



Ψηφιακά υπογεγραμμένο από DIMOSTHENIS
BAKOPOULOS
Ημερομηνία: 2018.03.28 09:15:46 EEST

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ & ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Γραφείο Διοικητή Δημόσιας Αρχής Λιμένων (Δ.Α.Λ.)

Ταχ. Δ/ση: Ακτή Βασιλειάδη, Πύλες Ε1-Ε2

Τ.Κ. 185 10 Λιμένας Πειραιά

Τηλ.: 2131371638

E-mail: dal@yna.gov.gr

ΚΑΤΕΠΕΙΓΟΝ-ΑΜΕΣΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΣ

Πειραιάς, 28 Μαρτίου 2018

Αριθ. Πρωτ.: 6000/228/2018

ΘΕΜΑ: Απάντηση στην με αριθ. πρωτ. 4125/06-03-2018 Ερώτηση του Βουλευτή κ. Χ. Αθανασίου

1. Η Δημόσια Αρχή Λιμένων (ΔΑΛ) ιδρύθηκε με το νόμο 4389/2016.

Αναφορικά με την αναγκαιότητα – σκοπιμότητα της ίδρυσής της, γίνεται μνεία των κάτωθι:

(α) στις 20/5/2016 ο αρμόδιος Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής καθιστά ενώπιον της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής σαφή τα κάτωθι, αναφορικά με τα άρθρα 127 επ. ν. 4389/2016, με τα οποία ιδρύθηκε η Δημόσια Αρχή Λιμένων:

«Η ΔΑΛ, η Δημόσια Αρχή Λιμένα, τι έρχεται να κάνει; Όπως ξέρετε, οι Οργανισμοί Λιμένα του Πειραιά, της Θεσσαλονίκης, αλλά και όλοι οι άλλοι Οργανισμοί, είναι ανώνυμες εταιρίες- δηλαδή εμπορικές επιχειρήσεις- οι δύο μάλιστα αυτές- Πειραιά και Θεσσαλονίκης- είναι εισηγμένες στο χρηματιστήριο. Την ίδια στιγμή που ήταν εμπορικές επιχειρήσεις, με πλειοψηφία μέσω ΤΑΙΠΕΔ- τα τελευταία χρόνια -του Δημοσίου στις μετοχές τους, την ίδια στιγμή είχαν με έναν τρόπο ερμαφρόδιτο, που δεν συναντιέται επίσης σε κανένα άλλο λιμάνι της Ευρώπης, διςυπόστατο χαρακτήρα. Ήταν και εμπορικές επιχειρήσεις και Αρχές δημοσίου συμφέροντος και τήρησης, ελέγχου, εφαρμογής δημοσίων κανόνων και εποπτείας σε μια σειρά αρμοδιότητες των λιμένων, στο πεδίο των διατάξεων δημόσιας τάξης- με ό,τι σημαίνει αυτό - πολλές αρμοδιότητες δημοσίου συμφέροντος και κανονιστικού χαρακτήρα δημοσίου. Δεν τις άσκησαν τις περισσότερες φορές, γιατί ήταν αυτό το «διφυές». Όταν κινήθηκε η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, ήταν αυτονόητο ότι αυτές οι αρμοδιότητες δεν μπορούσαν να είναι στον ιδιωτικοποιημένο Οργανισμό Λιμένα Πειραιά και θα δούμε στη συνέχεια- όταν ολοκληρωθεί η διαδικασία- της Θεσσαλονίκης.....».

(β) στις 22/5/2016, κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής των διατάξεων του ν. 4389/2016, ο Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής καθιστά σαφή τα εξής:
«Στη δε Δημόσια Αρχή Λιμένων, που ακριβώς ιδρύεται για πρώτη φορά και αποτελεί μία κατά αναλογία εφαρμογή του ευρωπαϊκού προτύπου και μοντέλου που υπάρχει σε όλα τα λιμάνια της Ευρώπης, αναθέτουμε όλες τις δημοσίου συμφέροντος αρμοδιότητες που είχε μέχρι τώρα ο Οργανισμός Λιμένα Πειραιά και ιδιωτικοποιούμενος δεν μπορεί πλέον να τις κρατήσει, κάτι που γίνεται αποδεκτό και από την ίδια τη σύμβαση παραχώρησης, με βάση την οποία έγινε ο διαγωνισμός.....».

(γ) στις 30/6/2016 κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής των διατάξεων του ν. 4404/2016, ο Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής καθιστά σαφή τα εξής:
«Περιφρουρήθηκε ο δημοσίου συμφέροντος χαρακτήρας υπηρεσιών με την ίδρυση της ΔΑΛΠ, που μεταφέρθηκαν όλες αυτές οι δραστηριότητες που ασκούσε ο ΟΛΠ ως οργανισμός δημοσίου συμφέροντος -κατά το μέρος που ασκούσε τέτοιου είδους αρμοδιότητες, γιατί κατά το υπόλοιπο μέρος ήταν εμπορική επιχείρηση, ανώνυμη εταιρεία και μάλιστα εισηγμένη στο χρηματιστήριο- και όχι μόνο έφυγαν μέσω της σύμβασης παραχώρησης από την αρμοδιότητα του παραχωρησιούχου, αλλά οργανωμένα εντάχθηκαν στις αρμοδιότητες ενός φορέα που θα μπορεί πραγματικά να τις ασκήσει και όχι να διαχυθούν εδώ και εκεί.».

Εκ περισσού, διευκρινίζεται ότι οι διατάξεις του ν. 4404/2016, που αφορούν στη ΔΑΛ, υπερψηφίστηκαν και από την Κοινοβουλευτική Ομάδα στην οποία ανήκουν και οι ερωτώντες Βουλευτές, ενώ στις παρ. 12 και 15 της αιτιολογικής έκθεσης του εν λόγω νόμου αναφέρονται τα εξής:

«12. Η ολοκλήρωση της ιδιωτικοποίησης θα έχει ως συνέπεια την περιέλευση της ΟΛΠ υπό το μετοχικό έλεγχο ιδιώτη επενδυτή και, αντίστοιχα, τη μείωση του ποσοστού συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου.....Στην ως άνω επιστολή, σημειώθηκε ότι, η περιέλευση του ελέγχου της ΟΛΠ ΑΕ σε ιδιώτες επενδυτές καθιστά επιβεβλημένες ορισμένες προσαρμογές του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας της, μεταξύ άλλων: (α) Καθίσταται μη συμβατή με τον ιδιωτικό πλέον χαρακτήρα της ΟΛΠ ΑΕ η διατήρηση ορισμένων αρμοδιοτήτων που εμπεριέχουν ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, ιδίως κανονιστικής υφής.....15. Από την παραπάνω αλληλουχία προκύπτουν τα εξής προκαταρκτικά συμπεράσματα:(ε) Πέμπτον, ότι με τη θέση σε ισχύ της Αναθεωρημένης Σύμβασης Παραχώρησης περιέρχονται αυτοδίκαια στο Περιφερειακό Γραφείο ΔΑΛ Πειραιά όλες οι αναφερόμενες στο άρθρο 131 παρ. 4 του Νόμου 4389/2016 αρμοδιότητες.»

2. Αναφορικά με τη σχέση της ΡΑΛ με τη ΔΑΛ, γίνεται μνεία ότι στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4389/2016 αναφέρονται κατά λέξει τα εξής:

«Νομοτελειακή συνέπεια της επιλογής των προηγούμενων κυβερνήσεων να πειραματιστούν με ένα πανευρωπαϊκώς μη αποδεκτό μοντέλο ιδιωτικοποίησης λιμενικών υπηρεσιών ήταν η αναδόμηση του συστήματος θεσμικού ελέγχου να καταλήξει σε αδιέξοδο. Σε πλήρη εναρμόνιση με τις αλυσιτελείς επιλογές τους στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης, ίδρυσαν μια ξεχωριστή ρυθμιστική αρχή για τις χερσαίες επιβατικές μεταφορές με το ν. 4199/2013 και μια ξεχωριστή ρυθμιστική αρχή για τους λιμένες με το ν. 4150/2013, αν και γνώριζαν ότι η κυρίαρχη τάση εντός ΕΕ ήταν να ιδρύονται αρχές λιμένα – και όχι ρυθμιστικές αρχές λιμένα – με αποτελεσματικές αρμοδιότητες περιφρούρησης του δημοσίου συμφέροντος εντός των λιμένων και τα ρυθμιστικά θέματα να επιλύονται από ρυθμιστικές αρχές που δεν περιορίζονταν αποσπασματικά σε μεμονωμένους τομείς εμπορικής

δραστηριότητας, αλλά αντιμετώπιζαν ευρύτερα ζητήματα - τα μεταφορών και ανταγωνισμού. Αποκορύφωμα της έλλειψης σχεδιασμού των προηγούμενων κυβερνήσεων ή-ταν το γεγονός ότι κατέστησαν τη Ρυθμιστή Αρχή Λιμένων (Ρ.Α.Λ.) αρμόδια για "την παρακολούθηση της εφαρμογής των όρων και διατάξεων των συμβάσεων παραχώρησης στους λιμένες", δηλαδή για ακριβώς εκείνο το πρότυπο που για άγνωστους λόγους αποφάσισαν να μην ακολουθήσουν, ενώ καμία ρητή μέριμνα δεν έλαβαν για τον έλεγχο των συμβάσεων υποπαραχώρησης, δηλαδή της αυτονόητης συνέπειας της επιλογής τους να πουλήσουν τις μετοχές των οργανισμών λιμένων. Είναι αναγκαίο να γίνει μνεία ότι οι προηγούμενες κυβερνήσεις δεν μερίμνησαν για την επαρκή στελέχωση της Ρ.Α.Λ, με αποτέλεσμα η τελευταία να βρίσκεται σε ουσιαστική αδυναμία να ασκήσει τις αρμοδιότητες επο-πτείας των ιδιωτικοποιημένων οργανισμών λιμένων. 3. Από τα παραπάνω καθίστανται σαφή τα εξής: α) οι προηγούμενες κυβερνήσεις ακολούθησαν ένα αδόκιμο για τα δεδομένα της ΕΕ πρότυπο ιδιωτικοποίησης λιμένων. Το πρότυπο αυτό είναι αδύνατον να συγκριθεί με τις εντός Ε.Ε. αποδεκτές πρακτικές χρήσης διαχείρισης λιμενικών εγκαταστάσεων. β) η θεσμική μεταρρύθμιση, που ήταν αναγκαία ως συνέπεια των επιλογών των προηγούμενων κυβερνήσεων, δεν έγινε ποτέ. Η ίδρυση της Ρ.Α.Λ, αφενός δεν υπακούει στα ευρωπαϊκά πρότυπα, αφετέρου σε κάθε περίπτωση οι αρμοδιότητές της και η επιχειρησιακή της ικανότητα δεν μπορούσαν να εγγυηθούν την ουσιαστική άσκηση δημόσιας εξουσίας και επομένως δεν εξυπηρετούσαν το δημόσιο συμφέρον. Ανάλογο προηγούμενο Ρυθμιστικής Αρχής απαντάται μόνο στη Νότιο Αφρική.....Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής μέσω της Γενικής Γραμματείας Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων αποτελεί τον αρμόδιο φορέα για τη διαμόρφωση της εθνικής λιμενικής πολιτικής. Η Ρ.Α.Λ αναδεικνύεται σε ανεξάρτητη αρχή εποπτείας των εμπορικών μεθόδων και πρακτικών των παρόχων λιμενικών υπηρεσιών, με αναβάθμιση του εποπτικού της ρόλου, ώστε να δύναται να λαμβάνει ρυθμιστικά μέτρα για τη διασφάλιση της ακώλυτης παροχής λιμενικών υπηρεσιών στους χρήστες, της ακώλυτης πρόσβασης σε λιμενικές υπηρεσίες και της εύρυθμης λειτουργίας της συναφούς αγοράς λιμενικών υπηρεσιών, σύμφωνα με το κοινοτικό και εθνικό δίκαιο και σε συνεργασία με την Επιτροπή Ανταγωνισμού. Τέλος, η Δ.Α.Λ. αποτελεί δημόσιο φορέα με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια στον οποίο ανατίθεται η άσκηση των διοικητικής φύσης εξουσιών/αρμοδιοτήτων, οι οποίες αφαιρούνται από τους Οργανισμούς Λιμένα δυνάμει των διατάξεων των Συμβάσεων Παραχώρησης, λόγω της ιδιωτικοποίησης, σε συνεργασία με τη Ρ.Α.Λ και τη Γενική Γραμματεία Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων. Διευκρινίζεται ότι η Δ.Α.Λ. σε καμία περίπτωση δεν παρεμβαίνει στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας ή τη λήψη επιχειρηματικών αποφάσεων.»

3. Πράγματι, με το ά. 130 παρ. 6 του ν. 4389/2016 είχαν αρχικά οριστεί τα εξής:

«6. Η οργάνωση και η διάρθρωση των οργανικών μονάδων της Δ.Α.Λ. σε διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία, οι αρμοδιότητες αυτών, οι αρμοδιότητες των διευθυντών και των προϊσταμένων των τμημάτων και γραφείων, τα προσόντα του προσωπικού, η κατανομή αυτού σε κλάδους και ειδικότητες και κάθε άλλο σχετικό θέμα καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα το οποίο εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Οικονομικών και Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.»

Πρόκειται για διάταξη παρεμφερή με το προϊσχύσαν ά. 45 παρ. 9β ν. 4150/2013, αναφορικά με τη διοικητική διάρθρωση της ΡΑΛ, την οποία οι ερωτώντες Βουλευτές επικαλούνται.

Ωστόσο, μετά την τοποθέτηση του Διοικητή της ΔΑΛ και τη συγκρότηση σε σώμα του Συμβουλίου Διοίκησης, το τελευταίο ζήτησε με ομόφωνη απόφασή του τα προαναφερόμενα θέματα να ρυθμιστούν με νομοθετική ρύθμιση, την οποία κατήρτισε και εισηγήθηκε το ίδιο. Με τη μέθοδο της νομοθετικής ρύθμισης εξυπηρετείται η μέγιστη διαφάνεια, αλλά και η δημοκρατική νομιμοποίηση της διοικητικής διάρθρωσης της Αρχής.

Η ομόφωνη εισήγηση του Συμβουλίου Διοίκησης έγινε αποδεκτή από την Πολιτική Ηγεσία του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και κατόπιν κοινοβουλευτικού ελέγχου και δημόσιας συζήτησης, η διοικητική διάρθρωση της Αρχής υπερψηφίστηκε από την πλειοψηφία των Βουλευτών και αποτέλεσε το άρθρο 23 παρ. 2 Ν.4479/2017.

Ο καθορισμός της διοικητικής διάρθρωσης μιας κρατικής Αρχής με πλήρη διαφάνεια και μέσα από διαδικασία δημοκρατικού κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελεί σαφές βήμα προς τα μπροστά, ιδίως εάν συγκριθεί με το ά. 43 ν. 4150/2013, με το οποίο η συγκυβέρνηση ΝΔ – ΠΑΣΟΚ συνέστησε στη ΡΑΛ, ήτοι σε μια Αρχή που αφορά στα λιμάνια, δυο (2) θέσεις μετακλητών υπαλλήλων και δυο (2) θέσεις δημοσιογράφων (!), με δυνατότητα αύξησής τους με Προεδρικό Διάταγμα, εν αγνοία της Βουλής και τελικά της κοινωνίας.

Είναι πράγματι ακριβές ότι με τις αδιαφανείς προσλήψεις ημετέρων σε κρατικές Αρχές η Δημόσια Αρχή Λιμένων δεν έχει καμία απολύτως σχέση και αυτή την ευθύνη πράγματι την αναλαμβάνει.

4. Για λόγους διοικητικής αποτελεσματικότητας και μόνο, προβλέπεται ότι εσωτερική ανακατανομή των οργανικών μονάδων και θέσεων δύναται να γίνεται με τον Κανονισμό Λειτουργίας της ΔΑΛ, ο οποίος αποτελεί Προεδρικό Διάταγμα και καταρτίζεται με τη διαδικασία του ά. 127 παρ. 6 ν. 4389/2016, χωρίς καμία δυνατότητα αδιαφανών αυξομειώσεων θέσεων μετακλητών υπαλλήλων, όπως γινόταν υπό το καθεστώς του ν. 4150/2013. Η εισήγηση επί του Κανονισμού αποτελεί αρμοδιότητα του Συμβουλίου Διοίκησης και όχι του Διοικητή της Αρχής, όπως ανακριβώς αναφέρεται στην εν θέματι ερώτηση.

5. Για τα κωλύματα και ασυμβίβαστα ισχύουν σε κάθε περίπτωση οι διατάξεις του ν. 4440/2016, οι οποίες και τηρήθηκαν προσηκόντως.

6. Σύμφωνα με το ά. 131 παρ. 7 ν. 4389/2016 με το Προεδρικό Διάταγμα για τον Κανονισμό Λειτουργίας θα καθορισθεί το οργανόγραμμα και κάθε θέμα σχετικό με τη λειτουργία της Δ.Α.Λ.-Θ. κατ' αναλογίαν με τα ισχύοντα για τη Δ.Α.Λ.

7. Ο υπογράφων την παρούσα ουδέποτε εργάστηκε ως νομικός σύμβουλος του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

8. Το σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για τον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής έχει ήδη συζητηθεί σε δυο (2) συνεδριάσεις του Συμβουλίου Διοίκησης και θα

υποβληθεί στην Πολιτική Ηγεσία του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής πριν το τέλος Απριλίου 2018.

9. Σύμφωνα με το ά. 87 παρ. 1 και ν. 3528/2007:

«1. Τον προϊστάμενο, που απουσιάζει ή κωλύεται, αναπληρώνει στα καθήκοντα του ο ανώτερος κατά βαθμό προϊστάμενος των υποκείμενων οργανικών μονάδων, εφόσον ανήκει σε κλάδο του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται ότι μπορούν να προϊστανται σύμφωνα με τις οικείες οργανικές διατάξεις και επί ομοιοβάθμων ο προϊστάμενος που έχει ασκήσει περισσότερο χρόνο καθήκοντα προϊσταμένου.

.....

4. Αν κενωθεί ή συσταθεί θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας, έως την επιλογή και τοποθέτηση νέου προϊσταμένου, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2.»

Από τις διατάξεις των παραγράφων 4 και 1 του άρθρου 87 του Ν. 3528/2007, ερμηνευμένων σε συνδυασμό, συνάγεται ότι, σε περίπτωση κένωσης θέσης προϊσταμένου οργανικής μονάδας, ενεργοποιείται εκ του νόμου (ex legem) η διαδικασία της αναπλήρωσης στα καθήκοντα της κενωθείσης θέσης. Πέραν όμως της διαδικασίας αυτής, το αρμόδιο όργανο έχει την ευχέρεια να τοποθετήσει αναπληρωτή προϊστάμενο στην κενωθείσα θέση.

Στην πρώτη διαδικασία (αναπλήρωση καθηκόντων) τα καθήκοντα της κενωθείσης θέσης ανατίθενται σε εκείνον τον προϊστάμενο της υποκείμενης οργανικής μονάδας ο οποίος έχει το μεγαλύτερο βαθμό, σε περίπτωση δε ισοβαθμίας, σ' εκείνο ο οποίος διαθέτει τον περισσότερο χρόνο ως προϊστάμενος.

Στη δεύτερη διαδικασία (τοποθέτηση αναπληρωτή προϊσταμένου) το αποφασίζουν όργανο δεσμεύεται μόνο από το προβάδισμα των βαθμών, ενώ, ο νομοθέτης σιωπά για την περίπτωση ισόβαθμων προϊσταμένων υποκείμενων οργανικών μονάδων, σιωπή η οποία ερμηνεύεται υπέρ του εύρους της διακριτικής ευχέρειας του αποφασίζοντος οργάνου.

Στην προκειμένη περίπτωση, δεν έλαβε χώρα καμία απολύτως διαδικασία τοποθέτησης αναπληρωτή προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης της ΔΑΛ, όπως ανακριβώς αναφέρεται στην εν θέματι ερώτηση, αλλά απλά διαπιστώθηκε - προσωρινά και μέχρι την προκήρυξη πλήρωσης της θέσης - η ούτως ή άλλως αυτοδίκαιη (ex lege) αναπλήρωση στα καθήκοντα της κενής θέσης από την αρχαιότερη Προϊσταμένη Δ/σης της Αρχής.

Ο Διοικητής Δημόσιας Αρχής Λιμένων

Δημοσθένης Π. Μπακόπουλος