

Αθήνα, Οκτωβρίου 2002
Αριθμ. Πρωτ. 16059/9.8.02

Κύριο Κωνσταντίνο Σκανδαλίδη
Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΤΚ 10192 ΑΘΗΝΑ

ΠΟΡΙΣΜΑ

(άρθρο 4, παρ.6 Ν. 2477/1997- ΦΕΚ 59 Α')

ΘΕΜΑ: ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ, ΠΑΡ. 2 Ν. 2690/1999 ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Στον Συνήγορο του Πολίτη έχουν κατατεθεί αναφορές πολιτών που αφορούν την Επιτροπή του άρθρου δευτέρου παρ. 2 του ν. 2690/99 του ΥΠΕΣΔΔΑ και τις αντίστοιχες ανά Περιφέρεια Επιτροπές (πρώην Ειδική Επιτροπή Εφαρμογής Διατάξεων του άρθρου 5 Ν. 1943/91). Οι αναφορές στρέφονται γενικά γύρω από τα ακόλουθα ζητήματα:

Πρώτον, τη δυστροπία ή υπερημερία της διοίκησης να συμμορφωθεί με το περιεχόμενο των αποφάσεων των Επιτροπών, όταν οι τελευταίες αποφασίζουν την καταβολή χρηματικού ποσού σε πολίτες για παραβίαση των σχετικών διατάξεων, και *δεύτερον*, τις διαμαρτυρίες των πολιτών, σε περιπτώσεις όπου οι Επιτροπές απορρίπτουν τα αιτήματά τους, εκτιμώντας ότι δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 1943/91 προϋποθέσεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη στην πρώτη ως άνω κατηγορία παρείχε τις διαμεσολαβητικές του υπηρεσίες στους προσφεύγοντες πολίτες και δι'αυτών στις εν λόγω Επιτροπές, τις περισσότερες φορές επιτυχώς, καθώς οι εκάστοτε φορείς, κατόπιν της διαμεσολάβησής μας, κατά κανόνα συμμορφώνονταν.

Σε ό,τι αφορά την δεύτερη κατηγορία, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στις αρμόδιες Επιτροπές, ζητώντας την επανάληψη της διαδικασίας, εφόσον έκρινε ότι οι ισχυρισμοί των πολιτών που προσέφυγαν εναντίον των αποφάσεων των Επιτροπών ήταν βάσιμοι. Κατόπιν αυτών, οδηγήθηκε στη σύνταξη του παρόντος, ύστερα από την άσκηση των διαμεσολαβητικών του υπηρεσιών και από απάντηση που δέχθηκε από την αρμόδια για τις κεντρικές υπηρεσίες Υπουργείων Επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ, η οποία σε έγγραφό της¹ απεφάνθη *ότι δεν μπορεί κατά*

¹ Πρβλ. Πρακτικά της 28^{ης} Συνεδρίασεως της Επιτροπής του άρθρου δευτέρου παρ. 2 ν. 2690/1999 της 25^{ης} Ιουλίου 2000

νόμο να επανέλθει και επανεξετάσει την αίτηση του πολίτη. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή προβαίνει στις ακόλουθες διατυπώσεις:

«Από τις [ιδρυτικές τους] διατάξεις προκύπτει ότι οι αποφάσεις των Επιτροπών έχουν οιονεί δικαιοδοτικό χαρακτήρα, από την τελευταία δε, κυρίως διάταξη,² που επιβάλλει την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης της αίτησης και καταβολής της αποζημίωσης, όπου αυτή επιδικάζεται σε βραχύτατη προθεσμία, συνάγεται ότι οι αποφάσεις αυτές είναι οριστικές και δεν ανακαλούνται, δεν συγχωρείται δε κατ' αυτών, ως εκ του χαρακτήρα τους αυτού, ούτε η άσκηση αιτήσεως θεραπείας. Τέτοια αίτηση θεραπείας δεν προβλέπεται εν προκειμένου ρητώς, ενώ εξ άλλου οι ανωτέρω διατάξεις, που διέπουν την αρμοδιότητα και τη λειτουργία των Επιτροπών είναι ειδικές και ως τέτοιες κασιχύουν των γενικών διατάξεων του άρθρου 22 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. (...) Κατόπιν των ανωτέρω η Επιτροπή, ασχέτως της ορθότητας ή μη της αποφάσεως της, καθώς και της υπαγωγής της ή μη στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη για θέματα αναγόμενα στην εξενεχθείσα κρίση της, αποφαίνεται ότι δεν μπορεί κατά νόμο να επανέλθει και επανεξετάσει την ως άνω αίτηση.»

Επί του προηγούμενου, επισημαίνουμε τα εξής:

A. Ο ισχυρισμός ότι οι αποφάσεις των Επιτροπών έχουν οιονεί δικαιοδοτικό χαρακτήρα είναι εν μέρει βάσιμος. Όντως, τα όργανα της διοίκησης, ανάμεσα στις πολυσχιδείς τους αρμοδιότητες, υπό την ευρεία έννοια μπορούν να «αποδίδουν δικαιοσύνη» τέμνοντας διαφορές ανάμεσα στους πολίτες και το κράτος: κατά μείζονα λόγο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και άλλες υπηρεσίες του δημοσίου αποφασίζουν την παροχή αποζημίωσης όταν εκτιμήσουν ότι με τις πράξεις ή παραλείψεις τους ευθύνονται για υλική ή ηθική βλάβη που προκάλεσαν στους χρήστες των υπηρεσιών τους. Εάν λοιπόν θεωρηθούν ως οιονεί δικαιοδοτικού χαρακτήρα οι αποφάσεις των συγκεκριμένων Επιτροπών, δεν υπάρχει κανείς λόγος να μην θεωρηθεί παρόμοιου χαρακτήρα η απόφαση ενός δημοτικού συμβουλίου να αποδώσει αποζημίωση σε πολίτη του οποίου το όχημα υπέστη ζημιές λόγω κακοτεχνιών στο οδόστρωμα. Και οι δύο αποφάσεις είναι διοικητικές πράξεις και κατεξοχήν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο τελευταίος παρέχει τις διαμεσολαβητικές του υπηρεσίες, όταν εκτιμήσει ότι το αίτημα των πολιτών είναι σύννομο και ότι η παράλειψη της διοίκησης είτε παραβιάζει τη νομιμότητα είτε τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Είναι επίσης αυτονόητο ότι ανάλογου «οιονεί δικαιοδοτικού» χαρακτήρα καθήκοντα ασκεί η διοίκηση στις περιπτώσεις που προβλέπεται από το νόμο η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

Επικουρικώς, να τονιστεί ότι ουδέν στη σύνθεση των Επιτροπών του άρθρου δευτέρου παρ. 2 του ν. 2690/99 του ΥΠΕΣΔΔΑ δεν προσιδιάζει δικαιοδοτικού οργάνου. Το άρθρο 33 του ν. 2690 που καταργεί τις προηγούμενες σχετικές διατάξεις του ν. 1943 προβλέπει πως «[μ]ε απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών καθορίζεται ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών της Επιτροπής» και αντιστοίχως «[μ]ε απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας καθορίζεται ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών της Επιτροπής».

Για τους παραπάνω λόγους, ο ισχυρισμός περί οιονεί δικαιοδοτικού χαρακτήρα των αποφάσεων των Επιτροπών – που αποσκοπεί στο να καταλήξει σε εξαίρεση από κανονικές διαδικασίες διοικητικού ελέγχου - είναι προϊόν συλλογισμού μείζονος πολιτειακής σύγχυσης. Εάν συνέβαινε κάθε όργανο, το οποίο έχει αρμοδιότητες να τέμνει διαφορές ανάμεσα στους πολίτες και τη διοίκηση, να έχριζε τις αποφάσεις του

² Εννοεί το προτελευταίο εδάφιο της παρ. 13 του ίδιου άρθρου, όπως αντικαταστάθηκε από με το άρθρο δεύτερο παρ. 2β του ν. 2690/1999, σύμφωνα με το οποίο «η διαδικασία εξέτασης των υποβαλλόμενων αιτημάτων και καταβολής της αποζημίωσης, όπου αυτή απαιτείται, ολοκληρώνεται σε διάστημα εξήντα ημερών από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης του πολίτη».

«οιονεί δικαιοδοτικές» με σκοπό να τις ορίσει ως «οριστικές» και αποτέλεσμα να αυτοτίθεται εκτός μηχανισμών διοικητικής λογοδοσίας, τότε μεμιάς θα κατέρρευε η όποια έννοια διοικητικού ελέγχου.

Β. Ο ισχυρισμός ότι οι αποφάσεις των εν λόγω Επιτροπών είναι οριστικές και δεν ανακαλούνται ούτε συγχωρείται κατ' αυτών η άσκηση αιτήσεως θεραπείας, επειδή η διαδικασία ενώπιον τους ολοκληρώνεται με την εξέταση της αίτησης και της απόφασης για την καταβολή αποζημίωσης εντός 60 ημερών είναι νομικά απαράδεκτος και λογικά ασύλληπτος. Εάν η υποχρέωση της διοίκησης να εξετάσει τα αιτήματα των πολιτών εντός της προθεσμίας των 60 ημερών, που εξ άλλου είναι και αυτή που γενικά προβλέπεται από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οδηγούσε στην απόσβεση του δικαιώματος του πολίτη να ζητήσει την επανεξέταση του αιτήματος του, τότε θα είχαμε a priori αντισυνταγματική κατάργηση του δικαιώματος διοικητικής προσφυγής (άρθρο 10 Συντάγματος).

Γ. Ο ισχυρισμός, επίσης, ότι η αίτηση θεραπείας δεν προβλέπεται ρητώς και ότι οι διατάξεις που διέπουν την αρμοδιότητα και τη λειτουργία των Επιτροπών είναι ειδικές και ως τέτοιες κασιχύνουν των γενικών διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι νομικά απαράδεκτος. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας ισχύει άνευ ετέρου, εκτός εάν προβλέπεται ρητή εξαίρεση από τις διατάξεις του. Με τέτοιου είδους εξαίρεση ο νόμος προικοδότησε τις Ανεξάρτητες Αρχές, και για το λόγο αυτό ο συντακτικός νομοθέτης τις ονομάζει «Ανεξάρτητες». Η δε λειτουργική τους ανεξαρτησία προβλέπεται ρητώς στις διατάξεις των ιδρυτικών τους νόμων. Επίσης, μάλλον δεν περιττεύει να θυμίσουμε πως η γενική αρχή υπεροχής του ειδικού έναντι του γενικού κανόνα δικαίου ισχύει μεταξύ πηγών δικαίου που ανήκουν στην ίδια βαθμίδα ιεραρχίας και όχι μεταξύ ανισότιμων κανόνων. Τυχόν καταστρατήγηση του προηγούμενου οδηγεί σε παράλυση της έννομης τάξης.

Επομένως, η απόφαση της Επιτροπής ότι δεν δύναται να επανέλθει και να επανεξετάσει τις αιτήσεις των ενδιαφερομένων κρίνεται ως αντισυνταγματική. Ο δε υπαινιγμός περί μη υπαγωγής της στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τον ιδρυτικό νόμο του Συνηγόρου (2477/97), το άρθρο 3, παρ. 2 του οποίου προβλέπει πως *«[ο] Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων»*, ενώ σύμφωνα με την παρ. 1 του ίδιου άρθρου *«... στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται οι δικαστικές αρχές»*.

Οι αποφάσεις της Επιτροπής είναι διοικητικές πράξεις, ενέργειες που θέτουν κανόνες δικαίου με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, (πρβλ. παραπάνω υπό Α) και ως τέτοιες υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη, από την πλευρά του, δεν καλείται να υποκαταστήσει τις Επιτροπές στο καθαυτό περιεχόμενο της κρίσης τους, ούτε να καταστεί δευτεροβάθμιο όργανο επί των κρίσεων αυτών. Για το λόγο αυτό, ουδέποτε επιχείρησε να υπαγορεύσει στις Επιτροπές το ύψος του αποδιδόμενου στους πολίτες ποσού. Αυτό δε, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου, κατά την άποψη της Αρχής, οι εκάστοτε αποφάσεις των Επιτροπών δημιουργούσαν εύλογα το αίσθημα μιας δυσαναλογίας ανάμεσα στη συμβολική ικανοποίηση που παρέχεται από το ποσό της αποζημίωσης και την αναγνώριση της κακοδιοίκησης που τελέσθηκε σε βάρος των πολιτών.

Στο πλαίσιο των παραπάνω, το ό,τι ο Συνήγορος του Πολίτη κατά κανόνα επιφυλάσσεται να αξιολογήσει το ουσιαστικό περιεχόμενο των κρίσεων των Επιτροπών, δεν ισοδυναμεί με τον αποκλεισμό του από τον έλεγχο των περιπτώσεων, όπου:

α) οι απορριπτικές αποφάσεις των Επιτροπών είναι παντελώς αναιτιολόγητες,

β) είναι προφανώς παράνομες, και

γ) με επιχειρήματα που αντλούνται από το χώρο άσκησης ατομικής ευθύνης – κυρίως αμέλειας ή αδυναμίας - των δημοσίων λειτουργών, αποκλείουν την αντικειμενική ευθύνη της διοίκησης για καθυστερήσεις που παραβιάζουν τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Σε αυτές τις φαινομενικά πιο σύνθετες περιπτώσεις, οι Επιτροπές δεν αρκούνται στη διαπίστωση της μη τήρησης της προθεσμίας, όπως τις καλεί ο νόμος (πρβλ. παρ. 8 του άρθρου 5 1943/1991), αλλά προβαίνουν σε κρίσεις απαλλακτικές της ευθύνης της διοίκησης για λόγους που αφορούν τη (μη) υπαιτιότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Κλείνοντας το παρόν, ο Συνήγορος του Πολίτη επιθυμεί επίσης να επιστήσει την προσοχή σας σε ένα ακόμη δεδομένο το οποίο, κατά την κρίση της Αρχής, χρίζει βελτίωσης στη δράση των συγκεκριμένων οργάνων. Μολονότι οι Επιτροπές αυτές διεκδικούν για τις αποφάσεις τους οιονεί δικαιοδοτικό χαρακτήρα, προκαλεί απορία ότι οι όποιες κρίσεις τους κινούνται αξιολογικά σε ένα απόλυτο κενό κανόνων ή έστω κατευθύνσεων. Επίσης, από την έως τώρα εμπειρία μας φαίνεται πως, ελλείψει δεσμευτικού νομικού πλαισίου, οι Επιτροπές αυτές συγκαλούνται σε απολύτως άτακτα και μεγάλα χρονικά διαστήματα (έως και δύο ετών), η παρέλευση των οποίων εύλογα προκαλεί τη θυμηδία των πολιτών.

Επ'αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει ενδεχομένως δια κανονιστικής πράξης της διοίκησης την ενίσχυση του κανονιστικού πλαισίου δράσης των οργάνων αυτών, μέσω της εισαγωγής ορισμένων σταθερών πλην όμως όχι άκαμπτων κριτηρίων αξιολόγησης της κάθε αίτησης αποζημίωσης, βάσει των οποίων η Επιτροπή καλείται να αιτιολογεί την κρίση της. Αυτά τα κριτήρια είναι:

α) το χρονικό διάστημα καθυστέρησης για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης

β) το μέγεθος της επιγενόμενης υλικής ή ηθικής βλάβης στον πολίτη από την καθυστέρηση

γ) επικουρικώς, ο βαθμός αμέλειας της διοίκησης ή αντιστρόφως η αιτιολογημένη επίκληση ανωτέρας βίας για τη μη διεκπεραίωση της υπόθεσης

Επιπροσθέτως, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει γίνει αποδέκτης διαμαρτυριών για τη καθυστέρηση σύγκλισης των εν λόγω επιτροπών. Ενδεικτικά μπορούμε να επισημάνουμε καθυστέρηση έως και 2 ετών. Κατόπιν αυτού θεωρούμε επιβεβλημένο τον απόλυτο σεβασμό της προθεσμίας των 60 ημερών του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και στις περιπτώσεις δε που εντοπίζεται άπρακτη παρέλευση αυτού του διαστήματος οι Επιτροπές οφείλουν να αιτιολογούν ειδικά την καθυστέρηση αυτή.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι στη διάθεσή σας για διευκρινήσεις επί του περιεχομένου του παρόντος, όπως επίσης για οποιοδήποτε περαιτέρω συνδρομή του για την υλοποίησή του.

Με τιμή,

Αλίκη Κουτσουμάρη
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση:

1. ΥΠΕΣΔΔΑ
Διεύθυνση Σχέσεων Κράτους -Πολίτη
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
2. Περιφέρεια Αττικής – Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
3. Περιφέρεια Ανατ. Μακεδονίας – Θράκης
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Γ. Κακουλίδου 1 – ΤΚ: 69 100 ΚΟΜΟΤΗΝΗ
4. Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Καθηγητή Ρωσιδίου 11 – κ' Τάκη Οικονομίδη 1
ΤΚ: 54 008
5. Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Πνευματικό Κέντρο – ΤΚ: 50 100 - ΚΟΖΑΝΗ
6. Περιφέρεια Ηπείρου
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Βορείου Ηπείρου 20 – ΤΚ: 45 333
7. Περιφέρεια Θεσσαλίας
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Σωκράτους 111 – ΤΚ: 41 336
8. Περιφέρεια Ιονίων Νήσων
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Εθνικής Παλαιοκαστρίτσας – Αλυκές Ποταμού- ΤΚ: 49 100
9. Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδος
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Εθνική Οδός Πατρών- Αθηνών 28 – ΤΚ: 26 441
10. Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδος
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Υψηλάντου 1 – ΤΚ: 35 100
11. Περιφέρεια Πελοποννήσου
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Τέρμα Ερυθρού Σταυρού – Τρίπολη- ΤΚ: 22 100
12. Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Κουντουριώτη 77 – ΤΚ: 81 100 – Μυτιλήνη
13. Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Επτανήσου 35 – ΤΚ: 84 100 – Ερμούπολης Σύρου
14. Περιφέρεια Κρήτης
Επιτροπή του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2690/1999
Πλατεία Κουντουριώτη – ΤΚ: 71 202 - Ηράκλειο