

Αθήνα, 9 Μαρτίου 2009
Αρ.Πρωτ.: 688
Ειδικός Επιστήμονας: Χρ.
Παπαστυλιανός
~~Τηλέφωνο:---~~

Προς τον Υπουργό Εσωτερικών
καθηγητή κύριο Προκόπη Παυλόπουλο
Βασιλίσσης Σοφίας 15
106.74 Αθήνα

ΠΟΡΙΣΜΑ

ΘΕΜΑ : «Οι Προθεσμίες διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη διοίκηση και η επιδίκαση αποζημίωσης από τις επιτροπές του άρθρου 5 του ν. 1943/1991»

Ο Συνήγορος του Πολίτη [Σ.τ.Π εφεξής], στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 παρ 9 του Συντάγματος και τον ν. 3094/2003, εξέτασε κατά την τελευταία πενταετία 25 αναφορές, με τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι ζήτησαν τη διαμεσολάβηση της Αρχής σχετικά με την επιδίκαση και καταβολή αποζημίωσης λόγω καθυστέρησης διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη διοίκηση, από τις επιτροπές του άρθρου 5 του ν.1943/1991.

1. Ιστορικό των Υποθέσεων

Σύμφωνα με το ιστορικό των υποθέσεων οι πολίτες ζήτησαν τη διαμεσολάβηση της Αρχής επειδή : α) οι επιτροπές δεν επιδίκασαν αποζημίωση παρά το γεγονός της μη εμπρόθεσμης διεκπεραίωσης των υποθέσεων από τη διοίκηση [15 αναφορές], β) οι δημόσιες υπηρεσίες αρνήθηκαν να εφαρμόσουν απόφαση της επιτροπής, η οποία επιδίκαζε αποζημίωση [6 αναφορές], και γ) η επιτροπή καθυστέρησε πέρα από δύο μήνες στην έκδοση απόφασης [4 αναφορές].

Η αιτιολογία των επιτροπών για τη μη χορήγηση αποζημίωσης στους ενδιαφερόμενους παρά τη μη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους από τη διοίκηση εντός της 50ήμερης προθεσμίας, βασίζεται είτε στην ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 4 παρ 1εδ.7 του ν. 2690/1999, η οποία ορίζει ότι η αποζημίωση είναι πλήρης, είτε στην ερμηνεία των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας περί χορήγησης εγγράφων και των σχετικών υποχρεώσεων της διοίκησης.

i. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, η έννοια της πλήρους αποζημίωσης καλύπτει κάθε θετική και αποθετική ζημία του διοικούμενου, η οποία προκλήθηκε από την καθυστέρηση, σε περίπτωση που αποδεικνύεται ότι η υπέρβαση της προθεσμίας έγινε αιτία πρόκλησης υλικής ή ηθικής βλάβης [σ.2 εισηγητικής έκθεσης]. Στις περιπτώσεις που εξέτασε ο Σ.τ.Π, οι επιτροπές, ερμηνεύοντας τον όρο «πλήρης αποζημίωση» σε συνδυασμό με την εισηγητική έκθεση, θέτουν ως προϋπόθεση χορήγησης αποζημίωσης την ύπαρξη ηθικής βλάβης. Η προϋπόθεση της ύπαρξης ηθικής βλάβης είτε τίθεται από τις επιτροπές στο σκεπτικό της απόφασης, είτε αναφέρεται από τις επιτροπές στα απαντητικά προς τον Σ.τ.Π έγγραφα. Ωστόσο, η συγκεκριμένη ερμηνεία της διάταξης, καίτοι υποστηρίζεται από την εισηγητική έκθεση, θέτει κατά την γνώμη της Αρχής μια προϋπόθεση χορήγησης αποζημίωσης η οποία δεν εναρμονίζεται με τις οικείες συνταγματικές διατάξεις [αρθ.10 παρ 3 εδβ [*«Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα όπως ο νόμος ορίζει»*]] περί τήρησης προθεσμιών από τη διοίκηση κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων, και ως εκ τούτου θεωρείται μορφή κακοδιοίκησης [κατωτέρω σημείο 2.2].

ii.Στις περιπτώσεις που η άρνηση της επιτροπής βασίστηκε στην ερμηνεία των διατάξεων του Κ.Δ.Δ/ας περί χορήγησης εγγράφων, ο Σ.τ.Π διαπίστωσε ότι, δια της ερμηνείας των σχετικών διατάξεων από τις επιτροπές, η έλλειψη άμεσου ή ειδικού ενδιαφέροντος του αιτούντος τη χορήγηση των εγγράφων, συνιστά λόγο απαλλαγής της διοίκησης από την υποχρέωση απάντησης στο αίτημα, απαλλαγή η οποία κατά την γνώμη της Αρχής δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο[κατωτέρω σημείο 2.3].

Όσον αφορά τις υπόλοιπες κατηγορίες υποθέσεων, από τις περιπτώσεις μη εφαρμογής από τη διοίκηση των αποφάσεων των επιτροπών, οι τέσσερις έχουν ήδη περαιωθεί με συμμόρφωση της διοίκησης στις συστάσεις της Αρχής, ενώ οι υποθέσεις της τρίτης κατηγορίας [καθυστέρηση της επιτροπής] είτε ολοκληρώθηκαν με τη διαμεσολάβηση της Αρχής, είτε δεν υπήρξε αντικείμενο διαμεσολάβησης, καθώς ο ενδιαφερόμενος προσέφυγε στον Σ.τ.Π μετά την λήψη της απόφασης της επιτροπής ζητώντας από τον Σ.τ.Π να ελέγξει εκ των υστέρων τη νομιμότητα των ενεργειών της [κατωτέρω σημεία 2.4,2.5]. Πρέπει να επισημανθεί επίσης ότι κατά την εξέταση των σχετικών υποθέσεων προέκυψε ότι σε αρκετές περιπτώσεις η διοίκηση έδρασε σύννομα, καθώς η προθεσμία των 50 ημερών είχε επεκταθεί με Υπουργική Απόφαση. Ωστόσο, η σχετική δυνατότητα προκαλεί κατά την άποψη της Αρχής, υπό προϋποθέσεις φαινόμενα κακοδιοίκησης [κατωτέρω σημείο 2.1], τα οποία επισημάνονται με το παρόν πόρισμα.

2. Γενικότερες διαπιστώσεις του Σ.τ.Π ως προς το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο διεκπεραίωσης των υποθέσεων από τη διοίκηση

2.1 Δυνατότητα του κανονιστικού νομοθέτη να επεκτείνει την προθεσμία των 50 ημερών

Με τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του ν.2690/1999 [όπως τροποποιήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 6 παρ.1 του ν.3242/2004] καθορίζεται προθεσμία 50 ημερών στις δημόσιες υπηρεσίες για να αποφαινούνται επί αιτημάτων των πολιτών. Η συγκεκριμένη προθεσμία τέθηκε κατ'εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 10 παρ 3 του Συντάγματος, η οποία θέτει ως μέγιστη προθεσμία για την εκ μέρους της διοίκησης παροχή πληροφοριών και τη χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων τις 60 ημέρες. Ωστόσο, το εδάφιο β της διάταξης του άρθρου 4 παρ.1 του ν. 2690/1999 ορίζει ότι *«Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζεται κατά περίπτωση διαφορετική προθεσμία εφόσον το επιβάλλουν ειδικοί λόγοι που αναφέρονται ρητώς σε αυτήν»*. Βάσει αυτής της διάταξης έχει εκδοθεί σειρά από Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις [ΚΥΑ εφεξής] οι οποίες ορίζουν διαφορετικές προθεσμίες.

Όσον αφορά τις προθεσμίες που τίθενται από τις ανωτέρω ΚΥΑ, οι παρατηρήσεις της Αρχής είναι οι ακόλουθες:

α) Ενώ, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 4παρ 1 εδ β, απαιτείται να υπάρχουν ειδικοί λόγοι που να επιβάλλουν την επέκταση της προθεσμίας των 50 ημερών, υπάρχουν ΚΥΑ, όπως για παράδειγμα η υπ.αριθμ. 800/2005/ΦΕΚ Β/280/2005 (*«Ορισμός μεγαλύτερης προθεσμίας στη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών με τον ΟΑΕΔ»*), στην οποία ο λόγος για τον καθορισμό μεγαλύτερης προθεσμίας είναι ότι απαιτείται *«να δοθεί επαρκής χρόνος στα αρμόδια όργανα για πλήρη διερεύνηση των κατά περίπτωση υποθέσεων, οι οποίες διακρίνονται για τη σοβαρότητα τους και επειδή για την προσήκουσα αντιμετώπισή τους απαιτούν μείζονα της συνήθους απασχόλησης»*. Παρόμοιες παρατηρήσεις μπορούν να γίνουν και για την προθεσμία 90 ημερών που προβλέπει η ΚΥΑ 839/2004 ΦΕΚ/Β/10.12.2004 για τις υποθέσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών η διεκπεραίωση των οποίων απαιτεί *«ερμηνεία για πρώτη φορά διατάξεων που παρουσιάζουν ερμηνευτικά προβλήματα»*. Ως λόγος εξαίρεσης από την προθεσμία των 50 ημερών προβάλλεται *«η δυσκολία, η σοβαρότητα και η φύση των υποθέσεων»*. Τα ανωτέρω παραδείγματα αποτελούν χαρακτηριστικές περιπτώσεις παράθεσης γενικόλογων αιτιολογιών και όχι των «ειδικών λόγων» που απαιτεί ο νόμος.

β) Σε αρκετές περιπτώσεις ως λόγος για τον καθορισμό μεγαλύτερης προθεσμίας προβάλλεται η εμπλοκή περισσότερων υπηρεσιών στη διεκπεραίωση της υπόθεσης. Ωστόσο η συγκεκριμένη αιτιολογία μπορεί να ανταποκρίνεται σε μια πραγματική κατάσταση, μετακυλίνει όμως στους πολίτες δυσλειτουργίες της διοίκησης που θα μπορούσαν να θεραπευτούν με άλλο τρόπο, όπως είναι η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Χαρακτηριστικές είναι οι εξαιρέσεις που προβλέπει η ΚΥΑ 839/2004 ΦΕΚ/Β/10.12.2004, σχετικά με υποθέσεις του Υπουργείου Οικονομικών, η διεκπεραίωση των οποίων απαιτεί προηγούμενη ενέργεια φορολογικού ελέγχου ή έρευνας από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές ή συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από τις αρμόδιες Δ.Ο.Υ και άλλες υπηρεσίες ή φορείς. Η αιτιολογία εξαίρεσης είναι «ο μεγάλος όγκος εργασίας των ελεγκτικών υπηρεσιών του Υπουργείου» και «η χρονοβόρα διαδικασία συλλογής και εξέτασης των σχετικών στοιχείων». Ο Σ.τ.Π δεν αμφισβητεί ότι η ορθή διεκπεραίωση αυτών των υποθέσεων απαιτεί πιθανόν χρόνο μεγαλύτερο των 50 ημερών. Επιθυμεί ωστόσο να επισημάνει ότι αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα οργανωτικών και λειτουργικών προβλημάτων της διοίκησης το κόστος των οποίων επιβαρύνει αδιακρίτως τους διοικούμενους, ανεξάρτητα από τον βαθμό επιμέλειας που οι ίδιοι έχουν επιδείξει κατά τη διαδικασία διεκπεραίωσης της υπόθεσης που τους αφορά.

Η άποψη της Αρχής σχετικά με τις προβλεπόμενες εξαιρέσεις και το νομικό τους θεμέλιο [τη διάταξη του αρθ.4παρ 1 εδ.2 του ν.2690/1999] είναι η ακόλουθη.

Η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 10 παρ 3 του Συντάγματος, ορίζει ότι «η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα των πολιτών, στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγησης εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως ο νόμος ορίζει». Η διάταξη αυτή κατοχυρώνει ένα συνταγματικά επίκαιρο χρόνο διεκπεραίωσης των διοικητικών υποθέσεων, είτε αυτές αφορούν χορήγηση πληροφοριών ή εγγράφων είτε απάντηση επί αιτήσεων. Η προθεσμία των 60 ημερών τέθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη ως μέγιστο χρονικό όριο της υποχρέωσης της διοίκησης για σύντομη ενέργεια και απάντηση που θέτει η διάταξη του άρθρου 10 παρ.1 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του κράτους να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο». Εξειδικεύει δηλαδή τον όρο «σύντομα».

Η επιφύλαξη του νόμου που εμπεριέχεται και στη διάταξη του άρθρου 10 παρ.3 του Συντάγματος έχει κατά την άποψη της Αρχής ρυθμιστικό και όχι περιοριστικό του δικαιώματος της αναφοράς περιεχόμενο. Υπέρ αυτού του συμπεράσματος συνηγορούν η αλλαγή στη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, σύμφωνα με την οποία η σχετική υποχρέωση της διοίκησης υφίσταται «όπως ο νόμος ορίζει» και όχι «εφόσον τούτο προβλέπεται υπό του νόμου,» όπως όριζε η διάταξη με την προηγούμενη της διατύπωση, αλλά και η ιστορική βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη [βλ. ενδεικτικά Π.Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ.Β, β' αναθεωρημένη έκδοση, σ.1376 και αγόρευση Ε.Βενιζέλου στη Βουλή των Ελλήνων, περίοδος Θ', Σύνοδος Β', της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 1998, σ.90]. Συνεπώς, το χρονικό όριο για τη διεκπεραίωση υποθέσεων που εμπίπτουν σε μια από τις ανωτέρω κατηγορίες [παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και

βεβαιώσεων] σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 60 ημέρες. Όσον αφορά τις υπόλοιπες περιπτώσεις, η εξαίρεση από την προθεσμία των εξήντα ημερών μπορεί να είναι αποδεκτή μόνο σε όσες περιπτώσεις συντρέχουν τα ακόλουθα κριτήρια, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων [βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε 1325/2008, 3196/2000] ήτοι, πρόκειται για περιπτώσεις στις οποίες το διοικητικό όργανο πρέπει : α) να προβεί σε αναλυτικό έλεγχο του πραγματικού, β) στη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος ή γ) στην επιλογή μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων.

Ωστόσο, και σε αυτές τις περιπτώσεις δεν επιτρέπεται να αγνοηθεί, ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να συρρικνώσει την προστασία που απορρέει από το δικαίωμα, χωρίς να λαμβάνει υπόψη του τη διάταξη του άρθρου 25 παρ1 εδ.δ του Αναθεωρημένου Συντάγματος, η οποία ορίζει ότι *«οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας»*. Η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει οι περιορισμοί στην άσκηση δικαιωμάτων που θεσπίζονται από το νομοθέτη και τη διοίκηση να οριοθετούνται με βάση την προσφορότητα του μέτρου, την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα του λαμβανόμενου μέτρου ως προς το σκοπό που εξυπηρετείται. Υπό αυτή την έννοια, η διακριτή ευχέρεια του νομοθέτη να θέτει κατ' επιλογή του τη διεκπεραίωση ορισμένων υποθέσεων εκτός της συνταγματικά κατοχυρωμένης προθεσμίας, χωρίς την ταυτόχρονη νομοθετική πρόβλεψη ανώτατου χρονικού ορίου εντός του οποίου υφίσταται αυτή η διακριτική ευχέρεια, παραβιάζει κατά την άποψη της Αρχής την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον μάλιστα ο κανονιστικός νομοθέτης, κάνοντας χρήση της διακριτικής ευχέρειας που του παρέχει ο νόμος, έχει σε ορισμένες περιπτώσεις θεσπίσει εξαιρέσεις που φθάνουν μέχρι το ένα έτος.

2.2 Η ηθική βλάβη ως προϋπόθεση χορήγησης της αποζημίωσης

Η μη τήρηση της προθεσμίας συνεπάγεται δικαίωμα ειδικής αποζημίωσης, η οποία είναι πλήρης, καλύπτει δηλαδή τόσο την θετική όσο και την αποθετική ζημία [αρθ.7 ν.3242/2004]. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις οι πολίτες προσέφυγαν στον Σ.τ.Π επειδή οι επιτροπές του άρθρου 5 του ν.1943/1991 δεν επιδίκασαν αποζημίωση, καθώς έκριναν ότι οι ενδιαφερόμενοι, παρά την καθυστέρηση στη διεκπεραίωση της υπόθεσης ή στη λήψη απάντησης, δεν έχουν υποστεί ηθική βλάβη. Πρέπει καταρχάς να επισημανθεί ότι η ρύθμιση του ν.3242/2007 συντελεί στην αποτελεσματικότερη προστασία του διοικούμενου, καθώς η προηγούμενη πρόβλεψη του νομοθέτη [αρθ.4παρ.7 του ν.2690/1999] προέβλεπε την επιδίκαση συμβολικής αποζημίωσης ως απλή κύρωση σε βάρος της διοίκησης. Η διατύπωση της νέας διάταξης επιτρέπει στις επιτροπές να επιδικάσουν αποζημίωση όχι μόνο στις περιπτώσεις μη έγκαιρης διεκπεραίωσης και απάντησης, αλλά και στις περιπτώσεις πλημμελούς διεκπεραίωσης ή απάντησης, και επίσης να εκτιμήσουν την υλική ζημία που έχει υποστεί ο ενδιαφερόμενος, δυνατότητα που έχει αξιοποιηθεί από τις επιτροπές. Ωστόσο, η διατύπωση της διάταξης [καταβάλλεται στον αιτούντα...πλήρης αποζημίωση] καθώς και η εισηγητική έκθεση του νόμου 3242/2004 [*«Όπως έχει ήδη μνημονευθεί, η αποτελεσματικότητα της πρόβλεψης ρητών προθεσμιών... συνδέεται άρρηκτα με την καταβολή αποζημίωσης σε περίπτωση που αποδεικνύεται ότι η υπέρβαση τους έγινε αιτία πρόκλησης υλικής ή ηθικής βλάβης. Εισ.Εκθ. σ.2*], αφήνουν ανοιχτό το ερμηνευτικό ενδεχόμενο, η καθυστέρηση της διοίκησης να αποτελεί μια ανάμεσα σε πλείονες προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος για τη χορήγηση της αποζημίωσης.

Εάν αυτή ήταν η πρόθεση του νομοθέτη, δηλαδή η πάροδος της προθεσμίας των 50 ημερών να μην αποτελεί τη μόνη προϋπόθεση αποζημίωσης, τότε η απλή καθυστέρηση δε συνιστά περίπτωση ηθικής βλάβης που συνεπάγεται την επιδίκαση της αποζημίωσης. Αφήνει όμως στις επιτροπές ευρύτατη διακριτική ευχέρεια κατά την εξέταση υποθέσεων με αντικείμενο την απλή καθυστέρηση απάντησης ή διεκπεραίωσης, να αποφασίζουν κατά το δοκούν εάν η υπέρβαση της 50ήμερης προθεσμίας συνιστά αφεαυτής περίπτωση «ηθικής βλάβης» ή εάν απαιτείται η υπέρβαση να ξεπερνά κάποια επιπλέον χρονικά όρια πέρα από τις 50 ημέρες, έτσι ώστε να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην έννοια της ηθικής βλάβης, όπως αυτή έχει διαπλαστεί από τη νομολογία, δηλαδή τη βλάβη εξαιτίας των δυσάρεστων συναισθημάτων που προκαλούνται στον προσβληθέντα.

Συνεπώς, εάν πρόθεση του νομοθέτη ήταν να θεσπίσει ένα μαχητό τεκμήριο ηθικής βλάβης προς τον αιτούντα σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας που θέτει ο νόμος, τότε πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο νομοθέτης καταλείπει ευρεία διακριτική ευχέρεια στις επιτροπές, ως προς την εκτίμηση του κρίσιμου χρόνου η πάροδος του οποίου συνιστά πλήρωση της νομοτυπικής μορφής της ηθικής βλάβης. Σε διαφορετική περίπτωση, εάν δηλαδή ο νομοθέτης επιθυμούσε την εισαγωγή ενός αμάχητου τεκμηρίου ηθικής βλάβης στην περίπτωση παραβίασης της 50ήμερης προθεσμίας, τότε οι προθέσεις του δεν είναι σαφώς διατυπωμένες.

Η αποσαφήνιση του ζητήματος κρίνεται επιτακτική καθώς : α) υπάρχουν αντιφατικές αποφάσεις επιτροπών ως προς το ποιο είναι το κρίσιμο διάστημα υπέρβασης της προθεσμίας για την επιδίκαση αποζημίωσης [εάν δηλαδή αρκεί η πάροδος της 50ήμερης προθεσμίας ή όχι] και β) η αποζημίωση συνδέεται άρρηκτα με τη συνταγματική υποχρέωση διεκπεραίωσης των υποθέσεων από τη διοίκηση εντός ορισμένης προθεσμίας, και η χορήγησή της σύμφωνα με το συνταγματικό κείμενο δε συνοδεύεται από άλλες προϋποθέσεις πέρα από την πάροδο της προθεσμίας [*«Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα όπως ο νόμος ορίζει»*, αρθ.10παρ 3εδ.2 Σ]. Όπως δηλαδή προκύπτει από τη διατύπωση της συνταγματικής διάταξης, η ειδική χρηματική αποζημίωση αποτελεί κύρωση για την αδράνεια της διοίκησης και μόνη προϋπόθεση θεμελίωσης δικαιώματος ως προς τη χορήγηση της είναι η άπρακτη πάροδος της προθεσμίας.

2.3 Συσταλτική ερμηνεία των διατάξεων περί χορήγησης εγγράφων από τις επιτροπές

Άλλο ζήτημα που ανακύπτει από την εξέταση των αναφορών αφορά την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 5 του ν.2690/1999 σχετικά με τη χορήγηση εγγράφων. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο προσφεύγων στην επιτροπή διαμαρτύρεται επειδή δεν ικανοποιήθηκε αίτημα του περί χορήγησης εγγράφων, η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων είναι απαραίτητη προτού η επιτροπή καταλήξει σε κρίση σχετικά με το σύννομο ή μη χαρακτήρα των ενεργειών της διοίκησης. Ωστόσο, κατά τη διερεύνηση αναφορών που είχαν ως αντικείμενο την άρνηση της επιτροπής να επιδικάσει αποζημίωση παρά τη μη διεκπεραίωση του αιτήματος εντός της προθεσμίας που θέτει ο νόμος, υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες η άρνηση βασίστηκε σε μια συσταλτική ερμηνεία των σχετικών με τη χορήγηση εγγράφων διατάξεων και των υποχρεώσεων της διοίκησης που απορρέουν από αυτές. Για παράδειγμα, υπήρξαν δύο περιπτώσεις

στις οποίες η Επιτροπή στήριξε την απορριπτική της απόφαση στην έλλειψη άμεσου ενδιαφέροντος του αιτούντος. Σύμφωνα με τον τρόπο που η Επιτροπή ερμηνεύει τα άρθρα 4 παρ. 1 του ΚΔΔ/ας, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 παρ. 1 του Ν. 3242/04, και 5 παρ. 1 του ΚΔΔ/ας, «δεν υπάρχει υποχρέωση διεκπεραίωσης εντός ορισμένης προθεσμίας για αιτήσεις για τις οποίες δεν προκύπτει ότι συνδέονται με συγκεκριμένη υπόθεση του αιτούντος, [...] αφού δεν προκύπτει ότι το αίτημα προς την ελεγχόμενη υπηρεσία συνδέεται με συγκεκριμένη υπόθεση του αιτούντος».

Ο Συνήγορος του Πολίτη ωστόσο διαφωνεί με την ανωτέρω ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

Η διεκπεραίωση της υπόθεσης στην περίπτωση χορήγησης αντιγράφων διοικητικών εγγράφων συναρτάται με την έλλειψη ή μη άμεσου ή ειδικού ενδιαφέροντος, καθώς η κατά την κρίση της Διοίκησης ανυπαρξία ειδικού ή άμεσου ενδιαφέροντος μπορεί να αποτελέσει λόγο απόρριψης του αιτήματος. Ωστόσο η απόρριψη χρήζει του τύπου που ορίζει η διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 5 του ΚΔΔ, όπως ισχύει, δηλαδή «{η} απόρριψη του κατά τις παρ. 1 και 2 <ενν. του άρθρου 5> αιτήματος <πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερο μέσα σε είκοσι (20) μέρες από την υποβολή της αίτησης> [αρθρ. 11 παρ. 2 του Ν. 3230/04].

Κατά την άποψη του Σ.τ.Π, η επιτροπή, προκειμένου να αποφανθεί σχετικά με την αίτηση του ενδιαφερόμενου για την καταβολή αποζημίωσης λόγω μη τήρησης προθεσμίας στις περιπτώσεις μη ικανοποίησης αιτήματος χορήγησης εγγράφων, σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 του Ν. 3242/04, καλείται να διαγνώσει είτε την τήρηση της προθεσμίας για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης, δηλαδή της χορήγησης των αιτηθέντων διοικητικών εγγράφων, είτε την τήρηση της προθεσμίας της παρ. 6 του άρθρου 5 του ΚΔΔ, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση από το αρθρ. 11 παρ. 2 του Ν. 3230/04, δηλαδή της αιτιολογημένης απόρριψης του αιτήματος εκ μέρους της διοίκησης εντός 20 ημερών. Σε καμιά περίπτωση η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια να υποκαταστήσει τη διοίκηση στην κατά νόμο υποχρέωσή της να απαντήσει αιτιολογημένα εντός 20 ημερών σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος. Στο μέτρο που διαπιστώνεται έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους του αιτούντος, η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια να προβεί σε ιεραρχική υποκατάσταση της παράλειψης της διοίκησης και να προσφέρει με καθυστέρηση, την ελλείπουσα αιτιολογία που απαιτεί η διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 5 του ΚΔΔ/ας, όπως ισχύει. Πολύ περισσότερο μάλιστα που η έγκαιρη αιτιολογημένη απόρριψη, εφόσον είχε προβληθεί εγκαίρως από το αρμόδιο όργανο της διοίκησης και, στο μέτρο που από την ίδια την Επιτροπή κρινόταν ως σύννομη, θα ήταν σε θέση να απαλλάξει τη διοίκηση από την καταβολή της αποζημίωσης, σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 του Ν. 3242/04.

2.4 Μη εφαρμογή των αποφάσεων των επιτροπών από τη διοίκηση

Όπως προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση του ν. 3242/2004, με τον οποίο καθορίστηκε εκ νέου το νομικό πλαίσιο χορήγησης αποζημίωσης λόγω μη έγκαιρης διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη διοίκηση, σκοπός της αποζημίωσης είναι να καταστήσει αποτελεσματική την πρόβλεψη της τήρησης των προθεσμιών «ώστε αυτές να μην έχουν χαρακτήρα απλής προτροπής ή ευχολογίου». Ωστόσο, κατά την τελευταία πενταετία υπήρξαν αναφορές [6] πολιτών προς τον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή η διοίκηση αρνήθηκε να εφαρμόσει την απόφαση της επιτροπής. Σε τέσσερις περιπτώσεις η διοίκηση συμμορφώθηκε τελικά με τις συστάσεις του Σ.τ.Π, μια υπόθεση είναι εκκρεμής, ενώ σε μια περίπτωση η εμπλεκόμενη υπηρεσία [Ο.Α.Ε.Δ] δε συμμορφώθηκε προς τις προτάσεις της Αρχής. Επιπλέον, παρόμοιο ζήτημα έχει ανακύψει και με κατά τόπους υποκαταστήματα του Ι.Κ.Α, καθώς ο Συνήγορος του

Πολίτη έχει δεχθεί 4 αναφορές που αφορούν τη μη καταβολή επιδικασθείσας αποζημίωσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις η διοίκηση τελικά συμμορφώθηκε με τις συστάσεις της Αρχής.

Η άρνηση της διοίκησης να εφαρμόσει τις αποφάσεις άλλοτε μεν στερείται παντελώς αιτιολογίας ή προβάλλεται ως λόγος ότι θεωρεί εαυτήν αναρμόδια για την πληρωμή της αποζημίωσης, άλλοτε δε θεωρεί [Ο.Α.Ε.Δ] ότι η επιτροπή έσφαλε και δεν θα έπρεπε να επιδικάσει αποζημίωση στον πολίτη, επειδή κατά τους ισχυρισμούς της διοίκησης το αίτημα του ενδιαφερόμενου απαντήθηκε. Η κωλυσιεργία της διοίκησης συνιστά συνέχεια της αρχικής κακοδιοίκησης, η οποία προκάλεσε την προσφυγή του πολίτη στην επιτροπή και καθιστά την εφαρμογή του σχετικού νομικού πλαισίου ζήτημα που ανάγεται στη διακριτική της ευχέρεια της διοίκησης, χωρίς αυτό να προκύπτει από τις διατάξεις του κοινού νόμου ή του Συντάγματος. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητο να διασφαλιστεί με την λήψη των κατάλληλων μέτρων ότι μετά την επιδίκαση της αποζημίωσης δεν θα υφίσταται καμία δυνατότητα κωλυσιεργίας της διοίκησης ως προς την πληρωμή της αποζημίωσης.

2.5 Καθυστέρηση της επιτροπής να αποφανθεί επί αιτημάτων αποζημίωσης

Παρά τη σχετική πρόβλεψη του νομοθέτη ότι οι επιτροπές πρέπει να αποφαινόμενες επί αιτημάτων αποζημίωσης εντός δύο μηνών, πολίτες υπέβαλαν αναφορές στον Σ.τ.Π λόγω μη τήρησης αυτής της προθεσμίας. Ως λόγος καθυστέρησης από την πλευρά των επιτροπών προβάλλεται ότι υπάρχει μεγάλος φόρτος εργασίας ή ότι η προθεσμία, εντός της οποίας καλείται η επιτροπή να αποφανθεί, είναι ενδεικτική. Ο Σ.τ.Π δεν αρνείται την ύπαρξη προβλημάτων που σχετίζονται με την υποστελέχωση υπηρεσιών του δημοσίου, ούτε διαφωνεί ως προς το χαρακτηρισμό της προθεσμίας. Θα ήθελε όμως να επισημάνει ότι αποτελεί οξύμωρο σχήμα η λήψη μέτρων προς αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης να οδηγεί μερικές φορές σε νέες μορφές κακοδιοίκησης. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητη η λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων τα οποία θα επιτρέψουν στις επιτροπές να ανταποκριθούν στο έργο τους εντός των προθεσμιών.

3. Συμπεράσματα Προτάσεις

Ενόψει των ανωτέρω, ο Σ.τ.Π θεωρεί αναγκαίο να ληφθούν τα ακόλουθα μέτρα, έτσι ώστε η συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση της διοίκησης να διεκπεραιώνει τις υποθέσεις εντός συγκεκριμένων προθεσμιών και τα δικαιώματα των πολιτών που απορρέουν από αυτή να τύχουν αποτελεσματικότερης προστασίας:

A) Η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να θέτει ειδικότερες προθεσμίες διεκπεραίωσης υποθέσεων πρέπει να περιοριστεί και ως προς τις περιπτώσεις στις οποίες αυτό επιτρέπεται και ως προς τον χρόνο επέκτασης της προθεσμίας, έτσι ώστε η συνταγματική επιταγή με την οποία θεσπίζεται ένας επίκαιρος χρόνος δράσης της διοίκησης να καταστεί ουσιαστική. Ειδικότερα, η εξαίρεση πρέπει να προβλέπεται μόνον για τις κατηγορίες υποθέσεων στις οποίες το διοικητικό όργανο πρέπει να προβεί σε αναλυτικό έλεγχο του πραγματικού, στη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος ή στην επιλογή ανάμεσα σε περισσότερες νόμιμες λύσεις και δεν πρέπει να υπερβαίνει ένα ανώτατο χρονικό όριο έξι μηνών.

B) Η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1εδ.7 του ν.2690/1999 πρέπει να διατυπωθεί με τρόπο ο οποίος να καθιστά σαφές το εάν προϋπόθεση χορήγησης αποζημίωσης αποτελεί η ηθική βλάβη του αιτούντος ή μόνη η πάροδος της προθεσμίας.

Γ) Η αναδιατύπωση της σχετικής διάταξης πρέπει να αποσαφηνίζει επίσης, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι η αποζημίωση επιδικάζεται οσάκις η διοίκηση παρέλειψε να

τηρήσει τις εκ του νόμου προβλεπόμενες υποχρεώσεις, στις οποίες περιλαμβάνεται η ρητή και αιτιολογημένη απόρριψη του αιτήματος, ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έκρινε ότι το αίτημα του ενδιαφερόμενου δεν έπρεπε να ικανοποιηθεί.
Δ) Κρίνεται απαραίτητη η στελέχωση των επιτροπών και της διοικητικής δομής που υποστηρίζει το έργο τους με επαρκές προσωπικό, έτσι ώστε να μπορούν να εκπληρώσουν το έργο τους εντός των νομίμων προθεσμιών.

Με τιμή

Γιώργος Καμίνης
Συνήγορος του Πολίτη