

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

1.1 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

- 1.1.1 Διοργάνωση επιμορφωτικού προγράμματος
- 1.1.2 Ειδική έκθεση για την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης
- 1.1.3 Πόρισμα για τη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού μερικής απασχόλησης
- 1.1.4 Πόρισμα για τη νομιμότητα ειδικού ανταποδοτικού τέλους

1.2 Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΜΕ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1.3 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

- 1.3.1 Άρνηση ΟΤΑ να χορηγήσει βεβαίωση μη οφειλής Τέλους Ακίνητης Περιουσίας σε περίπτωση αμφισβήτησης της κυριότητας ακινήτου
- 1.3.2 Άρνηση της διοίκησης να εγκρίνει την ταξινόμηση φορτηγών ιδιωτικής χρήσης

2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

2.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ

- 2.1.1 Το δικαίωμα της πρόσβασης σε έγγραφα
- 2.1.2 Το δικαίωμα της πρόσβασης σε έγγραφα σε ενδεικτικές υποθέσεις

2.2 ΜΕΤΑΤΡΟΠΗ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΕ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ 164/2004

2.2.1 Προβλήματα στην εφαρμογή των αποφάσεων του ΑΣΕΠ

- 2.2.1.1 Αμφισβήτηση των τελικών κρίσεων του ΑΣΕΠ από τους εμπλεκόμενους διοικητικούς φορείς
- 2.2.1.2 Καθυστέρηση στη σύσταση οργανικών θέσεων και την κατάταξη των θετικά κριθέντων συμβασιούχων
- 2.2.1.3 Διαπίστωση τυπικών κωλυμάτων διορισμού στο πρόσωπο των θετικά κριθέντων συμβασιούχων: Η περίπτωση των αλλοδαπών

2.2.2 Συμμόρφωση της διοίκησης με τις αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων

- 2.2.2.1 Το πρόβλημα των παράλληλων διαδικασιών
- 2.2.2.2 Κατάταξη αλλοδαπών αλλοεθνών, μη υπηκόων κρατών-μελών της ΕΕ, σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου με βάση δικαστική απόφαση

2.3 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

- 2.3.1 Ασάφεια νομικού καθεστώτος και αντιφατική ερμηνεία των διατάξεων του Τελωνειακού Κώδικα από συναρμόδια υπουργεία
- 2.3.2 Εισαγωγή αυτοκινήτων ΙΧ στο πλαίσιο του δικαιώματος μετοικεσίας
- 2.3.3 Διαφοροποίηση στην ερμηνεία του Τελωνειακού Κώδικα και έλλειψη ενιαίας αντιμετώπισης των τελωνειακών ζητημάτων
- 2.3.4 Οι προβλεπόμενες κυρώσεις σε περιπτώσεις παράβασης διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας σχετικά με την καταβολή των τελών ταξινόμησης οχημάτων

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

Στην αρμοδιότητα του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη ανήκει ευρύ φάσμα θεμάτων, γεγονός που έχει επιτρέψει στον Συνήγορο του Πολίτη να αποκομίσει σφαιρική εικόνα του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και των ειδικότερων, οργανωτικής και λειτουργικής φύσης, διοικητικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες στις καθημερινές συναλλαγές τους με τον ελληνικό διοικητικό μηχανισμό. Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη εξετάζει αναφορές σχετικές με την πληροφόρηση και την επικοινωνία, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την κακοδιοίκηση στους ΟΤΑ, τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς, τις μεταφορές, την εργασία, τη βιομηχανία, την ενέργεια, τη φορολογία, τα τελωνεία, τα δημοσιονομικά θέματα, το εμπόριο και τις κρατικές προμήθειες, την παιδεία, τη γεωργία και την αγροτική πολιτική.

Η παρούσα ενότητα χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο είναι αφιερωμένο στη γενική αποτίμηση της δράσης του Κύκλου για το 2007. Στο δεύτερο μέρος αναδεικνύονται τρεις ειδικές θεματικές ενότητες. Στην πρώτη επιχειρείται να αναδειχθούν τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη διερεύνηση υποθέσεων οι οποίες αφορούν στην πρόσβαση σε έγγραφα, καθώς και η οπτική από την οποία προσεγγίζει το ζήτημα αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη. Η δεύτερη ενότητα είναι αφιερωμένη στα προβλήματα που παρουσιάστηκαν κατά τη διαδικασία μετατροπής συμβάσεων εργαζομένων σε αορίστου χρόνου, δυνάμει του ΠΔ 164/2004. Η τρίτη ειδική θεματική ενότητα παρουσιάζει υποθέσεις από τις οποίες καταδεικνύεται η αδυναμία συντονισμού και συνεργασίας συναρμόδιων υπηρεσιών, με ειδικότερη αναφορά στο πεδίο εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας.

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

1.1 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

1.1.1 ΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη διοργάνωσε, σε συνεργασία με τη Σχολή Επιμόρφωσης των Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, πρόγραμμα κατάρτισης των στελεχών των ΔΟΥ και των τελωνείων της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου. Το πρόγραμμα, με τίτλο «Η φορολογική και τελωνειακή διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών – Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στην επίλυση προβλημάτων – Τεχνικές διαπραγμάτευσης», διεξήχθη στις 18 και 19 Ιουνίου 2007 στη Μυτιλήνη.

1.1.2 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Η έκθεση σχετικά με την «Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης» υποβλήθηκε στις 13 Ιουνίου 2007 στον Πρωθυπουργό και την Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιήθηκε στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (άρθρο 3, παράγρ. 5 του Ν. 3094/2003). Η έκθεση βασίζεται στη διερεύνηση 556 αναφορών, που καλύπτουν το χρονικό διάστημα 1998–2006. Τα συμπεράσματα και οι προτάσεις στα οποία αυτή καταλήγει, σχετικά με την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), παρουσιάστηκαν σε ημερίδα που διοργανώθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη στις 22 Νοεμβρίου 2007.

1.1.3 ΠΟΡΙΣΜΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΜΕΡΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Σε συνέχεια αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη από το 2005 έως το 2007, η Αρχή συνέταξε τον Ιούνιο του 2007 πόρισμα με θέμα «Διαδικασία πρόσληψης προσωπικού μερικής απασχόλησης – Προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης» και πρότεινε στον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μέτρα για την απλοποίηση και τη βελτίωση της διαδικασίας επιλογής του προσωπικού. Μέχρι στιγμής δεν έχει υπάρξει αντίδραση εκ μέρους του υπουργείου.

1.1.4 ΠΟΡΙΣΜΑ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΕΙΔΙΚΟΥ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟΥ ΤΕΛΟΥΣ

Με αφορμή αναφορές κατοίκων δήμου της Αττικής, η Αρχή συνέταξε τον Νοέμβριο του 2007 πόρισμα με θέμα «Νομιμότητα ειδικού ανταποδοτικού τέλους», το οποίο απηύθυνε στον Υπουργό Εσωτερικών και το κοινοποίησε στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής.

1.2 Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΜΕ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει καταβάλει, ιδίως κατά τα τελευταία έτη, συστηματική προσπάθεια ενδυνάμωσης της συνεργασίας του με διοικητικούς φορείς και υπηρεσίες του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με ιδιαίτερη ικανοποίηση διαπιστώνεται μεταστροφή της αρχικά αρνητικής διάθεσης για συνεργασία εκ μέρους κάποιων υπηρεσιών. Χαρακτηριστική είναι η ανταπόκριση της Αττικό Μετρό Εταιρεία Λειτουργίας ΑΕ (ΑΜΕΛ ΑΕ). Παρά την αρχική απροθυμία και τις αντιρρήσεις της, η ΑΜΕΛ ΑΕ συνεργάζεται πλέον με τον Συνήγορο του Πολίτη ουσιαστικά και αποτελεσματικά, προς όφελος κυρίως του επιβατικού κοινού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε κατ' επανάληψη στην ΑΜΕΛ ΑΕ με στόχο την ευαισθητοποίηση της εταιρείας απέναντι στο επιβατικό κοινό και τον σεβασμό εκ μέρους της των χρονικών ορίων που προβλέπονται για τη χορήγηση απάντησης σε ενστάσεις πολιτών κατά πράξεων βεβαίωσης παράβασης και επιβολής προστίμου. Η ΑΜΕΛ ΑΕ αρχικά επικαλέστηκε ότι εξαιρείται από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (άρθρο 1 του Ν. 1955/1991), καθώς και τη γνωμοδότηση με αρ. 34/2006 του ΝΣΚ, αρνούμενη την υποχρέωσή της να απαντά μέσα σε συγκεκριμένες προθεσμίες σε αιτήματα πολιτών. Η Αρχή αντέταξε ότι η πλειονότητα των μετοχών της ΑΜΕΛ ΑΕ ανήκει στο ελληνικό δημόσιο, επικαλέστηκε επίσης τον κοινωφελή χαρακτήρα της εταιρείας ως φορέα παροχής συγκοινωνιακού έργου και εξήρε την αυτοδέσμευση των υπόλοιπων φορέων παροχής συγκοινωνιακού έργου με Χάρτες Υποχρέωσης προς τον Καταναλωτή (ΧΥΚ). Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε το έλλειμμα πληροφόρησης ως προς την περιοχή ελέγχου των εισιτηρίων, τις διαβαθμίσεις στις τιμές εισιτηρίων και καρτών ανάλογα με τη ζώνη ισχύος, άσκησε κριτική στη συμπεριφορά υπαλλήλων και ελεγκτών, έθεσε το θέμα της εισόδου ποδηλάτων στους συρμούς κ.ά. Η ΑΜΕΛ ΑΕ, μοιλονότι ουδέποτε εγκατέλειψε το αρχικό της επιχείρημα περί μη υπαγωγής της στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αποδέχθηκε τον κοινωφελή χαρακτήρα της και την υποχρέωση που έχει να απαντά στα αιτήματα των πολιτών μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, και δεσμεύτηκε ως προς: α) την εκούσια ένταξη της εταιρείας στον Ενιαίο Χάρτη Υποχρέωσης προς τον Καταναλωτή των Μέσων Μαζικής Μεταφοράς, παρ' ότι, ως μη υπαγόμενη στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3429/2005, εξαιρείται από την υποχρέωση εφαρμογής των ΧΥΚ, β) την αναβάθμιση και την ενίσχυση του Τμήματος Επικοινωνίας Κοινού, ώστε να απαντά έγκαιρα και αξιόπιστα στις υποβαλλόμενες ενστάσεις, γ) την ενίσχυση των προσπαθειών για ενημέρωση του επιβατικού κοινού με την έκδοση και την κυκλοφορία νέου πληροφοριακού υλικού, καθώς και με ειδική σήμανση και ανάρ-

τηση πινάκων στους χώρους του μετρώ, δ) τον έλεγχο της ποιότητας εκτύπωσης των ακυρωτικών μηχανημάτων, σύμφωνα με τις σχετικές υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς, όπως διαπιστώθηκε, η κακή ποιότητα εκτύπωσης οδηγεί συχνά σε ακούσιες διπλοεπικυρώσεις και άδικη επιβολή προστίμων. Τέλος, όσον αφορά στο θέμα της εισόδου ποδηλάτων στους συρμούς, η ΑΜΕΛ ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι προτίθεται να προβεί στη διερεύνηση πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου, θέμα για το οποίο έχει ήδη παρασχεθεί σχετική πληροφόρηση στον αρμόδιο υπουργό.

Ήδη, η ΑΜΕΛ ΑΕ (με την οποία έχει εγκαινιαστεί επικοινωνία μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου) υλοποίησε δύο από τα προαναφερθέντα μέτρα, τοποθετώντας ανακοινώσεις εδάφους σχετικά με την οριοθέτηση της περιοχής ελέγχου των εισιτηρίων σε όλες τις γραμμές, και παράλληλα αποφάσισε την αναβάθμιση των προδιαγραφών εκτύπωσης των ακυρωτικών μηχανημάτων.

1.3 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

1.3.1 ΑΡΝΗΣΗ ΟΤΑ ΝΑ ΧΟΡΗΓΗΣΕΙ ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΜΗ ΟΦΕΙΛΗΣ ΤΕΛΟΥΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΥΡΙΟΤΗΤΑΣ ΑΚΙΝΗΤΟΥ

Στον Συνήγορο του Πολίτη τέθηκε το ζήτημα της άρνησης της Κοινότητας Οίας Σαντορίνης να χορηγήσει σε ιδιοκτήτη ακινήτου βεβαίωση μη οφειλής Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ), λόγω παλαιών διεκδικήσεων της κοινότητας επί τμήματος του οικοπέδου. Απευθυνόμενος στην κοινότητα, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι, με βάση το άρθρο 24 του Ν. 2130/1993, η χορήγηση της σχετικής βεβαίωσης δεν αποτελεί πιστοποιητικό νόμιμης ιδιοκτησίας και τόνισε ότι η χορήγηση βεβαίωσης μη οφειλής ΤΑΠ είναι υποχρέωση του οικείου ΟΤΑ και δεν εναπόκειται στη διακριτική του ευχέρεια.

Η Κοινότητα Οίας χορήγησε στον ενδιαφερόμενο βεβαίωση, στην οποία όμως περιλαμβανόταν επιφύλαξη ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς του ακινήτου. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η προσθήκη της παραπάνω επιφύλαξης είναι καταχρηστική, καθώς το περιεχόμενό της βεβαίωσης οφείλει να περιορίζεται αυστηρά στο πλαίσιο που ορίζουν οι σχετικές διατάξεις. Ζήτησε λοιπόν από την κοινότητα να προβεί σε έκδοση νέας βεβαίωσης μη οφειλής ΤΑΠ, παραλείποντας την προαναφερθείσα επιφύλαξη, η οποία άλλωστε σε καμία περίπτωση δεν κατοχυρώνει τη διεκδίκηση της κοινότητας επί της ιδιοκτησίας του πολίτη. Ελλείψει ανταπόκρισης από την κοινότητα, ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε το ζήτημα υπόψη της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, η οποία, ύστερα από σχετική ατομική γνωμοδότηση του Νομικού Συμβούλου του Δικαστικού Γραφείου Σύρου (που ωστόσο ουδέποτε είχε γίνει αποδεκτή από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας), θεώρησε σύμφωνη τη διατύπωση της επιφύλαξης στη βεβαίωση. Ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας και στο παρελθόν (υπόθεση 5178/2006) αποσυνδέσει τη χορήγηση βεβαίωσης μη οφειλής ΤΑΠ από το ιδιοκτησιακό καθεστώς, επέμεινε στην αρχική του θέση και προκάλεσε τη με αρ. 44/2007 γνωμοδότηση του ΝΣΚ (που έγινε αποδεκτή από τον Υφυπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης), στην οποία υιοθετήθηκαν πλήρως οι προτάσεις του. Η γνωμοδότηση κοινοποιήθηκε από το υπουργείο σε όλες τις Περιφέρειες της χώρας και η Κοινότητα Οίας προέβη στην έκδοση νέας βεβαίωσης μη οφειλής ΤΑΠ, παραλείποντας την επίμαχη επιφύλαξη (υπόθεση 783/2006).

1.3.2 ΑΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΝΑ ΕΓΚΡΙΝΕΙ ΤΗΝ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΦΟΡΤΗΓΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΧΡΗΣΗΣ

Εταιρεία συλλογής, μεταφοράς και απόρριψης στερεών αποβλήτων διαμαρτυρήθηκε για την άρνηση των υπηρεσιών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών να ταξι-

νομήσουν Φορτηγά Ιδιωτικής Χρήσης. Η άρνηση αυτή έχει ως συνέπεια την υποχρέωση της εταιρείας να χρησιμοποιεί για την εν λόγω δραστηριότητα Φορτηγά Δημόσιας Χρήσης (ΦΔΧ).

Η Αρχή επισήμανε σε πόρισμά της ότι το πρόβλημα ανέκυψε από την προσπάθεια να αντιμετωπιστεί το θέμα της μεταφοράς κάδων αποκομιδής αποβλήτων με βάση τις διατάξεις του Ν. 1959/1991 και την εκτελεστική αυτού με αρ. Α2/29542/5347/1991 ΥΑ, οι οποίες ρυθμίζουν κατά βάση εμπορευματικές μεταφορές. Στο παραπάνω πόρισμα έγινε μνεία των προβλημάτων που δημιουργεί η στάση του Υπουργείου Μεταφορών στην υλοποίηση του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων και της σχετικής με αρ. ΗΠ 50910/2727/2003 ΚΥΑ για τη συλλογή και τη μεταφορά των στερεών αποβλήτων. Η απαίτηση του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών να γίνεται η μεταφορά με ΦΔΧ, οχήματα δηλαδή μη ενταγμένα οργανικά και λειτουργικά στην αδειοδοτούμενη επιχείρηση, διασπά το σύστημα που επιχειρεί να οργανώσει η ΚΥΑ και δυσχεραίνει ουσιαστικά τη δυνατότητα συμμόρφωσης του αδειοδοτούμενου με τους όρους της άδειας, διότι αυτή προϋποθέτει τη διεξαγωγή των μεταφορών με οχήματα της εταιρείας, οργανικά και λειτουργικά ενταγμένα στον εξοπλισμό της και υποκείμενα στον άμεσο και διαρκή έλεγχό της ως προς την κατάσταση και τον χειρισμό τους. Οι διατάξεις του άρθρου 5, παράγρ. 1 και 3, σε συνδυασμό με το 106, παράγρ. 1 και 2 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την ελευθερία άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας κατά τον πλέον αποδοτικό για τον επιχειρηματία τρόπο (ΣτΕ 2112/1963) εντός των ορίων του νόμου και με δυνατότητα της διοίκησης να θέτει περιορισμούς εξ αντικειμένου δικαιολογούμενους «από λόγους δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος» (ΣτΕ 2614/1989). Οι ρυθμιστικοί όροι που περιορίζουν τις δυνατότητες νόμιμα αδειοδοτημένων επιχειρήσεων να ασκούν τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες με τον πλέον πρόσφορο γι' αυτές οικονομικά και λειτουργικά τρόπο πρέπει να τίθενται από τη διοίκηση με εξαιρετική φειδώ και μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι για την προάσπιση υπερτερούντος, ειδικά προσδιοριζόμενου γενικότερου (δημόσιου) συμφέροντος (βλ. ΣτΕ 1340/1982, 685/1981, 1985/1981 κ.λπ.), και παράλληλα θα πρέπει να επεξηγούνται πλήρως οι λόγοι που καθιστούν αναγκαίο τον περιορισμό αυτόν για την προάσπιση του συγκεκριμένου υπερτερούντος δημόσιου συμφέροντος (αρχή της αναλογικότητας, άρθρο 25, παράγρ. 1 του Συντάγματος, βλ. τη με αρ. 43/2005 απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου). Τα παραπάνω ισχύουν κατά μείζονα λόγο στην προκειμένη περίπτωση, καθώς πρόκειται για δραστηριότητα εξαιρετικά κρίσιμη για την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο της φροντίδας της ελληνικής αλλά και της ευρωπαϊκής έννομης τάξης (σχετική η με αρ. ΗΠ 50910/2727/12.12.2003 ΚΥΑ, με την οποία καταρτίζονται Εθνικό και Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων σε συμμόρφωση της χώρας μας με την αντίστοιχη κοινοτική νομοθεσία). Ο Συνήγορος του Πολίτη, τέλος, τόνισε την αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων με καταφανή στόχο την εξυπηρέτηση συντεχνιακών συμφερόντων ορισμένης επαγγελματικής κατηγορίας (βλ. ΑΠ 234/1979, ΣτΕ 2315/1979 και ΣτΕ 2614/1979 για τον καθορισμό μέγιστου επιτρεπόμενου αριθμού βυτιοφόρων ανά εταιρεία εμπορίας πετρελαιοειδών με σκοπό, έστω και έμμεσα αναφερόμενο, να μην αφαιρεθεί το μεταφορικό έργο από τα βυτιοφόρα δημόσιας χρήσης). Το ΥΠΕΧΩΔΕ ενημέρωσε την Αρχή για τη θετική αντίδρασή του στο περιεχόμενο του πορίσματος καθώς και για την αποστολή έγγραφων προτάσεων προς το Υπουργείο Μεταφορών με σκοπό τη ρύθμιση του θέματος. Το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών μέχρι στιγμής δεν έχει ανταποκριθεί στο πόρισμα.

2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

2.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ

Στον Συνήγορο του Πολίτη κατατίθεται μεγάλος αριθμός αναφορών από πολίτες οι οποίοι προσκρούουν στην άρνηση της διοίκησης να τους επιτρέψει την πρόσβαση σε ιδιωτικά ή σε διοικητικά έγγραφα που βρίσκονται στο αρχείο της (ως διοικητικά νοούνται έγγραφα με τη νομολογιακά διευρυμένη έννοια, η οποία, πέραν των εγγράφων που συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, περιλαμβάνει δημόσια –όπως τα συμβολαιογραφικά– αλλά και ιδιωτικά έγγραφα στο μέτρο που έχουν πρωτοκολληθεί σε υπηρεσία ή έχουν χρησιμοποιηθεί ή ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου). Θα αποκόμιζε κανείς ενδεχομένως την εντύπωση ότι πρόκειται μάλλον για μονοσήμαντο ζήτημα ελέγχου της νομιμότητας, και συγκεκριμένα παραβίασης του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δηλαδή για άρνηση της διοίκησης να επιτρέψει πρόσβαση σε έγγραφα παρ' ότι αυτά δεν εμπίπτουν σε κάποια από τις κατηγορίες που καλύπτονται από το απόρρητο. Ωστόσο, η Αρχή, κάνοντας πιο ενδελεχή παρατήρηση κατά τη διαμεσολαβητική της δράση, αποκόμισε διαφορετική εικόνα.

Το «δικαίωμα της πρόσβασης σε έγγραφα» υπόκειται σε δύο θεωρήσεις και το περιεχόμενό του προσδιορίζεται από δύο διαφορετικής προέλευσης θεσμούς. Σύμφωνα με την προγενέστερη θεώρηση, «η πρόσβαση σε έγγραφα» συνιστά ένα αμιγώς διαδικαστικό δικαίωμα, η ικανοποίηση του οποίου αποτελεί προϋπόθεση για τη λυσιτελή άσκηση ενός άλλου δικαιώματος. Σύμφωνα με τη μεταγενέστερη θεώρηση, «η πρόσβαση σε έγγραφα» συνιστά πραγμάτωση του συνταγματικώς πλέον κατοχυρωμένου δικαιώματος στην πληροφόρηση (άρθρα 5Α και 10, παράγρ. 3 του Συντάγματος).

Η παρούσα θεματική ενότητα δεν φιλοδοξεί να καλύψει σφαιρικά όλες τις νομικά ενδιαφέρουσες διαστάσεις του ζητήματος, μερικές από τις οποίες έχει ήδη θίξει ο Συνήγορος του Πολίτη σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις. Μάλιστα, στην *Ετήσια έκθεση 2001* (σ. 214, 3.1), είχε αναφερθεί μια όψη της προβληματικής αυτής στο κεφάλαιο με τίτλο «Το δικαίωμα στην πληροφόρηση και η υποχρέωση απάντησης των δημόσιων υπηρεσιών σε ορισμένη προθεσμία».

Στόχος της ανάπτυξης που ακολουθεί είναι η ανάδειξη ορισμένων, έως σήμερα λιγότερο προβεβλημένων αλλά βασικών συνιστωσών του θέματος, όπως αυτές έχουν προκύψει από το σύνολο της διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη. Στο πρώτο μέρος γίνεται προσπάθεια να αναλυθεί το σημείο από το οποίο εκκινεί η διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων. Επιχειρείται να περιγραφεί η βαθύτερη προβληματική που οδηγεί τον Συνήγορο του Πολίτη να διατυπώσει την άποψη ότι μια δημόσια υπηρεσία οφείλει να εξασφαλίζει στους πολίτες δυνατότητα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα που τους αφορούν. Στο δεύτερο μέρος, επιχειρείται η ανάδειξη χαρακτηριστικών περιπτώσεων διαμεσολάβησης από τις οποίες διαφαίνεται η προνομιακή οπτική γωνία από την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί έλεγχο νομιμότητας στο ζήτημα της πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα. Η παρέμβαση της Αρχής τοποθετείται εν προκειμένω στο κέντρο μιας πολυδιάστατης σχέσης, στην οποία το διαδικαστικό δικαίωμα για τη χορήγηση εγγράφων, που ιστορικά διατυπώθηκε πρώτο, συναντά (και αναβαθμίζεται από) τα «δικαιώματα τρίτης γενεάς» και από τη δυναμική σχέση μεταξύ διαφάνειας και προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Από την πλευρά του Συνηγόρου του Πολίτη, η γνώση του αντικειμένου και η σχετική πείρα έχουν υπ' αυτή την έννοια οριζόντιο χαρακτήρα και κατά τούτο προσφέρονται ως βάση για σχετικές νομοθετικές παρεμβάσεις στο μέλλον.

2.1.1 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ

Όπως προαναφέρθηκε, το «δικαίωμα της πρόσβασης σε έγγραφα» αφορά δυνάμει σε όλες τις περιοχές της κρατικής δραστηριότητας και των σχέσεων της διοίκησης με τους πολίτες. Με ενδεικτικό πλαίσιο αναφοράς την αρμοδιότητα του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, μια ομαδοποίηση των αναφορών που θέτουν ζήτημα πρόσβασης σε έγγραφα μπορεί να γίνει στη βάση: i) του προσώπου του αναφερομένου και του νόμιμου λόγου στον οποίο στηρίζεται το δικαίωμά του (εύλογο ενδιαφέρον – έννομο συμφέρον), ii) του περιεχομένου του διοικητικού ή του ιδιωτικού εγγράφου κ.λπ. Ως προς το δεύτερο, τα αιτήματα των πολιτών μπορούν ενδεικτικά να καταταγούν σε πέντε βασικές κατηγορίες: α) αιτήματα χορήγησης αντιγράφου καταγγελίας τρίτου προσώπου κατά του αιτούντος (ενδεικτικά, υπόθεση 4950/2001), β) αιτήματα πρόσβασης σε έγγραφα που εμπεριέχονται σε προσωπικό, υπηρεσιακό ή φορολογικό φάκελο του αναφερομένου (ενδεικτικά, υποθέσεις 5139/2000, 807/2006, 15790/2006), γ) αιτήματα χορήγησης αντιγράφων εγγράφων που εμπεριέχονται σε φακέλους που αφορούν σε υποθέσεις τρίτων προσώπων (ενδεικτικά, υποθέσεις 14404/2001, 18938/2001, 12247/2003, 2498/2004, 16709/2006), δ) αιτήματα πρόσβασης σε έγγραφα που εμπεριέχονται σε φακέλους συνυποψηφίων (ενδεικτικά, υποθέσεις 6732/2003, 14497/2003, 20470/2004, 14374/2006), και ε) αιτήματα πρόσβασης σε πορίσματα Ένορκων Διοικητικών Εξετάσεων (ΕΔΕ) (ενδεικτικά, υποθέσεις 14075/2002, 14620/2005, 2469/2006, 3158/2006).

Πέραν τούτων, παρατίθενται ορισμένες περιπτώσεις αντιπροσωπευτικές της ποικιλίας των αιτημάτων, τα οποία αφορούν στη χορήγηση αντιγράφων πρακτικών γενικών συνελεύσεων Ανώνυμης Εταιρείας από τη Διεύθυνση Εμπορίου της Νομαρχίας Ανατολικής Αττικής (υπόθεση 14606/2001), αντιγράφου πρωτοτύπου στατικής μελέτης που υποβλήθηκε στην Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων (υπόθεση 8664/2001), αντιγράφου στατιστικών στοιχείων απασχόλησης ΑμεΑ μέσω υλοποιούμενων προγραμμάτων από τον ΟΑΕΔ (υπόθεση 16367/2003), αντιγράφου πρακτικού επιλογής για την πλήρωση θέσης προέδρου-διευθύνοντος συμβούλου (υπόθεση 11905/2006), αντιγράφου από το βιβλίο χρέωσης τελών ύδρευσης για τα τέλη των ετών 1994–2000 (υπόθεση 8581/2002), αντιγράφου πρακτικών συνεδρίασης δημοτικού συμβουλίου (υπόθεση 6518/2001), αντιγράφου πρακτικών συνεδρίασης συλλόγου καθηγητών γυμνασίου (υπόθεση 1689/2007), αντιγράφων αποφάσεων για απευθείας αναθέσεις έργων (υπόθεση 5780/2006), αντιγράφου κωδικού αριθμού επιτυχόντος δελητίου «Τζόκερ» (υπόθεση 21912/2003) και, τέλος, αντιγράφων αποφάσεων δημάρχου και δημοτικής επιτροπής για πρόσληψη προσωπικού.

Η άρνηση της δημόσιας διοίκησης να ικανοποιήσει το δικαίωμα των πολιτών είναι σε κάποιες περιπτώσεις σιωπηρή (υποθέσεις 9885/2001, 10918/2004, 20271/2004, 17122/2005, 1689/2007). Άλλες φορές η διοίκηση αμφισβητεί τον χαρακτηρισμό ενός εγγράφου ως διοικητικού (υποθέσεις 14075/2002, 6891/2003, 1872/2004, 13365/2004), θεωρεί το αίτημα καταχρηστικό (ενδεικτικά, υποθέσεις 11508/2000, 9081/2001, 8581/2002, 261/2006), αμφισβητεί την ύπαρξη έννομου συμφέροντος από την πλευρά του αιτούντος (υποθέσεις 13697/2003, 19500/2004, 8820/2002, 18938/2001, 14404/2001, 9398/2006, 5714/2006, 5780/2006), επικαλείται υπέρτερης ισχύος διατάξεις που αποκλείουν την άσκηση του δικαιώματος (υπόθεση 14279/2000). Συχνές είναι επίσης οι περιπτώσεις κατά τις οποίες γίνεται επίκληση του φορολογικού απορρήτου (ενδεικτικά, υποθέσεις 11508/2000, 4194/2001, 22279/2003, 807/2006, 2469/2006, 3850/2006, 5808/2006, 6562/2006) και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (ενδεικτικά, υποθέσεις 4950/2001, 14404/2001, 13697/2003, 14497/2003, 10694/2004,

20470/2004, 1918/2005, 10267/2005, 5140/2006, 7154/2006, 14374/ 2006]. Σε γενικές γραμμές παρατηρείται αξιοσημείωτη επιμονή στα επιχειρήματα αυτά.

Η δυνατότητα να λάβει κανείς γνώση των διοικητικών εγγράφων προβλήθηκε για πρώτη φορά κάτω από τις σαφείς δικονομικές προϋποθέσεις μιας εκκρεμούς δίκης (άρθρο 450–452 του ΚΠολΔ) και επιφυλάσσονταν αποκλειστικά για τον διάδικο σε αυτή. Έξω από το πλαίσιο της αποδεικτικής διαδικασίας –στο οποίο παρεχόταν στους διαδίκους η δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν αποδεικτικό υλικό που βρισκόταν στα αρχεία της δημόσιας διοίκησης– οι προϋποθέσεις για εξωδικαστική επίδειξη εγγράφου τις οποίες έθετε το άρθρο 902 ΑΚ (ύπαρξη έννομου συμφέροντος, σύνταξη του εγγράφου προς το συμφέρον του αιτούντος, πιστοποίηση έννομης σχέσης που αφορά στον αιτούντα και συσχετισμός με διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν για την έννομη σχέση) ήταν ιδιαίτερα περιοριστικές για το δημόσιο δίκαιο. Αναγνωρίστηκε λοιπόν νομολογιακά στην ελληνική έννομη τάξη η δυνατότητα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα που φυλάσσονται σε υπηρεσίες του δημοσίου κατ' επιταγήν γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου, πάντοτε προκειμένου να ικανοποιηθεί συγκεκριμένο έννομο συμφέρον. Με τη νομοθετική καθιέρωση του δικαιώματος στο άρθρο 16, παράγρ. 1 του Ν. 1599/1986 (σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις), το δικαίωμα της πρόσβασης επεκτάθηκε για να συμπεριλάβει και τα έγγραφα που φυλάσσονται στα αρχεία των ΝΠΙΔ.

Στην καθημερινή πρακτική του Συνηγόρου του Πολίτη κεντρική θέση κατέχουν πλέον οι διατάξεις του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Με την ένταξη του «δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα» στο κωδικοποιητικό κείμενο και με τη διεύρυνση των προϋποθέσεων άσκησής του, ακόμη και όταν η ικανοποίησή του δεν εξυπηρετεί την προστασία έννομου συμφέροντος (αφού αρκεί πλέον η ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος), η ρύθμιση του άρθρου τέθηκε στο επίκεντρο του πλέγματος των σχέσεων του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση.

Η κομβικής σημασίας θέση του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας επιβεβαιώνεται στις περιπτώσεις που δεν γίνεται ρητή επίκλησή του. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση στην οποία ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολάβησε προκειμένου η Εταιρεία Τεχνολογικής Ανάπτυξης Κλωστοϋφαντουργίας, Ένδυσης και Ινών (ΕΤΑΚΕΙ) ΑΕ (ΝΠΙΔ) να χορηγήσει αντίγραφο των πρακτικών συνεδρίασης του ΔΣ της εταιρείας. Η ΕΤΑΚΕΙ, ως ΑΕ, δηλαδή ΝΠΙΔ, υπεραμύνθηκε της άρνησής της να χορηγήσει τα έγγραφα, μεταξύ άλλων επειδή οι «διατάξεις των νόμων 1599/1986 [...], 2690/1999 [...] και 1756/1988 (άρθρο 25, παράγρ. 4, εδάφιο β΄) που θεσπίζουν υποχρέωση χορήγησης εγγράφων προς τους διοικουμένους αφορούν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους (δημόσιες υπηρεσίες εν στενή εννοία) και τα ΝΠΔΔ». Ανεξάρτητα από την ορθότητα του τελευταίου ισχυρισμού, ότι δηλαδή ένα ΝΠΙΔ, όπως η ΕΤΑΚΕΙ ΑΕ, δεν υπόκειται στις διατάξεις των παραπάνω νόμων, αξίζει να σημειωθεί ότι, λόγω ακριβώς της προαναφερθείσας «παραδειγματικής» λειτουργίας του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η ΕΤΑΚΕΙ ΑΕ θεώρησε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επικαλεστεί αυτό το άρθρο, ενώ στην πραγματικότητα η Αρχή είχε προσδιορίσει ως ισχύον δίκαιο τις διατάξεις των άρθρων 902 ΑΚ και 5, παράγρ. 1 του Ν. 1943/1991, για τις οποίες ούτε καν έγινε λόγος στην απάντηση της εταιρείας (υπόθεση 4440/2007).

Στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπεται η κατάργηση κάθε γενικής διάταξης η οποία αναφέρεται σε θέμα ρυθμιζόμενο από αυτόν (άρθρο 33 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), επομένως και των γενικών διατάξεων που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε έγγραφα. Το άρθρο 5, παράγρ. 1 πάντως δεν αποτελεί τη μοναδική νομοθετική πρόβλε-

ψη για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα. Οι ρυθμίσεις του λ.χ., εν αντιθέσει προς τις αντίστοιχες του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, δεν ισχύουν για τα ΝΠΙΔ. Ενδεικτικά, πέραν του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, η δυνατότητα πρόσβασης σε πληροφορίες τις οποίες εμπεριέχουν δημόσια έγγραφα μπορεί να επιτευχθεί ιδίως με την επίκληση του άρθρου 902 ΑΚ, του άρθρου 12 του Ν. 2472/1997 ή ειδικών διατάξεων, όπως του άρθρου 42 του Ν. 1946/1991 για τα Γενικά Αρχεία του Κράτους, του Ν. 3448/2006 («Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα») ή του άρθρου 23, παράγρ. 3 του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007).

Η ανάγκη να συγκεντρωθούν οι διάσπαρτες διατάξεις αναγνωρίστηκε στο άρθρο 14, παράγρ. 1 του Ν. 3448/2006 («Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα»): Με προεδρικό διάταγμα που όφειλε να εκδοθεί μέσα σε ένα έτος από τη δημοσίευση του νόμου (δηλαδή έως τις 15.3.2007), και ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, και Δικαιοσύνης, αφενός οι ισχύουσες διατάξεις που αφορούν στο δικαίωμα, τους όρους και τη διαδικασία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, αφετέρου οι διατάξεις του νόμου για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα και, τέλος, κάθε άλλη συναφής διάταξη η οποία τροποποιεί ή συμπληρώνει εμμέσως τις προαναφερθείσες διατάξεις θα κωδικοποιούνταν σε ενιαίο κείμενο με τον τίτλο «Κώδικας Πρόσβασης στα Δημόσια Έγγραφα». Στον αντίποδα αυτής της κεντρομόλου διάθεσης, την οποία εκφράζει η δήλωση προθέσεων του νομοθέτη, μπορεί να παρατηρήσει κανείς φυγόκεντρες τάσεις: Με την ισχύ του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 3463/2006) από την 1.1.2007, ζητήματα πρόσβασης σε πρακτικά ή αποφάσεις δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων δεν ρυθμίζονται πλέον με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπως στο διάστημα πριν από την 1.1.2007, αλλά με βάση τα άρθρα 97, 100 και 152 του Κώδικα (υποθέσεις 7140/2007, 7256/2007, 9526/2007, 9601/2007). Η αξίωση για οριστική διευθέτηση του θέματος στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας φαίνεται πάντως δύσκολη. Σε επίπεδο συνταγματικής διακήρυξης, το δικαίωμα στην πληροφόρηση (άρθρο 5Α, παράγρ. 1, και άρθρο 10, παράγρ. 3 του Συντάγματος) και η ρητή αναφορά στην αρχή της διαφάνειας της κρατικής δράσης στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο (άρθρα 14, παράγρ. 9, 29 παράγρ. 2, 102 παράγρ. 5, και, τέλος, 103 παράγρ. 7) αρθρώνονται ως αντίρροπα του δικαιώματος στα προσωπικά δεδομένα (άρθρο 9Α του Συντάγματος). Η διπολική αυτή σχέση διατρέχει και τις προβλήσεις του κοινού νομοθέτη. Όπως προκύπτει από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η άσκηση του δικαιώματος της παραγρ. 1 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας γίνεται με την επιφύλαξη των παραγρ. 3 και 5 του ίδιου άρθρου, που σχετίζεται με την αναγνώριση ενός υπέρτερου δικαιώματος, δηλαδή της προστασίας της ιδιωτικής και της οικογενειακής ζωής τρίτου ή της ύπαρξης ειδικού απορρήτου (λ.χ. άρθρα 19Σ, 3 του Ν. 2225/1994, 4 του Ν. 3471/2006, 49–50 του Κώδικα Δικηγόρων· ιατρικό απόρρητο του Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας: άρθρο 13 του Ν. 3418/2005· στατιστικό απόρρητο: άρθρα 1, 5 και 6 του Ν. 2392/1996· τελεωνειακό απόρρητο: άρθρο 11 του Ν. 2960/2001· φορολογικό απόρρητο: άρθρο 85 του Ν. 2238/1994· εμπορικό και βιομηχανικό απόρρητο: άρθρα 16–18 του Ν. 146/1914· τραπεζικό απόρρητο: άρθρο 1 του ΝΔ 1059/1971· στρατιωτικό απόρρητο: άρθρο 94 κ.ε. του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικα· αστυνομικά απόρρητα κ.ο.κ.) ή ρητής νομοθετικής εξαίρεσης (λ.χ. άρθρο 22, παράγρ. 1 του Ν. 3475/2006 για την απαγόρευση γνωστοποίησης γραπτών δοκιμών των μαθημάτων που εξετάζονται στις Πανελλήνιες Εξετάσεις). Σε κάθε περίπτωση όμως, ακόμη και η σύνταξη του Κώδικα Πρόσβασης στα Δημόσια

Έγγραφα δεν μπορεί να απαλλάξει εξ ολοκλήρου τη δημόσια διοίκηση από την υποχρέωση να σταθμίζει η ίδια τα αντίρροπα δικαιώματα κατά την εφαρμογή των διατάξεων.

Ο κατακερματισμός των επίμαχων διατάξεων θέτει ένα επιπλέον ζήτημα για τον Συνήγορο του Πολίτη. Πρόκειται για τον συντονισμό και την οριοθέτηση της δράσης του σε σχέση με τους υπόλοιπους φορείς που υπηρετούν την αρχή της διαφάνειας: τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, αρμόδιο για την εκδίκαση της ενδικοφανούς προσφυγής του άρθρου 5, παράγρ. 5 του Ν. 3448/2006, τον εισαγγελέα Πρωτοδικών, αρμόδιο για την παραγγελία του άρθρου 25, παράγρ. 4, εδάφιο β' του Ν. 1756/1988, ο οποίος «δικαιούται να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφά τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον» και βεβαίως την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, αρμόδια για την αυθεντική ερμηνεία του Ν. 2472/1997.

Ο συντονισμός της δράσης του Συνηγούρου του Πολίτη με την ΑΠΔΠΧ εμφανίζεται ως επιτακτική ανάγκη, καθώς τόσο από την ομάδα εργασίας του άρθρου 29 της Οδηγίας 95/46 ΕΚ όσο και από μερίδα της επιστημονικής κοινότητας έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η πρόσβαση στα έγγραφα και η παροχή πληροφοριών από τις υπηρεσίες του δημοσίου συνιστούν «επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Η αποδοχή της παραπάνω άποψης θα ήταν δυνατόν να οδηγήσει στην αναγνώριση ευρύτατων αρμοδιοτήτων για την ΑΠΔΠΧ, σύμφωνα με τα άρθρα 15, παράγρ. 1, 19, 21 και 22 του Ν. 2472/1997, η οποία, έχοντας ως αφετηρία την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ενδέχεται να είναι λιγότερο ευαισθητοποιημένη σε κάποια από τις διαστάσεις του «δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα» οι οποίες προέρχονται από διαφορετικό πλαίσιο και δίνουν βαρύνουσα σημασία στην προαγωγή της αρχής της διαφάνειας της κρατικής δράσης. Μια ήπια μορφή διαφοροποίηση στην προσέγγιση του θέματος από τις δύο συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές μπορεί κανείς να παρατηρήσει στο αίτημα πρόσβασης σε γραπτό δοκίμιο των Πανελλήνιων Εξετάσεων του 2004. Ενώ ο Συνήγορος του Πολίτη επικαλέστηκε τις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (υπόθεση 13611/2004), η ΑΠΔΠΧ για την ίδια περίπτωση (στην απόφασή της με αρ. 13/2004) αναγνώρισε δικαίωμα πρόσβασης με βάση το άρθρο 12 του Ν. 2472/1997.

Με βάση την εμπειρία που έχει αποκομίσει από τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του ζητήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την κατά το δυνατόν αποσαφήνισή του. Ζητούμενα είναι αφενός η πρόληψη ενδεχόμενης έκδοσης αλληλοσυγκρουόμενων απόψεων μεταξύ των ανεξάρτητων αρχών και των φορέων που υπηρετούν την αρχή της διαφάνειας, γεγονός που θα συνιστούσε κίνδυνο ασφάλειας δικαίου, και αφετέρου η οικονομία των κινητοποιούμενων μέσων για τη διασφάλιση του δικαιώματος της πρόσβασης σε έγγραφα.

2.1.2 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ ΣΕ ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Όπως προαναφέρθηκε, με τα άρθρα 450, 451 και 452 του ΚΠολΔ και 174 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας δίνεται η δυνατότητα στους διαδίκους να ζητήσουν να τους χορηγηθούν έγγραφα που τηρούνται σε αρχεία δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου να εξασφαλίσουν τις αποδείξεις που τους χρειάζονται. Σε όλες τις περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη υπέδειξε μεν στους πολίτες τη δυνατότητα να εξασφαλίσουν το αποδεικτικό υλικό την οποία τους παρέχει ο ΚΠολΔ, έλαβε όμως σοβαρά υπόψη του την επιθυμία των πολι-

τών να χειριστεί η Αρχή το επί μέρους ζήτημα της «πρόσβασης σε έγγραφα» εκτός του πλαισίου του ΚΠολΔ και ενεργοποίησε τη διαμεσολαβητική του δράση. Για παράδειγμα, η Αρχή διαμεσολόγησε σε υπόθεση στην οποία η Διεύθυνση του Υπουργείου Ανάπτυξης αρνήθηκε να χορηγήσει σε πολίτη έγγραφα που αφορούσαν σε άδεια ηλεκτροπαραγωγής μιας εταιρείας και συγκεκριμένα τις σχετικές εισηγήσεις της Διεύθυνσης και τις αιτήσεις της εταιρείας, με το σκεπτικό ότι οι εισηγήσεις δεν αναφέρονται ρητά στο άρθρο 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και συνεπώς δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, οι δε αιτήσεις της εταιρείας είναι ιδιωτικά έγγραφα και εμπίπτουν στο βιομηχανικό απόρρητο (υπόθεση 6405/2007).

Κατά τον ίδιο τρόπο, ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη σε υπόθεση στην οποία η Γενική Διεύθυνση Αμυντικών Επενδύσεων και Εξοπλισμών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας αρνήθηκε να ικανοποιήσει αίτημα εταιρείας και να χορηγήσει αντίγραφα των εσωτερικών αναφορών της Διεύθυνσης που αφορούσαν σε σύμβαση αντισταθμιστικών ωφελημάτων για την προμήθεια αεροσκαφών, καθώς και τη σχετική αλληλογραφία της Διεύθυνσης με την εταιρεία υπέρ της οποίας κατακυρώθηκε ο διαγωνισμός. Η Διεύθυνση (η οποία μάλιστα παρέλειψε να εκτελέσει και σχετική εισαγγελική παραγγελία) αιτιολόγησε την αρνητική της στάση με το επιχείρημα της απουσίας ειδικού έννομου συμφέροντος εκ μέρους της ανταγωνίστριας εταιρείας (υπόθεση 3808/2007).

Ένα άλλο ζήτημα που αξίζει να αναφερθεί είναι ότι σε ορισμένες περιπτώσεις επικρατεί η τάση να διευρύνεται κατά πολύ το περιεχόμενο των διατάξεων που προβλέπουν απόρρητο, η ύπαρξη του οποίου εμποδίζει την εφαρμογή των διατάξεων για «πρόσβαση σε έγγραφα», λ.χ. του φορολογικού απορρήτου του άρθρου 85 του Ν. 2238/1994 («Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος»). Έτσι, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) αρνήθηκε να χορηγήσει αντίγραφο της καταγγελίας εις βάρος του αναφερομένου «καθώς και κάθε άλλο έγγραφο που αφορά στην υπόθεση [...] λόγω του φορολογικού απορρήτου κατά το άρθρο 85 του Ν. 2238/1994, το οποίο, σύμφωνα με την ΠΟΛ1260/...../31.10.2000 διαταγή του Υπ. Οικονομικών (Δ12), υποχωρεί μόνο σε δικαστική απόφαση ή διαταγή ανακριτή που ενεργεί ανάκριση σε εκκρεμή ποινική δίκη με προϋποθέσεις που στην προκειμένη περίπτωση δεν συντρέχουν». Ο Συνήγορος του Πολίτη, επικαλούμενος τη με αρ. 759/1978 γνωμοδότηση του Α΄ Τμήματος του ΝΣΚ, διατύπωσε την άποψη ότι η διοίκηση υποχρεούται στη χορήγηση αντιγράφου καταγγελίας στον καταγγελλόμενο, δεδομένου ότι, πέραν των άλλων, η καταγγελία δεν εμπίπτει στην έννοια του φορολογικού απορρήτου. Άλλωστε, κατά τη γνώμη της Νομικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Οικονομικών (Ν. 9104/1987, βλ. Υπ. Οικ. Ν. 2912/1988 ΠΟΛ. 33), η καταγγελία είναι έγγραφο που αφορά στον ίδιο τον καταγγελλόμενο και όχι τρίτον (υπόθεση 4950/2001).

Σε άλλη περίπτωση, πολίτης ζήτησε να ενημερωθεί σχετικά με τα χρηματικά ποσά που κατέβαλε το Κέντρο Περίθαλψης Παιδών Λεχαιών Ηλείας (ΝΠΔΔ) σε φαρμακοποιούς του Δήμου Λεχαιών για την προμήθεια φαρμακευτικού υλικού. Η Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδος, με έγγραφο του νομικού συμβούλου της, αρνήθηκε τη χορήγηση, με το επιχείρημα της ύπαρξης φορολογικού απορρήτου για τους φαρμακοποιούς, με βάση το άρθρο 85, παράγρ. 1 και 2 του Ν. 2238/1994 («Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος») (υπόθεση 6562/2006).

Ο Συνήγορος του Πολίτη αντέταξε στην άρνηση της διοίκησης ότι η έννοια του φορολογικού απορρήτου συμπυκνώνεται στην υποχρέωση των εν γένει φορολογικών αρχών να αποφεύγουν κάθε ενέργεια με την οποία το περιεχόμενο των τηρούμενων από αυτές στοιχείων των φορολογουμένων είναι δυνατόν να περιέλθει σε τρίτους. Συνεπώς, μόνον

οι φορολογικές αρχές μπορούν να επικαλούνται το φορολογικό απόρρητο έναντι τρίτων προσώπων τα οποία επιθυμούν να αντλήσουν πληροφορίες από τα τηρούμενα από αυτές στοιχεία των φορολογουμένων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση όμως, τα στοιχεία που ζητήθηκαν τηρούνται από το συγκεκριμένο ΝΠΔΔ και περιλαμβάνονται στους οικείους κωδικούς του προϋπολογισμού του, και με την έννοια αυτή αποτελούν διοικητικά έγγραφα, τα οποία μπορούν να χορηγηθούν σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Μια ακόμη ενδεικτική περίπτωση διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η υπόθεση απόρριψης του αιτήματος επειδή τα έγγραφα εμπεριείχαν προσωπικά δεδομένα τρίτων τα οποία επιπλέον ενέπιπταν στο φορολογικό απόρρητο. Κοινοτικός σύμβουλος ζήτησε από την Κοινότητα Λιβαδίων τη χορήγηση αντιγράφων «χρηματικών βεβαιωτικών καταλόγων τελών ύδρευσης, αποχέτευσης, κτημάτων, βοσκής και φύλαξης του έτους 2002». Το κοινοτικό συμβούλιο Λιβαδίων απέρριψε την αίτηση, διότι, σύμφωνα με την άποψη της πλειοψηφίας των δημοτικών συμβούλων, οι σχετικοί κατάλογοι εμπεριείχαν στοιχεία που καλύπτονταν από το φορολογικό απόρρητο. Ο αιτών κατέθεσε προσφυγή κατά της απόφασης του κοινοτικού συμβουλίου Λιβαδίων, η οποία απορρίφθηκε από τη β' επιτροπή του άρθρου 18 του Ν. 2218/1994, αφού αναγνωρίστηκε ότι τα αντίγραφα των αιτηθέντων βεβαιωτικών καταλόγων αφενός περιέχουν προσωπικά οικονομικά δεδομένα που υπάγονται στην έννοια του φορολογικού απορρήτου του άρθρου 85 του Ν. 2238/1994, και αφετέρου «συνιστούν εν όψει και του γενικευμένου του σχετικού αιτήματος στοιχεία προσωπικού χαρακτήρα η γνώση και επεξεργασία των οποίων προστατεύεται από τις διατάξεις του Ν. 2472/1997» [υπόθεση 13697/2003].

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπενθύμισε ότι η άρνηση της ικανοποίησης του αιτήματος του αιτούντος θα ήταν δυνατόν να θεωρηθεί η εξαίρεση που προβλέπεται από την παράγρ. 3 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπως ισχύει, σύμφωνα με την οποία «το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά στην ιδιωτική ή την οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβιάζεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις». Το φορολογικό όμως απόρρητο του άρθρου 85 του Ν. 2238/1994 –στο οποίο εν μέρει στηρίχθηκε η απορριπτική απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου Λιβαδίων– καλύπτει «φορολογικές δηλώσεις, [...] φορολογικά στοιχεία [...] και κάθε στοιχείο του φακέλου που έχει σχέση με τη φορολογία ή άπτεται αυτής», δηλαδή δηλώσεις φόρου εισοδήματος και στοιχεία του φακέλου που αναφέρονται στη φορολογία, όχι στοιχεία τα οποία μπορούν να αντληθούν από δημόσια έγγραφα που βεβαιώνουν έσοδα των ΟΤΑ, τα οποία μάλιστα στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν αφορούν καν σε κοινοτικούς φόρους αλλά σε συγκεκριμένες απαιτήσεις της Κοινότητας Λιβαδίων κατά τρίτων οι οποίες συγκαταλέγονται, κατά το άρθρο 25 Ν. 1828/1989, στα τακτικά έσοδα των ΟΤΑ, και για κάθε είδος των οποίων συντάσσεται βεβαιωτικός κατάλογος, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγρ. 5 του ΒΔ 17.5–17.6.1959.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε πως η ΑΠΔΠΧ έκρινε ότι ως «ιδιωτική και οικογενειακή ζωή» θα πρέπει να θεωρηθεί ο σκληρός πυρήνας του δικαιώματος στον πληροφοριακό αυτοκαθορισμό, και όχι κάθε στοιχείο που αναφέρεται στην ιδιωτική σφαίρα. Η έννοια «ιδιωτική ζωή», που αποτελεί το αντικείμενο προστασίας της παραγρ. 3 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, είναι στενότερη της έννοιας των «δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», που προστατεύονται από τον Ν. 2472/1997. Ορισμένα μάλιστα από αυτά είναι δυνατόν, έμμεσα, να αντληθούν τόσο από δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο ιδιαίτερα μικρών κοινωνιών όσο και από δημόσια έγγραφα τα

οποία δεν αποσκοπούν ευθέως στη συλλογή, καταχώριση, οργάνωση, διατήρηση ή αποθήκευση, τροποποίηση, εξαγωγή, χρήση, διαβίβαση, διάδοση ή κάθε άλλης μορφής διάθεση ή συσχέτιση ή συνδυασμό, διασύνδεση, δέσμευση, διαγραφή ή καταστροφή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 2, στοιχείο δ' του Ν. 2472/1997), αλλά απλώς αποτυπώνουν τη δραστηριότητα συγκεκριμένων ατόμων. Για τον λόγο αυτόν, απαιτείται ειδική απόφαση για το αν υπάρχουν στα αιτούμενα στοιχεία δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που πρέπει να προστατευθούν, χωρίς να μπορεί να γίνει γενικώς και αορίστως επίκληση της ύπαρξής τους η οποία επιβάλλει την κάμψη του «δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα». Η Αρχή διαπίστωσε ότι από την απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου της Κοινότητας Λιβαδίων απουσιάζει η αιτιολόγηση της κάμψης του κανόνα της διαφάνειας που διασφαλίζει το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα, κανόνα τον οποίο άλλωστε η ΑΠΔΠΧ αναγνώρισε ως λόγο που θα δικαιολογούσε την κατ' άρθρο 5, παράγρ. 2, εδάφιο ε' του Ν. 2472/1997 εξαίρεση και την αποδέσμευση στοιχείων τα οποία σε άλλη περίπτωση θα ενέπιπταν στην απαγόρευση κοινοποίησης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που προβλέπει ο ίδιος νόμος. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι ο κίνδυνος να προσβληθεί η ιδιωτική σφαίρα και το δικαίωμα στον πληροφοριακό αυτοκαθορισμό των συγκεκριμένων προσώπων που εμφανίζονται στους καταλόγους δεν είναι τέτοιος που να δικαιολογεί την κάμψη της αρχής της εμφανούς δράσης της διοίκησης και της αρχής της διαφάνειας, και για τον λόγο αυτόν θα πρέπει να ικανοποιηθεί το αίτημα του κοινοτικού συμβούλου και να του χορηγηθούν τα αντίγραφα των χρηματικών βεβαιωτικών καταλόγων που ζήτησε.

Η Κοινότητα Λιβαδίων χορήγησε τελικά τα αιτηθέντα έγγραφα.

2.2 ΜΕΤΑΤΡΟΠΗ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΕ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ 164/2004

Με τις διατάξεις του ΠΔ 164/2004 αφενός απαγορεύτηκε η σύναψη διαδοχικών συμβάσεων μεταξύ των ίδιων φορέων του δηmosίου και του ευρύτερου δηmosίου τομέα και των ίδιων φυσικών προσώπων (για συνολικό χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 24 μηνών), αφετέρου προβλέφθηκε η δυνατότητα μετατροπής τέτοιων διαδοχικών συμβάσεων σε συμβάσεις αορίστου χρόνου εφόσον αυτές είχαν συναφθεί πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω προεδρικού διατάγματος και ήταν ενεργές έως την έναρξη ισχύος του και με τον όρο ότι πληρούνται αθροιστικά συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Το ΑΣΕΠ αποτελεί τον μοναδικό φορέα που είναι αρμόδιος να αποφανθεί σε τελικό στάδιο αν συντρέχουν οι κατά νόμο απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη μετατροπή συμβάσεων εργαζομένων σε αόριστης διάρκειας, λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική εισήγηση του υπηρεσιακού συμβουλίου του φορέα ή τυχόν άλλου αρμόδιου συλλογικού οργάνου στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται υπηρεσιακό συμβούλιο (άρθρο 11 του ΠΔ 164/2004). Οι εκδιδόμενες κατ' εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων πράξεις του ΑΣΕΠ έχουν χαρακτήρα εκτελεστών διοικητικών πράξεων, και τυχόν αμφισβήτηση του κύρους ή της νομιμότητάς τους χωρεί μόνο με άσκηση αίτησης ακύρωσης του οικείου φορέα ή του ενδιαφερόμενου συμβασιούχου ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου (σχετικές και οι αποφάσεις του Τμήματος Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τις με αρ. 8/14.3.2006 και 18/20.6.2006 συνεδριάσεις του). Επιπλέον, το προσωπικό κατατάσσεται σε υφιστάμενες κενές οργανικές θέσεις, ειδικότητας αντίστοιχης ή παρεμφερούς προς την ειδικότητα της σύμβασής του. Στις περιπτώσεις που οι θέσεις αυτές δεν υφίστανται, είναι απαραίτητο να συσταθούν, με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών, και του οικείου κατά περίπτωση υπουργείου, προκειμένου να καλυφθούν, όπου απαιτείται, οι διαπιστωθείσες πάγιες και διαρκείς ανάγκες κατ' εφαρμογή του ΠΔ 164/2004 (άρθρο 1 του Ν. 3320/2005).

Κατά το 2006 και το 2007 ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε μεγάλο αριθμό αναφορών σχετικών με προβλήματα που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία μετατροπής συμβάσεων εργαζομένων σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Όσον αφορά στην επί της ουσίας κρίση τού κατά πόσον πληρούνται στο πρόσωπο των συμβασιούχων οι προϋποθέσεις για την υπαγωγή τους στις διατάξεις του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004, ο Συνήγορος του Πολίτη ουδέποτε εξέφερε ούτε και προτίθεται να εκφέρει κρίση, καθώς, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις η εν λόγω κρίση εναπόκειται κατ' αποκλειστικότητα στο ΑΣΕΠ, που είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή και ως εκ τούτου δεν υπάγεται στον έλεγχο του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 3, παράγρ. 2 του Ν. 3094/2003). Ωστόσο, στον βαθμό που η συγκεκριμένη διαδικασία απαιτεί την εμπλοκή των οικείων διοικητικών φορέων –τόσο κατά το στάδιο που προηγείται της κρίσης του ΑΣΕΠ (διαβίβαση των εισηγήσεων των αρμόδιων υπηρεσιακών συμβουλίων στο ΑΣΕΠ) όσο και κατά το στάδιο που έπεται της έκδοσης των σχετικών πράξεων του ΑΣΕΠ (σύσταση οργανικών θέσεων και κατάταξη των συμβασιούχων σε αυτές)– ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη, κυρίως προς την κατεύθυνση επίσπευσης της διαδικασίας. Από τα προβλήματα που διαπίστωσε ο Συνήγορος του Πολίτη με αφορμή τη διερεύνηση σχετικών υποθέσεων, τα πιο σημαντικά είναι ότι οι οικείοι διοικητικοί φορείς είτε καθυστερούν υπερβολικά στην εφαρμογή των τελικών, θετικών πράξεων του ΑΣΕΠ είτε διστάζουν ή αρνούνται να συμμορφωθούν με τελεσίδικες αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων βάσει των οποίων διαδοχικές συμβάσεις εργαζομένων αναγνωρίζονται ως ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου.

2.2.1 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΑΣΕΠ

Στη διαδικασία που ακολουθείται για να διαπιστωθεί αν στο πρόσωπο των συμβασιούχων συντρέχουν οι προβλεπόμενες στο ΠΔ 164/2004 προϋποθέσεις για μετατροπή της σύμβασής τους σε αορίστου χρόνου, απαιτείται συχνά η εμπλοκή περισσότερων του ενός διοικητικών φορέων, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν διαφωνίες μεταξύ τους ως προς την αρμοδιότητα των συλλογικών τους οργάνων να προβούν στη διαμόρφωση των κρίσεων, τις οποίες οφείλουν στη συνέχεια να διαβιβάσουν στο ΑΣΕΠ για την έκδοση της τελικής κρίσης. Οι αναφορές που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη ως προς το ζήτημα είναι εξαιρετικά περιορισμένες σε αριθμό, δεν παύουν ωστόσο να αποκαλύπτουν μια σημαντική δυσλειτουργία του αντίστοιχου φορέα, η οποία συχνά καταλήγει σε παράβαση των σχετικών διατάξεων του προεδρικού διατάγματος. Δυνάμει αυτών, οι κρίσεις των αρμόδιων κατά περίπτωση οργάνων έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί και διαβιβαστεί στο ΑΣΕΠ το αργότερο μέσα σε πέντε μήνες από την έναρξη ισχύος του διατάγματος. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι, παρά την ύπαρξη σχετικών αποφάσεων του ΑΣΕΠ και αγνοώντας τις υποδείξεις του, τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια αρνούνταν να προβούν στην κατά νόμο προβλεπόμενη κρίση κατά πόσον συντρέχουν στο πρόσωπο συμβασιούχων υπαλλήλων τους οι προϋποθέσεις μετατροπής των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου, επικαλούμενα αναρμοδιότητα επί του θέματος, ακόμη και δύομισι έτη ύστερα από την έναρξη ισχύος του διατάγματος (υποθέσεις 5180/2006, 1137/2007, 2964/2007).

Όπως όμως έχει διαπιστώσει ο Συνήγορος του Πολίτη, το μεγαλύτερο πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι οι εμπλεκόμενοι στην παραπάνω διαδικασία διοικητικοί φορείς, ακόμη και μετά την έκδοση θετικής απόφασης του ΑΣΕΠ, α) αμφισβητούν την εν γένει νομιμότητα των σχετικών αποφάσεων του ΑΣΕΠ, κρίνοντας μάλιστα σκόπιμο να προβαίνουν σε έλεγχο ουσιαστικής κρίσης των φακέλων των ενδιαφερόμενων συμβασιούχων και να εκφράζουν αντιρρήσεις αν συντρέχουν στο πρόσωπο των ατόμων αυτών οι ουσιαστικές προϋποθέσεις

υπαγωγής τους στις επίμαχες διατάξεις του άρθρου 11 και αναπέμποντας τις υποθέσεις αυτές στο ΑΣΕΠ για επανέλεγχο των δικαιολογητικών των υποψηφίων και διαμόρφωση νέας κρίσης, ή β) καθυστερούν αδικαιολόγητα να ολοκληρώσουν τη διαδικασία κατάταξης των ενδιαφερομένων σε οργανικές θέσεις, ιδιαίτερα όταν οι θέσεις αυτές δεν υφίστανται ήδη και συνεπώς πρέπει να συσταθούν, ή γ) διαπιστώνουν την ύπαρξη τυπικών κωλυμάτων για τον διορισμό των συμβασιούχων που είχαν κριθεί θετικά.

2.2.1.1 Αμφισβήτηση των τελικών κρίσεων του ΑΣΕΠ από τους εμπλεκόμενους διοικητικούς φορείς

Μια χαρακτηριστική περίπτωση αμφισβήτησης θετικής απόφασης του ΑΣΕΠ διαπιστώθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη στο πλαίσιο διερεύνησης αναφορών που υποβλήθηκαν από συμβασιούχους διαφόρων ειδικοτήτων οι οποίοι εργάζονταν σε ιδρύματα και εκπαιδευτικές μονάδες υπαγόμενα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης. Οι αναφορές επικεντρώνονταν στο ζήτημα της απόρριψης από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους της σύστασης μεγάλου αριθμού οργανικών θέσεων που προορίζονταν για την κατάταξη των συμβασιούχων, μολοντί είχε ήδη κριθεί από το ΑΣΕΠ ότι συνέτρεχαν στο πρόσωπό τους οι προϋποθέσεις μετατροπής της σύμβασής τους σε αορίστου χρόνου. Ορισμένοι μάλιστα από τους πολίτες διαμαρτυρήθηκαν επειδή το ΓΛΚ ζήτησε αντίγραφα των συμβάσεών τους, προκειμένου να διερευνηθεί κατά πόσον πληρούν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στις διατάξεις του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004, αρμοδιότητα η οποία ανήκει αποκλειστικά στα περιοριστικώς αναφερόμενα στην παράγρ. 2 του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004 όργανα και σε δεύτερο στάδιο στο ΑΣΕΠ, το οποίο και αποφαινεται οριστικά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να πληροφορηθεί από την αρμόδια Διεύθυνση του ΓΛΚ τους ακριβείς λόγους για τους οποίους ορισμένες από τις υπό σύσταση θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου δεν είχαν συμπεριληφθεί στο σχέδιο της σχετικής ΚΥΑ, και το ΓΛΚ τον ενημέρωσε ότι αυτό συνέβη επειδή κρίθηκε ότι «η περίπτωση τους είχε ανάγκη περαιτέρω διερεύνησης». Το αποτέλεσμα ήταν να εκδοθεί ΚΥΑ από την οποία είχε παραλειφθεί η σύσταση αξιοσημείωτου αριθμού οργανικών θέσεων και συγκεκριμένα εκείνων που προορίζονταν για την κατάταξη των συμβασιούχων για τους οποίους το ΓΛΚ αμφισβήτησε τη σχετική απόφαση του ΑΣΕΠ. Εν τω μεταξύ, ο Υφυπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είχε ήδη επισημάνει με έγγραφό του προς το ΓΛΚ [30208/7.6.2006] ότι η εφαρμογή των αποφάσεων του ΑΣΕΠ είναι υποχρεωτική για τη διοίκηση, οι δε αρμοδιότητες των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας και Οικονομικών στην έκδοση των σχετικών ΚΥΑ περιορίζονται μόνο στη σύσταση των θέσεων ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και όχι στον έλεγχο νομιμότητας των οριστικών πινάκων που εκδίδονται από το ΑΣΕΠ, καθώς, σε αντίθετη περίπτωση, θα συνέτρεχε πλημμελής συμμόρφωση της διοίκησης με τις σχετικές πράξεις του ΑΣΕΠ. Ωστόσο, το ΓΛΚ απηύθυνε στο ΑΣΕΠ αίτημα να επανεξεταστεί η ήδη εκδοθείσα θετική απόφασή του για τους συγκεκριμένους συμβασιούχους. Πράγματι το ΑΣΕΠ εξέδωσε νέα απόφαση με την οποία ενέμεινε στην αρχική, θετική του κρίση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι, παρά την έκδοση της νεότερης απόφασης του ΑΣΕΠ, σημειώθηκε μεγάλη καθυστέρηση στην προώθηση του σχεδίου της σχετικής ΚΥΑ για τη σύσταση των θέσεων, αυτή τη φορά εκ μέρους του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Αμφισβητώντας την ορθότητα της δεύτερης απόφασης του ΑΣΕΠ ως προς ορισμένες κατηγορίες συμβασιούχων, το υπουργείο άσκησε αίτηση ακύρωσης αυτής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Δυστυχώς, οι παραπάνω ενέργειες του

υπουργείου είχαν ως αποτέλεσμα να καθυστερήσει η διαδικασία σύστασης των θέσεων και για τους συμβασιούχους για τους οποίους δεν εκφράστηκαν αντιρρήσεις ως προς τη νομιμότητα της σχετικής απόφασης του ΑΣΕΠ. Επισημαίνεται πάντως ότι στην προκειμένη περίπτωση το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων προσέφυγε κατά της απόφασης του ΑΣΕΠ ως προς ορισμένους συμβασιούχους για τους οποίους δεν είχε εκφέρει αρχικά, κατά την έκδοση της πρώτης απόφασης του ΑΣΕΠ, αντίρρηση. Αντίθετα, είχε προωθήσει υπογεγραμμένο σχέδιο ΚΥΑ για τη σύσταση του συνόλου των οργανικών θέσεων στο συναρμόδιο Υπουργείο Οικονομικών.

Αν λάβει κανείς υπόψη τα προαναφερθέντα, καθίσταται σαφές ότι η διαιώνιση της πρακτικής να αναπέμπονται στο ΑΣΕΠ φάκελοι συμβασιούχων για αναθεώρηση ήδη ειλημμένων αποφάσεών του σχετικά με το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις υπαγωγής των συμβασιούχων στις διατάξεις του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004 όχι μόνον επιβαρύνει το ήδη βεβαρημένο ποσοτικά και ποιοτικά έργο του ΑΣΕΠ, αλλά και αλλοιώνει και υπονομεύει τον ρόλο του (υποθέσεις 13914/2006, 14048/2006, 14236/2006, 14743/2006, 16265/2006, 16925/2006, 6617/2007).

2.2.1.2 Καθυστέρηση στη σύσταση οργανικών θέσεων και την κατάταξη των θετικών κριθέντων συμβασιούχων

Μεγάλος αριθμός των αναφορών που περιήλθαν στον Συνήγορο του Πολίτη έθιγε το ζήτημα της καθυστέρησης των αρμόδιων φορέων να προβούν σε σύσταση οργανικών θέσεων στις περιπτώσεις που οι θέσεις δεν υπήρχαν, και στη συνέχεια να κατατάξουν τους ενδιαφερομένους στις θέσεις αυτές δυνάμει σχετικών θετικών αποφάσεων του ΑΣΕΠ. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι αρμόδιοι διοικητικοί φορείς συμμορφώθηκαν με τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη επισπεύδοντας τις σχετικές διαδικασίες. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, θετικά κριθέντες από το ΑΣΕΠ πολίτες εξακολουθούν να βρίσκονται σε εκκρεμότητα, λόγω της καθυστέρησης των εμπλεκόμενων φορέων να προβούν στις δέουσες ενέργειες για την ολοκλήρωση της διαδικασίας (ενδεικτικά, υποθέσεις 13076/2006, 17903/2006, 528/2007, 1416/2007, 5753/2007, 5770/2007, 8800/2007, 8801/2007, 9534/2007).

Συμβασιούχοι εργαζόμενοι σε ερευνητικά πανεπιστημιακά ινστιτούτα, στο πρόσωπο των οποίων κρίθηκε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις μετατροπής των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου με απόφαση του ΑΣΕΠ (Απρίλιος 2005), προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη διαμαρτυρόμενοι για την υπερβολική καθυστέρηση που είχε παρατηρηθεί στην ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάταξής τους σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου. Κατά τη διερεύνηση των υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι από τον Ιούλιο του 2006 είχε εκδοθεί γνωμοδότηση του Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων σύμφωνα με την οποία η σύσταση των θέσεων για την κατάταξη των εν λόγω συμβασιούχων έπρεπε να γίνει με τη διαδικασία την προβλεπόμενη από τις διατάξεις για τη σύσταση θέσεων που διέπουν τα συγκεκριμένα ΝΠΙΔ, προϋπέθετε δηλαδή την έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος (άρθρο 17 του Ν. 2083/1992). Ωστόσο, η γνωμοδότηση δεν είχε ακόμη γίνει αποδεκτή από τον αρμόδιο υπουργό. Ύστερα από την αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Παιδείας συνεπεία των βουλευτικών εκλογών του Σεπτεμβρίου του 2007, ο Συνήγορος του Πολίτη πληροφορήθηκε ότι η σχετική γνωμοδότηση έγινε αποδεκτή και έχει ήδη προωθηθεί σχέδιο προεδρικού διατάγματος για τη σύσταση των θέσεων που προορίζονται για την κατάταξη των θετικών κριθέντων συμβασιούχων (υποθέσεις 5753/2007, 8800/2007, 8801/2007).

Σε άλλη περίπτωση, η Δημοτική Επιχείρηση Σφαγείων του Δήμου Διδυμοτείχου θεώρησε ότι θετικά κριθείς από το ΑΣΕΠ συμβασιούχος απώλεσε το δικαίωμα της κατάταξης σε οργανική θέση με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου επειδή κατά τη χρονική στιγμή έκδοσης της σχετικής απόφασης του ΑΣΕΠ είχε ήδη αποχωρήσει οικειοθελώς και δεν απασχολούνταν πλέον στον οικείο φορέα. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το δικαίωμα να συμμετέχει ο ενδιαφερόμενος στη διαδικασία κατά την οποία εξετάζεται αν συντρέχουν οι κατά τον νόμο απαιτούμενες προϋποθέσεις για μετατροπή συμβάσεων σε αόριστη διάρκεια δεν θεμελιώνεται στην ύπαρξη υπηρεσιακής σχέσης μεταξύ εργαζομένου και εργοδότη κατά τη χρονική περίοδο διαμόρφωσης των σχετικών κρίσεων, αλλά στην ύπαρξη τέτοιας σχέσης είτε κατά τη χρονική στιγμή της έναρξης ισχύος του ΠΔ 164/2004 είτε κατά το χρονικό διάστημα των τελευταίων τριών μηνών από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος. Συνεπώς, η επιχείρηση οφείλει να προβεί στις δέουσες ενέργειες προς εφαρμογή της σχετικής απόφασης του ΑΣΕΠ. Αναμένεται η ανταπόκριση της διοίκησης στις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 5770/2007).

2.2.1.3 Διαπίστωση τυπικών κωλυμάτων διορισμού στο πρόσωπο των θετικά κριθέντων συμβασιούχων: Η περίπτωση των αλλοδαπών

Για την κατάληψη οργανικής θέσης με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου είναι απαραίτητο να συντρέχουν στο πρόσωπο του κατατασσόμενου είτε τα γενικά προσόντα διορισμού που προβλέπονται στις οικείες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα προκειμένου για το δημόσιο και τα ΝΠΔΔ είτε τα προβλεπόμενα από τις ειδικότερες διατάξεις που διέπουν κάθε φορέα. Αρμόδιο όργανο για τη διερεύνηση τυχόν ύπαρξης τυπικού κωλύματος για τον διορισμό είναι ο φορέας σε οργανική θέση του οποίου πραγματοποιείται η κατάταξη του συμβασιούχου. Στα προαναφερθέντα προσόντα διορισμού περιλαμβάνεται καταρχήν και η ελληνική ιθαγένεια ή η ιθαγένεια κράτους-μέλους της ΕΕ. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, διατάξεις ειδικών νόμων που προβλέπουν την πρόσληψη αλλοδαπών δεν θίγονται (άρθρο 4, παράγρ. 3 του Ν. 3528/2007 και άρθρο 12, παράγρ. 3 του Ν. 3584/2007).

Αλλοδαπός ομογενής με αλβανική υπηκοότητα προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη διότι το Δημοτικό Ωδείο Κοζάνης, στο οποίο απασχολούνταν ως καθηγητής μουσικής με διαδοχικές συμβάσεις, αρνήθηκε να τον κατατάξει σε θέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου παρά την έκδοση θετικής απόφασης από το ΑΣΕΠ, διαπιστώνοντας στο πρόσωπό του το κώλυμα της ιθαγένειας. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη –ο οποίος επισήμανε ότι με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ΝΔ 3832/1958, όπως ισχύει, προβλέπεται η δυνατότητα διορισμού σε οργανικές θέσεις του δημόσιου τομέα των ομογενών αλλοδαπών οι οποίοι αφενός στερούνται την ελληνική ιθαγένεια αφετέρου δεν έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους-μέλους της ΕΕ, εφόσον αποδεικνύεται η ιδιότητά τους ως Ελλήνων το γένος και τη συνείδηση– πραγματοποιήθηκε η κατάταξη του ενδιαφερομένου σε θέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (υπόθεση 7721/2007).

Συμβασιούχοι αλλοδαποί αλλοεθνείς, υπήκοοι τρίτων χωρών, εργαζόμενοι ως μουσικοί με διαδοχικές συμβάσεις σε μουσικά σύνολα (των ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΕΡΤ) προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη ζητώντας να διερευνηθεί κατά πόσον είναι νόμιμη η άρνηση των φορέων να τους κατατάξουν σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου επειδή δεν είχαν ελληνική ιθαγένεια ή ιθαγένεια κράτους-μέλους της ΕΕ (Ετήσια έκθεση 2006, σ. 233), παρά την έκδοση θετικής απόφασης του ΑΣΕΠ. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε καταλήξει ότι ήταν σύννομη η άρνηση των αρμόδιων διοικητικών οργάνων, λόγω της ύπαρξης τυ-

πικού κωλύματος διορισμού (εν προκειμένω της ιθαγένειας), ελλείψει ειδικής διάταξης νόμου που να προβλέπει αυτή τη δυνατότητα. Τελικά, η αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών, στην οποία είχε υποβληθεί σχετικό ερώτημα του Υπουργείου Πολιτισμού για τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς, θεώρησε εφικτή την κατάταξη μη κοινοτικών αθλοδωπών σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου με την προϋπόθεση ότι η αρχική πρόσληψη είχε γίνει έπειτα από έγκριση της σχετικής αίτησης του εργοδότη από το Υπουργείο Πολιτισμού, με επίκληση της διάταξης του άρθρου 26, παράγρ. 15 του Ν. 2085/1992, σύμφωνα με την οποία «η πρόσληψη αθλοδωπών μουσικών, ομογενών ή μη, σε ελληνικές ορχήστρες κλασικής μουσικής γίνεται ύστερα από έγκριση της σχετικής αίτησης του εργοδότη από το Υπουργείο Πολιτισμού, χωρίς να απαιτείται η συνδρομή των προϋποθέσεων και η τήρηση των διαδικασιών των άρθρων 13, 17, παράγρ. 4, 21, 22 και 23 του Ν. 1975/1991 (ΦΕΚ 184 Α΄)». Η ίδια θέση εκφράστηκε και από το ΝΣΚ, με τη με αρ. 331/2007 γνωμοδότηση. Κατά την άποψη όμως του Συνηγόρου του Πολίτη, η διάταξη αυτή αποσκοπούσε στην αποδέσμευση των εργοδοτών των συγκεκριμένων επαγγελματιών από τη χρονοβόρα διαδικασία έκδοσης άδειας διαμονής για εργασία, επιτρέποντας την πρόσληψη των επαγγελματιών του συγκεκριμένου κλάδου είτε από ιδιωτικούς είτε από δημόσιους φορείς μέσω μιας πιο ευέλικτης διαδικασίας, και δεν μπορούσε να εκληφθεί ως ειδική διάταξη νόμου που προβλέπει ρητά τη δυνατότητα κατάταξης αθλοδωπών αλλοεθνών, μη υπηκόων κρατών-μελών της ΕΕ, σε οργανικές θέσεις του δημόσιου τομέα. Πάντως, ορισμένοι εκ των ενδιαφερομένων επανήλθαν στην Αρχή με νέα αναφορά (υπόθεση 6755/2007) λόγω εξελίξεων στην υπόθεσή τους (βλ. παρακάτω, ενότητα 2.2.2.2).

2.2.2 ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Η υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται με το διατακτικό δικαστικών αποφάσεων απορρέει ευθέως από το Σύνταγμα (άρθρο 95, παράγρ. 5), και τυχόν παράβαση αυτής δημιουργεί ευθύνες για κάθε υπαίτιο όργανο. Εξάλλου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγρ. 1 του Ν. 3068/2002, το δημόσιο, οι ΟΤΑ και τα άλλα ΝΠΔΔ δεσμεύονται να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκτέλεση των αποφάσεων των διοικητικών, των πολιτικών, των ποινικών και των ειδικών δικαστηρίων.

Στον Συνήγορο του Πολίτη τέθηκε το ζήτημα της άρνησης φορέων να συμμορφωθούν με τις αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων βάσει των οποίων έχει κριθεί, για μεγάλη μερίδα συμβασιούχων, ότι διαδοχικά συναφθείσες συμβάσεις ορισμένου χρόνου συνιστούν στην ουσία ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου. Συγκεκριμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε περιπτώσεις κατά τις οποίες: α) οι αρμόδιοι φορείς (ως επί το πλείστον ΟΤΑ Α΄ βαθμού), συμμορφούμενοι με τελεσίδικες αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων, κατέτασαν τους εργαζομένους σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, ωστόσο τα εντάλματα πληρωμής τους δεν εγκρίνονταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ), στο πλαίσιο του ασκούμενου εκ μέρους του ελέγχου, β) οι αρμόδιοι φορείς (ως επί το πλείστον ΟΤΑ Α΄ βαθμού), λόγω της πρακτικής του ΕΣ να μην προβαίνει σε θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής συμβασιούχων οι οποίοι είχαν καταταγεί σε θέσεις αορίστου χρόνου με βάση απόφαση πολιτικού δικαστηρίου, δίσταζαν να συμμορφωθούν με το διατακτικό των σχετικών δικαστικών αποφάσεων, εν όψει του επικείμενου κατασταλτικού ελέγχου του ΕΣ, και γ) οι αρμόδιοι φορείς επιδεικνύουν εν γένει απροθυμία συμμόρφωσης με το διατακτικό των δικαστικών αποφάσεων, διαπιστώνοντας στο πρόσωπο των συμβασιούχων την ύπαρξη τυπικών κωλυμάτων διορισμού.

2.2.2.1 Το πρόβλημα των παράλληλων διαδικασιών

Μετά την έναρξη ισχύος των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004, στον βαθμό που με αυτές θεσπίστηκε ειδική διοικητική διαδικασία κρίσης για το αν συντρέχουν στο πρόσωπο των συμβασιούχων οι προϋποθέσεις μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, τέθηκε υπό αμφισβήτηση η αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων να αποφαινούνται για τον χαρακτηρισμό συμβάσεων ως αορίστου χρόνου. Την παραπάνω άποψη υποστήριξε το ΕΣ στις με αρ. 8/14.3.2006 και 18/20.6.2006 συνεδριάσεις του Τμήματος Ι, αρνούμενο να θεωρήσει χρηματικά εντάλματα πληρωμής που αφορούσαν σε καταβολή αποδοχών συμβασιούχων οι οποίοι είχαν καταταγεί σε οργανικές θέσεις σε ΟΤΑ Α΄ βαθμού δυνάμει τελεσίδικων αποφάσεων πολιτικών δικαστηρίων. Το ΕΣ έχει αποφανθεί ότι, μετά την ολοκλήρωση των κρίσεων των αρμόδιων υπηρεσιακών συμβουλίων και στη συνέχεια του ΑΣΕΠ, του οποίου οι σχετικές πράξεις είναι εκτελεστές, ανακύπτει αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων σε περίπτωση αμφισβήτησης της νομιμότητας των κρίσεων εκ μέρους των εμπλεκόμενων μερών. Ωστόσο, τα διοικητικά δικαστήρια, στα οποία προσέφυγαν συμβασιούχοι κριθέντες αρνητικά από το ΑΣΕΠ ως μη πληρούντες τις προϋποθέσεις του προεδρικού διατάγματος για μετατροπή των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου, επικαλούνταν αρχικά αναρμοδιότητα επί των συγκεκριμένων διαφορών, θεωρώντας τις ιδιωτικής και όχι διοικητικής φύσης, λόγω του χαρακτήρα των συμβάσεων ως ιδιωτικού δικαίου (βλ. σχετικά και Ετήσια έκθεση 2005 του ΑΣΕΠ, σ. 59 κ.ε., «Προβλήματα από τα προεδρικά διατάγματα 164/2004 και 180/2004»).

Πάντως, σύμφωνα με τα πρακτικά της με αρ. 302 πράξης του Τμήματος Ι (με αρ. 34/12.12.2006 συνεδρίαση), το ΕΣ έκρινε ότι, για τον καθορισμό της δικαιοδοσίας πολιτικού δικαστηρίου επί των περιπτώσεων που προαναφέρθηκαν, κρίσιμος είναι ο χρόνος κατάθεσης του δικογράφου της αγωγής. Ως εκ τούτου, θεώρησε ισχυρές τις σχετικές αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων εφόσον η αγωγή κατατέθηκε σε χρόνο προγενέστερο της έναρξης ισχύος του ΠΔ 164/2004, στον βαθμό που κατά το διάστημα εκείνο τα πολιτικά δικαστήρια είχαν τη δικαιοδοσία να κρίνουν ως προς τον χαρακτηρισμό της σχέσης εργασίας που συνέδεε εργοδότη και εργαζόμενο, δικαιοδοσία την οποία στερήθηκαν μετά τη θέσπιση ειδικής διοικητικής διαδικασίας από τις διατάξεις του προεδρικού διατάγματος. Σε συνέχεια των παραπάνω αποφάσεων του ΕΣ, η Διεύθυνση Προσωπικού ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ εξέδωσε σχετική εγκύκλιο (20754/12.4.2007), σύμφωνα με την οποία τελεσίδικες αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων που χαρακτηρίζουν τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου ως συμβάσεις αορίστου χρόνου πρέπει να εκτελούνται από τους αρμόδιους φορείς εφόσον οι σχετικές αγωγές έχουν ασκηθεί πριν από την έναρξη ισχύος του ΠΔ 164/2004.

Αν λάβει κανείς υπόψη όσα προαναφέρθηκαν, η κατάσταση περιπλέκεται από το γεγονός ότι τυχόν συμμόρφωση της διοίκησης με απόφαση πολιτικού δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίζονται συμβάσεις ορισμένου χρόνου ως αορίστου δεν συνεπάγεται αυτομάτως θετική εξέλιξη για τον διοικούμενο. Είναι δυνατόν να υπάρξουν στην πράξη άλλα εμπόδια, όπως π.χ. άρνηση του ΕΣ να θεωρήσει τα σχετικά εντάλματα πληρωμής. Δυστυχώς, η έλλειψη ενιαίας αντιμετώπισης του θέματος από τα διοικητικά και τα δικαστικά όργανα ως προς τη δυνατότητα μετατροπής συμβάσεων σε αορίστου χρόνου διά της διοικητικής ή της δικαστικής οδού θέτει σε κίνδυνο θεμελιώδη δικαιώματα αυτής της κατηγορίας των συμβασιούχων. Ως συνέπεια των παραπάνω, λαμβάνουν χώρα δύο ξεχωριστές και παράλληλες διαδικασίες: τόσο η προβλεπόμενη στο ΠΔ 164/2004 ειδική διοικητική διαδικασία για τη μετατροπή συμβάσεων σε αορίστου χρόνου μέσω του ΑΣΕΠ, όσο και η δικαστική οδός για

την αναγνώριση του χαρακτήρα συμβάσεων έργου ή ορισμένου χρόνου ως αορίστου χρόνου, χωρίς όμως να μπορούν να παρασχεθούν επαρκείς εγγυήσεις ως προς τη διασφάλιση της εφαρμογής των αποτελεσμάτων τους. Στην πρώτη περίπτωση, οι αποφάσεις του ΑΣΕΠ συχνά τίθενται υπό αμφισβήτηση από τους εμπλεκόμενους φορείς, οι οποίοι ζητούν επανάληψη της κρίσης (βλ. παραπάνω, ενότητα 2.2.1.1). Στη δεύτερη περίπτωση, τελεσίδικες αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων εφαρμόζονται από τη διοίκηση επιλεκτικά, ανάλογα με τον χρόνο κατάθεσης της σχετικής αγωγής, με συνέπεια να ακυρώνεται στην πράξη το συνταγματικώς κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα στη δικαστική προστασία.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το σχέδιο του προεδρικού διατάγματος που είχε εισαχθεί για επεξεργασία στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας περιείχε διάταξη (άρθρο 9, παράγρ. 3 του σχεδίου) με την οποία προβλεπόταν το ένδικο μέσο της προσφυγής ουσίας κατά των απορριπτικών αποφάσεων του ΑΣΕΠ επί των αιτημάτων υπαγωγής των συμβασιούχων στις κρίσιμες διατάξεις, καθώς και τα κατά τόπους αρμόδια δικαστήρια για την εκδίκαση των αιτημάτων αυτών. Ωστόσο, η συγκεκριμένη διάταξη διεγράφη στο σύνολό της, καθώς, σύμφωνα με το 162/2004 σχετικό πρακτικό επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, θεωρήθηκε εκτός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, η οποία δεν παρέχει την εξουσία θέσπισης ειδικών δικονομικών διατάξεων.

Πάντως, στις περιπτώσεις που τέθηκαν υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη, ορισμένοι από τους προσφεύγοντες είχαν προηγουμένως καταφύγει στη διοικητική οδό αναγνώρισης των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου, μέσω ΑΣΕΠ, αλλά και στη δικαστική οδό, καταθέτοντας σχετικές αγωγές σε πολιτικά δικαστήρια. Όταν εκδόθηκαν υπέρ τους αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων, η κατάταξή τους σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου πραγματοποιήθηκε μόνον στις περιπτώσεις που οι αγωγές είχαν κατατεθεί πριν από την έναρξη ισχύος του διατάγματος. Για τους συμβασιούχους που είχαν καταθέσει αγωγές μετά την έναρξη ισχύος του διατάγματος και παράλληλα συμμετείχαν στη διοικητική διαδικασία για την αναγνώριση των συμβάσεών τους ως αορίστου χρόνου, η διαδικασία σύστασης των οργανικών θέσεων και κατάταξής τους σε αυτές ξεκίνησε μετά την έκδοση σχετικής θετικής κρίσης από το ΑΣΕΠ. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα των προαναφερθέντων και της έλλειψης μέριμνας για τέτοιου είδους παράλληλες διαδικασίες, πολλοί συμβασιούχοι οι οποίοι είχαν προσφύγει σε πολιτικά δικαστήρια χωρίς να έχουν συμμετάσχει στην προβλεπόμενη στις διατάξεις του ΠΔ 164/2004 διοικητική διαδικασία και πέτυχαν την έκδοση θετικών δικαστικών αποφάσεων, παραμένουν μετέωροι χωρίς δική τους υπαιτιότητα, καθώς οι σχετικές αγωγές είχαν κατατεθεί μετά την έναρξη ισχύος του διατάγματος και για τον λόγο αυτόν δεν έτυχαν εφαρμογής από τη διοίκηση (υποθέσεις 10848/2006, 2473/2007, 3084/2007, 3086/2007, 3087/2007, 3090/2007, 3093/2007, 3095/2007, 6755/2007, 9997/2007, 12494/2007).

2.2.2.2 Κατάταξη αλλοδαπών αλλοεθνών, μη υπηκόων κρατών-μελών της ΕΕ, σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου με βάση δικαστική απόφαση

Μουσικοί αλλοδαποί αλλοεθνείς, μη υπήκοοι κρατών-μελών της ΕΕ, οι οποίοι είχαν απασχοληθεί επί σειρά ετών στα Μουσικά Σύνολα του Δήμου Αθηναίων και στον Πολιτισμικό Οργανισμό Δήμου Αθηναίων (ΠΟΔΑ), είχαν προσφύγει στα αρμόδια πολιτικά δικαστήρια πριν από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του ΠΔ 164/2004, προκειμένου οι ορισμένου χρόνου συμβάσεις τους να κριθούν συμβάσεις αορίστου χρόνου. Εκδόθηκαν για την περίπτωση τους τελεσίδικες θετικές αποφάσεις, με τις οποίες κρίθηκε ότι οι συμβάσεις τους έχουν χαρακτήρα ενιαίας σύμβασης αορίστου χρόνου (ενδεικτικά, η με αρ. 6218/2006 απόφαση

του Εφετείου Αθηνών]. Με τις αποφάσεις αυτές το δικαστήριο προέβη σε παρεμπόδιση κρίση ότι οι εν λόγω αλλοδαποί, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, μπορούν να απασχοληθούν στις προαναφερθείσες οργανικές θέσεις του δημόσιου τομέα (δηλαδή σε μουσικά σύνολα), επειδή οι θέσεις αυτές δεν συνδέονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας, κατ' αναλογία προς τα ισχύοντα για τους πολίτες της ΕΕ (ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ήδη διατυπώσει αντίθετη άποψη επί του θέματος, βλ. παραπάνω, ενότητα 2.2.1.3). Ωστόσο, οι οικείοι φορείς επιδεικνύουν απροθυμία συμμόρφωσης με το διατακτικό των δικαστικών αποφάσεων, με την αιτιολογία ότι η ιθαγένεια των ενδιαφερομένων συνιστά τυπικό κώλυμα διορισμού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται με το διατακτικό τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων. Ζήτησε δε από τον ΠΟΔΑ (στον οποίο η σχετική δικαστική απόφαση είχε ήδη κοινοποιηθεί από τον Δεκέμβριο του 2006) να προβεί στις δέουσες ενέργειες για την εφαρμογή της με αρ. 6218/2006 απόφασης του Εφετείου Αθηνών, με την οποία επικυρώθηκε η με αρ. 2063/2004 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί με το διατακτικό τελεσίδικης και ευθέως εκτελεστής απόφασης, ανεξάρτητα από το αν τυχόν διαφωνεί ως προς τη νομική ορθότητα της απόφασης, θέμα το οποίο, σημειωτέον, έχει ήδη αχθεί προς εξέταση από τον Άρειο Πάγο. Μάλιστα, ο ΠΟΔΑ είχε καταθέσει αίτηση αναστολής της εκτέλεσης της με αρ. 6218/2006 απόφασης του Εφετείου Αθηνών, η οποία όμως απορρίφθηκε με τη με αρ. 176/2007 απόφαση του Αρείου Πάγου. Ο ΠΟΔΑ ενημέρωσε εγγράφως τον Συνήγορο του Πολίτη ότι η κατάταξη της ενδιαφερομένης σε οργανική θέση αορίστου χρόνου, με βάση την παραπάνω δικαστική απόφαση, δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί, ελλείψει ειδικής κανονιστικής πράξης ή νομοθετικής ρύθμισης που να προβλέπει τη σχετική δυνατότητα για αλλοδαπούς αλλοεθνείς, μη υπηκόους της ΕΕ. Ο Συνήγορος του Πολίτη αντιλαμβάνεται το επιχείρημα, θεωρεί όμως ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση συμμόρφωσης με το διατακτικό τελεσίδικης δικαστικής απόφασης. Εν όψει πάντως της επικείμενης κρίσης του Αρείου Πάγου για τη νομική ορθότητα της απόφασης, ο Συνήγορος του Πολίτη ήταν υποχρεωμένος να διακόψει τη διαμεσολάβησή του (υπόθεση 6755/2007).

Σήμερα, μετά την πάροδο χρονικού διαστήματος άνω των τριών ετών από την έναρξη ισχύος του ΠΔ 164/2004, πολλοί συμβασιούχοι για τους οποίους έχουν εκδοθεί θετικές αποφάσεις από το ΑΣΕΠ εξακολουθούν να βρίσκονται σε εκκρεμότητα, καθώς δεν έχει ακόμη πραγματοποιηθεί η κατάταξή τους σε οργανικές θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στους οικείους φορείς. Κύριος στόχος του διατάγματος παραμένει η αποτροπή της καταχρηστικής σύναψης διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου μεταξύ αφενός των ίδιων φορέων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και αφετέρου των ίδιων φυσικών προσώπων. Παράλληλα, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, προστέθηκε στο άρθρο 103 του Συντάγματος η παράγρ. 8, με την οποία απαγορεύτηκε η από τον νόμο μετατροπή σε συμβάσεις αορίστου χρόνου των συμβάσεων έργου και ορισμένου χρόνου προσωπικού που είχε προσληφθεί για την κάλυψη πρόσκαιρων, απρόβλεπτων ή επείγουσών αναγκών. Ήδη, με τη με αρ. 20/2007 απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, κρίθηκε κατά πλειοψηφία ότι κατά την κρίση σχετικά με τον χαρακτηρισμό διαδοχικών συμβάσεων ως μίας, ενιαίας σύμβασης αορίστου χρόνου, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις των παραγρ. 2, 7 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Σε συνέχεια μάλιστα της συγκεκριμένης απόφασης της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών νέα εγκύκλιος (ΔΙΠΙΔΔ/Β18/Γ6/30276/9.11.2007), σύμφωνα με την οποία εφαρμοστέες είναι οι δικαστικές αποφάσεις που ανα-

γνωρίζουν συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου ως αορίστου χρόνου μόνον εφόσον έχουν καταστεί αμετάκλητες πριν από τη δημοσίευση της προαναφερθείσας δικαστικής απόφασης (δηλαδή πριν από τις 11.6.2007) και αφορούν σε αγωγές που είχαν ασκηθεί πριν από τη δημοσίευση του ΠΔ 164/2004.

Η ανασκόπηση των ζητημάτων που τέθηκαν κατά τη διαδικασία μετατροπής των συμβάσεων σε αορίστου χρόνου οδηγεί και σε ορισμένες ευρύτερες διαπιστώσεις για τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Η αποσπασματικότητα των ρυθμίσεων και της αντιμετώπισης χρόνιων προβλημάτων όπως των συμβασιούχων όχι μόνον οδηγεί σε παλινωδίες αλλά και προκαλεί εκ του μη όντος προβλήματα οριοθέτησης αρμοδιοτήτων, για τα οποία δεν ελήφθη εξαρχής μέριμνα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, πλήττεται η λειτουργία και εν τέλει υπονομεύεται η αξιοπιστία κρίσιμων θεσμών του πολιτικού-διοικητικού συστήματος (εν προκειμένω οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές) αλλά και της δικαιοσύνης (αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων). Φυσική συνέπεια αυτών των παθογενειών, που κατά τον Συνήγορο του Πολίτη θα μπορούσαν να είχαν προβληφθεί, είναι να πλήττονται δικαιώματα πολιτών, με κορυφαίο εκείνο της δικαστικής προστασίας.

2.3 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Ο αριθμός των αναφορών που υποβάλλονται στον Συνήγορο του Πολίτη για θέματα εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας είναι σχετικά περιορισμένος. Ωστόσο, κατά τη διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων έχουν ανακύψει σημαντικά ζητήματα που άπτονται της ποιότητας της οικείας νομοθεσίας, καθώς και των υπηρεσιών που παρέχουν οι αρμόδιες διοικητικές αρχές στους πολίτες.

Από την έρευνα που διεξήγαγε για τις υποθέσεις αυτές, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε την ύπαρξη τριών βασικών ομάδων προβλημάτων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν εν πρώτοις οι υποθέσεις εκείνες στις οποίες απαιτείται η συνδρομή τρίτων, εκτός των κατά περίπτωση αρμόδιων τελωνείων, εμπλεκόμενων υπουργείων και υπηρεσιών. Όπως έχει διαπιστώσει ο Συνήγορος του Πολίτη, η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων συχνά καταλήγει σε διαφορετικές ερμηνείες των σχετικών νομοθετικών διατάξεων και σε αποκλίνουσες πρακτικές κατά την εφαρμογή τους, με συνέπεια την οικονομική και προσωπική ταλαιπωρία των ενδιαφερόμενων πολιτών (επιβολή προστίμων και άλλα δυσμενή μέτρα εις βάρος τους). Ένα δεύτερο πρόβλημα ανακύπτει λόγω της έλλειψης ενιαίου τρόπου αντιμετώπισης της διαδικασίας εκτελωνισμού από τα επί μέρους τελωνεία. Πρόκειται για αντιφατικές πρακτικές που εκδηλώνονται στους κόλπους της ίδιας της υπηρεσίας, αντικατοπτρίζοντας έλλειψη ενιαίας πολιτικής ως προς τη συγκεκριμένη διαδικασία. Τέλος, τίθεται το ζήτημα του πρόσφορου ή μη χαρακτήρα των προβλεπόμενων κυρώσεων για τελωνειακές παραβάσεις, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση των τελών ταξινόμησης οχημάτων, κατά την οποία φαίνεται να προσβάλλεται η αρχή της αναλογικότητας.

2.3.1 ΑΣΑΦΕΙΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΦΑΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΑΠΟ ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

Η ερμηνεία των τελωνειακών διατάξεων από τη διοίκηση γίνεται συχνά με βάση εγκύκλιες οδηγίες, οι οποίες όμως δεν αποτελούν πηγή δικαίου και επομένως δεν είναι δεσμευτικές για τους πολίτες. Όταν μάλιστα το νομικό πλαίσιο εμφανίζει ασάφειες, η ερμηνεία από συναρμόδια υπουργεία καθίσταται παρακινδυνευμένη. Τέτοια θεωρείται η περί-

πτωση της αντιφατικής ερμηνείας των ρυθμίσεων του άρθρου 21 του Ν. 3193/2003, που αφορά στη δυνατότητα χρήσης στη γεωργία του πετρελαίου θέρμανσης, που είναι φθνότερο σε σχέση με το πετρέλαιο κίνησης. Προβλήματα ανέκυψαν όταν κάτοχοι «αγροτικού μηχανήματος πολλαπλής χρήσης» (ΑΜΠΧ), τύπου τζιπ, του οποίου η άδεια έχει εκδοθεί από τη Διεύθυνση Εγγείων Βελτιώσεων της οικείας νομαρχίας, αντιμετώπισαν την επιβολή προστίμου για παράβαση του Τελωνειακού Κώδικα, λόγω της χρήσης πετρελαίου θέρμανσης σε αυτά. Σημειώνεται ότι άδειες τέτοιου τύπου εκδίδονταν έως το 1992 (υποθέσεις 13644/2005, 19236/2005, 593/2006).

Συγκεκριμένα, σε ελέγχους οχημάτων που διενεργήθηκαν από το πρώην ΣΔΟΕ (πλέον Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων) διαπιστώθηκε η χρήση πετρελαίου θέρμανσης αντί πετρελαίου κίνησης. Η πράξη θεωρήθηκε παράβαση του άρθρου 35 του Ν. 2093/1992 και του άρθρου 155 του Ν. 2960/2001, ήτοι «λαθρεμπορία». Οι πολίτες αμφισβήτησαν τη νομιμότητα επιβολής εις βάρος τους προστίμου για λαθρεμπορία, υποστηρίζοντας ότι τα οχήματά τους, με βάση την άδεια κυκλοφορίας, δεν αποτελούν επιβατικά αυτοκίνητα αλλά ΑΜΠΧ, και συνεπώς δικαιούνται να χρησιμοποιούν και πετρέλαιο θέρμανσης.

Στη διάταξη της παραγρ. 2α του άρθρου 21 του Ν. 3193/2003 (που τροποποιεί το άρθρο 78 του Ν. 2960/2001 περί ρυθμίσεων στη φορολογία πετρελαιοειδών προϊόντων) ορίζεται ότι πετρέλαιο εσωτερικής καύσης (diesel), του Κωδικού ΣΟ ΕΧ 27.10.00.67, χρησιμοποιείται αποκλειστικά στη γεωργία, τις καλλιέργειες οπωροκηπευτικών, τις ιχθυοκαλλιέργειες και τη δασοκομία. Στη με αρ. Φ.1043/646/15.10.2003 ερμηνευτική εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών – Διεύθυνση Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης αναφέρεται ότι με την τροποποίηση της διάταξης χορηγήθηκε από τις 16.10.2003 πετρέλαιο θέρμανσης εσωτερικής καύσης στους αγρότες, με συντελεστή ΕΦΚ 21 ευρώ το χιλιόλιτρο, για αποκλειστική χρήση στη γεωργία, τις καλλιέργειες οπωροκηπευτικών, τις ιχθυοκαλλιέργειες και τη δασοκομία. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι το εν λόγω πετρέλαιο, ως πετρέλαιο παραγωγής, χρησιμοποιείται από γεωργικούς ελκυστήρες, θεριζοαλωνιστικές μηχανές, τευτλοεξαγωγείς, βαμβακοσυλλεκτικές μηχανές, άλλες γεωργικές μηχανές, καθώς και στις υπό κάλυψη καλλιέργειες (θερμοκήπια), σε ξηραντήρια γεωργικών προϊόντων πρωτογενούς παραγωγής, σε ανεμομείκτες, σε αντλητικά συγκροτήματα και για άλλες παρόμοιες χρήσεις. Επιπλέον, αποσαφηνίζεται ότι δεν επιτρέπεται η χρήση του πετρελαίου αυτού για την κίνηση των αυτοκινήτων (φορτηγών ή επιβατικών) των αγροτών, όπως αυτό προκύπτει από τα προαναφερθέντα αλλά και όπως προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο. Περαιτέρω, στη με αρ. Σ.3175/211/10.12.2004 διαταγή της Διεύθυνσης Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, δεν γίνεται αναφορά σε δυνατότητα χρήσης πετρελαίου θέρμανσης σε γεωργικά μηχανήματα στα οποία έχουν χορηγηθεί άδειες κυκλοφορίας αγροτικών μηχανημάτων από τις Διευθύνσεις Εγγείων Βελτιώσεων. Στην ίδια διαταγή υποστηρίζεται ότι η δυνατότητα χρήσης του πετρελαίου θέρμανσης δεν εξαρτάται από το είδος της άδειας κυκλοφορίας που έχει εκδοθεί για το συγκεκριμένο γεωργικό μηχανήμα, αλλά καθορίζεται από τη φύση του ως μηχανήματος πρωτογενούς παραγωγής που είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το αντικείμενο της γεωργικής εκμετάλλευσης, σύμφωνα με τον Ν. 3193/2003.

Σύμφωνα όμως με τη με αρ. 112740/8.2.1988 απόφαση του Υφυπουργού Γεωργίας, αγροτικά μηχανήματα πολλαπλής χρήσης χαρακτηρίζονται τα αυτοπροωθούμενα μηχανήματα που χρησιμοποιούνται για την εκτέλεση εν γένει γεωργικών εργασιών, τη μεταφορά ή τη ρυμούλκηση γεωργικών μηχανημάτων και εργαλείων, καθώς και τη μεταφορά προσώπων, πραγμάτων και ζώων (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Ν. 760/78 και την απόφαση με αρ. 145827/29.85) και γενικώς για την εξυπηρέτηση των αγροτών. Επομέ-

ως προκύπτει σύνδεση των παραπάνω μηχανημάτων με την πρωτογενή παραγωγή. Ωστόσο, η Διεύθυνση Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης επισήμανε στο με αρ. πρωτ. Σ.2854/228/ 21.11.2005 έγγραφό της προς τον Συνήγορο του Πολίτη ότι οι διατάξεις που αφορούν στη φορολογική μεταχείριση των καυσίμων ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και αποσκοπούν, με τον καθορισμό των επιτρεπόμενων χρήσεων, στη διασφάλιση της νόμιμης χρήσης αποκλειστικά από τους δικαιούχους.

Από τη μελέτη νομοθεσίας, διαταγών και εγκυκλίων διαπιστώθηκε ότι το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών δεν επιτρέπει τη χρήση πετρελαίου θέρμανσης σε γεωργικά οχήματα πέραν αυτών που είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τη γεωργική παραγωγή, όμως το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων έχει χαρακτηρίσει αγροτικά μηχανήματα πολλαπλής χρήσης εκείνα που χρησιμοποιούνται για την εκτέλεση γεωργικών εν γένει εργασιών, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σύγχυσης στους ενδιαφερομένους. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατήρησε ότι από τις διατάξεις του νόμου περί φορολογίας πετρελαιοειδών προϊόντων αλλή και από τις διευκρινιστικές εγκυκλίους του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών δεν προκύπτει σαφής διαχωρισμός μεταξύ των ΑΜΠΧ και των άλλων αγροτικών οχημάτων ως προς τη φύση του μηχανήματος αγροτικής παραγωγής και τη συνακόλουθη δυνατότητα χρήσης πετρελαίου θέρμανσης. Εξάλλου τα οχήματα των αγροτών οι οποίοι προσέφυγαν στον Συνήγορο, μοιλονότι ήταν εφοδιασμένα με άδεια κυκλοφορίας αγροτικού μηχανήματος, θεωρήθηκαν από το πρώην ΣΔΟΕ επιβατικά οχήματα, με συνέπεια την επιβολή εις βάρος των κατόχων τους προστίμου για παράβαση του Τελωνειακού Κώδικα. Οι παραπάνω ασάφειες και οι αντιφατικές ερμηνείες που απορρέουν από τις εγκυκλίους των δύο υπουργείων είχαν ως συνέπεια την επιβολή πολλών προστίμων στον αγροτικό κόσμο για νοθεία καυσίμου, δηλαδή για λαθρεμπορία.

Προκειμένου να εκλείψουν οι ασάφειες ως προς τη δυνατότητα χρήσης του πετρελαίου θέρμανσης από γεωργικά οχήματα, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τη Διεύθυνση Ειδικών Φόρων και Κατανάλωσης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών να διευκρινιστεί νομοθετικά το είδος καυσίμου που επιτρέπεται να χρησιμοποιούν τα αγροτικά μηχανήματα πολλαπλής χρήσης ή να προσδιοριστούν ρητά οι τύποι των οχημάτων που επιτρέπεται να χρησιμοποιούν πετρέλαιο θέρμανσης. Επιπλέον, ζήτησε να αποσταλούν οδηγίες στις αρμόδιες υπηρεσίες, με απώτερο στόχο τον μεταξύ τους συντονισμό σχετικά με το θέμα και την έγκυρη πληροφόρηση των ιδιοκτητών ΑΜΠΧ.

Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ανταποκρίθηκε κατά την αναμόρφωση του Τελωνειακού Κώδικα με τον Ν. 3583/2007, ο οποίος επιφέρει τροποποιήσεις και συμπληρώσεις στον Τελωνειακό Κώδικα (Ν. 2960/2001). Συγκεκριμένα, προβλέπεται η παραχώρηση της δυνατότητας χρήσης πετρελαίου θέρμανσης και στα αυτοκίνητα που είχαν χαρακτηριστεί έως το 1992 και κυκλοφορούν έως σήμερα ως ΑΜΠΧ. Για τα συγκεκριμένα οχήματα αίρονται οι ποινικές κυρώσεις και τα πρόστιμα για πράξεις παράνομης χρήσης πετρελαίου θέρμανσης οι οποίες διαπράχθηκαν μετά τις 16.10.2003 –ημερομηνία κατά την οποία επιτράπηκε η χρήση πετρελαίου θέρμανσης από τους αγρότες– εάν καταβληθεί η διαφορά του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης πετρελαίου κίνησης και θέρμανσης. Αίρονται δηλαδή κυρώσεις και πρόστιμα, και προβλέπεται μόνον η καταβολή της φορολογικής επιβάρυνσης που βεβαιώθηκε κατά τον χρόνο διαπίστωσης της πράξης. Στο ίδιο πλαίσιο, αίρονται οι κυρώσεις και τα πρόστιμα για παράνομη χρήση πετρελαίου θέρμανσης από αγρότες όσον αφορά στις παραβάσεις που έχουν διαπραχθεί πριν από τις 16.10.2003, εάν καταβληθεί η διαφορά του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης του πετρελαίου κίνησης και θέρμανσης.

Με την τροποποίηση του Τελωνειακού Κώδικα δίνεται η δυνατότητα χρήσης πετρελαίου εσωτερικής καύσης στη γεωργία μόνον από τα τελωνισθέντα έως και τις 31.12.1992 ΑΜΠΧ τα οποία απαλλάσσονταν από τον Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης-τέλος ταξινόμησης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 363/1976 και του άρθρου 3 του Ν. 1906/1990, προκειμένου να εξομοιωθούν τα παραπάνω οχήματα με τα υπόλοιπα γεωργικά μηχανήματα. Η ρύθμιση αυτή –με δεδομένο ότι από τις 16.10.2003 χορηγείται πλέον νόμιμα πετρέλαιο θέρμανσης για αποκλειστική χρήση στη γεωργία, τις καλλιέργειες οπωροκηπευτικών, τις ιχθυοκαλλιέργειες και τη δασοκομία– αποσκοπεί στην ίση μεταχείριση, ως προς τη χρήση του πετρελαίου, των συγκεκριμένων οχημάτων με τα άλλα γεωργικά μηχανήματα. Επισημαίνεται ότι τα οχήματα αυτά, τα οποία εκτελωνίστηκαν έως τις 31.12.1992, έτυχαν ειδικής φορολογικής μεταχείρισης ως προς το τέλος ταξινόμησης, και με τη λήξη ισχύος των μεταβατικών διατάξεων του Ν. 2093/1992 καταργήθηκε η ιδιαίτερη φορολογική μεταχείριση των οχημάτων αυτών έναντι των άλλων αυτοκινήτων (φορτηγών και επιβατικών). Επιπλέον, καθώς τα οχήματα είναι χαρακτηρισμένα ΑΜΠΧ και εφοδιασμένα με σχετικές άδειες του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, υπόκεινται σε περιορισμούς στην κατοχή και την κυκλοφορία τους, ώστε να διασφαλίζεται η χρήση τους αποκλειστικά στη γεωργία.

Η ρύθμιση αποσκοπεί επιπλέον στην απεμπλοκή τόσο της διοίκησης όσο και των δικαστηρίων από την εκδίκαση μεγάλου αριθμού μικροπαραβάσεων των αγροτών, οι οποίες επισύρουν δυσανάλογα επαχθείς κυρώσεις για τους ίδιους, χωρίς σημαντικό όφελος για το δημόσιο. Τέλος, η ίδια ρύθμιση προσδιορίζει με ακρίβεια τόσο τους δικαιούχους όσο και τις κυρώσεις και τα πρόστιμα που επισύρει η μη συμμόρφωση με αυτή.

2.3.2 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ ΙΧ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΜΕΤΟΙΚΕΣΙΑΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι, ως προς τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία εισαγωγής στη χώρα προσωπικών ειδών λόγω μετοικεσίας (και ειδικότερα αυτοκινήτων ΙΧ), συχνά δεν παρέχεται ορθή ενημέρωση στους ενδιαφερομένους. Μια από τις αιτίες φαίνεται να είναι ο ιδιαίτερα πολύπλοκος χαρακτήρας της οικείας νομοθεσίας και η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στη διοίκηση από τις σχετικές κανονιστικές διατάξεις. Αναφέρονται ενδεικτικά δύο περιπτώσεις πολιτών που ζήτησαν την παρέμβαση της Αρχής: Το αξιοσημείωτο στις περιπτώσεις αυτές είναι ότι, χωρίς να προκύπτει κάποια συγκεκριμένη παρανομία της διοίκησης, οι πολίτες δικαίως διαμαρτύρονται, διότι παραμένουν χωρίς καθοδήγηση σε μια φάση της ζωής τους (μετοικεσία από το εξωτερικό), η οποία εκ των πραγμάτων συνεπάγεται σημαντικές αλλιά και σύνθετου χαρακτήρα συναλλαγές με την ελληνική δημόσια διοίκηση.

1. Πολίτης διαμαρτυρήθηκε για την ελλιπή ενημέρωση που έλαβε από το Ελληνικό Προξενείο του Σαν Φρανσίσκο στις ΗΠΑ ως προς τη διαδικασία μετοικεσίας και τα δικαιώματα που απορρέουν λόγω αυτής· διαμαρτυρήθηκε επίσης και για τη συμπεριφορά που αντιμετώπισε στη συνέχεια από το αρμόδιο τελωνείο κατά την προσπάθειά της να ταξινομήσει το ΙΧ αυτοκίνητό της. Αποτέλεσμα αυτών ήταν να μην έχει αντιληφθεί η ενδιαφερόμενη επαρκώς βασικά στοιχεία της διαδικασίας μετοικεσίας και εκτελωνισμού, όπως για παράδειγμα την υποχρέωσή της να ολοκληρώσει τον εκτελωνισμό και την ταξινόμηση του ΙΧ αυτοκινήτου της μέσα στην προθεσμία της ετήσιας διάρκειας του πιστοποιητικού μετοικεσίας, άλλως θα ακινητοποιούνταν το όχημα. Επίσης, η ενδιαφερόμενη αγνοούσε στοιχεία για το ύψος των δασμών και των φόρων που θα ήταν υποχρεωμένη να πληρώσει. Έτσι, δεν ήταν σε θέση να εκτιμήσει εάν η μεταφορά του αυτοκινήτου ήταν οικονομι-

κά συμφέρουσα, τελικά δε κλήθηκε να καταβάλει ποσόν που υπερέβαινε σημαντικά την πραγματική αξία του αυτοκινήτου. Ανέφερε την έλλειψη έγκυρης καθοδήγησης από τους τελωνειακούς υπαλλήλους και την προτροπή τους να καταφύγει σε ιδιώτη εκτελωνιστή. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η ελλιπής πληροφόρηση και εξυπηρέτηση εκ μέρους τόσο των προξενικών αρχών όσο και του αρμόδιου τελωνείου είχαν ως αποτέλεσμα τη σημαντική οικονομική επιβάρυνση και την ταλαιπωρία της ενδιαφερομένης (υπόθεση 9390/2005).

2. Πολίτης που εργάστηκε στη Γερμανία για 40 χρόνια θέλησε, μετά τη συνταξιοδότησή του, να επιστρέψει στην Ελλάδα για μόνιμη εγκατάσταση. Ζήτησε την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, λόγω της άρνησης του Γενικού Προξενείου της Ελλάδας στην Κολλομία να εκδώσει πιστοποιητικό μεταφοράς συνήθους κατοικίας. Το προξενείο τού υπέδειξε να υποβάλει το αίτημά του στη Διεύθυνση Τελωνειακών Οικονομικών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, προκειμένου να καταστεί δυνατή η παραλαβή του ιδιωτικής χρήσης επιβατηγού αυτοκινήτου (ΙΧΕ) με τις προβλεπόμενες απαλλογές. Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε αρχικά με την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εξωτερικών, η οποία, μετά τη σχετική γνώμη του προξενείου, έκρινε ότι δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις χορήγησης του πιστοποιητικού, επειδή δεν υπήρχαν επαρκή στοιχεία που θα μπορούσαν να αποδείξουν τους προσωπικούς και τους επαγγελματικούς δεσμούς του ενδιαφερομένου με το εξωτερικό, χωρίς όμως να προσδιορίζει επακριβώς τα απαιτούμενα. Στη συνέχεια, κρίθηκε από τη 18η Διεύθυνση του Υπουργείου Οικονομικών ότι δεν είναι δυνατή η έκδοση του πιστοποιητικού μεταφοράς, καθώς δεν αποδεικνυόταν κατά τρόπο αναμφισβήτητο (π.χ. με κίνηση τραπεζικού λογαριασμού) η συνήθης κατοικία στη Γερμανία μετά τη συνταξιοδότηση του ενδιαφερομένου.

Με βάση το ισχύον νομικό καθεστώς (ιδίως τη με αρ. Δ245/11/1988 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών «Δασμοαπαλλαγές εισαγόμενων προσωπικών ειδών ιδιωτών»), προβλέπεται η δυνατότητα της διοίκησης να ζητάει από τον ενδιαφερόμενο οποιοδήποτε στοιχείο κρίνει αναγκαίο για να αποδειχθεί ο μόνιμος δεσμός, προσωπικός και επαγγελματικός, με το εξωτερικό, και να κριθεί με ασφάλεια κατά πόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις. Στην προκειμένη περίπτωση, εφόσον η άρνηση της διοίκησης να ικανοποιήσει το αίτημα του ενδιαφερομένου είχε νόμιμο έρεισμα, δεν υπήρχαν περιθώρια περαιτέρω διαμεσοληθτικής δράσης για τον Συνήγορο του Πολίτη. Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί η ανάγκη απλούστευσης της διαδικασίας μετοικεσίας (υπόθεση 4816/2004).

Πέρα από τα ενδεχόμενα κενά στις ρυθμίσεις για τον εκτελωνισμό, ως ιδιαίτερα κρίσιμο αναδεικνύεται το έλλειμμα ποιότητας και πληρότητας της παρεχόμενης ενημέρωσης από τις συναρμόδιες υπηρεσίες, το οποίο συχνά ακυρώνει την ουσιαστική δυνατότητα των μετοικούντων να ασκήσουν νόμιμα δικαιώματά τους. Κατά κανόνα, δεν παρέχονται σε αυτούς η ανάλογη καθοδήγηση και διευκόλυνση. Εν όψει μιας πιο συστηματικής συνεργασίας των συναρμόδιων υπουργείων, τουλάχιστον ως προς την ακριβή ενημέρωση των πολιτών, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε την πραγματοποίηση σύσκεψης με εκπροσώπους των υπουργείων αυτών. Η πρωτοβουλία έγινε δεκτή και η σύσκεψη έλαβε χώρα, με συντονισμό της Αρχής, τον Ιούνιο του 2006. Στόχος ήταν η αλληλοενημέρωση, η ανταλλαγή απόψεων και η διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της πληροφόρησης και την απλούστευση/υποβοήθηση της διαδικασίας για τους δικαιούχους μετοικούντες. Διαπιστώθηκε η ανάγκη για αναμόρφωση και αμοιβαία διασύνδεση των ιστοσελίδων των εμπλεκόμενων υπουργείων, καθώς και για έκδοση και αποστολή εύληπτων και αναλυτικών εντύπων στους ενδιαφερομένους. Οι εκπρόσωποι των δύο

υπουργείων συμφώνησαν να αναλάβουν τις σχετικές πρωτοβουλίες και δεσμεύτηκαν για την καλύτερη μεταξύ τους επικοινωνία.

2.3.3 ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΚΑΙ ΕΛΛΕΙΨΗ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΩΝ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ

Η τελωνειακή διοίκηση επιδεικνύει ορισμένες φορές δυσκαμψία και αδυναμία να προσαρμοστεί στις σύγχρονες απαιτήσεις. Έτσι, δεν καταφέρνει να επιλύσει λειτουργικά της προβλήματα και υποβάλλει τους πολίτες σε περιττή ταλαιπωρία και έξοδα. Ενδεικτική είναι η υπόθεση που ακολουθεί.

Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή λόγω των προβλημάτων που αντιμετώπισε με το Τελωνείο Πατρών και τη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της ΝΑ Αχαΐας, όταν θέλησε να εισαγάγει και να εκτελωνίσει, λόγω μετοικεσίας, αυτοκίνητο της ιδιοκτησίας του (αυτοκινούμενο τροχόσπιτο μεταποιημένο από ολλανδική εταιρεία). Η αδυναμία να διεκπεραιωθεί η διαδικασία εκτελωνισμού οφείλεται στο γεγονός ότι το όχημα ήταν αρχικά επαγγελματικής χρήσης και στη συνέχεια μεταποιήθηκε σε επιβατικής. Η προηγούμενη χρήση του είχε ως αποτέλεσμα να εντάσσεται το όχημα σε προδιαγραφές ρύπων επαγγελματικού οχήματος και ως εκ τούτου να μην μπορεί να ταξινομηθεί και να εκτελωνιστεί ως επιβατικό. Επιπλέον, η ελληνική νομοθεσία δεν καλύπτει την περίπτωση μεταχειρισμένων πετρελαιοκίνητων οχημάτων, παρά μόνο καινούργιων για τα οποία έχει εκδοθεί σχετική έγκριση για τον τύπο του οχήματος από το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ήλθε επανειλημμένα σε επαφή με όλες τις συναρμόδιες για το θέμα κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών, και Μεταφορών και Επικοινωνιών, αναζητώντας τρόπο για νόμιμο εκτελωνισμό του οχήματος· πρότεινε την ερμηνευτική ενσωμάτωση του τύπου του συγκεκριμένου οχήματος σε κάποια από τις ισχύουσες διατάξεις –δηλαδή την αντιστοίχισή του με κάποια από τις υφιστάμενες κοινοτικές Οδηγίες για τις εκπομπές ρύπων επιβατικών ΙΧ– ώστε να εκτελωνιστεί χωρίς άλλα προβλήματα. Το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών υπέβαλε σε αυτή την κατεύθυνση πρόταση προς το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών για επικαιροποίηση των σχετικών τελωνειακών διατάξεων (Τελωνειακός Κώδικας και έκδοση ΚΥΑ). Όμως ο πολίτης εξακολουθούσε να επιβαρύνεται με τέλη φύλαξης από το Τελωνείο Πατρών για όσο διάστημα ήταν δεσμευμένο το όχημά του.

Έπειτα από εκτεταμένη έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκε ότι το θέμα της κατάταξης οχημάτων αυτού του τύπου είχε επιλυθεί σε άλλη νομαρχία με την αναλογική εφαρμογή των διατάξεων που ισχύουν για άλλη κατηγορία οχήματος. Με βάση αυτή την εμπειρία και έπειτα από συνεννόηση της Αρχής με τις συναρμόδιες υπηρεσίες, ο πολίτης υπέβαλε αίτηση στο Τελωνείο Πατρών για να παραπεμφθεί το όχημά του στη Διεύθυνση Τεχνικής Υπηρεσίας της οικείας νομαρχίας, η οποία του χορήγησε τη βεβαίωση υπαγωγής σε Οδηγία για θέματα αντιρρυπαντικής τεχνολογίας, με αποτέλεσμα το τροχόσπιτο να εκτελωνιστεί και να ταξινομηθεί νόμιμα (υπόθεση 17611/2006).

Η δυσκαμψία μιας υπηρεσίας έρχεται σε αυτή την περίπτωση σε αντίθεση με τη δημιουργική αντιμετώπιση του θέματος από άλλη, η οποία, σεβόμενη τη νομιμότητα, μεριμνά για την εξυπηρέτηση των πολιτών. Γενικότερα, η ευθυνοφοβία και η περιορισμένη ανάληψη πρωτοβουλίας εκ μέρους των υπαλλήλων δεν επιτρέπουν την αξιοποίηση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου (αρχή της επιείκειας, της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης κ.λπ.), οι οποίες θα συνέβαλλαν στην επίλυση των υποθέσεων και στην καλύ-

τερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Ακόμη περισσότερο όμως, το γεγονός ότι στη βάση του ίδιου νομικού πλαισίου διαφορετικές υπηρεσίες αντιμετωπίζουν τους πολίτες με διαφορετικό τρόπο προκαλεί σε αυτούς την εντύπωση, αν όχι την πεποίθηση, ότι η διοίκηση λειτουργεί αυθαίρετα, με αποτέλεσμα να κάμπτεται η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντί της.

2.3.4 ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΤΩΝ ΤΕΛΩΝ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗΣ ΟΧΗΜΑΤΩΝ

Μια άλλη διάσταση της λειτουργίας των τελωνειακών υπηρεσιών που φέρει χαρακτηριστικά κακοδιοίκησης είναι η επιβολή υπέρμετρα δυσμενών κυρώσεων σε πολίτες. Στις περιπτώσεις αυτές οι υπηρεσίες έχουν εφαρμόσει τα κατά νόμο προβλεπόμενα για παραβάσεις της τελωνειακής νομοθεσίας, οπότε δεν τίθεται ζήτημα νομιμότητας με τη στενή έννοια. Ωστόσο, ο εξαιρετικά αυστηρός χαρακτήρας της νομοθεσίας στις περιπτώσεις αυτές φαίνεται να παραβιάζει τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση που ακολουθεί.

Πολίτης που αγόρασε ΙΧΕ από μάντρα αυτοκινήτων στο Αργίνιο τον Δεκέμβριο του 2002 ενημερώθηκε για πρώτη φορά τον Δεκέμβριο του 2006 από την Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ) της Περιφερειακής Διεύθυνσης Δυτικής Ελλάδος ότι το αυτοκίνητό του δεν είχε εκτελωνιστεί κανονικά. Από την έρευνα της ΥΠΕΕ διαπιστώθηκε ότι υπήρχαν σοβαρές ενδείξεις μη κανονικής ταξινόμησης του αυτοκινήτου από το Τμήμα Μεταφορών της ΝΑ Αιτωλοακαρνανίας και για τον λόγο αυτόν η υπηρεσία προέβη σε δέσμευση του αυτοκινήτου τον Δεκέμβριο του 2006, χωρίς όμως να το ακινητοποιήσει έως την περαίωση του ελέγχου. Μετά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι το όχημα αποτελεί προϊόν λαθρεμπορίας, καθώς ταξινομήθηκε από το Τμήμα Μεταφορών Αργινίου χωρίς να έχει εκτελωνιστεί. Τον Απρίλιο του 2007 ο ιδιοκτήτης του αυτοκινήτου κλήθηκε από την ΥΠΕΕ να παραδώσει το όχημα στο Τελωνείο Αργινίου προκειμένου η υπηρεσία να προβεί στην κατάσχεσή του.

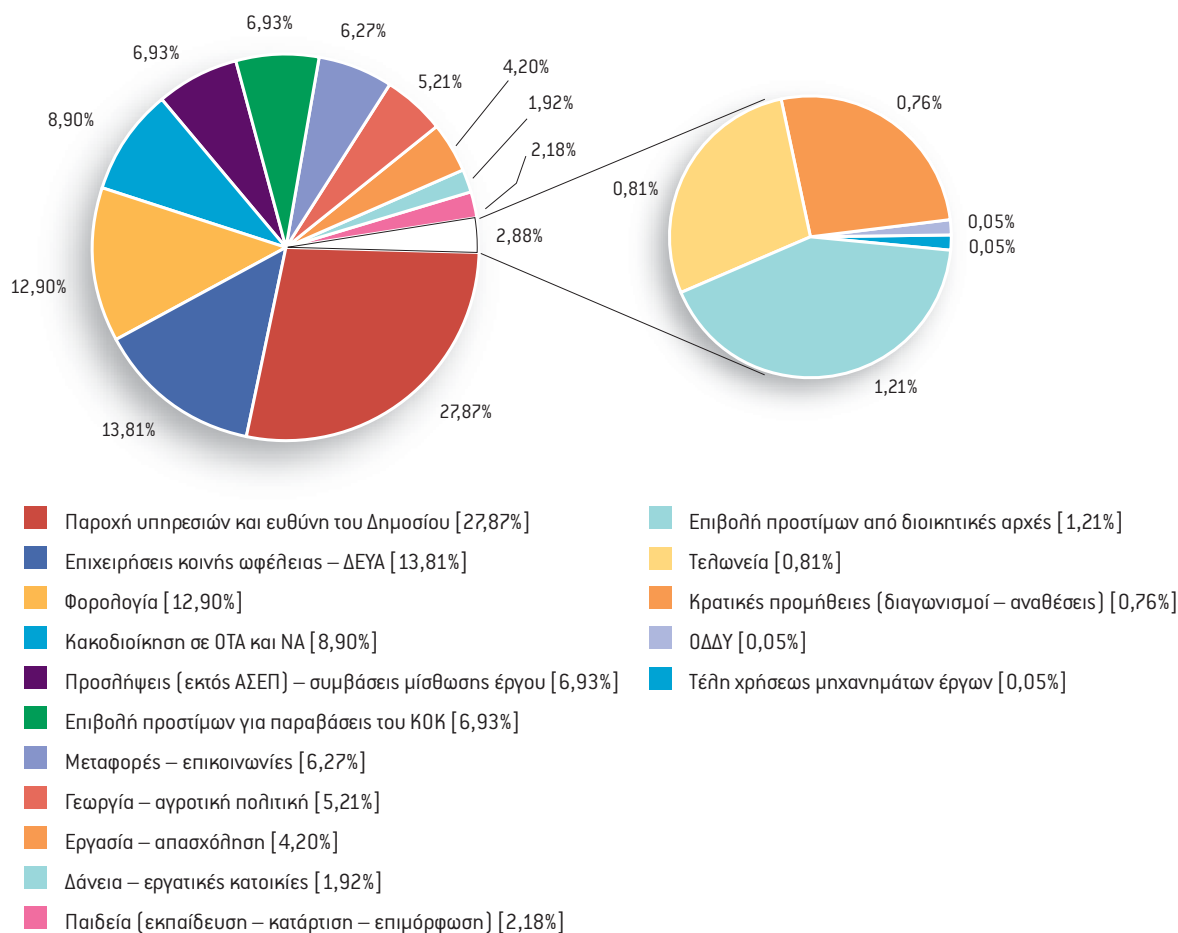
Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στην ΥΠΕΕ ζητώντας να προσδιοριστεί ο απαιτούμενος χρόνος ολοκλήρωσης της ελεγκτικής διαδικασίας, η οποία άρχισε μετά την κατάσχεση του οχήματος, προκειμένου να αναζητηθούν οι υπεύθυνοι για την τέλεση λαθρεμπορίας. Σε περίπτωση που από τον έλεγχο διαπιστωνόταν ότι ο κάτοχος του οχήματος δεν είχε εμπλακεί στη λαθρεμπορία, το όχημα θα έπρεπε να του αποδοθεί μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Η ΥΠΕΕ ενημέρωσε ότι από την έρευνα προέκυψε ότι η λαθρεμπορία διεπράχθη από τον εισαγωγέα και τον πωλητή του αυτοκινήτου, με συνεργό και συμμετοχο υπάλληλο του Τμήματος Μεταφορών Αργινίου, χωρίς να διαπιστωθεί συμμετοχή του πολίτη. Όπως γνωστοποιήθηκε στην Αρχή, η πορισματική αναφορά για την υπόθεση λαθρεμπορίας του αυτοκινήτου υποβλήθηκε στην ΥΠΕΕ τον Ιούνιο του 2007 και στη συνέχεια κατατέθηκε σχετική δικογραφία στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αργινίου, όπου και εκκρεμεί η υπόθεση.

Με βάση την ισχύουσα νομοθεσία, υπάρχει δυνατότητα απόδοσης αντικειμένων ή μεταφορικών μέσων λαθρεμπορίας που έχουν δημευθεί. Σύμφωνα με τον Τελωνειακό Κώδικα, οποιοσδήποτε προβάλλει δικαίωμα επί των κατασχεθέντων αντικειμένων ή μεταφορικών μέσων προερχόμενων από λαθρεμπορία, ανεξαρτήτως αν ανακαλύφθηκε ο δράστης, αμφισβητώντας τη δήμευσή τους, μπορεί να υποβάλει τις αξιώσεις του με αίτησή του στον εισαγγελέα. Η αίτηση συζητείται από το αρμόδιο δικαστήριο, το οποίο αποφαινεται επ' αυτής και, εάν δεν αποφανθεί υπέρ της δήμευσης, διατάσσει την απόδοση

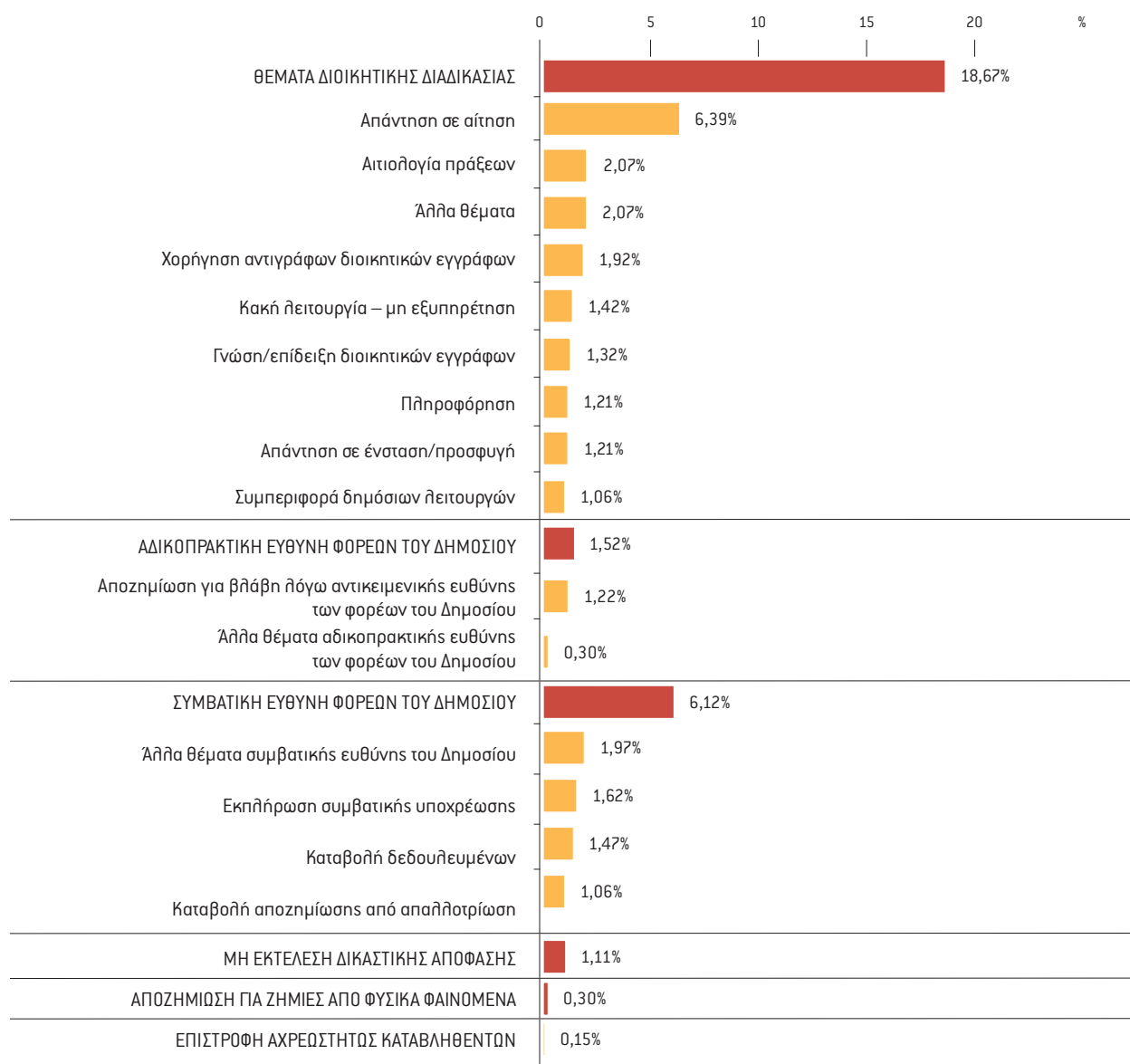
των κατασχεθέντων ή του πλειστηριάσματος στον δικαιούχο, αφαιρουμένων των δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων. Την απόδοση στον δικαιούχο τη διατάσσει το δικαστήριο αυτεπάγγελτα όταν κρίνει ότι δεν υπάρχει περίπτωση δήμευσης. Αυτό όμως συνεπάγεται εμπλοκή του κατόχου στη δικαστική διαδικασία, με επιπλέον οικονομική του επιβάρυνση αλλά και στέρηση της χρήσης του κατασχεθέντος αντικειμένου έως την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας. Πάντως, επειδή η συγκεκριμένη υπόθεση είχε αχθεί προς εξέταση στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αργινίου, διακόπηκε η διαμεσοληθτική παρέμβαση της Αρχής και η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση της συγκεκριμένης υπόθεσης δεν διαπίστωσε παράνομη δράση εκ μέρους της ΥΠΕΕ, δεδομένου ότι η υπηρεσία εφάρμοσε τη διαδικασία και τις κυρώσεις που προβλέπει η ισχύουσα νομοθεσία. Αυτό όμως που μπορεί να παρατηρηθεί είναι ότι στις κυρώσεις που προβλέπονται σε περιπτώσεις παραβάσεων των διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας για την καταβολή των τελών ταξινόμησης των οχημάτων δεν τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Εμφανίζονται δηλαδή υπέρμετρα δυσμενείς οι συνέπειες που υφίσταται ο κάτοχος του αυτοκινήτου με την κατάσχεση του οχήματός του για το οποίο διαπιστώνεται από μεταγενέστερο έλεγχο των τελωνειακών αρχών ότι αποτελεί προϊόν λαθρεμπορίας, παρ' ότι ο κάτοχος του αυτοκινήτου ενήργησε καλόπιστα κατά την αγορά του και, όπως αποδείχθηκε, δεν υπήρχε συμμετοχή του στη λαθρεμπορία. Σε ένα δεύτερο επίπεδο όμως, στον βαθμό που στη λαθρεμπορία συμμετείχε και υπάλληλος του Τμήματος Μεταφορών Αργινίου, η ευθύνη βαρύνει κατά κύριο λόγο τη συγκεκριμένη κρατική υπηρεσία, η οποία δεν εξασφάλισε ούτε τη λειτουργία της σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας ούτε τη σωστή συμπεριφορά των υπαλλήλων της (υπόθεση 8239/2007).

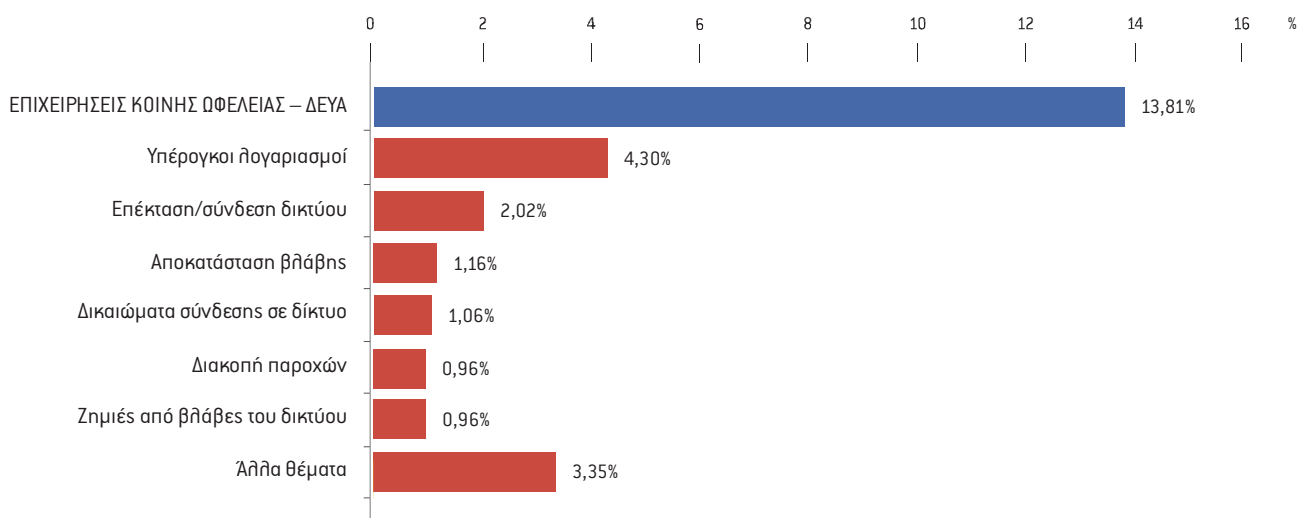
ΓΡΑΦΗΜΑ 28 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ



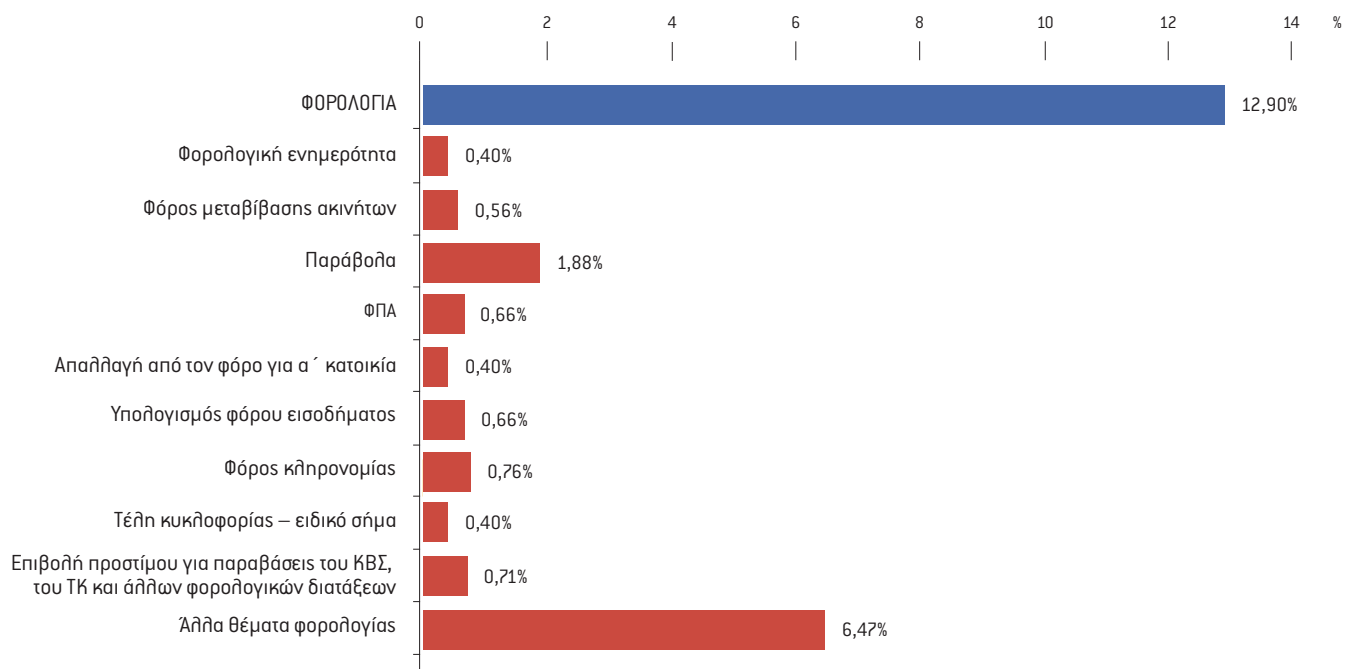
ΓΡΑΦΗΜΑ 29 ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ



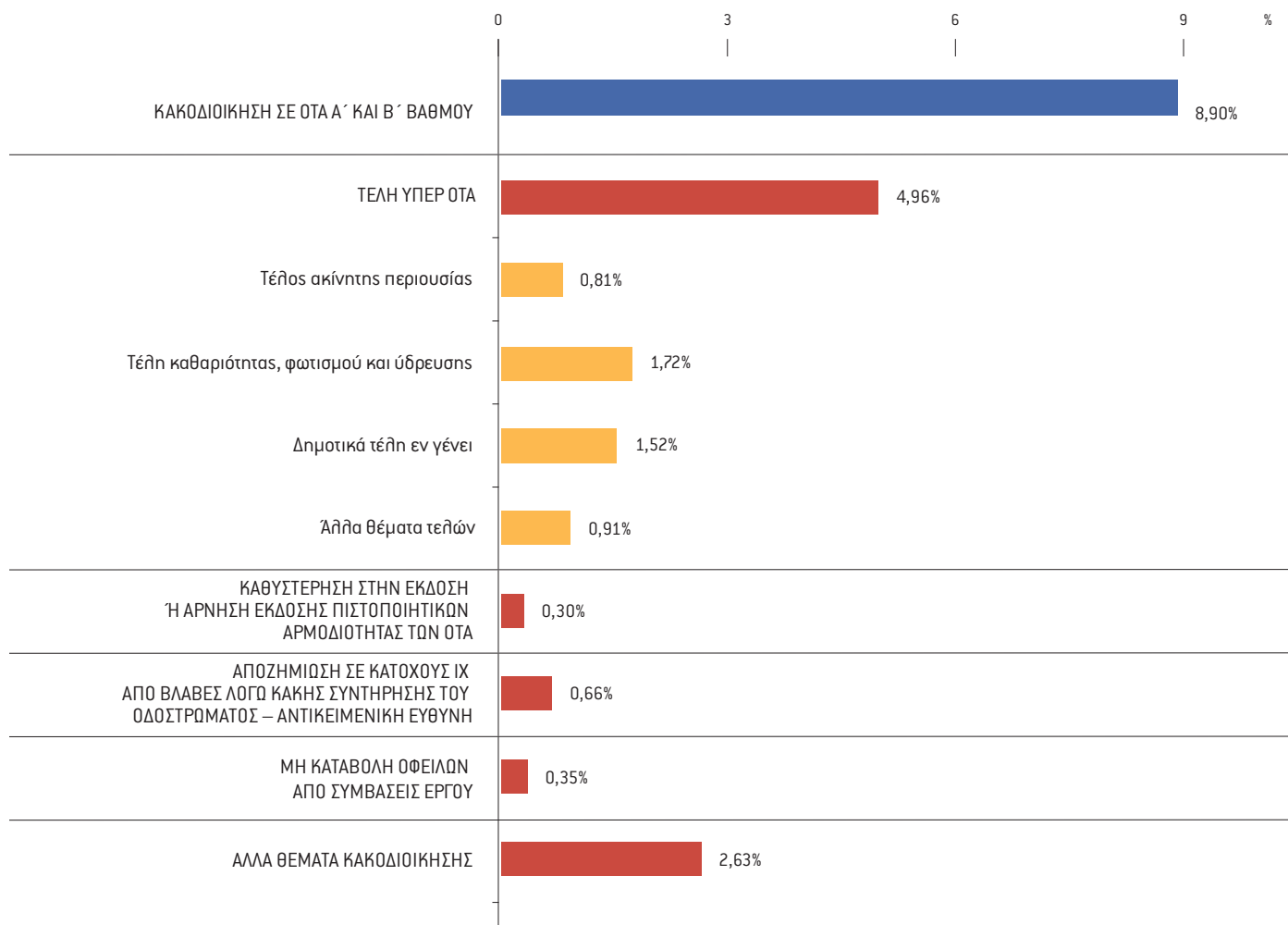
ΓΡΑΦΗΜΑ 30 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ – ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ



ΓΡΑΦΗΜΑ 31 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ



ΓΡΑΦΗΜΑ 32 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ



ΓΡΑΦΗΜΑ 33 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ

