία ενέσπειραν θεωρητικούς διχασμούς και

⁴⁸⁰ Της ίδιας, σ. 67-68.

⁴⁸¹ Της ίδιας, σ. 66-67.

⁴⁸² Πανούσης – Τηλελής, «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού», Έκδοση 2004, σ. 28.

⁴⁸³ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Η έφεση ενώπιον του ΣτΕ κατ' αποφάσεων Διοικητικών Εφετείων (άρθρ. 95 παρ.3 Συντάγματος 1975 και άρθρ. 1 και 5 ν. 702/1977), εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., Αθήνα Κομοτηνή, 1994, σ. 17-18.

⁴⁸⁴ Παναγοπούλου Μ.- Ε., Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων – Μερική ακυρότητα και μετατροπή, εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., Αθήνα Κομοτηνή, 1995, σ. 42.

τα οποία αντιμετωπίστηκαν και επελύθησαν από τη νομολογία.

Συγκεκριμένα, ανεδύθη πρώτον, το ζήτημα περί προσλήψεως του προσωπικού της δημοτικής αστυνομίας εκτός των επιβλεπομένων από το ΑΣΕΠ διαδικασιών και του κατά πόσον συνάδει με την αρχή της νομιμότητας. Δεύτερον, αμφισβητήθηκε η συνταγματικότητα της ποσόστωσης υπέρ το γυναικών στους διαγωνισμούς πρόσληψης του προσωπικού της δημοτικής αστυνομίας και τέλος θρυαλλίδα απετέλεσαν και οι μετατάξεις των δημοτικών αστυνομικών στο μέτρο που δεν υπήρχε συγκεκριμένη πρόβλεψη στο συναφές π.δ., που τους διείπε. Τούτα εξετάζονται αναλυτικά, αμέσως παρακάτω.

3.1. Εισαγωγή του προσωπικού της Δ.Α. εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ

Κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του Ν. 2190/1994, συστήθηκε ως ανεξάρτητη αρχή, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), στο οποίο ανατέθηκε η αρμοδιότητα του ελέγχου της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τους διορισμούς και τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα. Συγκεκριμένα, ο νόμος αυτός σκοπούσε κατά την εισηγητική του έκθεση, *«[στ]η[ν] απεξάρτηση των προσλήψεων και διορισμών στο δημόσιο τομέα από οποιαδήποτε κυβερνητική ή άλλη παρέμβαση, [στ]η[ν] αποκατάσταση της αξιοπιστίας της κοινής γνώμης στον ευαίσθητο αυτό τομέα»* και στην καθιέρωση συστήματος προσλήψεων *«με κύρια χαρακτηριστικά τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία, υπό την εγγύηση του Α.Σ.Ε.Π.»*.

Περαιτέρω, ως διαδικασίες του συστήματος προσλήψεων ορίστηκαν ο διαγωνισμός για τις θέσεις των διοικητικών, υπό στενή έννοια, καθηκόντων και, αφετέρου, η σειρά προτεραιότητας βάσει σαφώς καθορισμένων αξιοκρατικών κριτηρίων για τις λοιπές θέσεις δυνάμει των άρθρων 15-19 του νόμου. Στη διάταξη του άρθρου 14§1 του ιδίου ν. 2190/1994 οριοθετείται το πεδίο των φορέων του δημοσίου τομέα που υπάγονται στο σύστημα προσλήψεων υπό το Α.Σ.Ε.Π., ενώ στη διάταξη του άρθρου 14§2 αναφέρεται ο κατάλογος⁴⁸⁵ των επιτρεπομένων εξαιρέσεων

⁴⁸⁵ Ο κατάλογος των εξαιρέσεων κατά το αναφερθέν άρθρο 14§2 ν.2190/1994 έχει ως εξής: «**α.** Οι δικαστικοί λειτουργοί, το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και οι ιατροδικαστές. **β.** Το εκπαιδευτικό ή διδακτικό προσωπικό των Α.Ε.Ι., των Τ.Ε.Ι. και των με

οποιαδήποτε ονομασία σχολών ή σχολείων ή υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των νομικών προσώπων που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο. **γ.** Το ερευνητικό προσωπικό των ερευνητικών ή και τεχνολογικών κέντρων, ιδρυμάτων και ινστιτούτων. **δ.** Οι στρατιωτικοί, το μη πολιτικό προσωπικό του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη (πρώην Δημόσιας Τάξης και πρώην Εμπορικής Ναυτιλίας), το προσωπικό της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, καθώς και το ειδικό ένστολο προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας. **ε.** Οι υπάλληλοι του διπλωματικού κλάδου, του κλάδου εμπειρογνομόνων, της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας, της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών και το προσωπικό της εξωτερικής υπηρεσίας του ίδιου Υπουργείου που προσλαμβάνεται επιτοπίως. **στ.** Το ιατρικό προσωπικό των φορέων που απαρτίζουν το Εθνικό Σύστημα Υγείας. **ζ.** Οι θρησκευτικοί λειτουργοί των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού, των λοιπών Εκκλησιών, δογμάτων και των γνωστών θρησκειών. **«η.** Οι λογοτέχνες, καλλιτέχνες και δημοσιογράφοι για απασχολήσεις που προσιδιάζουν στην ιδιότητα τους, το επιστημονικό προσωπικό και τεχνίτες υψηλής εξειδίκευσης για έργα έρευνας, αναστήλωσης, αποκατάστασης, συντήρησης και διαμόρφωσης μνημείων και έργων τέχνης. Επίσης το ανειδίκευτο εργατοτεχνικό προσωπικό και οι σχεδιαστές που απασχολούνται σε συγχρηματοδοτούμενα έργα.» **θ.** Οι κυβερνήτες, συγκυβερνήτες και ιπτάμενοι μηχανικοί του θαλάμου διακυβέρνησης αεροσκαφών, οποιασδήποτε υπηρεσίας ή νομικού προσώπου της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν. 2190/1994, καθώς και οι πλοηγοί, κυβερνήτες σκαφών και ναυτικοί της Πλοηγικής Υπηρεσίας του πρώην Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και κάθε άλλης πλοηγικής υπηρεσίας και οι διαιτητές -μεσολαβητές του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας. **ι.** Οι μετακλητοί υπάλληλοι, ειδικοί σύμβουλοι και ειδικοί συνεργάτες «ειδικοί ερευνητές και επιστήμονες συνεργάτες της παραγράφου 4 του άρθρου 5 του ν. 1682/1987». **ια.** Όσοι διορίζονται απευθείας σε διευθυντικούς βαθμούς και αυτοί στους οποίους ανατίθενται διευθυντικά καθήκοντα. **ιβ.** Οι παρέχοντες υπηρεσίες με έμμισθη εντολή. **ιγ.** Οι εισαγόμενοι για φοίτηση στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και στην Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. **ιδ.** Το προσωπικό που προσλαμβάνεται από δημόσιες επιχειρήσεις ή τράπεζες και οι θυγατρικές τους εταιρείες για απασχόληση σε χώρες εκτός της Ελλάδας όπου έχουν επενδύσει ή επενδύουν, εφόσον η διάρκεια της σύμβασης του δεν υπερβαίνει τα πέντε έτη. Η απασχόληση του προσωπικού αυτού στην Ελλάδα, κατά τη διάρκεια της σύμβασης του, απαγορεύεται. **ιε.** Το προσωπικό που προσλαμβάνεται για αντιμετώπιση κατεπειγουσών ή εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου της οποίας η διάρκεια δεν υπερβαίνει τους δύο μήνες μέσα σε συνολικό διάστημα δώδεκα μηνών. Ο υπολογισμός του δωδεκαμήνου γίνεται σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994. Παράταση ή σύναψη νέας σύμβασης μέσα στο ανωτέρω δωδεκάμηνο διάστημα ή μετατροπή της σύμβασης σε αορίστου χρόνου είναι αυτοδικαίως άκυρες. Ο φορέας που διενεργεί την πρόσληψη αποστέλλει τον πίνακα των προσληπτέων στο ΑΣΕΠ, καθώς και όλους τους πίνακες προσληπτέων κάθε έτους, το αργότερο μέχρι την 31η Ιανουαρίου του επόμενου έτους. Το ΑΣΕΠ διενεργεί έλεγχο για τη συνδρομή των όρων πρόσληψης της παρούσας περίπτωσης. Εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ότι απασχολείται ή απασχολήθηκε προσωπικό κατά παράβαση των πιο πάνω διατάξεων, εφαρμόζεται η παράγραφος 15 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως συμπληρώθηκε με την παράγραφο 7 του άρθρου 5 του ν. 2527/1997. **ιστ.** Το ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό του Κέντρου Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων (ΚΕ.ΕΛ.Π.ΝΟ.), του Κέντρου Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων (ΚΕ. Θ.Ε.Α.), του Οργανισμού Κατά των Ναρκωτικών (Ο.ΚΑ.ΝΑ.), "καθώς και το προσωπικό των μονάδων απεξάρτησης του Ψυχιατρικού Νοσοκομείου Αττικής (Ψ.Ν.Α.) και του Ψυχιατρικού Νοσοκομείου Θεσσαλονίκης (Ψ.Ν.Θ.), "καθώς και κάθε είδους θεραπευτές στους ίδιους φορείς για τα προγράμματα απεξάρτησης από τα ναρκωτικά και πρώην τοξικομανείς **ιζ.** Το προσωπικό νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τα οποία δραστηριοποιούνται στο χώρο της ψυχικής υγείας (άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 2716/1999). **ιη.** Το προσωπικό που προσλαμβάνεται σε εκτέλεση ειδικού προγράμματος απασχόλησης ανέργων ΑμεΑ, που προκηρύσσεται και επιδοτείται από τον ΟΑΕΔ.» **«ιθ.** το προσωπικό του άρθρου 211 του ν. 3584/2007.» **«ιθ.** Το προσωπικό που προσλαμβάνεται σε Δήμους Περιφέρειες ή άλλες δημόσιες

από το σύστημα προσλήψεων υπό το Α.Σ.Ε.Π. για ορισμένες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων είτε διότι διέπονται από ειδικό συνταγματικό ή νομοθετικό καθεστώς με ειδικές διαδικασίες προσλήψεως, είτε διότι η φύση των καθηκόντων τους δεν συμβιβάζεται με το σύστημα του νόμου. Στον κατάλογο αυτόν δεν απαριθμείται ως δυνάμενο εξαίρεσης των διαδικασιών πρόσληψης υπό το Α.Σ.Ε.Π. το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας.

Εξ άλλου, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 24§2 του πδ 410/1995 (παλαιός ΚΔΚ), όπως τροποποιήθηκε εν συνεχεία⁴⁸⁶, και της περιεχομένης σε αυτήν νομοθετικής εξουσιοδότησης, εξεδόθη το π.δ. 23/2002 τιτλοφορούμενο «Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας», στη διάταξη του άρθρου 1§5 προβλέπεται ότι, από το σύνολο του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, διακρινόμενο σε ειδικό ένστολο αφ' ενός και επιστημονικό και υποστηρικτικό αφ' ετέρου, για την πρόσληψη του επιστημονικού και υποστηρικτικού προσωπικού ισχύουν οι διατάξεις του ν. 2190/1994 περί Α.Σ.Ε.Π., ενώ για τον τρόπο πρόσληψης του ειδικού ενστόλου δεν γίνεται λόγος.

Ακολούθως, το πδ 23/2002, αντικαταστάθηκε με ένα νέο σύστημα προσλήψεων θεσπισθέν με το π.δ. 135/2006 «Σύστημα πρόσληψης ειδικού ενστόλου

υπηρεσίες σε εκτέλεση Προγράμματος Κοινωφελούς Χαρακτήρα που καταρτίζεται από τον ΟΑΕΔ». «κ. το εργατικό και τεχνικό προσωπικό που απασχολείται στους Δήμους μέχρι και πέντε ημερομίσθια κατ' άτομο το μήνα, εφόσον η σχετική δαπάνη προβλέπεται στους προϋπολογισμούς τους. Ο συνολικός αριθμός δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος των δέκα (10) ατόμων σε δήμους με πληθυσμό μέχρι δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους και μεγαλύτερος των είκοσι (20) ατόμων στους υπόλοιπους δήμους. Η πρόσληψη γίνεται με απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου και δεν υπάγεται στη διαδικασία έγκρισης της ΠΥΣ 33/2006 όπως ισχύει, βάσει πίνακα προσληπτέων που αποστέλλεται στο ΑΣΕΠ και ο οποίος συντάσσεται κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης του οικείου φορέα. Ο φορέας που διενεργεί την πρόσληψη αποστέλλει τον πίνακα των προσληπτέων στο ΑΣΕΠ, καθώς και όλους τους πίνακες προσληπτέων κάθε έτους, το αργότερο μέχρι την 31η Ιανουαρίου του επόμενου έτους. Το ΑΣΕΠ διενεργεί έλεγχο για τη συνδρομή των όρων πρόσληψης των ως άνω περιπτώσεων. Εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ότι απασχολείται ή απασχολήθηκε προσωπικό κατά παράβαση των πιο πάνω διατάξεων, εφαρμόζεται η παρ. 15 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως συμπληρώθηκε με την παρ. 7 του άρθρου 5 του ν. 2527/1997. Το προσωπικό που προσλαμβάνεται περιλαμβάνεται σε πίνακα που κοινοποιείται στη Διεύθυνση Οργάνωσης Λειτουργίας ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και στη Διεύθυνση Προσλήψεων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η μη τήρηση της ως άνω διαδικασίας συνεπάγεται την ακυρότητα οποιασδήποτε διενεργηθείσης πράξης.» «κ'. Το προσωπικό της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΜΕΑ ΟΟΣΑ), καθώς και το προσωπικό του Γραφείου Οικονομικού Συμβούλου στη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στους Διεθνείς Οργανισμούς που προσλαμβάνεται επιτοπίως, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 245 του ν. 4072/2012 (Α' 86).» (από τη βάση νομικών δεδομένων ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ).

⁴⁸⁶ Με τις διατάξεις των άρθρων 11§8 του ν. 2503/1997 και 26§1 του ν. 2819/2000.

προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και τρόπος εκπαίδευσης αυτού», οι διατάξεις του οποίου, οι αφορώσες την πρόσληψη του ειδικού ενστόλου προσωπικού, εξαιρούσαν κατ' ουσίαν τη σχετική διαγωνιστική διαδικασία από την επίβλεψη του Α.Σ.Ε.Π. εντάσσοντάς την ατύπως στον κατάλογο του άρθρου 14§2 του ν.2190/1994 όπου αναγράφονταν οι περιπτώσεις που κατά το νόμο εξαιρούνται από το Α.Σ.Ε.Π.

Έτσι, στο πλαίσιο της επεξεργασίας του ως άνω υπ' αριθ. 135/2006 π.δ. ενώπιον του ΣτΕ εγέρθηκε το ζήτημα της αντίθεσής του προς τη διάταξη του άρθρου 103§7 του Συντάγματος⁴⁸⁷, μεταξύ άλλων, και κατά το μέρος, που δεν προβλεπόταν ο έλεγχος από ανεξάρτητη αρχή στη διαδικασία προσλήψεων στη δημοτική αστυνομία. Κατ' ακολουθίαν, το Ε' Τμήμα του ΣτΕ δια του υπ' αριθ. 115/2006 Πρακτικού Επεξεργασίας παρέπεμψε το ανακύψαν ζήτημα προς επίλυση στην Ολομέλεια έχοντας γνωμοδοτήσει κατά πλειοψηφία πως η προκείμενη διαγωνιστική διαδικασία δεν περιλαμβάνεται μεταξύ εκείνων του άρθρου 14§2 του ν.2190/1994 ώστε νομίμως να εξαιρείται από τον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π.

Η ΣτΕ Ολομ., διά του οποίου γνωμοδότησε το αντίθετο και ειδικότερα ότι δεν αντιτίθεται το περιγραφόμενο σύστημα πρόσληψης στη διάταξη του άρθρου 103§7 του Συντάγματος διότι το προκείμενο σύστημα είναι ειδικό ενόψει της φύσης των ασκούμενων υπό το ένστολο προσωπικό αρμοδιοτήτων, στο μέτρο που προσλήψεις χωρούν επί τη βάσει ειδικών προσόντων και κατόπιν αξιολογήσεως των υποψηφίων με αντικειμενικά κριτήρια και από ειδικό όργανο που δύναται να μην είναι το Α.Σ.Ε.Π. Εν κατακλείδι, ενέταξε το επίμαχο σύστημα προσλήψεων στην εξαίρεση της περίπτωσης ε' της διάταξης του άρθρου 14§2 του ν.2190/1994 σχετικά με το αστυνομικό προσωπικό των Υπουργείων Δημοσίας Τάξεως και Εμπορικής Ναυτιλίας, η οποία εξακολουθεί ισχύσασα κατά το άρθρο 118§6 του Συντάγματος καθόσον το π.δ. 410/1995, κατ' εξουσιοδότηση του οποίου εξεδόθη το υπό γνωμοδότηση υπ' αριθ. 135/2006 π.δ., τυγχάνει προγενέστερο της συντελεσθείσας συνταγματικής αναθεώρησης του έτους 2001⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Η διάταξη του οποίου προβλέπει ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, πλην των προβλεπομένων νομίμως εξαιρέσεων, τελείται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια υπαγόμενη στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, ενώ στο β' εδάφιο η ίδια διάταξη προβλέπει ότι δια νόμου προβλέπονται ειδικές διαδικασίες επιλογής περιβαλλόμενες με αυξημένες εγγυήσεις διαφανείς και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις που το αντικείμενό τους περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής.

⁴⁸⁸ Η ανάλυση της παρούσας μείζονας πρότασης παρίσταται αρκετά επεξηγηματική στη σκέψη 6 της

Κατά συνέπεια και κατόπιν της γνωμοδότησης της Ολομέλειας του ΣτΕ, η πρόσληψη του προσωπικού της δημοτικής αστυνομίας που λαμβάνει χώρα εκτός του ελέγχου του Α.Σ.Ε.Π. είναι νόμιμη και επιτρεπτή, ενώ τούτο επαναλαμβάνεται και ως *obiter dictum* και στην ΟλΣτΕ 15/2015 απόφαση με τη διατύπωση ότι «...οι υπηρετούντες στην Δημοτική Αστυνομία τελούσαν επίσης υπό ιδιαίτερο καθεστώς προσλήψεως (στο οποίο άλλωστε προεβλέπετο από τα σχετικά προεδρικά διατάγματα 23/2002 και 135/2006 και σειρά σωματικών και ψυχολογικών δοκιμασιών που προσιδιάζουν σε ασχολούμενους με την τήρηση της δημοσίας τάξεως), αλλά και υπό ιδιαίτερο υπηρεσιακό καθεστώς εξαιρούμενο κατ' αρχήν από τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, ακριβώς λόγω της φύσεως των ασκουμένων από αυτούς καθηκόντων (πρβλ. ΠΕ 126/2006 Ολομ.), στο οποίο εφαρμοζόταν συμπληρωματικώς μόνον, όπως εκτίθεται σε προηγούμενη σκέψη, το καθεστώς των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α.⁴⁸⁹».

υπ' αριθ. 138/2014 απόφασης του ΣτΕ (Γ' Τμήμα) κατά την οποία: «Επειδή, με την αναθεώρηση του άρθρου 103 Συντάγματος, η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή επέβαλε στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, με σκοπό την μέγιστη δυνατή διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας ενώπιον του νόμου και της αξιοκρατίας. Ο υφιστάμενος κανόνας των παραγράφων 2 και 3 αυτού του άρθρου, ο οποίος επιβάλλει τη νομοθετική πρόβλεψη οργανικών θέσεων για την κάλυψη των παγίων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., ενισχύθηκε, μεταξύ άλλων, με τους νέους κανόνες της παραγράφου 7, σύμφωνα με τους οποίους η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στα άλλα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα γίνεται με διαγωνισμό ή επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (Α.Σ.Ε.Π.), οι κανόνες δε αυτοί, τους οποίους πρώτος διατύπωσε ο κοινός νομοθέτης με τις διατάξεις του Ν. 2190/1994, κατέστησαν ήδη συνταγματικού επιπέδου (ΣτΕ 195/2013 Ολομ., ΣτΕ 3670/2013, 3595/2008 Ολομ., 2718/2010 7μ., 1259/2006 7μ.). Ωστόσο, η εφαρμογή των κανόνων αυτών τελεί υπό την επιφύλαξη των συνταγματικής επίσης περιωπής ειδικών ρυθμίσεων, τις οποίες ο αναθεωρητικός συνταγματικός νομοθέτης περιέλαβε στις διατάξεις, αφενός, του δεύτερου εδαφίου, της παρ. 7, του άρθρου 103 και, αφετέρου, της παρ. 6 του άρθρου 118 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 195/2013 Ολομ., ΣτΕ 3670/2013, ΣτΕ 3595/2008 Ολομ., 2718/2010 7μ.) και από τις οποίες πολλές είχαν ήδη συμπεριληφθεί στην προαναφερόμενη εξαιρετική διάταξη του άρθρου 14 παρ. 2 του Ν. 2190/1994. Ειδικότερα, με τη δεύτερη μεταβατικού χαρακτήρα εξαιρετική διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 118 του Συντάγματος, ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέλησε να εξαιρέσει από τον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (του Α.Σ.Ε.Π. ή άλλης αρχής με όμοιο αντικείμενο που ενδέχεται να συσταθεί) τις περιπτώσεις εκείνες προσλήψεως προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα το οποίο ο Ν. 2190/1994, όπως είχε τροποποιηθεί και ίσχυε κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της επίμαχης συνταγματικής διατάξεως, ρητώς εξαιρεί από την ελεγκτική αρμοδιότητα του Α.Σ.Ε.Π. (βλ. ΣτΕ 195/2013 Ολομ., ΣτΕ 3670/2013, ΣτΕ 3595/2008 Ολομ.). Τις εξαιρέσεις αυτές δικαιολογεί όχι μόνο ο ειδικός χαρακτήρας αλλά και η μεγαλύτερη αυστηρότητα των σχετικών διαδικασιών επιλογής καθώς και οι μείζονες εγγυήσεις που παρέχουν για την μέγιστη δυνατή διασφάλιση των προαναφερόμενων συνταγματικών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας ενώπιον του νόμου και της αξιοκρατίας, στις οποίες απέβλεψε η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή με τη θέσπιση των νέων κανόνων του πρώτου εδαφίου, της παρ. 7, του άρθρου 103 του Συντάγματος».

⁴⁸⁹ Βλ. τη σκέψη 20 της απόφασης.

Άλλωστε, έχει κριθεί από τη νομολογία του ΣτΕ ότι η θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη ειδικής διαδικασίας επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις, όπως είναι το σύνολο των δικαστικών υπαλλήλων, νομίμως εξαιρείται, είτε εν όλω είτε εν μέρει, από τον έλεγχο της κατά το Σύνταγμα ανεξάρτητης αρχής (Α.Σ.Ε.Π.)⁴⁹⁰, όπως επίσης νομίμως εξαιρείται των διαδικασιών υπό τον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π. ο διορισμός σε θέσεις πλοηγών, κυβερνητών σκαφών και ναυτικών της πλοηγικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας⁴⁹¹.

3.2. Πρόσβαση των γυναικών στη Δημοτική Αστυνομία

Όπως προαναφέρθηκε, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 24§2 του π.δ. 410/1995 εξεδόθη το π.δ. 23/2002, η διάταξη του άρθρου 1§1^α του οποίου διέκρινε το προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας σε πολιτικό και σε ειδικό ένστολο. Κατόπιν, εξεδόθη η διάταξη του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002, δια της οποίας ορίστηκε ότι το ποσοστό των γυναικών οι οποίες προσλαμβάνονται στη Δημοτική Αστυνομία καθορίζεται σε 15% επί του συνολικού αριθμού του προσλαμβανομένου κάθε φορά ειδικού ένστολου προσωπικού. Βέβαια, η διάταξη αυτή καταργήθηκε τέσσερα χρόνια μετά με τη διάταξη του άρθρου 30§1 του ν. 3448/2006. Τα τέσσερα αυτά χρόνια εφαρμογής της διάταξης που εισήγαγε την ποσόστωση των γυναικών ήταν αρκετά για να υπάρξει πλήθος περιπτώσεων στις οποίες προκηρύχθησαν διαγωνισμοί για την κάλυψη θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας σε διάφορους ανά την Ελλάδα δήμους με βάση το αντικειμενικό σύστημα μοριοδότησης που προβλεπόταν στο π.δ. 23/2002 ή στο μεταγενέστερο π.δ. 135/2006. Συμφώνως προς την πρόνοια του προαναφερθέντος νόμου, οι θέσεις που προκηρύσσονταν διακρίνονταν σε θέσεις για άρρενες υποψηφίους και θήλεις υποψηφίους ξεχωριστά ώστε για τις γυναίκες να υπολογίζεται το 15% επί των προκηρυχθέντων θέσεων

⁴⁹⁰ βλ. ΟλΣτΕ 195/2013, ΣτΕ 3670/2013, 138/2014. Αναφορικά δε με τη σύννομη εξαίρεση από το διορισμό με διαγωνισμό του διορισμού σε θέσεις πλοηγών, κυβερνητών σκαφών και ναυτικών της πλοηγικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας σχετική παρίσταται η υπ' αριθ. 1848/2011 ΔΕφΠειρ.

⁴⁹¹ Αναφορικά δε με τη σύννομη εξαίρεση από το διορισμό με διαγωνισμό του διορισμού σε θέσεις πλοηγών, κυβερνητών σκαφών και ναυτικών της πλοηγικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας σχετική παρίσταται η υπ' αριθ. 1848/2011 ΔΕφΠειρ.

χωριστά. Ακολούθως, καταρτιζόταν ο προσωρινός και ακολούθως ο τελικός πίνακας κατάταξης ξεχωριστά για άνδρες και γυναίκες, με αποτέλεσμα γυναίκες, που ενώ συγκέντρωναν περισσότερα μόρια από ορισμένους άρρενες υποψηφίους, που περιλαμβάνονταν στον πίνακα επιτυχόντων, ετίθεντο εκτός του «γυναικείου» πίνακα κατάταξη επιτυχόντων συνεπεία της θεσπιθείσας ποσόστωσης ως άνω. Επακόλουθο τούτων ήταν να ασκούνται αιτήσεις ακυρώσεως από τις παραλειφθείσες θήλεις υποψήφίες δημοτικούς αστυνομικούς στο κατά τόπο αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο προς το σκοπό της ακύρωσης του πίνακα κατάταξης προβαλλομένου του λόγου ακυρώσεως περί αντισυνταγματικότητας της νομοθετημένης ποσόστωσης.

Εν συνεχεία, εξεδόθη η κεφαλαιώδους σημασίας υπ' αριθ. 1986/2005 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία κρίθηκε ότι «ο συντακτικός νομοθέτης με τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 4§§1, 2 και 116§2 του Συντάγματος, όπως το τελευταίο ισχύει μετά την αναθεώρησή του, θέλησε, με σκοπό την αποκατάσταση μιας πραγματικής ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, να θεσπίσει ρητώς τη δυνατότητα λήψεως θετικών μέτρων υπέρ των γυναικών και γενικότερα να καταστήσει ακόμη ευνοϊκότερο το νομικό καθεστώς προστασίας τους και προσβάσεώς τους στα διάφορα επαγγέλματα και συνεπώς αυστηρότερες τις προϋποθέσεις αποκλίσεων από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων. Δεν απαγόρευσε απολύτως, σε κάθε περίπτωση και ανεξάρτητα από τη συνδρομή συγκεκριμένων και σοβαρών (αποχρώντων) λόγων που ανάγονται στη φύση ή τις συνθήκες ασκήσεως της συγκεκριμένης επαγγελματικής δραστηριότητας οποιαδήποτε απόκλιση από την πιο πάνω αρχή της ισότητας των φύλων, τις επιτρέπει όμως μόνο εφ'όσον προβλέπονται ρητά από ειδική διάταξη νόμου και προκύπτει σαφώς από τον νόμο ή τις προπαρασκευαστικές εργασίες του σε συνδυασμό και με τα διδάγματα της κοινής πείρας, ότι οι αποκλείσεις αυτές θεσπίστηκαν με βάση συγκεκριμένα και πρόσφορα κριτήρια, τα οποία επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους πολίτες και τελικώς στα δικαστήρια να ελέγχουν, σε κάθε περίπτωση, αν οι εισαγόμενες αποκλίσεις δικαιολογούνται πλήρως από την φύση ή τις συνθήκες ασκήσεως εργασίας και αν απολύτως αναγκαίες και πρόσφορες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού⁴⁹²».

Ειδικότερα δε, προς το προσωπικό των δημοτικών αστυνομικών, η νομολογία

⁴⁹² Αναφέρεται η κρίση της ολομέλειας, όπως ακριβώς διατυπώθηκε στο σκεπτικό της υπ' αριθ. 149/2006 απόφασης του ΔΕφΠειρ (ακυρωτικός σχηματισμός, Τμήμα Α1 της μεταβατικής έδρας Ρόδου).

των διοικητικών δικαστηρίων είναι παγιωμένη και κρίνει ότι η θεσπιζόμενη με την προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002 παρέκκλιση από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων δια της εισαγόμενης ποσόστωση εις βάρος των γυναικών κατά την πρόσληψη προσωπικού στη Δημοτική Αστυνομία είναι μη νόμιμη. Τούτο διότι αφ' ενός δεν λαμβάνει υπόψιν και δεν συνεκτιμά συγκεκριμένα πρόσφορα κριτήρια, αφ' ετέρου δεν δικαιολογείται, καθόσον κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας δεν απαιτούνται ιδιαίτερα φυσικά και σωματικά προσόντα προς εκπλήρωση των ποικίλων αρμοδιοτήτων του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και ενόψει των συνθηκών άσκησής τους.

Σε συνάφεια προς τα προρρηθέντα, σημειώνεται πως εξεδόθησαν πλήθος δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες έκριναν μη νόμιμη την παράνομη ποσόστωση σε βάρος των γυναικών στους διαγωνισμούς, που κατά περίπτωση προκηρύχθηκαν. Ειδικότερα, με τις υπ' αριθ. 689/2006 και 701/2006 αποφάσεις του ΔΕφΘεσσαλ ο από 15.3.2005 τελικός πίνακας κατάταξης καταλλήλων υποψηφίων, που συντάχθηκε ξεχωριστά για άνδρες και γυναίκες και η με βάση τον πίνακα αυτό εκδοθείσα απόφαση του Δημάρχου Θεσσαλονίκης περί διορισμού των επιτυχόντων στα πλαίσια προκηρυχθέντος διαγωνισμού για την κάλυψη 25 θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού της κατηγορίας ΤΕ του κλάδου 23 της Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Θεσσαλονίκης ακυρώθηκαν κατόπιν αποδοχής των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης με την αιτιολογία ότι η διάταξη του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002, στην οποία στηριζόταν, ήταν ανίσχυρη ως αντισυνταγματική διότι, θέτοντας ποσόστωση σε βάρος των γυναικών, θέσπιζε ανεπίτρεπτα, χωρίς να παραθέτει κάποιον αποχρώντα λόγο, απόκλιση από τη συνταγματική αρχή της ισότητας.

Επίσης, ακυρώθηκαν οι τελικοί πίνακες κατατάξεως, που συντάχθηκαν από την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, των υποψηφίων του διαγωνισμού που προκηρύχθηκε με την 1/2004 απόφαση του Γενικού Γραμματέα της ίδιας Περιφέρειας για την πρόσληψη ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας στο Δήμο Ροδίων, καθώς και η σχετική απόφαση του Δημάρχου Ροδίων δυνάμει της υπ' αριθ. 149/2006 απόφασης του ΔΕφΠειρ (ακυρωτικός σχηματισμός, Τμήμα Α1 της μεταβατικής έδρας Ρόδου). Εν προκειμένω, η ασκηθείσα αίτηση ακύρωσης έγινε δεκτή για τον προβληθέντα λόγο ακύρωσης περί μη συντάξεως ενιαίου πίνακα ανδρών και γυναικών κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας ανεξαρτήτως φύλου και της

εξ αυτού του λόγου παράλειψης συμπερίληψης σε αυτόν της αιτούσας επί τη βάσει της αντισυνταγματικής διάταξης του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002.

Ταυτόσημες είναι και οι διαληφθείσες κρίσεις στην υπ' αριθ. 666/2009 απόφαση του ΔΕφΠειρ (Τμ. Α1 Ακυρωτικό), με την οποία ακυρώθηκε ο από 20.12.2007 τελικός πίνακας κατάταξης για την πλήρωση 18 θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Λαμιέων δυνάμει της υπ' αριθ. 4/23.8.2006 προκήρυξης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας καθ' ο μέρος μη νομίμως περιλήφθηκε η αιτούσα στον πίνακα αποκλειομένων από την πρόσληψη υποψηφίων ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας Δήμου Λαμιέων, ως αποτυχούσα στις αθλητικές δοκιμασίες, κοινές για άνδρες και γυναίκες υποψηφίους. Πανομοιότυπη είναι και η υπ' αριθ. 2201/2005 απόφαση του ΔΕφΠειρ (ακυρωτικός σχηματισμός) κατά το πραγματικό της οποίας είχε εκδοθεί η 1/2004 προκήρυξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου για την πλήρωση με αντικειμενικά κριτήρια 20 συνολικά θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας Δήμου Μυκόνου, των κατηγοριών ΠΕ,ΤΕ και ΔΕ. Ειδικώς στην κατηγορία της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης αντιστοιχούσαν 13 θέσεις, από τις οποίες καθορίστηκε κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002, ότι οι 11 θα πληρωθούν από άνδρες και οι 2 από γυναίκες. Ο από 11-2-2005 τελικός πίνακας που καταρτίστηκε χωριστά για άνδρες και γυναίκες υποψηφίους για την κατηγορία Δ. και περιελάμβανε 13 άνδρες και 7 γυναίκες, και στη συνέχεια με την απόφαση του Δημάρχου Μυκόνου διορίστηκαν στην κατηγορία αυτήν οι δέκα τρεις πρώτοι (11 άντρες +2 γυναίκες) μεταξύ των οποίων δεν συμπεριλαμβάνεται η αιτούσα. Το δικαστήριο απεφάνθη τελικώς ότι οι ξεχωριστοί αυτοί πίνακες και ακολούθως η απόφαση του Δημάρχου Μυκόνου, κατά το μέρος που βασίστηκαν στην αντισυνταγματική και συνεπώς ανίσχυρη ως άνω διάταξη, με την οποία ορίζεται το ποσοστό των εισαγόμενων γυναικών, είναι παράνομοι και «Κατά συνέπεια, και η παράλειψη της Διοικήσεως να θεωρήσει την αιτούσα, που κρίθηκε κατάλληλη στις υγειονομικές εξετάσεις και τις αθλητικές δοκιμασίες, ως διοριστέα στη Δημοτική Αστυνομία, που εκδηλώθηκε με τους ανωτέρω πίνακες επιτυχόντων και την απόφαση του Δημάρχου, είναι μη νόμιμη» και εν τέλει ακυρώθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση του Δημάρχου Μυκόνου.

Πλην των γυναικών υποψηφίων δημοτικών αστυνομικών που προσέφυγαν στη διοικητική δικαιοσύνη προς ακύρωση των τελικών πινάκων κατάταξης των προκηρυχθέντων διαγωνισμών στο μέτρο που είχαν συνταχθεί ξεχωριστοί πίνακες κατάταξης για άρρενες και θήλεις κατά παράβαση της αρχής της ισότητας, όπως αναλυτικότερα εκτέθηκε στις οικείες κρίσεις των παρατεθεισών δικαστικών αποφάσεων, αιτήσεις ακύρωσης κατά πινάκων κατάταξης άσκησαν επίσης και άρρενες υποψήφιοι δημοτικοί αστυνομικοί δεδομένου ότι η διοίκηση συμμορφούμενη προς τις δικαστικές αποφάσεις που έκριναν αντισυνταγματική τη διάταξη που θέσπιζε ποσόστωση υπέρ των γυναικών, δεν εφάρμοζε πλέον την οικεία διάταξη που εισήγαγε την ποσόστωση και συνέτασσε ενιαίο τελικό πίνακα κατάταξης. Δηλαδή, τα δικαστήρια κλήθηκαν να εξετάσουν το ίδιο θέμα εκ της αντίθετης πλευράς αυτή τη φορά.

Έτσι, εξεδόθη η σημαντική απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ υπ' αριθ. 146/2013 επί ασκηθείσης έφεσης κατά της υπ' αριθ. 1965/2006 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, με την οποία απορρίφθηκε ως αβάσιμη αίτηση ακυρώσεως που ασκήθηκε κατά της παραλείψεως της Διοικήσεως να συμπεριλάβει στους επιτυχόντες του διαγωνισμού τον αιτούντα. Συγκεκριμένα, με την 2/2004 απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας προκηρύχθηκε διαγωνισμός για την πρόσληψη ειδικού ενστόλου προσωπικού, κλάδου ΠΕ 23, της Δημοτικής Αστυνομίας, στο Δήμο Πτολεμαΐδας Ν. Κοζάνης και η προσβαλλομένη παράλειψη κατά τον αιτούντα εκδηλώθηκε αφενός μεν με την κατάρτιση από την ειδική Επιτροπή, που συγκρότησε ο ως άνω Γενικός Γραμματέας, του από 15.3.2005 τελικού πίνακα κατατάξεως καταλλήλων υποψηφίων, που συντάχθηκε κατά φθίνουσα σειρά μορίων των υποψηφίων δίχως να εφαρμοστεί η πρόβλεψη της διάταξης του άρθρου 27§7 του Ν. 3013/2002 που εισάγει ποσόστωση 15% για τις γυναίκες υποψήφιες, αφετέρου δε με την έκδοση της υπ' αριθ. 384/28339/17.10.2005 αποφάσεως του Δημάρχου Πτολεμαΐδας, με την οποία διορίστηκε η 3η υποψηφία του προαναφερομένου τελικού πίνακα κατά παράλειψη του αιτούντος - εκκαλούντος.

Ειδικότερα, ο ήδη εκκαλών με την ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεώς του ενώπιον του αρμοδίου Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, προέβαλε ότι μη νομίμως η Διοίκηση δεν εφάρμοσε την ποσόστωση 15% για τις γυναίκες υποψήφιες, την οποία προέβλεπε η διάταξη του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002 και η προκήρυξη του

επίμαχου διαγωνισμού, αλλά κατέταξε και διόρισε υποψηφίους κατά φθίνουσα σειρά μορίων ανεξαρτήτως φύλου. Το δε Διοικητικό Εφετείο με την εκκαλουμένη 1965/2006 απόφασή του έκρινε ότι *«ανεξάρτητα από τους λόγους, για τους οποίους δεν εφαρμόσθηκε, πάντως η ποσόστωση αυτή εις βάρος των γυναικών δεν θα μπορούσε να έχει εφαρμογή, καθώς η ως άνω διάταξη που την προέβλεπε, είναι αντισυνταγματική και, συνεπώς ανίσχυρη, αφού θεσπίσθηκε κατά παρέκκλιση από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στα διάφορα επαγγέλματα»*. Η παρατιθέμενη Ολομέλεια 146/2013 κρίνοντας την ορθότητα και νομιμότητα της κρίσεως της εκκαλουμένης εφετειακής αποφάσεως, απεφάνθη πως η διάταξη που εισάγει την ποσόστωση όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο που εκδηλώθηκε η επίδικη παράλειψη της Διοίκησης *«αντίκειται στα άρθρα 4 παρ. 2 και 116 παρ. 2 του Συντάγματος, αφού εισάγει απόκλιση από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων, χωρίς να στηρίζεται σε συνεκτίμηση συγκεκριμένων και πρόσφορων κριτηρίων που θα δικαιολογούσαν την απόκλιση αυτή, δεδομένου, άλλωστε, ότι ούτε οι ποικίλες αρμοδιότητες του ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, ή οι συνθήκες ασκήσεώς τους, οι οποίες, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, δεν απαιτούν ιδιαίτερα φυσικά και σωματικά προσόντα, μπορούν να δικαιολογήσουν τη θεσπιζόμενη ευθέως από την ως άνω διάταξη του νόμου, ποσόστωση εις βάρος των γυναικών. Και τούτο, ανεξαρτήτως των προϋποθέσεων και της διαδικασίας που ορίζονται για την πρόσληψη του ανωτέρω προσωπικού με το π.δ/γμα 23/2002, με το οποίο, πλην άλλων, προβλέπεται, στο άρθρο 5 παρ. 2 για του άνδρες υποψήφιους δυσκολότεροι όροι (διαφορετικά όρια) έναντι των γυναικών στις αθλητικές δοκιμασίες»*.

Στο μέτρο δε που η διάταξη του άρθρου 94§3 του Συντάγματος ρητώς επιβάλλει στα δικαστήρια να μην εφαρμόζουν νόμο, το περιεχόμενο του οποίου είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα απορρέει η υποχρέωση των δικαστηρίων να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως, κατά την εκδίκαση κάθε υποθέσεως, τη συνταγματικότητα της διατάξεως νόμου, που θεωρούν ότι είναι εφαρμοστέα στη συγκεκριμένη περίπτωση, και να αρνούνται την εφαρμογή της, αν κρίνουν ότι αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα. Ουσιαστικά, η συνταγματική αυτή διάταξη επιβάλλει τον παρεμπόμποντα δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεως νόμου, η οποία είναι κρίσιμη για την επίλυση της εκδικαζόμενης εκάστοτε διαφορά και δεδομένου ότι το Διοικητικό Εφετείο εξέτασε τη συνταγματικότητα της διατάξεως του άρθρου 27§7 του ν.

3013/2002 που θεσπίζει την ποσόστωση 15% για τις γυναίκες και η εξέταση του ζητήματος αυτού συνιστά πρόκριμα για οποιαδήποτε άλλη κρίση και κατά συνέπεια ήταν υποχρεωτική για το δικαστήριο κατά την κρίση της Ολομέλειας το δικάσαν Εφετείο έδρασε νομίμως. Ούτως, η Ολομέλεια απέρριψε την ασκηθείσα έφεση ως αβάσιμη.

Επιπλέον, με την πρόσφατη υπ' αριθ. 1265/2014 απόφαση του Γ' Τμήματος του ΣτΕ, επί ασκηθείσης και εφέσεως κατά της υπ' αριθμ. 1775/2006 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών ο εκκαλόν ήταν υποψήφιος για την πλήρωση με αντικειμενικά κριτήρια μιας (1) εκ των έξι (6) θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού, κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, κλάδου ΔΕ 23, της Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Δάφνης Αττικής, που προκηρύχθηκε με την 65796/1-12-2004 απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής κατετάγη μεταξύ των υποψηφίων ανδρών και γυναικών της κατηγορίας του, σε σειρά μη επιλέξιμη για διορισμό (14ος), αφού η αρμόδια Επιτροπή, προέβη στην κατάρτιση του από 11.2.2005 ενιαίου (και για άνδρες και για γυναίκες) τελικού πίνακα κατατάξεως επιτυχόντων υποψηφίων, αδιακρίτως φύλου, κατά φθίνουσα σειρά μοριοδότησης. Κατά τούτου του τελικού πίνακα κατάταξης ο εκκαλόν άσκησε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι ο πίνακας αυτός δεν είναι νόμιμος, διότι έπρεπε να καταρτιστεί σύμφωνα με την κατά νόμο προβλεπόμενη ποσόστωση 15% για τις γυναίκες υποψήφιες, με αποτέλεσμα, εάν είχαν τηρηθεί οι διατάξεις του νόμου, να κατελάμβανε την τέταρτη θέση ανάμεσα στους επιτυχόντες. Το δικάσαν Διοικητικό Εφετείο Αθηνών έκρινε ότι η εφαρμοστέα εν προκειμένω διάταξη της διάταξης του άρθρου 27§7 του ν. 3013/2002, που εισήγαγε την ποσόστωση για τις γυναίκες συνιστούσε ανεπίτρεπτη απόκλιση από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στο επάγγελμα του ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, υπό τη μορφή ποσόστωσης εις βάρος των γυναικών και κατά συνέπεια, κρίθηκε ανίσχυρη, ως αντισυνταγματική κι ως εκ τούτου ο τελικός πίνακας που καταρτίσθηκε κατά φθίνουσα σειρά επιτυχίας, κατά το μέρος που παρέλειψε τον εκκαλούντα –και ήδη αιτούντα είναι κατ' αποτέλεσμα, νόμιμος. Το ΣτΕ εν προκειμένω απεφάνθη ότι το ΔΕΦΑΘ έφερε την υποχρέωση, συμφώνως προς τη διάταξη του άρθρου 94§3 του Συντάγματος, να εξετάσει αυτεπάγγελα κατά την εκδίκαση της υπόθεσης τη συνταγματικότητα της διατάξεως νόμου που θεωρείται ότι είναι εφαρμοστέα στη

συγκεκριμένη περίπτωση, και να αρνηθεί την εφαρμογή της, αν ήθελε κριθεί ότι αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα. Δεχόμενη, συνεπώς, η εκκαλουμένη απόφαση ότι η ανωτέρω διάταξη παραβιάζει την αρχή της ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στο επάγγελμα του ειδικού ένστολου προσωπικού της Δ.Α. έκρινε νόμιμη κατ' αποτέλεσμα τη σύνταξη ενιαίου τελικού πίνακα επιτυχόντων, διοικητική πράξη με την οποία η διοίκηση δεν εφάρμοσε την προβλεπόμενη αντισυνταγματικώς κριθείσα διάταξη που εισήγαγε ποσόστωση κατά τη διαδικασία πρόσληψης του εν λόγω προσωπικού και απέρριψε εν συνόλω την ασκηθείσα έφεση κατά της εφετειακής απόφασης.

Συναφές ζήτημα εν σχέσει με την αντισυνταγματικώς κριθείσα ποσόστωση σε βάρος των γυναικών κατά την πρόσληψη ειδικού ένστολου προσωπικού της Δ.Α. ανέκυψε στο πλαίσιο της διαδικασίας πρόσληψης και επί θεμάτων έμμεσης διάκρισης. Σε αυτήν την περίπτωση, ωστόσο, κρίθηκε συνταγματική η οικεία διάταξη. Εν συνεχεία παρουσιάζεται αποσπασματικώς η σχετική νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων.

3.3. Το ζήτημα της έμμεσης διάκρισης στις αθλητικές δοκιμασίες κατά τη διαγωνιστική διαδικασία

Οι υποψήφιοι για την πρόσληψη ειδικού ένστολου προσωπικού της Δ.Α. υποχρεούνταν στα πλαίσια της διαγωνιστικής διαδικασίας δυνάμει της ρυθμίσεως της διάταξης του άρθρου 7§2 του π.δ. 135/2006, να υποβάλλονται σε αθλητικές δοκιμασίες με κοινά όρια επιδόσεων ανεξαρτήτως φύλου. Συγκεκριμένα, τούτες οι αθλητικές δοκιμασίες περιελάμβαναν «α) Δρόμο 100 μ. σε χρόνο 16" (μία προσπάθεια), β) Δρόμο 1.000 μ. σε χρόνο 4 και 20" (μία προσπάθεια), γ) Άλμα σε ύψος με φόρα τουλάχιστον 1.00 μ. (τρεις προσπάθειες), δ) Άλμα σε μήκος με φόρα τουλάχιστον 3.60 μ. (τρεις προσπάθειες), ε) Ρίψη σφαίρας (7,275 χλγ.) σε απόσταση τουλάχιστον 4,50 μ., ως μέσο όρο ρίψης με το δεξί και το αριστερό χέρι (τρεις προσπάθειες ανά χέρι) ...». Επειδή, λοιπόν, στη προαναφερθείσα διάταξη προβλέπονταν κοινά όρια επιδόσεων τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες υποψηφίους, δίχως διαφοροποίηση για τις τελευταίες, εγέρθηκε το ζήτημα μήπως η απαίτηση αυτή του νόμου συνιστά διάκριση φύλου στο μέτρο που οι γυναίκες

διαφέρουν εκ της φύσεώς τους από τους άνδρες στη φυσική δύναμη και αντοχή. Το ΔΕφ έκρινε σε όσες υποθέσεις κλήθηκε να δικάσει το αυτό ζήτημα, ότι η νομοθετική πρόβλεψη τούτη δεν συνιστά διάκριση φύλου.

Ειδικότερα, με την υπ' αριθ. 41/2012 απόφαση του Ι' Τμήματος του ΔΕφΑθ (ακυρωτικός σχηματισμός) κρίθηκε ότι «η ρύθμιση της παραγράφου 2 του άρθρου 7 του π.δ/τος 135/2006, κατά την οποία τόσο οι άνδρες όσο και οι γυναίκες υποψήφιοι για την πρόσληψη στη δημοτική αστυνομία πρέπει να υποβάλλονται σε αθλητικές δοκιμασίες με κοινά όρια επιδόσεων, δεν συνιστά άμεση διάκριση φύλου, διότι εφαρμόζεται αδιακρίτως σε άνδρες και γυναίκες. Η έμμεση όμως διάκριση, η οποία προκύπτει από το δεδομένο της κοινής πείρας ότι οι άνδρες διαφέρουν των γυναικών ως προς τη φυσική δύναμη και αντοχή, δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, ασχέτως προς το φύλο των υποψηφίων, συναπτομένους προς τις απαιτήσεις του επαγγέλματος του δημοτικού αστυνομικού και την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων του, οι οποίες συνεχώς διευρύνονται, διαφέρουν από τα καθήκοντα του απλού διοικητικού υπαλλήλου και απαιτούν, όπως πιο πάνω απარიθμήθηκαν, σωματική ρώμη και αντοχή, και εκτελούνται, εφόσον χρειαστεί, με τη συνδρομή της Ελληνικής Αστυνομίας. Ως εκ τούτου και οι γυναίκες υποψήφιες πρέπει να έχουν την αυτή φυσική κατάσταση και σωματική αντοχή με τους άνδρες, ώστε να μπορούν να ασκούν, όπως και αυτοί, με την ίδια επιτυχία, τα καθήκοντα του δημοτικού αστυνομικού». Κατ' αποτέλεσμα, το ΔΕφΑθ απεφάνθη ότι η αιτούσα νόμιμα κρίθηκε αποτυχούσα και δεν περιελήφθη στον τελικό πίνακα επιτυχόντων, καθόσον δεν πέτυχε να φέρει τις απαιτούμενες από το νόμο επιδόσεις σε όλα τα αγωνίσματα κι ως εκ τούτου ο μοναδικός προβληθείς λόγος ακύρωσης η διάταξη του άρθρου 7§2 του π.δ. 135/2006, καθ' ό μέρος καθορίζει κοινές αθλητικές δοκιμασίες για άνδρες και γυναίκες υποψηφίους για το ειδικό ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, είναι αντισυνταγματική και εκτός εξουσιοδοτήσεως και ως τέτοια ανίσχυρη απερρίφθη ως αβάσιμος.

Πανομοιότυπη είναι και η υπ' αριθ. 131/2012 απόφαση του Ι' Τμήματος του ΔΕφΑθ (ακυρωτικός σχηματισμός), η οποία εξεδόθη επί αιτήσεως ακυρώσεως που ασκήθηκε στο πλαίσιο της ίδιας προκήρυξης με την ανωτέρω απόφαση υπ' αριθ. 41/2012 του ΔΕφΑθ που και πάλι αιτούσα ήταν αποτυχούσα στην εκφορά των απαιτούμενων κατά νόμο επιδόσεων στις αθλητικές δοκιμασίες για την πρόσληψη ειδικού ενστόλου προσωπικού της Δ.Α. Το Δικαστήριο επανέλαβε τη νομολογία του

σχετικά με το ότι δε νοείται διάκριση φύλου σε αυτήν την περίπτωση, αφού τα κοινά όρια επιδόσεων και για τα δύο φύλα δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, που συνάπτονται με τις απαιτήσεις του επαγγέλματος του δημοτικού αστυνομικού και την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτού. Επιπλέον και η 1191/2012 απόφαση του Ι΄ Τμήματος του ΔΕΦΑΘ (ακυρωτικός σχηματισμός) αντιμετώπισε το ίδιο ζήτημα και στα πλαίσια διενέργειας της ίδιας προκήρυξης.

3.4. Το ζήτημα της έμμεσης διάκρισης στη νομοθετική πρόβλεψη για προαπαιτούμενο το κοινό ύψος για άνδρες και γυναίκες του 1,70 μ.

Η νομολογία των δικαστηρίων δεν παρουσιάζει απόκλιση από την ερμηνευτική γραμμή που τηρεί και εν σχέσει με την προσέγγιση του ζητήματος του ελαχίστου ύψους, ήτοι 1,70 μ., που πρέπει να έχουν τόσο οι άνδρες όσο και οι γυναίκες υποψήφιοι για την εισαγωγή τους στις Αστυνομικές Σχολές. Η σχετική ρύθμιση που κρίθηκε αφορούσε τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του Π.Δ. 90/2003, η οποία εισήχθη εν όψει της διατάξεως του άρθρου 20 του Ν. 3103/2003, με την οποία καταργήθηκε η ποσόστωση επί του αριθμού των εισακτέων στις Σχολές αυτές για την εισαγωγή γυναικών που προέβλεπε το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς και ούτως ορίσθηκε ότι τα προσόντα των υποψηφίων ανδρών και γυναικών και οι προκαταρκτικές εξετάσεις, στις οποίες υποβάλλονται, είναι κοινές και για τα δύο φύλα.

Ειδικότερα, κατά την κρίση της ΟλΣτΕ 2367/2010 η νομοθετική αυτή ρύθμιση δεν συνιστά άμεση διάκριση φύλου, διότι εφαρμόζεται αδιακρίτως σε άνδρες και γυναίκες, ενώ η έμμεση διάκριση, που προκύπτει *«από το δεδομένο της κοινής πείρας ότι οι άνδρες κατά μέσον όρο είναι υψηλότεροι των γυναικών, δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος άσχετους με το φύλο των υποψηφίων, συναπτόμενους προς τις απαιτήσεις του αστυνομικού επαγγέλματος, διότι αποτελεί προϋπόθεση αναγκαία και πρόσφορη για την αποτελεσματική εκτέλεση του έργου της Ελληνικής Αστυνομίας, δεδομένου ότι το αστυνομικό προσωπικό κατά την εκπλήρωση της αποστολής της αστυνομίας ασκεί δραστηριότητες που απαιτούν ιδιαίτερα φυσικά και σωματικά προσόντα, μεταξύ των οποίων και ορισμένο ελάχιστο ανάστημα. Ειδικότερα,*

η γενική αποστολή της Ελληνικής Αστυνομίας συνίσταται, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 2800/2000 (Α' 41), μεταξύ των άλλων, στην εξασφάλιση της δημόσιας ειρήνης και ευταξίας, την πρόληψη και καταστολή του εγκλήματος, την περιφρούρηση της έννομης τάξης στους δημόσιους χώρους και στις δημόσιες συγκεντρώσεις και συναθροίσεις και την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών. Για την εκπλήρωση της αποστολής αυτής απαιτείται η ανάπτυξη δραστηριοτήτων, κατά την εκτέλεση των οποίων τα σωματικά προσόντα διαδραματίζουν ως επί το πλείστον αποφασιστικό ρόλο, όπως στις περιπτώσεις αντιμετώπισης βιαιοτήτων σε δημόσιες συγκεντρώσεις, πράξεων βίας και τρομοκρατίας, επιτήρησης μεταγομένων κρατουμένων...» .

3.5. Το ζήτημα του ορίου της αναστημομέτρησης και η σχετική νομολογία

Το ΔΕφΘεσ στην πολύ πρόσφατη απόφασή του υπ' αριθμό 132/2013 αντιμετώπισε ένα ενδιαφέρον, και εξ επόψεως διοικητικού δικαίου, ζήτημα αναφορικά με τη συνταγματικότητα του ορίου της αναστημομέτρησης που ζητείτο στη διαγωνιστική διαδικασία για την εισαγωγή στο σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας. Στην μελετώμενη τούτη απόφαση έγινε αναφορά τόσο στην κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ γενική αρχή του διοικητικού δικαίου σύμφωνα με την οποία ότι «*η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις της για τις οποίες παρήλθε η προθεσμία προσβολής τους ή οι οποίες έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς, όχι όμως και υποχρέωση προς τούτο, εκτός αν αυτή επιβάλλεται βάσει κανόνα δικαίου*⁴⁹³», όσο και στην κατ' εξαίρεση μετατροπή τούτης της διακριτικής ευχέρειας σε δέσμια αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων περιπτώσεων⁴⁹⁴ και στην περίπτωση των ομοίων πράξεων έκρινε.

⁴⁹³ βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 952/1988 βλ. Πρεβεδούρου Ευγ., στην προσωπική της ιστοσελίδα, <http://www.prevedourou.gr/>

⁴⁹⁴ Συγκεκριμένα στις περιπτώσεις που: α) η ανάκληση υπαγορεύεται ή απαγορεύεται από διάταξη νόμου και στην περίπτωση που η ανάκληση αποκλείεται από τη φύση της πράξης (βλ. ΣτΕ 2087/1977, ΣτΕ 3977/2010, βλ. Πρεβεδούρου Ευγ., ό.π.) β) προς το σκοπό της συμμόρφωσης με ακυρωτική απόφαση διοικητικών δικαστηρίων, υφίσταται υποχρέωση ανάκλησης των πράξεων που εκδόθηκαν με βάση την ακυρωθείσα πράξη (⁴⁹⁴ ΣτΕ 2909/1994, βλ. Πρεβεδούρου Ευγ., ό.π.) γ) επί υποθέσεων κοινωνικής ασφάλισης και επί αλλαγής της νομοθεσίας, της νομολογίας ή των πραγματικών δεδομένων έναντι του χρόνου έκδοσης της αρχικής πράξης διαμορφώθηκε νομολογιακά η υποχρέωση προς επανεξέταση των υποθέσεων κοινωνικής ασφάλισης, ως «ηθικής φύσεως γενική αρχή του

Όλως παρενθετικώς, αναφέρεται πως η θεωρία των ομοίων πράξεων έχει νομολογιακά διαμορφωθεί και το περιεχόμενό της σχετίζεται με το αν με απόφαση του ΣτΕ ή με αμετάκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου έχει επέλθει ακύρωση ατομικής διοικητικής πράξης για τον λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη νόμου που κρίθηκε αντίθετη προς το Σύνταγμα ή σε κανονιστική πράξη η οποία δεν έχει νόμιμο έρεισμα, τότε κάθε άλλη ατομική διοικητική πράξη όμοια προς την κατά τα ανωτέρω ακυρωθείσα πρέπει να ανακληθεί κατά δεσμία αρμοδιότητα από τη διοίκηση. Είναι ένας τρόπος διεύρυνσης των ορίων της υποχρέωσης της διοίκησης προς ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων, ενώ οι τιθέμενες προϋποθέσεις για την ανάκληση της όμοιας πράξης είναι να έχει υποβληθεί αίτηση στη διοίκηση εντός ευλόγου χρόνου από άτομο που έχει έννομο συμφέρον και με την ανάκληση να μην θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή της πράξης ή, καίτοι θίγονται τέτοια δικαιώματα, να συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους επιβάλλεται η ανάκλησή τους⁴⁹⁵ ως συνέπεια δε τούτης της νομολογιακής διεύρυνσης συνιστά το γεγονός ότι η παράλειψη της διοίκησης να ανακαλέσει την πράξη συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας⁴⁹⁶. Η άποψη αυτή «μετριάστηκε» στη συνέχεια με τη νομολογιακή καθιέρωση της υποχρέωσης επανεξέτασης και αιτιολογίας (και όχι υποχρέωσης ανάκλησης) των όμοιων προς ακυρωθείσα πράξεων, με την εφαρμογή των παραπάνω προϋποθέσεων.

Εξ άλλου, στη διάταξη του άρθρου 3 του π.δ. 23/2002 προβλέπεται ότι το ειδικό ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας πρέπει μεταξύ των απαραίτητων προσόντων που θα συγκεντρώνουν να έχουν ανάστημα τουλάχιστον 1.70 μ. οι άνδρες και 1.65 μ. οι γυναίκες, δίχως υποδήματα. Λαμβανομένων τούτων υπ' όψιν, αντικείμενο κρίσης στη ΔΕφΘεσ υπ' αριθ. 132/2013 μελετώμενη απόφαση απετέλεσε η δια της ασκηθείσης αιτήσεως ακυρώσεως ζητούμενη ακύρωση των αρνητικών απαντήσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και του Δήμου επί αιτήσεως που κατέθεσε στις αρμόδιες υπηρεσίες η αιτούσα θεωρώντας την υπόθεσή της όμοια με την κριθείσα στην υπ' αριθ. 1785/2009 ΔΕφΘεσ απόφαση όπου έγινε δεκτό ότι

δικαίου των κοινωνικών ασφαλίσεων» διαδικαστικού χαρακτήρα (βλ. ΣτΕ 1610/1999, ΣτΕ 1025/1992, βλ. Πρεβεδούρου Ευγ., ό.π.)

⁴⁹⁵ βλ. ΣτΕ 2139/2002, ΣτΕ 370/1997 βλ. Πρεβεδούρου Ευγ., ό.π.

⁴⁹⁶ Έτι περαιτέρω καθιερώθηκε νομολογιακά η υποχρέωση επανεξέτασης της αιτιολογίας των ομοίων προς ακυρωθείσα πράξεων αντί της υποχρέωσης ανάκλησής των προς την κατεύθυνση του μετριασμού των αποτελεσμάτων της νομολογιακής κατασκευής της θεωρίας των ομοίων πράξεων (βλ. ΣτΕ 3500/2002 ΣτΕ Ολ 2176/2004, 3279/2005, 2123/2006, ΣτΕ Ολ 1175/2008) βλ. Πρεβεδούρου Ευγ., ό.π.

«η μη πρόβλεψη στη διάταξη της περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 3 του π.δ. 23/2002 ότι συγχωρείται για τις γυναίκες υποψηφίους ανάστημα οριακά ήτοι κατά ελάχιστα χιλιοστά μικρότερου του 1,65 μ, συνιστά απόκλιση από την αρχή της ισότητας μη δικαιολογούμενη πλήρως από τη φύση ή τις συνθήκες ασκήσεως της εργασίας του δημοτικού αστυνομικού». Η μελετώμενη απόφαση ερμήνευσε την επικληθείσα απόφαση από την αιτούσα υπό την έννοια ότι δια αυτής συγχωρείται για τις γυναίκες υποψηφίους ανάστημα οριακά, ήτοι κατά ελάχιστα χιλιοστά, μικρότερου του 1,65 μ, αφού σε αντίθετη περίπτωση θα στοιχειοθετούταν «απόκλιση από την αρχή της ισότητας μη δικαιολογούμενη πλήρως από τη φύση ή τις συνθήκες άσκησης της εργασίας του δημοτικού αστυνομικού, ενώ περαιτέρω προσδιορίζοντας ως οριακά μικρότερο του προβλεπόμενου κατά τον κρίσιμο χρόνο αναστήματος (1,65 μ. έναντι 1,67 μ. που ορίστηκε ακολούθως για τις γυναίκες με το π.δ. 135/2006), εκείνο της συγκεκριμένης υποψήφιας, το οποίο υπολείπονταν κατά τρία χιλιοστά (1,647 μ.), προδήλως παραμερίζει τη σχετική διάταξη καθ' ό μέρος η τελευταία αγνοεί την απόκλιση αυτή των ελάχιστων και μόνον χιλιοστών. Διαφορετική εκδοχή, θα μπορούσε ενδεχομένως να οδηγήσει σε παραβίαση, κατ' αντίστροφη έννοια, της αρχής της ισότητας, δεδομένου ότι θα επέτρεπε την πρόσληψη και υποψηφίων το ύψος των οποίων θα υπολείπονταν του οριακά, κατά ελάχιστα χιλιοστά, μικρότερου στο οποίο εστιάζεται η αντισυνταγματικότητα. Άλλωστε, στις περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται ότι το σωματικό ανάστημα του υποψηφίου υπολείπεται οριακά έναντι του οριζόμενου ως ελάχιστου, αρκεί απλώς, όπως παγίως γίνεται δεκτό από τη νομολογία (βλ. ΣτΕ 2096/2000, 4103/2001, ΔιοικΕφΑΘ 13/2011, 35/2010, 235/2009 κ.ά.), το αρμόδιο όργανο να βεβαιώνει ότι πρόέβη σε επανειλημμένες μετρήσεις που δεν έλαβαν χώρα σε ώρες της ημέρας κατά τις οποίες το ανάστημα του ανθρώπινου σώματος υφίσταται ενδεχομένως παροδική μείωση, όπως δέχεται η ιατρική επιστήμη». Στην προκείμενη περίπτωση, η αιτούσα υποβλήθηκε σε τέσσερις επανειλημμένες μετρήσεις του αναστήματος της, η υψηλότερη των οποίων (1,639 μ.) υπολείπονταν τόσο του ελάχιστου απαιτούμενου ύψους (1,65 μ.), όσο και αυτού (1,647 μ.) το οποίο λήφθηκε υπόψη από την 1785/2009 απόφαση με αποτέλεσμα η διοίκηση με νόμιμη αιτιολογία να απορρίψει τις αιτήσεις της αιτούσας στη μελετώμενη απόφαση⁴⁹⁷.

⁴⁹⁷ Για την πληρότητα του ζητήματος πρέπει να αναφερθεί ότι η κρίση του Δικαστηρίου στη μελετώμενη απόφαση έλαβε χώρα «ανεξαρτήτως του ότι, όπως προκύπτει από τα προσκομισθέντα στοιχεία, η 1785/2009 απόφαση δεν έχει ακόμη καταστεί αμετάκλητη λόγω των ασκηθεισών κατ' αυτής

Συμπερασματικά, γίνεται αντιληπτό πως η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σκοπώντας την άμβλυνση των ενδεχόμενων αδικιών, που θα προέκυπταν από την εφαρμογή μίας νομοθετικής ρύθμισης, όπως η ανωτέρω αφορώσα την αναστημομέτρηση των υποψηφίων δημοτικών αστυνομικών, κατά την οποία θα μπορούσαν να αποκλεισθούν υποψήφιοι με ελάχιστες αποκλίσεις του ορίου, ερμηνεύει τις νομοθετικές επιλογές με τρόπο που να αίρονται οι αδικίες επιβάλλοντας και ελέγχοντας τη στάθμιση των διακυβευομένων αγαθών *ad hoc*.

3.6. Το ζήτημα των μετατάξεων των δημοτικών αστυνομικών

Κατά τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 14 του ν. 3731/2008 προβλεπόταν ότι για το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας δεν υπάρχει η δυνατότητα μετάταξης σε αντίστοιχη υπηρεσία Δήμου ή Κοινότητας, προτού παρέλθει οκταετία από την πρόσληψή του. Περαιτέρω, προβλεπόταν ότι με απόφαση των Γενικών Γραμματέων των οικείων Περιφερειών είναι δυνατή η αμοιβαία μετάταξη προσωπικού Δημοτικής Αστυνομίας και πριν από τη συμπλήρωση της οκταετίας, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης⁴⁹⁸.

Προγενέστερα της εισαγωγής στην ελληνική έννομη τάξη σαφών νομοθετικών ρυθμίσεων για τις μετατάξεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, υπήρχε ένα νομοθετικό κενό για το ποιες διατάξεις είναι εφαρμοστέες. Σύμφωνα με τις βασικές αρχές της νομικής σκέψης, ο εφαρμοστής του δικαίου αναγκάζεται να κατευθυνθεί σε νέους διανοητικούς δρόμους όταν υποχρεούται να συμπληρώσει κενά και διορθώσει σφάλματα της έννομης τάξης που αμφότερα συμπεριλαμβάνονται στην

εφέσεων, γεγονός προϋφιστάμενο των προσβαλλόμενων πράξεων και, πάντως, αναγόμενο στις προϋποθέσεις εφαρμογής της μείζονος και όχι στην άσκηση της διακριτικής εξουσίας του διοικητικού οργάνου, ώστε να μπορεί παραδεκτώς να προταθεί και με τα υπομνήματα των καθών, όπως επίσης και από το ζήτημα εάν η ως άνω απόφαση θα μπορούσε να αποτελέσει, σε κάθε περίπτωση, όσον αφορά την κρίση της περί της συμβατότητας προς τη συνταγματική αρχή της ισότητας της επίμαχης ρύθμισης, την κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας «αμετάκλητη» απόφαση και να υποχρεώσει τη Διοίκηση σε επανέλεγχο για την ανάκληση ομοίου περιεχομένου ατομικής διοικητικής πράξης, η οποία δεν είχε αμφισβητηθεί εμπροθέσμως, στο βαθμό μάλιστα που το ζήτημα της οριακής απόκλισης αντιμετωπίζεται διαφορετικά από άλλα ομοιόβαθμα δικαστήρια» βλ. σκέψη υπ' αριθ. 8 της μελετώμενης απόφασης.

⁴⁹⁸ Ήδη με τη διάταξη του άρθρου 14 του ν. 4147/2013 τροποποιήθηκε η διάταξη της πρώτης παραγράφου του άρθρου 14 του ν. 3731/2008 ως εξής: «*Το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας δεν μπορεί να μεταταγεί σε αντίστοιχη υπηρεσία Δήμου, αν δεν συμπληρώσει τουλάχιστον πενταετή υπηρεσία στην υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας*».

έννοια του ελαττώματος του δικαίου⁴⁹⁹. Έτσι, το κενό δύναται να διορθωθεί με τη «συμπλήρωση του δικαίου» με το δικαστή να ενεργεί «*praeter legem, suplendi causa*», δηλαδή ο δικαστής κινείται παράλληλα στο νόμο για να τον συμπληρώσει⁵⁰⁰, όπερ εγένετο και στην εξεταζόμενη περίπτωση..

Ειδικότερα, το π.δ. 23/2002 που όριζε το εφαρμοστέο νομοθετικό πλαίσιο δεν περιείχε διατάξεις αναφορικά με το ζήτημα των μετατάξεων των δημοτικών αστυνομικών. Απάντηση σε αυτό το ζήτημα δόθηκε και από την υπ' αριθ. 359/2004 ατομική γνωμοδότηση του ΝΣΚ σύμφωνα με την οποία «... ως προς το ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας λόγω της ιδιαίτερης φύσης των καθηκόντων του, η διαδικασία επιλογής, τα προσόντα, η πρόσληψή του ως και η ειδική εκπαίδευσή του ρυθμίζεται ειδικά με το π.δ. 23/2002. Βεβαίως με το π.δ. 23/2002, δεν επαναλήφθηκε η διάταξη που είχε τεθεί στο προϊσχύσαν προεδρικό διάταγμα 434/1982 περί αναλόγου εφαρμογής στο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, των ισχυουσών κάθε φορά διατάξεων για την κατάταξη για τα προσόντα, καθήκοντα δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοτικών κοινοτικών υπαλλήλων, πλην όμως, με δεδομένο όμως ότι η Δημοτική Αστυνομία εντάσσεται οργανικά στον οικείο ΟΤΑ, παρέπεται ότι πλέον των ειδικών διατάξεων του ανωτέρω Προεδρικού διατάγματος 23/2002, στο, εν λόγω, προσωπικό εφαρμόζονται κατά τα λοιπά, οι διατάξεις του ν. 1188/19981, ως ισχύει (βλ. Γνωμ. 3/2003), αφού αποτελεί προσωπικό ΟΤΑ, η δε εφαρμογή του ανωτέρω νόμου, είναι δυνατή στο μέτρο που συμβαδίζει με τη φύση του προσωπικού αυτού, και τις ειδικότερες διατάξεις που το διέπουν». Καταλήγει δε η ανωτέρω γνωμοδότηση στο ότι «... εφαρμόζονται αναλόγως στο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας οι διατάξεις που ισχύουν για το λοιπό προσωπικό των ΟΤΑ, στο μέτρο που δεν υφίσταται σχετική ειδική ρύθμιση με το πδ 23/2002, με δεδομένο ότι οι μετατάξεις έχουν χαρακτήρα εξαιρετικού δικαίου, λόγω της ειδικής φύσεως του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, των ειδικών προϋποθέσεων προσλήψεως, προσόντων και εκπαίδευσης, δεν είναι νοητή η ερμηνευτική εκδοχή για μετάταξη από την Δημοτική Αστυνομία προς οργανικές θέσεις εκτός αυτής ή και αντιστρόφως, πλην των ειδικών διατάξεων που προέβλεψαν την δυνατότητα αυτή».

⁴⁹⁹ Engisch K., Εισαγωγή στη νομική σκέψη, μτφ. Σπινέλλη Διο., γ' έκδοση, εκδόσεις Μορφωτικού Ιδρύματος Εθνικής Τράπεζας, Αθήνα, 1999, σ. 167.

⁵⁰⁰ Του ιδίου, σ. 167, επ..

Κινούμενη κατά μήκος της ίδιας ερμηνευτικής γραμμής, η νομολογία του ΣτΕ, διέλαβε κατά τα αναφερόμενα στις υπ' αριθ. 2652-3/2009 αποφάσεις του Γ' Τμήματος του ΣτΕ ότι «[η] έλλειψη συγκεκριμένης ρυθμίσεως του Π.Δ. 23/2002 για το αναφερθέν ζήτημα μετατάξεως, δεν έχει την έννοια ότι για την μετάταξη των υπαλλήλων της ειδικής αυτής υπηρεσίας ισχύουν οι διατάξεις του Κώδικα που αφορούν το προσωπικό των δήμων και κοινοτήτων. Το σχετικό καθεστώς μετατάξεων που εισήχθη με τον Ν. 2307/1995 εν όψει του ειδικού χαρακτήρα της αποστολής και της οργανώσεως της δημοτικής αστυνομίας δεν έχει καταργηθεί μετά την θέσπιση του Π.Δ. 23/2002. Σύμφωνα με το ειδικό αυτό καθεστώς μετατάξεων επιτρέπεται η μετάταξη της κατηγορίας του ένστολου προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως στις οριζόμενες περιπτώσεις, κατά τα προλεχθέντα, δεν επιτρέπεται όμως η μετάταξη του εν λόγω ειδικού προσωπικού του κλάδου ΔΕ23 σε θέσεις προσωπικού του ίδιου γενικότερου κλάδου».

Κατ' αποτέλεσμα, και στις δύο μελετώμενες αποφάσεις του ΣτΕ κρίθηκε ότι το αίτημα της δημοτικής αστυνομικού να μεταταγεί από τον κλάδο ΔΕ23 ειδικού προσωπικού στον κλάδο ΔΕ1 Διοικητικού του αυτού γενικότερου κλάδου του ίδιου νόμου νόμιμα απορρίφθηκε με πράξη του Δήμου Αθηναίων. Οι δε προσβληθείσες αποφάσεις του ΔΕφ που έκριναν ότι επιτρέπεται η μετάταξη υπαλλήλων που υπηρετούν στην ειδική υπηρεσία δήμων και κοινοτήτων σε κενή ομοιόβαθμη θέση άλλου κλάδου του αυτού γενικότερου κλάδου του ίδιου ΟΤΑ, ανατράπηκαν γενομένης δεκτής της ασκηθείσης έφεσης εναντίον τους.

Ακολούθως, με τη θέσπιση του ν. 3731/2008 ορίσθηκε στη διάταξη του άρθρου 15§7 ότι το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας υπάγεται στις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007) για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται διαφορετικά από τις διατάξεις του παρόντος ή άλλες ειδικές διατάξεις, ενώ στο άρθρο 76 του ν. 3584/2007 που εφαρμόζεται δυνάμει της διάταξης του άρθρου 224 του ίδιου νόμου για το ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας προβλέπεται ότι υπάλληλος που έχει τον απαιτούμενο για διορισμό σε ανώτερη κατηγορία τίτλο σπουδών κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης διορισμού του, δεν επιτρέπεται να μεταταγεί σε θέση κλάδου ανώτερης κατηγορίας πριν από τη συμπλήρωση οκταετίας από το διορισμό του. Σε αυτό το νομοθετικό πλαίσιο εξεδόθη και η υπ' αριθ. 145/2011 απόφαση του ακυρωτικού σχηματισμού του ΔΕφΑθ με την οποία κρίθηκε νόμιμη η απόρριψη αιτήματος μετάταξης αστυνομικών από τον κλάδο

ΔΕ Δημοτικής Αστυνομίας στον ανώτερο αντίστοιχο κλάδο ΠΕ στο μέτρο που οι αιτούντες κατείχαν τους τίτλους σπουδών τους για την κατηγορία ΠΕ κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης διορισμού τους και επομένως έπρεπε να είχε παρέλθει για την εν λόγω μετάταξη οκταετία από του διορισμού τους.

Περαιτέρω, το ζήτημα των μετατάξεων των δημοτικών αστυνομικών απασχόλησε τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και υπό την έννοια της ύπαρξης εκτελεστής διοικητικής πράξης δυναμένης να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης. Έτσι, κρίθηκε με την υπ' αριθ. 1175/2013 απόφαση του ακυρωτικού σχηματισμού του ΔΕΦΑΘ ότι η προσβαλλόμενη απάντηση με περιεχόμενο *«Απαντώντας στο ανωτέρω σχετικό που αφορά αίτημα μετάταξής σας σε άλλο φορέα, σας γνωστοποιούμε ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 3731/2008, το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας δεν μπορεί να μεταταγεί σε αντίστοιχη υπηρεσία Δήμου ή Κοινότητας, αν δεν συμπληρώσει τουλάχιστον οκταετή υπηρεσία στην υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας. Εξάιρεση αποτελεί η περίπτωση της αμοιβαίας μετάταξης σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 14 του ίδιου νόμου. Διατηρείτε το δικαίωμα να επανέλθετε με νέο αίτημά σας αν και όταν προκύψει αλλαγή στα παραπάνω δεδομένα»* είναι πράξη πληροφοριακού χαρακτήρα στερούμενη εκτελεστότητας. Το αυτό κρίθηκε και στην υπ' αριθ. 1356/2010 απόφαση του ακυρωτικού σχηματισμού του ΔΕΦΑΘ στην οποία προσβαλλόμενη πράξη ήταν η απάντηση με περιεχόμενο *«... σας γνωρίζουμε ότι σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 3731/2008 (Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών): «Το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας δεν μπορεί να μεταταγεί σε αντίστοιχη υπηρεσία Δήμου ή Κοινότητας, αν δεν συμπληρώσει τουλάχιστον οκταετή υπηρεσία στην υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας». Με δεδομένο ότι ο ανωτέρω υπάλληλος έχει διοριστεί την 5-2-2004 (Φ.Ε.Κ. [...], τ. ν.π.δ.δ.), δεν έχει συμπληρωθεί η απαιτούμενη για μετάταξή του σε Δημοτική Αστυνομία άλλου Δήμου οκταετία και ως εκ τούτου η Υπηρεσία μας δεν δύναται να προβεί σε καμία περαιτέρω ενέργεια για την ικανοποίηση του αιτήματός του και θα πρέπει να επανέλθει με νέα του αίτηση, μετά την παρέλευση του προβλεπόμενου χρονικού διαστήματος»*. Σε αμφότερες τις μελετώμενες αποφάσεις τα ασκηθέντα ένδικα βοηθήματα απερρίφθησαν ως απαράδεκτα.

Επιπλέον, με την υπ' αριθ. 1204/2010 απόφαση του ακυρωτικού σχηματισμού του ΔΕΦΑΘ κρίθηκε ότι η άρνηση ικανοποίησης του περί μετατάξεως αιτήματος του

αιτούντος υπαλλήλου από Δήμαρχο Δήμου αρχικά σιωπηρώς και τελικώς ρητά δεν συνιστά κατ' αρχήν απόρριψη του ως άνω αιτήματος, διότι ο Δήμαρχος στην εξεταζόμενη υπόθεση αναρμοδίως αποφάνθηκε επί της αιτήσεως, στο μέτρο που αρμόδιο όργανο για την μετάταξη δημοτικού υπαλλήλου είναι το αρμόδιο για διορισμό όργανο του ΟΤΑ υποδοχής ύστερα από σύμφωνη γνώμη του αρμοδίου για διορισμό οργάνου ΟΤΑ της οργανικής θέσης και των οικείων υπηρεσιακών συμβουλίων. Έτσι η συγκεκριμένη πράξη άρνησης μετάταξης του αιτούντος δημοτικού υπαλλήλου είναι μη εκτελεστή, ωστόσο το Δικαστήριο προέβη στην ακύρωσή τους για λόγους ασφαλείας του δικαίου.

3.7. Το ζήτημα των αυτοδίκαιων μετατάξεων των δημοτικών αστυνομικών

Πλην της ανωτέρω προβλεπομένης περίπτωσης μετάταξης δημοτικού αστυνομικού κατόπιν αιτήσεώς του, με τη διάταξη του άρθρου 81 του ν. 4172/2013 γνωστού ως καταργητικού της Δημοτικής Αστυνομίας προβλέφθηκε ότι από την 23^η-9-2013 καταργούνται στους δήμους οι θέσεις του κλάδου της δημοτικής αστυνομίας όλων των κατηγοριών (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ), και οι υπάλληλοι των καταργουμένων θέσεων εντάσσονται σε πρόγραμμα κινητικότητας σύμφωνα με το ν. 4093/2012⁵⁰¹. Από το πρόγραμμα κινητικότητας για λόγους προνοιακού χαρακτήρα⁵⁰² εξαιρούνται υπάλληλοι που εμπίπτουν στις απαριθμούμενες περιπτώσεις κατά το νόμο⁵⁰³.

Επιπλέον, κατά το νόμο, εξαιρούνται συγκεκριμένες κατηγορίες υπαλλήλων, οι οποίοι καίτοι δεν ανήκουν σε κοινωνική ομάδα που χρήζει ιδιαίτερης προστασίας, κατά τα προαναφερθέντα, συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά που κατά τη βούληση του κοινού νομοθέτη επιβάλλουν και επιτρέπουν την εξαίρεση. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τους κατόχους μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών ή διδακτορικού διπλώματος, αυτοί δεν περιλαμβάνονται στις εξαιρούμενες της διαδικασίας κινητικότητας ομάδες, πλην, όμως, εντάσσονται στην ίδια ρύθμιση της αυτοδίκαιης μετάταξης σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις στο δήμο στον οποίο ανήκε η θέση τους στη δημοτική αστυνομία πριν από την κατάργησή της, με το βασικό τίτλο σπουδών που κατέχουν.

⁵⁰¹ Συγκεκριμένα σύμφωνα με την υποπαράγραφο Ζ2 αυτού.

⁵⁰² βλ. σχετικά και την αιτιολογική έκθεση άρθρου 81 ν. 4172/2013.

⁵⁰³ Και συγκεκριμένα προβλέπονται στη διάταξη του άρθρου 81§2 του ν.4172/2013.

Συνεπώς, οι αυτοδικαίως μετατασσόμενοι υπάλληλοι των καταργούμενων θέσεων της δημοτικής αστυνομίας, κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος δεν εντάσσονται σε πρόγραμμα κινητικότητας, πλην αν εκδηλώσουν τη βούλησή τους, ενώ η αυτοδίκαια μετάταξη γίνεται κατ' αρχήν δυνάμει του βασικού τίτλου σπουδών που προς μετάταξη κατέχουν.

Μολαταύτα, το αρμόδιο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είχε προσεγγίσει διαφορετικά τη νομοθετική πρόβλεψη με αποτέλεσμα να αποσταλεί σε όλους του Δήμους εγκύκλιος για την κατά παρέκκλιση της οκταετίας εφαρμογή της διάταξης. Έτσι, σε ορισμένους δήμους όπου οι δημοτικοί αστυνομικοί είχαν εν πρώτοις μεταταγεί ως Δ.Ε., στη συνέχεια, εξεδόθησαν αναδρομικά νέες διαπιστωτικές πράξεις με μετάταξη σε ανώτερο κλάδο, δίχως να έχει παρέλθει οκταετία από το διορισμό. Το ανακόλουθο σχήμα που δημιουργήθηκε εξ αυτού του γεγονότος και απετέλεσε θρυαλλίδα ήταν το ότι «σε κάποιες περιπτώσεις οι υπάλληλοι αυτοί με τη μετάταξή τους κατατάσσονταν σε νέο βαθμό και προηγούνταν των συναδέλφων τους που είχαν προσληφθεί ως ΠΕ/ΤΕ και παρέμεναν καθηλωμένοι βαθμολογικά!»⁵⁰⁴.

Αφορμή να δοθεί τομή στο ζήτημα από δημοσιολογιστικής απόψεως, απετέλεσε η νομιμότητα ή μη του χρηματικού εντάλματος πληρωμής δημοτικής αστυνομικού η οποία αυτοδικαίως μετατάχθηκε από 23-9-2013 με τροποποιηθείσα διαπιστωτική πράξη από την κατηγορία Δ.Ε. που αρχικώς κατείχε σε συνιστώμενη προσωποπαγή θέση του Δήμου κλάδου ΠΕ Διοικητικού με βαθμό Ε. Το Ελεγκτικό Συνέδριο με πράξη του αρμοδίου Κλιμακίου δέχθηκε ότι «[δ]εδομένου δε ότι δεν προβλέπεται η δυνατότητα διενέργειας της μετάταξης σε ανώτερη κατηγορία ως κρίσιμος βασικός τίτλος σπουδών που λαμβάνεται υπόψη για τη μετάταξη είναι αυτός που αντιστοιχεί στην κατηγορία της καταργούμενης θέσης από την οποία προέρχεται κάθε αυτοδικαίως μετατασσόμενος υπάλληλος της δημοτικής αστυνομίας κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών. Η εκτίμηση, στο πλαίσιο της αυτοδίκαιας μετάταξης, τίτλου σπουδών που αποτελεί τυπικό προσόν κατάταξης σε ανώτερη κατηγορία, δε συνάδει με το χαρακτήρα της μετάταξης ως αυτοδίκαιας. Υπάλληλος καταργούμενης θέσης δημοτικής αστυνομίας, κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών που επιθυμεί να αξιολογηθεί κατ' επίκληση τυπικών προσόντων ανώτερων των προσόντων που

⁵⁰⁴ Βλ. παρατήρηση στο τέλος της παράθεσης της υπ' αριθ. 117/2015 πράξης του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην ιστοσελίδα http://ekeda.blogspot.gr/2015/07/blog-post_10.html

απαιτούνται για την κατηγορία στην οποία ανήκε η καταργούμενη θέση από την οποία προέρχεται, υποχρεούται να ενταχθεί στο πρόγραμμα κινητικότητας, προκειμένου η αίτησή του να εκτιμηθεί κατά ίσο μέτρο κρίσης με τους λοιπούς διαθέσιμους υπαλλήλους της ίδιας κατηγορίας». Συνακόλουθα, με την πράξη του το Ελεγκτικό Συνέδριο έκανε δεκτό ότι οι δημοτικοί αστυνομικοί υπό τις κριθείσες περιστάσεις δύνανται να μετατάσσονται «μόνο στην ίδια κατηγορία από την οποία προήλθαν ως προσωπικό των καταργούμενων θέσεων κλάδου δημοτικής αστυνομίας» και εν τέλει έκρινε ότι «μη νομίμως η δικαιούχος του χρηματικού εντάλματος υπάλληλος, μετατάχθηκε στην κατηγορία ΠΕ, ανώτερη της καταργηθείσας θέσης από την οποία προερχόταν, δεδομένου ότι η αυτοδίκαια μετάταξή της από την καταργηθείσα θέση δημοτικής αστυνομίας δεν ήταν επιτρεπτό, κατά τα προβλεπόμενα στις εφαρμοστέες διατάξεις, να διενεργηθεί σε ανώτερη κατηγορία. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η εντελλόμενη δαπάνη δεν είναι νόμιμη και το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα δεν πρέπει να θεωρηθεί».

Το διακύβευμα, εν προκειμένω, που τίθεται είναι, η διασφάλιση της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς το κράτος. Συγκεκριμένα, το περιεχόμενο της αρχής αυτής διαλαμβάνει ότι επιβάλλεται να λαμβάνεται υπ' όψιν και να συνυπολογίζεται πριν από την άρση ή τη μεταβολή μιας συγκεκριμένης *ad hoc* πράξης ή πρακτικής εκ της διοίκησης η εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι η κατάσταση τούτη θα έχει διάρκεια και ότι κάποιες νομικές καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοίκησης τον προστατεύουν⁵⁰⁵. Προκειμένου δε να τύχει εφαρμογής η αρχή αυτή, θα πρέπει να συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, πρώτον η δημιουργία εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του διοικουμένου θα πρέπει να συντελεσθεί δια πράξεως δημόσιας εξουσίας προερχομένης είτε από τη νομοθετική είτε από την εκτελεστική εξουσία, δεύτερον η δημιουργηθείσα εμπιστοσύνη να κρίνεται άξια προστασίας εφόσον ο διοικούμενος είναι καλόπιστος αναφορικά με τη νομιμότητα της πράξης και τρίτον να μην υφίσταται λόγος δημοσίου συμφέροντος που να καθιστά επιβεβλημένη τη μεταβολή της υφισταμένης καταστάσεως ακόμη και αν η εμπιστοσύνη του διοικουμένου στη διατήρηση της διοικητικής πράξης κρίνεται

⁵⁰⁵ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2007, σ. 37 επ..

δικαιολογημένη⁵⁰⁶. Το κυριώτερο δε πεδίο εφαρμογής της αρχής αυτής είναι το πεδίο των ανακλήσεων ατομικών διοικητικών πράξεων⁵⁰⁷.

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η διασφάλιση στην προκειμένη περίπτωση της προστασίας της εμπιστοσύνης των δημοτικών αστυνομικών, που, ενώ έπραξαν τα δέοντα ώστε να συμμορφωθούν προς τα επιτασσόμενα από την εκδοθείσα εγκύκλιο του Υπουργείου για τη μετάταξη τους σε ανώτερο βαθμό, αφού σε κάθε περίπτωση η σωτήρια λέμβος στο πέλαγος της κινητικότητας για αυτούς ήταν οι μεταπτυχιακοί τίτλοι τους ή το διδακτορικό τους, κι αφού ανέμεναν πολύ καιρό μέχρι την καταβολή της διαφοράς κατά τις νόμιμες προσδοκίες τους, καλούνται τώρα να αντιμετωπίσουν την ανατροπή που επέφερε η αναφερόμενη υπ' αριθ. 117/2015 Πράξη του Ε' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έτσι, κατά τα αναμενόμενα θα πρέπει να εκδοθούν ανακλητικές αποφάσεις, να αναζητηθούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά, να αποδοθούν αναδρομικά τη στιγμή που η ίδια διαδικασία έλαβε χώρα για τους εν λόγω δημοτικούς αστυνομικούς σε ανάστροφη πορεία και μόλις πρόσφατα έλαβαν αναδρομικά τη διαφορά στις μισθολογικές αποδοχές τους από την μετάταξη. Προϊούσης τούτης της διαδικασίας, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης των διοικουμένων δημοτικών αστυνομικών κατά τα ανωτέρω, οι οποίοι καλόπιστα θεώρησαν πως δικαιούνται την καταβολή της διαφοράς.

Εξ άλλου, όπως αναλύεται στην παρούσα εργασία, κατά τα φαινόμενα, όπου δεν υφίσταται ορθολογικός σχεδιασμός και προγραμματισμός αναφορικά με το μέλλον των δημοσίων υπηρεσιών και δεν ακολουθείται το μοντέλο της συμπίεσης με τις επιτασσόμενες αρχές της συνέχειας και προσαρμοστικότητας των υπηρεσιών, επέρχεται εκ του αποτελέσματος η αμορφία των θεσμών και οι ανεπίτρεπτες κυκλικότητες πραγματικών καταστάσεων όταν κατά τα λογικώς προσδοκώμενα, η πορεία θα έπρεπε να είναι ευθύγραμμη ανηφορική προς ένα στόχο, σκοπό που εξυπηρετεί σε κάθε περίπτωση η αρχή της ορθής και χρηστής διοίκηση ενός κράτους που σέβεται την αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης των διοικουμένων του.

⁵⁰⁶ Της ίδιας, σ. 42-43.

⁵⁰⁷ Της ίδιας, σ. 43 επ.

4. Εκπαίδευση.

Σύμφωνα με το Π.Δ. 135/2006, η εκπαίδευση των υποψηφίων Δημοτικών Αστυνομικών πραγματοποιείται στις Σχολές Εκπαίδευσης Δημοτικής Αστυνομίας και διαρκεί έξι (6) μήνες, ενώ έχει ληφθεί μέριμνα και για την εκπαίδευση του ειδικού ένστολου προσωπικού δημοτικής αστυνομίας, που προσλήφθηκε πριν το 2006 και δεν έχει λάβει καμία εκπαίδευση⁵⁰⁸.

Η Υπουργική Απόφαση 70765/2008 προβλέπει την διαδικασία εκπαίδευσης των δημοτικών αστυνομικών, που διαρκεί ως προαναφέρθη έξι (6) μήνες, εκ των οποίων οι τέσσερις (4) μήνες αποτελούν θεωρητική εκπαίδευση και οι δύο (2) μήνες πρακτική.

Σύμφωνα με την παρ. 3 της ανωτέρω απόφασης, σκοπός της εκπαίδευσης είναι η εκμάθηση των αρμοδιοτήτων, η καλλιέργεια πνεύματος συνεργασίας και γενικά η εξασφάλιση της αναγκαίας επαγγελματικής κατάρτισης προκειμένου να ανταποκριθούν στην δύσκολη αποστολή τους. Η εκπαίδευση με σύγχρονες μεθόδους για την ανάδειξη των πνευματικών και σωματικών ικανοτήτων, αλλά και η ψυχική δοκιμασία των εκπαιδευομένων είναι βασικά εργαλεία για την ένταξή τους στον απαιτητικό αυτόν φορέα.

Η εκπαιδευτική επάρκεια είναι πρωτεύουσας σημασίας γι' αυτό ανατέθηκε στην Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης η εκπόνηση συγκεκριμένων και στοχευμένων προγραμμάτων εκπαίδευσης.

Το Εκπαιδευτικό Συμβούλιο έχει αρμοδιότητες⁵⁰⁹ για:

- α. να αποφασίζει για την κατάρτιση και την τροποποίηση του εκπαιδευτικού προγράμματος,
- β. να αποφασίζει για την επιλογή των εκπαιδευτών από το σχετικό μητρώο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης,
- γ. να αποφασίζει για την επιλογή των εκπαιδευτικών συγγραμμάτων,
- δ. να εκδίδει τον κανονισμό σπουδών των σχολών,

⁵⁰⁸ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία, ό.π., σ. 87.

⁵⁰⁹ Της ίδιας, σ. 88.

- ε. να εκδίδει τον κανονισμό οργάνωσης και λειτουργίας της εκπαιδευτικής διαδικασίας,
- στ. να εκδίδει τον κανονισμό δικαιωμάτων-υποχρεώσεων,
- ζ. να επιλαμβάνεται κάθε ζητήματος που ανακύπτει,
- η. να γνωμοδοτεί για θέματα βελτίωσης της εκπαίδευσης,
- θ. να καθορίζει τα σχετικά με την πρακτική εκπαίδευση,
- ι. να ασκεί τις πειθαρχικές αρμοδιότητες.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 η εκπαίδευση είναι υποχρεωτική για τους δημοτικούς αστυνομικούς, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 8 στο αναλυτικό πρόγραμμα εντάσσονται και διδάσκονται τα μαθήματα: 1. Στοιχεία Δικαίου (α. Εισαγωγή στην επιστήμη του Δικαίου, β/ Συνταγματικό, γ. Διοικητικό, δ. Αστικό, ε. Ποινικό), 2. Οργάνωση και λειτουργία ΟΤΑ-Δημοτική Αστυνομία, 3. Ποινική Δικονομία και Πρακτικές εφαρμογές, 4. Συνθετικές εφαρμογές Δικαίου – Μελέτη περιπτώσεων, 5. Θέματα τροχαίας, 6. Διοίκηση και Ανθρώπινο δυναμικό, 7. Εργαστήριο κοινωνικών θεμάτων, 8. Στοιχεία ψυχολογίας, 9. Πολιτική προστασία, 10. Αυτοάμυνα, 11. Περιβάλλον – Βιώσιμη Τοπική Ανάπτυξη.

Μετά την ολοκλήρωση της θεωρητικής εκπαίδευσης, ακολουθεί η πρακτική άσκηση και οι δημοτικοί αστυνομικοί εκπαιδεύονται σε Υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ και της Δημοτικής Αστυνομίας, σύμφωνα με την πρόταση του εκπαιδευτικού συμβουλίου. Στην παρ. 3 του άρθρου 4 της απόφασης 7301/2008 του Υπ. Εσωτερικών ορίζεται ότι οι εκπαιδευόμενοι υποχρεούνται σε υπακοή και συνεργασία κατά την διάρκεια της πρακτικής άσκησης και οφείλουν να ακολουθούν τους κανόνες λειτουργίας της Υπηρεσίας στην οποία πραγματοποιούν την πρακτική τους εκπαίδευση⁵¹⁰.

Οι υπάλληλοι της Δημοτικής Αστυνομίας θα πρέπει να παίρνουν μέρος σε ειδικά σεμινάρια εκπαίδευσης-επιμόρφωσης καθόλη την διάρκεια της υπηρεσιακής τους σταδιοδρομίας, καθότι οι μέθοδοι εφαρμογής της νομοθεσίας και αντιμετώπισης παραβατικότητας συνεχώς εξελίσσεται.

Γι' αυτό η πολιτεία, οφείλει να εκπαιδεύει με σύγχρονα προγράμματα επιμόρφωσης τους δημοτικούς αστυνομικούς, οι οποίοι μόνο αν επιδείξουν την ανάλογη επιμέλεια, θα μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της νέας εποχής.

⁵¹⁰ Της ίδιας, σ. 93-94.

Η δυνατότητα κατάρτισης σεμιναρίων και επιμορφωτικών προγραμμάτων προβλέπεται στο άρθρο 15 παρ. 4 του ν. 3731/2008, κάτι που δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να εκπονεί συνεχώς νέα εκσυγχρονισμένα προγράμματα επιμόρφωσης.

Z. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΝΑΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

1. Η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας.

1.1. Εισαγωγή

Ενώ, όπως θα καταδειχθεί στη συνέχεια, η ανάγκη εκτενέστερης και σαφέστερης νομοθετικής πρόβλεψης της αυτοτελούς υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας υπήρξε αίτημα της (προ-μνημονιακής) εποχής, με την είσοδο της Ελλάδας στην αδυσώπητη τροχιά του ελλειμματικού προϋπολογισμού και του απύθμενου δημοσίου χρέους, η συνιστώσα των οποίων ονομάζεται «οικονομική κρίση», που στη δίνη της παρέσυρε την Ελλάδα, οι ανάγκες έπειτα επαναξιολογήθηκαν και οι θεσμοί αναμορφώθηκαν προς το σκοπό της εξυγίανσης και της ορθολογικής διαχείρισης.

Στο πλαίσιο αυτό, θεωρήθηκε πως η κατάργηση της αυτοτελούς υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας θα συνέβαλε στην προσπάθεια του εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης και έτσι αποφασίσθηκε η κατάργηση των θέσεων του προσωπικού της και η θέση των υπαλλήλων σε καθεστώς κινητικότητας.

Το αποτέλεσμα εξ αυτής της πολιτικής κίνησης, ως ήτο αναμενόμενο δεν ήταν το προσδοκώμενο, αφού η Δημοτική Αστυνομία είχε ήδη ξεκινήσει να διαμορφώνει δυναμικά το θεσμικό της ρόλο στην κοινωνία κι ως εκ τούτου η κατάργησή της εν μια νυκτί δεν απέφερε καρπούς παρά μόνον όξυνε προς την αντίθετη κατεύθυνση το πρόβλημα που προσπαθούσε κατά τις πολιτικές εξαγγελίες να αντιμετωπίσει ο καταργητικός της ν. 4172/2013.

Ωστόσο, επειδή η κανονιστική δύναμη του πραγματικού ενέχει ρωμαλέα ενίοτε δυναμική, η ανάγκη επανίδρυσης της δημοτικής αστυνομίας υπήρξε αίτημα που γεννήθηκε και ενυλώθηκε εντός έτους από της καταργήσεώς της. Ούτως, επιχειρήθηκε αρχικά η ίδρυση και οργάνωση Υπηρεσιών Δημοτικής Αστυνόμευσης στην Ελληνική Αστυνομία με πδ το σχέδιο του οποίου διαβιβάσθηκε με το από 30-7-2014 έγγραφο

στο ΣτΕ, προκειμένου να διέλθει τον έλεγχο του Ε' Τμήματος του ΣτΕ και τελικώς εξεδόθη το υπ' αριθ. 308/2014 Πρακτικό Επεξεργασίας του ΣτΕ κατά το οποίο απέβη θετικός ο έλεγχος του σχεδίου του π.δ., πλην όμως δεν υπεγράφη εν τέλει. Κατά το διαδραμόντα χρόνο είχε εκδοθεί ο ν. 4249/2014, όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια με τη διάταξη του άρθρου 231 του ν. 4281/2014, με τις διατάξεις του οποίου αναδιοργανώθηκαν⁵¹¹ οι υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος, της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και της Επιτελικής Μονάδας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ως προς τη δομή, τη διάρθρωση και τις αρμοδιότητες τους, αφού με τον καταργητικό της Δημοτικής Αστυνομίας νόμο 4172/2013 προβλέφθηκε ότι εντάσσονται οι υπάλληλοι της Δημοτικής Αστυνομίας στις υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας⁵¹².

Εν συνεχεία, εξεδόθη ο ν. 4325/11-5-2015 στη διάταξη του άρθρου 19 του οποίου προβλέφθηκε πανηγυρικώς η επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας με την κατάργηση των θέσεων των πρώην δημοτικών αστυνομικών στην Ελληνική Αστυνομία.

Στη συνέχεια θα εξετασθούν ενδελεχώς οι εισηγητικές εκθέσεις των κρίσιμων για την εξέλιξη της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας νόμων και θα εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα.

⁵¹¹ Στη διάταξη του άρθρου 11§3 του ν. 4249/2014 προβλέφθηκε ότι «Η άσκηση της αστυνομίας γενικής αστυνόμευσης περιλαμβάνει ιδίως α. τη διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και ευταξίας και την παροχή έννομης προστασίας στους πολίτες και συνδρομή στις αρχές, β. την τήρηση της τάξης στους δημόσιους χώρους και στις δημόσιες συγκεντρώσεις και συναθροίσεις και την προστασία των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων των πολιτών κατά τις εκδηλώσεις αυτές, γ. τον έλεγχο της λειτουργίας δημόσιων κέντρων θεαμάτων και καταστημάτων, δ. την τήρηση της τάξης στις συνεδριάσεις των δικαστηρίων και τη μεταγωγή των κρατουμένων, ε. τον έλεγχο της τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας, στ. την άσκηση αρμοδιοτήτων δημοτικής αστυνόμευσης»

⁵¹² Ειδικότερα, το κρίσιμο χωρίο της διάταξης του άρθρου 81 του ν. 4172/2013 είχε ως εξής: «Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζονται τα θέματα σύστασης, οργάνωσης και λειτουργίας των Υπηρεσιών της Ελληνικής Αστυνομίας, στις οποίες εντάσσονται οι υπάλληλοι [Δημοτικής Αστυνομίας] του παρόντος άρθρου και τα ζητήματα ανάθεσης σε αυτούς επιπλέον αρμοδιοτήτων που αφορούν ιδίως την αστυνομία τάξης. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη καθορίζονται τα επιμέρους θέματα άσκησης των αρμοδιοτήτων της παραγράφου 4 καθώς και ζητήματα λειτουργικής συνεργασίας με τους οικείους δήμους ιδίως μέσω της από κοινού κατάρτισης ετήσιων σχεδίων δράσης».

1.2 Τα αίτια της κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας με το ν. 4172/2013

Προκειμένου να κατανοηθούν οι βαθύτεροι λόγοι που η υπηρεσία της Δ.Α. απετέλεσε πολύτιμο αρωγό στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος καθιστώντας εξ αυτού του λόγου την απόφαση του νομοθέτη για την κατάργησή της όχι μόνον άστοχη επιλογή, αλλά κυρίως παράνομη πράξη και ιδιωτεία, εκ του αποτελέσματος κρινόμενη, κρίνεται σκόπιμη η επισκόπηση των εισηγητικών εκθέσεων των βασικών νόμων που αφορούν την υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας και η συγκριτική αποτίμηση μεταξύ τους, κατά τη χρονική ακολουθία που διαδέχθηκαν ο ένας τον άλλον.

1.3. Το ιστορικό πλαίσιο του καταργητικού νόμου

Κρίνεται σκόπιμο για την πρόοδο της παρούσας μελέτης και την αντίληψη της χρείας της θέσπισης του υπό κρίση νομοθετικού μέτρου περί καταργήσεως της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας να αναγνωστεί το ιστορικό πλαίσιο του ν. 4172/2013, που εισέφερε παράλληλα με το νέο Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και την κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας στην ελληνική έννομη τάξη εις εκτέλεση του β' Μνημονίου και συγκεκριμένα του ν. 4046/2012. Έτσι, ενώ το Μάρτιο του 2010 τα ταμειακά διαθέσιμα και τα προβλεπόμενα έσοδα του κράτους δεν ήταν δυνατόν να καλύψουν τις υπάρχουσες ανάγκες λειτουργίας του κράτους και το υφιστάμενο χρέος και οι αγορές έκλεισαν για την Ελλάδα, μετά τις άστοχες και ερασιτεχνικές πολιτικές που ασκήθηκαν εκείνη την περίοδο, αλλά και η καταστροφική οικονομική πολιτική των προηγούμενων ετών, ο μονόδρομος, πλέον, ήταν η προσφυγή στους διεθνείς οργανισμούς στους οποίους συμμετείχε η Ελλάδα ως μέλος⁵¹³.

Αποφασίστηκε, λοιπόν, να παρασχεθεί χρηματοδοτικό πακέτο στήριξης της Ελλάδας, κατόπιν αλληπάλληλων ωσμώνσεων σε επίπεδο διεθνών, ευρωπαϊκών και διακρατικών σχέσεων, το οποίο οριστικοποιήθηκε το Μάιο του 2010 με τη συμφωνία μεταξύ Eurogroup, Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της ελληνικής κυβέρνησης,

⁵¹³ Μαντζούφας Παν., Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 17.

γνωστή ως «Μνημόνιο»⁵¹⁴. Κατ' ουσίαν, το «Μνημόνιο Συνεννόησης» χωρίστηκε σε τρία επιμέρους μνημόνια⁵¹⁵, τα κείμενα των οποίων ενσωματώθηκαν στο ν. 3845/2010 ως παραρτήματα⁵¹⁶. Ο ν. 3845/2010 προέβλεπε τη λήψη διαδοχικών μέτρων με σκοπό τη δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας, και τα μέτρα αυτά αφορούσαν τη μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα, την περικοπή επιδομάτων, την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος για την αύξηση των εσόδων με αύξηση του ΦΠΑ, την κατάργηση των φοροαπαλλαγών, αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση και τις συντάξεις με αυξήσεις ορίων ηλικίας και περικοπή δαπανών στα λειτουργικά έξοδα των υπουργείων και του ευρύτερου δημοσίου τομέα και εν γένει ρυθμίσεις με άμεσο στόχο τη μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος εντός αυστηρού χρονοδιαγράμματος⁵¹⁷.

Κατ' ακολουθίαν, ψηφίστηκε ο νόμος 3985/2011 περί εγκρίσεως του πρώτου Μεσοπροθέσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, το οποίο συνιστά, κατά τα προαναφερθέντα, το βασικό πλαίσιο των δημοσιονομικών μεσοπρόθεσμων στόχων και προβλέψεων της γενικής κυβέρνησης για την οριζόμενη χρονική περίοδο και αποτυπώνει τις αναληφθείσες δεσμεύσεις της γενικής κυβέρνησης αναφορικά με τα έσοδα και τις δαπάνες της. Εν συνεχεία, ενισχύθηκε η δημοσιονομική προσαρμογή με νέους νόμους και νέα υιοθετηθέντα μέτρα, όπως είναι ο ν. 3986/2011, καθώς και ο ν. 4046/2012, ο οποίος συνιστά το μοχλό ενσωμάτωσης του δεύτερου μηχανισμού στήριξης, στο μέτρο που υιοθετούσε όλα τα σχέδια και τις συμβάσεις γνωστές ως μνημόνιο II⁵¹⁸. Ο δε ν. 4093/2012 δια της ψηφίσεώς του ενέκρινε το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής για τα έτη 2013-2016 καθώς και τα μέτρα εφαρμογής αυτού⁵¹⁹.

Προς το σκοπό της υλοποίησης των δημοσιονομικών μεσοπρόθεσμων στόχων, που συμφωνήθηκαν με τα «Μνημόνιο Συνεννόησης», ψηφίστηκαν στη βουλή διάφοροι νόμοι όπως ο ν. 3986/2011, 4093/2012, 4172/2013 κ.α. με τους οποίους οι

⁵¹⁴ Του ιδίου, σ. 19.

⁵¹⁵ Ούτως, αξιολογούταν η τρέχουσα κατάσταση, ενσωματώνονταν ένα πλάνο αναφορικά με την ακολουθητέα πορεία της ελληνικής οικονομίας για την επερχόμενη τριετία και εκ παραλλήλου προβλεπόταν η λήψη μέτρων για την επίτευξη στόχων και την επιστροφή της Ελλάδας στις αγορές το 2012. Βλ. Μαντζούφα Παν., Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 19.

⁵¹⁶ Μαντζούφας Παν., Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, ό.π., σ. 19.

⁵¹⁷ Του ιδίου, σ. 20, επ..

⁵¹⁸ Του ιδίου, σ. 26-27.

⁵¹⁹ Του ιδίου, σ. 27.

μνημονιακές δεσμεύσεις περνούσαν ως νομοθετικά μέτρα κατά τους ειδικότερους ορισμούς. Ο ν. 4172/2013 ήταν ένας εξ αυτών και τιτλοφορείται «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».

Εκ της αναγνώσεως του γενικού μέρους της αιτιολογικής έκθεσης επί του ν. 4172/2013, η οποία παρίσταται αρκούντως ελλειπτική εν σχέσει προς το μέγεθος των συνεπειών που οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις επάγονται, προκύπτει η προσπάθεια του νομοθέτη να αποτυπώσει τη μελανή οικονομική κατάσταση του ελληνικού κράτους, που βουλιάζει βαθιά στη δημοσιονομική κρίση που έχει ξεσπάσει, την ανάγκη υιοθέτησης σκληρών μέτρων για την αλλαγή της εικόνας αυτής, καθώς επίσης θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αναδύεται μία νότα αισιοδοξίας για την πορεία της χώρας μέχρι τώρα εξ αιτίας των διαρθρωτικών μέτρων που έχουν ληφθεί και επιφέρει ορισμένα αποτελέσματα. Το γενικό μέρος της εισηγητικής αναλώνεται στη σπουδαιότητα και την ανάγκη νομοθέτησης ενός νέου Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος ενώ ουδαμόθεν προκύπτει η μνεία για τον ξαφνικό θάνατο της Δημοτικής Αστυνομίας. Προς το τέλος της Έκθεσης μόνον γίνεται μία νεφελώδης αναφορά σε «... αλλαγές και επείγοντα μέτρα που στόχο έχουν να επαναφέρουν τη χώρα το συντομότερο δυνατό σε τροχιά δημοσιονομικής σταθερότητας και βιωσιμότητας και την αποκατάσταση της φθίνουσας ανταγωνιστικότητας της οικονομίας μας μέσα από την εξυγίανση της λειτουργίας των ΟΤΑ, την εξοικονόμηση πόρων, την αποκατάσταση της διαφάνειας στη διαχείριση και λειτουργία των υποδομών υγείας και τη δραστική βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας για τους πολίτες, τον εκσυγχρονισμό των ασφαλιστικών φορέων και τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας, τη βελτίωση και εξορθολογισμό στην απονομή της δικαιοσύνης κ.ά.. Η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, η προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών και η τήρηση των διεθνών υποχρεώσεών μας αποτελούν προτεραιότητα και αναγκαία συνθήκη για την επιβίωση και την ανάταξη της χώρας⁵²⁰».

⁵²⁰ Το πλήρες κείμενο του γενικού μέρους της αιτιολογικής έκθεσης έχει ως εξής: «Η χώρα μας προχωρά με σταθερούς ρυθμούς στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και ήδη έχει καταφέρει τη μεγαλύτερη μείωση του ελλείμματος που έχει επιτευχθεί ποτέ σε οποιαδήποτε άλλη χώρα της Ευρωζώνης μέσα σε τρία χρόνια. Η προσπάθεια αυτή δεν αφορά μόνο τον εξορθολογισμό του δημόσιου τομέα αλλά συμπλέκεται με την αποκατάσταση της διαφάνειας, της χρηστής διαχείρισης και του σεβασμού στον Έλληνα φορολογούμενο, που δικαιούται να λαμβάνει αξιοπρεπείς δημόσιες υπηρεσίες και αγαθά, καθώς και με την αποκατάσταση του κύρους και της αξιοπιστίας της χώρας, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επάνοδο της χώρας σε τροχιά ανάπτυξης και για την εξασφάλιση της οικονομικής μας

Εν συνεχεία, η αιτιολογική έκθεση στη διάταξη του άρθρου 81 του εν λόγω νόμου 4172/2013, που αφορά στην κατάργηση των θέσεων του κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας, είναι ομοίως λακωνική και προτείνει την κατάργηση των θέσεων κλάδου ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ το πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος κινητικότητας σκοπώντας των εξορθολογισμό της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού, ενώ στην επόμενη παράγραφο λαμβάνεται ειδική μέριμνα για ορισμένες ειδικές κατηγορίες πολιτών στις οποίες επιβάλλεται η αυξημένη προστασία από την Πολιτεία⁵²¹.

ανεξαρτησίας και αυτονομίας. Στόχος είναι ένα κράτος που μπορεί να χρηματοδοτείται με τις δικές του δυνάμεις χωρίς ελλείμματα και αλόγιστες ανάγκες δανεισμού. Ήδη, υπάρχουν ενθαρρυντικά σημάδια ανάκαμψης. Η βραχυπρόθεσμη πορεία των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών είναι γενικά συμβατή με τις μεσοπρόθεσμες μακροοικονομικές προβλέψεις του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Ο ρυθμός συρρίκνωσης του παραγόμενου προϊόντος έχει επιβραδυνθεί, ενώ σειρά δεικτών που σχετίζονται με τη ρευστότητα και την εμπιστοσύνη καταναλωτών και επιχειρήσεων προς την ελληνική οικονομία αποτελούν θετικές ενδείξεις για τη μεσοπρόθεσμη πορεία της οικονομικής δραστηριότητας. Παράλληλα, παρατηρείται σταδιακή μείωση των τιμών, η οποία εν μέρει περιορίζει τη μείωση των πραγματικών εισοδημάτων και της προσαρμογής του μισθολογικού κόστους. Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας έχει ήδη συμβάλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας κόστους, ανακτώντας το μεγαλύτερο μέρος της απώλειας ανταγωνιστικότητας της προηγούμενης δεκαετίας. Η εξέλιξη αυτή σε συνάρτηση με τη θετική συμβολή των εξαγωγών στην προσαρμογή του ελλείμματος του εξωτερικού τομέα ενισχύει τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές για ένα εξαγωγικού τύπου πρότυπο οικονομικής μεγέθυνσης. Η βελτίωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών αντανακλάται στην παρατηρούμενη αύξηση των άμεσων ξένων επενδύσεων στη χώρα. Βέβαια, στον αντίποδα των θετικών εξελίξεων, η σημαντική αύξηση της ανεργίας, ιδίως για τους νέους ηλικίας 15-24, σηματοδοτεί υψηλό κοινωνικό κόστος. Η αποκατάσταση, όμως, της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία σε συνδυασμό με την ολοκλήρωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων θα ενισχύσει την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας μακροπρόθεσμα. Η προσπάθεια συνεχίζεται και εντείνεται σε τομείς, όπου η χώρα μας είναι υποχρεωμένη να αφήσει πίσω της τη λογική της προσωρινής διαχείρισης και της αδιαφάνειας, όπως στη φορολογική νομοθεσία και διοίκηση. Με το παρόν νομοσχέδιο εισάγεται ο νέος Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, με τον οποίο επιδιώκεται η δημιουργία μιας δίκαιης βάσης αναδιανομής του εισοδήματος, μιας σταθερής πηγής χρηματοδότησης των δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών και, παράλληλα, η δημιουργία ενός Κώδικα εύληπτου, κατανοητού και προσιτού στον κάθε πολίτη προκειμένου να επαναθεμελιώσουμε συνθήκες εμπιστοσύνης και σταθερότητας στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον και να θέσουμε τις προϋποθέσεις ώστε η φορολογική διοίκηση να μπορεί να αντιμετωπίσει τη μεγαλύτερη πηγή οικονομικής αδικίας που είναι η φοροδιαφυγή. Παράλληλα, με το παρόν νομοσχέδιο προωθούνται αλλαγές και επείγοντα μέτρα που στόχο έχουν να επαναφέρουν τη χώρα το συντομότερο δυνατό σε τροχιά δημοσιονομικής σταθερότητας και βιωσιμότητας και την αποκατάσταση της φθίνουσας ανταγωνιστικότητας της οικονομίας μας μέσα από την εξυγίανση της λειτουργίας των ΟΤΑ, την εξοικονόμηση πόρων, την αποκατάσταση της διαφάνειας στη διαχείριση και λειτουργία των υποδομών υγείας και τη δραστική βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας για τους πολίτες, τον εκσυγχρονισμό των ασφαλιστικών φορέων και τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας, τη βελτίωση και εξορθολογισμό στην απονομή της δικαιοσύνης κ.ά.. Η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, η προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών και η τήρηση των διεθνών υποχρεώσεών μας αποτελούν προτεραιότητα και αναγκαία συνθήκη για την επιβίωση και την ανάπτυξη της χώρας».

⁵²¹ Το πλήρες κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης επί του άρθρου 81 του ν. 4172/2013 έχει ως εξής: «Κατάργηση θέσεων κλάδου δημοτικής αστυνομίας - Με την παράγραφο 1 προτείνεται η κατάργηση των

Συμπερασματικά, η εν λόγω εισηγητική έκθεση παρίσταται κατάδηλα περιγραφική και ελλειπτική ως προς την αιτιολόγηση της ανάγκης της κατάργησης της υπηρεσίας και εκπλήσσει δυσάρεστα για ακόμη μία φορά η απουσία ύπαρξης και παραπομπής σε αυτήν ειδικής μελέτης για το εισηγούμενο μέτρο της κατάργησης της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας.

Εν κατακλείδι, η εντύπωση που αποκομίζεται από την ανάγνωση της προκείμενης εισηγητικής έκθεσης είναι η τελεσφόρηση της καταστροφής ‘εν κρυφώ και παραβύστω’ μίας υπηρεσίας που με πολύ κόπο και με συνεχείς νομοθετικές παρεμβάσεις διαμορφώθηκε και σχεδόν τελειοποιήθηκε ως λειτουργικός βραχίονας της τοπικής ελληνικής κοινωνίας.

1.4. Το δυσαναπλήρωτο κενό της κατάργησης

Όταν καταργήθηκε η υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας υπήρξε νομοθετική πρόβλεψη για τη μεταβίβαση αυτών με αποτέλεσμα κάποιες αρμοδιότητές της να ασκούνται παράλληλα και από την ΕΛ.ΑΣ. και από τους δημοτικούς υπαλλήλους των δήμων. Αποτέλεσμα αυτής της κακής –για ακόμη μία φορά– νομοθέτησης με παράλληλες και αλληλοκαλυπτόμενες αρμοδιότητες ήταν η γένεση της πρακτικής από τους δήμους να επιβάλουν πρόστιμα κατά τον Κ.Ο.Κ. αντί των δημοτικών αστυνομικών, οι θέσεις των οποίων καταργήθηκαν, οι δημοτικοί υπάλληλοι αυτών.

Με μία ανακοίνωσή⁵²² της η ΠΟΕ-ΟΤΑ υποστηρίζει ότι οι αρμοδιότητες ελέγχου της στάθμευσης που αποτελούσαν μέχρι την 22-9-2013 αντικείμενο αρμοδιοτήτων της δημοτικής αστυνομίας δυνάμει της διάταξης του άρθρου 81§4 του ν. 4172/2013, από της καταργήσεως αυτής ασκούνται επί τη βάση εσφαλμένης ερμηνείας των κρίσιμων νόμων. Ειδικότερα, λαμβανομένων υπόψη των ρυθμίσεων

θέσεων του κλάδου ΠΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΤΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΔΕ Δημοτικής Αστυνομίας και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας, στο πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος κινητικότητας και με σκοπό τον εξορθολογισμό της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού. Με την παράγραφο 2 λαμβάνεται η απαιτούμενη ειδική μέριμνα για ορισμένους από τους υπαλλήλους της παραγράφου 1, με βάση κοινωνικά κριτήρια που επιβάλλουν την αυξημένη προστασία από την Πολιτεία ειδικών κατηγοριών πολιτών. Η παράγραφος 4 ρυθμίζει τα απαραίτητα ζητήματα αναφορικά με την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων. Επισημαίνεται ότι η έναρξη ισχύος του παρόντος άρθρου είναι η 23η.9.2013».

⁵²² Δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα <http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/poe-ota-den-isxioun-oi-kliseis-prou-kounoun-oi-dimoi>. Το πλήρες κείμενο της ανακοίνωσης της ΠΟΕ-ΟΤΑ επισυνάπτεται και στο επίμετρο της παρούσας μελέτης.

των διατάξεων των άρθρων 81§4 του Ν.4172/2013⁵²³, 2§6 ν. 3731/2008⁵²⁴, 1 περιπτώσεις 8 και 9 του Ν.3731/2008⁵²⁵, άρθρο 2§2 του ν. 3731/2008⁵²⁶, άρθρο 15§1 του ν. 3731/2008⁵²⁷ κ.α. αναφέρει πως από τους δήμους γίνεται εσφαλμένως διασταλτική ερμηνεία του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου σύμφωνα με την οποία «με απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου μπορούν να ασκηθούν οι προαναφερόμενες αρμοδιότητες του Κ.Ο.Κ., που ασκούσε το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, από Δημοτικούς Υπαλλήλους οποιουδήποτε κλάδου και ειδικότητας, οι οποίοι σημειωτέον φέρουν πολιτική περιβολή, αντίθετα με τη Δημοτική Αστυνομία». Έτσι, λοιπόν, συνεχίζει η ΠΟΕ-ΟΤΑ με το επιχείρημα ότι «κάνοντας «τυφλή» εφαρμογή του άρθρου 81, παρ. 4 του Ν.4172/2013, θα μπορούν Δημοτικοί Υπάλληλοι με πολιτική περιβολή οποιουδήποτε κλάδου ή ειδικότητας να ρυθμίζουν την κυκλοφορία των οχημάτων(!), να σταματούν οχήματα, που διέρχονται σε πεζοδρόμους ή πλατείες, να ελέγχουν οχήματα για εκπομπή θορύβων, να κόβουν κλήσεις σε πεζούς που παραβιάζουν τον Κ.Ο.Κ., να βεβαιώνουν παραβάσεις παράνομης στάθμευσης σε οχήματα, και μάλιστα να αφαιρούν και πινακίδες κυκλοφορίας και άδειες οδήγησης (διοικητικά μέτρα του άρθρου 103 του Κ.Ο.Κ.)». Καταλήγει δε η ανακοίνωση της ΠΟΕ-ΟΤΑ ως προς το σημείο τούτο ότι

⁵²³ «Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου μπορεί να καθορίζεται η παράλληλη άσκηση μίας ή περισσότερων εκ των ανωτέρω αρμοδιοτήτων από υπαλλήλους του δήμου, κατόπιν ορισμού αυτών με απόφαση του δημάρχου. Με την ίδια απόφασή του δημοτικού συμβουλίου δύναται να καθορίζεται επίσης ο αριθμός των αναγκαίων υπαλλήλων, η διάρκεια άσκησης της αρμοδιότητας, οι ώρες απασχόλησης των υπαλλήλων, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια αναφορικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών».

⁵²⁴ «Για τα παραπτώματα που διώκονται ποινικά, το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας ενεργεί καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου, κατά την ειδικότερη πρόβλεψη του άρθρου 34 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, για όσα αδικήματα ανήκουν στην αρμοδιότητα του».

⁵²⁵ Το κείμενο των διατάξεων έχει ως εξής: «(8) Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων που αφορούν στην κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, στην επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του ν. 2696/1999, όπως ισχύει, για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονται στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζοδρόμους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους που δεν προορίζονται για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται, παράλληλα και κατά περίπτωση, και από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) και το Λιμενικό Σώμα. Όταν κατά την άσκηση τους επιλαμβάνονται η Δημοτική Αστυνομία και η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα, ταυτόχρονα, το συντονισμό έχει η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα, κατά περίπτωση..(9) Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων, που αφορούν στη ρύθμιση της κυκλοφορίας με υποδείξεις και σήματα των τροχονόμων στο δημοτικό οδικό δίκτυο και στα τμήματα του εθνικού και επαρχιακού δικτύου που διέρχονται μέσα από κατοικημένες περιοχές. Η αρμοδιότητα αυτή εξακολουθεί να ασκείται, παραλλήλως και κατά περίπτωση, από την Ελληνική Αστυνομία».

⁵²⁶ Η Δημοτική Αστυνομία «αποτελείται από ειδικό ένστολο προσωπικό, το οποίο έχει λάβει ειδική εκπαίδευση».

⁵²⁷ Το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας «κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του φέρει στολή, της οποίας ο τύπος, τα διακριτικά γνωρίσματα, που καθορίζουν την ιεραρχική διαβάθμιση, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια, ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών».

«μόνο αστυνομικά όργανα δύνανται να επιβάλλουν τις κυρώσεις του Κ.Ο.Κ., και τα όργανα αυτά είναι η Ελληνική Αστυνομία, το Λιμενικό Σώμα, και μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2013 η Δημοτική Αστυνομία (με επιφύλαξη ίσως σε κάποιες περιπτώσεις για σχετική δικαιοδοσία της Στρατονομίας/Αερονομίας/Ναυτονομίας)».

Επιπλέον, αναφέρεται στην παρατιθέμενη ανακοίνωση και εν σχέσει προς τα διαδικαστικά ζητήματα της επιβολής των πράξεων βεβαίωσης παραβάσεων κατόπιν διεξαγωγής ελέγχων κατά τις διατάξεις του Κ.Ο.Κ. ότι *«η καταχώρηση των πράξεων βεβαίωσης παραβάσεων από το Δήμο Αθηναίων δεν γίνεται σύμφωνα με όσα ρητά προβλέπει η παραπάνω Υπουργική Απόφαση, αλλά σε έντυπο διαφορετικού τύπου με την χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή χειρός (PDA), και μάλιστα χωρίς το όργανο που βεβαιώνει την κλήση να χρησιμοποιεί αποτυπωτικό χάρτη (CARBON) ή ειδικό αποτυπωτικό χάρτη (carbonize), και χωρίς να γίνεται ομοιόμορφη συμπλήρωση των τεσσάρων εντύπων, όπως προβλέπει η κοινή Υπουργική Απόφαση. Αντίθετα γίνεται επιτόπια εκτύπωση σε δύο αντίτυπα και υπογράφεται ξεχωριστά το κάθε αντίτυπο, γεγονός που εκ των πραγμάτων καθιστά τα διάφορα αντίτυπα μη πανομοιότυπα. Επιπλέον το ψηφιακό πρωτότυπο διατηρείται σε διακομιστή (server) ως ανυπόγραφο έγγραφο, καθώς δεν φέρει ψηφιακή υπογραφή από τον βεβαιούντα υπάλληλο».* Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει είναι ότι, πλην της αναρμοδιότητας των Δημοτικών Υπαλλήλων - λόγω ελλείψεως της ιδιότητας τους ως αστυνομικών οργάνων - προς βεβαίωση παραβάσεων, που αναλύθηκε ειδικότερα ανωτέρω, η βεβαίωση των παραβάσεων με τη χρήση *«PDA καθιστά άκυρο το σύνολο των κλήσεων που επιβάλλεται με αυτόν τον τρόπο».* Άρα, υφίσταται ακυρότητα και εξ αυτού του λόγου.

Περαιτέρω, κατά τη διάταξη του άρθρου 103 Κ.Ο.Κ. αναφορικά με την αφαίρεση πινακίδων και αδειών οδήγησης και εν σχέσει προς τη δυνατότητα των δημοτικών πλέον υπαλλήλων να προβούν σε αυτές τις διοικητικές κυρώσεις η ανακοίνωση επισημαίνει ότι *«για να αφαιρέσει κάποιος πινακίδες, ρητά ορίζεται ότι πρέπει να είναι προανακριτικός υπάλληλος, ιδιότητα που είχε το ειδικό ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, αλλά ιδιότητα που δεν έχουν οι υπάλληλοι των λοιπών κλάδων των Δήμων».*

Όπως είναι προφανές, η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας αποστέρησε τους Δήμους εσόδων που εξεύρισκαν από τις κλήσεις, και η ανάγκη αναπλήρωσής τους ώθησαν τα Δημοτικά Συμβούλια κατά τα αναφερόμενα στην ανακοίνωση της ΠΟΕ-ΟΤΑ *«σε πλειάδα Δήμων [να] έχουν πάρει σχετικές αποφάσεις για παράλληλη*

άσκηση αρμοδιοτήτων και [να] έχουν τροποποιήσει ανάλογα τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) τους». Τούτη η ανάγκη αναπλήρωσης των απολεσθέντων εσόδων από την κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας απετέλεσε, όπως προαναφέρθηκε, κι έναν από τους ρητούς λόγους στην εισηγητική έκθεση του ν. 4325/2015 για την επανασύσταση της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας.

Πρέπει να επισημανθεί ιδιαίτερα, η συμβολή της Δημοτικής Αστυνομίας στην δίωξη της παράνομης οικονομικής δραστηριότητας τα αποτελέσματα της οποίας δεν είναι μετρήσιμα μεγέθη μόνο για τις τοπικές κοινωνίες και τους Δήμους, αλλά επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά τη γενικότερη πορεία της οικονομικής πολιτικής της Χώρας.

Κοινή διαπίστωση από τους Παγκόσμιους και Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς αποτελεί το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι ανάμεσα στις Χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά παράνομης οικονομικής δραστηριότητας, δηλαδή εκείνης της οικονομικής δραστηριότητας που θα έπρεπε να περιλαμβάνεται στο εθνικό προϊόν, βάσει της εθνικολογιστικής πρακτικής, πλην όμως για διαφόρους λόγους δεν καθίσταται δυνατό να καταγραφεί από τις αρμόδιες στατιστικές υπηρεσίες μετρήσεως.

Από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ανακοινώθηκαν τα αποτελέσματα έρευνας που καταδεικνύουν ότι μέχρι το 2013 το ποσοστό του συνόλου των παράνομων προϊόντων που διακινούνται αγγίζει το 2,5% του παγκόσμιου εμπορίου. Αυτό, μεταφράζεται σε απώλειες εσόδων από τα κράτη έως και 461 δισ. δολάρια. Σύμφωνα με τη ίδια μελέτη η Ευρωπαϊκή Ένωση, εισήγαγε το 2013 τέτοιου είδους προϊόντα αξίας έως και 116 δισ. δολαρίων.

Προς επίρρωση των ανωτέρω θα αναφέρουμε και τα στοιχεία που δημοσιεύθηκαν, ενδεικτικό την εικόνας που προβάλλεται για την Χώρα μας, από τη διεθνή έρευνα του βρετανικού think tank "INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS", σύμφωνα με τα οποία η Ελλάδα είναι πρωταθλήτρια στην **παραοικονομία** ανάμεσα στις 21 χώρες - μέλη του ΟΟΣΑ που εξετάστηκαν. Η παραοικονομία, η λεγόμενη και «σκιώδη» οικονομία δεν αφορά μόνο το παράνομο εμπόριο, αλλά το παράνομο εμπόριο εμπεριέχεται σε αυτή και στην περίπτωση της Ελλάδας η έρευνα δείχνει πως **το 2012 άγγιξε το 24% του ΑΕΠ**, με το ποσοστό αυτό να υπολογίζεται στα 45 δισ. ευρώ απώλειες εσόδων για το κράτος.

Πιο πρόσφατα, σε σειρά μελετών που εκπόνησε το Γραφείο Διανοητικής Ιδιοκτησίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUIPO), κατά την περίοδο Μάρτιος 2015 - Σεπτέμβριος 2016, εκτιμήθηκε ότι κάθε χρόνο χάνονται περισσότερα από **48 δισ.** ευρώ, ή το **7,4 %** του συνόλου των **πωλήσεων**, λόγω της κυκλοφορίας προϊόντων απομίμησης στην αγορά στους τομείς των προϊόντων καλλωπισμού και προσωπικής φροντίδας, είδη ένδυσης, υπόδησης και συναφή συμπληρώματα, αθλητικά είδη, παιχνίδια, κοσμήματα και ρολόγια, τσάντες χειρός, ηχογραφημένη μουσική, αλκοολούχα ποτά και κρασιά και φαρμακευτικά σκευάσματα.

Επιπλέον, κάθε χρόνο η οικονομία της ΕΕ χάνει άλλα **35 δισ.** ευρώ λόγω των αλυσιδωτών επιπτώσεων σε άλλους κλάδους του παραεμπορίου (οι κατασκευαστές αγοράζουν λιγότερα αγαθά και υπηρεσίες από τους προμηθευτές) και ακόμη περισσότερο, οι παραπάνω μειωμένες πωλήσεις συνεπάγονται άμεση απώλεια ή μη δημιουργία περίπου **500.000 θέσεων εργασίας** στους συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας της ΕΕ. Η απώλειες σε θέσεις εργασίας αγγίζουν τις **800.000**, εάν προσθέσουμε και τους λοιπούς κλάδους.

Για την Ελλάδα, οι άμεσες απώλειες στους συγκεκριμένους τομείς ανέρχονται κάθε χρόνο σε **2,1 δισ.** ευρώ, ήτοι στο **15,6%** του συνόλου των πωλήσεων (**4η θέση**) και σε **24.600** θέσεις εργασίας τουλάχιστον (**1η θέση**).

Παράνομο εμπόριο θεωρείται η οποιαδήποτε και με οποιονδήποτε τρόπο διακίνηση προς πώληση εμπορευμάτων και ενδεικτικά (άρθρο 40 ν.4155/2013, Α-120), όσα κυκλοφορούν κατά παράβαση των διατάξεων του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών, διακινούνται στην αγορά χωρίς τα νόμιμα παραστατικά, διατίθενται χωρίς την απαιτούμενη άδεια ασκήσεως επιτηδεύματος, συνιστούν παράνομη απομίμηση προϊόντων ή διακινούνται κατά παράβαση των σχετικών με την προστασία των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας διατάξεων της κοινοτικής τελωνειακής νομοθεσίας και του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα (ν. 2960/2001, Α' 265). Ανήκει δε, σε ένα ευρύτερο κύκλο παραβατικότητας και συνυπάρχει ενίοτε με άλλες μορφές παρανομίας όπως την φοροδιαφυγή, το λαθρεμπόριο, την παράβαση πνευματικών δικαιωμάτων και το πλαίσιο χρήσης εμπορικού σήματος, από τις οποίες θα πρέπει να διακριθεί.

Κατά συνέπεια, η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας εκτός από τις συνέπειες που είχε στην οικονομία της Χώρας και το πλήγμα που δέχτηκε το νόμιμο

εμπόριο και ο υγιής ανταγωνισμός επέφερε σημαντικές μειώσεις στα έσοδα των Δήμων.

Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι τα συνολικά εισπραχθέντα έσοδα των Δήμων επηρεάστηκαν αρνητικά από τη μείωση στα εισπραχθέντα έσοδα συγκεκριμένων Κ.Α.Ε. (στους οποίους επιλαμβάνονταν η Δημοτική Αστυνομία) για τη χρονική περίοδο 2013-2015, η οποία ήταν της τάξεως του **10,37%**. Κάτι αντίστοιχο συνέβη και με τον Δήμο Αθηναίων, τα εισπραχθέντα έσοδα του οποίου μειώθηκαν την τριετία 2013-2015 σε ποσοστό **12,73%**.

1.5. Οι ατελέσφορες προσπάθειες ανασύστασης της Δημοτικής Αστυνομίας

Προ της ψηφίσεως του νέου ν. 4325/2015 για την επανασύσταση του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας, εξεδόθη ένα σχέδιο προεδρικού διατάγματος το έτος 2014 για την επανασύστασή της, το οποίο έλαβε την υπ' αριθ. 308/2014 θετική γνωμοδότηση από το Ε' Τμήμα του ΣτΕ. Το σχέδιο τούτο προτάθηκε από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών κατ' επίκληση εξουσιοδοτικών διατάξεων νόμων⁵²⁸ Στη διάταξη δε του άρθρου 81 του ν.4172/2013 που κατήργησε τη Δημοτική Αστυνομία ως αυτοτελή υπηρεσία των Δήμων αναφέρεται ότι με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζονται τα θέματα σύστασης, οργάνωσης και λειτουργίας των Υπηρεσιών της Ελληνικής Αστυνομίας, στις οποίες εντάσσονται οι υπάλληλοι της Δημοτικής Αστυνομίας που καταργείται, καθώς και τα ζητήματα ανάθεσης σε αυτούς επιπλέον αρμοδιοτήτων που αφορούν ιδίως την αστυνομία τάξης. Σε αυτό το νομοθετικό πλαίσιο, το προταθέν σχέδιο πδ προέβλεπε όχι την ανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας ως αυτοτελούς υπηρεσίας ως προϋπήρχε, τουναντίον τη συνέστησε και την οργάνωσε ως υπηρεσίες Δημοτικής Αστυνόμευσης της ΕΛ.ΑΣ.

Ειδικότερα, το σχέδιο του πδ προέβλεπε στο Α' Κεφάλαιο τη σύσταση

⁵²⁸ Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, των εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 81§§1 και 4 του ν. 4172/2013, του άρθρου 39§1 του ν. 4249/2014, των άρθρων 8§5 και 11§§1 (περ. α', β', στ') και 6 του ν. 1481/1984 και του άρθρου 28§1 του ν. 2800/2000.

Υπηρεσιών Δημοτικής Αστυνόμευσης στις Διευθύνσεις Αστυνομίας των Γενικών Αστυνομικών Διευθύνσεων Αττικής και Θεσσαλονίκης και σε Περιφερειακές Αστυνομικές Διευθύνσεις (Π.Α.Δ.) ως Τμήματα Δημοτικής Αστυνόμευσης, τα οποία υπάγονται διοικητικά στις ως άνω Αστυνομικές Διευθύνσεις (άρθρο 1 του σχεδίου πδ). Παρατηρείται συνεπώς, πως, ενώ κατά το παλαιό καθεστώς η Δημοτική Αστυνομία αποτελούσε αυτοτελή υπηρεσία εντός των κόλπων του Δήμου και συστηνόταν σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου ή της Κοινότητας (άρθρο 2 του ν. 3731/2008), ο οποίος δια του Δημοτικού Συμβουλίου αποφάσιζε –και ακόμη αποφασίζει- τη σύσταση ή μη της Δημοτικής Αστυνομίας, όπως επί παραδείγματι συνέβη με τους δήμους Θερμαϊκού⁵²⁹ και Χανίων⁵³⁰, των οποίων τα δημοτικά συμβούλια αποφάσισαν τη μη σύσταση δημοτικής αστυνομίας με το νέο νόμο, με το προταθέν σχέδιο πδ θα ιδρύονταν Τμήματα Δημοτικής Αστυνόμευσης εντός των Διευθύνσεων Αστυνομίας αλλά με έδρα αυτή του ομώνυμου Δήμου. Ως εκ τούτου επρόκειτο για ένα οργανωτικό σχήμα τελείως διαφορετικό από το προηγούμενο, αλλά και το ισχύον με το νέο νόμο 4325/2015, ο οποίος διατήρησε το αρχικό καθεστώς σύστασης αυτοτελών υπηρεσιών εντός του Δήμου.

Εν συνεχεία, προτάθηκε η στελέχωση των Τμημάτων Δημοτικής Αστυνόμευσης με το αναγκαίο για τη λειτουργία τους αστυνομικό και πολιτικό προσωπικό καθώς και με τους δημοτικούς αστυνομικούς του άρθρου 81 παρ. 1 του ν. 4172/2013, ενώ η διάρθρωση των Τμημάτων έγινε σε Γραφεία όπως προβλέπονταν από το προταθέν πδ (άρθρο 2 του σχεδίου πδ). Με τη δεύτερη παράγραφο του ιδίου άρθρου 2 προτάθηκε η λειτουργία των Τμημάτων Δημοτικής Αστυνόμευσης επί 24ώρου βάσεως καθ' όλες τις ημέρες της εβδομάδας, ενώ περαιτέρω είχε προβλεφθεί η εκπλήρωση της αποστολής τους να συντελείται μέσω της κατάλληλης εναλλαγής του προσωπικού τους ιδίως σε ομάδες εποπτείας και ελέγχου. Στο δε άρθρο 3 του προταθέντος πδ προβλέφθηκε η σύσταση Γραφείων Δημοτικής Αστυνόμευσης σε κατονομαζόμενα Αστυνομικά Τμήματα.

Στο Β' Κεφάλαιο και αναφορικά με τις αρμοδιότητές τους, το προταθέν πδ προέβλεπε στο άρθρο 4 ότι οι «*δημοτικοί αστυνομικοί τελούν σε διαρκή ετοιμότητα*

⁵²⁹ Βλ. την υπ' αριθ. 325/2015 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου δημοσιευμένη στη Διαύγεια <file:///C:/Users/User/Downloads/..pdf>

⁵³⁰ <http://www.zougla.gr/greece/article/xoris-dimotiki-astinomia-ta-xania>

και θεωρείται ότι βρίσκονται σε διατεταγμένη υπηρεσία σε κάθε τόπο και χρόνο, κάθε φορά που βάσει των ισχυουσών διατάξεων και των εντολών των προϊσταμένων τους καθίσταται αναγκαία η παρέμβασή τους», κάτι που προβλεπόταν και επί καθεστώτος του καταργηθέντος ν. 3731/2008 και συγκεκριμένα στη διάταξη του άρθρου 2§4. Το ίδιο άρθρο 4 του σχεδίου πδ προέβλεπε περιοριστικά –αφού δεν υφίστατο η λέξη «ιδίως»- τριάντα μία αρμοδιότητες αντί των παλαιότερων είκοσι οκτώ που προέβλεπε ο ν. 3731/2008 για τη Αστυνομία. Αξίζει σε αυτό το σημείο να συγκρίνουμε τις αρμοδιότητες όπως ίσχυαν επί ν. 3731/2008 και όπως προτάθηκαν με το σχέδιο πδ.

Ειδικότερα, στο σχέδιο πδ πέραν των επιπλέον αρμοδιοτήτων που προτάθηκαν, παρατηρείται πως ως επί το πλείστον επαναλαμβάνονται οι αρμοδιότητες, όπως είναι διατυπωμένες στο κείμενο του άρθρου 1§1 του ν. 3137/2008 με μικρές αλλαγές και εν συνεχεία συμπληρώνονται με νέες αρμοδιότητες που προσθέτει το προτεινόμενο πδ. Έτσι, μέχρι και την υπ' αριθ. 14 και στο ν. 3137/2008 και στο σχέδιο πδ οι αρμοδιότητες είναι ταυτόσημες, με εξαίρεση τις υπ' αριθ. 8 και 9 όπου στο σχέδιο πδ παραλείπεται η συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΛ.ΑΣ. και του Λιμενικού. Η κατά το ν. 3731/2008 δεκάτη πέμπτη αρμοδιότητα (άρθρο 1§1 ν. 3731/2008), ήταν ότι η Δημοτική Αστυνομία «εκτελεί τις διοικητικές κυρώσεις που αφορούν τη λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων, των οποίων την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας χορηγούν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές», η οποία παραλείφθηκε από το κείμενο του σχεδίου πδ.

Κατά συνέπεια, οι τέσσερις επιπλέον αρμοδιότητες των δημοτικών αστυνομικών που συμπεριέλαβε το σχέδιο πδ ήταν οι εξής: **«28. ελέγχουν την τήρηση των διατάξεων για την απαγόρευση του καπνίσματος στους δημόσιους χώρους, 29. πραγματοποιούν πεζές και εποχούμενες περιπολίες, αυτοτελώς ή από κοινού με το αστυνομικό προσωπικό και επιλαμβάνονται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, κάθε συμβάντος αστυνομικού ενδιαφέροντος μέχρις αφίξεως των αρμοδίων αστυνομικών Υπηρεσιών, 30. εκτελούν καθήκοντα του οργάνου «Αστυνομικός της Γειτονιάς» όπως αυτά ορίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 74Α του π.δ. 141/1991(Α'58), 31. λαμβάνουν μέτρα τάξεως σε κοινωνικές, εορταστικές και πολιτιστικές εκδηλώσεις».**

Από τις προταθείσες αρμοδιότητες του σχεδίου πδ, ενδιαφέρον παρουσιάζει η εικοστή όγδοη σχετικά με την ελεγκτική αρμοδιότητα για τον αντικαπνιστικό νόμο

και αυτό διότι είχε δημιουργεί ένα ζήτημα ως εξής: ο αρχικός ν. 3731/2008 που προέβλεπε αποκλειστικά τις αρμοδιότητες των δημοτικών αστυνομικών, δεν συμπεριελάμβανε την προκείμενη ελεγκτική αρμοδιότητα για τον αντικαπνιστικό νόμο.

Στη συνέχεια, ο αντικαπνιστικός ν.3730/2008, όπως τροποποιήθηκε από τον ν.3868/2010, προέβλεπε ότι *«αρμόδιες αρχές για τον έλεγχο εφαρμογής του παρόντος, τη βεβαίωση των παραβάσεων και την επιβολή των κυρώσεων είναι οι Διευθύνσεις δημόσιας υγείας των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, η δημοτική αστυνομία, καθώς και οι λιμενικές αρχές στην περιοχή της ευθύνης τους»*. Κατόπιν τούτων, το Σωματείο Δημοτικών Αστυνομικών Αθήνας είχε επισημάνει ότι η ανάθεση της πρόσθετης αρμοδιότητας της δημοτικής αστυνομίας για τον έλεγχο και τη βεβαίωση προστίμων λόγω παραβίασης της αντικαπνιστικής νομοθεσίας επειδή δεν είχε περιληφθεί στον ν.3731/2008, ο οποίος προβλέπει τις αρμοδιότητες της δημοτικής αστυνομίας είναι "εντελώς παράνομη, καθώς δεν προβλέπεται στα 28 σημεία που ορίζουν αποκλειστικά τις αρμοδιότητές της και ότι στο μέτρο που η αρμοδιότητα είναι όντως παράνομη, τότε και το πρόστιμο θα μπορεί να ακυρωθεί δικαστικά, ύστερα από προσφυγή, ως επιβληθέν από αναρμόδιο όργανο"⁵³¹.

Ασφαλώς, διατυπώθηκαν νομικές τοποθετήσεις που υποστήριξαν το αντίθετο και συγκεκριμένα ότι *«[π]ρόκειται [όμως] για μια παρατήρηση περί παραβίασης της αρχής της "καλής νομοθέτησης" (good legislation), καθόσον το πρόβλημα συνδέεται με την νομοτεχνική αρτιότητα των ρυθμίσεων και την ευχερή πρόσβαση του πολίτη στη νομοθεσία. Δυστυχώς, η αρχή της "καλής νομοθέτησης" δεν αποτελεί ακόμη έναν δεσμευτικό νομικό κανόνα, ώστε να μιλάμε για "παράνομη ρύθμιση" όταν μια πρόσθετη αρμοδιότητα δεν προστίθεται στο κείμενο του "οργανωτικού νόμου", αλλά σε κάποιο παράπλευρο νομοθέτημα. Τόσο ο "οργανωτικός νόμος" όσο και ο νόμος για την απαγόρευση του καπνίσματος έχουν απολύτως την ίδια νομική ισχύ και ο έλεγχός τους μπορεί να γίνει μόνο με αναγωγή σε συνταγματικές διατάξεις που τυχόν παραβιάζουν. Η αρχή της ορθής νομοθέτησης, αλλά και ο κλειστός αριθμός των αρμοδιοτήτων της δημοτικής αστυνομίας δεν είναι βέβαια συνταγματικά κατοχυρωμένοι κανόνες, ώστε να μιλήσει κανείς για παράνομη αρμοδιότητα»⁵³²*. Προς άρση τούτης της αμφιβολίας και

⁵³¹ Βλ. http://elawyer.blogspot.gr/2010/10/blog-post_9213.html και το σχετικό δημοσίευμα στην Ελευθεροτυπία <http://www.enet.gr/?i=news.el.ellada&id=210572>.

⁵³² http://elawyer.blogspot.gr/2010/10/blog-post_9213.html

διαφωνίας, το σχέδιο του πδ συμπεριλαμβάνοντας τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα στις ρητά και αποκλειστικά αναφερόμενες αρμοδιότητες όδευσε προς την κατεύθυνση της διασάφησης των αρμοδιοτήτων κατά τις επιταγές της καλής νομοθέτησης και άρα κρίνεται ως θετική πρόταση.

Αντιθέτως, αναφορικά με την τριακοστή αρμοδιότητα κατά την οποία τα καθήκοντα του Αστυνομικού της Γειτονιάς θα επιτελούνται από τους δημοτικούς Αστυνομικούς, η προτεινόμενη αρμοδιότητα δεν κρίνεται θετική υπό την έποψη μετακύλισής της στους δημοτικούς αστυνομικούς και μη παραμονής της στην ΕΛ.ΑΣ. Ειδικότερα, επιχειρήθηκε κατ' ουσίαν η τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 74^Α του πδ 141/1991, στην οποία προβλεπόταν ότι Αστυνομικοί της Γειτονιάς δύνανται να είναι Ανθυπαστυνόμοι, Αρχιφύλακες και Αστυφύλακες, με τη συμπερίληψη και των Δημοτικών Αστυνομικών (βλ. άρθρο 11 του σχεδίου πδ). Με αυτόν τον τρόπο, όμως, θα συμφύρονταν ανεπίτρεπτα οι ρόλοι των διακριτών κατά τη νομοθεσία θεσμών και σίγουρα θα υπήρχε θεσμική αγκύλωση, αφού αν οι δημοτικοί αστυνομικοί δύνανται να επιτελούν το έργο των Αστυνομικών της Γειτονιάς, ποια εν τέλει η χρεία ύπαρξης του Αστυνομικού της Γειτονιάς; Οπότε, κρίνεται θετικό το γεγονός ότι ουδέποτε εξεδόθη το προταθέν πδ.

Στα επόμενα άρθρα 5 και 6 του σχεδίου πδ προβλέπονταν αναλυτικά οι υποχρεώσεις των δημοτικών αστυνομικών, καθώς και των διοικητών και υποδιοικητών Τμημάτων Δημοτικής Αστυνόμευσης. Εντύπωση προκαλεί η υποχρέωση των δημοτικών αστυνομικών υπ' αριθ. ζ' της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του σχεδίου πδ κατά την οποία οι δημοτικοί αστυνομικοί υποχρεούνται «να επιτηρούν τους δρόμους, τις πλατείες, τους δημόσιους κήπους και γενικά τους δημόσιους χώρους και εγκαταστάσεις που βρίσκονται στον τομέα τους και να ενημερώνουν άμεσα την Υπηρεσία τους σε κάθε περίπτωση που διαπιστώνουν βλάβες ή φθορές ή αντιλαμβάνονται κινδύνους που μπορεί να προκαλέσουν δυστυχήματα ή μπορούν να διαταράξουν την ομαλή κοινωνικοοικονομική ζωή της περιοχής, λαμβάνοντας παράλληλα, εφόσον αυτό είναι δυνατόν, τα αναγκαία μέτρα για την αποφυγή τυχόν ατυχημάτων», και η οποία περισσότερο έχει το χαρακτήρα αρμοδιότητας με συγκεκριμένο κανονιστικό χαρακτήρα και άρα έπρεπε να ενταχθεί στο προηγούμενο άρθρο περί αρμοδιοτήτων των δημοτικών αστυνομικών παρά αποτελεί υποχρέωση γενικής φύσεως.

Περαιτέρω, στο άρθρο 7 του σχεδίου πδ προβλέπονταν οι αρμοδιότητες των προϊσταμένων των Γραφείων Δημοτικής Αστυνομίας, με το άρθρο 8 προβλέπονται τα όργανα εσωτερικής υπηρεσίας στα συνιστώμενα τμήματα, ενώ στο επόμενο άρθρο 9 προβλέπονταν γενικές ρυθμίσεις και τροποποιήσεις διατάξεων που αφορούσαν και το προσωπικό της ΕΛ.ΑΣ. δίχως ρητή αναφορά σε συγκεκριμένες τροποποιούμενες αντίστοιχες διατάξεις. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι στο άρθρο 9§5 του σχεδίου πδ προβλεπόταν ότι *«Οι δημοτικοί αστυνομικοί κατά το χρόνο εκτέλεσης της υπηρεσίας τους φέρουν στολή, σήμα υπηρεσίας, σφυρίχτρα, αστυνομική ράβδο, χειροπέδες και συσκευή ασύρματης επικοινωνίας σύμφωνα με ειδικές εντολές»*, ενώ στο παρακάτω άρθρο 11 του σχεδίου πδ ενέτασσε του δημοτικούς αστυνομικούς στους Αστυνομικούς της Γειτονιάς, δίχως οιαδήποτε πρόβλεψη οι δημοτικοί αστυνομικοί να φέρουν πιστόλι ή πιο βαριά εξάρτυση για την αντιμετώπιση αναλόγου βαρύτητας περιστατικών, ούτε γίνεται μνεία για ανάλογη εκπαίδευσή τους.

Οι δε τέλος, μεταβατικές διατάξεις στο άρθρο 10 του σχεδίου πδ αφορούσαν περισσότερα ζητήματα της εμφάνισης των δημοτικών αστυνομικών, οι οποίοι απερίφραστα κατά τη διατύπωση του νόμου θεωρούνται ιδιαίτερης κατηγορίας προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας και τούτο θα εμφανιόταν με την αντικατάσταση του σήματος της Δ.Α. επί των στολών τους με το διακριτικό του Σώματος της ΕΛ.ΑΣ. Η ρητορική ερώτηση σκοπιμότητας εν προκειμένω, είναι το γιατί δεν εντασσόταν τότε εξ ολοκλήρου η δημοτική αστυνομία στην ΕΛ.ΑΣ με απλή μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων της Δ.Α. στην ΕΛ.ΑΣ.; Ποια η χρεία του δυισμού της ΕΛ.ΑΣ.;

Σε κάθε περίπτωση πάντως, το σχέδιο τούτο του πδ δεν εξεδόθη ποτέ, παρότι έλαβε το πράσινο φως από το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ. Στη νομοτεχνική επεξεργασία της οποίας επελήφθη το ΣτΕ, οι παρατηρήσεις που σημειώθηκαν από τα Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ αφορούσαν δευτερευούσης σημασίας ζητήματα όπως, μεταξύ άλλων, η προσαρμογή της ορολογίας των υπηρεσιών και των οργάνων που προβλέπονταν στο σχέδιο πδ προς τις διατάξεις του ν. 4281/2014, που εξεδόθη μεταγενέστερα της συντάξεως του σχεδίου του πδ και αφορούσε επί παραδείγματι την αντικατάσταση των Περιφερειακών Αστυνομικών Διευθύνσεων (Π.Α.Δ.), που δεν υφίσταντο πλέον, με τον όρο Διευθύνσεις Αστυνομίας καθώς και τη χρεία αναφορά των Γενικών Περιφερειακών Αστυνομικών Διευθύνσεων και των Γενικών Περιφερειακών Αστυνομικών Διευθυντών.

Εντούτοις, όπως αναφέρθηκε, το πδ που συνέστηνε τη Δημοτική Αστυνομία ως Υπηρεσία Δημοτικής Αστυνόμευσης της ΕΛ.ΑΣ. δεν εξεδόθη και το όλο εγχείρημα για την εκ βάθρων αλλαγή της Δ.Α. δεν τελεσφόρησε. Τούτο, μέχρι την αλλαγή της Κυβέρνησης έπειτα από τις διεξαχθείσες εκλογές της 25^{ης}-1-2015, η οποία νέα, πλέον, ηγεσία είχε άλλα σχέδια για τη Δημοτική Αστυνομία.

2. Επανασύσταση

2.1. Η επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας και τα αληθινά αίτια της κατάργησης

Μετά σχεδόν ένα έτος και δέκα μήνες ψηφίζεται από τη βουλή ο ν. 4325/11-5-2015 με τον οποίο επανιδρύεται η Δημοτική Αστυνομία. Ο νόμος αυτός τιτλοφορείται *«Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση - Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις»* και σκοπεί στην επανασύσταση υπηρεσιών και κλάδων που καταργήθηκαν δίχως «να έχει προηγηθεί διαδικασία αξιολόγησης, και το προσωπικό που τους στελέχωνε. Καθιερώνει επίσης μία διαδικασία κινητικότητας, ούτως ώστε να καλύπτονται οι άμεσες ανάγκες του δημοσίου, τόσο από το προσωπικό αυτό, όσο και από αδιόριστους επιτυχόντες του Α.Σ.Ε.Π.⁵³³». Από το νομοθέτη αξιολογείται σημαντικός ο νόμος κατά το ότι *«αποκαθιστά τη συνταγματική νομιμότητα και το σεβασμό της συλλογικής αυτονομίας τόσο στην ευρύτερη κοινωνία, όσο και στο εσωτερικό της διοίκησης⁵³⁴»*.

Πέραν της αναμόρφωσης δια της εκ νέου ρυθμίσεως του θεσμού της επίταξης συμφώνως προς το πνεύμα του συντακτικού νομοθέτη, στη συνέχεια η εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρει πως *«με τις διατάξεις του άρθρου 19 καταργούνται στην Ελληνική Αστυνομία οι θέσεις των πρώην δημοτικών αστυνομικών και επανασυστήνονται αυτοδικαίως, κατόπιν αιτήσεως τους, αντίστοιχες θέσεις και κλάδοι ΠΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΤΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΔΕ Δημοτικής Αστυνομίας και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας που είχαν καταργηθεί με το άρθρο 81 του ν. 4172/2013(Α'167). Η ρύθμιση επανασύστασης κλάδων της Δημοτικής Αστυνομίας, η*

⁵³³ Βλ. σχετική εισηγητική έκθεση.

⁵³⁴ Κατά την οικεία εισηγητική έκθεση.

οποία συντάχθηκε λαμβάνοντας υπόψη και τις σχετικές προτάσεις της ΚΕΔΕ, μετά από διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς και συνεννόηση με τα συναρμόδια υπουργεία, κρίνεται απαραίτητη, καθώς πρόκειται για μια υπηρεσία η οποία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την καθημερινή ζωή των πολιτών και προσπορίζει σημαντικά οικονομικά έσοδα στους δήμους». Εν συνεχεία, παρατίθενται συνοπτικά οι διατάξεις που περιέχονται ειδικότερα στο άρθρο 19, ενώ επισημαίνεται πως «[η] εν λόγω ρύθμιση κρίνεται απαραίτητη προκειμένου αφενός μεν, να επιτευχθεί η αποκατάσταση αυτών των υπαλλήλων, αφετέρου δε να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα οι υπηρεσιακές ανάγκες των Δήμων».

Συμπερασματικά, καθίσταται τοις πάσι πρόδηλη η γένεση ενός παραδόξου: η συνύπαρξη αφ' ενός της ανάγκης κατάργησης της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας ως καρπός της μνημονιακής πολιτικής του εξορθολογισμού και αφ' ετέρου η άμεση αναγκαιότητα μέσα σε λίγους μήνες ανασύστασής της συνεπεία της χρησιμότητάς της εξίσου λειτουργικά και οικονομικά –αφού όπως και η εισηγητική έκθεση του ν. 4325/2013 αναφέρει *«πρόκειται για μια υπηρεσία η οποία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την καθημερινή ζωή των πολιτών και προσπορίζει σημαντικά οικονομικά έσοδα στους δήμους»*. Η παραδοξολογία τούτη, με μία προσεκτικότερη ανάγνωση της περιρρέουσας ατμόσφαιρας στη χρονική συγκυρία δύναται να αρθεί δια της εγέρσεως επιχειρημάτων που και πολιτικά εξηγούνται –αλλαγή κυβέρνησης – και εκ της δύναμης του πραγματικού αιτιολογούνται. Το ότι η Δημοτική Αστυνομία με την επιτέλεση του έργου της εισέφερε στα δημοτικά ταμεία αρκετά έσοδα, ως προανεφέρθη, αποτελεί δεδομένο της κοινής πείρας, και η σχετική ενώ η τοποθέτηση συγγραφέως αναφορικά με το θιγόμενο ζήτημα παρίσταται αρκετά εύστοχη: *«η μέχρι τώρα λειτουργία της [Δημοτικής Αστυνομίας] στην Ελλάδα, έχει αναδείξει έναν καθαρά εισπρακτικό χαρακτήρα για τις ανάγκες του Δήμου⁵³⁵»*.

Σε κάθε περίπτωση, άξιο απορίας είναι το ότι ενώ ο πραγματικός λόγος κατάργησης δεν είναι ο εξορθολογισμός των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά η μείωση των δημοσίων δαπανών συνεπεία υποχρεωτικής εφαρμογής των μνημονιακών δεσμεύων, αποφασίσθηκε η κατάργηση μιας υπηρεσίας που ως επί τω πλείστον απέφερε έσοδα στους Δήμους. Ουδαμόθεν προκύπτει ότι συντάχθηκε μία μελέτη προλήψης της απόφασης κατάργησης της Δ.Α. στην οποία με οικονομικούς όρους να

⁵³⁵ Καραγιαννίδης Χαρ., Προς μία συμμετοχική αντεγκληματική πολιτική, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 278.

αποτιμάται το κέρδος από την κατάργηση εν σχέσει με τη λειτουργία και ειδικότερα αν το λειτουργικό κόστος για τον κάθε δήμο αναφορικά με την υπηρεσία της Δ.Α. υπερέβαινε τα έσοδα από την άσκηση των καθηκόντων της και σε καταφατική περίπτωση, αν ο δήμος θα μπορούσε να αντεπεξέλθει με κάλυψη των αναγκών δια της διάθεσης κλιμακίων δημοτικών υπαλλήλων προς αντικατάσταση της καταργηθείσας Δ.Α. Εφόσον, η απόφαση ελήφθη εν είδει προαισθήματος ότι οι Δήμοι θα υπερκεράσουν την απώλεια της ελεγκτικής τους υπηρεσίας περί Δημοτικής Αστυνόμευσης, η ζημιά ήδη είχε επισυμβεί, και δύο έτη μετά επήλθε με νόμο η ανασυγκρότηση της Δημοτικής Αστυνομίας.

Κατά συνέπεια, όταν καταργήθηκε η Δημοτική Αστυνομία ταυτοχρόνως δημιουργήθηκε ένα δυσαναπλήρωτο κενό στις λειτουργίες του δήμου, το οποίο ενέκειτο σε δυσλειτουργίες που ανέκυψαν κατά τα ειδικώς αναφερόμενα σε προηγούμενη παράγραφο.

2.2. Το νομικό πλαίσιο της επανασύστασης

Και ενώ η κατάσταση επανεκτιμάται από τη νέα κυβέρνηση, ο απόηχος της κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας παραμένει στεντόρειος, επί παραδείγματι η ανακοίνωση της ΠΟΕ – ΟΤΑ, όπως δημοσιεύθηκε⁵³⁶ στις 13-11-2013, καλεί τους δήμους είτε να συστήσουν νέα υπηρεσία εις αναπλήρωση του δυσαναπλήρωτου κενού της Δ.Α. είτε να διεκδικήσουν, όπως αναφέρει το διατυπούμενο κρεσέντο στον επίλογο της ανακοίνωσης, *«την αναίρεση της πραξικοπηματικής, παράλογης, επιπόλαιης και βεβιασμένης απόφασης κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας»*. Ακολουθώντας, οι συναφείς με το ζήτημα της Δ.Α. νομοθετικές πρωτοβουλίες κατά το έτος 2015, δεν περιλαμβάνουν την έκδοση του έτοιμου σχεδίου πδ, αλλά τουναντίον προτιμάται η ψήφιση ενός νέου νόμου και συγκεκριμένα του ν. 4325/2015.

Ειδικότερα, ο νέος ν. 4325/2015 στη διάταξη του άρθρου 19 τιτλοφορείται «Επανασύσταση Δημοτικής Αστυνομίας» και σε οκτώ παραγράφους κατά βάση καταργεί τις θέσεις των πρώην δημοτικών αστυνομικών στην ΕΛ.ΑΣ. και επανασυστήνει τις θέσεις και τους κλάδους της Δημοτικής Αστυνομίας που είχαν καταργηθεί με τη διάταξη του άρθρου 81§1 του ν.4172/2013. Επίσης, λαμβάνεται

⁵³⁶ <http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/poe-ota-den-isxioun-oi-kliseis-pou-kouvoun-oi-dimoi>

πρόνοια και για όσους επιθυμούν να παραμείνουν εντεταγμένοι στη ΕΛ.ΑΣ και τους χαρακτηρίζει ως ιδιαίτερης κατηγορίας ένστολο πολιτικό προσωπικό (άρθρο 19§1 περ.γ').

Περαιτέρω, στη διάταξη του άρθρου 19§3 προβλέπεται η αναμεταβίβαση στις Υπηρεσίες Δημοτικής Αστυνομίας των αρμοδιοτήτων που είχαν μεταβιβαστεί στην ΕΛ.ΑΣ., ενώ στην επόμενη περίπτωση (β') της ίδιας διάταξης (19§3) προβλέπεται η δυνατότητα της μη επανασύστασης Υπηρεσίας Δημοτικής Αστυνομίας με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και η δυνατότητα καθορισμού με σχετική τους απόφαση των αρμοδιοτήτων των συναφών με την εύρυθμη λειτουργία της πόλης τους που δεν θα ασκούνται από την ΕΛ.ΑΣ., των αρμοδίων Διευθύνσεων και των επιφορτιζομένων με την άσκησή τους διοικητικών υπαλλήλων καθώς και την αποτύπωση των αλλαγών τούτων στους Εσωτερικούς Οργανισμούς Λειτουργίας των Δήμων.

Συνεπεία τούτων, προβλέπει ρητά στη διάταξη του άρθρου 19§3 γ' ότι καταργούνται οι μονάδες από υπαλλήλους του δήμου που είχαν συσταθεί με δημοτικές αποφάσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της καταργηθείσας τότε Δ.Α. κατά τη διάταξη του άρθρου 81§4 του ν.4172/2013. Επιπλέον, στις επόμενες διατάξεις (9§§4-8) του νέου νόμου λαμβάνεται πρόνοια για ζητήματα οργανωτικά και υπηρεσιακά του προσωπικού της Υπηρεσίας Δημοτικής Αστυνομίας.

Ως εκ τούτου, παρατηρείται εν πρώτοις η προδήλως εκ διαμέτρου αλλαγή της επιλογής του οργανωτικού μοντέλου της δημοτικής αστυνόμευσης εν σχέσει με τις προθέσεις του σχεδίου πδ που προαναφέρθηκε και όπως εν τέλει αποτυπώθηκε στο νομοθέτημα ως προϊόν της βούλησης του νομοθέτη. Έτσι, ενώ το σχέδιο πδ προέβλεπε τη σύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας ως Υπηρεσία Δημοτικής Αστυνόμευσης εντός των κόλπων της ΕΛ.ΑΣ., ο νέος ν. 4325/2015 επέλεξε την ανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας ως είχε προ της κατάργησής της. Περαιτέρω δε, η σιωπή του νέου νόμου 4325/2015 αναφορικά με τις ειδικότερες αρμοδιότητες που θα ασκούνται από το προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας, τις υποχρεώσεις και συναφή ζητήματα των δημοτικών αστυνομικών, εκλαμβάνεται ως επανεφαρμογή των συναφών διατάξεων του ν. 3731/2008 ως είχε και ίσχυε προ καταργήσεως του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας με τη διάταξη του άρθρου 81 του ν. 4172/2013, ωσάν να μην είχε λάβει ουδέποτε χώρα η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας και απλά σαν να είχε παγώσει κατά το διαδραμόν χρονικό διάστημα ισχύος του ν. 4172/2013.

Σκόπιμο κρίνεται εν συνεχεία, να εξεταστεί το γεγονός της ανάγκης κατάργησης της δημοτικής αστυνομίας αφού γεννήθηκε η ανάγκη επανασύστασής της. Η πρώτη ανάγκη της κατάργησής της όπως αποτυπώθηκε με το ν. 4172/2013 υπηρετούσε τους σκοπούς ενός μνημονιακού νόμου που, όπως αναλύθηκε και στο οικείο κεφάλαιο, σκοπούσε τη μείωση των δημοσίων δαπανών, η οποία μεταφράσθηκε σε κατάργηση υπηρεσιών για εξοικονόμηση κονδυλίων που αφορούσαν την κάλυψη των μισθοδοτικών δαπανών του υπηρετούντος προσωπικού. Εξ όσων ανωτέρω, παρατέθηκαν, η ανάγκη της μείωσης των κονδυλίων, γέννησε την ανάγκη αναπλήρωσης του κενού της Δ.Α., αφού ως κυρίως ελεγκτικό όργανο με το έργο αυξάνονταν τα έσοδα των ΟΤΑ από τα πρόστιμα. Κατά αποτέλεσμα, ο φόβος να προληφθεί η ύφεση με μέτρα μνημονιακά, γέννησε περαιτέρω ύφεση, και σε αυτό το μικρό «θεσμικό κύκλωμα» είναι εκπληκτικό που επαληθεύονται οι οικονομικές θεωρίες που επηρεάζουν και επηρεάζονται από τους θεσμούς. Προκύπτει το ερώτημα λοιπόν κατά αναλογία με το ζήτημα του φαύλου κύκλου του δικαίου και του νόμου υπό την έποψη του ποιο προηγείται ποιου, για το αν η οικονομία επηρεάζει τους θεσμούς, όπως συνέβη επί σκοπών του νόμου 4172/2013 ή οι θεσμοί επηρεάζουν την οικονομία όπως επισυνέβη με το νέο νόμο 4325/2015;

Συμπερασματικά, η σχηματική απάντηση που δίδεται είναι πως η κανονιστική δύναμη του πραγματικού έχει μεγάλη δυναμική, ενώπιον της οποίας υποχωρούν και οι αρτιότερες θεωρητικές νομικές ή οικονομικές κατασκευές, νομικές όπως επί παραδείγματι συνέβη με τις αποφάσεις ΟλΣτΕ 3341/2013⁵³⁷, η οποία προάσπισε και

⁵³⁷ Κατά το σκεπτικό της ίδιας απόφασης «[ο]ι [ως άνω ρυθμίσεις] του άρθρου 24 του ν. 4014/2011 έχουν ως συνέπεια να ανατρέπεται, και σε κάθε περίπτωση να νοθεύεται, ο επιβαλλόμενος από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός, και να επέρχεται αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών και επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων, δεδομένου ότι η αναστολή αυτή επέρχεται με μόνη την υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου και των σχετικών δικαιολογητικών και την καταβολή του οριζόμενου στο νόμο ποσού ειδικού προστίμου, χωρίς την ειδική για κάθε αυθαίρετο κρίση αρμόδιου οργάνου της διοίκησης, ύστερα από εκτίμηση πολεοδομικών και κτιριολογικών κριτηρίων, που εξαρτώνται από το μέγεθος, τη χρήση, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και από τις επιπτώσεις της στο χώρο που την περιβάλλει, τη συνολική δηλαδή επιβάρυνση της περιοχής» και στο τέλος της ίδιας σκέψης υπ' αριθ. 18 της απόφασης η πλειοψηφία της Ολομέλειας κρίνει ότι «[Α]λλωστε, εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των επίμαχων διατάξεων. Κατά συνέπεια, οι ρυθμίσεις αυτές, για την εφαρμογή των οποίων εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις και οι οποίες τροποποιήθηκαν, μάλιστα, στη συνέχεια με τις μνημονεύμενες σε προηγούμενες σκέψεις διατάξεις, με σκοπό να καθίσταται ευχερέστερη, από άποψη διαδικασίας και αποδεικτικών μέσων, η υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών στο επίμαχο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης, έρχονται σε αντίθεση με τις

ενέμεινε στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος έναντι των οικονομικών εσόδων από την είσπραξη των προστίμων τακτοποίησης αυθαιρέτων και η σαρωτική αλλαγή της ίδιας πλειοψηφίας στην μεταγενέστερη απόφαση ΟλΣτΕ 1858/2015⁵³⁸ όπου η πλειοψηφούσα γνώμη δεν άντεξε στη βάσανο της κανονιστικής δύναμης του πραγματικού. Το αυτό και για τους δύο νόμους περί καταργήσεως και ανασυστάσεως της Δημοτικής Αστυνομίας.

3. Αξιολόγηση των ΟΛΣτΕ 15-17/2015 ΣτΕ αποφάσεων

Κατά τον ίδιο τρόπο που η κοινωνία ιστορικά οργανώνεται σε τάξεις προς διευκόλυνση της εκπροσώπησης και της διεκδίκησης των συμφερόντων εκάστης εξ αυτών με απώτερο σκοπό την εύρυθμη λειτουργία και εξασφάλιση των κοινωνικών απαιτήσεων, έτσι και το κράτος οργανώνεται εσωτερικά σε ειδικότερες δομές, τις υπηρεσίες, προς επίτευξη του ομοίου σκοπού της εύρυθμης λειτουργίας αυτού και τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος που εκάστη δημόσια υπηρεσία υπηρετεί.

Πολλάκις έχει διατυπωθεί σε σύσσωμη τη θεωρία και τη νομολογία⁵³⁹ πως η δημόσια υπηρεσία είναι εκείνη η οργανωτική δομή του Δημοσίου ή του ευρύτερου δημοσίου τομέα, η οποία δια των εντεταλμένων προς τούτο φορέων της έχει ταχθεί στη θεραπεία συγκεκριμένου δημοσίου συμφέροντος, μετερχόμενη, ως επί τω πλείστον, μέσων και μεθόδων δημοσίας εξουσίας εντός του πλαισίου της αρχής της νομιμότητας⁵⁴⁰. Η δημόσια υπηρεσία ιδρύεται βάσει τις ιεραρχίας των κανόνων

επιταγές που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος».

⁵³⁸ Κατά το σκεπτικό της ίδιας απόφασης στη σκέψη υπ' αριθ. 23 η πλειοψηφία της Ολομέλειας «[Υπό τα δεδομένα αυτά το Δικαστήριο,] χωρίς να αναιρεί την βασική γραμμή της νομολογίας, η οποία απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δομήσεως τον σχεδιασμό, οφείλει να λάβει υπ' όψιν του το πασιδύλο γεγονός, το οποίο εκίνησε τον νομοθέτη στις λύσεις και στα μέτρα του ν. 4178/2013, τ.ε. αφ' ενός το ανενεργό του μέτρου της κατεδαφίσεως επί σειρά δεκαετιών με τα αντίστοιχα αποτελέσματα και αφ' ετέρου την μαθηματικώς διαπιστωμένη αντικειμενική αδυναμία υλοποιήσεως του μέτρου αυτού σήμερα, σε αναφορά με όγκο και επιφάνειες, όπως ανωτέρω εκτέθηκε. Από τη βασική αυτή παραδοχή εκκινώντας και λαμβάνοντας υπ' όψιν το Δικαστήριο τη δέσμη μέτρων που θεσμοθετούνται προς αποτροπή συνεχίσεως της άνομης οικοδομικής δραστηριότητας για το μέλλον, κρίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, που αναφέρονται στα αυθαίρετα του παρελθόντος είναι συνταγματικώς ανεκτές».

⁵³⁹ Βλ. 957/1978, 687/1987, κ.α.

⁵⁴⁰ Παυλόπουλος Πρ., Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας», τόμος Ι, εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη, β' έκδοση, 2014, σ.141.

δικαίου εντός μίας έννομης τάξης. Ειδικότερα, προβλέπονται δημόσιες υπηρεσίες που η ίδρυσή του επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, όπως στην περίπτωση του άρθρου 26 του Συντάγματος 1975/1986/2001/2008 για τη διάκριση των λειτουργιών, κατά το οποίο η κάθε διακριτή λειτουργία συνίσταται από δημόσιες υπηρεσίες, ακόμη και στη διάταξη του άρθρου 16 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνονται συνταγματικά τα ΑΕΙ ως νπδδ και οι αρμόδιες υπηρεσίες τους, αλλά και οι πέντε (5) Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ), που προβλέπονται εκ του Συντάγματος, καθώς και οι αντίστοιχες δημόσιες υπηρεσίες τους. Περαιτέρω, επιβάλλεται η ίδρυση υπηρεσιών και από το Ευρωπαϊκό Δίκαιο (είτε ως υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε ως υπηρεσίες επιβαλλόμενες να ιδρυθούν στο εσωτερικό της Ελλάδας με πρώτη την Επιτροπή Ανταγωνισμού⁵⁴¹ το 1978 προς εγγύηση της εφαρμογής των κανόνων του Ευρωπαϊκού Δικαίου, ακόμη δε το πρόσφατο ΤΑΙΠΕΔ –τέκνο της οικονομικής κρίσης- για την εκπλήρωση των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας μας). Επίσης, προβλέπεται η ίδρυση δημοσίων υπηρεσιών από το διεθνές δίκαιο για την εγγύηση εφαρμογής των όρων του διεθνούς δικαίου, όπως επί παραδείγματι είναι οι Υπηρεσίες Ασύλου, που τελούν υπό τον έλεγχο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ επί θεμάτων ασύλου. Τέλος, δημιουργούνται δημόσιες υπηρεσίες από τον κοινό νομοθέτη με τυπικό νόμο είτε με δεσμία αρμοδιότητα, όταν η υποχρέωση για σύσταση της δημόσιας υπηρεσίας προβλέπεται από κανόνα δικαίου υπερκείμενης πηγής δικαίου είτε κατά διακριτική ευχέρεια, όταν ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να συστήσει μία δημόσια υπηρεσία περιχαρακωμένος όμως από τα όρια που επιβάλλει το Σύνταγμα⁵⁴².

Σύμφωνα με τα προρρηθέντα, ο νέος Κώδικας Δήμος και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006) στη διάταξη του άρθρου 76§3^a προέβλεψε την ίδρυση της Δημοτικής Αστυνομίας ως αυτοτελούς υπηρεσίας⁵⁴³ και μάλιστα κατά διακριτική ευχέρεια, όπως προκύπτει εκ της χρησιμοποιήσεως του ρήματος «μπορεί» στο κείμενο της αναφερομένης διάταξης, συμφώνως προς τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης. Τούτο σημαίνει ότι υφίσταται δυνατότητα και όχι υποχρέωση ίδρυσης της υπηρεσίας

⁵⁴¹ Η οποία ιδρύθηκε βέβαια ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή και όχι ως δημόσια υπηρεσία.

⁵⁴² Από παραδόσεις του καθηγητή Προκόπη Παυλόπουλου στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Αθηνών κατά το ακαδημαϊκό έτος 2014-2015.

⁵⁴³ Αρχικά η δυνατότητα συγκρότησης ειδικής υπηρεσίας (Δημοτικής Αστυνομίας) προβλέφθηκε με τη διάταξη του άρθρ. 24§3 του πδ 410/1995 προς το σκοπό της άσκησης ορισμένων αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρα και αστυνομικής φύσεως.

Δημοτικής Αστυνομίας κατόπιν συνεκτιμήσεως και άλλων παραγόντων όπως πχ η οικονομική κατάσταση του εκάστοτε Δήμου, οι κοινωνικές ανάγκες του κ.α. Εξ άλλου, ουδαμόθεν του Συντάγματος προκύπτει η επιβολή υποχρέωσης περί της ίδρυσής Δημοτικής Αστυνομίας στο πλαίσιο της κατοχύρωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού σε κάθε περίπτωση στις οικείες διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος προβλέπεται το τεκμήριο της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων υπέρ των νπδδ των ΟΤΑ, καθώς και η κατά νόμο ανάθεση σε αυτούς της ασκήσεως αρχικώς κρατικών αρμοδιοτήτων υπό την πλήρωση της προϋπόθεσης της ταυτόχρονης μεταφοράς των αντίστοιχων πιστώσεων εκ του κρατικού προϋπολογισμού.

Στην ίδια ερμηνευτική γραμμή της οικείας συνταγματικής διάταξης εν σχέσει προς το ζήτημα της συνταγματικής κατοχύρωσης της Δημοτικής Αστυνομίας κινείται και η πρόσφατη ολομελειακή νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της χώρας μας με τις αποφάσεις υπ' αριθ. 15-17/2015 δημοσιευθείσες άπασαι την 09-01-2015. Ειδικότερα, η ΟλΣτΕ 15/2015 για την εκφορά της κρίσης της λαμβάνει πρώτον, υπόψη τα Πρακτικά Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων⁵⁴⁴, εκ των οποίων προκύπτει ότι η κατάργηση του θεσμού της δημοτικής αστυνομίας υπαγορεύθηκε από το δίπολο των επιτακτικών δημοσιονομικών λόγων (της ανάγκης επίτευξης ποσοτικών στόχων τεθέντων ως μνημονιακών υποχρεώσεων) και της μεταβολής αντιλήψεων του νομοθέτη αναφορικά με την οργάνωση δημόσιας υπηρεσίας της οποίας οι αρμοδιότητες εντάσσονται στον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας (συνεπεία του γεγονότος ότι δεν απέδωσε ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας τα αναμενόμενα αποτελέσματα).

Εν συνεχεία, η Ολομέλεια του ΣτΕ καταλήγει στην κρίση ότι η κατάργηση της δημοτικής αστυνομίας αποτελούσας υπηρεσιακή μονάδα των ΟΤΑ δεν προσκρούει στη διάταξη του άρθρου 102§§1,2 του Συντάγματος. Τούτο διότι η τελευταία αυτή συνταγματική διάταξη κατοχυρώνει μόνον την αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ, ήτοι την εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων με δικά τους όργανα εντός του πλαισίου των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία αυτών και των οποίων η θέσπιση ανήκει μόνο στην νομοθετική εξουσία ή στην κατ' εξουσιοδότηση δρώσα διοίκηση, κι όχι την αυτονομία των ΟΤΑ, ήτοι την εξουσία να θέτουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου. Κατά συνέπεια το ΣτΕ δέχεται πως η οργάνωση

⁵⁴⁴ Στη σκέψη 18 αυτής.

οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας, κρατικής ή αυτοδιοικούμενης, και εν προκειμένω μιας υπηρεσίας που εντάσσεται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (στο μέτρο που στη Δημοτική Αστυνομία έχουν ανατεθεί ορισμένες από τις αρμοδιότητες της ΕΛ.ΑΣ. και ιδίως αυτές που ανάγονται στην τήρηση της εν γένει νομοθεσίας) ανήκει στη νομοθετική εξουσία που έχοντας ως όριο το Σύνταγμα δύναται να μεταβάλει την αντίληψή της περί των πραγμάτων.

Παρέπεται δε εκ των προαναφερθέντων, ότι η Δημοτική Αστυνομία ως μη ευρίσκουσα συνταγματικό έρεισμα, προστατεύεται σε επίπεδο νόμου και συνεπώς υπόκειται στη μεταβλητή κατά τις περιστάσεις νομοθετική πρόβλεψη, υποκείμενη άρα και στο ενδεχόμενο κατάργησης αυτής νομίμως.

Ακολούθως, ενδιαφέρον παρουσιάζει η αναφορά στη διαβάθμιση της επίκλησης της οικονομικής κρίσης στη νομολογία υπό τη μορφή της ποσοτικοποίησης της επιρροής της στο ζυγό των αποφάσεων. Σύμφωνα με την οξυδερκή κατηγοριοποίηση των δικαστικών αποφάσεων αναλόγως των αποχρώσεων στην επίκληση της οικονομικής κρίσης του Βλαχόπουλου Σπ., οι οποίες κατά τον αναφερόμενο συγγραφέα διακρίνονται με βάση την «ήπια», την «καθοριστική» και τη «ρηξικέλευθη» ή «ριζοσπαστική» επίκληση της οικονομικής κρίσης⁵⁴⁵. Στην προσπάθεια ένταξης των αποφάσεων που έκριναν συνταγματική την κατάργηση της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας, σε μία από τις τρεις παρατιθέμενες κατηγορίες, η λογική που θέλουν οι αποφάσεις να ακολουθηθεί είναι εκείνη της ήπιας χρήσης της οικονομικής κρίσης, αφού η τελευταία χρησιμοποιείται από τις τρεις δικαστικές αποφάσεις ως ένα επιβοηθητικό κριτήριο ερμηνείας το οποία συν-καθορίζει τη συνταγματικότητα της νομοθετικής διάταξης⁵⁴⁶ και τούτο εμφανίζεται και στην επικουρική επίκληση της οικονομικής κρίσης στην εισηγητική έκθεση.

Ωστόσο, μία προσεκτικότερη ανάγνωση των αποφάσεων περί συνταγματικής κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας επιτρέπει το συμπέρασμα ότι η επίκληση της οικονομικής κρίσης είναι τουλάχιστον καθοριστική, αφού εν τοις πράγμασι χρησιμοποιήθηκε ως το κύριο επιχείρημα για την κατάφαση της συνταγματικότητας των νομοθετικών επιλογών. Τούτο εξ άλλου επαληθεύεται από την ανάγκη

⁵⁴⁵ Βλαχόπουλος Σπ., Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες - Η Δυναμική Ερμηνεία του Συντάγματος, εκδόσεις Ευρασία, 2014, σ. 104-107.

⁵⁴⁶ Του ιδίου, σ. 104.

επανασύστασης της δημοτικής αστυνομίας σχεδόν αμέσως μετά τη νομοθετική κατάργησή της (αρχικά και ατελέσφορα με πδ και στη συνέχεια με νέο νόμο).

Επεκτείνοντας τη σκέψη και την έρευνα στην εξέταση του επιχειρήματος αν η ίδρυση της Δημοτικής Αστυνομίας προβλεπόταν σε συνταγματικό επίπεδο, οπότε και δεν θα ήταν επιτρεπτή η κατάργησή της, αξιολόγησα συγκρίσιμα μεγέθη μας προσφέρει η μελέτη και αναφορά στις δύο αποφάσεις σχετικά με την κατάργηση της ΕΡΤ. Ούτως, με την υπ' αριθ. 236/2013 πολύβουη απόφασή της⁵⁴⁷, η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ κατέληξε στη συνταγματική κατοχύρωση του δημοσίου φορέα της ραδιοφωνίας και τηλεόρασης κρίνοντας ότι *«[ε]νόψει του ιδιαίτερου ρόλου που επιφυλάσσει ο νομοθέτης στην δημόσια ραδιοφωνία και τηλεόραση και των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που θάλπονται από το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, επιβάλλεται, για το αντικείμενο αυτό, η τήρηση της αρχής της συνεχούς λειτουργίας που διέπει και τη Δημόσια Διοίκηση, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής παροχή των ανωτέρω υπηρεσιών. Συντρέχουν, συνεπώς, λόγοι δημοσίου συμφέροντος, συναπτόμενοι με την ομαλή λειτουργία της ανωτέρω δημόσιας υπηρεσίας, που επιβάλλουν την κατ' αρχήν συνέχιση της παροχής ραδιοτηλεοπτικών και διαδικτυακών υπηρεσιών μέχρι την ίδρυση και λειτουργία του κατά τα ανωτέρω νέου φορέα»*. Κατά συνέπεια, δια της αποφάσεως της Επιτροπής Αναστολών κρίθηκε η συνταγματική πρόβλεψη του κρατικού φορέα ευθέως εκ του Συντάγματος με συνέπεια τη χρεία αποκατάστασης της λειτουργίας της. Ωστόσο, η Ολομέλεια του ΣτΕ ένα χρόνο αργότερα, με την υπ' αριθ. 1901/2014 απόφασή της⁵⁴⁸ έκρινε το εκ διαμέτρου αντίθετο και συγκεκριμένα ότι *«[α]πό τις ... συνταγματικές διατάξεις δεν προκύπτει ότι επιβάλλεται η λειτουργία δημοσίου φορέα ραδιοτηλεόρασης [κατά συνέπεια] [ο] νομοθέτης έχει την ευχέρεια, συνεκτιμώντας την οικονομική δυνατότητα του Κράτους σε κάθε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, να επιλέξει αν, με κριτήριο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των συνταγματικών επιταγών για τη ραδιοτηλεόραση, είναι αναγκαίο και δυνατό να ιδρυθεί δημόσιος φορέας ραδιοτηλεόρασης»*. Συμπεραίνουμε εκ των ανωτέρω, ότι αν υπήρχε συνταγματική κάλυψη της αυτοτελούς υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας, το ΣτΕ απερίφραστα θα την είχε αναγνωρίσει, όπως ακριβώς συνέβη, σε πρώτο χρόνο, με την προπαρατεθείσα υπ' αριθ. ΕπΑν236/2013 απόφαση του ΣτΕ.

⁵⁴⁷ Βλ. σκ. 11 αυτής.

⁵⁴⁸ Βλ. σκ. 16 αυτής.

Στην αντίθετη ερμηνευτική τροχιά ως προς το ζήτημα της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού της δημοτικής αστυνομίας κινείται μέρος της θεωρίας, που υποστηρίζει ότι «... ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας απολαμβάνει αντίστοιχης συνταγματικής κατοχύρωσης και [πρέπει] να της αναγνωριστεί το τεκμήριο της αρμοδιότητας ως προς την άσκηση αστυνόμευσης σε τοπικό επίπεδο»⁵⁴⁹.

Εις αντίκρουση του ανωτέρω ισχυρισμού τούτου αρθρώνεται το επιχείρημα ότι δεν αποκλείεται ο νομοθέτης να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων που είναι κρατική ή ανήκει σε νπδδ μεταφέρεται στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Στην κατανομή αυτή αποφασιστικής σημασίας κριτήριο αποτελεί και η ίδια η φύση της κατηγορίας των υποθέσεων αν ως τοπικές υποθέσεις πρέπει να ανατεθούν σε ΟΤΑ με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα εκ του λόγου ότι αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους επιδρά σε μικρότερη (δήμοι ή κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια⁵⁵⁰. Κατά την ίδια λογική δεν αποκλείεται ο νομοθέτης να μεταβάλει άποψη και πολιτική και άρα υποθέσεις που στο παρελθόν ο ίδιο νόμος έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε ΟΤΑ να κρίνει εκ νέου ότι εφεξής θα είναι υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο⁵⁵¹.

Σε κάθε περίπτωση και η νομική πραγματικότητα επαληθεύει το επιχείρημα της μη συνταγματικής κατοχύρωσης της Δημοτικής Αστυνομίας, αφού με το ν. 4172/2013 (άρθρο 81) καταργήθηκε και κρίθηκε νόμιμη η κατάργησή της με την οικεία σειρά ολομελειακών αποφάσεων του ΣτΕ και με το ν. 4325/2015 (άρθρο 19) ανασυστήθηκε δίχως να υφίσταται συνταγματική δέσμευση.

Εντούτοις, δύναται να υποστηριχθεί πως μολονότι δεν κατοχυρώνεται σε συνταγματικό επίπεδο η υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας, επιβάλλεται η συνεχής λειτουργία της ως άνω υπηρεσίας εξυπηρετούσης το δημόσιο συμφέρον και σε τούτην την περίπτωση γεννώνται και αντανακλαστικές συνέπειες και για το προσωπικό των υπηρεσιών αυτών. Άλλωστε, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος δεν είναι «έννοια πολιτική χωρίς νομικούς προσδιορισμούς ή έννοια «μεταφυσικού

⁵⁴⁹ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 52.

⁵⁵⁰ Παπαδημητρίου Γ., Παπακωνσταντίνου Απ., Το Σύνταγμα και η διασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Γνωμοδότηση), ΕΔΔΔΔ, 3/2005, εκδόσεις Μεντζελόπουλος, σ. 510-511.

⁵⁵¹ Των ιδίων, σ. 511.

περιεχομένου»⁵⁵². Αντιθέτως, θεμελιώνεται στις διατάξεις των άρθρων 4§3, 33§2, 103§1, 106§1 και 17§1 του Συντάγματος, το οποίο διαπνέεται και διακατέχεται από την έννοια της αρχής αυτής και σκοπεύει την ικανοποίηση των βασικών αναγκών σε μία οργανωμένη κοινωνία όπως τούτες σχετίζονται με την ασφάλεια, τη δημόσια τάξη, την οικονομία, την υγεία, την παιδεία των πολιτών και συγκοινωνιών⁵⁵³. Σε κάθε περίπτωση, όμως, το δημόσιο συμφέρον διακρίνεται από το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας. Έτσι, ενώ το συμφέρον του δημοσίου εξυπηρετεί τις ταμειευτικές ανάγκες του δημοσίου ως λειτουργούντος νομικού προσώπου, ωφελούν κατ' αποκλειστικότητα το δημόσιο συμφέρον και δεν δύναται να αναχθούν κατ' ουδένα τρόπο σε δημόσιο συμφέρον. Η δημόσια υπηρεσία που συνιστά τμήμα του δημοσίου ενασκώντας τις ανατιθέμενες προς αυτήν αρμοδιότητες δεν έχει πάντοτε το ίδιο συμφέρον με εκείνο, το περιεχόμενου του οποίου ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον, αλλά δύναται να διαφοροποιείται, όπως έγινε αντιληπτό και στην περίπτωση της Δ.Α. που για λόγους ανάγκης συρρίκνωσης του δημοσίου καταργήθηκε η υπηρεσία της, γεγονός που ασφαλώς εναντιώνεται στο ίδιο συμφέρον της Δ.Α. να εξακολουθεί υπάρχουσα η υπηρεσία της⁵⁵⁴.

Συναφώς, ερανιζόμενοι ένα νομικό επιχείρημα που διαλήφθηκε στην υπ' αριθ. ΟΛΣτΕ 3354/2013 για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, την αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων και την κατάργηση των οργανικών θέσεων, θα καταστεί δυνατό να εξαχθούν συμπεράσματα αναλογικά για την υπηρεσία της Δ.Α., που να επιρρωνύουν την υποστηριζόμενη θέση μας ότι παρότι δεν είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη η υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας, λογίζεται επιβεβλημένη η συνεχής λειτουργία της προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικότερα, με την υπ' αριθ. ΟΛΣτΕ 3354/2013 κρίθηκε πως οι δημοσιονομικοί λόγοι αποτελούν κριτήριο για τις επιλογές του νομοθέτη, προκειμένου να ανακαθορίσει τις λειτουργίες του κράτους και τη διοικητική αναδιοργάνωσή του υπό τον όρο, όμως, ότι *«οι σχετικές ρυθμίσεις [πρέπει] αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του*

⁵⁵² Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 187.

⁵⁵³ Της ίδιας, σ. 187-188.

⁵⁵⁴ Της ίδιας, σ. 188-191.

κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου να εναρμονίζονται με τις [αναφερθείσες] συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁵⁵».

Περαιτέρω δε, σύμφωνα με την ίδια απόφαση είναι αντισυνταγματικό, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο θεμιτός σκοπός της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και της ορθολογικής διαχείρισης της αντίστοιχης δημόσιας δαπάνης, να καθορίζονται όροι υποχρεωτικής απομάκρυνσης υπαλλήλων από την υπηρεσία βάσει κριτηρίων που δεν συνδέονται με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της διοίκησης. Κατ' αποτέλεσμα κρίνει η Ολομέλεια του ΣτΕ ότι η αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων αμέσως ή αφότου τεθούν σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα με συνέπεια να καταργηθούν οι οργανικές θέσεις που κατείχαν και η απομείωση του αριθμού των οργανικών θέσεων στους οικείους οργανισμούς «αντίκεινται στο προαναφερθέν συνταγματικό πλαίσιο που θεσπίζεται με το προπαρατεθέν άρθρο 103 καθώς και στην επίσης συνταγματικώς κατοχυρούμενη αρχή της ισότητας. Και τούτο διότι η μεταβολή αυτή στο υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, αφενός δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ως συνέπεια της αναδιαρθρώσεως, και αφετέρου δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και τριακονταπενταετίας⁵⁵⁶».

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω κριθέντα από την αναφερομένη απόφαση, δύναται να υποστηριχθεί πως κατ' αναλογία της ανωτέρω απόφασης, η κατάργηση της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας και η εν μέρει επαναφορά αρμοδιοτήτων σε ΟΤΑ και ΕΛ.ΑΣ. επέφερε μεταβολή στο υπηρεσιακό καθεστώς των Δημοτικών Αστυνομικών. Η μεταβολή αυτή του υπηρεσιακού καθεστώτος των δημοτικών αστυνομικών είχε συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων – δημοτικών υπηρεσιών, δεν βασιζόταν σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του κράτους και του Δήμου ούτε στη διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα

⁵⁵⁵ Βλ. σκέψη 6 της ως άνω απόφασης υπ' αριθ. ΟλΣτΕ 3354/2013.

⁵⁵⁶ Βλ. σκέψη 11 της ως άνω απόφασης υπ' αριθ. ΟλΣτΕ 3354/2013.

των δημοσίων υπηρεσιών, η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επήλθε ως συνέπεια της αναδιάρθρωσης.

Έτσι, κατά μία υποστηριζόμενη άποψη, εφόσον η δημόσια υπηρεσία έχει ως θεμελιώδες χαρακτηριστικό της γνώρισμα την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος θα πρέπει να λειτουργεί συνεχώς για να αντεπεξέλθει στο ρόλο αυτό κι ως εκ τούτου η γενική αρχή της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας υπό την ευρεία έννοια του όρου αφορά και το κράτος και τους ΟΤΑ και κάθε είδους νπδδ. Ειδικότερα, εν σχέσει προς την αρχή της συνέχειας, υποστηρίζεται πως παρίσταται απόλυτη η φύση της αρχής αυτής προς διασφάλιση της ίδιας της υπόστασης της δημόσιας διοίκησης και ως σχετική αναφορικά με τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας ή ενός διοικητικού οργάνου, οπότε στην περίπτωση αυτή επιτρέπεται να προβλεφθεί εκ του νόμου η προσωρινή διακοπή της υπηρεσίας αυτής και ως εκ τούτου και της αρχής της συνέχειας, όπως πχ στην περίπτωση της λήξης της θητείας ενός συλλογικού διοικητικού οργάνου⁵⁵⁷. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η συνέχεια της έννομης τάξης υπό οποιοδήποτε λειτουργικό σχήμα το οποίο αναγκαίως εξασφαλίζει και την αυτοσυντήρηση του κράτους⁵⁵⁸. Ακολουθώντας, στην περίπτωση της Δ.Α., δεν καθίσταται εφικτή η βάσιμη υποστήριξη ότι η αληθής βούληση του νομοθέτη ήταν η προσωρινή διακοπή της υπηρεσίας της Δ.Α. για ορισμένους έκτακτους λόγους που θα ηδύνατο να εκθέσει στην εισηγητική έκθεση του νόμου, αφού ούτως ή άλλως, ήταν σαφής η βούληση της κατάργησης της δημόσιας υπηρεσίας εις αντίκρουση της αρχής της συνέχειας όπως αναλύθηκε και ως εκ τούτου και στην ανάγκη εξασφάλισης της αυτοσυντήρησης του κράτους όπως εξετάστηκε σε άλλο κεφάλαιο με αποτέλεσμα να παρατηρηθεί ένα κενό την επομένη της κατάργησης της Δ.Α.

Σε συνέχεια του νομικού ειρμού που ξεκίνησε με αφορμή τα κριθέντα στην προρρηθείσα απόφαση ΟλΣτΕ 3354/2013 η οποία κατέληξε σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας της αυτοδίκαιης απόλυσης δημοσίων υπαλλήλων, παρατηρείται ότι το σκεπτικό της θα μπορούσε να τύχει εφαρμογής και σε άλλες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων που τίθενται σε καθεστώς διαθεσιμότητας, έστω κι αν η σχέση εργασίας είναι ιδιωτικού δικαίου στο μέτρο που θα υπάρχει αντίθεση στις

⁵⁵⁷ Τάχος Αν., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 247.

⁵⁵⁸ Του ιδίου, σ. 248.

συνταγματικές διατάξεις που επιτάσσουν τη συνέχεια λειτουργίας του κράτους και την ορθολογική οργάνωση των υπηρεσιών⁵⁵⁹.

Η προπαρατεθείσα άποψη εν τέλει είναι ορθή καθ' ημάς, αφού ο νομοθέτης επιλέγοντας να μην συμμορφωθεί με την αρχή της προσαρμοστικότητας της υπηρεσίας της Δ.Α. και της αρχής της συνέχειας αυτής αναπροσαρμόζοντας την, παρά μόνο επέλεξε να την καταργήσει, και διαπιστώνοντας το μεγάλο δυσαναπλήρωτο κενό, έσπευσε να την επανασυστήσει. Κατ' αποτέλεσμα, ο νομοθέτης επέλεξε την κοστοβόρα και χρονοβόρα διαδικασία κατάργησης – συνειδητοποίησης – επανίδρυσης, η οποία θα είχε αποφευχθεί στην περίπτωση που θα προέβαινε στην τήρηση των αρχών της προσαρμοστικότητας της υπηρεσίας της Δ.Α. στις δύσκολες οικονομικές συγκυρίες και τις προκύπτουσες από τα υπογεγραμμένα μνημόνια υποχρεώσεις.

Εξ άλλου, ως γνωστόν, στις ολομελειακές αποφάσεις του ΣτΕ αναφορικά με το μνημόνιο Ι (668/2012 και 1283-6/2012) διελήφθη ότι σοβαρός λόγος δημοσίου συμφέροντος συνιστά μεταξύ άλλων η ανάγκη κάλυψης των οικονομικών αναγκών της χώρας, όπως, επίσης, και η βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης⁵⁶⁰. Σε κάθε περίπτωση, όμως, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η συγκεκριμενοποίηση του δημοσίου συμφέροντος η οποία είναι επιβεβλημένο να ενεργεί με ικανότητα προσαρμογής στις εκάστοτε διαμορφούμενες περιστάσεις⁵⁶¹. Έτσι, αν πράγματι επιδίωκε το κράτος να προσαρμοστεί στις νέες οικονομικές συνθήκες, η ουσιαστικά ορθότερη επιλογή του νομοθέτη θα επέκλειε την κατάργηση της υπηρεσίας της Δ.Α. και θα προκρινόταν η διατήρηση αυτής με τις όποιες εφικτές βελτιώσεις θα μπορούσαν να επιφερθούν προς την καλύτερη εξυπηρέτηση της αρχής του δημοσίου συμφέροντος, της αρχής της νομιμότητας και της αρχής της χρηστής διοίκησης⁵⁶².

Περαιτέρω, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η κατάργηση της υπηρεσίας της δημοτικής αστυνομίας αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας. Ο ισχυρισμός αυτός περί αντισυνταγματικότητας της επιλογής του νομοθέτη προεβλήθη με την αίτηση και

⁵⁵⁹ Καποτάς Παν., Παρατηρήσεις στην υπ' αριθ. ΟλΣτΕ 3354/2013, ΘΠΔΔ, τεύχ. 10/2013, σ. 892.

⁵⁶⁰ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 188.

⁵⁶¹ Της ίδιας, σ. 190-191.

⁵⁶² Αναφορικά με την αρχή της χρηστής διοίκησης βλ. Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 27.

τις παρεμβάσεις στη δίκη επί της οποίας εξεδόθη η υπ' αριθ. 16/2015 απόφαση της ΟΛΣτΕ.

Ειδικότερα, προτάθηκε ότι «οι διατάξεις του άρθρου 81 του ν. 4172/2013 παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας, αφ' ενός μεν διότι δεν επελέγη από τον νομοθέτη λύση ηπιότερη από την κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας, αφ' ετέρου δε, διότι το μέτρο της διαθεσιμότητας επιφέρει υπέρμετρους περιορισμούς στο δικαίωμά τους στη μονιμότητα και στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, λαμβανομένου υπόψη ότι οι αποδοχές τους περικόπτονται κατά 25% κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας». Η ολομελειακή απόφαση απέρριψε συλλήβδην τον ισχυρισμό της αντισυνταγματικότητας με δύο σκέλη ως αλυσιτελώς προβαλλόμενο. Ωστόσο, γεννώνται ερωτηματικά αφού δεν απαντήθηκαν τα δύο εύλογα σκέλη του ισχυρισμού.

Εκκινώντας από τη σκέψη ότι η αρχή της αναλογικότητας διαλαμβάνει ως περιεχόμενο ότι «μία έννομη κατάσταση της οποίας τη διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης να εμπιστεύεται, ευλόγως δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνιδιαστικά διοικητικά μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρμετρα το δημόσιο συμφέρον»⁵⁶³» παρέπεται ότι αδιαχώριστο κρίσιμο μέγεθος της έννοιας της αρχής της αναλογικότητας είναι το δημόσιο συμφέρον το οποίο σε κάθε περίπτωση πρέπει να εξυπηρετείται. Το δημόσιο συμφέρον, ωστόσο, δεν εκλαμβάνεται μονοσήμαντα, όπως ερμηνεύτηκε σκοπώντας την περιστολή του δημοσίου τομέα και την περικοπή δημοσίων δαπανών για ταμειυτικές ανάγκες του κράτους. Το δημόσιο συμφέρον επιτάσσει τη συνεχή λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών που αποδεδειγμένα έχουν παράξει έργο, αφού η ειδοποιός διαφορά της δημόσιας υπηρεσίας έγκειται σε αυτήν ακριβώς τη συνεχή λειτουργία κατά τρόπο που να απαγορεύεται η μη συνέχιση παραγωγής των σχετικών αγαθών και υπηρεσιών κατά τα οριζόμενα και στη διάταξη του άρθρου 23§2 του Συντάγματος⁵⁶⁴. Ωσαύτως, το κράτος και η δημόσια διοίκηση αποτελούν «διαρκή και σταθερά φαινόμενα, εφόσον ανάλογα είναι και τα κοινωνικά φαινόμενα που υπηρετούν» στο μέτρο που η αρχή αυτή απορρέει από την αρχή της συνέχειας του κράτους⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σ. 198.

⁵⁶⁴ Της ίδιας, σ. 63.

⁵⁶⁵ Της ίδιας, σ. 63.

Έτσι, η Δ.Α. που πληροί τα ως άνω κριτήρια θα έπρεπε να παραμείνει θεσμός σταθερός στο δικαιοῦκό μας σύστημα, κάτι που άλλωστε επιβεβαιώνεται από την πραγματικότητα, αφού ο νομοθέτης μετά την κατάργησή της, έσπευσε να την ανασυστήσει. Εφόσον λοιπόν, το κράτος υποχρεούται να εκπληρώνει τα καθήκοντα παροχής αγαθών και υπηρεσιών εντός του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού πεδίου ανά χρονική περίσταση⁵⁶⁶, νομικά ορθό θα ήταν να εξετάσει πρακτικές τροποποίησης ή μεταβολής ή προσαρμογής της υπηρεσίας της Δ.Α. προς την οικονομική πραγματικότητα της κρίσης και ουχί να προβεί στην κατάργησή της, αφανίζοντας έναν θεσμό που παραδεδεγμένα προσέφερε έργο και πολλάκις είχε αναγνωριστεί η συμβολή της στη θετική προαγωγή των δημοτικών συμφερόντων των ΟΤΑ. Υπό αυτά τα δεδομένα, η επιλογή του νομοθέτη με διατάξεις του άρθρου 81 του ν. 4172/2013 αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας υπό το πρώτο σκέλος αυτής. Το δεύτερο σκέλος του προταθέντος ισχυρισμού περί αντισυνταγματικότητας τυγχάνει ζήτημα δημοσιοῦπαλληλικό και δεν εξετάζεται στην παρούσα.

Εκ των προπαρατεθέντων, συμπεραίνεται ότι η επιλογή του νομοθέτη για την κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας, ήταν παράνομη όχι επειδή η Δ.Α. ως υπηρεσία κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και είναι ανεπίτρεπτο να καταργηθεί, αλλά επειδή παραβίασε τις αρχές της προσαρμοστικότητας και της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας προς βλάβη του δημοσίου συμφέροντος, της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων οικονομικών του κράτους, δημιουργώντας έξοδα αναιτιολόγητα.

4. Η εισηγητική έκθεση του ν. 3731/2008

Το γεγονός της χρησιμότητας αλλά και της αναγκαιότητας της ύπαρξης του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας τονίστηκε ιδιαίτέρως στην εισηγητική έκθεση του ν. 3731/2008 όπου αναφερόταν ότι «[η] Δημοτική Αστυνομία αποτελεί ένα σημαντικό θεσμό για τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Χώρα μας, αφού ουσιαστικά αποτελεί ένα βασικό εργαλείο για την εφαρμογή του προγράμματος των τοπικών αρχών και, επομένως, μπορεί να συμβάλει, εφόσον λειτουργεί ομαλά, στην αποτελεσματική προώθηση των τοπικών υποθέσεων». Περαιτέρω δε, επισημάνθηκε και η διακρατική

⁵⁶⁶ Της ιδίας, σ. 62, επ..

εντός της Ευρώπης προτίμηση των κρατών στο θεσμό της Δημοτικής Αστυνομίας ο οποίος φέρει *«συγκεκριμένες και σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες, εντός καθορισμένης χωρικής ενότητας, χωρίς εξάρτηση από την κεντρική Διοίκηση, και με δυνατότητα άσκησης ελέγχου για την τήρηση των ρυθμίσεων που αφορούν θέματα τοπικού ενδιαφέροντος»*.

Εν συνεχεία, στην εισηγητική έκθεση γίνεται πολύ σύντομη αναφορά στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας, γεγονός που καταδεικνύει την αδήριτη ανάγκη της σύζευξης της τοπικής κοινωνίας με την τοπική της αστυνόμευση. Έτσι, άλλωστε, δικαιολογείται και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τούτης της δημοτικής υπηρεσίας με την ανορθόδοξη επιλογή της *«πρόσληψη[ς] προσωπικού για τη στελέχυσή της, κυρίως από τους μεγάλους Δήμους της Χώρας, χωρίς καμία στρατηγική και κανένα πρόγραμμα»*.

Η κόκκινη γραμμή εν σχέσει με τα παλαιά νομοθετήματα που αναφέρονταν και ρύθμιζαν τη Δημοτική Αστυνομία, επιχειρήθηκε με την έναρξη ισχύος του π.δ. 23/2002, *«το οποίο επιχείρησε αφ' ενός να απαριθμήσει τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και αφ' ετέρου, να καθορίσει τη συγκρότησή της, την εκπαίδευση του προσωπικού της και την οργανωτική της δομή. Αλλά και αυτή η προσπάθεια δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, αφού σήμερα, έξι ολόκληρα χρόνια μετά την έκδοση του π.δ. 23/2002, η Δημοτική Αστυνομία εξακολουθεί να αναλώνεται, κατά βάση, στον έλεγχο της παράνομης στάθμευσης, χωρίς να έχει καμία στρατηγική. Τούτο οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στο γεγονός ότι το προαναφερθέν προεδρικό διάταγμα περιέχει, κυρίως σε ό,τι αφορά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας, διατάξεις οι οποίες, περισσότερο δημιουργούν σύγχυση για το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησής τους, παρά συμβάλλουν στη βιώσιμη λειτουργία του θεσμού»*. Ούτως, αξιολογείται πως βάσει του πδ 23/2002 ο θεσμός δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα ιδίως λόγω νομοθετικής ανεπάρκειας και ασάφειας κι ως εκ τούτου εξακολουθεί να *«[λ]ειτουργεί, λοιπόν, ως μια από τις υπηρεσίες του Δήμου, με τυπικές και αποσπασματικές αρμοδιότητες, κυρίως ελεγκτικές»*.

Τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που είχαν ανακύψει εξαιτίας του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου και της εφαρμογής του διαπιστώθηκαν και επιχειρήθηκε η αναβάθμιση του θεσμού και προς το σκοπό αυτό με τη διάταξη του άρθρου 35§12 του ν. 3274/2004 *«περιορίσθηκαν οι υποχρεωτικές αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και δόθηκε στους ΟΤΑ που διέθεταν δημοτικούς αστυνομικούς,*

η δυνατότητα για προαιρετική άσκηση αρμοδιοτήτων, χωρίς, ωστόσο, να καταγραφούν τα επιθυμητά αποτελέσματα, λόγω περιορισμένης κινητοποίησης των τοπικών αρχών».

Μετά τούτες τις εξελίξεις και τις ανεπαρκείς κινητοποιήσεις εξ επόψεως αποτελεσματικότητας του θεσμού της δημοτικής αστυνομίας κρίθηκε αναγκαία η επανίδρυση του θεσμού με την αντίστοιχη προσαρμογή του στη σύγχρονη πραγματικότητα ενόψει και της σύσταση ενιαίου πλέον Υπουργείου Εσωτερικών και «προς την κατεύθυνση αυτήν εκδόθηκε, σε πρώτη φάση, το π.δ. 135/2006, με το οποίο ρυθμίζεται ο τρόπος πρόσληψης και εκπαίδευσης του προσωπικού που στελεχώνει τη Δημοτική Αστυνομία. Τονίζεται ότι ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί στην εκπαιδευτική υποδομή του προσωπικού. Για το λόγο αυτόν η εκπόνηση και η ευθύνη εφαρμογής του ειδικού εκπαιδευτικού προγράμματος ανατέθηκε στην Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης».

Εν συνεχεία, μεσολάβησε η ψήφιση του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3643/ 2006), με το οποίο νομοθέτημα «μεταξύ άλλων, συστηματοποιήθηκε και κατηγοριοποιήθηκε, για πρώτη φορά, το εύρος των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Κοινοτήτων, με αποτέλεσμα ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναβαθμισθεί, να γίνει ουσιαστικότερος και να σηματοδοτήσει την προσαρμογή της στις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας. Το γεγονός αυτό είχε ως περαιτέρω συνέπεια τη θεσμική αναβάθμιση και της Δημοτικής Αστυνομίας, αφού, οδηγώντας στη διεύρυνση των τοπικών υποθέσεων, επέφερε και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της. Δημιουργείται έτσι ένα είδος τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ της Δημοτικής Αστυνομίας για τον έλεγχο της εφαρμογής των κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν τοπικές υποθέσεις».

Επίσης, διασαφηνίζεται στην εισηγητική ότι με την άσκηση αστυνόμευσης από τη δημοτική αστυνομία δεν διαρρηγνύεται το σύστημα αστυνόμευσης της Χώρας στο μέτρο που η Δημοτική Αστυνομία δρα συμπληρωματικά προς το έργο της αστυνομίας και «σε απόλυτη συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Σκοπός καταδήλως είναι να τονισθεί πως η δημοτική αστυνομία ανήκει στη μήτρα της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελώντας «αναπόσπαστο κομμάτι της, εξυπηρετώντας την αρχή της επικουρικότητας, στο μέτρο που βρίσκεται στο πλευρό των πολιτών και των τοπικών κοινωνιών συμβάλλοντας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων, στην εμπέδωση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης στις τοπικές κοινωνίες, αλλά και στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών». Για να εμπεδωθούν όλοι τούτοι οι στόχοι στην πράξη προκρίνεται ως απαραίτητο στοιχείο

για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της «η στελέχωσή της από προσωπικό, το οποίο θα έχει λάβει ειδική εκπαίδευση, ώστε να είναι αποτελεσματικό αλλά και φιλικό προς τον πολίτη, θα διαθέτει τον κατάλληλο εξοπλισμό και θα διέπεται από ιδιαίτερη ιεραρχία και ειδικούς κανόνες πειθαρχίας».

Περαιτέρω, στο ειδικό μέρος που αφορά μία προς μία τις υπό ψήφιση διατάξεις των άρθρων συνοψίζεται ο σκοπός του υπό ψήφιση νομοθετήματος και συγκεκριμένα «[μ]ε το παρόν σχέδιο νόμου, όπως προαναφέρθηκε, πραγματοποιούνται ιδίως μια σειρά από τομές σε ό,τι αφορά την αποστολή και την οργάνωση της Δημοτικής Αστυνομίας, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη - δημότη και, σε τελική ανάλυση, την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής στις πόλεις και τα χωριά (κεφάλαιο πρώτο). Επίσης ρυθμίζονται υπηρεσιακά και λειτουργικά θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (κεφάλαιο δεύτερο), θέματα κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης (κεφάλαιο τρίτο), καθώς και ζητήματα ιθαγένειας και μεταναστευτικής πολιτικής (κεφάλαιο τέταρτο). Το πέμπτο κεφάλαιο του σχεδίου νόμου περιλαμβάνει τις τελικές και μεταβατικές διατάξεις».

Η αιτιολογική έκθεση αναφορικά με τη διάταξη του προτεινομένου νομοθετήματος που αφορά στις αρμοδιότητες της δημοτικής αστυνομίας καθιστά σαφή την ανάγκη αναλυτικής αναφοράς των αρμοδιοτήτων προς αποφυγή παρερμηνειών και «[π]ιο συγκεκριμένα πρόκειται για αρμοδιότητες που ρητά ανήκουν στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και πηγάζουν από το πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 75 και 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3643/2006). Οι ίδιες αυτές αρμοδιότητες αναφέρονταν και στο π.δ. 23/2002, όμως η αναφορά αυτή δεν ήταν εξειδικευμένη, με αποτέλεσμα να έχουν δημιουργηθεί πολλά ερμηνευτικά ζητήματα που ουσιαστικά εμποδίζουν την άσκησή τους. Αυτός είναι, άλλωστε, και ο λόγος που οι Δήμοι, οι οποίοι διαθέτουν Δημοτική Αστυνομία, δείχνουν απροθυμία στην άσκησή τους». Στη συνέχεια δε παρατίθεται εν συνόψει περιγραφή των προς ψήφιση ειδικότερων διατάξεων⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ Το πλήρες κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης στο σημείο αυτό έχει ως εξής: «Με το άρθρο αυτό παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, με την οποία θα εξειδικεύεται ο τρόπος άσκησης καθημιάς από τις αρμοδιότητες αυτές. Θα δοθεί έτσι στους Δήμους και τις Κοινότητες η δυνατότητα να δράσουν αποτελεσματικά προς όφελος της τοπικής κοινωνίας, αναβαθμίζοντας το ρόλο τους και προσεγγίζοντας περισσότερο τον πολίτη. Προβλέπεται επίσης ότι όσοι Δήμοι διαθέτουν Δημοτική Αστυνομία που αριθμεί περισσότερα από πενήντα (50) άτομα, τότε αυτή ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της παρ. 1 του άρθρου αυτού. Ο αριθμός αυτός προκύπτει από μελέτη αναφορικά με την αναδιοργάνωση της Δημοτικής Αστυνομίας, η οποία ανετέθη στην Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ). Στην περίπτωση που η Δημοτική Αστυνομία στελεχώνεται με προσωπικό

λιγότερο των πενήντα (50) ατόμων, ορίζονται πλέον ρητά ποιες είναι οι αρμοδιότητες οι οποίες ασκούνται υποχρεωτικά από αυτή. Παράλληλα, επιτρέπεται σε Δήμους που ανήκουν στην κατηγορία αυτή, αλλά επιθυμούν να ασκήσουν περισσότερες από τις υποχρεωτικές αρμοδιότητες, να το πράξουν. Τέλος, με το άρθρο αυτό προβλέπεται για τους Δήμους ή Κοινότητες οι οποίοι δεν έχουν συστήσει Υπηρεσία Δημοτικής Αστυνομίας η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας με όμορους Δήμους ή Κοινότητες οι οποίοι διαθέτουν τέτοια υπηρεσία, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 222 του ν. 3463/2006».

Η. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ

Η ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

1. Σχέση και ανάπτυξη εντός των ΟΤΑ

- Εισαγωγή

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστούν ένα σημαίνοντα παράγοντα με έντονη δυναμικότητα επηρεασμού των πολιτικών αποφάσεων και της κεντρικής εξουσίας. Οι συνεργασίες αναμεταξύ τους σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο δεν περιορίζονται μόνο σε πολιτιστικές και καλλιτεχνικές εκδηλώσεις, όπως οι συναυλίες και οι θεατρικές παραστάσεις, αλλά καλύπτουν και περιπτώσεις όπου ο στόχος είναι η ανάπτυξη οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων⁵⁶⁸. Αναπόδραστα λοιπόν, θα προβλεπόταν η εκπροσώπηση των τοπικών συμφερόντων και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εκεί όπου συναντώνται εκ νέου και επιχειρούν να συγκεραστούν οι κεντρικές ανά τα κράτη μέλη εξουσίες. Ήδη, στο κείμενο της Συνθήκης του Μάαστριχτ προβλέφθηκε στη διάταξη του άρθρου 198^A η σύσταση της «Επιτροπής των Περιφερειών» συνιστώμενη από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης⁵⁶⁹.

- Η «Επιτροπή των Περιφερειών»

Στο θεσμό της «Επιτροπής των Περιφερειών», έχοντα συμβουλευτικό χαρακτήρα⁵⁷⁰, αναγνωρίστηκε από τη Συνθήκη ευρύ πεδίο δράσης σε θέματα παιδείας και επαγγελματικής αποκατάστασης (άρθρο 126§3 και ήδη 146 Σ.Λ.Ε.Ε.), πολιτισμού (άρθρο 128§5 και ήδη 148 Σ.Λ.Ε.Ε.), δημόσιας υγείας (άρθρο 129§4 και ήδη 168

⁵⁶⁸ Μπέσιλα – Βήκα, ό.π., σ. 83, επ..

⁵⁶⁹ Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεσμικό Πλαίσιο – Ευρωπαϊκή Διάσταση (υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης», τόμος Ι, εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, γ' έκδοση, 2010, σ. 89.

⁵⁷⁰ Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Ισονομία, Πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήσης 2001, σ. 37,206, 215κ.α..

Σ.Λ.Ε.Ε.), διευρωπαϊκών δικτύων (άρθρο 129Δ και ήδη 170 Σ.Λ.Ε.Ε.), οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (άρθρο 130B & 130Δ και ήδη 174επ. Σ.Λ.Ε.Ε.) και περιφερειακής ανάπτυξης (άρθρο 130^E και ήδη 175, 176, 178 Σ.Λ.Ε.Ε.)⁵⁷¹. Ο ρόλος της ήταν παραπληρωματικός εν σχέσει προς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ανάμεσα στην Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο⁵⁷².

Το 1999 με τη Συνθήκη της Νίκαιας η «Επιτροπή των Περιφερειών» επιρρωνύεται έτι περαιτέρω με επέκταση του πεδίου δράσης και απόκτηση αυτόνομης οργανωτικής δομής αλλά και θεσμικής αυτονομίας. Μολονότι η «Επιτροπή των Περιφερειών» ανακηρύχθηκε σε «θεματοφύλακα της αρχής της επικουρικότητας», το θεσμικό της εκτόπισμα δεν κατάφερε να ξεπεράσει ορισμένες αγκυλώσεις του νομοθετικού πλέγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, δεν προβλέφθηκε σε καμία πρώην Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας η δυνατότητα προσφυγής της εν λόγω Επιτροπής στο (τέως) Δ.Ε.Κ. προς το σκοπό της προάσπισης των δικαιωμάτων των περιφερειακών και τοπικών οργανισμών τους⁵⁷³.

Περαιτέρω, ενώ κατά βάση το κύριο εργαλείο λειτουργίας της «Επιτροπής των Περιφερειών» είναι οι εκφερόμενες υπό αυτήν γνωμοδοτήσεις μη έχουσες δεσμευτικό χαρακτήρα (265 Σ.Ε.Κ. και ήδη 307 της Σ.Λ.Ε.Ε.), σε ορισμένους τομείς το Συμβούλιο και η Επιτροπή προτού προβούν σε εκκίνηση διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, οφείλουν να ζητούν προηγουμένως τη γνωμοδότηση της εν λόγω Επιτροπής⁵⁷⁴. Ειδικότερα, είναι υποχρεωτικές οι γνωμοδοτήσεις της «Επιτροπής των Περιφερειών» στους τομείς των μεταφορών (άρθρο 71 Σ.Ε.Κ. και ήδη 91 της Σ.Λ.Ε.Ε.), πολιτικής προστασίας και επαγγελματικής κατάρτισης και κοινωνικής πολιτικής (άρθρα 128, 129, 137, 148, 149, 150 Σ.Ε.Κ. και ήδη 148, 149, 153, 164, 165, 166 της Σ.Λ.Ε.Ε.), παιδείας, νεολαίας και πολιτισμού (άρθρα 149 & 151 Σ.Ε.Κ. και ήδη 165 & 167 της Σ.Λ.Ε.Ε.), δημόσιας υγείας (άρθρο 152 Σ.Ε.Κ. και ήδη 168 της Σ.Λ.Ε.Ε.), διευρωπαϊκών δικτύων στους τομείς μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας (άρθρο 156 Σ.Ε.Κ. και ήδη 172 της Σ.Λ.Ε.Ε.), οικονομικής και κοινωνικής συμμετοχής, περιφερειακής πολιτικής και διαρθρωτικών ταμείων (άρθρα 159, 161, 162 Σ.Ε.Κ. και ήδη 175, 177, 178 της Σ.Λ.Ε.Ε.) και τέλος του περιβάλλοντος (άρθρο

⁵⁷¹ Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεσμικό Πλαίσιο, ό.π., σ. 89-90.

⁵⁷² Της ιδίας, σ. 90.

⁵⁷³ Της ιδίας, σ. 90-91.

⁵⁷⁴ Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Ισονομία, Πολιτική», ό.π., σ. 503.

175 Σ.Ε.Κ. και ήδη 192 της Σ.Λ.Ε.Ε.)⁵⁷⁵.

Εσωτερικά δε, η «Επιτροπή των Περιφερειών» διαρθρώνεται σε υπο-επιτροπές αναλόγως του αντικειμένου. Ειδικότερα, προβλέπονται οι Επιτροπές «Πολιτικής Εδαφικής Συνοχής» (COTER), «Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής» (ECOS), «Βιώσιμης Ανάπτυξης» (DEVE), «Πολιτισμού και Παιδείας» (EDUC), «Συνταγματικών θεμάτων και ευρωπαϊκής διακυβέρνησης» (CONST), «Εξωτερικών Σχέσεων» (RELEX)⁵⁷⁶.

Συμπερασματικά, θα πρέπει να παρατηρηθεί πως η εμπειρία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σημαντική στο μέτρο που ευρίσκονται κοντά στα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών, γεγονός που βοηθάει πολύ στη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων για την αντιμετώπιση όλων των προβλημάτων και δυσκολιών που ανακύπτουν⁵⁷⁷. Μεγάλη μερίδα πολιτικών πιστεύει πως η «Επιτροπή των Περιφερειών» είναι πολύ σημαντικός θεσμός, καθώς μέσω αυτού δίδεται η δυνατότητα τοποθέτησης επί κρίσιμων ζητημάτων που άπτονται του μέλλοντος του ευρωπαϊκού οράματος⁵⁷⁸.

Σε κάθε περίπτωση εξ άλλου, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι καθοριστικός για την ισόρροπη ανάπτυξη⁵⁷⁹ τόσο ενδο-κρατικά, όσο και ενδο-ενωσιακά.

- Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.)

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (1949), το οποίο αποτελεί διεθνή μη κυβερνητικό οργανισμό, που συστήθηκε στο πλαίσιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) και είναι ο παλαιότερος οργανισμός, που σκοπεί την ανάπτυξη στην Ευρώπη των δημοκρατικών αρχών, όπως θεμελιώνονται στο κείμενο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁵⁸⁰. Στην Ελλάδα ο Ε.Χ.Τ.Α. κυρώθηκε δια του ν. 1850/189.

⁵⁷⁵ Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεσμικό Πλαίσιο, ό.π., σ. 98-99.

⁵⁷⁶ Της ίδιας, σ. 102-104.

⁵⁷⁷ Άρθρο δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα της καθημερινής:

http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_1_28/04/2005_142165

⁵⁷⁸ (http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_1_28/04/2005_142165)

⁵⁷⁹ http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_1_28/04/2005_142165

⁵⁸⁰ Βιδάλη Σοφ., Αστυνομία, Έλεγχος του εγκλήματος και Ανθρώπινα Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, 2012, σ. 19-20.

Ειδικότερα, με την υπογραφή του Ε.Χ.Τ.Α. τα Κράτη Μέλη δεσμεύονται ως προς το να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των Τοπικών Αρχών, οι οποίες οφείλουν να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία. Σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις του Χάρτη, οι δημόσιες υποθέσεις θα πρέπει να ασκούνται κατά προτίμηση από τις αρχές που βρίσκονται εγγύτερα προς τους πολίτες, ενώ κατ' αντίθεση ένα κεντρικότερο επίπεδο διοίκησης θεωρείται κατάλληλο στο μέτρο που ο συντονισμός ή η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων είναι μη δυνάμενη ή λιγότερο αποτελεσματική στο διοικητικό επίπεδο της αποκέντρωσης. Κινούμενος προς την κατεύθυνση αυτή, ο Χάρτης θέτει τις προϋποθέσεις που συγκροτούν την προστασία των ορίων των τοπικών αρχών, την ύπαρξη των κατάλληλων διοικητικών δομών και πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, τους όρους υπό τους οποίους οι αρμοδιότητες αυτές θα ασκούνται, τους οικονομικούς πόρους των τοπικών αρχών και τη νομική προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα όρια της διοικητικής εποπτείας που ασκείται επί των τοπικών αρχών διαμορφώνονται εκτεινόμενα μέχρι τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης τους⁵⁸¹.

Εξ όλων των άρθρων, που περιέχει το κείμενο του Χάρτη, προκρίνονται οι διατάξεις του άρθρου 4§§1,2,4, κατά τις οποίες οι βασικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ περιέχονται μεν στο Σύνταγμα ή το νόμο, ωστόσο αυτό δεν παρεμποδίζει την ανάθεση σε αυτούς αρμοδιοτήτων ειδικών σκοπών κατά το νόμο πάντα⁵⁸². Επίσης

⁵⁸¹ Από την επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών της Κύπρου:

<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8?OpenDocument>

⁵⁸² Η διάταξη του εν λόγω άρθρου που τιτλοφορείται « Έκταση της τοπικής αυτονομίας» έχει ως εξής: «1. Οι βασικές αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο. Εν τούτοις, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει την παροχή στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρμοδιοτήτων για ειδικούς σκοπούς, σύμφωνα με το νόμο. 2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν, στα πλαίσια του νόμου, κάθε δυνατότητα δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή. 3. Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας. 4. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά στα πλαίσια του νόμου. 5. Σε περίπτωση αναθέσεως εξουσιών από μια κεντρική ή περιφερειακή αρχή, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να απολαμβάνουν κατά το δυνατόν της ελευθερίας προσαρμογής της άσκησης των εξουσιών αυτών στις τοπικές συνθήκες. 6. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατόν, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεως για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα».

σημαντικό είναι ότι προβλέπεται από τις ανωτέρω διατάξεις του Χάρτη ότι οι ανατεθείσες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες δεν δύνανται να αμφισβητούνται από άλλη κεντρική ή περιφερειακή αρχή παρά μόνο εντός των πλαισίων που προδιαγράφει η αρχή της νομιμότητας. Περαιτέρω δε, οι ΟΤΑ φέρουν το τεκμήριο δράσης με ανάληψη πρωτοβουλιών επί θεμάτων μη εξαιρεθέντων της αρμοδιότητάς του ή μη παραχωρηθέντων σε ετέρα αρχή⁵⁸³.

Ο σημειακός χώρος που συναντάται ο Ε.Χ.Τ.Α με τη δημοτική αστυνομία είναι εκείνος όπου προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 9 του Χάρτη⁵⁸⁴ η άμεση διασφάλιση των αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ εις επίτευξη των σκοπών κατά τις ανατεθείσες σε αυτούς αρμοδιότητες. Τούτο διότι, με τους αναγκαίους πόρους θα εξασφαλισθεί η χρηματική τροφοδότηση της υπηρεσίας της δημοτικής αστυνομίας, προκειμένου να ενεργοποιηθεί και αναβαθμιστεί σε ικανό βαθμό ο ρόλος τους⁵⁸⁵. Παρά το λογικώς προφανές της προηγούμενης πρόβλεψης, η ελληνική νομοθετική πραγματικότητα στρέβλωσε το αυτονόητο υπό την έννοια ότι ενώ ο ΚΔΚ (ν3463/2006) και ο ν. 3731/2008 που μεταβίβασαν στους Δήμους κρατικές αρμοδιότητες, που ασκούσε (και ορισμένες εξακολουθεί να ασκεί κατά συντρέχουσα

⁵⁸³ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 47-48.

⁵⁸⁴ Η διάταξη του εν λόγω άρθρου που τιτλοφορείται «Οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» έχει ως εξής: «1. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα, στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. 2. Οι οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο. 3. Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα πλαίσια του νόμου. 4. Τα οικονομικά συστήματα επί των οποίων βασίζονται οι πόροι τους οποίους διαθέτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένες και εξελικτικής φύσεως ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσα είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους. 5. Η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί την εφαρμογή διαδικασιών ίσης οικονομικής κατανομής ή ισοδύναμων μέτρων των οποίων σκοπός είναι η διόρθωση των συνεπειών της άνισης κατανομής των δυνητικών πόρων χρηματοδότησεως καθώς και των βαρών τα οποία επωμίζονται. Τέτοιες διαδικασίες ή τέτοια μέτρα δεν πρέπει να περιορίζουν την ελευθερία επιλογής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας. 6. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εκφράζουν τη γνώμη τους με κατάλληλο τρόπο, όσον αφορά στους τρόπους παροχής σ' αυτούς των ανακατανομόμενων πόρων. 7. Στο μέτρο του δυνατού, οι επιχορηγήσεις που παρέχονται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να προορίζονται για τη χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων. Η παροχή επιχορηγήσεων δεν πρέπει να θίγει τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας. 8. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν, σύμφωνα με το νόμο, πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων, ώστε να χρηματοδοτούν τις επενδύσεις τους».

⁵⁸⁵ Παπαϊωάννου Ζ., Δημοτική Αστυνομία ό.π., σ. 57.

αρμοδιότητα) η Ελληνική Αστυνομία, δεν επανέλαβαν την πρόβλεψη επιχορήγησης για τις εκχωρούμενες αυτές αρμοδιότητες. Επιπλέον, σε αυτή τη διαπίστωση προστίθεται και το γεγονός ότι από τα έσοδα που αποφέρονται από την επιβολή ποινικών ή διοικητικών προστίμων κατ' ενάσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων της δημοτικής αστυνομίας ένα ελάχιστο ποσό εισπράττεται από το Δήμο, ενώ τα πλείστα καταλήγουν στα κρατικά ταμεία⁵⁸⁶.

2. Η Δημοτική Αστυνομία στις Χώρες της Ευρώπης

Πολλά ευρωπαϊκά κράτη και μη έχουν υιοθετήσει το μοντέλο της κοινοτικής αστυνόμευσης με εργαλείο τη δημοτική αστυνομία. Έτσι, επί παραδείγματι, στο Βέλγιο υπάρχουν τοπικές αστυνομίες, οι λεγόμενες *polices communales*, στην Ισπανία οι τοπικές αστυνομίες είναι κατοχυρωμένες συνταγματικά, στην Ολλανδία οι τοπικοί αστυνόμοι υπάγονται στον *borgmestre* που διορίζεται με βασιλικό διάταγμα για 6 χρόνια και υπόκειται στον Υπουργό Εσωτερικών, στην Αγγλία η *Police Authority* είναι αιρετή, στη Γαλλία μέσω ενός θεσμικού πλέγματος η Δημοτική Αστυνομία εκφεύγει της αρμοδιότητας του Δήμου και περνάει στα χέρια του Κράτους, και στην άλλη άκρη του Ατλαντικού, στις ΗΠΑ, υφίσταται ένα ιδιαίτερα ανεπτυγμένο πρόγραμμα της *Community Policing*⁵⁸⁷.

3. Τα βασικά ρεύματα για το ρόλο της δημοτικής αστυνομίας στην κοινοτική ασφάλεια

Πολλά ευρωπαϊκά κράτη ασχολούνται έντονα με το ζήτημα της συμμετοχής της δημοτικής αστυνομίας στην κατοχύρωση της κοινοτικής ασφάλειας, αν δε, ληφθούν υπ' όψη οι παράγοντες της αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής, της αύξησης των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, της προώθησης της ιδέας της επικουρικότητας ή αλληλοσυμπλήρωσης των αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικής και δημοτικής αστυνομίας, καθώς και, των νεωτεριστικών μεθόδων διοίκησης και διαχείρισης των αστυνομικών δυνάμεων, γίνεται εύκολα κατανοητός ο διάλογος, που

⁵⁸⁶ Της ίδιας, σ. 60-61.

⁵⁸⁷ Πανούσης Γ., Τοπική κοινωνία & Κοινοτική Αστυνόμευση – Ο ρόλος της υπηρεσίας 'Κοινοτικής Διαμεσολάβησης', Αστυνομική Επιθεώρηση, Νοέμβριος 1999, σ. 685.

έχει διανοιχθεί, αναφορικά με το ρόλο, που καλείται να επιτελέσει η δημοτική αστυνομία στις σύγχρονες κοινωνίες.

Έχουν διαμορφωθεί δύο βασικά ρεύματα στον δημόσιο (ευρωπαϊκό) διάλογο για την δημοτική αστυνομία και το ρόλο της στο νέο τοπίο διοίκησης και οργάνωσης της κοινωνίας. Το πρώτο είναι εκείνο της αυτόνομης κοινοτικής αστυνόμευσης μέσω μίας άρτια οργανωμένης και εκπαιδευμένης «δημοτικής» αστυνομίας, η οποία θα συμβάλει στην καλύτερη προστασία και θωράκιση των τοπικών κοινωνιών, αναπληρώνοντας το έλλειμμα της εθνικής αστυνόμευσης για αποτελεσματική αντιμετώπιση της «μικρομεσαίας εγκληματικότητας». Το δεύτερο ρεύμα είναι εκείνο της επικουρικότητας των υπηρεσιών της δημοτικής αστυνομίας έναντι της εθνικής αστυνόμευσης, σύμφωνα με την οποία επικουρικότητα η αντεγκληματική πολιτική πρέπει να είναι ενιαία μεν, πλην όμως να ασκείται παραλλήλως από πλείονα αστυνομικά σώματα (από την δημοτική αστυνομία και την εθνική αστυνομία ή χωροφυλακή), κάθε μία από τις οποίες έχει διακριτούς ρόλους και ασκεί συνεργατικές δράσεις και παρεμβάσεις. Τούτη όμως η στροφή των τοπικών αρχών προς τη δημοτική αστυνόμευση πολλάκις είναι ενδεικτική της τάσης για διαχωρισμό του ενιαίου χώρου ασφάλειας και τάξης σε δημόσιο και δημοτικό, σε τομείς δράσεις και μερικής επικάλυψης αρμοδιοτήτων, που ελέγχονται από διαφορετικούς φορείς κατά περίπτωση.

Σε κοινοτικό επίπεδο έχουν παρατηρηθεί διάφορα μοντέλα διοικητικής οργάνωσης και ουσιαστικής λειτουργίας της δημοτικής αστυνομίας, αναλόγως των αναγκών εκάστης κοινωνίας για βελτίωση της δημόσιας ασφάλειας και εγγύησης της νομιμότητας και αποτελεσματικότητας των σωμάτων δημοτικής αστυνομίας. Έτσι, επί παραδείγματι στη Βρετανία η αστυνομία είναι διαρθρωμένη σε κοινοτικό επίπεδο και ουσιαστικά η λειτουργία της προσομοιάζει στην αντίστοιχη της δημοτικής αστυνομίας, στο Βέλγιο η δημοτική αστυνομία λειτουργεί επικουρικά προς την εθνική αστυνομία, ενώ σε Ισπανία, Ιταλία, Γαλλία, Ελλάδα, η δημοτική αστυνομία κατά τους παρελθοντικούς χρόνους απετέλεσε το μοναδικό φορέα καταστολής του εγκλήματος, στη συνέχεια αντικαταστάθηκε από την εθνική αστυνομία, ενώ σε νεότερους χρόνους επανασυστάθηκε συνεπεία πρωτοβουλίας των τοπικών κοινωνιών⁵⁸⁸.

⁵⁸⁸ Παπαθεοδώρου Θ., Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική, Συγκριτική Προσέγγιση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2002, σ. 355-358.

3.1. Το παράδειγμα του Βελγίου

Στο Βέλγιο υπάρχουν 589 τοπικές αστυνομίες (327 αστικού τύπου και 262 αγροτικού τύπου) στις οποίες υπηρετούν 15.704 άτομα και ασκούν καθήκοντα διατήρησης της δημόσιας τάξης, εφαρμογής του νόμου, έλεγχο κυκλοφορίας κ.λπ.⁵⁸⁹.

Η δημοτική αστυνομία του Βελγίου, διοικητικά υπάγεται στο Δήμαρχο και εντάσσεται στο οργανόγραμμα της κοινοτικής διοίκησης⁵⁹⁰. Αποτελεί μία κοινοτική υπηρεσία πρόληψης και ασφάλειας διαθέτοντας τα χαρακτηριστικά μιας αστυνομίας εγγύτητας.

Επειδή όμως, το Βέλγιο, διαθέτει πολλές ανομοιογενείς δημοτικές αστυνομίες κι όχι ένα ενιαίο σώμα, εκ του λόγου ότι αυτές εξαρτώνται από τις τοπικές τους δημοτικές αρχές με τις όποιες εγκληματικές ιδιαιτερότητες παρουσιάζουν ανά τοπική κοινωνία δίχως ολοκληρωμένη αντεγκληματική πολιτική, ωθήθηκαν στην ανάληψη περισσότερο κατασταλτικών παρά προληπτικών δράσεων.

Επιπλέον, η ελλειμματική εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση των δημοτικών αστυνομικών έχει ως συνέπεια την αδυναμία εκσυγχρονισμού των μέσων, των μεθόδων και των πρακτικών της δημοτικής αστυνόμευσης, ενώ η επικάλυψη αρμοδιοτήτων δημιούργησε αντιφατικές πολιτικές ασφάλειας στο χώρο αστυνόμευσης.

Συμπερασματικά, οι δυσλειτουργίες της βελγικής δημοτικής αστυνομίας υποβάθμισαν το ρόλο της σε επίπεδα περιφερειακά αναφορικά με την αποτελεσματικότητα ως προς την κατοχύρωση της κοινοτικής ασφάλειας⁵⁹¹.

3.2. Το παράδειγμα της Γαλλίας

Στη Γαλλία, πολλοί Δήμαρχοι χαρακτήρισαν τα «δημοτικά αστυνομικά όργανα» ως βοηθούς της δικαστικής αστυνομίας, αλλά από το 1990 διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες και μπορεί πλέον να ασκεί «οιονεί αστυνομικά καθήκοντα»⁵⁹².

⁵⁸⁹ Πανούσης Γ., «Υπηρεσία κοινοτικής διαμεσολάβησης», Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ., Εγκληματολογικά – κείμενα για την Αστυνομία και την αστυνόμευση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σελ 70

⁵⁹⁰ Του ιδίου, σελ 70

⁵⁹¹ Παπαθεοδώρου Θ., ό.π., σ. 355-358.

⁵⁹² Πανούσης Γ., «Υπηρεσία κοινοτικής διαμεσολάβησης», Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ, ό.π., σελ 71

Ένα νεότερο άρθρο στον Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης όρισε ότι οι δημοτικοί αστυνομικοί θα έχουν ως βασική αποστολή την εφαρμογή των εγκυκλίων, που εκδίδονται από το Δήμαρχο και άπτονται της ευταξίας και ασφάλειας της πόλης, όπως και τη διαπίστωση και δίωξη των πταισμάτων στον ΚΟΚ, ωστόσο η νέα τούτη διάταξη δεν άλλαξε την αποστολή του σώματος της δημοτικής αστυνομίας ούτε οριοθέτησε τις ως άνω έννοιες με αποτέλεσμα τη δημιουργία σοβαρής νομικής ανασφάλειας για τη δημοτική εξουσία σε αυτούς τους τομείς⁵⁹³.

Την ίδια αντιμετώπιση των δημοτικών αστυνομικών ως επικουρικών οργάνων της εθνικής αστυνομίας ή της χωροφυλακής, επιφυλάσσει και ο γαλλικός Κώδικας Ποινικής Δικονομίας. Συγκριμένα με νεότερη διάταξη του προβλέφθηκε ότι ο δημοτικός αστυνομικός, που διαπιστώνει ή πληροφορείται την τέλεση ορισμένου εγκλήματος, οφείλει να ενημερώσει αμέσως τις αρμόδιες αρχές της εθνικής αστυνομίας ή της χωροφυλακής, στερούμενος ούτως την αυτοπρόσωπη παρέμβαση ελλείψει εξουσιοδοτήσεως για διενέργεια ανακριτικής ή διωκτικής πράξης.

Επιπροσθέτως, προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η δεύτερη νεότερη διάταξη αναφορικά με την εξουσία των δημοτικών αστυνομικών να διεξάγουν ελέγχους και εξακριβώσεις στοιχείων ταυτότητας, οπότε εν αρνήσει του ενδιαφερομένου να υποστεί τον έλεγχο, ο δημοτικός αστυνομικός στερείται του δικαιώματος συλλήψεώς του ή προσαγωγής του στο αστυνομικό τμήμα ή παρεμπόδισης της αποχώρησης αυτού, απλώς και πάλι οφείλει να ενημερώσει αμέσως τις αρμόδιες υπηρεσίες της εθνικής αστυνομίας και χωροφυλακής.

Συμπερασματικά, στη Γαλλία, ενώ ο νομοθέτης επέλεξε επικουρικό ρόλο για δημοτική αστυνομία, επί τω πρακτέω ορισμένες δημοτικές αρχές εφάρμοσαν την αυτονόμηση της δημοτικής ασφάλειας, δια του εκσυγχρονισμού των διατιθέμενων στη δημοτική αστυνομία μέσων και της μαζικότητας των προσλήψεων του προσωπικού, που ενίοτε υπερτερεί σε σύγκριση με τον αριθμό της τοπικής εθνικής αστυνομίας. Η δε οπλοφορία των δημοτικών αστυνομικών ακολουθήθηκε ως γενικευμένη πρακτική, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια συνεπεία της πλημμελούς κατάρτισης του προσωπικού, ενώ περαιτέρω εξαιτίας της υπέρβασης της δικαιοδοσίας γεννάται σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ της δημοτικής και εθνικής αστυνομίας⁵⁹⁴.

⁵⁹³ Παπαθεοδώρου Θ., ό.π., σ. 360.

⁵⁹⁴ Του ιδίου, σελ 362

4. Η ασφάλεια της τοπικής κοινωνίας στην Ιταλία, Πορτογαλία και Ισπανία

4.1. Εισαγωγή

«Σωστός Αστυνόμος δεν είναι αυτός που εντάσσεται σε ένα *esprit de corps*, το οποίο τον απομονώνει από τον πολίτη, αλλά ο ορθά ενταγμένος στον κοινωνικό ιστό της περιοχής όπου υπηρετεί»⁵⁹⁵. Αναφορικά με τις ακολουθούμενες πρακτικές και πολιτικές περί του ζητήματος της δημόσιας ασφάλειας και πρόληψης του εγκλήματος, εξεταστέα κρίνονται τα μοντέλα που αναπτύσσονται σε τρεις χώρες της νότιας Ευρώπης, όπως η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Το ζήτημα της αστικής ασφάλειας, που νοείται ως ασφάλεια τοπικά εκτεινόμενη εντός των ορίων των δήμων ή των περιφερειών κατά περίπτωση, αναπτύσσεται κατωτέρω ειδικότερα ανά εκάστη μεσογειακή χώρα.

Κρίνεται δε σκόπιμο να αναφερθεί ότι η τοπική ασφάλεια στη νότια Ευρώπη χαρακτηρίζεται ως άνιση και κατακερματισμένη εν συγκρίσει προς την αντίστοιχη στη Βόρεια Ευρώπη⁵⁹⁶.

4.2. Η ιταλική ‘Sicurezza urbana’

Στην Ιταλία, οι τοπικές αρχές δεν έχουν αρμοδιότητα για την πρόληψη ή την καταστολή του εγκλήματος και έτσι επεδίωξαν να διευρύνουν την παρέμβαση τους στην ‘αστική ασφάλεια’, πέραν του βαθμού της απλής «μέριμνας» και να αναζητήσουν νέα μέσα ελέγχου, επιλέγοντας εν τέλει να αυξήσουν την επιτήρηση, που πραγματοποιείται κυρίως από την τοπική (δημοτική) αστυνομία με την υποστήριξη τεχνικών συσκευών. Έτσι λοιπόν παραχωρήθηκε στις τοπικές αστυνομικές δυνάμεις ένας πιο σημαντικός ρόλος, πέραν του ελέγχου των σχολείων, των πάρκων και άλλων συγκεκριμένων περιοχών των πόλεων κι ούτως ανέλαβαν

⁵⁹⁵ Πανούσης Γ., «Υπηρεσία κοινοτικής διαμεσολάβησης», Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ, ό.π., σελ 69

⁵⁹⁶ Recasens Am., Cardoso C., Castro J. and Nobili G. G., ‘Urban security in southern Europe’, *European Journal of Criminology*, 2013, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <http://euc.sagepub.com/content/10/3/368>, σ. 368.

λοιπόν την ευθύνη για τον έλεγχο της κυκλοφορίας, των αστικής αναταραχών και της αντι-κοινωνικής συμπεριφοράς.

Κατά συνέπεια, η τοπική αστυνομία βαθμηδόν συντέινει στην άμβλυνση της πίεσης, που επωμίζονταν οι εθνικές αστυνομικές δυνάμεις, στο μέτρο, που της επιτράπη η επιτέλεση παραδοσιακών καθηκόντων της εθνικής αστυνομίας περί καταστολής και ελέγχου του εγκλήματος⁵⁹⁷.

Παρατηρείται ωστόσο, το φαινόμενο, ο όρος «Urbana sicurezza» να μεταφράζεται, επιπλέον, ως σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και των δήμων. Πράγματι, η ασφάλεια των αστικών κέντρων συνεπάγεται μια σειρά από περισσότερο ή λιγότερο διάχυτες αρμοδιότητες, που αναλήφθηκαν από τους δήμους, εκμεταλλευόμενοι τα δικαιοδοτικά και ρυθμιστικά κενά, που άφηνε η δράση της κεντρικής διοίκησης. Ο υπ' αριθ. 125/24-07-2008 νόμος ενίσχυσε τη θέση των δήμων, παρέχοντας περισσότερες εξουσίες στους δημάρχους αναφορικά με ζητήματα ασφάλειας της τοπικής κοινωνίας. Έτσι, οι δήμαρχοι είχαν πλέον το δικαίωμα να εκδίδουν διοικητικές διαταγές αφορώσες την πρόληψη και προκειμένου να εξαιρεθούν σοβαροί κίνδυνοι, που απειλούν τη δημόσια ασφάλεια και την ασφάλεια των τοπικών κοινωνιών.

Πρόσφατα, όμως, σημειώθηκε μία τάση επανασυγκέντρωσης των εξουσιών στο κράτος ως απόρροια της κρίσης στα δημοσιονομικά των δήμων. Επί του παρόντος, ο εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου «αστική ασφάλεια» περιλαμβάνεται σε ένα υπουργικό διάταγμα του Υπουργού Εσωτερικών της 5ης Αυγούστου 2008, το οποίο ορίζει την έννοια αυτή πολύ αόριστα, ως δημόσιο αγαθό, που πρέπει να προασπίζεται σε τοπικό επίπεδο, μέσω της βελτίωσης των κανόνων, και με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Αναφορικά με το ζήτημα της οργάνωσης του σχήματος των εξουσιών και των ακολουθούμενων στρατηγικών, παρατηρείται στην Ιταλία πως το κράτος, παρότι θεωρείται πως κυριαρχεί επί θεμάτων ασφαλείας, μοιράζεται ορισμένες εξουσίες με τις περιφέρειες και τους δήμους⁵⁹⁸. Δεν υπάρχει καμία στρατηγική διαχείρισης της αστικής ασφάλειας σε εθνικό επίπεδο, τουναντίον το σύστημα συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων τοπικών αρχών για την αστική ασφάλεια και το περίπλοκο σύστημα της εθνικής αστυνομίας έχουν ούτως αναπτυχθεί δίχως να υφίσταται κάποιο

⁵⁹⁷ Παπαθεοδώρου Θ., ό.π., σ. 371.

⁵⁹⁸ Του ιδίου, σ. 377.

συντονισμένο πλαίσιο για τις μεταξύ τους σχέσεις και άνευ οδηγιών περί ακολουθουμένων στρατηγικών.

Ούτως, τα τελευταία χρόνια, τα πρωτόκολλα συμφωνιών -που ονομάζονται και 'συμβάσεις'- για τα δημοτικά συμβούλια και τις νομαρχίες, απαντώνται συχνά και αντιπροσωπεύουν την πρώτη απόπειρα συνειδητοποίησης μορφών συνεργασίας μεταξύ των δύο βασικών επιπέδων διακυβέρνησης, το κεντρικό και το τοπικό. Ωστόσο, λειτουργούν μόνο σε συμβολικό επίπεδο, επειδή δεν έχουν λάβει τη μορφή συμβάσεων, όπως προβλέπεται από την ιταλική νομοθεσία. Σχεδόν όλες αυτές οι συμφωνίες αρχίζουν με έναν ορισμό της ασφάλειας, στον οποίο διευκρινίζεται ότι η εθνική κυβέρνηση έχει την ευθύνη για την καταστολή του εγκλήματος και τη δημόσια τάξη, ενώ οι τοπικές κυβερνήσεις είναι υπεύθυνες για τη διατήρηση της ήσυχης και ειρηνικής ζωής στις πόλεις. Αυτό το πρότυπο τείνει να αναπαράγεται σε πολλά περιφερειακά συμβούλια της πόλης χωρίς τη δέουσα προσοχή κι έμφαση στις τοπικές ιδιαιτερότητες. Τοιουτοτρόπως, οι συμφωνίες τούτες εμφανίζονται πιο συχνά ως διοικητικά εργαλεία προς επαναεπιβεβαίωση των αντίστοιχων τυπικών αρμοδιοτήτων και ρόλων των τοπικών και εθνικών κυβερνήσεων και δεν προσφέρουν ουσιαστικά συγκεκριμένους τρόπους για την εν τοις πράγμασι συμβολή στην αστική ασφάλεια. Κατά συνέπεια, ως κύριος στόχος των πρωτοκόλλων ασφαλείας ή των συμφωνιών καθίσταται συχνά η συμβολική διαπραγμάτευση των ρόλων και των ευθυνών και η απλή δήλωση της αρχής της αναγκαιότητας για συντονισμό, της αδυναμίας των συμφωνιών αυτών αποδεικνυομένης εκ του γεγονότος ότι ουδέν εξ αυτών συνοδεύεται από οικονομικό σχεδιασμό ή υποβάλλεται ως σοβαρή και εις βάθος αξιολόγηση⁵⁹⁹.

Περαιτέρω, διαμορφώθηκαν σε ιταλικές πόλεις δύο κύρια πρότυπα τοπικού σχεδιασμού για το θέμα της αστικής ασφάλειας: το πρώτο αποτελείται από μια διοικητική δομή, που αποκρίνεται σε μια συγκεκριμένη υπηρεσία ασφαλείας, η οποία, σε γενικές γραμμές, είναι ο Σύμβουλος για την κοινωνική πολιτική ή, κατόπιν εξουσιοδότησης, η τοπική αστυνομία, ενώ στο δεύτερο, το οποίο φαίνεται να έχει επικρατήσει τα τελευταία δύο χρόνια, η άμεση πολιτική ευθύνη ανήκει στον δήμαρχο ή τον αναπληρωτή δήμαρχο, ενώ οι αρμοδιότητες για λειτουργικά και τεχνικά

⁵⁹⁹ Του ιδίου, σελ 377

ζητήματα είναι κατανεμημένες μεταξύ των διαφόρων διοικητικών τομέων, ιδιαίτερα στον τομέα των κοινωνικών πολιτικών ή, πιο συχνά, στην τοπική αστυνομία⁶⁰⁰.

Σε γενικές γραμμές άρα, όταν μια διοίκηση δίνει προτεραιότητα σε μια προσέγγιση κοινωνικής πρόληψης ή ενσωματώνει δραστηριότητες κοινωνικού ή συγκυριακού τύπου, τοποθετεί το έργο της ασφάλειας σε αρμοδιότητα του τομέα περί κοινωνικών πολιτικών ή στο δήμαρχο, αντιθέτως, εάν το έργο επικεντρώνεται στη δημοτική αστυνομική δύναμη, η προσέγγιση εστιάζει σε δράσεις, που αφορούν την εντατικοποίηση της επιτήρησης και των μέτρων ελέγχου και αποτροπής. Κατά συνέπεια., προτεραιότητα δίδεται στην εξουδετέρωση (thwart) και τη ρύθμιση των soft εγκλημάτων (για παράδειγμα, η χρήση ναρκωτικών, πορνεία), ακολουθούμενη από παρέμβαση στην εγκληματικότητα του δρόμου και την αντικοινωνική συμπεριφορά.

Αξιοσημείωτο παρίσταται το ότι στις νότιες πόλεις της Ιταλίας, δυνάμει των ισχυόντων πρωτοκόλλων, οι δράσεις επικεντρώνονται ιδίως στον πόλεμο κατά των οικονομικών εγκλημάτων και της μαφίας⁶⁰¹.

- Συναφής νομολογία του ΔΕΕ

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται εφικτός ο εντοπισμός αρμοδιοτήτων της ιταλικής δημοτικής αστυνομίας μέσα από υποθέσεις, που ήχθησαν ενώπιόν του. Συγκεκριμένα, με την από 8-9-2005 απόφαση του ΔΕΕ⁶⁰² η δημοτική αστυνομία του Comune di Stradella προέβη, στο σούπερ μάρκετ της Lidl ευρισκόμενο εντός των ορίων του εν λόγω δήμου, σε συντηρητική κατάσχεση κιβωτίου περιέχοντος 47 κουτιά ωτοκαθαριστών βάμβακος γαλλικής προελεύσεως, προκειμένου να εξεταστεί η συμβατότητά τους με τις προδιαγραφές του άρθ. 19 του νόμου 93/2001, και περαιτέρω η ίδια αφού διαπίστωσε, με την από 18 Φεβρουαρίου 2003 έκθεση της περί βεβαιώσεως παραβάσεως ότι οι κατασχεθέντες ωτοκαθαριστές βάμβακος δεν είναι αποικοδομήσιμοι, επέβαλε στη Lidl διοικητικό πρόστιμο ύψους 3 098 ευρώ για παράβαση των ως άνω κανόνων.

⁶⁰⁰ Του ιδίου, σ. 378.

⁶⁰¹ Του ιδίου, 379

⁶⁰² Εκδοθείσα επί ασκήσεως προσφυγής με αριθμό C-303/04.

Σε μία νεότερη υπόθεση⁶⁰³, εξεδόθη η από 10-9-2009 απόφαση του ΔΕΕ επί προδικαστικού ερωτήματος, εις την οποία αναφέρεται πως η δημοτική αστυνομία του Μιλάνου απηύθυνε στον νόμιμο εκπρόσωπο της αφορώσης εταιρείας, την κατηγορία της παραβάσεως του άρθ. 2 του ν.δ. 109/92, περί της επισημάνσεως, της παρουσιάσεως και της διαφημίσεως των τροφίμων, στην οποία φέρεται ότι υπέπεσε η εταιρία αυτή, δοθέντος ότι εμπορεύθηκε σαλάμι παραχθέν στη Modena, στην επισημάνση του οποίου αναγράφεται «Salame tipo Felino» και η οποία μπορεί να παραπλανήσει τον καταναλωτή ως προς την καταγωγή και την προέλευση του σαλαμιού. Βάσει δε των διαπιστώσεων της συνταχθείσης εκθέσεως της δημοτικής αστυνομίας του Μιλάνου, επιβλήθηκε στην ως άνω εταιρεία δικοικητικό πρόστιμο ύψους 3.108,33 ευρώ.

Επιπροσθέτως, στην από 21-10-2010 απόφαση του ΔΕΕ η υπόθεση⁶⁰⁴ αφορούσε τεθέν προδικαστικό ερώτημα, που ανέκυψε στο πλαίσιο δίκης με αντικείμενο αγωγή προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν, κατά τα έτη 1998-2007, λόγω μη τηρήσεως των περιόδων εβδομαδιαίας αναπαύσεως, που έπρεπε να είχαν χορηγηθεί στα μέλη της δημοτικής αστυνομίας του Δήμου του Τορίνο και οι ενάγοντες ήταν μέλη της αυτής δημοτικής αστυνομίας.

Τέλος, στην από 6-9-2011 απόφαση⁶⁰⁵ του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως, το ΔΕΕ ασχολήθηκε με ένα τεθέν προδικαστικό ερώτημα, διά του οποίου ζητούνταν διευκρινίσεις αναφορικά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για την επίκληση της ασυλίας την οποία παρέχει το δίκαιο της Ένωσης στα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά γνώμη εκφρασθείσα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Συγκεκριμένα, ο Ιταλός βουλευτής του Κοινοβουλίου, A. Patriciello, παραπέμφθηκε σε δίκη επειδή, κατά τη διάρκεια επεισοδίου που σημειώθηκε σε δημόσιο χώρο σταθμεύσεως, απηύθυνε αβάσιμες κατηγορίες κατά υπαλλήλου της δημοτικής αστυνομίας του Pozzili (Ιταλία) για παράνομη ενέργεια, και στο πλαίσιο ετούτης της δίκης εξετάσθηκε και η ιδιότητα του υπαλλήλου της δημοτικής αστυνομίας⁶⁰⁶ ως δημοσίου υπαλλήλου.

⁶⁰³ Με αριθμό προσφυγής C-446/07.

⁶⁰⁴ Με αριθμό προσφυγής C-227/09.

⁶⁰⁵ Επί της υπ' αριθ. C-163/10 προσφυγής.

⁶⁰⁶ Βλ. σκέψη υπ' αριθ. 39 της ως άνω απόφασης όπου: «...υπενθυμίζεται ότι, ως εκ της ιδιότητάς τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι ευρίσκονται, κατά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε μια ενδιάμεση κατάσταση μεταξύ των ιδιωτών και των δημοσίων προσώπων. Χωρίς να εξομοιώνει

4.3. Η ισπανική ‘Seguridad urbana’

Στην Ισπανία υφίστανται τοπικές αστυνομίες σε πόλεις άνω των 5000 κατοίκων και υπηρετούν σε αυτές περίπου 50.000 τοπικοί αστυνόμοι⁶⁰⁷. Η έννοια της ‘αστικής ασφάλειας’ είναι αρκετά νεοπαγής και σε μεγάλο βαθμό ανοίκεια⁶⁰⁸. Η Ισπανία, εξαιτίας ιστορικών λόγων, είχε παράδοση περισσότερο στην καταστολή του εγκλήματος παρά στην πρόληψη, με λίγες εξαιρέσεις για μικρά χρονικά διαστήματα, όπως στη Βαρκελώνη κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και του 1990⁶⁰⁹.

Αν είναι εφικτή μια διακριτή και νέα προσέγγιση στην έννοια της ‘αστικής ασφάλειας’ στην Ισπανία, τούτο είναι λόγω της πίεσης, που ασκείται στους δήμους προς το σκοπό της δημιουργίας και ανάπτυξης ασφαλών χώρων στις τοπικές κοινωνίες, τούτου δοθέντος ότι η αντίληψη της ‘αστικής ασφάλειας’ είναι κυρίως στα πλαίσια του δήμου, δηλαδή ασφάλεια της τοπικής κοινωνίας και τα συναφή προβλήματα είναι, ως εκ τούτου, τα τοπικά. Σοβαρά εγκλήματα, τρομοκρατία και φορολογικών εγκλημάτων, έστω και αν εκλαμβάνονται με ανησυχία, θεωρούνται τμήμα της σφαίρας της κρατικής ευθύνης.

Ακόμη και στο Ισπανικό Forum για την Προληπτική και Αστική Ασφάλεια (FEPSU), που είναι τμήμα του Ευρωπαϊκού Forum για την Αστική Ασφάλεια, είναι πρακτικά αδύνατο να βρεθεί ένας σαφής ορισμός της έννοιας της ‘αστικής ασφάλειας’, καίτοι η έκφραση τούτη περιλαμβάνεται στο όνομά του⁶¹⁰. Φαίνεται να είναι περισσότερο μια φιλοσοφία για το σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών από ότι μία πραγματική πρακτική ή μέσο προς την κατεύθυνση της υλοποίησης αυτών των πολιτικών⁶¹¹. Κατά τα ισπανικά δεδομένα, η έννοια, που κυρίως χρησιμοποιείται, είναι εκείνη της «Ciudadana seguridad», που δεν είναι η ίδια με την ‘αστική ασφάλεια’, αλλά γίνεται κατανοητή ως εγγύηση της πρόληψης και της προστασίας, και στην περίπτωση, που είναι απαραίτητο για την αποκατάσταση της ακεραιότητας

τους δημοσίους υπαλλήλους προς τα δημόσια πρόσωπα, το εν λόγω Δικαστήριο τονίζει ότι τα όρια της επιτρεπόμενης κριτικής έναντι των υπαλλήλων αυτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι ευρύτερα από αυτά που ισχύουν σε σχέση με τους απλούς ιδιώτες».

⁶⁰⁷ Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ, ό.π., σελ 70

⁶⁰⁸ Recasens Am., Cardoso C., Castro J. and Nobili G. G., ‘Urban security in southern Europe’, European Journal of Criminology, 2013, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <http://euc.sagepub.com/content/10/3/368>, σ. 372.

⁶⁰⁹ Του ιδίου, σ. 372

⁶¹⁰ Του ιδίου, σ. 372-373.

⁶¹¹ Του ιδίου, σ. 373.

και της σύννομης απόλαυση και κατοχής της περιουσίας των πολιτών, καθώς και στην περίπτωση, που είναι απαραίτητο για την αποτελεσματική εφαρμογή της άσκησης των δικαιωμάτων και των ελευθεριών.

Ειδικότερα, η Βαρκελώνη από το 2000, είχε αναπτύξει τη δυναμική της σε επίπεδο τουρισμού, πολιτισμού, αναψυχής και εμπορικών εκθέσεων της, και κατά τούτη την περίοδο της δημοτικότητας και της κοινωνικής αλλαγής της η πόλη βρέθηκε αντιμέτωπη με δύο είδη προβλημάτων: ήτοι την αύξηση της εγκληματικότητας και της αντικοινωνικής συμπεριφοράς. Η απάντηση του δήμου συνίστατο στην πρόκριση της πολιτική της καταστολής και εφήρμοσε στρατηγικές για τη διαχείριση του νόμου και της τάξης χαρακτηριζόμενες από την ενίσχυση του φυσικού ελέγχου σε δημόσιους χώρους τόσο με την αύξηση της παρουσίας της αστυνομίας όσο και με την έκδοση διάταξης με τίτλο "Μέτρα για την ενθάρρυνση και την εγγύηση της συνύπαρξης των λαών σε δημόσιους χώρους στη Βαρκελώνη". Ταυτόχρονα, η Barcelona Guardia Urbana είχε αναπτύξει ένα μοντέλο αστυνόμευσης της τοπικής κοινωνίας σε όλες τις επαρχίες, μεταξύ του 2007 και του 2010. Ούτως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι στη δεκαετία του 2000 η Βαρκελώνη εγκατέλειψε το πείραμα και την ενδεχόμενη εμπειρία των πολιτικών για την 'αστική ασφάλεια', επιλέγοντας αντ' αυτών ένα διαφορούμενο μοντέλο πρόληψης και καταστολής. Η πρόσφατη καταστολή των διαδηλώσεων ενάντια στην κρίση ενισχύει την εικόνα της καταστολής στην πόλη⁶¹².

Αναφορικά με το ζήτημα της οργάνωσης του σχήματος των εξουσιών και των ακολουθούμενων στρατηγικών, παρατηρείται στην Ισπανία πως το Σύνταγμα του 1978 προβλέπει τρία ανεξάρτητα και δημοκρατικώς εκλεγμένα επίπεδα διακυβέρνησης: το κράτος, την περιφέρεια (Αυτόνομες Κοινότητες – Περιφέρειες με δικούς τους κανόνες) και το τοπικό/δημοτικό επίπεδο⁶¹³. Οι κύριες αρμοδιότητες σχετικά με τις πολιτικές πρόληψης (πρόληψη του κοινωνικού εγκλήματος και τη συγκυριακή πρόληψη) βρίσκεται σε μεγάλο βαθμό στα χέρια των περιφερειών και των δήμων, ενώ το σύστημα ποινικής δικαιοσύνης ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους και των λίγων Αυτόνομων Κοινοτήτων, που έχουν τις δικές τους αστυνομικές δυνάμεις.

⁶¹² Του ιδίου, σ. 377

⁶¹³ Του ιδίου, σ. 378.

Για το συντονισμό της αστυνομίας και των πολιτικών ασφαλείας, ο οργανικός νόμος υπ' αριθ. 2/86 καθιερώνει τρία επίπεδα: το επίπεδο του κράτους, το επίπεδο περιφέρειας όπου συστήθηκαν συμβούλια προς το σκοπό του συντονισμού της εθνικής και περιφερειακής αστυνομίας και των αντίστοιχων πολιτικών και ονομάζονται 'juntas de seguridad' (σε περιφέρειες, που διαθέτουν δική τους αστυνομία), το τοπικό επίπεδο όπου συστήθηκαν συμβούλια επιφορτισμένα με το συντονισμό της αστυνομίας και των αντίστοιχων πολιτικών στους δήμους, που ονομάζονται 'juntas locales de seguridad'. Τα ζητήματα αστικής ασφάλειας που απαντώνται ως επί το πλείστον αφορούν τις 'juntas locales de seguridad'⁶¹⁴.

4.4. Η πορτογαλική 'Segurança urbana'

Στην Πορτογαλία, όπως και στην Ισπανία, η έννοια της 'αστικής ασφάλειας' είναι σχετικά πρόσφατη. Συγκρίνοντας τις αρχές του 1990 με την ύστερη περίοδο, παρατηρείται εναργώς μια σημαντική αλλαγή στο χειρισμό των θεμάτων της εγκληματικότητας και της ασφάλειας. Σε κάποιο βαθμό, η έννοια «ασφάλεια» και η συνακόλουθη «πολιτικές ασφάλειας», εκφράζουν την αποκέντρωση και τη διεύρυνση της έννοιας του εγκλήματος και της πρόληψης αυτού, η οποία παραδοσιακά παρέμενε κλειδωμένη μέσα στα όρια του επίσημου συστήματος ελέγχου και, ειδικότερα, το σύστημα ποινικής δικαιοσύνης. Η παραδοχή ότι το «ποινικό ζήτημα» είναι περίπλοκο και πολυδιάστατο και ως εκ τούτου απαιτεί την ενοποίηση διαφόρων πολιτικών και στρατηγικών της εγκληματικότητας, φορέων και πλαισίων, επανήλθε στο δημόσιο λόγο⁶¹⁵. Η 'αστική ασφάλεια' έχει ιδωθεί, κατά την τελευταία δεκαετία, υπό την έποψη όχι μόνο της πρόληψης του εγκλήματος και των αναταραχών, αλλά και υπό ευρύτερες πτυχές, όπως «η ευημερία των πολιτών» και «η φυσική ποιότητα των αστικών περιοχών». Ωστόσο, έξω από τις μεγάλες πόλεις της Λισαβόνας και του Πόρτο, οι έννοιες της «διαχείρισης της ασφάλειας» ή «διαχείρισης της αστικής ασφάλειας» είναι σπάνιες, τόσο σε πολιτικό όσο και ακαδημαϊκό επίπεδο⁶¹⁶.

Η έννοια της «διαχείρισης» ενέχει μια δυναμική έννοια: καταδεικνύει περισσότερο μία αδιάλειπτη και συστηματική διαδικασία ρύθμισης των προβλημάτων,

⁶¹⁴ Του ιδίου, σ. 378

⁶¹⁵ Του ιδίου, σ. 371-372.

⁶¹⁶ Του ιδίου, σ. 372-373.

παρά την εξάλειψή τους ή ένα βαθύ μετασχηματισμό κι εμμέσως, η έννοια της πηγάζει από την αναγνώριση του αναπόφευκτου των προβλημάτων και αναζητά στρατηγικές για να τα ρυθμίσει αποτελεσματικά. Υπό αυτή την έννοια, τούτη η ιδέα είναι πολύ διαφορετική από εκείνη, που υποκρύπτεται σε εκφράσεις όπως «στον πόλεμο κατά της εγκληματικότητας» ή «πόλεμο κατά των ναρκωτικών», οι οποίες εξακολουθούν υπάρχουσες στις πολιτικές και δημόσιες συζητήσεις. Εν ολίγοις, είναι πολυδιάστατο το ζήτημα και απαιτεί μια ολιστική και συστημική προσέγγιση των προβλημάτων ασφαλείας. Ούτως, ο αναδυόμενος διάλογος για τη διαχείριση της ‘αστικής ασφάλειας’ περιλαμβάνει μοντέλα, στρατηγικές και πρακτικές προς το σκοπό του καθορισμού και του ελέγχου των προβλημάτων και των κινδύνων, που σχετίζονται με το έγκλημα και τους αντι-κοινωνικές δραστηριότητες.

Υπό αυτή την έννοια, ακόμη και αν εδίδετο ιδιαίτερη έμφαση στα τοπικά αστικά περιβάλλοντα και στα προβλήματα, που εκεί παρουσιάζονται και οριοθετούνται ως προς την προέλευση και το περιεχόμενό τους, και που αντικειμενικά και υποκειμενικά αναγνωρίζονται από τους πολίτες, καθίσταται γνωστό ότι τα πρότυπα και οι πρακτικές της διαχείρισης της ασφάλειας πρέπει να αναλύονται τόσο από πάνω προς τα κάτω όσο από κάτω προς τα πάνω. Σε κάθε περίπτωση, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να παρατηρούνται οι τρόποι με τους οποίους μεταφέρονται τα προβλήματα, από το ένα επίπεδο ή τομέα στον άλλο⁶¹⁷.

Αναφορικά με το ζήτημα της οργάνωσης του σχήματος των εξουσιών και των ακολουθούμενων στρατηγικών, παρατηρείται στην Πορτογαλία πως το κεντρικό κράτος εξακολουθεί να διαδραματίζει στρατηγικό ρόλο μέσα από τη διατήρηση της εξουσίας του επί των περιφερειών και κυριαρχεί στον τομέα των πολιτικών ασφαλείας, ενώ η αστική ασφάλεια σε μεγάλο βαθμό ακόμη διέπεται από τη λογική της άσκησης εξουσίας από την κορυφή προς τα κάτω. Το κεντρικό κράτος παραμένει αναμφισβήτητα ο ακρογωνιαίος λίθος στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των στρατηγικών ασφαλείας με την τοπική ασφάλεια των αστικών κέντρων (αστική ασφάλεια) να εξακολουθεί να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την οργανωτική ικανότητα της αστυνομίας, αλλά και από τους πόρους των κρατικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο⁶¹⁸. Τούτο εμφανίζεται ιδίως στις τοπικές συμβάσεις για τα προγράμματα ασφαλείας και κοινοτικής αστυνόμευσης, ότε και το κράτος διατηρεί

⁶¹⁷ Του ιδίου, σ. 375.

⁶¹⁸ Του ιδίου, σ. 376.

εξέχοντα ρόλο λαμβάνοντας την πρωτοβουλία και τη χρηματοδότηση των δράσεων σχετικά με τα προγράμματα πρόληψης, που υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο από μη-κυβερνητικούς οργανισμούς⁶¹⁹.

Παρά τη σύσταση, στο τέλος της δεκαετίας του 1990, της δημοτικής αστυνομίας⁶²⁰ και των δημοτικών συμβουλίων ασφαλείας, ήταν με τη δημιουργία των «τοπικών συμβάσεων Ασφαλείας» το 2008, που η πρόληψη εγκληματικότητας σε τοπικό επίπεδο λειτούργησε αποτελεσματικά και με αντίκτυπο στην κοινή γνώμη⁶²¹. Το Υπουργείο Εσωτερικής Διοίκησης προώθησε τη δημιουργία τοπικών δημοσίων συμβάσεων ασφαλείας με τους δήμους σε εθνικό επίπεδο, κι έτσι το πρόγραμμα αυτό ενσωμάτωσε διάφορες στρατηγικές και όργανα, όπως την αστυνομία, δημόσιες υπηρεσίες και ιδιωτικοί φορείς, σε τοπικό επίπεδο, ώστε ο δήμος και οι εκπρόσωποι της κεντρικής κυβέρνησης σε επίπεδο περιφέρειας να είναι υπεύθυνοι για τη διάγνωση, το συντονισμό και την αξιολόγηση⁶²². Παρά τη συχνή ασαφή διατύπωση των στόχων και των δραστηριοτήτων τους, αυτές οι συμβάσεις συνδυάζουν διάφορες στρατηγικές: την πρόληψη μιας πραγματικής καταστάσεως (situational), τη δημοτική αστυνόμευση, τη φυσική αποκατάσταση, τις κοινωνικές παρεμβάσεις και στρατηγικές, που αποσκοπούν στην ενίσχυση των μηχανισμών ανεπίσημου κοινωνικού ελέγχου (για παράδειγμα, οι δραστηριότητες που αφορούν τη συμμετοχική δράση των κατοίκων)⁶²³.

Επί του παρόντος, η Πορτογαλία έχει 33 τοπικές συμβάσεις Ασφάλειας, αλλά η υλοποίηση των εν λόγω συμβάσεων είναι πολύ περιορισμένη, ιδίως μετά την απώλεια των περιφερειακών πολιτικών διοικητών⁶²⁴.

Επιγραμματικώς, διαπιστώνεται πως ένα από τα βασικά στοιχεία της «νέας λογικής» της πρόληψης του εγκλήματος είναι η έμφαση στην τοπική προσέγγιση και τη συνευθύνη των δήμων σχετικά με ό,τι παραδοσιακά θεωρούταν ως αποκλειστική

⁶¹⁹ Του ιδίου, σ. 376.

⁶²⁰ Αξιοσημείωτο παρίσταται το ότι δυνάμει του άρθ. 235§2 του πορτογαλικού Συντάγματος οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως έχουν ως σκοπό την επιδίωξη των συμφερόντων των κατοίκων τους και προς τούτο διαθέτουν ποικίλες εξουσίες, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η εξουσία να εκμισθώνουν χώρους προοριζομένους για τη στάθμευση οχημάτων κι η δραστηριότητά τους τούτη ελέγχεται από τη δημοτική αστυνομία βλ. σχετικά τις από 29-6-2000 προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Siegbert Albert στην υπόθεση με αριθμό C-446/98 Fazenda Pública κατά Câmara Municipal do Porto (ΔΕΕ).

⁶²¹ Recasens Am., Cardoso C., Castro J. and Nobili G. G., ό.π., σ. 376.

⁶²² Του ιδίου, σ. 376-377.

⁶²³ Του ιδίου, σ. 377.

⁶²⁴ Του ιδίου, σ. 377-378.

αρμοδιότητα της κεντρικής κυβέρνησης κι έτσι πλέον η αναδυόμενη κουλτούρα της συνεργασίας και της δικτύωσης διεξάγεται σε πολλά επίπεδα: μεταξύ των κρατικών, ιδιωτικών συμφερόντων και της κοινωνίας των πολιτών, μεταξύ εθνικού και τοπικού επιπέδου, και μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, που υποστηρίζονται από τη διοργανική συνεργασία και τη δικτύωση⁶²⁵.

5. Συγκριτική αποτίμηση της αστικής ασφάλειας στις χώρες της νότιας Ευρώπης

Επιγραμματικώς, μπορεί να ειπωθεί ότι στην Ισπανία και την Ιταλία υπάρχουν παγιωμένες και ισχυρές αστικές (δημοτικές) αστυνομικές δυνάμεις, ενώ περαιτέρω υφίσταται ένας συσχετισμός μεταξύ των εξουσιών αυτών των αστυνομικών δυνάμεων και της έννοιας της αστικής ασφάλειας, όπως ‘τι κάνουν οι αστικές αστυνομίες’. Αυτό ωστόσο, δεν συμβαίνει στην Πορτογαλία, όπου οι τοπικές αστυνομικές δυνάμεις (η δημοτική αστυνομία) έχουν πολύ περιορισμένες εξουσίες, και η αστική ασφάλεια νοείται ως ευθύνη της εθνικής αστυνομίας σε τοπικό επίπεδο⁶²⁶.

Μολαταύτα, η έλλειψη ενός σαφούς ορισμού της αστικής ασφάλειας και της διαχείρισης της, δεν σημαίνει ότι αυτή δεν υπάρχει: είτε με αυτό είτε με άλλο όνομα, υφίσταται ένα πραγματικό πρόβλημα, αυτό της συμβίωσης στις μεγάλες πόλεις, το οποίο πρέπει να διαχειρισθεί σωστά. Ωστόσο, η δημιουργία ενός προβλήματος και η λύση του θα εξαρτώνται πάντοτε από τα ειδικά χαρακτηριστικά της κάθε πόλης και εκάστης συγκεκριμένης περιοχής, περισσότερο από τα χαρακτηριστικά, που προσομοιάζουν στα κρατικά προβλήματα⁶²⁷. Όταν ένα πρόβλημα ασφάλειας ανακύπτει, εντοπίζεται πάντα σε ένα συγκεκριμένο τόπο και χρόνο, και τα κλασικά πολιτικά σύνορα ενός κράτους δεν μπορούν να εκφράσουν με ακρίβεια την πραγματική θέση τους, που τοποθετείται στα πλαίσια ενός δήμου, επί παραδείγματι μια τρομοκρατική επίθεση, που λαμβάνει χώρα σε μια πόλη και καθίσταται γνωστή ως ‘ο βομβαρδισμός της Μαδρίτης’ ή ‘η βομβιστική επίθεση στην Μπολόνια’, αντί

⁶²⁵ Του ιδίου, σ. 373

⁶²⁶ Του ιδίου, σ. 373

⁶²⁷ Του ιδίου, σ. 373-374.

να αναφέρεται ως η «ισπανική» ή «ιταλική», αντίστοιχα, βομβιστική επίθεση. Ομοίως, η φοροδιαφυγή διαπράττεται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που κατοικούν σε μια πόλη, τα προβλήματα των ναρκωτικών ή πορνεία σχετίζονται με μια συγκεκριμένη πόλη, και ούτω καθεξής. Με άλλα λόγια, τα προβλήματα αναμφισβήτητα αναπτύσσονται σε συγκεκριμένες περιοχές ή χώρους και η πιο συγκεκριμένη εδαφική έκφραση είναι ο δήμος, ώστε κατά αυτόν τον τρόπο το έδαφος γίνεται αστικός χώρος⁶²⁸.

Σαφέστατα, υπάρχει η πιθανότητα ένα πρόβλημα να δύναται να ξεπεράσει την ανάγκη της απλής αστικής παρέμβασης για την αντιμετώπισή του, καθιστώντας ούτως το ζήτημα από αστικό σε δια-κρατικό (για παράδειγμα, μετατρέποντας ένα τοπικό πρόβλημα πορνείας σε διακρατικό σχετικά με την εμπορία ανθρώπων)⁶²⁹. Στις ως άνω αναλυθείσες χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία) τα προβλήματα αυτά αποτελούν γενικά το όχημα για τη μεταφορά εξουσιών ‘προς τα πάνω’, αφήνοντας το ‘παγκόσμιο’ θέμα στα χέρια του κράτους (σε κρατικούς θεσμούς, υπηρεσίες ή αστυνομία)⁶³⁰.

Ωστόσο, η γενική αυτή τάση έχει χρωματιστεί από την ‘τεταμένη σχέση’ του κράτους με τις περιφέρειες και τους δήμους σε ό,τι αφορά το ζήτημα άσκησης εξουσίας επί θεμάτων αστυνόμευσης και ασφάλειας. Συγκεκριμένα, στην Ιταλία και την Ισπανία, οι δήμοι και ορισμένες περιοχές είναι εξαιρετικά προστατευτικοί σχετικά με την αυτονομία τους και τις εξουσίες τους αναφορικά με την ασφάλεια απέναντι στο κράτος, και προσπαθούν να τις διευρύνουν, μολονότι τούτο δεν συμβαίνει στην Πορτογαλία, όπου οι περιφέρειες δεν υπάρχουν σε διοικητικό-θεσμικό επίπεδο και το κράτος είναι πιο συγκεντρωτικό. Προσέτι, στην Πορτογαλία δεν υπάρχει μεγάλη ένταση μεταξύ του κράτους και των δήμων, διότι το κράτος κατέχει σχεδόν όλες τις εξουσίες για την ασφάλεια⁶³¹.

⁶²⁸ Του ιδίου, σ. 374.

⁶²⁹ Τούτου συνισταμένου τη διαδικασία του «glocalization» βλ. Recasens Am., Cardoso C., Castro J. and Nobili G. G., ό.π., σ. 374.

⁶³⁰ Του ιδίου, σ. 374.

⁶³¹ Του ιδίου, σ. 375.

6. Ζητήματα περί Δημοτικής Αστυνομίας στην ευρωπαϊκή νομοθεσία και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στην γνωστή για άλλα ζητήματα⁶³² υπόθεση Josemans του ΔΕΕ⁶³³, γίνεται αναφορά στη δημοτική αστυνομία του Μάαστριχτ της Ολλανδίας, η οποία διενήργησε ελέγχους σε coffee shops στο Μάαστριχτ, προκειμένου να διαπιστωθεί αν παρά το κριτήριο της κατοικίας, που καθορίζει το επίδικο μέτρο κι άρα παρά το νόμο είχαν γίνει δεκτοί σ' αυτό το κατάστημα πολίτες της Ένωσης, μη όμως κάτοικοι Κάτω Χωρών.

Ακόμη και στο Βέλγιο προβλέπεται η σύσταση σώματος δημοτικής αστυνομίας και όπως προκύπτει από την από 14-5-2009 απόφαση του ΔΕΕ⁶³⁴ επί τεθέντος προδικαστικού ερωτήματος από βελγικό δικαστήριο, στη συγκεκριμένη περίπτωση η δημοτική αστυνομία του Kerkrade (Κάτω Χώρες) προέβη σε σύνταξη πρακτικού στο οποίο περιλαμβανόταν η διάπραξη κλοπής τελεσθείσα στο έδαφος της Γερμανίας.

Επιπροσθέτως, δημοτική αστυνομία συγκροτημένη σε σώμα υφίσταται και στη Λετονία και συγκεκριμένα σε ό,τι αφορά στο σημαντικών διαστάσεων πρόβλημα της εμπορίας ανθρώπων και την ακολουθούμενη πολιτική πάταξής του από την εν λόγω Δημοκρατία της Λετονίας, προβλέπεται να διαληφθεί μέριμνα για το συντονισμό των δράσεων των αρμοδίων εμπλεκόμενων φορέων. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι κάθε χρόνο (αρχής γενομένης από το 2015) θα παρέχεται εκπαίδευση στους κρατικούς και δημοτικούς αστυνομικούς, συνοριοφύλακες, εισαγγελείς, κοινωνικούς λειτουργούς, προξενικούς υπαλλήλους, επιθεωρητές εργασίας, δικηγόρους, καθηγητές κ.α. επί θεμάτων σχετικών με την εμπορία ανθρώπων, την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών, τη θεραπεία των θυμάτων της εμπορίας ανθρώπων αναλόγως του φύλου τους και την παροχή θυματο-κεντρικής προσέγγισης⁶³⁵.

⁶³² Kondylis V., Forms of cooperation and of dialogue between National and European Judges, European Public Law Series (EPLO), 2013, τόμος CIX, σ. 114-115.

⁶³³ Εκδοθείσα από 16-12-2010 απόφαση του ΔΕΕ κατόπιν ασκήσεως της υπ' αριθ. C-137/09 προσφυγής.

⁶³⁴ Επί της υπόθεσης C-161/08.

⁶³⁵ http://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/latvia-3-implementation-anti-trafficking-policy_enLatvia

Περαιτέρω δε τον Αύγουστο του 2014 υπεγράφη συμφωνία⁶³⁶ μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών της Δημοκρατίας της Λετονίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παροχή επιχορήγησης σχετικά με την εφαρμογή του διακρατικού προγράμματος για την «Πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων και των εικονικών γάμων: Μια διεπιστημονική λύση»⁶³⁷. Το έργο αυτό στοχεύει στη δημιουργία μιας νέας κοινής αντίληψης σχετικά με το πρόβλημα της εμπορίας ανθρώπων μέσω των εικονικών γάμων στη Λετονία, τη Λιθουανία, την Εσθονία, την Ιρλανδία και τη Σλοβακική Δημοκρατία και η εκκίνηση μιας ολοκληρωμένης δράσης για την πρόληψη της με τη συμμετοχή κοινωνικών λειτουργών, της δημοτικής αστυνομίας, καθηγητών, ΜΚΟ κ.α. με διοργάνωση ενημερωτικών εκστρατειών και μιας διεθνούς διάσκεψης που θα λάβει χώρα στη Ρίγα στο τέλος του 2016⁶³⁸.

Στην Τσεχία δε, η δημοτική αστυνομία που υπάρχει, προέβη σε μία πρωτοποριακή κίνηση με τη βοήθεια ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, σύμφωνα με το οποίο ενσωματώθηκαν στη δημοτική αστυνομική δύναμη Ρομά πολίτες ως βοηθούς⁶³⁹. Παρότι επιτελούν ελάχιστες αρμοδιότητες, οι βοηθοί Ρομά έχουν συμβάλει τα μέγιστα στο έργο της αστυνομίας, αφού βοηθείται η δημοτική αστυνομία στο να έχει καλύτερη σύνδεση με τις τοπικές κοινότητες.

Έτσι, οι τοπικές αρχές της πόλης του Βrno έχουν λάβει θετικά σχόλια, αφού μεταξύ άλλων εκτιμάται από την κοινότητα των Ρομά η παρουσία των Ρομά βοηθών, οι δε δημοτικοί αστυνομικοί εκτιμούν τις ικανότητες αυτών στην αντιμετώπιση ευαίσθητων καταστάσεων που προϋποθέτουν τις γνώσεις τους για την περιοχή και τον τρόπο ζωής της τοπικής κοινότητας. Ως επιστέγασμα της επιτυχίας αυτού του εγχειρήματος εκλαμβάνεται η πρόθεση των τοπικών αρχών να προσλάβουν επιπλέον Ρομά ως αστυνομικούς βοηθούς⁶⁴⁰.

Τέλος, σημειώνεται πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) έχει βοηθήσει, μεταξύ άλλων, στη θέσπιση νόμων και πρακτικών - σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο - ώστε ο ρατσισμός, οι φυλετικές διακρίσεις, η ξеноφοβία, ο αντισιμιτισμός και η μισαλλοδοξία να καταπολεμηθούν

⁶³⁶ (No.HOME / 2013 / ISEC / AG / THB / 4000005845)

⁶³⁷ http://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/latvia-3-implementation-anti-trafficking-policy_enLatvia

⁶³⁸ http://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/latvia-3-implementation-anti-trafficking-policy_enLatvia

⁶³⁹ Πηγή: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8269>

⁶⁴⁰ Πηγή: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8269>

αποτελεσματικά⁶⁴¹. Η ECRI εξέδωσε μία σύσταση γενικής πολιτικής⁶⁴², η οποία υπήρξε ένα χρήσιμο εργαλείο για τις ΜΚΟ⁶⁴³ και άλλους οργανισμούς, ενώ μεταγενέστερη σύσταση γενικής πολιτικής της ECRI αφορώσα την εθνική νομοθεσία για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των φυλετικών διακρίσεων⁶⁴⁴ έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων, που έχουν πρόσφατα αναλάβει με απώτερο στόχο την ολοκληρωμένη νομοθεσία κατά των διακρίσεων.

Στο πεδίο δράσης της ECRI συμπεριλαμβάνεται και η προώθηση του 12ου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, το οποίο μέχρι στιγμής, 17 κράτη έχουν επικυρώσει. Λαμπρό παράδειγμα υιοθέτησης των πρωτοβουλιών της ECRI αποτελεί η Ελβετία, αφού οι ελβετικές αρχές υιοθέτησαν μια σειρά από μέτρα που προτάθηκαν από την ECRI αναφορικά με την πρόληψη της κακής συμπεριφοράς των αστυνομικών κατά τη διάρκεια των καθηκόντων τους δίδοντας έμφαση στον τομέα της εκπαίδευσης και της ευαισθητοποίησης με αποτέλεσμα ένας αυξανόμενος αριθμός δημοτικών αστυνομικών και αστυνομικών των καντονιών να έχουν υποβληθεί σε αρχική, καθώς και σε ενδοϋπηρεσιακή κατάρτιση σε διαπολιτισμικές δεξιότητες⁶⁴⁵.

7. Νομολογία ΕΔΔΑ σε συναφή με τη Δ.Α. ζητήματα

7.1. Εισαγωγή

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) που συνεστήθη το 1959 στο πλαίσιο της Σύμβασης της Ρώμης γνωστής ως Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), έχει επίσης ασχοληθεί με ζητήματα αφορώντα το θεσμό της δημοτικής αστυνομίας, που ενυπάρχει στα κράτη

⁶⁴¹ Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, 'Practical impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states', Council of Europe 2010, σ. 42.

⁶⁴² Πρόκειται για την υπ' αριθ. 2 σύσταση γενικής πολιτικής της ECRI για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των φυλετικών διακρίσεων από τα εθνικά αρμόδια όργανα.

⁶⁴³ Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις.

⁶⁴⁴ Πρόκειται για την υπ' αριθ. 7 σύσταση γενικής πολιτικής για την εθνική νομοθεσία για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των φυλετικών διακρίσεων.

⁶⁴⁵ Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, 'Practical impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states', Council of Europe 2010, σ. 42.

μέλη του. Εξυπακούεται πως τα ανακύψαντα ζητήματα δε σχετίζονται άμεσα με τους όρους λειτουργίας ή οργάνωσης του θεσμού της δημοτικής αστυνομίας ανά τα κράτη μέλη. Αντιθέτως, τούτα εξετάζονται συναφώς με τα εκάστοτε προσβαλλόμενα δικαιώματα, η παραβίαση των οποίων συνιστά τη βάση των πραγματικών δεδομένων, που στηρίζουν την προσφυγή στο ΕΔΔΑ κι ούτως την αρμοδιότητά του.

7.2. Υπόθεση Vellutini και Michel κατά Γαλλίας

Ειδικότερα, στην υπόθεση ⁶⁴⁶ Vellutini και Michel κατά Γαλλίας ⁶⁴⁷ οι προσφεύγοντες ήταν ηγετικά συνδικαλιστικά στελέχη ⁶⁴⁸ της ένωσης των δημοτικών αστυνομικών του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας. Μία αστυνομικός, η οποία ήταν μέλος της ένωσης των δημοτικών αστυνομικών, είχε μια διαφωνία με τον δήμαρχο του δήμου, όπου εργάστηκε και τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο 2006 τιμωρήθηκε πειθαρχικά από τον δήμαρχο για προσβλητική και απειλητική συμπεριφορά προς τους συναδέλφους της. Επιβοηθούμενη από τη μία εκ των προσφευγόντων, προσέβαλε τις δύο εκδοθείσες πειθαρχικές αποφάσεις ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου, ενώ αργότερα υπέβαλε μήνυση εναντίον ορισμένων δημοτικών υπαλλήλων για σκοπούμενη επίθεση, ύβρεις και απειλές, και ψευδείς κατηγορίες εναντίον της. Ακολούθως, ο δήμαρχος άσκησε κριτική εναντίον της σε δύο τεύχη του δημοτικού ενημερωτικού δελτίου. Έτσι, ένα χρόνο αργότερα, η ίδια κατέθεσε μήνυση εναντίον του δημάρχου.

Οι προσφεύγοντες στη συνέχεια δημοσίευσαν ένα φυλλάδιο, που διανεμήθηκε στους κατοίκους της πόλης, το οποίο περιείχε παρατηρήσεις, οι οποίες, κατά την άποψη του δημάρχου, ήταν σαφώς δυσφημιστικές και στρέφονταν εναντίον του, ως εκλεγμένου αξιωματούχου, προς το σκοπό να απομειωθεί η αξία και η υπόληψή του στα μάτια των κατοίκων. Τον Μάρτιο του 2007, ο δήμαρχος κατέθεσε έγκληση εναντίον των δύο -ενθάδε- προσφευγόντων ενώπιον του ποινικού δικαστηρίου, το οποίο τον Ιούλιο του 2007 καταδίκασε τις δύο προσφεύγουσες για «δημόσια δυσφήμιση εναντίον ενός πολίτη κατέχοντος δημόσιο αξίωμα» και επέβαλε πρόστιμα σε αυτές, ενώ περαιτέρω επεδίκασε αποζημίωση υπέρ του πολιτικώς ενάγοντος,

⁶⁴⁶ 32820/2009.

⁶⁴⁷ Με αριθμό προσφυγής 32820/09 δημοσιευθείσα την 6-10-2011.

⁶⁴⁸ Ο πρόεδρος και ο γενικός γραμματέας αυτής.

κρίνοντας την κατάθεση των προσφυγουσών ως απαράδεκτη. Οι δε ασκηθείσες εφέσεις των ενθάδε προσφυγουσών απερρίφθησαν.

Έπειτα, οι προσφεύγουσες προέβησαν σε δηλώσεις, θέτοντας υπό αμφισβήτηση το ρόλο ενός εκλεγμένου αξιωματούχου υπό την ιδιότητά του ως εργοδότη, με την ιδιότητά τους ως στελέχη του συνδικαλιστικού οργάνου και εν σχέσει προς την επαγγελματική κατάσταση ενός εκ των μελών του συνδικαλιστικού οργάνου. Η καταδίκη τους συνιστούσε μία επέμβαση στην άσκηση του δικαιώματός τους στην ελευθερία της έκφρασης, μια επέμβαση που προβλεπόταν από το νόμο και επεδίωκε ένα θεμιτό σκοπό, ήτοι την προστασία της υπόληψης ή των άλλων. Οι προσβλητικές παρατηρήσεις αφορούσαν το έννομο ενδιαφέρον του κοινού να ενημερώνεται για τα ζητήματα διαχείρισης των τοπικών αρχών και τη λειτουργία των υπηρεσιών τους.

Ως εκ τούτου, είχαν γίνει στο πλαίσιο μιας αντιπαράθεσης γενικού ενδιαφέροντος, μια κατάσταση δηλαδή στην οποία, κατά τη Σύμβαση, δεν επιτρέπονται γενικά περιορισμοί στην ελευθερία της έκφρασης. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι ενεργούσαν υπό την ιδιότητά τους ως εκπρόσωποι του συνδικάτου, οι προσφεύγοντες είχαν, ωστόσο, την υποχρέωση να διασφαλίζουν ότι οι παρατηρήσεις τους ενέπιπταν εντός των ορίων άσκησης τούτου του δικαιώματός του.

Ο δήμαρχος, ο οποίος ήταν απόλυτα αναγνωρίσιμος από το φυλλάδιο που μοιράστηκε, δεν είχε πάντως αναφερθεί ονομαστικά. Είχε απλώς επικριθεί σε σχέση με τα καθήκοντά του, και δεν έγιναν αναφορές ιδιωτικής φύσεως εναντίον του. Τα όρια της αποδεκτής κριτικής ήταν ευρύτερα σε ό,τι αφορά έναν πολιτικό, από ό,τι αν αφορούσε έναν ιδιώτη.

Επιπλέον, οι παρατηρήσεις των προσφυγόντων, παρότι σκληρές, έγιναν στο πλαίσιο μιας πολύ ζωντανής τοπικής αντιπαράθεσης γενικότερου ενδιαφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό, σε κάθε άτομο που λαμβάνει μέρος σε δημόσια συζήτηση, ένας βαθμός υπερβολής ή ακόμη και πρόκλησης, με τη χρήση κάπως υπέρμετρου τόνου, επιτρέπεται. Τα εθνικά δικαστήρια δεν είχαν τοποθετήσει τις παρατηρήσεις των προσφυγόντων εντός του πλαισίου της οξυμμένης αντιπαράθεσης μεταξύ αυτών και του δημάρχου, ακόμη και στο μέτρο που το φυλλάδιο επεδίωκε μία απάντηση στις δημόσιες καταγγελίες του δημάρχου σε δημοτικό ενημερωτικό δελτίο, δίχως κανένα δικαίωμα απάντησης εκ μέρους του προσώπου, που κατηγορείτο ή των εκπροσώπων της.

Κατά συνέπεια, οι προσφεύγοντες δεν είχαν υποχρέωση να αναφέρονται με μεγαλύτερη ακρίβεια στις διαδικασίες, στις οποίες αναφέρθηκαν, εφόσον οι ίδιοι υπαινίσσονταν στα λεγόμενα του δημάρχου. Οι προσφεύγοντες δεν έφεραν, υπό την ιδιότητά τους ως συνδικαλιστικών αξιωματούχων, την ίδια υποχρέωση, που απαιτείται από τους δημοσιογράφους.

Σε κάθε περίπτωση, παρότι οι αιτούντες δεν συμμορφώθηκαν με τους διαδικαστικούς κανόνες, που διέπουν την προσκόμιση των αποδείξεων, συνεχώς επικαλούνταν την καλή πίστη και ισχυρίστηκαν με επαρκείς λεπτομέρειες, ότι είχαν αρκετά σοβαρούς λόγους, για τους οποίους υποστήριζαν ότι οι παρατηρήσεις τους ήταν αληθείς. Κατά συνέπεια οι παρατηρήσεις αυτές δεν στερούνταν πραγματικής βάσης. Επιπλέον, οι χρησιμοποιούμενες εκφράσεις δεν αντανάκλυσαν έκδηλη προσωπική έχθρα, αντίθετα, ενέπιπταν στα όρια της παραδεκτής κριτικής εκ μέρους των εκπροσώπων των συνδικαλιστικών οργάνων σε μια αντιπαράθεση γενικού ενδιαφέροντος.

Τέλος, στους προσφεύγοντες είχε επιβληθεί πρόστιμο 1.000 ευρώ στον καθένα και υποχρεώθηκαν να πληρώσουν 5.000 ευρώ αλληλεγγύως και από κοινού ως αποζημίωση. Εν όψει των προστίμων αυτών, οι αποφάσεις, που εξεδόθησαν πρέπει να θεωρηθούν ως δυσανάλογες. Η επέμβαση στο δικαίωμα των προσφευγόντων στην ελευθερία της έκφρασης, υπό την ιδιότητά τους ως εκπρόσωπων των συνδικαλιστικών οργανώσεων, δεν ήταν, ως εκ τούτου αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Συμπερασματικά κρίθηκε πως υπήρξε παραβίαση του δικαιώματος στην ελεύθερη έκφραση.

7.3. Υπόθεση PECK κατά του Ηνωμένου Βασιλείου

Στην υπόθεση ⁶⁴⁹ PECK κατά του Ηνωμένου Βασιλείου ⁶⁵⁰, ένα βίντεο παρακολούθησης από το δημοτικό σύστημα παρακολούθησης, που περιελάμβανε τον προσφεύγοντα, παραχωρήθηκε από την τοπική αστυνομία στα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

⁶⁴⁹ 44647/1998.

⁶⁵⁰ Με αριθμό προσφυγή 44647/98, εκδοθείσα την 15-5-2001.

Ειδικότερα, στο Brentwood είχε εγκατασταθεί από την τοπική αρχή ένα σύστημα παρακολούθησης με βίντεο κάμερες. Ο υπεύθυνος παρακολούθησης είχε άμεση οπτική και ηχητική σύνδεση με την αστυνομία. Ο αιτών 'πιάστηκε από την κάμερα' σε μια κεντρική διασταύρωση με ένα κουζινομάχαιο στα χέρια του. Είχε μόλις αποπειραθεί να αυτοκτονήσει κόβοντας τις φλέβες του με το μαχαίρι, αλλά η συγκεκριμένη δραστηριότητά του δεν μαγνητοσκοπήθηκε. Η αστυνομία, που ειδοποιήθηκε από τον φορέα παρακολούθησης, έφτασε στη διασταύρωση και του παρείχε βοήθεια επί τόπου πριν την προσαγωγή του στο αστυνομικό τμήμα. Δύο φωτογραφίες από το βίντεο αργότερα δημοσιεύτηκαν σε ένα περιοδικό των τοπικών αρχών με στόχο την προώθηση του συστήματος επιτήρησης.

Ο τίτλος του άρθρου τόνισε ότι, χάριν στο σύστημα επιτήρησης και την επέμβαση της αστυνομίας, μία ενδεχομένως επικίνδυνη κατάσταση είχε προληφθεί. Διευκρινιζόταν στο άρθρο ότι αντίγραφα των φωτογραφιών μπορούσαν να παρασχεθούν από τις τοπικές αρχές. Παρόμοια άρθρα δημοσιεύθηκαν μαζί με τις ίδιες φωτογραφίες σε δύο τοπικές εφημερίδες. Η τοπική αρχή επίσης χρησιμοποίησε το βίντεο του περιστατικού για ένα τοπικό τηλεοπτικό πρόγραμμα. Η συγκάλυψη του προσώπου του προσφεύγοντος, που έγινε κατόπιν αιτήματος των αρχών, θεωρήθηκε αργότερα ανεπαρκής από την Ανεξάρτητη Αρχή Τηλεόρασης, στην οποία ο αιτών είχε διαμαρτυρηθεί.

Η Επιτροπή, ωστόσο, έκρινε ότι εφόσον ο σταθμός είχε ζητήσει συγγνώμη από τον προσφεύγοντα, δεν απαιτούνταν περαιτέρω ενέργειες. Η δημοτική αρχή έδωσε επίσης το υλικό για ένα πρόγραμμα που θα μεταδιδόταν σε εθνικό τηλεοπτικό κανάλι και ζήτησε προφορικά από τους παραγωγούς να διασφαλίσουν ότι ο αιτών θα παρέμεινε αταυτοποιήτος. Το πρόσωπό του, ωστόσο, δεν καλύφθηκε στα τρέιλερς του προγράμματος.

Η Επιτροπή Προτύπων Ραδιοτηλεόρασης, στην οποία ο αιτών παραπονέθηκε, θεώρησε ότι η συγκάλυψη του προσώπου του στο κύριο πρόγραμμα ήταν ανεπαρκής και ότι το ίδιο το πρόγραμμα συνιστά αδικαιολόγητη προσβολή της ιδιωτικής ζωής του. Ο τηλεοπτικός σταθμός υποχρεώθηκε να μεταδώσει μία περίληψη της απόφασης αλλά και να τη δημοσιεύσει σε μία εφημερίδα εθνικής κυκλοφορίας. Η ασκηθείσα ενώπιον του ΕΔΔΑ προσφυγή έγινε δεκτή και το Δικαστήριο δέχθηκε ότι παραβιάστηκαν τα άρθρα 8 και 13 της ΕΣΔΑ.

7.4. Υπόθεση BIELECTRIC SRL κατά Ιταλίας

Στην υπόθεση ⁶⁵¹ BIELECTRIC SRL κατά Ιταλίας ⁶⁵² το 1983, στην προσφεύγουσα εταιρεία ανατέθηκε η κατασκευή του κτιρίου ενός εργοστασίου από άλλη εταιρεία. Κατά τη διάρκεια των έργων εμφανίστηκαν στο κτήριο ορισμένα ελαττώματα τα οποία η προσφεύγουσα εταιρεία ανέφερε στις αρμόδιες τοπικές αρχές. Από το σημείο αυτό ξεκίνησαν 38 περίπλοκες διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες. Όσον αφορά αυτά τα ζητήματα, οι περιφερειακές αρχές είναι αρμόδιες να διασφαλίζουν ότι οι νέες κατασκευές συμμορφώνονται με την αντισεισμική νομοθεσία, ενώ οι δημοτικές αρχές είναι αρμόδιες να διασφαλίζουν ότι δεν παραβιάζονται οι γενικοί κανόνες για τη δημόσια ασφάλεια.

Κατά συνέπεια, εναπόκειται στις περιφερειακές αρχές να αναφέρουν σε περίπτωση ελαττωμάτων την αντίθεση με την αντισεισμική νομοθεσία, τι βελτιώσεις πρέπει να γίνουν, έτσι ώστε να πληρούνται τα πρότυπα που ορίζει η νομοθεσία. Στην προκειμένη περίπτωση, οι δημοτικές αρχές βρήκαν το κτίριο να είναι επικίνδυνο και ακατάλληλο για χρήση και προειδοποίησαν την προσφεύγουσα εταιρία ότι τα έργα έπρεπε να διακοπούν έως ότου όλα τα σφάλματα εντοπιστούν και διορθωθούν. Από την άλλη πλευρά, οι περιφερειακές αρχές επιβεβαίωσαν επανειλημμένα ότι τα σφάλματα που σχετίζονταν με το κτίριο ήταν απλώς αισθητικής φύσεως και μόνο μικρές τυπικές παραβάσεις έχουν επισυμβεί.

Η προσφεύγουσα εταιρία ισχυρίστηκε ότι ως αποτέλεσμα αυτών των αντιφατικών απόψεων δεν μπορούσε να επιστρέψει στην κανονική της δράση και να κάνει χρήση του κτιρίου αυτού για πάνω από δέκα χρόνια. Η προσφεύγουσα εταιρία ισχυρίστηκε ότι ποτέ δεν της έγιναν υποδείξεις από τις περιφερειακές αρχές, όσον αφορά τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προκειμένου το κτήριο να πληροί τους αντισεισμικούς κανονισμούς.

Ήταν πάντα η αιτούσα εταιρεία που λάμβανε την πρωτοβουλία θέτοντας το ζήτημα της μη συμμόρφωσης του κτιρίου με την αντισεισμική νομοθεσία. Οι περιφερειακές αρχές ουδέποτε δήλωσαν ότι το κτίριο δεν ήταν σε συμμόρφωση με την προαναφερθείσα νομοθεσία, εκτός από μικρές τυπικές παραβάσεις. Σε καμία περίπτωση οι περιφερειακές αρχές δεν απέτρεψαν την προσφεύγουσα εταιρία από τη

⁶⁵¹ 36811/1997.

⁶⁵² Με αριθμό προσφυγής 36811/97, απόφαση ΕΔΔΑ της 4-5-2000.

χρήση του κτιρίου ή την έναρξη των δραστηριοτήτων ανοικοδόμησής του. Ωστόσο, η αιτούσα εταιρεία παραπονέθηκε για την παράλειψη ενεργειών της Περιφέρειας, δηλαδή ότι παρέλειψε να αναφέρει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της αντισεισμικής νομοθεσίας.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η περιφέρεια δεν έλαβε κανένα μέτρο με σκοπό να εμποδίσει την αιτούσα επιχείρηση από τη χρήση του κτιρίου, η ύπαρξη των παραβιάσεων της αντισεισμικής νομοθεσίας ήταν ένα θέμα μεταξύ της προσφεύγουσας εταιρείας και της κατασκευαστικής εταιρείας.

Ο αιτών δεν κατόρθωσε να φέρει το θέμα ενώπιον των πρωτοδικείων, και ως εκ τούτου τα ανώτερα δικαστήρια απέρριψαν. Συνολικά, δεν θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η περιφέρεια ήταν υπεύθυνη για οποιαδήποτε επέμβαση στο δικαίωμα της εταιρείας στην ειρηνική απόλαυση της περιουσίας του, ούτε θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι τυχόν θετικές υποχρεώσεις εναπόκεινται στην Περιφέρεια. Πολυάριθμες διαταγές παραδίδονταν από τις δημοτικές αρχές εμποδίζοντας την προσφεύγουσα εταιρεία από τη χρήση του κτιρίου, οι οποίες ανέρχονταν σε τέτοιο βαθμό ελέγχου της χρήσης της περιουσίας και είχαν το νόμιμο σκοπό της δημόσιας ασφάλειας κατά τις επιταγές του γενικού συμφέροντος. Οι αναγκαίες προσαρμογές προκειμένου να πληρούνται οι απαιτήσεις της σχετικής νομοθεσίας είχαν καθοριστεί από τις δημοτικές αρχές και η αιτούσα εταιρεία θα μπορούσε να τις είχε πραγματοποιήσει η ίδια και έτσι να είχε αρχίσει την ανοικοδόμηση αμέσως. Παρότι ήταν αλήθεια ότι η εταιρεία κτιρίου θα έπρεπε να έχει την ευθύνη για τα έργα αυτά, αυτό ήταν ένα ζήτημα μεταξύ δύο ιδιωτών που είχαν αντιμετωπιστεί από τα πολιτικά δικαστήρια.

Τέλος, οι αντικρουόμενες απόψεις των διοικητικών αρχών σχετικά με το αν ή όχι το κτίριο ήταν σε συμμόρφωση με αντισεισμικές νομοθεσία, αν και είναι λυπηρό, δεν είχε καμία επίδραση στα δικαιώματα ιδιοκτησίας της προσφεύγουσας εταιρείας αιτούντα κατά τρόπο δυσανάλογο και συνεπώς η προσφυγή κρίθηκε προδήλως αβάσιμη.

7.5. Υπόθεση Janowski κατά Πολωνίας

Σε μία άλλη υπόθεση⁶⁵³, που αφορούσε επίσης την ελευθερία της έκφρασης, την Janowski κατά Πολωνίας⁶⁵⁴ ο προσφεύγων πολωνικής ιθαγένειας, την 2 Σεπτεμβρίου 1992, είχε παρατηρήσει δύο δημοτικούς αστυνομικούς να διατάσσουν πλανόδιους πωλητές να μετακινήσουν τις πραμάτειες τους προς την κοντινή αγορά και τους επέβαλαν πρόστιμα. Ο προσφεύγων παρενέβη στο συμβάν και διαμαρτυρήθηκε στους δημοτικούς φρουρούς. Ακολούθως στις 29 Απριλίου 1993, το αρμόδιο επαρχιακό Δικαστήριο καταδίκασε τον προσφεύγοντα για εξύβριση των δύο δημοτικών αστυνομικών και καταδικάστηκε σε φυλάκιση οκτώ μηνών με αναστολή δύο ετών και πρόστιμο 1.500.000 παλιά ζλότι.

Ακόμη, ο προσφεύγων υποχρεώθηκε να πληρώσει 400.000 παλιά ζλότι σε φιλανθρωπικά ιδρύματα και δικαστικά έξοδα των 346.000 παλιά ζλότι. Έπειτα άσκησε έφεση και το αρμόδιο Εφετείο με την απόφασή του ακύρωσε το μέρος της απόφασης που επέβαλε την ποινή φυλάκισης και την υποχρέωσης καταβολής 400.000 παλιά ζλότι σε φιλανθρωπικά ιδρύματα κι επικύρωσε το πρόστιμο των 1.500.000 παλαιών ζλότι μειώνοντας τα δικαστικά έξοδα σε 150.000 παλαιά ζλότι. Έκρινε ότι παρόλο που η απόφαση του δικαστηρίου της ουσίας δεν ανέφερε τις υβριστικές λέξεις, που χρησιμοποίησε ο προσφεύγων, υπήρχαν, ωστόσο, επαρκή αποδεικτικά στοιχεία της δικογραφίας για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο προσφεύγων είχε πράγματι προσβάλει τους φρουρούς, καλώντας τους ‘τρελούς’ και ‘καθάρματα’. Δεν αμφισβητήθηκε ότι η καταδίκη του προσφεύγοντα αφορούσε σε επέμβαση στην άσκηση του δικαιώματός του στην ελευθερία έκφρασης και προβλεπόταν από το νόμο. Το Δικαστήριο δεν διέλαβε κανένα λόγο προκειμένου να καταλήξει σε διαφορετικό συμπέρασμα.

Επιπλέον, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η καταδίκη του προσφεύγοντος στόχευε στην επιδίωξη του νόμιμου σκοπού της πρόληψης της αναταραχής. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο προσφεύγων είχε καταδικαστεί για προσβολή των δημοτικών φυλάκων για εξύβριση, κατά τη διάρκεια ενός περιστατικού που έλαβε χώρα σε μια πλατεία και που προέκυψε από τις ενέργειες των φρουρών που επέμεναν ότι οι πλανόδιοι πωλητές που εμπορεύονταν σε μία πλατεία έπρεπε να μετακινηθούν

⁶⁵³ 25716/1994.

⁶⁵⁴ Με αριθμό προσφυγής 25716/94, απόφαση ΕΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) της 21-1-1999.

σε άλλο χώρο. Οι παρατηρήσεις του προσφεύγοντα δεν ήταν μέρος μιας ανοιχτής συζήτησης θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος και δεν σχετίζονταν ούτως με το ζήτημα της ελευθερίας του τύπου. Ο προσφεύγων ξεκάθαρα έδρασε ως ιδιώτης και όχι υπό την ιδιότητά του ως δημοσιογράφου σε αυτήν την περίπτωση.

Το Δικαστήριο δεν πείσθηκε από τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος ότι η καταδίκη του θεωρήθηκε ως μια προσπάθεια των αρχών να επαναφέρουν τη λογοκρισία και συνιστούσε αποθάρρυνση της έκφρασης της κριτικής στο μέλλον. Όρια της αποδεκτής κριτικής μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι ευρύτερα σε σχέση με τους δημοσίους υπαλλήλους κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους από ό,τι σε σχέση με τους ιδιώτες. Ωστόσο, δεν θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι εν γνώσει τους θέτουν τον εαυτό τους σε στενή παρακολούθηση των κάθε λέξεων και πράξεων στο βαθμό στον οποίο έκαναν οι πολιτικοί και πρέπει, συνεπώς, να αντιμετωπίζονται επί ίσοις όροις με το τελευταίο, σε ό,τι αφορά την κριτική των δράσεών τους. Οι δημόσιοι υπάλληλοι έπρεπε να απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης του κοινού, αν ήθελαν να είναι επιτυχείς στην εκτέλεση των καθηκόντων τους κι ούτως θα ήταν απαραίτητο για να προστατεύονται από προσβλητικές ρηματικές επιθέσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ο προσφεύγων είχε καταφύγει στις προσβλητικές εκφράσεις από γνήσιο ενδιαφέρον για την ευημερία των συμπολιτών κατά τη διάρκεια μιας έντονης συζήτησης. Οι εκφράσεις τούτες απευθύνθηκαν σε αξιωματούχους για την επιβολή του νόμου, οι οποίοι είχαν εκπαιδευτεί στο πώς να ανταποκρίνονται προς τούτο. Ωστόσο, προσέβαλε τους φρουρούς σε ένα δημόσιο χώρο, μπροστά από μια ομάδα των παρευρισκομένων, ενόσω ασκούσαν τα καθήκοντά τους. Οι ενέργειες των δημοτικών αστυνομικών δεν δικαιολογούσαν την επιθετική και καταχρηστική λεκτική επίθεση. Το Δικαστήριο αρκέσθηκε στο ότι οι λόγοι που προβλήθηκαν από τις εθνικές αρχές ήταν άσχετοι και επαρκείς για το σκοπό της διάταξης του άρθ. 10§2 και ότι η επέμβαση στην ελευθερία έκφρασης του προσφεύγοντα ήταν ανάλογη προς τους νόμιμους επιδιωκόμενους σκοπούς. Κρίθηκε ότι δεν υπήρξε παραβίαση της ελευθερίας της έκφρασης στο μέτρο που η επίμαχη παρέμβαση ήταν ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό. Σημείωσε, επίσης, το Δικαστήριο ότι η καταδίκη του προσφεύγοντα μειώθηκε σημαντικά κατόπιν άσκησης εφέσεως.

Εν ολίγοις, δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι εθνικές αρχές υπερέβησαν το περιθώριο εκτιμήσεως που έχουν στη διάθεσή τους για να εκτιμούν την αναγκαιότητα της προσβαλλομένης πράξεως. Το ΕΔΔΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν παραβιάσθηκε η διάταξη του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ.

Θ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ – ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

1. Το προτεινόμενο νέο σχήμα της Δ.Α.

Οι πολίτες, εκτός από την προστασία από την κάθε είδους εγκληματικότητα έχουν ανάγκη και από τη γενικότερη τάξη στον τόπο διαμονής τους γι' αυτό η αστυνομία και δη η δημοτική αστυνομία, πρέπει εκτός από την αντιμετώπιση εγκληματικών συμπεριφορών πρέπει «να είναι προσανατολισμένη στον χειρισμό προβλημάτων»⁶⁵⁵.

Εν σχέσει προς τη δομή και τη λειτουργία της δημοτικής αστυνομίας ο Θεόδωρος Φλογαΐτης⁶⁵⁶ υποστήριζε «Ο δήμος εξ αυτής της αρχής και της φύσεως του καταρτισμού αυτού οφείλει και δικαιούται να επαγρυπνή εις την εξασφάλισιν των αποτελούντων την δημοτικήν κοινότητα να μεριμνά περί της αφθονίας και καθαριότητος των εδωδίων και περί της ευρυθμίας των οικοδομών. Εκ τούτου εθεωρήθη και το αστυνομείν δικαίωμα των δήμων· όθεν προέκυψεν ότι και εν Αγγλία και αλλαχού η αστυνομία έχει όλως δημοτικόν χαρακτήρα, ουδαμών παρεμβαινούσης της κυβερνήσεως, προσφιλής διά τούτο εξόχως και σεβαστή παρά τω λαώ· αυτός δε ο ημέτερος δημοτικός νόμος ανέθηκεν εις τους δημάρχους των δήμων, ένθα δεν υπάρχει ειδική δημοτική αστυνομία, την ενάσκησιν του δικαιώματος τούτου. Αλλ' εν τούτοις ηξίωσεν, όπου υπάρχει δημοτική αστυνομία, να διορίζη τον αστυνόμον η κεντρική εξουσία επί τη προτάσει του δημάρχου. Αλλά τούτο είναι ανακόλουθον επιστημονικώς

⁶⁵⁵ Πανούσης Γ., «Υπηρεσία κοινοτικής διαμεσολάβησης», Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ., Εγκληματολογικά – κείμενα για την Αστυνομία και την αστυνόμευση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σ. 67.

⁶⁵⁶ Γεννήθηκε το 1840 ή 1848 στο Ναύπλιο και απεβίωσε το 1905 στην Αθήνα. Εξελέγη βουλευτής και περαιτέρω συγκέντρωσε για πρώτη φορά όλους τους νόμους και τα διατάγματα της νεοσύστατης Ελλάδας, από της σύστασης του Βασιλείου μέχρι το 1886 και τα εξέδωσε σε πολλούς τόμους υπό τον τίτλο «Δικαστικοί Νόμοι της Ελλάδος μετά της Σχετικής Νομολογίας του Αρείου Πάγου», πηγή <https://el.wikipedia.org/wiki/>.

και αποπώτατον πρακτικώς [...]»⁶⁵⁷. Εν ολίγοις δηλαδή, ο Θεόδωρος Φλογαΐτης διέκειτο αρνητικά στη μεσολάβηση της κεντρικής εξουσίας κατά το διορισμό των αστυνομικών επί τη προτάσει του δημάρχου, προφανώς θεωρώντας τούτο, έργο αποκλειστικό της τοπικής κοινωνίας κι ως εκ τούτου του εκπροσώπου ταύτης. Επειδή όμως ο χρόνος όπως αποτυπώνει το πέρασμά του στην ιστορία, έτσι έχει αναδείξει και την προβληματική φύση της εξάρτησης της Δημοτικής Αστυνομίας από τους τοπικούς παράγοντες της δημοτικής εξουσίας. Προς αυτήν λοιπόν, την κατεύθυνση προσανατολίζεται και η δική μας πρόταση για το οργανωτικό μοντέλο της δημοτικής αστυνομίας.

Κατ' αρχήν θα πρέπει να επεκταθεί η συνεργασία της δημοτικής αστυνομίας με την Ελληνική Αστυνομία και να αυξήσει τις αρμοδιότητές της στην αντιμετώπιση της τοπικής παραβατικότητας και μικροεγκληματικότητας. Επίσης πρέπει να στραφεί με επικοινωνιακό και ουσιαστικό άνοιγμα στην ενίσχυση της συμμετοχής όλων των τοπικών παραγόντων, στην αντιμετώπιση της παραβατικότητας.

Το πρόσωπο δηλαδή του δημοτικού αστυνομικού (όπως και του αστυνομικού της ΕΛ.ΑΣ) πρέπει να αλλάξει, ο θεσμός να αγκαλιαστεί από την πολιτεία, να πάψει ο στιγματισμός από τον πολίτη και η συνεργασία με την τοπική κοινωνία πρέπει να υπερβεί την καχυποψία⁶⁵⁸.

Συστοιχούμενη λοιπόν η πρότασή μας σε ένα, εξω-δημοτικού ελέγχου, μοντέλο οργάνωσης της Υπηρεσίας Δημοτικής Αστυνομίας, αναφορικά με τη βελτίωση της απόδοσης του έργου της με επιδιωκόμενο αποτέλεσμα την αναβάθμιση της αξίας της ως θεσμού της τοπικής κοινωνίας, απομακρύνεται από τη θεώρηση του Θεόδωρου Φλογαΐτη και επικεντρώνεται στην ιεραρχική αποδέσμευση του προσωπικού της δημοτικής αστυνομίας από τους δημάρχους. Τούτο κατά την άποψή μας είναι σημαντικό διότι, όπως δίδαξε η ιστορία όλα αυτά τα χρόνια, το προσωπικό των δημοτικών αστυνομικών χρησιμοποιούνταν από τους εκάστοτε δημάρχους προς ικανοποίηση συμφερόντων συνυφασμένων με το διαπλεκόμενο πελατειακό κράτος ή δήμο με αποτέλεσμα ο θεσμός της δημοτικής αστυνομίας να μην μπορεί να αποδώσει τα μέγιστα που του επέτρεπε ο νόμος. Όπως σημειώνει και ο πάντα επίκαιρος

⁶⁵⁷ Στο έργο του ιδίου «Αναγκαίαι νομοθετικά μεταρρυθμίσεις» στη σ. 296, όπως εμπεριέχεται στο άρθρο του Κύρκου Χαρ., Ο Θεόδωρος Φλογαΐτης και η εποχή μας, ΕφημΔΔ, 4/2010, σ. 563.

⁶⁵⁸ Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ., Εγκληματο-λογικά, ό.π., σ. 22.

Παναγιώτης Κονδύλης στο οξυδερκές δοκίμιό⁶⁵⁹ του «[ό]ταν η πατριαρχική σχέση μεταφέρεται από την κοινωνία στην πολιτική, τότε μεταβάλλεται στη λεγόμενη πελατειακή σχέση, διατηρώντας όμως το θεμελιώδες της γνώρισμα, δηλαδή την αναγκαία συνάφεια υπακοής και προστασίας: ο κοινοβουλευτικός πατριάρχης, είτε κομματικός ηγέτης είναι είτε τοπικός κομματάρχης, απαιτεί από τους «ανθρώπους του» υπακοή (εμπνεόμενη λιγότερο από αφηρημένα-κοσμοθεωρητικά και περισσότερο από συγκεκριμένα-προσωπικά κίνητρα), όμως ταυτόχρονα αναλαμβάνει να «ενεργήσει για τις υποθέσεις τους», δηλαδή τους βοηθεί να «τακτοποιηθούν» και τους εξασφαλίζει με την επιρροή του πλεονεκτήματα στον συναγωνισμό με τους οπαδούς άλλων κομμάτων⁶⁶⁰ ». Τούτο το φαινόμενο παρίσταται ιδιαίτερος έντονο στους μικρομεσαίους δήμους και λιγότερο στους μεγάλους.

Ακολουθώντας την προδιαγεγραμμένη ρότα από τις εντολές των δημάρχων, οι δημοτικοί αστυνομικοί λαμβάνουν ακουσίως το ρόλο του άρματος εξυπηρέτησης τοπικών συμφερόντων, προς την κατεύθυνση της εξασφάλισης της επανεκλογής τους και άρα προς το σκοπό της ικανοποίησης των αναγκών της εκάστοτε νοουμένης εκλογικής των βάσης. Εμφαίνεται, έτσι, η ιδιαιτερότητα της εξάρτησης του δημάρχου από την τοπική κοινωνία και τα τοπικά λόμπι και το αποτέλεσμα των εκλογών συνιστά την επιβεβαίωση αυτών των ανίερων και αόρατων δεσμών. Η δε δημοτική αστυνομία χρησιμοποιείται ως εργαλείο για την ισχυροποίηση και εδραίωση της βάσης του εκάστοτε τοπικού παράγοντα. Με αυτόν τον τρόπο, ο δήμαρχος θα αντεπεξέρχεται στις απαιτήσεις των πολιτών της τοπικής κοινωνίας σε αντάλλαγμα ψήφων για να ισχυροποιήσει την επιρροή του και να εξασφαλίσει την επανεκλογή του. Η λειτουργικότητα του σχήματος αυτού σήμερα επιβεβαιώνει την επικαιρότητα των περιγραφικών συμπερασμάτων του Παναγιώτη Κονδύλη επί της αναστροφής της πελατειακής σχέσης: «[καθώς] η άμεση πατριαρχική εξάρτηση της παλαιάς μορφής υποχώρησε μπροστά στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου και επίσης μπροστά στην εξίσου σημαντική άνοδο της κοινωνικής κινητικότητας, τώρα μεγάλωνε σιγά-σιγά η εξάρτηση των κομμάτων από τους ψηφοφόρους τους, δηλαδή η πελατειακή σχέση εν μέρει αντιστράφηκε. Τα κόμματα-ως οργανισμοί με τα δικά τους αυτοτελή συμφέροντα και με πρωταρχικό τους μέλημα την κατάληψη του κράτους και το μοίρασμα των ανώτερων

⁶⁵⁹ «Η καχεξία του αστικού στοιχείου στη νεοελληνική κοινωνία και ιδεολογία», εκδόσεις Θεμέλιο.

⁶⁶⁰ Κονδύλης Παν., Οι αιτίες της παρακμής της σύγχρονης Ελλάδας - Η καχεξία του αστικού στοιχείου στη νεοελληνική κοινωνία και ιδεολογία, εκδόσεις Θεμέλιο, 2011, σ. 27.

κρατικών θέσεων στα μάλλον ανυπόμονα στελέχη τους –υποχρεώθηκαν να συναγωνίζονται το ένα το άλλο στην υιοθέτηση και στην προάσπιση των οποιωνδήποτε αιτημάτων απ’ όπουδήποτε κι αν προέρχονταν⁶⁶¹».

Προς αποφυγήν και αποτροπή αυτού του φαινομένου πλέον, προτείνεται η δημιουργία ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ονόματι «Δημοτική Αστυνομία» το οποίο θα εποπτεύεται από τον Υπουργό Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (νυν Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης). Ως νπδδ θα διέπεται από κανονισμό που θα περιλαμβάνει το νομοθετικό καθεστώς που διέπει προς στιγμήν τη λειτουργία της Δημοτικής Αστυνομίας. Το Διοικητικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρος θα είναι τα όργανα διοίκησης του συνεστημένου νπδδ και το μεν Διοικητικό Συμβούλιο θα ψηφίζεται από τους Περιφερειάρχες ανά την Ελλάδα⁶⁶² που θα συγκαλούνται σε σώμα για το σκοπό αυτόν, και σε δεύτερο χρόνο, θα εγκρίνεται από τους Γενικούς Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης⁶⁶³ οι οποίοι θα εκλέγουν και τον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου της Δημοτικής Αστυνομίας. Ούτως, θα εξασφαλίζεται ταυτόχρονα το αυτοδιοίκητο του νπδδ με την ανάδειξη της ηγεσίας του μέσα από μια διαδικασία συμμετοχής τόσο των τοπικών αρχών των Περιφερειάρχων που αναδείχθηκαν διαμέσου εκλογών, όσο και της κεντρικής εξουσίας διαμέσου των Γενικών Γραμματέων Αποκεντρωμένης Διοίκησης που διορίζονται από την Κυβέρνηση.

Κατά αυτό το σχήμα, θα προκύψει αντί της αυτοτελούς υπηρεσίας που μέχρι σήμερα προβλέπεται για τη σύσταση της δημοτικής αστυνομίας εντός του δήμου που επιθυμεί να συστήσει δημοτική αστυνομία, ένα νπδδ που θα επιτελεί τις αρμοδιότητές του εντός των εδαφικών ορίων των εκάστοτε δήμων μέσα από τα τοπικά τμήματα της Δημοτικής Αστυνομίας ανά τους δήμους που θα υπάρχει ανάγκη λειτουργίας ανάλογου τμήματος και αντίστοιχου τομέα.

Σε κάθε δήμο προτείνεται η λειτουργία ενός τμήματος, στη Θεσσαλονίκη δύο και στην Αθήνα τεσσάρων τμημάτων.

⁶⁶¹ Του ιδίου, σ. 61.

⁶⁶² Περιφέρεια Αττικής, Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, Περιφέρεια Ηπείρου, Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, Περιφέρεια Θεσσαλίας, Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, Περιφέρεια Πελοποννήσου, Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, Περιφέρεια Ιονίων Νήσων, Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, Περιφέρεια Κρήτης.

⁶⁶³ Αττικής, Μακεδονίας - Θράκης, Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, Αιγαίου, Κρήτης.

Εσωτερικά, ο κανονισμός του νπδδ της Δημοτικής Αστυνομίας θα προβλέπει τη διάκριση αναλόγως του αντικειμένου σε κάποιους τομείς δραστηριοποίησης όπου θα εντάσσεται το προσωπικό ώστε να λαμβάνεται επαρκής εκπαίδευση και να υφίστανται σαφείς αρμοδιότητες για το σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας που θα είναι αποκλειστικές ως επί τω πλείστον, ώστε να αποφευχθούν τα φαινόμενα παράλυσης δημοσίων υπηρεσιών εξαιτίας της μετακύλησης της ευθύνης σε άλλους οργανισμούς ή υπηρεσίες συνυπεύθυνες.

Προσέτι, η εξειδίκευση του προσωπικού στον τομέα που θα εντάσσεται εξαρχής συνιστά ένα βήμα προς την κατεύθυνση της αποδοτικότερης ενάσκησης των καθηκόντων. Ένας παράγοντας που θα ληφθεί υπ' όψιν θα είναι και οι ιδιομορφίες της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας με τις ανάγκες της και τις απαιτήσεις της. Επιπλέον θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη το γεγονός ότι πολλές περιοχές ιδίως τα νησιά στην ανατολική πλευρά της Ελλάδας αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα με τους νόμιμους και παράνομους-παράτυπους μετανάστες, καθώς επίσης και το ότι σύμφωνα με δημοσιεύματα⁶⁶⁴ παραμένουν αδιάθετα δυσθεώρητα ευρωπαϊκά κονδύλια στο λογαριασμό της Ελλάδας, υπέρ δράσεων αντιμετώπισης - διαχείρισης του φαινομένου της μετανάστευσης.

Λαμβανομένων τούτων των παραγόντων υπόψη, προτείνεται η διαμόρφωση εντός της δημοτικής αστυνομίας ως ξεχωριστού πλέον νπδδ τεσσάρων διακριτών τομέων αρμοδιοτήτων ανάλογα με τα αιτήματα της ελληνικής κοινωνίας, της τρέχουσας ανά στιγμή επικαιρότητας, συνεκτιμωμένων και των αναγκών εκάστου δήμου: **α.** ο τομέας προστασίας του εναλίου χώρου και του τουρισμού, **β.** ο τομέας προστασίας του δημοτικού κέντρου, **γ.** ο τομέας προστασίας συνόρων και μετανάστευσης, και τέλος **δ.** ο τομέας προστασίας φυσικού περιβάλλοντος.

⁶⁶⁴ Ειδικότερα, σύμφωνα με άρθρο στην Καθημερινή «Χρηματοδοτική ενίσχυση από πρεσβείες ευρωπαϊκών κρατών στην Αθήνα ζητά το ελληνικό τμήμα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, για να μην καταρρέψει το πρόγραμμα του εθελοντικού επαναπατρισμού από την αδυναμία της κυβέρνησης να απορροφήσει εγκεκριμένα ευρωπαϊκά κονδύλια για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών». Πηγή <http://www.kathimerini.gr/826408/article/epikairothta/politikh/eyreia-syskeyh-gia-to-zhthma-twn-metanastwn> καθώς επίσης «Την περίοδο 2008-2011 υπήρχαν πάνω από 80 εκατομμύρια ευρώ σε κονδύλια για την επιστροφή/απέλαση/επαναπατρισμό μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους, το ελληνικό κράτος δαπάνησε μόλις κάτι περισσότερο από ένα εκατομμύριο σύμφωνα με τον κωδικό εξόδων. Το διάστημα 2008-2010 μόνο από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων έχασε περισσότερα από 25 εκατ. ευρώ καθώς λόγω λαθών και γραφειοκρατίας δεν υπεβλήθησαν προτάσεις στην Κομισιόν ενώ το Λιμενικό, είχε μηδενική απορρόφηση κοινοτικών πόρων καθώς το σώμα έμεινε χωρίς τμήμα προμηθειών μετά την κατάργηση του υπ. Ναυτιλίας!» πηγή <http://www.ekriti.gr/>

1.1. Ο τομέας της προστασίας του εναλίου χώρου και τουρισμού

Οι δημοτικοί αστυνομικοί που θα τοποθετούνται στον τομέα αυτόν θα είναι υπεύθυνοι και αρμόδιοι για τα εξής καθήκοντα:

- i. Για τον έλεγχο παραβάσεων και την επιβολή προστίμων αναφορικά με την παράνομη ανάπτυξη ομπρελών και τραπεζοκαθισμάτων, που καταπατούν τον αιγιαλό,
- ii. Για τον έλεγχο αδειών και την καταγραφή παραβάσεων σχετικά με τα αυθαίρετα και τους ημι-υπαιθρίους χώρους και την ενημέρωση των αρμοδίων πολεοδομικών υπηρεσιών πχ παράνομα beach-bars, παράνομες κατασκευές στον αιγιαλό και την παραλιακή ζώνη⁶⁶⁵ κ.α.,
- iii. Για την επιτήρηση καλής κατάστασης των δημοτικών περιάκτιων χώρων, αλλά και των ιδιωτικών χώρων και εγκαταστάσεων πχ εν σχέσει με την επικινδυνότητα να ξεσπάσει πυρκαγιά ή να προκληθεί πλημμύρα κατά τη διάρκεια των φθινοπωρινών και χειμερινών βροχοπτώσεων,
- iv. Για τον τακτικό έλεγχο σε απομακρυσμένα και ερημωμένα μέρη, όπως απόμερες παραλίες και περιάκτιους χώρους προκειμένου να καταγράφονται οι ζώνες ανάπτυξης παραβατικών συμπεριφορών, πχ εμπόριο ναρκωτικών ή εμπόριο όπλων, ελεύθερο κάμπινγκ, παράνομη αλιεία και υλοτομία με άμεση ενημέρωση και των συναρμόδιων υπηρεσιών πχ ΕΛ.ΑΣ., λιμενικό κ.α.,
- v. Για τον έλεγχο και τη βεβαίωση της καλής κατάστασης και καθαριότητας στις παραλίες, όπως και της καλής λειτουργίας των επιτρεπόμενων στην παραλία αναψυκτηρίων, beach bars, ταβερνών κλπ, καθώς και για την επιβολή προστίμων για την εναπόθεση σκουπιδιών από τους λουόμενους και όσους λοιπούς κάνουν χρήση αυτής,
- vi. Για τον εντοπισμό μη δεσποζομένων ζώων στις παράκτιες περιοχές και την ενημέρωση της αρμόδιας δημοτικής υπηρεσίας, ώστε να λαμβάνεται

⁶⁶⁵ Επί παραδείγματι στην υπόθεση Φωτοπούλου κατά Ελλάδος, η Ελλάδα καταδικάστηκε για την παράλειψη της διοίκησης να προβεί στην κατεδάφιση αυθαίρετου τοίχου ύψους 1,20 μέτρων στην παραλιακή ζώνη της Φολέγανδρου βλ. García San José, Environmental protection and the European Convention on Human Rights Daniel, Council of Europe Publishing, July 2005, σελ. 45-46.

μέριμνα για τη φροντίδα των ζώων με ενδεχόμενη εγκατάσταση δημοτικών ειδικών συσκευών τοποθέτησης τροφής και νερού για τα ζώα ή την απομάκρυνσή τους αν κρίνονται επικίνδυνα με ενημέρωση της αρμόδιας δημοτικής υπηρεσίας για τη μεταφορά του σε δημοτικό κυνοτροφείο,

- vii.** Για την ειδοποίηση του αρμοδίου τομέα Δημοτικής Αστυνομίας περί Προστασίας των Συνόρων και Μετανάστευσης σε περίπτωση εμφάνισης παράτυπων μεταναστών ή και προσφύγων στις παραλίες,
- viii.** Για τη διευκόλυνση του τουρισμού προς εξυπηρέτηση ανάγκης ή παροχής βοήθειας με ειδοποίηση αρμοδίου υπηρεσίας, πχ ειδοποίηση ασθενοφόρου σε περίπτωση αδιαθεσίας,
- ix.** Για την υποβολή προτάσεων για καλύτερη αξιοποίηση του φυσικού πλούτου προς υποστήριξη του τουρισμού κ.α.

1.2. Ο τομέας της Προστασίας του Δημοτικού Κέντρου

Οι δημοτικοί αστυνομικοί που θα τοποθετηθούν στο συγκεκριμένο τομέα θα έχουν ως κύρια καθήκοντά τους:

- i. τους ελέγχους και την επιβολή προστίμων για παραβάσεις του ΚΟΚ πχ για τις παράνομες σταθμεύσεις και όσα λοιπά προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία,
- ii. τους ελέγχους και την επιβολή προστίμων για την παράνομη ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων στους πεζοδρόμους και τους λοιπούς κοινόχρηστους χώρους,
- iii. τους ελέγχους για τις άδειες μουσικής, για τις άδειες στα υγειονομικής φύσεως καταστήματα,
- iv. τον έλεγχο για την εφαρμογή του αντικαπνιστικού νόμου και την επιβολή των κατά το νόμο προβλεπομένων προστίμων,
- v. τον εντοπισμό και την ενημέρωση της αρμόδιας υπηρεσίας του δήμου για τα εγκαταλελειμμένα αυτοκίνητα στους δρόμους,

- vi. την επιβολή προστίμων για την απόρριψη σκουπιδιών στους δρόμους και όλους τους κοινόχρηστους δημοτικούς χώρους και για κάθε συμπεριφορά που συντείνει στην έλλειψη καθαριότητας πχ καταπτώσεις σε δημόσιους χώρους,
- vii. την ενημέρωση των αρμοδίων υπηρεσιών του δήμου για την ύπαρξη λακκουβών και την κατάπτωση του οδοστρώματος σε δρόμους και λεωφόρους, καθώς επίσης και τη μέριμνα για την άμεση επισκευή και αποκατάσταση τους, άλλως υποβολής αναφοράς στην αρμόδια υπηρεσία του δήμου και έλεγχο της πορείας της,
- viii. τον έλεγχο της οδοσήμανσης και τη σύνταξη εισηγήσεων για την ορθή λειτουργικότητα των σημάτων ή την τροποποίηση αυτών προς το σκοπό της καλύτερης εξυπηρέτησης του κυκλοφοριακού,
- ix. τον έλεγχο της καλής λειτουργίας των φαναριών,
- x. την ανά τακτά χρονικά διαστήματα επιτήρηση του χώρου γύρω από τα σχολεία, τα νηπιαγωγεία και τους παιδικούς σταθμούς για τον εντοπισμό και την απομάκρυνση κακόβουλων και κακοποιών στοιχείων και την ενδεχόμενη ειδοποίηση της ΕΛ.ΑΣ.,
- xi. την επιβολή προστίμων στους ιδιοκτήτες δεσποζόμενων ζώων για τη μη συμμόρφωσή τους με τους νόμους τους σχετικούς με τον ορισμό των υποχρεώσεών τους απέναντι στα δεσποζόμενα ζώα πχ καθαρισμό των περιττωμάτων των ζώων στους κοινόχρηστους χώρους,
- xii. τον έλεγχο της καλής κατάστασης των δεσποζόμενων ζώων, των συνθηκών διαβίωσης τους και την αποτροπή περιπτώσεων βασανισμού τους με την άμεση ειδοποίηση της Εισαγγελίας των ζώων,
- xiii. τη συνεργασία με το αρμόδιο τμήμα της αστυνομίας για τη δημιουργία μιας εθνικής βάσης περιπτώσεων κακοποίησης ζώων που θα περιέχει τέσσερις υποκατηγορίες και συγκεκριμένα πρώτον την βαριά/ελαφριά παραμέληση, δεύτερον το βασανισμό και την κακοποίηση από πρόθεση, τρίτον την κακοποίηση με δόλο (κυνομαχίες, κοκορομαχίες) και τέταρτον τη σεξουαλική κακοποίηση⁶⁶⁶. Η βάση δεδομένων αυτή θα βοηθήσει σε δεύτερο στάδιο να δημιουργηθεί ένα εθνικό μητρώο εγκληματιών που θα έχουν καταδικασθεί για τα πλημμελήματα και κακουργήματα της εθνικής

⁶⁶⁶ <http://www.econews.gr/2016/01/20/fbi-zoa-127964/>

βάσης περιπτώσεων κακοποίησης ζώων ως άνω. Επειδή βάσει μελετών έχει αποδειχθεί μία ισχυρή διασύνδεση ανάμεσα στην κακοποίηση ζώων και τη βία μεταξύ ανθρώπων, το μητρώο αυτών των παραβατών είναι εμπνευσμένο από το μητρώο που συντάσσει το FBI για εγκληματίες ζώων κατά το μητρώο για τους παιδόφιλους, δεδομένου ότι όσοι εγκληματούν σε ζώα κατά πάσα πιθανότητα πειραματίζονται την εγκληματογόνο φύση τους προτού προβούν σε εγκλήματα κατά των ανθρώπων. Το μητρώο αυτό θα υπάγεται στην δράση πρόληψης κατά των εγκλημάτων και ζώων αλλά μακροσκοπικά και ανθρώπων.

- xiv. την ενημέρωση των αρμοδίων υπηρεσιών του δήμου για την ύπαρξη επικίνδυνων αδέσποτων ζώων σε γειτονιές και δρόμους,
- xv. την επιτήρηση των δημοτικών κυνοτροφείων και την ενδεχόμενη ειδοποίηση της Εισαγγελίας των ζώων,
- xvi. τον εντοπισμό επαιτών και ενημέρωση αρμοδίων δημοτικών κοινωνικών υπηρεσιών να μεριμνήσουν για τις περιπτώσεις ανηλίκων επαιτών στους δρόμους και τα φανάρια κ.α.

1.3. Ο τομέας της Προστασίας συνόρων και μετανάστευσης:

Στην αρμοδιότητα του συγκεκριμένου τομέα της Δημοτικής Αστυνομίας θα εμπίπτουν ζητήματα που άπτονται του μεταναστευτικού προβλήματος και σημεία της εφαρμογής του προσφυγικού δικαίου. Έτσι, οι δημοτικοί αστυνομικοί θα επιλαμβάνονται ζητημάτων που αναφέρονται εντός των ορίων του δήμου και ειδικότερα, οι δημοτικοί αστυνομικοί θα είναι αρμόδιοι:

- i. να ελέγχουν τις άδειες των μεταναστών και αλλοδαπών και για πιο σοβαρές καταστάσεις θα ενημερώνουν τον Αστυνόμο της Γειτονιάς ή την ΕΛ.ΑΣ.,
- ii. να προβαίνουν σε έλεγχο της παραβατικότητας των αλλοδαπών ήτοι παρεμπόριο, ναρκωτικά, πορνεία κ.α. σε συνεργασία με την ΕΛ.ΑΣ.,

- iii. εντός της αρμοδιότητάς του θα εμπίπτει η καταγραφή των στοιχείων των παράτυπων μεταναστών σε ειδικό χώρο που θα διαμορφωθεί στα αντίστοιχα Τοπικά Γραφεία Δημοτικής Αστυνομίας,
- iv. θα ελέγχουν και θα επιτηρούν τις εγκαταστάσεις των δήμων που θα φιλοξενούνται οι μετανάστες για όσο χρονικό διάστημα πρέπει κατά τις επιταγές των διεθνών συνθηκών σε συνεργασία με τις άλλες αρμόδιες υπηρεσίες,
- v. ενώ κρίνεται σκόπιμο και αναγκαίο ορισμένοι δημοτικοί αστυνομικοί να οριστούν ως δημόσιοι υπόλογοι για τη διαχείριση κοινοτικών κονδυλίων για την ανάληψη δράσεων εντός του κάθε δήμου που επιβαρύνεται με την αδιάκοπη εισέλευση παράτυπων μεταναστών και την υλοποίηση αυτών μέσω της κινητοποίησης, του συντονισμού και της επιτήρησης των αρμοδίων προς τούτο φορέων.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά το προτεινόμενο Τμήμα Προστασίας των Συνόρων και της Μετανάστευσης, η αναγκαιότητα εμπλοκής της δημοτικής αστυνομίας στο παραγόμενο έργο σχετικά με τη διαχείριση της κατάστασης εισέλευσης μεταναστών εμφανίζεται και από το γεγονός ότι από της θέσεως των δημοτικών αστυνομικών σε διαθεσιμότητα επί καταργήσεως της δημοτικής αστυνομίας με το ν. 4172/2013 πολλοί απορροφήθηκαν στις υπηρεσίες μετανάστευσης των αποκεντρωμένων διοικήσεων⁶⁶⁷. Προκύπτει άρα η αναγκαιότητα εισέλευσης των δημοτικών αστυνομικών στο έργο της μεταναστευτικής πολιτικής.

Συνεπεία τούτων, προτείνεται, η τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 1§2 της ΚΥΑ υπ' αριθ. 30651/2014 περί «Καθορισμού κατηγορίας άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και του τύπου, της διαδικασίας και των ειδικότερων προϋποθέσεων χορήγησής της» όπου προβλέπεται η δια απόφασεως του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου διαμονής του ενδιαφερομένου πολίτη τρίτης χώρας χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στις προβλεπόμενες κατηγορίες πολιτών τρίτων χωρών και η μεταφορά της αρμοδιότητας ταύτης στο σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας. Επίσης, προτείνεται η μεταφορά της αρμοδιότητας της ΕΛ.ΑΣ. για την καταγραφή των εισερχομένων αλλοδαπών στη Δημοτική Αστυνομία ή έστω

⁶⁶⁷ Βλ. επί παραδείγματι ΦΕΚ Γ' 666/30/5/2014, ΦΕΚ Γ' 667/30/5/2014, ΦΕΚ Γ' 668/30-5-2014, ΦΕΚ Γ' 674/2-6-2014.

καταμερισμός της αρμοδιότητας αυτής ανά περιοχές, λαμβανομένης υπ' όψη και της «Αξιολόγησης των ευρημάτων διενεργηθείσας αυτοψίας από την Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τον Συνήγορο του Πολίτη στα Κέντρα Κράτησης της περιοχής του Έβρου» σύμφωνα με την οποία «[σ]τις ελληνικές παραμεθορίες παρατηρούνται σημαντικές ελλείψεις στο σύστημα εντοπισμού και καταγραφής των εισερχομένων πληθυσμών με βάση διακριτά χαρακτηριστικά τους, όπως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, ευάλωτες ομάδες κ.α. Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι παρά την εγκατάσταση κλιμακίου της FRONTEX στην περιοχή, το οποίο συνεπικουρεί τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές στην καταγραφή των εισερχόμενων αλλοδαπών και την διενέργεια των σχετικών συνεντεύξεων, φαίνεται ότι μέχρι σήμερα οι αστυνομικές αρχές αντιμετωπίζουν τις μαζικές αφίξεις με ομοιόμορφες πρακτικές, ανεξαρτήτως των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών των αλλοδαπών⁶⁶⁸» .

1.4. Ο τομέας της Προστασίας Φυσικού Περιβάλλοντος

Οι δημοτικοί αστυνομικοί που θα υπηρετούν στον τομέα της Προστασίας Φυσικού Περιβάλλοντος του νπδδ της Δημοτικής Αστυνομίας θα εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων τους οι εξής αρμοδιότητες:

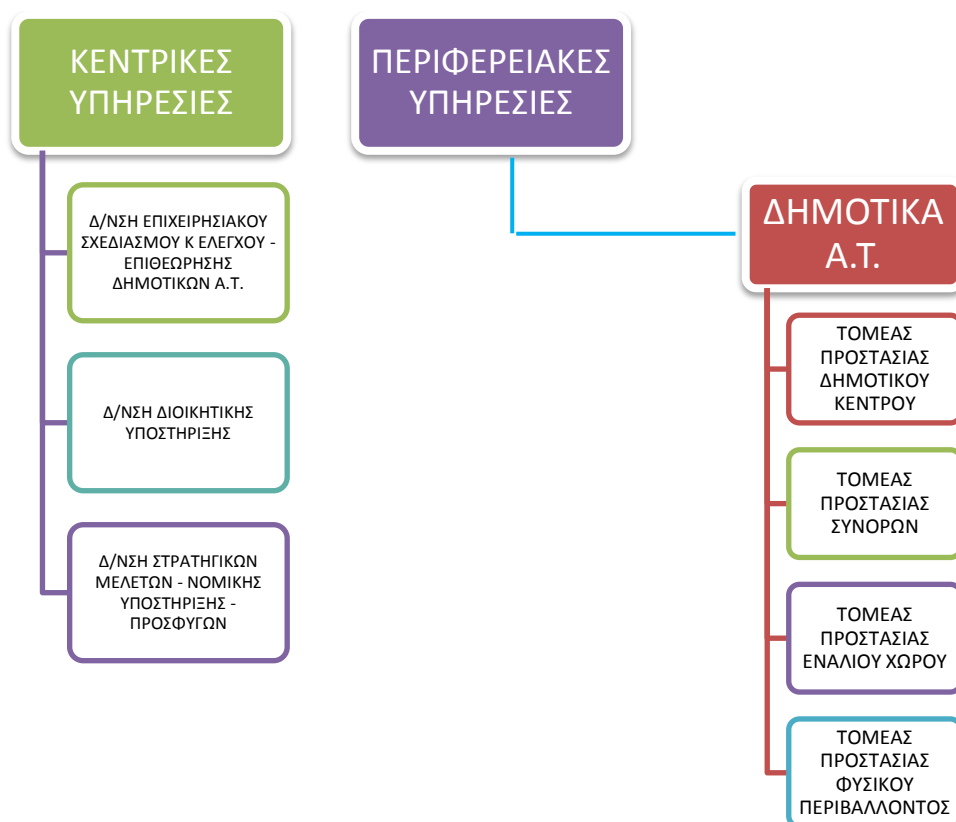
- i. η μέριμνα για την επιτήρηση της καθαριότητας των δημοτικών χώρων, των κοινόχρηστων και δημόσιων ευρισκομένων εντός των συνόρων του δήμου, συμπεριλαμβανομένων δρόμων, πλατειών, παιδικών χαρών, αλσών, δρυμών κ.α. και η καταγραφή οιονδήποτε επικίνδυνων εγκαταστάσεων,
- ii. η μέριμνα για την ύπαρξη και την καθαρότητα των κάδων απορριμμάτων, καθώς και η επάρκειά τους ανά γειτονιά με υποχρέωση ενημέρωσης της αρμόδιας υπηρεσίας καθαρισμού του δήμου,

⁶⁶⁸ Σελίδα 6 της «Αξιολόγησης των ευρημάτων διενεργηθείσας αυτοψίας από την Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τον Συνήγορο του Πολίτη στα Κέντρα Κράτησης της περιοχής του Έβρου», δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr/resources/ek8esh-aytoyias-stp--eeda-final-2--2.doc.

- iii. η επιβολή προστίμων για την απόρριψη σκουπιδιών, μπαζών, επικίνδυνων πραγμάτων και η αντίστοιχη ενημέρωση του της αρμόδιας υπηρεσίας καθαρισμού του δήμου,
- iv. ο έλεγχος των αδειών ανέγερσης οικοδομών προς το σκοπό της πρόσληψης παραβάσεων για τα αυθαίρετα και τους ημι-υπαίθριους, καθώς και ο εντοπισμός και η καταγραφή αυτών με αντίστοιχη ενημέρωση των πολεοδομικών αρχών,
- v. η επιτήρηση καλής κατάστασης των δημοτικών χώρων, αλλά και των ιδιωτικών χώρων και εγκαταστάσεων εν σχέσει με την επικινδυνότητα να ξεσπάσει πυρκαγιά,
- vi. επιτήρηση και έλεγχος του σωστού καθαρισμού των δημοτικών και ιδιωτικών χώρων επί παραδείγματι των φρεατίων, των αλσών, των εγκαταλελειμμένων κήπων (στους ιδιωτικούς χώρους συνίσταται η επικόλληση ενημερωτικού σημειώματος για την άμεση απομάκρυνση ξερών χορταριών κατά τους καλοκαιρινούς μήνες κ.α.) και τη συντήρηση σε καλή κατάσταση,
- vii. έλεγχος και καταγραφή παραβατικών συμπεριφορών σε απομακρυσμένα μέρη όπως λόφο, βουνά, δύσβατες περιοχές, ώστε να ενημερώνεται καταλλήλως η αστυνομία,
- viii. η επιτήρηση καθαρότητας και κανονικότητας σε τουριστικούς χώρους όπως αρχαιολογικούς κ.α.,
- ix. η επιτήρηση έργου δημοτικών υπηρεσιών πχ σε εκσκαφή σε περιοχή με αρχαιολογικό ενδιαφέρον και ενημέρωση της Εφορίας Αρχαιοτήτων,
- x. ο εντοπισμός ερειπίων και εγκαταλελειμμένων χώρων για την πρόληψη παραβατικών συμπεριφορών ή εξακρίβωση τέλεσης παραβάσεων και ενημέρωση αντίστοιχων υπηρεσιών πχ ΕΛ.ΑΣ., κοινωνικές υπηρεσίες του δήμου κ.α.

1.5. Η απεικόνιση της δομής το νέου φορέα

Δημοτική Αστυνομία



1.6. Συμπεράσματα

Αυτονόητο είναι ότι οι αρμοδιότητες των παραπάνω τομέων θα μπορούν να αναπροσαρμόζονται, να αυξάνονται ή να μειώνονται, αφενός επανεκτιμώντας τις συνθήκες και τις σύγχρονες απαιτήσεις και αφετέρου αναλόγως την πολιτική κατεύθυνση της κεντρικής εξουσίας η οποία βέβαια πάντα θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τις προτάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της νέας δομής, όπως προαναφέρθηκε, απαιτείται εκτός από την ενίσχυση του θεσμού και την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, η ευρεία συμμετοχή και εμπλοκή της τοπικής κοινωνίας στην αντιμετώπιση της παραβατικότητας. Αυτό απαιτεί βεβαίως την επιστροφή στην παραδοσιακή μορφή της γειτονιάς ή τουλάχιστον να επανενεργοποιηθούν τα στοιχεία που συγκρότησαν «τους κοινωνικούς ιστούς συνοχής σε κάθε γειτονιά»⁶⁶⁹.

Για να επανασυγκροτηθεί ο κοινωνικός ιστός συνοχής θα πρέπει:

- *Να επαναπροσδιοριστούν οι σχέσεις γειτονιάς, επί τη βάση των κοινωνικών σχέσεων αλληλεγγύης.*
- *Να μεταβληθεί η εσωστρεφή τάση της Ελληνικής κοινωνίας, ιδιαίτερα στα αστικά κέντρα.*
- *Να δραστηριοποιηθεί ο κοινωνικός έλεγχος, μέσα από την επιστροφή των πολιτών στον δρόμο.*
- *Να αναδιαρθρωθεί η οικιστική τοπογραφία.*
- *Να διερευνηθούν τα όρια ανοχής των τοπικών κοινωνιών απέναντι στο έγκλημα*⁶⁷⁰.

Θα πρέπει να γίνει από όλους κατανοητό, ότι η τοπική κοινωνία είναι σε θέση να αντιμετωπίσει σε συνεργασία με άλλους φορείς, αλλά και με τις δικές της δυνάμεις, με αποτελεσματικό τρόπο την μικροεγκληματικότητα και να διασφαλίσει την κοινωνική ειρήνη και συνοχή, αρκεί να απεμπλακούν οι αρμόδιοι φορείς, όπως εν προκειμένου η δημοτική αστυνομία, από τη λογική του μικροσυμφέροντος, της πελατειακής λογικής των τοπικών αρχόντων και του ελέγχου από αυτούς.

Η ανάπτυξη περαιτέρω του θεσμού με επιστημονικό τρόπο, η άμεση συνεργασία με τα ΤοΣΠΕ, τον Αστυνομικό της Γειτονιάς, τον τοπικό Αστυνόμο και γενικά την κεντρική αστυνομία, θα δημιουργήσει ένα ασφαλές τοπικό δίτυ προστασίας των πολιτών.

⁶⁶⁹ Πανούσης Γ., - Βιδάλη Σ., Εγκληματο-λογικά, ό.π., σ. 88.

⁶⁷⁰ Του ιδίου, σ. 89

2. Διοίκηση – Οργάνωση - Πρόταση στρατηγικού σχεδιασμού για τη Δημοτική Αστυνομία.

Η έννοια της διοίκησης, ιδιαίτερα στις μέρες μας, είναι μια αναγκαιότητα που ξεπερνά κατά πολύ τον συντονισμό και την επίβλεψη του ανθρώπινου δυναμικού και των διαθέσιμων πόρων ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης. Έχει καταστεί τόσο περίπλοκη διαδικασία που κατά βάση απαιτεί τις ικανότητες και τα προσόντα ενός μικρού ή μεγάλου Ηγέτη, σε οποιαδήποτε βαθμίδα της διοίκησης κι αν βρίσκεται όποιος την ασκεί.

Η διοίκηση αφορά τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς, με τις οποίες αξιοποιούνται στο έπακρο, οι διαθέσιμοι πόροι, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί μέσω **του σχεδιασμού, της οργάνωσης, της ηγεσίας και του ελέγχου.**

Στη σύγχρονη διοίκηση το ζητούμενο είναι ένα σύνολο ανθρώπων που δουλεύουν μαζί και συντονίζουν τις πράξεις τους, να επιτυγχάνουν μια επιθυμητή μελλοντική κατάσταση που έχει τεθεί ως στόχος.

Σύμφωνα με τον F.W. Taylor, αν οι εργαζόμενοι μπορέσουν να συνεργαστούν αρμονικά με την διοίκηση, τότε είναι δυνατόν να επιτευχθεί αφενός κοινωνική πρόοδος και αφετέρου βελτίωση των συνθηκών εργασίας⁶⁷¹.

Ο **Henri Fayol**, που πατέρας της θεωρίας της διαχείρισης, με βάση τις τέσσερις (4) διοικητικές λειτουργίες που προαναφέρθηκαν, ανέπτυξε τις κάτωθι δεκατέσσερις (14) αρχές⁶⁷²:

1. Καταμερισμός Εργασίας: Ο καταμερισμός εργασίας οδηγεί στην περαιτέρω εξειδίκευσή της. Ο Fayol παρατήρησε όμως, ότι όταν αναπτύσσεται σε μεγάλο βαθμό η εξειδίκευση οδηγούμαστε σε χαμηλή ποιότητα και χαμηλό επίπεδο εμπλοκής των εργαζομένων, αφού αυτοί χάνουν την συνολική εικόνα και το τελικό σκοπό.
2. Εξουσιοδότηση: Η εξουσιοδότηση συνδέεται με την μεταφορά της αρμοδιότητας και αποτελεί το νόμιμο έρεισμα που έχει κάποιος για να ασκήσει εξουσία.
3. Ενότητα διοίκησης: Κάθε εργαζόμενος θα πρέπει να έχει έναν μόνο προϊστάμενο και να δέχεται εντολές μόνο από αυτόν.
4. Διοικητική κλίμακα ιεραρχίας: Η αρμοδιότητα και η εξουσιοδότηση εκχωρούνται από την κορυφή προς τη βάση του οργανισμού και θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν

⁶⁷¹ Patrick J. Montana & Bruse H. Charnov, «Μανατζμεντ», γ' Αμερικανική έκδοση, Κλειδάριθμος 2002, σ. 35.

⁶⁷² Των ιδίων, σ. 42-44.

μικρότερη. Επίσης πρέπει τα κατώτερα κλιμάκια να μεταφέρουν την πληροφόρηση προς τους ανωτέρους τους για να επιτυγχάνεται αρτιότερα ο σχεδιασμός και η οργάνωση.

5. Συγκεντρωτισμός: Η λειτουργία και η ευθύνη των αποφάσεων συγκεντρώνεται στα ανώτατα διοικητικά κλιμάκια και η παρέμβαση των υφισταμένων μειώνεται.

6. Ενότητα Κατεύθυνσης: Ο οργανισμός θα πρέπει να έχει ένα μόνο σχέδιο δράσης που θα κατευθύνει το προσωπικό και έναν κοινό για όλους στόχο.

7. Ισότητα: Τα ανώτερα διοικητικά κλιμάκια πρέπει να αντιμετωπίζουν όλους τους υφισταμένους τους με δικαιοσύνη, ισότητα και σεβασμό.

8. Τάξη: Τα υλικά και οι εργαζόμενοι θα πρέπει να είναι τακτοποιημένα με μία τάξη για να μπορεί ο οργανισμός να λειτουργεί με τρόπο τέτοιο που να μεγιστοποιείται η αποδοτικότητα και να προσφέρει ικανοποίηση στα μέλη του, χωρίς να χάνεται χρόνος.

9. Πρωτοβουλία: Οι διοικούντες πρέπει να ενθαρρύνουν τους υφισταμένους όταν αναπτύσσουν καινοτομία και δημιουργικότητα, για το καλό του οργανισμού.

10. Πειθαρχία: Οι κανόνες που εφαρμόζονται πρέπει να είναι ίδιοι για όλους, να είναι κάθετοι και να οδηγούν στην δημιουργία θετικού κλίματος που να ωθεί τους εργαζόμενους στην επίτευξη των στόχων του οργανισμού.

11. Ανταμοιβή: Το σύστημα ανταμοιβών θα πρέπει να είναι ίδιο για όλους, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις παραμέτρους (κόστος, περιβάλλον κ.λπ.) και να οδηγεί τόσο για τους εργαζόμενους όσο και για τον οργανισμό σε ένα δίκαιο αποτέλεσμα.

12. Σταθερότητα Προσωπικού: Η πρόσληψη και ανάδειξη του προσωπικού μέσα σε μία μακροχρόνια βάση σταθερότητας της εργασιακής σχέσης, οδηγεί στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων για το στέλεχος και αποτελεί κεφάλαιο για τον οργανισμό.

13. Γενικό προς Ατομικό Συμφέρον: Το συμφέρον του οργανισμού είναι σημαντικότερο από το ατομικό συμφέρον και συνεπώς πρέπει το γενικό καλό να στέκει ψηλότερα από οποιονδήποτε προσωπικό στόχο.

14. Ομαδικό πνεύμα: Η καλλιέργεια ομαδικού πνεύματος και κλίματος αφοσίωσης και δέσμευσης μεταξύ των εργαζομένων, σε όλα τα κλιμάκια ιεραρχίας, επιφέρει και σημαντικά οφέλη για τον οργανισμό.

Με βάση τα παραπάνω και δεδομένου ότι η οικονομική κατάσταση της χώρας επηρέασε στο μέγιστο βαθμό, την ύπαρξη και την εξέλιξη του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας, δίνεται μια μοναδική ευκαιρία η επανασύστασή της να

θεμελιωθεί σε στέρεες βάσεις, λαμβάνοντας υπόψη τη διαμορφωθείσα κατάσταση, τις δυνατότητες ανάπτυξης και την εξειδικευμένη δράση, ανάλογα με το χώρο που δραστηριοποιείται. Για να μπορέσουμε όμως, να εξάγουμε σαφή συμπεράσματα και να χτίσουμε ένα νέο θεσμό, θα πρέπει να κάνουμε μια σύγχρονη ανάλυση, με βάση τη διοικητική επιστήμη και να βάλουμε τις βάσεις ενός στρατηγικού σχεδίου, στηριγμένο στην ποιότητα, η οποία θα προσφέρει ένα αγαθό στον πολίτη, όπως είναι η ασφάλεια, το οποίο είναι αναγκαίο για την κοινωνική ειρήνη και την ανάπτυξη της προσωπικότητάς του⁶⁷³.

Οι στόχοι του στρατηγικού σχεδίου πρέπει να στηρίζονται στην δυναμική στρατηγική⁶⁷⁴ με γνώση και παραδειγματισμό από τα κακώς κείμενα του παρελθόντος.

Η στρατηγική που προέρχεται από την σύνθεση των λέξεων «στρατός» και «άγω»⁶⁷⁵ είναι κατά τους Hofer & Schendel «η αντιστοίχιση που κάνει ένας οργανισμός μεταξύ των εσωτερικών του πόρων και ικανοτήτων και των ευκαιριών και κινδύνων που δημιουργούνται στο εξωτερικό του περιβάλλον»⁶⁷⁶.

Κατόπιν των ανωτέρω οι στόχοι ενός στρατηγικού σχεδίου για την δημοτική αστυνομία θα μπορούσαν να αποτυπωθούν ως ακολούθως:

- Να δημιουργηθεί μια ενιαία επιχειρησιακή συνείδηση και δράση της Δημοτικής Αστυνομίας με τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της κεντρικής διοίκησης, της αστυνόμευσης και τους λοιπών φορέων.
- Να διαμορφωθεί μια κοινή αντίληψη σε εμπόρους, καταναλωτές και γενικά στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών, ότι η δράση της Δημοτικής Αστυνομίας ενισχύει την ασφάλεια και την νομιμότητα στην περιοχή.
- Να αναδειχθεί η απαίτηση για αποφασιστική προσπάθεια και συμμετοχή όλων για την τήρηση της νομιμότητας και την εφαρμογή των κανόνων, εκτός των άλλων, της διακίνησης και εμπορίας καταναλωτικών αγαθών στην αγορά,

⁶⁷³ Gower, «Διοίκηση ολικής ποιότητας». Επιμέλεια Dennis Lock, 2^η έκδοση, εκδόσεις ΕΛΛΗΝ 2001, σ. 21, 25.

⁶⁷⁴ Του ιδίου, σ. 609-612.

⁶⁷⁵ Βασίλης Μ. Παπαδάκης, «Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής εμπειρία.», τόμος Α: θεωρία, 4^η έκδοση, εκδόσεις Ε. Μπένου 2002, σ. 28.

⁶⁷⁶ Του ιδίου, σ. 29.

αποκλείοντας τις αθέμιτες πρακτικές για να περιοριστεί η μορφή αυτή της παραοικονομίας.

- Να τεθούν οι στόχοι των δράσεων για το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας, κυρίως της αστυνόμευσης, αλλά και των συναρμοδιοτήτων με άλλους φορείς.

- Να προσδιοριστούν και να κατευθυνθούν στοχευμένα οι ανωτέρω δράσεις, τόσο κατά τους μεμονωμένους ελέγχους, όσο και κατά την ανάπτυξη μικτών κλιμακίων.

- Να συμπεριληφθούν στο σχεδιασμό συγκεκριμένα βήματα και προτεραιότητες με μετρήσιμους στόχους, εξειδικεύοντας την ευθύνη που πρέπει να αναλάβει κάθε υπεύθυνος εμπλεκόμενος φορέας που θα στηρίζει το έργο της τοπικής αστυνόμευσης.

Για τη σύνταξη του στρατηγικού σχεδίου θα πρέπει πρώτα να εντοπίσουμε και να αναλύσουμε τα δυνατά σημεία, τις ευκαιρίες, τα λάθη και τις αδυναμίες του μοντέλου που θέλουμε να δημιουργήσουμε⁶⁷⁷.

⁶⁷⁷ Patrick J. Montana & Bruse H. Charnov, «Μανατζμεντ», ό.π., σ. 185.

2.1. Ανάλυση SWOT

Ανάλυση SWOT⁶⁷⁸

Δυνατά	• Η απεμπλοκή των Δ.Α. από την εξουσία των τοπικών αρχόντων, θα προσδώσει ανεξαρτησία και κύρος στην λειτουργία του θεσμού. • Οι υπηρετούντες στην Δ.Α. έχουν αποκτήσει πείρα στα αντικείμενα που απασχολούνται με συνέπεια να είναι χρήσιμοι στο νέο θεσμό. • Η καθημερινή παρουσία της Δ.Α. στις αγορές και τους δρόμους της πόλης με σχέδιο και στόχευση, δημιουργεί θετική εικόνα στους πολίτες. • Η άσκηση αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων καθιστά την Δ.Α. άκρως απαραίτητη στη λειτουργία κάθε δήμου της Χώρας. • Ο κεντρικός σχεδιασμός θα αναπτύξει περαιτέρω την καλή συνεργασία της Δ.Α. με την ΕΛ.ΑΣ. επωφελεία των τοπικών κοινωνιών.
Αδύνατα	• Δεν υπάρχει επαρκές προσωπικό για την ανάπτυξη του θεσμού σε όλους τους δήμους. • Αν οι υποδομές της ηλεκτρονική διακυβέρνησης δεν είναι επαρκείς θα είναι δυσχερές η κάθετη μεταφορά εντολής • Αν δεν υπάρξει μηχανισμός άμεσης ανταπόκρισης, το έργο της εποπτείας των περιφερειακών Υπηρεσιών δεν θα είναι ευχερές.
Ευκαιρίες	• Οι οικονομίες κλίμακος θα δώσουν την δυνατότητα περαιτέρω χρηματοδότησης, αλλά και τον περιορισμό των λειτουργικών δαπανών. • Ο κεντρικός σχεδιασμός θα προσδώσει επιστημονική αντιμετώπιση της τοπικής μικρο εγκληματικότητας και άσκησης των αρμοδιοτήτων της Δ.Α.. • Οι συνεργασίες με τις λουιτές Υπηρεσίες του κρατικού μηχανισμού σε κεντρικό επίπεδο μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό παράγοντα για την αποτελεσματικότητα.
Απειλές	• Οι κοινωνικές ανάγκες αυξάνονται με συνέπεια το έργο της Δ.Α. να δυσχεραίνεται λόγω της μείωσης του προσωπικού και της αύξησης των αναγκών. • Η μη οριστικοποίηση ακόμα του θεσμικού πλαισίου της επανασύστασης δημιουργεί ανασφάλεια στο προσωπικό. • Η κρίση δημιούργησε αυξητική τάση στην εγκληματικότητα με συνέπεια της επικινδυνότητας για το προσωπικό, γι' αυτό απαιτείται περαιτέρω εκπαίδευσή του. • Η μη λειτουργία της Δ.Α. σε όλους τους δήμους δημιουργεί δυσλειτουργίες, κενό αρμοδιοτήτων και σε κάποιες περιπτώσεις έλλειμα στην εφαρμογή του νόμου.

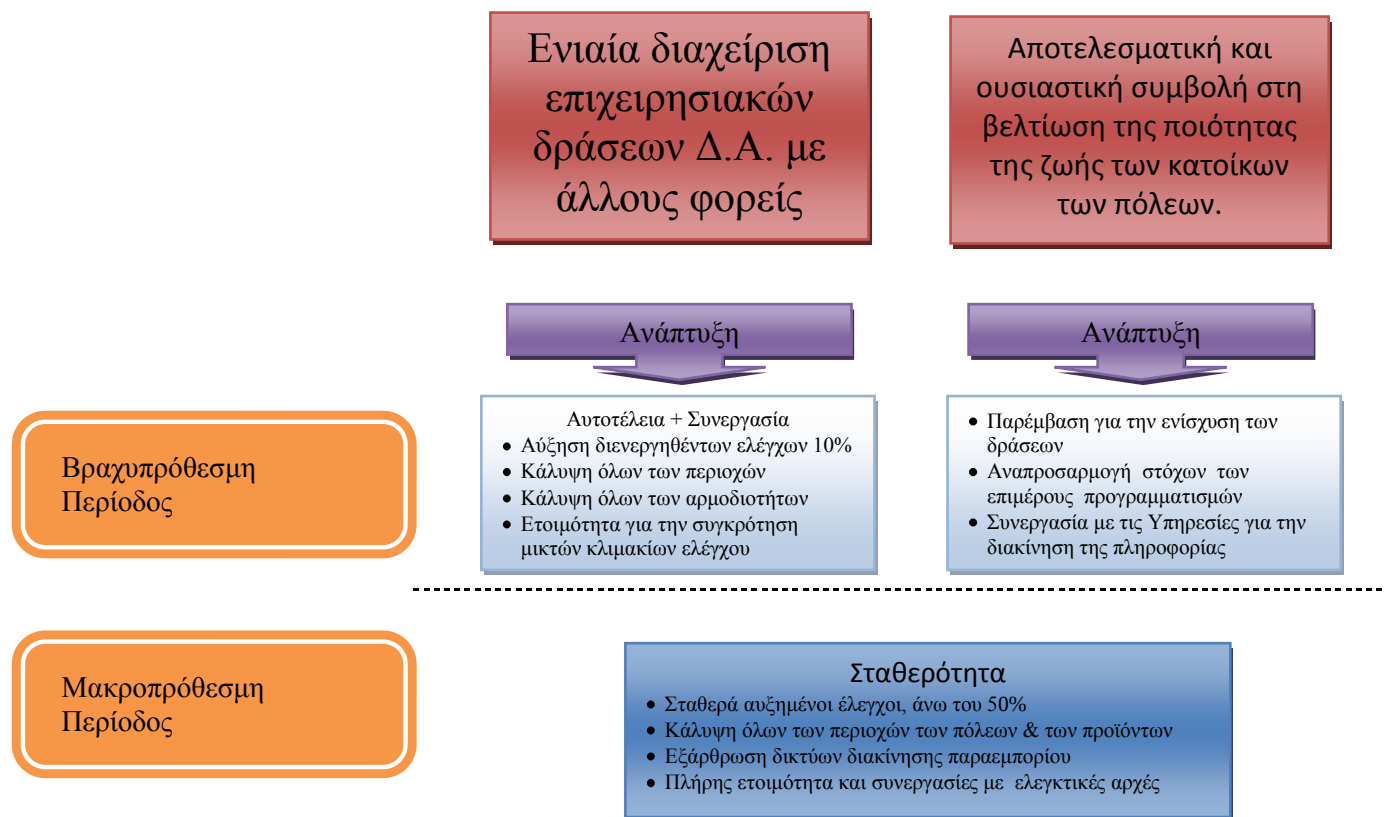
Σημειώνεται ότι ακόμα και στην περίπτωση των αδύνατων σημείων και των απειλών εφόσον ο θεσμός με την νέα μορφή ολοκληρωθεί, θα αποτελέσουν πλεονεκτήματα για την αρτιότερη λειτουργία του.

⁶⁷⁸ Βασίλης Μ. Παπαδάκης, «Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής εμπειρία.», ό.π., σ. 180.

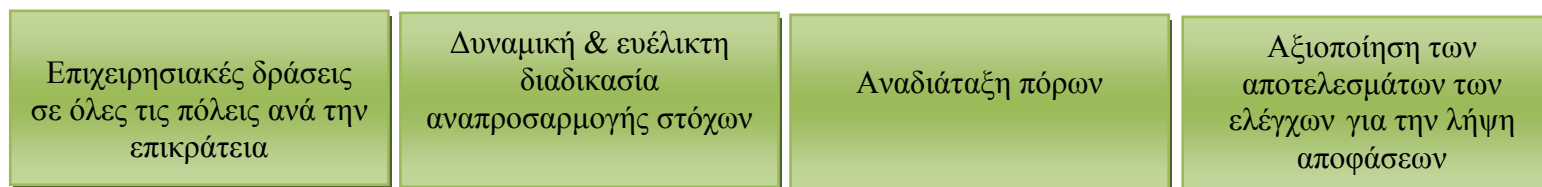
2.2. Στρατηγικό Σχέδιο

Το στρατηγικό σχέδιο για όλα τα τοπικά τμήματα, θα το επεξεργάζεται η Δ/ση Στρατηγικών Μελετών η οποία σε συνεργασία με την Δ/ση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού θα εκδίδει τα επιμέρους τα επιμέρους ειδικά και γενικά Επιχειρησιακά Σχέδια.

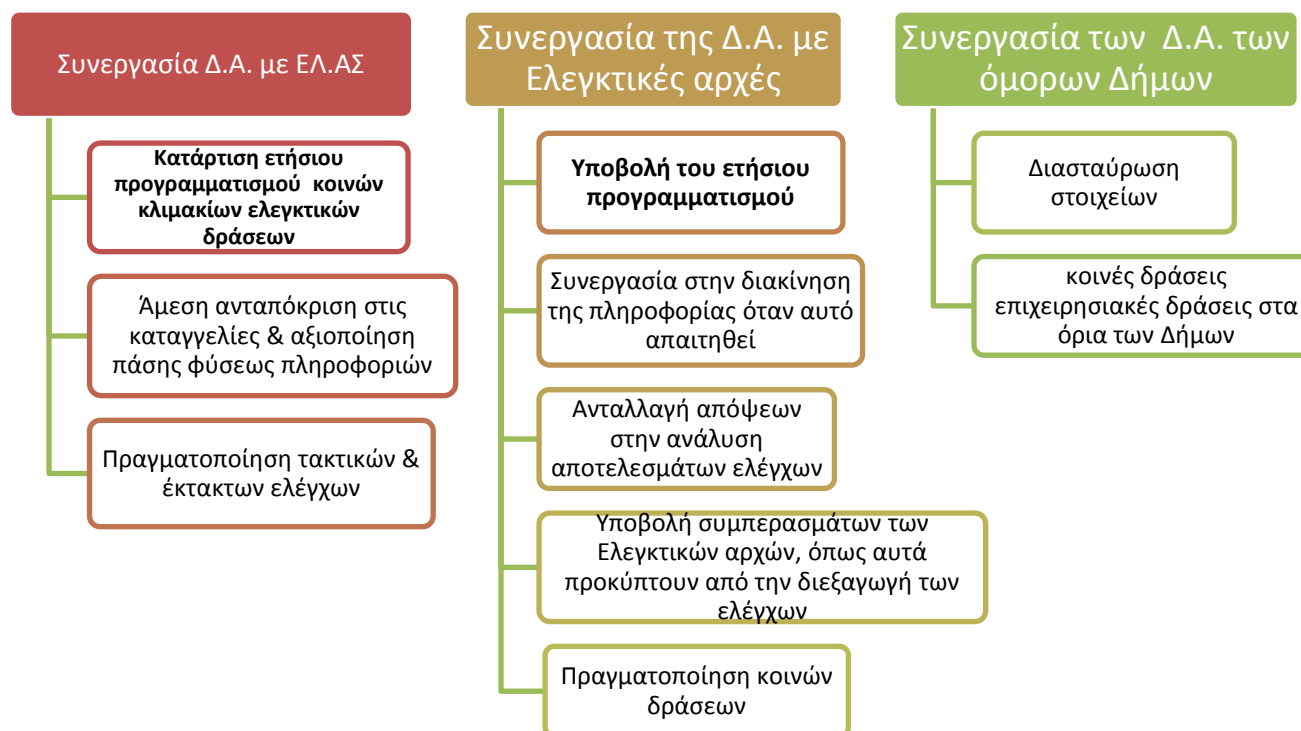
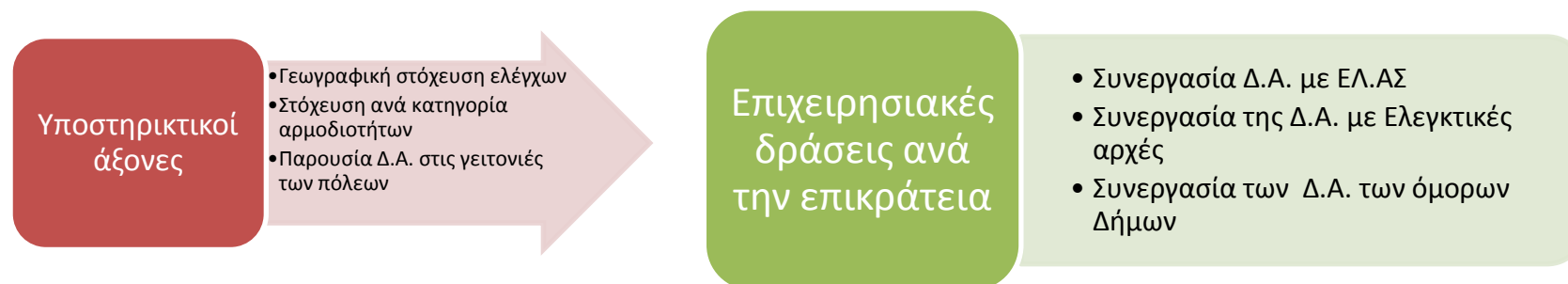
Όραμα



Βασικοί άξονες



Η ανάπτυξη των επιχειρησιακών δράσεων στις πόλεις που έχουν συστήσει Δ.Α., σε όλη την επικράτεια



Η αξιοποίηση των αποτελεσμάτων των ελέγχων για την λήψη αποφάσεων

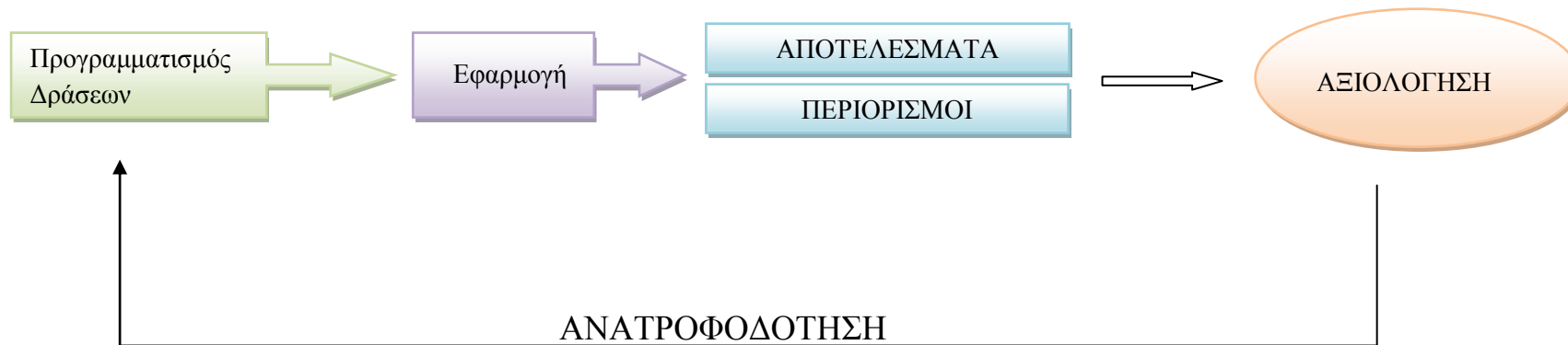
Απολογιστική παρακολούθηση ελέγχων

- λειτουργία ηλεκτρονικών βάσεων και διασύνδεση με τις βάσεις δεδομένων άλλων Υπηρεσιών
- κατάρτιση περιοδικών αναφορών με την χρήση πινάκων αποτελεσμάτων
- ανάλυση των δεδομένων από τις ίδιες τις Υπηρεσίες με αντίστοιχη υποβολή ενημερωτικών σημειωμάτων
- εξαγωγή συμπερασμάτων από την σύγκριση των αποτελεσμάτων των ελέγχων με συγκεκριμένους δείκτες
- διεξαγωγή έρευνών με σκοπό την ανάλυση εν εξελίξη φαινομένων



Δυναμική & ευέλικτη διαδικασία αναπροσαρμογής στόχων

Παρακάτω παρουσιάζεται η ροή της πληροφορίας για την αναπροσαρμογή των στόχων των επιμέρους προγραμματισμών, αλλά και της λήψης απόφασης για παρέμβαση με σκοπό την ενίσχυση του έργου της Δ.Α..



Η αξιολόγηση πραγματοποιείται μέσω της απολογιστικής παρακολούθησης των ελέγχων.



Η Δ.Α. καταρτίζει προγραμματισμό δράσεων τον οποίο και υλοποιεί στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της, είτε αυτόνομα, είτε σε συνεργασία με τους λοιπούς φορείς.

Προγραμματισμός Δράσεων

- **Σύνολο ελέγχων**
- **Κάλυψη όλων των περιοχών ευθύνης**
- **Χρονοδιάγραμμα** τακτικών ελέγχων
- Πρόβλεψη για **έκτακτες** δράσεις

Σύνολο ελέγχων

- (τουλάχιστον 10% περισσότεροι έλεγχοι, με έτος βάσης το προηγούμενο έτος)

Κάλυψη όλης της περιοχής ευθύνης

Χρονοδιάγραμμα τακτικών ελέγχων

- (Μακρόκυκλοι, Μεσόκυκλοι, Μικρόκυκλοι, με ημερομηνίες)

Πρόβλεψη για έκτακτες δράσεις

- (παρακολούθηση δεικτών)
- (ετοιμότητα της Υπηρεσίας)

Το προαναφερόμενο Στρατηγικό σχέδιο είναι η βάση μιας γενικής στρατηγικής η οποία θα πρέπει να εξειδικευτεί με στόχους, προτεραιότητες, δράσεις και υποδομές από τον κάθε Δήμο της Χώρας ξεχωριστά, αναλόγως τα μετρήσιμα μεγέθη της παραβατικότητας της περιοχής, τις ιδιαιτερότητες των τοπικών κοινωνιών, τη γεωμορφολογική κατάσταση κάθε Δήμου, αλλά και διαφορετικών περιοχών εντός του Δήμου και τη σύνθεση του πληθυσμού.

Τα ανωτέρω στοιχεία εφόσον προωθηθούν στην διοίκηση του νπδδ που προτείνεται, θα επιστρέψουν ως επιμέρους επιχειρησιακά σχέδια για κάθε περίπτωση και κάθε δήμο ξεχωριστά, αφού πρώτα θα έχουν αναλυθεί, επεξεργαστεί και προσαρμοστεί αναλόγως.

3. Επιμέρους προτάσεις και Συμπεράσματα

Μεταξύ των πλεονεκτημάτων της συγκεντρωτικής άσκησης της δημοτικής αστυνόμευσης ανά την Ελλάδα σε επίπεδο λήψης αποφάσεων έναντι της κατακερματισμένης δημοτικής αστυνομίας που συστήνεται ως αυτοτελής υπηρεσία εντός εκάστου δήμου εξαρτώμενη από τις αποφάσεις των πολυπληθών δημοτικών συμβουλίων και τις πολιτικά χρωματισμένες βουλές των αντίστοιχων δημάρχων με δράση χαρακτηριζόμενη από δυσκινησία, βραδύτητα, φόβο ανάληψης πρωτοβουλιών, αβελτηρία, σύγχυση αρμοδιοτήτων, σύγκρουση συμφερόντων ιδίως στις περιπτώσεις που οι δημοτικοί αστυνομικοί τυγχάνουν και δημότες του δήμου όπου υπηρετούν, συγκαταλέγεται το γεγονός της επιλογής προσωπικού και χρησιμοποίησης αυτού ανεξαρτήτως πολιτικών και προσωπικών σκοπιμοτήτων.

Συγκεκριμένα, στην προτεινόμενη περίπτωση του νπδδ της Δημοτικής Αστυνομίας, θα επιλέγονται πρόσωπα αναλόγως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των δήμων, αφού μέσω των τοπικών γραφείων της Δημοτικής Αστυνομίας θα μεταφέρονται στατιστικά και δημοτικά χαρακτηριστικά στην κεντρική υπηρεσία του νπδδ της Δημοτικής Αστυνομίας, και έτσι η πολυεπιπεδική λειτουργικότητα της δημοτικής αστυνόμευσης θα έχει ως καρπούς τη γνώση των αναγκών εκάστου δήμου αναλόγως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του και η γνώση τούτη της ιδιομορφίας του εκάστου δήμου ως κυττάρου του κράτους με τη σωστή διαχείριση και κατεύθυνση θα λύσει πλείστα προβλήματα που οι εστίες τους εντοπίζονται στην τοπική κοινωνία, αλλά καθρεπτίζονται σε επίπεδο κρατικής διακυβέρνησης. Με αυτόν τον τρόπο, η δημοτική αστυνόμευση θα υλοποιείται διαμέσου ατόμων με ικανότητες να αντεπεξέλθουν σε συγκεκριμένους στόχους ανά δήμο και δεν θα χρησιμοποιείται ως η μακρά χείρα του δημάρχου.

Σημαντικής αξίας επιπρόσθετο πλεονέκτημα της πρότασης για δημιουργία της δημοτικής αστυνομίας ως ξεχωριστού νπδδ αυτοδιοικουμένου και εποπτευομένου κι ως εκ τούτου μη υπαγομένου στις εντολές του δημάρχου, είναι το γεγονός ότι πλέον η δημοτική αστυνομία απολαμβάνοντας την ανεξαρτησία της από το δήμαρχο και το δήμο, θα μπορεί να συνιστά ελεγκτικό όργανο που θα επιτελεί ελέγχους στο έργο των δημοτικών υπηρεσιών επιβάλλοντας και πρόστιμα για πλημμελή εκτέλεση έργου αυτών.

Η δομή αυτού του νέου φορέα, θα πρέπει να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της εποχής και της περιοχής και σταδιακά να λάβει περισσότερες επιχειρησιακές αρμοδιότητες σε συνεργασία με την Ελληνική Αστυνομία, που «θα καθιστά σεβαστούς τους νόμους όχι με τον εκφοβισμό, την απειλή και την καταστολή, αλλά σε συνεργασία με τους ΟΤΑ, τους κοινωνικούς φορείς και τον κάθε πολίτη»⁶⁷⁹. Έτσι, θα μπορεί η δημοτική αστυνομία να κρίνει αν το παρεχόμενο έργο των δημοτικών υπηρεσιών ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και τις ανάγκες του εκάστοτε δήμου. Επί παραδείγματι η δημοτική αστυνομία που θα τοποθετηθεί στο δήμο Φυλής⁶⁸⁰, στον οποίο υπάρχει το χρόνιο πρόβλημα του Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (Χ.Υ.Τ.Α. Φυλής) και η ατμόσφαιρα στην ευρύτερη περιοχή είναι ιδιαιτέρως μολυσμένη, θα πρέπει να μεριμνά, ώστε η δημοτική υπηρεσία καθαριότητας να είναι τακτική, συνεπής στην αποκομιδή των σκουπιδιών στις γειτονιές του δήμου, όπως επίσης να μεριμνά για τον επιβεβλημένο καθαρισμό των κάδων σκουπιδιών, ώστε οι κάτοικοι της περιοχής αυτής να μην επιβαρύνονται έτι περαιτέρω. Σε κάθε περίπτωση, όπως έχει η κατάσταση σήμερα, οι δημοτικές υπηρεσίες δεν εσπεύονται στην πράξη ουδαμόθεν.

Συναφώς, σε περιπτώσεις που ο δήμος θα σκάνει σε δρόμους για διάφορους λόγους το πιο πιθανό είναι να παραμένουν οι δρόμοι γεμάτοι λακκούβες, το ίδιο κι όταν σκάβουν οι εταιρείες είτε για το φυσικό αέριο, για νερό, οι εταιρείες τηλεπικοινωνιακών συστημάτων και η ΔΕΗ. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η χρησιμότητα των δημοτικών αστυνομικών που θα εντοπίζουν τις πλημμέλειες και τις παραλείψεις και θα ενημερώνουν αναλόγως τις αρμόδιες υπηρεσίες του δήμου θα συμβάλλει στην επίτευξη πολλαπλών οφελών για την τοπική κοινωνία..

Το γεγονός, ακόμη, ότι η δημοτική αστυνομία θα λειτουργεί ως ξεχωριστό νπδδ και θα ιδρύει τοπικά γραφεία στους δήμους ή στις συνενώσεις δήμων, όπου θα εντοπίζονται τα προβλήματα, θα βοηθήσει στην εξουδετέρωση βουλήσεων δημοτικών συμβουλίων που αποφαινούνται κατά της σύστασης του σώματος της δημοτικής αστυνομίας με δικαιολογίες που αποκρύπτουν σκοπιμότητες. Η απεμπλοκή σκοπιμοτήτων και εξυπηρέτησης συμφερόντων και η διαυγής λειτουργία και

⁶⁷⁹ Πανούσης Γ. «Προς τοπική Αστυνομία;», Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ., Εγκληματο-λογικά – κείμενα για την Αστυνομία και την αστυνόμευση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σ. 66.

⁶⁸⁰ Καλλικρατικός δήμος που προέκυψε από τη συνένωση τριών προηγούμενων δήμων και συγκεκριμένα της Φυλής, του Ζεφυρίου και των Άνω Λιοσίων.

οργάνωση του σώματος της δημοτικής αστυνομίας θα ωθήσει την τοπική κοινωνία ως κύτταρο του κράτους να συμπορευτεί με την εξελισσιμότητα των όρων διαβίωσης προς κατευθύνσεις ευρωπαϊκών προδιαγραφών και όχι προς ατράκτους οπισθοδρόμησης αυτής.

Επί παραδείγματι, με τη διάταξη του άρθρου 19 του νέου ν. 4325/2015 επανασυστήθηκε η Δημοτική Αστυνομία ή μάλλον ακριβέστερα δόθηκε το δικαίωμα στους δήμους να επανασυστήσουν Δημοτική Αστυνομία. Σε ορισμένες περιοχές ελήφθησαν αποφάσεις που δεν συνάδουν με τη λογική, όπως επί παραδείγματι στη Ρόδο, όπου το δημοτικό συμβούλιο αποφάσισε ‘ελαφρά τη καρδία’ τη μη επανασύσταση του σώματος της Δημοτικής Αστυνομίας, τουλάχιστον μέχρι τη συγγραφή της παρούσης, εκ του λόγου ότι οι δημοτικοί αστυνομικοί που είχαν από της καταργήσεώς της με το ν. 4172/2013 μεταταγεί στην ΕΛΑΣ και επέστρεψαν στο Δήμο τριάντα ένας τον αριθμό, δεν επαρκούσαν για τη σύσταση δημοτικής αστυνομίας, με αποτέλεσμα να ασκηθεί έντονη κριτική για την απόφαση αυτή ιδίως σε ένα νησί κατεξοχήν τουριστικό με πλείστα προβλήματα ιδίως το καλοκαίρι.

Έτσι στην ηλεκτρονική έκδοση της Ροδιακής, τοπικής εφημερίδας της Ρόδου, δημοσιεύθηκε ότι «[...] μου αρκεί η δημοσιευμένη αδικαιολόγητη δικαιολογία, ότι με 31 άτομα (μια διμοιρία σχεδόν) είναι αδύνατον να λειτουργήσει η δημοτική αστυνομία, δηλαδή κρίνουν τον αριθμό μικρό χωρίς να εξετάζουν, να προβληματίζονται για τις πολύ σημαντικές υπηρεσίες και αρμοδιότητες που έχει η δημοτική αστυνομία και που δεν μπορεί καμία άλλη διοικητική υπηρεσία η διεύθυνση να ασκήσει, στερούν τον Δήμο της Ρόδου από αυτό που χρειάζεται. Ο Δήμος της Ρόδου, δηλαδή ολόκληρο το νησί είναι γεμάτο με προβλήματα και γεγονότα που συμβαίνουν καθημερινά και που μόνον η δημοτική αστυνομία θα μπορούσε να επέμβει κατασταλτικά, αποτελεσματικά και σας φέρνω σαν ένα πρόσφατο παράδειγμα την πρόσφατη μεγάλη πυρκαγιά μεταξύ Απολλώνων και Λαέρμων που σημαίνει ότι δεν υπάρχει καμία επαγρύπνηση, καμία αστυνόμευση, κανένας έλεγχος, κανενός και από κανέναν, ούτε μιας άμεσης παρέμβασης σε περίπτωση φόρου, υποψίας ή καταγγελίας σε ένα νησί που κυκλοφορεί ελεύθερα, ανεξέλεγκτα, το κάθε καρδιάς καρύδι⁶⁸¹».

⁶⁸¹ Άρθρο του Παπαγεωργίου Γ. με τίτλο «Απολύτως λαθεμένη, βεβιασμένη η απόφαση να μην επανασυσταθεί η δημοτική αστυνομία» δημοσιευμένο στη Ροδιακή, ιστοσελίδα <http://www.rodiki.gr/article/317900/apolytws-lathemenh-bebiasmenh-h-apofash-na-mhn-epanasystathh-h-dhmotikh-astynomia>

Εν συνεχεία και προσθέτως, προτείνεται η συνεργασία της δημοτικής αστυνομίας με άτομα Ρομά στην καταγωγή προσλαμβάνοντάς τα ως βοηθούς, με υψηλά κριτήρια επιλογής και δυνατότητες ανταπόκρισης στις τιθέμενους στόχους που είναι ο έλεγχος περιοχών που κυριαρχούν οι Ρομά και αποτελούν εκκολαπτήριο παραβατικών συμπεριφορών ενίοτε σε μεγάλη κλίμακα, αλλά και ο εξορθολογισμός των συνθηκών διαβίωσής τους με ανάμιξη υγειονομικών υπηρεσιών του δήμου, ώστε να μην απομονώνονται ολόκληρες δημοτικές περιοχές και αποτελούν εστίες μόλυνσης και εγκατάλειψης. Στην Ελλάδα, τέτοιες περιοχές αποτελούν επί παραδείγματι τα Άνω Λιόσια, το Ζεφύρι, το Μενίδι (Αχαρναί), η Αγία Βαρβάρα και ένα σημείο πίσω από το Νομισματοκοπείο στην Αττική, στον οικισμό Σελίνου στη Θράκη⁶⁸², στην Κάτω Αχαΐα, στο Καρακόνερο της Ρόδου κ.α. Με τη συνεργασία των Ρομά βοηθών των δημοτικών αστυνομικών, θα βοηθηθεί το ένστολο σώμα στην ανάπτυξη καλύτερης διασύνδεσης με την τοπική κοινότητα. Εφόσον τα πρόσωπα που επιλεγούν προσεκτικά φέρουν ικανότητες για χειρισμό ευαίσθητων καταστάσεων μέσω των γνώσεων τους για τις ιδιαιτερότητες των Ρομά, και κερδίσουν το σεβασμό της Ρομά κοινότητας θα στεφθεί με επιτυχία το εγχείρημα αυτό κατά το παράδειγμα της Τσεχίας και σε απώτερο στάδιο θα επιχειρηθεί και η ουσιαστική ενσωμάτωση των Ρομά πληθυσμών στην τοπική ελληνική κοινωνία, με την οποία συμβιών.

Επίσης, προτείνεται κατ' αναλογία προς τη συνεργασία της δημοτικής αστυνομίας με Ρομά βοηθούς, η συνεργασία της Δημοτικής Αστυνομίας με πρώην τοξικομανείς που έχουν απεξαρτηθεί πλήρως με σκοπό πέραν της ουσιαστικής υλοποίησης στόχων κοινωνικής πολιτικής, τον έλεγχο των ναρκομανών, τον εντοπισμό αυτών και τη συνεργασία με τις δημοτικές κοινωνικές υπηρεσίες και τα ΤοΣΠΕ, καθώς επίσης και την ανάκτηση ελέγχου περιοχών συγκέντρωσης τέτοιων ανθρώπων με στόχο την αναβάθμισή και την εμπέδωση της ασφάλειας των περιοίκων. Ιδανικά κατάλληλο παράδειγμα αποτελεί το κέντρο της Ομόνοιας από την πλατεία έως τα στενάκια πίσω από τη Σατωβριάνδου με στόχο την αναβάθμιση της περιοχής στην οποία ευρίσκεται και το Εθνικό Θέατρο, που παρά το υψηλής αισθητικής κτήριο του αντιπροσωπεύει ένα πολιτισμικό θεσμό που τόσο χρόνια

⁶⁸² «Τον τρόπο και τον φόβο έχει σπείρει στους κατοίκους του πεδινού οικισμού Σελίνου μια ομάδα 300 περίπου αθιγγάνων ΡΟΜΑ που έχει εγκατασταθεί παραπλεύρως του χωριού, αναπτύσσοντας ωστόσο παραβατική δράση ενώ δεν είναι λίγα τα περιστατικά ξυλοδαρμών, απειλών και εκβιασμού των κατοίκων».

Πηγή: http://egklimatikotita-allodapwn.blogspot.gr/2013/04/blog-post_7976.html

παραμένει υποβαθμισμένος σε μία ερειπωμένη και ανασφαλή περιοχή περισσότερο αποτρέποντας παρά θέλγοντας τους πολίτες. Τα οφέλη από την εφαρμογή της πρότασης τούτης θα αποβούν πολλαπλά προς πλείστες κατευθύνσεις.

Αναφορικά με το ζήτημα της εκπαίδευσης των δημοτικών υπαλλήλων, είναι πάγκοινο το γεγονός ότι η έως τώρα εκπαίδευσή τους ήταν ελλιπής ιδίως εν σχέσει προς την αντιμετώπιση της παραβατικότητας. Κατά συνέπεια, προτείνεται η εκπαίδευση τους να λαμβάνει χώρα σε μεταγενέστερο στάδιο της κατάταξης τους σε ένα από τα συστηθησόμενα τμήματα εντός του νπδδ της Δημοτικής Αστυνομίας. Ακόμη, στο μέτρο που όλες οι κρατικές υπηρεσίες πρέπει να συγχρονίζονται με τα βήματα της τεχνολογίας, θα πρέπει η εκπαίδευση αυτή να συμπορεύεται και με τα επιτεύγματα αυτής.

Έτσι, υφίστανται προηγμένα συστήματα πχ τα P.A.T.R.I.O.T. Training System ⁶⁸³ με τα οποία επιτυγχάνεται η εκμάθηση τεχνικών ανίχνευσης συμπεριφορών, τα οποία προσφέρουν μεγαλύτερα επίπεδα συνειδητοποίησης και αντίληψης των θεμάτων ασφάλειας κατάλληλα για το προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας ώστε η εγρήγορσή του και η ετοιμότητά του να θωρακίζει την κοινωνία από δυνητικές απειλές. Τοιουτοτρόπως, οι προβληματικές συμπεριφορές θα εντοπίζονται ταχύτερα, ενώ κατά τη διάρκεια περιπολιών οι δημοτικοί αστυνομικοί θα έχουν τη δυνατότητα απομόνωσης των ατόμων υψηλού κινδύνου με αποτέλεσμα να προληφθεί το έγκλημα⁶⁸⁴.

Προς την ίδια κατεύθυνση, προτείνεται η συνεχής επιμόρφωση των δημοτικών αστυνομικών και με σεμινάρια που θα διοργανώνονται σταθερά ανά έτος με παρουσίαση και προηγμένων τεχνικών από άλλες χώρες και με επικαιροποίηση της νομοθεσίας, επιπρόσθετα προτείνεται ανά εξάμηνο η συγκέντρωση όλων των δημοτικών αστυνομικών που εργάζονται στους δήμους ανά τη χώρα προκειμένου να ανταλλάξουν εμπειρίες, τεχνικές, ιδέες ώστε να επέλθει η μετακένωση των δημοτικών κοινωνικών και αντεγκληματικών αντιλήψεων, στοιχείων και μεθόδων.

Θα μπορούσε, σε κάθε περίπτωση, αντί της φυσικής παρουσίας των δημοτικών αστυνομικών σε κοινό χώρο συγκέντρωσης, να προτιμηθεί σε ορισμένες περιπτώσεις,

⁶⁸³ <http://www.phitraining.com/about/sectors/municipal-police.html>

⁶⁸⁴ <http://www.phitraining.com/about/sectors/municipal-police.html>

η επιλογή των τηλε-διασκέψεων και τηλε-συγκεντρώσεων, ώστε να εξοικονομηθούν οι πόροι της μετακίνησης.

Κρίνονται σημαντικές τούτες οι συναντήσεις, ώστε να ανταλλάσσονται εμπειρίες και να παροχετεύεται η γνώση και η επικαιροποίηση αυτής με απώτερο σκοπό οι δημοτικοί αστυνομικοί όντας γνώστες των πραγμάτων να αισθάνονται ασφαλείς ότι πράττουν το νόμιμο και ορθό και έτσι το έργο τους θα είναι πιο αποδοτικό κατά την αποφθεγματική φράση του Bacon (Βάκωνα) ‘η γνώση είναι δύναμη’.

Εισέτι, προς το σκοπό της αξιοποίησης του δυναμικού των ανέργων νέων που οι εφαρμοζόμενες πολιτικές έχουν συστήσει ως νέα ομάδα ανθρώπων, προτείνεται η κατά την κλήση του εκάστοτε δήμου συγκέντρωσή τους σε δημοτικό χώρο της επιλογής του εκάστοτε Δημάρχου και η αλληλοεπίδραση των δύο δυνάμεων.

Ειδικότερα, προτείνεται ο Δήμαρχος να συγκεντρώνει και να γνωρίζει το άνεργο νέο δυναμικό που κατοικεί εντός των εδαφικών του ορίων, να συνομιλεί μαζί του και να του συστήνει το δυναμικό των δημοτικών αστυνομικών ώστε και οι νέοι να ενημερώνονται για τις δράσεις τους και τις απαιτήσεις του επαγγέλματός τους, με αποτέλεσμα να προαχθεί η μέριμνα, η φροντίδα για τις υποθέσεις του δήμου, τις ανάγκες και τα προβλήματα ώστε το πολιτικό ενδιαφέρον να επικοινωνείται από τη νέα ηλικία και έτσι ο νέος πολίτης που τυγχάνει ακούσια άνεργος, να νιώθει πως υπάρχουν αξίες για τις οποίες οφείλει να αγωνισθεί.

Με αυτή τη δράση της αλληλεπίδρασης νέων ανέργων και δημοτικών αστυνομικών, θα μπορούσαν να γεννηθούν οι συνθήκες για την καλή συνεργασία στην καθημερινότητα, ώστε οι νέοι να νιώθουν ότι συνεισφέρουν στην καλυτέρευση των όρων διαβίωσής τους σε ένα χώρο που θα γνωρίζουν και θα εμπιστεύονται τους δημοτικούς αστυνομικούς, θα τους σέβονται, θα τους υποστηρίζουν σε περίπτωση που ανακύψει η ανάγκη και θα μεριμνούν για τα κοινά του χώρου τους, ώστε καλυτερεύοντας το κύτταρο της κοινωνίας, να καλυτερεύσει σε ένα απώτερο επίπεδο και το κράτος. Ακόμη κέρδος θα είναι να αφυπνισθούν οι νέοι περί τα κοινά, και οι μελλοντικοί πολιτικοί που θα κυβερνήσουν θα έχουν ήδη τελέσει αγωγοί των τοπικών προβλημάτων, αρωγοί της διαχείρισής τους και σώφρονες πολίτες.

Εξ αυτών, άλλωστε, παρέπεται ότι θα πρέπει όλο το πλέγμα της δημόσιας διοίκησης να διέπεται από την αρχή της καλής πίστης ώστε να ρυθμίζεται η συμπεριφορά της κατά τρόπο που να αποτρέπει η πρόκληση βλάβης στα

συμφέροντα των πολιτών αλλά και για να εμπεδωθεί και η ανάγκη λειτουργίας κατά δημοκρατικό τρόπο της πολιτείας⁶⁸⁵, ώστε να εμφυσηθεί η αξιακή ανάγκη της νομιμότητας στη σύνολη δράση της διοίκησης διαμέσου του πυρήνα των νέων πολιτών.

Ευχής έργον αποτελεί η διαμόρφωση ενός ισχυρού θεσμικού πλέγματος, με την αναβάθμιση του ρόλου και του έργου του Δημοτικού Αστυνομικού με τη σύμπραξη των Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης της Εγκληματικότητας⁶⁸⁶ και τη συμμετοχή των πολιτών όπως ανωτέρω προτάθηκε. Οι τομές τούτες ει δυνατόν θα καθρεπτίσουν τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας σε κρατικό επίπεδο και ίσως έτσι φωτιστεί η δημόσια εξουσία και οδεύσει προς την επίλυση των ολιστικών προβλημάτων που κατατρέχουν την ελληνική κοινωνία είτε σε μικρο- είτε σε μακρο- σκοπικό επίπεδο.

⁶⁸⁵ Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδόσεις άκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 28.

⁶⁸⁶ Βλ. σχετικά και το Επιμύθιο σε Πανούση Γ., Τοπική κοινωνία & Κοινοτική Αστυνόμευση – Ο ρόλος της υπηρεσίας ‘Κοινοτικής Διαμεσολάβησης’, Αστυνομική Επιθεώρηση, Νοέμβριος 1999, σ. 686.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παραβατικότητα ως ανθρώπινη συμπεριφορά είναι συνυφασμένη με την ανθρώπινη φύση με αποτέλεσμα να εκδηλώνεται ήδη από τις πρώτες κοινωνίες που συγκροτήθηκαν από αρχαιοτάτων χρόνων. Η κάθε κοινωνία στη δεδομένη ιστορική της στιγμή, αποφάσισε και διαμόρφωσε τους μηχανισμούς πάταξης της εκδηλούμενης παραβατικής συμπεριφοράς, αντικατοπτρίζοντας και το κοινωνικό status σε κάθε περίοδο. Η διαχρονική αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού εξετάζεται στο εισαγωγικό κεφάλαιο της παρούσης, αλλά και στα επόμενα που αναφέρονται στους νεότερους και τους σύγχρονους χρόνους μετ' εμφάσεως πλέον στο θεματικό αντικείμενο της Δημοτικής Αστυνομίας.

Η Δημοτική Αστυνομία που, όπως εξετάστηκε στα οικεία κεφάλαια, υπήρχε ως σώμα συνεστημένο στην Ελλάδα από τις απαρχές συστάσεως του ελληνικού κράτους, αποτελεί σώμα ταγμένο να υπηρετεί μεταξύ άλλων και την πάταξη της παραβατικότητας όπως εντοπίζεται και αναπτύσσεται στο πρώτο κελί της κυψέλης που είναι η τοπική κοινωνία. Η ελληνική Δημοτική Αστυνομία ακατασίγαστα διέρχεται από διάφορα στάδια οργάνωσης και ανάθεσης καθηκόντων που ποικίλλουν από την έντονη μεσολάβησή της στο πλέγμα των σχέσεων σε τοπικό-δημοτικό επίπεδο μέχρι την κατάργησή της και την ανασύστασή της.

Διαμέσου της αναγνώσεως των αρμοδιοτήτων της και της συμβολής της στην ασφάλεια της τοπικής κοινωνίας, αναγνωρίζεται το έργο της και προκειμένου να αναβαθμιστεί ο ρόλος της σε μία κοινωνία που με τους σύγχρονους ρυθμούς και τάσεις ζωής είναι περισσότερο κακοπαθημένη προτείνεται η απεξάρτηση της Δημοτικής Αστυνομίας από την επιρροή του Δημάρχου και η οργάνωση σε νπδδ διακριτό, υπό την εποπτεία όμως του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (νυν Υπουργείο Εσωτερικών). Τούτο διότι δογματικά 'η κρίση παραμένει διαυγής και καθαρή, όταν τηρούνται αποστάσεις', και αυτό σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης εξισούται με το ότι οι δημοτικοί αστυνομικοί θα αντεπεξέρχονται στο έργο τους πληρέστερα όντας ανεπηρέαστοι από παρεισφρέοντα ελατήρια γειννίαςσης συμφερόντων σε περιπτώσεις όπου τα συμφέροντα του ελέγχοντος δημάρχου θα ταυτίζονται με εκείνα του ελεγχόμενου πολίτη.

Σε κάθε περίπτωση, αναγνωρίζεται πως προκειμένου να αντιμετωπισθεί η εκδήλωση παραβατικών τάσεων, σημαίνοντα ρόλο διαδραματίζει και η αλλαγή της νοοτροπίας των πολιτών. Ο Κομφούκιος, μέγας ανατολίτης φιλόσοφος, τόνιζε τη συμμετοχή των πολιτών στην αντιμετώπιση της παραβατικότητας ως το πρώτο στάδιο εγγενούς κοινωνικής πρόληψης της παράβασης.

Κατά τον Κομφούκιο, όποιος κρατικός υπάλληλος δεν εξασκούσε ορθά τα καθήκοντά του, έπρεπε να αναφερθεί, ώστε είτε να συνετιστεί είτε να απομακρυνθεί διαφυλάττοντας το αγαθό της καλής διακυβέρνησης με τα πλείστα απαυγάσματα σε όλα τα επίπεδα οργάνωσης. Κατ' ουσίαν πρότεινε την απενοχοποίηση της καταγγελίας όταν γίνεται με ευγενείς και καλοπροαίρετους σκοπούς προκειμένου να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον, οι συνιστώσες του οποίου είναι και η θεραπεία του συμφέροντος ενός εκάστου πολίτη.

Η Δημοτική Αστυνομία, ως θεσμός, ενέχει την ιδιαιτερότητα λόγω της τοπικής εγγύτητας και της διαπροσωπικής σχέσης που μπορεί να λαμβάνει η κατ' επανάληψη άσκηση των καθηκόντων της, να προωθεί δεσμούς εμπιστοσύνης μέσα στην τοπική κοινωνία όπου αναπτύσσει τη δράση της, συμπράττοντας με το θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Εγκλήματος. Πράγματι, με τη λειτουργία των ΤοΣΠΕ η Δημοτική Αστυνομία δύναται να αποτελέσει ένα θύλακα πραγμάτωσης αληθούς και ειλικρινούς σχέσης μεταξύ πολίτη και τοπικής κοινωνίας υπό όλες τις επόψεις του πρίσματος της αντιμετώπισης της παραβατικής συμπεριφοράς (πρόληψη-καταστολή, εμπέδωση ανάγκης καταγγελίας).

Σε αυτήν την εξίσωση, όπου ο πολίτης και η κοινωνία θα έχουν επιτύχει τον επιδιωκόμενο βαθμό εμπιστοσύνης, η κοινωνία ουσιαστικά θα εκπροσωπείται από το δημοτικό αστυνομικό με τον οποίο ο εκάστοτε πολίτης θα δομεί την προσωπική του σχέση. Δεδομένης πλέον ως δομημένης της εμπιστευτικής σχέσης μεταξύ πολίτη και δημοτικού αστυνομικού του δήμου της κατοικίας του, θα εμπεδωθεί σε δεύτερο στάδιο και η με καλή προαίρεση καταγγελία που σκοπεί σε επανόρθωση, σε βελτίωση, σε προαγωγή της κοινής βάσης ανάπτυξης συμφερόντων μέσα σε μία δικαιοκρατούμενη κοινωνία.

Η συμμετοχή των πολιτών στον αγώνα καταπολέμησης κάθε παραβατικής συμπεριφοράς, κλιμακουμένης από μία άνευ διοικητικής άδειας οικονομική δραστηριότητα μέχρι τη διάπραξη ποινικού αδικήματος, θα πραγματωθεί ιδίως με την εμπέδωση της εμπιστοσύνης, ένα στοίχημα που το ελληνικό κράτος έχει χάσει πολλά

χρόνια τώρα σε όλα τα επίπεδα. Η Δημοτική Αστυνομία, όπως η παρούσα εργασία κατέδειξε, είναι μία ευκαιρία ακόμη, ιδίως ενόψει της νωπής επαναστάσεώς της που θα πρέπει να αξιοποιηθεί, ώστε η ελληνική κοινωνία να διέλθει από τα καυδιανά δίκρανα όρθια, ωσάν αναστημένη.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

1. Εισηγητικές εκθέσεις των νόμων για την Δημοτική Αστυνομία

1.1. Εισηγητική Έκθεση του ν. 3731/2008

Δυνάμει της εισηγητικής εκθέσεως επί του ν. 3731/2008 Α. Η Δημοτική Αστυνομία αποτελεί ένα σημαντικό θεσμό για τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Χώρα μας, αφού ουσιαστικά αποτελεί ένα βασικό εργαλείο για την εφαρμογή του προγράμματος των τοπικών αρχών και, επομένως, μπορεί να συμβάλει, εφόσον λειτουργεί ομαλά, στην αποτελεσματική προώθηση των τοπικών υποθέσεων. Πρόκειται για ένα θεσμό, με μεγάλη κοινωνική χρησιμότητα, ο οποίος απαντάται στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών, με συγκεκριμένες και σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες, εντός καθορισμένης χωρικής ενότητας, χωρίς εξάρτηση από την κεντρική Διοίκηση, και με δυνατότητα άσκησης ελέγχου για την τήρηση των ρυθμίσεων που αφορούν θέματα τοπικού ενδιαφέροντος.

Β. Στην Ελλάδα η Δημοτική Αστυνομία πρωτοεμφανίζεται ήδη με τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους, και συγκεκριμένα με το νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων», όταν και ανέλαβε, με τη διαίρεση της Χώρας σε Δήμους, καθήκοντα άσκησης τοπικής αστυνόμευσης. Η αναγέννηση του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας, ως ειδικής αυτοτελούς υπηρεσίας των Δήμων και Κοινοτήτων στη σύγχρονη εποχή ανατρέχει στο 1980 και συγκεκριμένα στην πρόβλεψη του άρθρου 24 παρ. 2 του ν. 1065/1980, με την οποία δινόταν η δυνατότητα στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ να συγκροτήσουν ειδική υπηρεσία για τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων οι οποίες αναφέρονταν στην άσκηση συγκεκριμένων, ρητά προσδιορισμένων, αρμοδιοτήτων. Στη συνέχεια, με σειρά άλλων ρυθμίσεων, διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες που ασκούσε η συγκεκριμένη αυτή υπηρεσία, ενώ, συγχρόνως, είχε αρχίσει η πρόσληψη προσωπικού για τη στελέχυσή της, κυρίως από τους μεγάλους Δήμους της Χώρας, χωρίς καμία στρατηγική και κανένα πρόγραμμα.

Γ. Όλα τα παραπάνω νομοθετήματα καταργήθηκαν με την έναρξη ισχύος του π.δ. 23/2002, το οποίο επιχείρησε αφ' ενός να απαριθμήσει τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και αφ' ετέρου, να καθορίσει τη συγκρότησή της, την εκπαίδευση του προσωπικού της και την οργανωτική της δομή. Αλλά και αυτή η προσπάθεια δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, αφού σήμερα, έξι ολόκληρα χρόνια μετά την έκδοση του π.δ. 23/2002, η Δημοτική Αστυνομία εξακολουθεί να αναλώνεται, κατά βάση, στον έλεγχο της παράνομης στάθμευσης, χωρίς να έχει καμία στρατηγική. Τούτο οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στο γεγονός ότι το προαναφερθέν προεδρικό διάταγμα περιέχει, κυρίως σε ό,τι αφορά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας, διατάξεις οι οποίες, περισσότερο δημιουργούν σύγχυση για το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησής τους, παρά συμβάλλουν στη βιώσιμη λειτουργία του θεσμού. Έτσι, η Δημοτική Αστυνομία δεν κατάφερε να βρει την καταξίωση που της αξίζει στη συνείδηση των πολιτών και δεν μπόρεσε να αποκτήσει δική της φυσιογνωμία και δικό της ρόλο. Λειτουργεί, λοιπόν, ως μια από τις υπηρεσίες του Δήμου, με τυπικές και αποσπασματικές αρμοδιότητες, κυρίως ελεγκτικές.

Δ. Ήδη από την προηγούμενη θητεία μας στο Υπουργείο Εσωτερικών διαπιστώθηκαν τα προβλήματα και τα κενά που είχαν δημιουργηθεί και άρχισε να λαμβάνεται μέριμνα προς την κατεύθυνση της επίλυσής τους και της αναβάθμισης του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας, ώστε να κερδίσει την αποδοχή των πολιτών και να αποκτήσει μέλλον και προοπτική. Στο πλαίσιο αυτό, με το άρθρο 35 παρ. 12 του ν. 3274/2004 και προκειμένου να υπάρξει μια ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς, περιορίστηκαν οι υποχρεωτικές αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και δόθηκε στους ΟΤΑ που διέθεταν δημοτικούς αστυνομικούς, η δυνατότητα για προαιρετική άσκηση αρμοδιοτήτων, χωρίς, ωστόσο, να καταγραφούν τα επιθυμητά αποτελέσματα, λόγω περιορισμένης κινητοποίησης των τοπικών αρχών.

Ε. Με βάση τα ανωτέρω κρίθηκε αναγκαίος ο συνολικός επανασχεδιασμός - ορθότερα η «επανίδρυση» του θεσμού - και η προσαρμογή του στη σύγχρονη πραγματικότητα, στο πλαίσιο του ενιαίου πλέον Υπουργείου Εσωτερικών. Προς την κατεύθυνση αυτή εκδόθηκε, σε πρώτη φάση, το π.δ. 135/2006, με το οποίο ρυθμίζεται ο τρόπος πρόσληψης και εκπαίδευσης του προσωπικού που στελεχώνει τη Δημοτική Αστυνομία. Τονίζεται ότι ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί στην εκπαιδευτική υποδομή του προσωπικού. Για το λόγο αυτόν η εκπόνηση και η ευθύνη εφαρμογής

του ειδικού εκπαιδευτικού προγράμματος ανατέθηκε στην Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

ΣΤ. Με το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3643/ 2006), μεταξύ άλλων, συστηματοποιήθηκε και κατηγοριοποιήθηκε, για πρώτη φορά, το εύρος των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Κοινοτήτων, με αποτέλεσμα ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναβαθμισθεί, να γίνει ουσιαστικότερος και να σηματοδοτήσει την προσαρμογή της στις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας. Το γεγονός αυτό είχε ως περαιτέρω συνέπεια τη θεσμική αναβάθμιση και της Δημοτικής Αστυνομίας, αφού, οδηγώντας στη διεύρυνση των τοπικών υποθέσεων, επέφερε και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της. Δημιουργείται έτσι ένα είδος τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ της Δημοτικής Αστυνομίας για τον έλεγχο της εφαρμογής των κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν τοπικές υποθέσεις.

Μάλιστα, η άσκηση «αστυνόμευσης» από τη Δημοτική Αστυνομία δεν συνεπάγεται ρωγμή στο σύστημα αστυνόμευσης της Χώρας, αφού η Δημοτική Αστυνομία δεν αναλαμβάνει την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων αστυνόμευσης στα διοικητικά της όρια, αλλά δρα συμπληρωματικά, και μάλιστα σε απόλυτη συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η Δημοτική Αστυνομία είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της, εξυπηρετώντας την αρχή της επικουρικότητας, στο μέτρο που βρίσκεται στο πλευρό των πολιτών και των τοπικών κοινωνιών συμβάλλοντας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων, στην εμπέδωση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης στις τοπικές κοινωνίες, αλλά και στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Είναι αυτονόητο ότι, για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της, είναι αναγκαία η στελέχωσή της από προσωπικό, το οποίο θα έχει λάβει ειδική εκπαίδευση, ώστε να είναι αποτελεσματικό αλλά και φιλικό προς τον πολίτη, θα διαθέτει τον κατάλληλο εξοπλισμό και θα διέπεται από ιδιαίτερη ιεραρχία και ειδικούς κανόνες πειθαρχίας.

II. Ειδικό μέρος

Το σχέδιο νόμου «Αναδιοργάνωση της Δημοτικής Αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» διαρθρώνεται σε 5 Κεφάλαια και περιλαμβάνει 45 άρθρα. Με το παρόν σχέδιο νόμου, όπως προαναφέρθηκε, πραγματοποιούνται ιδίως μια σειρά από τομές σε ό,τι αφορά την αποστολή και την οργάνωση της Δημοτικής Αστυνομίας, με στόχο την καλύτερη

εξυπηρέτηση του πολίτη - δημότη και, σε τελική ανάλυση, την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής στις πόλεις και τα χωριά (κεφάλαιο πρώτο). Επίσης ρυθμίζονται υπηρεσιακά και λειτουργικά θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (κεφάλαιο δεύτερο), θέματα κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης (κεφάλαιο τρίτο), καθώς και ζητήματα ιθαγένειας και μεταναστευτικής πολιτικής (κεφάλαιο τέταρτο). Το πέμπτο κεφάλαιο του σχεδίου νόμου περιλαμβάνει τις τελικές και μεταβατικές διατάξεις.

Ειδικότερα:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

Άρθρο 1

Αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας

Στο άρθρο 1 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου αναφέρονται αναλυτικά, χωρίς να υπάρχει περίπτωση παρερμηνείας, οι αρμοδιότητες που ασκεί η Δημοτική Αστυνομία. Πιο συγκεκριμένα πρόκειται για αρμοδιότητες που ρητά ανήκουν στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και πηγάζουν από το πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 75 και 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3643/2006). Οι ίδιες αυτές αρμοδιότητες αναφέρονταν και στο π.δ. 23/2002, όμως η αναφορά αυτή δεν ήταν εξειδικευμένη, με αποτέλεσμα να έχουν δημιουργηθεί πολλά ερμηνευτικά ζητήματα που ουσιαστικά εμποδίζουν την άσκησή τους. Αυτός είναι, άλλωστε, και ο λόγος που οι Δήμοι, οι οποίοι διαθέτουν Δημοτική Αστυνομία, δείχνουν απροθυμία στην άσκησή τους. Με το άρθρο αυτό παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, με την οποία θα εξειδικεύεται ο τρόπος άσκησης καθεμιάς από τις αρμοδιότητες αυτές. Θα δοθεί έτσι στους Δήμους και τις Κοινότητες η δυνατότητα να δράσουν αποτελεσματικά προς όφελος της τοπικής κοινωνίας, αναβαθμίζοντας το ρόλο τους και προσεγγίζοντας περισσότερο τον πολίτη. Προβλέπεται επίσης ότι όσοι Δήμοι διαθέτουν Δημοτική Αστυνομία που αριθμεί περισσότερα από πενήντα (50) άτομα, τότε αυτή ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της παρ. 1 του άρθρου αυτού. Ο αριθμός αυτός προκύπτει από μελέτη αναφορικά με την αναδιοργάνωση της Δημοτικής Αστυνομίας, η οποία ανετέθη στην Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ). Στην περίπτωση που η Δημοτική Αστυνομία στελεχώνεται με προσωπικό λιγότερο των πενήντα (50) ατόμων, ορίζονται πλέον ρητά ποιες είναι οι αρμοδιότητες

οι οποίες ασκούνται υποχρεωτικά από αυτή. Παράλληλα, επιτρέπεται σε Δήμους που ανήκουν στην κατηγορία αυτή, αλλά επιθυμούν να ασκήσουν περισσότερες από τις υποχρεωτικές αρμοδιότητες, να το πράξουν. Τέλος, με το άρθρο αυτό προβλέπεται για τους Δήμους ή Κοινότητες οι οποίοι δεν έχουν συστήσει Υπηρεσία Δημοτικής Αστυνομίας η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας με όμορους Δήμους ή Κοινότητες οι οποίοι διαθέτουν τέτοια υπηρεσία, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 222 του ν. 3463/2006.

1.2. Εισηγητική Έκθεση του ν.4172/2013

A. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Η χώρα μας προχωρά με σταθερούς ρυθμούς στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και ήδη έχει καταφέρει τη μεγαλύτερη μείωση του ελλείμματος που έχει επιτευχθεί ποτέ σε οποιαδήποτε άλλη χώρα της Ευρωζώνης μέσα σε τρία χρόνια. Η προσπάθεια αυτή δεν αφορά μόνο τον εξορθολογισμό του δημόσιου τομέα αλλά συμπλέκεται με την αποκατάσταση της διαφάνειας, της χρηστής διαχείρισης και του σεβασμού στον Έλληνα φορολογούμενο, που δικαιούται να λαμβάνει αξιοπρεπείς δημόσιες υπηρεσίες και αγαθά, καθώς και με την αποκατάσταση του κύρους και της αξιοπιστίας της χώρας, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επάνοδο της χώρας σε τροχιά ανάπτυξης και για την εξασφάλιση της οικονομικής μας ανεξαρτησίας και αυτονομίας. Στόχος είναι ένα κράτος που μπορεί να χρηματοδοτείται με τις δικές του δυνάμεις χωρίς ελλείμματα και αλόγιστες ανάγκες δανεισμού.

Ήδη, υπάρχουν ενθαρρυντικά σημάδια ανάκαμψης. Η βραχυπρόθεσμη πορεία των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών είναι γενικά συμβατή με τις μεσοπρόθεσμες μακροοικονομικές προβλέψεις του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Ο ρυθμός συρρίκνωσης του παραγόμενου προϊόντος έχει επιβραδυνθεί, ενώ σειρά δεικτών που σχετίζονται με τη ρευστότητα και την εμπιστοσύνη καταναλωτών και επιχειρήσεων προς την ελληνική οικονομία αποτελούν θετικές ενδείξεις για τη μεσοπρόθεσμη πορεία της οικονομικής δραστηριότητας. Παράλληλα, παρατηρείται σταδιακή μείωση των τιμών, η οποία εν μέρει περιορίζει τη μείωση των πραγματικών εισοδημάτων και της προσαρμογής του μισθολογικού κόστους.

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας έχει ήδη συμβάλλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας κόστους, ανακτώντας το μεγαλύτερο μέρος της απώλειας ανταγωνιστικότητας της προηγούμενης δεκαετίας. Η εξέλιξη αυτή σε συνάρτηση με τη θετική συμβολή των εξαγωγών στην προσαρμογή του ελλείμματος του εξωτερικού τομέα ενισχύει τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές για ένα εξαγωγικού τύπου πρότυπο οικονομικής μεγέθυνσης. Η βελτίωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών αντανακλάται στην παρατηρούμενη αύξηση των άμεσων ξένων επενδύσεων στη χώρα. Βέβαια, στον αντίποδα των θετικών εξελίξεων, η σημαντική αύξηση της ανεργίας, ιδίως για τους νέους ηλικίας 15-24, σηματοδοτεί υψηλό κοινωνικό κόστος. Η αποκατάσταση, όμως, της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία σε συνδυασμό με την ολοκλήρωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων θα ενισχύσει την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας μακροπρόθεσμα.

Η προσπάθεια συνεχίζεται και εντείνεται σε τομείς όπου η χώρα μας είναι υποχρεωμένη να αφήσει πίσω της τη λογική της προσωρινής διαχείρισης και της αδιαφάνειας, όπως στη φορολογική νομοθεσία και διοίκηση. Με το παρόν νομοσχέδιο εισάγεται ο νέος Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, με τον οποίο επιδιώκεται η δημιουργία μιας δίκαιης βάσης αναδιανομής του εισοδήματος, μιας σταθερής πηγής χρηματοδότησης των δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών και, παράλληλα, η δημιουργία ενός Κώδικα εύληπτου, κατανοητού και προσιτού στον κάθε πολίτη προκειμένου να επαναθεμελιώσουμε συνθήκες εμπιστοσύνης και σταθερότητας στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον και να θέσουμε τις προϋποθέσεις ώστε η φορολογική διοίκηση να μπορεί να αντιμετωπίσει τη μεγαλύτερη πηγή οικονομικής αδικίας που είναι η φοροδιαφυγή.

Παράλληλα, με το παρόν νομοσχέδιο προωθούνται αλλαγές και επείγοντα μέτρα που στόχο έχουν να επαναφέρουν τη χώρα το συντομότερο δυνατό σε τροχιά δημοσιονομικής σταθερότητας και βιωσιμότητας και την αποκατάσταση της φθίνουσας ανταγωνιστικότητας της οικονομίας μας μέσα από την εξυγίανση της λειτουργίας των ΟΤΑ, την εξοικονόμηση πόρων, την αποκατάσταση της διαφάνειας στη διαχείριση και λειτουργία των υποδομών υγείας και τη δραστική βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας για τους πολίτες, τον εκσυγχρονισμό των ασφαλιστικών φορέων και τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας, τη βελτίωση και εξορθολογισμό στην απονομή της δικαιοσύνης κ.ά..

Η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, η προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών και η τήρηση των διεθνών υποχρεώσεών μας αποτελούν προτεραιότητα και αναγκαία συνθήκη για την επιβίωση και την ανάπτυξη της χώρας.

Αρθρο 81

Κατάργηση θέσεων κλάδου δημοτικής αστυνομίας

Με την παράγραφο 1 προτείνεται η κατάργηση των θέσεων του κλάδου ΠΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΤΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΔΕ Δημοτικής Αστυνομίας και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας, στο πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος κινητικότητας και με σκοπό τον εξορθολογισμό της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού. Με την παράγραφο 2 λαμβάνεται η απαιτούμενη ειδική μέριμνα για ορισμένους από τους υπαλλήλους της παραγράφου 1, με βάση κοινωνικά κριτήρια που επιβάλλουν την αυξημένη προστασία από την Πολιτεία ειδικών κατηγοριών πολιτών. Η παράγραφος 4 ρυθμίζει τα απαραίτητα ζητήματα αναφορικά με την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων. Επισημαίνεται ότι η έναρξη ισχύος του παρόντος άρθρου είναι η 23η.9.2013.

1.3. Εισηγητική Έκθεση του ν.4325/2015

Α. Γενικά

Το νομοσχέδιο διαιρείται σε πέντε Κεφάλαια. Το Κεφάλαιο 4 «Αποκατάσταση αδικιών-Επαναφορά προσωπικού-Κινητικότητα» επανασυστήνει υπηρεσίες και κλάδους που είχαν καταργηθεί, χωρίς να έχει προηγηθεί διαδικασία αξιολόγησης, και το προσωπικό που τους στελέχωνε. Καθιερώνει επίσης μία διαδικασία κινητικότητας, ούτως ώστε να καλύπτονται οι άμεσες ανάγκες του δημοσίου, τόσο από το προσωπικό αυτό, όσο και από αδιόριστους επιτυχόντες του Α.Σ.Ε.Π.. Τέλος, το Κεφάλαιο 5 περιλαμβάνει ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ιδίως επί θεμάτων του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και του Εθνικού Τυπογραφείου. Ιδιαίτερη είναι η σημασία του Κεφαλαίου 1, διότι αποκαθιστά τη συνταγματική νομιμότητα και το σεβασμό της συλλογικής αυτονομίας τόσο στην ευρύτερη κοινωνία, όσο και στο εσωτερικό της διοίκησης. Είναι βέβαια σαφές ότι, κατά το Σύνταγμα μας και τη νομολογία του Συμβουλίου της

Επικρατείας, η ελευθερία εργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 και ειδικότερα η απαγόρευση αναγκαστικής εργασίας που κατοχυρώνεται στην παράγραφο 4 του ιδίου άρθρου, «επιτρέπεται να καταλυθεί, δια της επιβολής επιτάξεως προσωπικών υπηρεσιών, μόνον στις περιπτώσεις που αναφέρονται περιοριστικά στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 22 του Συντάγματος, για την αντιμετώπιση κινδύνων που απειλούν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον, όπως οι θεομηνίες ή η αντιμετώπιση ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία.» (Έτσι η ΣτΕ Ολ. 1623/2012). Παρ' όλα αυτά, και μολονότι η ελευθερία στην εργασία, η συλλογική αυτονομία και το δικαίωμα στην απεργία κατοχυρώνονται και σε επίπεδο διεθνούς δικαίου (ενδεικτικά από τους υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες του άρθρου 4 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, του άρθρου 8 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα και των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας 29, 87 και 105), το μέτρο της επίταξης υπηρεσιών, ή «πολιτική επιστράτευση» όπως επικράτησε να λέγεται, εφαρμόστηκε εκτεταμένα σε όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου ως απεργοσπαστικός μηχανισμός. Και τούτο μολονότι κατά το Σύνταγμα η επίταξη υπηρεσιών δεν αποτελεί περιορισμό του δικαιώματος στην απεργία, αλλά περιορισμό της ελευθερίας της εργασίας, είτε σε περίοδο πολέμου, είτε για να αντιμετωπισθούν οι συνέπειες από κάποια μεγάλη φυσική καταστροφή ή κάποια κρίση σχετική με τη δημόσια υγεία. Πράγματι, από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος μέχρι το 2010 είχαν επιταχθεί οι υπηρεσίες απεργών σε έξι περιπτώσεις απεργιών, σε κλάδους που δεν σχετίζονται με τη δημόσια υγεία, όπως ήταν οι απεργίες των υπαλλήλων στις τράπεζες και στην Ολυμπιακή Αεροπορία. Τη μνημονιακή περίοδο όμως, δηλαδή από το 2010 έως το 2014, επιβλήθηκε επίταξη υπηρεσιών έξι φορές, όσες δηλαδή είχε συνολικά επιβληθεί τις προηγούμενες τέσσερις δεκαετίες, και ειδικότερα: Το 2010 επιτάχθηκαν οι υπηρεσίες των ιδιοκτητών φορτηγών και βυτίων, το 2011 των Υπαλλήλων καθαριότητας Ο.Τ.Α., το 2013 των εργαζομένων στο Μετρό, το 2013 των ναυτεργατών, το 2013 των καθηγητών μέσης εκπαίδευσης και το 2014 των υπαλλήλων της ΔΕΗ. Με το νομοσχέδιο ο θεσμός ρυθμίζεται όπως τον θέλησε ο συντακτικός νομοθέτης και ρητά ορίζεται ότι η πολιτική επιστράτευση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο αντιμετώπισης απεργιών.

Με τις διατάξεις του άρθρου 19 καταργούνται στην Ελληνική Αστυνομία οι θέσεις των πρώην δημοτικών αστυνομικών και επανασυστήνονται αυτοδικαίως, κατόπιν αιτήσεως τους, αντίστοιχες θέσεις και κλάδοι ΠΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΤΕ

Δημοτικής Αστυνομίας, ΔΕ Δημοτικής Αστυνομίας και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας που είχαν καταργηθεί με το άρθρο 81 του ν. 4172/2013(Α'167). Η ρύθμιση επανασύστασης κλάδων της Δημοτικής Αστυνομίας, η οποία συντάχθηκε λαμβάνοντας υπό-ψη και τις σχετικές προτάσεις της ΚΕΔΕ, μετά από διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς και συνεννόηση με τα συναρμόδια υπουργεία, κρίνεται απαραίτητη, καθώς πρόκειται για μια υπηρεσία η οποία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την καθημερινή ζωή των πολιτών και προσπορίζει σημαντικά οικονομικά έσοδα στους δήμους. Ειδικότερα:

(α): Με την παράγραφο 2β παρέχεται το δικαίωμα επιλογής σε υπάλληλους, πρώην δημοτικούς αστυνομικούς, οι οποίοι δεν επιθυμούν την επάνοδό τους στην επανασυσταθείσα θέση τους και παράλληλα διασφαλίζεται η κάλυψη πραγματικών αναγκών με τη διάθεσή τους στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.(β) Με την παράγραφο 2γ υπάλληλοι, πρώην δημοτικοί αστυνομικοί που δεν υπέβαλαν αίτηση για μετάταξη/μεταφορά, ή δεν συμπεριλαμβάνονται στους οριστικούς πίνακες των Ανακοινώσεων του τέως Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, επανέρχονται, κατόπιν αίτησής τους, σε θέσεις στους οικείους Δήμους.(γ) Με την παράγραφο 2δ προβλέπεται ότι πρώην δημοτικοί αστυνομικοί των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου αυτής, δύνανται με την ίδια διαδικασία να τοποθετηθούν σε συνιστώμενες θέσεις προσωπικού που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Αναπληρωτή Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής. Η εν λόγω ρύθμιση κρίνεται απαραίτητη προκειμένου αφενός μεν, να επιτευχθεί η αποκατάσταση αυτών των υπαλλήλων, αφετέρου δε να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα οι υπηρεσιακές ανάγκες των Δήμων. Με την παράγραφο 4 δίνεται η δυνατότητα μετάταξης υπαλλήλων σε άλλους κλάδους ή η ανάθεση άλλων καθηκόντων μετά τη συμπλήρωση 10 ετών συνολικής υπηρεσίας στην Υπηρεσία Δημοτικής Αστυνομίας χωρίς να υπολογίζεται το χρονικό διάστημα από 23.9.2013, ημερομηνία κατάργησης του κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας και θέσης των υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα, έως την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος σχεδίου νόμου.

2. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΕ-ΟΤΑ

Όπως είναι γνωστό, με το άρθρο 81 του Ν.4172/2013 καταργήθηκε η Δημοτική Αστυνομία. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου: «Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου μπορεί να καθορίζεται η παράλληλη άσκηση μίας ή περισσότερων εκ των ανωτέρω αρμοδιοτήτων από υπαλλήλους του δήμου, κατόπιν ορισμού αυτών με απόφαση του δημάρχου. Με την ίδια απόφασή του δημοτικού συμβουλίου δύναται να καθορίζεται επίσης ο αριθμός των αναγκαίων υπαλλήλων, η διάρκεια άσκησης της αρμοδιότητας, οι ώρες απασχόλησης των υπαλλήλων, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια αναφορικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών».

Δηλαδή, ο Νόμος προβλέπει την παράλληλη άσκηση κάποιων από τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας που έχουν πλέον εκχωρηθεί στην ΕΛ.ΑΣ., από υπαλλήλους του Δήμου οποιουδήποτε κλάδου ή ειδικότητας, μετά από ορισμό τους με απόφαση Δημάρχου. Η διασταλτική ερμηνεία της συγκεκριμένης ρύθμισης δημιουργεί σε κάποιους την εσφαλμένη εντύπωση ότι οποιαδήποτε από τις 29 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας μπορεί να ασκηθεί παράλληλα με την ΕΛ.ΑΣ. από Δημοτικούς Υπαλλήλους οποιουδήποτε κλάδου. Αυτό όμως είναι ανακριβές: Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 6 του Ν.3731/2008: «Για τα παραπτώματα που διώκονται ποινικά, το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας ενεργεί καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου, κατά την ειδικότερη πρόβλεψη του άρθρου 34 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, για όσα αδικήματα ανήκουν στην αρμοδιότητα του». Ανάμεσα στις 29 αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας υπάρχουν πολλές για τις οποίες προβλέπεται η άσκηση ποινικής δίωξης, και το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας μπορούσε να τις ασκήσει, επειδή ακριβώς ενεργούσε καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου. Οι υπάλληλοι των κλάδων διοικητικού και των λοιπών κλάδων των Δήμων δεν εκτελούν καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου, κατά την ειδικότερη πρόβλεψη του άρθρου 34 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, και κατά συνέπεια δεν δύνανται να ασκήσουν καμία από τις αρμοδιότητες της πρώην Δημοτικής Αστυνομίας με τις οποίες σχετίζεται η άσκηση ειδικών ανακριτικών καθηκόντων.

Σε σχέση με τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας η Δημοτική Αστυνομία ασκούσε τις εξής αρμοδιότητες (άρθρο 1 του Ν.3731/2008, περιπτώσεις 8 και 9):

(8) Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων που αφορούν στην κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, στην επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του ν. 2696/1999, όπως ισχύει, για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονται στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζόδρομους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους που δεν προορίζονται για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται, παράλληλα και κατά περίπτωση, και από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) και το Λιμενικό Σώμα. Όταν κατά την άσκηση τους επιλαμβάνονται η Δημοτική Αστυνομία και η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα, ταυτόχρονα, το συντονισμό έχει η Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα, κατά περίπτωση.

(9) Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων, που αφορούν στη ρύθμιση της κυκλοφορίας με υποδείξεις και σήματα των τροχονόμων στο δημοτικό οδικό δίκτυο και στα τμήματα του εθνικού και επαρχιακού δικτύου που διέρχονται μέσα από κατοικημένες περιοχές. Η αρμοδιότητα αυτή εξακολουθεί να ασκείται, παραλλήλως και κατά περίπτωση, από την Ελληνική Αστυνομία.

Με τη διασταλτική ερμηνεία όμως του άρθρου 81, παρ. 4 του Ν.4172/2013 θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί, ότι με απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου μπορούν να ασκηθούν οι προαναφερόμενες αρμοδιότητες του Κ.Ο.Κ., που ασκούσε το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, από Δημοτικούς Υπαλλήλους οποιουδήποτε κλάδου και ειδικότητας, οι οποίοι σημειωτέον φέρουν πολιτική περιβολή, αντίθετα με τη Δημοτική Αστυνομία, που «αποτελείται από ειδικό ένστολο προσωπικό, το οποίο έχει λάβει ειδική εκπαίδευση» (άρθρο 2, παρ.2, Ν.3731/2008), και το προσωπικό της «κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του φέρει στολή, της οποίας ο τύπος, τα διακριτικά γνωρίσματα, που καθορίζουν την ιεραρχική διαβάθμιση, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια, ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών». (άρθρο15, παρ.1, Ν.3731/2008). Δηλαδή, κάνοντας «τυφλή» εφαρμογή του άρθρου 81, παρ. 4 του Ν.4172/2013, θα μπορούν Δημοτικοί Υπάλληλοι με πολιτική περιβολή οποιουδήποτε κλάδου ή ειδικότητας να ρυθμίζουν την κυκλοφορία των οχημάτων(!), να σταματούν οχήματα, που διέρχονται σε πεζοδρόμους ή πλατείες, να ελέγχουν

οχήματα για εκπομπή θορύβων, να κόβουν κλήσεις σε πεζούς που παραβιάζουν τον Κ.Ο.Κ., να βεβαιώνουν παραβάσεις παράνομης στάθμευσης σε οχήματα, και μάλιστα να αφαιρούν και πινακίδες κυκλοφορίας και άδειες οδήγησης (διοικητικά μέτρα του άρθρου 103 του Κ.Ο.Κ.).

Όμως αυτό είναι καταφανώς εσφαλμένο. Η επιβολή των προστίμων του Κ.Ο.Κ. γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 104 του Κ.Ο.Κ. που φέρει ως τίτλο: «Επιβολή προστίμων από αστυνομικά όργανα», όπου στην παρ.1 αναφέρει ότι «Στον καταλαμβανόμενο επ' αυτοφώρω να διαπράττει παραβάσεις, για τις οποίες προβλέπονται διοικητικά πρόστιμα, βεβαιώνεται από το αρμόδιο κατά περίπτωση όργανο το προβλεπόμενο διοικητικό πρόστιμο για καθεμία από αυτές. Σε περιπτώσεις συγκρότησης μικτών συνεργειών για τη διαπίστωση συγκεκριμένων παραβάσεων, την ποινή του προστίμου επιβάλλει το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο που παρίσταται κατά τον έλεγχο». Δηλαδή, ο ίδιος ο νομοθέτης θεωρεί ρητά ότι η επιβολή των διοικητικών προστίμων του Κ.Ο.Κ. γίνεται από αστυνομικά όργανα, που καταλαμβάνουν επ' αυτοφώρω τη διάπραξη παραβάσεων. Και βέβαια θα ήταν τουλάχιστο γελοίο να ισχυριστεί κανείς ότι υπάλληλοι διάφορων κλάδων των Δήμων, π.χ. εργάτες καθαριότητας, κηπουροί, φύλακες, θυρωροί, αρχιτέκτονες, μηχανικοί, βρεφονηπιοκόμοι, νεκροθάφτες, διοικητικοί, κ.λπ. έχουν τη δικαιοδοσία να ασκούν αστυνομικά καθήκοντα του Κ.Ο.Κ. καταλαμβάνοντας μάλιστα επ' αυτοφώρω τους παραβάτες. Προς αποφυγή παρερμηνειών επισημαίνεται ότι ανάμεσα στις παραβάσεις για τις οποίες προβλέπονται διοικητικά πρόστιμα συγκαταλέγονται και αυτές της παράνομης στάθμευσης, όπου δεν υπάρχει η οποιαδήποτε διαφοροποίηση ως προς τα όργανα ή τη διαδικασία επιβολής των προστίμων και την εφαρμογή του άρθρου 104 του Κ.Ο.Κ., με την ειδικότερη πρόβλεψη ότι (άρθρο 34, παρ. 11 του Κ.Ο.Κ.): «Ως παραβάτης των διατάξεων που ρυθμίζουν τη στάθμευση θεωρείται ο οδηγός του οχήματος που καταλαμβάνεται επ' αυτοφώρω και, σε περίπτωση απουσίας του οδηγού, ο κάτοχος αυτού. Εάν το όχημα ανήκει σε επιχείρηση ενοικιάσεως και είναι μισθωμένο, ως παραβάτης λογίζεται ο μισθωτής που προκύπτει από το μισθωτήριο συμβόλαιο».

Συμπερασματικά, μόνο αστυνομικά όργανα δύνανται να επιβάλλουν τις κυρώσεις του Κ.Ο.Κ., και τα όργανα αυτά είναι η Ελληνική Αστυνομία, το Λιμενικό Σώμα, και μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2013 η Δημοτική Αστυνομία (με επιφύλαξη

ίσως σε κάποιες περιπτώσεις για σχετική δικαιοδοσία της Στρατονομίας/Αερονομίας/Ναυτονομίας).

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 45 του Κ.Ο.Κ. που φέρει τίτλο: *«Ειδικές υποχρεώσεις οδηγών και πεζών προς τα αστυνομικά όργανα και τους σχολικούς τροχονόμους»*, και τις παρ.1 και 2:

1. *Οι οδηγοί οχημάτων και οι πεζοί υποχρεούνται να συμμορφώνονται στο σήμα στάσης το οποίο δίνουν τα αστυνομικά όργανα που φορούν στολή.*
2. *Οι οδηγοί οχημάτων, όταν καλούνται από τα όργανα αυτά, υποχρεούνται να δείχνουν κάθε στοιχείο σχετικό με την κυκλοφορία του οχήματός τους».*

Δηλαδή, δεν υπάρχει απολύτως καμία υποχρέωση από οδηγό να σταματήσει σε σήμα οργάνου που δεν φέρει στολή, ή να επιδείξει σε αυτό τα οποιαδήποτε στοιχεία σχετικά με το όχημά τους. Σημειώνεται ότι ακόμη και αν το όργανο που φέρει πολιτικά είναι πράγματι αστυνομικός σε εντεταλμένη υπηρεσία, π.χ. της Ασφάλειας, και επιδείχνει υπηρεσιακή ταυτότητα, δεν υποχρεούται ο οδηγός οχήματος να σταματήσει, ακριβώς επειδή δεν φέρει στολή. Οι οδηγοί λοιπόν σύμφωνα με τον Κ.Ο.Κ. οφείλουν να σταματήσουν μόνο σε σήμα ένστολου αστυνομικού οργάνου (αλλά και σε σχολικό τροχονόμο), και μόνο σε ένστολο όργανο οφείλουν να επιδείξουν τα στοιχεία κυκλοφορίας του οχήματος. Σημειώνεται ότι και πάλι δεν υπάρχει καμία διαφοροποίηση στην παράνομη στάθμευση ως προς την επίδειξη των στοιχείων κυκλοφορίας, στην περίπτωση βέβαια που ο οδηγός είναι παρών, αφού όπως αναφέρθηκε παραπάνω (άρθρο 34, παρ.11 του Κ.Ο.Κ.): *«Ως παραβάτης των διατάξεων που ρυθμίζουν τη στάθμευση θεωρείται ο οδηγός του οχήματος που καταλαμβάνεται επ' αυτοφώρω και, σε περίπτωση απουσίας του οδηγού, ο κάτοχος αυτού»*. Δηλαδή, ο οδηγός που καταλαμβάνεται επ' αυτοφώρω να διαπράττει την παράβαση της παράνομης στάθμευσης, ουδεμία υποχρέωση έχει να επιδείξει τα στοιχεία κυκλοφορίας του οχήματος σε αστυνομικό όργανο που δεν φέρει στολή, πόσο μάλλον σε Δημοτικό Υπάλληλο με πολιτική περιβολή. Και ο τελευταίος εύλογα δεν έχει καμία δικαιοδοσία να επιβάλλει τη σχετική παράβαση, είτε ο παραβάτης είναι παρών είτε απών.

Σε συνέχεια των ανωτέρω, η επιβολή της πράξης βεβαίωσης για το σύνολο των παραβάσεων που προβλέπονται από τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας και από την περί αυτοκινήτων νομοθεσία ορίζεται ρητά στην κοινή Υπουργική Απόφαση 2515/5/64 (Φ.Ε.Κ.-ΤΕΥΧΟΣ Β'-ΑΡΙΘΜ. ΦΥΛΛΟΥ 1306/26-7-2007). Σύμφωνα με

το άρθρο 3: «Στο εν λόγω έντυπο καταχωρούνται όλες οι παραβάσεις που προβλέπονται στον Κ.Ο.Κ. ή στην περί αυτοκινήτων νομοθεσία, η βεβαίωση των οποίων έχει ανατεθεί στις Αστυνομικές Αρχές, ανεξάρτητα από το είδος της απειλούμενης ποινής». Η διατύπωση του άρθρου 3 δεν αφήνει κανένα περιθώριο παρερμηνείας: Οι κυρώσεις του Κ.Ο.Κ. και της περί αυτοκινήτων νομοθεσίας επιβάλλονται μόνο από αστυνομικά όργανα και στο έντυπο που ρητά περιγράφεται. Οι Δημοτικές Υπηρεσίες που έχουν αναλάβει την παράλληλη άσκηση αρμοδιοτήτων με την ΕΛ.ΑΣ. δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση Αστυνομική Αρχή και δεν έχουν καμία απολύτως δικαιοδοσία επιβολής παραβάσεων του Κ.Ο.Κ..

Αξίζει να σημειωθεί ότι η καταχώρηση των πράξεων βεβαίωσης παραβάσεων από το Δήμο Αθηναίων δεν γίνεται σύμφωνα με όσα ρητά προβλέπει η παραπάνω Υπουργική Απόφαση, αλλά σε έντυπο διαφορετικού τύπου με την χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή χειρός (PDA), και μάλιστα χωρίς το όργανο που βεβαιώνει την κλήση να χρησιμοποιεί αποτυπωτικό χάρτη (CARBON) ή ειδικό αποτυπωτικό χάρτη (carbonize), και χωρίς να γίνεται ομοιόμορφη συμπλήρωση των τεσσάρων εντύπων, όπως προβλέπει η κοινή Υπουργική Απόφαση. Αντίθετα γίνεται επιτόπια εκτύπωση σε δύο αντίτυπα και υπογράφεται ξεχωριστά το κάθε αντίτυπο, γεγονός που εκ των πραγμάτων καθιστά τα διάφορα αντίτυπα μη πανομοιότυπα. Επιπλέον το ψηφιακό πρωτότυπο διατηρείται σε διακομιστή (server) ως ανυπόγραφο έγγραφο, καθώς δεν φέρει ψηφιακή υπογραφή από τον βεβαιούντα υπάλληλο. Για όλους αυτούς τους λόγους, η βεβαίωση των παραβάσεων με χρήση PDA καθιστά άκυρο το σύνολο των κλήσεων που επιβάλλεται με αυτόν τον τρόπο (πέραν βεβαίως της αναρμοδιότητας των Δημοτικών Υπαλλήλων που βεβαιώνουν τις παραβάσεις, καθώς δεν είναι αστυνομικά όργανα).

Επιπλέον, σε σχέση με την επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του Κ.Ο.Κ. (αφαίρεση πινακίδων και άδειας οδήγησης), η σχετική κοινή Υπουργική Απόφαση 7332 Φ708.1/38α/ 18-5-1979 (Φ.Ε.Κ. Β' 501/1979) των Υπουργών Μεταφορών και Δημόσιας Τάξης, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει με την αποφάσεις 1584/26/8-1-1982 (Φ.Ε.Κ. Β' 27/1982) και 2517/4/14-α'/3-8-2002 (Φ.Ε.Κ. Β' 1174/2002) προβλέπει ρητά ότι: «Η αφαίρεση της άδειας οδήγησης και της άδειας κυκλοφορίας με τις κρατικές πινακίδες του οχήματος, που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 103 του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, που έχει κυρωθεί με το Ν.2696/1999 (Α' 57), ενεργείται αμέσως και επί τόπου από τον βεβαιούντα την

παράβαση αστυνομικό, εφόσον αυτός είναι προανακριτικός υπάλληλος ή από συνεργείο δύο τουλάχιστον αστυνομικών, εκ των οποίων ο ένας είναι προανακριτικός υπάλληλος, βοηθούμενων και από το βοηθητικό προσωπικό που προβλέπουν οι διατάξεις του Ν.894/1979». Δηλαδή, για να αφαιρέσει κάποιος πινακίδες, ρητά ορίζεται ότι πρέπει να είναι προανακριτικός υπάλληλος, ιδιότητα που είχε το ειδικό ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, αλλά ιδιότητα που δεν έχουν οι υπάλληλοι των λοιπών κλάδων των Δήμων. Για να καταδειχθεί η γελοιότητα των αποφάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων που εκχωρούν τη σχετική αρμοδιότητα σε Δημοτικούς Υπαλλήλους, τονίζεται ιδιαίτερα ότι οι ένστολοι αστυνομικοί της Ελληνικής Αστυνομίας δεν έχουν δικαιοδοσία αφαίρεσης πινακίδων, αν δεν είναι ανακριτικοί υπάλληλοι. Κατά συνέπεια ούτε η επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του Κ.Ο.Κ. μπορεί να επιβληθεί από Δημοτικούς Υπαλλήλους κλάδου διοικητικού και λοιπών κλάδων.

Παρά τα αναφερόμενα παραπάνω, επειδή προφανώς επείγει για τους Δήμους η αναπλήρωση εσόδων συνέπεια της κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας, και αγνοώντας το προφανές παράνομο της υπόθεσης, τα Δημοτικά Συμβούλια σε πλειάδα Δήμων έχουν πάρει σχετικές αποφάσεις για παράλληλη άσκηση αρμοδιοτήτων και έχουν τροποποιήσει ανάλογα τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) τους. Σύμφωνα με την Α.Δ.Σ. 944/12-9-2013 (ΑΔΑ: ΒΛ9ΦΩ6Μ-4ΟΤ), ο Δήμος Αθηναίων αποφάσισε την παράλληλη άσκηση με την ΕΛ.ΑΣ. των κάτωθι, μεταξύ άλλων, αρμοδιοτήτων της πρώην Δημοτικής Αστυνομίας:

Τον έλεγχο τήρησης των διατάξεων που αφορούν τις κάθε είδους κανονιστικές αποφάσεις που εκδίδουν οι δημοτικές αρχές καθώς και την επιβολή των πάσης φύσεως διοικητικών μέτρων που προβλέπονται από αυτές (ελεγχόμενη στάθμευση κ.λπ.).

Τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν στην κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, στην επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του Ν.2696/1999, όπως ισχύει, για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονται στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζόδρομους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους όπου δεν προορίζονται για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά.

Πρόκειται ακριβώς για αρμοδιότητες που όπως αναφέρθηκε παραπάνω δεν είναι σύνηθες η άσκησή τους από μη ένστολους Δημοτικούς Υπαλλήλους. Όμως η

άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων επισφραγίστηκε με το νέο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Αθηναίων (Φ.Ε.Κ. Β' 2365/2013), σύμφωνα με τον οποίο ιδρύθηκε η νέα Διεύθυνση Ελέγχου Κοινόχρηστων Χώρων, οι υπάλληλοι της οποίας ασκούν παράλληλα με την ΕΛ.ΑΣ. αρμοδιότητες της πρώην Δημοτικής Αστυνομίας, μεταξύ των οποίων και αυτές ελέγχου του Κ.Ο.Κ. που αναφέρθηκαν πιο πριν.

Θα πρέπει να διευκρινιστεί επίσης το εξής: Οι Δήμοι, γνωρίζοντας ότι ενδέχεται να αντιμετωπίσουν πολύ σύντομα θέμα νομιμότητας με την εφαρμογή του Κ.Ο.Κ. από Δημοτικούς Υπαλλήλους με πολιτική περιβολή, κάνουν διαχωρισμό των λοιπών παραβάσεων του Κ.Ο.Κ. από τις παραβάσεις ελεγχόμενης στάθμευσης, επικαλούμενοι τον έλεγχο τήρησης των κανονιστικών αποφάσεων των Δήμων. Αυτό όμως είναι εσφαλμένο και καθαρά παραπλανητικό, καθώς η ελεγχόμενη στάθμευση έχει ενταχθεί πλέον ως παράβαση στον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, ήδη με την αναθεώρηση του Κ.Ο.Κ. το 1999. (Κ.Ο.Κ. άρθρο 4 παρ.3, ρυθμιστική πινακίδα Ρ-69 – Χώρος ελεγχόμενης στάθμευσης, σε συνδυασμό με άρθρο 34, παρ.14). Οι Δήμοι μπορούν πράγματι με κανονιστικές τους αποφάσεις να ορίζουν τους χώρους ελεγχόμενης στάθμευσης, και το εκάστοτε τέλος στάθμευσης. Ο έλεγχος όμως των κανονιστικών αποφάσεων που εμπίπτουν στον Κ.Ο.Κ. γίνεται σύμφωνα με τον Κ.Ο.Κ. και τις εκδιδόμενες βάσει αυτού Υπουργικές Αποφάσεις. Εξάλλου, με κανονιστική απόφαση των Δήμων αποφασίζονται (Κ.Ο.Κ. άρθρο 52) π.χ. τα μέτρα που αφορούν στη ρύθμιση της κυκλοφορίας, στον καθορισμό των μονόδρομων, ποδηλατοδρόμων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, στην προτεραιότητα οδών, στον καθορισμό χώρων στάθμευσης και στην επιβολή περιορισμών ή απαγορεύσεων κυκλοφορίας ή στάθμευσης, κ.λπ. Το γεγονός ότι με κανονιστική απόφαση των Δήμων αποφασίζεται π.χ. η μονοδρόμηση μιας οδού ή καθορίζεται η προτεραιότητα, δεν συνεπάγεται ότι ο έλεγχος των σχετικών παραβάσεων αποτελεί αρμοδιότητα των Δήμων. Εξάλλου ακόμη και όταν υπήρχε η Δημοτική Αστυνομία, έλεγε τις παραβάσεις του Κ.Ο.Κ. που ρητά είχαν εκχωρηθεί σε αυτή (και βεβαίως η παραβίαση προτεραιότητας, ή η αντίθετη κίνηση σε μονόδρομο ουδέποτε υπήρξαν αρμοδιότητές της). Ο έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεων που εμπίπτουν σε διατάξεις του Κ.Ο.Κ. μπορεί συνεπακόλουθα να γίνει μόνο σύμφωνα με τον Κ.Ο.Κ., δηλαδή από Αστυνομικά Όργανα που φέρουν στολή και έχει ρητά εκχωρηθεί σε αυτούς η σχετική εξουσία, και όχι από Δημοτικούς Υπαλλήλους των διαφόρων κλάδων με πολιτική

περιβολή. Και ουδεμία διαφοροποίηση υφίσταται για την ελεγχόμενη στάθμευση (ρυθμιστική πινακίδα P-69).

Σε συνέχεια των παραπάνω, οι Δήμοι στις αποφάσεις τους περί ελεγχόμενης στάθμευσης έχουν ορίσει και θέσεις αποκλειστικής στάθμευσης μονίμων κατοίκων, που σημαίνονται με ρυθμιστική πινακίδα P-70 ΚΑΤΟΙΚΟΙ (αντί του ορθού P-70 ΟΧΗΜΑΤΑ ΚΑΤΟΙΚΩΝ, προφανώς προς εξοικονόμηση χώρου). Όμως η πινακίδα P-70 αποτελεί ρυθμιστική πινακίδα του Κ.Ο.Κ. με την έννοια «Χώρος στάθμευσης ορισμένης κατηγορίας οχημάτων», και δη αυτής που αναγράφεται στην πινακίδα π.χ. TAXI, ΜΟΤΟ, ΦΟΡΤΗΓΑ, κ.λπ. Δηλαδή ακόμη και αν θεωρηθεί ότι είναι ορθή η επιβολή προστίμων από Δημοτικούς Υπαλλήλους ειδικά για την παράβαση της πινακίδας P-69 – Χώρος ελεγχόμενης στάθμευσης, αυτό δεν συνεπάγεται ότι το ίδιο ισχύει και για τις λοιπές ρυθμιστικές πινακίδες στάθμευσης, όπως π.χ. P-39, P-40, P-70, P-71, P-72. Όπως με κανονιστική απόφαση ορίζεται μίας οδός ως χώρος στάθμευσης για οχήματα κατοίκων, με κανονιστική απόφαση επίσης ορίζεται και η π.χ. απαγόρευση στάσης και στάθμευσης, και είναι νομικά άτοπο και αυθαίρετο να θεωρηθεί ότι υπάρχει δικαιοδοσία στην πρώτη περίπτωση και δεν υπάρχει στη δεύτερη.

Γίνεται ιδιαίτερη μνεία ότι το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, εκτός του ότι ήταν ένστολο (σύμφωνα με τις διατάξεις που έχουν μνημονευθείνωρίτερα), έφερε και ειδική ταυτότητα δηλωτική της ιδιότητάς του, όπως και ειδικού διακριτικού σήματος (άρθρο 15 παρ.2 του Ν.3731/2008, και προγενέστερα άρθρο 17 του Π.Δ. 23/2002). Όμως σύμφωνα με Δελτίο Τύπου του Δήμου Αθηναίων, οι Δημοτικοί Υπάλληλοι που έχουν οριστεί να ασκούν παράλληλα με την ΕΛ.ΑΣ. αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας έχουν εφοδιαστεί με «ειδικά καρτελάκια» σε ευκρινές σημείο, εν είδει «υπηρεσιακής ταυτότητας», τα οποία βεβαίως δεν έχουν καμία απολύτως ισχύ, αφού δεν προβλέπεται αυτό από καμία διάταξη Νόμου, ούτε υπάρχει εξουσιοδοτική διάταξη ώστε τα Δημοτικά Συμβούλια ή οι Δήμαρχοι να πάρουν τέτοια απόφαση. Πρόκειται ξεκάθαρα για αφελές εφεύρημα υπηρεσιακού παράγοντα, σε μια προσπάθεια απόδοσης κύρους στη νέα υπηρεσία, που καταφανώς αποτελεί κακέκτυπο της κατηργημένης Δημοτικής Αστυνομίας.

Έχει διατυπωθεί επίσης από υπηρεσιακούς παράγοντες η άποψη ότι οι υπάλληλοι της Δημοτικής Αστυνομίας που εξαιρέθηκαν της διαθεσιμότητας σύμφωνα με το άρθρο 81 παρ.2 του Ν.4172/2013 και έχουν μεταταχθεί αυτοδίκαια

στον κλάδο διοικητικού, εξακολουθούν να παραμένουν ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι!!! Και αυτό είναι εμφανέστατα λαθεμένο, καθώς η ιδιότητα όμως του ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου είχε εκχωρηθεί σύμφωνα με το Ν.3731/2008 στους υπαλλήλους των κλάδων Π.Ε. Δημοτικής Αστυνομίας, Τ.Ε. Δημοτικής Αστυνομίας και Δ.Ε. Δημοτικής Αστυνομία, και όχι βεβαίως στους υπαλλήλους των κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. Διοικητικού. Οι μεταταγμένοι Δημοτικοί Αστυνομικοί στον κλάδο Διοικητικού υπάγονται στο καθηκοντολόγιο αυτού του κλάδου, έχουν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του κλάδου αυτού, και εφαρμόζεται για αυτούς ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Ν.3584/2007), χωρίς να υφίστανται πλέον οι περιορισμοί που ίσχυαν όταν ανήκαν στον κλάδο Δημοτικής Αστυνομίας.

Συμπερασματικά μπορεί να διατυπωθεί η άποψη ότι η Ελλάδα είναι σήμερα η μοναδική χώρα στην Ευρώπη (και πιθανόν σε όλο τον κόσμο), όπου με απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου βεβαιώνονται κλήσεις από υπαλλήλους διαφόρων κλάδων χωρίς αστυνομική ιδιότητα, και μάλιστα με πολιτική περιβολή! Ο Δήμος Αθηναίων (όπως και όλοι οι υπόλοιποι) θα πρέπει να κατανοήσει ότι δεν έχει πλέον Δημοτική Αστυνομία. Και αν πράγματι θέλει να εφαρμόσει τον έλεγχο της παράνομης στάθμευσης (όπου εμπίπτει και η ελεγχόμενη στάθμευση), και τις λοιπές αρμοδιότητες, η μόνη δυνατότητα που έχει είναι να ζητήσει την ίδρυση μιας νέας υπηρεσίας Δημοτικών Ελέγχων που θα στελεχωθεί με ειδικής κατηγορίας προσωπικό νέου κλάδου π.χ. Δημοτικών Ελεγκτών το οποίο θα είναι ένστολο (τουλάχιστον για την αρμοδιότητα εφαρμογής διατάξεων του Κ.Ο.Κ.), και το οποίο θα στελεχωθεί μέσω της κινητικότητας από το προσωπικό της πρώην Δημοτικής Αστυνομίας που είναι σε διαθεσιμότητα, και έχει ήδη λάβει πολύμηνη εκπαίδευση και αποκτήσει μεγάλη εργασιακή εμπειρία. Ή μπορεί να ζητήσει απλά την αναίρεση της πραξικοπηματικής, παράλογης, επιπόλαιης και βεβιασμένης απόφασης κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΧΡΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- **Αδάμ – Μαγνήσαλη Σ.**, Η απονομή της Δικαιοσύνης στην Αρχαία Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008
- **Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ.**, Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004.
- **Αντωνοπούλου Αθ.**, Σύγχρονες τάσεις αντεγκληματικής πολιτικής: Η πολιτική της μηδενικής ανοχής και τα μέτρα διαχείρισης κρίσεων, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2010.
- **Andrewes A.**, Αρχαία Ελληνική Κοινωνία, Μετάφραση Ανδρέας Παναγόπουλος.
- **Arnheim M.T.W.**, Aristocracy in Greek society, Thames and Hudson publications.
- **Βενετσανοπούλου Μ.**, Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002,
- **Βενετσανοπούλου Μ.**, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014
- **Βιδάλη Σοφ.**, Αστυνομία, Έλεγχος του εγκλήματος και Ανθρώπινα Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, 2012
- **Βιδάλη Σοφ.**, Έλεγχος του εγκλήματος και δημόσια αστυνομία, Τόμος Β΄, εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., 2007
- **Βλαχόπουλος Σπ.**, Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες - Η Δυναμική Ερμηνεία του Συντάγματος, εκδόσεις Ευρασία, 2014.
- **Biscardi A.**, Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο, Εκδόσεις Παπαδήμα, Αθήνα, 1998.
- **Bonner R. & Smith Ger.**, The administration of justice from Homer to Aristotle, The University of Chicago Press, Volumes I and II.

- **Γέροντας Απ., Λύτρας Σωτ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σπ.,** Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2010,
- **Γιαλλουρίδης Χ.,** Τοπική αυτοδιοίκηση: μια σύγχρονη ευρωπαϊκή έκφραση: μελέτες και πορίσματα ειδικών από την Ελλάδα και το εξωτερικό, Αθήνα, 1949.
- **Γιούνη Μ.,** Δίκαιο και Ιστορία. Μελέτες Ιστορίας του Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- **Γιούνη Μ.,** Ατιμος έστω άτιμος τεθνάτω, Εκδόσεις University studio press, Θεσσαλονίκη, 1998
- **Δαγτόγλου Π.,** Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έβδομη αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014
- **Δεκάζου - Στεφανοπούλου Φ.,** Πausανίου Λατρευτικά, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- **Δεκάζου – Στεφανοπούλου Φ.,** Γάμος – Εταίρες και Παιδεραστία στην Αρχαία Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαδήμα, Αθήνα, 1993.
- **Δημάκης Παν.,** Πρόσωπα και θεσμοί της αρχαίας Ελλάδας, εκδόσεις Παπαδήμα, Αθήνα, 1994.
- **Δημόπουλος Χαρ.,** Ανακριτική υπό την επιμέλεια της Λαγού Ναν., εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η έκδοση, 2011.
- **Δημόπουλος Χαρ.,** Αστυνομικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007.
- **Δοξαστάκης Ζ.,** Οργάνωση και Λειτουργία Δημοτικής Αστυνομίας, Τόμος Β και Γ, Ηράκλειο, 2005.
- **Ευστρατίου Π. – Μ.,** Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Ουσιαστικού και Δικονομικού, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2013.
- **Ehrenberg V.,** The Greek state, Editions Methuen & Co Ltd.
- **Engisch K.,** Εισαγωγή στη νομική σκέψη, μτφ. Σπινέλλη Διο., γ' έκδοση, εκδόσεις Μορφωτικού Ιδρύματος Εθνικής Τράπεζας, Αθήνα, 1999.
- **Farrar C.,** Οι αρχές της Δημοκρατικής σκέψης στη Αρχαία Ελλάδα, Μετάφραση Αντ. Σακελλαρίου, εκδόσεις Παπαδήμα.
- **Flaceliere R.,** Ο Δημόσιος και ιδιωτικός βίος των Αρχαίων Ελλήνων'.

- **Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου**, Αντεγκληματική πολιτική και δικαιώματα του ανθρώπου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997.
- **García San José**, Environmental protection and the European Convention on Human Rights Daniel, Council of Europe Publishing, July 2005
- **Gaudemet J.**, Les institutions de l' antique, Editions Montchrestien.
- **Gower**, «Διοίκηση ολικής ποιότητας». Επιμέλεια Dennis Lock, 2^η έκδοση, εκδόσεις ΕΛΛΗΝ 2001, σ. 21, 25.
- **Hignett C.**, A history of the Athenian constitution, Oxford University Press.
- **Καραγιαννίδης Χαρ.**, Προς μία συμμετοχική αντεγκληματική πολιτική, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2011,
- **Κλειώσης Χρ.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1981
- **Κονδύλης Παν.**, Οι αιτίες της παρακμής της σύγχρονης Ελλάδας - Η καχεξία του αστικού στοιχείου στη νεοελληνική κοινωνία και ιδεολογία, εκδόσεις Θεμέλιο, 2011
- **Κόρσος Δ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995.
- **Κόρσος Δ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, τρίτη έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ. Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005
- **Κύρκου Χαρ.**, Ο Θεόδωρος Φλογαΐτης και η εποχή μας, ΕφημΔΔ, 4/2010.
- **Kondylis V.**, Forms of cooperation and of dialogue between National and European Judges, European Public Law Series (EPLO), 2013, τόμος CIX,
- **Μαντζούφας Παν.**, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2014,
- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013
- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016

- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.**, Η έφεση ενώπιον του ΣτΕ κατ' αποφάσεων Διοικητικών Εφετείων (άρθρ. 95 παρ.3 Συντάγματος 1975 και άρθρ. 1 και 5 ν. 702/1977), εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., Αθήνα Κομοτηνή, 1994,
- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.**, Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2007.
- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.**, Δημόσια Διοίκηση & Συλλογικά Όργανα, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2005.
- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004,
- **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.**, Θεωρία Δημοσίου Δικαίου – Νομικές Αρχές – Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης, ΕΔΔΔΔ, 3/2014, εκδόσεις Μεντζελόπουλος
- «Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια», Έκδοση Μιχάλη Δρανδράκη.
- **Μούσης Ν.**, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Ισονομία, Πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήσης 2001
- **Μπέσιλα – Βήκα Ευ.**, Λυκογιάννη Β., Τοπική αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2005.
- **Μπέσιλα – Βήκα Ευ.**, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεσμικό Πλαίσιο – Ευρωπαϊκή Διάσταση (υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»), τόμος Ι, εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, γ' έκδοση, 2010.
- **Μπέσιλα – Βήκα Ευ.**, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι, 2004.
- **Μπέσιλα – Βήκα Ευ.**, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος ΙΙ, 2004.
- **Μπέσιλα – Βήκα Ευ.**, Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς επιχειρηματικής δραστηριότητας, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998.
- **Mac Dowell D.**, Το Δίκαιο της Αθήνα των Κλασικών Χρόνων.
- **Mosse C.**, Η γυναίκα στην Αρχαία Ελλάδα.
- **Murray O. & Price S.**, Η αρχαία Ελληνική Πόλις, από τον Όμηρο ως την εποχή του Μεγάλου Αλεξάνδρου, Μετάφραση Σπύρος Κάπαρης, εκδόσεις Πατάκη.
- **Νάκου Γ.**, Μορφές αρχαίων ελληνικών νομοθεσιών, University studio press.
- **Νικολόπουλου Τ., Μαυριδάκη Θ., Κοσμά Ν., Βάθη Παν., Τασσοπούλου Ελ., Πρόντζα Δημ.**, Η διοικητική οργάνωση της περιβαλλοντικής πολιτικής

και προστασίας, ΕφημΔΔ, 5/2007.

- **Παναγοπούλου – Κόρσου Μ.- Ε.**, η αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Β΄ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2015
- **Παναγοπούλου Μ.- Ε.**, Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., Αθήνα Κομοτηνή, 2000.
- **Παναγοπούλου Μ.- Ε.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού, εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., 1986.
- **Παναγοπούλου Μ.- Ε.**, Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων – Μερική ακυρότητα και μετατροπή, εκδόσεις Σάκκουλα Αντ., Αθήνα Κομοτηνή, 1995.
- **Πανούσης Γ.**, Τοπική κοινωνία & Κοινοτική Αστυνόμευση – Ο ρόλος της υπηρεσίας ‘Κοινοτικής Διαμεσολάβησης’, Αστυνομική Επιθεώρηση, Νοέμβριος 1999
- **Πανούσης Γ.,- Βιδάλη Σ.**, Εγκληματο-λογικά – κείμενα για την Αστυνομία και την αστυνόμευση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή , 2001.
- **Πανούσης Γ.**, Φυσιογνωμική, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή , 2009.
- **Πανούσης – Τηλελής**, «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού», Έκδοση 2004.
- **Παπαδάκης Μ. Βασίλης**, «Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής εμπειρία.», τόμος Α: θεωρία, 4^η έκδοση, εκδόσεις Ε. Μπένου 2002.
- **Παπαδημάκης Α.**, Ποινική Δικονομία Η δομή της ποινικής δίκης, στ’ αναθεωρημένη και επαυξημένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012
- **Παπαδημητρίου Γ.**, Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία, 1993, Εκδόσεις Α.Ν. Σάκκουλα.
- **Παπαδημητρίου Γ., Παπακωνσταντίνου Απ.**, Το Σύνταγμα και η διασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Γνωμοδότηση), ΕΔΔΔΔ, 3/2005, εκδόσεις Μεντζελόπουλος.
- **Παπαδόπουλος Θ.**, Εκτελεστική εξουσία και διοίκηση, Αθήνα, 1997.

- **Παπαθανασοπόπουλος Ευστρ.**, Ο αστυνομικός της γειτονιάς: Η σύγχρονη πρόκληση της Αστυνομίας για μία νέου τύπου συμβολή στη χάραξη τοπικής αντεγκληματικής πολιτικής, ΠοινΔικ, 11/2005
- **Παπαθεοδώρου Θ.**, Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική, Συγκριτική Προσέγγιση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2002
- **Παπαθεοδώρου Θεο.**, Τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας, ένα όργανο συμμετοχικής αντεγκληματικής πολιτικής, Ποιν/Δικ, 6/1999, σ. 603.
- **Παπαϊωάννου Ζ.**, Η αστική ευθύνη των ΟΤΑ και της Αστυνομίας για την προσβολή του δικαιώματος στη συνεχή και αδιακόλυτη χρήση των πεζόδρομων και πεζοδρομίων, ΕφημΔΔ, 1/2009
- **Παπαϊωάννου Ζ.**, Δημοτική Αστυνομία – Στόχοι, αρμοδιότητες, μέσα και όρια δράσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011
- **Παπαϊωάννου Ζ.**, Αστυνομικό Δίκαιο, Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας - Έννοια, περιεχόμενο, όρια, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, β' έκδοση, 2006
- **Παπαχατζής Γ.**, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α' και Β', έβδομη έκδοση, Αθήναι 1991, ανατύπωση 1996
- **Παυλόπουλος Πρ.**, Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας», τόμος Ι, εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη, β' έκδοση, 2014.
- **Patrick J. Montana & Bruse H. Charnov**, «Μάνατζμεντ», γ' Αμερικανική έκδοση, Κλειδάριθμος 2002.
- **Recasens Am., Cardoso C., Castro J. and Nobili G. G.**, 'Urban security in southern Europe', European Journal of Criminology, 2013, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <http://euc.sagepub.com/content/10/3/368>,
- **Reinsberg C.**, Γάμος, Εταίρες και Παιδραστία στην Αρχαία Ελλάδα.
- **Rhodes P.J.**, A commentary on the Aristotelian Athenaion Politeia.
- **Σκουρής Β. – Τάχος Α. – Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ.**, Μελέτες Διοικητικού Δικαίου, Τάχος Α., Τα επαγγελματικά δικαιώματα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, Συμβολές πρακτικής εφαρμογής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1998

- **Σκουρής Β. & Τάχος Α.Ι.**, Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, τεύχ. 3, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990
- **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, έκδοση 13^η, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010
- **Σταμάτης Χαραλ.**, Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθειάς αρχαιότητας, εκδόσεις Μ. Φραγκούλη, Αθήναι, 1971
- **Στασινοπούλου Μ.**, Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι, Νομικά Μελέται, Αθήνα, 1972.
- **Στεφανόπουλος Στ.**, Ελλήνων Θέσμια, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2004.
- **Στεφανοπούλου – Δεκάζου Φ.**, «Παυσανίου Λατρευτικά», Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα 2000.
- **Τάχος Αν.**, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1990
- **Τάχος Αν.**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2008
- **Τσάτσος Δ.**, Συνταγματικό Δίκαιο Γ' Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1987.
- **Χρυσανθάκης Χαρ.**, Καλλικράτης ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

ΧΡΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

<http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/i-elas-ginetai-kai-dimotiki-astinomia-stin-athina-ti-provlepei-to-mnimonio-sinergias-dendia-kamini>

<http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/poe-ota-den-isxioun-oi-kliseis-pou-kovoun-oi-dimoi>.

<https://docman.gr/>

<http://www.econews.gr>

http://egklimatikotita-allodapwn.blogspot.gr/2013/04/blog-post_7976.html

<http://ekeda.blogspot.gr/>

<http://www.ekriti.gr>

<http://elawyer.blogspot.gr>

<https://el.wikipedia.org>

<http://www.enet.gr>

<http://eucpn.org/document/neighborhood-police-office>

<http://eucpn.org/document/safeoutside-your-home>

<http://www.hellenicparliament.gr>

<http://news.kathimerini.gr>

<http://www.moi.gov.cy>

http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=1102&Itemid=332

<http://www.phitraining.com/about/sectors/municipal-police.html>

<http://www.prevedourou.gr>

<http://www.rodiki.gr/>

[http://euc.sagepub.com/content/10/3/368,](http://euc.sagepub.com/content/10/3/368)

<http://www.pdm.gov.gr/index.php>

[www.synigoros.gr/resources/ek8esh-aytoyias-stp--eeda-final-2--2.doc.](http://www.synigoros.gr/resources/ek8esh-aytoyias-stp--eeda-final-2--2.doc)

<http://voria.gr/article/thetika-ta-apotelesmata-tou-astinomikou-tis-gitonias-to-prototrimino>

