

# **ΑΥΘΑΙΡΕΤΑ: Η ΠΑΡΑΒΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ (Σεπτέμβριος 2011)**

**Συγγραφέας:** ΑΛΕΞΑΝΔΡΑ ΒΛΑΝΤΟΥ

Αποτελεί παράδοση για τα ελληνικά δρώμενα η ανά δεκαετία, κατά μέσον όρο, ενασχόληση της Νομοθετικής Εξουσίας με την «τακτοποίηση» της αυθαίρετης δόμησης (ν. 410/1968, ν. 720/1977, ν. 1337/1983...), λύση εύκολη και πρακτική, απάντηση σε «κοινωνικές ανάγκες και πιέσεις», προσοδοφόρα για το Δημόσιο και με άμεσα πολιτικά οφέλη. Και επειδή οι Έλληνες κρατάμε ζωντανές τις παραδόσεις μας, άυλο στοιχείο της πολιτισμικής μας κληρονομιάς, ωρίμασε πλέον ο χρόνος για μια νέα ενασχόληση με το θέμα. Το εγχείρημα τακτοποίησης των ημιυπαίθριων χώρων και άλλων αλλαγών χρήσης (ν. 3843/2010), λόγω περιορισμένου πεδίου εφαρμογής, χρειάζεται να συμπληρωθεί με γενναιότερη και ευρύτερης εμβέλειας προσφορά.

Ιδού λοιπόν που το Σχέδιο Νόμου (ΣΝ) του ΥΠΕΚΑ για τις ρυθμίσεις αυθαιρέτων, έρχεται και πάλι να επισφραγίσει τη διαχρονική αδυναμία ή αβουλία της Πολιτείας για άσκηση πολιτικής γης και αξιοποίηση δόκιμων εργαλείων αειφορικής ανάπτυξης του χώρου. Τη στιγμή που οι τρέχουσες οικονομικές και κοινωνικές συγκυρίες θα έπρεπε, κατά την κρίση της γράφουσας, να λειτουργήσουν ως καταλύτης αφύπνισης από το μακρόχρονο «βόλεμά μας» και την απάθειά μας έναντι της ανομίας και ατιμωρησίας, είναι ιδιαίτερα λυπηρό το γεγονός ότι η Πολιτεία παρέχει νέα άφεση αμαρτιών και επιβραβεύει τους αυθαιρετούντες, με απώτερη μάλιστα επιδίωξη την αντιμετώπιση της απρόσμενης δημοσιονομικής δίνης.

## **1. Η αυθαίρετη δόμηση από τη γένεσή της έως σήμερα**

Καίριο και πολυδιάστατο για τη χώρα το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης. Φαινόμενο αρνητικό για την κοινωνία, την οικονομία, το φυσικό και πολιτιστικό

περιβάλλον. Φαινόμενο που επί δεκαετίες στηρίζεται και στηρίζει την κατάλυση της έννομης τάξης, διεισδύοντας παρασιτικά στην οργάνωση και ορθολογική ανάπτυξη του χώρου. Απόλυτα κατανοητά τα αρχικά αίτια γένεσής του, στο βαθμό που ανάγονται σε πραγματικές στεγαστικές ανάγκες κρίσιμων για το έθνος εποχών (πρόσφυγες Μικράς Ασίας, υψηλά ποσοστά ένδειας, εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση, ανάγκες για παραγωγικές χρήσεις...) κάτω από συνθήκες έλλειψης κοινωνικής πρόνοιας και πολιτικής χωρικών παρεμβάσεων. Τα αρχικά αίτια έχουν από καιρού εκλείψει, αλλά αναδύθηκαν άλλα, όπως η απόκτηση β' κατοικίας (αγαθό που πρέπει, πάση θυσία, να αποκτηθεί ως σήμα κοινωνικής ανέλιξης), ο διακαής πόθος για μεγαλύτερο οικονομικό κέρδος από την εκμετάλλευση δόμησης, την κατάτμηση γης και αξιοποίηση κάθε μικροιδιοκτησίας, την επωφελέστερη διαμόρφωση, κατά το δοκούν, του επαγγελματικού ή του χώρου κατοικίας (μόνιμης ή παραθεριστικής). Αποτελούν, άραγε, τα αίτια αυτά πραγματικές κοινωνικές ανάγκες που αιτιολογούν άγνοια ή συνειδητή καταπάτηση των νόμων; Όχι, κατά τη γνώμη της γράφουσας. Αποτελούν ανάγκες πλασματικές, που προτάσσονται ως πραγματικές, όσο παγιώνεται η κοινωνική αντίληψη συμμόρφωσης προς τους νόμους μόνον όταν, όπως και αν «μας βολεύει». Γνωστό εξ'άλλου πως το κέρδος από τη σίγουρη επένδυση στη γη υπερβαίνει το ύψος των προστίμων που μπορούν να επιβληθούν και, ενδεχομένως, να καταβληθούν. Έτσι το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης οξύνεται σε έκταση και ένταση και εκτρέφεται από Πολιτεία και πολίτες. Παραλιακές ζώνες καταστρέφονται, ο κορεσμός στα αστικά κέντρα εντείνεται, δάση και δασικές εκτάσεις καταπατώνται, η ελεύθερη γη, πολύτιμος φυσικός πόρος, καταναλώνεται ανεξέλεγκτα, με ό,τι αυτά συνεπάγονται στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής μας.

Η αιτιολογική έκθεση του ΣΝ ορθώς αναφέρεται στη *«συνενοχή Κράτους-Πολίτη στην ανοχή της αυθαιρεσίας»*, στην αναποτελεσματικότητα δράσης του κράτους *«αποτέλεσμα πιθανόν και της έλλειψης πολιτικής βούλησης...»*. Τα αίτια όμως της παθογένειας επικεντρώνονται στην έλλειψη ή αδυναμία εφαρμογής ελεγκτικών μηχανισμών για την παρακολούθηση των αυθαιρέτων και κυρίως την κατεδάφισή τους. Η έλλειψη χωροταξικού/πολεοδομικού σχεδιασμού και πολιτικής γης, ο φόβος ανάληψης του όποιου πολιτικού κόστους, η ατιμωρησία, γενεσιουργά αίτια της διόγκωσης του προβλήματος, παρακάμπτονται ή αγνοούνται πλήρως.

Με δεδομένο ότι η νομιμοποίηση αυθαιρέτων αντιτίθεται ρητά στο άρθρο 24 του Συντάγματος, στο ΣΝ επιχειρείται έντεχνα η επιβράβευση της νέας ή και των

παλαιότερων γενιών αυθαιρέτων, μέσω φραστικών, φιλόδοξων, ρητορικών διατυπώσεων και νεολογισμών (χαρακτηριστική η εισαγωγή του όρου «*παραπληρωματικό ακίνητο*» και το, κατά την αιτιολογική έκθεση, «*σύστημα της πράσινης χρήσης των αυθαιρέτων υπερβάσεων δόμησης*»). Γενικότερα, η αιτιολογική έκθεση επιδιώκει να πείσει πως το ΣΝ χαράσσει «*κόκκινη γραμμή*» στην αυθαίρετη δόμηση, αντιμετωπίζει το πρόβλημα «*μέσα από την περιβαλλοντική και πολεοδομική του διάσταση*» και συμβάλλει στην «*αποκατάσταση του διαταραγμένου περιβαλλοντικού ισοζυγίου...*». Ωστόσο οι διατάξεις του ΣΝ άλλα πρεσβεύουν.

Τα παθήματα του παρελθόντος δεν μας έγιναν μαθήματα.

## **2. Οι ρυθμίσεις που προηγήθηκαν και η αποτελεσματικότητά τους**

«*Κόκκινη γραμμή*» στην αυθαίρετη δόμηση, και μάλιστα μέσω μαζικής «πολεοδομικής τακτοποίησης» προς «*αναγνώριση της πραγματικής πόλης*», είχε επιχειρηθεί με το ν.1337/1983. Είχε θεσμοθετηθεί τότε, σε μια προσπάθεια αποτροπής και καταπολέμησης του φαινομένου, πρόστιμο ανέγερσης αλλά και διατήρησης για τα νέα αυθαίρετα και βέβαια είχε προβλεφθεί ρητά πως στο εξής, μετά την 31.1.1983, τα αυθαίρετα κατεδαφίζονται υποχρεωτικά, με θέσπιση διατάξεων επιτάχυνσης των διαδικασιών. Κατά παράδοση των όσων είχαν ακολουθήσει τα προγενέστερα νομοθετήματα, οι διατάξεις κατεδάφισης δεν εφαρμόστηκαν παρά μόνο δειγματοληπτικά. Ως αποτέλεσμα αναδύθηκε νέα, πλέον διευρυμένη, γενιά αυθαιρέτων και νέα παροχή «*διευκολύνσεων*» με το ν. 1512/1985. Και αυτό παρά το γεγονός ότι οι επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων, κατά την πρώτη κυρίως δεκαετία εφαρμογής του ν. 1337/83, έφτασαν στο 31% του υφιστάμενου κατά το 1983 εντός σχεδίου χώρου, με μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 3,1%. Αν μάλιστα συνεκτιμηθεί η διεύρυνση των ορίων οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων, είναι δύσκολο να αμφισβητηθεί η ευρεία προσφορά οικοδομήσιμης γης με πολεοδομικούς όρους, προς κάλυψη αναγκών. Οι μαζικές νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων (βάσει στοιχείων του Τ.Ε.Ε δηλώθηκαν περί τα 177.000 αυθαίρετα) επέφεραν, ενδεχομένως, άμεσα πολιτικά και δημοσιονομικά οφέλη, αλλά και προφανείς αρνητικές συνέπειες. Σε ευθεία αντίθεση

με το στόχο του νόμου για ανακοπή της αυθαιρεσίας, εδραίωσαν περιβαλλοντικά επιβλαβείς «κοινωνικο-πολιτικές» προτεραιότητες και πρακτικές και συντήρησαν αλώβητο το ρόλο του κυκλώματος της αυθαίρετης δόμησης.

Δυστυχώς ξεχάστηκε επίσης πως, στη συνέχεια, και ο ν.3212/2003 είχε παρακάμψει το σκόπελο της Συνταγματικότητας, παρέχοντας «χρόνο ζωής» στα μέχρι τότε αυθαίρετα, μάλιστα τριετίας ή εξαετίας (περιορισμός που έμεινε στα χαρτιά) και όχι 20 ή 40 ετών, όπως το παρόν ΣΝ. Και τότε είχαν προβλεφθεί διατάξεις για την επιβολή προστίμων, τις προϋποθέσεις για τα δυνάμενα να επωφεληθούν αυθαίρετα, την επίσπευση κατεδάφισης των «νέων», όπως και την απόδοση των προστίμων στο ΕΤΕΡΠΣ, ώστε να διατεθούν για την εφαρμογή των σχεδίων και την ανάπλαση περιοχών. Τελικό αποτέλεσμα η παραπομπή των κατεδαφίσεων στο μέλλον, η καταξίωση της ανομίας και η ισχυροποίηση και αναζωπύρωση του προβλήματος, ενώ ουδέν συγκεκριμένο στοιχείο διατίθεται για το αν και για ποιες περιπτώσεις εφαρμογής σχεδίων ή αναπλάσεων αξιοποιήθηκαν τα εισπραχθέντα πρόστιμα.

### **3. Οι νέες προτεινόμενες ρυθμίσεις. Επιδιώξεις και πραγματικότητα**

Θα θέλαμε να δεχτούμε τις σημερινές αγαθές προθέσεις και διαβεβαιώσεις της Πολιτείας να διευκολύνει μόνο τα μέχρι 28.4.2010 αυθαίρετα. Ωστόσο δεν εφησυχάζουμε, γιατί τίποτα δεν εγγυάται την εφαρμογή των διατάξεων. Τα πάντα, ως προς τις προϋποθέσεις που οφείλουν να πληρούν τα προς ρύθμιση αυθαίρετα -χρόνος κατασκευής, χρήση σύμφωνη με τις ισχύουσες διατάξεις, εγκατάσταση σε χώρο που δεν είναι κοινόχρηστος, αρχαιολογικός, ζώνη αιγιαλού/παραλίας, δάσος, ρέμα κ.λ.π.-επαφίενται σε όσα ιδιοκτήτης και μηχανικός δηλώσουν. Ο μηχανικός δηλώνει μάλιστα τα περί στατικής επάρκειας του κτηρίου, ύστερα από «ταχύ οπτικό έλεγχο», με ό,τι αυτό μπορεί να σημαίνει στη σεισμογενή χώρα μας.

Κόκκινο χτυπάει για το τί επιφυλάσσει η όλη διαδικασία σε ό,τι αφορά την τύχη των παραλιακών ζωνών, βιοτόπων, δασών και δασικών εκτάσεων και κατ'έπέκταση της δημόσιας περιουσίας, ήδη εν πολλοίς καταπατημένης, οικειοποιημένης από

«αναξιοπαθούντες». Στοιχεία έρευνας του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, δείχνουν πως, κατά την περίοδο 1975-2005, έχουν καταγραφεί στο σύνολο χώρας, σε παράκτια δάση και δασικές εκτάσεις, 27.908 αυθαίρετα με τελεσίδικα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής ή και αποφάσεις κατεδάφισης. Η αντίστοιχη καταπατηθείσα έκταση ανέρχεται στην τάξη των 93.400 στρ., ενώ οι εκκρεμείς υποθέσεις της ίδιας περιόδου είναι διπλάσιες σε αριθμό. Τα δεδομένα θα έπρεπε, τουλάχιστον, να μας είχαν ανησυχήσει, όταν μάλιστα η τύχη των πρωτοκόλλων αποβολής και αποφάσεων κατεδάφισης είναι γνωστή. Τί περαιτέρω περιμένουμε τώρα και προς τί; Προβλέπει βέβαια το ΣΝ αυστηρές κυρώσεις για τυχόν ψευδείς βεβαιώσεις. Αλλά ποιός ελέγχει, τότε και βάσει ποιών στοιχείων; Όταν τα πρόστιμα θα έχουν καταβληθεί και «οι κοινωνικές πιέσεις» ικανοποιηθεί, τα περιθώρια παρέμβασης θα έχουν ασφυκτικά περιορισθεί και θα εξανεμισθούν στερούμενα ουσίας.

Θετική η πρόβλεψη του ΣΝ για απόδοση του «ενιαίου ειδικού προστίμου» υπέρ του «πράσινου ταμείου». Οι προσδοκίες όμως του ΥΠΕΚΑ πως το πρόστιμο «αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία ανάπτυξης της σχέσης περιβαλλοντικού οφέλους και βλάβης» φαντάζουν παράδοξες και ανεδαφικές. Η κρίση ποιότητας ζωής και η υποβάθμιση του περιβάλλοντος καθιστούν, ούτως ή άλλως, επιτακτική την ανάγκη επαύξησης των κοινοχρήστων χώρων και διαφύλαξης κάθε στοιχείου φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η καταστροφή που έχει επέλθει είναι σοβαρή και το έλλειμμα υψηλό, ενίοτε εφιαλτικό. Συνεπώς, η παροχή ασυλίας στα αυθαίρετα και η δικαίωση των αυθαιρετούντων, με το πρόσχημα «να αποκατασταθεί το περιβαλλοντικό ισοζύγιο στις υφιστάμενες πολεοδομικές υπερβάσεις», στερείται κάθε ορθολογισμού και προκαλεί το κοινό αίσθημα. Πρωτίστως γιατί ο προσδιορισμός του προστίμου είναι εφικτός με προτεινόμενα σαφή, μετρήσιμα στοιχεία, ενώ αντίθετα το περιβαλλοντικό κόστος ή όφελος αποτελεί παράγοντα που πρέπει να συνεκτιμάται στη λήψη μιας πολιτικής απόφασης, αλλά δεν εκφράζεται με νομισματικούς όρους. Το κόστος της περιβαλλοντικής ζημιάς -άμεσης ή έμμεσης, ενίοτε μη αναστρέψιμης- δεν είναι μετρήσιμο. Υπεισέρχονται σ' αυτό ποιοτικοί παράμετροι αστάθμητοι, που δύσκολα μπορούν να εκτιμηθούν και προβλεφθούν. Πέραν αυτού τίθενται καίρια θέματα ηθικής, ως προς την αξιολόγηση των συμφερόντων και την προστασία της έμβιας ζωής, που δεν αντιμετωπίζονται με αντισταθμιστικά μέτρα. Ομοίως προκαλούν και προσβάλλουν κάθε νομοταγή πολίτη οι διακηρύξεις για «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης... και τον έμπρακτο σεβασμό της ισότητας των πολιτών και της αρχής του κράτους δικαίου...», , όταν το ΣΝ δικαιώνει τους αυθαιρετούντες και

μεριμνά για την αρχειοθέτηση δικογραφιών αυθαιρέτων, τη δυνατότητα επισκευών στα δηλωθέντα αυθαίρετα και βέβαια την αναδρομική παραγραφή κάθε είδους φόρων και προστίμων.

Θετική κρίνεται και η πρόβλεψη να τεθεί τέρμα στις εμπράγματες δικαιοπραξίες ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις. Είναι κρίμα βέβαια ότι αυτό αφορούν το μέλλον (μετά την 1.1.2012), αφού ό,τι έχει προηγηθεί παραμένει στο απυρόβλητο. Θετικά επίσης και τα της αναβάθμισης της υφιστάμενης «Ειδικής Υπηρεσίας Κατεδαφίσεων» (ΕΥΚ) σε «Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων» (ΕΥΕΚΑ). Λυπούμεθα ωστόσο γιατί η ΕΥΚ -που μετράει περί τον 1,5 χρόνο ζωής, χωρίς να έχει δώσει δείγματα γραφής- ή η μελλοντική ΕΥΕΚΑ (όταν στελεχωθεί) θα περιοριστεί και πάλι στο αύριο, παρακάμπτοντας σωρό τελεσίδικων αποφάσεων κατεδαφίσεων που δεν έχουν εκτελεστεί.

#### 4. Συμπεράσματα

Θα ήταν ευκαίριο, έστω την ύστατη ώρα, να αντιληφθούν οι ιθύνοντες πως η αυθαίρετη δόμηση και η παγιωμένη κοινωνική νοοτροπία της παραβατικότητας τρέφονται από την ατιμωρησία, την επιβράβευση, τη μικροπολιτική αντιμετώπιση. Επί δεκαετίες είμαστε μάρτυρες μιας συνεχώς επανακάμπουσας «ευαισθησίας» της Πολιτείας γι' αυτούς που «τόλμησαν» να παραβιάσουν κανόνες δικαίου, που η ίδια θέσπισε για το κοινό συμφέρον. Οι εγγενείς αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, η ανεκτικότητα, η ατολμία της Νομοθετικής Εξουσίας εμφύσησαν το δικαίωμα καταστρατήγησης των θεσμών σε ικανό, δυστυχώς, τμήμα της κοινωνίας. Θα ήταν καλό οι πολιτικοί ιθύνοντες να εγκαταλείψουν το δρόμο της κατά καιρούς ενασχόλησής τους με αυτά καθαυτά τα αυθαίρετα, να στραφούν στις ρίζες του προβλήματος και την αποδυνάμωσή τους. Η διαχείριση του χώρου (χωροταξική και πολεοδομική) δεν νοείται να βρίσκεται υπό την επιρροή παραγόντων, όπως η μικρή έγγεια ιδιοκτησία (προϊόν εν πολλοίς παράνομης κατάτμησης), οι αδυναμίες του πολιτικό-διοικητικού συστήματος, τα μεμονωμένα κοινωνικοοικονομικά συμφέροντα, το δέος ανάληψης πολιτικού κόστους.

Είναι καιρός να ασχοληθούν σοβαρά οι ιθύνοντες με συνιστώσες της πολιτικής γης, ξεκινώντας από την αυθαίρετη κατάτμηση του περιαστικού και εξωαστικού χώρου. Πρακτική ιδιαίτερα προσοδοφόρα για τους παρανομούντες, που οδηγεί σε πλήθος μικρών ιδιοκτησιών και ιδιοκτητών και όχι μόνον δυσχεραίνει την ενδεχόμενη πολεοδομική οργάνωση της περιοχής, αλλά αποτελεί εφιαλτήριο για αυθαίρετη δράση, με ό,τι αυτό συνεπάγεται στην αποδιοργάνωση του χώρου και σε βλαπτικές για το περιβάλλον παρενέργειες. Η ανοχή και ενίοτε ενθάρρυνση της παράνομης κατάτμησης του περιαστικού, κυρίως αγροτικού χώρου, σε συνδυασμό με την παθογένεια της πολιτικής χρήσεων γης, το κατεστημένο της εκτός σχεδίου δόμησης και την ανεπάρκεια, αν όχι ανυπαρξία, ελεγκτικών μηχανισμών έθρεψαν την αυθαίρετη δόμηση. Αν σ' αυτά προστεθεί και η Πολιτική δικαίωση της αυθαιρεσίας είναι πλήρως κατανοητό το φαινόμενο της καταπάτησης γης και δόμησης σε ευαίσθητα, μοναδικά οικοσυστήματα του ελληνικού χώρου. Η επιτάχυνση των διαδικασιών ολοκλήρωσης του δασικού κτηματολογίου θα βοηθούσε τα μέγιστα. Το ίδιο και ο σταδιακός περιορισμός- μέχρι την εξάλειψή του- του κυρίαρχου δικαιώματος της εκτός σχεδίου δόμησης, με άμεση υιοθέτηση και εφαρμογή μέτρων και όχι εξαγγελιών. Η όποια προσπάθεια χωρικής οργάνωσης και οι εντάξεις σε σχέδιο, για να έχουν αποτελεσματικότητα, πρέπει να συνοδεύονται με αντισταθμιστικούς δραστικούς περιορισμούς της δόμησης εκτός σχεδίου.

Τα αυθαίρετα, κατά την κρίση της γράφουσας, μπορούν να γίνουν παρελθόν, αν και όταν το πρόβλημα χτυπηθεί στη ρίζα του. Όσο η Πολιτεία μεριμνά για την τύχη τους οι συνειδήσεις αμβλύνονται, η ανομία κερδίζει έδαφος. Απαιτείται δημιουργικότητα, τόλμη, αλλαγές τόσο στην ουσία της πολιτικής, όσο και στις μεθόδους εφαρμογής της. Απαιτείται αλλαγή του «συστήματος», απαγκίστρωση από τρέχουσες πρακτικές και νοοτροπίες, στροφή προς ρεαλιστικές δράσεις σχεδιασμού, προγραμματισμού, πολιτικής γης, πριν είναι πλέον πολύ αργά.