

# Παθογένειες της διοικητικής δράσης

## **ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ**

Τεχνικές δυσχέρειες στην υλοποίηση οργανωτικών αλλαγών

Καθυστερήσεις σε διοικητικές διαδικασίες

Επικύρωση αλλοδαπών εγγράφων από προξενικά γραφεία

Απουσία ή παραβίαση κανονισμών σε δημοτικά κοιμητήρια

## **ΕΠΟΠΤΕΙΑ, ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΘΕΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ**

Κατανομή αρμοδιοτήτων και διοικητική εποπτεία

Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων και αποδοχή γνωμοδοτήσεων ΝΣΚ

Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης εξακολουθεί να υπονομεύεται από την πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών, την υφιστάμενη πολυνομία, την ελλιπή συνεργασία και συντονισμό των διοικητικών υπηρεσιών, τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, την καθυστερημένη εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων, αλλά και από την έλλειψη συστημάτων ελέγχου. Ο Συνήγορος διαπιστώνει ότι χρόνιες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης εμμένουν και παρεμποδίζουν την υλοποίηση σχεδόν κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Αξιοποιώντας την πλούσια εμπειρία του, ο Συνήγορος συνέταξε ειδική έκθεση (βλ. «Ειδικές εκθέσεις», στο «Οι δραστηριότητες της χρονιάς») υποβάλλοντας προτάσεις βελτίωσης και απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, για ζητήματα κυρίως αρμοδιότητας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης.<sup>1</sup> Οι προτάσεις αφορούν τόσο την εισαγωγή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων ή/και την τροποποίηση, ενεργοποίηση και ορθή εφαρμογή του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου όσο και την επέλευση οργανωτικών και λειτουργικών μεταβολών που συνδέονται με τη ραγδαία εισαγωγή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών στη διοικητική διαδικασία. Στην εν λόγω έκθεση ο Συνήγορος προέταξε την επίτευξη διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων φορέων του Δημοσίου (ΚΕΠ-TAXIS, ΚΕΠ-ψηφιακά δημοτολόγια κ.ά.), καθώς και τη διεύρυνση των διαδικασιών που διεκπεραιώνονται μέσω ΚΕΠ. Πρότεινε την τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών και τη βελτίωση της διαδικτυακής πληροφόρησης του κοινού. Ως προς το καίριο ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς, συνέστησε τον επανασχεδιασμό των διοικητικών ελέγχων και την ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου του κράτους. Τέλος, τόνισε την ανάγκη θεσμοθέτησης και πρόκρισης διαδικασιών εξώδικης επίλυσης των διαφορών πολιτών με τη διοίκηση.\*

## ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Ο Συνήγορος εξακολουθεί να εντοπίζει πληθώρα προβλημάτων στη λειτουργία και την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Για την παρούσα έκθεση επιλέχθηκαν υποθέσεις που ανάγονται σε τεχνικές δυσκολίες κατά την υλοποίηση θεσμικών αλλαγών, σε καθυστερήσεις διοικητικών διαδικασιών λόγω πολυπλοκότητας διατάξεων ή κατάργησης φορέων, στην αποδοχή αλλοδαπών εγγράφων και σε ζητήματα απουσίας ή παραβίασης εσωτερικών κανονισμών.

### ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ

#### Προσωρινή αδυναμία επεξεργασίας ασφαλιστικών στοιχείων

Κατόπιν σχετικών αναφορών και έπειτα από επιτόπιες επισκέψεις στελεχών του στο ΓΛΚ, ο Συνήγορος διαπίστωσε την προσωρινή διακοπή της ηλεκτρονικής επεξεργασίας των ασφαλιστικών στοιχείων εκ μέρους του ΓΛΚ, κατά το χρονικό διάστημα επεξεργασίας τους από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ΑΕ (ΗΔΙΚΑ).

Από 1.1.2013 η ΗΔΙΚΑ ανέλαβε τη δημιουργία ενιαίου συστήματος για τον έλεγχο των αρχείων πληρωμών των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ) και την πληρωμή των συντάξεων. Οι ΦΚΑ αποστέλλουν στην ΗΔΙΚΑ ηλεκτρονικά αρχεία πληρωμών συντάξεων τη 10η ημέρα κάθε μήνα, με σκοπό την ανάπτυξη διοικητικού και πληροφοριακού συστήματος μέσω του οποίου θα πραγματοποιείται έλεγχος των συντάξεων των δικαιούχων και εφαρμογή των μειώσεων των συντάξεων βάσει του Ν. 4093/2012 (Ενιαίο Σύστημα Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων). Η ΗΔΙΚΑ, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ελέγχου και διασταύρωσης των ηλεκτρονικών αρχείων

πληρωμών, τα επιστρέφει με τις μειώσεις βάσει του Ν. 4093/2012 στο Κέντρο Πληροφορικής Υπουργείου Οικονομικών (ΚΕΠΥΟ), το οποίο εν συνεχεία τα προωθεί στη Διεύθυνση Συντάξεων του ΓΛΚ, ώστε να καταβληθεί η μειωμένη σύνταξη στον εκάστοτε συνταξιούχο στο τέλος κάθε μήνα. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, που διαρκεί περισσότερο από δύο εβδομάδες, το μηχανογραφικό σύστημα της Διεύθυνσης Συντάξεων του ΓΛΚ δεν είναι προσβάσιμο για ορισμένες ενέργειες στο ανθρώπινο δυναμικό της υπηρεσίας, με αποτέλεσμα να καθίσταται ανέφικτη η επεξεργασία των ασφαλιστικών στοιχείων των συνταξιούχων όταν αυτοί αιτούνται τροποποίηση ή μεταβίβαση της σύνταξης, μεταβολή των προσωπικών τους στοιχείων ή κανονισμό της σύνταξης με αναγνώριση ασφαλιστέου χρόνου.

Ο Συνήγορος, απευθυνόμενος στο ΓΛΚ και στην ΗΔΙΚΑ, έθεσε το πρόβλημα προσβασιμότητας στο μηχανογραφικό σύστημα, το οποίο αλυσιδωτά καταλήγει σε περαιτέρω επιβράδυνση της ήδη καθυστερημένης εξέτασης των αιτήσεων, γεννά δικαίωμα αποζημίωσης του πολίτη κατά το άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ενώ ενδέχεται να οδηγήσει ακόμη και σε απώλεια συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων (ενδεικτική υπόθεση 169334/2013).

#### Ιατρικά ραντεβού ΕΟΠΥΥ μέσω πενταψήφιων τηλεφωνικών γραμμών

Η κατάργηση του συστήματος ιατρικών ραντεβού μέσω του τριψήφιου αριθμού 184 και η εισαγωγή του νέου συστήματος των πενταψήφιων τηλεφωνικών γραμμών δημιούργησαν πολλά προβλήματα στους ασφαλισμένους. Ο Συνήγορος έχει δεχθεί μεγάλο αριθμό αναφορών με αντικείμενο τη δυνατότητα ορισμού ραντεβού με φυσική παρουσία στις μονάδες υγείας του ΕΟΠΥΥ, την εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων κατόπιν ακύρωσης του ραντεβού, καθώς και την ενημέρωση των ιατρών για την

1. Ο Συνήγορος είχε υποβάλει και τον Μάρτιο του 2004 προτάσεις απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών προς τον αρμόδιο τότε Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό ενσωματώθηκαν στη νομοθεσία, κυρίως με τις διατάξεις του Ν. 3242/2004.

ημερήσια λίστα των προς εξέταση ασφαλισμένων. Κατέγραψε λοιπόν τη φύση και την έκταση του προβλήματος και διατύπωσε συγκεκριμένες προτάσεις προς τον Υπουργό Υγείας για την επίλυσή του.\* Συγκεκριμένα, πρότεινε τη δημιουργία ενός συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των ιατρικών ραντεβού σε περίπτωση που αυτά τροποποιούνται ή ακυρώνονται, τη δημιουργία ενός κεντρικού συνδέσμου μεταξύ του ΕΟΠΥΥ και των τηλεφωνικών εταιρειών για τον ορισμό των ραντεβού, καθώς και την υποχρέωση των εταιρειών να κοινοποιούν τη λίστα των ασθενών στους ιατρούς με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Ο ΕΟΠΥΥ αποδέχτηκε τις προτάσεις του Συνηγόρου μόνον όσον αφορά τη λειτουργία τοπικών γραμματειών στις μονάδες υγείας του, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους ασφαλισμένους να προγραμματίσουν, να τροποποιήσουν και να ακυρώσουν ραντεβού με φυσική παρουσία ή τηλεφωνώντας στη γραμματεία της μονάδας με χρέωση μίας αστικής μονάδας (υπόθεση 168822/2013). Το ζήτημα όμως της πλημμελούς εξυπηρέτησης των ασφαλισμένων κατόπιν ακύρωσης ραντεβού εξακολουθεί να υφίσταται. Σύμφωνα με τις οδηγίες που έχουν δοθεί, οι ασφαλισμένοι των οποίων τα ραντεβού ακυρώνονται εξυπηρετούνται εμβόλιμα άλλη μέρα με ευθύνη του διευθυντή της μονάδας, αλλά η διαδικασία αυτή εμφανίζει προβλήματα (υπόθεση 161305/2012).

## ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

### Διευθέτηση των σχολαζουσών κληρονομιών

Η διαχείριση και η εκκαθάριση περιουσιών που καταλείπονται στο κράτος αποδεικνύονται προβληματικές. Με αφορμή τη διερεύνηση αναφοράς διαχειριστή πολυκατοικίας του κέντρου της Αθήνας, ο Συνήγορος διαπίστωσε τον πολύπλοκο, χρονοβόρο, σύνθετο –λόγω της συμμετοχής αρκετών υπηρεσιών και αρχών– και εντέλει αναποτελεσματικό χαρακτήρα της διαδικασίας διορισμού κηδεμόνα σχολαζουσας κληρονομίας (υπόθεση 146588/2011).

Το γεγονός αυτό έχει επιπτώσεις τόσο στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος όσο και στη δημόσια υγεία, λόγω της πολύχρονης εγκατάλειψης τέτοιων ακινήτων και της δημιουργίας εστιών μόλυνσης. Με πόρισμά του προς τα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών, ο Συνήγορος πρότεινε τη νομοθετική αντιμετώπιση του θέματος των σχολαζουσών κληρονομιών. Ο νέος Ν. 4182/2013 προβλέπει πλέον τη σύσταση μητρώου εκτελεστών διαθηκών, εκκαθαριστών, κηδεμόνων σχολαζουσών κληρονομιών κ.λπ. στο Υπουργείο Οικονομικών, ρύθμιση η οποία αναμένεται να επιλύσει χρονίζοντα προβλήματα, καθώς θέτει προθεσμίες και ορίζει διαδικαστικές ενέργειες.

### Μεταβίβαση οχημάτων μέσω ΚΕΠ

Πολίτες που κατέθεταν σε ΚΕΠ αίτηση μεταβίβασης του οχήματός τους διατηρούσαν την εσφαλμένη εντύπωση ότι η διαδικασία ολοκληρώνεται άμεσα. Παρέδιδαν λοιπόν αμέσως το όχημα στον αγοραστή αγνοώντας ότι μέχρι και την επικύρωση της συμφωνίας μεταβίβασης από τη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της οικείας περιφερειακής ενότητας παρέμεναν κύριοι και υπεύθυνοι για το όχημα. Ο Συνήγορος έθεσε το ζήτημα στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και πρότεινε είτε να οριστεί νομοθετικά ότι ως ημερομηνία μεταβίβασης του οχήματος θα λογίζεται η ημερομηνία κατάθεσης του αιτήματος στα ΚΕΠ είτε να υπάρξει πληρέστερη πληροφόρηση των πολιτών, ώστε το όχημα να μην αλλάζει κάτοχο πριν ολοκληρωθεί η διαδικασία μεταβίβασής του. Αν και επί του παρόντος έχει ανασταλεί η διεκπεραίωση της εν λόγω διαδικασίας από τα ΚΕΠ, το υπουργείο ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι οι προτάσεις του θα ληφθούν υπόψη κατά την τροποποίηση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου (υπόθεση 162330/2013).


### Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας

Εντός του έτους 2013 άρχισε σταδιακά, ύστερα από καθυστέρηση σχεδόν δύο ετών, να επιλύεται το πρόβλημα παρά-

λειψης απάντησης σε αιτήματα πολιτών, που είχε ανακύψει λόγω της κατάργησης του ΟΕΚ. Η Προσωρινή Ενιαία Διοικούσα Επιτροπή, η οποία είχε οριστεί για την τακτοποίηση των εκκρεμοτήτων του ΟΕΚ, άρχισε να εξετάζει εκκρεμεία αιτήματα των πολιτών, με βασικό αντικείμενο θέματα επιδότησης ενοικίου, κυρίως του έτους 2011 (εξέταση ενστάσεων, αποστολή απορριπτικών αποφάσεων, καθυστερήσεις αποστολής ή επανέκδοσης επιταγών λόγω επιστροφής των αρχικών), αλλά και αιτήματα για επιδιόρθωση βλαβών και κακοτεχνιών σε εργατικές κατοικίες. Ο Συνήγορος είχε αποστείλει σχετικό έγγραφο ήδη από τον Ιούνιο του 2012, με κατάλογο μεγάλου αριθμού υποθέσεων πολιτών που εκκρεμούσαν προς επίλυση (υποθέσεις 142275/2011, 149203, 150211, 151838, 160728/2012).

## ΕΠΙΚΥΡΩΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΑΠΟ ΠΡΟΞΕΝΙΚΑ ΓΡΑΦΕΙΑ

Κατά τη διερεύνηση αναφορών αλλοδαπών, προερχόμενων κυρίως από το Πακιστάν και τη Νιγηρία, ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι η δυσκολία επαλήθευσης των προσκομιζόμενων στοιχείων από τα ελληνικά προξενεία είχε ως αποτέλεσμα είτε την υπερβολική καθυστέρηση είτε ακόμη και την άρνηση επικύρωσης των σχετικών αλλοδαπών εγγράφων, ιδίως σε περιπτώσεις που αυτά επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν για την τέλεση γάμου στην Ελλάδα. Παράλληλα, ανέκυψε το ζήτημα του κόστους της επικύρωσης και διακρίβωσης της ορθότητας των στοιχείων, το οποίο επωμίζονται οι αιτούντες χωρίς, όπως φαίνεται, να υπάρχει ειδική διάταξη (υποθέσεις 171148, 171867, 172364/2013). Ο Συνήγορος, απευθυνόμενος στο Υπουργείο Εξωτερικών, επισήμανε ότι, κατ' αρχήν, αναγνωρίζει τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές διπλωματικές αρχές σε χώρες όπου επικρατεί γενικευμένη ανομία, είτε λόγω εμπόλεμων ή έκρυθμων καταστάσεων είτε λόγω διαφθοράς.

 Ωστόσο, ένα κράτος δικαίου πρέπει να ενεργεί μεν με τρόπο που να διασφαλίζει την ασφάλεια και την προάσπιση

του δημοσίου συμφέροντος, ταυτόχρονα όμως πρέπει να τηρεί τη νομιμότητα και να προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα, όπως αυτά του γάμου ή της οικογενειακής επανένωσης.

Τα συναρμόδια Υπουργεία Εξωτερικών και Εσωτερικών πρέπει να αναζητήσουν λύσεις σύμφωνες με την ισχύουσα νομοθεσία και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, ακόμη και αν αυτό επιφέρει αναδιοργάνωση των υπηρεσιών τους ή τροποποίηση διατάξεων και διαδικασιών (υποθέσεις 149549/2012, 163377/2013).

Σε άλλη ομάδα υποθέσεων, στρατεύσιμοι πολιτογραφηθέντες εξ Αλβανίας ζήτησαν, μετά την προσχώρηση της Αλβανίας στο ΝΑΤΟ, να υπαχθούν στην αναγνώριση προηγούμενης ένοπλης υπηρεσίας «σε τακτικές ένοπλες δυνάμεις συμμαχικού κράτους» βάσει του άρθρου 56, παράγρ. 1 του Ν. 3421/2005. Ωστόσο, οι σχετικές βεβαιώσεις των αλβανικών στρατολογικών αρχών δεν έγιναν δεκτές από τα ελληνικά στρατολογικά γραφεία επειδή στις σφραγίδες των ελληνικών προξενείων αναγραφόταν η επιφύλαξη «δεν επέχει θέση επικύρωσης του περιεχομένου». Καθώς η Ελλάδα δεν έχει αναγνωρίσει την προσχώρηση της Αλβανίας στη Σύμβαση της Χάγης για την προξενική επιστημείωση (*apostille*), το ΓΕΕΘΑ θεωρεί ότι επί αλβανικών πιστοποιητικών απαιτείται επικύρωση όχι μόνο της γνησιότητας, αλλά και της αλήθειας του κειμένου, κάτι όμως που τα προξενία αρνήθηκαν να πράξουν. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι η επικύρωση αλλοδαπού εγγράφου για στρατολογική χρήση πρέπει να περιορίζεται στη γνησιότητα της προέλευσής του. Τα στρατολογικά γραφεία πρέπει να δέχονται τις επικυρώσεις ως έχουν και να παραγγέλλουν, κατά περίπτωση και εκ των υστέρων, διασταύρωση περιεχομένου, οπότε, αν αποδειχθεί η αναλήθειά τους, μπορεί να ανακληθεί η απαλλαγή στράτευσης. Μετά τις υποδείξεις του Συνηγόρου, το Υπουργείο Εξωτερικών και το ΓΕΕΘΑ κατέληξαν από κοινού σε μια μεταβατική λύση, αναθέτοντας τον έλεγχο στον στρατιωτικό ακόλουθο Τιράνων και εξασφαλίζοντας ότι, μέχρις ότου ο έλεγ-

χος ολοκληρωθεί, οι ενδιαφερόμενοι δεν θα απειλούνται με κυρώσεις ανυποταξίας. Ωστόσο, με αυτό τον τρόπο οι ίδιοι θα αδυνατούν επ' αόριστον να λάβουν πιστοποιητικό οριστικής στρατολογικής τακτοποίησης, οπότε η εξέλιξη αυτή πολύ απέχει από την επίλυση του προβλήματος όπως την είχε εισηγηθεί ο Συνήγορος (υποθέσεις 169648, 169662, 170334/2013).

### ΑΠΟΥΣΙΑ Ή ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΜΩΝ ΣΕ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΚΟΙΜΗΤΗΡΙΑ

Παρά τις επανειλημμένες επισημάνσεις του Συνηγόρου, συμπεριλαμβανομένης της ειδικής έκθεσης «Όροι λειτουργίας κοιμητηρίων» (2008), από τις αναφορές που διερευνήθηκαν κατά το 2013 προκύπτει ότι ικανός αριθμός κοιμητηρίων ανά την επικράτεια δεν εφαρμόζει την ισχύουσα νομοθεσία, ενώ οι μη αναστρέψιμες συνέπειες δημιουργούν αίσθημα αδυναμίας, απόγνωσης και οδύνης στους οικείους των νεκρών. Ιδιαίτερα ακραίο και επώδυνο φαινόμενο παρανομίας αποτελούν οι περιπτώσεις ομαδικών ταφών βρεφών, που εξακολουθούν να πραγματοποιούνται στο Γ' Κοιμητήριο Αθηνών παρά την ύπαρξη αντίθετης σχετικής εγκυκλίου, με αποτέλεσμα να είναι αδύνατη η εκταφή και η φύλαξη των οστών σε οστεοφυλάκιο (υπόθεση 158452/2012).

Περισσότερο διαδεδομένο είναι το πρόβλημα των υπηρεσιακών εκταφών που διενεργούνται χωρίς ενημέρωση των οικείων των νεκρών ή χωρίς να έχει συμπληρωθεί ο απαιτούμενος χρόνος ταφής, «από λάθος», όπως διατείνονται οι υπηρεσίες (υποθέσεις 169256, 169849/2013). Ο Συνήγορος επισημαίνει ότι η διαδικασία ταφής και εκταφής νεκρών αντικατοπτρίζει τον σεβασμό προς τον νεκρό από τους οικείους του. Η δυνατότητα απόδοσης τιμών στους νεκρούς δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο συναλλαγής με τη μορφή που ακολουθείται προκειμένου περί υλικών αγαθών, ενώ δεν πρέπει να πραγματοποιείται καμία εκταφή ή άρση αποκτηθέντος δικαιώματος χωρίς γραπτή ενημέρωση των δικαιούχων και χωρίς προηγούμενη ακρόασή τους.

■ Παραμένει, τέλος, η ανάγκη έκδοσης σαφών οδηγιών της κεντρικής διοίκησης για εκσυγχρονισμό των κανονισμών λειτουργίας, ώστε να εκλείψει το φαινόμενο κοιμητηρίων που φαίνονται να λειτουργούν αυθαίρετα ή επί εθιμικής βάσης.

Πέραν των ζητημάτων που ανακύπτουν από την παράλειψη εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας ως προς το δικαίωμα ταφής, ο Συνήγορος έχει διαπιστώσει ότι στην επιβολή τελών κοιμητηρίων επαναλαμβάνονται φαινόμενα της γενικής παθογένειας η οποία διέπει τα δημοτικά τέλη (βλ. *Ετήσια έκθεση 2012*, σ. 60-61), ιδίως σε σχέση με την αρχή της ανταποδοτικότητας. Ο πρώην Δήμος Φιλίππων επέβαλε τέλος δημοτικών κοιμητηρίων 10 ευρώ ανά οικογένεια, ανεξάρτητα από την ύπαρξη τάφου. Μολονότι νομοθετικά προβλέπεται ότι τα δικαιώματα ταφής και η λειτουργία των δημοτικών κοιμητηρίων ρυθμίζονται με κανονισμό που ψηφίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, το συγκεκριμένο ετήσιο τέλος δεν περιλαμβανόταν καν στον εγκριθέντα κανονισμό λειτουργίας νεκροταφείων του δήμου. Η υπόθεση είχε θετική έκβαση, καθώς από τον Δήμο Καβάλας αποφασίστηκε η αντικατάσταση του ετήσιου τέλους δημοτικών κοιμητηρίων, με τέλος ταφής ποσού 200 ευρώ. Επιπλέον, προβλέφθηκε ότι για τους δημότες που είχαν καταβάλει τέλος δημοτικών κοιμητηρίων τα τελευταία 10 έτη το τέλος ταφής θα ανέρχεται σε 100 ευρώ, ενώ οι δημότες που το είχαν καταβάλει για πάνω από 20 έτη απαλλάσσονται από την υποχρέωση (υπόθεση 154959/2012).

### ΕΠΟΠΤΕΙΑ, ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΘΕΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται από σειρά κανονιστικών πράξεων που κατανέμουν αρμοδιότητες σε πληθώρα φορέων. Η εμπλοκή μεγάλου αριθμού οργάνων στη διαδικασία ολοκλήρωσης διοικητικών πράξεων οδηγεί σε πολυδιάσπαση, σύγχυση και επικαλύψεις αρμοδι-

οτήτων, αδυναμία συνεργασίας, παρεμπόδιση στην άσκηση ουσιαστικής διοικητικής εποπτείας και ανατιολόγητη καθυστέρηση στην ανάληψη θεσμοθετημένων υποχρεώσεων, με αποτέλεσμα, τελικά, να καθίσταται δύσκαμπτη η λειτουργία της διοίκησης και να αποδυναμώνεται ο επιτελικός της ρόλος.

## ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

### Οργανωτική και υλικοτεχνική επάρκεια ΟΤΑ

Τρία χρόνια μετά την αλλαγή του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», εξακολουθούν να εντοπίζονται προβλήματα και δυσλειτουργίες στην παραγωγή διοικητικού έργου από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, που σχετίζονται με τις μεταβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010. Σύμφωνα με το άρθρο 95 (παράγρ. 2, 3 και 4) του νόμου, όταν οι δήμοι οι οποίοι επιφορτίζονται με πρόσθετες αρμοδιότητες δεν έχουν επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού για την άσκησή τους, υποστηρίζονται διοικητικά από τον δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο δήμο που ορίζεται με απόφαση του γενικού γραμματέα της οικείας περιφέρειας. Βάσει του νόμου, έως τις 31.12.2012 –καταληκτική ημερομηνία της εν λόγω υποστήριξης– όλοι οι δήμοι όφειλαν να έχουν οργανώσει τις απαιτούμενες υπηρεσιακές μονάδες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Στην πράξη όμως, είτε αυτό δεν συνέβη, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται υπέρμετρα ορισμένοι δήμοι και να αδυνατούν να ανταποκριθούν με επάρκεια στο έργο τους, είτε δεν λειτούργησε ικανοποιητικά η συνεργασία μεταξύ των δήμων, με συνέπεια να υφίστανται οι πολίτες μεγάλες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτημάτων τους.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Δήμου Ιλίου, στον οποίο εκκρεμούσε από το 2001 πράξη προσκύρωσης και αναλογισμού αποζημίωσης λόγω ρυμοτομίας, που έπρεπε να συνταχθεί εκ νέου –λόγω

εσφαλμένης καταγραφής της ιδιοκτησίας των αναφερομένων– από την τ έως Διεύθυνση Πολεοδομίας Δυτικού Τομέα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών (υπόθεση 159397/2012). Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» η αρμοδιότητα αυτή μεταβιβάστηκε στον Δήμο Ιλίου, ο οποίος δεν διέθετε πολεοδομική υπηρεσία και υποστηριζόταν διοικητικά από την υπηρεσία δόμησης του Δήμου Αιγάλεω. Παρά την αντικειμενική αδυναμία του να ανταποκριθεί, ο Δήμος Ιλίου δεν προωθούσε τον φάκελο στον Δήμο Αιγάλεω, ο οποίος με τη σειρά του εμφανιζόταν απρόθυμος να αναλάβει το έργο της, προβλεπόμενης στον νόμο, διοικητικής υποστήριξης. Με την παρέμβαση του Συνηγόρου ολοκληρώθηκαν οι διοικητικές ενέργειες και η πράξη κυρώθηκε και αναρτήθηκε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα.\* Ωστόσο, το πρόβλημα της διοικητικής υποστήριξης παραμένει, καθώς μέχρι σήμερα δεν έχει συσταθεί Υπηρεσία Δόμησης στον Δήμο Ιλίου.

Παρόμοιο πρόβλημα φαίνεται ότι υπάρχει και στην Υπηρεσία Δόμησης του Δήμου Αγίας Παρασκευής, όπως πληροφορήθηκε ο Συνήγορος. Ειδικότερα, η υπηρεσία αυτή υποστηρίζει διοικητικά τους Δήμους Βριλησίων, Πεντέλης-Μελισσίων, Φιλοθέης-Ψυχικού, Παπάγου-Χολαργού και Χαλανδρίου. Κατά τους ισχυρισμούς του Δήμου Αγίας Παρασκευής, κανένας από τους υποστηριζόμενους δήμους δεν είχε οργανώσει υπηρεσίες δόμησης, ως όφειλε, μέχρι τις 31.12.2012 και δεν συμμετείχε στα αναλογούντα έξοδα και στην ευθύνη λειτουργίας της υπηρεσίας, στην οποία μάλιστα έχει μειωθεί περίπου κατά το ήμισυ το προσωπικό. Ο Δήμος Αγίας Παρασκευής ζήτησε τη συνδρομή των υποστηριζόμενων δήμων τουλάχιστον για την παραλαβή και τη διακίνηση της αλληλογραφίας προς τους δημότες τους.

Οι περιπτώσεις αυτές αναδεικνύουν μια σημαντική «παρενέργεια» που προέκυψε από την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δήμων από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», επειδή αυτή έλαβε χώρα χωρίς να συνοδεύεται από ανακατανομή πόρων κι ένα πρόγραμμα παρακολούθη-

σης της προσαρμογής των ΟΤΑ στις νέες ρυθμίσεις.

**Ο Συνήγορος εκτιμά ότι το Υπουργείο Εσωτερικών πρέπει να προβεί σε συντονισμένη δράση για να έχει πλήρη εικόνα της εφαρμογής των μεταβατικών ρυθμίσεων και του βαθμού ανταπόκρισης των δήμων στην υποχρέωση ανάληψης των νέων αρμοδιοτήτων τους, ώστε να προχωρήσει σε διορθωτικές ενέργειες για την ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία των υπηρεσιών των ΟΤΑ.**

### Αμφισβήτηση αρμοδιότητας και αδυναμία συνεργασίας

Η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ συναρμόδιων υπηρεσιών και οι άσκοπες διαδικαστικές προϋποθέσεις αποτελούν χρόνιες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ο Συνήγορος γίνεται σταθερά αποδέκτης αναφορών με αντικείμενο την αδυναμία ή την υπέρμετρη καθυστέρηση ικανοποίησης του αιτήματος του πολίτη από τη διοίκηση λόγω έλλειψης συνεργασίας των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ή λόγω ασάφειας ως προς την ύπαρξη αρμοδιότητας αυτών να προβούν στις απαιτούμενες ενέργειες.

**Στις περιπτώσεις αυτές συχνά παρατηρείται πλήρης αδράνεια της διοίκησης, απροθυμία εξεύρεσης βιώσιμης ή πρακτικής λύσης, καθώς και άρνηση ανάληψης ευθυνών, οι οποίες μετακυλιούνται από τη μια υπηρεσία στην άλλη, με μόνιμο αποτέλεσμα την ταλαιπωρία και την επιβάρυνση του πολίτη.**

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της επιστροφής σε δικαιούχους αχρεωστήτως καταβληθέντων χρηματικών ποσών σε λογαριασμούς του καταργηθέντος Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ), τα οποία αφορούσαν κυρίως εγγραφές και δίδακτρα σε τμήματα ΙΕΚ που δεν λειτούργησαν ή δεν δημιουργήθηκαν. Όταν τα δικαιολογητικά που αφορούσαν τις ανωτέρω υποχρεώσεις του ΟΕΕΚ διαβιβάστηκαν από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Παιδείας στην

Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) προς εκκαθάριση και ενταλματοποίηση των δαπανών, η ΥΔΕ επέστρεψε τα δικαιολογητικά θεωρώντας αρμόδια υπηρεσία για την πληρωμή των οφειλόμενων ποσών στους δικαιούχους τον Εθνικό Οργανισμό Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (ΕΟΠΠΕΠ). Ωστόσο, ο ΕΟΠΠΕΠ αμφισβήτησε την αρμοδιότητα καταβολής των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και επέστρεψε τα δικαιολογητικά στο Υπουργείο Παιδείας, το οποίο ζήτησε τη συνδρομή του ΝΣΚ. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση που εκδόθηκε και έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό Παιδείας, αρμόδιος φορέας για την καταβολή στους δικαιούχους των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών είναι ο ΕΟΠΠΕΠ. Παρά ταύτα, η διαδικασία επιστροφής των χρημάτων ουδέποτε ενεργοποιήθηκε καθώς ο οργανισμός αμφισβήτησε το σκεπτικό της γνωμοδότησης και πρότεινε την επανεξέταση του θέματος. Οι δικαιούχοι βρίσκονται σε αναμονή από το 2010. Ο Συνήγορος έθεσε το ζήτημα υπ' όψιν του Υπουργού Παιδείας, η ανταπόκριση του οποίου αναμένεται (υπόθεση 151779/2012).

Αντίστοιχο πρόβλημα ανέκυψε και κατά τη διαδικασία καταβολής ληξιπρόθεσμων οφειλών για τη μεταφορά μαθητών Τμημάτων Αθλητικής Διευκόλυνσης (ΤΑΔ-ΕΤΑΔ). Μετά την κατάρτιση του σχετικού πίνακα δικαιούχων από το Υπουργείο Υγείας και τη διαβίβασή του, λόγω αρμοδιότητας, στη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού (ΓΓΑ), η τελευταία απηύθυνε αίτημα στο ΓΛΚ προκειμένου οι οφειλές να ενταχθούν στις διατάξεις περί ειδικής χρηματοδότησης των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου. Το ΓΛΚ ζήτησε επανέλεγχο της δαπάνης και επιπλέον στοιχεία και παραστατικά που άπτονταν της αρμοδιότητας της Κεντρικής Επιτροπής Αθλητικών Τμημάτων (ΚΕΑΤ) που ανήκει στη Διεύθυνση Φυσικής Αγωγής του Υπουργείου Παιδείας. Η ΚΕΑΤ, θεωρώντας ότι δεν είχε περαιτέρω ρόλο στην αποπληρωμή των σχετικών τιμολογίων και ότι αρμόδιες ήταν οι υπηρεσίες της ΓΓΑ, υπέβαλε ερώτημα στο ΝΣΚ, η γνωμοδότηση του οποίου αναμένεται έως σήμερα, με αποτέλεσμα οι δικαιούχοι να βρίσκονται σε αναμονή πληρω-

μής από το 2010 (υποθέσεις 159770/2012, 164611, 164542, 164612, 165589/2013).

Σε άλλη περίπτωση, ΔΟΥ αρνήθηκε να επιστρέψει χρηματικό παράβολο, το οποίο είχε ήδη χαρακτηριστεί ως αχρεωστήτως καταβληθέν και άμεσα επιστρεπτέο βάσει εγγράφου της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Δυτικής Αττικής και Πειραιά. Ειδικότερα, η υπηρεσία βεβαιώνει ότι ο πολίτης δεν θεμελιώνει δικαίωμα χορήγησης άδειας διαμονής ως επί μακρόν διαμένων και άρα δικαιούται την επιστροφή του παραβόλου. Ο Συνήγορος τόνισε ότι η παραγραφή αρχίζει από τη γνώση της απορριπτικής απόφασης και όχι από την καταβολή, όπως υποστήριξε η ΔΟΥ. Το Υπουργείο Οικονομικών συμφώνησε με τη θέση της ανεξάρτητης αρχής και η ΔΟΥ τελικώς επέστρεψε το παράβολο.

Δεικτική της άσκοπης ταλαιπωρίας στην οποία συχνά υποβάλλονται οι πολίτες λόγω σύγχυσης αρμοδιοτήτων είναι η περίπτωση πρώην υπαλλήλου του καταργηθέντος Εθνικού Οργανισμού Καπνού, που ζήτησε τη χορήγηση βεβαίωσης προϋπηρεσίας, προκειμένου να τη συνυποβάλει με τα λοιπά δικαιολογητικά για τη συνταξιοδότησή της. Η αρμοδιότητα χορήγησης της βεβαίωσης προϋπηρεσίας αλλά και εν γένει διαχείρισης του αρχείου του οργανισμού κατέστη αντικείμενο αμφισβήτησης από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, συγκεκριμένα από τη Διεύθυνση Διοίκησης Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας. Για να μην καταλείπεται αμφιβολία για τη φύση ή τη διάρκεια της εργασιακής της σχέσης με τον φορέα, η ενδιαφερόμενη έθεσε υπόψη των ανωτέρω υπηρεσιών πίνακα ενσήμων για το ακριβές χρονικό διάστημα απασχόλησής της αλλά και βεβαίωση από την οποία προκύπτει ότι εργάστηκε στον οργανισμό με ημερομίσθια εργασιακή σχέση. Ο Συνήγορος τόνισε ότι αποτελεί υποχρέωση της διοίκησης τόσο η αναζήτηση άμεσης λύσης για την ατομική αυτή περίπτωση όσο και η οριστική επίλυση του προβλήματος, προς αποφυγή αντίστοιχων μελλοντικών καταστάσεων. Τελικά, μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου,

η αρμόδια διεύθυνση χορήγησε τη βεβαίωση προϋπηρεσίας στην ενδιαφερόμενη, λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία τα οποία η ίδια προσκόμισε (υπόθεση 167294/2013).

### Άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ

Η άσκηση διοικητικής εποπτείας αποτελεί σημαντικό μηχανισμό της διοικητικής διαδικασίας και παρέχει εχέγγυα νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Είναι συμβατή με τη συνταγματική κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης των ΟΤΑ και συνδέεται στενά τόσο με το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές όσο και με τον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, που αποτελεί βασικό στοιχείο του κράτους δικαίου.

Ο Συνήγορος, ως μηχανισμός εξωδικαστικής διαμεσολάβησης, έρχεται συχνά αντιμέτωπος με την εν τοις πράγμασι άσκηση της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ. Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, καθώς και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιούνται από τα όργανα των αποκεντρωμένων διοικήσεων που ορίζονται για τον σκοπό αυτό από τον νόμο. Ειδικά για τον έλεγχο νομιμότητας, προβλέπεται η άσκησή του: α) υποχρεωτικά, για τις αποφάσεις συλλογικών οργάνων που αφορούν κανονιστικές ρυθμίσεις, ανάθεση έργων, αγορά ακινήτων κ.ά., β) αυτεπαγγέλτως, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας από την έκδοση ή δημοσίευση των πράξεων, και γ) κατόπιν άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής ή αίτησης θεραπείας από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον.

Ο Συνήγορος έχει διαπιστώσει ότι συχνά: α) παρέχεται άπρακτη η προθεσμία, χωρίς την άσκηση του ελέγχου (συνήθως λόγω της μη έγκαιρης αποστολής απαραίτητων στοιχείων από τους ελεγχόμενους ΟΤΑ), και η αποκεντρωμένη διοίκηση εκδίδει διαπιστωτική πράξη τεκμαιρόμενης νομιμότητας της διοικητικής πράξης (ή απόρριψης της προσφυγής/αίτησης που έχει υποβάλει ο πολίτης) και β) δεν λαμβά-

νονται υπόψη στοιχεία σημαντικά για την κρίση περί της νομιμότητας της πράξης, ακόμη και όταν ο Συνήγορος τα θέτει υπόψη της αποκεντρωμένης διοίκησης που διενεργεί τον έλεγχο. Όσον αφορά την αποκλειστική προθεσμία (30 ημέρες) για την έκδοση απόφασης περί του ελέγχου νομιμότητας, ο Συνήγορος έχει τονίσει ότι αυτή δεν μπορεί παρά να ξεκινά από την πλήρη γνώση των στοιχείων του φακέλου της υπόθεσης, προκειμένου να είναι σε θέση ο γενικός γραμματέας της αποκεντρωμένης διοίκησης να διαμορφώσει ολοκληρωμένη κρίση για τη νομιμότητα ή μη της πράξης, και ότι το ζήτημα αυτό έχει διευκρινιστεί ρητά και με οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών (εγκύκλιος 14351/13.5.2013).

Στις περιπτώσεις αυτές, η αποκεντρωμένη διοίκηση εμφανίζεται απρόθυμη να επανέλθει στον έλεγχο που οφείλει να ασκήσει, ισχυριζόμενη ότι η απόφαση, με την οποία ο γενικός γραμματέας αποδέχεται ως «κατά τεκμήριο» νόμιμη την πράξη των ΟΤΑ, έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα και στερείται εκτελεστότητας. Όπως έχει επισημάνει ο Συνήγορος (υπόθεση 166747/2013), η θέση αυτή δεν είναι πειστική, καθώς, σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη στη θεωρία του διοικητικού δικαίου και σε μεγάλο μέρος της νομολογίας –η οποία εκφράζεται και σε σχετική με τα ζητήματα της διοικητικής εποπτείας γνωμοδότηση του ΝΣΚ (υπ' αριθμ. 34/2008)–, οι διαπιστωτικές πράξεις έχουν εκτελεστότητα και δεν πρέπει να συγχέονται με τις βεβαιωτικές πράξεις. Ως εκ τούτου μπορούν να ανακληθούν ελεύθερα από τη διοίκηση.

**Αποτελεί πάγια θέση του Συνηγόρου ότι άσκηση διοικητικής εποπτείας δεν συνιστά η απλή επικύρωση του περιεχομένου των αποφάσεων των ΟΤΑ, αλλά ο πλήρης έλεγχος των τυπικών και ουσιαστικών στοιχείων της διοικητικής πράξης.**

Συνεπώς, όταν διαπιστώνεται, κατ' επίκληση βάσιμων στοιχείων, ότι τέτοιος έλεγχος δεν πραγματοποιήθηκε, θα πρέπει οι σχετικές αποφάσεις να ανακαλούνται και να διεξάγεται ο έλεγχος όπως προβλέπεται από το γράμμα και το πνεύμα του νόμου.

## ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΧΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΝ ΝΣΚ

Ένα από τα ζητήματα που απασχολούν διαχρονικά την ανεξάρτητη αρχή είναι η συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Η υποχρέωση σεβασμού της δικαστικής κρίσης από την εκτελεστική εξουσία αποτελεί θεμέλιο λίθο του κράτους δικαίου και της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Στην ελληνική πραγματικότητα όμως, η συμμόρφωση αυτή δεν είναι ούτε άμεση ούτε πάντα αυτονόητη.

Ο Συνήγορος συνεχίζει να λαμβάνει αναφορές από πολίτες οι οποίοι έχουν δικαιωθεί δικαστικά για τη διαφορά τους με το Δημόσιο, αντιμετωπίζουν όμως την κωλυσιεργία της διοίκησης να εφαρμόσει το διατακτικό της δικαστικής απόφασης. Στις περισσότερες περιπτώσεις παρέμβασης του Συνηγόρου δεν αμφισβητείται ευθέως η υποχρέωση προς συμμόρφωση, αλλά προβάλλονται διαδικαστικά προβλήματα ή ζητήματα ερμηνείας, λόγω των οποίων η διοίκηση αναβάλλει την υποχρέωση αυτή.

### Καθυστέρηση εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων σε περιπτώσεις διορισμών

Αντικείμενο μεγάλου αριθμού αναφορών αποτελεί η άρνηση φορέων της δημόσιας διοίκησης να προβούν σε ολοκλήρωση διαδικασίας διορισμών, βάσει του διατακτικού εκτελεστών δικαστικών τίτλων. Προϋπόθεση για την ολοκλήρωση οποιουδήποτε διορισμού στον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων διορισμών σε εκτέλεση αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων, είναι η προηγούμενη έκδοση απόφασης κατανομής θέσεων προσωπικού από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Ο Συνήγορος, με έγγραφό του προς τον υπουργό, επισήμανε την ανάγκη άμεσης και, πάντως, κατά προτεραιότητα έκδοσης των εν λόγω αποφάσεων, ειδικά για τις περιπτώσεις όπου η θέση έχει αναγνωρισθεί με ισχύ δεδικασμένου από τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Το υπουργείο εξέδωσε

εγκύκλιο με την οποία ζήτησε από όλους τους φορείς να καταγράψουν τις εκκρεμότητες των διορισμών αυτών, προκειμένου να προχωρήσει η διαδικασία έκδοσης των σχετικών υπουργικών αποφάσεων περί κατανομής θέσεων. Το θέμα βρίσκεται σε εξέλιξη (υποθέσεις 154525, 158819/2012, 165990, 166357/2013).

### Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων με αντικείμενο απαλλοτριώσεις και αυθαίρετα

Σε περιπτώσεις υποχρέωσης άρσης απαλλοτρίωσης κατ' εφαρμογή διατακτικού τελεσίδικης δικαστικής απόφασης, συχνά η διοίκηση προβάλλει ερμηνευτικά και διαδικαστικά προβλήματα που δυσχεραίνουν την προσαρμογή των διοικητικών ενεργειών στο περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων.

Αρκετοί πολίτες, ύστερα από μακροχρόνια δέσμευση του ακινήτου τους χωρίς αποζημίωση, προσφεύγουν στα διοικητικά δικαστήρια, τα οποία κρίνουν ότι η δέσμευση του ακινήτου για διάστημα πέραν ενός εύλογου χρόνου δεν δικαιολογείται και συνιστά ανεπίτρεπτο νομικό και οικονομικό βάρος της ιδιοκτησίας, ασυμβίβαστο με τη συνταγματική προστασία της. Αντίστοιχες είναι και οι περιπτώσεις στις οποίες το δικαστήριο διαπιστώνει –με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Απαλλοτριώσεων για την προθεσμία καταβολής αποζημίωσης μετά τον δικαστικό καθορισμό τιμής μονάδας– την αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης (υπόθεση 167490/2013). Οι σχετικές, τελεσίδικες αποφάσεις δεσμεύουν τη διοίκηση να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την άρση της απαλλοτρίωσης. Καθώς όμως η διοίκηση έχει τη δυνατότητα, υπό προϋποθέσεις, να επιβάλει εκ νέου την απαλλοτρίωση του ακινήτου και καθώς τα αρμόδια όργανα πρέπει να αποφασίσουν αν επιθυμούν και μπορούν να τη διατηρήσουν, η εκτέλεση της δικαστικής απόφασης καθυστερεί, ενώ συχνά η διαδικασία καταλήγει στην εκ νέου δέσμευση της ιδιοκτησίας. Η κατάσταση περιπλέκεται περισσότερο όταν η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου

της περιοχής όπου βρίσκεται το ακίνητο, διαδικασία αυστηρή και χρονοβόρα, η οποία απαιτεί τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων (δήμου, περιφέρειας και Υπουργείου Περιβάλλοντος) για την προώθηση της τροποποίησης, την πλήρη αιτιολόγησή της με κριτήρια πολεοδομικά και οικονομικά, καθώς και τον ορισμό προθεσμίας για την πιθανή υποβολή ενστάσεων.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η εκκρεμότητα εκτέλεσης δικαστικής απόφασης για την άρση απαλλοτρίωσης σε περιοχή του Δήμου Σπάτων-Αρτέμιδος για την οποία εκκρεμεί η κύρωση πράξης εφαρμογής του σχεδίου της περιοχής (υπόθεση 139231/2011). Μολονότι η απόφαση εκδόθηκε το 2005, το ακίνητο δεν έχει ακόμη αποδεσμευτεί ούτε και έχει προχωρήσει η διαδικασία για την εκ νέου δέσμευση με την άμεση καταβολή αποζημίωσης του ιδιοκτήτη. Ο δήμος προσπαθεί να επιτύχει την αποζημίωσή του μέσω της υλοποίησης της πράξης εφαρμογής, η οποία ωστόσο βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της κύρωσης. Ο Συνήγορος έχει παρέμβει υποστηρίζοντας ότι οι δύο διαδικασίες (η άρση απαλλοτρίωσης με τροποποίηση του σχεδίου πόλεως και η κύρωση της πράξης εφαρμογής) πρέπει να αποσυνδεθούν και, αν ο δήμος επιθυμεί να επιβάλει εκ νέου τη δέσμευση του ακινήτου, θα πρέπει να είναι σε θέση να την αποζημιώσει άμεσα με σχετική πίστωση εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό του.

Καθυστέρηση συμμόρφωσης της διοίκησης αντιμετώπισε ο Συνήγορος και σε περίπτωση που αφορούσε δικαστική κρίση για εξαίρεση αυθαίρετου κτίσματος από κατεδάφιση.\* Ειδικότερα, το ΣτΕ με απόφασή του (υπ' αριθμ. 3337/2011) είχε κρίνει οριστικά ότι το ακίνητο το οποίο ήταν αυθαίρετο και είχε κριθεί κατεδαφιστέο δεν μπορεί να εξαιρεθεί από την κατεδάφιση, η αρμόδια υπηρεσία όμως προέβαλε αντιρρήσεις στην εκτέλεση της κατεδάφισης με το σκεπτικό ότι το ακίνητο μπορούσε να ενταχθεί στις διατάξεις για την τακτοποίηση των αυθαίρετων (Ν. 4014/2011 και Ν. 4178/2013). Ο Συνήγορος επισήμανε ότι η παράλειψη συμμόρφωσης της διοίκησης είναι αντίθετη προς το άρθρο 20 Σ και το άρθρο 6 της

ΕΣΔΑ σχετικά με τη διεξαγωγή δίκαιης και ορθής δίκης. Απευθυνόμενος στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, ζήτησε να ερμηνεύουν οι υπηρεσίες τις σχετικές διατάξεις σύμφωνα με το Σύνταγμα, δηλαδή να εκτελούν τις δικαστικές αποφάσεις, διαφορετικά να ληφθεί μέριμνα ώστε να προβλεφθεί συγκεκριμένη διάταξη σύμφωνη με το άρθρο 95 Σ και τις διατάξεις του Ν. 3068/2002 ως προς την εφαρμογή των τελεσίδικων ή αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων. Το υπουργείο δεσμεύτηκε ότι θα λάβει υπόψη του τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου κατά την επεξεργασία νεότερης ρύθμισης για το θέμα. Πράγματι, στον νέο νόμο για τα αυθαίρετα συμπεριλήφθηκε ρύθμιση (Ν. 4178/2013, άρθρο 23, παράγρ. 7, εδ. β') με την οποία εξαιρούνται ρητά από τη δυνατότητα υπαγωγής στις διατάξεις περί τακτοποίησης αυθαίρετων τα κτίσματα που κρίθηκαν αυθαίρετα με αμετάκλητη απόφαση δικαστηρίου, με την προϋπόθεση όμως ότι δεν αποπερατώθηκαν πλήρως ή δεν λειτούργησαν με την απαιτούμενη άδεια λειτουργίας πριν από τις 28.7.2011. Συνεπώς η ρύθμιση δεν επιλύει το ζήτημα, στον βαθμό που επιτρέπει τη διατήρηση κτισμάτων κατά παράβαση τελεσίδικης ή αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, βάσει της οποίας τα κτίσματα αυτά είναι αυθαίρετα που πρέπει να κατεδαφιστούν.

Όπως ορθά επισημαίνει το ΣτΕ στην υπ' αριθμ. 3341/2013 πρόσφατη απόφασή του περί αντισυνταγματικότητας του Ν. 4014/2011 για την τακτοποίηση των αυθαίρετων,

η έκδοση ατελέσφορων δικαστικών αποφάσεων, δηλαδή προορισμένων να παραμείνουν ανεκτέλεστες, υποβαθμίζει το κύρος της δικαιοσύνης και αποδυναμώνει την αίσθηση δεσμευτικότητάς της στην αντίληψη των πολιτών, πλήττοντας τη λειτουργία και τις ισορροπίες του δημοκρατικού πολιτεύματος.

### Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για καταβολή οφειλομένων

Ο Δήμος Δελφών καθυστέρησε περίπου δύο έτη να συμμορφωθεί προς τελεσίδικη

δικαστική απόφαση για καταβολή ποσού ύψους 118.611,03 ευρώ, το οποίο αποτελούσε το συμβατικό τίμημα για την αγορά οικοπέδου από πολίτη προκειμένου να κατασκευαστεί ελικοδρόμιο. Ο δήμος είχε καταστεί υπερήμερος ως προς την καταβολή του συμβατικού τιμήματος ήδη από 1.10.2008. Το οφειλόμενο ποσό καταβλήθηκε σταδιακά στον δικαιούχο και εξοφλήθηκε τον Οκτώβριο του 2013 μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου (υποθέσεις 147497/2011, 161195/2012).

### Καθυστέρηση αποδοχής ή μη γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ

Συχνά, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές κρίνουν ως αναγκαία προϋπόθεση για τη διεκπεραίωση διοικητικών ζητημάτων και την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων την προηγούμενη γνωμοδότηση του ΝΣΚ. Η διαδικασία υποβολής ερωτημάτων προς γνωμοδότηση στο ΝΣΚ εκ μέρους των υπηρεσιών, ως εργαλείο που χρησιμοποιεί η διοίκηση για να κατοχυρώνει τη νομιμότητα των ενεργειών της, είναι σημαντική και έχει δημιουργήσει μια «νομολογία» για όλα σχεδόν τα θέματα που άπτονται της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα κατά την υλοποίησή της, τα περισσότερα εκ των οποίων συνδέονται με τον μακρό χρόνο που απαιτείται από τη σύνταξη και την υποβολή του ερωτήματος εκ μέρους της υπηρεσίας μέχρι την έκδοση της γνωμοδότησης.

Επιπλέον, ο Συνήγορος έχει διαπιστώσει σε αρκετές περιπτώσεις ότι η αποδοχή ή μη των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ από τους αρμόδιους υπουργούς καθυστερεί υπερβολικά και καταλήγει κατ' ουσίαν σε παρακώλυση της ολοκλήρωσης των διοικητικών διαδικασιών.

Συχνά μάλιστα δεν υφίσταται καν ενημέρωση του φορέα που προκάλεσε τη γνωμοδότηση σχετικά με την αποδοχή ή μη αυτής. Πολλές φορές δε οι υπηρεσίες, παρ' ότι οφείλουν εκ του νόμου, αμελούν να ενημερώσουν το ΝΣΚ περί της αποδοχής ή μη της γνωμοδότησης, πράγμα που εν μέρει οφείλεται και στην παρέλευση



μακρού χρονικού διαστήματος μεταξύ της έκδοσης της γνωμοδότησης και της απόφασης περί αποδοχής της ή μη. Ως αποτέλεσμα, είναι πολύ δύσκολο να πληροφορηθεί ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος εάν μια γνωμοδότηση έχει γίνει αποδεκτή ή όχι. Αντιστρόφως, πολλές γνωμοδοτήσεις αναρτώνται σε διαδικτυακούς τόπους και χρησιμοποιούνται για ενημέρωση των πολιτών, ακόμη και χωρίς να έχουν γίνει αποδεκτές. Η πρακτική αυτή έχει ως άμεση συνέπεια τη διαιώνιση προβλημάτων και βεβαίως πλήττει το κύρος της διοίκησης αφού δημιουργεί υπόνοιες αδιαφάνειας και κακοδιοίκησης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί το ερώτημα<sup>2</sup> της Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης ως προς τη μοριοδότηση προϊσταμένων οργανικών μονάδων κατά τη διάρκεια απουσίας από τη θέση ευθύνης λόγω αδειών μητρότητας ή υπηρεσιακής εκπαίδευσης, καθώς και των ατόμων που νομίμως τους/τις αναπληρώνουν, το οποίο παρέμεινε αναπάντητο ως το τέλος του 2013 (υπόθεση 157813/2012) (βλ. «Δημόσιος τομέας», στο «Φύλο και εργασιακές σχέσεις»).

Ενδεικτική επίσης είναι συγκεκριμένη υπόθεση που διερευνά ο Συνήγορος με αντικείμενο την καθυστέρηση στην ολοκλήρωση διαδικασίας επιλογής προσωπικού, βάσει προκήρυξης εκδοθείσας το έτος 2008 (υπόθεση 140579/2011). Κατά τη διερεύνηση, ο Συνήγορος απηύθυνε σειρά εγγράφων στον εκάστοτε Υπουργό Δικαιοσύνης, επισημαίνοντας ότι εκκρεμεί η αποδοχή ή μη γνωμοδότησης του ΝΣΚ για το θέμα από τον Οκτώβριο του 2010. Ωστόσο, ακόμη δεν έχει υπάρξει ανταπόκριση.

Άλλο παράδειγμα είναι η περίπτωση της –εκδοθείσας από τον Μάιο του 2012– γνωμοδότησης 302/2012 του Γ' Τμήματος του ΝΣΚ, που αφορά την αθροιστική χορήγηση του υπολοίπου των διευκολύνσεων ανατροφής προηγούμενου τέκνου, μετά την απόκτηση νέου τέκνου από γονείς εκπαιδευτικούς (υπόθεση 140841/2011).

Έπειτα από ενάμιση χρόνο αναμονής, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης αποφάσισε να προχωρήσει στην έκδοση εγκυκλίου όπου συμπεριέλαβε το σκεπτικό της γνωμοδότησης, χωρίς αυτή ακόμη να έχει γίνει αποδεκτή από τον υπουργό (βλ. «Δημόσιος τομέας», στο «Φύλο και εργασιακές σχέσεις»).

Περαιτέρω, ο Συνήγορος ζήτησε την ανάκληση της υπ' αριθμ. 211/2010 γνωμοδότησης του ΝΣΚ, που αφορά την άρνηση χορήγησης επιπλέον μειωμένου ωραρίου στους εκπαιδευτικούς για τέταρτο τέκνο. Η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας υπέβαλε σχετικό υπηρεσιακό σημείωμα στο γραφείο του αρμόδιου υπουργού στις 22.2.2012, το οποίο δεν έχει ακόμη απαντηθεί, ενώ η εκπαιδευτικός που είχε απευθυνθεί στον Συνήγορο έχει ήδη απολέσει την προθεσμία λόγω της ηλικίας του τέκνου (υπόθεση 119669/2009).

Ο Συνήγορος θεωρεί ότι οι καθυστερήσεις αυτές αποτελούν σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και καταλήγουν να υποβαθμίζουν τον ρόλο του ΝΣΚ στη διευκρίνιση σειράς θεμάτων, με επιπτώσεις στους πολίτες. Γι' αυτό άλλωστε ο Συνήγορος ζήτησε, στο πλαίσιο προτάσεων βελτίωσης και απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών που απηύθυνε στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης με ειδική έκθεση\* (βλ. «Ειδικές εκθέσεις», στο «Οι δραστηριότητες της χρονιάς»), την επίσπευση της διαδικασίας αποδοχής ή μη των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ από τα κατά περίπτωση αρμόδια όργανα, προτείνοντας συγκεκριμένο χρονικό όριο δύο μηνών, το ανώτατο.

Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία, στον ιστότοπο του Συνηγούρου [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

Οι αστερίσκοι [\*] μέσα στο κείμενο παραπέμπουν σε κατάλογο συνδέσμων ([www.synigoros.gr/?i=stp.el.links2013](http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.links2013)) όπου μπορείτε να βρείτε σχετικά αναρτημένα έγγραφα.

2. Υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.32/1637/οικ./27.6.2012.