

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
**ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όροφος), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; 210 7233216;  
φαξ: 210 7233217; e-mail: [info@nchr.gr](mailto:info@nchr.gr), website: [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

**Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις εθνικές  
δικαστικές αποφάσεις<sup>1</sup>**

**I. Εισαγωγή**

Αφορμή για την ενασχόληση της ΕΕΔΑ με το ζήτημα της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις αποτέλεσε μία σειρά πρόσφατων καταδικαστικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) για το εν λόγω ζήτημα.<sup>2</sup> Η ΕΕΔΑ έχει και στο παρελθόν ασχοληθεί με το συγκεκριμένο ζήτημα, όταν κλήθηκε από το Υπουργείο Δικαιοσύνης να υποβάλει παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου με τίτλο «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου

<sup>1</sup> Η εν λόγω απόφαση υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ κατά τη συνεδρίαση της 24.09.2009. Εισηγητές: Αναπλ. Καθηγητής Α.-Α. Σιοιλιάνος, Αντιπρόεδρος ΕΕΔΑ, εκπρόσωπος ΙΜΔΑ και Α.-Μ. Μπολάνη, επιστημονική συνεργάτιδα ΕΕΔΑ. Οι εισηγητές θα ήθελαν να ευχαριστήσουν θερμά τον Ακαδημαϊκό κ. Ε. Σπηλιωτόπουλο και τον Αντιπρόεδρο του ΣτΕ κ. Α. Ράντο για την πολύτιμη συνεισφορά τους κατά τη συνεδρίαση του Α' Τμήματος και της Ολομέλειας.

<sup>2</sup> *Beka-Koulocheri v. Greece*, judgment of 6 October 2006, *Pantaleon v. Greece*, judgment of 10 May 2007, *Rompoti and Rompotis v. Greece*, judgment of 9 July 2007, *Georgoulis and Others v. Greece*, judgment of 21 September 2007, *Kanellopoulos v. Greece*, judgment of 21 May 2008, *Panagiotis Gikas and Georgios Gikas v. Greece*, judgment of 2 April 2009. Το ζήτημα, μάλιστα, της συμμόρφωσης της ελληνικής Διοίκησης προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις αποτελεί ζήτημα προτεραιότητας στο πλαίσιο της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, βλ. Parliamentary Assembly, Resolution 1516 (2006), παρ. 22.5 και Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, AS/Jur (2009) 36 (31.08.2009).

Επικρατείας».<sup>3</sup> Κρίνοντας ότι έχει περάσει ένα σημαντικό χρονικό διάστημα από την εφαρμογή του Ν. 3068/2002, ώστε να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητά του, αποφάσισε να επανατοποθετηθεί επί του θέματος. Για το σκοπό αυτό, μάλιστα, ζήτησε από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας –το Συμβούλιο της Επικρατείας, τον Άρειο Πάγο και το Ελεγκτικό Συνέδριο- να της κοινοποιήσουν τα ιδιαίτερα πρακτικά που συντάσσουν στο τέλος κάθε έτους τα τριμελή τους συμβούλια που είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Πρέπει να σημειώσουμε ότι και τα τρία ως άνω δικαστήρια ανταποκρίθηκαν στο αίτημα της ΕΕΔΑ.

## II. Ιστορικό του ζητήματος

Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά την καταξοχήν πτυχή και έκφανση, πέρα από ειδικότερες νομικές διατυπώσεις και εξειδικεύσεις, της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, όπως άλλωστε υπογράμμισε η σχετική τροποποίηση του άρθρου 95, παρ. 5 Σ. Η υποχρέωση αυτή της Διοίκησης δεν εξυπηρετεί, άλλωστε, μόνο τα ιδιωτικά συμφέροντα των πολιτών που εμπλέκονται στη συγκεκριμένη διαφορά, αλλά και το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου να υπάρχει μία ευνομούμενη πολιτεία. Η ανάγκη να γίνει η υποχρέωση αυτή κοινή συνείδηση όλων των στελεχών της Διοίκησης καθίσταται, άλλωστε, επιτακτική στο πλαίσιο της διαφάνειας της λειτουργίας του κράτους και της χρηστής διοίκησης. Ωστόσο, η αυτονόητη αυτή υποχρέωση για κάθε ευνομούμενη πολιτεία -και παρά τη διάταξη του άρθρου 20, παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986 στην οποία εύλογα θα μπορούσε να στηριχθεί η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στο πλαίσιο παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας<sup>4</sup>- υπήρξε εξόχως προβληματική

---

<sup>3</sup> ΕΕΔΑ, «Κρίσεις για το σχέδιο νόμου για τη 'Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου Επικρατείας', Έκθεση 2002, σελ. 167.

<sup>4</sup> Ο. Ζήκου, «Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Θεμελίωση-περιεχόμενο-όρια» στο *Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής* (Διεθνές Συνέδριο 26-27

στην υλοποίησή της καθώς πολλές φορές η Διοίκηση δε συμμορφωνόταν ή καθυστερούσε σημαντικά να συμμορφωθεί με δικαστικές αποφάσεις, πρόβλημα που υφίσταται και σήμερα.

Το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ήρθε στο προσκήνιο με αφορμή την υπόθεση *Hornsby κατά Ελλάδας*.<sup>5</sup> Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη θα ήταν άνευ περιεχομένου «εάν η εθνική έννομη τάξη ενός συμβαλλόμενου κράτους επέτρεπε τη μη εφαρμογή μίας οριστικής δεσμευτικής δικαστικής απόφασης. [...] Η ερμηνεία του άρθρου 6 [της ΕΣΔΑ] έτσι ώστε να αφορά αποκλειστικά την πρόσβαση στο δικαστήριο και τη διεξαγωγή της δίκης θα μπορούσε να οδηγήσει σε καταστάσεις που δε συνάδουν με την αρχή του κράτους δικαίου. [...] Συνεπώς, η εκτέλεση μίας δικαστικής απόφασης πρέπει να θεωρείται ως αναπόσπαστο μέρος της 'δίκης' για τους σκοπούς του άρθρου 6».<sup>6</sup> Επιπλέον, το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε ότι «η αποτελεσματική προστασία ενός μέρους ειδικά σε διοικητικές δίκες και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτουν την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να συμμορφωθούν με τις δικαστικές αποφάσεις. [...] Όταν οι διοικητικές αρχές αρνούνται, αποτυγχάνουν ή καθυστερούν να συμμορφωθούν, οι εγγυήσεις του άρθρου 6 στερούνται του σκοπού τους».<sup>7</sup>

Την υπόθεση *Hornsby* ακολούθησαν και αρκετές άλλες αποφάσεις του ΕΔΔΑ που καταδίκασαν την Ελλάδα για παραβίαση του άρθρου 6, αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις για παραβίαση του άρθρου 1 του 1<sup>ου</sup> Πρόσθετου Πρωτοκόλλου για το δικαίωμα στην περιουσία, λόγω μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις.<sup>8</sup>

---

*Απριλίου 2002, Θεσσαλονίκη*) (Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003) σελ. 3. Βλ. επίσης, Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων βαθμού του συμβούλου Επικρατείας».

<sup>5</sup> *Hornsby v. Greece*, judgment of 19 March 1997.

<sup>6</sup> *Ibid*, παρ. 40.

<sup>7</sup> *Ibid*, παρ. 41.

<sup>8</sup> *Antonakopoulos, Vortsela and Antonakopoulou v. Greece*, judgment of 14 December 1999, *Dimitrios Georgiadis v. Greece*, judgment of 28 March 2000, *Logothetis v. Greece*, judgment of 12 April 2001, *Pialopoulos and Others v. Greece*, judgment of 15 February 2001, *Katsaros v. Greece*, judgment of 6 June 2002, *Adamogiannis v. Greece*, judgment of 14 June 2002.

Η πολιτεία προέβη τότε σε δύο κινήσεις προς αντιμετώπιση αυτού του δομικού προβλήματος, αλλά και για τη συμμόρφωση με τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Η πρώτη ήταν η αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων. Σύμφωνα με το άρθρο 94, παρ. 4 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001: *«Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει»*. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 95, παρ. 5 Σ: *«Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης»*.<sup>9</sup>

Η δεύτερη κίνηση ήταν η ψήφιση του εκτελεστικού του Συντάγματος Νόμου 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 274) αναφορικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, ο οποίος καθιερώνει ένα σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης που ανατίθεται σε τριμελή συμβούλια των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας. Οφείλουμε, ωστόσο, να σημειώσουμε ότι η διατύπωση της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 3 είναι προβληματική από άποψη συνταγματικότητας καθώς αποδέχεται ότι η άρνηση συμμόρφωσης της Διοίκησης μπορεί να είναι δικαιολογημένη. Επίσης, στη συνέχεια εκδόθηκε το ΠΔ 61/2004 (ΦΕΚ Α' 54) «Διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις», όπως προέβλεπε το άρθρο 3, παρ. 8 του Ν. 3068/2002.

Μετά τις παραπάνω εξελίξεις, η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης έκρινε ότι «η Ελλάδα υιοθέτησε μία σειρά ολοκληρωμένων συνταγματικών, νομοθετικών και ρυθμιστικών μεταρρυθμίσεων για να

---

<sup>9</sup> Η τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων και η σχετική διατύπωσή τους έγινε με βάση της εισήγηση του ΣτΕ προς άρση κάθε δυνατής αμφισβήτησης ως προς τη συνταγματικότητα έκδοσης διοικητικής πράξης από διοικητική αρχή. Βλ. Ένωση Δικαστικών Λειτουργών Συμβουλίου της Επικρατείας, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το Συμβούλιο της Επικρατείας* (Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001).

αντιμετωπίσει το δομικό πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις και, ιδιαίτερα, αυτές οι μεταρρυθμίσεις εισάγουν μία νέα διαδικασία, περιλαμβανομένων μέσων για να διασφαλίσουν ότι όλες οι αρχές συμμορφώνονται αποτελεσματικά προς τις δικαστικές αποφάσεις<sup>10</sup> και κατά συνέπεια έκλεισε τις υποθέσεις.

### **III. Το πρόβλημα σήμερα**

#### ***A) Η λειτουργία των τριμελών συμβουλίων***

Οι ως άνω μεταρρυθμίσεις συνιστούν ένα πολύ σημαντικό βήμα για την επίτευξη της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, αλλά δεν έχουν κατορθώσει να επιλύσουν το πρόβλημα. Σύμφωνα με τα σχετικά πρακτικά που συντάσσει το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ<sup>11</sup> στο τέλος κάθε έτους, από το 2004 που άρχισε να λειτουργεί ο μηχανισμός έως τα τέλη του 2007,<sup>12</sup> το εν λόγω συμβούλιο εξέτασε 360 αιτήσεις. Εξέδωσε 133 πρακτικά με τα οποία διαπιστώνεται αδικαιολόγητη παράλειψη συμμόρφωσης ή πλημμελής συμμόρφωση, τάσσεται προθεσμία (κατά κανόνα τρίμηνη) στην αρμόδια αρχή για τη συμμόρφωση προς το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης και ορίζεται νέα ημερομηνία συζήτησης της υπόθεσης. Το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ εξέδωσε 165 αποφάσεις με τις οποίες απέρριψε αντίστοιχες αιτήσεις, είτε διότι η Διοίκηση είχε προχωρήσει στην έκδοση πράξεως συμμόρφωσης, είτε για λόγους διαδικαστικούς, 34 περιπτώσεις εκ των οποίων μετά την κοινοποίηση αντίστοιχου πρακτικού του Συμβουλίου. Σε 7 υποθέσεις

---

<sup>10</sup> Committee of Ministers, Resolution ResDH (2004) 81 concerning the judgments of the European Court of Human Rights relating to non-execution of domestic judicial decisions in Greece (case of Hornsby against Greece and other cases). Βλ. επίσης, Resolution CM/ResDH (2007) 103, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Katsaros against Greece and four other judgments) που αφορούσε πάλι αποφάσεις του ΕΔΔΑ κατά της Ελλάδας για μη συμμόρφωση της Διοίκησης οι οποίες εκδόθηκαν μετά την υιοθέτηση των ανωτέρω μεταρρυθμίσεων, των οποίων όμως τα πραγματικά περιστατικά ανάγοντο σε προγενέστερη χρονική περίοδο.

<sup>11</sup> Σημειωτέον ότι εστιάζουμε κυρίως στη λειτουργία του τριμελούς συμβουλίου του ΣτΕ διότι οι καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ αφορούν μη συμμόρφωση της Διοίκησης με δικαστικές διοικητικού περιεχομένου αποφάσεις. Επιπλέον, μόνο το ΣτΕ μας κοινοποίησε τα αναλυτικά πρακτικά του τριμελούς συμβουλίου.

<sup>12</sup> Το ιδιαίτερο πρακτικό για το έτος του 2008 δεν έχει εκδοθεί ακόμα.

εκδόθηκε και δεύτερο πρακτικό, με το οποίο αφού διαπιστώθηκε η εκ νέου αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση της Διοίκησης, χορηγήθηκε κατ' εκτίμηση των συνθηκών νέα προθεσμία συμμόρφωσης με σχετικές υποδείξεις. Τέλος, εξέδωσε 11 αποφάσεις με τις οποίες διαπιστώθηκε ότι παρά την έκδοση πρακτικού, η Διοίκηση εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται και επιβλήθηκε για το λόγο αυτό χρηματική κύρωση στην οικεία διοικητική αρχή.<sup>13</sup>

Ως προς τη θεματολογία τους, η μεγάλη πλειοψηφία των αιτήσεων αφορούσαν σε θέματα διορισμού και υπηρεσιακής κατάστασης υπαλλήλων του Δημοσίου και ΝΠΔΔ. Η δεύτερη μεγαλύτερη κατηγορία υποθέσεων αφορούσε ζητήματα αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, οικοδομικών αδειών και ρυμοτομικών βαρών καθώς και θέματα περιβαλλοντικής προστασίας. Μετά ακολουθούν διάφορες υποθέσεις όπως κοινωνικής ασφάλισης, δημόσιων έργων και υπαγωγής σε αναπτυξιακούς νόμους κ.ά.

Παρατηρούμε ότι παρά το σεβαστό αριθμό αποφάσεων με τις οποίες το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων, έχει επιβάλει χρηματικές κυρώσεις μόνο σε 11 περιπτώσεις. Επιπλέον, κατά παραδοχή του ίδιου «το Τριμελές Συμβούλιο, ακολούθησε μία πρακτική εξαντλήσεως των χρονικών περιθωρίων που παρέχονται στη Διοίκηση με τις ρυθμίσεις του Ν. 3068/2002 και του ΠΔ 61/2004, δεδομένου ότι με το πλέγμα των ρυθμίσεων αυτών, που πραγματώνουν τη συνταγματική επιταγή των άρθρων 94, παρ. 4 και 95, παρ. 5 του Συντάγματος, επιδιώκεται ο εξαναγκασμός της Διοίκησης προς συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις ως περιεχόμενο της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και όχι αυτή καθαυτή η επιβολή χρηματικής κύρωσης».<sup>14</sup> Η πρακτική αυτή παρότι είναι σύννομη αφού κινείται μέσα στο πλαίσιο του νόμου και των περιθωρίων που αυτός παρέχει δεν είναι απαραίτητα σύμφωνη με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 6

---

<sup>13</sup> 15/2005, Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας, 19/2006, Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας, 26/2007, Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας, 74/2008, Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας.

<sup>14</sup> Πρακτικό 19/2006, σελ. 10-11. Βλ. και Πρακτικό 26/2007, σελ. 16.

της ΕΣΔΑ, όπως αποδεικνύεται από την καταδικαστική απόφαση του ΕΛΔΑ στην υπόθεση *Γεωργούλης κατά Ελλάδας*.<sup>15</sup>

Με βάση τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ<sup>16</sup> ως προς το έργο του Τριμελούς Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΣ) για τα έτη 2005 έως και 2008, η κατάσταση έχει ως εξής: υποβλήθηκαν 2.835 αιτήσεις συνταξιούχων (δικαστών, στρατιωτικών κά) που αφορούσαν μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις του ΕΣ, η εκτέλεση των οποίων συνεπάγεται για το Δημόσιο καταβολή σημαντικών χρηματικών ποσών και εξετάστηκαν οι 2.818. Το συμβούλιο εξέδωσε 2.516 πρακτικά με τα οποία διαπίστωσε παράλειψη συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση της Διοίκησης και έταξε στην αρμόδιο αρχή προθεσμία ενός μηνός για να εκθέσει τις απόψεις της. Η διοικητική αρχή που κλήθηκε να συμμορφωθεί είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Υπηρεσία Συντάξεων) και η οποία ενημέρωσε το Τριμελές Συμβούλιο ότι σε 2.116 περιπτώσεις συμμορφώθηκε με το αίτημά του. Η πλειοψηφία των περιπτώσεων αυτών αφορούσαν συμμόρφωση στις εισαχθείσες σε δεύτερο στάδιο της διαδικασίας υποθέσεις.

Το Τριμελές Συμβούλιο του ΕΣ κρίνει κατ' αρχάς ότι είναι θετικά τα αποτελέσματα του έργου του ως νέου θεσμικού οργάνου. Τούτο διότι παρά την εμφανιζόμενη αύξηση του αριθμού των αιτήσεων, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους συμμορφώνεται στις αποφάσεις του Τριμελούς Συμβουλίου, έστω και μετά την τήρηση του δευτέρου σταδίου της ως άνω εκτεθείσας διαδικασίας. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι μέχρι τώρα το Συμβούλιο δε χρειάστηκε να επιβάλει χρηματική κύρωση, γιατί η Διοίκηση συμμορφώθηκε στα πρακτικά του, με τα οποία τίθεται σε αυτή τρίμηνη προθεσμία συμμόρφωσης. Πλην, όμως, από τον αριθμό των υποθέσεων που εισάγονται ενώπιον του Συμβουλίου για πρώτη ή και για δεύτερη φορά και τη διαφαινόμενη ολιγωρία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις

---

<sup>15</sup> Βλ. παρακάτω.

<sup>16</sup> Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 2006 (ν. 3068/2002-άρθρο 2 παρ. 1), Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 21<sup>ης</sup> Μαρτίου 2007 (ν. 3068/2002-άρθρο 2 παρ. 1), Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 19<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008 (ν. 3068/2002-άρθρο 2 παρ. 1), Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2009 (ν. 3068/2002-άρθρο 2 παρ. 1).

τελεσιδικες αποφάσεις του Δικαστηρίου αυτοβούλως και χωρίς τη μεσολάβηση του Τριμελούς Συμβουλίου συμμόρφωσης μετά από προσφυγή του ενδιαφερόμενου σε αυτό, το Συμβούλιο εκφράζει την ανησυχία του μήπως η τήρηση του συστήματος που εισήχθη με το άρθρο 2 του Ν. 3068/2002, προκειμένου να υποχρεώνεται η Διοίκηση σε συμμόρφωση όταν κατ' εξαίρεση δυστροπεί, εκληφθεί με την πάροδο του χρόνου, ως αναγκαία προϋπόθεση, χωρίς τη συνδρομή της οποίας δε θα προχωρεί σε συμμόρφωση ακόμα και σε αποφάσεις που απηχούν την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.<sup>17</sup>

Με βάση τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ ως προς το έργο του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου για τα έτη 2004 έως και 2008 η κατάσταση έχει ως εξής: υποβλήθηκαν 54 αιτήσεις. 40 αιτήσεις απορρίφθηκαν. Εκδόθηκαν 9 πρακτικά με τα οποία ζητήθηκε η συμμόρφωση της Διοίκησης, ενώ εκδόθηκαν και 8 αποφάσεις με τις οποίες επιβλήθηκε πρόστιμο σε διοικητικές αρχές για μη συμμόρφωση.

### ***B) Οι καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ μετά τη θέση σε ισχύ του Ν. 3068/2002***

Το ΕΔΔΑ καταδίκασε την Ελλάδα έξι φορές για παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ (για το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη) ή/και για παραβίαση του άρθρου 13 (που αφορά το δικαίωμα σε αποτελεσματικό ένδικο μέσο) λόγω μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις σε υποθέσεις των οποίων τα πραγματικά περιστατικά είναι μεταγενέστερα της υιοθέτησης του Ν. 3068/2002. Από τις αποφάσεις αυτές του ΕΔΔΑ προκύπτουν δύο μεγάλα ζητήματα: α) η υποχρέωση της Διοίκησης όχι μόνο για συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις, αλλά και για **έγκαιρη** συμμόρφωση και β) η αποτελεσματικότητα της ίδιας της διαδικασίας που προβλέπει ο Ν. 3068/2002, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση της Διοίκησης.

---

<sup>17</sup> Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2009 (ν. 3068/2002-άρθρο 2 παρ. 1), σελ. 6-7.



## **i) Το ζήτημα της έγκαιρης συμμόρφωσης της Διοίκησης**

Το πρώτο ζήτημα ανακύπτει κυρίως στην απόφαση *Γεωργούλης και άλλοι κατά Ελλάδα*. Στην υπόθεση αυτή, αν και ο προσφεύγων είχε υποβάλει αίτηση στο Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ για μη συμμόρφωση της Διοίκησης με την απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, η οποία τελικά απορρίφθηκε γιατί στο ενδιάμεσο η Διοίκηση συμμορφώθηκε, το ΕΔΔΑ καταδίκασε την Ελλάδα για μη συμμόρφωση της Διοίκησης μέσα σε εύλογη προθεσμία. Κατά συνέπεια η απόφαση αυτή αναδεικνύει την ανάγκη τροποποίησης του Ν. 3068/2002, ώστε να συντμηθεί χρονικά η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης από τα Τριμελή Συμβούλια, αλλά και να ασκηθεί μεγαλύτερη πίεση προς τη Διοίκηση ώστε να συμμορφωθεί.

Η ανάγκη για χρονική σύντμηση της διαδικασίας ελέγχου συμμόρφωσης προκύπτει και από τον τρόπο λειτουργίας του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣτΕ, όπως αυτός αποτυπώνεται στα ίδια τα πρακτικά που συντάσσει. Για παράδειγμα σε δύο περιπτώσεις, η αίτηση των ενδιαφερομένων κατατέθηκε στις 27.11.2007, το Συμβούλιο διαπίστωσε πλημμελή συμμόρφωση στις 30.01.2009, έταξε στη Διοίκηση προθεσμία ενός μηνός για να συμμορφωθεί και όρισε νέα ημερομηνία συζήτησης στις 09.04.2009.<sup>18</sup> Η διαδικασία, δηλαδή, είναι αρκετά χρονοβόρα.

## **ii) Η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας του Ν. 3068/2002**

Το δεύτερο ζήτημα που ανακύπτει από τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ είναι πιο περίπλοκο, καθώς το Δικαστήριο θέτει σε αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας ως τέτοιας. Στις υποθέσεις *Γεωργούλης και Ρομποτή* με αφορμή την ένσταση της Ελλάδας περί μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων, καθώς οι προσφεύγοντες δεν είχαν κάνει χρήση της δυνατότητας υποβολής αίτησης στο Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ όταν προσέφυγαν στο ΕΔΔΑ, το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε ότι:

---

<sup>18</sup> 11/2009 και 12/2009 Πρακτικά συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 2 του Ν. 3068/2002).

«το μέσο που προτείνεται από την Κυβέρνηση δεν μπορεί να διασφαλίσει μετά βεβαιότητας την εκτέλεση μίας δικαστικής απόφασης συνεπεία της άρνησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί. Στην ουσία, μετά την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου στο τριμελές συμβούλιο του ΣτΕ, αυτό δε μπορεί παρά να διαπιστώσει την άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί και να επιδικάσει μία αποζημίωση στον ενδιαφερόμενο. Η εκτέλεση, ωστόσο, της δικαστικής απόφασης δε θα αποτελούσε την άμεση συνέπεια της άσκησης του μέσου που επικαλείται η κυβέρνηση, αλλά θα επαφίετο στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης με το σκοπό να αποφύγει την καταβολή της αποζημίωσης».<sup>19</sup>

Με βάση το σκεπτικό αυτό, το ΕΔΔΑ απέρριψε τις ενστάσεις της Ελλάδας περί μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων στις παραπάνω υποθέσεις.

Στην απόφαση *Κανελλόπουλος* το ΕΔΔΑ, εξετάζοντας και πάλι την ένσταση της Ελλάδας περί μη εξάντλησης εσωτερικών ενδίκων μέσων, προχώρησε το σκεπτικό του ένα βήμα παραπέρα κρίνοντας ότι:

«είναι απολύτως ανεπαρκής η διαπίστωση περί μη συμμόρφωσης. [...] Πρέπει να συνοδεύεται από έννομα αποτελέσματα, συγκεκριμένα και άμεσα, για να θεωρηθεί επαρκής επανόρθωση: πρώτα από όλα από την ταχεία και πλήρη εκτέλεση της δικαστικής απόφασης. Αυτό ακριβώς επιδιώκει ο προσφεύγων και αυτό στην πραγματικότητα τον ενδιαφέρει. Επιπλέον, η κατάσταση δεν μπορεί να επανορθωθεί με την απλή καταβολή αποζημίωσης τιμώντας τη Διοίκηση. Βέβαια, κάποια αποζημίωση είναι επιθυμητή αλλά επικουρικά, ως επανόρθωση της προκληθείσας βλάβης. Δεν είναι σε θέση, ωστόσο, να υποκαταστήσει το μόνο μέτρο που μπορεί να δώσει μία πραγματική λύση στο πρόβλημα, δηλαδή την εκτέλεση της δικαστικής απόφασης. Τέλος, η πειθαρχική δίωξη των υπευθύνων για τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης υπαλλήλων δεν προσφέρει άμεση επανόρθωση της κατάστασης. [...] Απαιτείται η εκτέλεση της δικαστικής απόφασης να μην επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αλλά να καθίσταται υποχρεωτική».<sup>20</sup>

Το σκεπτικό αυτό αναδεικνύει την αρχή της *restitutio in integrum* ως κατεξοχήν μορφή επανόρθωσης της ζημίας, σύμφωνα με τα ισχύοντα στο

---

<sup>19</sup> *Rompoti and Rompotis v. Greece*, judgment of 25 January 2007, παρ. 19-20, *Georgoulis and Others v. Greece*, judgment of 21 June 2007, παρ. 19.

<sup>20</sup> *Kanellopoulos v. Greece*, judgment of 21 February 2008, παρ. 20-21.

διεθνές δίκαιο,<sup>21</sup> όπως αυτό έχει κατ' επανάληψη εφαρμοστεί από το ΕΔΔΑ.<sup>22</sup>

Με βάση το συγκεκριμένο σκεπτικό, το ΕΔΔΑ αφενός απέρριψε την ένσταση περί μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων, αφετέρου καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ. Το ίδιο έκανε και στην υπόθεση *Παναγιώτης Γκίκας και Γεώργιος Γκίκας*.

Το ΕΔΔΑ, λοιπόν, με τις ανωτέρω αποφάσεις θέτει ζήτημα αποτελεσματικότητας της όλης διαδικασίας ως τέτοιας, καθώς ακόμα και αν η επιβολή χρηματικής κύρωσης στη Διοίκηση της ασκεί κάποια πίεση, δεν εγγυάται τη συμμόρφωσή της προς τη δικαστική απόφαση, πράγμα που είναι και το ζητούμενο.

#### **IV. Η ανάγκη διασφάλισης της συμμόρφωσης της Διοίκησης**

##### ***A) Ως προς την διασφάλιση έγκαιρης συμμόρφωσης***

Η σύντμηση της όλης διαδικασίας και κατά συνέπεια η διασφάλιση της έγκαιρης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις μπορεί να διασφαλιστεί με διάφορες βελτιώσεις του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου.

Κατά πρώτον, σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 3 του Ν. 3068/2002 « [...] στο τριμελές συμβούλιο δεν μετέχουν οι δικαστές που εξέδωσαν την απόφαση, για την οποία κινείται η διαδικασία συμμόρφωσης της διοίκησης, εκτός αν είναι αδύνατη η συγκρότησή του από άλλους δικαστές». Η συμμετοχή στο τριμελές συμβούλιο προσώπων που δε γνωρίζουν το φάκελο της υπόθεσης, καθώς δε μετείχαν στην εκδίκασή της, προκαλεί μετά βεβαιότητας κάποια καθυστέρηση στην όλη διαδικασία.<sup>23</sup> Η συμμετοχή στο τριμελές συμβούλιο και των δικαστών που χειρίστηκαν την υπόθεση θα καταστήσει ταχύτερη τη διαδικασία, αφού θα μπορούν να ενημερώνουν τους συναδέλφους τους για μία υπόθεση χωρίς να απαιτείται από μέρους τους

---

<sup>21</sup> *Factory at Chorzów, Merits, 1928, PCIJ, Series A, No. 17*, σελ. 48, International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries 2001* (United Nations, 2008) σελ. 96.

<sup>22</sup> Βλ., *Paramichalopoulos and Others v. Greece*, judgment of 31 October 1995, παρ. 36.

<sup>23</sup> *Ibid*, σελ. 172.

πολύς χρόνος για τη μελέτη του φακέλου. Εξάλλου πρέπει να σημειωθεί ότι «τα τριμελή συμβούλια δεν καλούνται να επανεξετάσουν την υπόθεση στην ουσία της. Η δικαστική απόφαση, και ως προς το σκεπτικό και ως προς το διατακτικό της, είναι δεδομένη. Το τριμελές συμβούλιο απλώς εξετάζει τη συμμόρφωση της διοίκησης προς την απόφαση, δηλαδή έχει μία αρμοδιότητα εντελώς διαφορετικού περιεχομένου. Συνεπώς, δεν υφίσταται πρόβλημα συμμετοχής του ήδη δικάσαντος δικαστικού λειτουργού στο τριμελές συμβούλιο».<sup>24</sup>

Η ανάγκη συμμετοχής στο τριμελές συμβούλιο και του δικάσαντος δικαστή καθίσταται πιο σαφής αν λάβουμε υπόψη μας και το άρθρο 3, παρ. 2 του Ν. 3068/2002, σύμφωνα με το οποίο: «το τριμελές συμβούλιο μπορεί να ορίσει ένα δικαστή [...] ως εντεταλμένο για να διατυπώνει και αυτεπαγγέλτως γνώμη και να παρέχει την αναγκαία συνδρομή, ως προς τον ενδεικνυόμενο τρόπο συμμόρφωσης προς την απόφαση, στην αρχή που υποχρεούται προς συμμόρφωση». Ο δικαστής που έχει χειριστεί την υπόθεση είναι ο πλέον αρμόδιος, καθώς γνωρίζει τις λεπτομέρειες, αλλά και την ενδεχόμενη πολυπλοκότητά της, έτσι ώστε να επιτελέσει αυτό το ρόλο.

Επιπλέον, προς την κατεύθυνση μίας ταχύτερης διαδικασίας ελέγχου απαιτείται αποκέντρωση της διαδικασίας ελέγχου της συμμόρφωσης, θέση που είχε υποστηριχθεί και από την Ολομέλεια του ΣτΕ.<sup>25</sup> Οι προς συμμόρφωση αποφάσεις μπορεί να προέρχονται από δικαστήρια κάθε βαθμίδος, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3068/2002 δικαστικές αποφάσεις θεωρούνται όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις, και όχι μόνο, για

---

<sup>24</sup> Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Βουλής των Ελλήνων, *Έκθεση επί του σχεδίου νόμου «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του συμβούλου Επικρατείας»* (Οκτώβριος 2001), σελ. 21, σελ. 3, Ι. Συμεωνίδης, «Η αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμορφώσεως της Διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Νεότερη νομολογία και προοπτικές μετά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και το αναθεωρημένο Σύνταγμα» (2003) 2 *ΕΔΔΔΔ*, σελ. 254, 271.

<sup>25</sup> Βλ. Α. Ράντος και Ν. Παπασπύρου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις* (Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2006) σελ. 20.

παράδειγμα, οι αμετάκλητες αποφάσεις.<sup>26</sup> Κάλλιιστα, λοιπόν, μπορούν να συγκροτηθούν τριμελή συμβούλια σε επίπεδο εφετείων- πολιτικών και διοικητικών- τα οποία θα είναι αρμόδια να ελέγχουν τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις δικαστηρίων της περιφέρειάς τους. Με αυτόν τον τρόπο και τα τριμελή συμβούλια των ανώτατων δικαστηρίων δεν θα επιβαρύνονται υπέρμετρα, αλλά και θα καθίσταται εφικτή σε περισσότερες περιπτώσεις η συμμετοχή στο συμβούλιο του δικάσαντος δικαστή.

Τέλος, η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης απαρτίζεται από διάφορα στάδια τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 1 είναι τα εξής: 1) το στάδιο από την έκδοση της απόφασης και αναμονής του ενδιαφερομένου για συμμόρφωση της Διοίκησης έως την υποβολή αίτησης στο τριμελές συμβούλιο, 2) το στάδιο της υποβολής της αίτησης έως τη διαπίστωση της αδικαιολόγητης άρνησης, καθυστέρησης ή πλημμελούς συμμόρφωσης, 3) το στάδιο της ορισμένης προθεσμίας για την έκθεση των απόψεων της Διοίκησης για τη μη συμμόρφωση, 4) το στάδιο της εύλογης προθεσμίας μέσα στην οποία η Διοίκηση καλείται να συμμορφωθεί, και 5) το στάδιο της παράτασης της προθεσμίας συμμόρφωσης εάν συντρέχει σπουδαίος λόγος. Ο νόμος προβλέπει τις προθεσμίες του ενός και τριών μηνών για τα στάδια 3 και 4 αντίστοιχα της διαδικασίας, ενώ το ΠΔ 61/2004 προβλέπει την προθεσμία των δύο μηνών για το στάδιο 2 (άρθρο 3, παρ. 1).

Η ΕΕΔΑ κρίνει ικανοποιητικές τις υπάρχουσες προθεσμίες. Διαπιστώνει, ωστόσο, ότι δεν προβλέπεται η γενική υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις σε «εύλογη προθεσμία», όρος ο οποίος ελέγχεται δικαστικά. Προτείνει, λοιπόν, να προβλεφθεί εύλογη προθεσμία για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση, η οποία θα εκκινεί από την κοινοποίηση της απόφασης στην αρμόδια προς συμμόρφωση αρχή.

---

<sup>26</sup> Για παράδειγμα το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ, ήδη από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του, έκρινε ότι μεταξύ των αποφάσεων που δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης κατ' άρθρο 1, Ν. 3068/2002 περιλαμβάνονται και οι εκδιδόμενες κατά τη διαδικασία προσωρινής δικαστικής προστασίας. Βλ. Πρακτικό 15/2005.

## ***B) Ως προς τη διασφάλιση της ίδιας της συμμόρφωσης της Διοίκησης***

Για να δοθεί κάποια απάντηση στο ζήτημα αυτό πρέπει πρώτα να εξεταστεί σε τι συνίσταται η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Κατ' αρχήν πρέπει να επισημανθεί ότι ο νόμος κάνει λόγο για συμμόρφωση και όχι για εκτέλεση, διάκριση σημαντική καθώς η έννοια της συμμόρφωσης είναι ευρύτερη από αυτήν της εκτέλεσης. «Συμμόρφωση νοείται και μπορεί να προκύπτει από το όλο περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, δηλαδή και από τις αιτιολογίες της, ενώ η εκτέλεση αφορά μόνο το διατακτικό της απόφασης.»<sup>27</sup>

Η υποχρέωση συμμόρφωσης -και όχι απλώς εκτέλεσης της απόφασης- θέτει και το ζήτημα του κατά πόσο η Διοίκηση υποχρεούται σε συμμόρφωση προς τις απορριπτικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ έχει κρίνει ότι «η υποχρέωση συμμόρφωσης μπορεί κατ' εξαίρεση να απορρέει και από επιμέρους αιτιολογίες απορριπτικών δικαστικών αποφάσεων, οριστικής ή προσωρινής δικαστικής προστασίας.»<sup>28</sup> Στη συνέχεια, όμως, το Τριμελές Συμβούλιο φάνηκε να μεταστρέφει την άποψή του, κρίνοντας ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης δεν απορρέει από κάθε απορριπτική απόφαση, «διότι με την αίτηση συμμόρφωσης προς μία τέτοια απόφαση επιδιώκεται πράγματι όχι η συμμόρφωση της Διοίκησης προς την δικαστική απόφαση, αλλά η εκτέλεση των ιδίων αυτής πράξεων.»<sup>29</sup> Κατά την άποψη της ΕΕΔΑ, η προσέγγιση αυτή φαίνεται τυπολατρική και κατ' αποτέλεσμα δεν συνάδει προς την επιδίωξη επιβολής της αρχής της νομιμότητας.

---

<sup>27</sup> Σ. Κτιστάκη, «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001» (2007) 3 *Το Σύνταγμα*, σελ. 813, 818. Ως προς τη διάκριση συμμόρφωσης και εκτέλεσης. Βλ. επίσης Λ.-Α. Σισιλιάνος, «Ο έλεγχος της συμμόρφωσης των Κρατών προς τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Πρόσφατες εξελίξεις» στο Α. Μαγγανάς (επιμ.), *Τιμητικός τόμος για την Αλίκη Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου Δικαιώματα του ανθρώπου, έγκλημα-αντεγκληματική πολιτική, Τόμος Β'* (Νομική Βιβλιοθήκη/Bruylant, Αθήνα/Βρυξέλλες 2003) σελ. 1205.

<sup>28</sup> 19/2006 Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 2 του Ν. 3068/2002) σελ. 4.

<sup>29</sup> 26/2007 Πρακτικό Συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 2 του Ν. 3068/2002) σελ. 6.

Εξάλλου, την ως άνω άποψη του Τριμελούς Συμβουλίου δε συμεριζεται ούτε το ΕΕΔΑ, το οποίο στην υπόθεση *Ιερά Μονή Προφήτου Ηλία Θήρας* έκρινε ότι «το άρθρο 6 παρ. 1 δεν κάνει διάκριση ανάμεσα στις αποφάσεις που δέχονται και σε αυτές που απορρίπτονται προσφυγή που ασκήθηκε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Στην πραγματικότητα, ανεξαρτήτως αποτελέσματος, πρόκειται πάντοτε για δικαστική απόφαση η οποία πρέπει να είναι σεβαστή και να εφαρμοσθεί. Οι πράξεις ή οι παραλείψεις της Διοίκησης, συνεπεία δικαστικής απόφασης δεν μπορούν να έχουν συνέπεια ούτε να εμποδίσουν, ούτε ακόμα λιγότερο να αμφισβητήσουν την ουσία της υπόθεσης αυτής.»<sup>30</sup>

Επιπλέον, σύμφωνα και με τη μειοψηφούσα γνώμη στο Τριμελές Συμβούλιο «υποχρέωση συμμόρφωσης μπορεί να απορρέει από κάθε απορριπτική απόφαση, υπό την έννοια της υποχρέωσης εκτέλεσης της διοικητικής πράξης κατά της οποίας, ασκήθηκε το απορριφθέν ένδικο μέσο, δεδομένου ότι η νομιμότητα της προσβληθείσας διοικητικής πράξης επιβεβαιώθηκε με την απορριπτική απόφαση και ανανεώθηκε, με τον τρόπο αυτό, η υποχρέωση εκτέλεσης της πράξης μετά την άρση της εκκρεμοδικίας και της δικαστικής αμφισβήτησης του κύρους της.»<sup>31</sup> Η ΕΕΔΑ συντάσσεται με την παραπάνω απόφαση και μειοψηφούσα άποψη θεωρώντας ότι ανταποκρίνεται πληρέστερα στην αρχή της νομιμότητας και κατ' επέκταση εξασφαλίζει την ουσιαστική συμμόρφωση της Διοίκησης. Συνεπώς, τα τριμελή συμβούλια θα πρέπει να επιλαμβάνονται και των αιτήσεων συμμόρφωσης επί απορριπτικών αποφάσεων όπου συντρέχει λόγος.

Πέραν του ως άνω ειδικότερου ζητήματος, η υποχρέωση της Διοίκησης για συμμόρφωση συνίσταται στην έκδοση των αναγκαίων διοικητικών πράξεων: α) για την αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε, εάν η πράξη που ακυρώθηκε δεν είχε εκδοθεί ή η παράλειψη που ακυρώθηκε δεν είχε συντελεσθεί και β) για τη δημιουργία των νομικών καταστάσεων σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου, των οποίων η παράβαση επέφερε την ακύρωση της πράξης ή της

---

<sup>30</sup> *Iera Moni Profitou Iliou Thiras v. Greece*, Judgment of 22 December 2005, παρ. 35.

<sup>31</sup> Κτιστάκη, όπ.π. υποσ. 27, σελ. 820 υποσ. 16.

παράλειψης.<sup>32</sup> Πώς, λοιπόν, θα διασφαλιστούν τα παραπάνω όταν η Διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί προς μία δικαστική απόφαση ακόμα και όταν το τριμελές συμβούλιο έχει επιβάλει χρηματική κύρωση;

Η λύση που προτείνεται από διάφορους δικαστές και πανεπιστημιακούς είναι αυτή της «υποκατάστασης»<sup>33</sup> της Διοίκησης, από τα τριμελή δικαστικά συμβούλια, τουλάχιστον για τις περιπτώσεις εκείνες που οι σχετικές δικαστικές αποφάσεις δεν αφήνουν διακριτική ευχέρεια, αλλά προβλέπουν την άσκηση δέσμιας αρμοδιότητα της Διοίκησης. Όπως, άλλωστε έχει επισημανθεί «η προβλεπόμενη από το Σύνταγμα δυνατότητα να ανατεθεί η λήψη διοικητικών μέτρων σε δικαστικά όργανα προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις συνιστά μία ηθελημένη από το συντακτικό νομοθέτη υπέρβαση της αυστηρής διάκρισης των λειτουργιών. Είναι άλλο, δε, το ζήτημα ότι η δυνατότητα αυτή περιορίστηκε από τον εκτελεστικό της εν λόγω αναθεωρημένης διάταξης νόμο στην ανάθεση του έργου αυτού σε δικαστικό όργανο, χωρίς ταυτόχρονα να παρέχεται με το νόμο αυτό η δυνατότητα στο δικαστικό όργανο να προβαίνει και σε θετικές ακόμα ενέργειες, όταν η αρμόδια διοικητική αρχή δεν συμμορφώνεται σε δικαστική απόφαση».<sup>34</sup>

Στη λογική αυτή και δεδομένου ότι στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας δεν τίθεται στην ουσία θέμα επιλογής της Διοίκησης της μίας ή άλλης εναλλακτικής λύσης, η έκδοση από δικαστικό όργανο της απαραίτητης για τη συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση διοικητικής πράξης μπορεί να διασφαλίσει την απαιτούμενη αποτελεσματικότητα στη διαδικασία ελέγχου. Προτείνεται, λοιπόν, να προβλεφθεί η δυνατότητα έκδοσης της πράξης που αποτελεί το αντικείμενο της συμμόρφωσης, από τον εντεταλμένο δικαστή κατά το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 3068/2002, στις περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας. Η ρύθμιση αυτή εναρμονίζεται με την

---

<sup>32</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου* (11<sup>η</sup> έκδ., Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001) σελ. 586.

<sup>33</sup> Βλ. Ράντος και Παπασπύρου, ό.π. υποσ. 25, σελ. 29, Συμεωνίδης, ό.π. υποσ. 24, σελ. 270, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, ό.π. υποσ. 24, σελ. 5.

<sup>34</sup> Κτιστάκη, ό.π. υποσ. 27, σελ. 814.



ανάθεση διοικητικών αρμοδιοτήτων στη δικαστική εξουσία κατά το άρθρο 94, παρ. 4 Σ.<sup>35</sup>

Σχετικά με τις υποθέσεις που η Διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια μπορεί και πάλι να προταθεί η «δικαστική υποκατάσταση» της Διοίκησης.<sup>36</sup> Η πρόταση αυτή, μάλιστα, συνάδει και με την τοποθέτηση του ΣτΕ επί της αναθεώρησης των συνταγματικών διατάξεων του 2001. Αναφορικά με τις σχετικές για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις συνταγματικές διατάξεις, το ΣτΕ είχε κρίνει ότι:

«Σε άλλες έννομες τάξεις τα ίδια τα δικαστήρια λαμβάνουν μέτρα διοικητικής φύσης προκειμένου να εξασφαλιστεί δι' αυτών η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Τέτοια μέτρα είναι η δυνατότητα υποκαταστάσεως διοικητικών πράξεων από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου κλπ. Η λήψη ανάλογων μέτρων θα ήταν σκόπιμο να ανατεθεί με νόμο και στα ελληνικά δικαστήρια».<sup>37</sup>

Το ΣτΕ, δηλαδή, προέκρινε τη λύση της 'δικαστικής υποκατάστασης' χωρίς να προβεί σε κάποιο διαχωρισμό μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας. Παλαιότερη, μάλιστα, πρόταση Σχεδίου Νόμου που είχε συνταχθεί από ομάδα εργασίας<sup>38</sup> για να μελετήσει και να εισηγηθεί νομοθετικές ρυθμίσεις για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις προέβλεπε διάταξη σύμφωνα με την οποία:

«Αν η Διοίκηση έχει ευχέρεια για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της προς συμμόρφωση ενέργειας, ο εντεταλμένος δικαστής συνεργάζεται με την αρμόδια αρχή προκειμένου να εξευρεθεί πρόσφορη λύση. Αν από τη συνεργασία προκύψει μία συγκεκριμένη λύση ως η πλέον πρόσφορη, εφαρμόζεται η προηγούμενη παράγραφος. Αν προκύψουν περισσότερες λύσεις, ο δικαστής, αφού τις διατυπώσει, τάσσει εύλογη προθεσμία στη διοίκηση να υιοθετήσει μία από αυτές. Αν η προθεσμία, που μπορεί να παραταθεί μία μόνο φορά, παρέλθει άπρακτη, τότε ο εντεταλμένος δικαστής επιλέγει την κατά την

---

<sup>35</sup> Στην περίπτωση των κανονιστικών πράξεων η έκδοσή τους από εντεταλμένο δικαστή μπορεί από πρώτη άποψη να δημιουργεί πρόσθετες δυσκολίες.

<sup>36</sup> Βλ. Ράντος και Παπασπύρου, όπ.π. υποσ. 25, σελ. 35.

<sup>37</sup> Πρακτικό 6/2000 Ολομέλειας του ΣτΕ σε Συμβούλιο, σελ. 19.

<sup>38</sup> Η ομάδα απαρτιζόταν από τους: Ε. Σπηλιωτόπουλο, Α. Ράντο, Δ. Μπριόλα, Δ. Λινό, και Ν. Παπασπύρου.

κρίση του προσφορότερη λύση και εφαρμόζεται κατά τα λοιπά η προηγούμενη παράγραφος».<sup>39</sup>

Συνεπώς, προτείνεται να υιοθετηθεί το ως άνω σχέδιο διάταξης.

Τέλος, συστήνεται η συστηματική επιβολή της προβλεπόμενης χρηματικής κύρωσης από τα τριμελή συμβούλια όταν πληρούνται οι όροι και προϋποθέσεις του Ν. 3068/2002

## **V. Η προβληματική προσθήκη στο άρθρο 1 του Ν. 3068/2002**

Με το άρθρο 20 του Ν. 3301/2004 (ΦΕΚ Α' 263) προστέθηκε στο άρθρο 1 του Ν. 3068/2002 εδάφιο σύμφωνα με το οποίο: «Δεν είναι δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του παρόντος και δεν εκτελούνται οι εκτελεστοί τίτλοι που αναφέρονται στις περιπτώσεις γ-ζ της παρ. 2 του άρθρου 904 ΚΠολΔ<sup>40</sup> πλην των κηρυχθεισών εκτελεστών αλλοδαπών δικαστικών αποφάσεων». Επιπλέον, με το άρθρο 4<sup>Ε</sup> παρ. 3 του Ν. 3388/2005 (ΦΕΚ Α' 225) προστέθηκε στο ίδιο άρθρο εδάφιο σύμφωνα με το οποίο: «Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου ισχύουν και για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο».

Η σημαντικότερη αλλαγή που επιφέρει αυτή η προσθήκη είναι ότι αποκλείει ουσιαστικά την εκτέλεση σε βάρος του δημοσίου με την έκδοση διαταγής πληρωμής. Το ζήτημα αυτό είναι μεγάλης πρακτικής σημασίας δεδομένης της εκτενούς αναζήτησης δικαστικής προστασίας μέσω της έκδοσης διαταγής πληρωμής.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις» στο *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας: 75 χρόνια* (Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004), σελ. 875, 879.

<sup>40</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 904, παρ. 2 ΚΠολΔ, «εκτελεστοί τίτλοι είναι: [...] γ) τα πρακτικά ελληνικών δικαστηρίων που περιέχουν συμβιβασμό ή προσδιορισμό δικαστικών εξόδων, δ) τα συμβολαιογραφικά έγγραφα, ε) οι διαταγές πληρωμής και απόδοσης της χρήσης μισθίου ακινήτου που εκδίδουν Έλληνες δικαστές, στ) αλλοδαποί τίτλοι που κηρύχθηκαν εκτελεστοί, ζ) οι διαταγές και πράξεις που αναγνωρίζονται από το νόμο ως τίτλοι εκτελεστοί».

<sup>41</sup> Βλ. σχετικά τις κριτικές παρατηρήσεις του Κ. Μπέη, «Η αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου και οι εκτελεστοί τίτλοι προς τούτο» (2005) 36 *Δίκη*, σελ. 683.

Δεδομένου ότι το άρθρο 95, παρ. 5 Σ κάνει λόγο για υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, το εύλογο ερώτημα που προκύπτει είναι εάν η διαταγή πληρωμής συνιστά όντως δικαστική απόφαση, αλλά και εάν η απαγόρευση εκτέλεσης κατά του Δημοσίου βάσει διαταγής πληρωμής αντίκειται στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και στις διεθνείς συμβάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ως προς το πρώτο ζήτημα, από το συνδυασμό των άρθρων 904, παρ. 2, εδ. (ε) και 631 ΚΠολΔ γίνεται δεκτό ότι η διαταγή πληρωμής αποτελεί εκτελεστό τίτλο και όχι δικαστική απόφαση<sup>42</sup> καθώς εκδίδεται από δικαστή μεν, αλλά χωρίς τις συνταγματικές εγγυήσεις της εκατέρωθεν ακρόασης, της δημοσιότητας και της προφορικότητας.<sup>43</sup> Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε το 2008 κατά πλειοψηφία ότι «... από τις ρυθμίσεις των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος συνάγεται η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη για αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ μόνο των δικαστικών αποφάσεων, ήτοι των αποφάσεων που εκδίδονται από δικαστήρια κατά την οριζόμενη στο άρθρο 93 του Συντάγματος διαδικασία (δημόσια συνεδρίαση του δικαστηρίου, ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη απόφαση και απαγγελία αυτής σε δημόσια συνεδρίαση), ήτοι αποφάσεων που θεμελιώνονται σε πλήρη δικανική πεποίθηση του δικαστή ή δικαστηρίου, εμπεριέχουν αυθεντική δικαστική διάγνωση και παράγουν δεδικασμένο. Κατά συνέπεια η διαταγή πληρωμής ή η προσωρινή διαταγή, εφόσον δεν πληρούν αυτά τα κριτήρια δεν υποχρεώνουν τους ως άνω φορείς του δημοσίου τομέα σε εκτέλεση αυτών».<sup>44</sup>

Ωστόσο, πρέπει να σημειώσουμε ότι «αν και από πλευράς δικονομικής/νομικής φύσεως η διαταγή πληρωμής δεν συνιστά δικαστική απόφαση παρά ταύτα με βάση ειδικές διατάξεις είναι, σύμφωνα με την

---

<sup>42</sup> Γ. Ράμμος, *Εγχειρίδιο αστικού δικονομικού δικαίου, Τόμος Β* (Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1980) σελ. 1150-51, Ε. Ποδηματά, «Άρθρο 633» στο Κ. Κεραμεύς, Λ. Κονδύλης και Ν. Νίκας (επιμ.) *Ερμηνεία του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, Άρθρα 591-1054, Εισαγωγικός Νόμος* (Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000) σελ. 1191, 1196.

<sup>43</sup> Χ. Χρυσανθάκης, «Η δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής κατά του Δημοσίου» (2006) 37 *Δίκη*, σελ. 317, 319.

<sup>44</sup> ΕΣ ΟΛ Πρακτικό 4<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης 27.02.2008.

ισχύουσα δικονομική ρύθμιση, εξοπλισμένη με τις κύριες συνέπειες των αποφάσεων –δηλαδή το δεδικασμένο και την εκτελεσιμότητα- αφού σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 633, παρ. 2 ΚΠολΔ η διαταγή πληρωμής μπορεί να αποκτά δύναμη δεδικασμένου». <sup>45</sup> Στην περίπτωση που η απορριπτική της ανακοπής απόφαση που έχει ασκηθεί κατά της διαταγής πληρωμής καταστεί τελεσίδικη, παράγεται ουσιαστικό δεδικασμένο για την απαίτηση, το οποίο καθόλου δε διαφέρει από το δεδικασμένο που παράγεται από δικαστική απόφαση, <sup>46</sup> γνώμη που υιοθετήθηκε και από τη μειοψηφία της Ολομέλειας του ΕΣ. Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με τη μειοψηφία «αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για τη εκ μέρους του καθ' ου οφειλέτη απόκρουση της διαταγής πληρωμής με ανακοπή, τότε αποκτά δύναμη δεδικασμένου, έτσι ώστε να εξομοιώνεται με δικαστική απόφαση. Επίσης, η απόφαση που εκδίδεται μετά την άσκηση ανακοπής κατά τα άρθρα 632 και 633 Κπολλ πληροί τις συνταγματικές εγγυήσεις της εκατέρωθεν ακρόασης, της δημοσιότητας και προφορικότητας και επομένως συνιστά δικαστική απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 93 παρ. 3 του Συντάγματος».

Χαρακτηριστική είναι και η άποψη των μελών κυρίων Ράντου και Καλαβρού του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου στην απόφαση 18/2005 σύμφωνα με την οποία η τροποποίηση του άρθρου 20 του Ν. 3301/2004 «ως περιστέλλουσα ανεπίτρεπτα την κατά το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 94 του Συντάγματος έννοια της δικαστικής απόφασης, αντίκειται στη συνταγματική αυτή διάταξη. Και τούτο διότι ως αποφάσεις, κατ' αυτήν, νοούνται όχι μόνο οι υπό τη στενή έννοια δικαστικές αποφάσεις, δηλαδή οι εκδιδόμενες από δικαστήρια, αλλά και οι εξομοιούμενες λειτουργικώς με αυτές γιατί αφ' ενός μεν επιλύουν διαφορές, αφ' ετέρου δε παράγουν τις χαρακτηριστικές ενέργειες των δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες και ανταποκρίνονται στα βασικά λειτουργικά γνωρίσματα της προβλεπόμενης από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος δικαστικής προστασίας. Τέτοια δε

---

<sup>45</sup> Γ. Ράμμος και Ν. Κλαμαρής, *Επιτομή αστικού δικονομικού δικαίου* (3<sup>η</sup> εκδ. Β' Ημίτομος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2005) σελ. 19-20.

<sup>46</sup> Δ. Σκαρίπας, «Οι περιορισμοί της δυνατότητας επίσπευσης αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του Δημοσίου» (2006) 12 *Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών*, σελ. 271, 272. Βλ. και Δ. Κονδύλης, *Το δεδικασμένο κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας* (2<sup>η</sup> εκδ., Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2007) σελ. 73 επ.

δικαστική απόφαση είναι και η διαταγή πληρωμής, εφ' όσον εκδίδεται από δικαστή και μπορεί υπό προϋποθέσεις να αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου». <sup>47</sup>

Άλλωστε, πρέπει να σημειωθεί ότι και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου στην υπόθεση *Μπέης κατά Ελλάδας* έκρινε ότι «η διαταγή πληρωμής εάν δεν υποβληθούν αντιρρήσεις αποκτά ισχύ δεδικασμένου (*res judicata*)» καθώς και ότι «η διαδικασία για την έκδοση διαταγής πληρωμής αφορούσε τον καθορισμό των αστικών δικαιωμάτων του προφεύγοντος». <sup>48</sup> Συνεπώς, η διαταγή πληρωμής με ισχύ δεδικασμένου εξομοιούται κατ' ουσία προς δικαστική απόφαση, εκτελείται κατά του Δημοσίου και ως προς τούτο η προσθήκη στο άρθρο 1 του Ν. 3068/2002 είναι προβληματικής συνταγματικότητας.

Το εν λόγω ζήτημα, άλλωστε δεν έχει να κάνει μόνο με τη νομική φύση της διαταγής πληρωμής αλλά και με το ίδιο το περιεχόμενο του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται στα άρθρα 20 παρ. 1 Σ και 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, στο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας περιλαμβάνεται και η αναγκαστική εκτέλεση. Χαρακτηριστική είναι, άλλωστε, η απόφαση 21/2001 του Αρείου Πάγου. Ο Άρειος Πάγος επικαλούμενος τα άρθρα 2 και 14 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 20 παρ. 1 Σ έκρινε ότι το δικαίωμα αναγκαστικής εκτέλεσης συμπεριλαμβάνεται σε αυτό της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και κατά συνέπεια επιτρέπεται κατά του Δημοσίου, αλλά και κατά των ΟΤΑ, η εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων που επιδικάζουν χρηματικές οφειλές και εν γένει κάθε εκτελεστού δικογράφου που αφορά τέτοιες οφειλές καθώς και η επίδοση επιταγής προς πληρωμή των οφειλών αυτών.

Επιπλέον, μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει ως προς αυτό το σημείο η τοποθέτηση της Ολομέλειας του ΕΣ που έρχεται, μάλιστα, σε αντίθεση με την προαναφερθείσα απόφασή της. Σύμφωνα με το Πρακτικό της 7<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του ΕΣ της 19.03.2003 «... η αναγκαστική εκτέλεση, ως αντικείμενο του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας,

---

<sup>47</sup> Βλ. και ΕΦ ΑΘ 4486/2006.

<sup>48</sup> European Commission of Human Rights, *Beis v. Greece*, Report of the Commission adopted on 5 December 1995, παρ. 45 και 59.

αφορά στην υποχρέωση της πολιτείας, όπως, προς αποτροπή της αυτοδικίας, παρέχει με τα αρμόδια όργανά της, την προσήκουσα συνδρομή, για τη λήψη των εξαναγκαστικών εκείνων μέσων, ώστε να διαμορφωθεί η κατά νόμον αποκατάσταση κατά τρόπο συνάδοντα με το περιεχόμενο της ενσαρκούμενης στον εκτελεστό τίτλο ουσιαστικής αξίωσης. Είναι δε αδιάφορο το θεμέλιο στο οποίο στηρίζεται αυτή η μετάβαση: είτε δηλαδή η αναγκαστική εκτέλεση διεξάγεται με βάση εκτελεστό τίτλο που είναι δικαστική απόφαση είτε με βάση τους άλλους αναφερόμενους στα άρθρα 904, 905 ΚΠολΔ εκτελεστούς τίτλους, γιατί η έννομη τάξη δεν αρκεί να αναγνωρίζει απλώς δικαιώματα, αλλά πρέπει να εξασφαλίζει και τον τρόπο αναγκαστικής ικανοποίησής τους για την ύπαρξη και το περιεχόμενο των οποίων τα ενδιαφερόμενα μέρη, σε περίπτωση αμφισβήτησης, μπορούν να προσφύγουν στη δικαστική διάγνωση, είτε πριν είτε μετά την έναρξη της εκτελεστικής διαδικασίας. [...] Σημειωτέον ότι ναι μεν οι τίτλοι αυτοί δεν αναφέρονται στο άρθρο 1 του Ν. 3068/2002, πλην τούτο δεν μεταβάλλει τα πράγματα, αφού στο ρυθμιστικό αντικείμενο του νόμου αυτού, ως εκτελεστικού του Συντάγματος, εμπίπτουν μόνο οι δικαστικές αποφάσεις, για τις οποίες επιβάλλεται υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης. [...] Η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται και στους ανωτέρω εκτελεστούς τίτλους, αφού παρέχεται η δυνατότητα υλοποίησης αυτών με την αναγκαστική εκτέλεσή τους, είναι κατ' εφαρμογή της εγγυώμενης από τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ πραγμάτωσης των προβλεπομένων από την έννομη τάξη δικαιωμάτων». <sup>49</sup> Την άποψη αυτή υιοθέτησε αυτούσια και το Έφετείο Αθηνών σε πρόσφατη απόφασή του. <sup>50</sup>

Επισημαίνουμε, εξάλλου, την ασυμβατότητα της επίμαχης διάταξης με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ ενόψει της πάγιας νομολογίας του ΕΔΔΑ που αφορά την ισότητα των όπλων μεταξύ των διαδικών και δη μεταξύ του Δημοσίου και του ιδιώτη προκειμένου περί υποθέσεων, οι οποίες υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη, όπως εν προκειμένω. <sup>51</sup> Το γεγονός ότι το Δημόσιο μπορεί να προβεί σε αναγκαστική εκτέλεση κατά

---

<sup>49</sup> Βλ. και ΜΠΡ ΗΡΑΚΛ 3878/2005.

<sup>50</sup> ΕΦ ΑΘ 1837/2007.

<sup>51</sup> Βλ. *Platakou v. Greece*, Judgment of 11 January 2001.

ιδιώτη στηριζόμενο σε διαταγή πληρωμής ενώ το αντίστροφο απαγορεύεται, αντιστρατεύεται την αρχή της ισότητας των όπλων και άρα το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη.

Εκτός των ζητημάτων συνταγματικότητας που παρουσιάζει η εν λόγω διάταξη, τα πολιτικά δικαστήρια έχουν κρίνει ότι αυτή αντίκειται και στα άρθρα 2 παρ. 3 (δικαίωμα πρόσφορης προσφυγής)<sup>52</sup> και 14 παρ. 1 (δικαίωμα σε δίκαιη δίκη) του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.<sup>53</sup> Σύμφωνα με τη νομολογία «ως ‘πρόσφορη δικαστική προσφυγή’ πρέπει να νοηθεί και η αίτηση για την έκδοση διαταγής πληρωμής, αφού προβλέπεται από το ελληνικό αστικό δικονομικό δίκαιο ως μέσο ικανοποίησης χρηματικής απαίτησης και με αυτήν επιδιώκεται η ικανοποίηση δικαιώματος οικονομικής φύσεως».<sup>54</sup>

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα ως άνω το άρθρο 20 του Ν. 3301/2004 είναι προβληματικής συνταγματικότητας και ως εκ τούτου πρέπει να καταργηθεί σε ό,τι αφορά τις διαταγές πληρωμής που έχουν αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου και γενικότερα τα μέσα προσωρινής δικαστικής προστασίας που αναγνωρίζονται από το νόμο ως τίτλοι εκτελεστοί.

Η ΕΕΔΑ, με βάση τις παλαιότερες προτάσεις της του 2002<sup>55</sup> και όλα τα παραπάνω νεότερα στοιχεία για την εφαρμογή του ν. 3068/2002, καταλήγει στις ακόλουθες προτάσεις, οι οποίες αποσκοπούν στο να καταστήσουν τη διαδικασία ελέγχου συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ταχύτερη και αποτελεσματικότερη:

:

---

<sup>52</sup> Τα Συμβαλλόμενα Κράτη στο παρόν Σύμφωνο αναλαμβάνουν την υποχρέωση: α) να εγγυώνται ότι κάθε άτομο, του οποίου τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που αναγνωρίζονται στο παρόν Σύμφωνο, παραβιασθούν, θα έχει στη διαθεσή του μία πρόσφορη προσφυγή, ακόμη και αν η παραβίαση θα έχει διαπραχθεί από πρόσωπα που ενεργούν υπό την επίσημη ρατική ιδιότητά τους, β) να εγγυώνται ότι η αρμόδια δικαστική, διοικητική, νομοθετική ή οποιαδήποτε άλλη αρμόδια αρχή σύμφωνα με τη νομοθεσία του Κράτους θα αποφαινεται πράγματι σχετικά με τα δικαιώματα του προσφεύγοντος, και να προωθήσουν τη δυνατότητα δικαστικής προσφυγής, γ) να εγγυώνται την εκτέλεση, από τις αρμόδιες αρχές, κάθε απόφασης που θα έχει κάνει δεκτή τη σχετική προσφυγή.

<sup>53</sup> Ν. 2462/1997.

<sup>54</sup> ΜΠΡ ΑΘ 2913/2005, ΕΙΡ ΑΘ 3323/2005.

<sup>55</sup> Βλ. παραπάνω υποσ. 3.

## VI. Προτάσεις

1) Να προβλεφθεί η δυνατότητα συμμετοχής στη σύνθεση του τριμελούς συμβουλίου ενός εκ των δικαστών που έχουν κρίνει την υπόθεση, όπου αυτό είναι εφικτό.

2) Να συγκροτηθούν τριμελή συμβούλια σε επίπεδο εφετείων- πολιτικών και διοικητικών- τα οποία θα είναι αρμόδια να ελέγχουν τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις δικαστηρίων της περιφέρειάς τους.

3) Να προβλεφθεί εύλογη προθεσμία για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση, η οποία θα εκκινεί από την κοινοποίηση της απόφασης στην αρμόδια προς συμμόρφωση αρχή.

4) Τα τριμελή συμβούλια να επιλαμβάνονται και των αιτήσεων συμμόρφωσης επί απορριπτικών αποφάσεων, όπου συντρέχει λόγος.

5) Η προβλεπόμενη χρηματική κύρωση να επιβάλλεται συστηματικά από τα τριμελή συμβούλια όταν πληρούνται οι όροι και προϋποθέσεις του Ν. 3068/2002.

6) Να προβλεφθεί η δυνατότητα έκδοσης της πράξης συμμόρφωσης προς τη δικαστική απόφαση από εντεταλμένο δικαστή, μετά από προηγούμενη συνεννόηση με τη Διοίκηση, στις περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας της διοικητικής αρχής.

7) Αν η Διοίκηση έχει ευχέρεια για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της προς συμμόρφωση ενέργειας, να προβλεφθεί η δυνατότητα έκδοσης της σχετικής πράξης από εντεταλμένο δικαστή σε συνεργασία με την αρμόδια αρχή κατά τη διαδικασία του προαναφερθέντος σχεδίου διάταξης.<sup>56</sup>

8) Οι διαταγές πληρωμής με ισχύ δεδικασμένου και τα μέσα προσωρινής δικαστικής προστασίας που αναγνωρίζονται από το

---

<sup>56</sup> Βλ. για το σχετικό κείμενο σελ. 17 και υποσ. 39.



νόμο ως τίτλοι εκτελεστοί να ενταχθούν και πάλι στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3068/2002.

9) Με σκοπό τη διάδοση της διαδικασίας ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις και τη συχνότερη χρήση της ευχέρειας αυτής από τους διαδίκους, αλλά και την υπόμνηση προς τη Διοίκηση των υποχρεώσεών της, προτείνεται να γίνεται συστηματικά έγγραφη μνεία αυτής της διαδικασίας κατά την κοινοποίηση από τα διοικητικά δικαστήρια των σχετικών αποφάσεων στα διάδικα μέρη.

Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι αν η Πολιτεία υιοθετήσει τις προτάσεις της και τροποποιήσει το Ν. 3068/2002 προς την κατεύθυνση που προτείνει, η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις θα βελτιωθεί. Επιπλέον, η ίδια η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης θα πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί και αναπτυχθεί νομολογιακά από το ΕΔΔΑ, ώστε να συνιστά ένα αποτελεσματικό ένδικο μέσο.