

Απολογισμός του έργου ανά Κύκλο δραστηριότητας

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

1.1 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

1.2 Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΜΕ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1.3 ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

1.3.1 Χορήγηση αδειών ίδρυσης πρατηρίων καυσίμων σε υπηκόους κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1.3.2 Τέλος ταξινόμησης για κληρονόμους ΑμεΑ οι οποίοι είχαν παραλάβει αυτοκίνητα με ατέλεια

1.3.3 Καταλογισμός οφειλής για κατασκευή αγωγού αποχέτευσης

2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΠΑΦΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΜΕ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 ΚΕΝΤΡΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

2.2 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

3.1 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ

3.1.1 Πλημμελής προετοιμασία των προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος

3.1.2 Διαδικασίες επιλογής προσωπικού για τις ανάγκες των εκπαιδευτικών προγραμμάτων του ΙΔΕΚΕ

3.1.2.1 Προθεσμία υποβολής υποψηφιότητας

3.1.2.2 Ζητήματα νομιμότητας στην αξιολόγηση των προσόντων για την επιλογή υποψηφίων

3.1.2.3 Πλημμελής εξέταση ενστάσεων

3.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΕΥΑ

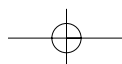
3.2.1 Έλλειψη αιτιολογίας των αποφάσεων καθορισμού τιμολογίων

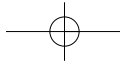
3.2.2 Υποχρεωτική χρέωση ελάχιστης κατανάλωσης νερού

3.2.3 Ο ιδιοκτήτης ακινήτου υπόχρεος απέναντι στις ΔΕΥΑ αντί του μισθωτή

3.2.4 Έλλιπής ενημέρωση των καταναλωτών

3.2.5 Επιβολή τέλους αποχέτευσης χωρίς να υπάρχει αποχετευτικός αγωγός





4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

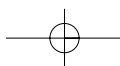
Το πρώτο μέρος του απολογισμού του έργου του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη αφιερώνεται στην αποτίμηση της δραστηριότητάς του και της ανταπόκρισης της διοίκησης. Επιπλέον, προσφέρει παραδείγματα του τρόπου με τον οποίο παρεμβαίνει ο Συνήγορος του Πολίτη για τον εξορθολογισμό της διοικητικής δράσης. Το δεύτερο μέρος αναφέρεται σε μια μάλλον παραμελημένη διάσταση της σχέσης κράτους-πολίτη. Πρόκειται για προβλήματα που εμφανίζονται κατά την επαφή των πολιτών με τις υπηρεσίες «πρώτης γραμμής» της δημόσιας διοίκησης και, γενικότερα, κατά την εξυπηρέτησή τους από τις δημόσιες υπηρεσίες. Στο τρίτο μέρος αναδεικνύονται δύο ειδικότερες θεματικές. Η πρώτη αφορά στις προσλήψεις εκπαιδευτικών και η δεύτερη στα προβλήματα λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ).

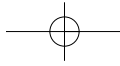
1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Κατά τη διάρκεια του 2006 ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη χειρίστηκε ποσοστό 31,91% επί του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη (Γράφημα 4), ποσοστό που καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας του θεσμού εξακολουθεί να παραμένει υψηλό και σχετικά σταθερό. Αξίζει να επισημανθεί για μια ακόμη φορά ο σημαντικός αριθμός αναφορών που υποβάλλονται από υπαλλήλους της διοίκησης για θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή τους σχέση και κατάσταση, για τα οποία όμως η Αρχή δεν μπορεί να επιληφθεί διότι στερείται αρμοδιότητας από τον νόμο. Ιδιαίτερα συχνή μάλιστα είναι η περίπτωση μη απάντησης σε ερωτήματα και αιτήματα υπαλλήλων, που αποτελεί τυπική έκφραση κακοδιοίκησης. Επ' αυτού, ο Συνήγορος του Πολίτη απύθυνε επιστολή στον Υπουργό ΕΣΔΔΑ, ο οποίος ανταποκρίθηκε με την έκδοση της εγκυκλίου αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.18.18/1502/οικ. 25962/8/8.11.2006. Οι υπηρεσίες του δηmosίου καλούνται να συνειδητοποιήσουν ότι η διαμόρφωση κλίματος καλών σχέσεων με τους υπαλλήλους τους αποτελεί παράγοντα για την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και καλούνται να διευθετούν τα αιτήματα που αυτοί υποβάλλουν σε εύλογο χρονικό διάστημα.

Η συνέχεια από την *Επίσημη έκθεση 2005*

Στην *Επίσημη έκθεση 2005* (σ. 156–157), ο Συνήγορος του Πολίτη είχε διαπιστώσει την απουσία αποτελεσματικού μηχανισμού για τον έλεγχο και την παρακολούθηση της τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ, κυρίως σε σχέση με την εξόφληση εκείνων των πολιτών για τις οφειλές των οποίων οι ΟΤΑ είχαν συνάψει δάνειο με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, όπως κάθε χρόνο, ανταποκρίθηκε στις επιστημονικές της Αρχής. Στο έγγραφο του αρ. 1091914/1092/0006Δ/18.10.2006, θεωρεί ότι η έλλειψη μηχανισμού ελέγχου δεν θα πρέπει να αναζητηθεί στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, διότι, σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 3242/2004, αυτός που φέρει την ευθύνη για την τήρηση των διατάξεων του νόμου είναι ο δημοτικός ταμίας. Αντίθετα, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων δεν υποχρε-





ούται από τον νόμο να προβαίνει σε έλεγχο κατά πόσον ο ΟΤΑ που συμβάλλεται με το ταμείο τηρεί τις συμβατικές του υποχρεώσεις.

Στο 1/3 περίπου των αναφορών που διερευνήθηκαν από τον Κύκλο επί της ουσίας δεν διαπιστώθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης. Από τις υπόλοιπες, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέβαλε στην επίλυση των 2/3. Το ποσοστό των υποθέσεων που δεν επιλύθηκαν είναι ελαφρώς χαμηλότερο του 20%. Επί του ποσοστού αυτού, στα 2/3 των περιπτώσεων η διοίκηση δεν υιοθέτησε τις προτάσεις της Αρχής, ενώ στις υπόλοιπες η αδυναμία επίλυσης οφείλεται είτε σε νομοθετικό κενό είτε σε οργανωτική δυσλειτουργία.

1.1 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Θεσμική επικοινωνία – Συναντήσεις εργασίας

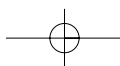
Κατά τη διάρκεια 2006 διοργανώθηκε σειρά συναντήσεων για την επίλυση επί μέρους θεμάτων, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Έτσι, στις 7 Φεβρουαρίου, έλαβε χώρα συνάντηση εργασίας με την ηγεσία του Δήμου Αθηναίων με θέμα την ελεγχόμενη στάθμευση. Στις 2 Μαρτίου διοργανώθηκε στα γραφεία του ΔΟΑΤΑΠ συνάντηση εργασίας για την ενίσχυση της συνεργασίας των δύο θεσμών. Στις 27 Μαρτίου πραγματοποιήθηκε συνάντηση με στελέχη του Υπουργείου Μεταφορών σχετικά με τη μεταφορά μαθητών με ΙΧΕ αυτοκίνητα. Στις 3 Απριλίου η Βοηθός Συνήγορος συμμετείχε στη συνάντηση εργασίας που πραγματοποίησε η Αρχή με την Υπουργό Παιδείας. Με πρωτοβουλία του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη διοργανώθηκε στις 13 Απριλίου συνάντηση εργασίας με εκπροσώπους των υπουργείων Οικονομικών και Εξωτερικών σχετικά με το πρόβλημα της εισαγωγής και του εκτελωνισμού προσωπικών ειδών κατά τη διαδικασία της μετοικεσίας. Στις 10 Ιουλίου διοργανώθηκε συνάντηση εργασίας με εκπροσώπους του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) για ζητήματα επιδότησης ενοικίου και παροχής έτοιμης κατοικίας. Στις 21 Νοεμβρίου, από κοινού με τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, διοργανώθηκε συνάντηση με στελέχη των υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με θέμα τη χορήγηση φορολογικής απαλλαγής λόγω μετατραυματικής παραπληγίας και, τέλος, στις 15 Δεκεμβρίου πραγματοποιήθηκε συνάντηση με την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΕΔΕΥΑ), ως συνέχεια των εργασιών της ημερίδας που είχε διεξαχθεί στη Λάρισα την περασμένη χρονιά.

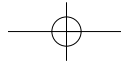
Πορίσματα

Κατά το 2006, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη συνέταξε επίσης σημαντικό αριθμό πορισμάτων. Η διοίκηση υιοθέτησε πλήρως τις προτάσεις της Αρχής, όπως διατυπώθηκαν σε δύο πορίσματα με θέματα «Διαδικασία αφαίρεσης ερασιτεχνικής άδειας αλιείας» και «Αναδρομική χρέωση ΤΑΠ – Παραγραφή». Από τα υπόλοιπα πορίσματα, θα πρέπει να γίνει ιδιαίτερη μνεία των εξής: «Απόρριψη ενστάσεων και άρνηση αναγνώρισης βεβαιώσεων μόνιμου κατοικίας υποψηφίων συμμετεχόντων στην προκήρυξη υπ' αριθμό 108740/17.9.2004 του Υπουργείου Δικαιοσύνης», «Μη καταβολή αμοιβής στα μέλη της Περιφερειακής Ομάδας Διοίκησης Έργου (ΠΟΔΕ) του Β' ΠΕΣΥ Ν. Αιγαίου» και «Διαδικασία αξιολόγησης και ενημέρωσης των υποψηφίων σε προγράμματα του ΙΔΕΚΕ».

Ειδική έκθεση

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκλήρωσε ειδική έκθεση για τις εκτός διαδικασιών του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) προσλήψεις στον δημόσιο τομέα. Η έκθεση, που καλύπτει την περίοδο 1998–2005, αναδεικνύει τις θεσμικές και διαδικαστικές





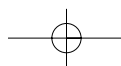
αδυναμίες αυτού του τύπου προσλήψεων και διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις οι οποίες θα συμβάλουν στον εξορθολογισμό των ήδη υφιστάμενων διατάξεων και στη συγκρότηση ενός «σώματος ελάχιστων προδιαγραφών» αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας που θα πρέπει να διατρέχουν όλα τα στάδια της διαδικασίας προσλήψεων στο δημόσιο (www.synigoros.gr).

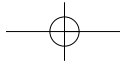
1.2 Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΜΕ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Λόγω του ιδιαίτερου αντικειμένου του, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη έρχεται σε επαφή με μεγάλο αριθμό δημόσιων υπηρεσιών και ως εκ τούτου έχει αποκομίσει πλούσια εμπειρία όσον αφορά στις εκφάνσεις και στην εξέλιξη της κακοδιοίκησης. Πέρα από τις ατομικές περιπτώσεις, οι οποίες έχουν σημασία για τους ενδιαφερομένους αλλά και παραδειγματική αξία για όλες τις υπηρεσίες και όχι μόνο για τις άμεσα εμπλεκόμενες, ενδιαφέρον έχει να αναλογιστεί κανείς το «άρωμα» που αναδύεται όσον αφορά στις σχέσεις Συνηγόρου του Πολίτη και δημόσιας διοίκησης ύστερα από εννέα περίπου χρόνια παρουσίας της Αρχής στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα. Αξίζει να επισημανθεί, για παράδειγμα, ότι είναι εμφανής πλέον η αποδοχή από τις δημόσιες υπηρεσίες της διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη και η κατάκτηση ενός επιπέδου καλής συνεργασίας, κάτι που δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί δεδομένο πριν από μερικά χρόνια. Η διοίκηση φαίνεται σε μεγάλο βαθμό να έχει συνειδητοποιήσει ότι τη βαρύνει η υποχρέωση λογοδοσίας και επαρκούς και πειστικής τεκμηρίωσης της δράσης της σε κάθε περίπτωση.

Παρ' ότι θα πρέπει να χαιρετίσει κανείς αυτή την εξέλιξη, θα ήταν ίσως σκόπιμο, παράλληλα, να δοθεί μια ακριβέστερη και πιο διαφοροποιημένη εικόνα, αφενός διότι όταν γίνεται λόγος για διοίκηση θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι νοείται η κεντρική διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση και εν γένει υπηρεσίες με πολύ διαφορετική υποδομή και τεχνογνωσία και αφετέρου, διότι η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη αφορά σε ποικιλία θεμάτων, από τα οποία ορισμένα εμφανίζονται ως πολιτικά ευαίσθητα. Ως εκ τούτου, η ετοιμότητα για λογοδοσία δεν είναι πάντοτε η ίδια, στα δε τελευταία αυτά θέματα, θα πρέπει να παρατηρήσει κανείς ότι η ανταπόκριση της διοίκησης ενσωματώνει την αντίληψη των επικεφαλής πολιτικών ως προς τις θεσμικές τους υποχρεώσεις και τα όρια της αρμοδιότητας και της διακριτικής τους ευχέρειας. Δεδομένου ότι η ίδια η έννοια της δημόσιας διοίκησης αποτυπώνει την αρχή της συνέχειας του κράτους, ενώ οι επικεφαλής πολιτικοί εναλλάσσονται ακολουθώντας την περιοδική ανανέωση της δημοκρατικής εντολής, οι δεύτεροι έχουν την τάση, λανθασμένα, να εκλαμβάνουν την εναλλαγή προσώπων ως θεσμικά αποδεκτή ασυνέχεια. Πρόκειται για μια αντίληψη που –ίσως σε μεγαλύτερη κλίμακα, αλλά όχι αποκλειστικά– απαντάται στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' βαθμού, στην οποία, για παράδειγμα, ορισμένοι αιρετοί θεωρούν ότι δεν δεσμεύονται από ανειλημμένες υποχρεώσεις της προηγούμενης δημοτικής αρχής (*Ετήσια έκθεση 2005*, σ. 154–155, σχετικά με τη μη εκπλήρωση συμβατικών υποχρεώσεων). Ωστόσο, η απαραίτητη εναλλαγή των προσώπων στα πολιτικά αξιώματα δεν επιτρέπεται να προκαλεί ασυνέχεια στη λειτουργία της διοίκησης, ιδίως όταν δεν έχουν ακολουθηθεί οι θεσμικές οδοί που επιτρέπουν σε ορισμένες περιπτώσεις την αναθεώρηση προηγούμενων αποφάσεων και πολιτικών.

Στις περιπτώσεις τις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη επέλεξε να αναδείξει στη φετινή ετήσια έκθεση, πίσω από την ασθενή νομική επιχειρηματολογία που προβάλλεται, διαγράφεται μια παρερμηνεία του πολιτικού ρόλου, η οποία εκδηλώνεται πρωτίστως απέναντι στους ενδιαφερομένους πολίτες ως κακοδιοίκηση σε ποικίλες εκδοχές, όπως άνοιξη μεταχείριση, παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, έως και προφανής παρανομία. Δεν είναι τυχαίο ότι η διαδικασία των προσλήψεων αποτελεί συχνά πεδίο εκδήλωσης τέτοιων





φαινομένων, όπως φανερώνει και η σχετική ειδική έκθεση. Η αχίλλειος πτέρνα του πολιτικού συστήματος στη σύγχρονη Ελλάδα εξακολουθεί να είναι η αξιοποίηση των δυνατοτήτων προσφοράς εργασίας στο δημόσιο για πολιτικούς-πελατειακούς λόγους. Στο θέμα αυτό, η πολιτική διεκδικεί να έχει «λυμένα τα χέρια», παρά τις συστηματικές προσπάθειες εξορθολογισμού που αναλαμβάνονται κατά τα άλλα, ιδίως με την υπαγωγή των διαδικασιών στον έλεγχο και την εποπτεία μιας ανεξάρτητης αρχής, όπως του ΑΣΕΠ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί εν προκειμένω χαρακτηριστική την περίπτωση του ΟΑΕΔ. Ενώ η συνεργασία του οργανισμού με την Αρχή εμφανίζεται τα τελευταία χρόνια σαφώς βελτιωμένη σε ό,τι αφορά την ουσία του έργου του, στο πολιτικά ευαίσθητο ζήτημα των προσλήψεων ο ΟΑΕΔ επέδειξε μια απρόσμενα αμυντική στάση όταν η Αρχή, κατά την άσκηση του έργου της, του έθεσε ερωτήματα σχετικά με το καθεστώς διενέργειας προσλήψεων ή σχετικά με την επιλογή απασχόλησης προσωπικού στα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης με σύναψη συμβάσεων έργου (www.synigoros.gr).

Όπως είναι γνωστό, ο Συνήγορος του Πολίτη επιχειρεί να καταπολεμήσει την κακοδιοίκηση αναπτύσσοντας ορθολογικά επιχειρήματα ως προς την ερμηνεία του δικαίου, προκειμένου να πείσει τον κατ' εξοχήν θεσμικό συνομιλητή του, τη διοίκηση. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει την εξουσία ούτε να υποκαταστήσει τη διοίκηση ούτε να της επιβάλει κυρώσεις. Συνεπώς, εάν εκ μέρους της διοίκησης αντιτάσσεται ουσιαστική και τεκμηριωμένη διαφωνία, το επίμαχο ζήτημα παραμένει εκκρεμές, οπότε άλλα θεσμικά όργανα –ενδεχομένως τα δικαστήρια– αναλαμβάνουν να το επιλύσουν. Η αμυντική αντίδραση εκ μέρους της διοίκησης στα επιχειρήματα που αναπτύσσει ο Συνήγορος του Πολίτη αποκαλύπτει έλλειψη διάθεσης για διάλογο, κυρίως όμως δυσανεξία απέναντι στη δημόσια λογοδοσία σε ζητήματα στα οποία η διοίκηση φαίνεται ακόμη να διεκδικεί την ευχέρεια να δρα κατά το δοκούν. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεώρησε σκόπιμο να αναδείξει το ζήτημα αυτό, καθώς άπτεται βαθύτερων στοιχείων της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας.

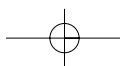
Συνοψίζοντας: Ενώ σε υπηρεσιακό επίπεδο έχει εν πολλοίς κατακτηθεί η αποδοχή της υποχρέωσης για λογοδοσία εκ μέρους της διοίκησης, σε επίπεδο πολιτικών προϊσταμένων συνεχίζει να υπάρχει ελλιπής κατανόηση των ορίων της αρμοδιότητας και εν τέλει των θεσμικών τους δυνατοτήτων, πράγμα που ορισμένες φορές αντανακλάται στον τρόπο με τον οποίο ανταποκρίνονται στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη.

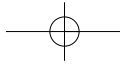
1.3 ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Τα θέματα που ακολουθούν είναι ενδεικτικά του τρόπου με τον οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη παρεμβαίνει προκειμένου να αντιμετωπίσει χαρακτηριστικές δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Στην πρώτη περίπτωση θίγεται ένα πρόβλημα που προέκυψε από την αδράνεια που επέδειξε η ελληνική έννομη τάξη να προσαρμοστεί στα δεδομένα του κοινωνικού δικαίου. Η δεύτερη αφορά σε ένα παράδειγμα συνεπούς προσαρμογής διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας για μια ευαίσθητη ομάδα πληθυσμού και η τρίτη στο κρίσιμο χρονικό σημείο στο οποίο γεννάται η υποχρέωση και, συνακόλουθα, είναι δυνατόν να προσδιοριστεί το πρόσωπο που βαρύνεται με τη δαπάνη κατασκευής δικτύου αποχέτευσης.

1.3.1 ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΙΔΡΥΣΗΣ ΠΡΑΤΗΡΙΩΝ ΚΑΥΣΙΜΩΝ ΣΕ ΥΠΗΚΟΟΥΣ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Γάλλος υπήκοος διαμνηστεύθηκε για την άρνηση της Διεύθυνσης Μεταφορών της ΝΑ Μαγνησίας να χορηγήσει επέκταση άδειας λειτουργίας πρατηρίου καυσίμων στην ομόρ-





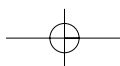
ρυθμη εταιρεία της οποίας ήταν εταίρος, με την αιτιολογία ότι ο ίδιος δεν είχε την ελληνική ιθαγένεια. Η διοίκηση στήριξε την άρνησή της στη διάταξη του άρθρου 15 του ΠΔ 1224/1981, σύμφωνα με την οποία «τα φυσικά πρόσωπα, προκειμένου να τύχουν αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας πρατηρίων υγρών καυσίμων δημοσίας χρήσεως, δέον να [...] είναι Έλληνες υπήκοοι. Η προϋπόθεση του προηγούμενου εδαφίου της υπηκοότητας απαιτείται όπως συντρέχη προκειμένου και περί μελών προσωπικών Εταιρειών και ΕΠΕ».

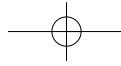
Ο Συνήγορος του Πολίτη, με έγγραφό του προς την προαναφερθείσα διεύθυνση μεταφορών, παρατήρησε τα ακόλουθα: Με τα άρθρα 43 κ.ε. της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθιερώνεται το θεμελιώδες δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης των υπηκόων των κρατών-μελών της ΕΕ. Ειδικότερα, το άρθρο 43 προβλέπει ότι «οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. [...] Η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων, και ιδίως εταιρειών κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 2, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων». Εξάλλου, κατά το άρθρο 10 της συνθήκης, «τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της. Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης».

Οι παραπάνω διατάξεις της συνθήκης υπερισχύουν κάθε άλλης αντίθετης διάταξης της νομοθεσίας των κρατών-μελών (άρθρο 28 του Συντάγματος). Μάλιστα, σύμφωνα με το ΔΕΚ (απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, υπόθεση 2/74, Jean Reyners vs Belgian State), η διάταξη του άρθρου 43 είναι άμεσης εφαρμογής. Όπως δε έχει κριθεί από τη νομολογία (Ολομ. ΣτΕ 2152/1986), «εφόσον από της 1ης Ιανουαρίου 1981 η Συνθήκη Προσχώρησεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος έχει άμεσον, πλήρη και ευθείαν εφαρμογή, μη δυναμένη να εμποδισθή εξ αντιθέτων διατάξεων της εσωτερικής ελληνικής νομοθεσίας, είναι ανεφάρμοστοι από της χρονολογίας ταύτης διατάξεις νόμων της Ελληνικής Δημοκρατίας αντικείμενοι προς τας διατάξεις των ως άνω Συμφωνιών [...], και δη αμέσως, και χωρίς να υφίσταται ανάγκη προηγούμενης προσαρμογής της εσωτερικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιον διά καταργήσεως των αντιθέτων προς αυτό διατάξεων της νομοθεσίας ταύτης» (βλ. και ΔΕΚ 106/77, Simmenthal, Συλλ. 1978, 629).

Στην προκειμένη περίπτωση, η διάταξη του άρθρου 15 του ΠΔ 1224/1981, με την οποία θεσπίζεται εις βάρος των αλλοδαπών διάκριση ως προς το δικαίωμα εκμετάλλευσης πρατηρίου καυσίμων, είναι σύμφωνα με τα παραπάνω μη εφαρμοστέα για τους υπηκόους των κρατών-μελών της ΕΕ και μάλιστα αμέσως, χωρίς να είναι αναγκαία η προηγούμενη προσαρμογή του ελληνικού δικαίου προς το κοινοτικό με την κατάργηση της διάταξης αυτής. Σύμφωνα μάλιστα με τη νομολογία του ΔΕΚ (υπόθεση 103/88, Fratelli Constanzo, Συλλ. 1989, 1839), όχι μόνο τα δικαστήρια, αλλά και οι εθνικές διοικητικές αρχές οφείλουν να εφαρμόζουν τις κοινοτικές διατάξεις άμεσης εφαρμογής και να αφήνουν ανεφάρμοστη την αντίθετη εθνική διάταξη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στη Διεύθυνση Μεταφορών της ΝΑ Μαγνησίας ότι η άρνησή της να προβεί στη χορήγηση της επέκτασης (ή η ενδεχόμενη ανάκληση) της ήδη υφιστάμενης άδειας λειτουργίας πρατηρίου καυσίμων της ομόρρυθμης εταιρείας, με





την αιτιολογία ότι το ένα από τα ομόρρυθμα μέλη ως γάλλος υπήκοος δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια, θα ήταν παράνομη ως αντίθετη προς το άμεσης εφαρμογής κοινοτικό δίκαιο.

Η διεύθυνση μεταφορών συμφώνησε με την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη και τον ενημέρωσε ότι χορήγησε την αιτηθείσα άδεια. Στη συνέχεια, το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών με το ΠΔ 118/2006 (άρθρο 13), τροποποίησε την επίμαχη διάταξη του ΠΔ 1224/1981 (άρθρο 15), με την προσθήκη ότι επιτρέπεται η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας πρατηρίων υγρών καυσίμων σε έλληνες υπηκόους «ή πολίτες χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (υπόθεση 4206/2006).

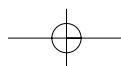
1.3.2 ΤΕΛΟΣ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗΣ ΓΙΑ ΚΛΗΡΟΝΟΜΟΥΣ ΑΜΕΑ ΟΙ ΟΠΟΙΟΙ ΕΙΧΑΝ ΠΑΡΑΛΑΒΕΙ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΑ ΜΕ ΑΤΕΛΕΙΑ

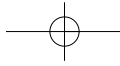
Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1798/1988 (άρθρο 16) και του Ν. 490/1976 (άρθρο 1), άτομα με αναπηρία έχουν τη δυνατότητα να αποκτήσουν ΙΧΕ όχημα έως 1.650 κ.εκ. με πλήρη απαλλαγή από το τέλος ταξινόμησης. Δικαιούχοι του ευεργετήματος που είχαν αγοράσει ΙΧΕ οχήματα με κυβισμό 2.000 κ.εκ. κατέβαλαν για την επιπλέον χωρητικότητα του κινητήρα (κυβικά), σύμφωνα με τον Ν. 2753/1999 (άρθρο 19, παράγρ. 6), ποσοστό 30% επί του αναλογούντος συντελεστή τέλους ταξινόμησης. Οι κληρονόμοι τους, προκειμένου να αποκτήσουν την κυριότητα των οχημάτων, κλήθηκαν από το αρμόδιο τελωνείο να καταβάλουν το ποσό της φορολογικής ελάφρυνσης που είχε αναγνωρισθεί υπέρ των αποβιωσάντων για τον μέχρι τα 1.650 κ.εκ. κυβισμό, αλλά και το 30% επί του τέλους που αντιστοιχούσε στη διαφορά από τα 1.650 κ.εκ. έως τα 2.000 κ.εκ., το οποίο οι αποβιώσαντες είχαν ήδη πληρώσει. Προσέφυγαν λοιπόν στον Συνήγορο του Πολίτη, επιδιώκοντας να απαλλαγούν από το ποσό του τέλους ταξινόμησης για την πέραν των 1.650 κ.εκ. χωρητικότητα του κινητήρα, το οποίο είχαν ήδη καταβάλει οι αρχικοί δικαιούχοι.

Επικαλούμενη τις διατάξεις του Ν. 2960/2001 (άρθρο 132, παράγρ. 6 και 7), η Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (ΕΦΚ) του Υπουργείου Οικονομικών απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι, σε περίπτωση αποδέσμευσης αυτοκινήτου άνω των 1.650 κ.εκ., το καταβληθέν από τον δικαιούχο της ατέλειας ποσό για την παραλαβή του αφαιρείται μεν στις περιπτώσεις που η αποδέσμευση γίνεται από τον ίδιο, δεν αφαιρείται όμως όταν ο ανάπηρος αποβιώσει και το αυτοκίνητο περιέλθει στους κληρονόμους του. Η συγκεκριμένη ερμηνεία μάλιστα είχε περιληφθεί στο με αρ. πρωτ. Θ.519/6/Α0018/29.3.2002 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών προς τα τελωνεία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η ερμηνεία του υπουργείου: α) αντιβαίνει στο άρθρο 5 του ΑΝ 896/1937, το οποίο ουδεμία διάκριση κάνει μεταξύ των αρχικών δικαιούχων και των κληρονόμων τους ως προς την αφαίρεση του κατά την αρχική εισαγωγή καταβληθέντος τέλους σε περιπτώσεις μεταγενέστερης αποδέσμευσης, και β) καταλήγει στην καταβολή προς το δημόσιο της ίδιας οφειλής δύο φορές, αρχικά μεν από τον δικαιούχο της ατέλειας ο οποίος παρέλαβε το αυτοκίνητο και στη συνέχεια εκ νέου από τους κληρονόμους του. Με νεότερα έγγραφά του, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς το υπουργείο ότι στην προκειμένη περίπτωση εφαρμοστέα είναι η ειδική διάταξη του ΑΝ 896/1937, άρθρο 5, που ορίζει ότι τα αντιστοιχούντα τέλη υπολογίζονται μειωμένα «... κατά ποσοστόν ίσον προς το κατά την αρχική εισαγωγή των καταβληθέντων».

Με τη γνωμοδότηση που προκάλεσε η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Ειδικό Γραφείο Νομικού Συμβούλου Φορολογίας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (γνωμοδότηση 279/2006, η οποία έγινε δεκτή από τον αρμόδιο υφυπουργό στις 12.9.2006) κατέληξε ότι η τελική συνολική επιβάρυνση αυτοκινήτου που έχει παραληφθεί με βάση τις





διατάξεις που ισχύουν για τους ανάπηρους πολίτες, με μερική ή ολική απαλλαγή από το τέλος ταξινόμησης, δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη από εκείνη που αναλογεί στο συγκεκριμένο αυτοκίνητο όταν αποδεσμεύεται από τους κληρονόμους του αποβιώσαντος. Συνεπώς, οι κληρονόμοι αναπήρων οι οποίοι αποδεσμεύουν αυτοκίνητο που είχε παραληφθεί με μερική απαλλαγή από το τέλος ταξινόμησης (Ν. 2753/1999, άρθρο 19) καταβάλλουν τέλος ταξινόμησης μειωμένο κατά το ποσό που είχε καταβληθεί από τον δικαιούχο ανάπηρο κατά τον χρόνο της παραλαβής του αυτοκινήτου.

Ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη και την έκδοση της προαναφερθείσας γνωμοδότησης, στην πρώτη περίπτωση επιστράφηκε στην πολίτιδα που είχε προσφύγει στην Αρχή το αχρεωστήτως, σύμφωνα με τα παραπάνω, καταβληθέν στο τελωνείο ποσό, ύψους 3.851,90 ευρώ, και στη δεύτερη εκτελωνίστηκε άλλο ΙΧΕ χωρίς να καταβληθεί το επιπλέον ποσό, ύψους 4.162,90 ευρώ (υποθέσεις 15421/2005, 2238/2006).

1.3.3 ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΣ ΟΦΕΙΛΗΣ ΓΙΑ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΑΓΩΓΟΥ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ

Πολίτης υπέβαλε αναφορά διαμαρτυρόμενος ότι ο Δήμος Αμαρουσίου τον είχε επιβαρύνει με τις δαπάνες κατασκευής αγωγού αποχέτευσης, παρ' ότι κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα της κατασκευής του έργου δεν ήταν ο ίδιος κύριος του ακινήτου, αλλά ο εργολάβος-κατασκευαστής της πολυκατοικίας από τον οποίο είχε αγοράσει το διαμέρισμα. Το Τμήμα Εσόδων του Δήμου Αμαρουσίου, αν και αρχικά είχε καταλογίσει τη δαπάνη εις βάρος του εργολάβου-κατασκευαστή το 2001 και, στη συνέχεια, το 2005 προέβη στη βεβαίωση της οφειλής, ύστερα από συνεννόηση με τον εργολάβο προχώρησε σε νέο επιμερισμό και καταλογισμό της δαπάνης στους σημερινούς ιδιοκτήτες κατ' αναλογία του εμβαδού των διαμερισμάτων τους.

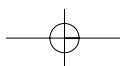
Ο Συνήγορος του Πολίτη με έγγραφό του προς το ΥΠΕΣΔΔΑ επισήμανε ότι, σύμφωνα με τη ρύθμιση του Ν. 1068/1980 (άρθρο 13, παράγρ. 1), η υποχρέωση βαρύνει τον κύριο του ακινήτου κατά τον χρόνο κατασκευής του αγωγού αποχέτευσης, δηλαδή τον εργολάβο-κατασκευαστή, και όχι τον διάδοχό του στην κυριότητα του ακινήτου ύστερα από την αποπεράτωση του έργου. Η χρονική απόκλιση μεταξύ της ημερομηνίας κατασκευής του έργου και της ημερομηνίας βεβαίωσης της οφειλής κατά του ιδιοκτήτη του ακινήτου εμπεριέχει τον κίνδυνο να ερμηνευθεί με τρόπο που να δημιουργεί –όπως στην προκειμένη περίπτωση– προβλήματα ασφάλειας δικαίου και άνισης οικονομικής επιβάρυνσης των εμπλεκομένων.

Η Διεύθυνση ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ, υιοθετώντας τις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, διαπίστωσε (βλ. επίσης ΔΕφΑθηνών 3100/1992) ότι υπόχρεος είναι ο εργολάβος-κατασκευαστής του ακινήτου, εφόσον ήταν ο ιδιοκτήτης κατά τον χρόνο κατασκευής του έργου, η δε βεβαίωση της οφειλής πέντε έτη από το χρονικό σημείο γένεσής της ανατρέχει στον πραγματικό υπόχρεο.

Έπειτα από την κοινοποίηση του εγγράφου του υπουργείου, ο Δήμος Αμαρουσίου αποφάσισε τη διαγραφή του προσφεύγοντος από τον χρηματικό κατάλογο και την επαναβεβαίωση της οφειλής στον αρχικό ιδιοκτήτη-κατασκευαστή (υπόθεση 278/2006).

2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΠΑΦΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΜΕ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τα προβλήματα για τα οποία γίνεται λόγος στη συνέχεια αφορούν αφενός στην οργάνωση της εξυπηρέτησης των πολιτών, αφετέρου στην ποιότητα της διαπροσωπικής επαφής υπαλλήλων-πολιτών. Σχετικά με την πρώτη κατηγορία, πρέπει να σημειωθεί ότι έχει επέλθει σημαντική πρόοδος με τη λειτουργία των ΚΕΠ. Ωστόσο, ανακύπτει το ερώτημα εάν





όλα τα ΚΕΠ είναι ικανά να παρέχουν όλες τις προβλεπόμενες υπηρεσίες με ενιαίο τρόπο στο σύνολο της επικράτειας. Όσον αφορά στη δεύτερη κατηγορία προβλημάτων, τίθεται το ηθικής αλλά και λειτουργικής φύσης ζήτημα που δημιουργεί η κακή συμπεριφορά υπαλλήλων και λειτουργών του ευρύτερου δημόσιου τομέα κατά την άμεση (ενώπιος ενώπιω ή διά τηλεφώνου) προσωπική τους επαφή με τους πολίτες.

2.1 ΚΕΝΤΡΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

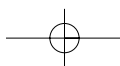
Η καθιέρωση των ΚΕΠ (Ν. 3013/2002) θεωρείται από την ευρύτερη κοινή γνώμη ως μια από τις πιο επιτυχημένες πρωτοβουλίες στη δημόσια διοίκηση. Η καθιέρωσή τους δεν αποτελεί μεν συστημικού χαρακτήρα παρέμβαση, στον βαθμό όμως που επιτυγχάνουν την εσωτερική διασύνδεση και τη συνεργασία ποικίλων υπηρεσιών, τα ΚΕΠ βοηθούν στην υπέρβαση σειράς αδυναμιών της ελληνικής διοίκησης. Η επιτυχία του θεσμού συνίσταται κυρίως στην απλούστευση των διαδικασιών και στη μείωση του χρόνου της παροχής ορισμένων υπηρεσιών.

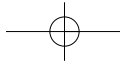
Ο Συνήγορος του Πολίτη εντόπισε την ανάγκη για πρόωθηση του θεσμικού εξορθολογισμού των ΚΕΠ, με τη διαμόρφωση ενός ομοιογενούς πλαισίου, ώστε όλα τα ΚΕΠ της επικράτειας, ακολουθώντας τις τυποποιημένες διαδικασίες που ορίζει ο νόμος, να παρέχουν τις ίδιες υπηρεσίες στο κοινό. Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησε, μεταξύ άλλων, το ειδικότερο ζήτημα που ανακύπτει από τη λειτουργία των επτά ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων [Ακαδημίας 88 (1ου Διαμερίσματος), Κασομούλη 33 (2ου), Κειριαδών 70 (3ου), Δυρραχίου 30 και Αμβρακίας (4ου), Αγίας Λαύρας 24 και Μπτσάκη (5ου), Αριστοτέλους 84 και Φερών (6ου) και Λουίζης Ριανκούρ 71 (7ου)]. Κάποιες από τις παρεχόμενες υπηρεσίες αυτών των ΚΕΠ δεν διεκπεραιώνονται με τον τρόπο που περιγράφεται στον ειδικό διαδικτυακό τόπο www.ker.gov.gr.

Πολίτης, έχοντας πληροφορηθεί ότι μπορεί να διεκπεραιώσει τη μεταβίβαση ΙΧΕ οχήματος μέσω ΚΕΠ, συμπλήρωσε το έντυπο της σχετικής αίτησης, σύμφωνα με τις πληροφορίες που άντλησε από την ιστοσελίδα www.ker.gov.gr. Στο ΚΕΠ της οδού Ακαδημίας 88, όμως, πληροφορηθήκε ότι θα έπρεπε να προσκομίσει και δύο βεβαιώσεις της αρμόδιας ΔΟΥ – η έκδοσή τους ωστόσο σύμφωνα με τις πληροφορίες του δικτυακού τόπου μπορούσε να πραγματοποιηθεί μέσω ΚΕΠ–, καθώς και παράβολο από τράπεζα και όχι αυτό των 75 ευρώ που είχε ήδη προμηθευτεί από το δημόσιο ταμείο. Έπρεπε, επιπλέον, να συμπληρώσει νέο έντυπο αίτησης, αφού δεν ίσχυε το προεκτυπωμένο της ιστοσελίδας το οποίο είχε ήδη συμπληρώσει ηλεκτρονικά.

Επομένως, ένα πρώτο πρόβλημα που εντοπίζεται είναι η *εσφαλμένη πληροφόρηση* ως προς τη δυνατότητα των ΚΕΠ να αναζητούν δικαιολογητικά από άλλες υπηρεσίες. Επιπλέον, εκκρεμεί η καθιέρωση *ενιαίας διαδικασίας κατά την παροχή των υπηρεσιών*.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι δεν υπάρχει πλήρης συμβατότητα του συστήματος «Θησέας», βάσει του οποίου λειτουργούν τα επτά ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων, με το σύστημα «Αριάδνη» που χρησιμοποιείται από τα υπόλοιπα ΚΕΠ της χώρας. Επισήμανε μάλιστα ότι ούτε στην ιστοσελίδα των ΚΕΠ (www.ker.gov.gr) ούτε στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.cityofathens.gr αναφέρεται πως τα επτά ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων δεν προσφέρουν απόλυτα ταυτόσημες υπηρεσίες με τα υπόλοιπα ΚΕΠ της χώρας. Σε τηλεφωνική επικοινωνία με την προϊσταμένη της Διεύθυνσης Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας του ΥΠΕΣΔΔΑ, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε, σε πρώτη φάση, να παρέχεται από το ΥΠΕΣΔΔΑ σαφής πληροφόρηση, με ειδική επισήμανση, στους επισκέπτες της αρχικής-κεντρικής ιστοσελίδας των ΚΕΠ ότι οι πληροφορίες που παρέχονται στο Διαδίκτυο





για τη λειτουργία των ΚΕΠ (αυτών που υπάγονται στο σύστημα «Αριάδνη») αφορούν στα ΚΕΠ όλης της χώρας πλην των επτά ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων (υπόθεση 17378/2004).

Ωστόσο, το πρόβλημα επαναλήφθηκε. Σε άλλη περίπτωση, πολίτης απευθύνθηκε σε ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων προκειμένου να προμηθευτεί ενημερωτικά φυλλάδια και δελτία κοινωνικού τουρισμού σχετικά με πρόγραμμα του ΕΟΤ για οκταήμερες διακοπές το 2006. Ο προϊστάμενος του ΚΕΠ, επικαλούμενος αναρμοδιότητα, τον παρέπεμψε στο ΚΕΠ της πλατείας Συντάγματος (αρμοδιότητας της Ενιαίας ΝΑ Αθήνας-Πειραιά). Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι στην ιστοσελίδα www.kep.gov.gr γινόταν αναφορά στην οικεία εγκύκλιο του ΕΟΤ (503260/13.6.2006), καθώς και στη δυνατότητα κατάθεσης της αίτησης συμμετοχής μέσω ΚΕΠ. Είχε προβλεφθεί μάλιστα «σύνδεσμος» (link) ο οποίος, μέσω μηχανής αναζήτησης κατά νομό και δήμο, υποδείκνυε το καταλληλότερο ΚΕΠ για την εξυπηρέτηση του πολίτη. Τα αποτελέσματα όμως της αναζήτησης δεν περιλάμβαναν όλα τα ΚΕΠ που είχαν τη λειτουργική δυνατότητα να παράσχουν την υπηρεσία και δεν αναφέρονταν τυχόν διαφορές ως προς τα προγράμματα και τις υπηρεσίες που παρέχονταν από αυτά. Η Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας του ΥΠΕΣΔΔΑ ανέφερε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι τα επτά ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων εξακολουθούσαν να λειτουργούν σε διαφορετικό σύστημα από αυτό των υπόλοιπων ΚΕΠ της χώρας, με αποτέλεσμα να καθίσταται πρακτικά αδύνατος ο συντονισμός τους με τα ΚΕΠ που υπάγονται στο δίκτυο και τον έλεγχο του ΥΠΕΣΔΔΑ, όσον αφορά στις αρμοδιότητες και στις διαδικασίες διεκπεραίωσης που αναλαμβάνουν.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στο ΥΠΕΣΔΔΑ και ζήτησε την άμεση λήψη συγκεκριμένων μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργίας των ΚΕΠ. Ζήτησε να θεωρηθεί ως ζήτημα άμεσης προτεραιότητας η ενσωμάτωση των ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων στο σύστημα των υπόλοιπων ΚΕΠ της χώρας. Επικουρικά, όταν μια διαδικασία δεν μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο τεχνικής φύσης, να διεκπεραιωθεί από κάποιο από τα ΚΕΠ της χώρας, πρότεινε να γίνεται σαφής μνεία στην ιστοσελίδα των ΚΕΠ, η δε μηχανή αναζήτησης να προσαρμόσει ανάλογα. Αντίστοιχη διευκρίνιση πρέπει να περιλαμβάνεται στις εγκυκλίους ή σε κάθε άλλο ενημερωτικό υλικό που διανέμουν οι συνεργαζόμενες με τα ΚΕΠ δημόσιες υπηρεσίες και φορείς (όπως στην περίπτωση του ΕΟΤ).

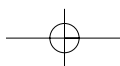
Το ΥΠΕΣΔΔΑ ανταποκρίθηκε αμέσως στις επισημάνσεις αυτές και τον Σεπτέμβριο του 2006 ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι οι δυσλειτουργίες που εμφανίστηκαν στις παρεχόμενες από το δίκτυο των ΚΕΠ ηλεκτρονικές υπηρεσίες οφείλονταν σε εργασίες αναβάθμισης του συστήματος (πρόγραμμα ηλεκτρονικής διαχείρισης αιτημάτων πολιτών από τα ΚΕΠ – e-ΚΕΠ), οι οποίες θα ολοκληρωθούν σύντομα.

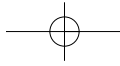
Επιπλέον, το ΥΠΕΣΔΔΑ κάλεσε τον Δήμο Αθηναίων να εντάξει τα ΚΕΠ της αρμοδιότητάς του που λειτουργούν με το σύστημα «Θησέας», στην τεχνολογική πλατφόρμα «Αριάδνη», στην οποία λειτουργούν τα υπόλοιπα ΚΕΠ.

Έως ότου πραγματοποιηθεί η παραπάνω διασύνδεση, θα υπάρχει σχετική ενημερωτική ένδειξη στη δικτυακή πύλη www.kep.gov.gr και ηχητική ειδοποίηση στο κέντρο τηλεφωνικής εξυπηρέτησης 1564, με την οποία θα ενημερώνονται οι πολίτες ως προς το ποιες διαδικασίες δεν πραγματοποιούνται από τα ΚΕΠ του Δήμου Αθηναίων (υπόθεση 11210/2006).

2.2 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Ήδη στην *Επίσημη έκθεση 2005*, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε υπαινιχθεί την ύπαρξη μιας ευαίσθητης πτυχής των σχέσεων δημόσιας διοίκησης και πολιτών κατά την παροχή των διοικητικών υπηρεσιών, όταν η συμπεριφορά των υπαλλήλων του δημοσίου συναντάται





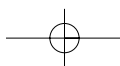
με τις προσδοκίες που έχουν οι πολίτες για τον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης. Μέλη του επιστημονικού προσωπικού του Συνηγόρου του Πολίτη, υπό την καθοδήγηση της αρμόδιας Βοηθού Συνηγόρου, είχαν συνεργαστεί με το ΥΠΕΣΔΔΑ για την εκπόνηση του *Οδηγού καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων (Ετήσια έκθεση 2005, σ. 139)*.

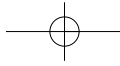
Η κακή συμπεριφορά των υπαλλήλων εμφανίζεται, ως επί το πλείστον, σε ένα προστάδιο της κύριας παροχής της υπηρεσίας. Υποβόσκει πάντως σε ποικίλες μορφές κακοδιοίκησης, συχνά μάλιστα αποδεικνύεται εξίσου οδυνηρή με αυτές (εάν όχι περισσότερο), σπάνια όμως έχει αποτελέσει αντικείμενο αυτοτελούς εξέτασης. Ίσως φταίει η ασυμβατότητα μεταξύ της προφορικής επικοινωνίας, στην οποία κατ' εξοχήν γίνεται αντιληπτή η (κακή) συμπεριφορά των υπαλλήλων του δημοσίου, και της έγγραφης επικοινωνίας η οποία κυριαρχεί στις τυπικές μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται η διοικητική δράση και, κυρίως, ο εσωτερικός της έλεγχος. Η δυσκολία απόδειξης των πραγματικών περιστατικών κατά την προφορική επικοινωνία συμβαδίζει με την υποκειμενικότητα και τη ρευστότητα με την οποία οι πολίτες εκφράζουν τη δυσαρέσκειά τους, στο πλαίσιο της γενικευμένης δυσαρέσκειας από τη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη πλευρά όμως παρατηρείται σχεδόν συστηματική άρνηση εκ μέρους της διοίκησης να παραδεχθεί την ύπαρξη τέτοιων φαινομένων και να τα αντιμετωπίσει δραστικά, ενώ θα είχε κάθε λόγο να το πράξει, μεταξύ άλλων διότι ακριβώς τροφοδοτούν την αρνητική της εικόνα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί να αγνοήσει ούτε όμως και να αρκεστεί σε μια τρέχουσα έννοια της κακής συμπεριφοράς. Από την άλλη πλευρά, όμως, η ίδια έννοια κινδυνεύει να απλουστευτεί υπέρμετρα, εάν το περιεχόμενό της εξαντληθεί στην αντικειμενική υπόσταση συγκεκριμένης διάταξης του ποινικού ή πειθαρχικού δικαίου. Υπό το βάρος αυτού του διπλού περιορισμού, ο Συνήγορος του Πολίτη επιδιώκει να διαμορφώσει με αδρές γραμμές ένα περίγραμμα μιας έννοιας, ει δυνατόν με νομικό ενδιαφέρον, που θα καθιστά ασφαλή και προβλέψιμη τη διαμεσολαβητική του παρέμβαση. Έτσι, η κακή συμπεριφορά των λειτουργών του δημοσίου τομέα πρέπει να εντοπιστεί στους αντίποδες αυτού που περιγράφουν ο *Οδηγός καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων* στο κεφάλαιο οι «Κώδικες ορθής διοικητικής συμπεριφοράς» των οργάνων της ΕΕ, καθώς και τα κεφάλαια στους *Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές* που αφορούν στη συμπεριφορά, στον σεβασμό και στην ευπρέπεια του προσωπικού ορισμένων Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΚΟ), λ.χ. των ΕΛΤΑ, δηλαδή σε κείμενα που συμπυκνώνουν κοινώς αποδεκτούς κανόνες κοινωνικής ευπρέπειας και υπαλληλικής δεοντολογίας και τα οποία αποδίδουν άμεσα ή έμμεσα δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο προβάλλοντας με θετικό τρόπο την αρμόζουσα συμπεριφορά και όχι την απόκλιση ως πειθαρχικό ή ποινικό παράπτωμα.

Κάποιες μορφές κακής συμπεριφοράς πληρούν την αντικειμενική υπόσταση ποινικών διατάξεων, άλλες φορές αποτελούν πειθαρχικά παραπτώματα, οπότε εξετάζονται υπό το αντίστοιχο πρίσμα. Σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα (άρθρο 27), «[ο] υπάλληλος οφείλει να συμπεριφέρεται εντός και εκτός της υπηρεσίας κατά τρόπο ώστε να καθίσταται άξιος της κοινής εμπιστοσύνης. Ο υπάλληλος οφείλει κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του να συμπεριφέρεται με ευπρέπεια στους διοικουμένους ...», ενώ «[η] ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες αποτελεί το πειθαρχικό αδίκημα του άρθρου 107, παράγρ. 1, περίπτ. ιβ' του Υ.Κ.».

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορές με τις οποίες πολίτες διαμαρτύρονταν έντονα για την κακή συμπεριφορά συγκεκριμένης υπαλλήλου του ΚΕΠ Ερέτριας, η οποία, συν τοις άλλοις, αν και προφορικός τους διαβεβαίωνε ότι θα διεκπεραίωνε τα θέματά τους, επί δύο μήνες δεν έπραττε τίποτα απολύτως, παρά τις τηλεφωνικές οχλήσεις των εν-





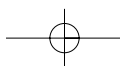
διαφερομένων προς το ΚΕΠ (υποθέσεις 15494/2006, 12332/2006). Εν τέλει, και ύστερα από τη μεσολάβηση άλλων υπηρεσιών, τα θέματα των πολιτών ρυθμίστηκαν. Παρ' όλα αυτά, το ζήτημα της κακής συμπεριφοράς, της άρνησης εξυπηρέτησης και της εν γένει πλημμελούς εκτέλεσης των καθηκόντων της υπαλλήλου παρέμεινε.

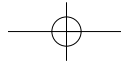
Στο πλαίσιο της διερεύνησης των σχετικών αναφορών, και με βάση το με αρ. πρωτ. ΔΟΛΚΕΠ/Φ/4/63/25736 /8.12.2006 έγγραφο του Υφυπουργού ΕΣΔΔΑ, ο Συνήγορος του Πολίτη πληροφόρησε τους πολίτες ότι το θέμα διερευνήθηκε και επιβεβαιώθηκε η βασιμότητα των καταγγελιών τους. Συγκεκριμένα, από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι η εν λόγω υπάλληλος δεν προσέφερε τις υπηρεσίες της μέσα στον χώρο του ΚΕΠ (σε αντίθεση με τα οριζόμενα στη σύμβαση εργασίας της), ότι αδιαφόρησε πλήρως στις προσπάθειες επικοινωνίας τόσο του Συνηγόρου του Πολίτη όσο και του ίδιου του υπουργείου, ότι επέδειξε μη σύνομη συμπεριφορά αρνούμενη να συνεργαστεί με την Αρχή, ότι με τη στάση της δεν προωθεί το έργο των ΚΕΠ (δηλαδή την άμεση και ταχύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη) και ότι με τις ενέργειές της πλήττεται το κύρος και η αξιοπιστία της διοίκησης. Για όλους αυτούς τους λόγους ο Υφυπουργός ΕΣΔΔΑ έκρινε ότι πρέπει να καταγγελθεί η σύμβαση εργασίας της και έδωσε τη σχετική εντολή προς τον Δήμο Ερέτριας.

Τα ζητήματα κακής συμπεριφοράς τα οποία θα ήθελε να αναδείξει ο Συνήγορος του Πολίτη δεν παρουσιάζουν την απλότητα της προηγούμενης περίπτωσης, αφού δεν εξαντλούνται σε όσα ορίζονται από το ποινικό και το πειθαρχικό δίκαιο. Ακόμη και στην πιο «ελαφρά» εκδοχή της, δηλαδή ακόμη και όταν δεν συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, η κακή συμπεριφορά των υπαλλήλων ενέχει μια ηθική απαξία και γίνεται αντιληπτή ως απόκλιση από ένα ελάχιστο προβλεψιμότητας που απαιτείται για την τυποποίηση της συμπεριφοράς των λειτουργών του δημοσίου και των πολιτών, καθώς και για τη σταθεροποίηση του διοικητικού συστήματος· διαμορφώνει μια περιρρέουσα ατμόσφαιρα που τροφοδοτεί αρνητικές προσδοκίες έναντι της διοίκησης και πλήττει την εικόνα της. Πριν από όλα όμως, η κακή συμπεριφορά, όταν εκδηλώνεται στο πλαίσιο υλικών πράξεων ή παραλείψεων των διοικητικών οργάνων, είναι σε θέση να διακυβεύσει τα έννομα συμφέροντα των πολιτών. Η συμπεριφορά των υπαλλήλων αποτελεί στοιχείο της πραγματικότητας που προκαθορίζει τις συνθήκες ενάσκησης των δικαιωμάτων των πολιτών. Υπ' αυτή την έννοια, η κακή συμπεριφορά των υπαλλήλων είναι δυνατόν να παρακωλύσει την ενάσκηση των δικαιωμάτων, θέτοντας εμπόδια στην πρόσβαση σε αυτά. Τα ζητήματα συμπεριφοράς δεν είναι συνεπώς ελάσσονος σημασίας στη σχέση διοίκησης-πολιτών, αλλά επηρεάζουν την ουσία της.

Ζητήματα συμπεριφοράς θέτει σημαντικός αριθμός αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό με πλημμελή εξυπηρέτηση, μη απάντηση ή γενικότερα δυσχέρεια πρόσβασης σε παρεχόμενη υπηρεσία. Η καταγγελία μπορεί να αφορά στο ύψος του υπαλλήλου, στην ποιότητα ή στην ακρίβεια της πληροφόρησης, σε απαξιοτική αντιμετώπιση κ.ά. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν δεν παραβιάζεται ρητή νομοθετική διάταξη, παραβιάζεται η δεοντολογία που οφείλει να διέπει τη συμπεριφορά των υπαλλήλων έναντι του κοινού.

Η ποιότητα της καθημερινής σχέσης του πολίτη με τη διοίκηση είναι δείγμα πολιτισμού και εμπέδωσης της δημοκρατίας. Η κακή συμπεριφορά των υπαλλήλων συχνά αναζητάει άλλοθι στις δύσκολες συνθήκες στις οποίες λειτουργούν πολλές δημόσιες υπηρεσίες (ακατάλληλοι χώροι, μικρός αριθμός υπαλλήλων σε σύγκριση με το κοινό κ.ά.). Ωστόσο, τέτοιου είδους δικαιολογίες εμποδίζουν τη διοίκηση να εντοπίσει το πρόβλημα. Αντ' αυτού καταφεύγει στα τυπικά κριτήρια που παραπέμπουν σε πειθαρχικό παράπτωμα,





το οποίο όμως σπανίως διαπιστώνεται μέσω της προβλεπόμενης διαδικασίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το ζήτημα της κακής συμπεριφοράς δεν αναγνωρίζεται από την ίδια την υπηρεσία, μολοντί οποιοσδήποτε, ως αποδέκτης, θα μπορούσε να αναγνωρίσει τα στοιχεία της. Όμως, η ανοχή, αν όχι η συγκάλυψη, είναι που υποσκάπτουν τελικά τη νομιμοποίηση των εκπροσώπων ενός δημοκρατικού κράτους.

Προκειμένου να καταδειχθεί η δυσκολία οριοθέτησης της έννοιας «κακή συμπεριφορά», έναντι αφενός άλλων μορφών διοικητικής δυσλειτουργίας και αφετέρου του πειθαρχικού παραπτώματος λειτουργού του δημοσίου, παρατίθενται ενδεικτικά δύο παραδείγματα, που έχουν αντληθεί από υποθέσεις που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη.

Πολίτης διαμαρτυρήθηκε για τις συνθήκες εξυπηρέτησης από τα τρόλεϊ του ΗΛΠΑΠ. Κατήγγειλε ότι σε πολλές περιπτώσεις οι οδηγοί δεν σταθμεύουν τα οχήματα στο ακριβές σημείο της στάσης, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής και επικίνδυνη η επιβίβαση και η αποβίβαση των επιβατών από το όχημα, εξαιτίας και της τοποθέτησης προστατευτικών κιγκλιδωμάτων στο πεζοδρόμιο. Επίσης, ανέφερε συγκεκριμένο περιστατικό πλημμελούς εξυπηρέτησής του από τρόλεϊ της γραμμής 3, παραθέτοντας στοιχεία σχετικά με την ημερομηνία και την ώρα του συμβάντος, καθώς και τον αριθμό κυκλοφορίας του εμπλεκόμενου οχήματος.

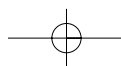
Η αρμόδια Διεύθυνση Ανάπτυξης – Τμήμα Επικοινωνίας με το Επιβατικό Κοινό του ΗΛΠΑΠ απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι δεν ήταν δυνατή η διερεύνηση των αιτιάσεων του πολίτη λόγω της αοριστίας των καταγγελιών και της χρονικής απόστασης από το καταγγελλόμενο συμβάν.

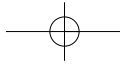
Ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε το ζήτημα στον διευθύνοντα σύμβουλο του ΗΛΠΑΠ, επισημαίνοντας ότι: 1) Η δυνατότητα διερεύνησης γενικών καταγγελιών που αφορούν σε πλημμελή εξυπηρέτηση του επιβατικού κοινού από τα μέσα μαζικής μεταφοράς προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την ύπαρξη και τη διαρκή λειτουργία ενός εσωτερικού μηχανισμού ελέγχου για την τήρηση όσων προβλέπονται από τον Χάρτη υποχρεώσεων των ΟΑΣΑ, ΕΘΕΛ, ΗΛΠΑΠ, ΗΣΑΠ προς τους χρήστες, και 2) Ο συγκοινωνιακός φορέας πρέπει πρωτίτως να μεριμνά για την παροχή πληροφόρησης στο επιβατικό κοινό αναφορικά, πρώτον, με την αρμόδια υπηρεσία, στην οποία θα πρέπει να απευθυνθεί για την εξέταση καταγγελιών του που αφορούν σε πλημμελή εξυπηρέτησή του και, δεύτερον, με τη διαδικασία και τον χρόνο κατά τον οποίο θα πρέπει να υποβάλει στην υπηρεσία την καταγγελία του. Αυτή δε η πληροφορία θα πρέπει να θεωρείται εξ ορισμού γνωστή στον επιβάτη.

Για την καλύτερη ενημέρωση των επιβατών, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε πρόσθετα μέτρα, πέραν των προβλεπομένων από τον Χάρτη Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές. Σε απαντητικό του έγγραφο, ο ΗΛΠΑΠ γνωστοποίησε στον Συνήγορο του Πολίτη τα μέτρα που λαμβάνει για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του επιβατικού κοινού και την καλύτερη πληροφόρησή του (υπόθεση 3834/2006).

Στο δεύτερο παράδειγμα γίνεται φανερό η μεγάλη απόκλιση μεταξύ της υποκειμενικής αίσθησης του θιγέντος πολίτη και του αποτελέσματος του εσωτερικού πειθαρχικού ελέγχου που διενήργησε ο Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου (ΟΠΑΔ) εις βάρος υπαλλήλου του.

Πολίτης κατήγγειλε ανάρμοστη συμπεριφορά υπαλλήλου του οργανισμού, ισχυριζόμενος ότι δεν ανταπέδωσε τον χαιρετισμό της, κάπνιζε, πέταξε με απαξιωτικό τρόπο στο γραφείο τα έγγραφα που του ενεχείρισε η ίδια, σε ερώτησή της αρνήθηκε να γνωστοποιήσει το όνομά του, απάντησε απρεπώς κ.λπ. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της ενδιαφερομένης, ούτε οι συνάδελφοι ούτε ο προϊστάμενος του υπαλλήλου προθυμοποιήθηκαν να της





γνωστοποιήσουν τα στοιχεία του. Επιπλέον, κατά την αποχώρηση της αναφερομένης, ο εν λόγω υπάλληλος απέδωσε το εύλογο αίτημά της να πληροφορηθεί το όνομά του σε «ψυχολογικά προβλήματα».

Υστερα από την καταγγελία της προς τον οργανισμό –η οποία κοινοποιήθηκε στο ΥΠΕΣΔΔΑ– ο εκτελών χρέη προϊσταμένου απέδωσε την άρνηση γνωστοποίησης του ονόματος του υπαλλήλου στην απροθυμία της καταγγέλλουσας να διατυπώσει το αίτημά της εγγράφως.

Με την αρ. 174/28.09.2005 απόφαση, το ΔΣ του ΟΠΙΑΔ αποφάσισε τη διενέργεια ΕΔΕ, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2683/1999 (άρθρο 107, παράγρ. 1, περίπτ. ιβ'), προκειμένου να διερευνηθεί η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος από τον εν λόγω υπάλληλο. Παράλληλα, η Διεύθυνση Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ διαβίβασε την καταγγελία της ενδιαφερομένης στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία με έγγραφο της προς τη Διεύθυνση Υγείας της ΝΑ Αθηνών ζήτησε την εξέταση του περιεχομένου της καταγγελίας για κακή συμπεριφορά. Η ΕΔΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο υπάλληλος δεν υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα κατά την εξυπηρέτηση της καταγγέλλουσας.

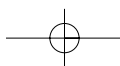
Και στις δύο περιπτώσεις είναι εμφανής η υπερβάλλουσα ανοχή σε μη αποδεκτές συμπεριφορές. Το κύριο ζήτημα είναι η μη παρακολούθηση και η έλλειψη άσκησης ελέγχου στον τρόπο με τον οποίον πρέπει να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους οι εμπλεκόμενοι υπάλληλοι και στις προδιαγραφές που αφορούν στη συμπεριφορά τους. Εύκολα διαπιστώνει κανείς απροθυμία των υπηρεσιών και των προϊσταμένων να εγκύψουν στο πρόβλημα εν τη γενέσει του. Σημειώνεται ότι αυτό ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργείται μια αίσθηση ατιμωρησίας και «παντοδυναμίας» των υπαλλήλων έναντι των πολιτών, αναπαράγοντας διαρκώς φαινόμενα που έπρεπε να είχαν εκλείψει προ πολλού.

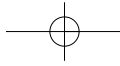
Ο Συνήγορος του Πολίτη, από την πλευρά του, θεωρεί σημαντικό καθήκον να αναδείξει αυτή τη μορφή κακοδιοίκησης και να συμβάλει στην καταπολέμησή της. Στο πλαίσιο αυτό, πρόκειται να επεξεργαστεί επιπλέον και ει δυνατόν να αποκρυσταλλώσει τα κρίσιμα από νομική σκοπιά κριτήρια σχετικά με τη διαπίστωση κακής συμπεριφοράς σε εκείνες τις επικοινωνιακές συνθήκες που κυριαρχεί η προφορική επικοινωνία, πέραν των ορίων που θέτει το πειθαρχικό δίκαιο. Επίσης, μεταξύ άλλων, θα παρακολουθεί τη διενέργεια ΕΔΕ, όπως έχει ήδη πράξει στην περίπτωση της «Πειθαρχικής διερεύνησης καταγγελιών για επιλήψιμη συμπεριφορά αστυνομικών» (πόρισμα στις 7.8.2006 στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr).

Από την άλλη πλευρά, και οι ίδιες οι υπηρεσίες οφείλουν να αναλάβουν πρωτοβουλίες στο ζήτημα αυτό, προκειμένου να αναστρέψουν την αρνητική εικόνα που έχει δημιουργήσει στην κοινή γνώμη η ανοχή τέτοιων φαινομένων. Και για τις δύο πλευρές, η αντιμετώπιση της κακής συμπεριφοράς απαιτεί νέα προσέγγιση και, ειδικά για τον Συνήγορο του Πολίτη, ανάπτυξη νέων μεθόδων δράσης ώστε να μπορεί να συλλάβει φαινόμενα που βρίσκονται στον πυρήνα της κακοδιοίκησης. Το πεδίο αυτό μπορεί μάλιστα να αποτελέσει έναν από τους προνομακούς χώρους παρέμβασής του.

3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

Στις δύο ειδικές θεματικές ενότητες που επέλεξε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη επιδιώκεται: πρώτον, να αναδειχθούν τα προβλήματα διοικητικής δράσης που ανακύπτουν επί σειρά ετών σε μια ειδική κατηγορία προσλήψεων, αυτή των εκπαιδευτικών· δεύτερον, να δημοσιοποιηθούν τα προβλήματα που γεννά η δράση των ΔΕΥΑ, οι οποίες, οφείλουν





μεν να λειτουργούν με οικονομικά κριτήρια του ιδιωτικού τομέα, παρέχουν όμως υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, οι οποίες περιλαμβάνονται στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

3.1 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ

Τα προβλήματα στις διαδικασίες προσλήψεων για τη στελέχωση των εκπαιδευτικών μονάδων (πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) αφορούν στο ΥΠΕΠΘ, καθώς και στα εποπτευόμενα από αυτό νομικά πρόσωπα, συγκεκριμένα τον Οργανισμό Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ) και το Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης Ενηλίκων (ΙΔΕΚΕ). Οι επιπτώσεις τους στα σχολεία της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης έγιναν έντονα αισθητές ύστερα από την εφαρμογή του Ν. 2527/1997, ο οποίος έθετε τέρμα στο έως τότε ισχύον αναχρονιστικό σύστημα προσλήψεων των εκπαιδευτικών μέσω επετηρίδας. Είναι χαρακτηριστικό ότι από την έναρξη λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν κατατεθεί 1.061 αναφορές για προβλήματα των υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ (17 για το ΙΔΕΚΕ), από τις οποίες οι 707 αφορούν σε ζητήματα προσλήψεων.

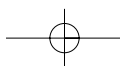
Οι διοικητικές δυσλειτουργίες που εντόπισε ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων αφορούν όλες στις ειδικότερες κατηγορίες προσλήψεων, δηλαδή τόσο στη διαδικασία διορισμού μόνιμων όσο και τις διαδικασίες προσλήψεων αναπληρωτών και ωρομίσθιων εκπαιδευτικών. Προβλήματα εντοπίστηκαν σε κάθε επί μέρους στάδιο της διαδικασίας προσλήψεων, όπως κατά την πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, κατά τη διατύπωση των απαιτούμενων προϋποθέσεων για ένταξη στους υφιστάμενους κλάδους εκπαιδευτικών, κατά την επιλογή και, τέλος, κατά την τοποθέτηση των εκπαιδευτικών στις σχολικές μονάδες για τις οποίες επιλέχθηκαν.

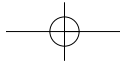
Οι επιπτώσεις από τα προβλήματα αυτά στον ευαίσθητο χώρο της στελέχωσης της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι ιδιαίτερα σοβαρές, αφού πλήττεται η αξιοπιστία, η διαφάνεια και η αντικειμενικότητα του συστήματος προσλήψεων. Ταυτόχρονα, θίγονται δικαιώματα και έννομα συμφέροντα των ενδιαφερομένων, τα οποία απορρέουν από θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως αυτές της καλής πίστης, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης.

Από το πλήθος των περιπτώσεων, έτοι όπως αναδύονται από τις αναφορές που υπέβαλαν οι πολίτες κατά τα τελευταία χρόνια, παρουσιάζονται ενδεικτικά: μια ομάδα υποθέσεων που αφορά στις διαδικασίες πρόσκλησης ενδιαφέροντος για τη στελέχωση των μονάδων του ΥΠΕΠΘ και μια δεύτερη με τα προβλήματα που ανέκυψαν κατά την επιλογή προσωπικού για τις ανάγκες των εκπαιδευτικών προγραμμάτων του ΙΔΕΚΕ.

3.1.1 ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΚΛΗΣΕΩΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ

Οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης που εκτίθενται στην ενότητα αυτή εντοπίζονται στις διαδικασίες πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος εκ μέρους εκπαιδευτικών, προκειμένου να στελεχωθούν μονάδες του ΥΠΕΠΘ. Ειδικότερα, από την έρευνα των αναφορών που έχει δεχθεί ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστωθεί η συστηματική πρακτική του ΥΠΕΠΘ να επιχειρεί να προσφέρει νόμιμη βάση σε προηγηθείσες επιλογές και αποφάσεις. Πρόκειται για μια εκ των υστέρων (και με αναδρομική ισχύ) νομιμοφανή κάλυψη της εισαγωγής αιφνιδιαστικών αλλαγών σε διάφορα επί μέρους ζητήματα της διαδικασίας προσλήψεων που, κανονικώς έχοντων των πραγμάτων, θα απαιτούσαν νομοθετική τροποποίηση. Η πρακτική αυτή είναι αμφίβολης νομιμότητας. Οι αλλεπάλληλες αιφνιδιαστικές αλλαγές ακυρώνουν τις θεμιτές προσδοκίες των ενδιαφερομένων για πρόσληψη εκπαιδευτικών, καθώς





αδυνατούν να προβλέψουν αυτό που θα τους απαιτηθεί ώστε να ανταποκριθούν εγκαίρως. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι το πρόβλημα είναι διαχρονικό και ιδιαίτερα εμφανές τουλάχιστον κατά την τελευταία πενταετία και ανάγεται προφανώς στην έλλειψη προγραμματισμού, μολοντί οι προσλήψεις εκπαιδευτικών έχουν προβλέψιμη, ετήσια περιοδικότητα (σχολικό έτος). Παρά τις επανειλημμένες επιστημονικές του Συνηγόρου του Πολίτη, οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ εξακολουθούν να αδρανούν.

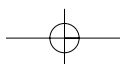
Χαρακτηριστικά αναφέρεται η διαδικασία (βλ. σχετικά την αρ. Δ2/64765/14.9.2001, άρθρο 4, παράγρ. 3 απόφαση του ΥΠΕΠΘ) με την οποία προβλεπόταν η πρόσληψη εκπαιδευτικών για τη διδασκαλία του μαθήματος της Πληροφορικής σε σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η πρόσληψη θα γινόταν με βάση τον ειδικό πίνακα «Ε» με τρεις κατηγορίες, από τις οποίες η κατηγορία Ε3 περιλάμβανε πτυχιούχους ΑΕΙ ή ΤΕΙ με διδακτική εμπειρία στην Πληροφορική σε ΙΕΚ και, ακολούθως, υποψηφίους χωρίς διδακτική εμπειρία στην Πληροφορική, εφόσον είχαν παρακολουθήσει σεμινάρια Πληροφορικής τουλάχιστον 400 ωρών, οργανωμένα από ΑΕΙ ή ΤΕΙ ή άλλους επιστημονικούς φορείς του δημοσίου. Οι υποψήφιοι που προσέφευγαν στον Συνήγορο του Πολίτη είχαν παρακολουθήσει αυτοεπιδοτούμενο σεμινάριο Πληροφορικής, που διοργάνωσαν η Ένωση Ελλήνων Χημικών και η Ένωση Ελλήνων Φυσικών. Είχαν μάλιστα καταβάλει δίδακτρα, αποβλέποντας στη μελλοντική επαγγελματική τους αποκατάσταση. Αιφνιδιαστικά όμως εκδόθηκε η αρ. Δ2/34497/3.4.2002 απόφαση του ΥΠΕΠΘ, με την οποία ορίστηκαν προϋποθέσεις διαφορετικές από εκείνες που προέβλεπε η αρχική απόφαση, με αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενοι να αποκλείονται πλέον από τη διαδικασία.

Στην πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη να εφαρμοστεί η νεότερη υπουργική απόφαση από το επόμενο σχολικό έτος, το ΥΠΕΠΘ υποστήριξε ότι η νέα απόφαση απλώς θεράπευε ασάφειες της προηγούμενης, οπότε και έκρινε επιβεβλημένη την έναρξη εφαρμογής της κατά το αμέσως προσεχές διδακτικό έτος 2002–2003 (υποθέσεις 9428/2002, 12721/2002).

Η επόμενη περίπτωση αφορά σε εκπαιδευτικούς του κλάδου ΠΕ 11 (Φυσικής Αγωγής). Πολλοί από αυτούς διαμαρτυρήθηκαν για την άρνηση του ΥΠΕΠΘ να τους προσλάβει ως αναπληρωτές ή ωρομισθίους κατά το σχολικό έτος 2005–2006. Το ΥΠΕΠΘ αιτιολόγησε την απορριπτική του απόφαση, τονίζοντας ότι οι θέσεις είχαν ήδη καλυφθεί από συναδέλφους τους, οι οποίοι, αν και δεν είχαν υποβάλει αίτηση για πρόσληψη σε θέση αναπληρωτή ή ωρομισθίου, είχαν ζητήσει την επαναπρόσληψή τους στο πρόγραμμα «Ολυμπιακή Παιδεία». Μολοντί δεν υπήρχε νομοθετική πρόβλεψη για συνέχιση του προαναφερθέντος προγράμματος για το έτος 2005–2006 (Ν. 2942/2001 και Ν. 3255/2004), το ΥΠΕΠΘ με την εγκύκλιο αρ. 70064/Δ2/13.7.2005 άφηνε να εννοηθεί ότι η εφαρμογή του θα παρατεινόταν και για το επόμενο έτος.

Η ενέργεια του ΥΠΕΠΘ είχε ως αποτέλεσμα σε πολλές Περιφέρειες της χώρας να μην ενεργοποιηθεί ο πίνακας αναπληρωτών ή ωρομισθίων, ενώ σε άλλες όπου ενεργοποιήθηκε να μην προσληφθούν οι αιτούντες, αλλά αντ' αυτών εκπαιδευτικοί που βρίσκονταν σε χαμηλότερη σειρά κατάταξης στον ενιαίο πίνακα.

Με την εγκύκλιο αρ. 70064/Δ2/13.7.2005 το ΥΠΕΠΘ δεν ενημέρωσε τους εκπαιδευτικούς που τα προηγούμενα χρόνια είχαν απασχοληθεί στο πρόγραμμα «Ολυμπιακή Παιδεία» για την περάτωσή του. Αντίθετα, οι ενδιαφερόμενοι κλήθηκαν να υποβάλουν αιτήσεις επαναπρόσληψης στο πρόγραμμα, οι οποίες, μάλιστα, εξετάστηκαν τελικά ως αιτήσεις πρόσληψης για θέσεις αναπληρωτών ή ωρομισθίων (υποθέσεις 16988/2005, 17606/2005, 1726/2006, 1702/2006).





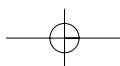
Σε άλλη περίπτωση, εκπαιδευτικός διαμαρτυρήθηκε για την άρνηση του ΥΠΕΠΘ να προβεί σε αναγνώριση προϋπηρεσίας. Συγκεκριμένα, ο ενδιαφερόμενος (πτυχιούχος ΤΕΦΑΑ ΠΕ 11 από το 1989 και Φιλολογίας ΠΕ 02 από το 1995), είχε εργαστεί επί σειρά ετών ως αναπληρωτής εκπαιδευτικός του κλάδου ΠΕ 11, συγκεντρώνοντας προϋπηρεσία περίπου 35 μηνών έως το τέλος του σχολικού έτους 2004–2005. Ο εκπαιδευτικός απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης Ανατολικής Θεσσαλονίκης ζητώντας προφορικά να πληροφορηθεί εάν δικαιούνταν να μεταφέρει στον κλάδο ΠΕ 02 την προϋπηρεσία που είχε αποκτήσει στον κλάδο ΠΕ 11. Η εν λόγω διεύθυνση τον πληροφορήσε ότι, με βάση την εγκύκλιο αρ. 70064/Δ2/13.7.2005 («Πρόσκληση υποβολής αιτήσεων για ένταξη στους Πίνακες προσωρινών αναπληρωτών ... κατά το σχολικό έτος 2005–2006»), δεν είχε δικαίωμα μεταφοράς της προϋπηρεσίας του, διότι η δυνατότητα αυτή δινόταν σε εκπαιδευτικούς που είχαν προϋπηρεσία «σε περισσότερους του ενός κλάδους». Αν και η ίδια διεύθυνση προσπάθησε –κατά τη μαρτυρία του ενδιαφερομένου– να επικοινωνήσει με την κεντρική υπηρεσία του ΥΠΕΠΘ για διευκρινίσεις, τούτο δεν κατέστη εφικτό. Έτσι, προκειμένου να μη βρεθεί εκπρόθεσμος, ο υποψήφιος υπέβαλε τα δικαιολογητικά του ως αναπληρωτή του κλάδου ΠΕ 11 και όχι του ΠΕ 02, όπως επιθυμούσε.

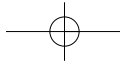
Ακολούθησε όμως ο Ν. 3391/2005 (με αναδρομική έναρξη ισχύος από τις 31.8.2005), ο οποίος περιλάμβανε διάταξη που όριζε ότι «[η] προϋπηρεσία αναπληρωτή ή ωρομίσθιου εκπαιδευτικού υπολογίζεται στον κλάδο στον οποίο προσφέρθηκε. Κατ' εξαίρεση η προσφερόμενη προϋπηρεσία έως το τέλος του διδακτικού έτους 2004–2005 σε έναν ή περισσότερους κλάδους μπορεί να υπολογισθεί σε έναν μόνο κλάδο, της προτίμησης του υποψηφίου». Με τη δημοσίευση του Ν. 3391/2005 κατέστη πλέον σαφές ότι ο ενδιαφερόμενος είχε τη δυνατότητα να μεταφέρει την προϋπηρεσία του από τον κλάδο ΠΕ 11 στον κλάδο ΠΕ 02, όμως είχε λείπει η προθεσμία υποβολής της σχετικής αίτησης. Σε αίτηση θεραπείας που υπέβαλε μεταγενέστερα ο ενδιαφερόμενος στο ΥΠΕΠΘ έλαβε αρνητική απάντηση, καθώς οι αιτήσεις για μεταφορά προϋπηρεσίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3391/2005, έπρεπε να είχαν υποβληθεί άπαξ με την εγγραφή στον πίνακα αναπληρωτών 2005–2006 (υπόθεση 12076/2006).

Κοινό χαρακτηριστικό των παραπάνω ενδεικτικών περιπτώσεων είναι ότι, κατά τη ρύθμιση της διαδικασίας προσλήψεων, οι υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ, αντιμετωπίζοντας τα σχετικά ζητήματα με εμβλαωματικές πρακτικές ή μέσω εγκυκλίων, δεν επέδειξαν την απαιτούμενη σοβαρότητα, με αρνητικές συνέπειες για τους υποψηφίους εκπαιδευτικούς. Η πρακτική αυτή, με τη σειρά της, οδήγησε στη ρύθμιση των θεμάτων με νόμους αναδρομικής ισχύος. Με τον τρόπο αυτόν, πολλές φορές, όταν επιχειρείται η διευθέτηση προβλημάτων που προέκυψαν από απρογραμμάτιστες και ελλιπώς προετοιμασμένες ρυθμίσεις, η νέα παρέμβαση παράγει με τη σειρά της επιπλέον προβλήματα.

3.1.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΙΔΕΚΕ

Στον Συνήγορο του Πολίτη έχει κατατεθεί σημαντικός αριθμός αναφορών από εκπαιδευτικούς που ήταν υποψήφιοι για πρόσληψη ως ωρομίσθιοι ή με σύμβαση έργου για τις ανάγκες προγραμμάτων του ΙΔΕΚΕ. Τα ζητήματα που ανέκυψαν αφορούν σε όλα τα στάδια της διαδικασίας προσλήψεων. Στις παραγράφους που ακολουθούν θίγονται ζητήματα που αφορούν στους όρους των προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος, στα κριτήρια και στη διαδικασία επιλογής, καθώς και στη διαδικασία των ενστάσεων. Από τη διερεύνηση των αναφορών αναδείχθηκαν μείζονα προβλήματα, τα οποία, πέραν των ατομικών πε-





ριπτώσεων, θίγουν βασικές αρχές που διέπουν τη διαδικασία προσλήψεων προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, όπως είναι η αρχή της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας και της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής. Η σημασία τους είναι μάλιστα ευρύτερη, καθώς η μη τήρησή τους πλήττει συνολικά την αξιοπιστία της διαδικασίας προσλήψεων για τη στελέχωση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων του ΙΔΕΚΕ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, έχει ήδη απευθύνει προς το ΥΠΕΠΘ δύο σχετικά πορίσματα. Οι ενδεικτικές υποθέσεις που ακολουθούν αναφέρονται στο χρονικό περιθώριο που παρέχεται για υποβολή υποψηφιοτήτων, στη διαφάνεια της διαδικασίας επιλογής και στα ζητήματα νομιμότητας που τίθενται, καθώς επίσης και στη διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων.

3.1.2.1 Προθεσμία υποβολής υποψηφιοτήτων

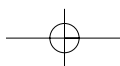
Υποψήφιος για θέση συμβούλου σταδιοδρομίας στο Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας Πύργου Ηλείας αποκλείστηκε από τη διαδικασία επιλογής, επειδή υπέβαλε εκπρόθεσμα την αίτηση υποψηφιοτήτάς του. Η σχετική πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος προέβλεπε ως καταληκτική ημερομηνία υποβολής υποψηφιοτήτων την ημερομηνία παραλαβής της αίτησης από το ΙΔΕΚΕ. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεώρησε νομικά επισφαλές τον όρο της προκήρυξης, καθώς άφηνε ευρύ περιθώριο σε αστάθμητους παράγοντες (π.χ. καθυστέρηση επίδοσης από τις ταχυδρομικές υπηρεσίες ή δυσμενή καιρικά φαινόμενα) να επηρεάσουν την εμπρόθεσμη κατάθεση φακέλου. Σημειώνεται ότι η ίδια διαδικασία ακολουθούνταν και κατά την εξέταση των ενστάσεων από το ΙΔΕΚΕ.

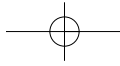
Σύμφωνα με την πάγια πρακτική που ακολουθείται για τις προσλήψεις στους φορείς του δημόσιου τομέα, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε να θεωρείται εμπρόθεσμη η υποβολή της αίτησης υποψηφιοτήτων, εφόσον φέρει σφραγίδα ταχυδρομικής αποστολής με ημερομηνία της τελευταίας ημέρας που αναγράφεται στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος (υπόθεση 19369/2004). Το ΙΔΕΚΕ, πάντως, ακόμη και σε πρόσφατες προσκλήσεις (ενδεικτικά αναφέρονται οι με αρ. πρωτ. 16243/28.8.2006, 17532/7.9.2006, 17533/7.9.2006), συνεχίζει να αγνοεί τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη και να εμμένει στην ίδια επισφαλής διατύπωση, η οποία θίγει κυρίως τους υποψηφίους που προέρχονται από την περιφέρεια.

3.1.2.2 Ζητήματα νομιμότητας στην αξιολόγηση των προσόντων για την επιλογή υποψηφίων

Εξίσου προβληματική αποδείχθηκε η διαδικασία αξιολόγησης και ενημέρωσης των υποψηφίων εκπαιδευτικών για τα προγράμματα του ΙΔΕΚΕ.

Πολίτης υπέβαλε αίτηση για θέση συμβούλου εκπαίδευσης στο Κέντρο Εκπαίδευσης Ενηλίκων Άρτας· κατείχε πτυχίο Φιλοσοφίας – Παιδαγωγικής – Ψυχολογίας, μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών επιπέδου master τριετούς διάρκειας στην Κοινωνική Ψυχιατρική, σχετική εμπειρία στην εκπαίδευση ενηλίκων, δημοσιεύσεις σε ξένα περιοδικά και συνέδρια, πληρούσε δε και ορισμένα κοινωνικά κριτήρια (έγγαμη και μητέρα δύο παιδιών). Η υποψήφια που επελέγη αντ' αυτής δεν είχε περισσότερα ή έστω ισάξια επιστημονικά προσόντα. Απαντώντας στην ένσταση της ενδιαφερομένης, το ΙΔΕΚΕ υποστήριξε ότι «από τη συγκριτική εξέταση των στοιχείων των διαγωνιζομένων προέκυψε ότι η επιτροπή επιλογής εκτίμησε ορθώς τα στοιχεία που προσκόμισαν οι διαγωνιζόμενοι». Είναι προφανές ότι με την απόφαση αυτή δεν αίρεται η αμφισβήτηση για τα κριτήρια μη επιλογής της ενδιαφερομένης, καθώς δεν παρατίθεται κανένα πραγματικό αξιολογικό στοιχείο (υπόθεση 8489/2005).





Σε άλλη περίπτωση, πολίτης υπέβαλε αίτηση για θέση υπεύθυνου πολιτισμικής αισθητικής αγωγής σε Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας του ΙΔΕΚΕ. Αν και στη σχετική πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος υπήρχε ρητή πρόβλεψη για πρόσκληση των υποψηφίων σε συνέντευξη, ο ενδιαφερόμενος δεν κλήθηκε. Παρά ταύτα, η έντασή του απορρίφθηκε από την επιτροπή ενστάσεων με την αιτιολογία ότι «λόγω των υψηλών προσόντων των διαγωνιζομένων (πανεπιστημιακοί δάσκαλοι), οι διαγωνιζόμενοι δεν κλήθηκαν σε συνέντευξη και η κρίση έγινε με βάση τα κατατεθέντα έγγραφα». Το ΙΔΕΚΕ επανέλαβε μάλιστα επί λέξει το παραπάνω επιχείρημα σε έγγραφό του προς την Αρχή (υπόθεση 17610/2005).

Σε άλλη υπόθεση πολίτης καταγγέλλει ότι υπέβαλε αίτηση προκειμένου να προσληφθεί ως σύμβουλος-ψυχολόγος στο Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας Κορίνθου, αλλά δεν κλήθηκε σε συνέντευξη, όπως προέβλεπε η προκήρυξη, και για τον λόγο αυτόν κατέθεσε σχετική ένσταση. Η επιτροπή ενστάσεων απέρριψε την ένσταση με την αιτιολογία ότι «οι προσκλήσεις έγιναν τηλεφωνικά και η ενιστάμενη δεν βρέθηκε». Ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε στο ινστιτούτο ερώτημα σχετικά με τον τρόπο ενημέρωσης των υποψηφίων για την πρόσκλησή τους σε συνέντευξη, εξέφρασε δε τον προβληματισμό του σχετικά με το κατά πόσον η τηλεφωνική ενημέρωση είναι επαρκής, διατυπώνοντας συγχρόνως την άποψη ότι μόνον η γραπτή ειδοποίηση των υποψηφίων είναι ανεπίδεκτη αμφισβήτησης και αποτελεί έγκυρη απόδειξη ότι οι υποψήφιοι έλαβαν γνώση. Το ΙΔΕΚΕ ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι η αποστολή γραπτής ατομικής ειδοποίησης ήταν αδύνατη λόγω των σύνομων προθεσμιών και της ταχύτητας υποβολής και έγκρισης των προγραμμάτων (υπόθεση 18273/2005).

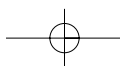
3.1.2.3 Πλημμελής εξέταση ενστάσεων

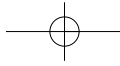
Πολίτης υπέβαλε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή το Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας Γιαννιτών απέρριψε την αίτησή του να προσληφθεί ως ωρομίσθιος εκπαιδευτικός στο μάθημα της ελληνικής γλώσσας, για το σχολικό έτος 2005–2006. Στην ένστασή του υποστήριξε ότι ο υποψήφιος που επιλέχθηκε δεν είχε προϋπηρεσία και επομένως κακώς μοριοδοτήθηκε για αυτή. Το ΙΔΕΚΕ στήριξε την απόρριψη της ένστασης στην υψηλότερη βαθμολογία συνυποψηφίου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε πως δεν υπήρχαν αποδείξεις της εργασιακής εμπειρίας του συνυποψηφίου που θα δικαιολογούσε την αντίστοιχη μοριοδότηση. Σχετική αναφορά γινόταν μόνο στο βιογραφικό του σημείωμα, το οποίο όμως δεν συνοδευόταν από τα αντίστοιχα δικαιολογητικά και συνεπώς δεν έπρεπε να είχε ληφθεί υπόψη. Ως εκ τούτου, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την αναμόρφωση του πίνακα αξιολόγησης.

Απαντώντας, το ΙΔΕΚΕ κοινοποίησε στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικό πρακτικό της επιτροπής ενστάσεων, σύμφωνα με το οποίο ο υποψήφιος που επιλέχθηκε εκ παραδρομής μοριοδοτήθηκε για την εμπειρία του, οπότε το ΙΔΕΚΕ προέβη σε ανάλογη μείωση της βαθμολογίας του· ταυτόχρονα όμως, από την επανεξέταση των δικαιολογητικών του, η επιτροπή διαπίστωσε ότι ο επιλεγείς είχε μοριοδοτηθεί λιγότερο για δημοσιεύσεις, σεμινάρια και για τα υπόλοιπα τεκμήρια επιστημονικής επάρκειας. Ως εκ τούτου, έκρινε ότι έπρεπε να προσαυξήσει ισοποσοά τη βαθμολογία του. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο υποψήφιος που είχε αρχικά επιλεγεί τελικά παρέμεινε πρώτος στη σειρά κατάταξης (υπόθεση 20299/2005).

Σε άλλη περίπτωση, πολίτης υπέβαλε αίτηση υποψηφιότητας στο Κέντρο Εκπαίδευσης Ενηλίκων Λέσβου του ΙΔΕΚΕ και, σύμφωνα με την αρχική κατάταξη, κατέλαβε την 3η θέση στον πίνακα με 74 μόρια. Ύστερα από την παραίτηση της πρώτης στη σειρά κατάταξης υποψήφιας (78 μόρια), προσλήφθηκε η δεύτερη στον πίνακα κατάταξης υποψήφια, η





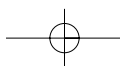
οποία είχε λάβει 77 μόρια. Στη συνέχεια, η ενδιαφερόμενη υπέβαλε ένσταση η οποία έγινε εν μέρει δεκτή, καθώς η επιτροπή έκρινε ότι θα έπρεπε να είχε λάβει 78 μόρια και, επομένως, ισοβαθμούσε με την 1η υποψήφια στη σειρά κατάταξης. Η ενδιαφερόμενη απευθύνθηκε εκ νέου στο ΙΔΕΚΕ ζητώντας να ενημερωθεί για τον λόγο επιλογής υποψήφιας που είχε λάβει χαμηλότερη βαθμολογία. Το ΙΔΕΚΕ ισχυρίστηκε ότι η (αρχικά καταταγείσα δεύτερη) υποψήφια, η οποία και επιλέχθηκε, βρισκόταν από άποψη βαθμολογίας, τελικά, στην πρώτη (78 μόρια) και όχι στη δεύτερη θέση (δηλαδή δεν είχε λάβει 77 μόρια) και συνεπώς ισοβαθμούσε με την ενδιαφερόμενη. Ο λόγος δε που δεν προσλήφθηκαν και οι δύο ήταν ότι, παρά την αρχική πρόβλεψη, δεν λειτούργησαν τελικά δύο τμήματα, αλλά ένα. Η απόφαση όμως να μη λειτουργήσει το δεύτερο τμήμα ελήφθη προτού εκδοθούν τα αποτελέσματα των ενστάσεων και, για τον λόγο αυτόν, επειδή δεν ήταν δυνατή διορθωτική παρέμβαση στον πίνακα, προκρίθηκε η συνυποψήφια της ενισταμένης που ισοβάθμησε στην πρώτη θέση (78 μόρια).

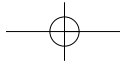
Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να ενημερωθεί για τις συνθήκες κάτω από τις οποίες έγιναν αλλαγές στα αποτελέσματα του πίνακα κατάταξης. Σύμφωνα με το πρακτικό της επιτροπής ενστάσεων, η υποψήφια που τελικά επιλέχθηκε προσλήφθηκε επειδή υπήρχε επιτακτική ανάγκη να λειτουργήσει το τμήμα, ύστερα από την παραίτηση της πρώτης στον πίνακα κατάταξης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεώρησε τις εξηγήσεις που δόθηκαν από το ΙΔΕΚΕ ανεπαρκείς. Τόνισε ότι η πρόκληση υποψήφιας πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας των ενστάσεων ακυρώνει εκ των πραγμάτων τη διαδικασία υποβολής ενστάσεων και, συνακόλουθα, αναιρεί το σχετικό δικαίωμα των υποψηφίων. Ζήτησε, τέλος, από το ΙΔΕΚΕ να κινηθεί προς την κατεύθυνση της αποκατάστασης της νομιμότητας. Το ΙΔΕΚΕ ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη πως εμμένει στην άποψη ότι «δεν υπήρξε σε καμία από τις περιπτώσεις αυτές σκόπιμη παρέκκλιση από τους κανόνες δικαίου» (υπόθεση 19294/2005).

Πολίτις υπέβαλε υποψηφιότητα για θέση ωρομίσθιας εκπαιδευτικού στο Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας της Δικαστικής Φυλακής Κορυδαλλού. Η ενδιαφερόμενη, η οποία ήταν συνταξιούχος καθηγήτρια φιλολογίας, κατατάχθηκε στην 1η θέση του πίνακα. Αναμένοντας να προσληφθεί, πληροφορήθηκε ότι, αντ' αυτών, προσλήφθηκε η 2η στη σειρά κατάταξης υποψήφια. Το σχετικό πρακτικό επιλογής, το οποίο δόθηκε στην ενδιαφερόμενη ύστερα από σχετική αίτησή της, ανέφερε ότι η επιτροπή, αφού έλαβε υπόψη τα βιογραφικά σημειώματα των υποψηφίων και τα στοιχεία που προέκυψαν από τη διαδικασία της συνέντευξης, εκτίμησε μεν τον ζήλο και την προθυμία της 1ης υποψήφιας, ωστόσο με δεδομένη την ανάγκη στήριξης νέων ανέργων, προτάθηκε η 2η υποψήφια, η οποία είχε τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα, εκπαιδευτική εμπειρία, συμμετοχή σε σεμινάρια και η παρουσία της στη συνέντευξη υπήρξε εξαιρετικά θετική. Στην ένσταση της ενδιαφερόμενης το ΙΔΕΚΕ απάντησε ότι για τη συγκεκριμένη θέση δεν έπρεπε να προσληφθεί συνταξιούχος. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε στο έγγραφο του την υποχρέωση του ΙΔΕΚΕ να προσλάβει την 1η υποψήφια. Το ΙΔΕΚΕ, αν και αναγνώρισε την παράλειψη ρητής αναφοράς στην προκήρυξη ότι αποκλείεται η συμμετοχή συνταξιούχων στη διαδικασία επιλογής, ενέμεινε στην αρχική του θέση εισάγοντας εκ των υστέρων ως κριτήριο αποκλεισμού την ιδιότητα του συνταξιούχου και ως κριτήριο επιλογής «την ανάγκη στήριξης νέων ανέργων» (υπόθεση 1743/2006).

Σε άλλη περίπτωση, μόνιμος εκπαιδευτικός του κλάδου ΠΕ 19 Πληροφορικής συμμετείχε σε διαδικασία επιλογής προκειμένου να προσληφθεί στο πρόγραμμα «Εκπαίδευση ενηλίκων στην απόκτηση βασικών δεξιοτήτων στις νέες τεχνολογίες» της Γενικής Γραμματείας Εκπαίδευσης Ενηλίκων, το οποίο απευθυνόταν σε μόνιμους διορισμένους καθηγη-





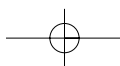
τές Πληροφορικής δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Ενώ ανέμενε να κληθεί για συνέντευξη, πληροφορήθηκε ότι δεν πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις και ότι η υποψηφιότητά του απορρίφθηκε διότι δεν κατείχε τα απαιτούμενα για τον κλάδο αυτόν τυπικά προσόντα. Η επιτροπή ενστάσεων, στη σχετική ένσταση του ενδιαφερομένου, απάντησε ότι ο μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών του δεν αποτελεί τίτλο στην Πληροφορική.

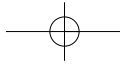
Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στην επιτροπή επισημαίνοντας ότι δεν υπήρχε θέμα αμφισβήτησης των προσόντων του ενδιαφερομένου, καθώς η προκήρυξη απευθυνόταν σε μόνιμους καθηγητές Πληροφορικής και επομένως ο ενδιαφερόμενος παράνομα αποκλείστηκε από τη διαδικασία επιλογής. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι η επιτροπή επιλογής του ΙΔΕΚΕ δεν έχει την αρμοδιότητα να κρίνει την αντιστοιχία του μεταπτυχιακού τίτλου του πολίτη με τους απονεμόμενους στην ημεδαπή, σημειώνοντας πως τέτοια αρμοδιότητα δεν έχει ούτε καν ο ΔΟΑΤΑΠ.

Το ΙΔΕΚΕ εντελώς αυθαίρετα και παραβιάζοντας την κείμενη νομοθεσία ισχυρίστηκε ότι οι απαιτήσεις του προγράμματος δεν ήταν δυνατόν να ικανοποιηθούν μόνον από την ένταξη των υποψήφιων διδασκόντων στον κλάδο ΠΕ 19, αλλά υπήρχε ανάγκη για πρόσθετα και πιο εξειδικευμένα προσόντα. Σημειώνεται ότι από πρόσφατη σχετική προκήρυξη αποδεικνύεται ότι το ΙΔΕΚΕ δεν υπεισέρχεται πλέον σε έλεγχο και κρίση αναφορικά με τα προσόντα των υποψηφίων που ανήκουν στον κλάδο ΠΕ 19 Πληροφορικής, αποδεχόμενο επομένως έμμεσα τις παρατηρήσεις της Αρχής (υπόθεση 1560/2006).

Οι περιπτώσεις που ενδεικτικά αναφέρθηκαν αναδεικνύουν σειρά από προβλήματα στις διαδικασίες προσλήψεων και επιλογής εκπαιδευτικών. Οι συγκεκριμένες υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ, οι οποίες ευθύνονται για τα προβλήματα, φαίνεται ότι δεν έχουν συνειδητοποιήσει επαρκώς: α) το νομικό περιεχόμενο των προκηρύξεων και της εν γένει ανακοίνωσης των όρων διεξαγωγής της διαδικασίας προσλήψεων, β) την υποχρέωση τήρησης όσων ανακοινώνονται και αποφυγή εκ των υστέρων αυτοσχεδιαστικών προσαρμογών, και γ) τις επιπτώσεις που έχουν οι μορφές αυτές της κακοδιοίκησης στους ενδιαφερόμενους πολίτες. Επιβάλλονται η ειδική επιμόρφωση όσων εμπλέκονται στις σχετικές διαδικασίες και η μέριμνα εκ μέρους του υπουργείου για καλύτερο προγραμματισμό, για σωστή και έγκαιρη προετοιμασία της διαδικασίας προσλήψεων και για πιστή τήρηση των όρων των προκηρύξεων σε όλα τα επί μέρους στάδια. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η ασφάλεια δικαίου αποτελεί κρίσιμη παράμετρο προβλεψιμότητας στη σχέση κράτους-πολίτη και οι πρακτικές που την αποδυναμώνουν συνιστούν αντίστοιχα παραδειγματικές εκφάνσεις κακοδιοίκησης.

Ως σημαντικότερες αιτίες για τη δημιουργία αυτού του είδους των προβλημάτων θα μπορούσαν επιγραμματικά να αναφερθούν: Η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου· η έλλειψη ενιαίου συστήματος και κριτηρίων πρόσληψης για τις διάφορες εκπαιδευτικές μονάδες του ΥΠΕΠΘ, σε συνδυασμό με την έλλειψη κωδικοποίησης, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός κανονιστικού χάους· η απουσία θεσμικού εξωδικαστικού μηχανισμού, ο οποίος να ελέγχει τη διαδικασία προσλήψεων σε δεύτερο επίπεδο· η ανεπαρκής στελέχωση της κεντρικής υπηρεσίας του ΥΠΕΠΘ με καταρτισμένο προσωπικό (ή η στελέχωση της κεντρικής υπηρεσίας με ανειδίκευτο σε αυτά τα θέματα προσωπικό, όπως είναι οι αποσπασμένοι εκπαιδευτικοί)· η ανομοιομορφία στον χειρισμό ομοειδών θεμάτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ λόγω έλλειψης συντονισμού· η μικρή αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών της Πληροφορικής και, τέλος, τα συχνά και σημαντικά λάθη των υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ, όπως και ο εντοπισμός τους, συμπτωματικά, σε διάφορα επί μέρους στάδια της διαδικασίας προσλήψεων.





Οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες περιέχονται στα σχετικά έγγραφα και πορίσματα που έχει απευθύνει στο ΥΠΕΠΘ, αλλά και αυτές που έχουν διατυπωθεί με την ευκαιρία επαφών του με στελέχη του ΥΠΕΠΘ και των φορέων του, συνομίζονται ως εξής: Πρώτον, υπάρχει άμεση ανάγκη κωδικοποίησης και, στο μέτρο του εφικτού, σταθεροποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας. Δεύτερον, είναι μεσοπρόθεσμα αναγκαία η θέσπιση ενός νέου ενιαίου συστήματος προσλήψεων που να αφορά σε όλες τις εκπαιδευτικές μονάδες του ΥΠΕΠΘ· το υπουργείο οφείλει να εκσυγχρονίσει και να απλοποιήσει τη διαδικασία προσλήψεων. Τρίτον, σε κάθε περίπτωση, αναγκαία και επιτακτική είναι η στελέχωση του ΥΠΕΠΘ με ειδικευμένο διοικητικό προσωπικό. Ο επιτελικός ρόλος της κεντρικής υπηρεσίας υπαγορεύει εξάλλου καλύτερο συντονισμό και αποτελεσματικότερη επικοινωνία μεταξύ αυτής και των περιφερειακών υπηρεσιών, καθώς και επιπλέον αξιοποίηση και εφαρμογή των δυνατοτήτων της πληροφορικής στις σχετικές διαδικασίες.

3.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΕΥΑ

Σημαντικός αριθμός αναφορών (περίπου 400) με παράπονα και διαμαρτυρίες πολιτών από διαφορετικές περιοχές της χώρας σχετικά με τη δράση των ΔΕΥΑ έχουν κατατεθεί στον Συνήγορο του Πολίτη και έχουν αποτελέσει την αφορμή για επιπλέον μελέτη της λειτουργίας και της δράσης τους. Από την έρευνα των σχετικών υποθέσεων συχνά διαφαίνεται η αντίληψη μιας μη φιλικής προς τον πολίτη/καταναλωτή λειτουργίας. Οι ΔΕΥΑ, ως προς το έργο της ύδρευσης και της αποχέτευσης, λειτουργούν με βάση τον Ν. 1069/1980 ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρα. Οι πολίτες, πάντως, συχνά πιστεύουν ότι οι ΔΕΥΑ δρουν προνομιακά για τη διασφάλιση των εσόδων τους, ενώ οι ίδιοι επιβαρύνονται υπέρμετρα και πολλές φορές παράνομα.

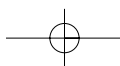
Οι παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη αφορούν κυρίως σε πράξεις των ΔΕΥΑ που απαιτούν έγκριση από τα δημοτικά συμβούλια των οικείων δήμων (π.χ. οι πράξεις καθορισμού των τιμολογίων ύδρευσης και αποχέτευσης) ή στις παραλείψεις ανταπόκρισης των ΔΕΥΑ σε υποχρεώσεις που απορρέουν από τον ιδρυτικό τους νόμο.

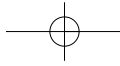
Τα ζητήματα στα οποία ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εστιάσει την κριτική του και την άσκηση της διαμεσολαβητικής του αποστολής διακρίνονται: α) σε εκείνα που αφορούν στον προσδιορισμό των τελών ύδρευσης και αποχέτευσης, και β) στους κανονισμούς λειτουργίας των ΔΕΥΑ αναφορικά με ελλείψεις που παρουσιάζουν ή καταχρηστικούς όρους που περιέχουν.

Στις περισσότερες αναφορές, οι πολίτες διαμαρτύρονται για τις αφηνιαστικές αυξήσεις στα τέλη ύδρευσης και αποχέτευσης και για τις αποφάσεις περί αναπροσαρμογής που συχνά έχουν αναδρομική ισχύ. Σε αρκετές περιπτώσεις το ύψος των τελών ύδρευσης δεν είναι ανάλογο της υπηρεσίας ή του αγαθού που παρέχεται, αλλά γίνεται με βάση άλλα «αντικειμενικά κριτήρια» που αντιβαίνουν όμως στην αρχή της αναλογικότητας.

Επίσης, συχνά διαπιστώνεται αδυναμία των ΔΕΥΑ να δικαιολογήσουν την εφαρμογή κλιμακωτών τιμολογίων και την επιβολή υποχρεωτικής χρέωσης ελάχιστης κατανάλωσης νερού, ανεξάρτητα από την πραγματική κατανάλωση, σε συνδυασμό με την επιβολή του ειδικού τέλους του 80% του Ν. 1069/1980 (άρθρο 11), το οποίο υπολογίζεται επί της αξίας του νερού που καταναλώθηκε, να προσδιορίσουν τι αποτελεί πάγια δαπάνη, καθώς και να αιτιολογήσουν επαρκώς τη διαφοροποίηση των περιόδων κατανάλωσης που ακολουθούν.

Οι κανονισμοί λειτουργίας, συχνά, δεν ρυθμίζουν θέματα ευθύνης σε περίπτωση λαθροληψίας νερού, διακοπής σύνδεσης και επανασύνδεσης με το δίκτυο, διαρροής, επέκτασης δικτύων, περιλαμβάνουν δε και καταχρηστικούς όρους, όπως π.χ. αυτόν που προ-





βλέπει την ευθύνη των ιδιοκτητών των ακινήτων να αναλάβουν τις οφειλές τρίτων που είχαν νόμιμη χρήση των ακινήτων τους.

Επιπλέον, έχει παρατηρηθεί ότι οι κανονισμοί ύδρευσης και τα συμφωνητικά παροχής ύδρευσης περιέχουν όρους οι οποίοι είναι δυσνόητοι στους καταναλωτές. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται η περίπτωση ΔΕΥΑ που στο συμφωνητικό παροχής ύδρευσης χρησιμοποιεί τους όρους καταναλωτής, ιδιοκτήτης, υδρολήπτης, δημότης, ενοικιαστής, χρήστης, ενδιαφερόμενος και υπόχρεος, χωρίς να διευκρινίζει τη σημασία των διαφοροποιήσεων αυτών, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση κατά την ερμηνεία της σύμβασης. Σε άλλη περίπτωση, ΔΕΥΑ κοστολογεί με διαφορετικές τιμές την αξία του κυβικού μέτρου νερού στις τρεις περιόδους κατανάλωσης που έχει θεσπίσει, γεγονός που δημιουργεί δυσπιστία και αμφισβήτηση ως προς τη νομιμότητα των ενεργειών της, στον βαθμό που δεν αιτιολογείται τεκμηριωμένα η ανάγκη διαφοροποίησης των τιμών.

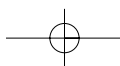
Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίγνωση των ιδιαίτερων συνθηκών κάτω από τις οποίες οι ΔΕΥΑ καλούνται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους. Πιστεύει όμως ότι η τακτική που ακολουθούν δεν είναι πάντοτε πειστική για τους πολίτες ή δεν λαμβάνει σοβαρά υπόψη τα δικαιώματα των πολιτών/καταναλωτών. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι λύσεις επιλέγονται αυτοσχέδια, αιφνιδιαστικά, χωρίς αιτιολογία και σχετική ενημέρωση του κοινού. Πίσω από τα προβλήματα που προβάλλουν από τις αναφορές προς τον Συνήγορο του Πολίτη, κρύβεται συχνά έλλειψη τεχνογνωσίας, αλλά και της υποδομής των ΔΕΥΑ. Συχνά οι δυσλειτουργίες εκδηλώνονται ως περιφρόνηση προς τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, ως μια μορφή αιχμαλωσίας, δεδομένης της μονοπωλιακής κατάστασης στην παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών.

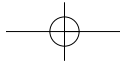
3.2.1 ΕΛΛΕΙΨΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ

Οι ΔΕΥΑ, σύμφωνα με τον Ν. 1069/1980 (άρθρο 1, παράγρ. 1), διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας «εφόσον δεν ορίζεται άλλως υπό νόμου». Οι αποφάσεις τους, λόγω της ιδιωτικού δικαίου νομικής προσωπικότητάς τους, δεν είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Μάλιστα, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη στη νομολογία, έχουν τον χαρακτήρα απλών προτάσεων προς τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια.

Ειδικότερα, ο καθορισμός της τιμής των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν. 1069/1980, γίνεται «με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της ΔΕΥΑ που εγκρίνεται από το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, που καθορίζει χωριστά τιμολογία ύδρευσης και αποχέτευσης. Τα εκ των τελών των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης έσοδα πρέπει υποχρεωτικώς να καλύπτουν τις αναγκαίες δαπάνες προσωπικού, λειτουργίας και συντήρησης των δικτύων, αποσβέσεις παγίων εγκαταστάσεων και τοκοχρεωλυσιών συναφθέντων δανείων. Τα έσοδα από τα τέλη επιτρέπεται να υπερβαίνουν τις δαπάνες της προηγούμενης παραγράφου για την εκτέλεση έργων σύμφωνα με τον σκοπό της επιχείρησης μετά την πάροδο δεκαετίας [...] κατά ποσοστό που θα καθορίσει το διοικητικό συμβούλιο και θα εγκρίνει το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο».

Επειδή από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι τα προβλεπόμενα τέλη είναι ανταποδοτικά, η απόφαση της ΔΕΥΑ που καθορίζει το ύψος τους –και εγκρίνεται από τον οικείο ΟΤΑ– πρέπει να αποβλέπει σε έσοδα κατά βάση ανάλογα προς τα έξοδα που προβλέπονται για την οργάνωση και τη λειτουργία των σχετικών υπηρεσιών. Η αναλογία αυτή, σύμφωνα με πάγια νομολογία, δεν απαιτείται να εκφράζεται με απόλυτη λογιστική ισοσκελίση των δύο κονδυλίων (εσόδων-εξόδων), αλλά με μια κατά προσέγγιση αναλογική μεταξύ τους σχέση, που θα υπόκειται στις διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη





των προβλέψεων. Προκειμένου, όμως, να διαπιστωθεί η προαναφερθείσα αναλογική σχέση μεταξύ των κονδυλίων εσόδων και εξόδων της υπηρεσίας ύδρευσης πρέπει, σύμφωνα με την έννοια της παραπάνω διάταξης υπό την οποία και μόνον η επιβολή των τελών είναι σύνομη, να παρατίθενται συγκεκριμένα και επίκαιρα στοιχεία. Στο μεν σκέλος των εσόδων, πρέπει να αναφέρονται στοιχεία σχετικά: α) με τον αριθμό των καταναλωτών, συνολικά και κατά κατηγορίες (οικίες, καταστήματα, ξενοδοχεία κ.λπ.), και β) με τον διατιθέμενο όγκο νερού σε ορισμένη χρονική περίοδο, συνολικά και κατά κατηγορίες καταναλωτών, ώστε τα προβλεπόμενα έσοδα να ανταποκρίνονται με τη μεγαλύτερη δυνατή προσέγγιση στις συνθήκες που επικρατούν κατά τον χρόνο λήψης της απόφασης που καθορίζει ή αναπροσαρμόζει τα τέλη. Στο σκέλος των εξόδων, πρέπει να παρατίθενται ακριβή στοιχεία για τις επί μέρους δαπάνες, όπως περιλαμβάνονται στο άρθρο 25 του Ν. 1069/1980, και που είναι οι αναγκαίες για την οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, ώστε να απεικονίζονται αναλυτικά τα ακριβή χρηματικά ποσά τα οποία είναι απαραίτητα για την κάλυψη των δαπανών αυτών κατά τον χρόνο λήψης της σχετικής απόφασης από τη ΔΕΥΑ. Εάν στις αποφάσεις των ΔΕΥΑ δεν περιλαμβάνονται τα προαναφερθέντα στοιχεία, οι κανονιστικές αποφάσεις που θεσπίζουν τα τέλη είναι πλημμελώς αιτιολογημένες (ΣτΕ 3263/1982). Έτσι, εκτός από το ζήτημα της νομιμότητας που εγείρουν οι αποφάσεις, η επιβάρυνση των καταναλωτών εμφανίζεται ως επιβολή φόρου, ο οποίος έχει επιβληθεί κατά παρέκκλιση των συνταγματικών εγγυήσεων και όχι από ρητή διάταξη (τυπικού) νόμου.

3.2.2 ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΧΡΕΩΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ ΝΕΡΟΥ

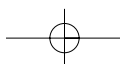
Προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα σταθερό ποσόν εσόδων για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων τους, οι περισσότερες ΔΕΥΑ ακολουθούν το σύστημα της υποχρεωτικής χρέωσης ελάχιστης κατανάλωσης, σύμφωνα με το οποίο κάθε υδρευόμενο ακίνητο βαρύνεται υποχρεωτικά με ελάχιστη κατανάλωση νερού ανά περίοδο κατανάλωσης, ανεξάρτητα από την πραγματική κατανάλωση που καταγράφει ο υδρομετρητής. Ο δε υπολογισμός του τέλους 80% που αναφέρεται στον Ν. 1069/1980 (άρθρο 11) γίνεται με βάση την αξία της πλασματικής ποσότητας νερού και όχι της πραγματικής, όπως προβλέπει η σχετική διάταξη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει στις ΔΕΥΑ την υποχρέωσή τους να διαμορφώνουν τους λογαριασμούς ύδρευσης με βάση την πραγματική κατανάλωση, όπως αυτή προκύπτει από τους υδρομετρητές. Επίσης, τονίζει ότι η επιβολή τέλους ελάχιστης κατανάλωσης εγείρει ζητήματα νομιμότητας, διότι δημιουργεί υποχρέωση στους δημότες που δεν αντιστοιχεί στο ύψος της αντιπαροχής, αφού υποχρεώνονται να πληρώσουν προκαθορισμένο τέλος ανεξάρτητα από το ύψος της κατανάλωσης.

Εξίσου αμφίβολης νομιμότητας είναι όμως και η επιβολή του τέλους 80% επί της αξίας του νερού που καταναλώνεται, αφού αυτή παρασύρεται από την πλασματική κατανάλωση. Τα ζητήματα αυτά εξακολουθούν να αποτελούν αντικείμενο συζήτησης με τις ΔΕΥΑ, οι οποίες μέχρι στιγμής δεν δείχνουν να συμμερίζονται τις παραπάνω απόψεις ώστε να αναζητήσουν άλλον τρόπο κάλυψης των οικονομικών στόχων τους.

3.2.3 Ο ΙΔΙΟΚΤΗΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΟΥ ΥΠΟΧΡΕΟΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΙΣ ΔΕΥΑ ΑΝΤΙ ΤΟΥ ΜΙΣΘΩΤΗ

Συχνά ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται αναφορές από ιδιοκτήτες ακινήτων, οι οποίοι έχουν κληθεί να καταβάλουν τέλη ύδρευσης για ανεξόφλητες οφειλές των πρώην μισθωτών τους. Η λύση αυτή διευκολύνει μεν τις ΔΕΥΑ να εισπράττουν εύκολα τα οφειλόμενα,





πλην όμως μπορεί να θεωρηθεί καταχρηστική εις βάρος των ιδιοκτητών, διότι αναλαμβάνουν υποχρεώσεις τρίτων, για τις οποίες κανονικά δεν φέρουν ευθύνη. Δεν προβλέπεται κανένα μέτρο προστασίας τους, αφού δεν δίνεται η δυνατότητα έκδοσης των λογαριασμών στο όνομα των μισθωτών, ούτε υπάρχει κάποια εγγύηση ότι θα διακοπεί η υδροδότηση σε περίπτωση μη εξόφλησης των λογαριασμών.

Η πρακτική αυτή, που ακολουθείται από αρκετές ΔΕΥΑ, είναι βέβαιο ότι χρειάζεται τροποποίηση ώστε να προβλεφθούν επαρκείς εγγυήσεις προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών.

3.2.4 ΕΛΛΙΠΗΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ

Οι ΔΕΥΑ υποχρεούνται να εκδίδουν κάθε χρόνο και να κοινοποιούν τα «Ειδικά Τεύχη Καταναλωτή», με τα οποία θα ενημερώνουν τους καταναλωτές σχετικά με τη λειτουργία και την οικονομική διαχείρισή τους, υποχρέωση όμως την οποία αρκετές φορές παραλείπουν να εκπληρώσουν.

Στις περιπτώσεις αυτές, οι καταναλωτές εμφανίζονται δύσπιστοι έναντι των ΔΕΥΑ και εγείρουν αμφισβητήσεις ακόμη και απέναντι σε νόμιμες ενέργειές τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει σταθερά τη σημασία της έγκαιρης και αξιόπιστης ενημέρωσης των καταναλωτών, καθώς και την ανάγκη να υιοθετηθούν ομοιόμορφες πρακτικές προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των καταναλωτών προς τις ΔΕΥΑ.

3.2.5 ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΕΛΟΥΣ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΧΩΡΙΣ ΝΑ ΥΠΑΡΧΕΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΤΙΚΟΣ ΑΓΩΓΟΣ

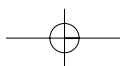
Δώδεκα πολίτες από την Κάρπαθο διαμαρτυρήθηκαν με σχετική αναφορά τους στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή στον Κανονισμό Ύδρευσης της ΔΕΥΑ Καρπάθου, τον οποίο ενέκρινε το δημοτικό συμβούλιο με την αρ. 20/2005 απόφασή του, προβλεπόταν: 1) επιβολή τελών αποχέτευσης στους δημότες σε ποσοστό 20% επί της κατανάλωσης του νερού, επιβαρυνμένου με ΦΠΑ 13%, χωρίς να υπάρχει αποχετευτικό δίκτυο, και 2) καταβολή μισθώματος για τον υδρομετρική της ιδιωτικής παροχής.

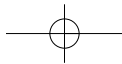
Οι κάτοικοι της Καρπάθου δηλαδή επιβαρύνονταν με το προαναφερθέν τέλος χωρίς να απολαύουν της παροχής υπηρεσιών αποχέτευσης, κατά παράβαση της αρχής της ανταποδοτικότητας του Ν. 1069/1980 (άρθρο 16), και ήταν υποχρεωμένοι να καταβάλλουν ενοίκιο για τους υδρομετρικές, οι οποίοι όμως είχαν αγοράσει και πληρωθεί εφάπαξ από τον κάθε δημότη κατά τη σύνδεση του ακινήτου του με το δίκτυο ύδρευσης.

Οι πολίτες είχαν ήδη προσφύγει στην αρμόδια Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Οικονομικών ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ, καθώς και στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου (επιτροπή του Ν. 2839/2000, άρθρο 7), αλλά χωρίς αποτέλεσμα.

Ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, εκδόθηκε η αρ. 336/2005 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου του Δήμου Καρπάθου με θέμα «Έγκριση τροποποίησης Κανονισμού Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης Αποχέτευσης Καρπάθου». Με την απόφαση αυτή καταργήθηκε το ενοίκιο του υδρομετρική και προστέθηκε πρόβλεψη βάσει της οποίας «στα ακίνητα που δεν εξυπηρετούνται από δίκτυα αποχέτευσης της ΔΕΥΑ Καρπάθου δεν επιβάλλεται τέλος αποχέτευσης» (υπόθεση 13585/2005).

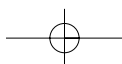
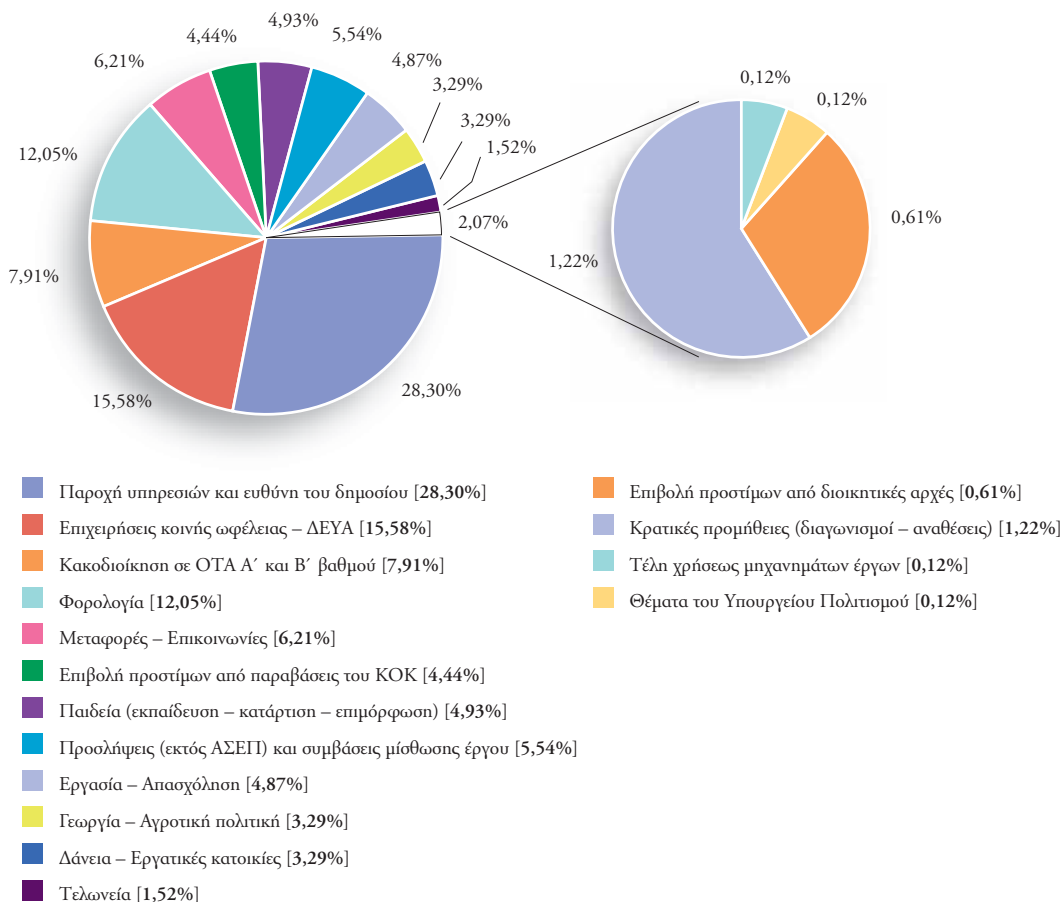
Σε πολλές περιπτώσεις, οι ΔΕΥΑ και οι δημοτικές αρχές ακολουθούν τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη. Ωστόσο, πολλά από τα προβλήματα θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί με τη συστηματοποίηση και την τυποποίηση των αρχών που πρέπει να ακολουθούν οι ΔΕΥΑ στην εκπλήρωση της αποστολής τους. Στην κατεύθυνση αυτή επιχειρεί να συμβάλει ο Συνήγορος του Πολίτη, επιδιώκοντας συνεργασία με την ΕΔΕΥΑ και την Κεντρι-

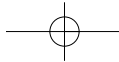




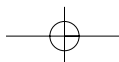
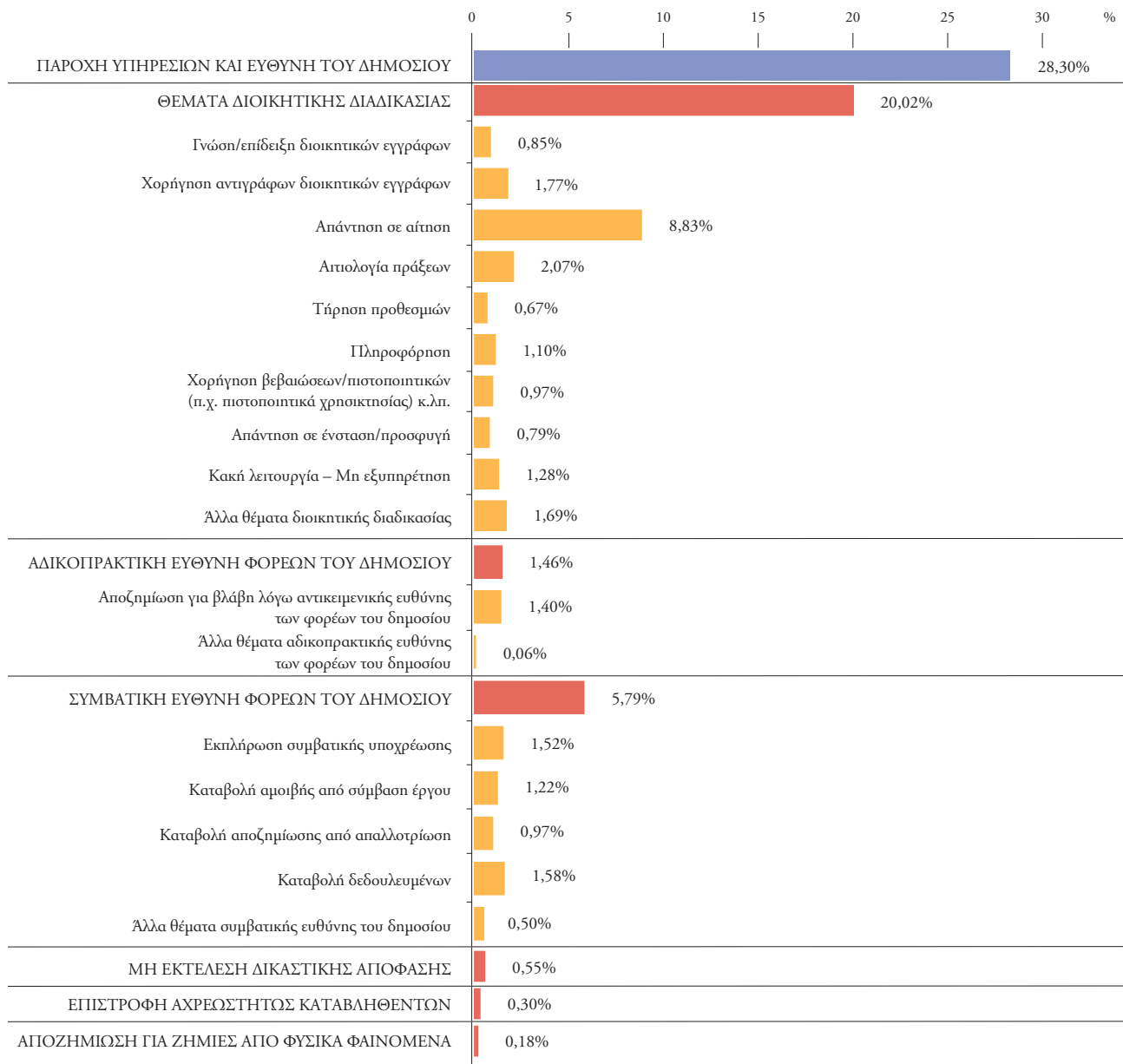
κή Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), προκειμένου να αναδειχθούν και να συζητηθούν τα προβλήματα και να βοηθηθούν οι υπεύθυνοι να λαμβάνουν αποφάσεις που δεν θα πάσχουν ούτε ως προς τη νομιμότητα ούτε ως προς την αξιοπιστία τους.

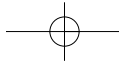
ΓΡΑΦΗΜΑ 30 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ



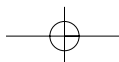
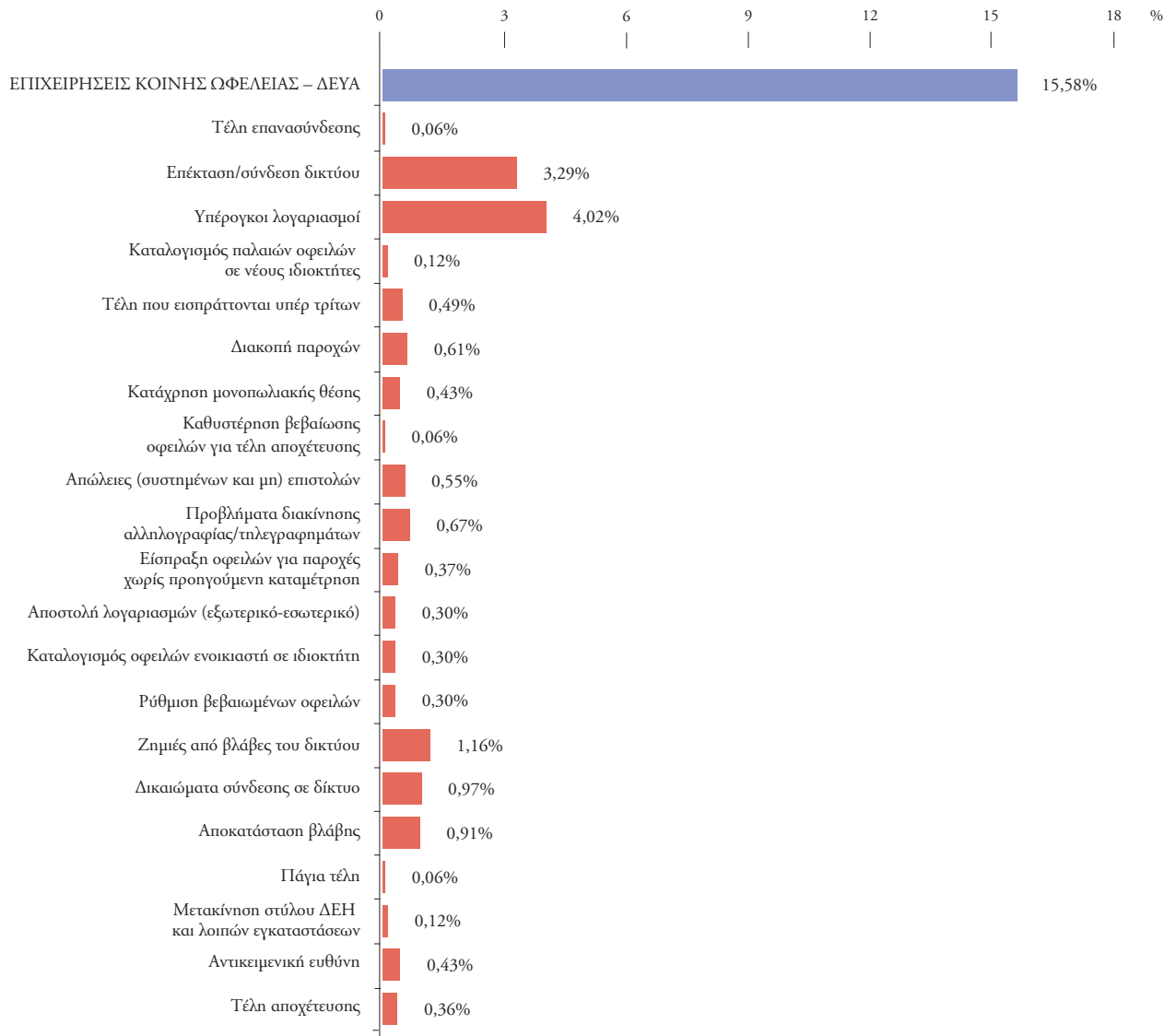


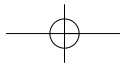
ΓΡΑΦΗΜΑ 31 ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ



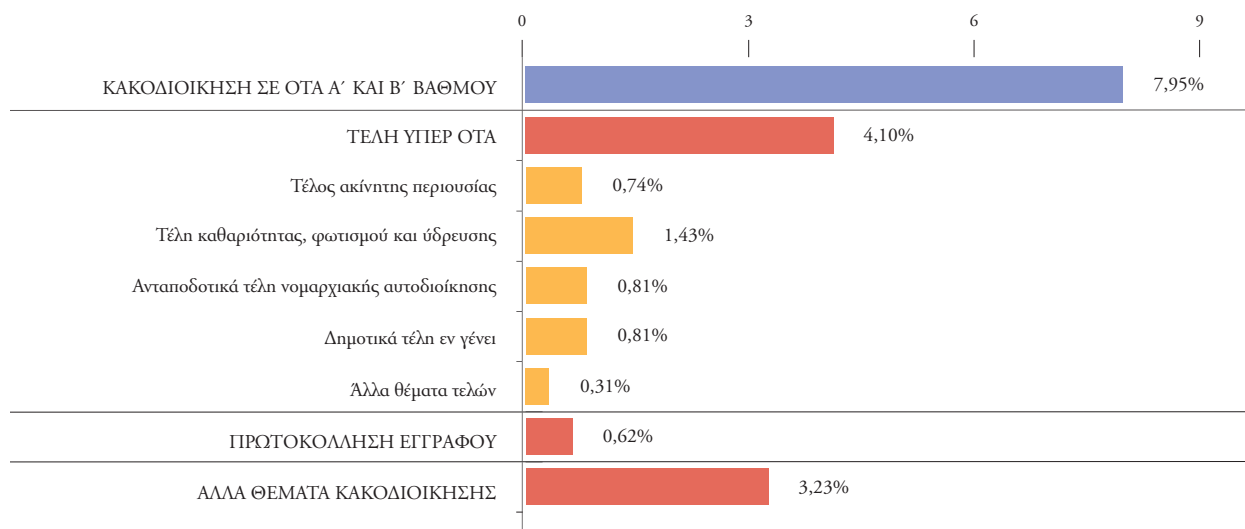


ΓΡΑΦΗΜΑ 32 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ – ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ

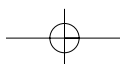
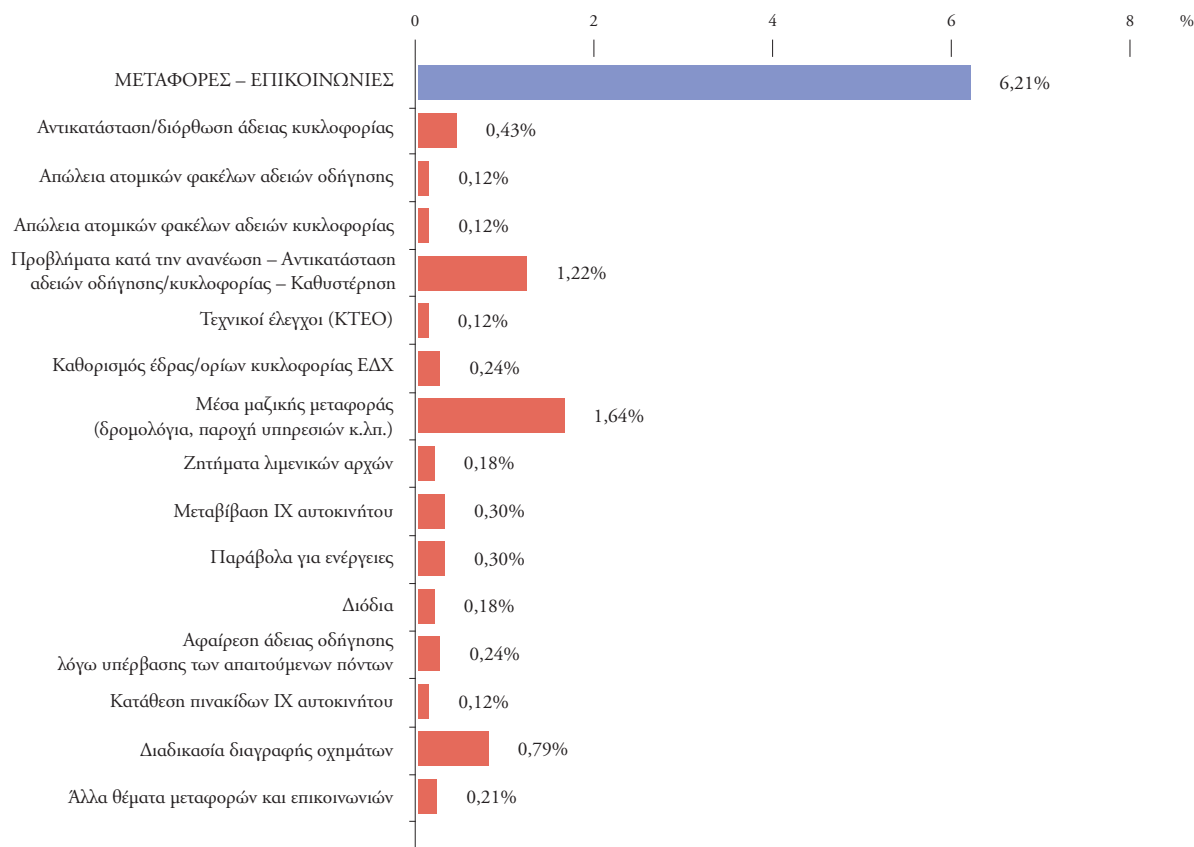


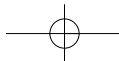


ΓΡΑΦΗΜΑ 33 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ



ΓΡΑΦΗΜΑ 34 ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ – ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ





ΓΡΑΦΗΜΑ 35 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ

