

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

89	Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ
89	ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ
90	ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΝΤΟΠΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΜΟΝΙΜΟΥ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ
90	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΣΤΟΥΣ ΠΛΗΓΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΥΡΚΑΓΙΕΣ ΤΟΥ 2007
92	ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΩΣ ΑΙΤΙΑ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
92	ΑΠΡΟΘΥΜΙΑ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΝΑ ΑΣΚΗΣΟΥΝ ΤΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ
93	ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΑΣΚΗΣΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ
95	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ
95	ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΕΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΖΟΥΝ ΤΙΣ ΟΦΕΙΛΕΣ ΤΩΝ ΠΡΟΚΑΤΟΧΩΝ ΤΟΥΣ
96	ΑΘΕΜΙΤΗ ΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ
97	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ
97	ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
97	ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΥΝΟΪΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ
98	ΕΠΙΒΟΛΗ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΕΙΣΦΟΡΑΣ ΚΑΙ ΥΠΟΝΟΜΕΥΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΔΙΚΑΙΟΥ
99	ΜΕΤΑΚΥΛΙΣΗ ΛΑΘΩΝ ΣΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ
99	ΕΥΝΟΪΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΚΤΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ
100	ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΟΥΣ ΦΟΡΟΛΟΓΟΥΜΕΝΟΥΣ
101	Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
101	ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΟΥΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
102	ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Σχέσεις κράτους–πολίτη



ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ
Βοηθός Συνήγορος

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Τα ζητήματα των διοικητικών διαδικασιών, από τη σκοπιά της τήρησης αλλά και της ποιότητάς τους, βρίσκονται στο κέντρο της διαμεσολαβητικής δράσης του Συνήγορου του Πολίτη (ΣτΠ). Η σημασία των διαδικασιών είναι διπλή: αφενός αυτές εγγυώνται τον σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών και στις προδιαγραφές δράσης της διοίκησης και αφετέρου οφείλουν να προάγουν κατά το δυνατόν καλύτερα το σκοπούμενο αποτέλεσμα. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκ της αποστολής του ανάγεται σε θεματοφύλακα των γενικών αρχών που διέπουν τις σχέσεις κράτους και πολιτών, αλλά και την εσωτερική λειτουργία της διοίκησης. Συχνά, ο ΣτΠ καλείται να βοηθήσει τους πολίτες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους, η οποία προάγει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία της διοίκησης.

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ

Σημαντικό μέρος των αρχών αυτών εξειδικεύεται και κατοχυρώνεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Κρίσιμο σε αυτό το πλαίσιο είναι το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης, δεδομένου ότι σειρά άλλων δικαιωμάτων εξαρτάται από τη δυνατότητα πρόσβασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αποκτήσει σημαντική εμπειρία όσον αφορά τις συνθήκες κάτω από τις οποίες ασκείται το δικαίωμα πρόσβασης και όσον αφορά τη στάση που τηρεί η διοίκηση σχετικά με αυτό το ζήτημα. Έτσι, διοργάνωσε στις 23 Φεβρουαρίου 2009 εκδήλωση, στην οποία

παρουσίασαν τη συναφή εμπειρία τους εκπρόσωποι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, του Συμβουλίου της Επικρατείας, της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Την εκδήλωση τίμησε με την παρουσία του και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, ο οποίος ανέπτυξε τους προβληματισμούς σε επίπεδο ΕΕ. Τέσσερα ζητήματα αναδείχθηκαν στη διάρκεια της ημερίδας:

- Η μέριμνα για την πραγμάτωση της διαφάνειας έναντι της οποίας η διοίκηση εξακολουθεί να προβάλλει αντιστάσεις.
- Η στάθμιση, δηλαδή η συσχέτιση του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης με άλλα δικαιώματα, τα οποία θα πρέπει με κάποιο τρόπο να ληφθούν υπόψη προκειμένου να επιτραπεί (ή όχι) η πρόσβαση.
- Η οριοθέτηση των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας για την πρόσβαση σε σχέση με άλλες διατάξεις και σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές οι οποίες έχουν αρμοδιότητα να παρακολουθούν την εφαρμογή τους.
- Η ανάγκη κωδικοποίησης των σχετικών διατάξεων, οι οποίες έχουν πλέον πολλαπλασιαστεί και εμφανίζουν επικαλύψεις, αντιφάσεις ή ασάφειες.

Στην εκδήλωση αναδείχθηκαν τόσο οι ασάφειες και οι αντιφάσεις του νομοθετικού πλαισίου όσο και οι

δυσκολίες ad hoc στάθμισης των συμφερόντων που κατά περίπτωση διακυβεύονται.

ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΝΤΟΠΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΜΟΝΙΜΟΥ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

Το κριτήριο της εντοπιότητας έχει αποτελέσει, κυρίως τα τελευταία χρόνια, κριτήριο για να απολαύει κανείς ορισμένων δικαιωμάτων και προϋπόθεση για την ικανοποίηση αιτημάτων αστικής κατάστασης, καθώς και για τη διεκδίκηση διαφόρων παροχών (προσλήψεις, μεταδημοτεύσεις, ενίσχυση πυροπαθών, άδεια εκμετάλλευσης περιπτέρου κ.λπ.). Από τη μελέτη του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και του τρόπου εφαρμογής του, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η διαδικασία για τη χορήγηση της βεβαίωσης μόνιμου κατοικίας πάσχει λόγω της διάστασης μεταξύ πραγματικής και προκύπτουσας, από τα αποδεικτικά στοιχεία, κατοικίας. Η Αρχή διαπίστωσε ότι, εφόσον δεν υπάρχει υποχρέωση να δηλώνεται η μόνιμη κατοικία, δεν υπάρχει ασφαλής τρόπος πιστοποίησης της μόνιμου κατοικίας των διαμενόντων στην Ελλάδα ούτε συγκεκριμένος αριθμός ή/και είδος δικαιολογητικών από τα οποία να προκύπτει με ασφάλεια ο τύπος μόνιμου κατοικίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την έκδοση βεβαιώσεων αμφίβολης ακρίβειας και τις διαρκείς αμφισβητήσεις είτε από ενδιαφερομένους είτε από δημόσιες υπηρεσίες για ευνοιοκρατικές ή αυθαίρετες διαδικασίες. Σε ειδική έκθεση* που εκπόνησε ο ΣτΠ (Ιούλιος 2009) περιλαμβάνονται οι προτάσεις του σχετικά με: *α.* τη σκοπιμότητα, όπου ισχύει, του κριτηρίου της εντοπιότητας και της μόνιμου κατοικίας σε προσλήψεις προσωπικού, και *β.* τη δημιουργία ειδικού μητρώου, στο οποίο κάθε κάτοικος της χώρας να υποχρεούται να δηλώσει έναν και μόνο δήμο μόνιμου κατοικίας.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΣΤΟΥΣ ΠΛΗΓΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΥΡΚΑΓΙΕΣ ΤΟΥ 2007

Το καλοκαίρι του 2007 η χώρα συγκλονίστηκε από τα κύματα πυρκαγιών, οι οποίες κατέστρεψαν μεγάλες δασικές εκτάσεις, καλλιέργειες, ζωικό κεφάλαιο και κατοικίες και χάθηκαν και ανθρώπινες ζωές. Υπό την πίεση των καταστροφών αυτών, η κυβέρνηση έλαβε μέτρα οικονομικής ενίσχυσης των πληγέντων. Πέραν του εξαιρετικά σημαντικού ζητήματος που εγείρουν οι περιβαλλοντικές δια-

στάσεις του θέματος, το οποίο ήδη έχει επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη, η λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού τέθηκε σε δοκιμασία και στο πεδίο της διαδικασίας για τη χορήγηση των οικονομικών ενισχύσεων.

Οι αναφορές των πολιτών που διερευνήθηκαν από τον ΣτΠ ανέδειξαν προβλήματα που άλλοτε μεν οφείλονται στη χρονική πίεση για τη λήψη των μέτρων, σε αβλεψίες ή ασάφειες των ρυθμίσεων, καθώς και σε ελλιπή ενημέρωση των πολιτών, άλλοτε όμως σε πάγιες αδυναμίες ή ελλείψεις της λειτουργίας της διοίκησης.

Λόγω εσφαλμένης ή ελλιπούς ενημέρωσης, πολίτες των οποίων η περιουσία επλήγη από τις πυρκαγιές εισέπραξαν καλόπιστα οικονομικές ενισχύσεις, τις οποίες κλήθηκαν στη συνέχεια να επιστρέψουν επειδή δεν ήταν μόνιμοι κάτοικοι πυρόπληκτων περιοχών ή είχαν δύο κατοικίες στην πυρόπληκτη περιοχή (κύρια και δευτερεύουσα). Επειδή, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι ενισχύσεις έχουν ήδη δαπανηθεί για να αποκατασταθούν ζημιές που σχετίζονται με την πυρκαγιά, η επιστροφή του ποσού επιφέρει στους πολίτες ιδιαίτερα δυσμενείς οικονομικές συνέπειες.

Το πρόβλημα ανέκυψε διότι, κατά την υποβολή των αιτήσεων και την καταβολή των ενισχύσεων, οι πολίτες καλούνταν ουσιαστικά οι ίδιοι να κρίνουν το βάσιμο της αξίωσής τους, ενώ την τελική κρίση θα διατύπωνε η διοίκηση σε μεταγενέστερο στάδιο, διαδικασία που επιλέχθηκε σε μια προσπάθεια ταχείας ανταπόκρισης για να καλυφθούν οι άμεσες συνέπειες των πυρκαγιών. Ωστόσο, υπό τις συνθήκες αυτές, οι όροι και οι προϋποθέσεις οικονομικής ενίσχυσης έπρεπε να είναι εξαρχής σαφείς, η σχετική πληροφόρηση να είναι πλήρης και ακριβής και να είναι γνωστά αφενός τα δικαιολογητικά που θα απαιτούνταν στη συνέχεια εν όψει του εκ των υστέρων ελέγχου και αφετέρου οι συνέπειες και οι διαδικασίες αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατέγραψε αναλυτικά τα ζητήματα που δημιουργήθηκαν σε έκθεσή του. Ωστόσο, επιβάλλονται και κάποιες ειδικότερες παρατηρήσεις.

❖ *Πρώτον*, ως προς τον καθορισμό των μόνιμων κατοίκων, δικαιούχων της ενίσχυσης των 3.000 ευρώ, και τον τρόπο βεβαίωσης της μόνιμου κατοικίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι πρόκειται για

πρόβλημα το οποίο απασχολεί τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και τους πολίτες και σε πολλές άλλες περιπτώσεις και έχει διατυπώσει τις προτάσεις του σε σχετική ειδική έκθεση.*

☞ *Δεύτερον*, όσον αφορά την πληροφόρηση, ο ΣτΠ θεωρεί ότι δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως γραφειοκρατική επιβάρυνση ούτε για τη διοίκηση, που οφείλει να την παρέχει, ούτε και για τους πολίτες, τους οποίους προορίζεται να διαφωτίζει. Ωστόσο, η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης διατύπωσε την άποψη ότι η ακριβής αναγραφή των προϋποθέσεων χορήγησης των ενισχύσεων στο ενημερωτικό φυλλάδιο που εξέδωσε, με τίτλο «Μέτρα ανακούφισης των πληγέντων και ανασυγκρότησης των πληγεισών περιοχών από τις πυρκαγιές», θα συνιστούσε «γραφειοκρατικού τύπου αναλυτικές διαδικασίες» και «θα λειτουργούσε αρνητικά στην κατανόηση των μέτρων ανακούφισης». Ο ΣτΠ υποστηρίζει την άποψη ότι η διαδικασία αυτή θα απέτρεπε μερίδα πυρόπληκτων αλλά μη δικαιούχων πολιτών από την είσπραξη της ενίσχυσης και θα τους απάλλασσε από σειρά χρονοβόρων και ψυχοφθόρων γραφει-

οκρατικών διαδικασιών. Ομοίως, δεν ευσταθεί η άποψη, που εξέφρασε η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, ότι οι πολίτες μπορούσαν να ενημερωθούν για τα μέτρα από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, αναπληρώνοντας έτσι το κενό στην πληροφόρηση που τους παρέιχαν οι επίσημοι φορείς.

Η μετακύλιση της ευθύνης για την έγκαιρη και έγκυρη πληροφόρηση των πολιτών, που μάλιστα βρίσκονταν σε δεινή θέση, από τις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους στους ίδιους τους πολίτες αναιρεί τη βασική υποχρέωση αξιοπιστίας που βαρύνει τη διοίκηση έναντι των πολιτών.

☞ *Τρίτον*, προβλήματα ανακύπτουν από την όλο και συχνότερη προσφυγή της διοίκησης σε τρίτους που διαμεσολαβούν στη σχέση της με τους πολίτες. Στην περίπτωση αυτή πρόκειται για τις τράπεζες. Επιλογή θεμιτή προκειμένου να αποφευχθεί η επιβάρυνση των υπηρεσιών, να παρακαμφθούν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και να καταβληθούν άμεσα οι οικονομικές ενισχύσεις. Παραμένει, ωστόσο, η υποχρέωση μεταγενέστερης υποβολής των απαραίτητων δικαιολογητικών για έλεγχο από



τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες. Η παρεμβολή των τραπεζών διευκόλυνε μεν την πρώτη φάση, προκάλεσε όμως προβλήματα σε ορισμένους πολίτες λόγω ανακριβούς πληροφόρησής τους για κάποιες βασικές παραμέτρους αναφορικά με τον προσδιορισμό των δικαιούχων. Έτσι, οι δικαιούχοι στερήθηκαν της δυνατότητας να λάβουν την ενίσχυση και δημιουργήθηκαν προϋποθέσεις ανασφάλειας δικαίου και άνισης μεταχείρισης.

Πάγια άποψη του Συνηγούρου του Πολίτη είναι ότι η παρεμβολή τρίτων ως ενδιάμεσων στη σχέση διοίκησης–πολιτών (όπως εν προκειμένω τα πιστωτικά ιδρύματα) πρέπει να περιβάλλεται με εγγυήσεις. Λάθη τα οποία διαπραττει ο ενδιάμεσος δεν επιτρέπεται να έχουν ως συνέπεια την αποδυνάμωση των δικαιωμάτων των πολιτών, και μάλιστα χωρίς να καταλογίζεται η σχετική ευθύνη σε αυτούς που θα έπρεπε.

ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΩΣ ΑΙΤΙΑ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Παρατηρείται συχνά το φαινόμενο υπηρεσίες ή οργανισμοί να λειτουργούν σαν να βρίσκονται «σε κενό», χωρίς δηλαδή να συνυπολογίζουν ή να ενδιαφέρονται για τη συμπληρωματικότητα της δράσης τους προς εκείνη άλλων υπηρεσιών και φορέων και, πολύ περισσότερο, για τη σημασία που αυτή η συμπληρωματικότητα έχει για τη λειτουργία επί μέρους κοινωνικών και οικονομικών πεδίων. Σε αυτό το πλαίσιο, η επίτευξη της χρηστής διοίκησης, ως αντίθετο της κακοδιοίκησης, προϋποθέτει τη νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία από μια σειρά αλληλοεξαρτώμενων υπηρεσιών και φορέων.

Η ανάγκη για συμπληρωματικότητα είναι προφανής, όταν ο νομοθέτης προβλέπει συναρμοδιότητα, η οποία συνεπάγεται και συντονισμό. Ωστόσο, η συμπληρωματικότητα και η συνειδηση της αλληλοεξάρτησης μπορεί να αφορούν γενικότερα την αλυσίδα των διοικητικών διαδικασιών που προβλέπονται προκειμένου να εξασφαλιστεί συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Επομένως, η δυσλειτουργία ενός φορέα, που ίσως δεν έχει για τον ίδιο άμεση επίπτωση, έχει σωρευτικές επιπτώσεις σε άλλους φορείς και πολύ περισσότερο στους πολίτες που έρχονται σε επαφή με ποικίλες εκφάνσεις του κράτους.

Ένα γενικό συμπέρασμα που συνάγεται από τη διερεύνηση των υποθέσεων που αφορούν τις οικονομικές ενισχύσεις των πληγέντων είναι το εξής: Αδυναμίες της διοικητικής λειτουργίας, οι οποίες μπορεί να είναι γνωστό ότι υπάρχουν υπό ομαλές συνθήκες, αναπόφευκτα διογκώνονται σε περιόδους κρίσης, όταν δηλαδή η κρατική στήριξη είναι περισσότερο αναγκαία. Ο ΣτΠ εκτιμά λοιπόν ότι επείγουν ορισμένες εξορθολογιστικές παρεμβάσεις, όπως η σχετική με το ζήτημα της μόνιμης κατοικίας. Όσον αφορά τη διαδικασία στήριξης των πληγέντων από αντίστοιχες καταστροφές, πρέπει να σχεδιαστεί ένα πλαίσιο δράσης που θα περιλαμβάνει τα εκάστοτε αναγκαία έκτακτα μέτρα. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα ελαχιστοποιείται η ανάγκη να ανευρίσκονται ad hoc λύσεις σε περιστάσεις που η διοίκηση καλείται να λειτουργήσει υπό πίεση.

ΑΠΡΟΘΥΜΙΑ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΝΑ ΑΣΚΗΣΟΥΝ ΤΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

Χαρακτηριστικά παραδείγματα για τις επιπτώσεις από την παράλειψη μιας υπηρεσίας να εκπληρώσει τα καθήκοντά της παρέχουν οι διοικητικές περιφέρειες. Από τη διερεύνηση συγκεκριμένων περιπτώσεων παρατηρείται δυσλειτουργία στο επίπεδο αυτό, η οποία ανάγεται τόσο σε πολιτικές αιτίες όσο και σε ανεπάρκεια μέσων. Η απροθυμία ή, έστω, η αδυναμία των διοικητικών περιφερειών να ασκήσουν καθήκοντα εποπτείας και ελέγχου εκδηλώνεται ως μορφή κακοδιοίκησης στις περιπτώσεις που παρατίθενται. Δεν στερείται πάντως σημασίας το ότι η λειτουργία που δεν εκπληρώνεται αποτελεί ένα είδος ελέγχου. Πρόκειται για τη λειτουργία εκείνη που συστηματικά πάσχει στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Αδράνεια στην άσκηση ιεραρχικού / πειθαρχικού ελέγχου

Όταν η Περιφέρεια απέχει αδικαιολόγητα από την άσκηση του ιεραρχικού και του πειθαρχικού ελέγχου, τον οποίο της έχει εμπιστευτεί ο νομοθέτης, παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης που δέχεται η δράση κάθε ευνομούμενου κράτους και

προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερος ο έλεγχος επί των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, εξακολουθεί να μη διασφαλίζεται επαρκώς η νομιμότητα των ενεργειών τους.

Από την εξέταση των σχετικών υποθέσεων που τέθηκαν υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη, διαπιστώθηκαν ποικίλες εκφάνσεις ελλειμματικής εποπτείας επί των πράξεων των δήμων και των κοινοτήτων.

Αδυναμία τήρησης των προβλεπόμενων προθεσμιών

Η αδυναμία της Περιφέρειας να ενεργήσει μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες οφείλεται στις ιδιαίτερα βραχείες προθεσμίες οι οποίες προβλέπονται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και στην έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών. Παρά τις προτάσεις του ΣτΠ να επιμηκυνθούν, οι εν λόγω προθεσμίες συντμήθηκαν σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς. Χαρακτηριστικές είναι οι ακόλουθες υποθέσεις.

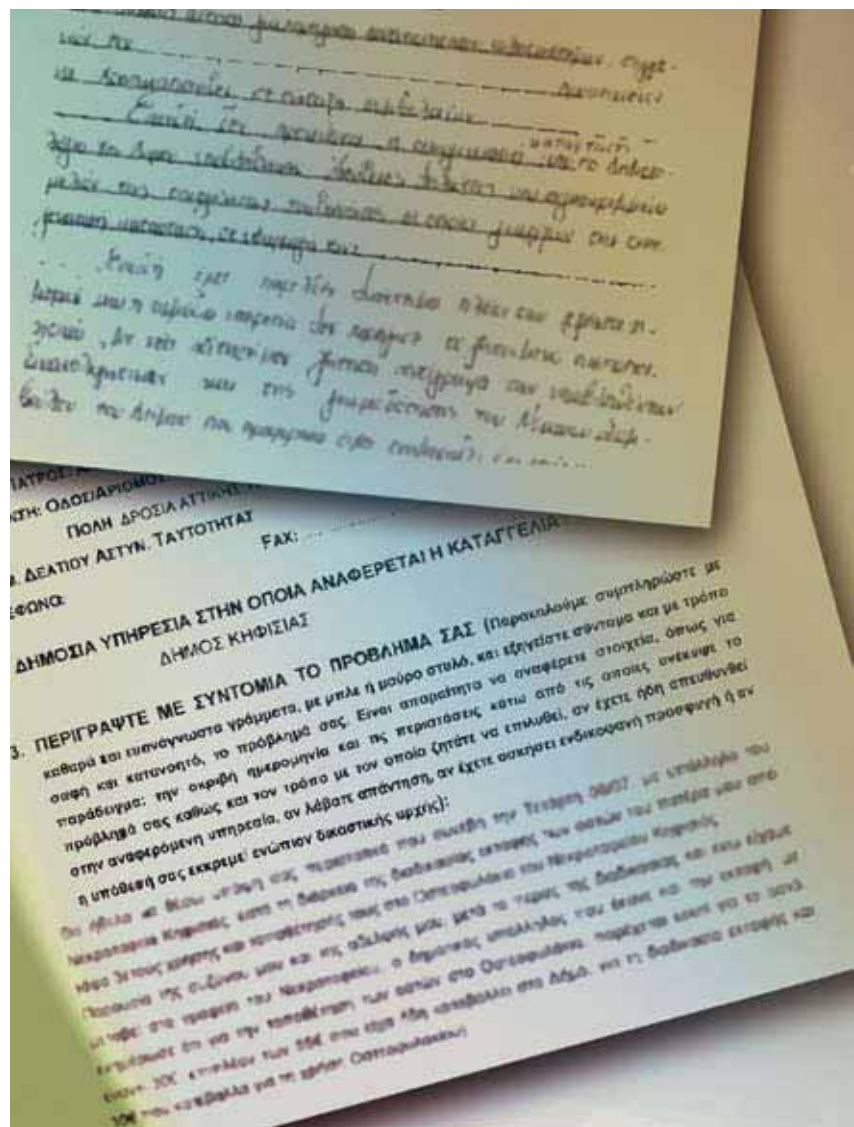
Ενδεικτικές υποθέσεις

☐ Ο Δήμος Μελισσίων επέβαλε σε κατηγορίες ιδιωτικών επιχειρήσεων (πολυκαταστήματα, κλινικές κ.ά.) τέλος, με σκοπό τη δημιουργία κεφαλαίου για την εκτέλεση έργων αναβάθμισης της περιοχής (κυκλοφοριακή αναβάθμιση κ.ά.). Όπως διαπίστωσε ο Συνήγορος του Πολίτη, το εν λόγω τέλος δεν έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, γεγονός που καθιστά παράνομη τη σχετική κανονιστική απόφαση καθώς και τις ατομικές πράξεις που εκδίδονται με βάση αυτή. Ωστόσο, όπως πληροφορήθηκε η Αρχή, οι αποφάσεις αυτές νομιμοποιήθηκαν σιωπηρά, καθώς παρήλθε η προβλεπόμενη αποκλειστική προθεσμία μέσα στην οποία η Περιφέρεια Αττικής όφειλε να ασκήσει τον σχετικό έλεγχο νομιμότητας (υποθέσεις 21253/2008 και 8957/2009). Η υπόθεση εκκρεμεί στη δικαιοσύνη.

☐ Πολίτης προσέφυγε στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας με το αίτημα να εξεταστεί η νομιμότητα της απόφασης του δημοτικού συμβουλίου του Δήμου Στυρών, με την οποία απορρίφθηκε αίτημα του ενδιαφερομένου να απαλλαγεί η επιχείρησή του από την καταβολή δημοτικών τελών. Όπως ενημερώθηκε ο πολίτης από την Περιφέρεια, ο δήμος δεν απέστειλε έγκαιρα τις απόψεις του επί της προσφυγής, με συνέπεια

να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία του ενός μήνα που προβλέπεται για τον έλεγχο νομιμότητας (Ν. 3463/2006). Με λίγα λόγια, η προσφυγή του πολίτη δεν εξετάστηκε επί της ουσίας λόγω ολιγωρίας του ελεγχόμενου δήμου (υπόθεση 3018/2008).

☐ Κοινοτικοί σύμβουλοι Σαρωνίδας προσέβαλαν ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής αποφάσεις του οικείου κοινοτικού συμβουλίου που αφορούσαν την αναπροσαρμογή τελών καθαριότητας και ύδρευσης. Μολονότι η προσφυγή κατατέθηκε εμπρόθεσμα, δεν κατέστη δυνατή η εξέτασή της μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία του ενός μήνα, με συνέπεια να απορριφθεί χωρίς να καταστεί δυνατός ο έλεγχος για τη νομιμότητα



των προσβαλλόμενων με την προσφυγή πράξεων. Όπως υποστηρίχθηκε από όργανα της Περιφέρειας, η καθυστέρηση οφείλεται σε ελλιπή στελέχωση (υπόθεση 450/2008).

☞ Ο Δήμος Περάματος, με διαδοχικές αποφάσεις του από το 2006, θέσπισε ειδικό αντιρρυπαντικό τέλος εις βάρος των επιχειρήσεων που εδρεύουν στο Βιομηχανικό Πάρκο Σχιστού, με σκοπό «τη δημιουργία έργων αναβάθμισης της περιοχής, που σχετίζονται με ασφαλιστρώσεις, παιδικές χαρές, προμήθεια εορταστικού φωτισμού για τις οδούς του Δήμου, έργα υποδομής στο Άνω Πέραμα κ.ά.». Ωστόσο, από τη διερεύνηση της υπόθεσης δεν προέκυψε η ωφέλεια που αποκόμιζαν αυτοί που επιβαρύνονταν με το τέλος. Παρά τις προσπάθειες που κατέβαλε ο Σύνηγορος του Πολίτη, δεν κατέστη δυνατόν να διαπιστωθεί εάν οι σχετικές αποφάσεις είχαν σταλεί προς έλεγχο στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ή εάν νομιμοποιήθηκαν σωπηρά. Η υπόθεση εκκρεμεί στη δικαιοσύνη (υπόθεση 12670/2009).

Αδυναμία της Περιφέρειας να επιβάλει αποφάσεις της

Η αναποτελεσματικότητα του ελέγχου των πράξεων των ΟΤΑ από την Περιφέρεια διαφαίνεται και από το γεγονός ότι η τελευταία συχνά αδυνατεί να τους επιβάλει τις αποφάσεις της. Η αποχή από την επιβολή κυρώσεων, στην περίπτωση μη συμμόρφωσης των ΟΤΑ με τις αποφάσεις της Περιφέρειας, υπονομεύει την αξιοπιστία του ελέγχου νομιμότητας και καθιστά ουσιαστικά ανέλεγκτη τη δράση τους.

Ο ΣτΠ διαπίστωσε περιπτώσεις στις οποίες πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ συνεχίζουν να εκτελούν αποφάσεις

τους, αδιαφορώντας για το γεγονός ότι αυτές έχουν ακυρωθεί από την Περιφέρεια.

Ενδεικτική υπόθεση

☞ Η Κοινότητα Ανθούσας παράνομα εισπράττει, από το 2003, δημοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού δυνάμει σχετικής απόφασης, η οποία όμως ακυρώθηκε από την Επιτροπή του άρθρου 7 του Ν. 2839/2000 της Περιφέρειας Αττικής. Να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει νόμιμη την ακύρωση. Ωστόσο, η κοινότητα δεν έχει επιστρέψει τα ποσά που αντιστοιχούν στα αυξημένα τέλη που από το 2003 έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως από τους δημότες της. Επιπλέον, έχει κινηθεί και η διαδικασία ελέγχου για τη συμμόρφωση της κοινότητας στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγρ. 1 του Ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις» (υπόθεση 12412/2009).

Από τη σχετική εμπειρία που έχει αποκομίσει ο Συνήγορος του Πολίτη συμπεραίνει ότι η εποπτεία που ασκείται επί των πράξεων των ΟΤΑ Α' βαθμού, μολονότι αποτελεί αντιστάθμισμα της αυτοτέλειας που αυτοί απολαμβάνουν (Σύνταγμα, άρθρο 102), συχνά αποδεικνύεται πλασματική. Πρέπει συνεπώς να περιβληθεί με τις κατάλληλες εγγυήσεις, ώστε να μην καθίσταται ατελέσφορη. Είναι προφανείς οι αδυναμίες που διέπουν τον μηχανισμό ελέγχου των ΟΤΑ και καθιστούν επιτακτική την ανάγκη εξορθολογισμού του, καθώς μόνον εάν αυτές εξαλειφθούν θα αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη του πολίτη προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η διεθνής τάση για αποκέντρωση εκδηλώθηκε σχετικά καθυστερημένα στην Ελλάδα. Τα τελευταία όμως χρόνια, οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους ΟΤΑ, άρα και οι σχετικές προσδοκίες που τρέφουν οι πολίτες προς αυτούς, ενισχύονται. Ο ΣτΠ επιλέγει να αναδείξει στην παρούσα έκθεση ένα ζήτημα για το οποίο γίνεται συχνά λόγος και αποτελεί σημαντική πηγή προβλημάτων. Πρόκειται για τις οικονομικές υποχρεώσεις των ΟΤΑ, στις οποίες αυτοί συχνά δεν ανταποκρίνονται, με συνέπεια οι ενδιαφερόμενοι πολίτες να προσφεύγουν στην Αρχή.

Η διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων αναδεικνύει την ελλιπή χρηματοδότηση των ΟΤΑ και προβλήματα στον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών υποχρεώσεών τους.

ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΕΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΖΟΥΝ ΤΙΣ ΟΦΕΙΛΕΣ ΤΩΝ ΠΡΟΚΑΤΟΧΩΝ ΤΟΥΣ

Έχουν εντοπιστεί περιπτώσεις στις οποίες η νέα δημοτική αρχή δεν αναγνωρίζει οφειλές της προηγούμενης, κρίνοντας την αρχικώς συμφωνηθείσα αμοιβή ως υπερβολική.

Ενδεικτικές υποθέσεις

☛ Διερμηνέας προσέφερε τις υπηρεσίες του στον Δήμο Αμπελακίων Σαλαμίνας σύμφωνα με σύμβαση που υπογράφηκε το 2006. Στη συνέχεια, παρέδωσε στον δήμο τις απαραίτητες αποδείξεις παροχής υπηρεσιών ύψους 2.500 ευρώ για την είσπραξη της αμοιβής του. Εν τω μεταξύ, μεσολλάβησαν δημοτικές εκλογές και ο νέος δήμαρχος αρνήθηκε να καταβάλει την αμοιβή, με τη δικαιολογία ότι το ύψος αυτής, που είχε συμφωνηθεί με τον πρώην δήμαρχο, ήταν υπερβολικό.

Θετική εξέλιξη

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε επανειλημμένα εγγράφως ότι η νέα δημοτική αρχή δεσμεύεται από τις αποφάσεις της προηγούμενης. Ύστερα από συνεχή πίεση της Αρχής, ο δήμος προέβη το 2009 στην εξόφληση του πολίτη (υπόθεση 786/2008).

☛ Πολίτης ανέλαβε εργασίες ανακαίνισης των αθλητικών γηπέδων του Δήμου Αρφαρών Μεσσηνίας. Οι εργασίες εκτελέστηκαν και εκδόθηκαν οι σχετικές εντολές πληρωμής, συνολικού ύψους 81.296,16 ευρώ. Ωστόσο, ο δήμος για δύο ολόκληρα χρόνια (2005–2006) δεν πραγματοποίησε καμία πληρωμή. Ο πολίτης κατέθεσε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος απηύθυνε σειρά εγγράφων προς τη νέα, πλέον, δημοτική αρχή. Η τελευταία, παρ' ότι αναγνώρισε την οφειλή από σύμβαση που είχε συνάψει η προηγούμενη δημοτική αρχή και δεσμεύτηκε να προβεί σε τμηματική καταβολή της, δεν εκπλήρωσε την υποχρέωσή της, παρά τις επανειλημμένες οχλήσεις της Αρχής. Επειδή στο μεταξύ είχαν περάσει δύο ακόμη χρόνια (2007–2008), ο πολίτης τελικά προσέφυγε στη δικαιοσύνη, οπότε τερματίστηκε η διαμεσολαβητική δράση του Συνήγορου του Πολίτη (υπόθεση 19001/2006).

ΑΘΕΜΙΤΗ ΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ

Οι παρακάτω υποθέσεις αναδεικνύουν ότι σε κάποιες περιπτώσεις οι οικονομικές υποχρεώσεις των ΟΤΑ έναντι τρίτων στερούνται νόμιμης βάσης.

Ενδεικτικές υποθέσεις

☛ Καλλιτέχνης που παρείχε τις υπηρεσίες του στον Δήμο Στυρέων Ευβοίας, κατά τη διάρκεια πολιτιστικών εκδηλώσεων το 2006, έναντι συμφωνημένης αμοιβής ύψους 4.125 ευρώ, δεν εισέπραξε την αμοι-

βή του και για τον λόγο αυτόν προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη. Ύστερα από επανειλημμένα έγγραφα της Αρχής, η νέα δήμαρχος ενημέρωσε ότι δεν υφίσταται νομική υποχρέωση του δήμου, διότι δεν υπήρχε απόφαση ανάθεσης του προηγούμενου δημοτικού συμβουλίου και συνεπώς τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά δεν ήταν επαρκή, και ότι αναμένει το πόρισμα του διαχειριστικού ελέγχου που διεξάγει η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας για το σύνολο της οικονομικής χρήσης του 2006. Πρόσφατα η δήμαρχος δεσμεύτηκε ότι θα εξοφλήσει την οφειλή (υπόθεση 4025/2008).

☛ Ο Δήμος Καλυμνίων ανέθεσε το 2005, σε ιδιωτική εταιρεία, χωρίς να διενεργήσει διαγωνισμό, δηλαδή με τη λεγόμενη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, την προμήθεια και την τοποθέτηση ανταλλακτικών σε οχήματά του. Μετά την εκτέλεση της σύμβασης η εταιρεία εξέδωσε δύο τιμολόγια για την πληρωμή της. Ο δήμος όμως δεν προέβη σε καμία πληρωμή και η εταιρεία προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη. Επειδή ο δήμος επικαλέστηκε οικονομική αδυναμία, το πρώτο τιμολόγιο ύψους 1.225 ευρώ εξοφλήθηκε τελικά το 2008 ύστερα από παρέμβαση της Αρχής. Το δεύτερο τιμολόγιο, ύψους 3.352 ευρώ, δεν εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο λόγω υπέρβασης του συνολικού ορίου απευθείας ανάθεσης και για τον λόγο αυτόν η διαμεσολάβηση του ΣτΠ διακόπηκε (υπόθεση 11978/2007).

☛ Ο Δήμος Μάνδρας Αττικής προμηθεύτηκε το 2006 έπιπλα χωρίς διαγωνισμό, δηλαδή με απευθείας ανάθεση. Ο προμηθευτής παρέδωσε στον δήμο τα σχετικά τιμολόγια ύψους 5.000 ευρώ, αλλά, παρά τις συνεχείς διαμαρτυρίες του, ο δήμος για δύο έτη δεν προέβαινε σε καμία πληρωμή. Για τον λόγο αυτόν ο πολίτης προσέφυγε το 2008 στην Αρχή. Ύστερα από επανειλημμένα έγγραφα του ΣτΠ, η δήμαρχος τελικά απάντησε στις αρχές του 2009 ότι «δεν αναγνωρίζει την οφειλή» της προηγούμενης δημοτικής αρχής (υπόθεση 5462/2008).

Θετική εξέλιξη

Ο Συνήγορος του Πολίτη επέμεινε στην υποχρέωση εξόφλησης του πολίτη και τελικά, τρία χρόνια μετά την προμήθεια των επίπλων, ο δήμος κατέβαλε τη συμφωνημένη αμοιβή.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ

Πρέπει, τέλος, να αναδειχθεί και το πρόβλημα της πλήρους οικονομικής αδυναμίας στην οποία περιέρχονται, σε κάποιες περιπτώσεις, οι δήμοι, με συνέπεια όμως οι σχετικές επιπτώσεις να μετακυλιούνται στους πολίτες.

Ενδεικτική υπόθεση

☞ Ιδιωτική εταιρεία προμήθευσε το 2005 με ηλεκτρολογικό εξοπλισμό αξίας 46.832,45 ευρώ τον Δήμο Νίκαιας. Επειδή ο δήμος δεν κατέβαλε την οφειλόμενη αμοιβή, η εταιρεία προσέφυγε δικαστικά και πέτυχε την έκδοση διαταγής πληρωμής. Ωστόσο, ο δήμος και πάλι αρνήθηκε την καταβολή του οφειλόμενου ποσού. Σε έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη, ο δήμος απάντησε ότι έχει οικο-

νομική αδυναμία να εξοφλήσει το ποσό έως ότου λάβει την κρατική επιχορήγηση του 2008. Έκτοτε ο ΣτΠ επανήλθε επανειλημμένα, χωρίς αποτέλεσμα. Πρέπει να σημειωθεί ότι πρόσφατα ο δήμαρχος Νίκαιας, με ανακοινώσεις του στον Τύπο, δήλωσε ότι ο αδυνατεί να πληρώσει ακόμη και τους εργαζομένους (υπόθεση 14686/2008).

Οι προαναφερθείσες περιπτώσεις δεν αποτελούν παρά ένα μικρό δείγμα των αναφορών που δέχεται ο Συνήγορος του Πολίτη και αφορούν οικονομικές διαφορές με ΟΤΑ. Για τον ΣτΠ είναι σαφές ότι η χρηματοδότηση, αλλά και η διαχείριση των οικονομικών υποχρεώσεων των ΟΤΑ εμφανίζει προβλήματα, τις επιπτώσεις των οποίων υφίστανται οι συναλλασσόμενοι με τους ΟΤΑ πολίτες.

ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Μεγάλο μέρος των υποθέσεων που τίθενται υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη αφορούν ζητήματα φορολογίας. Οι λύσεις που επιλέγει η διοίκηση συνήθως διέπονται από μια στείρα δημοσιονομική σκοπιμότητα, με συνέπεια να εμφανίζονται και ως προδήλως άδικες έναντι των πολιτών. Ενδεικτικές είναι οι ακόλουθες περιπτώσεις.

ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΥΝΟΪΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

Ενδεικτικές υποθέσεις

☞ Πολίτης υπέβαλε εκπρόθεσμα το 2008 δήλωση φορολογίας εισοδήματος για το οικονομικό έτος 2003. Σύμφωνα με το εκκαθαριστικό σημείωμα που του απεστάλη, δικαιούνταν επιστροφή φόρου. Ωστόσο, η ΔΟΥ Χαϊδαρίου αρνήθηκε να καταβάλει το ποσό της επιστροφής, ισχυριζόμενη ότι η αξίωση έχει παραγραφεί, καθώς έχουν μεσοληβήσει τρία χρόνια από την παρακράτηση του φόρου. Ο Συνήγορος του Πολίτη υπέδειξε προς τη διοίκηση ότι δεν υφίσταται ζήτημα παραγραφής της αξίωσης για επιστροφή φόρου προτού καν γεννηθεί η σχετική υποχρέωση του δημοσίου. Εφόσον στη συγκεκριμένη περίπτωση η υποχρέωση επιστροφής γεννάται με την έκδοση του εκκαθαριστικού σημειώματος, ο χρόνος παραγραφής αρχίζει από αυτό το χρονικό σημείο και όχι νωρίτερα. Η θέση αυτή εναρμονίζεται με την πάγια νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Σύμφωνα με αυτή, όταν η καταβολή ενός ποσού προς το δη-

μόσιο είναι νόμιμη κατά τον χρόνο που αυτή λαμβάνει χώρα, εφόσον προκύψει από επιγενόμενο λόγο υποχρέωση του δημοσίου προς επιστροφή, ο χρόνος παραγραφής δεν αρχίζει από την καταβολή, αλλά αφού του έλαβε χώρα το επιγενόμενο γεγονός. Τόσο η ΔΟΥ όσο και το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (σήμερα, Υπουργείο Οικονομικών) αρνήθηκαν να εναρμονίσουν την πρακτική τους με τη νομολογία (υπόθεση 8894/2008).

☞ Μητέρες τριών τέκνων από περισσότερους από έναν γάμους δεν μπορούν να τύχουν της φορολογικής ελάφρυνσης που προβλέπεται για τους τρίτεκνους φορολογούμενους (Ν. 2238/1994, άρθρο 9, παράγρ. 2). Ο λόγος είναι ότι τα τέκνα τους από προηγούμενο γάμο βαρύνουν τις ίδιες, ενώ τα τέκνα από τον ισχύοντα γάμο υπάγονται φορολογικά στον γονέα με το μεγαλύτερο εισόδημα, ο οποίος τις περισσότερες φορές είναι ο πατέρας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στη διοίκηση ότι πρόκειται για έμμεση διάκριση κατά των γυναικών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα ότι, ενώ ο πατέρας είναι για τη φορολογική διοίκηση τρίτεκνος, ανεξάρτητα από το εάν τα φυσικά του τέκνα προέρχονται από έναν ή περισσότερους γάμους, για τη μητέρα φορολογούμενη απαιτείται να έχει τρία παιδιά από τον ίδιο γάμο για να αναγνωριστεί φορολογικά ως τρίτεκνη. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών περιορίζεται στο να επαναλαμβάνει τη μέχρι σή-

μερα θέση της διοίκησης (υποθέσεις 3526/2008, 6071/2008 και 13090/2008 κ.ά.).

☒ Συνταξιούχος του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ) προσέφυγε στον ΣτΠ διαμαρτυρούμενος για τον τρόπο φορολόγησης ποσών συντάξεων που του καταβλήθηκαν αναδρομικά βάσει νόμου. Ο πολίτης διεκδίκησε τη μερική απαλλογή αυτών των ποσών από τον φόρο εισοδήματος στηριζόμενος σε διατάξεις της φορολογικής νομοθεσίας. Η αρμόδια ΔΟΥ Αμαρουσίου, καθώς και το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ερμήνευσαν στενά τις σχετικές διατάξεις, θέτοντας ως πρόσθετη προϋπόθεση για την ισχύ τους τη χορήγηση των αναδρομικών άμεσα, βάσει νόμου. Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών υποστηρίζοντας ότι η νομοθεσία αναγνωρίζει τη φορολογική απαλλογή κατά τρόπο γενικό για κάθε περίπτωση αναδρομικής καταβολής συντάξεων βάσει νόμου, χωρίς να θέτει πρόσθετες προϋποθέσεις για το είδος του νόμου αυτού. Επομένως, η εφαρμογή των διατάξεων αυτών δεν πρέπει να αποκλείεται ακόμη και στις περιπτώσεις που η χορήγηση των αναδρομικών ποσών δεν γίνεται άμεσα, αλλά προκύπτει έμμεσα από συγκεκριμένη πάντως διάταξη νόμου. Η αντίθετη πρακτική της διοίκησης καθιστά τη μερική αυτή φοροαπαλλογή στις περισσότερες περιπτώσεις ανεφάρμοστη. Η διοίκηση ενέμεινε στη θέση της (υπόθεση 10082/2008).

ΕΠΙΒΟΛΗ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΕΙΣΦΟΡΑΣ ΚΑΙ ΥΠΟΝΟΜΕΥΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Χαρακτηριστική έκφραση των προβλημάτων της στάσης της διοίκησης απέναντι στα φορολογικά προβλήματα των πολιτών αποτελεί το ζήτημα της έκτακτης οικονομικής εισφοράς που επιβλήθηκε στις 5.5.2009 (Ν. 3758/2009) σε εισοδήματα άνω των 60.000 ευρώ. Για τον υπολογισμό του ορίου των 60.000 ευρώ λαμβάνεται υπόψη το συνολικό καθαρό εισόδημα που αναγράφεται στη δήλωση φόρου εισοδήματος του οικονομικού έτους 2008 (εισοδήματα που αποκτήθηκαν το 2007). Σοβαρό πρόβλημα δημιουργείται για τα απαλλασσόμενα φόρου εισοδήματα. Ειδικότερα, επειδή η αναγραφή τους δεν ήταν υποχρεωτική, κάποιοι φορολογούμενοι τα δήλωσαν, άλλοι όμως αποσιώπησαν την ύπαρξή τους.

Οι πολίτες που επέλεξαν, είτε για λόγους ειλικρίνειας είτε για λόγους «πόθεν έσχες», να τα δηλώσουν, έτρεφαν τη βάσιμη κατά τον νόμο πεποίθηση ότι δεν θα υποστούν επιπλέον φορολογική επιβάρυνση. Εν τούτοις, δύο χρόνια αργότερα, κλήθηκαν να καταβάλουν έκτακτη εισφορά που κυμαίνεται από 1.000 έως 25.000 ευρώ. Αντίθετα, όσοι επέλεξαν να μη δηλώσουν τα εν λόγω εισοδήματα δεν υφίστανται καμία επιβάρυνση, ακόμη και αν το συνολικό τους εισόδημα ξεπερνά τα 60.000 ευρώ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ότι η επιβολή έκτακτης εισφοράς με τον τρόπο που εφαρμόστηκε παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της φορολογικής ισότητας των πολιτών, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες πρέπει να φορολογούνται ανάλογα με το εισόδημά τους. Η Αρχή τόνισε επίσης ότι η ισότητα παραβιάζεται και για τον λόγο ότι η εισφορά επιβάλλεται μόνο σε φυσικά πρόσωπα, ενώ απαλλάσσονται τα νομικά πρόσωπα, δηλαδή οι επιχειρήσεις που έχουν τη μορφή εταιρειών.

Φορολογούνται, δηλαδή, κυρίως μισθωτοί, συνταξιούχοι και ελεύθεροι επαγγελματίες, τη στιγμή που απαλλάσσεται η συνήθως επικερδέστερη επιχειρηματική δραστηριότητα, όπως οι εμπορικές και οι βιομηχανικές εταιρείες, οι ασφαλιστικές και οι τραπεζικές επιχειρήσεις. Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε ότι παραβιάζεται και η συνταγματική αρχή της περιορισμένης αναδρομικότητας των φόρων, η οποία ορίζει ότι φόρος μπορεί να επιβληθεί σε εισοδήματα που δηλώθηκαν έως και το προηγούμενο οικονομικό έτος, εν προκειμένω εισοδήματα που αποκτήθηκαν το 2008. Συνεπώς, ανεπίτρεπτα φορολογούνται εισοδήματα που αποκτήθηκαν το 2007.

Το υπουργείο αρνήθηκε να διατυπώσει άποψη στο ζήτημα της φορολογικής ισότητας που έθεσε ο ΣτΠ και ενέμεινε στη θέση ότι η έκτακτη οικονομική εισφορά είναι καθόλα νόμιμη (υποθέσεις 12777/2009, 13011/2009, 15181/2009 κ.ά.). Η αναδρομική μεταβολή των κανόνων της φορολογίας έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της ασφάλειας δικαίου και κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοίκηση. Επιπλέον, μάλιστα, μειώνει τη διάθεσή τους να συνεργαστούν μαζί της.

ΜΕΤΑΚΥΛΙΣΗ ΛΑΘΩΝ ΣΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

Συχνά η φορολογική διοίκηση μετακυλίει την ευθύνη δικών της λαθών στους πολίτες.

Ενδεικτική υπόθεση

☛ Πολίτης, με ποσοστό αναπηρίας 67%, εισήγαγε και εκτελώνισε νόμιμα αναπηρικό ΙΧ αυτοκίνητο. Επί τέσσερα χρόνια το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών έστειλε στον πολίτη ειδοποιητήρια για την καταβολή τελών κυκλοφορίας ύψους 3 ευρώ, θεωρώντας εσφαλμένως ότι ο κυβισμός του οχήματος δεν ξεπερνούσε τα 1650 κ.ε. Στην πραγματικότητα

το όχημα, όπως προέκυπτε από όλα τα συνοδευτικά έγγραφα, ήταν 1796 κ.ε. και συνεπώς ο πολίτης όφειλε να καταβάλει κανονικά τέλη κυκλοφορίας ύψους 146 ευρώ. Ο πολίτης καλόπιστα εξοφλούσε κατ' έτος τα τέλη των 3 ευρώ που το υπουργείο τον καλούσε να καταβάλει και παραλάμβανε τα αντίστοιχα ειδικά σήματα. Το 2007, ύστερα από έλεγχο, το ΣΤ΄ Τελωνείο Πειραιά διαπίστωσε ότι έχει υπολογίσει εσφαλμένως τα τέλη κυκλοφορίας και ειδοποίησε την αρμόδια ΔΟΥ Άνω Λιοσίων για την είσπραξη του υπολειπόμενου ποσού. Η ΔΟΥ όμως δεν ειδοποίησε έγκαιρα τον πολίτη για την οφειλή του ούτε ενημέρωσε τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων προκειμένου να αποστέλλονται στο μέλλον ειδοποιητήρια με τα κανονικά τέλη κυκλοφορίας. Η παράλειψη της ΔΟΥ είχε ως συνέπεια να σταλεί και για το έτος 2008 λανθασμένο ειδοποιητήριο. Το 2008 η αρμόδια ΔΟΥ ύστερα από έλεγχο βεβαίωσε εις βάρος του πολίτη τα οφειλόμενα κανονικά τέλη κυκλοφορίας για τα έτη 2005–2008, παράλληλα όμως επέβαλε και πρόστιμο για κάθε έτος. Ο ΣτΠ υπέδειξε ότι δεν πρέπει να επιβληθεί πρόστιμο για δύο κυρίως λόγους: Αφενός, διότι συντρέχει ευθύνη της διοίκησης, καθώς η ίδια με δική της υπαιτιότητα εξέδωσε τα λανθασμένα ειδοποιητήρια και παρέλειψε να διορθώσει έγκαιρα τα λανθασμένα στοιχεία και αφετέρου, επειδή οι εσφαλμένοι χειρισμοί των δημόσιων υπηρεσιών επιβάρυναν άτομο με αναπηρία που χρήζει ιδιαίτερης προστασίας [υπόθεση 11142/2008].*

Θετική εξέλιξη

Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών έκανε αποδεκτή τη θέση του ΣτΠ, αναγνώρισε την υπαιτιότητα των υπηρεσιών του και διέγραψε τα πρόστιμα που επιβλήθηκαν στον εν λόγω πολίτη. Επιπροσθέτως, επειδή είχαν εκδοθεί εκατοντάδες λανθασμένα ειδοποιητήρια και σε άλλες παρόμοιες περιπτώσεις, ύστερα από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, εκδόθηκε εγκύκλιος οδηγία του υπουργείου για τη μη επιβολή προστίμου.*

ΕΥΝΟΪΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΚΤΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Σε κάποιες περιπτώσεις, η φορολογική διοίκηση τείνει να αγνοεί νομοθετικές ρυθμίσεις που δεν προέρχονται από αυτή. Έχει συμβεί, για παράδειγμα, να ακυρώνει ελαφρύνσεις τις οποίες ο νομοθέτης έχει



καθιερώσει ως κίνητρα προκειμένου να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον.

Ενδεικτικές υποθέσεις

☛ Στον Συνήγορο του Πολίτη προσέφυγαν δημόσιοι υπάλληλοι που υπηρετούν σε παραμεθόριες περιοχές, ισχυριζόμενοι ότι δεν εφαρμόστηκαν σε αυτούς φορολογικές ελαφρύνσεις που προβλέπονται από τη νομοθεσία για τους κατοίκους αυτών των περιοχών. Η άρνηση της διοίκησης στηρίζεται στο ότι υπέβαλαν φορολογική δήλωση όχι στη ΔΟΥ της παραμεθόριας περιοχής όπου υπηρετούσαν, αλλά στη ΔΟΥ όπου είχαν παλαιότερα την κατοικία τους. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών υποστήριξε ότι δεν αρκεί το πραγματικό γεγονός της φυσικής παρουσίας και της εργασίας στις παραμεθόριες περιοχές. Μόνος τρόπος απόδειξης για το υπουργείο είναι η δήλωση αλλαγής διεύθυνσης στο μητρώο της ΔΟΥ της προηγούμενης κατοικίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη αντέταξε, με βάση την πάγια νομολογία, το επιχείρημα ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν κατοικία τον τόπο υπηρεσίας τους. Παράλληλα, επισήμανε ότι η νομοθεσία προβλέπει αποκλειστικά και μόνο μία συνέπεια σε περίπτωση παράλειψης δήλωσης αλλαγής διεύθυνσης, την επιβολή προστίμου. Η άρνηση χορήγησης των επίμαχων φοροαπαλλαγών ισοδυναμεί με ανεπίτρεπτη πρόσθετη ποινή και σε κάθε περίπτωση είναι αντίθετη προς τον σκοπό του νομοθέτη να παρέχει κίνητρα στους εργαζομένους για να εγκατασταθούν στην περιφέρεια (υπόθεση 14113/2008). Οι προτάσεις του ΣτΠ δεν έγιναν αποδεκτές και οι ενδιαφερόμενοι δεν δικαιώθηκαν.

☛ Αντίστοιχη είναι η περίπτωση της «αποζημίωσης εξωτερικού» των στρατιωτικών. Πολίτης που υπηρέτησε το μεγαλύτερο μέρος της στρατιωτικής του θητείας στην Ελληνική Δύναμη Κύπρου φορολογήθηκε για την αποζημίωση εξωτερικού που εισέπραξε. Ο ΣτΠ υπέδειξε στις φορολογικές αρχές ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία, το εν λόγω έσοδο δεν αποτελεί φορολογητέο εισόδημα, αλλά αποζημίωση για τις δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται τα πρόσωπα αυτά εξαιτίας της μετακίνησης στο εξωτερικό με εντολή του δημοσίου. Ωστόσο, τόσο η ΔΟΥ Αγρινίου όσο και η αρμόδια Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών εμμένουν στην πάγια τακτική φορολόγησης αυτής της αποζημίωσης.

Ενημέρωσαν μάλιστα την Αρχή ότι, προκειμένου οι πολίτες να τύχουν φοροαπαλλαγής, πρέπει να καταφύγουν στα δικαστήρια (υπόθεση 5362/2009).

ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΟΥΣ ΦΟΡΟΛΟΓΟΥΜΕΝΟΥΣ

Οι σχέσεις με τη φορολογική διοίκηση περιλαμβάνουν και διαδικασίες οι οποίες δεν έχουν μεν άμεσο οικονομικό αντικείμενο, είναι όμως ζωτικού ενδιαφέροντος για τους συναλλασσομένους με αυτή. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, οι κατά τόπους ΔΟΥ εμφανίζουν δυσκαμψία στο να αναγνωρίσουν το πρόβλημα και, βεβαίως, στην υιοθέτηση της κατάλληλης λύσης.

Πεδίο δυσκολιών στις σχέσεις των πολιτών με τη φορολογική διοίκηση είναι η άρση του φορολογικού απορρήτου, ιδίως όταν πολίτες ζητούν πληροφορίες για την περιουσιακή κατάσταση άλλων προσώπων, ώστε να τις χρησιμοποιήσουν ως αποδεικτικά στοιχεία σε δίκες διατροφής.

Ενδεικτικές υποθέσεις

☛ Μητέρα ανήλικων τέκνων ζήτησε πληροφορίες για τα περιουσιακά στοιχεία των γονέων του τέως συζύγου της, ώστε να προσδιορίσει το δικαστήριο το ύψος της διατροφής των τέκνων της. Αντίστροφα, πολίτες κατά των οποίων ασκήθηκε αγωγή διατροφής, από τα τέκνα ή τον εν διαστάσει σύζυγο, ζήτησαν στοιχεία για την περιουσιακή κατάσταση των τελευταίων, προκειμένου να αποδείξουν ότι έχουν επαρκή εισοδήματα και δεν δικαιούνται διατροφή. Οι αρμόδιες ΔΟΥ και το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών επικαλέστηκαν το φορολογικό απόρρητο, ερμηνεύοντας στενά την ισχύουσα νομοθεσία. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, πληροφορίες παρέχονται μόνο για διατροφή πρώην συζύγου και εφόσον συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: *α.* να έχει εκδοθεί διαζύγιο με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, και *β.* η σχετική αίτηση να υποβάλλεται μέσω του αρμόδιου εισαγγελέα. Συνεπώς, αποκλείεται η παροχή στοιχείων σε εν διαστάσει συζύγους ή για τον καθορισμό διατροφής τέκνων, αδελφών, εγγονιών κ.λπ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υποστήριξε ότι:

Σε κάθε περίπτωση που έχει ασκηθεί αγωγή διατροφής, οι ΔΟΥ οφείλουν να χορηγούν, ύστερα από αίτηση κάθε πολίτη που διαβιβάζεται μέσω του εισαγγελέα, βεβαίωση του φορολογητέου εισοδήματος, αλλά και κάθε χρήσιμη πληροφορία, όπως απαλλασσόμενα εισοδήματα, δηλωθέντα ακίνητα

κ.λπ. Για τον σκοπό αυτόν, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε και την αλλαγή της σχετικής νομοθεσίας. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ενέμεινε στην άποψη περί παροχής πληροφοριών μόνο για

διατροφή πρώην συζύγου. Ωστόσο, ως προς τη χορήγηση κάθε αναγκαίου στοιχείου, απύθυνε προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους σχετικό ερώτημα [υποθέσεις 15506/2006, 7877/2008].

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Οι δυσκολίες που συναντούν τόσο η υιοθέτηση κοινών κανόνων στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς όσο και η εφαρμογή της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας εκφράζονται με διάφορους τρόπους. Συχνά, αβλεψίες στην ενσωμάτωση Οδηγιών σε εθνικό επίπεδο παράγουν διακρίσεις σε κοινοτικό επίπεδο. Η εθνική διοίκηση επιλέγει ορισμένες φορές μια περιοριστική εφαρμογή ή και τείνει να αποφεύγει τη χρησιμοποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας, παραπέμποντας σε εθνικές ρυθμίσεις. Σε κάποιες περιπτώσεις, τείνει να χρησιμοποιεί την εθνική νομοθεσία ή να ερμηνεύει την κοινοτική με τρόπο που έρχεται σε αντίθεση με διακηρυγμένες αρχές της ΕΕ και με τη λογική των κοινοτικών ρυθμίσεων.

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΟΥΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Μια περίπτωση κατά την οποία η ερμηνεία και η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τη διοίκηση παράγει κακοδιοίκηση αποτελεί το ΠΔ 106/2007, το οποίο ρυθμίζει τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας πολιτών της ΕΕ, τα οποία πρέπει να απολαύουν ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς, ανεξαρτήτως ιθαγένειας.

Ενδεικτικές υποθέσεις

☞ Επαγγελματίες μουσικοί, υπήκοοι Αλβανίας, οι οποίοι είχαν συνάψει γάμο με Έλληνες, προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή φορείς του Δήμου Αθηναίων καθυστέρησαν τη μονιμοποίησή τους, ελλείψει ελληνικής ιθαγένειας ή ιθαγένειας κράτους μέλους της ΕΕ.

Ο ΣτΠ επισήμανε ότι:

Σύμφωνα με το ευρωπαϊκό δίκαιο (Οδηγία 2004/38/ΕΚ, η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με την έκδοση του ΠΔ 106/2007), τα μέλη της οικογένειας πολίτη της ΕΕ απολαύουν ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, υπό την προϋπόθεση ότι διαμένουν νόμιμα στη

χώρα. Επομένως, το δικαίωμα διορισμού στον δημόσιο τομέα γι' αυτή την κατηγορία πολιτών κατ' αρχήν δεν πρέπει να παρεμποδίζεται από την έλλειψη ελληνικής ιθαγένειας, εφόσον μάλιστα η συγκεκριμένη απασχόληση δεν αφορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους, ώστε να εμπίπτει στην εξαίρεση που ισχύει για τους κοινοτικούς πολίτες.

Η θέση αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη έγινε αποδεκτή από τη νομική υπηρεσία του Δήμου Αθηναίων. Ωστόσο, πρόβλημα προέκυψε με τη θεώρηση των ενταλμάτων πληρωμής των εν λόγω μουσικών. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ύστερα από μεγάλο χρονικό διάστημα, έκρινε ότι νόμιμη βάση κατάταξης των ενδιαφερομένων σε οργανική θέση είναι η ειδική διαδικασία πρόσληψης αλλοδαπών μουσικών σε ελληνικές ορχήστρες κλασικής μουσικής που προβλέπεται στον Ν. 2085/1992 και όχι η διάταξη του άρθρου 20 του ΠΔ 106/2007. Κατά την άποψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το εν λόγω προεδρικό διάταγμα δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη ο οποίος δεν έχει ασκήσει δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της ΕΕ, δηλαδή, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί διακινούμενος εργαζόμενος. Υπό αυτό το πρίσμα, το καθεστώς των αλλοδαπών, μη κοινοτικών υπηκόων, μελών της οικογένειας ελλήνων πολιτών που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ρυθμίζεται αμιγώς από το εθνικό δίκαιο, που στην προκειμένη περίπτωση δεν αναγνωρίζει στα αλλοδαπά μέλη της οικογένειας ίσα δικαιώματα πρόσβασης στην αγορά εργασίας με τους έλληνες πολίτες [υποθέσεις 9555/2008 και 11779/2008].

☞ Αλλοδαποί, σύζυγοι Ελλήνων, ζήτησαν την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, διότι το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (σήμερα, Υπουργείο Παιδείας διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων) αρνήθηκε τη συμμετοχή τους σε προκηρύξεις προσλήψεων, επικαλούμενο το ζήτημα της ιθαγένειας. Η Αρχή επέστησε την προσοχή της διοίκησης στο

πρόσφατο ΠΔ 106/2007, που ενσωματώνει την Οδηγία 2004/38/ΕΚ. Το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, σύμφωνα με την άποψη που εξέφρασε η Διεύθυνση Προσωπικού Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης – Τμήμα Διορισμών, θεώρησε ότι το προεδρικό διάταγμα δεν έχει εφαρμογή κατά τους διορισμούς και τις προσλήψεις εκπαιδευτικών. Και τούτο διότι, όταν το προεδρικό διάταγμα προβλέπει τη δυνατότητα απασχόλησης ως μισθωτού, δεν ορίζει ρητά ότι οι δικαιούχοι μπορούν να εργαστούν ως μισθωτοί στο δημόσιο (υποθέσεις 15372/2008 και 8536/2008).

Από τη διερεύνηση των δύο υποθέσεων προκύπτει ότι το ΠΔ 106/2007 θέτει δύο ερμηνευτικά προβλήματα. Το ένα σχετίζεται με την απασχόληση στον δημόσιο τομέα και το δεύτερο με τους δικαιούχους, στους οποίους δεν περιλαμβάνονται σαφώς μη κοινοτικοί σύζυγοι ελλήνων πολιτών. Επειδή η Οδηγία και το προεδρικό διάταγμα ορίζουν ως δικαιούχους μόνο τα μέλη των οικογενειών που έρχονται να συναντήσουν τον κοινοτικό πολίτη, η γραμματική ερμηνεία αποκλείει τους αλλοδαπούς συζύγους Ελλήνων από την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων.

Μια τέτοια ερμηνεία όμως έχει ως αποτέλεσμα τα άτομα που ανήκουν σε αυτή την κατηγορία να απολαμβάνουν δύο διαφορετικών νομικών καθεστώτων ως προς την απασχόλησή τους στο δημόσιο εντός της ΕΕ. Εάν μιν συνοδεύουν τον/την έλληνα/έλληνίδα σύζυγο σε άλλη χώρα μέλος της ΕΕ υπόκεινται μόνο στους περιορισμούς που θέτει το κοινοτικό δίκαιο, οι οποίοι αποκλείουν την εργασία μόνο σε θέσεις που προϋποθέτουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Εάν όμως διαμένουν στην Ελλάδα, δυνάμει των παραπάνω διατάξεων και της ερμηνείας τους από τη διοίκηση, δεν μπορούν να εργαστούν στο δημόσιο. Αντίστοιχα, αλλοδαποί σύζυγοι άλλων κοινοτικών πολιτών μπορούν να εργαστούν ως μισθωτοί στο δημόσιο, με βάση τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες έχουν ενσωματωθεί με τον Ν. 2431/1996 και το ΠΔ 339/2000, το οποίο ειδικότερα επιτρέπει τον διορισμό σε θέσεις εκπαιδευτικού προσωπικού των κοινοτικών αλλοδαπών.

Κατά την άποψη του ΣτΠ, οι προαναφερθείσες διατάξεις, παρ' ότι δεν ορίζουν ρητά ότι σχετικό δικαίωμα υφίσταται και για τους συζύγους των κοινοτικών πολιτών, δεν μπορούν να μην εφαρμοστούν και σε αυτούς, καθώς στο προοίμιο της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ (παράγρ. 20) ορίζεται ότι τα μέλη των οικογενειών κοινοτικών πολιτών θα πρέπει να τυγχάνουν

ίσης μεταχείρισης στο εν λόγω κράτος-μέλος με τους ημεδαπούς στους τομείς που καλύπτονται από τη συνθήκη. Συνεπώς, μέσα στην ίδια κατηγορία φυσικών προσώπων (αλλοδαποί σύζυγοι που διαμένουν στην Ελλάδα) δημιουργούνται δύο κατηγορίες δικαιούχων ως προς την πρόσβαση σε θέσεις μισθωτών στο δημόσιο.

Η ερμηνευτική αβεβαιότητα και οι διαφαινόμενες τάσεις για περιορισμό του εύρους εφαρμογής της διάταξης επιβάλλουν τη σαφή ρύθμιση του θέματος ως προς τα δύο προαναφερθέντα ζητήματα.

ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Διαπιστώθηκε επίσης ότι η εφαρμογή του εθνικού δικαίου σε ορισμένες περιπτώσεις αποκλίνει ουσιωδώς των κοινοτικών κανόνων. Το γεγονός επισημάνθηκε στη διοίκηση, η οποία σε κάποιες περιπτώσεις επιφυλάχθηκε ως προς την υιοθέτηση των κοινοτικών κεκτημένων ή επέδειξε δισταγμό ή ακόμη και ανελαστική στάση ως προς την προσαρμογή της συμπεριφοράς της στα νέα κοινοτικά δεδομένα.

Ενδεικτικές υποθέσεις

❖ Περίπτωση ευθείας αντιδιαστολής και ασυμβατότητας του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου με τους κανόνες της κοινοτικής έννομης τάξης διαπιστώθηκε σε αναφορά που υποβλήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με δημόσιο διαγωνισμό για την προμήθεια βιβλίων. Το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ως αναθέτουσα αρχή, αλλοίωσε τη γενική οικονομία του διαγωνισμού, τροποποιώντας κατά το στάδιο της εκτέλεσης έναν από τους όρους του. Ειδικότερα, τέσσερις εκδοτικοί οίκοι κατήγγειλαν στον ΣτΠ ότι σε διεθνή μειοδοτικό διαγωνισμό του υπουργείου για την προμήθεια βιβλίων σε σχολικές βιβλιοθήκες, τα οποία είχαν προεπιλέξει τα σχολεία από κατάλογο 13.500 τίτλων, η ανάδοχος προμηθεύτρια εταιρεία στην οποία κατακυρώθηκε ο διαγωνισμός πρόσθεσε στη σύμβαση κατακύρωσης επιπλέον αντίτυπα για 454 τίτλους βιβλίων που αφορούσε η σύμβαση, μειώνοντας παράλληλα την ποσότητα βιβλίων από άλλους τίτλους. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν προέκυπτε με σαφήνεια από την προκήρυξη και την αρχική προσφορά του μειοδότη.

Αυτό, είχε ως αποτέλεσμα:

- να μην αγοραστούν κάποια από τα βιβλία που είχαν ζητήσει ορισμένες βιβλιοθήκες,

- να ευνοηθούν κάποιοι εκδοτικοί οίκοι και να υποστούν σημαντική οικονομική ζημία άλλοι,
- να προκύψει σημαντική επιπλέον δαπάνη.

Η Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Εκπαιδευτικών Δράσεων (Μονάδα Β2) του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων υποστήριξε ότι η προσαύξηση θεωρείται νόμιμη, καθώς, σύμφωνα με το ΠΔ 118/2007 και τους όρους της σύμβασης, είναι δυνατή η προσαύξηση έως 15%. Επισημάνε, επίσης, ότι οι επιπλέον τίτλοι που αγοράστηκαν δεν υπερβαίνουν αυτό το όριο ανά θεματική κατηγορία και ότι η κήρυξη του μειοδότη, αλλά και του υποψήφιου αναδόχου έγιναν με υπουργικές αποφάσεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη, αντίθετα, υποστήριξε ότι τόσο το πρακτικό της επιτροπής, στο οποίο παραπέμπει η υπηρεσία, όσο και η σύμβαση αναφέρονται σε 15% προσαύξηση επί συγκεκριμένων αντιτύπων και όχι σε προσαύξηση ανά θεματική κατηγορία. Η Αρχή επέστησε ειδικότερα την προσοχή στο γεγονός ότι, κατά την εκτέλεση της εν λόγω σύμβασης, δεν μπορούν να αγνοηθούν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, καθώς η σύμβαση υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο ποσό. Υπό αυτό το πρίσμα, το Δικαστήριο των Ευρω-

παϊκών Κοινοτήτων, ερμηνεύοντας τις ευρωπαϊκές οδηγίες και τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των επιχειρήσεων, έχει σε αντίστοιχες περιπτώσεις αποφανθεί ότι η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να μην παρεκκλίνει από τους όρους βάσει των οποίων οι υποψήφιοι αποφάσισαν να μετάσχουν στη διαδικασία και να υποβάλουν προσφορά ανάλογη προς τους όρους του διαγωνισμού. Η υποχρέωση μάλιστα αυτή ισχύει και στη φάση της εκτέλεσης της σύμβασης που συνάπτει η αναθέτουσα αρχή με τον υποψήφιο που επιλέχθηκε. Η υπόθεση εκκρεμεί δικαστικά, καθώς οι συμμετέχοντες προσέφυγαν στη δικαιοδοσία των ελληνικών δικαστηρίων με σκοπό να προσβάλουν τη σχετική διαδικασία (υπόθεση 7130/2009).

☞ Σε υπόθεση που τέθηκε υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη, διαπιστώθηκε ότι το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη χορήγηση αδειών επιχειρήσεων εμπορίας φυτικού πολλαπλασιαστικού υλικού (σπόροι, βοήβοι κ.ά.) δεν συνάδει με τους κοινοτικούς κανόνες δικαίου, καθώς αντιβαίνει σε θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης,



αυτή της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών μεταξύ των κρατών-μελών. Συγκεκριμένα, το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο διακρίνει δύο είδη αδειών, εκ των οποίων η μία δεν επιτρέπει συναλλαγές με επαγγελματίες στην ευρωπαϊκή αγορά, αλλά μόνο στο εσωτερικό της χώρας. Θεσπίζεται δηλαδή διάκριση μεταξύ της εγχώριας αγοράς και της αγοράς της ΕΕ, θέτοντας περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το άρθρο 10 του Κανονισμού 234/68, περί ίδρυσης κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των ζώντων φυτών και προϊόντων ανθοκομίας, και ο Κανονισμός 1234/2007, ο οποίος αποτελεί τον Ενιαίο Κανονισμό κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών, προβλέπουν ότι απαγορεύεται στο εσωτερικό εμπόριο της Κοινότητας και στις συναλλαγές με τρίτες χώρες κάθε ποσοτικός περιορισμός ή μέτρο ισοδύνα-

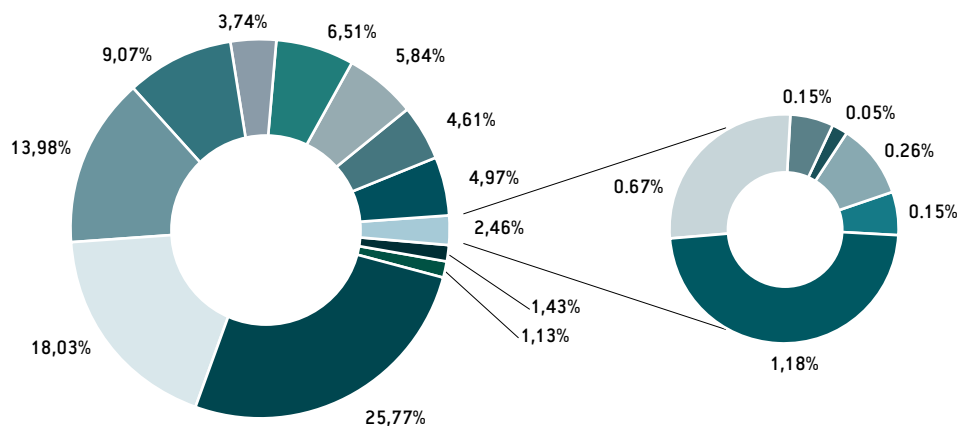
μου αποτελέσματος. Από την αλληλολογραφία που ακολούθησε με τη Διεύθυνση Φυτικής Παραγωγής προέκυψε ότι κατά την εξέταση του αιτήματος του πολίτη, το οποίο είχε ως θέμα τις συναλλαγές με συναδέλφους του στην ευρωπαϊκή αγορά, παρ' ότι είχε άδεια με περιορισμό, η υπηρεσία ενήργησε με βάση την εθνική νομοθεσία. Ωστόσο, ο ΣτΠ επιφυλάσσεται ως προς τη συμμόρφωση της πράξης με το κοινοτικό δίκαιο. Άποψή του είναι ότι η οικεία υπουργική απόφαση, που περιορίζει τους κατόχους άδειας τύπου Β' να εμπορεύονται μόνο στην εγχώρια αγορά, εισάγει μέτρα που ισοδυναμούν με ποσοτικό περιορισμό, καθώς εμποδίζει τους επαγγελματίες της συγκεκριμένης κατηγορίας αφενός να συνεργάζονται με προμηθευτές εγκατεστημένους σε άλλα κράτη-μέλη και αφετέρου να διαθέτουν πολλαπλασιαστικό υλικό σε άλλες χώρες της ΕΕ [υπόθεση 3576/2008].

* Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία (έγγραφα του ΣτΠ, απαντήσεις της διοίκησης, ειδικές εκθέσεις κ.ά.) μπορείτε να βρείτε:

Στην ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη www.synigoros.gr [Επιλέξτε: Εκθέσεις – Πορίσματα, Κύκλος Σχέσεων Κράτους Πολίτη]

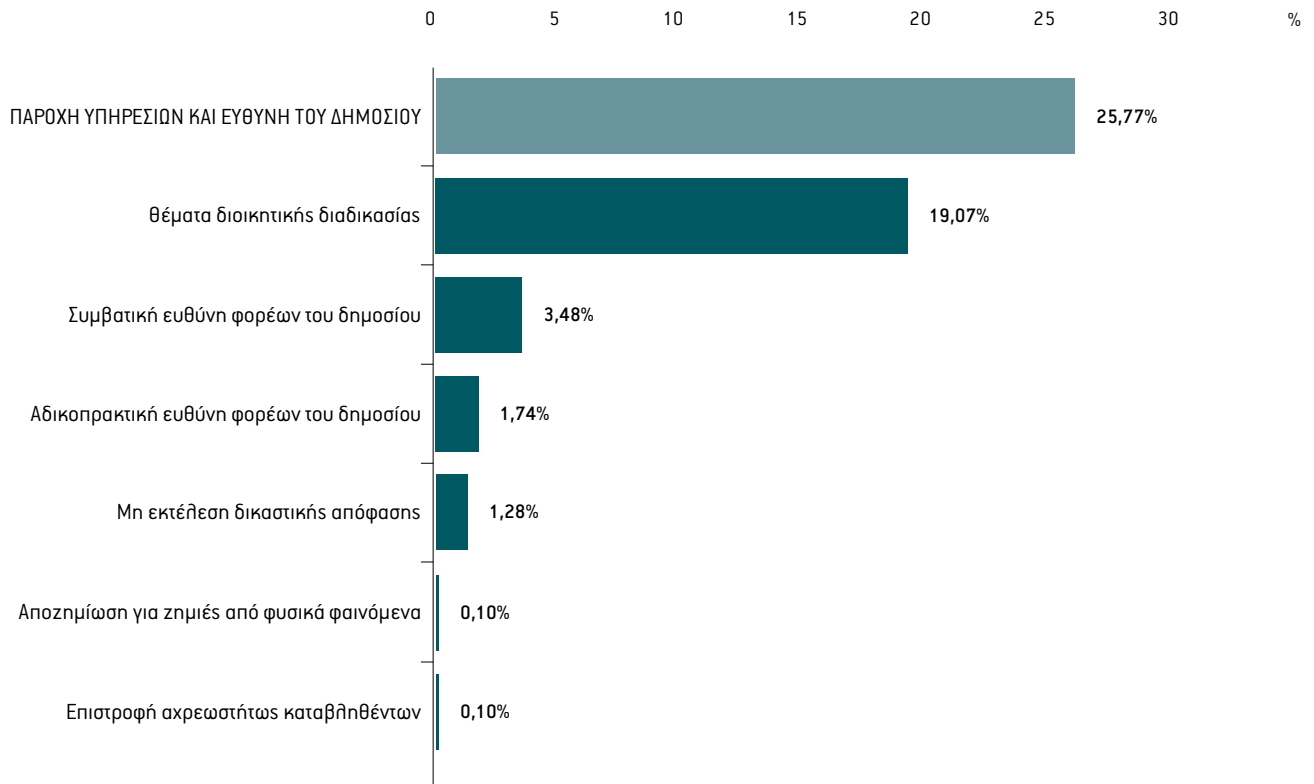
Στην υπο-ιστοσελίδα για τον δημότη www.synigoros.gr/dimotis

ΓΡΑΦΗΜΑ 15 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ–ΠΟΛΙΤΗ

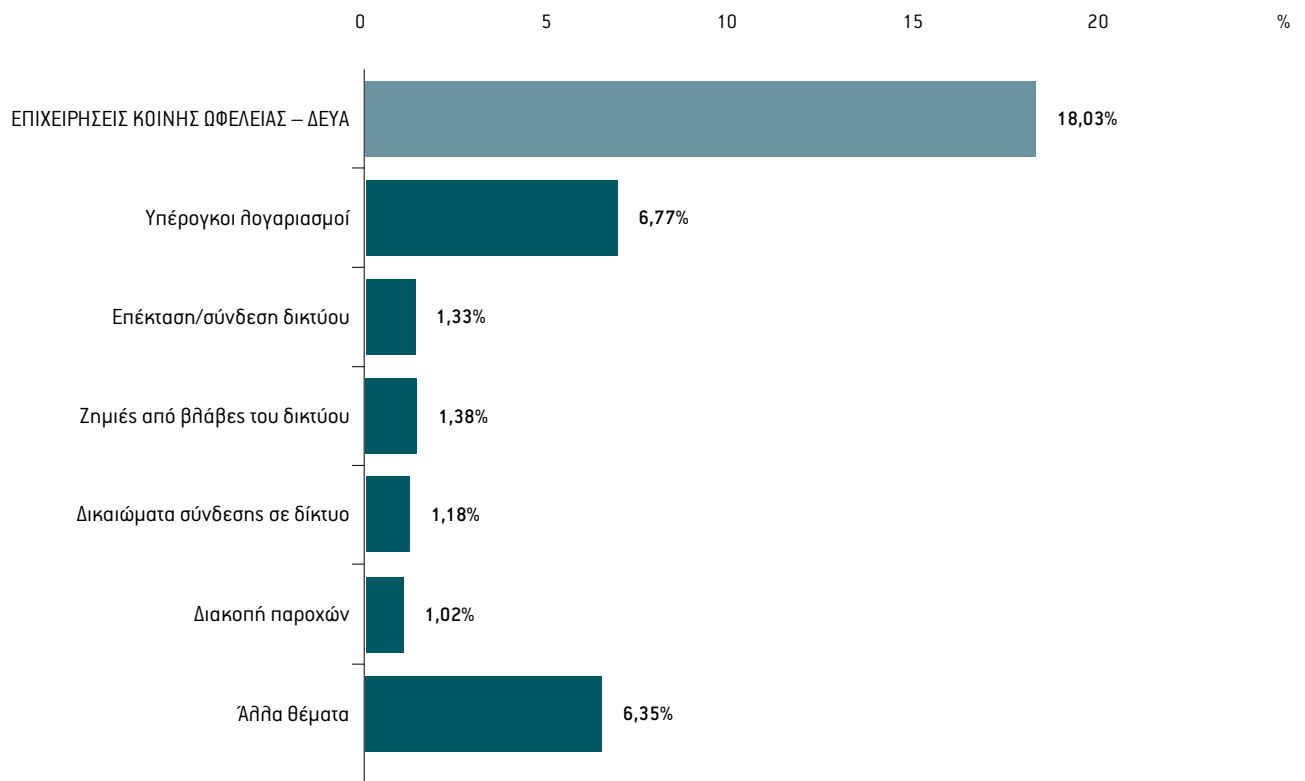


- Παροχή υπηρεσιών και ευθύνη του δημοσίου [25,77%]
- Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας – ΔΕΥΑ [18,03%]
- Φορολογία [13,98%]
- Κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού [9,07%]
- Προσλήψεις (εκτός ΑΣΕΠ) – Συμβάσεις μίσθωσης έργου [3,74%]
- Επιβολή προστίμων από παραβάσεις του ΚΟΚ [6,51%]
- Μεταφορές – Επικοινωνίες [5,84%]
- Γεωργία – Αγροτική πολιτική [4,61%]
- Εργασία – Απασχόληση [4,97%]
- Παιδεία (εκπαίδευση – κατάρτιση – επιμόρφωση) [2,46%]
- Δάνεια – Εργατικές κατοικίες [1,43%]
- Επιβολή προστίμων από διοικητικές αρχές [1,13%]
- Τελωνεία [1,18%]
- Κρατικές προμήθειες (διαγωνισμοί – αναθέσεις) [0,67%]
- ΟΔΔΥ [0,15%]
- Τέλη χρήσης μηχανημάτων έργων [0,05%]
- Θέματα Υπουργείου Πολιτισμού [0,26%]
- Οικονομικές δραστηριότητες [0,15%]

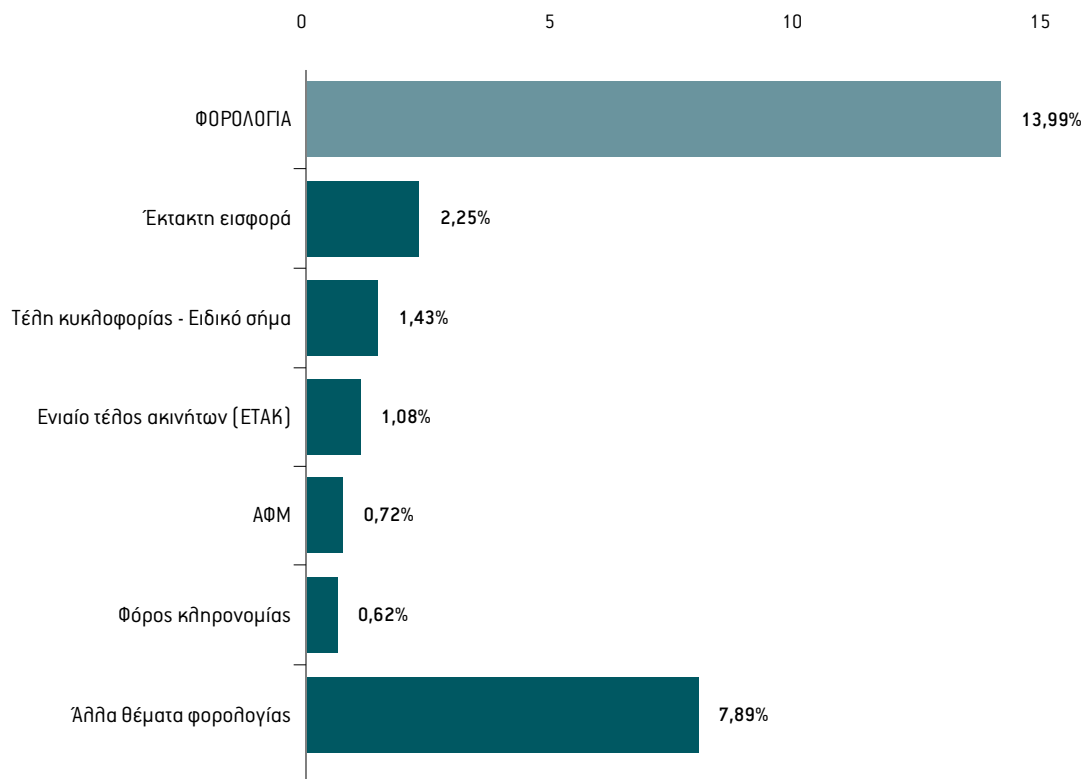
ΓΡΑΦΗΜΑ 16 ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ



ΓΡΑΦΗΜΑ 17 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ – ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ



ΓΡΑΦΗΜΑ 18 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ



ΓΡΑΦΗΜΑ 19 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ

