



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

**Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη  
επί του νομοσχεδίου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής  
Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση  
της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"]  
- Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των  
ΦΟ.ΔΣ.Α - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των  
αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές  
διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ».**

Η Ανεξάρτητη Αρχή Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο,

- αφενός της αρμοδιότητάς της για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης<sup>1</sup>, οι οποίες εφαρμόζονται και κατά τη διαδικασία κατάρτισης και τροποποίησης νομοθετικών διατάξεων, και
- αφετέρου για έλεγχο και διαμεσολάβηση για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις επιχειρήσεις με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας<sup>2</sup>, στο πλαίσιο της συνταγματικής της αποστολής

επιδιώκει να εκφράσει με το παρόν τις απόψεις της σχετικά με την επιχειρούμενη μεταρρυθμιστική τομή στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το προαναφερθέν Σ/Ν, το οποίο κατατέθηκε στις 4/7/2018.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του αποστολής, έχοντας αποκτήσει πολυετή εμπειρία κατά τη διερεύνηση ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού αναφορών πολιτών, διαπιστώνει ότι κατά τα τελευταία έτη έχουν αναληφθεί συνεχείς νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ενδεικτικά, αναφέρουμε την Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων Ν. 3463/2006, το Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης, το Ν. 4071/2012 «Ρυθμίσεις για την Τοπική ανάπτυξη, της αυτοδιοίκησης και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, το Ν. 3979/11 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις - Ρυθμίσεις θεμάτων ΟΤΑ» και το Π.Δ. 75/2011 «Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας».

Σημειώνουμε, επίσης, ότι οι προαναφερόμενοι νόμοι έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί με διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες έχουν προκαλέσει σημαντικές ερμηνευτικές δυσκολίες ως προς την εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου<sup>3</sup>.

Ωστόσο, στο παρόν νομοσχέδιο δεν πραγματοποιείται κωδικοποίηση και συστηματοποίηση της νομοθεσίας<sup>4</sup> σχετικά με τα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αντίθετα διαπιστώνεται ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων 2 έως 132 του Σ/Ν αποτελούν είτε τροποποιήσεις είτε αντικαταστάσεις είτε προσθήκες του Ν. 3852/2010. Επιπλέον, σημειώνεται ότι σε συγκεκριμένες διατάξεις του σχεδίου νόμου προβλέπεται η έκδοση πλέον των είκοσι (20) Υπουργικών Αποφάσεων και λοιπών Κανονιστικών Πράξεων, προκειμένου αυτές να τεθούν σε εφαρμογή. **Τα ανωτέρω δεν συνάδουν με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, όπως αναλυτικά αναφέρονται στο άρθρο 2 του Ν. 4048/2012.**

Στο πλαίσιο αυτό, το νέο σχέδιο νόμου οφείλει να αντιμετωπίσει τα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης με το πνεύμα και τις επιταγές του σήμερα και να μην αποτελεί έναν ραπτάρχη

<sup>1</sup> Ν. 4048/2012 (Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης) άρθρα 2, 4 & 7.

<sup>2</sup> Άρθρα 1 παρ. 1, άρθρ. 3 παρ. 1 Ν. 3094/2003 (Α' 10), όπως ισχύουν.

<sup>3</sup> βλ. σχετ. το υπ' αρ. πρωτ. Φ. 1300.2/48622/03.11.2017 έγγραφο της Αρχής με θέμα: *Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου «Έλεγχος και Προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος»*, σελ. 1- 2, σχετικά με τις διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις, που έχουν προκαλέσει σημαντικές ερμηνευτικές δυσκολίες. <https://www.synigoros.gr/resources/20171222-eggrafo-stp-pros-ypourgous.pdf>

<sup>4</sup> βλ. σχετ. το υπ. αρ. πρωτ. Φ 1300.2/34879/22.09.2016 έγγραφο της Αρχής «*Λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος – προβλήματα χορήγησης*», σελ 12, σχετικά με τη σκοπιμότητα συστηματοποίησης και κωδικοποίησης της διαδικασίας αδειοδότησης. <https://www.synigoros.gr/resources/eggrafo-stp--34.pdf>

στον οποίο προστίθενται συνεχώς νέες διατάξεις, ενώ παραμένουν κάποιες παλαιότερες και παρωχημένες.

Πέραν των ανωτέρω, η χώρα μας επιδιώκοντας την εφαρμογή των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ), οφείλει να θέσει τις προτεραιότητές της αναφορικά με την Ατζέντα 2030 και να εφαρμόσει αποτελεσματικά τους ΣΒΑ μέσα από την κατάλληλη προσαρμογή τους στις εθνικές προτεραιότητες και ανάγκες. Η συμβολή τους είναι σημαντική για την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας, την εξάλειψη της φτώχειας και τη δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Η Ατζέντα 2030<sup>5</sup> προωθεί την ενσωμάτωση και των τριών διαστάσεων της βιώσιμης ανάπτυξης – κοινωνική, περιβαλλοντική και οικονομική – σε όλες τις τομεακές πολιτικές, ενώ παράλληλα προάγει τη διασύνδεση και τη συνοχή των σχετικών με τους ΣΒΑ πολιτικών και νομοθετικών πλαισίων.

**Η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, που επιδιώκει την εμπάθυνση της δημοκρατίας, την ενίσχυση της συμμετοχής και τη βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ **δεν μπορεί να μην διαπνέεται από τις αρχές που διατρέχουν την Ατζέντα 2030**. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Στόχος 11, οποίος μαζί με τους υποστόχους του αναφέρεται σε βιώσιμες και ασφαλείς πόλεις χωρίς αποκλεισμούς. Όμως, σχεδόν το σύνολο των στόχων μπορούν και οφείλουν να βρουν την εφαρμογή τους στην αυτοδιοικητική ανασυγκρότηση της χώρας, που επιχειρείται σήμερα με τον ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ. Καθώς η χώρα υποβάλλει μέσα στο καλοκαίρι την Εθνική Εθελοντική Αξιολόγηση αναφορικά με την Ατζέντα 2030, η ενσωμάτωση των στόχων στις διατάξεις του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ και η εφαρμογή τους στη συνέχεια θα μπορούσε να αποτελέσει την πιο σπουδαία πιλοτική εφαρμογή (case study) για τη χώρα.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, έχουμε την άποψη ότι το συγκεκριμένο Σ/Ν χρήζει στο σύνολό του, περαιτέρω εξέτασης και επεξεργασίας. Σε αυτή την κατεύθυνση, παραθέτουμε τις διαπιστώσεις και τις προτάσεις μας.

#### **I. Γενικές διαπιστώσεις επί του Σ/Ν:**

- Οι αρμοδιότητες των Α΄ και Β΄ βαθμού ΟΤΑ προέρχονται από παλαιότερα νομοθετήματα και προστίθενται σε κάθε τροποποίηση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων χωρίς περαιτέρω ενσωμάτωση ή προσαρμογή/επικαιροποίηση με αποτέλεσμα επικαλύψεις και έλλειψη σαφήνειας.
- Δεδομένου ότι σε συγκεκριμένες διατάξεις του σχεδίου νόμου προβλέπεται η έκδοση πλέον των είκοσι (20) Υπουργικών Αποφάσεων και λοιπών Κανονιστικών Πράξεων, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία<sup>6</sup> προκειμένου αυτές να τεθούν σε εφαρμογή, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι θα ήταν σκόπιμο να έχει προηγηθεί μία προεργασία ως προς τη σύνταξη αυτών εκ μέρους της διοίκησης και να έχουν ενεργοποιηθεί οι αρμόδιες υπηρεσίες εκ των προτέρων προκειμένου για την έγκαιρη και αμεσότερη εφαρμογή των διατάξεων του Σ/Ν.
- Επιπρόσθετα διαπιστώνουμε ότι σε δυο περιπτώσεις στο Σ/Ν, (άρθρο 2 παρ. 3 και άρθρο 211) προβλέπεται ότι, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μπορούν οι Δήμοι να διακρίνονται περαιτέρω σε υποκατηγορίες, προκειμένου να εξυπηρετηθούν ειδικότερες λειτουργικές, οικονομικές ή αναπτυξιακές ανάγκες τους. Η ίδια πρόβλεψη επαναλαμβάνεται και ως προς τη διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα ανακαθορισμού της κατανομής αρμοδιοτήτων της Τοπικής, Αποκεντρωμένης και Κεντρικής Διοίκησης. Ωστόσο θεωρούμε ότι η διαδικασία έκδοσης των υπουργικών αποφάσεων θα μπορούσε να έχει αποφευχθεί. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και καλής νομοθέτησης, ο σχετικός προγραμματισμός θα μπορούσε να έχει ήδη ολοκληρωθεί, έτσι ώστε τα συγκεκριμένα ζητήματα να ρυθμίζονται απευθείας με διατάξεις του παρόντος σχεδίου νόμου. Η ενίσχυση του αναπτυξιακού και κοινωνικού ρόλου της Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα του Β΄ βαθμού όπως προβλέπεται από τον Καλλικράτη, αποτελεί τον βασικό άξονα και με το Σ/Ν δεν διαφαίνεται προοπτική υιοθέτησης νέων πρακτικών και χρηματοδοτικών εργαλείων προκειμένου η τοπική αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στα προβλήματα που έχει δημιουργήσει η παρατεταμένη οικονομική κρίση.

<sup>5</sup> Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2017 (σελ.287-288) Ατζέντα 2030- Βιώσιμη Ανάπτυξη <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p06-p245-303-stp-foreas-prooth.pdf>

<sup>6</sup> π.χ άρθρο 211 παρ. 5 του Σ/Ν.

- Δεδομένου ότι διαπιστώνεται η έλλειψη κωδικοποίησης και συστηματοποίησης των διατάξεων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αντίθετα σημαντικό μέρος των προτεινόμενων ρυθμίσεων εισάγονται ως τροποποιήσεις/αντικαταστάσεις του ισχύοντος και διατηρούμενου ν. 3852/2010, θεωρούμε ότι αυτή η επιλογή ενισχύει τον κατακερματισμό του νομοθετικού πλαισίου και την αποσπασματική νομοθέτηση στα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## II. Κύριες διαπιστώσεις επί του συνόλου των άρθρων του Σ/Ν<sup>7</sup>:

### ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

#### Κεφάλαια Β΄-Γ΄ (αρ. 2-5)

- Διαπιστώνουμε ότι στα άρθρα 2 έως 5 δίνεται το στίγμα μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας η οποία επικαλύπτει χωρίς όμως να αντικαθιστά τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στον «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Ν. 3463/06)<sup>8</sup> και στον «Καλλικράτη» (Ν. 3852/10), όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν. Ειδικότερα, εμφανίζεται εννοιολογική ασυνέπεια, με την επίκληση διατάξεων και όρων διαφορετικών χρονικών περιόδων<sup>9</sup>. Επίσης, προβληματική είναι η επιλογή του όρου «κοινότητα», αφού αφενός παραπέμπει στην κοινωνιολογική έννοια της κοινότητας, αφετέρου δημιουργεί την εντύπωση ότι αφορά ΟΤΑ α΄ βαθμού, όπως αποτυπώνεται στον «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»<sup>10</sup>. Παρόλα αυτά, ο Α΄ βαθμός ΟΤΑ αφήνεται άθικτος από το παρόν Σ/Ν, καθώς εξακολουθεί να αποτελείται από τους 325 «Καλλικρατικούς» Δήμους και δεν επέρχονται μεταβολές στα όργανα διοίκησής τους, αλλά προαναγγέλεται η διαφοροποίηση των αρμοδιοτήτων τους βάσει της ακόμα εκκρεμούς κατάταξης στις έξι κατηγορίες Δήμων του άρθρου 2 παρ. 1. Οι Κοινότητες του Σ/Ν δεν είναι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί, αλλά μονάδες δημοτικής αποκέντρωσης, ενώ δεν γίνεται αναφορά στις αρμοδιότητές τους.
- Επίσης, στο άρθρο 2 του Σ/Ν περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, πρόταση για νέα κατηγοριοποίηση των Δήμων με κυρίαρχο κριτήριο το «πληθυσμιακό», δηλαδή βάσει των στοιχείων μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και άλλα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, τα οποία όμως δεν φαίνεται να εξειδικεύονται ως προς τις ιδιαίτερες ανάγκες προκειμένου να δικαιολογηθεί αυτή η νέα κατηγοριοποίηση. Ωστόσο, από το περιεχόμενο του άρθρου αυτού προκύπτει η περιθωριοποίηση και η αποδυνάμωσή των μικρών Δήμων, ενώ δεν διαφαίνεται η επιδίωξη ενός στρατηγικού πλαισίου ανάπτυξης για την κατηγοριοποίηση των Δήμων και την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους. Επιπλέον με την κατηγοριοποίηση αυτή συνάγεται ότι όλοι οι ηπειρωτικοί Δήμοι με συγκεκριμένο πληθυσμό έχουν τις ίδιες ανάγκες. Το ίδιο ισχύει και στην κατηγοριοποίηση των Δήμων των μεγάλων και μεσαίων νησιωτικών περιοχών, διότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι διαφοροποιήσεις στις μεγάλες νησιωτικές περιοχές (πχ. στη Ρόδο, Κως και Κρήτη). Επιπρόσθετα, η διάκριση των κοινών Δήμων από τους ορεινούς και νησιωτικούς έχει γίνει χωρίς να ληφθεί υπόψη η δυνατότητα των συγκεκριμένων Δήμων να αντιμετωπίσουν ζητήματα αρμοδιότητάς τους, τόσο από άποψη οικονομική όσο και από υλικοτεχνική υποδομή, στελέχωση, δυνατότητα μετακινήσεων και προσβασιμότητας.

#### Κεφάλαιο Ζ΄ (αρ. 108-132)

- Αναλύοντας εκτενώς τα προβλήματα που ανακύπτουν από το προτεινόμενο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την εποπτεία των Ο.Τ.Α., όπως ζητήματα αρμοδιότητας, τα κωλύματα και προσόντα διορισμού του Επόπτη Ο.Τ.Α, η συμμετοχή του Συνηγόρου στην Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α., ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Δήμων, το δικαίωμα στην άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής για τους αιρετούς καθώς και η έκδοση απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών με την οποία διαπιστώνεται η έναρξη λειτουργίας κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας

<sup>7</sup> Στο σημείο III της παρούσας περιλαμβάνεται διεξοδική κατ' άρθρο ανάλυση.

<sup>8</sup> Ο οποίος αντικατοπτρίζει την κατάσταση των ΟΤΑ που είχε διαμορφωθεί από τον «Καποδίστρια» - Ν. 2539/97.

<sup>9</sup> Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 4, παρ. 4 αναφέρεται σε «δημοτικά διαμερίσματα» τα οποία μετονομάζει σε Κοινότητες, παρόλο που τα δημοτικά διαμερίσματα του άρθρου 117 του Ν. 3463/2006 είχαν μετονομαστεί σε δημοτικές κοινότητες ήδη από το άρθρο 2, παρ. 4 του Ν. 3852/2010.

<sup>10</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η παρατακτική παράθεση διατάξεων από το Κεφάλαιο Ε΄, το Τμήμα Α΄ του οποίου είναι αφιερωμένο στο «Σύστημα Διοίκησης Δήμων» (68-79), ενώ το Τμήμα Β΄ στη «Διοίκηση Κοινοτήτων» (80-90).

Ο.Τ.Α. Χαρακτηριστικά επισημαίνουμε τα προβλήματα που ενδέχεται να δημιουργηθούν λόγω της σύνδεσης της έκδοσης των αποφάσεων του Επόπτη Ο.Τ.Α. σε εξαιρετικά περιορισμένο, μη ρεαλιστικό χρονικό διάστημα, με την απειλή άσκησης πειθαρχικού ελέγχου (άρθρο 116). Καταλήγοντας, θα θέλαμε ιδιαίτερα να τονίσουμε ότι, παρά το γεγονός ότι ο θεσμός του Ελεγκτή νομιμότητας διατηρείται, μετονομασθείς σε Επόπτη Ο.Τ.Α, μείζον θέμα παραμένει η εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, η λειτουργία του θεσμού και η στελέχωση των υπηρεσιών του<sup>11</sup>.

#### **Κεφάλαιο Θ' (αρ. 152-174)**

- Ο Συνήγορος εκφράζει τις επιφυλάξεις του σχετικά με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας αλλά και της οικονομικότητας του θεσμού του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή. Ως προς τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, καθίσταται επιβεβλημένη η διατήρηση της αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 των μελών του εκλεκτορικού σώματος καθώς και ο προσδιορισμός των κριτηρίων αξιολόγησης των υποψηφίων Διαμεσολαβητών. Σε ό,τι αφορά την οικονομικότητα του θεσμού, προβλέπεται η σύσταση ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου, ενώ το συνολικό έργο της Διαμεσολάβησης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, καλύπτεται ήδη πλήρως από το Συνήγορο του Πολίτη και μάλιστα με υψηλότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας. Εξάλλου παρατηρείται και μία εκτεταμένη ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων του τοπικού Διαμεσολαβητή (βλ. παρακάτω υπό III ιδίως άρθρ. 163-164, 172-173).

#### **Κεφάλαιο Ι'**

- Προτείνεται η αμεσότητα των ενεργειών της πολιτείας για την οριστική αντιμετώπιση του ζητήματος της υποστελέχωσης των Υπηρεσιών Δόμησης και να μην παρέχεται διαρκής δυνατότητα παροχής διοικητικής υποστήριξης από το δήμο της έδρας της οικείας περιφερειακής ενότητας στον κάθε δήμο της περιφέρειας με απόφαση του δημάρχου του (άρ. 181).
- Αναφορικά με την επιχειρούμενη αναμόρφωση του πλαισίου που αφορά τα δημοτικά τέλη (άρ.185), ο Συνήγορος διατυπώνει τον προβληματισμό του ως προς τη θεμελίωση της ανταποδοτικότητας των συγκεκριμένων υπηρεσιών, τον ακριβή προσδιορισμό της φορολογικής βάσης των τελών και τον καθορισμό των συντελεστών. Ειδικά σε ό,τι αφορά στο νομοθετικό πλαίσιο των αποβλήτων, η Αρχή τονίζει ότι το Σ/Ν οφείλει να ενσωματώσει τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων. Επομένως, οφείλει να συμπεριλάβει οικονομικά κίνητρα για την ανακύκλωση των αποβλήτων και την αξιοποίηση της θεσμικής δυνατότητας ορισμού περισσοτέρων (μέχρι επτά) συντελεστών με βάση τον όγκο των αποβλήτων που παράγει ο κάθε χώρος, ώστε να καθίσταται το σύστημα αναλογικότερο και δικαιότερο.

#### **Κεφάλαιο ΙΒ'**

- Σχετικά με την προτεινόμενη διάταξη περί απαλλαγής των μη χρησιμοποιούμενων και μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων από τα δημοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού (αρ.222) ο Συνήγορος επισημαίνει μεταξύ άλλων τα προβλήματα που εγείρει η σύνδεση της έναρξης της απαλλαγής από την υποβολή της υπεύθυνης δήλωσης καθώς και την ανάγκη συγκεκριμένης πρόβλεψης για τα ακίνητα που ουδέποτε ηλεκτροδοτήθηκαν. Επίσης, προτείνει συμψηφισμό των ήδη καταβληθέντων τελών με μελλοντικές οφειλές και επισημαίνει ότι δεν έχει ληφθεί μέριμνα για τους πολίτες που έχουν υπαχθεί σε ρύθμιση και έχουν καταβάλει κάποιο αριθμό δόσεων<sup>12</sup>.

#### **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ (αρ. 225-247)**

- Αναφορικά με τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ)<sup>13</sup>, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει επανειλημμένα ότι<sup>14</sup> α) ο υφιστάμενος εγκεκριμένος σχεδιασμός, ο οποίος παρέχει το αναγκαίο διαχειριστικό πλαίσιο, ουδόλως έχει

<sup>11</sup> Βλ. σχετικά και στην Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη Ιαν. 2018 με τίτλο ««Εσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου» (επισυνάπτεται) σελ. 52 επ. <https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.files.479564>

<sup>12</sup> Σχετικό και το υπ'αρ.πρωτ. 235045/24451/2018 έγγραφο του Συνηγόρου προς τον Υπουργό Εσωτερικών.

<sup>13</sup> άρθρα 225 επ. του Σ/Ν.

<sup>14</sup> (σχετικό το υπ'αρ. πρωτ. Φ 1300.2/24723/23.06.2015 έγγραφο του Συνηγόρου προς τον Αναπληρωτή Υπουργό Παραγωγικής Ανασυγκρότησης με θέμα «Το νέο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων») <https://www.synigoros.gr/resources/150624-stp.pdf>

εφαρμοστεί μέχρι σήμερα, β) η εφαρμογή ενός ΠΕΣΔΑ απαιτεί χρόνο για να καταλήξει σε ώριμες και βιώσιμες λύσεις, γ) η προώθηση ενός νέου σχεδιασμού θα πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη το διαθέσιμο χρόνο, σε συνδυασμό με τον ενδεχόμενο κίνδυνο των επιπτώσεων από τις νέες καθυστερήσεις που τυχόν προκύψουν και εμποδίσουν τη διαχείριση των απορριμμάτων σε τοπικό επίπεδο για μία ακόμη φορά. Ο Συνήγορος προτείνει την κατάργηση των συγκεκριμένων διατάξεων του Σ/Ν προκειμένου να συνεκτιμηθεί η υφιστάμενη κατάσταση.

### ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ (αρ. 248)

- Η μεταφορά μονάδων και αρμοδιοτήτων ιθαγένειας από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στο Υπουργείο Εσωτερικών αναμένεται να συμβάλλει στην αντιμετώπιση φαινομένων αναποτελεσματικότητας, βραδύτητας και ανομοιογένειας. Προϋποθέτει ωστόσο τη μέγιστη δυνατή προεργασία, ετοιμότητα και οργάνωση σε επίπεδο κεντρικής υπηρεσίας προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχία της ρύθμισης και η αποφυγή καθυστερήσεων.

### ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ (αρ. 249-255)

- Με αφορμή την αναγνώριση ότι η επιλογή της αποτέφρωσης αποτελεί δικαίωμα κάθε φυσικού προσώπου, το οποίο μπορεί ελεύθερα να ορίσει τον τόπο ενταφιασμού του ή τον τόπο αποτέφρωσης και διαχείρισης της τέφρας του, ο Συνήγορος τονίζει την ανάγκη ειδικής πρόβλεψης για τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά τον καθορισμό των τελών κοιμητηρίων, έτσι ώστε η άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος από τους μη δημότες να μην εμποδίζεται λόγω της θέσπισης πολλαπλασίως υψηλότερων τελών σε σχέση με τους δημότες (άρ. 249).

## III. Ειδικότερες παρατηρήσεις επί συγκεκριμένων άρθρων του Σ/Ν:

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΗΜΩΝ

- **Με το άρθρο 2, παρ. 1, 2 και 3** ο όρος «Δήμος» αποσυνδέεται από το ενιαίο λειτουργικό περιεχόμενο που απένειμε παραδοσιακά ο νομοθέτης. Εφεξής, οι αρμοδιότητες που επιφυλάσσονται σε κάθε Δήμο εξαρτώνται από την κατάταξή του σε μια από τις προβλεπόμενες έξι κατηγορίες με δυνατότητα περαιτέρω διαίρεσης σε υποκατηγορίες. Πέραν της κριτικής που θα μπορούσε να ασκήσει κανείς στον καθορισμό των κριτηρίων αυτών καθαυτών<sup>15</sup>, απομένει να διεκπεραιωθεί το έργο της κατάταξης των 325 Δήμων στις συγκεκριμένες κατηγορίες, με την **ανασφάλεια δικαίου** που αυτό θα συνεπάγεται για τον εντωμεταξύ χρόνο. Ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων των δήμων ανάλογα με την κατηγορία στην οποία θα υπαχθούν, δημιουργεί **πολυπλοκότητα στο σύστημα διοίκησης**. Από το σύνολο των αρμοδιοτήτων της ενιαίας κατηγορίας των 325 Δήμων της χώρας, δημιουργείται διαβάθμιση με αποτέλεσμα να μη διευκρινίζεται ποιος φορέας (πχ η αυτοδιοίκηση β΄ βαθμού, η κεντρική κυβέρνηση ή ο Δήμος της πρωτεύουσας του νομού) θα ασκεί τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού σε εκείνους τους Δήμους που, λόγω της ένταξής τους στις νέες κατηγορίες, δεν θα ασκούν παρά ένα μέρος από αυτές. Ενδεχομένως η απάντηση στον ανωτέρω προβληματισμό να παρέχεται με την επανεμφάνιση του όρου «νομός»<sup>16</sup>. Φαίνεται να επιχειρείται μια περιορισμένης κλίμακας αναβίωση των νομαρχιών και υπό την έννοια αυτή, οι Δήμοι πρωτεύουσών των νομών θα ασκούν τις αρμοδιότητες που δεν θα είναι, βάσει του νόμου, αρμόδιοι να ασκήσουν οι Δήμοι των υπόλοιπων κατηγοριών<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Κατά πάσα πιθανότητα, οι «μικροί ορεινοί Δήμοι» της περίπτωσης δ΄ της παρ. 1 του άρθρου 2 του Σ/Ν θα πρέπει να ταυτίζονται με τους «ορεινούς Δήμους» του άρθρου 3 του Σ/Ν, με το οποίο ο αριθμός των ρητώς προσδιοριζόμενων «ορεινών δήμων» του άρθρου 1 του Ν. 3852/10 («Καλλικράτης») (λ.χ. Θέρμο Αιτωλοακαρνανίας) διευρύνονται με την ένταξη Δήμων των οποίων «το 50% των κοινοτήτων χαρακτηρίζονται ως ορεινές στο Μητρώο Δήμων, Κοινοτήτων και Οικισμών της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής» (λ.χ. Καλάβρυτα Αχαΐας).

<sup>16</sup> Θα πρέπει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 283, παρ. 2 του Ν. 3852/10 έχουν καταργηθεί οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αλλά έχει διατηρηθεί ο όρος νομός ως γεωγραφική διαίρεση της χώρας.

<sup>17</sup> Χαρακτηριστικά, στο Κεφάλαιο Θ΄ του Σ/Ν «Δημοτική και Περιφερειακή διαμεσολάβηση» αποδίδεται κομβικός ρόλος στο Δήμο της «πρωτεύουσας του νομού», που θα έχει ως έδρα ο Δημοτικός Διαμεσολαβητής, για την εκλογή του οποίου επισπεύδων θα είναι ο δήμαρχος της πρωτεύουσας του νομού. Επομένως ο Δημοτικός Διαμεσολαβητής δεν θα είναι όργανο του εκάστοτε Δήμου όπως μέχρι τότε ο Συμπαραστάτης του Δημότη.

Περαιτέρω, η επιλογή διάκρισης στις έξι κατηγορίες δεν ακολουθείται με συνέπεια. Ειδικότερα, αντί να εφαρμοστεί στη διοικητική διαίρεση για την εκλογή δημοτικών συμβούλων<sup>18</sup> και στο «σύστημα διακυβέρνησης Δήμων - Κοινοτήτων»<sup>19</sup>, επιλέγεται η παραμονή στην προγενέστερη κατάσταση. Η εκλογική διαδικασία για τους δημοτικούς συμβούλους διεξάγεται ανάλογα με το αν ο Δήμος αποτελεί ενιαία εκλογική περιφέρεια ή εάν αποτελείται από περισσότερες δημοτικές ενότητες ή και Κοινότητες. Ο αριθμός των αντιδημάρχων στους οποίους ο Δήμαρχος μεταβιβάζει κατά τόπον και καθ' ύλην αρμοδιότητες καθορίζεται με την ίδια «Καλλικρατικής» προέλευσης διαφοροποίηση, εάν πρόκειται δηλαδή για Δήμο που προέκυψε από συγχώνευση «Καποδιστριακών» δήμων ή μη, με κριτήρια πληθυσμιακά. Κατά συνέπεια η ανάθεση καθ' ύλην αρμοδιοτήτων στους αντιδημάρχους αγνοεί τη διάκριση των έξι κατηγοριών της παρ. 1 του άρθρου 2 του Σ/Ν, ακολουθώντας τα προβλεπόμενα στον «Καλλικράτη».

Οι νέες κατηγορίες του άρθρου 2 συμπλέκονται με τη διάκριση που αφορά την εκλογική διαδικασία για τους δημοτικούς συμβούλους καθώς και με τον αριθμό και τις αρμοδιότητες των αντιδημάρχων. Ο ανωτέρω συνδυασμός δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και εξαιρετική πολυπλοκότητα στο σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ – ΕΚΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ-ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ**

- Στο άρθρο 4 του Σ/Ν «Συγκρότηση Δήμων – αντικατάσταση του άρθρου 2 του Ν. 3852/10» περιέχονται διατάξεις από διαφορετικά νομοθετικά πλαίσια: ο όρος «δημοτική ενότητα» προέρχεται από τον «Καλλικράτη» και αναφέρεται στη συνένωση των «καποδιστριακών» Δήμων και Κοινοτήτων για τη δημιουργία των «Καλλικρατικών». Ο όρος «δημοτικά διαμερίσματα» των άνω 100.000 κατοίκων δήμων προέρχεται από τον Δημοτικό Κοινοτικό Κώδικα και τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων<sup>20</sup>. Τέλος, ο όρος «τοπικά διαμερίσματα» προέρχεται από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

**Ο όρος «κοινότητα» που εισάγεται στο Τμήμα Α΄ του Γ΄ Κεφαλαίου αντιστοιχεί σε μονάδα δημοτικής αποκέντρωσης η οποία είναι προς συγκρότηση:**

α) με κριτήρια ιστορικής προέλευσης, από «κοινότητες» και «δήμους», δηλαδή ΟΤΑ που είχαν καταργηθεί από τη συνένωση με το σχέδιο «Καποδίστριας» αποτελώντας τα «τοπικά διαμερίσματα» ή «δήμους» και «κοινότητες» που είχαν αυτοκαταργηθεί στο πλαίσιο εθελούσιας συνένωσης βάσει του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα

β) με κριτήρια γεωγραφικά - πληθυσμιακά, αφού στις νησιωτικές περιοχές, Κοινότητες αποτελούν τα «τοπικά διαμερίσματα» άνω των 1000 κατοίκων

γ) με κριτήρια πληθυσμιακά στους Δήμους άνω των 100.000 κατοίκων, με όρους «Καποδίστριας», με τη μετονομασία των «δημοτικών διαμερισμάτων» ή, με όρους «Καλλικράτη», με τη μετονομασία των δημοτικών κοινοτήτων σε Κοινότητες.

Από τα άρθρα 80 έως και 85 του Σ/Ν δίνεται η εντύπωση ότι τη θέση της «δημοτικής κοινότητας» του «Καλλικράτη» έχει λάβει η «κοινότητα άνω των 300 κατοίκων» και τη θέση της «τοπικής κοινότητας», η «κοινότητα έως και 300 κατοίκων».

Τα ανωτέρω τρία κριτήρια **συγκρότησης των Κοινοτήτων ως μονάδων δημοτικής αποκέντρωσης τελούν υπό την αίρεση της υλοποίησης των αποφάσεων που τις επανασυγκροτούν**. Δημιουργείται δηλαδή ανασφάλεια δικαίου ως προς τον αριθμό τους – ζήτημα που θα κληθεί άμεσα να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης - και υφίστανται υπό τον όρο ύπαρξης ενδιαφέροντος συμμετοχής στην εκλογική διαδικασία. Σε περίπτωση απουσίας συνδυασμού υποψηφίων ή προέδρου (για Κοινότητες κάτω των 300 κατοίκων) κατά την επαναληπτική διαδικασία, η Κοινότητα καταργείται και ενώνεται πχ με όμορη Κοινότητα του ίδιου Δήμου με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

Ζήτημα γεννιέται, εάν η Κοινότητα είναι η μοναδική μονάδα δημοτικής αποκέντρωσης ή αν η διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 4 του Σ/Ν σύμφωνα με την οποία «οι εδαφικές αυτές περιφέρειες αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα

<sup>18</sup> άρθρα 6-31 του Τμήματος Β΄ του Κεφαλαίου Γ΄

<sup>19</sup> άρθρα 68-90 του Κεφαλαίου Ε΄

<sup>20</sup> Εν συνεχεία τα δημοτικά διαμερίσματα, τα οποία αποτελούσαν υποδιαίρεση των Δήμων, μετονομάστηκαν σε δημοτικές κοινότητες με τον Καλλικράτη

του δήμου ή της κοινότητας» υποδηλώνει ένα διαφορετικό, πέραν των Κοινοτήτων, επίπεδο δημοτικής αποκέντρωσης. Το ανωτέρω ζήτημα δεν επιλύεται ούτε στο επόμενο άρθρο 5 του Σ/Ν, το οποίο καταργεί το άρθρο 8 του Ν. 3852/10 («Δημοτικές κοινότητες – τοπικές κοινότητες – Όργανα»).

Στο άρθρο 68 που αντικαθιστά το άρθρο 59 του Ν. 3852/10<sup>21</sup>, επανέρχεται ο όρος «δημοτικές ενότητες». Δεν πρόκειται όμως για μονάδα δημοτικής αποκέντρωσης, αλλά διοικητικής συγκρότησης των Δήμων με βάση ιστορικά – γεωγραφικά κριτήρια. Ανατρέχει δηλαδή στην υπόστασή τους ως εκείνων των «καποδιστριακών» «δήμων» ή «κοινοτήτων» που απετέλεσαν τους «καλλικρατικούς».

- Στο **άρθρο 12** «Ασυμβίβαστο εξαιτίας οφειλών», δεν χρειάζεται να υπάρχει αναφορά σε συγκεκριμένο ποσό, αρκεί η αναφορά ότι δεν μπορούν να είναι δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι ή πρόεδροι κοινότητας εκείνοι οφείλουν στον οικείο δήμο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄

### ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σχετικά με το ζήτημα της αυτοτελούς εποπτείας των ΟΤΑ και ειδικότερα του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας, θα πρέπει να τονιστεί το γεγονός ότι θεσμοθετήθηκε με τα άρθρα 215 επ. του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), αλλά καθυστέρησε η στελέχωση και λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., όπως αναφέρεται και στην Ειδική Έκθεση του ΣΤΠ για τα Έσοδα των Δήμων<sup>22</sup>, και ουσιαστικά ο ρόλος του Ελεγκτή Νομιμότητας ουδέποτε ενεργοποιήθηκε. Στο άρθρο 238 του ν. 3852/2010 είχε οριστεί, μεταβατικά, ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Υπηρεσιών αυτών, τα καθήκοντά τους ως προς τον έλεγχο νομιμότητας ασκούνται από το Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ.

Το παρόν Σ/Ν διατηρεί το θεσμό του Ελεγκτή Νομιμότητας μετονομάζοντάς τον, χωρίς προφανή λόγο, σε Επόπτη ΟΤΑ. Μείζον θέμα ήταν και παραμένει η εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, η λειτουργία του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας και η στελέχωση των Υπηρεσιών του.

- Στο άρθρο **108** προβλέπεται η αντικατάσταση του άρθρου 214 του ν. 3852/2010 και καθορίζεται το αντικείμενο της κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ (παρ. 1). Ωστόσο η διάταξη της παρ. 3 φαίνεται καταρχήν άκρως αόριστη και ακατανόητη. Συγκεκριμένα δεν είναι σαφής ο νέος κανόνας που εισάγει αφού εμφανίζεται κυρίως ταυτολογική και παντελώς αόριστη ορίζοντας ότι «[...]αρμόδιος είναι ο κατά περίπτωση καθ' ύλην αρμόδιος δημόσιος φορέας [...]», ενώ αφήνει σαφές περιθώριο ερμηνευτικών ζητημάτων (ως προς το αν θεσπίζει συναρμοδιότητα και για ποιο ακριβώς θέμα ή όχι, ως προς το αν θεσπίζει κανόνα υπερίσχυσης και υπέρ ποίου κλπ). Αν δεν αποσαφηνιστεί ο σαφής νέος κανόνας που επιχειρείται να εισαχθεί με την εν λόγω διάταξη δέον όπως απαλειφθεί.
- Στο άρθρο **109** προβλέπεται η αντικατάσταση του άρθρου 215 του ν. 3852/2010 μεταφέροντας την αρμοδιότητα κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις που ισχύει σήμερα στο Υπουργείο Εσωτερικών και συγκεκριμένα στις 7 αποκεντρωμένες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ αυτού (παρ. 1-2). Ειδικότερα στην παρ. 5 φαίνεται να θεσπίζεται παράλληλη αρμοδιότητα ή συναρμοδιότητα όσον αφορά την έκδοση οδηγιών, εντός του ίδιου νομικού προσώπου (Υπουργείου Εσωτερικών: από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ και από την τυπική ιεραρχία του Υπουργείου Εσωτερικών εν γένει). Αυτό, σε συνδυασμό και με την ήδη υπάρχουσα, και ίσως αναφερόμενη εκ νέου στην εν λόγω διάταξη συναρμοδιότητα για το θέμα παροχής οδηγιών μεταξύ περισσότερων συναρμόδιων Υπουργείων, ενδέχεται να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα συντονισμού με αποτελέσματα αντίθετα από τον στόχο της ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας από τους ΟΤΑ και της ασφάλειας δικαίου. Αν δεν προβλεφθούν σαφείς μηχανισμοί συντονισμού της εν λόγω αρμοδιότητας ώστε να

<sup>21</sup> σύμφωνα με το οποίο «οι κατά τόπον αρμοδιότητες των αντιδημάρχων ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενότητων της παρ. 1 του άρθρου 2»

<sup>22</sup><https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.files.479564>

διασφαλιστούν τα παραπάνω δέον όπως η εν λόγω αρμοδιότητα περιοριστεί σε μία υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών.

- Στο **άρθρο 110** προβλέπεται η αντικατάσταση του άρθρου 216 του ν. 3852/2010 σχετικά με το πρόσωπο που προΐσταται εκάστοτε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, τον Επόπτη ΟΤΑ. Στην παρ. 2, σε σχέση με το ισχύον πλαίσιο για τον Ελεγκτή Νομιμότητας, προστέθηκαν στα απαιτούμενα προσόντα για το διορισμό του, πέραν του πτυχίου νομικού τμήματος (που απαιτείται αποκλειστικά υπό το ισχύον πλαίσιο) και πτυχίων οικονομικών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης. Ως προς την προσθήκη αυτή εκφράζονται επιφυλάξεις δεδομένου ότι ο Επόπτης ΟΤΑ όπως προτείνεται στο ΣΝ αποτελεί τον προϊστάμενο μίας αυτοτελούς υπηρεσίας, επομένως έχει αυξημένες ευθύνες και καθήκοντα και διενεργεί, σύμφωνα με το άρθρο 108 του ΣΝ *αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας* και ιδίως έλεγχο νομιμότητας διοικητικών πράξεων και πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, όπως επίσης παρέχει και οδηγίες αναφορικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας. Η παρ. 4 αλλάζει το όργανο επιλογής τους του Επόπτη ΟΤΑ (αντί του ισχύοντος ΕΙΣΕΠ, το ΕΣΕΔ του αρ. 10 του ν. 4369/2016 παραπέμποντας και στην σχετική διαδικασία που ακολουθεί το ΕΣΕΔ για την επιλογή των Διοικητικών, Τομεακών κλπ Γραμματέων Υπουργείων όπως περιγράφεται στην παρ. 1 του άρθρου 7 του ως άνω νόμου. Ωστόσο η εν λόγω διάταξη καθορίζει και το δικαίωμα συμμετοχής των υποψηφίων με τρόπο διαφορετικό από την προτεινόμενη παρ. 2 του αρ. 216 (αρ. 110 του ΣΝ). Θα πρέπει να αποσαφηνιστεί αν ισχύουν οι απαιτήσεις (π.χ. και εγγραφή στο Μητρώο επιτελικών στελεχών και μεταπτυχιακό στο δημόσιο δίκαιο) και των δύο διατάξεων νόμου –οι οποίες σε ορισμένα σημεία δε συνάδουν, π.χ. ως προς τα απαιτούμενα πτυχία- ή όχι. Εξάλλου αν ο νομοθέτης του ΣΝ επιθυμεί ως απαραίτητο προσόν για τη συμμετοχή στη διαδικασία επιλογής Επόπτη ΟΤΑ δημόσιου υπαλλήλου την εγγραφή του στο ως άνω Μητρώο, κάτι το οποίο θα πρέπει να αποσαφηνιστεί στην παρ. 4, θα πρέπει να διευκρινιστεί. Συναφής με αυτή την παρατήρηση είναι και η διατύπωση της παρ. 5 που αναφέρει ότι δεν μπορούν να είναι υποψήφιοι όσοι δεν μπορούν να εγγραφούν (ή δεν έχουν εγγραφεί;) στο Μητρώο. Περαιτέρω θα πρέπει να διευκρινιστεί αν, πέραν των κωλυμάτων διορισμού που περιγράφονται στη διάταξη αυτή, θα ισχύουν για τον Επόπτη ΟΤΑ και τα κωλύματα εγγραφής στο Μητρώο (αρ. 2 παρ. 2 ν. 4369/2016) ή και άλλα ασυμβίβαστα όπως αυτά του αρ. 20 του ν. 4440/2016. Σε θετική περίπτωση σκόπιμο είναι, για λόγους διαφάνειας και ασφάλειας δικαίου, να αναφερθούν ρητά όλα τα κωλύματα/ασυμβίβαστα.
- Στο **άρθρο 114** προβλέπεται η αντικατάσταση του άρθρου 223 του ν. 3852/2010 και η αντικατάσταση του Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας από το Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ, στο οποίο δεν συμμετέχει πια ο Υπουργός, αλλά αποτελείται μόνο από τους Επόπτες ΟΤΑ, μεταξύ των οποίων εκλέγεται ο Πρόεδρος. Έργο του Συμβουλίου είναι ο συντονισμός του έργου των Εποπτών ΟΤΑ, η ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών του και η από κοινού αντιμετώπιση μείζονος σπουδαιότητας ζητημάτων εποπτείας των ΟΤΑ.
- Με το **άρθρο 115** προστίθεται νέο άρθρο 223<sup>Α</sup> και προβλέπεται η δημιουργία Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ, στην οποία, μεταξύ άλλων, προβλέπεται η συμμετοχή του **Συνηγόρου του Πολίτη**. Ωστόσο η προτεινόμενη διάταξη δεν θεσμοθετεί με σαφήνεια τις αρμοδιότητες του εν λόγω οργάνου (στην παράγραφο 2 γίνεται λόγος για αποστολή της επιτροπής, αλλά σε καμία διάταξη για τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες αυτής), με αποτέλεσμα να καθίσταται ασαφής και η φύση του οργάνου αυτού, αν πρόκειται για συλλογικό διοικητικό όργανο ή περισσότερο για ένα οιονεί δίκτυο όπου συμμετέχουν εκπρόσωποι αρχών και φορέων οι οποίοι είτε ελέγχουν την τοπική αυτοδιοίκηση είτε προέρχονται από αυτήν και το οποίο διατυπώνει θέσεις και προτάσεις για τα θέματα της εποπτείας των ΟΤΑ. Εξάλλου ακόμη και αν πρόθεση του νομοθέτη είναι η επιτροπή αυτή να αποτελεί ένα συλλογικό διοικητικό όργανο δεν καθορίζεται αν οι αρμοδιότητές του είναι γνωμοδοτικές ή αποφασιστικές, δεδομένου ότι η χρήση για παράδειγμα του όρου *περιοδικός έλεγχος* κατά την περιγραφή της αποστολής της επιτροπής ενδέχεται να περιλαμβάνει και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ταυτόχρονα αν η βούληση του νομοθέτη είναι η εν λόγω επιτροπή να αποτελέσει γνωμοδοτικό όργανο θα πρέπει να καθοριστεί η φύση της γνώμης που θα παρέχει (απλή/σύμφωνη), το όργανο προς το οποίο θα εισηγείται (το οποίο ενδεχομένως δε θα είναι ο Υπουργός Εσωτερικών αφού αυτός μετέχει στην επιτροπή και μάλιστα προεδρεύει αυτής), καθώς και η



διαδικασία παροχής της γνώμης (χρόνος, τρόπος, μορφή). Και ναι μεν η παράγραφος 3 προβλέπει την έκδοση Κανονισμού Λειτουργίας της Επιτροπής, ωστόσο θεωρούμε ότι ο σαφής και ρητός καθορισμός συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων καθώς και ζητήματα της σχετικής διαδικασίας έστω ως προς τα βασικά σημεία (π.χ. ο τρόπος που εκκινεί ο έλεγχος της επιτροπής, τακτικά/έκτακτα) θα πρέπει, για λόγους καλής νομοθέτησης και ασφάλειας δικαίου, να τεθούν στη διάταξη του νόμου.

- Στο **άρθρο 116** προβλέπεται η αντικατάσταση του άρθρου 225 του ν. 3852/2010 σχετικά με το εύρος του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων ΟΤΑ. Ειδικότερα στην **παρ. 1 β** προβλέπεται ότι αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των ΝΠΔΔ αυτών, για την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των 120.000 ευρώ μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., ενώ στο άρθρο 225 του ν. 3852/2010 δεν γινόταν καμία αναφορά σε κατώτατο ποσό. Η μη αποστολή για έλεγχο νομιμότητας αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών με τις οποίες αναλαμβάνεται κόστος έως 120.000 ευρώ, με δεδομένη την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο από τις αρχές του 2019, δημιουργεί έντονο προβληματισμό. Εξάλλου το προτεινόμενο κατώφλι των 120.000 ευρώ φαίνεται καταρχήν αυθαίρετο. Δεν θα πρέπει στο σημείο αυτό να αντικατασταθεί το άρθρο 225. Επιπλέον σε σχέση με το ισχύον καθεστώς καταρχήν παρατηρείται ότι έχει απαλειφθεί από τις ελεγκτέες πράξεις όσες αφορούν φόρους και τέλη. Πράγματι **αφαιρείται το εδ. ε) της παρ. 1 του άρθρου 225**, όπου προβλέπεται ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών που αφορούν στην επιβολή **φόρων, τελών, δικαιωμάτων**. Η απαλοιφή αυτή θεωρούμε ότι δεν είναι σκόπιμη. Άλλωστε ο Συνήγορος του Πολίτη, όπως αναφέρει και στην πρόσφατη επικαιροποίηση της ειδικής έκθεσης με τίτλο «*Έσοδα ΟΤΑ και Κράτος Δικαίου*», έχει γίνει αποδέκτης πολλών βάσιμων αναφορών πολιτών σχετικά με προβλήματα στην επιβολή, βεβαίωση και είσπραξη δημοτικών φόρων και τελών, πολλά εκ των οποίων θα είχαν αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο ενός ουσιαστικού και έγκαιρου ελέγχου νομιμότητας των σχετικών πράξεων. Εξάλλου, είναι αυτές κυρίως οι αποφάσεις που έχουν μείζονα οικονομικό αντίκτυπο στους διοικουμένους, οι οποίες πρέπει να ελέγχονται ως προς τη νομιμότητά τους, ώστε να μην καταλείπονται ούτε υπόνοιες αυθαίρετης οικονομικής επιβάρυνσης των δημοτών από την πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επομένως άποψή μας είναι ότι δεν πρέπει να αφαιρεθούν από τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας πράξεις που αφορούν τη δημοτική φορολογία. Επιπλέον στο ίδιο άρθρο (116) στις παρ. 2 και 3 εισάγονται διατάξεις που σκοπούν στην σύντομη και ρητή διαπίστωση της νομιμότητας της ελεγχόμενης πράξης από τον Επόπτη με την αποφυγή ιδίως της σιωπηρής έγκρισης, λόγω παρόδου της σχετικής προθεσμίας, από αυτόν, πρακτική συχνή υπό το ισχύον καθεστώς. Η καταρχήν αυτή πρόθεση του νομοθέτη κρίνεται θετικά καθώς συντείνει στην ασφάλεια δικαίου και στον ουσιαστικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ (άλλωστε ο Συνήγορος του Πολίτη και στην Ειδική Έκθεση «*Έσοδα ΟΤΑ και Κράτος Δικαίου*» ζητούσε την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 225 και την έκδοση –σε κάθε περίπτωση άσκησης εποπτείας-ειδικής πράξης), ωστόσο θεωρούμε ότι μπορεί να ενισχυθεί με περαιτέρω προβλέψεις. Ειδικότερα στην παρ. 2 μπορεί να προστεθεί διάταξη με την οποία η αίτηση του Επόπτη προς τον οικείο ΟΤΑ για παροχή συμπληρωματικών στοιχείων, να αναστέλλει την 30ήμερη προθεσμία της παρ. 3, ούτως ώστε μέχρι την αποστολή των συμπληρωματικών στοιχείων από τον ΟΤΑ να μην τεκμαίρεται σε καμία περίπτωση η σιωπηρή έγκριση του Επόπτη. Εξάλλου η παράλειψη αμελλητί αποστολής των συμπληρωματικών στοιχείων, υποχρέωση που θεσπίζεται στην παρ. 2, θα μπορούσε να στοιχειοθετήσει και λόγο πειθαρχικής ευθύνης είτε των αιρετών των ΟΤΑ είτε λοιπών αρμόδιων προσώπων αυτών. Στην **παρ. 3** προβλέπεται, όπως άλλωστε και στο ισχύον άρθρο 225 ν. 3852/2010, ότι ο Επόπτης ΟΤΑ ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 30 ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Προστίθεται, ωστόσο, στη διάταξη το ακόλουθο εδάφιο: «*Η μη έκδοση της ειδικής πράξης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα του Επόπτη ΟΤΑ*». Ωστόσο, δημιουργεί έντονο προβληματισμό, ιδιαίτερα όσον αφορά στην ποιότητα των πράξεων, η σύνδεση της έκδοσής τους σε εξαιρετικά περιορισμένο, αν όχι παντελώς μη ρεαλιστικό, χρονικό διάστημα με την απειλή άσκησης πειθαρχικού ελέγχου. Θα πρέπει συνεπώς τουλάχιστον να προβλεφθεί μεγαλύτερη προθεσμία. Επίσης για λόγους μεγαλύτερης σαφήνειας της

διάταξης της παρ. 3 θα μπορούσε να διαμορφωθεί αυτή ως εξής: «Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη εντός της ως άνω προθεσμίας, με την οποία, είτε ακυρώνει είτε εγκρίνει την πράξη. Η μη έκδοση ή η εκπρόθεσμη έκδοση της ειδικής πράξης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα του Επόπτη ΟΤΑ.» Επιπλέον προς ενίσχυση των παραπάνω σκοπών, θα μπορούσε να προστεθεί στην παρ. 3 διάταξη, σύμφωνα με την οποία «Μέχρι την έκδοση της ειδικής πράξης του πρώτου εδαφίου αναστέλλεται υποχρεωτικά η έναρξης ισχύος ή/και η εκτέλεση της πράξης.»

- Στο **άρθρο 118 παρ. 4** σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης «*τεκμαίρεται*» δικαίωμα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής όλων των αιρετών του οικείου Δήμου ή Περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση, κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, καθώς και δικαίωμα των συνδικαλιστικών οργανώσεων εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με την προτεινόμενη διάταξη πιθανόν επιχειρείται να αποτυπωθεί νομοθετικά αυτό που έγινε νομολογιακά δεκτό μετά και την έκδοση της Γνωμοδότησης του Ε΄ Τμήματος του ΝΣΚ υπ' αριθμ. 270/2017, η οποία έγινε δεκτή από τον Υπουργό Εσωτερικών<sup>23</sup>. Ωστόσο, θεωρούμε ότι δεν μπορεί να ορίζεται σε κείμενο νόμου με τη μορφή αμάχητου τεκμηρίου το ποιος έχει δικαίωμα να ασκήσει μια διοικητική ή άλλη προσφυγή. Εξάλλου στην παράγραφο 1 ορίζεται ρητά ότι όποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των ΟΤΑ για λόγους νομιμότητας ενώπιον του Επόπτη ΟΤΑ. Η ύπαρξη δε εννόμου συμφέροντος θα πρέπει να κρίνεται ad hoc με βάση τα προβλεπόμενα στο διοικητικό δίκαιο και τα όσα νομολογιακά έχουν κριθεί σχετικά.
- Τέλος στο **άρθρο 131** με το οποίο προτείνεται η αντικατάσταση του άρθρου 238 του ν. 3852/2010, προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι η έναρξη λειτουργίας κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (παρ. 4). Ωστόσο δεν ορίζονται οι όροι η συνδρομή των οποίων είναι αναγκαία ώστε ο Υπουργός να διαπιστώσει την έναρξη λειτουργίας των υπηρεσιών αυτών. Για το λόγο αυτό εκφράζεται η επιφύλαξη, ότι και πάλι η λειτουργία των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας ΟΤΑ και η διενέργεια ουσιαστικού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων αυτών μεταφέρεται χρονικά επ' αόριστον και με αβέβαιη έναρξη.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ΄

### ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ

Αναφορικά με το ζήτημα του θεσμού του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή θα θέλαμε να παρατηρήσουμε τα κάτωθι:

Με το από 06/09/2016 έγγραφό του ο κ. Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ζήτησε τη συνδρομή της Αρχής στις εργασίες της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 5, ν.4368/2016) και ειδικότερα στο ζήτημα της επανεξέτασης του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (άρθρο 77, ν.3852/2010) και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (άρθρο 179, ν.3852/2010). Ο Συνήγορος του Πολίτη ανταποκρίθηκε άμεσα με το υπ' αρ. πρωτ. Γρ. Συν. 36/25-10-2016 έγγραφό του στο οποίο αποτύπωσε τις θέσεις του για την προοπτική του θεσμού, καθώς βάσει δεδομένων είχε τύχει περιορισμένης αποδοχής από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ειδικότερα, όπως επισημάνθηκε, ο συγκεκριμένος θεσμός δεν διέθετε τις εγγυήσεις της **αμεροληψίας και ανεξαρτησίας**, στοιχεία αναγκαία για την εκπλήρωση των σκοπών του. Περαιτέρω, οι αρμοδιότητές του βάσει των δημοσιευμένων στοιχείων φαίνεται ότι **καλύπτονται** από άλλους θεσμοθετημένους είτε διαμεσολαβητικούς είτε ελεγκτικούς φορείς. Επιπλέον αμφισβητούνταν και η **αποτελεσματικότητα** του θεσμού δεδομένου ότι ελάχιστα στοιχεία έχουν γνωστοποιηθεί αναφορικά με τη δράση του.

Με βάση τα προαναφερόμενα, **προτάθηκε η κατάργησή του και η ανάληψη σχετικής δράσης από το Συνήγορο του Πολίτη** με την επίσκεψη - ανά τακτά διαστήματα - κλιμακίων του, κατόπιν της εξασφάλισης σχετικής χρηματοδότης και ταυτόχρονης δημιουργίας

<sup>23</sup> Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών υπ' αριθμ. 42260/31.01.2018

υποδομών που θα λειτουργούσαν σε επίπεδο δήμων και περιφερειών, με σκοπό την επίλυση των ανακουψάντων σε τοπικό επίπεδο προβλημάτων.

Εναλλακτικά, στην περίπτωση που θα κρινόταν επιβεβλημένη η διατήρηση του θεσμού, ο Συνήγορος υπέβαλε προτάσεις που στόχευαν στη βελτίωσή του. Και ναι μεν διαπιστώνεται πράγματι ότι μέρος των προτάσεων αυτών ενσωματώθηκαν στο σχετικό κεφάλαιο (κεφ. Η') του Σ/Ν Κλεισθένης και θα διέπουν την προτεινόμενη λειτουργία του θεσμού του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή<sup>24</sup>, ωστόσο ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι αυτή η παντελώς αποσπασματική υιοθέτηση μέρους των προτάσεων αφενός αλλοιώνει την ουσία και τον στόχο αυτών ήτοι τη βελτίωση του εν λόγω οργάνου, αφετέρου γεννά νέα αδιέξοδα και ερμηνευτικά ζητήματα κατά την εφαρμογή τους (βλ. παρακάτω διεξοδικά). Επιπλέον ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί τις προτεινόμενες διατάξεις ανεπαρκείς και εξακολουθεί να εκφράζει έντονη επιφύλαξη τόσο ως προς τη διασφάλιση της **ανεξαρτησίας** του θεσμού του Τοπικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, όσο και ως προς την εν τέλει **οικονομικότητα** του θεσμού σε συνάρτηση με το διαφαινόμενο κόστος λειτουργίας του. Συμπερασματικά μπορεί να ειπωθεί ότι οι προτεινόμενες βελτιώσεις στο σύστημα των Συμπαραστατών δεν θα ανατρέψουν, κατά την άποψή μας, το γεγονός, που σημειώνεται και στις σχετικές εκθέσεις του Σ/Ν, της χαμηλής ανταπόκρισης στο όργανο αυτό.

Ειδικότερα:

#### ***I. Επιφυλάξεις σχετικά με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή:***

- Καταρχήν στα **άρθρα 160 και 161**, αναφορικά με τη διαδικασία επιλογής των Διαμεσολαβητών, ο Συνήγορος εξακολουθεί να υποστηρίζει ότι η διατήρηση της αυξημένης πλειοψηφίας και συγκεκριμένα των 2/3 του συνολικού αριθμού των μελών του αρμόδιου για την εκλογή οργάνου, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της ανεξαρτησίας του θεσμού και της κοινωνικής αποδοχής του. Βέβαια παραμένει μείζον ζήτημα το γεγονός ότι ο Διαμεσολαβητής στην ουσία επιλέγεται από τους αιρετούς των ΟΤΑ έναντι των οποίων καλείται να προασπιστεί τα συμφέροντα και δικαιώματα πολιτών και να διαμεσολαβήσει. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η επιλογή του Διαμεσολαβητή από τους αιρετούς (είτε της πλειοψηφίας είτε με συναίνεση περισσότερων παρατάξεων) αδυνατεί να διασφαλίσει την πλήρη και ουσιαστικά **ανεξαρτησία** του οργάνου αυτού έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον ως προς την ειδικότερη διαδικασία επισημαίνεται ότι ενώ στο άρθρο 155 ορίζονται μόνο τα ελάχιστα τυπικά προσόντα, στην παρ. 2 του άρθρου 160 γίνεται αναφορά στην «αξιολόγηση της υποψηφιότητας» του υποψηφίου, η οποία χωρεί μετά τη διαπίστωση της ύπαρξης των τυπικών προσόντων. Ωστόσο σε καμία διάταξη δεν προσδιορίζονται, έστω και γενικά, τα κριτήρια επί των οποίων θα λάβει χώρα η εν λόγω αξιολόγηση των υποψηφίων, ενώ στις παρ. 6 και 7 του ίδιου άρθρου ορίζεται απλά ότι διενεργείται ακρόαση των (τυπικά παραδεκτών) υποψηφίων και ότι σε συνέχεια αυτής ακολουθεί η εκλογή, επίσης χωρίς καμία παντελώς αναφορά σε κριτήρια εκλογής. Αυτό ιδίως το στοιχείο της διαδικασίας σε συνδυασμό και με τη σύνθεση του εκλεκτορικού σώματος (αιρετοί) καθώς και με την απαιτούμενη πλειοψηφία (στην τρίτη ψηφοφορία: απλή), δίνουν έναν μάλλον πολιτικό (και δη της εκάστοτε πλειοψηφούσας παράταξης) χαρακτήρα στην επιλογή (εξού και η χρήση του όρου *εκλογή* στις παραγράφους αυτές) και όχι μίας επιλογής βάσει ενιαίων και αντικειμενικών κριτηρίων. Η δε σύνθεση του εκλεκτορικού σώματος αποκλειστικά από αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους των δημοτικών συμβουλίων (για τον δημοτικό διαμεσολαβητή) ή το περιφερειακό συμβούλιο (για τον περιφερειακό), έναντι πράξεων των οποίων καλείται ο Διαμεσολαβητής να προασπίζει τους πολίτες, κλονίζει πράγματι την ανεξαρτησία του

<sup>24</sup> Π.χ., στο Σ/Ν συμπεριλήφθηκαν:

- Ο προσδιορισμός των ελάχιστων τυπικών προσόντων που πρέπει να διαθέτει ο Διαμεσολαβητής (αρ. 155 Σ/Ν), καθώς στα άρθρα 77 και 179 του ν.3852/2010, η μόνη προϋπόθεση της επιλογής των Συμπαραστατών ήταν «το γνωσμένο κύρος και η εμπειρία» των ενδιαφερομένων.
- Η πρόταση περί της λειτουργίας του θεσμού σε επίπεδο πρωτεύουσας νομού, με εξαίρεση τους νομούς Αττικής (αρ. 154 Σ/Ν).
- Η πρόβλεψη για την απαγόρευση άλλης επαγγελματικής δραστηριότητας των Διαμεσολαβητών, τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα κατά τη διάρκεια της θητείας τους (αρ. 156 Σ/Ν).
- Η πρόβλεψη για ανεξάρτητη θητεία των Διαμεσολαβητών από τη θητεία της δημοτικής και περιφερειακής αρχής (αρ. 159 Σ/Ν).

θεσμού αυτού. Μάλιστα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι σε περίπτωση που ως Διαμεσολαβητής επιλεγεί δημόσιος υπάλληλος (δυνατότητα που παρέχει το άρθρο 155 παρ. 2) οι παραπάνω επιφυλάξεις ως προς την ανεξαρτησία τίθενται και όσον αφορά το ίδιο το πρόσωπο του Διαμεσολαβητή. Τα παραπάνω ισχύουν *mutatis mutandis* και για το **άρθρο 161** (διαδικασία επιλογής Περιφερειακού Διαμεσολαβητή)<sup>25</sup>.

- Και σε επίπεδο όμως οργανωτικής συγκρότησης και διοικητικής υποστήριξης του Διαμεσολαβητή, φαίνεται να δημιουργούνται ρήγματα στην σκοπούμενη ανεξαρτησία του θεσμού. Ειδικότερα στα άρθρα **167 (παρ. 1-4)** και **168 (παρ. 1-4)** προβλέπεται η στελέχωση του Αυτοτελούς γραφείου Δημοτικού Διαμεσολαβητή αποκλειστικά από αποσπασμένους υπαλλήλους των οικείων ΟΤΑ, έναντι πράξεων και ενεργειών των οποίων καλείται ο Διαμεσολαβητής να προασπίζει τα συμφέροντα και δικαιώματα των πολιτών. Και αυτό γιατί η στελέχωση ενός φορέα με το εργαλείο της απόσπασης υπαλλήλων είναι ένα καταρχήν προσωρινό μέτρο και ο υπάλληλος παραμένει νομικά συνδεδεμένος με τον φορέα προέλευσης στον οποίο και θα επιστρέψει άμα το πέρας του χρόνου απόσπασης, με αυτονόητες δυσμενείς συνέπειες για την ανεξαρτησία του κατά το διάστημα που υπηρετεί αποσπασμένος. Ομοίως και το θέμα της κάλυψης τόσο της μισθοδοσίας όσο και του συνόλου του λειτουργικού κόστους του γραφείου του Διαμεσολαβητή από τον προϋπολογισμό των οικείων ΟΤΑ θέτει σαφή ζητήματα μη διασφάλισης οικονομικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του θεσμού.

## **II. Επιφυλάξεις σχετικά με την οικονομικότητα του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή σε σχέση με τα διαφαινόμενα στοιχεία κόστους:**

Το Σ/Ν προτείνει για τη λειτουργία του θεσμού της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης (αρ. 154, 167, 168, 169, 170, 171, 173 Σ/Ν):

- τον διορισμό **71** Διαμεσολαβητών
- τη σύσταση και λειτουργία 71 αυτοτελών γραφείων διαμεσολαβητών
- την απόσπαση συνολικά **213** υπαλλήλων στα γραφεία αυτά
- τη σύσταση και λειτουργία ενός νέου πολυάριθμου συλλογικού οργάνου: του Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών (ολομέλεια: 73 μέλη), το οποίο έχει κυρίως συντονιστικές αρμοδιότητες, καθώς οι Διαμεσολαβητές αποτελούν ξεχωριστά μονοπρόσωπα όργανα.

Επομένως πανελλαδικώς συνολικά το ΣΝ προβλέπει την απασχόληση **284 ατόμων** (διορισμένων και αποσπασμένων) και ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου προκειμένου να λειτουργήσει ο θεσμός αυτός.

Σε επίπεδο κόστους και μόνο για την αντιμισθία των 71 Διαμεσολαβητών (όχι δηλαδή για το σύνολο των απασχολούμενων ατόμων στα Γραφεία Διαμεσολαβητή), σύμφωνα με τα στοιχεία που αναφέρονται στην ειδική έκθεση του αρ. 75 παρ. 3 Συντ. (III.1), η δαπάνη θα ανέρχεται περί τα **2,8 εκ. ευρώ ετησίως**<sup>26</sup>.

Πέραν όμως των οικονομικών στοιχείων, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι, όπως είναι γνωστό και αναφέρθηκε και παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του όπως ορίζεται στο Σύνταγμα και στους ιδρυτικούς νόμους, αποτελεί μονοπρόσωπη ανεξάρτητη αρχή με υψηλά εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (όπως η επιλογή από τα 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, το ακαταδίωκτο, η ύπαρξη ίδιων διοικητικών υπηρεσιών, προϋπολογισμού και προσωπικού), οι δε διευρυμένες αρμοδιότητές του καλύπτουν και τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και όλων των ΟΤΑ της χώρας, ενώ παράλληλα διαθέτει, λόγω της εικοσάχρονης λειτουργίας του υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας και εμπειρίας σε θέματα διαμεσολάβησης ιδίως στο κομμάτι της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως με την εξέταση αναφορών σχετικά με ΟΤΑ σε ιδιαίτερος υψηλό ποσοστό και την εκπόνηση ειδικών εκθέσεων για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης. Επομένως

<sup>25</sup> Πράγματι ακόμα και στην αιτιολογική έκθεση του Σ/Ν γίνεται λόγος για μία ελάχιστη απαιτούμενη διαφάνεια/αμεροληψία στη διαδικασία επιλογής των διαμεσολαβητών (αρ. 160-161), η οποία είναι σαφές βέβαια ότι σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να κατοχυρώσει από μόνη της την απαίτηση για ανεξαρτησία του θεσμού.

<sup>26</sup> Λαμβανομένων υπόψη ότι οι νομοί με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων, βάσει επίσημων στατιστικών στοιχείων της τελευταίας απογραφής πληθυσμού, ανέρχονται περί τους 28 αυτή η ετήσια δαπάνη προκύπτει ως εξής: 43.200 ευρώ x (13+8+28) = 2.116.800 ευρώ + 32.400 ευρώ x 22 = 712.800 ευρώ, άρα σύνολο 2.829.600 ευρώ ετησίως.

το συνολικό έργο της τοπικής Διαμεσολάβησης, όπως διαγράφεται στο προτεινόμενο ΣΝ καλύπτεται ήδη από το Συνήγορο του Πολίτη.

Το εν λόγω ΣΝ φαίνεται αφενός να μην αξιοποιεί, πρωτίστως για λόγους οικονομίας των διαθέσιμων πόρων, την ήδη υφιστάμενη δομή του Συνηγόρου του Πολίτη με τα προφανή εκτεθέντα πλεονεκτήματα, αντίθετα δε, προτείνει ένα σχήμα που και υψηλά εχέγγυα ανεξαρτησίας δεν διαθέτει, και εξειδικευμένης τεχνογνωσίας και εμπειρίας στερείται και δημιουργεί επιπλέον διοικητικά βάρη όπως εκτέθηκαν παραπάνω (συνολικά απασχόληση 284 ατόμων, σύσταση νέων γραφείων και ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου).

Παράλληλα το ΣΝ φαίνεται να αναγνωρίζει τις εγγενείς αδυναμίες του προτεινόμενου σχήματος και για το λόγο αυτό προτείνει μεταξύ άλλων (αρ. 173) τη δυνατότητα στον Διαμεσολαβητή να προσφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του. Η πρόβλεψη αυτή, πέραν των ερμηνευτικών ζητημάτων που ενδέχεται να εγείρει ως προς την επικάλυψη αρμοδιοτήτων και την άρση ενδεχόμενων συγκρούσεων/διαφωνιών μεταξύ των δύο θεσμών, θέτει και ζητήματα –ακόμα και σε περίπτωση συμφωνίας- ταχύτητας και κατασπατάλησης πόρων. Παρίσταται τουλάχιστον ακατανόητη η επιλογή ενός δεύτερου νέου θεσμού (με 284 άτομα και 71 νέα γραφεία) ο οποίος θα μπορεί είτε να προσφεύγει όποτε το κρίνει στον ήδη υπάρχοντα θεσμό για την ίδια υπόθεση, είτε ο ήδη υπάρχον θεσμός θα μπορεί, δυνάμει της συνταγματικά ερειζόμενης αρμοδιότητάς του, να επιλαμβάνεται και ο ίδιος υποθέσεων που χειρίζεται το νεοσυσταθέν όργανο και με τον τρόπο αυτό να απασχολούνται δύο θεσμοί με την ίδια υπόθεση.

Αντίθετα με πολύ λιγότερα οικονομικά βάρη και με σχεδόν καθόλου διοικητικά βάρη, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι σε θέση να καλύψει πλήρως και με υψηλότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας το έργο της διαμεσολάβησης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, έργο το οποίο ήδη επιτελεί από εικοσαετίας. Και πράγματι είναι γεγονός ότι η Αρχή έχει έδρα στην Αθήνα και δεν λειτουργεί γραφεία στην περιφέρεια, ωστόσο ακόμα και αν το κόστος για τη λειτουργία τέτοιων γραφείων (ώστε να αρθεί και το εμπόδιο της συνεχούς αυτοπρόσωπτης παρουσίας στην περιφέρεια), θα ήταν ίδιο με το προτεινόμενο (71 γραφεία με 284 άτομα), τα αποτελέσματα θα ήταν σαφώς καλύτερα λόγω της πολυετούς και εξειδικευμένης εμπειρίας, λόγω της ήδη ύπαρξης διοικητικής δομής και λόγω της μη ύπαρξης ανάγκης για επιπλέον όργανα συντονισμού αφού ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί ένα και το αυτό μονοπρόσωπο όργανο για όλη την επικράτεια. Και όλα αυτά με την αξιοποίηση και ενίσχυση ενός θεσμού με υψηλά εχέγγυα ανεξαρτησίας που ήδη λειτουργεί επιτυχώς και αναγνωρίζεται από τους πολίτες. Εξάλλου όπως σας είναι γνωστό συχνά ακόμα και θέματα που εγείρονται καταρχήν σε τοπικό επίπεδο έχουν κεντρικό ή οριζόντιο χαρακτήρα και μόνο μία αρχή με πανελλήνια εμβέλεια είναι σε θέση και νομιμοποιείται να τα αντιληφθεί, προωθήσει και εν τέλει επιλύσει αποτελεσματικά για όλους τους εμπλεκόμενους πολίτες και υπηρεσίες.

Πέραν των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη θα ήθελε να επισημάνει και τα κάτωθι για επιμέρους προτεινόμενες ρυθμίσεις:

- Στο **άρθρο 152** επιχειρείται να προσδιοριστεί το αντικείμενο της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης. Δεδομένου ότι η έννοια της κακοδιοίκησης είναι μία ευρεία έννοια με μη προκαθορισμένο νομικό περιεχόμενο, σκόπιμο θεωρούμε ότι θα ήταν η περίπτωση α) να αντικατασταθεί ως εξής: *α) η καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα και η διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας.*
- Στο **άρθρο 160 παρ. 4** φαίνεται ότι για την ενεργοποίηση της διαδικασίας επιλογής Διαμεσολαβητή θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί ο διορισμός του οικείου Επόπτη ΟΤΑ (βλ. παραπάνω παρατηρήσεις επί αρ. 131 ιδίως για το χρόνο έναρξης λειτουργίας των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας ΟΤΑ)
- Στο **άρθρο 162**, η σύνθεση της επιτροπής που παρέχει τη σύμφωνη γνώμη για την παύση του διαμεσολαβητή, εγείρει σοβαρό προβληματισμό σχετικά με την ίση εκπροσώπηση θέσεων και απόψεων δεδομένου ότι η πλειοψηφία των μελών της προέρχεται από την τοπική αυτοδιοίκηση (2 τοπικοί διαμεσολαβητές, 2 εκπρόσωποι ΟΤΑ, 1 εκπρόσωπος του κράτους και ο Συνήγορος του Πολίτη). Εξάλλου ούτε οι βασικές πτυχές της διαδικασίας για την παύση του διαμεσολαβητή περιγράφονται στην προτεινόμενη διάταξη (π.χ. επισπεύδον όργανο διαδικασίας, προθεσμία παροχής σύμφωνης γνώμης κλπ.), ενώ άλλωστε η αόριστη νομική έννοια της «*σοβαρής*

πλημμέλειας στην άσκηση των καθηκόντων» είναι βέβαιο ότι θα εγείρει πλείστα ερμηνευτικά ζητήματα κατά την εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας.

- Στο **άρθρο 163**, παρατηρούμε ότι από την αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή, δεν προκύπτει να εξαιρούνται περιπτώσεις όπως: θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης, εκκρεμοδικίας, αναφορές δημοτικών ή περιφερειακών συμβούλων για ζητήματα λειτουργίας του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου αντίστοιχα, όπως επίσης, θεμάτων τα οποία επιλαμβάνονται ανεξάρτητες αρχές (π.χ. το Α.Σ.Ε.Π.). Επίσης παρατηρούμε ότι η υποβολή αναφοράς από τους ενδιαφερόμενους δεν συνδέεται κατ' ανάγκη με την ύπαρξη ατομικού έννομου συμφέροντός τους ή δικαιωμάτων τους το οποίο επιθυμούν να προασπίσουν, ως εκ τούτου, η αναφορά μπορεί να λάβει τη μορφή γενικής καταγγελίας. Τέλος, δεν προκύπτει να εξαιρείται από τις αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή ο έλεγχος της πολιτικής λειτουργίας των οργάνων διοίκησης των οικείων δήμων, περιφερειών και νομικών προσώπων αυτών.
- Στο **άρθρο 164**, θεωρούμε ότι η αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή, η οποία αναφέρεται στην περίπτωση (αα) για πληροφόρηση του κοινού αλλά και ατομικά των πολιτών που απευθύνονται σ' αυτόν, για τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις του οικείου Ο.Τ.Α. ή νομικού προσώπου αυτού, καθώς και για τις δυνατότητες που έχουν με βάση το θεσμικό πλαίσιο καθώς και η έκδοση σχετικού πληροφοριακού υλικού, ενέχει κινδύνους εσφαλμένης πληροφόρησης των πολιτών ενώ σε κάθε περίπτωση, ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη σχετική πληροφόρηση από τις αρμόδιες δημοτικές και περιφερειακές υπηρεσίες. Σε κάθε περίπτωση θεωρούμε ότι η ενημέρωση που θα παρέχει ο Διαμεσολαβητής πρέπει να εστιαστεί αποκλειστικά στην πληροφόρηση του κοινού αναφορικά με τις αρμοδιότητές του.
- Στα **άρθρα 167 παρ. 5 και 168 παρ. 5**, παρατηρούμε ότι η πρόβλεψη για δυνατότητα υποβολής καταγγελιών, αναφορών και αιτήσεων πολιτών ηλεκτρονικά, έγγραφα, τηλεφωνικά ή με αυτοπρόσωπη προφορική έκθεση, έρχεται σε αντίθεση με όσα αναφέρονται στο άρθρο 163, κατά το οποίο ο Διαμεσολαβητής επιλαμβάνεται κατόπιν υποβολής ενυπόγραφης αναφοράς.
- Στα **άρθρα 169 έως 171**, επισημαίνουμε ότι η πρόβλεψη σύστασης Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών, οι αρμοδιότητές του καθώς και η συγκρότηση της Ολομέλειας αυτού, προϋποθέτουν χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες και καθιστούν δύσκαμπτη τη λειτουργία του με αναμφίβολη τελικά την αποτελεσματικότητα των στόχων του. Επιπρόσθετα θεωρούμε, ότι η συμμετοχή του Υπουργού Εσωτερικών ως Πρόεδρος της Ολομέλειας του εν λόγω Συμβουλίου (ενδεχομένως και του αρμοδίου Γενικού Διευθυντή, του Υπουργείου Εσωτερικών), η οποία αναφέρεται στο άρθρο 169, δεν συνάδει με το προφίλ **ανεξαρτησίας** του θεσμού.
- Τα άρθρα **172 επ.** ρυθμίζουν τις σχέσεις του Διαμεσολαβητή με άλλα όργανα και φορείς διαμεσολάβησης και ελέγχου. Στο **άρθρο 172** προβλέπεται ότι ο Διαμεσολαβητής συνεργάζεται με όλες αυτές τις αρχές «χωρίς να θίγονται οι εκατέρωθεν αρμοδιότητες». Ωστόσο δεν ρυθμίζονται ζητήματα που ενδέχεται να ανακύψουν σε περίπτωση σύγκρουσης ή διαφωνίας μεταξύ του Διαμεσολαβητή και των αρχών αυτών.
- Ειδικότερα στο **άρθρο 173**, το οποίο ρυθμίζει τις σχέσεις του Διαμεσολαβητή με την Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, παρά το γεγονός ότι στην **παρ. 1** ορίζεται ρητά ότι «[...] η άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή δεν θίγει τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη[...]», ωστόσο από τις ειδικότερες προβλέψεις τόσο του άρθρου αυτού, όσο και του συνόλου των προτεινόμενων διατάξεων του Κεφαλαίου Η' δεν φαίνεται να αποτρέπεται με βεβαιότητα η σύγκυση των αρμοδιοτήτων των δύο, γεγονός που παραβλέπει την κατ' αρχήν διαφορετική βάση των δύο θεσμών. Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μία ανεξάρτητη και συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της πολιτείας με ευρείες διαμεσολαβητικές και άλλες αρμοδιότητες, τις οποίες αντλεί ευθέως από το Σύνταγμα, ενώ ο Διαμεσολαβητής, όπως άλλωστε καταδεικνύει και το όνομά του, έχει ως αρμοδιότητα μόνο την διαμεσολάβηση για την επίλυση διαφορών πολιτών με τον οικείο ΟΤΑ (**βλ. αρ. 163**). Από την άλλη η περιγραφή των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή στις προτεινόμενες διατάξεις του Σ/Ν φαίνεται ότι καλύπτεται ήδη πλήρως από τις πολύ ευρύτερες αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, ενώ παράλληλα οι διατάξεις που ρυθμίζουν τις σχέσεις των δύο θεσμών φαίνεται να μην κατορθώνουν να άρουν επί της ουσίας την ασάφεια των ορίων των αρμοδιοτήτων τους. Άλλωστε ο Συνήγορος του

Πολίτη θεωρεί ότι σκοπιμότερη και αποτελεσματικότερη θα ήταν η ενεργοποίηση και εφαρμογή ήδη υφιστάμενων διατάξεων όπως ιδίως αυτής του άρθρου 4 παρ. 5 του ν. 3094/2003 σύμφωνα με την οποία «Ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται κατά την έρευνα των υποθέσεων να ζητεί τη συνδρομή [...] ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης.» Έτσι στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε για παράδειγμα να επιβάλλεται η υποχρέωση του Διαμεσολαβητή να αποστέλλει στον Συνήγορο του Πολίτη όλες τις αναφορές που του υποβάλλονται και ο τελευταίος είτε να ζητά τη συνδρομή του Διαμεσολαβητή για τον χειρισμό τους, ιδίως σε περιπτώσεις αμιγώς τοπικών υποθέσεων, είτε να επιλαμβάνεται αποκλειστικά ο ίδιος της αναφοράς, ιδίως σε περιπτώσεις κεντρικού ενδιαφέροντος, είτε να παρακολουθεί τον χειρισμό της υπόθεσης από τον Διαμεσολαβητή και να παρεμβαίνει εφόσον κριθεί αναγκαίο λόγω των ειδικότερων ευρημάτων κατά την εξέταση της αναφοράς. Μία τέτοια προσέγγιση, όπως είναι σαφές, θα περιόριζε σημαντικά τα θέματα καθυστερήσεων, κατασπατάλησης πόρων και ενδεχόμενων διαφωνιών μεταξύ των δύο οργάνων (βλ. διεξοδικά παραπάνω υπό II σχετικά με τα ζητήματα οικονομικότητας του προτεινόμενου θεσμού). Πέραν των ανωτέρω στην **παρ. 3** του άρθρου αυτού ορίζεται ότι ο Διαμεσολαβητής δικαιούται να υποβάλλει ερωτήματα και να ζητεί τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του, εφ' όσον κρίνει αιτιολογημένα ότι αυτή έχει *κεντρικό χαρακτήρα ή ευρύτερο ενδιαφέρον*. Ωστόσο η αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή όπως διαγράφεται στα άρθρα 163-164 ασκείται αποκλειστικά εντός των ορίων της τοπικής αρμοδιότητας του οικείου ΟΤΑ. Επομένως θέματα κεντρικά δεν εμπíπτουν στην αρμοδιότητά του και δεν μπορεί να επιληφθεί αυτών, ούτε βέβαια να ζητήσει συμβουλές για τον χειρισμό τους (βλ. επιπλέον παραπάνω παρατηρήσεις και αναφορικά με την οικονομικότητα του θεσμού). Εξάλλου δεν προκύπτει με σαφήνεια ούτε η δεσμευτικότητα των απόψεων του Συνηγόρου του Πολίτη έναντι του Διαμεσολαβητή για το χειρισμό υποθέσεων. Τέλος η πρόβλεψη της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού ότι «Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής υποχρεούται να συνεργάζεται με το Συνήγορο του Πολίτη και να του παρέχει την αναγκαία συνδρομή για υποθέσεις που χειρίζεται και για ενέργειες που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα» κρίνεται περιττή καθώς ήδη δύναμι του ιδρυτικού –και εκτελεστικού του Συντάγματος- ν. 3094/2003 (αρ. 4 παρ. 5, 10 και 11) ο Συνήγορος του Πολίτη «[...] μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση» και παράλληλα «[...] Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό [...] Λειτουργός ή υπάλληλος ο οποίος αρνείται να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη με σκοπό να παρακωλύσει ή να αποτρέψει τη διεξαγωγή έρευνας, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο (2) ετών. Η ποινική δίωξη ασκείται μόνο εφόσον υποβληθεί σχετική έκθεση από την Ανεξάρτητη Αρχή προς τον αρμόδιο Εισαγγελέα. 11. Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους.» Επομένως η υποχρέωση συνδρομής όλων των υπηρεσιών στο έργο του Συνηγόρου είναι ήδη κατοχυρωμένη και για λόγους ασφάλειας δικαίου η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 173 του Σ/Ν θα μπορούσε απλά να παραπέμψει στις ως άνω ισχύουσες διατάξεις του ν. 3094/2003.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι΄

### ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

#### Άρθρο 180- Διαδημοτικός σύνδεσμος τεχνικής υπηρεσίας

Λαμβάνοντας υπόψη την έλλειψη τεχνικών υπαλλήλων σε όλο το δημόσιο τομέα, (λόγω συνταξιοδοτήσεων, πάγωμα προσλήψεων), η δημιουργία διαδημοτικού συνδέσμου τεχνικής υπηρεσίας με ειδικό σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση των τεχνικών τους έργων, προφανώς, έχει ως σκοπό τη δημιουργία μιας πολυδύναμης και λειτουργικής τεχνικής υπηρεσίας, μέσω της συνένωσης των τεχνικών υπηρεσιών όλων των Δήμων μελών του συνδέσμου (οι οποίες στους περισσότερους Δήμους υπολειπονται), Ωστόσο, θα θέλαμε να επισημάνουμε/ προτείνουμε τα εξής:

- Σχετικά με την παρ. 2 του εν λόγω άρθρου, οι εισφορές που όπως προβλέπεται, πρέπει να καταβάλλει ετησίως κάθε μέλος του συνδέσμου, θα πρέπει να προσδιορίζονται σύμφωνα με τη δυναμικότητα κάθε Δήμου (ώστε, ένας μικρότερος Δήμος να μην καλείται να καταβάλει την ίδια εισφορά με ένα μεγαλύτερο Δήμο).
- Σχετικά με τις παρ. 4, 5 και 9 του ανωτέρω άρθρου, αναφορικά με τις αρμοδιότητες και τις υποχρεώσεις της τεχνικής υπηρεσίας του συνδέσμου, την στελέχωσή του δια της μετάταξης ή και απόσπασης των υπαλλήλων των τεχνικών υπηρεσιών των Δήμων για τους οποίους σε περίπτωση διάλυσης του συνδέσμου, προβλέπεται η αυτοδίκαιη επιστροφή τους στην προγενέστερη οργανική τους θέση, θα θέλαμε να επισημάνουμε, δεδομένου ότι δεν διευκρινίζεται η συνέχιση ή μη της λειτουργίας των τεχνικών υπηρεσιών των Δήμων μελών του συνδέσμου, τα ακόλουθα: α. θα πρέπει να προβλεφθεί η εξασφάλιση της οργανικής θέσεως κάθε υπαλλήλου που θα μετατάσσεται ή θα αποσπάται στην τεχνική υπηρεσία του συνδέσμου, ούτως ώστε σε περίπτωση διάλυσης του συνδέσμου, να μην αποκλείεται (λόγω κατάργησης ή και κάλυψης της θέσεως) το δικαίωμα επιστροφής του υπαλλήλου στο Δήμο προέλευσης, β. σε περίπτωση διάλυσης του συνδέσμου, θα πρέπει να προβλεφθεί η άμεση στελέχωση και λειτουργία των δημοτικών τεχνικών υπηρεσιών.
- Σχετικά με την παρ. 6 του νομοσχεδίου, σε περίπτωση που ο Δήμος της έδρας του νομού δεν ενταχθεί σε κάποιο σύνδεσμο, η δυνατότητα μετάταξης των υπαλλήλων των τεχνικών υπηρεσιών τους (πρώην ΤΥΔΚ) στην αντίστοιχη υπηρεσία συνδέσμου Δήμων, εγκυμονεί τον κίνδυνο αποδυνάμωσή τους.
- Θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα ένταξης σε σύνδεσμο ή και η παροχή τεχνικής υποστήριξης από το σύνδεσμο προς τους μικρότερους και άνευ τεχνικών υπηρεσιών Δήμους.
- Λαμβάνοντας υπόψη ότι, οι περισσότερες τεχνικές υπηρεσίες των Δήμων υπολειτουργούν, να προσδιοριστούν οι σχετικές προδιαγραφές (επί τη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων όπως της έκτασης, της γεωμορφολογίας κ.ά του συνδέσμου) στελέχωσης, οργάνωσης και εξοπλισμού των τεχνικών υπηρεσιών των συνδέσμων ώστε να καταστεί άμεσα, δυνατή η εύρυθμη και ουσιαστική λειτουργία των εν λόγω υπηρεσιών.
- Τέλος, δεδομένου ότι στο π.δ. 75/2011 (ΦΕΚ 182/τ.Α' /22-08-2011) «*Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας*», προβλέπεται ότι η συνεργασία των Δήμων - μελών περιλαμβάνεται, ήδη, στους συστατικούς σκοπούς των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων (Π.Ε.Δ.), επισημαίνεται ότι, υπάρχει κίνδυνος της εκ προοιμίου αδράνειας της εν λόγω διάταξης περί σύστασης των συγκεκριμένων συνδέσμων μεταξύ Δήμων εντός της ίδιας Περιφέρειας, μέσω πρωτοβουλίας και απόφασης των δημοτικών συμβουλίων των ενδιαφερόμενων Δήμων.

#### **Άρθρο 181 «Υπηρεσία Δόμησης»**

Καταρχάς, από το περιεχόμενο του συγκεκριμένου άρθρου προκύπτει ότι έχει ληφθεί υπόψη η πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση του άρθρου 31 του Ν. 4495/2017 (Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος), σύμφωνα με την οποία η αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων έκδοσης οικοδομικών αδειών παρέχεται στις Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ) των Δήμων.

Ωστόσο, το ζήτημα της υποστελέχωσης των ΥΔΟΜ έχει απασχολήσει επανειλημμένα τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος έχει τοποθετηθεί επί του ζητήματος, με τα υπ' αρ. πρωτ. Φ1300.2/45460/03.12.2015 και Φ.1300.2/8234/22.02.2017 έγγραφα του προς τους αρμόδιους Υπουργούς, επισημαίνοντας τα ζητήματα που έχουν προκύψει από τις καθυστερήσεις διεκπεραίωσης πολεοδομικών υποθέσεων. Επίσης, η Αρχή με το υπ' αρ. πρωτ. Γρ. Συν. 126/29-09-2017 έγγραφό της σχετικά με το σχέδιο νόμου «*Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΔΕΥΑ*» (νυν Ν. 4483/2017) επισήμανε ότι η ρύθμιση του άρθρου 25 θα συμβάλλει στη διαιώνιση του υφιστάμενου προβλήματος και βρίσκεται σε αντίθεση με την προβλεπόμενη υποχρέωση στον Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) για την οργάνωση αυτοτελών υπηρεσιών. Παράλληλα, επανέλαβε τις ήδη διατυπωμένες θέσεις της για την υλοποίηση/στελέχωση των νέων δημοτικών υπηρεσιών σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης). Πρόσφατα, η Αρχή επεσήμανε σε έγγραφό της επί του νομοσχεδίου «*Έλεγχος και Προστασία*



του Δομημένου Περιβάλλοντος»<sup>27</sup> ότι η ρύθμιση αυτή επί του ιδίου ζητήματος δεν θα επιλύσει το πρόβλημα της καθυστέρησης διεκπεραίωσης πολεοδομικών υποθέσεων, διότι η εφαρμογή της τίθεται υπό την προϋπόθεση της έκδοσης σχετικού Προεδρικού Διατάγματος που θα ορίσει τις προϋποθέσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των Υπηρεσιών Δόμησης και τα κριτήρια για τη στελέχωσή τους.

Επίσης, με την παράγραφο 3 του άρθρου 181 παρέχεται η δυνατότητα διοικητικής υποστήριξης από το δήμο της έδρας της οικείας περιφερειακής ενότητας, χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό. Ωστόσο, η ανωτέρω ρύθμιση έχει αποδειχτεί προβληματική κατά την εφαρμογή της, γεγονός το οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει σύμφωνα με τα προαναφερόμενα.

Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη το ως άνω περιεχόμενο του άρθρου 31 του Ν. 4494/2017, προτείνεται η αμεσότητα των ενεργειών της πολιτείας για την οριστική αντιμετώπιση του ζητήματος της υποστελέχωσης των Υπηρεσιών Δόμησης και να μην παρέχεται διαρκής δυνατότητα παροχής διοικητικής υποστήριξης από το δήμο της έδρας της οικείας περιφερειακής ενότητας στον κάθε δήμο της περιφέρειας με απόφαση του δημάρχου του.

Επιπλέον, επισημαίνουμε την προβληματική εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου ( άρθρα 94 και 95 του Ν. 3852/2010) όσον αφορά τη λειτουργία των Υπηρεσιών Δόμησης στους Δήμους και θεωρούμε ότι, τα προβλεπόμενα από το εν λόγω άρθρο θα επιδεινώσουν το ήδη υπάρχον πρόβλημα εάν:

- Δεν εκδοθεί άμεσα το εκ της παρ. 2 του άρθρου 31 του Ν. 4495/2017 προεδρικό διάταγμα
- Στο εν λόγω προεδρικό διάταγμα δεν υπάρξει σαφής πρόβλεψη ως προς: τον καθορισμό συγκεκριμένης δομής /οργάνωσης κάθε Υπηρεσίας Δόμησης επί τη βάση των χαρακτηριστικών των Δήμων (όπως του πληθυσμού, της έκτασης, της γεωμορφολογίας, της θέσης κλπ), τον ελάχιστο αριθμό ανά απαιτούμενη ειδικότητα μηχανικών, τον ελάχιστο αριθμό διοικητικών υπαλλήλων, τον καθορισμό του αναγκαίου χρόνου εκπαίδευσης των μεταταγμένων ή και των αποσπασμένων από άλλες υπηρεσίες (με διαφορετικό αντικείμενο) υπηρεσιών του δημοσίου ή και νεοπροσληφθέντων στις ΥΔΟΜ μηχανικών, το χρόνο συμμετοχής των υπαλλήλων των ΥΔΟΜ σε συλλογικά όργανα, την αποδέσμευση των υπαλλήλων των ΥΔΟΜ από την άσκηση παραλλήλων καθηκόντων σε άλλες υπηρεσίες.
- Δεν προωθηθεί, παράλληλα, η προβλεπόμενη από το Ν. 4495/2017 σύσταση των Περιφερειακών και των Τοπικών Παρατηρητηρίων.

**Το άρθρο 185** τροποποιεί το άρθρο 1 του Ν. 25/75 περί επιβολής ενιαίου ανταποδοτικού τέλους καθαριότητας και φωτισμού. Σε σχέση με το προτεινόμενο αναμορφωμένο θεσμικό πλαίσιο που αφορά τα δημοτικά τέλη, ο Συνήγορος διαπιστώνει προβλήματα στα ακόλουθα πεδία:

**Α) Ανταποδοτικότητα:** η ανταποδοτικότητα πρέπει να συνεκτιμηθεί στις περιπτώσεις επαγγελματιών εργαστηρίων και βιοτεχνιών των οποίων η νόμιμη λειτουργία εξαρτάται από την ορθή διαχείριση των αποβλήτων τους, καθώς δεσμεύονται από τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ)<sup>28</sup>. Η μη τήρηση των δεσμεύσεων αυτών, σχετικά με τη διαχείριση αποβλήτων τους συνεπάγεται κυρώσεις για την επιχείρηση. Οι δήμοι αντιστοίχως, και σε αυτές τις περιπτώσεις οφείλουν να προσαρμόσουν την τιμολογιακή πολιτική τους, μειώνοντας τα δημοτικά τέλη αυτών των επιχειρήσεων, αναλόγως των παρεχομένων υπηρεσιών καθαριότητας. Στο σημείο αυτό είναι κρίσιμο να αναφερθεί ότι το νομοθετικό πλαίσιο των τελών καθαριότητας πρέπει να ενσωματώνει και τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων. Ειδικότερα, πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι για τη διαχείριση των αποβλήτων έχει τεθεί σε ισχύ ο ν. 4042/2012 με τον οποίο ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Οδηγία–Πλαίσιο για τα απόβλητα (2008/98/ΕΕ). Με τη συγκεκριμένη νομοθεσία τέθηκαν στόχοι για τη διαχείριση των αποβλήτων, με τα άρθρα 14 και 24 του ν. 4042/2012 καθορίζεται σαφώς ότι την ευθύνη φέρει ο ίδιος ο παραγωγός ή οι κάτοχοι των

<sup>27</sup> <https://www.synigoros.gr/resources/20171222-eggrafo-stp-pros-ypourgous.pdf>

<sup>28</sup> Ειδ. Έκθεση Έσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου σελ. 17,18,19

αποβλήτων. Ως εκ τούτου, οι Δήμοι, είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των Αστικών Στερεών Αποβλήτων (ΑΣΑ) ενώ για τη διαχείριση των λοιπών ρευμάτων αποβλήτων, είναι υπεύθυνοι οι παραγωγοί αυτών.

Επισημαίνεται ότι έχει δημοσιευθεί ο ν. 4496/2017 περί «Τροποποίησης ν. 2939/2001 για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, προσαρμογή στην οδηγία 2015/720/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης και άλλες διατάξεις» το οποίο αφορά, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση του ρόλου, αλλά και την κινητοποίηση των ΟΤΑ για την επίτευξη των στόχων της ανακύκλωσης διαμέσου διοικητικών και διαχειριστικών μέτρων. Μεταξύ των κινήτρων που καθιερώνονται είναι η σύνδεση της τιμολογιακής πολιτικής των ΦΟΔΣΑ με τις επιδόσεις των δήμων, στην ανακύκλωση. Επίσης οι Δήμοι αναγορεύονται ως βασικός μοχλός αναβάθμισης της διαχείρισης αποβλήτων (πρόληψη, επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση) προς όφελος του περιβάλλοντος με παράλληλη μείωση κόστους διαχείρισης και ανταποδοτικών τελών. Κατόπιν τούτων, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ισχύουσα νομοθεσία των τελών καθαριότητας-φωτισμού είναι αναχρονιστική και δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις. Το συγκεκριμένο έσοδο, δεδομένου ότι προορίζεται μεταξύ άλλων και για τη συλλογή, μεταφορά, απόθεση και εν γένει διαχείριση αποβλήτων, χρειάζεται ριζική αναμόρφωση, ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στις δημόσιες και τοπικές πολιτικές για την διαχείριση των αποβλήτων σύμφωνα με τις σύγχρονες μεθόδους που προσφέρει η επιστήμη στον τομέα αυτό.

Το νέο πλαίσιο είναι αναγκαίο να έχει ως βάση υπολογισμού του τέλους όχι το μέγεθος του ακινήτου, αλλά τον πραγματικό ή αναμενόμενο όγκο των αποβλήτων. Ως εκ τούτου και λαμβάνοντας υπόψη την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» θα πρέπει να διερευνηθεί η δυνατότητα υιοθέτησης μιας μεθόδου υπολογισμού του τέλους με τη μέθοδο “pay as you throw” [πληρώνω όσο πετάω] ως ανταποκρινόμενη περισσότερο τόσο στην ως άνω αρχή όσο και στην ισότιμη αντιμετώπιση των πολιτών. Ωστόσο, ενόψει των άμεσων προβλημάτων, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο των τελών καθαριότητας μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη δημιουργία οικονομικών κινήτρων για την ανακύκλωση των αποβλήτων και την αξιοποίηση της θεσμικής δυνατότητας ορισμού περισσότερων (μέχρι επτά) συντελεστών με βάση τον όγκο των αποβλήτων που παράγει ο κάθε χώρος, ώστε να καθίσταται το σύστημα αναλογικότερο και δικαιότερο.

**Β) Καθορισμός της φορολογικής βάσης:** η προτεινόμενη διάταξη προβλέπει ότι το τέλος επιβάλλεται σε κάθε ακίνητο που βρίσκεται εντός της διοικητικής περιφέρειας των δήμων, υπολογίζεται επί της επιφάνειας του εκάστοτε ακινήτου και προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό των τετραγωνικών μέτρων αυτής επί του συντελεστή του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους ο οποίος ορίζεται ανά κατηγορία χρήσεως των ακινήτων με αιτιολογημένη απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου.

Έχουμε την άποψη ότι η συγκεκριμένη διατύπωση θα δημιουργήσει νέα ζητήματα ως προς τον καθορισμό της φορολογητέας βάσης του τέλους, αντίστοιχα με εκείνα που δημιούργησε η έννοια των «στεγασμένων ή μη χώρων». Με τη διάταξη αυτή φαίνεται ότι καταργείται η διάταξη που προέβλεπε τα περί «στεγασμένης ή μη επιφάνειας», και κατά συνέπεια και η ερμηνευτική ΓνμΝΣΚ. Υπάρχουν δε χώροι που τακτοποιούνται, άλλοι που παραμένουν αυθαίρετοι, ταρατσες κ.ο.κ. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο να διευκρινιστεί τόσο ο τρόπος προσδιορισμού της επιφάνειας επί της οποίας υπολογίζεται το τέλος όσο και ο τρόπος απόδειξης αυτής.

Ο Συνήγορος έχει ήδη επισημάνει<sup>29</sup> ότι τόσο η επιφάνεια (το εμβαδόν) όσο και η χρήση του ακινήτου, τα κρίσιμα δηλαδή και ουσιαστικά στοιχεία για τον υπολογισμό του τέλους, επιβάλλεται να αναζητούνται από τους δήμους σε αξιόπιστες βάσεις δεδομένων (Γ.Γ.Π.Σ., Κτηματολόγιο κλπ) οι οποίες ενημερώνονται τακτικά και έγκυρα. Θα ήταν συνεπώς σκόπιμο το άρθρο 182 να παραπέμπει ρητά και ευθέως στη διάταξη του άρθρου 65 παρ. 1 του ν.4483/2017, σύμφωνα με την οποία «*οι δήμοι μπορούν να ζητούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, συμπεριλαμβανόμενης της εταιρείας «ΕΘΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΚΑΙ ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ Ανώνυμη Εταιρεία» («ΕΚΧΑ Α.Ε.») και των αρμοδίων υπηρεσιών της Φορολογικής Διοίκησης, στοιχεία που αφορούν στην ακίνητη περιουσία και στο εισόδημα των υπόχρεων, εντός των ορίων της διοικητικής τους Περιφέρειας. Οι αρμόδιες Υπηρεσίες υποχρεούνται να παρέχουν ατελώς στους δήμους τα στοιχεία που ζητούνται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και της δικαιοδοσίας τους, εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την*

<sup>29</sup> Ειδ. Έκθεση Έσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου σελ. 16

υποβολή της σχετικής αίτησης από το Δήμο». Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό ο ακριβής προσδιορισμός των επιφανειών των ακινήτων και η ενημέρωση των δήμων για τις μεταβολές των εμβαδών τους.

**Γ) Συντελεστές:** σε ό,τι αφορά την παρ.2 του άρθρου, θετική κρίνεται γενικά η αύξηση του αριθμού των συντελεστών του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους. Ωστόσο ο τρόπος εφαρμογής της διάταξης είναι αρκετά περίπλοκος και παρουσιάζει ασάφειες ως προς τα κριτήρια καθορισμού των γενικών και ειδικών συντελεστών. Είναι σημαντική η παροχή περαιτέρω οδηγιών προς τους δήμους προκειμένου να διασφαλιστεί τόσο η ανταποδοτικότητα όσο και η αναλογία μεταξύ παροχής και αντιπαροχής. Πρέπει επίσης να διευκρινιστεί πόσοι από τους ανωτέρω συντελεστές θα γνωστοποιούνται στον πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας (π.χ. Δ.Ε.Η.), δεδομένου ότι μέχρι σήμερα υπήρχε πρόβλεψη (και δυνατότητα) γνωστοποίησης μόνο δύο συντελεστών από κάθε δήμο.

Θετική επίσης είναι η πρόβλεψη το Δημοτικό Συμβούλιο υποχρεούται να αιτιολογεί ειδικά την πρόβλεψη ειδικών συντελεστών για συγκεκριμένες κατηγορίες ακινήτων. Προβληματίζει ωστόσο το πώς θα επιτευχθεί η εν τοις πράγμασι εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης, δεδομένου ότι και με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, οι δήμοι στην πλειονότητά τους δεν κάνουν χρήση της δυνατότητας θέσπισης περισσότερων συντελεστών ανάλογα με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, αλλά εφαρμόζουν μόνο δύο, έναν επαγγελματικό και έναν οικιακό.

Γενικά, με το συγκεκριμένο άρθρο επιχειρείται μια αναμόρφωση του πλαισίου που αφορά τα δημοτικά τέλη, χωρίς ωστόσο να επιλύονται τα υφιστάμενα προβλήματα. Θεωρούμε ότι πρέπει οπωσδήποτε να επανεξεταστεί τόσο σε ό,τι αφορά τα θέματα ανταποδοτικότητας, όσο και ως προς τον ακριβή προσδιορισμό της φορολογικής βάσης των τελών και τον καθορισμό των συντελεστών.

- Με το **άρθρο 190** ρυθμίζεται η διαδικασία συζήτησης και ψήφησης του προϋπολογισμού των Περιφερειών. Θα θέλαμε να παρατηρήσουμε ότι θεωρούμε ιδιαίτερα επιβλητικές, για τη διευκόλυνση της ταχύτερης αποπληρωμής όσων έχουν απαιτήσεις κατά των Περιφερειών, τις προβλέψεις των παρ. 10 και 11 του συγκεκριμένου άρθρου. Σύμφωνα με την παρ. 10, μέχρι την έναρξη ισχύος του νέου προϋπολογισμού (και πάντως όχι αργότερα από το τέλος Μαρτίου του επόμενου οικονομικού έτους) ισχύει ο προϋπολογισμός του έτους που έχει λήξει, για την είσπραξη κάθε είδους εσόδου και για τη διενέργεια και την πληρωμή των υποχρεωτικών δαπανών (που απαριθμούνται εξαντλητικά, μεταξύ των οποίων οι δαπάνες για την εκτέλεση τελεσιδίκων δικαστικών αποφάσεων, τα ποσά για την προμήθεια υλικών και τροφίμων για την άσκηση της αρμοδιότητας κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, τα υλικά και το κόστος επισκευής βλαβών στο οδικό δίκτυο αρμοδιότητας των περιφερειών, και οι δαπάνες που απορρέουν από συμβάσεις ανάθεσης εκτέλεσης έργων, εργασιών, προμηθειών και μελετών), ενώ κατά την παρ. 11, μετά την πάροδο του τριμήνου επιτρέπεται να γίνουν δαπάνες με βάση τον προϋπολογισμό του περασμένου έτους μόνο: «α) για τις αποδοχές προσωπικού και την καταβολή των αντίστοιχων ασφαλιστικών εισφορών και β) την καταβολή των χορηγούμενων από τις περιφέρειες διατροφικού επιδόματος και ανάδοχης οικογένειας». Θα θέλαμε ωστόσο να επισημάνουμε ότι θα ήταν σκόπιμο να εξετασθεί το ενδεχόμενο πρόβλεψης αντίστοιχων διατάξεων και για τους Δήμους.
- Το **άρθρο 193** προβλέπει τη δυνατότητα των υπόχρεων σε καταβολή τέλους παρεπιδημούντων ή τέλους επί των ακαθαρίστων εσόδων, εφόσον υπόκεινται σε Φ.Π.Α., να υποβάλλουν την προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία δήλωση, μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής «TAXISNET» του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος της Α.Α.Δ.Ε., ταυτόχρονα με την υποβολή δήλωσης Φ.Π.Α. Προβλέπεται επίσης η έκδοση Κ.Υ.Α. για τη ρύθμιση των λεπτομερειών υλοποίησης της συγκεκριμένης διαδικασίας.

Ο Συνήγορος θεωρεί ότι κάθε προσπάθεια απλοποίησης, συντόμευσης, αυτοματοποίησης των διαδικασιών και άντλησης στοιχείων με συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών είναι θετική και εποικοδομητική. Εν προκειμένω, η παρεχόμενη δυνατότητα αναμένεται να συντελέσει στη διασφάλιση της είσπραξης των συγκεκριμένων εσόδων των Δήμων, στην αποσυμφόρηση των αρμοδίων υπηρεσιών και στην διευκόλυνση των υπόχρεων σε καταβολή των σχετικών τελών. Θα θέλαμε να παρατηρήσουμε ωστόσο ότι το μέτρο θα ήταν πιο αποτελεσματικό αν προβλεπόταν να

γίνεται αυτόματα, μέσω της ίδιας ηλεκτρονικής εφαρμογής, η βεβαίωση των τελών και η κοινοποίησή τους στον οικείο δήμο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΑ΄

### ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΑΣΙΑΣ ΑΝΑΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ & ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ – ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στο παρόν κεφάλαιο θεσπίζονται όργανα και διαδικασία καταγραφής, αξιολόγησης και ανακαθορισμού των αρμοδιοτήτων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, αποκεντρωμένων διοικήσεων και κεντρικής διοίκησης, αρμοδιότητες οι οποίες είναι διάσπαρτες σε πληθώρα κανονιστικών κειμένων και ως εκ τούτου αναποτελεσματικά απονεμημένες. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η δημιουργία μικτών διυπουργικών επιτροπών ανακαθορισμού αρμοδιοτήτων και διαδικασιών (Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ.). Σκοπός τους ο εντοπισμός περιπτώσεων κατακερματισμού ή αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η μελέτη της δυνατότητας απλοποίησης των όρων άσκησης των οικείων αρμοδιοτήτων (**άρθρο 211**, σελ. 294). Προβλέπεται, επίσης, η δημιουργία μόνιμης επιτροπής ελέγχου αρμοδιοτήτων τοπικής αυτοδιοίκησης (**άρθρο 212**, σελ. 296), με σκοπό τον διαρκή έλεγχο, την εποπτεία και την παροχή γνώμης σχετικά με τη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου καθορισμού των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, καθώς και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Κεντρικής Διοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

**Δημιουργούνται έτσι δύο επιτροπές με τον ίδιο στόχο, την κατανομή αρμοδιοτήτων.**

Ενισχύεται ο λόγος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νομοθετικό έργο, καθώς θα συμμετέχει σε όργανο το οποίο θα γνωμοδοτεί για διατάξεις σχεδίων νόμων που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, απονέμοντας π.χ μια νέα αρμοδιότητα σε αυτή.

- **Το προτεινόμενο άρθρο 222**, τροποποιώντας το άρθρο 5 παρ.1 του Ν. 3345/2005 περί απαλλαγής από τα δημοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού των μη χρησιμοποιούμενων και μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων ρητά προβλέπει ότι η απαλλαγή ξεκινά από την ημερομηνία υποβολής δήλωσης του ιδιοκτήτη τους ή του νόμιμου εκπροσώπου αυτού προς τον οικείο δήμο ότι το ακίνητο δεν ηλεκτροδοτείται και δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθεί. Διευκρινίζεται δε ότι μέχρι την υποβολή της δήλωσης, τα τέλη οφείλονται κανονικά.

Ο Συνήγορος έχει ήδη επισημάνει τα νομικά και πρακτικά ζητήματα που εγείρει η απόλυτη σύνδεση της έναρξης της απαλλαγής από την υποβολή της υπεύθυνης δήλωσης. Η υπεύθυνη δήλωση μπορεί να αφορά αποκλειστικώς και μόνον γεγονότα παρόντα ή παρελθόντα, όχι όμως μέλλοντα<sup>30</sup>. Η συγκεκριμένη υπεύθυνη δήλωση, όπως προβλέπεται από το συγκεκριμένο άρθρο, αφορά αποκλειστικά τη μελλοντική μη χρήση του ακινήτου και δεν είναι δυνατόν να προτιμάται ή να υπερισχύει άλλων μέσων απόδειξης, όπως είναι η καταχώρηση του κενού ακινήτου στη φορολογική δήλωση. Εξακολουθούμε να έχουμε την άποψη ότι η διακοπή ηλεκτροδότησης αποτελεί από μόνη της τεκμήριο για τη μη χρήση του ακινήτου και θα μπορούσε κάλλιστα, σε συνδυασμό με τη φορολογική δήλωση (Ε2) του υπόχρεου, να αρκεί για τη χορήγηση της απαλλαγής. Σε κάθε περίπτωση, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα εξακρίβωσης με τη διενέργεια επιτόπιου ελέγχου και μπορούν να καταλογίσουν, σε περίπτωση που διαπιστωθεί χρήση του ακινήτου, τόσο τα τέλη, όσο και το σχετικό πρόστιμο<sup>31</sup>.

Θεωρούμε επίσης ότι στη διάταξη θα πρέπει να διευκρινιστεί αν οι ενδιαφερόμενοι πολίτες οφείλουν να προσκομίζουν και βεβαίωση περί μη ηλεκτροδότησης στον οικείο Δήμο. Από την προτεινόμενη διατύπωση φαίνεται να αρκεί η υπεύθυνη δήλωση και σε ό,τι αφορά τη μη ηλεκτροδότηση. Σκόπιμο ωστόσο είναι να διευκρινιστεί το θέμα, ώστε να μην αναζητούνται από τους πολίτες εκ των υστέρων πρόσθετα δικαιολογητικά.

Επιπλέον, με τη διατύπωση του προτεινόμενου άρθρου, περιλαμβάνονται στη ρύθμιση μόνο τα ακίνητα στα οποία η ηλεκτροδότηση διακόπτεται. Παραμένει συνεπώς ασαφές το

<sup>30</sup> υπ'αρ. 781/2010 απόφαση Σ.τ.Ε

<sup>31</sup> Βλ. και την υπ'αρ. Α 1963/2016 σχετική απόφαση του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Πειραιά

καθεστώς των ακινήτων που ουδέποτε ηλεκτροδοτήθηκαν μετά την ολοκλήρωσή τους (και δε χρησιμοποιήθηκαν). Για τα ακίνητα αυτά οι πολίτες δεν μπορούσαν μέχρι σήμερα να προσκομίσουν βεβαίωση από το Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. περί μη ηλεκτροδότησης, καθώς ο Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. εξέδιδε μόνο βεβαιώσεις περί διακοπής, με αποτέλεσμα αρκετοί Δήμοι να αρνούνται την απαλλαγή τους. Θεωρούμε ότι και τα ακίνητα αυτά εμπίπτουν στην ίδια κατηγορία και πρέπει να απαλλάσσονται για τους ίδιους ακριβώς λόγους, δεδομένου ότι δεν παράγουν απορρίμματα. Πρέπει συνεπώς να υπάρξει και ως προς το σημείο αυτό συγκεκριμένη πρόβλεψη, ώστε να εκλείψει το πρόβλημα.

Κατά τα λοιπά, θετικά αξιολογείται η προτεινόμενη παράγραφος 2 του άρθρου, με την οποία προβλέπεται διαγραφή ή παράλειψη βεβαίωσης των τελών για τους πολίτες που υπέβαλαν σε μεταγενέστερο της διακοπής ηλεκτροδότησης χρόνο την προβλεπόμενη υπεύθυνη δήλωση. Παρέχεται μάλιστα, για όσους δεν έχουν υποβάλει καθόλου τη δήλωση, χρονικό περιθώριο 6 μηνών από τη δημοσίευση του νόμου.

Ωστόσο, παρά την πολύ καλή πρόθεση που υποδηλώνει η πρόβλεψη αυτή, θα θέλαμε να παρατηρήσουμε ότι είναι θετική μόνο για τους πολίτες που δεν έχουν μέχρι σήμερα καταβάλει τα τέλη. Αντιθέτως, όσοι επεδίωξαν να τακτοποιήσουν τις σχετικές οφειλές, δεν επιβραβεύονται για τη συνέπειά τους, καθώς ρητά προβλέπεται ότι τα καταβληθέντα τέλη δεν αναζητούνται. Έχουμε την άποψη ότι για την κατηγορία αυτή των πολιτών, στην περίπτωση που δεν είναι δυνατόν, για λόγους ανατροπής του οικονομικού προγραμματισμού των Δήμων, να επιστρέφονται τα καταβληθέντα δημοτικά τέλη, θα μπορούσε να εξεταστεί μια άλλη, σαφώς δικαιότερη λύση, όπως ο συμψηφισμός τους με μελλοντικές οφειλές.

Ασαφές είναι επίσης το πλαίσιο για τους πολίτες που έχουν υπαχθεί σε ρύθμιση για την καταβολή των τελών μη ηλεκτροδοτούμενου ακινήτου και έχουν ήδη καταβάλει κάποιο αριθμό δόσεων, δεν έχουν όμως εξοφλήσει το σύνολο του ποσού. Θα πρέπει με σαφήνεια να διευκρινιστεί, ότι δεν υπέχουν υποχρέωση καταβολής των υπολοίπων δόσεων. Για δε τα ήδη καταβληθέντα ποσά, σε δόσεις στο πλαίσιο ρύθμισης, θα πρέπει να εξεταστεί ο συμψηφισμός τους με μελλοντικές οφειλές<sup>32</sup>.

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ

#### ΦΟΡΕΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ (ΦΟΔΣΑ)

#### ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

Στο **Μέρος Δεύτερο (άρθρ. 225 επ.)** περιλαμβάνονται διατάξεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φ.Ο.Δ.Σ.Α.) με τη θέσπιση νέων κανόνων λειτουργίας.

Εν προκειμένω, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει επανειλημμένα<sup>33</sup> ότι α) ο υφιστάμενος εγκεκριμένος σχεδιασμός για τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων, ο οποίος παρέχει το αναγκαίο διαχειριστικό πλαίσιο, ουδόλως έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα, β) η εφαρμογή ενός Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) απαιτεί χρόνο για να καταλήξει σε ώριμες και βιώσιμες λύσεις, γ) η προώθηση ενός νέου σχεδιασμού θα πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη το διαθέσιμο χρόνο, σε συνδυασμό με τον ενδεχόμενο κίνδυνο των επιπτώσεων από τις νέες καθυστερήσεις που τυχόν προκύψουν και εμποδίσουν τη διαχείριση των απορριμμάτων σε τοπικό επίπεδο για μία ακόμη φορά.

Ο Ν. 3852/2010, άρθρο 104, προέβλεπε τη συνένωση υφιστάμενων Συνδέσμων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που είχαν συσταθεί ως Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φ.Ο.Δ.Σ.Α) σε ενιαίο σύνδεσμο, στον οποίο θα συμμετείχαν υποχρεωτικά οι δήμοι όλων των διαχειριστικών ενοτήτων της περιφέρειας. Η διαδικασία της συγχώνευσης προβλεπόταν να ρυθμιστεί με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, το οποίο δεν εκδόθηκε. Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν. 4042/12 προβλέπεται η κατάρτιση Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) για κάθε Περιφέρεια, το οποίο εκπονείται και υλοποιείται από τον οικείο

<sup>32</sup> Σχετικό και το υπ'αρ.πρωτ. 235045/24451/2018 έγγραφο του Συνηγόρου προς τον Υπουργό Εσωτερικών.

<sup>33</sup> (σχετικό το υπ'αρ. πρωτ. Φ 1300.2/24723/23.06.2015 έγγραφο του Συνηγόρου προς τον Αναπληρωτή Υπουργό Παραγωγικής Ανασυγκρότησης με θέμα «Το νέο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων») <https://www.synigoros.gr/resources/150624-stp.pdf>

περιφερειακό Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φ.Ο.Δ.Σ.Α). Σε περίπτωση που αυτός δεν υφίσταται, το ΠΕΣΣΔΑ εκπονείται και υλοποιείται από την οικεία Περιφέρεια. Ακολούθως, ο Ν.4071/2012 προέβλεψε τη δημιουργία περιφερειακών ΦΟΔΣΑ και τη συγχώνευση των τοπικών σε αυτόν. Επισημαίνεται ότι για τη συγχώνευση δόθηκαν (9) παρατάσεις με την τελευταία να λήγει στις 30-6-2018 (άρθρο 43 του Ν. 4508/17).

Σήμερα, υπάρχουν Φ.Ο.Δ.Σ.Α σε επίπεδο περιφερειών, σε κάποιους από τους οποίους έχουν συγχωνευτεί οι τοπικοί, ενώ σε πολλές περιπτώσεις παραμένουν οι τοπικοί, κάνοντας χρήση των παρατάσεων. Σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, η οποία μέχρι και σήμερα είναι η περιφέρεια που δεν διαθέτει κανένα νόμιμο χώρο τελικής διάθεσης απορριμμάτων, οι υπηρεσίες της Περιφέρειας ανέλαβαν, λόγω μη ύπαρξης Φ.Ο.Δ.Σ.Α, την ωρίμανση και υλοποίηση των έργων του ΠΕΣΣΔΑ και αποφασίστηκε η υλοποίησή τους με Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Σε άλλες, όπως στην περίπτωση της Περιφερειακής Ενότητας Ηλείας, στην οποία επίσης υφίστατο σοβαρότατο πρόβλημα με τη διαχείριση των αποβλήτων (αριθμός μη αποκατεστημένων ΧΑΔΑ, σύρευση απορριμμάτων στους δρόμους του Δήμου Πύργου, μη σύννομη «προσωρινή» διαχείριση απορριμμάτων), σύμφωνα με σειρά αναφορών που δέχτηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, υπάρχει ο Φ.Ο.Δ.Σ.Α Ηλείας. Ο συγκεκριμένος ΦΟΔΣΑ προέβη στην υλοποίηση του Έργου που αφορά στη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία υποδομών που θα χρησιμοποιηθούν για την ολοκληρωμένη διαχείριση απορριμμάτων της Περιφερειακής Ενότητας Ηλείας με ΣΔΙΤ και ξεκίνησαν να λειτουργούν εδώ και ένα έτος επιλύοντας το σοβαρότατο πρόβλημα διαχείρισης αποβλήτων. Πρόεδρος του Φ.Ο.Δ.Σ.Α Ηλείας είναι ο Δήμαρχος του Δήμου Ήλιδας, στην εδαφική περιφέρεια του οποίου έχει κατασκευαστεί ο ΧΥΤΥ Τριανταφυλλιάς και έχει εγκατασταθεί μονάδα μηχανικής διαλογής ανακύκλωσης και κομποστοποίησης αποβλήτων που εξυπηρετούν το σύνολο των Δήμων της Π.Ε. Ηλείας.

Το σχέδιο νόμου προβλέπει στις Περιφέρειες της Ηπειρωτικής χώρας τη σύσταση ενός έως τριών Φ.Ο.Δ.Σ.Α με αρμοδιότητες την υλοποίηση και λειτουργία των έργων διαχείρισης (άρθρο 225). Σε περίπτωση που συσταθούν περισσότεροι από ένας Φ.Ο.Δ.Σ.Α προβλέπεται η σύσταση Φορέα Σχεδιασμού Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης αποβλήτων (Φ.Ο.Σ.ΠΕΣΣΔΑ) με αρμοδιότητες την εκπόνηση του ΠΕΣΣΔΑ και τη συλλογή στοιχείων (όχι και την υλοποίηση των έργων) (άρθρο 225). Αυτό δημιουργεί σύγχυση με τις αρμοδιότητες των υφιστάμενων περιφερειακών Φ.Ο.Δ.Σ.Α, που έχουν συσταθεί δυνάμει του Ν.4071/2012, οι οποίοι έχουν αναλάβει την εκπόνηση του ΠΕΣΣΔΑ, καθώς και, σε πολλές περιπτώσεις, μια σειρά έργων και μελετών για τη διαχείριση απορριμμάτων. Επομένως, το εν λόγω σχέδιο δε λαμβάνει υπόψη την υφιστάμενη κατάσταση, τα τοπικά σχέδια που έχουν εκπονηθεί από τους δήμους, τη συνολική διαχείριση των απορριμμάτων και τους υφιστάμενους φορείς διαχείρισης, η κατάργηση των οποίων θα δημιουργήσει έτι περαιτέρω καθυστερήσεις. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι για τη σύσταση και λειτουργία των προαναφερθέντων λειτουργούντων Φ.Ο.Δ.Σ.Α απαιτήθηκε μεγάλο χρονικό διάστημα, και τη στιγμή που τέθηκε σε εφαρμογή η λειτουργία τους, καταργούνται.

Με την προηγούμενη νομοθετική ρύθμιση, όλοι ανεξαιρέτως οι Δήμοι όφειλαν να συμμετέχουν υποχρεωτικά στον ενιαίο σύνδεσμο των Φ.Ο.Δ.Σ.Α της Περιφέρειας. Με το νέο σχέδιο νόμου, αναφορικά με τους ηπειρωτικούς Δήμους (αρ. 225) προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης ενός έως τριών ΦοΔΣΑ, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά κάποιες προϋποθέσεις μεταξύ των οποίων ότι «...εντός των διοικητικών ορίων ενός από τους Δήμους – μέλη του οικείου ΦΟΔΣΑ να έχει προβλεφθεί τουλάχιστον ένας χώρος υγειονομικής ταφής (ΧΥΤ) αποβλήτων[...] σύμφωνα με το οικείο Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων». Αυτό δημιουργεί το ενδεχόμενο κάποιοι Δήμοι –στο μέτρο που δεν είναι υποχρεωτική η ένταξή τους- να μην ενταχθούν σε κάποιο ΦοΔΣΑ και να μην έχουν έναν τελικό χώρο διάθεσης.

Στα νησιά προβλέπεται η κατάργηση των ΦΟΔΣΑ που έχουν συσταθεί και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρονται στις υπηρεσίες των Δήμων (άρθρο 226), ενώ συνίσταται (Φ.Ο.Σ.ΠΕΣΣΔΑ) με αρμοδιότητες την εκπόνηση του ΠΕΣΣΔΑ και τη συλλογή στοιχείων (όχι και την υλοποίηση των έργων). Ιδιαίτερα, στους μεγάλους νησιωτικούς Δήμους, με εκατομμύρια επισκεπτών, τίθεται σε κίνδυνο η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης και των προβλεπόμενων συμπληρωματικών δράσεων, όπως της εναλλακτικής διαχείρισης.

Σε κάθε περίπτωση, με το νέο σχέδιο νόμου δεν φαίνεται να βρίσκεται λύση στο ουσιαστικό και διαχρονικό πρόβλημα της έλλειψης υλικοτεχνικής υποδομής και στελέχωσης των δομών των νέων Φ.Ο.Δ.Σ.Α.

Είναι δεδομένο ότι ο κάθε Φ.Ο.Δ.Σ.Α θα πρέπει να έχει την απαραίτητη υποδομή (υλικοτεχνική, οικονομική και στελεχιακή), που θα εξασφαλίζει αυτόνομα την υλοποίηση, λειτουργία και διοίκηση των έργων, κάτι το οποίο δεν είναι εφικτό πάντοτε. Είναι προφανές ότι οι μεγαλύτεροι και πιο οργανωμένοι ΦοΔΣΑ μπορούν να προωθούν τα έργα και τα προγράμματά τους πιο εύκολα από τους μικρότερους, λόγω καλύτερης οργάνωσης, στελέχωσης και οικονομικής επάρκειας, τόσο των ίδιων όσο και των αντίστοιχων Δήμων. Με τον τρόπο αυτό, η υλοποίηση των έργων δεν θα γίνει ομοιόμορφα για όλους του Δήμους, με αποτέλεσμα να συνεχίζει να υπάρχει πρόβλημα σε ορισμένες Διαχειριστικές Ενότητες, ενώ παράλληλα δεν θα μπορούν να υλοποιηθούν οι στόχοι του ΠΕΣΔΑ, οι οποίοι αφορούν στο σύνολο της Περιφέρειας. Η κατάσταση αυτή θα μπορούσε ίσως να βελτιωθεί, εφόσον τα έργα γίνονται υπό την εποπτεία του Περιφερειακού ΦοΔΣΑ, το οποίο δεν μπορεί να υλοποιηθεί με βάση τις αρμοδιότητες που του παρέχει το σχέδιο νόμου, καθώς αυτές είναι αποκλειστικά και μόνο η σύνταξη-εκπόνηση ή τροποποίηση του ΠΕΣΔΑ της παρ. 2 του άρθρου 35 του ν. 4042/2012, και η συλλογή από τους ΦΟΔΣΑ της οικείας Περιφέρειας των πληροφοριών και στοιχείων.

Ζήτημα, επίσης, τίθεται και με τη Σύμβαση του Διοικητικού Συμβουλίου Φ.Ο.Δ.Σ.Α, το οποίο «...ορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του 246 του ΚΔΚ...» (άρθρο 230 του ΣΝ) και, συνεπώς, θα έχει πλειοψηφία ο πολυπληθέστερος Δήμος και όχι ο Δήμος στην εδαφική περιφέρεια του οποίου έχουν κατασκευαστεί τα έργα.

### ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

#### ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ, ΤΑΧΥΤΕΡΗ ΚΑΙ ΕΝΙΑΙΑ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΧΕΤΙΚΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΝΟΜΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ

Με το **Μέρος Τρίτο (αρθρ. 248 επ.)** προτείνονται ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη άσκηση των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την απονομή της ιθαγένειας και την πολιτογράφηση. Έτσι από 01-01-2019, ορισμένες οργανικές μονάδες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων εντάσσονται στο Υπουργείο Εσωτερικών, ως περιφερειακές υπηρεσίες. Επίσης, τα Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων και τα Τμήματα Υγείας & Πρόνοιας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων εντάσσονται στην αντίστοιχη Διεύθυνση Διοίκησης. Οι αρμοδιότητες κοινωνικής ένταξης των Τμημάτων Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικής Ένταξης ανά νομό των Διευθύνσεων Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων μεταφέρονται από 1.1.2019 στα Τμήματα Διοικητικού – Οικονομικού των αντίστοιχων Διευθύνσεων Διοίκησης, με συνέπεια να χάνεται η κοινωνική διάσταση της ένταξης καθώς υποβαθμίζεται σε Τμήμα που δεν έχει καμία σχέση με τα κοινωνικά θέματα και ιδιαίτερα με την απαραίτητη γνώση ζητημάτων κοινωνικών υπηρεσιών.

- Με το **άρθρο 248**, οι εκεί απαριθμούμενες (§ 2) οργανικές μονάδες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Διευθύνσεις και Τμήματα), με όλες τις αρμοδιότητες και το προσωπικό τους, μεταφέρονται στο Υπουργείο Εσωτερικών και συγκεκριμένα στον Ειδικό Γραμματέα Ιθαγένειας. Εξαιρούνται (§ 4), και παραμένουν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, μόνον όσα Τμήματα των μεταφερομένων Διευθύνσεων ασκούν αρμοδιότητες που αντιστοιχούν σε άλλα Υπουργεία, όπως ιδίως του τομέα μετανάστευσης. Ο σκοπός αυτής της μεταφοράς αποτυπώνεται ρητά στον τίτλο του άρθρου, δηλαδή η «αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων» ιθαγένειας. Ο σκοπός είναι ορθός, και ορθή κατ' αρχήν είναι και η μέθοδος. Ο Συνήγορος του Πολίτη συμμερίζεται τη διαπίστωση ότι, υπό το σημερινό καθεστώς, η άσκηση των αρμοδιοτήτων ιθαγένειας μαστίζεται από αναποτελεσματικότητα, βραδύτητα και ανομοιογένεια, καθώς και την ελπίδα ότι η συγκέντρωσή τους στο Υπουργείο θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση των θεμάτων αυτών υπό όρους ορθολογισμού, οικονομίας δυνάμεων, διαφάνειας και ισότητας. Ειδικότερα, από μακρά σειρά σχετικών αναφορών και παρεμβάσεων αναδεικνύονται φαινόμενα ανεπαρκούς συντονισμού, καθώς οι μεν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις συχνά αυτενεργούν, η δε διαβίβαση ερωτημάτων στο Υπουργείο και αναμονή απαντήσεων προκαλεί ακόμη και πολυετή χρονοτριβή. Τέτοια φαινόμενα αναμένεται να περιορισθούν με τη συνένωση των υπηρεσιών και τη συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων σε ένα επιτελικό κέντρο λήψης αποφάσεων, αναγκαία για ένα πεδίο με βαρύνουσα εθνική σημασία και πολυσχιδές νομικό πλαίσιο.

Είναι, βέβαια, αυτονόητο ότι η επιτυχία της νέας ρύθμισης θα εξαρτηθεί από την προεργασία, την αντοχή και την οργανωτική δεινότητα σε επίπεδο κεντρικής υπηρεσίας,

καθώς, τουλάχιστον κατά τη μεταβατική περίοδο, θα απαιτηθούν υπηρεσιακές διαδικασίες μεταφοράς προσωπικού ταυτόχρονα με την υποχρέωση διαχείρισης των εκκρεμών υποθέσεων, ευρισκόμενων σε διάφορα στάδια επεξεργασίας. Η κατάσταση αυτή θα πρέπει ν' αντιμετωπισθεί έγκαιρα, καθώς θα μπορούσε να προκαλέσει ακόμη μεγαλύτερες καθυστερήσεις. Η προβλεπόμενη (§ 13) εξουσιοδότηση για οργανωτικές ρυθμίσεις με υπουργική απόφαση είναι ορθή, τα σχέδια των σχετικών αποφάσεων όμως θα πρέπει να προωθηθούν το ταχύτερο δυνατό και με τη μέγιστη δυνατή σαφήνεια, προκειμένου να μην υπάρξει μεταβατική περίοδος κατά την οποία οι εσωτερικές οργανωτικές διευθετήσεις θα καταλαμβάνουν όλο το διαθέσιμο χρόνο και κόπο σε βάρος των ουσιαστικών εκκρεμοτήτων. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να καταβληθεί στην επιλογή των αρμοδιοτήτων, για τις οποίες θα προβλεφθεί μεταβίβαση δικαιώματος υπογραφής (§ 14): η κατ' αρχήν χρήσιμη αυτή δυνατότητα δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε απλή αντιγραφή και διαιώνιση των σημερινών αγκυλώσεων, τις οποίες ακριβώς το νομοσχέδιο προσπαθεί να εξαλείψει. Εφ' όσον μάλιστα, όπως ελπίζεται, αποδειχθεί και στην πράξη επιτυχές το επίμαχο εγχείρημα, θα μπορούσε ν' αποτελέσει πρότυπο για αντίστοιχη μελλοντική διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων και μονάδων στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής.

## ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

### ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

- **Το άρθρο 249** τροποποιεί, μεταξύ άλλων, το άρθρο 35 Α του ν. 344/1976 αναγνωρίζοντας ότι η επιλογή της αποτέφρωσης αποτελεί δικαίωμα του προσώπου. Ειδικότερα προβλέπει ότι κάθε φυσικό πρόσωπο, μπορεί ελεύθερα, με ρητή δήλωσή του ενώπιον συμβολαιογράφου, να ορίσει εάν επιθυμεί μετά το θάνατό του την ταφή ή την καύση του, καθώς και να ορίσει τον τύπο της τελετής της κηδείας του και τον τόπο ενταφιασμού του ή τον τόπο αποτέφρωσής του και διαχείρισης της τέφρας του αντίστοιχα. Η σημασία της ανωτέρω διάταξης είναι αυτονόητη σε σχέση με την ανεμπόδιστη άσκηση του δικαιώματος της αυτοδιάθεσης στη ζωή και στο θάνατο, η οποία είναι απόλυτα συνυφασμένη με την προσωπική και θρησκευτική ελευθερία.

Με αφορμή τη θετική αυτή πρόβλεψη ωστόσο, ο Συνήγορος θα ήθελε να σταθεί και στο δικαίωμα επιλογής του τόπου ενταφιασμού, το οποίο βέβαια προβλέπεται και εφαρμόζεται ήδη με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και να παρατηρήσει τα ακόλουθα: πολύ συχνά οι πολίτες διαμαρτύρονται για το ύψος των τελών στα κοιμητήρια, δυνάμει των σχετικών κανονιστικών αποφάσεων των Δήμων, ειδικότερα δε για τη θέσπιση υψηλότερων τελών για τους μη δημότες/μη μόνιμους κατοίκους σε σχέση με τους δημότες για τους οποίους ισχύουν μειωμένα τέλη ταφής. Συχνά τα ποσά είναι πολλαπλασίως υψηλότερα και η διαφορά είναι τόσο μεγάλη, ώστε καθιστά απαγορευτική για τους οικείους του την ταφή μη δημότη/μη μόνιμου κατοίκου στο δημοτικό κοιμητήριο της επιλογής του.

Ο Συνήγορος πάντοτε σε αυτές τις περιπτώσεις επισημαίνει ότι ο καθορισμός τελών κοιμητηρίου διαφορετικού χρηματικού ύψους για τους μη δημότες σε σχέση με τους δημότες συνιστά διάκριση μεταξύ πολιτών που διαβιούν σε καθεστώς ισονομίας, εφόσον δεν τεκμηριώνεται με συγκεκριμένες διατάξεις νόμου απ' όπου να προκύπτει συνάρτηση με ειδική αντιπαροχή. Τονίζει επίσης ότι πρέπει να υπάρχει νόμιμη και επαρκής αιτιολογία για οποιαδήποτε διαφοροποίηση, διαφορετικά δεν καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της ανταποδοτικότητας. Τέλος ο Συνήγορος θεωρεί αναγκαίο τον έλεγχο των Κανονισμών των Δημοτικών Κοιμητηρίων από τις οικείες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης<sup>34</sup>.

Με αφορμή το συγκεκριμένο άρθρο και δεδομένου ότι η θέσπιση υψηλών τελών για τους μη δημότες στην πράξη ακυρώνει το δικαίωμα του προσώπου να επιλέγει τον τόπο ενταφιασμού του, έχουμε την άποψη ότι πρέπει να υπάρξει ειδική πρόβλεψη για το θέμα, η οποία να αποτρέπει την άνιση μεταχείριση μεταξύ δημοτών/μη δημοτών.

<sup>34</sup> Ειδική Έκθεση «Εσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου» σελ. 30 <https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.files.479564>