

5



Απολογισμός του έργου ανά Κύκλο δραστηριότητας

1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ
2. ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ
3. ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ
4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ
5. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ



1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

1. Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

2. Ο ΕΛΛΗΝΑΣ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

3. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

3.1 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΣΦΑΙΡΑΣ

3.2.1 Δημοσιοποίηση ονομάτων κατηγορουμένων για γενετήσια εγκλήματα

3.3 ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ

3.3.1 Υπογραφή σε δελτίο ταυτότητας

3.3.2 Πιστοποιητικό αγαμίας

3.3.3 Δικαίωμα τιμητικής διάκρισης

3.4 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

3.4.1 Ακαδημαϊκή ισοτιμία τίτλων σπουδών Καλών Τεχνών και Μουσικής

3.4.2 Δημόσια μέριμνα για τους σπουδαστές

3.4.2.1 Χρηματική υποτροφία ΙΚΥ σε φοιτητή, απόφοιτο Σχολής Αστυφυλάκων

3.4.2.2 Εκπλήρωση μειωμένης στρατιωτικής θητείας από απόφοιτο ΤΕΕ

3.5 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

3.5.1 Εγγραφή νέων μελών στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας

3.5.2 Εγγραφή νέων μελών σε δικηγορικούς συλλόγους και περιορισμός επαγγελματικών δικαιωμάτων προσφάτως εγγεγραμμένων μελών

3.6 ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

3.6.1 Καταχρηστική επίκληση της αρχής της αυτοδιοίκησης από ΑΕΙ και ΤΕΙ

3.6.1.1 Διαδικασίες επιλογής διδασκόντων

3.6.1.2 Χορήγηση στοιχείων - πρόσβαση σε στοιχεία τηρούμενα σε ΤΕΙ

3.6.2 Διακρίσεις σε βάρος γυναικών υποψηφίων για εισαγωγή σε σχολές σωμάτων ασφαλείας

3.7 ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

3.7.1 Βεβαιώσεις μόνιμου κατοικίας

3.7.2 Πιστοποίηση οικογενειακής κατάστασης για στρατολογική χρήση

3.8 ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

3.8.1 Είσοδος και παραμονή οικονομικών μεταναστών

- 3.8.1.1 Γενικά ζητήματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001
 - 3.8.1.1.1 Εφαρμογή κανόνων διοικητικής διαδικασίας
 - 3.8.1.1.2 Αποσπασματικότητα, ανασφάλεια δικαίου και νομοθέτηση με εγκυκλίους
 - 3.8.1.1.3 Αιτήσεις εκπρόθεσμες λόγω υπαιτιότητας της διοίκησης
 - 3.8.1.2 Ειδικότερα ζητήματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001
 - 3.8.1.2.1 Κενά που καταλείπει η εφαρμογή του Ν. 2910/2001
 - 3.8.1.2.2 Προβλήματα νομοθετικής ερμηνείας
 - 3.8.1.2.3 Υπερβάσεις της διακριτικής ευχέρειας και δυσανεξία στον έλεγχο νομιμότητας
 - 3.8.1.2.4 Αθρόες περιπτώσεις κακοδιοίκησης
- 3.8.2 Πολιτικό άσυλο
 - 3.8.2.1 Διαδικασία παραλαβής αιτήσεων ασύλου από τμήματα αλλοδαπών της Αττικής
 - 3.8.2.2 Ανανέωση παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αλλοδαπούς των οποίων απορρίφθηκε η αίτηση για άσυλο
- 3.9 ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ**
 - 3.9.1 Διερεύνηση καταγγελιών πολιτών εκ μέρους της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς
 - 3.9.2 Εκτέλεση δικαστικής απόφασης από το Υπουργείο Δικαιοσύνης και από οικείο εποπτευόμενο φορέα
- 3.10 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ - ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ**
 - 3.10.1 Χορήγηση στοιχείων - πρόσβαση σε στοιχεία
 - 3.10.2 Πρόσβαση σε φακέλους κρατουμένων
 - 3.10.3 Πρόσβαση σε έγγραφα ΕΔΕ
 - 3.10.4 Θεώρηση γνησίου της υπογραφής

1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

1. Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Πάγια θέση του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι όλα τα κρατικά όργανα έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου. Με την πανηγυρική διακήρυξη της αυτονόητης αυτής υποχρέωσης των οργάνων ενός κράτους δικαίου, το άρθρο 25, παράγρ. 1 του Συντάγματος, όπως και ανάλογες ρήτρες στα συντάγματα πολλών σύγχρονων δημοκρατιών, ο Συνήγορος του Πολίτη προσπαθεί ταυτόχρονα να εξορκίσει τη σοβαρότερη πηγή διακινδύνευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη και του ανθρώπου, που παραμένει αμετάκλητα η ίδια η δράση του κράτους.

2. Ο ΕΛΛΗΝΑΣ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Καίριο ρόλο μέσα στο συνολικό σύστημα έννομης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ανέθεσε η πολιτεία στον Έλληνα Συνήγορο του Πολίτη με τον Ν. 2477/1997 αρχικά και με το άρθρο 103, παράγρ. 9 του αναθεωρηθέντος Συντάγματος και τον εκτελεστικό αυτού Ν. 3094/2003 στη συνέχεια. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγρ. 1 του τελευταίου νόμου, αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων εν γένει υπηρεσιών, πριν απ' όλα «για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη».

Ρόλο εγγυητή των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσα στο εθνικό σύστημα προστασίας αναλαμβάνει ολόκληρος ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη. Και οι πέντε Κύκλοι που συγκροτούν τον θεσμό έχουν, σε τελική ανάλυση, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός τους τα δικαιώματα του ανθρώπου. Κάποιοι από αυτούς ορίζονται ως επιφορτισμένοι με την προστασία συγκεκριμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων (όπως λ.χ. ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής ή ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας). Ωστόσο, την ειδική αρμοδιότητα της διερεύνησης υποθέσεων προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων αναθέτουν τα ομαρίθμητα άρθρα 2, παράγρ. 1 του Ν. 3094/2003 και του ΠΔ 273/1999 στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Θα μπορούσε λοιπόν να πει κανείς ότι ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου είναι κατ' αρχήν ένας ειδικός Συνήγορος των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (γι' αυτό και εφεξής, όπου αναφέρεται σε αυτό το κεφάλαιο ο Συνήγορος του Πολίτη, εννοείται ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).

3. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

Η κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας, όπως περιγράφεται σε χονδρικές γραμμές με βάση την εμπειρία της Αρχής, δεν παραλλάσσει δραστικά από την εικόνα των προηγούμενων ετών. Ωστόσο, ορισμένες ποσοτικές αποκλίσεις, έστω και μικρές, επισημαίνουν ενδεχομένως νέους ποιοτικούς προσανατολισμούς των εξελίξεων στο κάθε πεδίο.

Στην έκθεση δίνεται μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα προσωπικής ελευθερίας και ειδικότερα ασφάλειας των διαμενόντων στη χώρα ημεδαπών και αλλοδαπών, καθώς η θε-

μελιώδης αυτή ελευθερία, που βρίσκεται στον πυρήνα κάθε συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων, φαίνεται, υπό τις σημερινές περιστάσεις, να αποτελεί κατώτερη προτεραιότητα συγκρινόμενη με τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (3.1). Ανάλογα συμπεράσματα συνάγονται και ως προς την προστασία της ιδιωτικής σφαίρας (3.2).

Σημαντικό τμήμα της έκθεσης είναι και φέτος αφιερωμένο σε ενδημικά φαινόμενα κακοδιοίκησης, που άλλοτε υποκρύπτονται και άλλοτε εκδηλώνουν ανοικτά την προσπάθεια διασφάλισης προνομιακής πρόσβασης ορισμένων ομάδων στην αγορά εργασίας. Το θεματικό αυτή συγκροτούν αφενός η απροθυμία φορέων συλλογικής εκπροσώπησης ελεύθερων επαγγελματιών να αποδεχθούν νέα μέλη (3.5) και αφετέρου οι επίμονες δυσλειτουργίες του συστήματος αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής και πιστοποίησης των αντίστοιχων επαγγελματικών δικαιωμάτων των κατόχων τους (3.4). Καθοριστικό ρόλο σε αυτές τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης διαδραματίζει η ενίοτε καταχρηστική επίκληση, από κάποιους φορείς της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, της συνταγματικής αρχής της αυτοδιοίκησης των πανεπιστημίων (3.6.1). Στην ίδια προβληματική είναι δυνατόν να υπαχθεί και η διατήρηση, κατά τη στελέχωση υπηρεσιών του δημοσίου, σοβαρών και αδικαιολόγητων αποκλίσεων από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων (3.6.2).

Εξίσου σταθερή παρουσία στην επίσημη έκθεση του Κύκλου διεκδικεί η δυσκολία της διοίκησης να αποδεχθεί δικαστικές ήττες της και να συμμορφωθεί πλήρως με αποφάσεις δικαστηρίων που δικαιώνουν τους πολίτες που προσέφυγαν κατά αυτής (3.9). Συναφής δε είναι και η πιστοποιούμενη με νέες σχετικές υποθέσεις τάση της διοίκησης να αποφεύγει τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης της, αρνούμενη την πρόσβαση πολιτών σε στοιχεία αναγκαία για την ένδικη προστασία τους (3.10).

Γενικότερα συνάγεται το συμπέρασμα, το οποίο επιβεβαιώνεται και από την εμπειρία άλλων Κύκλων, ότι η παράκαμψη των εγγυήσεων διαφάνειας της διοικητικής δράσης και των υπόλοιπων δικαιωμάτων που παρέχει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στους πολίτες, ιδίως δε του δικαιώματος απάντησης σε αίτημα μέσα σε ορισμένη προθεσμία, αν δεν υποκρύπτει ήδη, οπωσδήποτε εκτρέφει φαινόμενα διοικητικής αυθαιρεσίας.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι αυξημένη εμφανίζεται φέτος η ροή αναφορών που κατατέθηκαν από αλλοδαπούς στον Συνήγορο του Πολίτη. Η πλειονότητά τους αφορά στη νομιμότητα της παραμονής και της απασχόλησης των ιδίων και των οικείων τους, αντανακλώντας έτσι ευθέως τις σοβαρότατες ανεπάρκειες, σε επίπεδο τόσο σχεδιασμού όσο και υλοποίησης, της προσπάθειας αντιμετώπισης του μαζικού μεταναστευτικού φαινομένου που γνωρίζει σήμερα η χώρα (3.8.1). Απαισιόδοξη δε εν πολλοίς διαγράφεται και η εικόνα που σχημάτισε ο Συνήγορος του Πολίτη από τη συνεχή επαφή του με τους θεσμικούς μηχανισμούς αναγνώρισης και προστασίας των πολιτικών προσφύγων, αν και η καρποφόρος τελικά συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές σε επίπεδο εξειδίκευσης της σχετικής νομοθεσίας αναμένεται να αμβλύνει ορισμένες από τις δυσλειτουργίες της διαδικασίας υποδοχής των αιτούντων πολιτικό άσυλο (3.8.2).

Ωστόσο, παρά τα όποια δυσσίωνα επί μέρους συμπεράσματα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει με ικανοποίηση ότι η διοίκηση κατέληξε κατά το παρελθόν έτος να υιοθετήσει, ρητά ή σιωπηρά, σημαντικό αριθμό των νομοθετικών και κανονιστικών εν γένει προτάσεων του προς αυτή, οι περισσότερες από τις οποίες αφορούσαν ακριβώς σε θεσμικές διευθετήσεις για την ομαλοποίηση της διαδικασίας νομιμοποίησης των αλλοδαπών και την ενίσχυση των δικαιωμάτων τους.

3.1 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

ΦΟΡΕΑΣ: *Ελληνική Αστυνομία*

Προσωπική ελευθερία σημαίνει κατ' αρχήν αδέσμευτη φυσική και ψυχική υπόσταση του κάθε πολίτη. Και το Σύνταγμα την κηρύσσει απαραβίαστη: «κανείς δεν καταδιώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται, παρά

μόνον όταν και όπως ορίζει ο νόμος» (άρθρο 5, παράγρ. 3). Ο λόγος είναι επίσης προφανής: πρόκειται για την ελευθερία εκείνη την οποία προϋποθέτει στην πράξη η δυνατότητα του καθενός να ασκήσει αποτελεσματικά κάθε άλλο δικαίωμα που του παρέχει ο νόμος.

Η Ελληνική Αστυνομία γνωρίζει πόσο κρίσιμη είναι για το δημοκρατικό πολίτευμα η αποτελεσματική προστασία της προσωπικής ελευθερίας. Εξίσου καλά γνωρίζει και τον δυσμενή αντίκτυπο που αναπόφευκτα έχουν τα περιστατικά αυθαίρετης αστυνομικής βίας σε βάρος πολιτών και πόσο θίγουν το αίσθημα ασφάλειας και την εμπιστοσύνη προς την ΕΛΑΣ και το σοβαρό έργο που αυτή επιτελεί. Γι' αυτό και η Αρχή ήλπιζε ότι η εκδήλωση τέτοιων περιστατικών θα παρουσιάσει έστω κάποια κάμψη. Ωστόσο, οι αναφορές πολιτών, με τις οποίες αυτοί διαμαρτύρονται για προσβολές της προσωπικής τους ασφάλειας και ελευθερίας ή και της τιμής και προσωπικότητάς τους από αστυνομικά όργανα, στο πλαίσιο είτε συνήθων ελέγχων είτε της κράτησής τους, εξακολούθησαν αμείωτες και κατά το 2003. Αυτό οδήγησε τον Συνήγορο του Πολίτη σε συνολικότερα διαβήματα προς το αρμόδιο υπουργείο.

Συγκεκριμένα, σε συνέχεια σχετικής σύντομης μνείας στην *Ετήσια έκθεση 2002* (βλ. σ. 119, 3.9.1) που συνοδεύταν από νομοθετική πρόταση, ο Συνήγορος του Πολίτη συγκέντρωσε, σε μορφή πορίσματος (Ιούνιος 2003), τα συμπεράσματά του από σειρά αναφορών σχετικών με τη νομιμότητα προσαγωγών και αστυνομικών ερευνών. Με το πόρισμα αυτό επιδιώχθηκε η εμπλοκή της ΕΛΑΣ σε κεντρικό επίπεδο καθώς και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, δεδομένου ότι τα απαντητικά έγγραφα αστυνομικών διευθύνσεων προέδιδαν πάγιες ερμηνευτικές απόψεις, οι οποίες καθιστούσαν αδύνατη τη διενέργεια οποιασδήποτε πειθαρχικής έρευνας ή ακόμη και τη συνέχιση της διαμεσολάβησης του Συνηγούρου του Πολίτη. Οι πάγιες αυτές απόψεις εστιάζονται ιδίως στην εξατομικευμένη αιτιολόγηση της «σοβαρής υπόνοι-ας» ως προϋπόθεσης που νομιμοποιεί τη σύλληψη και την προσαγωγή για έλεγχο ταυτότητας (άρθρο 74, παράγρ. 15, περίπτ. θ' του ΠΔ 141/1991), τη δέσμευση με χειροπέδες (άρθρο 119, περίπτ. δ' του ΠΔ 141/1991), την εγκληματολογική σήμανση (άρθρο 27, παράγρ. 1, εδάφιο π' και άρθρο 29, παράγρ. 1, εδάφιο γ' του ΠΔ 342/1977), τη σωματική έρευνα και την έρευνα μεταφορικού μέσου (άρθρο 96, παράγρ. 3 του ΠΔ 141/1991).

Έτσι, η Αστυνομική Διεύθυνση Μαγνησίας, σε απάντησή της σχετικά με τη νομιμότητα συγκεκριμένου ελέγχου μεταφορικού μέσου (υπόθεση 6419/2003), επικαλέστηκε την υψηλή εγκληματικότητα της περιοχής, σε συνδυασμό με την αρμοδιότητα των αστυνομικών να σταθμίζουν ελεύθερα τα δεδομένα: «ο έλεγχος αυτός μπορεί να γίνει και χωρίς τη συναίνεση του ελεγχόμενου, όταν κριθεί, κατά την ελεύθερη εκτίμηση του επικεφαλής αστυνομικού, ότι συντρέχει σοβαρή υπόνοια τέλεσης αξιοποιώνων πράξεων ή απόλυτη ανάγκη. [...] Η περιοχή αυτή έχει κριθεί ότι χρήζει έντονης και συντονισμένης αστυνόμευσης, εξαιτίας των αδικημάτων που συχνά εντοπίζονται εκεί. Με βάση την παραπάνω εκτίμηση, ο επικεφαλής αστυνομικός θεώρησε, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειάς του, πως υπάρχει σοβαρή υπόνοια τέλεσης αξιόποινης πράξης».

Ασφαλώς, είναι αναμφισβήτητη η αρμοδιότητα των αστυνομικών να εκτιμούν κατά την κρίση τους τη βαρύτητα της «σοβαρής υπόνοι-ας» ως προϋπόθεσης των πράξεών τους. Ωστόσο, η κρίση αυτή δεν είναι ανεξέλεγκτη, ακριβώς επειδή αποτελεί αρμοδιότητα και όχι δικαίωμα· οφείλει, συνεπώς, να στηρίζεται σε επαληθεύσιμους συλλογισμούς, οι οποίοι να καθιστούν εκ των υστέρων δυνατό τον έλεγχο νομιμότητας. Από τη στιγμή που η ισχύουσα νομοθεσία περιβάλλει τα μεταφορικά μέσα με τις αυξημένες εγγυήσεις του άρθρου 96, παράγρ. 3 του ΠΔ 141/1991 (εξομοιώνοντας την έρευνα σε αυτά με τη σωματική έρευνα), ένας συλλογισμός που καταλήγει σε «σοβαρή υπόνοια τέλεσης αξιόποινης πράξης» ως προϋπόθεση κάμψης αυτών των εγγυήσεων είναι μεν «ελεύθερος», με την έννοια ότι στηρίζεται στις ειδικές εμπειρίες και γνώσεις των αστυνομικών, πλην όμως οφείλει τουλάχιστον να στηρίζεται σε δεδομένα που αφορούν στον συγκεκριμένο ελεγχόμενο κατά τρόπο στοιχειωδώς εξατομικεύσιμο αντί να αρκείται σε δεδομένα που αφορούν γενικώς στον χώρο ή στον χρόνο. Αν η εξ αντικειμένου παρατηρούμενη υψηλή εγκληματικότητα στην εθνική οδό αρκούσε, άνευ άλ-

λου τινός, για να νομιμοποιήσει τη διενέργεια ερευνών σε κάθε όχημα ή αποσκευή, θα καλύτερρε, κατ' αποτέλεσμα, η εγγύηση του άρθρου 96, παράγρ. 3 του ΠΔ 141/1991.

Παρεμφερείς πλημμέλειες παρουσιάζει η αιτιολόγηση των προσαγωγών πολιτών σε αστυνομικά τμήματα, για τη νομιμότητα των οποίων η ΕΛΑΣ επικαλείται, κατά κανόνα, γενικές διαπιστώσεις που αφορούν στον τόπο και στον χρόνο της επέμβασής της. Η αιτιολογία αυτή καθίσταται ακόμη πιο προβληματική όταν η Αστυνομία επιχειρεί να εξατομικεύσει τις υπόνοιές της επιρρίπτοντας ευθύνες στους ίδιους τους προσαγομένους, οι οποίοι είτε απλώς «περιφέρονταν ύποπτα» είτε όταν κλήθηκαν να αιτιολογήσουν την παρουσία τους «δεν ήταν σε θέση να δώσουν πειστικές απαντήσεις» και «δεν μπορούσαν να δικαιολογήσουν την εκεί παρουσία τους» (υπόθεση 20949/2002) είτε, τέλος, επέδειξαν ανοίκεια συμπεριφορά και «καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου ήταν αρνητικοί, ειρωνικοί και αντιδραστικοί» (υπόθεση 20580/2002). Ωστόσο, ο υψηλός βαθμός εγκληματικότητας σε συγκεκριμένο δημόσιο χώρο επιτρέπει προφανώς την πύκνωση της αστυνόμευσης εκεί και την επέμβαση, εφόσον αναφύεται η παραμικρή εξατομικευμένη ένδειξη, όχι όμως και την αντιμετώπιση όλων των παρατυχόντων πολιτών ως εκ προοιμίου υπόπτων, αφού οι πολίτες δεν υποχρεούνται να συνδέουν προς ορισμένο «νόμιμο» σκοπό τη φυσική τους παρουσία σε δημόσιο χώρο. Σύμφωνα με το άρθρο 74, παράγρ. 15, περίπτ. θ' του ΠΔ 141/1991, η επίδειξη δελτίου αστυνομικής ταυτότητας απαλλάσσει τον ελεγχθέντα από το ενδεχόμενο προσαγωγής για πρόσθετη εξακρίβωση στοιχείων, αφού αυτή επιτρέπεται μόνον αν η συμπεριφορά του (και όχι απλώς ο τόπος, ο χρόνος ή οι περιστάσεις) κινεί υπόνοιες. Επιπλέον, τις προϋποθέσεις για την κίνηση υπονοιών πληροί μόνον εκείνη η συμπεριφορά η οποία, κατά την κοινή πείρα ή κατά τις ειδικές εμπειρίες και γνώσεις των αστυνομικών, θα μπορούσε να συνδεθεί αιτιωδώς ή συνειρημικά με την τέλεση αξιόποινων πράξεων. Αντίθετα, η γενικώς «αρνητική συμπεριφορά» των ελεγχομένων εξηγείται, κατ' αρχήν, από στοιχειώδες ένστικτο αυτοσυντήρησης και από χαρακτηριστικά στοιχεία της προσωπικότητας του καθενός, ενώ δεν προσκρούει σε κάποια αντίθετη έννομη υποχρέωση προθυμίας, οπότε δεν συνιστά αφ' εαυτής πράξη επίμεμπτη.

Ανάλογα ζητήματα εντοπίζονται σε σχέση με τη διενέργεια σωματικής έρευνας τόσο ως προς την αιτιολόγησή της, με επιχειρήματα ανάλογα εκείνων που αναφέρθηκαν παραπάνω σχετικά με τις έρευνες μεταφορικών μέσων, όσο και ως προς τις χρησιμοποιούμενες μεθόδους. Έτσι, λόγου χάριν, διερευνώντας περίπτωση κατά την οποία οι αστυνομικοί εξανάγκασαν ηλικιωμένο και ασθενή πολίτη να ξαπλώσει πρηνηδόν στο οδόστρωμα (υπόθεση 15917/2002), η Αστυνομική Διεύθυνση Ορεστιάδας παραδέχθηκε ότι ο ελεγχόμενος «ξάπλωσε μπρούμυτα με υπόδειξη των Αστυνομικών», αν και «ενημέρωσε τους αστυνομικούς ότι έχει υποστεί εγχείριση στο πρόσφατο παρελθόν». Η αρ. 13/93 «Κανονιστική Διαταγή» της ΕΛΑΣ, η οποία φέρεται να νομιμοποιεί την εν λόγω πρακτική, μεριμνά μιν για την προστασία του ερευνώμενου («κατά τη διεξαγωγή της έρευνας [...] θα πρέπει να λαμβάνεται κάθε μέτρο προστασίας του ερευνώμενου από τυχόν επίθεση του ερευνωμένου. Προς τούτο [...] ο ερευνώμενος λαμβάνει ορισμένη θέση είτε όρθιος με τα χέρια ακουμπισμένα στον τοίχο και τα πόδια ανοιχτά είτε σε θέση πρηνή ή γονατιστός»), πλην όμως ουδέν προβλέπει για την προστασία του ερευνωμένου απέναντι σε μεθόδους οι οποίες, πέραν του απαξιοτικού τους χαρακτήρα, θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την υγεία των ελεγχόμενων πολιτών. Ωστόσο, η παραπάνω «Κανονιστική Διαταγή» δεν αίρει την υποχρέωση των αστυνομικών, πρώτον μιν να επιφυλάσσουν τη χρήση επώδυνων μέτρων σε εξαιρετικές περιπτώσεις και όχι αδιακρίτως, δεύτερον δε να συνεκτιμούν παραμέτρους, όπως λ.χ. είναι η ηλικία ή η κατάσταση της υγείας του ελεγχόμενου.

Σε σειρά ομοειδών περιπτώσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκλήρωσε τη διαμεσολάβησή του ευελπιστώντας ότι το προαναφερόμενο πόρισμα θα μπορούσε να προσφέρει στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης μια ευκαιρία για αναθεώρηση πάγιων απόψεων. Ωστόσο, ανταπόκριση υπήρξε μόνο σε σχέση με το ειδικό ζήτημα της διάρκειας παραμονής των προσαγομένων στα αστυνομικά τμήματα (άρθρο 74, παράγρ. 15, περίπτ. θ' του ΠΔ 141/1991).

Στις περιπτώσεις αυτές το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ παρήγγειλε στις αρμόδιες εγκληματολογικές υπηρεσίες «όπως προβούν στις απαραίτητες ενέργειες [...] για την επίσηυση των διαδικασιών ολοκλήρωσης της ηλεκτρονικής κατοχύρωσης των Αρχείων τους, ώστε οι εξακριβώσεις με το on-line σύστημα να γίνονται άμεσα με την ηλεκτρολόγηση των στοιχείων». Πέραν αυτού, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν έχει ανταποκριθεί στις εισηγήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη. Αντίθετα, μάλιστα, μεταγενέστερες αναφορές επιβεβαιώνουν τη διαιώνιση των διαπιστωμένων προβλημάτων: Οι προσαγωγές εξακολουθούν να πραγματοποιούνται με ευρεία διασταλτική ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων του ΠΔ 141/1991 και με βάση κριτήρια που απηχούν «συλλογικοποίηση» της ευθύνης και μη εξατομικευμένη προσέγγιση του υφισταμένου τον αστυνομικό καταναγκασμό. Τόσο το ευεπίφορο στη διασταλτική-κατασταλτική ερμηνεία του νομοθετικού κειμένου, όσο και, σε πολλές περιπτώσεις, το αλυσιτελές των εσωτερικών ερευνών της ΕΛΑΣ σε σχέση με τη διακρίβωση καταχρήσεων εξουσίας εκ μέρους των αστυνομικών οργάνων, φαίνεται να διαιωνίζουν το πρόβλημα.

Άλλη εκδοχή κατάχρησης του δικαιώματος προληπτικών ελέγχων εκ μέρους της αστυνομίας αποτελεί η ιδιαίτερα εύκολη καταφυγή στο μέτρο της δέσμευσης με χειροπέδες. Το μέτρο τείνει να αναχθεί σε γενική πρακτική της ΕΛΑΣ, χωρίς να ελέγχονται πάντοτε οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του ΠΔ 141/1991 (άρθρο 119, περίπτ. δ') κατά τη σύλληψη (υποθέσεις 11514/2002, 16983/2002). Έχει προταθεί από την Αρχή να ελέγχονται οι προϋποθέσεις του διατάγματος και κατά τη μεταγωγή κρατουμένων (υπόθεση 7507/2002), στο πλαίσιο μιας σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας των διατάξεών του (άρθρο 147, παράγρ. 1). Η διοίκηση ωστόσο δεν έχει δώσει απτά δείγματα συμμόρφωσης με τις υποδείξεις αυτές.

Το ειδικότερο, άρρηκτα συνδεδεμένο με τη διασφάλιση της προσωπικής ελευθερίας, ζήτημα της ευόδωσης των πειθαρχικών ελέγχων σε περιπτώσεις καταχρηστικής άσκησης της αστυνομικής εξουσίας θα εξεταστεί επισταμένα σε ειδική έκθεση που εκπονεί ο Συνήγορος του Πολίτη.

3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΣΦΑΙΡΑΣ

Δυστυχώς όμως, εκτός από την απουσία εμφανούς βελτίωσης στις επιδόσεις τους, όσον αφορά στην κάμψη των φαινομένων προσβολής της προσωπικής ελευθερίας και της ασφάλειας των πολιτών, κάποιες δημόσιες υπηρεσίες έδωσαν αρνητικά δείγματα γραφής όσον αφορά στην προστασία της ιδιωτικής σφαίρας. Πρέπει εν προκειμένω να επισημανθεί η ευκολία με την οποία οι αστυνομικές αρχές προβαίνουν ορισμένες φορές στη δημοσιοποίηση ονομάτων εμπλεκόμενων σε –ενίοτε ομολογουμένως ειδηχθείς– πράξεις (π.χ. παιδικής πορνογραφίας). Παρά τη μείζονα κοινωνικο-ηθική απαξία τέτοιων εγκληματικών συμπεριφορών, θα έπρεπε να είναι αυτονόητο ότι δεν είναι σε καμία περίπτωση επιτρεπτή η κάμψη ή η *in malam partem* ερμηνεία διατάξεων προστασίας της ιδιωτικότητας, όπως είναι αυτές του Ν. 2472/1997, ή αναγνωρισμένων ποινικών δικονομικών αρχών, όπως αυτή του τεκμηρίου αθωότητας. Άλλωστε, η ικανότητα των κρατικών οργάνων, στα οποία έχει ανατεθεί ο δύσκολος ρόλος της καταστολής τέτοιων αντικοινωνικών συμπεριφορών, να διασφαλίζουν υπέρ των φερομένων ως δραστών τα συνταγματικά τους δικαιώματα, αποτελεί και τη σαφέστερη καταξίωση του πολιτεύματός μας ως αληθούς κράτους δικαίου. Ας σημειωθεί δε επιπλέον ότι αυτή η ευκολία δημοσιοποίησης τελεί σε καταφανώς αντίστροφη αναλογία προς την προθυμία των δημόσιων αρχών να ικανοποιούν αιτήματα γνώσης εγγράφων, κατά παράβαση τόσο του άρθρου 10 του Συντάγματος όσο και των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999), όπως ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη επισημάνει στην *Ετήσια έκθεση 2002* (βλ. σ. 122-123, 3.11).

3.2.1 ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΟΝΟΜΑΤΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΟΥΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΓΕΝΕΤΗΣΙΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ

ΦΟΡΕΙΣ: Διεύθυνση Ασφάλειας Αττικής - Αρχηγείο της ΕΛΑΣ

Σε δύο δελτία τύπου της Διεύθυνσης Ασφάλειας Αττικής κατονομάζονταν 21 άτομα που

είχαν συλληφθεί για «διακίνηση υλικού παιδικής πορνογραφίας μέσω διαδικτύου» και «ακόλαστες πράξεις μεταξύ ανδρών παρουσία τρίτων προσώπων». Δύο ημέρες μετά την έκδοση του δεύτερου δελτίου τύπου, ένας από τους κατονομασθέντες αυτοκτόνησε στο κρατητήριο.

Ύστερα από αναφορά μη κυβερνητικής οργάνωσης, την οποία αποδέχθηκε ως παραδεκτή εν όψει της ιδιαίτερης σοβαρότητας του ζητήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στην προαναφερθείσα υπηρεσία και στο αρμόδιο υπουργείο ότι, σύμφωνα με τα άρθρα 2, εδάφιο β' και 7, παράγρ. 2, εδάφιο ββ' του Ν. 2472/1997, η δημοσίευση ονομάτων συλληφθέντων είναι νόμιμη μόνον αν, αφού αιτιολογηθεί ειδικά, είναι αναγκαία για την πληρέστερη εξιχνίαση εγκλημάτων. Ακόμη και τότε πάντως, ο χαρακτηρισμός των συλληφθέντων ως «ενόχων» προσβάλλει το τεκμήριο αθωότητας (απόφαση Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 10.2.95, «Allenet de Ribemont κατά Γαλλίας»).

Απαντώντας, η Διεύθυνση Ασφάλειας Αττικής υπερασπίστηκε την ορθότητα της δημοσιοποίησης των ονομάτων, επικαλούμενη τις ανάγκες «της εγκληματολογικής και σωφρονιστικής πολιτικής, που μεταξύ των άλλων αποσκοπεί, κυρίως, στη γενική πρόληψη», καθώς και το ότι, παρά τη σαφή υπαγωγή της ερωτικής ζωής στην έννοια του ευαίσθητου προσωπικού δεδομένου, αυτό δημοσιοποιήθηκε διά της συμπεριφοράς των συλληφθέντων «που συνιστούσε αξιόποινη πράξη που τέλεσαν σε δημόσιο τόπο και προσέβαλε το έννομο αγαθό του ατομικού αισθήματος της αιτούσας, τουλάχιστον των δύο αστυνομικών που την αντελήφθησαν, και κατά συνέπεια η επεξεργασία του ήταν επιτρεπτή χωρίς τη συγκατάθεσή τους».

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ ότι κατ' αυτόν τον τρόπο η γενική πρόληψη παρερμηνεύεται ως διευρύνουσα το νόμιμο «κακό» που υφίσταται οι συλλαμβανόμενοι, κατά μια περαιτέρω –μη νόμιμη– κύρωση (τη δημοσίευση). Επιπλέον, η παραδοχή ύπαρξης «συγκατάθεσης» στη δημοσιοποίηση, πρώτον μεν παρερμηνεύει τη σχετική έννοια του άρθρου 7, παράγρ. 2, εδάφιο γ' του Ν. 2472/1997, θεωρώντας ότι αυτή νοείται ακόμη και ακούσια, δεύτερον δε καταλύει το τεκμήριο αθωότητας, θεωρώντας δεδομένη την ενοχή των κατηγορουμένων.

Ανταποκρινόμενο στην εισήγηση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ αποδοκίμασε ρητά την πρακτική της Διεύθυνσης Ασφάλειας Αττικής και εξέδωσε εγκύκλιο με την οποία εντέλλονται όλες οι αστυνομικές διευθύνσεις της χώρας να απέχουν από κάθε ενέργεια που θα μπορούσε να προκαλέσει διαρροή ονομάτων συλληφθέντων στη δημοσιότητα (υποθέσεις 3723/2003, 13056/2003).

Σε ανάλογη περίπτωση, το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας προσαρμόσε τα δελτία τύπου του Λιμενικού Σώματος στις παραπάνω γενικές αρχές, προτού καν αρχίσει ο Συνήγορος του Πολίτη να διερευνά τη σχετική αναφορά.

3.3 ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ο πυρήνας του φιλελεύθερου χαρακτήρα του ελληνικού δημοκρατικού πολιτεύματος εντοπίζεται δίχως άλλο στην πανηγυρική συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος του καθενός να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική ζωή (άρθρο 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος). Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη έχει καταδείξει ότι, εκτός από κατευθυντήρια αρχή ερμηνείας του Συντάγματος, η συνταγματική αυτή ρήτρα αποτελεί κανόνα δικαίου άμεσα εφαρμόσιμο σε περιστάσεις όπου ποικίλες πτυχές της ικανότητας του πολίτη να σχηματίζει και να υλοποιεί ελεύθερα τις βιοτικές του επιλογές (λ.χ. να επιλέγει και να ασκεί ορισμένο επάγγελμα, να επιλέγει ορισμένα χαρακτηριστικά δημόσιας εξατομίκευσής του και να διαπλάθει, γενικότερα, μια συγκεκριμένη δημόσια εικόνα του με την οποία θα συμμετέχει στην κοινωνική ζωή, να απολαύει της προβλεπόμενης από τον νόμο δημόσιας τιμής ή επαίνου κ.ο.κ.) διακυβεύονται ακριβώς εν όψει της επίκλησης, στην ίδια διάταξη, των χρηστών ηθών ή κάποιου δημόσιου συμφέ-

ροντος ως ορίων στην άσκηση του δικαιώματος. Η ανάγκη προστασίας της προσωπικής αυτονομίας, της ικανότητας του πολίτη να αυτοπροσδιορίζεται σε καίριες γι' αυτόν πτυχές του βίου, αποτέλεσε για την Αρχή πολύτιμο οδηγό για την εξειδίκευση της χρηστής διοίκησης, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της υποχρέωσης υπογραφής σε δημόσια έγγραφα με ελληνικούς χαρακτήρες (3.3.1), στο πρόβλημα του εταιρισμού, ιδίως όσον αφορά στο θεμιτό της αγαμίας ως όρου νόμιμης άσκησης της δραστηριότητας (3.3.2), καθώς και στην περίπτωση της αποστέρησης τιμητικού τίτλου από συγγενείς τεθνεώτος αγωνιστή της Εθνικής Αντίστασης (3.3.3).

3.3.1 ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΣΕ ΔΕΛΤΙΟ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *Ελληνική Αστυνομία, Αστυνομικό Τμήμα Πλατείας Δημοκρατίας Θεσσαλονίκης*
Όπως επισημάνθηκε και στην *Ετήσια έκθεση 2002*, η εμμονή των δημόσιων αρχών στην αναγραφή του ονοματεπωνύμου σε επίσημα διαπιστευτήρια ταυτότητας (διαβατήρια, αστυνομικές ταυτότητες) με ελληνικούς αποκλειστικά χαρακτήρες δυσχεραίνει τη διαπίστωση της ταυτοπροσωπίας τους κατά τις ποικίλες συναλλαγές τους με το κράτος ή με ιδιώτες και προκαλεί γενικότερα προβλήματα στην ασφάλεια των συναλλαγών (βλ. αναλυτικά *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 108-109, 3.6.1). Τονίζονταν εκεί ότι η διαρκής παράλειψη της διοίκησης να διευθετήσει το θέμα καθιστούσε ώριμη πλέον την προσφυγή των θιγομένων στην εθνική και ευρωπαϊκή δικαιοσύνη. Ωστόσο, τα στοιχεία που τίθενται ιδιοχείρως στα δημόσια αυτά έγγραφα, όπως η υπογραφή, αποτελούν ταυτόχρονα εκδήλωση της προσωπικότητας του φορέα του εγγράφου και μέρος της προσωπικής του συμβολής στην εικόνα με την οποία αυτός συμμετέχει στον δημόσιο βίο και τις συναλλαγές. Γι' αυτό και η Αρχή προβληματίστηκε έντονα όταν ήλθε αντιμέτωπη με περιπτώσεις επιβολής σε πολιτογραφηθέντες Έλληνες της υποχρέωσης να υπογράφουν σε δημόσια έγγραφα με ελληνικούς χαρακτήρες, χωρίς μάλιστα αυτό να βελτιώνει τη χρηστικότητα ή τη λειτουργικότητα των εγγράφων.

Συγκεκριμένα, Ελληνίδα γερμανικής καταγωγής επιχείρησε να υπογράψει στο υπό έκδοση νέο δελτίο αστυνομικής ταυτότητας με λατινικούς χαρακτήρες. Ωστόσο, ο αρμόδιος αστυνομικός του Τμήματος Πλατείας Δημοκρατίας Θεσσαλονίκης αρνήθηκε να θεωρήσει έγκυρη την υπογραφή αυτή, επειδή δεν ήταν συντεταγμένη με ελληνικούς χαρακτήρες. Πράγματι, η σχετική εγκύκλιος του Αρχηγείου της ΕΛΑΣ όριζε ότι «Στην περίπτωση που ο πολίτης στην υπογραφή του προτιμά την αναγραφή του επωνύμου ή και του κυρίου ονόματός του με γραμματικούς χαρακτήρες, αυτοί πρέπει να είναι ελληνικοί, αφού η επίσημη γλώσσα στη χώρα μας είναι η ελληνική και ο' αυτή αναγράφονται άλλωστε τα στοιχεία του δελτίου ταυτότητας».

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η υπογραφή, ως ιδιόγραφο διακριτικό γνώρισμα, πρέπει να είναι εξατομικεύσιμη και αναγνωρίσιμη, αλλά όχι κατ' ανάγκην και αναγνώσιμη, συνεπώς δεν υπόκειται σε κανενός είδους γλωσσικό ή αισθητικό έλεγχο. Η υποχρέωση χρήσης της ελληνικής γλώσσας σε δημόσιο έγγραφο αποσκοπεί στη διευκόλυνση της ανάγνωσης και της κατανόησής του από τη διοίκηση, δεν μπορεί όμως να περιορίζει τη δόξωση της ταυτοπροσωπίας και την προσωπικότητα των πολιτών. Στην αντίθετη άποψη θα μπορούσε μάλιστα να προσαφθεί ακόμη και η μομφή της διάκρισης με βάση την εθνική καταγωγή ή της βίαιης παρέμβασης στο ενδιάθετο φρόνημα (εν προκειμένω, στο γλωσσικό αισθητήριο, το οποίο ενίοτε υποδηλώνει συνείδηση εθνικής καταγωγής) των πολιτών.

Στηριζόμενο ρητά στην εισήγηση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ ανακάλεσε την επίμαχη εγκύκλιο (υπόθεση 3766/2002).

3.3.2 ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΟ ΑΓΑΜΙΑΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*

Η προβληματική σχετικά με το πιστοποιητικό αγαμίας αναδεικνύει τη βαρύτητα του κριτηρίου του αυτοκαθορισμού ως προσφορότερου για την ερμηνευτική προσέγγιση της συ-

νταγματικής διάταξης, ακόμη και εν όψει της ιδιάζουσας κοινωνικο-ηθικής απαξίας του εταιρισμού ή της ανάγκης προστασίας του γάμου.

Ειδικότερη και ιδιαίτερα ευαίσθητη περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος, που κλήθηκε να αντιμετωπίσει ο Συνήγορος του Πολίτη, ήταν το ζήτημα της προς αυτό συμβατότητας του πιστοποιητικού αγαμίας για την άσκηση εταιρισμού.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση έγγαμης αναφερομένης που διαμαρτυρήθηκε για την επιβολή ιδιαίτερα επαχθών περιορισμών στην άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας των εκδιδόμενων με αμοιβή ατόμων, τους οποίους συνεπάγεται η υποχρέωση προσκόμισης πιστοποιητικού αγαμίας, χρειάς ή διάζευξης (άρθρο 1, παράγρ. 1, εδάφιο β' του Ν. 2734/1999) για τη χορήγηση πιστοποιητικού άσκησης επαγγέλματος.

Ο εταιρισμός, εφόσον αποτελεί ενσυνείδητη επιλογή ενήλικου ατόμου που ασκεί τη δραστηριότητα αυτή, συνιστά κατ' αρχήν έκφραση της προσωπικής ελευθερίας του, υποκειμένη μεν σε περιορισμούς και κρατική εποπτεία, στο πνεύμα όμως του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος. Στο προστατευτικό πεδίο αυτής της διάταξης εμπίπτουν, ως γνωστόν, όλες εκείνες οι μορφές έκφρασης και δράσης με τις οποίες εκδηλώνεται η κατ' αρχήν ακώλυτη αυτονομία του κάθε ατόμου, άρα και η ελεύθερη γενετήσια διάθεση του σώματος. Έτσι, το εκδίδεσθαι επί αμοιβή –παρά την ηθική απαξία που ενδεχομένως θα μπορούσε να αποδώσει κανείς στην εμπορευματοποίηση της γενετήσιας επαφής– υπάγεται κατ' αρχήν στην προστασία που παρέχεται από το Σύνταγμα (άρθρο 5, παράγρ. 1), εφόσον κατά τα λοιπά δεν προσβάλλει το Σύνταγμα, τα δικαιώματα των άλλων και τα χρυσά ήθη. Παράλληλα, και δεδομένου ότι ο ίδιος ο νόμος φαίνεται να αναγνωρίζει τη δραστηριότητα αυτή ως επάγγελμα, ο εταιρισμός, ως έκφραση της ελευθερίας συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή, εντάσσεται στο άρθρο 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος γενικότερα και όχι μόνον ως προς το σκέλος που αφορά στο δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας.

Ωστόσο, η Αρχή δεν παραβλέπει τη νομική περιπλοκότητα του θέματος ούτε τις αξιολογικές εντάσεις που φαίνεται να προκαλεί στο εσωτερικό της έννομης τάξης η πραγματικότητα του φαινομένου του εταιρισμού. Ο προβληματισμός της Αρχής ξεκινάει από την εύλογη ανησυχία για τις αξιολογικές αντινομίες που θα προκαλούσε ενδεχομένως η απόλυτη υπεροχή του άρθρου 5, παράγρ. 1 έναντι ακόμη και του άρθρου 2, παράγρ. 1 του Συντάγματος, καθώς ο εταιρισμός ως εμπορευματοποίηση της γενετήσιας ορμής φαίνεται να απάδει προς τη θεμελιώδη για τη συνταγματική τάξη αρχή της αξίας του ανθρώπου. Επιπλέον, δεν μπορεί να παραβλεφθεί πράγματι η φαινόμενη τουλάχιστον σύγκρουση του εταιρισμού με παραδεδομένες έννοιες του κοινού θετικού δικαίου, όπως αυτή των «χρηστών ηθών». Ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας επίγνωση της κατ' ανάγκην προσωρινότητας των συμπερασμάτων του σε ένα τόσο πολύπλοκο όσο και ακανθώδες ηθικό και νομικό ζήτημα και εμμένοντας ακριβώς στην ανάγκη να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται ενιαία τα άρθρα 2, παράγρ. 1 και 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος, κατέληξε ότι πραγματική αξιολογική αντινομία για την έννομη τάξη θα ήταν όχι η αποδοχή ως ανεκτής μιας προσωπικής επιλογής που εκλαμβάνεται από τα τρέχοντα κοινωνικά ήθη ως υποτιμητική της αξίας του ανθρώπου, αλλά η διά νόμιμων απαγορεύσεων ή υπέρμετρων περιορισμών της ελευθερίας ανάπτυξης της προσωπικότητας καταναγκαστική επιβολή σε ένα άτομο συγκεκριμένων βιοτικών επιλογών ως περισσότερο ηθικών ή αξιοπρεπών έναντι άλλων. Επειδή ακριβώς από τη σκοπιά αυτή η αξία του ανθρώπου συνίσταται πρωτίστως στην ικανότητά του να διαπλάθει ιδία αντίληψη για το αγαθό της ζωής και να καταρτίζει ανάλογα σχέδια, η υποχρέωση της πολιτείας να προστατεύει τη θεμελιώδη αυτή αξία έγκειται εν προκειμένω όχι στον αποκλεισμό προσωπικών επιλογών που κρίνονται από άλλους αναξιοπρεπείς, αλλά στη διασφάλιση, αντίθετα, της δυνατότητας σε όσους εκλαμβάνουν την κατάστασή τους ως αναξιοπρεπή να την εγκαταλείψουν με τον λιγότερο επαχθή τρόπο. Έτσι λοιπόν και η κοινωνική ηθική, που η έννομη τάξη κωδικοποιεί ως «χρηστά ήθη», δεν θα μπορούσε να αποτελέσει λόγο αποκλεισμού του εταιρισμού ως θεμελιώδους βιοτικής επιλογής ενός ατόμου, αλλά μόνο πηγή πε-

ριορισμών στην εκδήλωση ή την άσκησή του, οι οποίοι όμως υπόκεινται, με τη σειρά τους, σε αμετακίνητους περιορισμούς και πάντως δεν μπορούν να φθάνουν μέχρι του σημείου να στερούν από ένα άτομο τη δυνατότητα άλλων θεμελιωδών βιοτικών επιλογών, όπως είναι ο γάμος.

Γι' αυτό ακριβώς και ο προβλεπόμενος στον νόμο αποκλεισμός των έγγαμων ατόμων φαίνεται να περιορίζει υπέρμετρα την προσωπική και οικονομική ελευθερία τους, συρρικνώνοντας παράλληλα το εύρος της προστασίας της ιδιωτικής τους σφαίρας, χωρίς να αποτελεί πρόσφορο μέσον υλοποίησης της συνταγματικής προστασίας του γάμου (άρθρο 21, παράγρ. 1 του Συντάγματος), στο πλαίσιο του οποίου η προσωπική ελευθερία των εμπλεκόμενων ατόμων πρέπει να εξακολουθεί να λογίζεται κυρίαρχη. Εάν άλλωστε ο/η σύζυγος του εκδιδόμενου ατόμου θίγεται από τη δραστηριότητα του/της συζύγου του, έχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί, και εύκολα να αποδείξει, ισχυρό κλονισμό του γάμου τους. Το ίδιο σκεπτικό εξάλλου οδήγησε στο παρελθόν στην αποποινικοποίηση της μοιχείας.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε, με πόρισμά του, στην άποψη ότι η διατήρηση του εν λόγω περιορισμού δεν φαίνεται να εναρμονίζεται με τη συνταγματικώς προστατευόμενη ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας. Το Υπουργείο Εσωτερικών ανέλαβε νομοθετική πρωτοβουλία και κατέθεσε στη Βουλή σχετική τροπολογία του Ν. 2734/1999, σε αρμονία με τις παραπάνω επισημάνσεις (υποθέσεις 12230/2003, 14667/2003), η τροπολογία όμως αυτή τελικά αποσύρθηκε. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι, ωστόσο, υποχρεωμένος να επισημάνει εν προκειμένω τόσο την αμχανία του κοινού νομοθέτη απέναντι στο ζήτημα του εταιρισμού, που εκδηλώνεται στην αμφίβολης εφαρμοσιμότητας κείμενη νομοθεσία καθώς και στην προαναφερθείσα τροπολογία, όσο και την ανάγκη ενός διεξοδικού, περισσότερο πραγματιστικού και λιγότερο ηθικολογικά βεβαρημένου, θεσμικού διαλόγου στο ζήτημα αυτό (υποθέσεις 13049/1999, 14531/2001, 14618/2001 και 8249/2002).

3.3.3 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΙΜΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Εθνικής Αμυνας

Οι τιμητικές διακρίσεις ή οι ηθικού χαρακτήρα ανταμοιβές της προσωπικότητας, ιδίως όταν προέρχονται από την ίδια την πολιτεία, συνιστούν στοιχείο που οι τιμώμενοι αλλά και οι οικείοι τους εντάσσουν, έως και δομικά, στην εικόνα με την οποία εμφανίζονται στον δημόσιο βίο, ενώ ενδέχεται το στοιχείο αυτό να παίζει για τα εν λόγω άτομα και καίριο ρόλο στην αυτοεκτίμησή τους, την αξία δηλαδή που οι ίδιοι αποδίδουν στο τι είναι και τι κάνουν ή τι έχουν κάνει. Γι' αυτό και η εφαρμογή των σχετικών με την απονομή τιμητικών διακρίσεων διατάξεων δεν μπορεί να αφήνει αδιάφορη τη μέριμνα για την προστασία της προσωπικότητας. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι όταν προκύψουν προβλήματα στο συγκεκριμένο πεδίο, η διοίκηση ανταποκρίνεται θετικά στα αιτήματα των ενδιαφερομένων, παρά τις εκάστοτε νομοθετικές αβλεψίες (π.χ. αλληλοαναιρούμενο διαχρονικό δίκαιο, παράλειψη πρόβλεψης μεταβατικών διατάξεων).

Έτσι, πολίτης ανέφερε στην Αρχή ότι επειδή παρέλειψε να παραλάβει εγκαίρως Αναμνηστικό Μετάλλιο Εθνικής Αντίστασης, που απονεμήθηκε μετά θάνατον στον αδελφό του με την εγκύκλιο αρ. 213/13.11.74 του Υπουργείου Εθνικής Αμυνας και με βάση τις διατάξεις του ΝΔ 179/1969, το υπουργείο αρνήθηκε να του το παραδώσει, με την αιτιολογία ότι το ΝΔ καταργήθηκε με τον Ν. 1285/1982. Όσοι δε αγωνιστές της Εθνικής Αντίστασης είχαν αναγνωριστεί ως τέτοιοι με αυτό έσπευσαν να αναγνωριστούν εκ νέου σύμφωνα με τις διαδικασίες του Ν. 1285/1982 και του ΠΔ 489/1983.

Η Αρχή αντέτεινε ότι η κατάργηση του ΝΔ δεν επενεργεί αφ' εαυτής αναδρομικά ούτε τέτοια αναδρομική επενέργεια προβλέφθηκε κατ' εξαίρεση στην προκειμένη περίπτωση με μεταβατική διάταξη. Επισήμανε ακόμη ότι, εφόσον δεν ανακλήθηκε η απόφαση απονομής του μεταλλίου, η μη έγκαιρη παραλαβή του δεν αποτελεί λόγο στέρησής του από τους κληρονόμους του αναγνωρισμένου αγωνιστή. Νέα γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του

ΥΠΕΘΑ, που προκάλεσαν οι υποδείξεις της Αρχής, αποδέχθηκε τελικά το βάσιμο του αιτήματος του πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη αισθάνεται υποχρεωμένος να εξάρει εν προκειμένω την πολύ καλή συνεργασία με το ΥΠΕΘΑ, επισημαίνοντας ιδίως την άμεση ανταπόκρισή του στα έγγραφα που του απεστάλησαν (υπόθεση 1611/2003).

3.4 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Το δικαίωμα στην εκπαίδευση ή στην παιδεία, μολοντί θεμελιώδες και συνταγματικής περιωπής, αφενός χαρακτηρίζεται από την επιβαλλόμενη από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 16, παράγρ. 2) λειτουργική του στράτευση στον σκοπό της ολόπλευρης ανάπτυξης ελεύθερης και υπεύθυνης προσωπικότητας και αφετέρου εξαρτάται πλήρως, ως προς την εμβέλειά του, από τις δυνατότητες και τα μέσα που παρέχει το εκπαιδευτικό σύστημα, προκειμένου να διασφαλίσει την προσωπική ικανότητα του εκπαιδευομένου να συμμετέχει στην εκπαιδευτική διαδικασία –όπως είναι λ.χ. η οικονομική του ενίσχυση με υποτροφία ή οι ειδικές διευθετήσεις σχετικά με τον χρόνο έναρξης ή τη διάρκεια της στράτευσής του– ή να απολαύει επί μέρους πτυχών του γενικότερου δικαιώματός του στην εκπαίδευση, όπως είναι ιδίως η πιστοποίηση της αντιστοιχίας τίτλου σπουδών της αλλοδαπής με τίτλους εθνικούς, όταν πρόκειται για την είσοδο στην εγχώρια αγορά εργασίας. Η εμπλοκή του Συνηγόρου του Πολίτη στη διερεύνηση σχετικών υποθέσεων κατά το 2003 τον έφερε για άλλη μια φορά αντιμέτωπο με το αχανές, δαιδαλώδες και αποσπασματικό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα ζητήματα εκπαίδευσης και μέρμνας για τους εκπαιδευομένους. Οι δυσλειτουργίες που έχουν επανειλημμένα διαπιστωθεί στο σύστημα αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο η αδυναμία για αποτελεσματικό νομοθετικό σχεδιασμό, σε συνδυασμό με τις συνήθεις οργανωτικές ανεπάρκειες της διοίκησης και κυρίως τον μειωμένο σεβασμό στη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου, μετακυλίνουν το κόστος των θεσμικών ελλειμμάτων στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους πολίτες (βλ. 3.4.1). Ωστόσο, έλλειμμα χρηστής διοίκησης είτε με τη μορφή της έλλειψης ερμηνευτικής ευελιξίας εν όψει ιδιαίτεροτήτων είτε με αυτή της δυσπιστίας απέναντι στον αιτούντα σπουδαστή, φαίνεται να χαρακτηρίζει αρκετές φορές και τη στάση αρχών επιφορτισμένων με τη διαχείριση της δημόσιας μέρμνας για τους σπουδαστές (3.4.2).

3.4.1 ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΗ ΙΣΟΤΙΜΙΑ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΚΑΛΩΝ ΤΕΧΝΩΝ ΚΑΙ ΜΟΥΣΙΚΗΣ

ΦΟΡΕΙΣ: ΔΙΚΑΤΣΑ - Τμήματα Μουσικών Σπουδών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης και του Ιονίου Πανεπιστημίου

Το ζήτημα του επαναπροσδιορισμού των αρμοδιοτήτων και της διευθέτησης των λειτουργικών προβλημάτων του ΔΙΚΑΤΣΑ, όπως είχε επισημανθεί σε ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 224), εξακολουθεί να ταλανίζει το σύνολο του εκπαιδευτικού συστήματος, κυρίως δε τους ίδιους του φορείς του δικαιώματος στην εκπαίδευση, ιδίως όσον αφορά στη διασφάλιση των επαγγελματικών δικαιωμάτων τους. Γιατί σε αυτούς φαίνονται εν τέλει να μετακυλίνουν οι συνέπειες, αφενός του ασαφούς και αντιφατικού νομικού πλαισίου που δίδει την αναγνώριση τίτλων αλλοδαπής και αφετέρου της, κατά τα φαινόμενα τουλάχιστον, εμμονής των αρμόδιων φορέων σε μια πρακτική αποσπασματικής αντιμετώπισης ομοειδών περιπτώσεων.

Μια από τις κύριες πηγές δυσαρέσκειας κατά του συστήματος αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής που αποτέλεσε κατ' επέκταση αφορμή για σχετικές αναφορές προς τον Συνήγορο του Πολίτη κατά το 2003 εντοπίζεται ειδικά στη διαδικασία αναγνώρισης ακαδημαϊκής ισοτιμίας αλλοδαπών τίτλων σπουδών Καλών Τεχνών και Μουσικής: με τη διάταξη του άρθρου 5, παράγρ. 3 του Ν. 3027/2002, η αρμοδιότητα αναγνώρισης της ισοτιμίας και της αντιστοιχίας των τίτλων σπουδών Καλών Τεχνών και Μουσικής από ιδρύματα της αλλοδαπής μεταφέρθηκε από το ΔΙΚΑΤΣΑ στα οικεία τμήματα των ελληνι-

κών ΑΕΙ. Τη σχετική διαδικασία (σύσταση αρμόδιων επιτροπών για την παραλαβή και την εξέταση των αιτήσεων, προθεσμίες, παράβολα, κριτήρια κ.λπ.) ρύθμισε το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας, με απόφαση του υπουργού, έναν ολόκληρο χρόνο μετά την ψήφιση της διάταξης. Λόγω της καθυστέρησης αυτής ανέκυψε πλήθος προβλημάτων (διαβίβαση φακέλων εκκρεμών αιτήσεων από το ΔΙΚΑΤΣΑ στα τμήματα, επιστροφή καταβληθέντος υπέρ του ΔΙΚΑΤΣΑ παραβόλου εξέτασης, κατά τόπον αρμοδιότητα των τμημάτων, αναγνώριση ισότιμων πτυχίων χωρίς αντιστοιχία κ.λπ.). Τα προβλήματα αυτά κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν εκ των ενόντων τα ίδια τα τμήματα, χωρίς ενιαία κριτήρια. Εννοείται, βέβαια, ότι η απουσία σχεδιασμού της μεταφοράς αρμοδιοτήτων έπληξε πρωτίστως τους ίδιους τους ενδιαφερομένους με διάφορους τρόπους: μεγάλη καθυστέρηση στην εξέταση των αιτήσεων αναγνώρισης (πολλές από τις οποίες εκκρεμούσαν ήδη ενώπιον του ΔΙΚΑΤΣΑ πάνω από δύο χρόνια), αντίστοιχη καθυστέρηση έναρξης επαγγελματικής δραστηριότητας (δικαίωμα εγγραφής σε επιμελητήρια και επετηρίδες διδασκόντων, συμμετοχή σε δημόσιους διαγωνισμούς καλλιτεχνικών έργων) και, βεβαίως, μεγάλη ταλαιπωρία.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση πολίτη ο οποίος ζήτησε την επίσηυση της διαδικασίας αναγνώρισης των δύο διπλωμάτων μουσικών σπουδών που απέκτησε στη Γερμανία κατά τη διαδικασία που προβλέπει η αρ. Φ6/26748/Β3 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Η αρχική αίτησή του είχε υποβληθεί στο ΔΙΚΑΤΣΑ στις 9.5.2001, σήμερα δε εκκρεμεί ενώπιον του Τμήματος Μουσικών Σπουδών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, αφού, ενδιαμέσως, επιλήφθηκε και το Τμήμα Μουσικών Σπουδών του Ιονίου Πανεπιστημίου από τις 9.1.2003.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με έγγραφό του ζήτησε: α) τη διαβίβαση του φακέλου από το Τμήμα Μουσικών Σπουδών του Ιονίου Πανεπιστημίου στο τμήμα του ΑΠΘ, και β) την επίσηυση της διαδικασίας σύγκλησης της Ειδικής Διατμηματικής Επιτροπής από τον εκπρόσωπο του Τμήματος Μουσικών Σπουδών του ΑΠΘ, προκειμένου να εξεταστεί το αίτημα του πολίτη.

Το Τμήμα Μουσικών Σπουδών του Ιονίου Πανεπιστημίου διαβίβασε τον φάκελο στο ΑΠΘ από τον Σεπτέμβριο 2003, εκκρεμεί δε η σύγκληση της Ειδικής Διατμηματικής Επιτροπής (υποθέσεις 16778/2002, 17849/2002, 19448/2002, 7162/2003, 9943/2003, 13589/2003, 14529/2003).

3.4.2 ΔΗΜΟΣΙΑ ΜΕΡΙΜΝΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι ανεπικείες κανονιστικές και ερμηνευτικές προσεγγίσεις των αρμοδίων, οι οποίες υποδηλώνουν σαφή έλλειψη ευελιξίας στην κρίση περί υπαγωγής σε συγκεκριμένη ρύθμιση, περιπλέκουν, εκτός των άλλων, το αχανές νομικό καθεστώς που διέπει την ανώτερη και ανώτατη εκπαίδευση, με αποτέλεσμα να λαμβάνει χώρα αθέμιτη διάκριση σε βάρος πολιτών οι οποίοι υφίστανται εν τέλει τις συνεπακόλουθες δυσμενείς συνέπειες.

3.4.2.1 Χρηματική υποτροφία ΙΚΥ σε φοιτητή, απόφοιτο Σχολής Αστυφυλάκων

ΦΟΡΕΑΣ: ΙΚΥ

Απόφοιτος Σχολής Αστυφυλάκων (παραγωγικής σχολής του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης «υπερδιοτιούς φοίτησης», η οποία δεν εντάσσεται σε εκπαιδευτική βαθμίδα του ΥΠΕΠΘ) εισήχθη το 2000, με το σύστημα των πανελλαδικών εξετάσεων, στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου. Μετά το πρώτο έτος φοίτησης, ζήτησε προπτυχιακή υποτροφία από το ΙΚΥ, λόγω υψηλού μέσου όρου βαθμολογίας. Το ΙΚΥ τον ανακήρυξε υπότροφο το 2002 και του απένευσε «τιμητικό τίτλο», χωρίς όμως να του χορηγήσει και χρηματική υποτροφία, επειδή εσφαλμένως τον θεώρησε ως «απόφοιτο άλλης σχολής, όπως τα ΤΕΙ». Σημειώνεται ότι αφενός ο κανονισμός υποτροφιών του ΙΚΥ εξαιρεί από τους δικαιούχους (χρηματικής) υποτροφίας τους κατόχους άλλων πτυχίων, αφετέρου

δε ο ενδιαφερόμενος, με το δίπλωμα της Σχολής Αστυφυλάκων, δεν είχε δικαίωμα να συμμετάσχει σε κατατακτήριες εξετάσεις εισαγωγής σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΑΕΙ ή ΤΕΙ) ούτε να φοιτήσει στη Σχολή Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας (τη δυνατότητα αυτή την έχουν μόνον οι πτυχιούχοι ΑΕΙ ή ΤΕΙ). Μετά την παρέμβαση του Συνήγορου του Πολίτη, το ΙΚΥ επέμεινε στην απόφασή του μεταβάλλοντας απλώς την αιτιολογία. Ισχυρίστηκε ότι στους κατόχους άλλου πτυχίου, πέραν των πτυχιούχων ΑΕΙ και ΤΕΙ, περιλαμβάνονται και πτυχιούχοι «οποιασδήποτε Ανωτέρας Σχολής», εφόσον, σύμφωνα με απόφαση του ΥΠΕΠΘ του έτους 2002, οι απόφοιτοι της Σχολής Αστυφυλάκων μπορούν εφεξής να εισάγονται με κατατακτήριες εξετάσεις σε ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Θεωρώντας την απάντηση του ΙΚΥ μη ικανοποιητική (εφόσον κατά το έτος εισαγωγής του ενδιαφερομένου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, δηλαδή το 2000, δεν υπήρχε δυνατότητα συμμετοχής του με κατατακτήριες εξετάσεις, και, παράλληλα, η σχολή από την οποία αποφοίτησε δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτική βαθμίδα από το ΥΠΕΠΘ), ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στον Υπουργό Παιδείας. Το ΙΚΥ ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι αποφάσισε τελικά να χορηγήσει τη χρηματική υποτροφία, θέτοντας ωστόσο ως προϋπόθεση την επιστροφή του τιμητικού τίτλου από τον ενδιαφερόμενο (υπόθεση 21090/2002).

3.4.2.2 Εκπλήρωση μειωμένης στρατιωτικής θητείας από απόφοιτο ΤΕΕ

ΦΟΡΕΑΣ: Β' Στρατολογικό Γραφείο Θεσσαλονίκης

Απόφοιτος ΤΕΕ είχε κάνει χρήση του δικαιώματος αναβολής κατάταξης στις ένοπλες δυνάμεις για την περάτωση των σπουδών του στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Ωστόσο, μετά την εισαγωγή του σε ΤΕΙ, δεν έκανε χρήση του δικαιώματος αναβολής και κατετάγη αμέσως στο στράτευμα, έχοντας την πληροφόρηση ότι εμπίπτει στην ευεργετική διάταξη του άρθρου 2, παράγρ. 1 της αρ. Φ.4/2001/Β-1407 υπουργικής απόφασης, σύμφωνα με την οποία όσοι δεν κάνουν χρήση του δικαιώματος αναβολής κατάταξης ως σπουδαστές σχολής της τριτοβάθμιας πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης εσωτερικού έχουν τη δυνατότητα εκπλήρωσης μειωμένης κατά δύο μήνες θητείας.

Ωστόσο, το Β' Στρατολογικό Γραφείο Θεσσαλονίκης αρνήθηκε την υπαγωγή του ενδιαφερομένου στο ευεργέτημα αυτό, επικαλούμενο διάταξη της παραπάνω υπουργικής απόφασης, με την οποία ρητά εξαιρούνται από το ευεργέτημα οι σπουδαστές της Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης. Ο πολίτης εστίασε την αναφορά του στο ζήτημα αυτό, διαμαρτυρούμενος για τη διακριτική μεταχείριση των αποφοίτων ΤΕΕ έναντι των αποφοίτων των Ενιαίων Λυκείων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με έγγραφό του, επισήμανε ότι η διαφοροποίηση στη στρατολογική μεταχείριση των σπουδαστών ΤΕΕ και Ενιαίων Λυκείων, όπως αυτή εξειδικεύεται στην προαναφερόμενη ρύθμιση, δεν έχει νόμιμο ή εύλογο έρεισμα, ούτε θα μπορούσε να δικαιολογηθεί, οποιοσδήποτε κι αν υποθεθεί ότι είναι ο επιδιωκόμενος σκοπός, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται κατ' αρχήν ως αντικείμενη στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας. Για τον λόγο αυτόν, ζήτησε τη διευθέτηση του ζητήματος στη συγκεκριμένη περίπτωση του αναφερομένου, αλλά και την οριστική άρση των έννομων αποτελεσμάτων της ρύθμισης αυτής στο μέλλον. Ο αναφερόμενος ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι απολύθηκε οριστικά από το στράτευμα στις 15.10.2003, έχοντας εκπληρώσει μειωμένη κατά δύο μήνες θητεία (υπόθεση 12088/2003).

3.5 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Η ελεύθερη επιλογή επαγγέλματος είναι μια από τις βασικότερες όψεις του κατοχυρωμένου στο Σύνταγμα (άρθρο 5, παράγρ. 1) δικαιώματος του καθενός να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Το κράτος, εκτός από την αυτονόητη υποχρέωσή του να μην παρεμβαίνει αυθαίρετα στον σχηματισμό και την υλοποίηση αυτής της επιλογής, είναι επιπλέον επι-

φορτισμένο, μεταξύ άλλων, με την υποχρέωση να αποκλείει τέτοιες αυθαίρετες παρεμβάσεις εκ μέρους τρίτων προσώπων. Αυτή η αποστολή του κράτους μεταφράζεται κατ' αρχήν στην υποχρέωσή του να διασφαλίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ επαγγελματιών στις κατά κλάδο αγορές εργασίας, ουσιώδης πτυχή δε αυτής της υποχρέωσης είναι ακριβώς η διασφάλιση της δυνατότητας νέων επαγγελματιών να εισέλθουν στον εκάστοτε κλάδο. Σε πολλές ωστόσο περιπτώσεις, εν όψει της κρισιμότητας που ορισμένο επάγγελμα ενδέχεται να έχει για την κοινωνική ζωή ή εν όψει των ιδιαίτερων τεχνικών ή και ηθικών απαιτήσεων που ενδέχεται να συνδέονται με την άσκσή του, η επιλογή του μπορεί να υπόκειται σε όρους και περιορισμούς, η τήρηση των οποίων αποτελεί εν τέλει αποστολή του ίδιου του κράτους, ακόμη και αν αυτή ανατίθεται ενδεχομένως κατ' αρχήν σε φορείς συλλογικής εκπροσώπησης του οικείου επαγγελματικού κλάδου. Χαρακτηριστικό της εγχώριας αγοράς υπηρεσιών ελεύθερων επαγγελματιών αποτελεί, σε μεγάλο βαθμό, το γεγονός ότι όχι μόνον η άσκηση της δημόσιας εξουσίας για την εποπτεία των οικείων κλάδων έχει παραχωρηθεί εν πολλοίς στους ίδιους τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης των κλαδικών συμφερόντων, αλλά επιπλέον ότι οι φορείς αυτοί είναι οργανωμένοι από τον ίδιο τον νόμο σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στα οποία η συμμετοχή των επαγγελματιών του κλάδου είναι υποχρεωτική. Εκτός από τα όποια λεπτά ζητήματα (λ.χ. αρνητική ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι) που εγείρει ο τύπος αυτός κλαδικής οργάνωσης, κληροδότημα μιας παρωχημένης πλέον αντίληψης περί νομοκατεστημένων επαγγελματικών τάξεων, είναι έκθετος στο ενδεχόμενο οι αιρετές διοικήσεις των κλαδικών αυτών ΝΠΔΔ να χρησιμοποιήσουν από τον νόμο αρμοδιότητές τους, προκειμένου να αποτρέψουν τον κίνδυνο που συνιστά για τα επαγγελματικά συμφέροντα των ήδη μελών η είσοδος νέων επαγγελματιών στον κλάδο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε και στο παρελθόν την ευκαιρία να επισημάνει (βλ. λ.χ. *Επίσημα Έκθεση 2000*, σ. 83) συνεχή φαινόμενα αδικαιολόγητης παρακώλυσης της εγγραφής νέων μελών στα μητρώα συλλογικών επαγγελματικών φορέων, με τη μορφή ΝΠΔΔ, διατυπώνοντας ταυτόχρονα την υπόθεση ότι τέτοιες πρακτικές οφείλονται στις πιέσεις που ασκούνται στο εσωτερικό τους από οργανωμένες ομάδες για την αποφυγή της αύξησης των μελών τους ή τη χορήγηση πλήρων επαγγελματικών δικαιωμάτων σε νεοεισερχομένους στον κλάδο.

Η αμείωτη ροή σχετικών αναφορών στον Συνήγορο του Πολίτη και κατά το 2003 πιστοποιεί, για μια ακόμη φορά, τον ενδημικό χαρακτήρα των φαινομένων αυτών στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (3.5.1), αλλά και σε πολλούς δικηγορικούς συλλόγους της χώρας (3.5.2) και φαίνεται δυστυχώς να επιβεβαιώνει τις υποψίες σχετικά με τον έντονα συντεχνιακό προσανατολισμό των συλλογικών αυτών φορέων. Η διερεύνηση τέτοιων υποθέσεων αποκάλυψε ταυτόχρονα και τις ειδικές πρακτικές με τις οποίες εκδηλώνεται συνήθως η συντεχνιακή λογική των ισχυρών επαγγελματικών ομάδων. Αντί της ευθείας απόρριψης αιτημάτων εγγραφής νέων μελών, προτιμάται μάλλον η οδός της υπέρμετρης καθυστέρησης απάντησης σε αυτά, ενώ, σε ορισμένες περιπτώσεις, επιχειρείται η επιβολή πρόσθετων περιορισμών και προϋποθέσεων για την εγγραφή νέων μελών, με κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται πρόχειρα και καθ' υπέρβαση των σχετικών εξουσιοδοτικών διατάξεων.

Τέτοιες συμπεριφορές ωστόσο, εκτός από σοβαρές στρεβλώσεις της οικείας κλαδικής αγοράς υπηρεσιών, αποτελούν κατάφωρες προσβολές της επαγγελματικής ελευθερίας πλήθους πολιτών. Ταυτόχρονα, μετατρέπουν κάποιους επαγγελματικούς φορείς, που φθάνουν στο σημείο να αρνούνται επίμονα τη συμμόρφωσή τους με σχετικές δικαστικές αποφάσεις, σε θυλάκους αυθαιρεσίας. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι οι πρακτικές αυτές, όταν προέρχονται από δημόσιους φορείς, συστηματικά παραβιάζουν όχι μόνο το άρθρο 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος, αλλά και την επιταγή του άρθρου 28, παράγρ. 2 και 3 του Συντάγματος, καθώς αγνοούν προκλητικά την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των κανόνων δικαίου που έχουν προκύψει από οποιαδήποτε εθνική δικαιοπαραγωγική διαδικασία.

3.5.1 ΕΓΓΡΑΦΗ ΝΕΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΟ ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας*

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κατ' επανάληψη επισημάνει στο παρελθόν (βλ. ενδεικτικά *Ετήσια έκθεση 2001*, σ. 104-106) προς τη Διοικούσα Επιτροπή του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας ότι οι διατάξεις του ΠΔ 165/2000 –οι οποίες αποτελούν μεταφορά στην ελληνική εσωτερική έννομη τάξη των διατάξεων της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ και υπερισχύουν έναντι κάθε άλλης νομοθετικής διάταξης με αντίθετο περιεχόμενο– θεσπίζουν *υποχρέωση* των αρμόδιων οργάνων του ΤΕΕ να εγγράψουν στα οικεία μητρώα όσους αιτούντες έτυχαν επαγγελματικής αναγνώρισης των τίτλων σπουδών τους εκ μέρους του Συμβουλίου Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης. Υπενθυμίζεται εν προκειμένω ότι η άρνηση των οργάνων του ΤΕΕ να εναρμονίσουν τη διοικητική πρακτική τους προς τις οικείες ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου αποτέλεσε κρίσιμο στοιχείο για την εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παραπομπή της χώρας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαδικασία η οποία σήμερα εκκρεμεί.

Για την παραπάνω δέσμη αρμοδιότητα του ΤΕΕ έχει αποφανθεί πρόσφατα το Συμβούλιο της Επικρατείας με σειρά αποφάσεων του (ΣτΕ, Τμήμα Δ', 1329-1333/2003). Έπειτα από έντονη παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Πρόεδρο του ΤΕΕ, η Διοικούσα Επιτροπή αποφάσισε την εγγραφή αποκλειστικά των αιτούντων στους οποίους αφορούσαν οι δικαστικές αποφάσεις, παραλείποντας ωστόσο αυθαίρετα να προβεί στην εγγραφή του συνόλου των αιτούντων. Δεδομένης της εκκρεμότητας αυτής, ο Συνήγορος του Πολίτη επανήλθε με νεότερο έγγραφο στο ζήτημα της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που ρυθμίζουν το καθεστώς εγγραφής, ως μελών του ΤΕΕ, των διπλωματούχων μηχανικών των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπενθυμίζοντας παράλληλα τη χρονίζουσα παράλειψη συμμόρφωσης του ΤΕΕ προς τις διατάξεις σειράς κοινοτικών οδηγιών που ενσωματώθηκαν στο ΠΔ 107/1993 και αφορούν στην εγγραφή των αρχιτεκτόνων μηχανικών (υποθέσεις 5609/2002, 9540/2002, 11133/2002, 21556/2002, 10774/2003, 16287/2003). Βλ. *Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 89.

3.5.2 ΕΓΓΡΑΦΗ ΝΕΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΥΣ ΣΥΛΛΟΓΟΥΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΣ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΜΕΛΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δικηγορικός Σύλλογος Αιγίου - Δικηγορικός Σύλλογος Χαλκίδας*

Ο Δικηγορικός Σύλλογος Αιγίου προέβαλε διαδοχικά τρεις διαφορετικές αιτιολογίες για την απόρριψη εγγραφής δικηγόρου, ο οποίος διορίστηκε με υπουργική απόφαση στο οικείο πρωτοδικείο και είχε ασκηθεί σε άλλο σύλλογο. Προβλήθηκαν διαδοχικά, ως κωλύματα, μη δεσμευτικές διαδικασίες (όπως η μη αποστολή από το υπουργείο της ανακοίνωσης του ΦΕΚ διορισμού του ενδιαφερομένου), επουσιώδεις ελλείψεις (εκπρόθεσμη συμπληρωματική αναγραφή της διεύθυνσης του δικηγόρου στην αίτησή του) ή ακόμη και διατάξεις των οποίων η συνδρομή δεν συνεπάγεται αδυναμία εγγραφής, αλλά νόμιμη εγγραφή (ενδεχόμενη υποχρέωση του δικηγόρου να επιλέξει μεταξύ απόληψης σύνταξης και άσκησης δικηγορίας). Ως προς τους δύο πρώτους από τους παραπάνω λόγους, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς τον σύλλογο αφενός την ανάγκη τήρησης της αρχής της χρηστής διοίκησης και αφετέρου ότι οι διοικητικές πράξεις που πρέπει να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως αρχίζουν να έχουν έναντι πάντων δεσμευτική ισχύ από τον χρόνο της δημοσίευσής τους, όπως εν προκειμένω ο διορισμός δικηγόρου. Ο σύλλογος αποδέχθηκε έμμεσα τις προτάσεις της Αρχής, δεχόμενος τη θεραπεία των σχετικών ελλείψεων με υποβολή συμπληρωματικής αίτησης του ενδιαφερομένου. Ως προς τον τρίτο ισχυρισμό του δικηγορικού συλλόγου, επισημαίνεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 63B του Κώδικα περί Δικηγόρων, η δίπλωση επιλογής μεταξύ άσκησης δικηγορίας και απόληψης σύνταξης από τους ασφαλιστικούς φορείς, όπως αυτοί προβλέπονται στην παράγραφο 1 του παραπάνω άρθρου, βαρύνει το μέλος του που έχει ήδη εγγραφεί.

Σε άλλη περίπτωση, ο Δικηγορικός Σύλλογος Χαλκίδας, επικαλούμενος υπουργικές αποφάσεις οι οποίες εκδόθηκαν καθ' υπέρβαση σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης και προβλέπουν για όσους δικηγόρους ασκήθηκαν σε διαφορετικό σύλλογο συμμετοχή στη διανομή μερίσματος μετά την πάροδο τεσσάρων χρόνων από την εγγραφή τους, αρνήθηκε την εγγραφή μιας δικηγόρου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη με έγγραφό του επισήμανε ότι η επί τετραετία και χωρίς νόμιμη αιτιολογία εξαίρεση από τη διανομή μερίσματος δύο ανόμοιων κατηγοριών δικηγόρων, όπως αυτή προβλέπεται στις αρ. 904 και 905/20.01.00 υπουργικές αποφάσεις (ΦΕΚ 33/20.1.00), δεν εμπίπτει στην εμπέδωση των σχετικών εξουσιοδοτικών διατάξεων (άρθρο 9, παράγρ. 4 του Ν. 1093/1980 και άρθρο 161, παράγρ. 7 και 96Α του Κώδικα περί Δικηγόρων), οι οποίες προβλέπουν τη θέσπιση αξιολογικών και αντικειμενικών κριτηρίων διανομής στο πνεύμα επίτευξης της αναλογικής ισοότητας. Τις διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώνει και η αρ. 642/2000 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ούτε ο δικηγορικός σύλλογος ούτε το Υπουργείο Δικαιοσύνης έχουν αποδεχθεί έμπρακτα τις αντίστοιχες προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υποθέσεις 22391/2002, 24071/2002).

3.6 ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

Συναφής με την επαγγελματική ελευθερία, που αποτέλεσε το αντικείμενο των επισημάνσεων της προηγούμενης παραγράφου (3.5), είναι και η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις. Πρόσφατα διευρύνθηκε ο κύκλος των δικαιουμένων να διεκδικήσουν την κατάληψη δημόσιας θέσης, στις αρμοδιότητες της οποίας δεν συμπεριλαμβάνεται η άσκηση στενά νοούμενης δημόσιας εξουσίας. Έτσι, στον κύκλο αυτόν ανήκουν πλέον και οι ιθαγενείς των υπόλοιπων κρατών-μελών της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, το δικαίωμα πρόσληψης σε θέσεις του δημοσίου επιφυλάσσεται κατ' αρχήν στους έλληνες πολίτες και σε ορισμένες ειδικά προσδιοριζόμενες από τον νόμο κατηγορίες ομογενών. Η ιδιότητα του έλληνα πολίτη και, πλέον, του ιθαγενούς κράτους-μέλους της ΕΕ (όπου αυτό δεν αποκλείεται ρητά από τον νόμο) δεν συνεπάγεται βέβαια αξίωση για πρόσληψη στο δημόσιο, θεμελιώνει όμως την ελευθερία της επί ίσοις όροις και κατ' αξίαν συμμετοχής στις διαδικασίες επιλογής προσωπικού, που κινητοποιεί, συνήθως με την προκήρυξη σχετικού διαγωνισμού, ο εκάστοτε αρμόδιος φορέας. Η ελευθερία αυτή αντανακλάται στην υποχρέωση του κράτους, προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες του σε προσωπικό, να διενεργεί τις σχετικές προσλήψεις αφενός με κριτήρια αντικειμενικά, που επιτρέπουν την αξιοκρατική επιλογή και αποκλείουν αθέμιτες διακρίσεις μεταξύ των ενδιαφερομένων, και αφετέρου με διαδικασίες που εγγυώνται τη δημοσιότητα των κριτηρίων και την αμεροληψία των διενεργούμενων κρίσεων.

Θεμελιώδης εγγύηση για την τήρηση της νομιμότητας και της αρχής της αξιοκρατίας στην επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης παραμένει έτσι η *διαφάνεια* της διαδικασίας, ουσιώδη πτυχή της οποίας συνιστά, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα των ενδιαφερομένων να έχουν πρόσβαση στα έγγραφα, στο περιεχόμενο των οποίων θεμελιώνεται η αξιολογική κρίση που τους αφορά.

Παρά το γεγονός ότι η παρουσία του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) στον θεσμικό βίο της χώρας έχει περιθωριοποιήσει, σε σημαντικό βαθμό, την επιρροή πελατειακών πολιτικών δικτύων στις προσλήψεις του δημοσίου, δύσκολα θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι η επιλογή προσωπικού για τη στελέχωση δημόσιων θέσεων είναι σήμερα απαλλαγμένη από σοβαρά προβλήματα. Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι οι παθογένειες του συστήματος δημόσιων προσλήψεων, που εγείρουν ζητήματα αμεροληψίας της επιλογής, φαίνεται να εστιάζονται κατά κύριο λόγο σε πεδία εκτός αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ, τη δράση του οποίου κωλύεται άλλωστε εκ του νόμου να διερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη. Βέβαια, το γεγονός ότι η επιλογή ενός μέρους του προσωπικού της διοίκησης είναι εκτός της αρμοδιότητας ή της εποπτείας του ΑΣΕΠ δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην μειωμένες εγγυήσεις αμεροληψίας και διαφάνειας. Άλλωστε, η εξαίρεση των κα-

τηγοριών αυτών προσωπικού από τις συνήθειες διαδικασίες πρόσληψης είναι κατά κανόνα επιβεβλημένη, όχι μόνο για λόγους ταχύτητας και οικονομίας στη δράση της διοίκησης, αλλά κυρίως λόγω της ιδιαίτερης φύσης των θέσεων που πρόκειται να καλυφθούν.

Στην τελευταία αυτή περίπτωση ανήκει κατ' εξοχήν η κάλυψη θέσεων διδακτικού προσωπικού στα ανώτατα και τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα. Ο νόμος, συνεπής με τη συνταγματικά καθιερωμένη αρχή της αυτοδιοίκησης των εκπαιδευτικών αυτών ιδρυμάτων, αναθέτει στα ίδια τα όργανα της ακαδημαϊκής κοινότητας την αρμοδιότητα αυτή, εν όψει ακριβώς των ιδιαίτερων ακαδημαϊκών προσόντων που απαιτούνται για την πλήρωση των εν λόγω θέσεων αλλά και της φύσης των καθηκόντων που απορρέουν από αυτές. Η αρχή της αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ και των ΤΕΙ συνίσταται μόνο στη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλειά τους, στο ότι δηλαδή απλώς διαχειρίζονται με αυτοτέλεια και με δικά τους όργανα τις υποθέσεις τους, μέσα στο πλαίσιο των γενικών και αφηρημένων διατάξεων που θεσπίζονται από τυπικούς νόμους ή κανονιστικές πράξεις. Όπως όμως διαπίστωσε ο Συνήγορος του Πολίτη, η αρχή της αυτοδιοίκησης των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αποτελεί συχνά αφετηρία παρερμηνειών εκ μέρους τμημάτων ΑΕΙ και ΤΕΙ, που δείχνουν να την εννοούν κυρίως ως αποδέσμευση από την απόλυτη υποχρέωση της επακριβούς τήρησης του νόμου γενικότερα, αλλά και συγκεκριμένα των διαδικασιών επιλογής διδακτικού προσωπικού (βλ. παρακάτω 3.6.1).

Η ελευθέρη και επί ίσοις όροις πρόσβαση όλων των πολιτών σε δημόσιες θέσεις δεν κινδυνεύει μόνον από φαινόμενα μεροληψίας και αδιαφάνειας κατά την επιλογή μεταξύ των ενδιαφερομένων. Ακόμη πιο σοβαρό, αν και πιο σπάνιο πλέον, είναι το φαινόμενο να προέρχεται η προσβολή της εν λόγω ελευθερίας από τα ίδια τα κριτήρια με τα οποία πρόκειται να διενεργηθεί η επιλογή μεταξύ των ενδιαφερομένων. Ο συνδυασμός κατάλληλων κριτηρίων, παρά τον γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα της διατύπωσής του, ενδέχεται να «φωτογραφίζει» συγκεκριμένο υποψήφιο ή ορισμένη ομάδα υποψηφίων. Η μεροληπτική αυτή στάση του κοινού ή του κανονιστικού νομοθέτη δεν οφείλεται κατ' ανάγκην στην πρόθεσή του να ευνοήσει συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών, παρέχοντάς τους προνομιακή πρόσβαση στο δημόσιο. Όπως πιστοποιεί η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, οι προθέσεις σε τέτοια φαινόμενα ενδέχεται να αναπαράγουν κατεστημένες αντιλήψεις σχετικά με την καταλληλότητα ή την αποδοτικότητα ατόμων με ορισμένα κοινωνικά χαρακτηριστικά έναντι άλλων. Χαρακτηριστικότερη ίσως περίπτωση τέτοιων μορφών διάκρισης αποτελεί η έμμηση αλλά σταθερή προτίμηση ανδρών για τη στελέχωση των σωμάτων ασφαλείας. Η καθιέρωση κοινών ορίων σωματικού ύψους για γυναίκες και άνδρες υποψηφίους για εισαγωγή στις Αστυνομικές Σχολές αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα (βλ. παρακάτω 3.6.2).

3.6.1 ΚΑΤΑΧΡΗΣΤΙΚΗ ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΑΕΙ ΚΑΙ ΤΕΙ

Απορριφθέντες υποψήφιοι σε θέσεις διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού αλλά και σε θέσεις ανάληψης διδακτικού έργου για ορισμένο χρόνο προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη με τη βεβαιότητα ότι η επιλογή των προσώπων προηγήθηκε της εφαρμογής των διατάξεων (βλ. 3.6.1.1). Οι παραβάσεις ουσιωδών τύπων της κατά περίπτωση εφαρμοστέας διαδικασίας και των νομοθετημένων κριτηρίων, σε συνδυασμό με τη συχνή απροθυμία συνεργασίας στην αποκατάσταση της νομιμότητας, ενισχύουν τους φόβους ότι η διαμεσολάβηση της Αρχής ίσως προσκρούει σε εδραιωμένες αντιλήψεις που εννοούν την αυτοδιοίκηση ως αποδέσμευση από την αρχή της νομιμότητας. Η συχνή αυτή απροθυμία συνεργασίας εντοπίστηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη και σε πληθώρα περιπτώσεων άρνησης χορήγησης αντιγράφων σε υποψηφίους που απορρίφθηκαν κατά τη διαδικασία επιλογής μελών ΔΕΠ (βλ. 3.6.1.2), υπό τη σκέπη της αρχής της αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω απροθυμία εκφράζεται είτε με πλήρη άρνηση απάντησης είτε με απάντηση χωρίς τη νόμιμη αιτιολόγηση.

Παρά τη διαρκή επιβεβαίωση αυτών των προβλημάτων, τα οποία αποκτούν μείζονες

διαστάσεις στον ιδιαίτερα ευαίσθητο χώρο της ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης, ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας από την άλλη πλευρά και κάποια προηγούμενα θετικής ανταπόκρισης στη διαμεσολάβηση της Αρχής, συνεχίζει να ευελπιστεί στη σταδιακή κάμψη και υποχώρηση αυτών των ασύμβατων με το κράτος δικαίου αντιλήψεων.

3.6.1.1 Διαδικασίες επιλογής διδασκόντων

ΦΟΡΕΑΣ: *ΤΕΙ Καλαμάτας*

Σύμφωνα με παράλληλες υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη και της εποπτεύουσας αρχής (ΥΠΕΠΘ), η ανάθεση σε επιστημονικό συνεργάτη με ωριαία αντιμισθία της διδασκαλίας του μαθήματος «Μαζικός Αθλητισμός» στο Κέντρο Ξένων Γλωσσών και Φυσικής Αγωγής του ΤΕΙ Καλαμάτας για το σπουδαστικό έτος 2002-2003 έγινε από νέα, νόμιμα συγκροτημένη επιτροπή αξιολόγησης, η οποία ωστόσο επιβεβαίωσε, με ταυτόσημο κατά το περιεχόμενο κείμενό της, την εισηγητική έκθεση της προηγούμενης επιτροπής. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η σύσταση νέας επιτροπής αξιολόγησης συνεπάγεται νέα αξιολόγηση των υποψηφίων και σύνταξη νέας έκθεσης. Επιστημονικά εξάλλου σοβαρές παραλείψεις και λάθη σε ό,τι αφορά τον κατά αξιολογική σειρά πίνακα των υποψηφίων, όπως είναι για παράδειγμα ο ασαφής τρόπος υπολογισμού του χρόνου της διδακτικής πείρας των υποψηφίων, όταν αυτοί επικαλούνται διδασκαλία σε ιδιόκτητη επιχείρηση (γυμναστήριο), η επιλεκτική κατά υποψήφιο μνεία του γνωστικού αντικείμενου των προσκομιζόμενων διπλωμάτων, η μνεία «σεμιναρίων» χωρίς να προσδιορίζεται ο αριθμός, η διάρκεια και το αντικείμενό τους, η μνεία διπλωμάτων που δεν έχουν προσκομιστεί στο ΤΕΙ σε πρωτότυπο ή σε επικυρωμένο αντίγραφο, ή η αναγραφή, στη στήλη των «λοιπών προσόντων», της γνώσης ανύπαρκτης ξένης γλώσσας (λ.χ. «γιουγκοσλαβική»).

Εν όψει της επικείμενης ολοκλήρωσης του σπουδαστικού έτους, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έκρινε σκόπιμο να εμμένει στην ανάγκη επανάληψης της διαδικασίας. Εξάλλου, σε εκτενή, μη ικανοποιητική κατά τα λοιπά σημεία, έγγραφη απάντησή του, το ΤΕΙ Καλαμάτας έθεσε και ζήτημα επιγενόμενης εκκρεμοδικίας. Κατά το τρέχον σπουδαστικό έτος, η διδασκαλία του μαθήματος ανατέθηκε στον ίδιο υποψήφιο με αμφισβητούμενη για τη νομιμότητά της διαδικασία.

Σε άλλη περίπτωση, ολλανδή υπήκοος, υποψήφια σε θέση ΕΕΔΙΠ με ειδικότητα τη διδασκαλία του μαθήματος «Άσκηση Ακοής» στο Τμήμα Μουσικής Επιστήμης και Τέχνης του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, υποστηρίζοντας ότι, παρά τις αντίθετες διαβεβαιώσεις που έλαβε αρμοδίως μετά την ολοκλήρωση της προβλεπόμενης προφορικής δοκιμασίας των υποψηφίων («πρόβας»), δεν ειδοποιήθηκε ως προς τη μη επιλογή υποψηφίου, με αποτέλεσμα, όταν μετά την πάροδο οκταμήνου απευθύνθηκε η ίδια στη γραμματεία του τμήματος, να πληροφορηθεί ότι κατά το διάστημα αναμονής των αποτελεσμάτων είχε επαναπροκηρυχθεί η ίδια θέση και μάλιστα είχε ήδη λήξει η προθεσμία υποβολής υποψηφιοτήτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε τηλεφωνικά, εκ μέρους της προέδρου του τμήματος, τη δέσμευση μιας άμεσης επαφής για τη διευθέτηση του θέματος, η οποία ωστόσο δεν τηρήθηκε. Κατόπιν αυτού υποχρεώθηκε να διαμεσολαβήσει εγγράφως, επικαλούμενος την αρχή της χρηστής διοίκησης και υπογραμμίζοντας τη βαρύτητα των καταγγελλόμενων παραβάσεων για το κύρος της ακαδημαϊκής κοινότητας.

Σε άλλη πάλι αναφορά, που εξέτασε ο Συνήγορος του Πολίτη, οι υποψήφιοι σε θέση ΕΕΔΙΠ του κλάδου ΙΙ του Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας του Πανεπιστημίου Αθηνών (Τομέας Εφαρμοσμένων Τεχνών και Διαχείρισης Καλλιτεχνικών Έργων και Μνημείων του Μουσείου / Αρχαιολογικού Πάρκου του Τομέα Αρχαιολογίας και Ιστορίας της Τέχνης) δεν κλήθηκαν σε συνέντευξη για τη διαπίστωση των απαιτούμενων προσόντων, σε αντίθεση με τα οριζόμενα στη σχετική προκήρυξη. Εξάλλου, ούτε η εισηγητική έκθεση που συνέταξε η αρμόδια επιτροπή κρίσης των υποψηφίων κοινοποιήθηκε σε αυτούς, πα-

ρά την αντίθετη πρόβλεψη που περιέχει το άρθρο 2 του ΠΔ 394/1983 προκειμένου να διασφαλιστεί η δυνατότητα υποβολής ενστάσεων από τους έχοντες έννομο συμφέρον.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε τόσο προς το εμπλεκόμενο Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας όσο και προς το αρμόδιο υπουργείο ότι οι παραλείψεις αυτές, εν όψει της ιδιαίτερης σημασίας που έχουν η συνέντευξη των υποψηφίων και η κοινοποίηση σε αυτούς της εισηγητικής έκθεσης που τους αφορά, συνιστούν παράλειψη ουσιώδους τύπου, η οποία πλήττει συνολικά τη νομιμότητα της διαδικασίας. Το ΥΠΕΠΘ, με την ιδιότητα της εποπτεύουσας αρχής, ζήτησε την επανάληψη της διαδικασίας επειδή δεν είχε πραγματοποιηθεί η προβλεπόμενη συνέντευξη των υποψηφίων (υποθέσεις 22218/2002, 15388/2003, 2593/2003).

3.6.1.2 Χορήγηση στοιχείων - πρόσβαση σε στοιχεία τηρούμενα σε ΤΕΙ

ΦΟΡΕΙΣ: *ΤΕΙ Λαμίας - ΤΕΙ Πειραιά, Τμήμα Ηλεκτρονικής της Σχολής Τεχνολογικών Εφαρμογών*

Πολίτης προσέκρουσε στην άρνηση του προέδρου του ΤΕΙ Λαμίας να του χορηγηθούν στοιχεία που αφορούν στα ακριβή χρονικά διαστήματα και στους τομείς απασχόλησης συνυποψηφίου του για θέση ΔΕΠ, με την αιτιολογία ότι αυτά αφορούν στην προσωπική ζωή τρίτων, και επομένως εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της τρίτης παραγράφου του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 (ΚΔΔ). Μολονότι εκτός από τον ΚΔΔ και τις συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, υπάρχουν και σχετικές αποφάσεις της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (αρ. 17/2002 και 280/2003) αλλά και γνωμοδότηση του Αντεισαγγελέα Αρείου Πάγου (αρ. 2/7.5.03), που θίγουν το ουσιαστικό δικαίωμα πρόσβασης σε στοιχεία που αφορούν σε άλλους υποψηφίους, επιτυχόντες ή επιλαχόντες, προκειμένου να είναι δυνατή η άσκηση των δικαιωμάτων προσβολής των σχετικών αποφάσεων ή πινάκων, το ΤΕΙ Λαμίας ικανοποίησε τελικά το αίτημα του ενδιαφερομένου μόλις μετά την πάροδο έτους.

Σε παρόμοια περίπτωση, ο πρόεδρος του Τμήματος Ηλεκτρονικής της Σχολής Τεχνολογικών Εφαρμογών του ΤΕΙ Πειραιά αρνήθηκε στον ενδιαφερόμενο, καθηγητή του τμήματος, την πρόσβαση σε στοιχεία που σχετίζονται με τη συνεργασία του ιδρύματος με πανεπιστήμιο του εξωτερικού για συνδιοργάνωση μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών και με τη συνεπακόλουθη ανάθεση σε καθηγητές διδακτικού έργου στο εν λόγω μεταπτυχιακό.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη αποστείλει δύο έγγραφα, όμως οι απαντήσεις που έχει λάβει έως σήμερα αντιβαίνουν στις αρχές της διαφάνειας και της αξιοκρατικής πρόσληψης στο δημόσιο. Η υπόθεση είναι σημαντική, όχι μόνο για τη σταθερή άρνηση του προέδρου του τμήματος να συνεργαστεί με την Αρχή, αλλά και επειδή ενδέχεται η λειτουργία του προγράμματος αυτού να είναι παράνομη, ώστε να επιβάλλεται πιθανόν η διερεύνηση προσωπικών ευθυνών των υπαίτιων (υποθέσεις 1350/2002 και 5937/2003).

3.6.2 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΣΕ ΒΑΡΟΣ ΓΥΝΑΙΚΩΝ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΓΙΑ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΕ ΣΧΟΛΕΣ ΣΩΜΑΤΩΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης - Σχολή Πυροσβεστικής - Σχολές Αστυνομικών και Αστυφυλάκων της Ελληνικής Αστυνομίας*

Προκειμένου να αρθούν οι υφιστάμενες ανισότητες και να επιτευχθεί η πραγματική ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, το αναθεωρημένο άρθρο 116, παράγρ. 2 του Συντάγματος, παράλληλα με την κατάργηση της δυνατότητας θέσπισης αποκλίσεων από τους ορισμούς του άρθρου 4, παράγρ. 1 και 2 του Συντάγματος με το κριτήριο των «αποχρώντων λόγων», επιτάσσει πλέον τη λήψη θετικών μέτρων εκ μέρους της πολιτείας. Ωστόσο, συχνά η νομοθετική εξουσία επιμένει να παραβλέπει την ανάγκη αντικειμενικών αξιολογικών κριτηρίων διαφοροποίησης. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις, απόπειρες υλοποίησης της ισότητας, λόγω της προχειρότητάς τους ίσως, οδηγούν σε μέτρα αμφίβολης συνταγματικότητας που υποκρύπτουν στοιχεία έμμεσης διάκρισης.

Νομοθετική έκφραση της προαναφερόμενης συνταγματικής επιταγής, η οποία αποτελεί αποτύπωση επιτυχούς παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 210), εντοπίζεται στο άρθρο 1, παράγρ. 3 του Ν. 3181/2003 (ΦΕΚ 218Α' /10.9.03) για την πρόσβαση στην Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης, όπου καταργείται το ποσοστό εισαγωγής για τις γυναίκες, ως ανώτατο δε ηλικιακό όριο πρόσβασης καθιερώνεται πλέον το 28ο έτος τόσο για άνδρες όσο και για γυναίκες. Επιπλέον, όσον αφορά στα απαιτούμενα σωματικά προσόντα, γίνεται παραπομπή στις διατάξεις για την εισαγωγή στις Σχολές Αστυφυλάκων.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η αναμενόμενη έκδοση των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων για την εισαγωγή στη Σχολή της Πυροσβεστικής (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 217 και *Ετήσια έκθεση 2001*, σ. 107). Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορές μαθητών που ενδιαφέρονταν να εισαχθούν, με το σύστημα των εξετάσεων του Ενιαίου Λυκείου, στις Σχολές Αξιωματικών και Αστυφυλάκων της Ελληνικής Αστυνομίας και διαμαρτύρονταν για την αιφνίδια και, μάλιστα, κατά τη διάρκεια της υποβολής των αιτήσεων αλλαγή του νομοθετικού καθεστώτος εισαγωγής με την έκδοση του Ν. 3103/2003 και του σχετικού ΠΔ 90/2003. Με τα προαναφερθέντα νομοθετήματα καταργείται μεν η περιορισμένη ποσοστ看ση εισαγωγής των γυναικών, εξομοιώνεται όμως το κατώτατο όριο ύψους και τα όρια των αθλητικών δοκιμασιών για την εισαγωγή στις σχολές με αυτά που ήδη ίσχυαν για τους άνδρες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η αιφνίδια αυτή εξομοίωση των ορίων χρήζει οπωσδήποτε αιτιολόγησης με βάση εύλογα και αντικειμενικά αξιολογικά κριτήρια, που πρέπει να ερείδονται, ει δυνατόν, σε στατιστικά στοιχεία, διότι διαφορετικά η εξομοίωση αυτή θα κινδύνευε να εκληφθεί ως υποκρύπτουσα έμμεση διάκριση σε βάρος του γυναικείου φύλου, που απαγορεύεται τόσο από το Σύνταγμα (άρθρο 116), όσο από και το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 119 της Συνθήκης ΕΚ, Οδηγία 76/207/ΕΟΚ, βλ. απόφαση ΔΕΚ της 9.2.1999, υπόθεση C-167/97). Η Αρχή επισήμανε επιπλέον ότι ο αιφνιδιαστικός χαρακτήρας των νέων ρυθμίσεων, ιδίως δε το γεγονός ότι τέθηκαν σε ισχύ κατά το διάστημα που βρισκόταν σε εξέλιξη διαγωνιστική διαδικασία, αποτελεί σοβαρό πλήγμα της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της χρηστής διοίκησης, ιδίως με τη μορφή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, γι' αυτό και θα έπρεπε να ληφθεί ειδική μέριμνα για τους υποψηφίους του διαγωνισμού σε εξέλιξη. Η Διεύθυνση Αστυνομικού Προσωπικού του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης απέφυγε να αιτιολογήσει την καθιέρωση των συγκεκριμένων ορίων ύψους και αθλητικών δοκιμασιών, αλλά και να απαντήσει σχετικά με το αν θα λάμβανε οποιαδήποτε μέριμνα για τους υποψηφίους, των οποίων οι δικαιολογημένες προσδοκίες ανατρέπονταν αιφνιδίως. Γι' αυτό και ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στην εκπόνηση πορίσματος σχετικά με τη μη συμμόρφωση της διοίκησης με τις προτάσεις του (υποθέσεις 7644/2003, 7912/2003).

3.7 ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

Τα απλά στοιχεία της αστικής και δημοτικής κατάστασης του πολίτη (κατοικία, οικογενειακή κατάσταση κ.λπ.) φαίνονται εκ πρώτης όψεως να αποτελούν κάτι καθημερινό και τετριμμένο, με συνέπεια ο πολίτης να αγνοεί ότι η ικανότητά του να τα αποδείξει είναι συχνά απαραίτητη προϋπόθεση άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων ή ικανοποίησης ζωτικών για τον ίδιο συμφερόντων. Ως στοιχεία που εξατομικεύουν το πρόσωπο του πολίτη ή καθιστούν δυνατή την υπαγωγή του στη ρύθμιση του νόμου, η απόδειξή τους ενδέχεται να αποτελεί τη βασική νόμιμη προϋπόθεση της επιτυχούς συναλλαγής του με οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία, κοινωφελή οργανισμό, ακόμη και με εμπορική επιχείρηση. Έτσι, όπως άλλωστε παρατηρούσε ο Συνήγορος του Πολίτη και στο σχετικό κεφάλαιο της *Ετήσιας έκθεσης 2002* (σ. 108-110), τα προσκόμματα που συχνά αντιμετωπίζουν οι πολίτες, όταν επιδιώκουν την έκδοση βεβαιώσεων και πιστοποιητικών της κατάστασής τους, ενδέχεται πολλές φορές να δυσχεράνουν σοβαρά όχι μόνο την καθημερινή ζωή τους αλλά και τα βιοτικά τους σχέδια γενικότερα.

Από τον χειρισμό τέτοιων υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι το πρόβλημα εντοπίζεται, σχεδόν αποκλειστικά, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και σε περιφερειακές ή αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες της περιφέρειας ή και της αλλοδαπής (προξενικές αρχές). Συχνότερες δε μορφές εκδήλωσης του προβλήματος είναι η τυπολατρική και ανελαστική εφαρμογή του γράμματος του νόμου ή η εσφαλμένη ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων. Η αιτιολογία του φαινομένου, όπως συνάγεται από τη διερεύνηση των υποθέσεων, φαίνεται να ποικίλλει: άγνοια της οικείας νομοθεσίας, έλλειψη τεχνικής νομικής κατάρτισης για την αντιμετώπιση σύνθετων περιπτώσεων, ευθυνοφοβία και έλλειψη καλοπιστίας απέναντι στον διοικούμενο κ.λπ.

Πολλές από τις αναφορές που υποβλήθηκαν στην Αρχή καταγγέλλουν την αμφίβολη νομιμότητα άρνηση κάποιων δήμων να χορηγήσουν βεβαιώσεις μονίμου κατοίκου (3.7.1). Όμως, η έλλειψη ερμηνευτικής ευλυγισίας, σε συνδυασμό με την αποφυγή ευθυνών και τη δυσπιστία απέναντι στον πολίτη, χαρακτηρίζει συχνά και τη στάση κάποιων στρατολογικών γραφείων (3.7.2).

3.7.1 ΒΕΒΑΙΩΣΕΙΣ ΜΟΝΙΜΟΥ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δήμος Ροδίων - Δήμος Νέας Κίου Αργολίδας - Δήμος Φιλοθέης Αρτας*

Οι προσφεύγοντες στον Συνήγορο του Πολίτη είχαν υποβάλει αίτηση προς τους οικείους δήμους (Δήμο Ροδίων, Δήμο Νέας Κίου Αργολίδας και Δήμο Φιλοθέης Αρτας - δημοτικό διαμέρισμα Ρόκκας) για έκδοση πιστοποιητικού μονίμου κατοίκου, προκειμένου να το χρησιμοποιήσουν για μεταδημότευση. Σε όλες τις περιπτώσεις, οι δημοτικές αρχές είτε δεν απάντησαν καν στα αιτήματα των ενδιαφερομένων είτε τα απέρριψαν χωρίς σαφή και επαρκή αιτιολογία, όπως απαιτεί ο νόμος. Κατά τη διερεύνηση των υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, οι δημοτικές αρχές οφείλουν να εκδίδουν το σχετικό πιστοποιητικό, άλλως να αιτιολογούν την απόρριψη. Με την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, που περιλάμβανε επίσκεψη κλιμακίου επιστημόνων της Αρχής σε ορισμένες από τις περιοχές αυτές, καθώς και προσωπική επαφή με τις δημοτικές αρχές και τις υπηρεσίες που τις εποπτεύουν, κατέστη τελικά δυνατή η μεταδημότευση όλων των αναφερομένων. Σε μία ωστόσο από αυτές τις περιπτώσεις η μεταδημότευση επιτεύχθηκε μόλις αμέσως μετά τις δημοτικές εκλογές, από τον απερχόμενο δήμαρχο (υποθέσεις 15750/2002, 12463/2002, 10725/2001).

3.7.2 ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΓΙΑ ΣΤΡΑΤΟΛΟΓΙΚΗ ΧΡΗΣΗ

ΦΟΡΕΙΣ: *Ελληνικό Προξενείο στο Λονδίνο - Στρατολογικό Γραφείο Καλαμάτας - Διεύθυνση Στρατολογικού Γραφείου του ΓΕΕΘΑ*

Πατέρας τριών ανήλικων τέκνων, που διαμένουν μόνιμα στη Μεγάλη Βρετανία, διαμαρτυρήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη για την άρνηση του αρμόδιου στρατολογικού γραφείου να τον υπαγάγει στις ευνοϊκές ρυθμίσεις περί μειωμένης θητείας, καθώς αμφισβητούσε τους ισχυρισμούς του περί της οικογενειακής του κατάστασης. Μολονότι ο προσφεύγων είχε προσκομίσει νομίμως θεωρημένα πιστοποιητικά γέννησης των τέκνων του, αυτά δεν κρίθηκαν επαρκή για την πιστοποίηση της υφιστάμενης οικογενειακής του κατάστασης. Ο προσφεύγων αδυνατούσε να προσκομίσει το απαιτούμενο από το στρατολογικό γραφείο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, από το οποίο θα προέκυπταν όλα τα αναγκαία στοιχεία, καθώς οι βρετανικές αρχές δεν χορηγούν τέτοιο πιστοποιητικό. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προκειμένου να χορηγηθεί στον ενδιαφερόμενο το επίμαχο πιστοποιητικό, έπρεπε προηγουμένως αυτός να τακτοποιήσει τη δημοτολογική κατάσταση των τέκνων του στην Ελλάδα, διαδικασία η οποία πιθανότατα θα τον καθιστούσε εκπρόθεσμο ως προς την υπαγωγή του στο στρατολογικό ευεργέτημα.

Με έγγραφό του προς το αρμόδιο στρατολογικό γραφείο, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι κρίσιμη για την υπαγωγή του ενδιαφερομένου στην ευνοϊκή διάταξη περί

μειωμένης θητείας είναι η πραγματική κατάσταση που σχετίζεται με την ιδιότητα του πατέρα των ανήλικων τέκνων και η με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο πιστοποίησή της. Εφόσον αυτή προέκυπτε, πέραν εύλογης αμφιβολίας, από τα προσκομιζόμενα έγγραφα, τυχόν εμμονή στην τήρηση διατυπώσεων που σχετίζονται με τη δημοτολογική τακτοποίηση του ενδιαφερομένου δεν θα ήταν νόμιμη, καθώς θα παρακώλυε την άσκηση νόμιμου δικαιώματος για λόγους που δεν διαθέτουν έρεισμα στον νόμο ούτε μπορούν ερμηνευτικά να συναχθούν ως αναγκαίο και πρόσφορο μέσον για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τη σχετική διάταξη σκοπού.

Το ζήτημα διευθετήθηκε τελικά σε συνεννόηση με το αρμόδιο στρατολογικό γραφείο, τη Διεύθυνση Στρατολογικού ΓΕΕΘΑ και το Προξενείο της Ελλάδας στο Λονδίνο (υπόθεση 5751/2003).

3.8 ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

Η ενασχόληση του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με αναφορές που προήλθαν από μη έλληνες πολίτες παρέμεινε, και κατά το 2003, σε πολύ υψηλά επίπεδα. Το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών των αιτημάτων προέρχεται από οικονομικούς μετανάστες, των οποίων η παραμονή και η εργασία στη χώρα τελούν υπό καθεστώς άκρως προβληματικό, παρά το γεγονός ότι συμπληρώνονται ήδη τρία έτη εφαρμογής του Ν. 2910/2001 περί μεταναστευσης (βλ. παρακάτω 3.8.1). Μικρότερο, πλην όμως σημαντικό, ποσοστό αναφορών θίγει ζητήματα προσφύγων και αιτούντων άσυλο και κυρίως πρόσβασης στις διαδικασίες αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα (βλ. παρακάτω 3.8.2).

Η έξαρση του μεταναστευτικού προβλήματος στην Ελλάδα, όπως και στην υπόλοιπη Ευρώπη, έχει ως συνέπεια τον κίνδυνο να δημιουργούνται τάσεις αλλοίωσης του διακριτού χαρακτήρα μεταξύ των δύο κατηγοριών παράνομων μεταναστών και αντιμετώπισή τους από τις κρατικές αρχές ως ενιαίας ομάδας. Εν τούτοις, ο θεσμός του πολιτικού ασύλου είναι κεντρικός στην πολιτική κουλτούρα της δημοκρατίας και αποτυπώνεται τόσο σε διεθνές όσο και εθνικό επίπεδο, σε ένα νομικό καθεστώς, το οποίο εγκαθιδρύει υποχρέωση των κρατών να παρέχουν ειδική προστασία σε αυτή την κατηγορία αλλοδαπών υπηκόων. Η τύχη των οικονομικών μεταναστών, αντίθετα, εξαρτάται από τη μεταναστευτική πολιτική των χωρών υποδοχής. Η Ελλάδα πάντως εξακολουθεί να βιώνει, χωρίς να έχει χάσει σαφή μεταναστευτική πολιτική, την αύξηση της παρουσίας των αλλοδαπών στην επικράτεια, κι αυτό αντανακλάται τόσο στη νομοθεσία όσο και στην πρακτική των διοικητικών οργάνων.

3.8.1 ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης - Περιφέρειες - Νομαρχίες - Δήμοι

Η ελληνική πολιτεία προσπαθεί, για τρίτη συνεχή χρονιά, να ολοκληρώσει το δεύτερο εγχείρημα νομιμοποίησης των παράνομα ευρισκόμενων στη χώρα αλλοδαπών και να προσαρμοστεί στα δεδομένα του νέου μεταναστευτικού νομοθετικού πλαισίου (βλ. και *Επίσημη έκθεση 2002*, σ. 95 κ.ε., 110 κ.ε.). Λόγω των εγγενών ανεπαρκειών του, ο Ν. 2910/2001 αδυνατεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ανάγκες μιας πραγματικότητας που βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη, με αποτέλεσμα η εφαρμογή ορισμένων από τις ρυθμίσεις του να αποτελεί πηγή δυσλειτουργιών και αδικίας. Στα προβλήματα αυτά έρχεται να προστεθεί η λειτουργική ανεπάρκεια της διοίκησης (σε σχεδιασμό, προσωπικό, τεχνογνωσία και εγκαταστάσεις). Οι πάγιες δυσλειτουργίες κάποιων ρυθμίσεων (όπως λ.χ. αυτή των δύο ξεχωριστών αδειών, μιας για παραμονή και άλλης για εργασία), σε συνδυασμό με τις απροσδόκητες διαστάσεις που προσλαμβάνουν οι συνέπειες της ολιγογραφίας ή των κακών χειρισμών της διοίκησης (συμφόρηση στις συννοριακές διόδους κατά την περίοδο των διακοπών, υπέρμετρες καθυστερήσεις όχι μόνο στην έκδοση των αδειών, αλλά και στη θέσπιση

αναγκαιών ρυθμίσεων καθώς και την έγκαιρη παράταση προθεσμιών κ.λπ.), έχουν δυστυχώς καταστήσει επαχθές το καθεστώς των αλλοδαπών στη χώρα και, πολλές φορές, επισφαλή την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύνταγμα.

Η εκ των υστέρων θετική διορθωτική παρέμβαση των αρμόδιων για την εποπτεία της εφαρμογής του νόμου υπηρεσιών του ΥΠΕΣΔΔΑ έχει πραγματοποιηθεί μέσω οκτώ διαδοχικών τροποποιήσεων του νόμου (έως τις 31.12.2003). Πρέπει ωστόσο να υπογραμμιστεί ότι οι περισσότερες από τις υλοποιούμενες βελτιώσεις είχαν ήδη εγκαίρως διατυπωθεί ως νομοθετικές προτάσεις από τον Συνήγορο του Πολίτη (βλ. κεφ. 6, «Συνέχεια νομοθετικών προτάσεων», Υπουργείο Εργασίας - ΥΠΕΣΔΔΑ). Δυστυχώς όμως η διορθωτική αυτή παρέμβαση, όπως και κάθε προσπάθεια ερμηνείας, συμπλήρωσης ή αποσαφήνισης των διατάξεων του νόμου, έρχεται με τόση καθυστέρηση ώστε αποβαίνει αλυσιτελής για πολλούς από εκείνους το πρόβλημα των οποίων φιλοδοξεί να επιλύσει. Έτσι, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, που οδηγεί τη διοίκηση σε εφαρμογή πρακτικών αμφίβολης νομιμότητας, σε ενέργειες ή παραλείψεις που προκαλούν ανασφάλεια δικαίου και τελικά υποθάλπουν ένα καθεστώς προχειρότητας και ανορθολογισμού. Τα προβλήματα αυτά, τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, αναδεικνύονται ως κρίσιμα γενικά ζητήματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001 (3.8.1.1). Επιπλέον όμως υπάρχουν και ειδικότερα προβλήματα που έχουν ως γενεσιουργά αίτια: α) παραλείψεις του νόμου (3.8.1.2.1)· β) περιπτώσεις εσφαλμένης ερμηνείας (3.8.1.2.2)· γ) φαινόμενα καταχρηστικής άσκησης εξουσίας εκ μέρους διοικητικών αρχών (3.8.1.2.3)· και, τέλος, δ) προσκόμματα στην άσκηση διαδικαστικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών από τις υπηρεσίες με τις οποίες αυτοί συναλλάσσονται (3.8.1.2.4).

3.8.1.1 Γενικά ζητήματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001

3.8.1.1.1 Εφαρμογή κανόνων διοικητικής διαδικασίας

Τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή του Ν. 2910/2001 από τις αρμόδιες υπηρεσίες (ΥΠΕΣΔΔΑ, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι) αναδεικνύουν την ύπαρξη ορισμένων παγιωμένων διοικητικών πρακτικών αμφίβολης νομιμότητας, η υιοθέτηση των οποίων ενδέχεται να έχει επαχθέστερες συνέπειες για τους διοικουμένους, ιδίως όταν συνδυάζεται με την ανεπάρκεια των νομοθετικών ρυθμίσεων και την αναπόφευκτη ανάγκη συχνών τροποποιήσεών τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άρνηση των υπηρεσιών να παραλάβουν αιτήσεις τα δικαιολογητικά των οποίων δεν είναι πλήρη, κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων του Ν. 2690/1999 (άρθρο 19 σε συνδυασμό με το άρθρο 10, παράγρ. 4). Η άρνηση παραλαβής των αιτήσεων αλλοδαπών, οι οποίοι εμφανίστηκαν εμπρόθεσμα (πριν από τις 30.6.2003) στις αρμόδιες υπηρεσίες ζητώντας την ανανέωση της άδειας παραμονής ή εργασίας, αλλά με ελλιπή δικαιολογητικά (είτε επειδή δεν πληρούσαν κάποιες από τις προϋποθέσεις ανανέωσης είτε επειδή η διοίκηση είχε καθυστερήσει να καθορίσει τις προϋποθέσεις αυτές), είχε ως συνέπεια να μην μπορούσαν να ευνοηθούν από τη ρύθμιση των προβλημάτων αυτών που επιχείρησε το ΥΠΕΣΔΔΑ με την έκδοση εγκυκλίων μέσα στον Ιούνιο, και να εκπέσουν της διαδικασίας νομιμοποίησης. Εάν είχε τηρηθεί ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και είχαν παραληφθεί οι αιτήσεις –παρατυπία που αναγνωρίστηκε μεν από το ΥΠΕΣΔΔΑ, αλλά μόλις τέσσερις εργάσιμες ημέρες πριν από τη λήξη της προθεσμίας–, αυτές θα είχαν εξεταστεί κανονικά, εφόσον, μετά τις εγκυκλίους, οι αιτήσεις δεν θα λογίζονταν πλέον ως ελλιπείς.

Διαπιστώνοντας την ευθύνη που βαρύνει τη διοίκηση, λόγω της παράνομης πρακτικής αλλά και της ολιγωρίας της, η Αρχή διατύπωσε προτάσεις, η εφαρμογή των οποίων όμως, εν όψει της αδυναμίας απόδειξης του γεγονότος της προσέλευσης και της αποπομπής των αλλοδαπών, περιορίστηκε στην ευνοϊκή αντιμετώπιση μόνο των αιτήσεων εκείνων που παρέλαβαν οι αρμόδιες υπηρεσίες μετά τις 30.6.2003, εφόσον αυτές περιλαμβάνονται στις περιπτώσεις που δεν είχαν ρυθμιστεί έναν μήνα πριν από τη λήξη της προθεσμίας.

3.8.1.1.2 Αποσπασματικότητα, ανασφάλεια δικαίου και νομοθέτηση με εγκυκλίους

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει μια κατάσταση ανασφάλειας δικαίου, την οποία υφίστανται όλοι οι εμπλεκόμενοι στην εφαρμογή του Ν. 2910/2001, κατ' εξοχήν βέβαια εκείνοι των οποίων την τύχη ρυθμίζει ο νόμος. Πηγή αυτής της ανασφάλειας είναι εν πρώτοις οι καθυστερημένες, και για τον λόγο αυτόν χρήζουσες επείγουσας εφαρμογής, διορθωτικές παρεμβάσεις. Για την υλοποίησή τους συχνά παρακάμπτεται η συνταγματική διαδικασία νομοθέτησης, μέσω εγκυκλίων, και η αποσπασματικότητα των υιοθετούμενων ρυθμίσεων δημιουργεί συχνά την εντύπωση ότι απλώς συγκαλύπτει την αδυναμία του ΥΠΕΣΔΔΑ να προσαρμοστεί στην πραγματικότητα.

Στην ήδη αναφερθείσα περίπτωση των αλλοδαπών που έχασαν χωρίς υπαιτιότητά τους κρίσιμες προθεσμίες, οι ευνοϊκές για αυτούς ρυθμίσεις, παρ' ότι αποτελούσαν τροποποίηση νομοθετικών διατάξεων, εισήχθησαν με εγκυκλίους. Οι εγκύκλιοι αυτές ανήγγειλαν την πρόθεση νομοθετικών ρυθμίσεων με συγκεκριμένο περιεχόμενο και έδιναν εντολή στις υπηρεσίες να ξεκινήσουν να τις εφαρμόζουν, χωρίς ωστόσο να έχει επέλθει η αναγκαία νομοθετική μεταβολή. Η παρέμβαση αυτή, όσο και αν ήταν ευκαίρια προκειμένου να θεραπευθούν συγκεκριμένα προβλήματα των ήδη υπαρχουσών νομοθετικών ρυθμίσεων, δεν παύει να δημιουργεί μέγιστη ανασφάλεια δικαίου, στο μέτρο που δεν μπορεί να προσδιοριστεί με ασφάλεια ούτε το περιεχόμενο της ρύθμισης ούτε το κύρος της.

Από την άλλη πλευρά, παράδειγμα αποσπασματικής ρύθμισης αποτελεί η αναγνώριση εκ μέρους του διοίκησης ότι η «βεβαίωση κατάθεσης αίτησης για την ανανέωση άδειας παραμονής» αποτελεί προσωρινό τίτλο νόμιμης παραμονής, όχι όμως και «άδεια» κατά την έννοια του νόμου ή κάτι ισότιμό της από τη σκοπιά των δικαιωμάτων του φορέα της. Επιτρέπει, συνεπώς, τη συναλλαγή με τις δημόσιες υπηρεσίες, μόνον όμως ως προς ορισμένες δραστηριότητες και όχι για όλες (λ.χ. δεν καλύπτεται η έκδοση άδειας γάμου, η απόδοση ΑΦΜ, η έναρξη επιτηδεύματος κ.λπ.). Το συγκεκριμένο πρόβλημα αναδείχθηκε σε μείζον, λόγω της υπέρμετρης καθυστέρησης στην έκδοση και την ανανέωση αδειών παραμονής, με αποτέλεσμα οι αλλοδαποί να παραμένουν για μεγάλο διάστημα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα και να στερούνται, ως εκ τούτου, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, βασικών δικαιωμάτων τους. Την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη να χορηγείται βεβαίωση εξάμηνης διάρκειας, διαδέχθηκε η εξαγγελία του ΥΠΕΣΔΔΑ, μέσω εγκυκλίου, ότι θα υπάρξει σχετική τροπολογία, βάσει της οποίας ο αλλοδαπός θα θεωρείται νόμιμος για το διάστημα που αναμένει την έκδοση της άδειας παραμονής του. Η σχετική τροποποίηση ψηφίστηκε από τη Βουλή μόλις στις 25.11.2003.

3.8.1.1.3 Αιτήσεις εκπρόθεσμες λόγω υπαιτιότητας της διοίκησης

Το τρίτο ζήτημα το οποίο έχει ανακύψει εξαιτίας της μεγάλης καθυστέρησης στην απόρροια εφαρμογή του Ν. 2910/2001 είναι το γεγονός ότι ο αλλοδαπός καθίσταται εκπρόθεσμος είτε διότι παραλαμβάνει ήδη ληγμένη άδεια παραμονής ή εργασίας είτε διότι του γνωστοποιείται καθυστερημένα ότι υπάγεται σε άλλη κατηγορία εργαζομένων από αυτή για την οποία είχε υποβάλει την αίτηση.

Η άρνηση της διοίκησης να αποδεχθεί πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, ώστε η ισχύς της άδειας παραμονής να μην αρχίζει την ημερομηνία λήξης της προηγούμενης άδειας, αλλά την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης για τη χορήγηση της νέας, αιτιολογείται με το επιχείρημα ότι δεν θα πρέπει να διακόπτεται το διάστημα νόμιμης παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα. Ωστόσο, το πρόβλημα είναι υπαρκτό και ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προβεί σε σχετικές προτάσεις που αφορούν είτε στην έναρξη ισχύος της χορηγούμενης άδειας είτε στη διάρκεια ισχύος της. Ως προς το ζήτημα των εκπρόθεσμων αλλοδαπών, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε τον εφοδιασμό τους με βεβαιώσεις εξάμηνης διάρκειας, οι οποίες θα επέχουν θέση άδειας παραμονής.

Το ΥΠΕΣΔΔΑ κάλεσε τις αρμόδιες υπηρεσίες να παραλάβουν και να εξετάσουν εκπρό-

θεσμα αιτήματα αλλοδαπών, εφόσον αποδεδειγμένα προκύπτει ότι η καθυστέρηση υποβολής της αίτησης οφείλεται σε εκπρόθεσμη διοικητική ενέργεια, σε κάποιες περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περίπτωση χορήγησης άδειας εργασίας, η ισχύς της οποίας είχε ήδη λήξει κατά την ημερομηνία παραλαβής της.

3.8.1.2 Ειδικότερα ζητήματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001

3.8.1.2.1 Κενά που καταλείπει η εφαρμογή του Ν. 2910/2001

Παρά το γεγονός ότι ο Ν. 2910/2001 δεν επιτρέπει την «αλλαγή λόγου παραμονής», την ανανέωση δηλαδή μιας άδειας παραμονής για λόγο διαφορετικό από εκείνον για τον οποίο είχε αρχικά χορηγηθεί, το ΥΠΕΣΔΔΑ έδωσε εντολή στις αρμόδιες υπηρεσίες να κάνουν δεκτά σχετικά αιτήματα (βλ. κεφ. 6), εκδίδοντας εγκυκλίους οι οποίες εξήγγειλαν σχετική νομοθετική τροποποίηση. Η παρέμβαση του υπουργείου προς αυτή την κατεύθυνση ξεκινούσε από την αποδοχή της ακαμψίας του νόμου όσον αφορά στο συγκεκριμένο ζήτημα, αλλά και τη διαπίστωση ότι η εν λόγω τροποποίηση δεν θα ήταν αντίθετη με το πνεύμα του νόμου περί μετανάστευσης, που ευνοεί την είσοδο και την παραμονή αλλοδαπών, εφόσον σκοπός είναι η εργασία. Μάλιστα, το ΥΠΕΣΔΔΑ, σε συνέχεια σχετικής πρότασης της Αρχής, αποδέχθηκε, με την έκδοση εγκυκλίου, την επέκταση αυτής της ρύθμισης και στην κατηγορία εργαζομένων του άρθρου 35 του Ν. 2910/2001 (στελέχη εταιρειών), την οποία όμως δεν συμπεριέλαβε τελικά στο νομοσχέδιο που κατατέθηκε τον Νοέμβριο, ενδεχομένως λόγω μη συμφωνίας άλλων συναρμόδιων υπουργείων (υπόθεση 183/2003).

Διαφορετική είναι η στάση του υπουργείου στο ανάλογο ζήτημα της ανανέωσης άδειας παραμονής των αλλοδαπών σπουδαστών. Σύμφωνα με τον Ν. 2910/2001, οι άδειες παραμονής εξάμηνης διάρκειας, προϋπόθεση έκδοσης των οποίων ήταν η ύπαρξη εργασίας ή έστω ασφαλιστικής σχέσης, δεν μπορούν να ανανεωθούν για λόγους σπουδών (άρθρο 66), ρύθμιση η οποία δικαιολογείται από το πνεύμα του νόμου. Προβλήματα ανέκυψαν όταν, με υπαιτιότητα της διοίκησης, διαμορφώθηκε μια νομική και πραγματική κατάσταση τέτοια που η θεραπεία της απαιτεί πλέον νομοθετική ρύθμιση. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει λάβει ικανό αριθμό αναφορών, από την έρευνα των οποίων προέκυψε ότι αιτήσεις για έκδοση άδειας παραμονής για σπουδές, που κατατέθηκαν κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του Ν. 2910/2001 από αλλοδαπούς σπουδαστές είτε παράνομους είτε νόμιμους λόγω του τίτλου παραμονής των γονέων τους, αντιμετωπίστηκαν από τη διοίκηση ως αιτήσεις για έκδοση εξάμηνης άδειας παραμονής, και αυτού του τύπου οι άδειες παραδόθηκαν στους ενδιαφερομένους. Αντ' αυτού, θα έπρεπε η διοίκηση, κατά περίπτωση, είτε να ενημερώσει τους ενδιαφερομένους ότι οι εξάμηνες άδειες δεν θα μπορούσαν στη συνέχεια να ανανεωθούν για λόγους σπουδών είτε να χορηγήσει αυτόνομη άδεια παραμονής στα ενλίκιωθέντα πρώην προστατευόμενα μέλη, η οποία είναι δυνατόν αργότερα να ανανεωθεί για σπουδές (άρθρο 32 του Ν. 2910/2001).

Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής ήταν οι συγκεκριμένοι ενδιαφερόμενοι να περιπέσουν σε καθεστώς παρανομίας και να καταστούν παράνομοι οι αλλοδαποί εκείνοι που έχουν ίσως τα περισσότερα εφόδια για την ομαλή ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία. Η νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη να θεσπιστεί ένας μηχανισμός επαναφοράς σε καθεστώς νόμιμης παραμονής των ατόμων αυτών, η οποία συνοδευόταν και από λεπτομερείς προτάσεις ως προς την υλοποίησή της (βλ. κεφ. 6), δεν έχει ακόμη τύχει θετικής ανταπόκρισης από τη διοίκηση (ενδεικτικά, υποθέσεις 15933/2003, 15935/2003, 10493/2003, 13654/2003, 9936/2003, 13240/2003).

3.8.1.2.2 Προβλήματα νομοθετικής ερμηνείας

Υπαγορευόμενη από το ίδιο επιφυλακτικό πνεύμα που διέπει όλο το σύστημα του Ν. 2910/2001, η ερμηνεία των διατάξεών του από τη διοίκηση δεν είναι πάντοτε σύμφωνη με το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβάσεις –αυξημένης τυπικής ισχύος έναντι των κοινών νό-

μων (άρθρο 28 του Συντάγματος)– ή παραγνωρίζει νομοθετικές διατάξεις γενικής ισχύος.

Το πρώτο ζήτημα ερευνήθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη στην περίπτωση άρνησης του Δήμου Αθηναίων να εκδώσει άδεια γάμου σε αλλοδαπή η οποία επρόκειτο να παντρευτεί Έλληνα και ανέμενε την έκδοση της άδειας παραμονής της. Ανεξάρτητα από το γενικότερο ζήτημα της νόμιμης παραμονής όσων αλλοδαπών είχαν υπαχθεί στη διαδικασία ανανέωσης αδειών παραμονής, ο Συνήγορος του Πολίτη αμφισβήτησε αυτή καθαυτή την υπαγωγή του γάμου στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 51, παράγρ. 1 του Ν. 2910/2001 σχετικά με την απαγόρευση συναλλαγής με δημόσιες υπηρεσίες σε αλλοδαπούς οι οποίοι δεν μπορούν να αποδείξουν τη νόμιμη παραμονή τους στην Ελλάδα. Δεδομένου ότι ο γάμος αποτελεί σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, καλύπτεται δηλαδή από τη γενική ρήτρα του άρθρου 4 του Αστικού Κώδικα («ο αλλοδαπός απολαμβάνει τα αστικά δικαιώματα του ημεδαπού»), δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 51. Άλλωστε, ο θεσμός του γάμου προστατεύεται από το άρθρο 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΝΔ 53/1974), το άρθρο 10 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (Ν. 1532/1985) και το άρθρο 21, παράγρ. 1 του Συντάγματος, και μάλιστα η ύπαρξη παιδιού υπάγει τη σύναψη γάμου μεταξύ των γονέων του στην ειδική προστασία του άρθρου 8, παράγρ. 1 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992), πόσο μάλλον υπό το πρίσμα της ελληνικής νομολογίας που έχει ρητά αναγνωρίσει ότι το άρθρο 21, παράγρ. 1 του Συντάγματος παρέχει ειδική προστασία σε αλλοδαπό γονέα τέκνου του οποίου ο έτερος γονέας είναι Έλληνας (ΣτΕ 157/1999). Τελικά, η χορήγηση άδειας γάμου στη συγκεκριμένη αλλοδαπή κατέστη δυνατή, σύμφωνα με τροποποιητική διάταξη του Ν. 2910/2001, η οποία ψηφίστηκε από τη Βουλή στις 25.11.2003 (βλ. 3.8.1.1.1). Ο Συνήγορος του Πολίτη εξακολουθεί να αναμένει την άποψη του υπουργείου επί του γενικού ζητήματος της υπαγωγής της άδειας γάμου στην απαγόρευση συναλλαγής των παράνομα ευρισκόμενων αλλοδαπών στη χώρα με υπηρεσίες του δημοσίου (υπόθεση 10747/2003).

Την παράλειψη εφαρμογής διάταξης γενικότερης ισχύος, όταν η συγκεκριμένη περίπτωση δεν μπορεί να αναχθεί σε ρύθμιση του εξεταζόμενου νόμου, αντιμετώπισε ο Συνήγορος του Πολίτη και στην περίπτωση άρνησης της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας να επανεξετάσει απορριφθέν αίτημα αλβανού υπηκόου για χορήγηση άδειας εισόδου στα μέλη της οικογένειάς του, με την αιτιολογία ότι ο Ν. 2910/2001 δεν προβλέπει τη διαδικασία επανεξέτασης και υποβολής συμπληρωματικών δικαιολογητικών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς την προαναφερόμενη υπηρεσία ότι, με βάση τη διάταξη του άρθρου 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999), οι διοικούμενοι έχουν το δικαίωμα να απευθύνονται προς τη διοίκηση οποτεδήποτε κρίνουν ότι διαθέτουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για την επανεξέταση του αιτήματός τους. Η έλλειψη ρητής διάταξης με όμοιο περιεχόμενο στον Ν. 2910/2001 δεν πρέπει να ερμηνεύεται από τη διοίκηση ως μέτρο απαγόρευσης άσκησης του δικαιώματος του άρθρου 27 του Ν. 2690/1999, καθώς, σε περίπτωση έλλειψης ειδικής διάταξης, εφαρμόζονται οι γενικές νομοθετικές διατάξεις. Τελικά η αναφορά κρίθηκε αβάσιμη, επειδή διαπιστώθηκε ότι ο ενδιαφερόμενος δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις που οι διατάξεις του άρθρου 28 του Ν. 2910/2001 ορίζουν για την οικογενειακή συνένωση (υπόθεση 18251/2002).

3.8.1.2.3 Υπερβάσεις της διακριτικής ευχέρειας και δυσανεξία στον έλεγχο νομιμότητας

Ενώ με τον Ν. 2910/2001 οι αρμοδιότητες που συνδέονται με την άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής μεταβιβάστηκαν από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ο έλεγχος της εισόδου και εξόδου των αλλοδαπών από τη χώρα έχει παραμείνει στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και στις οικείες αστυνομικές διευθύνσεις. Εξαίρεση αποτελεί η εξέταση της προσφυγής κατά απόφασης απέλασης, η οποία διενεργείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 44,

παράγρ. 5 του Ν. 2910/2001). Τα προβλήματα που ανακύπτουν εν προκειμένω φαίνεται κυρίως να πηγάζουν από την τάση των αστυνομικών αρχών να μην εξαλείφουν τις δυσμενείς συνέπειες των αποφάσεών τους, όταν αυτές ακυρώνονται είτε από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας είτε από το δικαστήριο. Αντίθετα, επιμένουν, συχνά κατά πρόδηλη υπέρβαση της διακριτικής τους ευχέρειας, να εκφέρουν κρίση ως προς τον κίνδυνο που αποτελεί για τη δημόσια τάξη ένας αλλοδαπός, επιδιώκοντας οπωσδήποτε την απέλασή του και τη διατήρηση της εγγραφής του στον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών. Χαρακτηριστική εν προκειμένω είναι η περίπτωση νεαρού αλλοδαπού: Ενώ βαρυνόταν μόνο με μία καταδίκη σε φυλάκιση 30 ημερών για παράβαση του ΚΟΚ και με τη διοικητική παράβαση της παράνομης παραμονής στη χώρα, υπέστη σε διάστημα τριών ετών (2000-2003) τέσσερις φορές την επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης από αστυνομικές διευθύνσεις της χώρας. Την τέταρτη φορά τού επιβλήθηκε το μέτρο, ενώ είχε ήδη νομιμοποιηθεί κάνοντας χρήση των ευεργετικών μεταβατικών διατάξεων του Ν. 2910/2001, και είχε διαγραφεί από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 66, παράγρ. 9 του Ν. 2910/2001 (όπως συμπληρώθηκε από το άρθρο 21 του Ν. 3013/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη, διαπιστώνοντας κατάχρηση στον τρόπο επιβολής του μέτρου και των παρεπόμενων ποινών και κρίνοντας ότι σε συνέχεια της διαγραφής του ενδιαφερομένου από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, δεν υπήρχε κώλυμα για τη νόμιμη παραμονή του στη χώρα, ζήτησε από την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας να ανακαλέσει την απόρριψη της προσφυγής κατά προηγούμενης απόφασης απέλασης και να του επιστρέψει την άδεια παραμονής του. Η περιφέρεια έκανε δεκτή την πρόταση της Αρχής (υπόθεση 6688/2003).

Η απροθυμία των αστυνομικών αρχών να απαλλάξουν τους αλλοδαπούς από επιβεβλημένα σε αυτούς μέτρα διοικητικής απέλασης γίνεται φανερή όταν δεν εκτελούν αποφάσεις δευτεροβάθμιων οργάνων, όπως είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ή ακόμη και τα δικαστήρια. Από ικανό αριθμό αναφορών, οι οποίες έθιγαν το ζήτημα της καταχρηστικής άρνησης διαγραφής από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι δεν υπάρχει διαγραφή από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών ή αναστολή των συνεπειών της εγγραφής, στις περιπτώσεις που η απόφαση απέλασης ακυρώνεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ή αναστέλλεται η εκτέλεσή της από το διοικητικό πρωτοδικείο. Η πρακτική αυτή της αστυνομίας ουσιαστικά καταργεί στην πράξη το δικαίωμα προσφυγής του θιγόμενου αλλοδαπού κατά της πράξης απέλασής του. Επίσης, η άρνηση αναστολής των δυσμενών μέτρων που υιοθετήθηκαν έπειτα από μια απόφαση απέλασης, η εκτέλεση της οποίας έχει ανασταλεί με απόφαση δικαστηρίου, στοιχειοθετεί μη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση που αντιβαίνει στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη υποχρέωση της διοίκησης να εκτελεί τις αποφάσεις των δικαστηρίων (άρθρο 95, παράγρ. 5 του Συντάγματος). Οι σχετικές προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη δεν υιοθετήθηκαν από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, και η κοινή υπουργική απόφαση, η οποία τελικά υπεγράφη, προβλέπει μόνο τον αυτοδίκαιο χαρακτήρα της διαγραφής από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών σε περίπτωση ακύρωσης της απόφασης απέλασης από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (βλ. κεφ. 6). Οι αναφερόμενοι στον Συνήγορο του Πολίτη αλλοδαποί, ενώ διαγράφηκαν από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, επανεγγράφηκαν όλοι –πλην ενός– με διαφορετική αιτιολογία, δηλαδή τη συνδρομή λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας (ενδεικτικά, υποθέσεις 1268/2003, 781/2002, 15690/2001).

3.8.1.2.4 Αθρόες περιπτώσεις κακοδιοίκησης

Είναι αλήθεια ότι η πρώτη εφαρμογή του Ν. 2910/2001 συνοδεύτηκε από αθρόες εκδηλώσεις κακοδιοίκησης, οι οποίες είχαν τη ρίζα τους τόσο στην απουσία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού του νόμου όσο και στην έλλειψη νομοθετικής μεταβατικής περιόδου, με απο-

τέλεσμα οι εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες (δήμοι, περιφέρειες) να μην καταφέρουν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των νέων αρμοδιοτήτων τους. Εκτός όμως από τα γενικά φαινόμενα κακοδιοίκησης, τα οποία ο Συνήγορος του Πολίτη διέγνωσε αμέσως και για την επίλυση των οποίων διατύπωσε σειρά οργανωτικών προτάσεων (βλ. *Επίσια έκθεση 2002*, σ. 213-214), διαπιστώθηκαν επιπλέον, κατά το 2003, ορισμένα ειδικά προβλήματα κακοδιοίκησης, τα οποία πρέπει να επισημανθούν λόγω των ιδιαίτερα επαχθών συνεπειών τους για τους αλλοδαπούς.

Συχνά, η άρνηση της διοίκησης να αιτιολογήσει τις ενέργειές της και να συνεργαστεί με τον Συνήγορο του Πολίτη είναι τόσο επίμονη, ώστε εύλογα δημιουργούνται υπόνοιες για πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων των οργάνων των συγκεκριμένων δημόσιων υπηρεσιών. Τέτοια είναι η περίπτωση της ανατιολόγητης άρνησης διεκπεραίωσης αιτήματος για χορήγηση άδειας παραμονής και της άρνησης συνεργασίας με τον Συνήγορο του Πολίτη εκ μέρους του Γραφείου Αλλοδαπών του Δήμου Αχαρνών, όπως κατήγγειλε στην Αρχή ο θιγόμενος αλλοδαπός. Συγκεκριμένα, ύστερα από την υποβολή αιτήματος για έκδοση άδειας παραμονής εξάμηνης διάρκειας μέσα στις προβλεπόμενες από τον νόμο προθεσμίες (άρθρο 66 του Ν. 2910/2001) και τη χορήγηση σχετικού αριθμού πρωτοκόλλου, ο Δήμος Αχαρνών επέστρεψε στον ενδιαφερόμενο όλα τα δικαιολογητικά και αρνήθηκε να ολοκληρώσει τη διαδικασία έκδοσης της άδειας, χωρίς να αιτιολογήσει την άρνησή του. Αιτιολογία για τις παραπάνω ενέργειες της συγκεκριμένης υπηρεσίας του δήμου δεν δόθηκε ούτε στον Συνήγορο του Πολίτη, παρά τις δύο έγγραφες οχλήσεις της Αρχής προς τις υπηρεσίες του δήμου και την επίσκεψη-αυτοψία κλιμακίου της Αρχής, κατά την οποία διαπιστώθηκε ότι από την αίτηση του αναφερομένου με τον συγκεκριμένο αριθμό πρωτοκόλλου είχε σβηστεί το όνομα και είχε αντικατασταθεί με όνομα άλλου αλλοδαπού. Σε συνέχεια των παραπάνω διαπιστώσεων και δεδομένου ότι οι συνέπειες των ενεργειών της διοίκησης ήταν ιδιαίδοντως επαχθείς για τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό, ο οποίος τέθηκε εκτός της διαδικασίας νομιμοποίησης, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον Δήμαρχο Αχαρνών να αποκαταστήσει τον ζημιωθέντα αλλοδαπό (υπόθεση 3288/2002).

Ιδιαζόντως επαχθείς χαρακτηρίζονται επίσης οι συνέπειες που μπορεί να έχουν πράξεις κακοδιοίκησης οι οποίες πλήττουν οικονομικά τους διοικουμένους. Τέτοια είναι η περίπτωση της επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών των παραβόλων για χορήγηση άδειας παραμονής σε συζύγους ελλήνων υπηκόων. Ενώ τα ζητήματα παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών συζύγων των υπηκόων κρατών-μελών της ΕΕ ρυθμίζονται από κοινοτικές οδηγίες, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με προεδρικά διατάγματα, οι εν λόγω ρυθμίσεις δεν ελήφθησαν υπόψη κατά τη σύνταξη του άρθρου 33 του Ν. 2910/2001 (το οποίο ρυθμίζει ταυτόχρονα και τα περί των αλλοδαπών συζύγων των ελλήνων υπηκόων), με αποτέλεσμα η εφαρμογή του συγκεκριμένου άρθρου να δημιουργήσει πολλά προβλήματα στην ελληνική διοίκηση (βλ. *Επίσια έκθεση 2002*, σ. 111). Ένα από αυτά αφορά στην καταβολή παραβόλου για την έκδοση της άδειας παραμονής των αλλοδαπών που ανήκουν στην παραπάνω κατηγορία. Επειδή μόνο μετά την έκδοση της αρ. 20 εγκυκλίου του ΥΠΕΣΔΔΑ για την εφαρμογή του Ν. 3013/2002 αποσαφηνίστηκε ότι συνεχίζουν να είναι σε ισχύ τα προαναφερόμενα προεδρικά διατάγματα, τα οποία, μεταξύ άλλων, δεν επιτρέπουν την απαίτηση παραβόλου για έκδοση άδειας παραμονής (ΠΔ 351/1998), ορισμένες περιφέρειες (Αττικής και Βορείου Αιγαίου) θεώρησαν ότι η υποχρέωση μη αναζήτησης παραβόλου βαρύνει τη διοίκηση μόνον αφού τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 3013/2002 και αρνήθηκαν να επιστρέψουν τα ποσά των παραβόλων, τα οποία είχαν ήδη καταβληθεί παράνομα, άρα αχρεωστήτως, συνοδεύοντας τις αιτήσεις για έκδοση άδειας παραμονής που είχαν υποβληθεί πριν τεθεί σε ισχύ ο Ν. 3013/2002. Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέφερε τη γνώμη ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει την επιστροφή όλων των παραβόλων σε εκείνους που τα έχουν ήδη καταβάλει, προκειμένου να αποκατασταθεί η νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης. Αφού δέχθηκε καταγγελία για

μεγάλη καθυστέρηση κατά την εφαρμογή της διαδικασίας επιστροφής των ποσών των παραβόλων (τουλάχιστον για αιτήσεις που κατατέθηκαν αφού τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 3013/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε αφενός ότι η διαδικασία αυτή είναι εξαιρετικά χρονοβόρα και αφετέρου ότι σοβαρές παραλείψεις της διοίκησης, όπως π.χ. η μη τήρηση αρχείου στην Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, καθιστούν δυσχερέστατη έως αδύνατη την ικανοποίηση του δικαιώματος του αλλοδαπού για επιστροφή του παραβόλου (υποθέσεις 65/2003, 11182/2003).

3.8.2 ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΑΣΥΛΟ

Παρά την αυξημένη τυπική ισχύ της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες (1951), με βάση τη διάταξη του άρθρου 28, παράγραφος 1 του Συντάγματος, και το προωθημένο πνεύμα των διατάξεων του ΠΔ 61/1999 «περί διαδικασίας αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα», η εφαρμογή και η εμπέδωση των παραπάνω νομοθετικών κειμένων στην ελληνική πραγματικότητα παρέμεινε, και κατά το 2003, άκρως προβληματική. Η αθρόα λαθρομετανάστευση έχει, ευλόγως κατ' αρχήν, οδηγήσει τη διοίκηση σε αμυντική στάση απέναντι στους παράνομα εισερχόμενους στη χώρα αλλοδαπούς. Η στάση αυτή όμως συχνά έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση, πέραν κάθε θεμιτού ορίου, της υποχρέωσης προστασίας των εν δυνάμει προσφύγων. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και οι αστυνομικές αρχές της χώρας συχνά υιοθετούν πρακτικές αμφίβολης νομιμότητας, οι οποίες οδηγούν στη συρρίκνωση των εγγυήσεων προστασίας που κατοχυρώνουν η διεθνής και η εθνική νομοθεσία για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, αφενός δυσχεραίνοντας υπέρμετρα την πρόσβαση στη διαδικασία του ασύλου (βλ. παρακάτω 3.8.2.1) και αφετέρου καταστρατηγώντας τα δικαιώματα των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο, στους οποίους έχει εγκριθεί η υπό ανοχή παραμονή στη χώρα για λόγους ανθρωπιστικούς (βλ. παρακάτω 3.8.2.2).

Θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της πληρέστερης προστασίας των δικαιωμάτων όσων τελούν υπό διοικητική κράτηση και αιτούνται άσυλο ήταν η έκδοση της αρ. 4803/22/44/4.7.03 εγκυκλίου του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, στην οποία υιοθετούνται πλήρως οι απόψεις που είχε εκφράσει ο Συνήγορος του Πολίτη σχετικά με την πρόσβαση των δικηγόρων στους χώρους κράτησης παράνομα εισερχόμενων αλλοδαπών (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 117). Η εξασφάλιση της απρόσκοπτης άσκησης του δικαιώματος σε παροχή νομικής συνδρομής είναι ιδιαίτερα σημαντική για τους αιτούντες άσυλο.

Ωστόσο, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ θα πρέπει να επαγρυπνά για την εφαρμογή των επιταγών της εγκυκλίου, καθώς, και κατά το 2003, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε την ύπαρξη προσκομμάτων στην πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Κατά τις αυτοψίες που διενεργήθηκαν στη Ρόδο και στη Μυτιλήνη διαπιστώθηκε ότι πολλές φορές η αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου προϋποθέτει –ενώ δεν θα έπρεπε– τη μεσολάβηση είτε δικηγόρου είτε εκπροσώπου άλλου φορέα εκτός των αστυνομικών αρχών.

3.8.2.1 Διαδικασία παραλαβής αιτήσεων ασύλου από τμήματα αλλοδαπών της Αττικής

ΦΟΡΕΙΣ: *Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών - Τμήμα Αλλοδαπών Δυτικής Αττικής*

Η ανάγκη μείωσης του αριθμού των καταχρηστικών αιτήσεων ασύλου, αυτών δηλαδή που προέρχονται από οικονομικούς μετανάστες, οι οποίοι δεν αποβλέπουν στην προσφυγική προστασία, αλλά στην εξασφάλιση της μη απέλασής τους από τη χώρα, προβάλλεται συχνά ως επιχείρημα από τις αστυνομικές αρχές, προκειμένου να δικαιολογηθεί η λήψη μέτρων που περιορίζουν τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο. Πολλές φορές όμως η ίδια η διοίκηση υιοθετεί πρακτικές οι οποίες, αναπόφευκτα, από μόνες τους ενθαρρύνουν την τάση υποβολής καταχρηστικών αιτημάτων ασύλου, όταν π.χ. δίνεται η δυνατότητα, μέσα από την οδό των διαδικασιών του ασύλου, να παρατείνεται ο αλλοδαπός το διάστημα παραμονής του στη χώρα κατά το οποίο δεν θα μπορεί να απελαθεί. Τέτοια ήταν η περίπτωση

των πρακτικών για την παραλαβή αιτημάτων ασύλου που υιοθέτησε το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών κυρίως, αλλά και το Τμήμα Αλλοδαπών Δυτικής Αττικής. Οι πρακτικές αυτές τέθηκαν υπόψη της Αρχής σε συνέχεια αναφορών πέντε έγκριτων μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Κατά την έρευνα των ατομικών περιπτώσεων που περιέχονταν στις καταγγελίες και έπειτα από επίσκεψη κλιμακίου επιστημόνων στο Γραφείο Ασύλου του Τμήματος Αλλοδαπών Αθηνών (στην οδό Λένορμαν), διαπιστώθηκε ότι κατά την παραλαβή αίτησης για άσυλο από αλλοδαπό δεν ακολουθείται η προβλεπόμενη από το ΠΔ 61/1999 διαδικασία (λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και υπηρεσιακό σημείωμα), αλλά αναβάλλεται η έναρξη της διαδικασίας και μετατίθεται έως και έντεκα μήνες αργότερα. Η υπέρμετρη αυτή καθυστέρηση, πέραν του ότι υπερβαίνει όχι μόνο το τρίμηνο που προβλέπει ο νόμος για την ολοκλήρωση της εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου αλλά και κάθε εύλογο μέτρο, έχει επαχθέστατες συνέπειες για τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι, μη όντας εφοδιασμένοι με το «Δελτίο Αιτήσαντος Άσυλο Αλλοδαπού» δεν μπορούν να ασκήσουν κανένα από τα δικαιώματα που κατοχυρώνει υπέρ αυτών η κοινοτική και εθνική νομοθεσία. Η πρακτική αυτή αντιβαίνει και στις διεθνείς υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η Ελλάδα, εν όψει του ότι έχει τεθεί σε ισχύ ο κοινοτικός Κανονισμός σχετικά με τη θέσπιση του Eurodac (ΕΚ 2725/2000). Επιπλέον διαπιστώθηκε ότι δεν τηρείται σειρά προτεραιότητας, καθώς δεν δίνεται καν στους αιτούντες άσυλο αριθμός πρωτοκόλλου, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται εστίες αυθαιρεσίας και να κλονίζεται η εμπιστοσύνη των διοικουμένων στις δημόσιες αρχές.

Η επίκληση εκ μέρους της διοίκησης του μεγάλου αριθμού αιτήσεων ασύλου δεν νομιμοποιεί την παραβίαση ούτε της σειράς προτεραιότητας ούτε της διεθνούς και εθνικής νομοθεσίας. Η Αρχή επανήλθε στην πρότασή της για ευρύτερη εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, έτσι ώστε να διευκρινίζεται το συντομότερο δυνατόν το νομικό καθεστώς του κάθε παράνομου αλλοδαπού ήδη κατά τη διάρκεια της κράτησής του στην παραμεθόριο, συνθήκη η οποία προϋποθέτει την ακώλυτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στις περιοχές αυτές. Επίσης, η Αρχή ζήτησε την τήρηση των διατάξεων του Ν. 2690/1999 περί χορήγησης αριθμού πρωτοκόλλου και την αυστηρή τήρηση της σειράς προτεραιότητας, η οποία μπορεί να παρακαμφθεί μόνο για ειδικές περιπτώσεις, όπως π.χ. για ανήλικα άτομα, έγκυες, άτομα με προβλήματα υγείας (υποθέσεις 1386/2003, 2394/2003, 2987/2003, 4392/2003).

3.8.2.2 Ανανέωση παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αλλοδαπούς των οποίων απορρίφθηκε η αίτηση για άσυλο

ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

Φαινόμενα κακοδιοίκησης, τα οποία συχνά επαναλαμβάνονται στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα όταν θίγουν ευαίσθητες ομάδες, όπως εκείνη των αλλοδαπών των οποίων το αίτημα για άσυλο έχει απορριφθεί και έχει εγκριθεί η προσωρινή παραμονή τους στη χώρα, λόγω αδυναμίας απομάκρυνσής τους είτε για λόγους ανθρωπιστικούς ή ανωτέρας βίας είτε λόγω εφαρμογής του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ περί απαγόρευσης βασανιστηρίων (άρθρο 25, παράγρ. 4 του Ν. 1975/1991 και άρθρο 8 του ΠΔ 61/1999). Από αναφορές θιγόμενων κατόχων της παραπάνω επίσημης άδειας παραμονής, προέκυψε ότι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης εξέδωσε αρκετές αποφάσεις με τις οποίες απέρριπτε αίτημα ανανέωσης της άδειας χωρίς αιτιολογία, παραπέμποντας, σε ορισμένες περιπτώσεις, τους ενδιαφερομένους να υπαχθούν στη διαδικασία έκδοσης άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους του άρθρου 37 του Ν. 2910/2001. Σε άλλες περιπτώσεις, η αρμόδια διεύθυνση του υπουργείου φέρεται να απέπεμπε τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς, με την αιτιολογία ότι δεν μπορούν πλέον να ανανεώσουν τη σχετική άδεια παραμονής τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απεφάνθη ότι οι παραπάνω αρνητικές απαντήσεις παραβιάζουν τις διατάξεις που καθιερώνουν το ιδιαίτερο αυτό ανθρωπιστικό καθεστώς, καθώς και

αυτές του Ν. 2690/1999 περί αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων. Συγκεκριμένα, επισήμανε ότι η νόμιμη αιτιολογία για την απόρριψη αιτήματος ανανέωσης θα πρέπει να στηρίζεται στο γεγονός ότι εξέλιπαν οι λόγοι για τους οποίους το ανθρωπιστικό καθεστώς είχε εφαρμοστεί την πρώτη φορά. Επίσης, η παραπομπή σε μια άλλη διαδικασία έκδοσης άδειας παραμονής δεν είναι νόμιμη, καθώς η διάταξη του άρθρου 8 του ΠΔ 61/1999 συνεχίζει να παραμένει σε ισχύ και να εφαρμόζεται όσον αφορά στην αρχική εφαρμογή ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Εν όψει των παραπάνω, η Αρχή ζήτησε από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης να παραληφθούν και να εξεταστούν στην ουσία τους όλα τα αιτήματα, συμπεριλαμβανομένων και των εκπρόθεσμων, ανανέωσης των δελτίων παραμονής που χορηγήθηκαν με βάση το άρθρο 8 του ΠΔ 61/1999. Επίσης, ζήτησε οι τυχόν απορριπτικές αποφάσεις, οι οποίες αποτελούν δυσμενείς διοικητικές πράξεις, να αιτιολογούνται σαφώς, ειδικώς και επαρκώς, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η διοίκηση δεν έχει έως σήμερα αλλάξει την πρακτική της και το ζήτημα τέθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη υπόψη της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η οποία συνήλθε σε τμήμα και αναμένεται η απόφασή της (ενδεικτικά, υποθέσεις 3875/2002, 465/2003, 2395/2003, 4559/2003).

3.9 ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Το νομοθετικό πλαίσιο το οποίο ρυθμίζει την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις έχει ενισχυθεί σημαντικά ύστερα από την ψήφιση του Ν. 3068/2002 (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 120). Τα αποτελέσματα της νομοθετικής αυτής εξέλιξης δυστυχώς δεν είναι ακόμη ορατά, καθώς τα όργανα παρακολούθησης του βαθμού συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις αποφάσεις των δικαστηρίων, που ιδρύονται με το νομοθέτημα αυτό, δεν έχουν ακόμη αρχίσει να λειτουργούν. Έτσι, ο Συνήγορος του Πολίτη εξακολουθεί να δέχεται σειρά αναφορών πολιτών με αντικείμενο ακριβώς υπέρμετρες καθυστερήσεις της διοίκησης να συμμορφωθεί ή πλημμέλειες στη συμμόρφωσή της προς τις αποφάσεις δικαστικών αρχών, καθυστερήσεις τόσο ακραίες και πλημμέλειες τόσο προφανείς ορισμένες φορές που στην πράξη ισοδυναμούν με πλήρη άρνηση συμμόρφωσης. Τα φαινόμενα αυτά, φυσικά, δεν μπορεί παρά να πλήττουν εν τέλει την ίδια την αξιοπιστία του πολιτεύματος ως κράτους δικαίου στα μάτια των πολιτών του. Τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση είναι π.χ. η επί διετία αδυναμία της διοίκησης να αποφανθεί για το ποια συγκεκριμένη υπηρεσία της είναι αρμόδια να εκτελέσει δικαστική απόφαση που την καταδικάζει (βλ. 3.9.2).

Ωστόσο, το φαινόμενο της αποδυνάμωσης της έννομης προστασίας των πολιτών είναι δυνατόν να εμφανίζεται και σε μια οιονεί αντίστροφη εκδοχή: όταν λ.χ. ένας διαμεσολαβητικός θεσμός, που έχει ως βασική αποστολή να απαλλάξει τον πολίτη από το βαρύ κόστος (χρηματικό και χρονικό) να προσφύγει στη δικαιοσύνη, παραλείπει να ασκήσει την εκ του νόμου αρμοδιότητά του (βλ. 3.9.1).

3.9.1 ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΑΓΟΡΑΣ ΦΟΡΕΑΣ: *Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς*

Επενδυτές κατέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, καταγγέλλοντας ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς άσκησε πλημμελώς τις αρμοδιότητές της κατά τη διερεύνηση καταγγελιών τους κατά χρηματιστηριακών εταιρειών για παραβάσεις διατάξεων της νομοθεσίας περί κεφαλαιαγοράς και των σχετικών Κωδίκων Δεοντολογίας. Οι καταγγελίες αφορούσαν κυρίως σε περιπτώσεις διενέργειας αγοραπωλησιών χωρίς εντολή του επενδυτή, καθώς και σε περιπτώσεις απόκρυψης πληροφοριών σχετικών με την πορεία του χαρτοφυλακίου.

Εκτός από τα προβλήματα παράλειψης απάντησης και μεγάλης καθυστέρησης στην εξέταση των καταγγελιών, παρατηρήθηκε ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ακολουθεί την εξής πάγια πρακτική που οδηγεί στη διακοπή της διερεύνησης της καταγγελίας και την αρχειο-

θέτησή της: κάθε φορά που η εποπτευόμενη χρηματοπιστωτική εταιρεία δεν αποδέχεται τους ισχυρισμούς του καταγγέλλοντος ως προς τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά (λ.χ. περί της ύπαρξης ή μη εντολής του επενδυτή προς την εταιρεία ή ενημέρωσης του επενδυτή εκ μέρους της εταιρείας για την κίνηση του χαρτοφυλακίου), η επιτροπή θεωρεί εαυτήν αναρμόδια να διερευνήσει την καταγγελία «ως εξαρτώμενη από τη διαπίστωση σειράς πραγματικών ζητημάτων που αφορούν ιδιωτική διαφορά» και απαιτεί, ως προϋπόθεση διερεύνησης, την προηγούμενη απόδειξη των πραγματικών αυτών ζητημάτων από δικαστική αρχή.

Παρά τις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ότι οι ελεγκτικές αρμοδιότητες που διαθέτει η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς της επιβάλλουν τη διερεύνηση των καταγγελιών (με έλεγχο των στοιχείων που κατέχει η εταιρεία) για την εξακρίβωση του αληθούς των ισχυρισμών του καταγγέλλοντος, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη δικαστική απόφαση, η επιτροπή εμμένει ως σήμερα σε αυτή την πρακτική, η οποία καθιστά άνευ ουσιαστικού αποτελέσματος τον εκ του νόμου έλεγχο της κεφαλαιαγοράς εκ μέρους του αρμόδιου ελεγκτικού φορέα (ενδεικτικά, υποθέσεις 5855/2002, 19964/2002).

3.9.2 ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

ΚΑΙ ΑΠΟ ΟΙΚΕΙΟ ΕΠΟΠΤΕΥΟΜΕΝΟ ΦΟΡΕΑ

ΦΟΡΕΑΣ: *Ταμείο Χρηματοδότησης Δικαστικών Κτιρίων*

Πολίτης ζήτησε τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, προκειμένου να εκτελεστεί από το Ταμείο Χρηματοδότησης Δικαστικών Κτιρίων (ΤΑΧΔΙΚ) η αρ. 62/2001 απόφαση του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Σερρών, η οποία είχε καταστεί πλέον τελεσίδικη και αφορούσε στην καταβολή σε αυτόν χρηματικού ποσού ως δικαιούχου της ειδικής αποζημίωσης του άρθρου 24, παράγρ. 4 του Ν. 2145/1993.

Παρά το γεγονός ότι η δικαστική απόφαση είχε κοινοποιηθεί στη διοίκηση ήδη από τις 11.9.2001 και είχαν παράλληλα μεσολαβήσει σχετικές οχλήσεις του ενδιαφερομένου, η απόφαση δεν είχε εκτελεστεί έως την κατάθεση της αναφοράς στον Συνήγορο του Πολίτη (Μάιος 2002). Το κατά την απόφαση αρμόδιο προς εκτέλεση όργανο, δηλαδή το ΤΑΧΔΙΚ, διαβίβασε εγκαίρως (10.12.2001) το αίτημα του ενδιαφερομένου στη Διεύθυνση Οικονομικού του Υπουργείου Δικαιοσύνης, ισχυριζόμενο ότι το ίδιο δεν είναι αρμόδιο για την εκτέλεση, εφόσον, με υπουργική απόφαση, ο ειδικός λογαριασμός του ΤΑΧΔΙΚ «Δικαιώματα υπαλλήλων της παραγρ. 4 του άρθρου 24 του Ν. 2145/1993» συγχωνεύθηκε με τον ειδικό λογαριασμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης «Εύρυθμη λειτουργία υπηρεσιών Υπουργείου Δικαιοσύνης». Η αρμόδια διεύθυνση του υπουργείου αρνήθηκε την παραπάνω αρμοδιότητα, αποφαινόμενη επ' αυτού δεκαπέντε μήνες μετά τη διαβίβαση του εγγράφου (28.2.2003), χωρίς να έχει ενημερωθεί, σε όλο αυτό το διάστημα, ο ενδιαφερόμενος.

Με έγγραφά του προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την κατά το Σύνταγμα (άρθρο 95, παράγρ. 5) και τον νόμο (Ν. 3068/2002) υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνει σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης. Σε πόρισμα που απύθηνε στον Υπουργό Δικαιοσύνης, η Αρχή επισήμανε την πέραν κάθε εύλογου ορίου καθυστέρηση απάντησης της κεντρικής υπηρεσίας του υπουργείου και, τονίζοντας την αρχή της συνέχειας της διοίκησης, κάλεσε τον υπουργό, ως προϊστάμενη αρχή και των δύο υπηρεσιών που διαφωνούσαν ως προς την αρμοδιότητα, να μεριμνήσει για την άμεση εκτέλεση της δικαστικής απόφασης. Η υπόθεση εκκρεμεί (υπόθεση 10573/2002).

3.10 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ - ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Το δικαίωμα αναφοράς και οι άλλες διαδικαστικές εξουσίες που έχει ο πολίτης δεν αποτελούν απλούς διαδικαστικούς τύπους, αλλά συγκροτούν το καθεστώς του διοικουμένου μέσα στη διοικητική διαδικασία. Αυτή είναι η διαδικαστική πτυχή της ιδιότητάς του ως φορέα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Είναι τα νομικά μέσα με τα οποία ασκεί τα δικαιώματα

αυτά, στον βαθμό που για να απολαύει αυτών ο πολίτης απαιτείται, αν όχι η συνδρομή της διοίκησης, πάντως η με οποιονδήποτε τρόπο συναλλαγή ή επαφή μαζί της (βλ. λ.χ. για την επικύρωση εγγράφων 3.10.4). Ταυτόχρονα όμως, αυτές οι νομικές ευχέρειες συνιστούν και τα μέσα της συμμετοχής του στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της διοίκησης, καθώς και τα μέσα που διαθέτει για να κινητοποιεί μηχανισμούς διοικητικής λογοδοσίας. Τα δικαιώματα που παρέχει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στον πολίτη είναι κατά συνέπεια ουσιώδη για τη δημοκρατία και ο σεβασμός τους αποτελεί κριτήριο του δημοκρατικού χαρακτήρα της διοίκησης. Δεδομένου ότι η αποτελεσματική άσκησή τους μπορεί να είναι στην πράξη (συλλογή στοιχείων και προετοιμασία φακέλου για την προσφυγή στα δικαστήρια) ή και κατά τον νόμο (προηγούμενη ενδικοφανής προσφυγή) προϋπόθεση της υποβολής της υπόθεσης ενώπιον δικαστικής αρχής, η προσβολή των δικαιωμάτων της διοικητικής διαδικασίας πλήττει το συνολικό σύστημα παροχής έννομης προστασίας, δηλαδή τόσο αυτή που οφείλει να παρέχει κάθε όργανο του κράτους όσο και τη δικαστική, που συνιστά την τελική εγγύηση τήρησης της νομιμότητας. Μεταξύ των δικαιωμάτων του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, εκείνο που φαίνεται να δοκιμάζεται περισσότερο –και είναι κατ’εξοχήν κρίσιμο για την οργάνωση της έννομης προστασίας του εκάστοτε θιγομένου– είναι το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και, μάλιστα, συχνά με το πρόσχημα της σύγκρουσης του δικαιώματος αυτού με την ανάγκη προστασίας ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων. Παρουσιάζονται στη συνέχεια μερικές χαρακτηριστικές περιπτώσεις.

Οι διοικητικές αρχές συχνά εμποδίζουν τους ενδιαφερόμενους πολίτες να λάβουν γνώση των εγγράφων, διευρύνοντας υπέρμετρα την έννοια της ιδιωτικότητας. Ιδιαίτερα έντονο είναι το πρόβλημα στα ΑΕΙ, όπου συχνά γίνεται κατάχρηση της αυτονομίας/αυτοδιοίκησής τους (βλ. ιδίως 3.10.1), ώστε παρακάμπεται ακόμη και εισαγγελική παραγγελία, οπότε βεβαίως και προκύπτουν αποχρώσεις κατά περίπτωση ενδείξεις παράβασης καθήκοντος (βλ. 3.10.3). Επίσης, συχνά η διοίκηση συναρτά την πρόσβαση σε έγγραφα προς την άσκηση συγκεκριμένου, ρητά προβλεπόμενου στον νόμο, δικαιώματος του ενδιαφερομένου. Τούτο όμως δεν συνάγεται από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με τον οποίο η άρνηση πρόσβασης είναι εξαιρετική και πρέπει να αιτιολογείται ειδικά (άρθρο 5, παράγρ. 3 του Ν. 2690/1999· βλ. ιδίως εδώ 3.10.2). Σημαντικό πεδίο, τέλος, όπου εκδηλώνεται η άρνηση πρόσβασης αποτελούν τα πορίσματα ένορκων διοικητικών εξετάσεων (ΕΔΕ), ιδίως στον τομέα της πειθαρχικής έρευνας σε βάρος αστυνομικών οργάνων. Στην περίπτωση αυτή, για τη μη ενημέρωση του θιγόντος πολίτη γίνεται επίκληση τόσο της μυστικότητας της ανάκρισης (άρθρο 27, παράγρ. 4 του ΠΔ 22/1996), όσο και της ανάγκης προστασίας προσωπικών ευαίσθητων δεδομένων (Ν. 2472/1997). Η Αρχή επισημαίνει ότι με τη θέσπιση «απορρήτου» σε βάρος του θιγόντος πολίτη, μέσω της αρχής της μυστικότητας στην ανάκριση, δεν επιτρέπεται να φαλκιδεύεται το δικαίωμά του που απορρέει από το άρθρο 10, παράγρ. 1 του Συντάγματος. Επίσης, όταν παρακάμπεται η ειδικότητα που δίδει την προστασία των προσωπικών δεδομένων, δεν επιτρέπεται να τίθεται εκποδών το γράμμα και το πνεύμα του Ν. 2690/1999. Διότι τότε κάθε στάθμιση των αντίθετων μεταξύ τους συμφερόντων θα απέβαινε πάντοτε υπέρ της άρνησης πρόσβασης, εμφανίζοντας κατ’αποτέλεσμα τον νομοθέτη να ρυθμίζει κατά αξιολογικά αντινομικό τρόπο το ζήτημα της πρόσβασης σε έγγραφα (βλ. 3.10.2).

Σε ό,τι αφορά γενικότερα τις διοικητικές διαδικασίες, παρατηρείται το γνωστό πρόβλημα που προκαλούν τόσο η πολυνομία όσο και οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις της διοίκησης. Αντιπροσωπευτικό δείγμα αποτελεί εν προκειμένω η υπόθεση 9820/2003, στην οποία για την αναγνώριση του προφανέστατα συννόμου της θεώρησης του γνησίου της υπογραφής πολίτη, χρειάστηκε, ύστερα από ενέργειες της Αρχής, η παρεμβολή του ΥΠΕΣΔΔΑ, ώστε να γνωστοποιηθεί στην αρμόδια διοικητική υπηρεσία η άρση παλαιότερης και η υιοθέτηση νέας (σύμφωνης με το άρθρο 11 του Ν. 2690/1999) εγκυκλίου του υπουργείου (βλ. 3.10.4).

3.10.1 ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ - ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΦΟΡΕΙΣ: *ΤΕΙ Λαμίας - ΤΕΙ Πειραιά*

Ο πρόεδρος του ΤΕΙ Λαμίας αρνείται τη χορήγηση στον ενδιαφερόμενο στοιχείων σχετικών με τα ακριβή χρονικά διαστήματα και τους τομείς απασχόλησης συνυποψηφίου του για θέση ΔΕΠ, με την αιτιολογία ότι αυτά αφορούν στην προσωπική ζωή τρίτων. Η υπόθεση αυτή αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση καταχρηστικής επίκλησης της αυτονομίας/ αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, που έχει ως αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικών με την πλήρωση δημόσιας θέσης (υπόθεση 1350/2002). Επίσης, στην κατηγορία αυτή υπάγεται και η εκ μέρους του προέδρου τμήματος σχολής του ΤΕΙ Πειραιά άρνηση πρόσβασης-παροχής στοιχείων σχετικών με τη συνεργασία του ιδρύματος με πανεπιστήμιο του εξωτερικού για συνδιοργάνωση μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών. Εν προκειμένω μάλιστα, είναι πιθανόν να παραπεμφθεί η υπόθεση στον αρμόδιο εισαγγελέα λόγω παρανομιών σχετικών με τη λειτουργία του προγράμματος αυτού (υπόθεση 5937/2003).

3.10.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΦΑΚΕΛΟΥΣ ΚΡΑΤΟΥΜΕΝΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *Τμήμα Αλλοδαπών Πειραιά - Τμήμα Αλλοδαπών Βορειοανατολικής Αττικής*
Πληρεξούσιοι αλλοδαπών κρατούμενων ζήτησαν αντίγραφα των φακέλων τους από δύο Τμήματα Αλλοδαπών. Το Αστυνομικό Τμήμα Πειραιά χορήγησε μόνον όσα στοιχεία είναι απαραίτητα για την άσκηση των δικαιωμάτων του άρθρου 44, παράγρ. 3-5 του Ν. 2910/2001 (αντιρρήσεις κατά της απόφασης κράτησης, προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης), απαντώντας ότι τα υπόλοιπα στοιχεία ανάγονται στη διαδικασία «επανεισοδοχής» (κατ' εφαρμογήν του σχετικού ελληνoturκικού πρωτοκόλλου) και, επομένως, αφενός δεν συνδέονται με την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων των κρατούμενων (αφού δεν προβλέπονται αντιρρήσεις ή προσφυγές στη διαδικασία «επανεισοδοχής») και αφετέρου είναι απόρρητα διότι άπτονται διακρατικών σχέσεων. Το Τμήμα Αλλοδαπών Βορειοανατολικής Αττικής αντιπρότεινε στους πληρεξουσίους τη δυνατότητα να λάβουν αντίγραφα συγκεκριμένων εγγράφων και αρνήθηκε την πρόσβαση σε ολόκληρους τους φακέλους, με την αιτιολογία ότι τούτο θα μπορούσε να δυσχεράνει τη διενεργούμενη έρευνα σχετικά με την τέλεση διοικητικών παραβάσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η επίκληση του άρθρου 5, παράγρ. 3 του Ν. 2690/1999 πρέπει να είναι, λόγω της εξαιρετικότητάς του, εξειδικευμένη, καθώς και ότι για την πρόσβαση σε όλα τα αιτούμενα στοιχεία (άρα και στο σύνολο του φακέλου, εκτός αν αιτιολογείται εμπεριστατωμένα η επίκληση απορρήτου) δεν απαιτείται επιπλέον δήλωση συγκεκριμένου σκοπού χρήσης τους. Κατόπιν τούτου, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ διέταξε τα Τμήματα Αλλοδαπών να χορηγήσουν πλήρη αντίγραφα στους πληρεξουσίους, αφού η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, στην οποία απευθύνθηκε, συνέστησε αναλόγως, με βάση το άρθρο 12 του Ν. 2472/1997 (υποθέσεις 12390/2002, 15349/2002).

3.10.3 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ ΕΔΕ

ΦΟΡΕΙΣ: *Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, Διεύθυνση Αστυνομικού Προσωπικού - Πρωτανεία Πανεπιστημίου Ιωαννίνων*

Υπάκοος Νιγηρίας αναφέρθηκε, μέσω εκπροσώπου του, στον Συνήγορο του Πολίτη καταγγέλλοντας βασανισμό του με ηλεκτροσόκ από όργανα του Τμήματος Αλλοδαπών Βορειοανατολικής Αττικής, κατά τη διάρκεια κράτησής του προς εκτέλεση απόφασης απέλασης. Κατά τον χρόνο εμπλοκής της Αρχής στην υπόθεση, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ είχε ήδη διατάξει τη διεξαγωγή ένορκης διοικητικής εξέτασης. Το πόρισμα της ΕΔΕ κοινοποιήθηκε επισήμως από τον Συνήγορο του Πολίτη στον νόμιμο εκπρόσωπο του ενδιαφερομένου, καθώς η αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης αρνήθηκε να του επιτρέψει

την πρόσβαση σε στοιχεία του φακέλου της έρευνας. Η διοίκηση επικαλέστηκε για τον σκοπό αυτόν την αρχή της μυστικότητας της ανάκρισης (άρθρο 27, παράγρ. 4 του ΠΔ 22/1996) και την τήρηση ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων στον φάκελο της έρευνας (Ν. 2472/1997).

Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, η αρχή της μυστικότητας της ανάκρισης, εν προκειμένω της διενεργούμενης ΕΔΕ, δεν είναι δυνατόν να επιβάλλει χωρίς λόγο τη διαβάθμιση όλου του έγγραφου υλικού της (συμπεριλαμβανομένου του πορίσματος) ως απορρήτου έναντι του θιγόμενου πολίτη, ο οποίος υπέβαλε την αναφορά βάσει της οποίας κινήθηκε η πειθαρχική δίωξη. Διότι έτσι κάμπτεται εντελώς το δικαίωμα που αυτός αντλεί από το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα από τα οποία προκύπτει το τελικό προϊόν του διαβήματός του. Η απρόσκοπτη άσκηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος της αναφοράς (άρθρο 10, παράγρ. 1 του Συντάγματος) δημιουργεί σε κάθε περίπτωση για τη διοίκηση την υποχρέωση να παρέχει στον καταγγέλλοντα πολίτη ενημέρωση για την τύχη της αναφοράς του και να γνωστοποιεί το περιεχόμενο του πορίσματος της ΕΔΕ. Απόρρητο νοείται μόνο για συγκεκριμένα στοιχεία του φακέλου, ως προς τα οποία ειδική διάταξη νόμου το επιβάλλει (λ.χ. για στοιχεία που συνιστούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα τρίτου εμπλεκόμενου προσώπου).

Όσον αφορά στην επίκληση της ύπαρξης προσωπικών δεδομένων, αυτή δεν μπορεί να έχει γενικό χαρακτήρα, αλλά θα πρέπει να ελέγχεται ειδικά, για κάθε στοιχείο του φακέλου. Η στάθμιση μεταξύ του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων και εκείνου της δικαστικής προστασίας, ως θεμελίου του έννομου συμφέροντος για πρόσβαση σε έγγραφα ΕΔΕ, μπορεί να επιτευχθεί με κριτήρια αντλούμενα από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με τις οποίες η πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα διασφαλίζεται σε κάθε ενδιαφερόμενο, ενώ στα ιδιωτικά μόνο σε εκείνον ο οποίος έχει ειδικό έννομο συμφέρον. Το δικαίωμα αυτό υποχωρεί και στις δύο περιπτώσεις, εφόσον τα αιτούμενα στοιχεία αφορούν στην οικογενειακή ή την ιδιωτική ζωή τρίτου προσώπου (άρθρο 5, παράγρ. 1, 2 και 3 του Ν. 2690/1999).

Αναπτύσσοντας το προαναφερθέν σκεπτικό και γνωστοποιώντας το και στη Διεύθυνση Αστυνομικού Προσωπικού, η Αρχή προέβη στην κοινοποίηση του πορίσματος της ΕΔΕ προς τον νόμιμο εκπρόσωπο του ενδιαφερομένου, κάτι το οποίο είχε αρνηθεί να πράξει η παραπάνω υπηρεσία. Έτσι ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκλήρωσε τη διαμεσολάβησή του ως προς το σκέλος της υπόθεσης που αφορούσε στην πρόσβαση στα έγγραφα της ΕΔΕ. Εκκρεμεί, ωστόσο, η οριστική διατύπωση της κρίσης της Αρχής σχετικά με τις τυχόν πλημμέλειες της ίδιας της ΕΔΕ, η οποία και θα περιληφθεί σε υπό εκπόνηση ειδική έκθεση σχετικά με την πειθαρχική διερεύνηση ευθυνών αστυνομικών οργάνων (υπόθεση 13170/2002).

Σε άλλη υπόθεση, η Πρυτανεία του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων αρνήθηκε στον ενδιαφερόμενο τη χορήγηση στοιχείων φακέλου ΕΔΕ (και του σχετικού πορίσματος) και λογαριασμών εκτέλεσης έργων της Ιατρικής Σχολής του πανεπιστημίου. Τα έγγραφα αυτά ο ενδιαφερόμενος επιθυμούσε να τα χρησιμοποιήσει για την υπεράσπισή του ενώπιον των δικαστικών αρχών, ύστερα από έγκληση για ψευδή και συκοφαντική δυσφήμιση που είχε υποβάλει εναντίον του υπάλληλος του προαναφερόμενου ΑΕΙ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, κρίνοντας την αιτιολογία απόρριψης των αιτημάτων ανεπαρκή, επισήμανε στον πρύτανη τις διατάξεις του Ν. 2690/1999 που υποχρεώνουν τη διοίκηση σε οίκοθεν διαβίβαση αναρμοδίως υποβαλλόμενων αιτημάτων και θεσπίζουν δικαίωμα γνώσης και ιδιωτικών ακόμη εγγράφων, εφόσον υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον. Επιπροσθέτως, επισήμανε ότι ο Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών (Ν. 1756/1988) υποχρεώνει τη διοίκηση να χορηγεί όλα τα έγγραφα, αν προσκομίζεται εισαγγελική παραγγελία.

Η πρυτανεία, επικαλούμενη σχετικές παραγγελίες του Εισαγγελέα Πρωτοδικών Ιωαν-

νίνων, έδωσε εντολή χορήγησης των εγγράφων στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών του πανεπιστημίου υπό τον όρο να προσδιορίσει ο αιτών εγγράφως το έννομο συμφέρον του.

Παρά τη συμμόρφωση του ενδιαφερομένου, το πανεπιστήμιο αρκέστηκε στην απλή επίδειξη των εγγράφων, καθώς ως προς μεν την ΕΔΕ απαίτησε την έκδοση σχετικής δικαστικής απόφασης για τη χορήγηση, ως προς δε τους λογαριασμούς έκρινε το αίτημα αβάσιμο και καταχρηστικό. Τέλος, για τη μη χορήγηση των εγγράφων, η πρυτανεία επικαλέστηκε την έλλειψη θεμελίωσης ειδικού έννομου συμφέροντος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, κρίνοντας ότι η μη ικανοποίηση του αιτήματος του ενδιαφερομένου παραβιάζει συνταγματικό του δικαίωμα, ζήτησε την παρέμβαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, καθώς και τη διερεύνηση της υπόθεσης από πειθαρχική και ποινική άποψη (υπόθεση 14357/2002).

3.10.4 ΘΕΩΡΗΣΗ ΓΝΗΣΙΟΥ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *Νομαρχία Αθηνών*

Ο πολίτης είχε προσκομίσει, με την αίτησή του προς τη Νομαρχία Αθηνών για έκδοση διαβατηρίου, σχετική εξουσιοδότηση προς ταξιδιωτικό πρακτορείο, θεωρημένη από αστυνομικό τμήμα της Κορίνθου, η νομαρχία όμως απαιτούσε επικύρωση του γνησίου της υπογραφής από το «οικείο» αστυνομικό τμήμα (δηλαδή αυτό του τόπου κατοικίας), σύμφωνα με την εγκύκλιο αρ. Φ.60901/17773/3.7.98 του Υπουργείου Εσωτερικών. Η άρνηση της νομαρχίας δεν είχε εν προκειμένω νομικό έρεισμα, αφού οποιαδήποτε διοικητική αρχή βεβαιώνει πλέον το γνήσιο της υπογραφής (άρθρο 11 του Ν. 2690/1999). Το Υπουργείο Εσωτερικών γνωστοποίησε στην Αρχή ότι έχει ήδη εκδοθεί εγκύκλιος τροποποιητική της προηγούμενης ως προς το επίμαχο ζήτημα, η δε Νομαρχία Αθηνών ανακάλεσε την προηγούμενη απόφασή της (υπόθεση 9820/2003).

2. ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

2.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

2.2 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2003

- 2.2.1 Συνέδριο για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση
- 2.2.2 Ετήσια επίσκεψη κλιμακίου του Συνηγόρου του Πολίτη στη Θεσσαλονίκη
- 2.2.3 Συνάντηση με τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- 2.2.4 Συνάντηση με τη διοίκηση του Οργανισμού Περιθάλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου

2.3 Ο ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

- 2.3.1 Καταπολέμηση της κακοδιοίκησης
- 2.3.2 Ερμηνεία με βάση γενικές αρχές δικαίου αναγνωρισμένες από τη νομολογία

2.4 ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΝ ΟΙ ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

- 2.4.1 Διαδικασία αντικατάστασης τεχνητών μελών από το ΙΚΑ
- 2.4.2 Συμμετοχή ατόμων με αναπηρίες σε προκηρύξεις του Ν. 2643/1998

3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

- 3.1.1 Επίδομα τετραπληγίας-παραπληγίας
- 3.1.2 Πρόσβαση στα στοιχεία του ιατρικού φακέλου
- 3.1.3 Αιτιολογία αποφάσεων κατά την έκδοση συντάξεων αναπηρίας
- 3.1.4 Επιδόματα μητρότητας

3.2 ΥΓΕΙΑ

- 3.2.1 Χορήγηση αντιγράφων και στοιχείων από τον ιατρικό φάκελο
- 3.2.2 Πρόσβαση γιατρών στο επάγγελμα ή σε θέσεις του ΕΣΥ

3.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

- 3.3.1 Πρόσβαση ευπαθών ομάδων σε προνοιακές παροχές
- 3.3.2 Καταπολέμηση της φτώχειας

4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

4.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

- 4.1.1 Υπαγωγή στην ασφάλιση
- 4.1.2 Παροχές κοινωνικής ασφάλισης
 - 4.1.2.1 Έξοδα κηδείας

- 4.1.2.2 Επιδότηση ανεργίας
- 4.1.2.3 Σύμβαση αναπηρίας
- 4.1.2.4 Οικογενειακό επίδομα
- 4.1.2.5 Παροχές νοσοκομειακής περίθαλψης
- 4.1.2.6 Σύμβαση λόγω θανάτου
- 4.1.2.7 Επίδομα τετραπληγίας-παραπληγίας
- 4.1.3 Χρηματοδότηση κοινωνικής ασφάλισης

4.2 ΥΓΕΙΑ

- 4.2.1 Υγειονομική προστασία στο εξωτερικό

4.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

- 4.3.1 Προστασία δυσλεκτικών ατόμων
- 4.3.2 Προστασία πολυτέκνων

2. ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας εξετάζει υποθέσεις που έχουν ως αντικείμενο την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Φορείς των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι οι έλληνες πολίτες και αλλοδαποί, ομογενείς, επαναπατρισθέντες και μετανάστες. Διαμεσολαβώντας για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας, ο Κύκλος επικεντρώνει την ελεγκτική και διαμεσολαβητική του δραστηριότητα στην προστασία των δικαιωμάτων των ιδιαίτερα ευαίσθητων κοινωνικά κατηγοριών και ομάδων, όπως είναι οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι σωματικά και ψυχικά ασθενείς, οι Ρομά, οι πρόσφυγες, οι αλλοδαποί κ.ά. Στόχος της διαμεσολαβητικής του λειτουργίας είναι η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η άρση των φαινομένων παθογένειας και η ανάπτυξη σχέσεων αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και κοινωνικής διοίκησης.

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

2.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, κατά το 2003, χειρίστηκε 3.056 νέες αναφορές, ποσοστό που αντιπροσωπεύει το 28,16% του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη κατά το διάστημα αυτό. Από το σύνολο των νέων αναφορών του Κύκλου, οι 1.055 (34,5%) κρίθηκαν εκτός αρμοδιότητας και το υπόλοιπο 65,5% διερευνήθηκε επί της ουσίας.

Από τις υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν το 2003 (νέες αναφορές και εκκρεμείς από το 2002), περίπου μία στις τρεις (38,6%) κρίθηκε ως αβάσιμη. Ενδιαφέρον προκαλεί το στοιχείο ότι για ποσοστό 14,3% των αβάσιμων υποθέσεων ο Κύκλος έκρινε ότι, παρά τη νομιμότητα της πράξης της διοίκησης, το αίτημα του πολίτη ήταν εύλογο και αφορούσε κυρίως σε ανεπάρκειες ή κενά του νομοθετικού πλαισίου, καθώς και σε οργανωτικές δυσλειτουργίες. Όσον αφορά δε στις βάσιμες αναφορές, στο 84,5% των υποθέσεων η έκβαση ήταν θετική για τον πολίτη, ενώ σε ποσοστό 5,3% επί των βάσιμων αναφορών η διοίκηση δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις του Κύκλου (βλ. Πίνακα 5, κεφ. 4).

Η πλειονότητα των αναφορών εντός αρμοδιότητας (73,73%) θίγει θέματα κοινωνικής ασφάλισης. Το 14,96% συνδέεται με θέματα υγείας, το 3,91% σχετίζεται με την προστασία των ΑΜΕΑ και το 3,54% των υποθέσεων αναφέρεται σε άλλα θέματα πρόνοιας (βλ. Γράφημα 27, κεφ. 4). Όπως προκύπτει από τα παραπάνω στοιχεία, τα θέματα κοινωνικής ασφάλισης συγκροτούν και πάλι τον βασικό κορμό των υποθέσεων που ερεύνησε ο Κύκλος κατά το 2003. Η πλειονότητα των υποθέσεων αφορούσε στην απόδοση παροχών, κυρίως συνταξιοδοτικών, και επιδομάτων. Σταθερά ανοδική πάντως εμφανίζεται η εισροή αναφορών που θίγουν ζητήματα υγείας. Η πλειονότητα των υποθέσεων αυτών αφορά σε θέματα ασφάλισης ασθενείας. Σχετικά με τα ζητήματα πρόνοιας, οι περισσότερες υποθέσεις αφορούν στην καταβολή των χρηματικών προνοιακών παροχών. Ειδικότερα, οι αναφορές κατέδειξαν την ύπαρξη προβλημάτων τόσο στην κατανομή των επιδομάτων στις ευαίσθητες πληθυσμιακές ομάδες όσο και στα κριτήρια προσδιορισμού των δικαιούχων.

Όσον αφορά στην προστασία των ΑΜΕΑ, κυρίαρχο θέμα ήταν και πάλι η πρόσβαση των ατόμων αυτών στην απασχόληση. Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας ήδη επεξεργάζεται ειδική έκθεση για τα ΑΜΕΑ, όπου θα θιγούν, μεταξύ άλλων, το ζήτημα της ένταξης των ατόμων αυτών στην αγορά εργασίας καθώς και η καταβολή επιδομάτων.

2.2 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2003

2.2.1 ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Θεωρώντας ότι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διευρυμένη Ευρώπη είναι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, ο Συνήγορος του Πολίτη διοργάνωσε στις 20-21 Ιουνίου, με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την οικονομική συνεισφορά του ΙΚΑ, διεθνές συνέδριο με θέμα «Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων και συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης». Στόχος του συνεδρίου ήταν να λειτουργήσει ως forum για προβληματισμό, συζήτηση και προτάσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανονισμών 1408/1971, 574/1972 και 1612/1968 από τις εθνικές διοικήσεις καθώς και για τον ρόλο των Ombudsmen στην εδραίωση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.2.2 ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΣΚΕΨΗ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Επιδιώκοντας στενότερη συνεργασία με τη διοίκηση και με στόχο να αναπτύξει τις διαμεσολαβητικές του πρακτικές, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, στο πλαίσιο της καθιερωμένης ετήσιας επίσκεψης κλιμακίου του Συνηγόρου του Πολίτη στη Θεσσαλονίκη, πραγματοποίησε σειρά επαφών με στελέχη της κοινωνικής διοίκησης. Ειδικότερα, οργανώθηκε συνάντηση στην οποία συμμετείχαν η Βοηθός Συνήγορος, ειδικοί επιστήμονες του Κύκλου και στελέχη των υποκαταστημάτων των ασφαλιστικών οργανισμών (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ), του ΟΑΕΔ, διευθυντές νοσοκομείων, εκπρόσωποι της νομαρχίας και ειδικότερα της Διεύθυνσης Δημόσιας Υγείας και Υγιεινής. Κατά τη συζήτηση αναδείχθηκαν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες στην καθημερινή συναλλαγή τους με την κοινωνική διοίκηση και εντοπίστηκαν από την πλευρά του Συνηγόρου του Πολίτη μηχανισμοί για την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Για τη διερεύνηση επί μέρους υποθέσεων οργανώθηκαν δύο ομάδες εργασίας με εκπροσώπους της νομαρχίας, στις οποίες συζητήθηκαν αφενός θέματα υγείας-πρόνοιας και αφετέρου το ύψος των δημοτικών τελών που πληρώνουν οι κάτοικοι του οικισμού Ρομά Αγία Σοφία (πρώην στρατόπεδο Γκώνου). Για το ίδιο θέμα, κλιμάκιο του Κύκλου διεξήγαγε αυτοψία στον οικισμό.

2.2.3 ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ ΜΕ ΤΗ ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ

Στις 18 Δεκεμβρίου ο Συνήγορος του Πολίτη διοργάνωσε συνάντηση εργασίας με τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) με στόχο τη βελτίωση της μεταξύ τους συνεργασίας. Στη συνάντηση συμμετείχαν ο Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, οι δύο γενικές διευθύντριες, μεγάλος αριθμός διευθυντών και υπαλλήλων της ΓΓΚΑ, ο Συνήγορος του Πολίτη, η Βοηθός Συνήγορος καθώς και το επιστημονικό προσωπικό του Κύκλου. Συζητήθηκαν θέματα που αφορούσαν σε γενικότερα ασφαλιστικά ζητήματα, όπως είναι η επέκταση του επιδόματος τετραπληγίας-παραπληγίας, θέματα υπαγωγής και διαδοχικής ασφάλισης. Συζητήθηκε επίσης η εξέλιξη των νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων που έχει διατυπώσει ο Συνήγορος του Πολίτη στις ετήσιες εκθέσεις των προηγούμενων ετών και σχετίζονται με τη ΓΓΚΑ. Ακολούθησε ειδική τελετή στην οποία από τον Συνήγορο του Πολίτη και τον Υφυπουργό Κοινωνικών Ασφαλίσεων τιμήθηκαν για την προσφορά τους στην ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης: α) η μνήμη των Γεωργίου Βακαλόπουλου, Αθανασίου Μπούρλου, Φωτίου Χατζηδημητρίου, και β) οι κύριοι Αντώνιος Πετρόγλου, Γεώργιος Ψηλός, Αλέξανδρος Μεταλληνός και Παναγιώτης

Κυριακούλακος. Οι τιμώμενοι, με την πολύπλευρη και μακρόχρονη επαγγελματική δραστηριότητά τους και το πλούσιο συγγραφικό έργο τους, συνέβαλαν στη δημιουργία του «κοινωνικού κεκτημένου» στην Ελλάδα.

2.2.4 ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας πραγματοποίησε συνάντηση στις 8 Δεκεμβρίου με τη διοίκηση του Οργανισμού Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου (ΟΠΑΔ), με σκοπό την επίλυση υποθέσεων που εκκρεμούν και την ενημέρωση ως προς τον υπό έκδοση νέο κανονισμό παροχών περίθαλψης. Σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις της Αρχής (βλ. *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 144, 156 και *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 130) έχει επισημανθεί ότι το ΒΔ 665/1962, που ρυθμίζει τα θέματα αυτά, είναι πλέον αναχρονιστικό με ελλείψεις κυρίως στα θέματα ισότητας των δύο φύλων και νέων μορφών περίθαλψης, όπως είναι η νοσηλεία ημέρας, η νοσηλεία κατ' οίκον κ.λπ. Από την ενημέρωση προέκυψε ότι τα περισσότερα από αυτά που επισημαίνονται στις ετήσιες εκθέσεις και τα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν περιληφθεί στο σχέδιο του νέου κανονισμού.

2.3 Ο ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Στο πλαίσιο της λειτουργίας του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας, η διαμεσολάβηση συνίσταται κατ' αρχήν στη διερεύνηση και την επίλυση των ατομικών αιτημάτων των πολιτών, αλλά και στην προσπάθεια θεραπείας των βαθύτερων αιτίων που υποθάλλουν την κακοδιοίκηση και την παραβίαση δικαιωμάτων των πολιτών και εν γένει συμβάλλουν στη δημιουργία κλίματος αντιδικίας μεταξύ πολιτών και διοίκησης. Μεταξύ άλλων, τούτο επιτυγχάνεται και με την επίκληση και την εφαρμογή γενικών αρχών, αλλά και με την υιοθέτηση ερμηνευτικών μεθόδων που φέρνουν πιο κοντά την έννοια της νομιμότητας στην ουσία της κοινωνικής προστασίας. Τα αποτελέσματα αυτής της προσέγγισης γίνονται εμφανή άμεσα, με την επίλυση ατομικών υποθέσεων, και σε βάθος χρόνου, με τη σταδιακή αλλαγή νοοτροπιών και στάσεων. Η ανάλυση που ακολουθεί επιχειρεί να δώσει μια εικόνα του στόχου, των μεθόδων και των αποτελεσμάτων της διαμεσολάβησης, όπως αυτή εφαρμόζεται από τον Συνήγορο του Πολίτη.

2.3.1 ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρεμβαίνει για την ad hoc επίλυση των υποθέσεων των πολιτών και ταυτόχρονα συντάσσει πορίσματα ή διατυπώνει προτάσεις οργανωτικού περιεχομένου, με στόχο τη συνολική αντιμετώπιση των προβλημάτων που αναδεικνύουν οι αναφορές των πολιτών. Στο επίπεδο αυτό, στόχος της διαμεσολάβησης είναι η αναζήτηση λύσεων ικανών να συμβάλλουν στη σταδιακή απάλειψη συγκεκριμένων φαινομένων κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο Συνήγορος του Πολίτη προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών και ταυτόχρονα συμβάλλει, στον βαθμό που οι προτάσεις του γίνονται αποδεκτές, στην αναδιοργάνωση και την αναβάθμιση της διοίκησης. Η πρακτική αυτή εδράζεται στη λογική της επίλυσης και του θετικού αθροίσματος (βλ. *Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 9 και *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 16-19).

Αυτή τη μέθοδο διαμεσολάβησης ακολούθησε ο Κύκλος με τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων, τον δεύτερο σε μέγεθος οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης της χώρας. Αφενός παρενέβη για την επίλυση μεγάλου αριθμού αναφορών (1.394 αναφορές για το διάστημα 1.10.1998 έως 31.8.2003), αφετέρου συνέταξε πόρισμα με συγκεκριμένες προτάσεις οργανωτικού περιεχομένου. Εκτός από τα στοιχεία των αναφορών, για την καλύτερη κατανόηση των αιτίων της δυσλειτουργίας του ΟΓΑ, ο Κύκλος είχε ήδη πραγματοποιήσει, σε συνεργασία με τον ΟΓΑ, δύο ημερίδες (βλ. *Ετήσια έκθεση 2001*, σ. 137 και *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 244), στις οποίες συζητήθηκαν διεξοδικά τα προβλήματα που αναδεικνύουν οι αναφορές – κυρίως καθυστερήσεις. Οι προτάσεις του πορίσματος (Νοέμβριος 2003) πε-

ριλαμβάνουν μέτρα τόσο για την οργανωτική αναβάθμιση του ΟΓΑ (πρόσληψη προσωπικού, ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, ποιοτική αναβάθμιση των ανταποκριτών κ.ά.) όσο και για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών (τήρηση νόμιμων προθεσμιών, έκδοση ενημερωτικών φυλλαδίων, λειτουργία ανοιχτής γραμμής επικοινωνίας κ.λπ.).

2.3.2 ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΜΕ ΒΑΣΗ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Σε πολλές περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη παρεμβαίνει προς τη διοίκηση, προκειμένου να την πείσει να ερμηνεύει τις εφαρμοστέες νομοθετικές διατάξεις με βάση γενικές αρχές του δικαίου αναγνωρισμένες από τη νομολογία. Στις περιπτώσεις αυτές, οι κανόνες δικαίου ερμηνεύονται με συνδυασμό των μεθόδων νομικής ερμηνείας (γραμματική, τελεολογική, λογική, συστηματική ερμηνεία κ.λπ.) και με βάση έγκυρα ερμηνευτικά επιχειρήματα. Η εμμονή της διοίκησης, σε κάποιες περιπτώσεις, να καταφεύγει αποκλειστικά στη γραμματική ερμηνεία οδηγεί σε λανθασμένη ερμηνεία και εφαρμογή του κανόνα δικαίου, που αποκλίνει από τον σκοπό του και συνεπάγεται περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Επίσης, όταν οι κανόνες δικαίου περιέχουν αόριστες νομικές έννοιες που πρέπει να εξειδικευθούν, παρατηρείται ότι σε κάποιες περιπτώσεις η ερμηνεία τους δεν γίνεται με βάση τις γενικές αρχές του δικαίου (ειδικότερα, του κοινωνικού ασφαλιστικού δικαίου) και τα διδάγματα της κοινής πείρας.

Στις περιπτώσεις αυτές, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας παρεμβαίνει με στόχο την πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Ο Συνήγορος του Πολίτη χρησιμοποιεί ευρέως τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που έχουν αναγνωριστεί από τη νομολογία, π.χ. την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της ισότητας, την αρχή της καλής πίστης, την αρχή της χρηστής διοίκησης και, ειδικότερα, την αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όπως αυτή εξειδικεύεται και από την αρχή της συνεπούς συμπεριφοράς της διοίκησης (non venire contra factum propositum). Επιπλέον, στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης γίνεται χρήση και των γενικών αρχών του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, όπως είναι αυτές της τυπικής ασφάλισης, της ενότητας της ασφαλιστικής περίπτωσης κ.λπ.

Η διοίκηση καλείται να ενστερνιστεί λύσεις που εδράζονται στη νομιμότητα, έννοια που ενσωματώνει κατά την εφαρμογή του νομικού κανόνα και τον σκοπό για τον οποίο αυτός θεοπίστηκε. Τα παραπάνω γίνονται πιο κατανοητά με την αναφορά περιπτώσεων που αναδεικνύουν τη διαμεσολαβητική λειτουργία της Αρχής και την άλλοτε θετική και άλλοτε αρνητική στάση της διοίκησης.

Χαρακτηριστική περίπτωση στενής γραμματικής ερμηνείας του νόμου είναι υπόθεση κατά την οποία το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) αρνήθηκε να καταβάλει σε διαζευγμένη θυγατέρα τη σύνταξη του πατέρα της, με την αιτιολογία ότι λαμβάνει ισόβια πολυτεκνική σύνταξη από τον ΟΓΑ. Σύμφωνα με την ερμηνεία του ΓΛΚ, η ισόβια πολυτεκνική σύνταξη εξομοιώνεται με σύνταξη που απονέμεται από δημόσιο ταμείο και άρα αποκλείει την αιτούσα από την ασφαλιστική παροχή. Το ΓΛΚ απέρριψε τη θέση που διατύπωσε ο Συνήγορος του Πολίτη, ότι δηλαδή η εν λόγω παροχή δεν φέρει κανένα από τα γνωρίσματα της συνταξιοδοτικής παροχής, όπως είναι η σύνδεση με καταβολή εισφορών, ενώ αντίθετα συνιστά οικογενειακή προνοιακή παροχή που χορηγείται με βάση την πολυτεκνική ιδιότητα του δικαιούχου (βλ. *Επίσημα έκθεση 2000*, σ. 120). Έπειτα από ταλαιπωρία ετών, η πολίτις προσέφυγε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο και τη δίκαιωσε. Σημειώνεται ότι στον Ν. 2972/2001 (άρθρο 50) η σχετική παροχή περιγράφεται ως «επίδομα σύνταξης της πολύτεκνης μητέρας».

Δεν είναι πάντως λίγες οι περιπτώσεις στις οποίες η διοίκηση ανταποκρίνεται θετικά στις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, επιλέγοντας να επιλύσει σημαντικές υποθέσεις στο στάδιο της διαμεσολάβησης και να αποφύγει την άσκοπη ταλαιπωρία του πολίτη ή τη δικαστική οδό.

Σημαντική περίπτωση διαμεσολάβησης με θετικό αποτέλεσμα συνιστά και η αποδοχή από το ΙΚΑ πρότασης του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τη χορήγηση αντιγράφων των γνωματεύσεων των υγειονομικών επιτροπών στους άμεσα ενδιαφερομένους (βλ. 3.1.2). Με αφορμή αναφορές που έλαβε από ασφαλισμένους, ο Συνήγορος του Πολίτη επικαλέστηκε, εκτός από το κατοχυρωμένο δικαίωμα κάθε άμεσα ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων που τον αφορούν (Ν. 2690/1999), το δικαίωμα του ασθενούς να έχει πλήρη ενημέρωση για την πραγματική κατάσταση της υγείας του. Η εμπειρία του Κύκλου δείχνει ότι το παραπάνω δικαίωμα δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί στην καθημερινή λειτουργία της κοινωνικής διοίκησης. Σε αυτό το πεδίο, στόχος του Συνηγόρου του Πολίτη είναι να εξοικειώσει τη διοίκηση με δικαιώματα και αρχές που κατοχυρώνονται σε διεθνή κείμενα και συμβάσεις (π.χ. η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας του ατόμου σε σχέση με τις εφαρμογές της βιολογίας και της ιατρικής), ώστε να τα ενσωματώσει στη λειτουργία της.

Άλλη περίπτωση θετικής διαμεσολάβησης συνιστά και η αποδοχή της υπαγωγής στην ασφάλιση του ΙΚΑ ασφαλισμένου που επί σειρά ετών πλήρωνε εισφορές στον εν λόγω ασφαλιστικό φορέα, ενώ θα έπρεπε να είχε ασφαλιστεί στο ΤΕΒΕ. Η διοίκηση του ΙΚΑ δέχθηκε να παραμείνει ο πολίτης στην ασφάλισή του με βάση την αρχή της τυπικής ασφάλισης.

Η επίκληση της αρχής της επιείκειας, ως βασικής παραμέτρου της αρχής της χρηστικής διοίκησης, αν και δεν είναι συχνή πρακτική του Συνηγόρου του Πολίτη, προϋποθέτει μια διοίκηση πρόθυμη να προβαίνει σε διορθωτικές ερμηνείες με στόχο τη δικαιότερη αντιμετώπιση των πολιτών και την προστασία των δικαιωμάτων τους. Κατά τον χειρισμό υπόθεσης που αφορούσε στον χαρακτηρισμό αναπηρίας ασφαλισμένου του ΙΚΑ λόγω εργατικού ατυχήματος και όχι λόγω κοινής νόσου, ο Συνήγορος του Πολίτη προέτρεψε τη διοίκηση να ανακαλέσει, όπως είχε δικαίωμα στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας, την επίμαχη διοικητική πράξη και να επανακρίνει το αίτημα που είχε απορριφθεί για τυπικούς λόγους. Το βασικό επιχείρημα της Αρχής επικεντρώθηκε στο γεγονός ότι τόσο η διοίκηση όσο και το δικαστήριο, στη συνέχεια, απέρριψαν το αίτημα του ενδιαφερομένου ως εκπρόθεσμο, χωρίς να το εξετάσουν στην ουσία. Ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε υπόψη της διοίκησης ορισμένες παραμέτρους σχετικά με την αναγγελία του ατυχήματος και την κατάσταση της υγείας του ενδιαφερομένου, οι οποίες δικαιολογούσαν, κατά τη γνώμη του, την όλως εξαιρετική, στο πλαίσιο της επιείκειας, επανεκτίμηση του χαρακτηρισμού της αναπηρίας ως προερχόμενης από εργατικό ατύχημα. Η διοίκηση ανακάλεσε τη σχετική πράξη και επανεξέτασε την υπόθεση.

Ως ανεξάρτητη αρχή και εξωδικαστικός θεσμός επίλυσης διαφορών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί αρχές και μεθόδους που αντανακλούν τις κοινωνικές αλλαγές όσον αφορά στην έννοια του κοινωνικού δικαιώματος και στις ανάγκες κοινωνικής προστασίας. Έτσι, μέσω της διαμεσολάβησής του ο Συνήγορος του Πολίτη γεφυρώνει το χάσμα που υπάρχει μεταξύ κοινωνικής και νομικής-διοικητικής πραγματικότητας στην Ελλάδα. Υιοθετεί δηλαδή μια προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία η κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου ερμηνεία αλλά και η αναθεώρησή τους πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις σύγχρονες κοινωνικές εξελίξεις και ανάγκες.

Όταν οι διαφορές των πολιτών με τη διοίκηση επιλύονται εξωδικαστικά, με τη διαμεσολάβηση της Αρχής, το όφελος είναι διπλό: Πρώτον, αποφεύγεται η ταλαιπωρία και το κόστος της προσφυγής στα δικαστήρια· δεύτερον, και πιο σημαντικό, διαμορφώνεται σταδιακά κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και κοινωνικής διοίκησης. Με άλλα λόγια, η διοίκηση ενσωματώνει σταδιακά στη λειτουργία της αρχές και μεθόδους ερμηνείας που της επιτρέπουν να προσεγγίζει σφαιρικά, δίκαια και εξατομικευμένα την κοινωνική πραγματικότητα, την οποία υπηρετεί. Ταυτόχρονα, εμποδώνεται στον πολίτη η πεποίθηση ότι είναι δυνατή η επίλυση των διαφορών του με τη διοίκηση μέσω μιας νόμιμης και «φιλικής προς τον χρήστη» διαδικασίας, απομακρύνοντάς τον από πελατειακού ή παρόμοιου τύπου μεθοδεύσεις.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί τον θεσμικό του ρόλο ως φορέα διαμεσολάβησης, όταν προκύπτουν σοβαρά κοινωνικά θέματα που άπτονται της προστασίας ευπαθών κοινωνικά ομάδων. Πρόκειται για θέματα τα οποία προκαλούν συγκρούσεις μέσα στην κοινωνία, η δε διοίκηση φαίνεται να αδυνατεί να τα επιλύσει χωρίς τη συμμετοχή άλλων φορέων ή θεσμών.

Αξιοποιώντας τη λογική της επίλυσης, ο Συνήγορος του Πολίτη άσκησε διαμεσολάβηση στην υπόθεση που αφορούσε στην εγκατάσταση μονάδας υποκατάστασης του ΟΚΑΝΑ στη Θεσσαλονίκη (Αύγουστος). Την παρέμβαση της Αρχής ζήτησε ο Πρόεδρος της Διακομματικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για τη Μελέτη και την Αντιμετώπιση του Προβλήματος των Ναρκωτικών. Σχετική αναφορά είχε υποβληθεί και από τον Εξωραϊστικό Εκπολιτιστικό Σύλλογο της περιοχής «Η Αναγέννηση». Στην περίπτωση αυτή, ο Κύκλος προσπάθησε να συμβάλει στην καλλιέργεια κλίματος συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών με στόχο την εξεύρεση κοινά αποδεκτής λύσης. Λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της περιοχής, τα αιτήματα των κατοίκων και τις εκτιμήσεις του ΟΚΑΝΑ, όπως διατυπώθηκαν σε σειρά συναντήσεων στελεχών του Κύκλου με τους εμπλεκόμενους φορείς, ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολάβησε προκειμένου τα δύο μέρη να συζητήσουν και, αναλαμβάνοντας αμοιβαίες δεσμεύσεις, να βρουν λύση, η οποία θα εξασφαλίζει ουσιαστική παροχή φροντίδας στους εξαρτημένους χρήστες και, ταυτόχρονα, θα διασφαλίζει τα δικαιώματα των περιοίκων στο πλαίσιο της κοινωνικής αλληλεγγύης που καλούνται και αυτοί να επιδείξουν. Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε να διερευνηθεί το ενδεχόμενο να θεσπιστούν συγκεκριμένες προδιαγραφές για την εγκατάσταση και τη λειτουργία των μονάδων υποκατάστασης.

2.4 ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΝ ΟΙ ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

Σημαντικό ρόλο για την εφαρμογή της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, λόγω της έλλειψης κωδικοποίησής της, διαδραματίζουν και οι ερμηνευτικές εγκυκλίους, οι οποίες όμως σε κάποιες περιπτώσεις αλλοιώνουν το περιεχόμενο των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου, η διοίκηση εκδίδει ερμηνευτικές εγκυκλίους, κείμενα με καθαρά συμβουλευτικό και ενημερωτικό χαρακτήρα, υποβοηθητικά του έργου των δημοσίων υπαλλήλων. Τα κείμενα αυτά, πράξεις μη εκτελεστές της διοίκησης, δεν καλύπτονται από το τεκμήριο νομιμότητας των πολιτειακών πράξεων. Εξυπηρετούν εσωτερικά τις δημόσιες υπηρεσίες ώστε να γίνονται όσο το δυνατόν πιο κατανοητά τα κείμενα της νομοθεσίας που καλείται να εφαρμόσει η διοίκηση.

Στη σύγχρονη διοίκηση όμως η έκδοση εγκυκλίου συχνά φαίνεται να εξυπηρετεί και άλλες σκοπιμότητες. Δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο να παρερμηνεύεται το κείμενο του νόμου για να ικανοποιηθούν σκοπιμότητες ακόμη και δημοσιονομικής πολιτικής. Ιδιαίτερα συχνά εμφανίζεται, όπως προκύπτει από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, η εμμονή της διοίκησης να συρρικνώνει το πεδίο εφαρμογής του νόμου, προβαίνοντας σε αυθαίρετη συστολή του σκοπού της διάταξης. Στις περιπτώσεις αυτές καθίσταται επιτακτική η ανάγκη αποκατάστασης της νομιμότητας και επισημαίνεται ότι τα κείμενα των εγκυκλίων αποτελούν μεν εργαλείο στα χέρια των δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να διευκολύνεται το έργο της διοίκησης και να αποσαφηνίζονται τα κείμενα της νομοθεσίας, δεν υποκαθιστούν όμως σε καμία περίπτωση τον νομοθέτη. Στη συνέχεια παρατίθενται περιπτώσεις στις οποίες οι εγκυκλίους παρερμηνεύουν το κείμενο του νόμου, επιφέροντας δυσμενείς συνέπειες για τους διοικουμένους και παραβιάζοντας θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα.

2.4.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΤΙΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΕΧΝΗΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΙΚΑ

Ασφαλισμένος του ΙΚΑ κατέθεσε αναφορά, διαμαρτυρόμενος για την πρακτική του ΙΚΑ να εγκρίνει δαπάνες για την αντικατάσταση πρόσθετων μελών μόνον αφού έχει παρέλθει πενταετία από την αρχική χορήγηση. Ο χρονικός περιορισμός έχει επιβληθεί με εγκύκλιο που έχει εκδώσει η διοίκηση του ΙΚΑ (Π04/3/137, αρ. 45, 5.4.99). Σχετικά με το θέμα, ο Κανονισμός

νισμός Ασθενείας του ΙΚΑ (άρθρο 26) ορίζει ότι «Η πρόσθετος περίθαλψις περιλαμβάνει: 1) [...] γ) Την παροχήν παντός είδους προσθέσεων και ετέρων βοηθητικών θεραπευτικών μέσων. [...] 3) Η πρόσθετος περίθαλψις παρέχεται κατόπιν εγκρίσεως του Δ/ντού του Υπ/τος, μετά γνωμάτευσιν του θεράποντος ιατρού θεωρουμένην υπό του Δ/ντου του οικείου Πολυϊατρείου ή υπό ελεγκτού εξουσιοδοτημένου προς τούτο διά γενικής αποφάσεως της ΤΔΕ». Στη συνέχεια, το άρθρο 28 εξειδικεύει: «Προς αποκατάστασιν της υγείας των δικαιούχων παροχών ή της επαγγελματικής ικανότητός των ή προς ανακούφισιν νοσηράς καταστάσεως παρέχονται υπό του Ιδρύματος: α) Ειδικά θεραπευτικά μέσα [...] β) Θεραπευτικά μέσα και όργανα παροδικής χρήσης [...] δ) Βοηθητικά θεραπευτικά μέσα και πάσης φύσεως ορθοπεδικά είδη [...] κ.λπ.». Οι διατάξεις δεν αναφέρουν τίποτα σχετικά με τη συχνότητα με την οποία δικαιούνται οι ασφαλισμένοι να κάνουν χρήση των παροχών του ιδρύματος. Με απόφαση του διοικητή συστάθηκε έκτακτη ειδική επιτροπή η οποία συνέταξε πίνακα με τα χορηγούμενα από το ΙΚΑ πρόσθετα ορθοπεδικά και ορθωτικά είδη. Στη συνέχεια, κοινοποιήθηκε στα υποκαταστήματα σχετική εγκύκλιος με τον κατάλογο των χορηγούμενων ειδών καθώς και οδηγίες για τη διαδικασία και τους όρους χορήγησής τους. Η εγκύκλιος όμως αναφέρει ρητά ότι «η αντικατάσταση των προσθέσεων κάτω άκρων είναι δυνατή μετά την πάροδο πενταετίας». Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η εγκύκλιος θέτει περιοριστικούς όρους ως προς τις παροχές ασθενείας που δικαιούνται οι ασφαλισμένοι. Οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν εξετάζουν καν το αίτημα του ασφαλισμένου για αντικατάσταση του πρόσθετου μέλους, εάν δεν έχει παρέλθει το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

2.4.2 ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΑΤΟΜΩΝ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΕΣ ΣΕ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΙΣ ΤΟΥ Ν. 2643/1998

Άνεργη, άτομο με ειδικές ανάγκες, κατέθεσε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη με την οποία διαμαρτυρόταν για τον αποκλεισμό της από προσωρινό πίνακα μοριοδότησης που αναρτήθηκε σε συνέχεια προκήρυξης του Τοπικού Υποκαταστήματος του ΟΑΕΔ Θεσσαλονίκης. Αιτία του αποκλεισμού της ενδιαφερομένης ήταν η συμμετοχή της σε επιδοτούμενο πρόγραμμα απασχόλησης κατά το διάστημα στο οποίο υπέβαλε την αίτηση. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 2 του άρθρου 7 του Ν. 2643/1998 ορίζει ότι «Τα άτομα με ειδικές ανάγκες του πρώτου εδαφίου της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 1 τοποθετούνται ή διατίθενται σε εργασία στις υπόχρεες επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις ή φορείς, εφόσον είναι γραμμένα στα μητρώα ανέργων αναπήρων του ΟΑΕΔ και προσκομίζουν τα δικαιολογητικά των περιπτώσεων β' έως και ν' της προηγούμενης παραγράφου». Για την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας μοριοδότησης, το Υπουργείο Εργασίας εξέδωσε εγκύκλιο (αρ. 30682/17.7.00), στην οποία αναφερόταν σχετικά με τα ΑΜΕΑ (παράγρ. 11) ότι «δικαιούχοι τοποθέτησης είναι και ΑΜΕΑ που απασχολούνται σε επιχορηγούμενα προγράμματα από τον ΟΑΕΔ ή από άλλο φορέα, είτε παρακολουθούν σεμινάρια και ως εκ τούτου θα μοριοποιηθούν κανονικά». Η παραπάνω οδηγία δημιούργησε την πεποίθηση στα άτομα με αναπηρίες ότι η συμμετοχή σε επιδοτούμενα προγράμματα ή σεμινάρια δεν τους στερεί το δικαίωμα να καταθέσουν αίτηση για πρόσληψη σύμφωνα με τον Ν. 2643/1998. Δύο μήνες πριν από την ανακοίνωση των πινάκων, το Υπουργείο Εργασίας με νέο έγγραφο (271/9.5.03) έδωσε νέες οδηγίες ως προς το επίμαχο ζήτημα, με διαφορετικό περιεχόμενο. Στο έγγραφο αναφέρεται ότι «[...] άνεργοι υποψήφιοι οι οποίοι, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα της υποβολής των αιτήσεων, αποδεδειγμένα μετέχουν σε προγράμματα απασχόλησης του ΟΑΕΔ, δεν έχουν την ιδιότητα του προστατευομένου του Ν. 2643/1998 και ως εκ τούτου οι αιτήσεις τους δεν πρέπει να γίνουν αποδεκτές. Μπορούν όμως να συμμετέχουν όσοι παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης». Αποτέλεσμα της νέας εγκυκλίου ήταν να μηδενιστούν οι αιτήσεις των ενδιαφερομένων, οι οποίοι κατά την υποβολή των αιτήσεων συμμετείχαν σε προγράμματα απασχόλησης με την πεποίθηση, με βάση την προηγούμενη εγκύκλιο, ότι τούτο δεν συνιστά κώλυμα. Το παράδοξο της δεύτερης εγκυκλίου είναι ότι, ενώ χαρακτηρίζει τους συμμετέχοντες στα προγράμματα απασχόλησης του ΟΑΕΔ

ως ανέργους, τους αποκλείει από τις προστατευόμενες από τον νόμο ομάδες, πράγμα που συνιστά παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του δικαιουμένου.

3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

3.1.1 ΕΠΙΔΟΜΑ ΤΕΤΡΑΠΛΗΓΙΑΣ-ΠΑΡΑΠΛΗΓΙΑΣ

Το επίδομα τετραπληγίας-παραπληγίας χορηγείται από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς σύμφωνα με το άρθρο 42 του Ν. 1140/1981. Στο άρθρο αυτό ορίζεται ότι: «Ασφαλισμένοι φορέων κοινωνικής ασφάλισης, αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, κρινόμενοι από Ειδική Επιτροπή, ως πάσχοντες εκ τετραπληγίας-παραπληγίας με ποσοστό ιατρικής αναπηρίας 67% και άνω δικαιούνται μηνιαίου εξωιδρυματικού επιδόματος». Δικαιούχοι είναι οι ασφαλισμένοι και οι συνταξιούχοι των φορέων κοινωνικής ασφάλισης καθώς και τα μέλη της οικογένειάς τους. Η χρηματική αυτή παροχή αποβλέπει στην αντιμετώπιση των αυξημένων δαπανών, αφού η τετραπληγία-παραπληγία και οι παθήσεις με τα ίδια λειτουργικά αποτελέσματα καθιστούν τους ασθενείς ανίκανους να αυτοεξυπηρετηθούν. Ειδικότερα, σύμφωνα με πάγια νομολογία, το επίδομα αυτό το δικαιούνται όχι μόνον οι πάσχοντες από τις παθήσεις της τετραπληγίας και παραπληγίας που μνημονεύονται ρητά στο άρθρο 42, παράγρ. 1 του Ν. 1140/1981, αλλά και οι πάσχοντες από ασθένειες που επιφέρουν την ίδια μορφή αναπηρίας.

Για έκτη συνεχή χρονιά ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται σταθερό αριθμό ανάλογων αναφορών, γεγονός που αποδεικνύει ότι υφίσταται σημαντικό κοινωνικό πρόβλημα. Η σημασία του επιδόματος παραπληγίας είναι μεγαλύτερη στην πράξη, αν ληφθεί υπόψη ότι οι κινητικές αναπηρίες εμφανίζονται συχνά με την πάροδο της ηλικίας, συνδέονται δηλαδή με τα γηρατεία. Το πρόβλημα που εντοπίζεται από τον Συνήγορο του Πολίτη στη διαδικασία χορήγησης του εν λόγω επιδόματος είναι ότι τα αιτήματα απορρίπτονται χωρίς καμία ή με ανεπαρκή αιτιολογία.

Οι ασφαλιστικοί φορείς κατά κανόνα αρνούνται τη χορήγηση του επιδόματος στους πάσχοντες από παθήσεις που επιφέρουν το ίδιο λειτουργικό αποτέλεσμα με την τετραπληγία-παραπληγία, και οι υγειονομικές επιτροπές (ΥΕ) δεν χορηγούν γνωματεύσεις με ειδική αιτιολογία, η οποία είναι απαραίτητη για να εξασφαλιστούν οι προϋποθέσεις παροχής του επιδόματος. Η πρακτική αυτή αντιβαίνει στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως είχε επισημανθεί και σε σχετικό πόρισμα-πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. *Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 159-161).

Όσον αφορά στην παράλειψη των ΥΕ να αιτιολογήσουν ειδικά την κρίση τους, σημειώνεται ότι η γνωμάτευση των ΥΕ αποτελεί στάδιο μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας. Η γνωμάτευση αυτή είναι δεσμευτική για τα ασφαλιστικά όργανα καθώς και για τον Συνήγορο του Πολίτη και τα δικαστήρια, με την προϋπόθεση όμως ότι είναι νόμιμα και επαρκώς αιτιολογημένα. Η απόφαση του ασφαλιστικού οργάνου, ως τελευταία πράξη, ενσωματώνει τη γνωμάτευση. Κατά συνέπεια, η απόφαση που στηρίζεται σε μη νόμιμα αιτιολογημένη ιατρική γνωμάτευση είναι και αυτή μη νόμιμη. Στην περίπτωση της ανατιολογητής γνωμάτευσης, τα διοικητικά δικαστήρια μπορούν να αποφαινούνται οριστικά για τα ιατρικά και ασφαλιστικά θέματα. Και τούτο, γιατί η παράλειψη των υγειονομικών οργάνων να γνωματεύσουν ειδικά και αιτιολογημένα, ενίοτε ακόμη και μετά την έκδοση σχετικής προδικαστικής απόφασης από το αρμόδιο δικαστήριο, δεν επιτρέπεται να οδηγεί σε απώλεια ασφαλιστικών παροχών.

Επισημαίνεται ότι ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) έχει ανταποκριθεί στο πόρισμα της Αρχής, χορηγώντας το επίδομα και σε όσους πάσχουν από

ασθένειες που επιφέρουν την ίδια μορφή αναπηρίας. Με τον τρόπο αυτόν, σε αντίθεση κυρίως με το ΙΚΑ, ο ΟΑΕΕ τηρεί τη νομιμότητα και δεν επιβαρύνει άσκοπα το έργο της απονομής δικαιοσύνης. Το ΙΚΑ, προσκολλημένο στη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 42 του Ν. 1140/1981, συνεχίζει να χορηγεί το επίδομα μόνο σε όσους πάσχουν από τετραπληγία-παραπληγία σύμφωνα με την οικεία γνωμάτευση της ΥΕ. Ωστόσο, ο νομοθέτης με το επίδομα αυτό δεν στοχεύει να καλύψει την ίδια την πάθηση, αφού δεν πρόκειται για παροχή ασθενοίας· προκύπτει έτσι σημαντικό νομοθετικό κενό στην ασφαλιστική κάλυψη της αναπηρίας. Επισημαίνεται, λοιπόν, στους ασφαλιστικούς οργανισμούς ότι πρέπει να ακολουθήσουν την κρατούσα νομολογία και να συμπληρώσουν αυτό το κενό, σύμφωνα με τα όσα κατοχυρώνει η συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 του Συντάγματος).

3.1.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΙΑΤΡΙΚΟΥ ΦΑΚΕΛΟΥ

Πάγια τακτική των τοπικών υποκαταστημάτων του ΙΚΑ είναι η απόρριψη των αιτημάτων των ασφαλισμένων για πρόσβαση στα στοιχεία των ιατρικών φακέλων. Ειδικότερα, τα αρμόδια όργανα του ΙΚΑ συχνά αρνούνται να χορηγήσουν αντίγραφα των γνωματεύσεων των υγειονομικών επιτροπών, επικαλούμενα το άρθρο 37 του Κανονισμού Ασφαλιστικής Αρμοδιότητας του ΙΚΑ, όπου ορίζεται ότι «Περίληψη των γνωματεύσεων κοινοποιείται μόνον εις τον ενδιαφερόμενον». Η διάταξη αυτή διασφαλίζει μόνο την ελάχιστη προστασία του δικαιώματος ενημέρωσης του ασθενούς, αφού αναφέρεται αποκλειστικά σε «περίληψη» των γνωματεύσεων.

Η προσκόλληση του ΙΚΑ στο γράμμα του κανονισμού διαπιστώνεται κάθε φορά που ο ασθενής επιθυμεί να ασκήσει το δικαίωμα της πρόσβασης στα στοιχεία του φακέλου του.

Το δικαίωμα πρόσβασης στον ιατρικό φάκελο πηγάζει από το ίδιο το Σύνταγμα (δικαίωμα στην πληροφόρηση), αλλά και από ένα πλέγμα νομοθετικών διατάξεων. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας ορίζει στο άρθρο 5, παράγρ. 2: «Οποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σ' αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές». Ειδικότερα, με την παράγραφο 4 του άρθρου 47 του Ν. 2071/1992, ορίζεται ότι «[...] ο ασθενής δικαιούται να ζητήσει να πληροφορηθεί ό,τι αφορά στην κατάσταση του. Το συμφέρον του ασθενούς είναι καθοριστικό και εξαρτάται από την πληρότητα και ακρίβεια των πληροφοριών που του δίνονται. Η πληροφόρηση του ασθενούς πρέπει να του επιτρέπει να σχηματίσει πλήρη εικόνα των ιατρικών, κοινωνικών και οικονομικών παραμέτρων της κατάστασής του και να λαμβάνει αποφάσεις ο ίδιος ή να μετέχει στη λήψη των αποφάσεων που είναι δυνατόν να προδικάζουν τη μετέπειτα ζωή του».

Παραβλέποντας το γενικό νομοθετικό πλαίσιο, το ΙΚΑ παρερμηνεύει τον σκοπό της ρύθμισης του άρθρου 37 του κανονισμού του και οδηγείται σε άτοπα και ανεπιεική για τον ασθενή αποτελέσματα. Η εν λόγω ρύθμιση θεοπίστηκε για τη διασφάλιση του ιατρικού απορρήτου και την προστασία της προσωπικότητας και της αξιοπρέπειας του ασθενούς από προσβολές τρίτων. Ωστόσο, το ΙΚΑ εμμένει στο γράμμα της σχετικής διάταξης και στη λανθασμένη πεποίθηση ότι η υποχρέωσή του για χορήγηση ιατρικών στοιχείων συνίσταται αποκλειστικά και μόνο στην κοινοποίηση των περιλήψεων των αποφάσεων, απαγορεύοντας κατ' ουσίαν την πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου, απαγόρευση που είναι παράνομη, καθώς καταλύει το δικαίωμα πρόσβασης του διοικουμένου στα στοιχεία του φακέλου του και συνιστά από μέρους του ΙΚΑ παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Παράλληλα, η απαγόρευση αυτή συνεπάγεται ανεπιεική αποτελέσματα, καταλείποντας δυσμενείς συνέπειες σε βάρος της υγείας του ασφαλισμένου, καθώς ο ασθενής συχνά υποχρεούται να προβαίνει σε χρονοβόρα, δαπανηρή και άσκοπη επανάληψη ιατρικών εξετάσεων. Η βαρύτητα της σχετικής παραβίασης είναι ιδιαίτερα έκδηλη σε οριακές καταστάσεις, όταν ο

ασθενής πρέπει άμεσα να μεταβεί για θεραπεία στο εξωτερικό, και η μετάβασή του δυσχεραίνεται λόγω της απαγόρευσης πρόσβασης στα στοιχεία του ιατρικού φακέλου.

Η εσφαλμένη ερμηνεία του κανονισμού προσβάλλει το συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα του ασθενούς για ουσιαστική και πλήρη ενημέρωση σχετικά με την πραγματική κατάσταση της υγείας του. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει με έμφαση ότι η δυσχερής πρόσβαση στα στοιχεία του ιατρικού φακέλου αποτελεί φραγμό στην άσκηση του δικαιώματος στην υγεία και προτείνει τη μεταβολή της πρακτικής των οργάνων του ΙΚΑ.

Στο πλαίσιο αυτό, η Γενική Διεύθυνση Υπηρεσιών Υγείας του ΙΚΑ εξέδωσε στις 4.11.2003 εγκύκλιο (αρ. Π51/93/911), υιοθετώντας τα πορίσματα και τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη: Εφεξής τα υποκαταστήματα του ΙΚΑ υποχρεούνται να χορηγούν θεωρημένα αντίγραφα γνωματεύσεων των ΥΕ στους ασφαλισμένους που υποβάλλουν σχετική αίτηση, υπό την προϋπόθεση ότι αφορούν στους ίδιους.

3.1.3 ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΑΝΑΠΗΡΙΑΣ

Τα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ οφείλουν να αποφαίνονται επί των αιτήσεων παροχής σύνταξης αναπηρίας με ειδικά αιτιολογημένη πράξη τους. Ως προς τον καθορισμό της αναπηρίας των ασφαλισμένων, σχετικής αρμόδιες, σύμφωνα με τον νόμο, είναι οι υγειονομικές επιτροπές. Η υγειονομική κρίση καθίσταται δεσμευτική τόσο για τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα όσο και για τα διοικητικά δικαστήρια, καθώς αποτελεί την αιτιολογία των αποφάσεων που απαιτεί ο νόμος για την αποδοχή ή την απόρριψη του αιτήματος σύνταξης αναπηρίας (βλ. παραπάνω 3.1.1).

Ειδικότερα, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 28 του ΑΝ 1864/1951 περί νομοθεσίας του ΙΚΑ (όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παράγρ. 1 του άρθρου 27 του Ν. 1902/1990), για την αναπηρία του ασφαλισμένου, από άποψη ιατρική, γνωμοδοτούν οι αρμόδιες κατά τον Κανονισμό Ασφαλιστικής Αρμοδιότητας ΥΕ. Οι ΥΕ διαπιστώνουν τη φύση και τα αίτια της ασθένειας, την έκταση και τη διάρκεια της σωματικής ή πνευματικής πάθησης και το ποσοστό της ανατομικο-φυσιολογικής βλάβης του ασφαλισμένου. Επιπροσθέτως, προβαίνουν σε ασφαλιστική κρίση ως προς την επίδραση των παθήσεων στην καθολική ικανότητα του ασφαλισμένου για άσκηση του συνήθους επαγγέλματός του ή παρεμφερούς, καθώς και για το ενδεχόμενο ανάκτησης της ικανότητας αυτής.

Οι ΥΕ, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οφείλουν να αιτιολογούν τις γνωμοδοτικές τους πράξεις, η σχετική δε αρχή, την οποία οφείλουν να τηρούν όλα τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, διατυπώνεται πλέον ρητά στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 17).

Οι αναφορές που σχετίζονται με τις παραπάνω κρίσεις, τις οποίες δέχθηκε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας κατά το 2003, επιβεβαιώνουν τη διαιώνιση μιας κακοδιοίκησης που έχει επανειλημμένα επισημανθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη κατά τα προηγούμενα έτη.

Ειδικότερα, η ελλιπής αιτιολογία των τεχνικών κρίσεων των ΥΕ συνεπάγεται το ανατιολόγητο των αποφάσεων των ασφαλιστικών οργάνων. Η σχετική τακτική υποχρεώνει τον ασφαλισμένο να προσφεύγει στην ίδια τη διοίκηση, στη συνέχεια στον Συνήγορο του Πολίτη και, τέλος, στα διοικητικά δικαστήρια, προκειμένου να δοθούν διευκρινίσεις ή πληρέστερη αιτιολόγηση των γνωματεύσεων των ΥΕ. Η διαδικασία είναι χρονοβόρα, η μεγαλύτερη δε καθυστέρηση σημειώνεται στο τελευταίο στάδιο, κατά τον έλεγχο των πράξεων από τα δικαστήρια. Οι χρονοβόρες διαδικασίες σε ένα τόσο ευαίσθητο κομμάτι της κοινωνικής πολιτικής καθιστούν τη δικαιοσύνη αναποτελεσματική, συχνά δε έχουν ως αποτέλεσμα να μη λάβει εν ζωή την παροχή ο άμεσα ασφαλισμένος.

Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη προβάλλει εν προκειμένω ιδιαίτερος κρίσιμος, καθώς επισημαίνει το ανατιολόγητο ή την ανεπάρκεια της αιτιολογίας των υγειονομικών κρίσεων, που καθιστούν μη νόμιμες τις αποφάσεις των ασφαλιστικών φορέων. Είναι φα-

νερό ότι, λόγω της σύνθεσής τους, οι ΥΕ συχνά δεν μπορούν να προσδιορίσουν από νομική άποψη σε τι ακριβώς συνίσταται η ελλιπής αιτιολογία και δυσκολεύονται να συμμορφωθούν και να διατυπώσουν πληρέστερη κρίση. Η ανάγκη για τις σχετικές διευκρινίσεις και η διευκόλυνση του έργου των επιτροπών θα μπορούσε να επιτευχθεί με τυποποιημένα έγγραφα γνωμοδοτήσεων, με συγκεκριμένα και προδιατυπωμένα κενά, τα οποία θα καλούνται οι ΥΕ να συμπληρώσουν, ώστε η αιτιολογία να καθίσταται πλήρης. Για παράδειγμα, θα μπορούσε ειδικό έντυπο να προβλέπει το ερώτημα «επιφέρει η πάθηση ισοδύναμα αποτελέσματα με την τετραπληγία-παραπληγία;» ή «έχει στο παρελθόν χορηγηθεί το επίδομα και για ποια χρονικά διαστήματα;». Οι ΥΕ ακολούθως οφείλουν να απαντούν στα προδιατυπωμένα ερωτήματα και να συμπληρώνουν τα σχετικά κενά, εκθέτοντας πλήρως αιτιολογημένες γνωμοδοτήσεις.

Πρόσφατα, τα διοικητικά δικαστήρια δέχθηκαν ότι στις περιπτώσεις εκείνες που η εφαρμογή της οικείας ρύθμισης καθίσταται αδύνατη εξαιτίας της εμμονής των ΥΕ στην επανειλημμένη έκδοση αναίτιολόγητων ή πλημμελώς αιτιολογημένων αποφάσεων, μπορούν τα ίδια να κρίνουν την υπόθεση με βάση τα στοιχεία του φακέλου και να απονεύουν την παροχή αναπηρίας, ώστε να διασφαλίζεται η ουσιαστική απονομή της κοινωνικής δικαιοσύνης.

3.1.4 ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ ΜΗΤΡΟΤΗΤΑΣ

Η ένταξη των γυναικών στην αγορά εργασίας αλλά και η αύξηση της γεννητικότητας αποτελούν βασικούς στόχους κοινωνικής πολιτικής, μεταξύ άλλων της πολιτικής για την απασχόληση.

Διατάξεις που περιέχονται στο Σύνταγμα προσδιορίζουν το πλαίσιο των δικαιωμάτων καθώς και των αντίστοιχων υποχρεώσεων του κράτους. Το άρθρο 21 του Συντάγματος ορίζει ότι η μητρότητα τελεί υπό την προστασία του κράτους, χωρίς να θέτει προϋπόθεση ή περιορισμό, και κατά την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση συμπεριελήφθη μεταξύ των υποχρεώσεων του κράτους και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής. Στη συνέχεια, το άρθρο 22 ορίζει ότι «η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το κράτος», το οποίο είναι υποχρεωμένο «να μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών [...]». Από τον συνδυασμό των παραπάνω άρθρων προκύπτει ευθύνη του κράτους για τη δημιουργία συνθηκών ευνοϊκών για τον αρμονικό συνδυασμό εργασίας και μητρότητας.

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του αρμοδιότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη διερεύνησε αναφορές που ανέδειξαν προβλήματα σχετικά με την ασφαλιστική κάλυψη της εργαζόμενης εγκύου. Το βασικότερο ζήτημα αφορά στον βαθμό στον οποίο οι ισχύουσες ρυθμίσεις (χρονικές προϋποθέσεις) για την καταβολή των επιδομάτων μητρότητας ανταποκρίνονται με επάρκεια σε κάποια νέα δεδομένα που επιφέρουν αλλαγές στην αγορά εργασίας, στη δομή της οικογένειας και στον ρόλο των γυναικών. Ειδικότερα, με αναφορές τους στην Αρχή ασφαλισμένες του ΙΚΑ παραπονέθηκαν για την άρνηση του ασφαλιστικού οργανισμού να τους καταβάλει επίδομα κυοφορίας και λοχείας, με το αιτιολογικό ότι δεν είχαν συμπληρώσει τις χρονικές προϋποθέσεις ασφάλισης που προβλέπονται από τον νόμο (ΑΝ 1846/1951, άρθρο 39). Δηλαδή, δεν πληρούσαν την προϋπόθεση των διακοσίων τουλάχιστον ημερών εργασίας στην ασφάλιση του φορέα κατά τα δύο τελευταία έτη που προηγούνται της πιθανής ημέρας τοκετού. Σε άλλες δύο υποθέσεις, ασφαλισμένες, οι οποίες είχαν διανύσει χρόνο ασφάλισης μεγαλύτερο των διακοσίων ημερών, δεν πληρούσαν ειδικότερες προϋποθέσεις (ως προς τον φορέα και τον χρόνο), και αυτός ήταν ο λόγος για τον οποίο δεν έλαβαν τα επιδόματα.

Στην πρώτη περίπτωση, η ενδιαφερόμενη είχε διακόσιες ημέρες εργασίας στην ασφάλιση του δημοσίου, όχι όμως του ΙΚΑ, με συνέπεια να αδυνατεί να λάβει την παροχή, όχι μόνον από το ΙΚΑ αλλά και από το δημόσιο, αφού θα έπρεπε να συνεχίζεται η δημοσιοϋπαλληλική σχέση της. Σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, για να πληρούνται οι χρονικές προϋ-

ποθέσεις των παροχών μητρότητας, ο χρόνος ασφάλισης θα πρέπει κατ' αρχήν να έχει δια-
νυθεί στην ασφάλιση του φορέα που καταβάλλει την παροχή. Με το άρθρο 35 του Ν.
2676/1999 προβλέφθηκε η δυνατότητα συνυπολογισμού χρόνου ασφάλισης που έχει δια-
νυθεί σε άλλο φορέα. Η ρύθμιση όμως αυτή ισχύει μόνο μεταξύ φορέων αρμοδιότητας της
ΓΓΚΑ. Συνεπώς, δεν καλύπτει την περίπτωση συνυπολογισμού χρόνου στο δημόσιο με
χρόνο στο ΙΚΑ. Στη δεύτερη περίπτωση, η ασφαλισμένη είχε συνολικά περισσότερα από
δύο χιλιάδες ημερομίσθια στην ασφάλιση του ΙΚΑ. Δεν είχε συμπληρώσει όμως τον προ-
απαιτούμενο αριθμό ενσήμων (200) κατά την τελευταία διετία, επειδή είχε προηγούμενη
προβληματική εγκυμοσύνη και, κατά συνέπεια, είχε πάρει πολλαπλές άδειες ασθενείας. Για
τον λόγο αυτόν δεν της καταβλήθηκαν τα επιδόματα.

Η πράξη της διοίκησης και στις δύο περιπτώσεις που αναφέρθηκαν ήταν σύννομη. Οι
υποθέσεις όμως αυτές, χωρίς να εξαντλούν τις περιπτώσεις στις οποίες υφίσταται κενό στην
κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου της μητρότητας, δείχνουν ότι η αυστηρή προϋπόθεση
των διακοσίων ημερών εργασίας κατά τα δύο τελευταία χρόνια, και μάλιστα στον φορέα
που χορηγεί το επίδομα, περιορίζει στην πράξη την εφαρμογή της συνταγματικής επιτα-
γής για την προστασία της μητρότητας. Στην πρώτη περίπτωση, η νομοθεσία δεν προβλέ-
πει την κινητικότητα του εργαζομένου μεταξύ δημοσίου και ΙΚΑ, φαινόμενο συνηθισμένο
στο σύγχρονο εργασιακό περιβάλλον. Στη δεύτερη, δεν λαμβάνεται υπόψη το σύνολο του
χρόνου ασφάλισης της γυναίκας και οι ιδιομορφίες που αυτός μπορεί να εμφανίζει, με
αποτέλεσμα να περιορίζεται το δικαίωμα της εργαζόμενης γυναίκας να επιλέξει εκείνη τον
χρόνο που θα τεκνοποιήσει.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι οι υποθέσεις αυτές καταδεικνύουν την αναγκαιό-
τητα να επανεξεταστεί το καθεστώς προστασίας της εργαζόμενης εγκύου και, ειδικότερα, οι
προϋποθέσεις καταβολής των σχετικών επιδομάτων, ώστε να μην ακυρώνεται στην πράξη
ο πρωταρχικός στόχος των επιδομάτων μητρότητας, που είναι η αντιστάθμιση της απώλει-
ας του εισοδήματος της εργαζόμενης λόγω εγκυμοσύνης και λοχείας. Η αναγκαιότητα αυ-
τή γίνεται ακόμα πιο προφανής, αν ληφθεί υπόψη ότι ο εργασιακός βίος της γυναίκας,
όπως άλλωστε και κάθε άλλου εργαζομένου, δεν είναι πια σταθερός και μονοδιάστατος, λό-
γω της κρίσης που γνωρίζει ο θεσμός της πλήρους και διαρκούς απασχόλησης. Η εναλλα-
γή εργοδοτών ή τύπου εργασιακής σχέσης, τα διαστήματα εκτός εργασίας για λόγους οικο-
γενειακούς, εκπαιδευτικούς ή άλλους (διακοπή απασχόλησης, ασυνεχής απασχόληση, με-
ρική απασχόληση), με άλλα λόγια η κινητικότητα στην αγορά εργασίας δημιουργεί νέα δε-
δομένα και νέες ανάγκες. Επιβάλλεται, συνεπώς, οι ειδικότερες ρυθμίσεις των φορέων κοι-
νωνικής ασφάλισης να ανταποκρίνονται στις συνθήκες κινητικότητας που αναφέρθηκαν.

3.2 ΥΓΕΙΑ

3.2.1 ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΝΤΙΓΡΑΦΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΟΝ ΙΑΤΡΙΚΟ ΦΑΚΕΛΟ

Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλά φαινόμενα παθογένειας στη διοικητική δράση επαναλαμ-
βάνονται σε όλες τις πτυχές της κοινωνικής διοίκησης. Έτσι, το ζήτημα της πρόσβασης
στον ιατρικό φάκελο, που εντοπίστηκε στη δράση των υγειονομικών επιτροπών του ΙΚΑ,
εντοπίζεται και στον χώρο των υπηρεσιών του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ).

Κατά το παρελθόν έτος, η Αρχή ήλθε συχνά αντιμέτωπη με προβλήματα εφαρμογής
του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας από τις Δημόσιες Μονάδες Υγείας (ΕΣΥ). Από τις
αναφορές που ερευνά ο Συνήγορος του Πολίτη προκύπτει ότι, παρά τις επί μέρους βελ-
τιώσεις στη διοίκηση και την οργάνωση των νοσοκομείων μετά την έκδοση του Ν.
2889/2001 (κεφάλαιο Β', άρθρα 5 και 6), παρατηρείται ακόμη έντονη κρίση στη διοικητι-
κή λειτουργία των υγειονομικών υπηρεσιών.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας εξέτασε ικανό αριθμό αναφορών στις οποίες οι πο-
λίτες επισήμαιναν άρνηση να τους χορηγηθούν αντίγραφα ή στοιχεία του ιατρικού φακέ-
λου, πιστοποιητικά ή βεβαιώσεις ιατρικού περιεχομένου ή, γενικότερα, άρνηση χορήγη-

σης αντιγράφων εγγράφων διοικητικής φύσης που συνδέονται με τη λειτουργία των υπηρεσιών, για παράδειγμα τον κανονισμό λειτουργίας νοσοκομείου.

Τα προβλήματα εντοπίζονται τόσο σε νοσοκομεία και κέντρα υγείας της περιφέρειας όσο και σε νοσοκομειακές μονάδες των μεγάλων αστικών κέντρων (Αθήνα-Θεσσαλονίκη). Ειδικότερα, το γεγονός ότι ο κλάδος της υγείας και των υπηρεσιών της αποτελεί χώρο συνάντησης και διασταύρωσης της επιστήμης της ιατρικής με τη διοικητική και τη νομική επιστήμη επιφέρει μια επιπρόσθετη δυσκολία στην αποδοτική παροχή υπηρεσιών. Οι δημόσιες μονάδες υγείας εμφανίζονται να υποτιμούν τις διοικητικές διαδικασίες ως στοιχείο αξιολόγησης της ποιότητας της παρεχόμενης φροντίδας.

Οι διοικητικές υπηρεσίες των νοσοκομείων συχνά παρεμποδίζουν την πρόσβαση των πολιτών σε διοικητικά έγγραφα λόγω άγνοιας ή κακής εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και της νομοθεσίας περί προστασίας προσωπικών δεδομένων· επίσης, συχνά εμποδίζουν την πρόσβαση σε στοιχεία του ιατρικού φακέλου, με το επιχείρημα της προάσπισης του ιατρικού απορρήτου. Η στάση όμως αυτή αντιβαίνει στην αρχή της διαφάνειας και υποθάλλει φαινόμενα αθέμιτης αποτροπής του δημόσιου ελέγχου.

Με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999, κατοχυρώνεται το γενικό δικαίωμα του κάθε πολίτη για πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα με την απλή συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος (ΣτΕ 841/1997, 1397/1993, 3130/2000). Δεν είναι, συνεπώς, θεμιτή η γενική άρνηση χορήγησης δημόσιων εγγράφων, όπως είναι ο οργανισμός λειτουργίας ή το σχέδιο αυτού, η απόφαση διοικητικού συμβουλίου, το πόρισμα ένορκης διοικητικής εξέτασης κ.λπ. Η γενική αυτή αρχή επιτρέπει εξαιρέσεις που προβλέπονται ωστόσο ρητά από αντίστοιχες ειδικές διατάξεις. Η εξαίρεση που σχετίζεται με τις υπηρεσίες υγείας καθιερώνεται για λόγους προστασίας του ιατρικού απορρήτου. Από την έρευνα των αναφορών που περιέχονται στον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, επιβεβαιώνεται συχνά το γεγονός ότι οι υπηρεσίες των νοσοκομείων αντιτάσσουν το ιατρικό απόρρητο στον ίδιο τον ασθενή, από τον οποίο ενίοτε απαιτούν προσκόμιση εισαγγελικής παραγγελίας για πρόσβαση στον δικό του ιατρικό φάκελο ή στον ιατρικό φάκελο των ανήλικων τέκνων του, των οποίων έχει την επιμέλεια. Ο υπέρμετρος ζήλος προστασίας του ιατρικού απορρήτου θίγει και το δικαίωμα που απορρέει από τη συνταγματική υποχρέωση σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, δηλαδή αυτό της ενημέρωσης του ασθενούς. Η υποχρέωση για ενημέρωση του ασθενούς κατοχυρώνεται στην παράγραφο 4 του άρθρου 47 του Ν. 2071/1992 («Τα δικαιώματα του νοσοκομειακού ασθενούς») και στο άρθρο 10 του Ν. 2619/1998. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, το δικαίωμα ενημέρωσης, εκτός από την ιατρική ενημέρωση όσον αφορά στη νοσηλεία, περιλαμβάνει την ενημέρωση για τις υπηρεσίες του νοσοκομείου, την πρόσβαση στο ιστορικό του ασθενούς και, ιδίως, τις εξετάσεις που διενεργούνται.

Η πρακτική να μη χορηγούνται στον ασθενή αντίγραφα ή στοιχεία του ιατρικού φακέλου που δεν μπορούν να αναπαραχθούν μέσα στο νοσοκομείο (π.χ. ακτινογραφίες), ή ακόμη και πιστοποιητικά νοσηλείας, υποδηλώνει ανεπαρκή γνώση της διοικητικής διαδικασίας και, κατ' επέκταση, ατελή προστασία των δικαιωμάτων του ασθενούς.

Ανάλογα προβλήματα εντοπίζονται σε περισσότερο περίπλοκες περιπτώσεις, όταν λ.χ. τα ιατρικά δεδομένα ή τα στοιχεία της νοσηλείας ζητούνται από μέλη της οικογένειας θανόντος, από τρίτους που έχουν αποδεδειγμένο έννομο συμφέρον ή από νόμιμα εξουσιοδοτημένο από τον ασθενή πρόσωπο. Το ιατρικό απόρρητο αποτελεί, αναμφισβήτητα, βασικό δικαίωμα του ασθενούς, που κάμπτεται μόνο μπροστά σε υπέρτερα γενικά συμφέροντα. Από την άλλη πλευρά όμως, η νομική προστασία του απορρήτου αποτελεί ταυτόχρονα περιορισμό της ελευθερίας της έκφρασης και του δικαιώματος πληροφόρησης. Ο περιορισμός όμως αυτός είναι αναγκαίος προκειμένου να προστατευθεί το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής του ασθενούς. Σε περίπτωση άρσης του απορρήτου, απαιτείται στάθμιση, με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας μεταξύ της παραβίασης της ιδιωτικής ζωής και του νόμιμου σκοπού τον οποίο αυτή εξυπηρετεί.

Με βάση την εμπειρία του, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι στις περιπτώσεις αυτές οι διοικητικές υπηρεσίες των νοσοκομείων συχνά αποφεύγουν να χορηγούν τα στοιχεία, χωρίς να προβαίνουν σε στάθμιση των δικαιωμάτων που διακυβεύονται και, επιπλέον, δεν αιτιολογούν πλήρως και ειδικά, όπου αυτό απαιτείται, την άρνησή τους.

3.2.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΓΙΑΤΡΩΝ ΣΤΟ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑ Ή ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΣΥ

Από τις αναφορές που διερευνήθηκαν αναδείχθηκαν επίσης προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζουν οι επαγγελματίες υγείας, κυρίως οι γιατροί, τόσο κατά την πρόσβαση στο επάγγελμα όσο και κατά την πρόσβαση στο ΕΣΥ. Η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη είχε στόχο τη διαφύλαξη της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στις διαδικασίες επιλογής ανθρώπινου δυναμικού του ΕΣΥ, ώστε να αποφευχθεί η αποδυνάμωσή του και η στροφή προς τον ιδιωτικό τομέα, γεγονός που αποτελεί δυσβάστακτο κόστος για τον πολίτη-χρήστη των υπηρεσιών.

Κατά τη διάρκεια του 2003, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας δέχθηκε αναφορές από γιατρούς σχετικά με τη μοριοδότηση και τη διαδικασία τοποθέτησης σε νοσοκομεία προς απόκτηση ειδικότητας. Σε άλλες περιπτώσεις, οι αναφορές έθιγαν ζητήματα σχετικά με κρίσεις για θέσεις του ΕΣΥ, κρίσεις τις οποίες άλλοτε μεν η διοίκηση παραλείπει να επαναλάβει, μολοντί υποχρεούται σε τούτο δυνάμει δικαστικής απόφασης, άλλοτε δε τις ολοκληρώνει, με διαδικασίες όμως που εμφανίζουν προβλήματα νομιμότητας. Παράλληλα, σταθερό ποσοστό αναφορών προέρχεται από πολίτες-χρήστες υπηρεσιών υγείας, οι οποίοι παραπονούνται ότι δεν λαμβάνουν υπηρεσίες υγείας ανάλογες με τις ασφαλιστικές εισφορές τους, είτε διότι υπάρχει έλλειψη κατάλληλων γιατρών είτε διότι δεν λειτουργούν κλινικές του ΕΣΥ.

Κατά την ίδια χρονική περίοδο εξετάστηκαν και αναφορές που θίγουν ζητήματα σχετικά με την ημερομηνία λήψης του πτυχίου της ιατρικής ως χρονικού σημείου εισόδου στη σειρά για ειδικότητα ή, ειδικότερα, ως κριτήριο για τη μοριοδότηση, κυρίως για τον διορισμό των γιατρών, ως αγροτικών, σε κέντρα υγείας ή περιφερειακά ιατρεία. Τα προβλήματα οφείλονταν στους ακόλουθους λόγους: α) Δεν εφαρμοζόταν η ίδια πρακτική ως προς την ημερομηνία λήψης του πτυχίου. Έτσι, σε μερικές περιπτώσεις αρκούσε η βεβαίωση περάτωσης των σπουδών, ενώ σε άλλες απαιτούνταν και η ορκωμοσία. Αυτό οδήγούσε στο παράδοξο φαινόμενο, γιατροί που αποφοίτησαν από το ίδιο πανεπιστήμιο την ίδια χρονική περίοδο, δηλαδή όμοιες περιπτώσεις, να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο από τη διοίκηση, με αποτέλεσμα να παρουσιάζουν σημαντική απόκλιση στη σειρά για ειδικότητα, γεγονός που συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας. β) Εφαρμοζόταν όμοια πρακτική άσχετα από τη χώρα απόκτησης του πτυχίου, με αποτέλεσμα να εξομοιώνονται, όσον αφορά στη σειρά προτεραιότητας για ειδικότητα, οι σπουδές που έχουν πραγματοποιηθεί σε τρίτες χώρες με τις σπουδές που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα ή σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, γεγονός που παραβίαζε τόσο το κοινοτικό όσο και το εθνικό δίκαιο, το οποίο προβλέπει φορέα για αναγνώριση τέτοιων διπλωμάτων (ΔΙΚΑΤΣΑ). Στο ζήτημα αυτό η διοίκηση ανταποκρίθηκε θετικά σε σχετικό έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη και τροποποίησε τη σχετική υπουργική απόφαση, ώστε στις περιπτώσεις αυτές ημερομηνία απόκτησης του πτυχίου να θεωρείται η ημερομηνία έκδοσης της πράξης αναγνώρισης του πτυχίου από το ΔΙΚΑΤΣΑ.

Ωστόσο, η κατάσταση της επαγγελματικής πορείας των γιατρών που βρέθηκαν στη δυσμενή θέση υπέρμετρης αναμονής για τοποθέτηση σε αγροτικό ιατρείο, λόγω της εσφαλμένης προηγούμενης πρακτικής, δεν είναι αναστρέψιμη και δεν έχει αποκατασταθεί η ζημία που έχουν υποστεί.

Εξίσου σημαντικές είναι οι υποθέσεις που αφορούν στην κρίση των γιατρών από τα Συμβούλια Επιλογής Ιατρών ΕΣΥ που καθιερώθηκαν με τον Ν. 2889/2001 σε αντικατάσταση των Συμβουλίων Κρίσης και Επιλογής Ιατρικού και Οδοντιατρικού Προσωπικού Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων (ΣΚΕΙΟΠΝΙ). Παράλληλα, παραμένουν τα προβλήματα που είχαν εντοπιστεί κατά τα προηγούμενα έτη στη λειτουργία των ΣΚΕΙΟΠΝΙ. Ειδικότερα, το χρονι-

κό διάστημα που μεσολαβεί από την έναρξη της διαδικασίας έως τη λήψη και την εφαρμογή της απόφασης επιλογής είναι υπέρμετρα μακρό, με δυσμενείς συνέπειες για την εύρυθμη λειτουργία των κλινικών των δημόσιων νοσοκομείων, που έχουν άμεση ανάγκη να καλύψουν κυρίως διευθυντικές θέσεις. Από τη σύγκριση των αναφορών παρελθόντων ετών που θίγουν ζητήματα λειτουργίας των ΣΚΕΙΟΠΙΝΙ με αυτές του 2003 που αφορούν στα Συμβούλια Επιλογής, επιβεβαιώνεται μια τάση παγίωσης φαινομένων κακοδιοίκησης και παρανομίας στις κρίσεις για επιλογή γιατρών ΕΣΥ. Σημειώνεται δε ότι με τη λειτουργία των Περιφερειακών Συστημάτων Υγείας (ΠεΣΥ) δεν επιτεύχθηκε η επιτάχυνση της διαδικασίας, καθώς οι κρίσεις προωθούνται στον Υπουργό Υγείας και Πρόνοιας για υπογραφή, τις περισσότερες φορές με σημαντικά προβλήματα ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας, γεγονός που δεν επιτρέπει άμεσα τον διορισμό, μολονότι η διαδικασία έχει ολοκληρωθεί. Η συνεχής ροή αναφορών με παρόμοιες επισημάνσεις ως προς την τήρηση των προθεσμιών, την εξέταση ενστάσεων και την αιτιολογία των αποφάσεων των Συμβουλίων Επιλογής αποδεικνύει ότι δεν έχει αποφευχθεί αυτό που ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ήδη επισημάνει στην *Ετήσια έκθεση 2000* (σ. 121-122), ότι δηλαδή οι πρακτικές αυτές δημιουργούν την εντύπωση πως οι προσλήψεις δεν είναι αποτέλεσμα διαφανούς αξιολογικής κρίσης.

3.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

3.3.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΕΥΠΑΘΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΕ ΠΡΟΝΟΙΑΚΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ

Από τις λίγες αναφορές που αφορούν στην πρόνοια, φαίνεται πως παραμένουν κάποια προβλήματα που είχαν εντοπιστεί σε παλαιότερες ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 144-146), κυρίως αυτά που προκύπτουν από την εφαρμογή του Ν. 2643/1998.

Το ευάριθμο των σχετικών με προνοιακά ζητήματα αναφορών δεν σημαίνει απαραίτητα ότι η δράση της δημόσιας διοίκησης στον χώρο της πρόνοιας εξασφαλίζει ικανοποιητικά την προστασία της εξατομικευμένης ανάγκης του πολίτη. Πιθανότερη φαίνεται η υπόθεση ότι οι πολίτες που χρήζουν προνοιακής προστασίας δεν καταφεύγουν στον Συνήγορο του Πολίτη. Για τον λόγο αυτόν, κλιμάκια του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας επισκέφθηκαν ευπαθείς ομάδες, όπως είναι οι Ρομά και οι πρόσφυγες, έτσι ώστε να εντοπιστούν τα προβλήματα και να επικεντρωθεί η δράση προστασίας σε συγκεκριμένους στόχους.

Ένα πρόβλημα που παγίως εμφανίζεται αφορά στην πρόσβαση των πολιτών στις προνοιακές παροχές. Οι πολίτες που έχουν ανάγκη πρόνοιας είναι κατά κανόνα άτομα με ειδικό πρόβλημα, π.χ. ψυχικά ασθενείς ή χρήστες ουσιών που παρακολουθούν πρόγραμμα απεξάρτησης και αδυνατούν να διεκπεραιώσουν τις πολύπλοκες διαδικασίες που απαιτούνται για τη λήψη των παροχών. Στις περιπτώσεις αυτές συχνά παρατηρείται το φαινόμενο ο πολίτης να έχει διανύσει χρόνο σε ασφαλιστικό φορέα και να ζητάει βεβαίωση ότι δεν λαμβάνει παροχές από τον φορέα αυτόν, προκειμένου να την καταθέσει στη Διεύθυνση Πρόνοιας για να λάβει προνοιακό επίδομα. Στη διαδικασία αυτή ενίοτε εντοπίζεται καθυστέρηση, αιτία που προκαλεί την κατάθεση σχετικής αναφοράς στον Συνήγορο του Πολίτη. Κατά κανόνα η αναφορά δεν προέρχεται από τον έχοντα ανάγκη προνοιακής προστασίας πολίτη, αλλά από το οικογενειακό περιβάλλον του, καθώς ο ίδιος συχνά δεν είναι σε θέση να διεκπεραιώσει οποιαδήποτε διοικητική διαδικασία. Κατά συνέπεια, όταν δεν υπάρχει οικογενειακό περιβάλλον, οι άνθρωποι αυτοί εκ των πραγμάτων στερούνται της δυνατότητας προνοιακής παροχής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να απλοποιηθούν οι διαδικασίες και να πλησιάσει η διοίκηση τον χρήστη υπηρεσιών πρόνοιας, προκειμένου να εξασφαλιστεί το δικαίωμα των πολιτών στις προνοιακές παροχές. Κοινωνικοί λειτουργοί των διευθύνσεων πρόνοιας θα μπορούσαν π.χ. να ενισχύσουν την προσπάθεια επαφής εκείνων που έχουν ανάγκη από τις παροχές και να προβαίνουν για λογαριασμό τους στις σχετικές αιτήσεις και ενέργειες για να τους χορηγηθούν οι παροχές.

3.3.2 ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Πολλές αναφορές από ασφαλισμένους, με αντικείμενο το ύψος και την αναπροσαρμογή των παροχών, αναδεικνύουν το κοινωνικό πρόβλημα της φτώχειας. Το ζήτημα στην ουσία του αφορά στα όρια της κοινωνικής ασφάλισης και της πρόνοιας. Τα κατώτατα όρια ασφαλιστικών παροχών δεν εξασφαλίζουν σε κάποιους πολίτες επίπεδο διαβίωσης αντίστοιχο με εκείνο που είχαν ως εργαζόμενοι. Στις περιπτώσεις αυτές, η έρευνα αποδεικνύει ότι η δράση της διοίκησης είναι σύννομη και ότι η παροχή έχει υπολογιστεί σωστά, το κύριο όμως πρόβλημα που υποκρύπτεται είναι η φτώχεια.

Το πρόβλημα είναι ασφαλώς κοινωνικού και πολιτικού χαρακτήρα, και δεν υφίσταται εν προκειμένω κακοδιοίκηση ούτε παραβίαση της νομιμότητας. Η συνεχής όμως αύξηση του αριθμού παρόμοιων αναφορών καθιστά αναγκαία την επανεξέταση των ορίων και του βαθμού αναπλήρωσης του εισοδήματος των συνταξιούχων και των πολιτών με εισόδημα ανεπαρκές για τη διαβίωσή τους.

4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

4.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

4.1.1 ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΦΟΡΕΙΣ: *Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ) - ΙΚΑ*

ΘΕΜΑ: *Εφαρμογή διατάξεων διαδοχικής ασφάλισης σε εποχιακά εργαζόμενη*

Ασφαλισμένη του ΙΚΑ και του ΤΕΒΕ διαμαρτυρήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι καθυστερούσε η διαδικασία συνταξιοδότησής της, σύμφωνα με τις διατάξεις της διαδοχικής ασφάλισης. Η ενδιαφερόμενη, για μεγάλο χρονικό διάστημα, εργαζόταν κατά τους μονούς μήνες σε ιδιωτική επιχείρηση, συνάπτοντας συμβάσεις ορισμένου ή αορίστου χρόνου, οι οποίες στη συνέχεια καταγγέλλονταν. Λόγω μη απασχόλησης κατά τους ζυγούς μήνες και κατά συνέπεια μη ασφαλιστικής κάλυψης για τους μήνες αυτούς, η ενδιαφερόμενη ασφαλίστηκε και στο ΤΕΒΕ. Στο ΤΕΒΕ όμως κατέβαλλε εισφορές για όλο το επίμαχο χρονικό διάστημα (Νοέμβριος 1991 - Μάιος 1995), καθώς δεν είναι δυνατή η καταβολή ασφαλιστρών μόνο για ορισμένους μήνες του έτους. Κατά τη διαδικασία συνταξιοδότησής της, σύμφωνα με τις διατάξεις της διαδοχικής ασφάλισης, το ΤΕΒΕ αρνήθηκε να χορηγήσει το ποσόν συμμετοχής του για το παραπάνω διάστημα, διότι θεώρησε ότι ο ασφαλιστέος χρόνος στο ταμείο αποτελούσε χρόνο παράλληλης ασφάλισης.

Αφού διερεύνησε την υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στα δύο ταμεία ότι κατά τους ζυγούς μήνες η ενδιαφερόμενη δεν υπαγόταν στο ΙΚΑ, καθώς δεν ασκούσε μισθωτή απασχόληση. Ο χρόνος αυτός αποτελούσε χρόνο ασφάλισης στο ΤΕΒΕ και όχι χρόνο παράλληλης ασφάλισης σε δύο ασφαλιστικούς φορείς, η οποία προϋποθέτει παράλληλη ασφάλιση για τα ίδια ακριβώς χρονικά διαστήματα.

Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, στην ασφάλιση του ΙΚΑ υπάγονται τα πρόσωπα που παρέχουν εξαρτημένη εργασία ή υπηρεσία έναντι αμοιβής. Βασική, δηλαδή, προϋπόθεση για τη δημιουργία της ασφαλιστικής σχέσης είναι η παροχή εργασίας ή υπηρεσίας και μάλιστα εξαρτημένης, με συνέπεια ο κοινωνικοασφαλιστικός δεσμός να μη διατηρείται για αόριστο χρόνο. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η συγκεκριμένη εργαζόμενη υπάγεται στην ασφάλιση του ΙΚΑ μόνο για το διάστημα κατά το οποίο βρίσκεται σε υπηρεσιακή εξάρτηση, νομική και οικονομική, έναντι του εργοδότη, δηλαδή κατά τους μονούς μήνες του έτους. Κατά πάγια νομολογία, η καταβολή εισφορών στο ΤΕΒΕ και για τους μονούς μήνες, χωρίς όμως την πραγματική άσκηση του ασφαλιστέου επαγγέλματος, δεν δημιουργεί ασφαλιστικά δικαιώματα. Αντίθετα, η αποδεδειγμένη πραγματική παροχή εργασίας αποτελεί κριτήριο για την αναγνώριση του χρόνου ασφάλισης. Για τον λόγο αυτόν, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στο

ΙΚΑ να γνωστοποιήσει στο ΤΕΒΕ το ακριβές χρονικό διάστημα κατά το οποίο η εργαζόμενη ήταν ασφαλισμένη. Το ΙΚΑ απύθνη σχετικό έγγραφο στο ΤΕΒΕ, γνωστοποιώντας αναλυτικά τα ημερομίσθια της επίμαχης χρονικής περιόδου. Από τα στοιχεία προέκυψε ότι η ενδιαφερόμενη ασφαλίστηκε μόνο για τους μονούς μήνες στο ΙΚΑ. Στη συνέχεια, το ΤΕΒΕ ανακάλεσε την προηγούμενη απόφασή του και χορήγησε στο ΙΚΑ ποσόν συμμετοχής ανάλογο με τον χρόνο ασφάλισης της ενδιαφερομένης στο ΤΕΒΕ (υπόθεση 9098/2003).

4.1.2 ΠΑΡΟΧΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

4.1.2.1 Έξοδα κηδείας

ΦΟΡΕΙΣ: *Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ) - ΙΚΑ*
ΘΕΜΑ: *Πλημμελής ενημέρωση σχετικά με απόδοση εξόδων κηδείας - Παραβίαση των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*

Με αναφορά προς την Αρχή, πολίτης διαμαρτυρήθηκε για την απόρριψη αιτήματος χορήγησης, στον ίδιο και στον αδελφό του, των εξόδων κηδείας του πατέρα τους, συνταξιούχου του ΤΕΒΕ.

Ειδικότερα, οι ενδιαφερόμενοι είχαν καταθέσει την 1η Δεκεμβρίου 2002 αίτηση στο ΤΕΒΕ καθώς και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, προκειμένου να εισπράξουν τα έξοδα κηδείας. Ο πολίτης όμως ανέφερε ότι δεν ενημερώθηκε από το ΤΕΒΕ ότι η σχετική αίτηση έπρεπε να κατατεθεί στο ΙΚΑ, καθώς αυτό είναι αρμόδιο για την απόδοση των εξόδων κηδείας των συνταξιούχων του ΤΕΒΕ. Στις 10.4.2003 το ΤΕΒΕ εξέδωσε σημείωμα με την ασφαλιστική κατάσταση του θανόντος, το οποίο ο πολίτης κατέθεσε, όπως όφειλε, αυθημερόν στο ΙΚΑ Ραφίνας.

Το ΙΚΑ Ραφίνας, με απόφαση του διευθυντή, απέρριψε το αίτημα απόδοσης εξόδων κηδείας, λόγω εκπρόθεσμης κατάθεσης της αίτησης (παρέλευση της σχετικής προθεσμίας έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 40, παράγρ. 6 του Ν. 1846/1951). Τούτο συνέβη διότι το ΙΚΑ θεώρησε ως ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης για την απόδοση των εξόδων την ημερομηνία κατάθεσης του σημειώματος ασφαλιστικής κατάστασης του θανόντος και όχι την ημερομηνία της αρχικής αίτησης που εμπρόθεσμα είχε καταθέσει ο πολίτης στο ΤΕΒΕ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στο ΙΚΑ και στο ΤΕΒΕ ότι η πλημμελής πληροφόρηση των ασφαλισμένων από τα αρμόδια διοικητικά όργανα συχνά έχει ως αποτέλεσμα τη δυσμενή για τον πολίτη συνέπεια της απώλειας αναγνωρισμένου από τον νόμο δικαιώματος: το ΤΕΒΕ είχε παραλείψει να ενημερώσει τον πολίτη τόσο για την ύπαρξη προθεσμίας για την άσκηση του σχετικού δικαιώματος όσο και για την αρμοδιότητα του ΙΚΑ να αποδίδει τα έξοδα κηδείας σε συνταξιούχους του ΤΕΒΕ. Επίσης, στη συγκεκριμένη περίπτωση, το ΤΕΒΕ όφειλε, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγρ. 1 του Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας), να διαβιβάσει το αίτημα στην αρμόδια υπηρεσία. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στα εμπλεκόμενα ασφαλιστικά ταμεία, ως μέτρο για την εξασφάλιση της ενημέρωσης των πολιτών, τη δημιουργία τυποποιημένων εντύπων-αιτίσεων. Στα έντυπα αυτά θα αναφέρονται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση των παροχών καθώς και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Ο πολίτης κατέθεσε ένσταση κατά της απορριπτικής απόφασης, και το ΙΚΑ, σε συνέχεια σχετικής απόφασης της τοπικής διοικητικής επιτροπής, αποδέχθηκε το αίτημα χορήγησης των εξόδων κηδείας (υπόθεση 11818/2003).

4.1.2.2 Επιδότηση ανεργίας

ΦΟΡΕΑΣ: *ΟΑΕΔ Θεσπρωτίας*

ΘΕΜΑ: *Έναρξη χρόνου κάλυψης του κινδύνου της ανεργίας*

Άνεργη πολίτης κατήγγειλε στον Συνήγορο του Πολίτη την απόρριψη αιτήματός της για επιδότηση ανεργίας λόγω εκπρόθεσμης υποβολής της σχετικής αίτησης. Συγκεκριμένα, η ενδιαφερόμενη επέστρεψε στην Ελλάδα από τη Γερμανία, όπου είχε εργαστεί και ασφαλι-

στεί από τον Σεπτέμβριο του 1991 έως τα τέλη Αυγούστου του 2001. Από την τελευταία ημερομηνία έως τα τέλη Μαρτίου 2002, οπότε και καταγγέλθηκε η σύμβαση εργασίας της στη Γερμανία, τελούσε σε άδεια μητρότητας. Με την επιστροφή της στην Ελλάδα, η ενδιαφερόμενη υπέβαλε στις 3.4.2002 αίτημα για χορήγηση επιδόματος ανεργίας, το οποίο απορρίφθηκε, με την αιτιολογία ότι είχε παρέλθει η προθεσμία των 60 ημερών από τη λύση της σχέσης εργασίας για την υποβολή της αίτησης για επιδότηση (άρθρο 27, παράγρ. 1 του ΝΔ 2961/1954). Εφαρμόζοντας εσφαλμένως τον νόμο, ο ΟΑΕΔ Θεσπρωτίας θεώρησε ως ημερομηνία έναρξης της προθεσμίας εκείνη της έναρξης της άδειας μητρότητας και όχι την ημερομηνία καταγγελίας της σύμβασης εργασίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η διάταξη προβλέπει πως η προθεσμία των 60 ημερών αρχίζει από την ημερομηνία λύσης της σχέσης εργασίας, η οποία δεν λύεται με την άδεια μητρότητας, απλώς αναστέλλεται όσο αυτή διαρκεί. Σε περίπτωση λοχείας, η μισθωτή όχι μόνο διατηρεί τη θέση εργασίας της, αλλά απαγορεύεται και η απόλυσή της κατά τη διάρκεια της αναστολής (εγγυητικό αποτέλεσμα της αναστολής της σχέσης εργασίας). Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από την υπηρεσία να επανεξετάσει το θέμα της έναρξης της προθεσμίας των 60 ημερών και να χορηγήσει το επίδομα, εφόσον η ενδιαφερόμενη πληρούσε τις προϋποθέσεις ασφάλισης που θέτει το άρθρο 4 του Ν. 1545/1986. Ύστερα από την παρέμβαση της Αρχής, ο ΟΑΕΔ χορήγησε το επίδομα ανεργίας (υπόθεση 11776/2002).

ΦΟΡΕΑΣ: ΟΑΕΔ Κιλκίς, Περιφερειακή Διεύθυνση Δυτικής Μακεδονίας, κεντρική διοίκηση

ΘΕΜΑ: Επίδομα ανεργίας σε εποχιακά εργαζόμενο - Ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη παραπονούμενος για την άρνηση του ΟΑΕΔ να του χορηγήσει επίδομα ανεργίας. Ο αναφερόμενος, ο οποίος εργαζόταν ως εποχιακός πυροσβέστης, υπέβαλλε κάθε έτος, με τη λήξη της ορισμένου χρόνου σύμβασής του, αίτηση για επιδότηση ανεργίας στην αρμόδια Υπηρεσία Νομού του ΟΑΕΔ. Οι διατάξεις που ορίζουν τις κατηγορίες εργαζομένων που υπάγονται στην έννοια του εποχιακά εργαζομένου, για τον οποίο ισχύουν μειωμένες προϋποθέσεις χρόνου ασφάλισης για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας, τροποποιήθηκαν με τον Ν. 2434/1996 (άρθρο 4, παράγρ. 4).

Με την τροποποίηση της διάταξης, ο ενδιαφερόμενος πληρούσε, ήδη από το 1999, τις προϋποθέσεις ασφάλισης για την καταβολή του επιδόματος. Ωστόσο, η αρμόδια υπηρεσία του ΟΑΕΔ, αγνοώντας επί σειρά ετών τη διάταξη αυτή, απέρριπτε το αίτημα του ενδιαφερομένου. Ο πολίτης δεν άσκησε ένσταση κατά της απόρριψης για το έτος 1999, στα τέλη όμως του 2001, όταν απορρίφθηκε εκ νέου αίτησή του για επιδότηση, ο πολίτης απευθύνθηκε στην Περιφερειακή Διεύθυνση ΟΑΕΔ Θεσσαλονίκης όπου τον πληροφόρησαν ότι, με βάση τις διατάξεις του Ν. 2434/1996, πληρούσε τις προϋποθέσεις για τη λήψη του επιδόματος. Στη συνέχεια απευθύνθηκε στην Υπηρεσία Νομού, που είχε απορρίψει την αίτησή του, ζητώντας την ικανοποίηση του αιτήματός του. Πράγματι, ο αρμόδιος διευθυντής της Υπηρεσίας Νομού ανακάλεσε την τελευταία απορριπτική απόφαση, όχι όμως και τις προηγούμενες.

Ο πολίτης υπέβαλε ένσταση στην Περιφερειακή Διεύθυνση Μακεδονίας ζητώντας την εξαφάνιση της απορριπτικής απόφασης του 1999. Η ένσταση απορρίφθηκε ως εκπρόθεσμη, χωρίς να κριθεί επί της ουσίας. Η κεντρική διοίκηση του ΟΑΕΔ, στην οποία πλέον τέθηκε το ζήτημα, με έγγραφο προς την αρμόδια Υπηρεσία Νομού, απάντησε ότι το διοικητικό συμβούλιο (ΔΣ) του ΟΑΕΔ ορθώς θεώρησε εαυτό αναρμόδιο να αποφασίσει επί θέματος που δεν έχει ελεγχθεί από το δευτεροβάθμιο όργανο, δηλαδή την αρμόδια επιτροπή προσφυγών της Περιφερειακής Διεύθυνσης. Η θέση αυτή οδήγωσε σε οριστική απόρριψη του αιτήματος, λόγω εκπρόθεσμης υποβολής της ένστασης κατά της απορριπτικής απόφασης για το 1999.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απύθυνε έγγραφο στο ΔΣ του ΟΑΕΔ, τονίζοντας ότι η άποψη αυτή παρέβλεπε το κρίσιμο στοιχείο ότι η αιτίαση του ασφαλισμένου, που τέθηκε στην κρίση του ΔΣ του ΟΑΕΔ, αφορούσε ακριβώς στο ζήτημα του εκπρόθεσμου της ένστασης κατά της παράνομης απορριπτικής απόφασης του έτους 1999. Το εκπρόθεσμο της ένστασης οφειλόταν στη λανθασμένη πληροφόρηση που είχε ο ενδιαφερόμενος από την αρμόδια Υπηρεσία Νομού του ΟΑΕΔ σχετικά με τις προϋποθέσεις επιδότησης, λόγω άγνοιας του Ν. 2434/1996 από την υπηρεσία. Κατόπιν τούτου, το επιχείρημα περί εκπρόθεσμης υποβολής των διοικητικών μέσων θεραπείας, τα οποία είχε στη διάθεσή του ο ενδιαφερόμενος, αντέβαινε στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Ο πολίτης είχε εμπιστευθεί το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, καθώς και τις προφορικές διαβεβαιώσεις των αρμόδιων υπαλλήλων ότι δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις επιδότησης, εμπιστοσύνη η οποία καθιστούσε συγγνωστό το εκπρόθεσμο της ένστασης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε επίσης ότι ο ενδιαφερόμενος ζητούσε την ανάκληση μιας παράνομης, δυσμενούς για τον ίδιο, διοικητικής πράξης. Σχετικά με την ανάκληση παράνομων δυσμενών διοικητικών πράξεων, το ΣτΕ παγίως δέχεται ότι η διοίκηση έχει κατ' αρχήν διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει παράνομη πράξη της. Η Αρχή ζήτησε από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ να ασκήσουν αυτή την ευχέρεια ανάκλησης, υπογραμμίζοντας ότι αυτό υπαγορεύεται και από τον κοινωνικό χαρακτήρα της παροχής. Τελικά, ύστερα από σχετική απόφαση του ΔΣ του ΟΑΕΔ, η αρμόδια υπηρεσία ανακάλεσε την αρχική απορριπτική απόφαση και χορήγησε το επίδομα ανεργίας στον ενδιαφερόμενο (υπόθεση 6125/2002).

4.1.2.3 Σύνταξη αναπηρίας

ΦΟΡΕΑΣ: *Γενικό Λογιστήριο του Κράτους*

ΘΕΜΑ: *Χορήγηση αναπηρικής σύνταξης σε καθαιρεθέντα ιερέα*

Καθαιρεθείς ιερέας κατέθεσε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, διαμαρτυρόμενος για την άρνηση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) να του χορηγήσει σύνταξη αναπηρίας, με την αιτιολογία ότι ο πολίτης δεν πληρούσε τις ειδικές συνταξιοδοτικές προϋποθέσεις για τους καθαιρεθέντες ιερείς. Στη συνέχεια, το ΓΛΚ διαβίβασε το αίτημα στο ΤΕΒΕ, που ήταν ο προηγούμενος ασφαλιστικός φορέας του ενδιαφερομένου. Προκειμένου να εξετάσει το συνταξιοδοτικό αίτημα, το ΤΕΒΕ ζήτησε από το ΓΛΚ να κρίνει τον ασφαλισμένο ως ανάπηρο σύμφωνα με τη νομοθεσία του δημοσίου (άρθρο 14, παράγρ. 2 του Ν. 1902/1990). Ωστόσο το ΓΛΚ δεν εφάρμοσε τη διαδικασία που απαιτείται για κρίση από υγειονομική επιτροπή, με το επιχείρημα ότι οι ειδικές διατάξεις για τη συνταξιοδότηση των καθαιρεθέντων ιερέων δεν προέβλεπαν την περίπτωση της σύνταξης αναπηρίας. Το συνταξιοδοτικό αίτημα παρέμενε σε εκκρεμότητα για δύο τουλάχιστον χρόνια πριν από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη.

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε έγγραφο προς το ΓΛΚ, στο οποίο τόνιζε ότι η μη πρόβλεψη διαδικασίας για κρίση των καθαιρεθέντων ιερέων από υγειονομική επιτροπή, όταν αυτοί καθίστανται ανάπηροι, οδηγούσε σε οριστική απώλεια του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος. Η καθάρση των ιερέων αποτελεί διοικητικό μέτρο με τις συνέπειες που αυτό επιφέρει. Η περαιτέρω μη κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου της ασθένειας αποτελεί πρόσθετο διοικητικό κυρωτικό μέτρο, το οποίο παραβιάζει το συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα του πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 22, παράγρ. 4 του Συντάγματος). Για τον λόγο αυτόν, ο Συνήγορος του Πολίτη υποστήριξε ότι θα έπρεπε να επανεξεταστεί η περίπτωση του καθαιρεθέντος ιερέα, έτσι ώστε να του χορηγηθεί σύνταξη αναπηρίας.

Το ΓΛΚ αποδέχθηκε τη θέση της Αρχής και επανεξέτασε το ζήτημα τόσο ως προς τη διαδικασία της κρίσης από ΥΕ όσο και επί της ουσίας του αρχικού αιτήματος, δηλαδή τη

χορήγηση αναπηρικής σύνταξης. Ο πολίτης εξετάστηκε από την αρμόδια υγειονομική επιτροπή, η οποία τον έκρινε ανάπηρο με ποσοστό άνω του 67%. Η σύνταξη άρχισε να καταβάλλεται από το ΓΑΚ το 2003, όχι όμως στον ίδιο, ο οποίος απεβίωσε αιφνίδια, αλλά στους κληρονόμους του αναδρομικά από το 1999, ημερομηνία υποβολής της αίτησής του (υπόθεση 17700/2001).

4.1.2.4 Οικογενειακό επίδομα

ΦΟΡΕΑΣ: *Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΟΤΕ*

ΘΕΜΑ: *Χορήγηση οικογενειακού επιδόματος για σπουδαστές στρατιωτικών σχολών*

Συνταξιούχος προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη διαμαρτυρόμενος για την άρνηση του ΤΑΠ-ΟΤΕ να του χορηγήσει οικογενειακό επίδομα, μολοντί ο γιος του φοιτούσε στη Στρατιωτική Σχολή Ικάρων. Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Ν. 2556/1997 που ορίζει τις προϋποθέσεις καταβολής του επιδόματος, για την προσαύξηση της σύνταξης για άγαμα παιδιά, αδέρφια, εγγόνια και προγονούς θανόντων ασφαλισμένων ή συνταξιούχων, τίθεται ως ανώτατο όριο ηλικίας το 18ο ή το 24ο έτος σε περίπτωση συνέχισης των σπουδών σε ανώτερα ή ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, εφόσον οι σπουδαστές δεν ασκούν επάγγελμα ή δεν λαμβάνουν σύνταξη από δική τους εργασία. Το ταμείο δεν κατέβαλε στον ενδιαφερόμενο το επίδομα, επειδή θεωρούσε τη φοίτηση στις στρατιωτικές σχολές «άσκηση επαγγέλματος αφού στους φοιτούντες παρέχεται αντιμισθία, τροφή, στέγη και ο χρόνος της φοίτησής τους θεωρείται συντάξιμος».

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο προς το ΤΑΠ-ΟΤΕ, επισημαίνοντας ότι στο επίμαχο θέμα το ΔΣ του ταμείου προβαίνει σε εσφαλμένη ερμηνεία του Ν. 2556/1997, καθώς αυτός δεν διαχωρίζει τα ΑΕΙ σε στρατιωτικές ή μη σχολές. Επίσης, όσον αφορά στον ισχυρισμό του ταμείου ότι η φοίτηση σε στρατιωτικές σχολές συνιστά και άσκηση επαγγέλματος (αφού στους φοιτούντες παρέχεται αντιμισθία, τροφή, στέγη και ο χρόνος της φοίτησής τους θεωρείται συντάξιμος) τονίστηκε ότι όλες οι ιδιαιτερότητες αυτές σχετίζονται με την ιδιομορφία των στρατιωτικών σχολών και τις ιδιαίτερες συνθήκες εκπαίδευσης και μετέπειτα επαγγελματικής σταδιοδρομίας και συνταξιοδότησης των στρατιωτικών. Η Αρχή υποστήριξε την άποψη ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση υπερισχύει ο εκπαιδευτικός χαρακτήρας της σχολής, η οποία είναι ΑΕΙ και περιλαμβάνεται μαζί με τα υπόλοιπα ΑΕΙ στο μηχανογραφικό δελτίο που συμπληρώνουν στο λύκειο οι υποψήφιοι φοιτητές. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το ΤΑΠ-ΟΤΕ την άμεση καταβολή στον ενδιαφερόμενο του οικογενειακού επιδόματος, το οποίο δικαιούται σύμφωνα με τον νόμο.

Το ΔΣ του ΤΑΠ-ΟΤΕ ανταποκρίθηκε θετικά στις προτάσεις της Αρχής: σύμφωνα με νέα απόφασή του καταβάλλεται πλέον οικογενειακό επίδομα στους συνταξιούχους του ταμείου, τα παιδιά των οποίων φοιτούν σε ανώτερες ή ανώτατες στρατιωτικές σχολές, σε σχολές αστυνομίας και σε σχολές εμπορικού ναυτικού (υπόθεση 232/2003).

4.1.2.5 Παροχές νοσοκομειακής περίθαλψης

ΦΟΡΕΑΣ: *Οίκος Ναύτου*

ΘΕΜΑ: *Απόρριψη αιτήματος καταβολής δαπάνης για αποκλειστική νοσοκόμα*

Σύζυγος θανόντος, ασφαλισμένου του Οίκου Ναύτου, προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να της καταβληθεί από το ταμείο δαπάνη αποκλειστικής νοσοκόμας για τον, αποθανόντα πλέον, σύζυγό της. Η ενδιαφερόμενη υπέβαλε σχετική αίτηση στον Οίκο Ναύτου για την κάλυψη του κόστους, όμως το ΔΣ του ταμείου «δεν ενέκρινε το αίτημα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ΠΔ 296/1985 και την αρ. 4570 απόφασή του, όπου από 8.9.2000 δεν θα εγκρίνεται ούτε από την Υγειονομική Υπηρεσία του Οί-

κου Ναύτου ούτε από το Διοικητικό Συμβούλιο Οίκου Ναύτου δαπάνη χρήσης αποκλειστικής νυχτερινής νοσοκόμας πέραν του αριθμού των είκοσι (20) νυκτών».

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, ο Συνήγορος του Πολίτη απύθνε σειρά εγγράφων τόσο στον Οίκο Ναύτου όσο και στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, αναφέροντας ότι το ΔΣ απέρριψε το αίτημα αυτό, όπως και το σύνολο των συναφών αιτημάτων, καθ' υπέρβαση της αρμοδιότητάς του και χωρίς να εξετάσει τη βασιμότητα του συγκεκριμένου αιτήματος.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 13 του ΠΔ 894/1981, το οποίο αναφέρεται στην παρεχόμενη προστασία στους ασφαλισμένους του Οίκου Ναύτου, «η δαπάνη για αποκλειστική νοσοκόμα καλύπτει χρονικό διάστημα μέχρι 10 νύκτες απασχόλησης νυχτερινής νοσοκόμου. Για την πέρα των 10 νυκτών κάλυψη δαπανών για τον ανωτέρω σκοπό, απαιτείται απόφαση του ΔΣ/ΟΝ, ύστερα από σχετική γνωμάτευση του ελεγκτή ιατρού του ΟΝ». Στη σχετική νομοθεσία αναφέρεται συνεπώς ρητά ότι για την κάλυψη της δαπάνης αποκλειστικής νοσοκόμας πέραν από τις δέκα νύκτες απαιτείται απόφαση του ΔΣ, ύστερα από γνωμάτευση του ελεγκτή ιατρού, άρα είναι απαραίτητη η κατά περίπτωση εξέταση και ο έλεγχος από τον ελεγκτή ιατρό κάθε σχετικού αιτήματος. Επίσης, από τη νομοθεσία δεν διαφαίνεται πούθενά ότι παρέχεται η αρμοδιότητα στο ΔΣ του ταμείου να ρυθμίζει συνολικά και χωρίς στοιχεία για πόσες νύκτες χορηγείται στους ασφαλισμένους η δαπάνη αποκλειστικής νοσοκόμας.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε αφενός την ακύρωση της απόφασης του ΔΣ για τον καθορισμό ανώτατου ορίου ημερών χρήσης αποκλειστικής νοσοκόμας και αφετέρου την εφαρμογή της νομοθεσίας κατά την εξέταση των σχετικών αιτήσεων. Με νέα απόφασή του, το ΔΣ του Οίκου Ναύτου ακύρωσε την αρ. 4570/2000 απόφαση και κατέβαλε στην ενδιαφερόμενη το σύνολο του ποσού που είχε δαπανήσει για την αποκλειστική νοσοκόμα (υπόθεση 20444/2002).

4.1.2.6 Σύνταξη λόγω θανάτου

ΦΟΡΕΑΣ: *Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ-ΤΑΕ)*

ΘΕΜΑ: *Αναστολή χορήγησης σύνταξης λόγω θανάτου μέλους ομόρρυθμης εταιρείας*

Χήρα εταίρου ομόρρυθμης εταιρείας κατέθεσε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, με την οποία διαμαρτυρόταν για την ημερομηνία έναρξης της συνταξιοδότησής της από το Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων (ΤΑΕ). Η ενδιαφερόμενη υπέβαλε αίτηση στο ΤΑΕ για απονομή σύνταξης λόγω θανάτου του συζύγου της. Το ταμείο όμως αρνήθηκε να καταβάλει τη σύνταξη από την πρώτη ημέρα του επόμενου μήνα του θανάτου του συζύγου, με την αιτιολογία ότι υπήρχε οικονομική ενόπτητα με την εταιρεία, εφόσον παρέμενε σε αυτή το ανήλικο τέκνο της. Σύμφωνα με το ταμείο, η καταβολή της σύνταξης έπρεπε να ξεκινήσει από την πρώτη του επόμενου μήνα της αποχώρησης και του ανήλικου τέκνου.

Σε έγγραφό του προς το ΤΑΕ, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η επίμαχη περίπτωση δεν υπάγεται στη διάταξη του άρθρου 103 του ΠΔ 668/1981, σύμφωνα με την οποία «1. Η καταβολή της συντάξεως αναστέλλεται [...] γ) Προκειμένου περί δικαιούχου συντάξεως άγοντος ηλικίαν μικροτέραν των 70 ετών, εφ' όσον η επιχείρησής του μετεβιβάσθη εις πρόσωπον περιλαμβανόμενον εις την οικονομική ενόπτητα της οικογενείας του και για όσον χρόνον η επιχείρησις συνεχίζεται υπό του προσώπου τούτου. Εις την οικονομική ενόπτητα της οικογενείας περιλαμβάνονται και ο/η σύζυγος και τα μη χειράφετα άρρενα ή θήλεια τέκνα [...]». Το ΤΑΕ θεώρησε ότι, επειδή το ανήλικο τέκνο του θανόντος συμμετείχε στην εταιρεία, έπρεπε να ανασταλεί η συνταξιοδότηση της μητέρας του. Ωστόσο, το ταμείο δεν έλαβε υπόψη το δεδομένο ότι το ποσοστό επί του εταιρικού μεριδίου του πατέρα δεν μεταβιβάστηκε στο τέκνο, αλλά, αντίθετα, περιήλθε σε αυτό αυτοδικαίως λόγω θανάτου του πατέρα και, επομένως, αποκλήθηκε από το τελευταίο κατά τρόπο πρωτότυπο.

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, η συνταξιοδοτική απόφαση τροπο-

ποιήθηκε και απονεμήθηκε αναδρομικά στη χήρα η σύνταξη λόγω θανάτου, από την πρώτη του επόμενου μήνα του θανάτου του συζύγου της, χωρίς να απαιτηθεί και η αποχώρηση του τέκνου τους από την εταιρεία (υπόθεση 6036/2003).

4.1.2.7 Επίδομα τετραπληγίας-παραπληγίας

ΦΟΡΕΑΣ: *Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ-ΤΑΕ)*

ΘΕΜΑ: *Διακοπή επιδόματος τετραπληγίας-παραπληγίας σε συνταξιούχο του ΤΑΕ*

Ο σύζυγος συνταξιούχου του ΤΑΕ προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να επαναχορηγηθεί στη σύζυγό του το επίδομα τετραπληγίας-παραπληγίας, το οποίο λάμβανε έως τις 31.3.2001. Ειδικότερα, διαμαρτυρόταν επειδή απορρίφθηκε αίτημα της συζύγου του για παράταση της χορήγησης του επιδόματος διότι, σύμφωνα με την κρίση της αρμόδιας δευτεροβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, η συνταξιούχος δεν έπασχε από τετραπληγία-παραπληγία. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 42, παράγρ. 1 του Ν. 1140/1981, «Ησφαλισμένοι φορέων κοινωνικής ασφάλισης, αρμοδιότητος Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών, ως πάσχοντες εκ τετραπληγίας, κρινόμενοι από Ειδική Επιτροπή ως ανίκανοι προς βιοποριστική εργασία, δικαιούνται μηνιαίου εξωδρυματικού επιδόματος. Του αυτού επιδόματος δικαιούνται και τα μέλη οικογενείας των ησφαλισμένων τα πάσχοντα εκ της αυτής νόσου».

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού διερεύνησε την υπόθεση, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το ΤΑΕ θα έπρεπε να χορηγήσει το επίδομα, καθώς η επιτροπή στην απόφασή της αναφέρει ότι «[...] η πάθησή της [της ασφαλισμένης] επιφέρει παρόμοια αποτελέσματα με αυτά της παραπληγίας [...]». Έχει γίνει άλλωστε δεκτό από τη νομολογία (ΣτΕ 5398/1987, 582/1992, 3626/1992 κ.ά.) ότι σε περίπτωση ασθένειας που επιφέρει αποτελέσματα της ίδιας μορφής με αυτά της τετραπληγίας-παραπληγίας, ο ασθενής εμπίπτει στις διατάξεις του άρθρου 42 του Ν. 1140/1981 και ως εκ τούτου δικαιούται το επίδομα. Στην επιστολή του ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε ότι με βάση τα δεδομένα της υπόθεσης η αιτούσα θεμελίωσε τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση του επιδόματος, εφόσον έπασχε από ασθένεια που επέφερε της ίδιας μορφής αποτελέσματα με αυτά της τετραπληγίας-παραπληγίας.

Ο ΟΑΕΕ-ΤΑΕ υιοθέτησε τις απόψεις της Αρχής και με απόφασή του ενέκρινε τη χορήγηση επιδόματος τετραπληγίας-παραπληγίας, όχι μόνο στη συγκεκριμένη συνταξιούχο αλλά και σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πάθηση επιφέρει αποτελέσματα ισοδύναμα με αυτά της τετραπληγίας-παραπληγίας (υπόθεση 7190/2003).

4.1.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *ΙΚΑ*

ΘΕΜΑ: *Μη καταβολή εισφορών - Εξασφάλιση του απορρήτου στις καταγγελίες κατά εργοδοτών για μη επικόλληση ενσήμων*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά στην οποία ασφαλισμένη του ΙΚΑ επισήμαινε ότι δεν τηρήθηκε η ανωνυμία της, όπως η ίδια είχε ζητήσει, σε καταγγελία που είχε υποβάλει στο ΙΚΑ σε βάρος του εργοδότη της για μη επικόλληση ενσήμων. Ειδικότερα, τόσο στην πράξη επιβολής εισφορών όσο και στην απόφαση της τοπικής διοικητικής επιτροπής, που εκδόθηκε ύστερα από ένσταση του εργοδότη, αναφερόταν ότι η επιβολή εισφορών έγινε κατόπιν καταγγελίας της συγκεκριμένης ασφαλισμένης, με αποτέλεσμα να επιδεινωθούν οι σχέσεις της καταγγέλλουσας με τον (πρώην) εργοδότη της και να μην ανανεωθεί η σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου που είχε συνάψει με την επιχείρηση.

Από την ερμηνεία των διατάξεων που διέπουν την εξέταση καταγγελιών των ασφαλισμένων προκύπτει ότι δεν υπάρχει ειδική διάταξη που να δεσμεύει τα όργανα του ΙΚΑ να μην ανακοινώνουν στους εργοδότες το όνομα του καταγγέλλοντος. Τα όργανα του ΙΚΑ έχουν υποχρέωση εχεμύθειας για τα θέματα για τα οποία λαμβάνουν γνώση ή για αυτά που

απλώς υποπίπτουν στην αντίληψή τους και σχετίζονται με την υπαγωγή στην ασφάλιση και τη βεβαίωση και την είσπραξη εισφορών, με βάση τις γενικές διατάξεις του άρθρου 26 του Υπαλληλικού Κώδικα.

Ωστόσο, στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού ορίζεται ότι «η υποχρέωση εχεμύθειας δεν αντιτάσσεται στις περιπτώσεις που προβλέπεται δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των διοικητικών εγγράφων». Η πρόσβαση σε έγγραφα, δημόσια και ιδιωτικά που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες, ρυθμίζεται από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999). Όσον αφορά ειδικότερα στη δεύτερη κατηγορία εγγράφων (ιδιωτικά έγγραφα), στην οποία ανήκουν οι καταγγελίες ασφαλισμένων για μη επικόλληση ενσήμων, προβλέπεται, στο άρθρο 5, παράγρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ότι «όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές». Με βάση τη διάταξη αυτή, ο εργοδότης θα μπορούσε να έχει πρόσβαση στο ονοματεπώνυμο του καταγγέλλοντος, ζητώντας με γραπτή αίτηση να λάβει γνώση του ιδιωτικού εγγράφου της καταγγελίας.

Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η συνδρομή του ειδικού έννομου συμφέροντος είναι, στις περιπτώσεις αυτές, σχεδόν αυταπόδεικτη, καθώς στις υπηρεσίες του ΙΚΑ εκκρεμεί ή έχει διεκπεραιωθεί υπόθεση που αφορά στη συγκεκριμένη ασφαλιστική σχέση και η αιτίαση που διατυπώνεται από τον ασφαλισμένο στην καταγγελία αφορά άμεσα στον εργοδότη που κατηγορείται για παραβίαση των νόμιμων υποχρεώσεών του.

Ωστόσο, και η αντίθετη άποψη μπορεί να υποστηριχθεί με σοβαρά επιχειρήματα. Είναι αμφίβολο εάν η γνώση της ύπαρξης καταγγελίας βελτιώνει την «υπερασπιστική» θέση του εργοδότη έναντι των οργάνων του ΙΚΑ, αφού οι πράξεις επιβολής εισφορών και επιβαρύνσεων θα πρέπει να θεμελιώνονται στα στοιχεία που ορίζει ο νόμος, όπως αυτά έχουν εξειδικευθεί από τη νομολογία (άρθρο 26, παράγρ. 9 του Ν. 1846/1951, άρθρα 23-26 και 121 του Κανονισμού Ασφάλισης του ΙΚΑ, ΣτΕ 1157/1995, 3181/1994, 2669/1992, 1458/1991, 3422/1990). Πρόκειται για στοιχεία ανεξάρτητα από την καταγγελία, η οποία ούτως ή άλλως διερευνάται από τα αρμόδια όργανα ως προς τη βασιμότητά της προτού επιβληθούν οι εισφορές.

Πρόσθετο επιχείρημα υπέρ της θέσης αυτής μπορεί να αντληθεί από τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας που διέπει το δίκαιο της προστασίας προσωπικών δεδομένων. Η στάθμιση των αντιτιθέμενων συμφερόντων στην προκειμένη περίπτωση (αφενός του συμφέροντος του εργοδότη να λάβει γνώση του ιδιωτικού εγγράφου, αφετέρου του συμφέροντος του εργαζομένου να προστατευθεί από ενδεχόμενα «αντίποινα» του εργοδότη, π.χ. καταχρηστική καταγγελία της σύμβασης εργασίας) προδήλως συνηγορεί υπέρ του αποκλεισμού του εργοδότη από την πρόσβαση στο έγγραφο της καταγγελίας. Τούτο συμβαίνει κυρίως λόγω της μικρής βαρύτητας που έχει η ίδια η καταγγελία ως προς την αιτιολογία της δυσμενούς για τον εργοδότη διοικητικής πράξης που εκδίδεται στη συνέχεια.

Με βάση όλα τα παραπάνω, η προστασία του ασφαλισμένου μισθωτού, κατά τη διερεύνηση καταγγελιών για μη ασφάλιση ή για πλημμελή ασφάλιση, συνιστά εύλογα προστατευόμενο συμφέρον, που υπερτερεί σε σχέση με το συμφέρον του εργοδότη για πρόσβαση στην έγγραφη καταγγελία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στη διοίκηση του ΙΚΑ εκφράζοντας τις παραπάνω θέσεις και ζήτησε τις απόψεις της. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος πρότεινε να εξεταστεί το ενδεχόμενο να υιοθετηθεί διάταξη αντίστοιχη με αυτή που ισχύει για τους υπαλλήλους του Σώματος Επιθεωρήσεως Εργασίας (άρθρο 8 του ΝΔ 2954/1954), η οποία να απαγορεύει τη γνωστοποίηση του ονόματος των ασφαλισμένων που υποβάλλουν καταγγελίες ή παράπονα καθώς και τη χορήγηση αντιγράφων των εγγράφων καταγγελιών. Έως τις 31.12.2003 η διοίκηση του ΙΚΑ δεν είχε κοινοποιήσει τις απόψεις της σχετικά με την πρόταση αυτή (υπόθεση 19065/2001).

4.2 ΥΓΕΙΑ

4.2.1 ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ

ΦΟΡΕΑΣ: *Περιφερειακό Γενικό Νοσοκομείο Παιδών «Η Αγία Σοφία»*

ΘΕΜΑ: *Μεταφορά του βάρους καταβολής δαπανών στον ασφαλισμένο του ΟΓΑ παρά την προβλεπόμενη δωρεάν νοσηλεία στο ΕΣΥ*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από ασφαλισμένη του ΟΓΑ, η οποία διαμαρτυρόταν, διότι κατά τη διάρκεια νοσηλείας της κόρης της στο Περιφερειακό Γενικό Νοσοκομείο Παιδών «Η Αγία Σοφία» υποχρεώθηκε να καταβάλει το ποσό των 216 ευρώ για τη διενέργεια εξετάσεων (σπινθηρογράφημα οστών και παρακέντηση) σε ιδιωτικό εργαστήριο. Η ασφαλισμένη ζήτησε να καλύψει τη δαπάνη το νοσοκομείο και αυτό στη συνέχεια να αναζητήσει τα χρήματα από τον ασφαλιστικό φορέα, δηλαδή τον ΟΓΑ. Με τον τρόπο αυτόν δεν θα παραβιάζονταν το δικαίωμα για δωρεάν νοσηλεία της έμμεσα ασφαλισμένης ανήλικης κόρης της.

Πράγματι, η υφιστάμενη νομοθεσία προβλέπει την κάλυψη των κοστολογημένων πράξεων από τον ασφαλιστικό φορέα, υλοποιώντας με τον τρόπο αυτόν το δικαίωμα για δωρεάν νοσηλεία, δηλαδή την προστασία από τον ασφαλιστικό κίνδυνο της ασθένειας. Επειδή όμως ο ΟΓΑ συχνά δεν καλύπτει τις οφειλές ή καθυστερεί υπέρμετρα να καταβάλει τα σχετικά ποσά, το νοσοκομείο επέλεξε να αντιστρέψει τη διαδικασία και να μεταφέρει το οικονομικό βάρος στον πολίτη-χρήστη των υγειονομικών υπηρεσιών.

Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν ότι η μητέρα πλήρωσε για τις εξετάσεις και μετά το πέρας της νοσηλείας του παιδιού υπέβαλε τα σχετικά δικαιολογητικά στον ΟΓΑ. Ο ΟΓΑ δεν απέδωσε τη δαπάνη στην ενδιαφερόμενη, αλλά διαβίβασε το αίτημα για την καταβολή της δαπάνης στο νοσοκομείο. Παράλληλα, ενημέρωσε το νοσοκομείο ότι θα πρέπει να συμπεριλάβει τη δαπάνη στο ειδικό έντυπο με το οποίο τα νοσοκομεία ζητούν από τον ΟΓΑ τις δαπάνες για τους ασφαλισμένους του που νοσηλεύουν. Με αυτόν τον τρόπο, το νοσοκομείο θα πλήρωνε τα οφειλόμενα στην ενδιαφερόμενη και στη συνέχεια θα λάμβανε από τον ΟΓΑ το ανάλογο ποσό.

Η πρακτική αυτή, εκτός του ότι ταλαιπωρεί τους ασφαλισμένους, είχε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ως αποτέλεσμα η ασφαλισμένη να δυσκολεύεται να εισπράξει χρηματικό ποσό, το οποίο υπό κανονικές συνθήκες δεν θα έπρεπε να έχει πληρώσει η ίδια. Η πρακτική αυτή αντίκειται στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη υποχρέωση του κράτους για προστασία της υγείας των πολιτών και κοινωνικοασφαλιστική κάλυψη, που επιτάσσει τη δωρεάν νοσηλεία στα νοσοκομεία του ΕΣΥ για τους ασφαλισμένους σε φορείς κοινωνικής ασφάλισης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στη διοίκηση του νοσοκομείου, υποστηρίζοντας την άποψη αυτή και ζήτησε από το νοσοκομείο να καταβάλει το ποσό που είχε πληρώσει η πολίτις για τη διενέργεια των ειδικών εξετάσεων κατά τη διάρκεια νοσηλείας της κόρης της. Το νοσοκομείο αποδέχθηκε την πρόταση της Αρχής.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος επιβάλλεται αποστολή ενημερωτικής εγκυκλίου προς όλα τα νοσοκομεία της χώρας, με σκοπό τη δωρεάν διενέργεια εξετάσεων –που είναι κοστολογημένες και εξαιρούνται του κλειστού νοσηλίου– σε ιδιωτικά κέντρα, σε όλους τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ κατά το διάστημα της νοσηλείας τους (υπόθεση 3906/2003).

4.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

4.3.1 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΥΣΛΕΚΤΙΚΩΝ ΑΤΟΜΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων - Ανώτερη Εκκλησιαστική Σχολή Θεσσαλονίκης*

ΘΕΜΑ: *Πρόσβαση ατόμων που πάσχουν από δυσλεξία στις εισαγωγικές εξετάσεις της Ανώτερης Εκκλησιαστικής Σχολής Θεσσαλονίκης*

Πολίτες κατέθεσαν αναφορές στον Συνήγορο του Πολίτη με τις οποίες ζητούσαν να τους

δοθεί η δυνατότητα να εξεταστούν προφορικά κατά τις εισαγωγικές εξετάσεις της Ανώτερης Εκκλησιαστικής Σχολής Θεσσαλονίκης. Οι ενδιαφερόμενοι, απόφοιτοι του Ενιαίου Εκκλησιαστικού Λυκείου, είχαν πρόβλημα δυσλεξίας πιστοποιημένο από κρατικό φορέα. Για τον λόγο αυτόν, τόσο κατά τη φοίτησή τους στο λύκειο όσο και στις πανελλήνιες εξετάσεις εξετάζονταν προφορικά. Το πιστοποιητικό δυσλεξίας δεν έγινε όμως αποδεκτό από την Ανώτερη Εκκλησιαστική Σχολή Θεσσαλονίκης, επειδή κάτι τέτοιο δεν αναφέρεται ρητά στους όρους συμμετοχής των εξεταζομένων. Οι συγκεκριμένοι υποψήφιοι τελικά απορρίφθηκαν, καθώς η απόδοση των δυσλεκτικών ατόμων σε γραπτές εξετάσεις ουσιαστικά δεν αφήνει περιθώρια εισαγωγής στη σχολή.

Η εισαγωγή στις ανώτερες εκκλησιαστικές σχολές δεν γίνεται μέσω των πανελλαδικών εξετάσεων, αλλά με βάση τις διατάξεις του ΠΔ 287/28.8.92, στο οποίο δεν αναφέρεται τίποτα περί δυσλεξίας και δυνατότητας προφορικής εξέτασης των δυσλεκτικών αποφοίτων. Με έγγραφό του, ο Συνήγορος του Πολίτη αναγνώρισε κατ' αρχάς ότι σύμφωνα με το παραπάνω ΠΔ δεν υπάρχει κακοδιοίκηση εκ μέρους της σχολής. Όμως, στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, απεύθυνε επιστολή στον Υπουργό Παιδείας με την οποία επισήμανε ότι η μη δυνατότητα προφορικής εξέτασης των δυσλεκτικών υποψηφίων από την Εκκλησιαστική Σχολή, αν και τυπικά νόμιμη, οδηγούσε στην απώλεια του συνταγματικής κατοχυρωμένου δικαιώματος πρόσβασης στην εκπαίδευση. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να γίνει διασταλτική ερμηνεία της σχετικής νομοθεσίας για την προστασία των δυσλεκτικών μαθητών και, εφαρμόζοντας τις αρχές της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων φοιτητών, να ληφθούν μέτρα ώστε να δίνεται η δυνατότητα στους αποφοίτους που πάσχουν από δυσλεξία να λαμβάνουν μέρος στις εισαγωγικές εξετάσεις της Εκκλησιαστικής Σχολής.

Μετά την παρέμβαση της Αρχής, το ΥΠΕΠΘ απεύθυνε εγκύκλιο προς όλους τους διευθυντές των ανώτερων εκκλησιαστικών σχολών η οποία ρυθμίζει το ζήτημα. Με την προσκόμιση της ειδικής διαγνωστικής έκθεσης μπορούν πλέον άτομα που πάσχουν από δυσλεξία να συμμετέχουν προφορικά στις εισαγωγικές εξετάσεις των ανώτερων εκκλησιαστικών σχολών (υποθέσεις 4927/2003 και 5135/2003).

4.3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΟΛΥΤΕΚΝΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: Δικηγορικός Σύλλογος Αργινίου - Υπουργείο Δικαιοσύνης

ΘΕΜΑ: Απαλλαγή πολυτέκνου κατά το ήμισυ από τη νόμιμη δικηγορική αμοιβή για παράσταση στην υπογραφή συμβολαίου

Επικαλούμενος νομοθετική διάταξη για την προστασία των πολυτέκνων, πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να του επιστραφεί από τον Δικηγορικό Σύλλογο Αργινίου το μισό ποσόν αμοιβής που κατέβαλε σε δικηγόρο. Ειδικότερα, ο πολίτης προέβη σε αγορά ακινήτου με παράσταση δικηγόρου και ζήτησε από τον Δικηγορικό Σύλλογο Αργινίου την υπαγωγή του στην ευεργετική διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 1910/1944, σύμφωνα με την οποία ο πολυτέκνος υποχρεούται να καταβάλει στον δικηγόρο του μόνο το μισό ποσόν της κανονικής αμοιβής του. Επειδή δεν υπήρξε άμεση ανταπόκριση ούτε από τον δικηγόρο ούτε από τον Δικηγορικό Σύλλογο, ο ενδιαφερόμενος πλήρωσε όλο το ποσόν αναμένοντας την επιστροφή του μισού της αμοιβής που είχε καταβάλει – πάγια διαδικασία στους υπόλοιπους δικηγορικούς συλλόγους. Αντ' αυτού, ο Δικηγορικός Σύλλογος Αργινίου απάντησε ότι «δεν προβλέπεται μειωμένη αμοιβή των δικηγόρων που παρίστανται στην υπογραφή συμβολαίων πολυτέκνων από τον Κώδικα περί Δικηγόρων και από τον σχετικό Ν. 723/1997 οι οποίοι ως νεότεροι και ειδικότεροι κατισχύουν του Ν. 1043/1945».

Αντίθετα με τον ισχυρισμό του Δικηγορικού Συλλόγου Αργινίου, το άρθρο 7 του Ν. 1910/1944 (και όχι του Ν. 1043/1945 που αναφέρει ο Δικηγορικός Σύλλογος Αργινίου)

εξακολουθεί να ισχύει, εφόσον δεν έχει τροποποιηθεί ή καταργηθεί με νέα νομοθετική ρύθμιση. Μόνο μεμονωμένα άρθρα του νόμου, τα οποία ρυθμίζουν τη λήψη μέτρων για το δημογραφικό πρόβλημα, έχουν τροποποιηθεί, πάντοτε δε προς όφελος των πολυτέκνων. Είναι μάλιστα εύλογο να μην προβλέπεται μειωμένη αμοιβή των δικηγόρων που παρίστανται στην υπογραφή συμβολαίων πολυτέκνων στον Κώδικα περί Δικηγόρων και τον σχετικό Ν. 723/1997, καθώς οι διατάξεις τους ρυθμίζουν θέματα των δικηγόρων, των ασκούμενων δικηγόρων, του τύπου πράξεων διορισμού δικηγόρων κ.λπ. και όχι θέματα που αφορούν στην προστασία των πολυτέκνων. Τα θέματα αυτά ρυθμίζονται από τις διατάξεις του Ν. 1910/1944, οι οποίες υπερισχύουν, ως ειδικές, κάθε άλλης γενικότερης διάταξης.

Απιολογώντας την άρνησή του να εφαρμόσει τη διάταξη, ο Δικηγορικός Σύλλογος Αργινίου επικαλέστηκε δύο αποφάσεις της γενικής συνέλευσης του συλλόγου, με τις οποίες επιβεβαίωσε τη θέση του ότι οι διατάξεις του Κώδικα περί Δικηγόρων υπερισχύουν της ειδικής ρύθμισης για την προστασία των πολυτέκνων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η μόνη επιλογή που απέμενε στον ενδιαφερόμενο ήταν η προσφυγή στη δικαιοσύνη.

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο στον Δικηγορικό Σύλλογο Αργινίου, στο οποίο εξέθετε όλα τα παραπάνω, ζητώντας την επιστροφή στον ενδιαφερόμενο του μισού ποσού της αμοιβής που είχε καταβάλει στον δικηγόρο του. Επισημαίνεται ότι σε συνέχεια επιστολής του Συνηγόρου του Πολίτη και προς το Υπουργείο Δικαιοσύνης, η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου εξέδωσε την αρ. 6 (αρ. πρωτ. 1071/8.8.02) γνωμοδότηση, με την οποία επιβεβαίωσε τη θέση του Συνηγόρου του Πολίτη. Με την άποψη της Αρχής συμφώνησε και ο πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών (και πρόεδρος της ολομέλειας των προέδρων των δικηγορικών συλλόγων της χώρας).

Επίσης, η Αρχή με επιστολή προς τον Υπουργό Δικαιοσύνης γνωστοποίησε την άρνηση του Δικηγορικού Συλλόγου Αργινίου να εφαρμόσει τον νόμο, ζήτησε από το υπουργείο να ασκήσει την αρμοδιότητά του ως εποπτεύοντος φορέα (ΠΔ 36/2000, άρθρο 7) και να προτρέπει τον Δικηγορικό Σύλλογο Αργινίου να συμμορφωθεί με τις προτάσεις της Αρχής. Το υπουργείο δεν άσκησε επί της ουσίας την αρμοδιότητά του ως εποπτεύων φορέας, ζήτησε πάντως από τον Δικηγορικό Σύλλογο να επανεξετάσει το θέμα. Παρ' όλα αυτά, ο Δικηγορικός Σύλλογος Αργινίου ενέμεινε στη θέση του, χωρίς να λάβει υπόψη του την οικεία νομοθεσία, τη γνωμοδότηση του Αρείου Πάγου, τις συστάσεις της αρμόδιας διεύθυνσης του Υπουργείου Δικαιοσύνης καθώς και τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 2582/2002).

ΦΟΡΕΙΣ: Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας - ΟΓΑ

ΘΕΜΑ: *Επέκταση χορήγησης πολυτεκνικού επιδόματος σε αλλοδαπές πολύτεκνες μητέρες παιδιών με ελληνική ιθαγένεια*

Αλλοδαπές πολύτεκνες μητέρες με τέκνα τα οποία έχουν την ελληνική ιθαγένεια προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να τους χορηγηθεί το πολυτεκνικό επίδομα. Ειδικότερα, διαμαρτύρονταν ότι η οικεία νομοθεσία δεν προβλέπει τη χορήγηση του πολυτεκνικού επιδόματος στους μη έχοντες ελληνική υπηκοότητα ή στους μη προερχόμενους από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, στην ίδια νομοθεσία προβλέπεται ότι δικαιούχος του πολυτεκνικού επιδόματος είναι η μητέρα. Κατ' εξαίρεση δικαιούχος είναι ο πατέρας, όταν είναι χήρος, ανάπηρος ο ίδιος ή η σύζυγός του, καθώς και όταν έχει την πολυτεκνική ιδιότητα με παιδιά από διαφορετικούς γάμους.

Η κοινή υπουργική απόφαση αρ. Π3δ/οικ.1078/1997, στο άρθρο 1, που φέρει τον τίτλο «Δικαιούχοι», ορίζει στην παράγρ. β', εδάφιο στ' ότι: «απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση του πολυτεκνικού επιδόματος [...] είναι οι δικαιούχοι και τα παιδιά τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τη θεμελίωση του δικαιώματος λήψης των παροχών να έχουν ελ-

λπνική υπηκοότητα ή την υπηκοότητα κράτους μέλους της ΕΕ και να μόνιμα και μόνιμα στην Ελλάδα».

Αφού διερεύνησε την υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι επιβάλλεται να αναθεωρηθεί το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα θέματα των πολυτέκνων. Οι μεταβολές στη σύνθεση της ελληνικής κοινωνίας, που παρατηρούνται τα τελευταία χρόνια λόγω της υποδοχής μεταναστών κυρίως από χώρες εκτός της ΕΕ, σε συνδυασμό με την υπογεννητικότητα και τους ανησυχητικούς στατιστικούς δείκτες περί γήρανσης του πληθυσμού, επιβάλλουν την ενίσχυση των μέτρων προστασίας της οικογένειας, του γάμου, της μητρότητας και του παιδιού. Ειδικότερα, πρέπει να προστατεύονται οι μεικτές οικογένειες, στις οποίες γεννιούνται τέκνα έλληνες πολίτες από γάμους Ελλήνων με αλλοδαπούς που δεν προέρχονται από χώρα μέλος της ΕΕ.

Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία και την εισηγητική έκθεση του Ν. 1892/1990, που καθιερώνει την καταβολή επιδόματος στην πολύτεκνη μητέρα, η εν λόγω παροχή αποτελεί κίνητρο κατά της υπογεννητικότητας και μέτρο καταπολέμησης του δημογραφικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ελλάδα. Συνεπώς, η πολύτεκνη οικογένεια πρέπει να υποστηρίζεται, ανεξάρτητα από το εάν ο ένας γονέας είναι αλλοδαπός, εφόσον ο ένας εκ των δύο γονέων είναι Έλληνας και τα παιδιά είναι επίσης Έλληνες.

Στο σημείο αυτό σκόπιμο είναι να τονιστούν και οι παράμετροι που δημιουργούν εμπλοκή στο συγκεκριμένο ζήτημα. Οι αλλοδαπές σύζυγοι που έχουν συνάψει γάμο με Έλληνα επιζητούν την πολιτογράφησή τους, όμως η διαδικασία ελληνοποίησης των αλλοδαπών που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα είναι χρονοβόρα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε πόρισμα στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και στο Υπουργείο Οικονομικών με τις παραπάνω απόψεις, τονίζοντας επιπλέον ότι η πολιτεία θα πρέπει να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή και την εθνικότητα. Αναμένεται απάντηση (υποθέσεις 22871/2002, 557/2003, 9103/2003).

3. ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

1. ΤΟ ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΑΙ Η ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 3094/2003

1.1 Η ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΤΟ 2003

1.2 Η ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ Ν. 3094/2003

2. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Η ΕΝ ΓΕΝΕΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.2 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΟΡΙΣΜΑΤΩΝ

2.3 Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ

3. Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΠΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

3.1 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΚΑΙ Η ΑΡΝΗΣΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ

3.2 Η ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΟΠΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΕΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

4.1 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ

4.1.1 Αυθαίρετες οικοδομικές εργασίες

4.1.2 Διενέργεια αυτοψίας για τον έλεγχο καταλληλότητας σχολικού κυρίου

4.1.3 Επιβολή προστίμου για αυθαίρετες κατασκευές σε ακίνητο

4.1.4 Έκδοση οικοδομικής άδειας

4.1.5 Χρήση αυθαίρετης εξέδρας και διοικητική αποβολή από τον αιγιαλό

4.1.6 Πολεοδομικές παραβάσεις σε υπό ανέγερση οικοδομή

4.1.7 Περίφραξη κοινοτικής οδού

4.2 ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

4.2.1 Περίφραξη αγροκτημάτων με δασοκαλλιέργειες

4.2.2 Χαρακτηρισμός έκτασης ως δασικής στον πυρήνα εθνικού δρυμού

4.2.3 Έργα υδροδότησης δήμων από περιοχή ενταγμένη στο Δίκτυο Natura 2000

4.2.4 Χωροθέτηση ΧΥΤΑ και Κέντρου Ανακυκλώσιμων Υλικών

4.2.5 Χωροθέτηση έργων διαχείρισης στερεών αποβλήτων

4.2.6 Λειτουργία απεντομωτηρίου ξηρών σύκων

4.2.7 Λειτουργία εργαστηρίου εκτυπωτικών υλικών

4.3 ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΒΑΡΗ

- 4.3.1 Μη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση για αποδέσμευση ακινήτου
- 4.3.2 Μη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση για την ανάκληση αναγκαστικής απαλλοτριώσης
- 4.3.3 Καταβολή αποζημίωσης για ακίνητο που κηρύχθηκε αναγκαστικά απαλλοτριωτέο

4.4 ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ

- 4.4.1 Άδεια λειτουργίας κέντρου διασκέδασης
- 4.4.2 Λειτουργία καταστήματος μεικτής χρήσης

4.5 ΑΔΕΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

- 4.5.1 Λειτουργία συνεργείων αυτοκινήτων σε περιοχή αμιγούς κατοικίας
- 4.5.2 Λειτουργία πίστας μικρών αυτοκινήτων

3. ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

1. ΤΟ ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΑΙ Η ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 3094/2003

1.1 Η ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΤΟ 2003

Οι υποθέσεις που χειρίζεται ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής έχουν ως αντικείμενο την εφαρμογή από τη διοίκηση της πολεοδομικής, αρχαιολογικής και εν γένει περιβαλλοντικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας για τη λειτουργία επιχειρήσεων και οχλουσών εγκαταστάσεων, καθώς και της νομοθεσίας για την κατασκευή έργων από επιχειρήσεις και εταιρείες του δημόσιου τομέα.

Κατά την έρευνα των υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη συχνά καλείται να διαμεσολαβήσει για ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος, όπως είναι η συμμόρφωση της διοίκησης με τις αποφάσεις των διοικητικών κυρίως δικαστηρίων και η έγκαιρη και πλήρης ενημέρωση του πολίτη ως προς την εφαρμογή διατάξεων του εσωτερικού, αλλά και του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος. Σε αρκετές περιπτώσεις, η έρευνα των αναφορών αποκαλύπτει συγκρούσεις μεταξύ περισσότερων συνταγματικής προστατευόμενων έννομων αγαθών, όπως είναι ιδίως η προστασία του περιβάλλοντος και η προστασία της ιδιοκτησίας ή η οικονομική και η κοινωνική ανάπτυξη, χωρίς να αποκλείονται και οι λεγόμενες ενδοπεριβαλλοντικές συγκρούσεις, όπως για παράδειγμα η σύγκρουση μεταξύ της προστασίας της δημόσιας υγείας και του φυσικού περιβάλλοντος αφενός και της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς αφετέρου. Η σύγκρουση αυτή συχνά εκδηλώνεται στις περιπτώσεις των λεγόμενων περιβαλλοντικών υποδομών, όπως είναι οι εγκαταστάσεις διαχείρισης στερεών αποβλήτων ή οι εγκαταστάσεις βιολογικών καθαρισμών. Στις περιπτώσεις αυτές, οδηγό για τη δράση του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελούν οι αρχές της πρακτικής αρμονίας και της αναλογικότητας, όπως έχουν ερμηνευθεί και από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ώστε η προσφορότερη κατά περίπτωση λύση για την προστασία του περιβάλλοντος να είναι πλήρως αιτιολογημένη και να μη θίγει υπέρμετρα την άσκηση των υπόλοιπων δικαιωμάτων.

Εν όψει του δύσκολου αυτού έργου και ιδίως της πολυπλοκότητας των καταστάσεων που αντιμετωπίζονται, αλλά και της πρόθεσης της Αρχής να συνεισφέρει στη βελτίωση της δράσης της διοίκησης, προσδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στον επιστημονικά ορθό και τεκμηριωμένο, από νομική και τεχνική άποψη, χαρακτήρα της διαμεσολάβησης. Πράγματι, ο Κύκλος ενέτεινε το 2003 τις προσπάθειές του για στενότερη συνεργασία με τη διοίκηση και για «προληπτική» δράση υπέρ της τήρησης της νομιμότητας, αναπτύσσοντας και προσδίδοντας νέο, ευρύτερο περιεχόμενο στον διαμεσολαβητικό του ρόλο. Στο πλαίσιο αυτό, εκπονήθηκε ειδική έκθεση για τις κεραίες κινητής τηλεφωνίας και παράλληλα συντάσσονται εκθέσεις για τις δεσμεύσεις ακινήτων και για τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, καθώς και ειδική έκδοση με τα σημαντικότερα πορίσματα του Κύκλου. Επίσης, οργανώθηκαν επισκέψεις κλιμακίων από επιστήμονες του Κύκλου σε έδρες νομών και περιφερειών, όπου εξετάστηκε και συζητήθηκε διεξοδικά μεγάλος αριθμός υποθέσεων, σε συνεργασία με τους αρμόδιους υπαλλήλους, αλλά και με την ηγεσία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρέπει, τέλος, να αναφερθεί η συμμετοχή επιστημόνων του Κύκλου σε επιστημονικά συνέδρια και ημερίδες και η εκ μέρους τους υποβολή επιστημονικών εισηγήσεων και

παρεμβάσεων που σχετίζονται με τη δράση της Αρχής ή ανάγονται σε θέματα γενικότερου επιστημονικού ενδιαφέροντος, τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο της θεματικής αρμοδιότητας του Κύκλου Ποιότητας Ζωής.

Ωστόσο, διαπιστώθηκαν και κατά το 2003 σοβαρές περιπτώσεις κακοδιοίκησης, ακόμη και ενσυνείδητης παραβίασης της νομιμότητας, από δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις περιπτώσεις αυτές, ο Κύκλος έκρινε ως πρόσφορο μέσον διαμεσολάβησης την έκδοση πορίσματος· σε ορισμένες δε περιπτώσεις άρνησης συνεργασίας ή ρητής καταστρατήγησης της νομιμότητας ζητήθηκε ο πειθαρχικός και ποινικός έλεγχος των υπευθύνων, με βάση τις ειδικές διατάξεις του Ν. 3094/2003.

Από τα στατιστικά στοιχεία που αφορούν στις αναφορές του 2003 και αναφέρονται στις υποθέσεις που ερεύνησε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, αναδεικνύονται δύο νέα κρίσιμα δεδομένα:

- Πρώτον, η μείωση του συνολικού αριθμού των νέων υποθέσεων που υποβλήθηκαν το 2003, μείωση που πρέπει να συσχετιστεί με την ποσοστιαία μείωση των υποθέσεων που τέθηκαν στο αρχείο λόγω αναρμοδιότητας.
- Δεύτερον, η διατήρηση σε υψηλότερα των υπόλοιπων Κύκλων επίπεδα του βαθμού μη αποδοχής από τη διοίκηση των προτάσεων-συστάσεων της Αρχής.

Σε ό,τι αφορά τα παραπάνω στοιχεία επισημαίνεται κατ' αρχάς ότι η παρατηρούμενη μείωση των αναφορών στον Κύκλο Ποιότητας Ζωής συμβαδίζει με την εν γένει μείωση των αναφορών προς την Αρχή, πρέπει δε να αποδοθεί στο γεγονός ότι, μετά και την πενταετή λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη, οι πολίτες φαίνονται πιο εξοικειωμένοι με την αποστολή και τις αρμοδιότητές του, αποφεύγοντας έτσι την υποβολή αναφορών για θέματα που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Αρχής.

Επιπλέον, η –σχετικά υψηλή– μη αποδοχή από τη διοίκηση των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη για θέματα ποιότητας ζωής υποδηλώνει και τις δυσκολίες στις οποίες προσκρούει η διαμεσολαβητική προσπάθειά του στο πεδίο της πολεοδομικής και περιβαλλοντολογικής νομιμότητας. Οι δυσκολίες αυτές δεν είναι άμοιρες της γενικότερης πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζει το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, αλλά και της εμπλοκής πολλών επί μέρους φορέων της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στις σχετικές διοικητικές διαδικασίες.

Υπογραμμίζεται ιδίως το γεγονός ότι η αποδοχή των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη για πολεοδομικά ή περιβαλλοντικά θέματα σπανίως περιορίζεται σε μία δημόσια υπηρεσία και συχνά προϋποθέτει και γενικότερες μεταβολές στο ισχύον κανονιστικό, διοικητικό και οργανωτικό πλαίσιο.

Περαιτέρω, πρέπει να ληφθεί υπόψη, ειδικότερα για τις κατηγορίες υποθέσεων που χειρίζεται ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, ότι κατά τη διάρκεια του έτους εκδόθηκαν κρίσιμοι νόμοι για την εντός και εκτός σχεδίου δόμηση και τη διαχείριση δασών και δασικών εκτάσεων, με τους οποίους ρυθμίζονται χιλιάδες περιπτώσεις αμφισβητούμενου ιδιοκτησιακού καθεστώτος σε οικισμούς και δασικές περιοχές, παράλληλα δε επαναπροσδιορίζεται ο υπολογισμός διοικητικών προστίμων και η επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Η εισαγωγή νέων κανονιστικών ρυθμίσεων και οι ριζικές αλλαγές που αυτές συνεπάγονται για μεγάλο αριθμό θεματικών κατηγοριών του Κύκλου οδήγησαν προφανώς στην ανάσχεση της κατάθεσης αναφορών για τις αντίστοιχες κατηγορίες υποθέσεων.

Η μελέτη των στατιστικών στοιχείων σχετικά με τις κατηγορίες υποθέσεων που απασχολούν τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής καταδεικνύει ότι δεν έχουν γενικώς επέλθει αξιοσημείωτες διαφοροποιήσεις ούτε αυξομειώσεις σε σχέση με τα δεδομένα του 2002. Ενδιαφέρον πάντως παρουσιάζει η άνοδος του ποσοστού των υποθέσεων με αντικείμενο τις απαλλοτριώσεις, το ιδιοκτησιακό καθεστώς ακινήτων, τα δημόσια έργα, τις άδειες επιχειρήσεων από τους ΟΤΑ και τα συγκοινωνιακά θέματα. Η άνοδος αυτή αντικατοπτρίζει την αδυναμία επίλυσης των υποθέσεων αυτών σε τοπικό επίπεδο, αλλά και την αυξανόμενη τάση

των πολιτών να απευθύνονται για τα προβλήματα αυτά σε κεντρικές και ανεξάρτητες αρχές και υπηρεσίες και ειδικά στο Συνήγορο του Πολίτη, η συστηματική παρέμβαση του οποίου στα κρίσιμα θέματα έχει γίνει ευρύτερα γνωστή.

Κατά το 2003 αρκετές ήταν οι περιπτώσεις ευθείας παράβασης της νομιμότητας, όπως είναι η λειτουργία επιχειρήσεων χωρίς έγκριση περιβαλλοντικών όρων ή η άρνηση καταβολής αποζημίωσης για απαλλοτριωθείσες εκτάσεις, καθώς και οι περιπτώσεις προφανούς κακοδιοίκησης, όπως είναι η υπέρμετρη καθυστέρηση για τη διενέργεια αυτοψιών και την επιβολή των νόμιμων κυρώσεων επί αυθαίρετων κατασκευών. Στο κατ' εξοχήν διαμεσολαβητικό έργο του, ο Συνήγορος του Πολίτη έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος παραθέτοντας τεκμηριωμένα επιστημονικά επιχειρήματα, ιδίως κατά την έρευνα υποθέσεων που αφορούν:

- Στην εφαρμογή της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας για προστατευόμενες περιοχές, όπως είναι οι εκτάσεις που εντάσσονται στο Δίκτυο Natura 2000, οι εθνικοί δρυμοί, οι τόποι ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, οι αρχαιολογικές περιοχές, ο αιγιαλός κ.ά.
- Στην εφαρμογή της κοινοτικής και της εθνικής νομοθεσίας για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων.
- Στην εφαρμογή της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων τόσο σε δημόσια έργα όσο και σε ιδιωτικές δραστηριότητες.
- Στην τήρηση της πολεοδομικής νομιμότητας σε ζητήματα έκδοσης και ανάκλησης οικοδομικών αδειών και αλλαγής χρήσεων γης.

Από τη διαμεσολάβηση της Αρχής αναδείχθηκαν τα εξής ζητήματα:

- Κρίσιμες διοικητικές πράξεις, όπως είναι η χωροθέτηση Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για έργα υδροδότησης, πρέπει να εκδίδονται ύστερα από εξέταση και αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων, σύμφωνα με τους διαδικαστικούς και ουσιαστικούς τύπους που καθιερώνονται στην ισχύουσα νομοθεσία. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιμένει ιδιαίτερα στην εφαρμογή από τη διοίκηση των μέτρων που επιβάλλει η κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την αυξημένη προστασία των περιοχών του Δικτύου Natura 2000 και των σημαντικών για τα πτηνά περιοχών.
- Η παρέμβαση της Αρχής δεν περιορίστηκε στα ζητήματα τυπικής νομιμότητας των υπό έρευνα πράξεων, όπως είναι η αρμοδιότητα των οργάνων που εκδίδουν την πράξη, αλλά επεκτάθηκε και στα ζητήματα ουσιαστικής νομιμότητας, ιδίως σε αυτά που άπτονται της κατά νόμον απαιτούμενης τεκμηρίωσης των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, της εξέτασης και της αξιολόγησης εναλλακτικών λύσεων και της πληρότητας της σχετικής αιτιολογίας. Επίσης, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάληψη δράσης από επιτροπές που προβλέπονται μεν στη νομοθεσία –δεν έχουν όμως πλήρως συγκροτηθεί ή συσταθεί– με αρμοδιότητα την εκπόνηση συνολικών μελετών διαχείρισης των φυσικών πόρων.
- Σε ό,τι αφορά τη νόμιμη δόμηση, ο Συνήγορος του Πολίτη επέστησε την προσοχή της διοίκησης στην εφαρμογή των κανόνων για την ορθή ένταξη των οικοδομών στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Εν όψει μάλιστα της νομιμοποίησης αυθαίρετων κατασκευών, αξιόσημειωτη είναι η υπόδειξη προς τη διοίκηση ότι εσφαλμένως επικαλείται, για τις επιχειρούμενες αναθεωρήσεις των οικοδομικών αδειών, τις διατάξεις για τις πολεοδομικές «μικροπαραβάσεις».
- Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάγκη συστηματικής επιβολής από τη διοίκηση των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων που προβλέπει ο Ν. 1650/1986 στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.
- Τέλος, αντικείμενο ειδικής μέριμνας αποτέλεσε η προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων των πολιτών, ιδίως κατά την έρευνα υποθέσεων που αφορούν: α) στην άρση των πολεοδομικών και άλλων βαρών που υπερβαίνουν τον εύλογο χρόνο, εντός του οποίου είναι συνταγματικώς ανεκτή η δέσμευση της ιδιοκτησίας· β) στην εντός των συνταγματικών

προθεσμιών ή εντός εύλογου χρόνου καταβολή της αποζημίωσης για ρυμοτομικές ή άλλες απαλλοτριώσεις, και γ) στη μη συμμόρφωση σε αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων που ακυρώνουν την άρνηση της διοίκησης να άρει τις σχετικές δεσμεύσεις. Στο πλαίσιο των υποθέσεων αυτών, η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη ανέδειξε ορισμένα σημαντικά θέματα:

- Η θέσπιση περιορισμών στην ακίνητη ιδιοκτησία, ιδίως αυτών που αποσκοπούν στην προστασία αρχαιολογικών χώρων, πρέπει να είναι αποτέλεσμα πράξεων που έχουν περιβληθεί τον νόμιμο τύπο.
- Η ορθή ερμηνεία των διατάξεων για την επιβολή προστίμων εγγυάται τη διάκριση μεταξύ των οικοπεδούχων, οι οποίοι φέρουν ευθύνη για την παράνομη ανέγερση, και των μεταγενέστερων ιδιοκτητών/αγοραστών των διαμερισμάτων.
- Η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου αποτελεί την επιβαλλόμενη πράξη σε περίπτωση που ακυρώνεται με δικαστική απόφαση η άρνηση της διοίκησης να αποδεσμεύσει ακίνητη ιδιοκτησία.

1.2 Η ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ Ν. 3094/2003

Ο Ν. 3094/2003 αντικατέστησε τον παλαιότερο, ιδρυτικό νόμο της Αρχής (Ν. 2477/1997), ο οποίος όριζε τα σχετικά με τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο νέος νόμος διέυρνε σημαντικά τις αρμοδιότητες της Αρχής, με αποτέλεσμα το διαμεσολαβητικό έργο της να εκτείνεται πλέον σε όλο το φάσμα της διοικητικής δράσης. Η επέκταση των διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη αντιστοιχεί στη διεύρυνση του κύκλου των ελεγχόμενων φορέων διοικητικής λειτουργίας. Έτσι υπάγονται πλέον στην αρμοδιότητα της Αρχής και θέματα που ανάγονται σε νομικά πρόσωπα τα οποία ελέγχονται, με την ευρεία έννοια, από το δημόσιο, αλλά που διέπονται, ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία τους, από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.

Έτσι, σύμφωνα με το προγενέστερο κανονιστικό καθεστώς, η αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη περιοριζόταν σε θέματα που ανάγονταν σε επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας σχετικά με: i) τη διύλιση και τη διανομή ύδατος, την αποχέτευση και την απαγωγή ακαθαρτών υδάτων και λυμάτων, ii) τη διανομή ηλεκτρικού ρεύματος και καύσιμου αερίου, iii) τη μεταφορά προσώπων και αγαθών από την ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα, και iv) τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία. Με την εισαγωγή του Ν. 3094/2003, η Αρχή κατέστη επιπλέον αρμόδια για ζητήματα που ανάγονται σε κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δημόσιες επιχειρήσεις, επιχειρήσεις των ΟΤΑ και επιχειρήσεις των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο, με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

Μετά τη νομοθετική διεύρυνση της αρμοδιότητας της Αρχής, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής κλήθηκε να εξετάσει αρκετές αναφορές στις οποίες εμπλέκονταν ανώνυμες εταιρείες, των οποίων την πλειοψηφία των μετοχών (ή τη μοναδική μετοχή) και, επομένως, τον έλεγχο της διοίκησης έχει το δημόσιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ανώνυμη εταιρεία Κτηματολόγιο ΑΕ, που δεν ενέπιπε στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη σύμφωνα με το προγενέστερο κανονιστικό καθεστώς. Η Αρχή ασχολήθηκε με σημαντικό αριθμό αναφορών σχετικά με την καθυστέρηση εκδίκασης των ενστάσεων από τις αρμόδιες επιτροπές και την παράλειψη κοινοποίησης των σχετικών αποφάσεων στους ενισταμένους. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε να διαμεσολαβήσει για την επίλυση προβλημάτων που ανέκυπταν κατά τη διαδικασία σύνταξης του κτηματολογίου και αφορούσαν στη διεκδίκηση από το ελληνικό δημόσιο εκτάσεων, λόγω του πρώην δασικού χαρακτήρα τους. Το θέμα επιλύθηκε, μερικώς, με το άρθρο 4 του Ν. 3127/2003 που καθόρισε, ως προς τις εντός σχεδίου πόλεως εκτάσεις, τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες ο νομέας της έκτασης θεωρείται κύριος έναντι του δημοσίου.

Στον Συνήγορο του Πολίτη περιήλθαν επίσης αναφορές σχετικά με ζητήματα που ανάγονται στη δράση της ανώνυμης εταιρείας Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας ΑΕ.

Ειδικότερα, εξετάστηκε υπόθεση που αφορούσε στην άρνηση παραλαβής από την ΕΑΧΑ ΑΕ της οριστικής μελέτης και της μελέτης εφαρμογής για τη διαμόρφωση της πλατείας Μοναστηρακίου. Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέφρασε την άποψη ότι η οριστική μελέτη έπρεπε να παραληφθεί από την ΕΑΧΑ ΑΕ και ότι οποιαδήποτε αλλαγή της, σύμφωνα με τους όρους που έθεσε το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, έπρεπε να θεωρηθεί ως συμπληρωματική εργασία των μελετητών (υπόθεση 3303/2003). Επίσης, ερευνήθηκε η νομιμότητα της τοποθέτησης από την ΕΑΧΑ ΑΕ κυκλοφοριακής σήμανσης στην περιοχή του Θησείου και προέκυψε το σύννομο της σχετικής σήμανσης (υπόθεση 15208/2003).

Ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε να εξετάσει τη νομιμότητα έκδοσης άδειας λειτουργίας πρακτορείου ΠΡΟΠΟ από την ΟΠΑΠ ΑΕ σε αυθαίρετο και κατεδαφιστέο κτίριο στη Νέα Ιωνία (υπόθεση 24134/2002). Ύστερα από έρευνα, η Αρχή διαπίστωσε ότι ο ΟΠΑΠ είχε προβεί στις προβλεπόμενες από τον νόμο ενέργειες.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν, επίσης, οι πρόσφατες υποθέσεις 16492/2003 και 19044/2003, στις οποίες διεξάγεται έρευνα για την κατασκευή δημόσιων έργων από την ΕΡΓΟΣΕ ΑΕ (μόνος μέτοχος το ελληνικό δημόσιο), καθώς και η πρόσφατη υπόθεση 19528/2003 σχετικά με αποκατάσταση ζημιών σε οικία λόγω ενεργειών του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων ΑΕ.

Ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής εξακολουθεί να εξετάζει ζητήματα που ανάγονται στη δράση των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (π.χ. ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΗΣΑΠ), με την προϋπόθεση ότι εντάσσονται σε μια από τις κατηγορίες του νέου νόμου. Ορισμένες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, οι οποίες ελέγχονταν με βάση τον παλαιότερο νόμο, σήμερα βρίσκονται εκτός πεδίου αρμοδιοτήτων της Αρχής, καθώς η πλειοψηφία των μετοχών τους δεν ανήκει πλέον στο δημόσιο (π.χ. ΟΤΕ ΑΕ). Ο περιορισμός αυτός των αρμοδιοτήτων του Κύκλου ήταν επιβεβλημένος, καθώς ο νόμος δεν επιτρέπει τη διαμεσολάβηση της Αρχής για επίλυση θεμάτων που ανάγονται στη δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα.

2. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Η ΕΝ ΓΕΝΕΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Από τη μελέτη των στατιστικών στοιχείων του 2003 προκύπτει ότι η διοίκηση υιοθέτησε σε υψηλότερο ποσοστό –συγκριτικά με προηγούμενα έτη– τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, γεγονός που υποδηλώνει τις ποιοτικές μεταβολές στις σχέσεις της Αρχής με τις δημόσιες υπηρεσίες, μετά τα πέντε πρώτα χρόνια λειτουργίας της. Η αυξανόμενη αποδοχή των προτάσεων και των υποδείξεων του Συνηγόρου του Πολίτη είναι προφανώς συνδεδεμένη με την εξοικείωση των αρμόδιων υπαλλήλων και υπηρεσιών με το αντικείμενο και τον τρόπο λειτουργίας της Αρχής, αλλά και με την ωρίμανση της ίδιας της δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία εμπλουτίζεται ποιοτικά και συστηματοποιείται.

Σε ό,τι αφορά τα θέματα ποιότητας ζωής, πρέπει να σημειωθεί η βελτίωση της συνεργασίας του Κύκλου σε επιτελικό επίπεδο με δημόσιες υπηρεσίες που χειρίζονται μεγάλο αριθμό υποθέσεων προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, όπως είναι υποθέσεις σχετικές με τα δάση και τις δασικές εκτάσεις και τις περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου. Οι υποθέσεις αυτές θέτουν εκ των πραγμάτων ζητήματα που υπερβαίνουν την έρευνα των εξατομικευμένων περιπτώσεων οι οποίες περιλαμβάνονται στις αναφορές των πολιτών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της συνεργασίας αυτής αποτελεί η πρωτοβουλία της Επιθεώρησης Δασών της Περιφέρειας Αττικής να ενημερωθεί συνολικά για όλες τις εκκρεμείς υποθέσεις του Κύκλου που εμπíπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας των δασικών υπηρεσιών της Αττικής, προκειμένου να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους. Ανταποκρινόμενος στην πρωτοβουλία αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη ενημέρωσε εγγράφως την Επιθεώρηση Δασών για τα θέματα που έχουν απασχολήσει την Αρχή

από το 1998 και σχετίζονται με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, αναμένοντας τη συνολική αντιμετώπιση του θέματος τουλάχιστον σε περιφερειακό επίπεδο.

Εξίσου σημαντικό είναι και έγγραφο της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ με το οποίο παρέχονται πληροφορίες στην Αρχή ως προς τα μέτρα που λαμβάνονται και ως προς τη διαδικασία που ακολουθείται για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών, στο πλαίσιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ και των άρθρων 18-22 του Ν. 1650/1986. Στο έγγραφο αυτό γίνεται ειδικότερη αναφορά στον τρόπο χαρακτηρισμού των ζωνών ειδικής διατήρησης, στη διαδικασία καθορισμού και προστασίας των περιοχών που έχουν ενταχθεί στον εθνικό κατάλογο του Δικτύου Natura 2000, στη λειτουργία των φορέων διαχείρισης καθώς και στη διασφάλιση της κατάλληλης πληροφόρησης των πολιτών. Το έγγραφο απεστάλη στην Αρχή, ύστερα από σχετικό αίτημα που υποβλήθηκε, δεδομένου ότι ο αριθμός αναφορών που έχει δεχθεί ο Κύκλος σχετικά με τα θέματα προστασίας της φύσης είναι ιδιαίτερα μεγάλος, γεγονός άλλωστε που προκάλεσε ειδική συνάντηση μελών του προσωπικού του Κύκλου με τους εκπροσώπους της οικείας διεύθυνσης του ΥΠΕΧΩΔΕ.

2.2 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΟΡΙΣΜΑΤΩΝ

Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγρ. 6 του Ν. 3094/2003, ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά το πέρας της έρευνας και εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, όπως λ.χ. στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διαπιστωθείσα κακοδιοίκηση αναδεικνύει θέματα γενικότερης σημασίας που σχετίζονται με την ποιότητα και την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, μπορεί να συντάσσει πόρισμα, το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες. Πάντως, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, σύμφωνα και με τα στατιστικά στοιχεία των προηγούμενων ετών, μικρό μόνο ποσοστό των προτάσεων που υποβάλλονται με τα πορίσματα γίνεται τελικά αποδεκτό από τη διοίκηση σε αυτό το στάδιο, γεγονός που επιβάλλει τη βελτίωση της διαμεσολαβητικής παρέμβασης της Αρχής. Τα πορίσματα πρέπει να συνδυάζονται με ευέλικτους τρόπους διαμεσολάβησης για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Την οπτική αυτή υιοθετεί άλλωστε και η προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 4, παράγρ. 5 του Ν. 3094/2003, η οποία εκλαμβάνει το πόρισμα και τις προτάσεις που εμπιρεύονται σε αυτό ως απαραίτητη της διαμεσολάβησης και όχι ως κατάληξή της.

Κατά το 2003, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής συνέταξε 12 πορίσματα που αφορούσαν κατά κύριο λόγο: α) στην παράνομη έκδοση ή στην παράλειψη έκδοσης οικοδομικής άδειας· β) στη μη ολοκληρωμένη εκτέλεση ερευνητικού προγράμματος για βιολογικές καλλιέργειες· γ) στη νομιμότητα της διαδικασίας μεταβολής χρήσης οικοδομικών τετραγώνων· δ) στη μη λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος από χρήση χημικών ουσιών· ε) στην παράνομη λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος· στ) στην παράλειψη εκτέλεσης πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής, και ζ) στη νομιμότητα φορολόγησης ιδιοκτητών αναδασωτέων εκτάσεων. Η διοίκηση, έως τις 31.12.2003, συμμορφώθηκε εν μέρει με τις προτάσεις που διατυπώθηκαν σε δύο πορίσματα, αρνήθηκε ρητά τη συμμόρφωση σε ένα πόρισμα, ενώ για τις υπόλοιπες περιπτώσεις οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν ενημέρωσαν την Αρχή.

Οι υποθέσεις για τις οποίες ο Κύκλος έκρινε σκόπιμη την έκδοση πορισμάτων κατά το 2003, αφορούσαν:

- Στην υπέρμετρη καθυστέρηση έκδοσης οικοδομικής άδειας στη Νήσο Αρτέμιδα Αμουλιανής από το Πολεοδομικό Γραφείο Αρναίας Χαλκιδικής, λόγω της αναμονής έγκρισης της υπό κατάρτιση ζώνης οικιστικού ελέγχου της περιοχής (υπόθεση 2589/2001).
- Στη μη ολοκληρωμένη εκτέλεση του ερευνητικού προγράμματος «Πρότυπο κέντρο βιολογικών καλλιεργειών» από το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών στο Πάρκο Πύργου Βασιλίσσης, ύστερα από ανάθεση από τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (υπόθεση 16179/2000).

- Στην παράλειψη του Υπουργείου Πολιτισμού να καθορίσει ζώνες προστασίας Α (αδόμητη) και Β (υπό όρους δόμηση) στον αρχαιολογικό χώρο της Φυλακωπής Μήλου για μεγάλο χρονικό διάστημα, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της ασφάλειας δικαίου, με αποτέλεσμα την προσβολή του δικαιώματος στην ιδιοκτησία (υπόθεση 2775/2001).
- Στη νομιμότητα της απόφασης του Υπουργού Γεωργίας για την έγκριση εφαρμογής μεικτού συστήματος αεροψεκασμών στην Κέρκυρα, στο οποίο είχαν συμπεριληφθεί και ψεκασμοί δακοκτονίας από ελικόπτερο, δεδομένου ότι δεν προβλεπόταν η τήρηση διαδικασίας που θα διασφάλιζε την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος εν όψει της χρήσης απαγορευμένης χημικής ουσίας (υπόθεση 11237/1999).
- Στη νομιμότητα απόφασης του Νομάρχη Αθηνών περί εξαιρέσεως από την κατεδάφιση κτισμάτων στο Ψυχικό Αττικής, τα οποία είχαν ανεγερθεί με οικοδομική άδεια που ακυρώθηκε εκ των υστέρων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (υπόθεση 7307/2001)
- Στη μη νόμιμη λειτουργία αθλητικών εγκαταστάσεων και καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος στη Χριστούπολη Σπάτων, λόγω έλλειψης προηγούμενης αδειοδότησης από τον Δήμο Σπάτων (υπόθεση 13329/2002).
- Στην παράλειψη της Κτηματικής Υπηρεσίας Θεσσαλονίκης να εκτελέσει πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής και την παράλειψη της Διεύθυνσης Πολεοδομίας της ΝΑ Θεσσαλονίκης να προβεί στη κατεδάφιση αυθαίρετων κτισμάτων, τα οποία είχαν ανεγερθεί από ιδιώτη σε δημόσια έκταση όπου λειτουργούσε εστιατόριο (υπόθεση 15925/2001).
- Στη μη νόμιμη μεταβολή κοινωφελών χώρων (χώρων σχολείων) σε οικοδομήσιμους χώρους στην Κοινότητα Διονύσου Αττικής (υπόθεση 1970/2002).
- Στον έλεγχο της νομιμότητας της έκδοσης οικοδομικών αδειών και αναθέωρσής τους για ακίνητα στο Καμάρι Κορινθίας (υπόθεση 1215/2002).
- Στην παράλειψη της διοίκησης να λάβει μέτρα προς αποκατάσταση της νομιμότητας στην περίπτωση αυθαίρετων επεμβάσεων σε ακίνητο στην Καμαριώτισσα Σαμοθράκης (υπόθεση 7912/2001).
- Στη νομιμότητα φορολόγησης ιδιωτικών δασικών-αναδασωτέων εκτάσεων για τις οποίες δεν είχαν εκδοθεί πράξεις χαρακτηρισμού από το Δασαρχείο Πεντέλης, ενώ είχαν κηρυχθεί ως υποχρεωτικά αναδασωτέες (υποθέσεις 14530/2002 και 16312/2003). Το σχετικό πόρισμα συντάχθηκε από κοινού με τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη.

2.3 Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ

Επιδιώκοντας αποτελεσματικότερη συνεργασία με τη διοίκηση, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής πραγματοποιεί κατά το 2003 σειρά συσκέψεων με τις αρμόδιες υπηρεσίες, με αντικείμενο την ανταλλαγή απόψεων για συγκεκριμένες θεματικές κατηγορίες προβλημάτων που απασχολούν τον Κύκλο και την επίλυση εκκρεμών υποθέσεων. Συγκεκριμένα:

- Τον Μάρτιο πραγματοποιήθηκε στα γραφεία της εταιρείας Κτηματολόγιο ΑΕ σύσκεψη του Βοηθού Συνηγόρου και ειδικών επιστημόνων του Κύκλου με την πρόεδρο και τον διευθύνοντα σύμβουλο της εταιρείας. Κατά τη σύσκεψη συζητήθηκε η δυνατότητα προληπτικής αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν από τη διαδικασία κτηματογράφησης περιοχών, καθώς και οι τρόποι αποτελεσματικής συνεργασίας.
- Τον Ιούλιο επιστήμονες του Κύκλου επισκέφθηκαν τη Σέριφο και πραγματοποίησαν σύσκεψη με τη δήμαρχο με αντικείμενο την επίλυση πέντε εκκρεμών υποθέσεων που ερευνώνται από τον Συνήγορο του Πολίτη αναφορικά με την οριοθέτηση ρέματος, τη διενέργεια εργασιών αποκατάστασης, τη νομιμότητα λειτουργίας ιχθυοτροφικής μονάδας και τη ρύπανση υδροφόρου ορίζοντα από λειτουργία συσκευαστηρίου ιχθύων. Το κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη συνόδευσε εκπρόσωπος της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, η συνδρομή του οποίου ήταν σημαντική, ιδίως για την πιστοποίηση των καταγγελιών περί ρύπανσης του θαλάσσιου περιβάλλοντος.

- Τον Οκτώβριο, κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη επισκέφθηκε τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Φωκίδας. Σε σύσκεψη εξετάστηκαν όλες οι εκκρεμείς υποθέσεις που αφορούν σε υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Φωκίδας, με αντικείμενο πολεοδομικές παραβάσεις, προσβολή φυσικού περιβάλλοντος και λειτουργία οχλουσών εγκαταστάσεων. Κατά τη διάρκεια της σύσκεψης αναπτύχθηκαν οι απόψεις των εμπλεκόμενων υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Φωκίδας, τα προβλήματα που συναντούν σε κάποιες υποθέσεις, και παράλληλα εκτέθηκαν οι απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη καθώς και οι προτάσεις του για την ταχεία και αποτελεσματική αντιμετώπιση των υποθέσεων που εκκρεμούν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Φωκίδας. Με επιστολή του ο Συνήγορος του Πολίτη ευχαρίστησε τον Νομάρχη Φωκίδας για τη σημαντική συμβολή του και υπογράμμισε τη σημασία της επί τόπου επικοινωνίας εκπροσώπων της Αρχής με εκείνους της τοπικής αυτοδιοίκησης για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων που διαπιστώνονται κατά την έρευνα των αναφορών.
- Τον Νοέμβριο, στο πλαίσιο της καθιερωμένης ετήσιας επίσκεψης του Συνηγόρου του Πολίτη στη Θεσσαλονίκη, πραγματοποιήθηκε σύσκεψη μεταξύ επιστημόνων του Κύκλου και εκπροσώπων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης και του Δήμου Θεσσαλονίκης, με αντικείμενο τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος. Εκτός από τις εκκρεμείς ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη υποθέσεις που συζητήθηκαν, εθίγησαν γενικότερα προβλήματα που ανακύπτουν από τη λειτουργία των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και συζητήθηκαν τρόποι επίλυσης. Με πρωτοβουλία του Αντινομάρχη Θεσσαλονίκης, το κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη επισκέφθηκε τα γραφεία της νομαρχίας και πραγματοποίησε σύσκεψη με τις αρμόδιες διευθύνσεις της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.
- Τον Νοέμβριο, κλιμάκιο επιστημόνων της Αρχής επισκέφθηκε τη Νομαρχία Αιτωλοακαρνανίας, όπου πραγματοποίησε σύσκεψη με τον νομάρχη και τους αρμόδιους υπαλλήλους της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος, με αντικείμενο την επίλυση εκκρεμών υποθέσεων που κυρίως σχετίζονται με τη λειτουργία οχλουσών εγκαταστάσεων, τη διαδικασία αδειοδότησής τους και τις επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον. Στη σύσκεψη επίσης συμμετείχαν εκπρόσωποι των δήμων Αγρινίου, Ανακτορίου, Μεσολογγίου και Ναυπάκτου.
- Τον Νοέμβριο, μέλη του επιστημονικού προσωπικού μετέβησαν στη Ρόδο, προκειμένου να διενεργήσουν αυτοψία σε περιοχές για τις οποίες έχουν υποβληθεί καταγγελίες από πολίτες για συγκεκριμένες πράξεις και παραλείψεις της διοίκησης. Τα μέλη της Αρχής συμμετείχαν επίσης σε συσκέψεις με τον αντινομάρχη και τον προϊστάμενο της Πολεοδομίας της ΝΑ Δωδεκανήσου για εκκρεμείς αναφορές σχετικά με την προσβολή του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος.
- Τον Δεκέμβριο, μέλη του επιστημονικού προσωπικού μετέβησαν στη Σύρο, για να πραγματοποιήσουν συσκέψεις με εκπροσώπους της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, της Διεύθυνσης Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της ΝΑ Κυκλάδων και της Κτηματικής Υπηρεσίας για την επίλυση εκκρεμών υποθέσεων σχετικών με οριοθετήσεις και καταπατήσεις ρεμάτων, με αυθαίρετη κατάληψη αιγιαλού και παράλειψη καθορισμού της οριογραμμής του, με παράνομες διανοίξεις δρόμων και εν γένει με πολεοδομικές παραβάσεις, καθώς και με την ηχορύπανση που προκαλείται από τη λειτουργία αυτόνομου σταθμού παραγωγής της ΔΕΗ.
- Τον Δεκέμβριο πραγματοποιήθηκε στο ΥΠΕΧΩΔΕ σύσκεψη της Βοηθού Συνηγόρου και ειδικών επιστημόνων με την προϊσταμένη και υπαλλήλους της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του υπουργείου, με αντικείμενο την προώθηση εκκρεμών υποθέσεων που αφορούν σε περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου, ιδίως αυτές που έχουν ενταχθεί στο κοινοτικό Δίκτυο Natura 2000.

Η άμεση επικοινωνία εκπροσώπων της Αρχής με εκείνους των αρμόδιων υπηρεσιών συμβάλλει καθοριστικά στη βελτίωση του κλίματος συνεργασίας και στην άρση τυχόν παρεξηγήσεων, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα της διαμεσολαβητικής αποστολής του Συ-

νηγόρου του Πολίτη. Η ποιότητα των επιχειρημάτων και ο τρόπος με τον οποίο αναπτύσσονται από το προσωπικό της Αρχής αποσκοπούν να αναβαθμίσουν την ποιότητα της επικοινωνίας με τη διοίκηση, προκειμένου να εμπεδωθεί σχέση εμπιστοσύνης και συνεργασίας με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής προτίθεται να συνεχίσει και να συστηματοποιήσει την επικοινωνία του με τις δημόσιες υπηρεσίες, δίνοντας έμφαση στις περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώνεται συστηματική άρνηση ή πλημμελής συνεργασία με την Αρχή.

3. Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΠΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

3.1 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΚΑΙ Η ΑΡΝΗΣΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ

Κατά το 2003, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής παρέπεμψε 17 υποθέσεις στις αρμόδιες εποπτικές αρχές για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου και 7 υποθέσεις στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές, επειδή προέκυπταν αποχρώσεις ενδείξεις για διάπραξη ποινικών αδικημάτων. Διαπιστώνεται αφενός αύξηση των αιτημάτων για πειθαρχικό έλεγχο, ιδίως λόγω της εκτεταμένης κακοδιοίκησης που διαπιστώθηκε σε συγκεκριμένη υπηρεσία (Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Ζακύνθου), αφετέρου όμως σημαντική μείωση της παραπομπής υποθέσεων στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές. Η μείωση αυτή εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από την έμφαση που δόθηκε από τον Κύκλο σε νέες μορφές διαμεσολάβησης, αλλά και στην αύξηση του αριθμού επιτυχούς επίλυσης των υποθέσεων που παρουσίαζαν αντίστοιχα προβλήματα.

Η προσφυγή στη διαδικασία του πειθαρχικού ελέγχου γίνεται μετά την πάροδο ικανού χρονικού διαστήματος έγγραφης και προφορικής επικοινωνίας με τη διοίκηση και εφόσον διαπιστωθεί είτε παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης είτε άρνηση συνεργασίας με την Αρχή, η οποία συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα, κατά την έννοια της παραγράφου 10 του άρθρου 4 του Ν. 3094/2003. Αντίστοιχα, η παραπομπή υπόθεσης στον αρμόδιο εισαγγελέα γίνεται εφόσον, κατά την έρευνα της υπόθεσης, προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης.

Στις περιπτώσεις που ζητήθηκε ο πειθαρχικός και εισαγγελικός έλεγχος, η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη αποκρούστηκε είτε σιωπηρά, δηλαδή χωρίς να υπάρξει οποιαδήποτε ανταπόκριση των υπηρεσιών στα αιτήματα περί ενημέρωσης και λήψης των νόμιμων μέτρων, είτε ρητώς με την άρνηση εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας ή ακόμη και με την προώθηση διαδικασιών που συνέτειναν στην εκ του πλαισίου «νομιμοποίηση» αυθαιρεσιών και παραλείψεων της διοίκησης.

Από τη μελέτη των σχετικών υποθέσεων του 2003, καθώς και εκείνων προηγούμενων ετών, προκύπτει η ακόλουθη ταξινόμηση των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και παράβασης νόμου, για τις οποίες έχει ζητηθεί η διενέργεια πειθαρχικού ή εισαγγελικού ελέγχου:

- Η δημόσια υπηρεσία αρνείται να συνεργαστεί. Η άρνηση προκύπτει από την παράλειψη έγγραφης ανταπόκρισης στις επανειλημμένες επιστολές του Συνηγόρου του Πολίτη, με τις οποίες ζητείται η διατύπωση των απόψεων της υπηρεσίας για την υπόθεση που ερευνάται. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Ζακύνθου ουδέποτε απάντησε στα έγγραφα της Αρχής σχετικά με οκτώ υποθέσεις, τρεις από τις οποίες εκκρεμούν στην Αρχή από το 2001. Ομοίως δεν απάντησε εγγράφως στην Αρχή και παρά τα επανειλημμένα έγγραφα της, η Διεύθυνση Πολεοδομίας του Δήμου Μουρικίου (υπόθεση 3087/2002 σχετικά με κατεδάφιση ετοιμόρροπων οικοδομών).

Συχνά οι δημόσιες υπηρεσίες δεν απαντούν στον Συνήγορο του Πολίτη, παρά μόνον αφού η Αρχή απευθυνθεί στις αρμόδιες εποπτικές και εισαγγελικές αρχές. Τούτο συνέβη στην υπόθεση 10198/2001 (παραπομπή στον αρμόδιο εισαγγελέα) από την πλευρά του Δήμου Άσσου-Λεχαιού, σχετικά με τη μη συμμόρφωσή του με απόφαση του ΣτΕ που ακύρωνε απόφαση για διαπλάτυνση-ασφαλτόστρωση παραλιακής οδού, καθώς και στην υπό-

θεση 4929/2002, που αφορούσε στην απόδοση στον Δήμο Γλυκών Νερών Αττικής ιδιωτικής έκτασης που είχε καταληφθεί παράνομα (αίτημα πειθαρχικού ελέγχου). Αντίστοιχα, ο Δήμος Νέας Σμύρνης (υποθέσεις 6939/2001 και 9898/2002) ανταποκρίθηκε στις επιστολές του Συνηγόρου του Πολίτη, μόνον αφού είχε υποβληθεί αίτημα από την Αρχή προς τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής για άσκηση πειθαρχικού ελέγχου λόγω άρνησης συνεργασίας.

- Η δημόσια υπηρεσία απαντά μεν εγγράφως στο αίτημα του Συνηγόρου του Πολίτη για πληροφόρηση και λήψη αναγκαίων μέτρων, αρνείται ωστόσο σιωπηρά την αποκατάσταση της νομιμότητας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση 13329/2002, κατά την έρευνα της οποίας διαπιστώθηκε ότι ο Δήμος Σπάτων επέτρεπε τη λειτουργία αναψυκτηρίου σε κοινόχρηστο χώρο χωρίς τις νόμιμες άδειες. Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέδωσε πόρισμα για την υπόθεση και παράλληλα την παρέπεμψε στον αρμόδιο εισαγγελέα και στον πειθαρχικό προϊστάμενο. Παρομοίως, η υπόθεση 20392/2001, για την οποία έγινε επίσης παραπομπή του φακέλου στον αρμόδιο εισαγγελέα μετά τη διαπίστωση της Αρχής ότι ο Δήμος Μακεδνών στην Καστοριά είχε κατασκευάσει παράνομη προβλήτα μέσα στην ομώνυμη λίμνη (προστατευόμενος υγρότοπος) και παράλληλα, παρά την επιβολή των νόμιμων κυρώσεων, είχε προβεί σε παράνομη περίφραξη του χώρου και στην τοποθέτηση πινακίδας με την ένδειξη «ναυπηγοεπισκευαστική ζώνη».

- Η δημόσια υπηρεσία απαντά εγγράφως στην Αρχή, διατυπώνοντας την πρόθεσή της να εμμένει στην ανοχή της παρανομίας ιδιωτών ή στη διατήρηση παράνομων αποφάσεων που έχουν ληφθεί από τα οικεία όργανα. Η θέση αυτή συνήθως αιτιολογείται με την επίκλιση οικονομικών ή άλλων κοινωνικών δεδομένων που αφορούν στις τοπικές κοινωνίες.

- Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για την άρνηση της διοίκησης να συμμορφωθεί με τελεσίδικες αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων (που αποφαινόνται επί ιδιοκτησιακών ζητημάτων) ή διοικητικών δικαστηρίων. Αναφέρεται ενδεικτικά η περίπτωση της μη συμμόρφωσης του ΟΣΕ με απόφαση εφετείου που αναγνώρισε σε ιδιώτη την κυριότητα έκτασης (υπόθεση 3384/2002, παραπομπή στον εισαγγελέα) και η περίπτωση της άρνησης του Δήμου Βούλας να συμμορφωθεί με ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, από την οποία προέκυπε η υποχρέωση της δημοτικής αρχής να προχωρήσει στη σφράγιση των εγκαταστάσεων δύο επιχειρήσεων (υπόθεση 19781/2002, παραπομπή στον εισαγγελέα).

3.2 Η ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΟΠΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΕΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Έχει ήδη διαπιστωθεί σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις της Αρχής ότι είναι εξαιρετικά περιορισμένη η θετική ανταπόκριση των εποπτικών αρχών, ιδίως των περιφερειών, στις αιτήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για τη διενέργεια πειθαρχικού ελέγχου σε βάρος των οργάνων που ενέχονται σε υποθέσεις κακοδιοίκησης. Σε κάποιες περιπτώσεις μάλιστα δεν παρέχεται καν ενημέρωση σχετικά με τις ενέργειες των εποπτικών αρχών μετά την υποβολή του σχετικού αιτήματος από την Αρχή, πολλώ δε μάλλον αιτιολογημένη απόρριψη του αιτήματος.

Κατά το 2003 ζητήθηκε από την Αρχή η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου σε 17 υποθέσεις, 8 από τις οποίες αφορούσαν στην ίδια υπηρεσία και συγκεκριμένα στη Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Ζακύνθου. Τα αρμόδια εποπτικά όργανα προέβησαν σε πειθαρχικό έλεγχο μόνο σε δύο περιπτώσεις, σύμφωνα με την ενημέρωση που έλαβε ο Συνήγορος του Πολίτη. Επίσης, στην υπόθεση 11391/2002 η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ έδωσε εντολή για τη διενέργεια πειθαρχικού ελέγχου κατά των υπεύθυνων υπαλλήλων του ΤΑΣ Γρεβενών, λόγω καθυστέρησης επίδοσης έκθεσης αυτοψίας σεισμοπλήκτου, καθυστέρηση που είχε ως αποτέλεσμα να απολέσει ο πολίτης το δικαίωμα για την απόκτηση δωρεάν κατοικίας. Άσκηση πειθαρχικού ελέγχου ζητήθηκε επίσης στην υπόθεση 24177/2002, σχετικά με την καθυστέρηση αποστολής φακέλου από τη Διεύθυνση Πολεοδομίας και Πε-

ριβάλλοντος της ΝΑ Φωκίδας στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας. Η καθυστέρηση είχε ως συνέπεια την απόρριψη της προσφυγής που είχε ασκήσει ο πολίτης. Ο Νομάρχης Φωκίδας απνύθνε έγγραφη επίπληξη προς τον υπεύθυνο υπάλληλο, με την επιφύλαξη άσκησης πειθαρχικής δίωξης σε περίπτωση εμφάνισης παρόμοιων περιστατικών.

Η προσφυγή του Συνηγόρου του Πολίτη στις αρμόδιες εποπτικές αρχές με αίτημα την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα, δεδομένου ότι άλλοτε μεν προσκρούει στη συστηματική επιφύλαξη των αρμόδιων οργάνων να κάνουν χρήση του μέσου αυτού, άλλοτε δε γίνεται αποσπασματική και επιλεκτική χρήση του πειθαρχικού ελέγχου. Τέλος, η διαδικασία πειθαρχικού ελέγχου συχνά αρχίζει όταν πλέον το πρόβλημα του πολίτη δεν μπορεί να επιλυθεί, επειδή έχουν παρέλθει οι νόμιμες προθεσμίες ή έχουν επέλθει άλλες, μη αναστρέψιμες, αρνητικές συνέπειες.

Αντίστοιχα δύσκολη καθίσταται και η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας της διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο φάκελος της υπόθεσης παραπέμπεται στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές, επειδή διαπιστώνονται αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης. Η έλλειψη συστηματικών στοιχείων για την τύχη των υποθέσεων αυτών καθιστά προδήλως δυσχερή την αποτίμηση της σχετικής παρέμβασης της Αρχής. Κατά το 2003 παραπέμφθηκαν επτά υποθέσεις στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές, όπως ήδη αναφέρθηκε. Ενημέρωση για την πορεία τους υπάρχει μόνο σε τρεις περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, για την παράνομη μεταβολή χρήσης και την παράνομη εκμίσθωση σε ιδιώτη κοινόχρηστου χώρου στη Χριστούπολη Σπάτων, ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά του πρώην Δημάρχου Σπάτων και του δημοτικού συμβουλίου (υπόθεση 13329/2002). Επίσης, η άρνηση της Δημοτικής Αρχής Ορεστίδος του Νομού Καστοριάς να προβεί στη σφράγιση παράνομων πτηνοτροφικών εγκαταστάσεων προκάλεσε την άσκηση ποινικής δίωξης κατά του οικείου δημοτικού συμβουλίου (υπόθεση 18143/2002). Τέλος, ο αρμόδιος εισαγγελέας άσκησε ποινική δίωξη κατά του Δημάρχου Βούλας, ύστερα από παραπομπή της σχετικής υπόθεσης από τον Συνήγορο του Πολίτη, λόγω μη συμμόρφωσης της δημοτικής αρχής με απόφαση του ΣτΕ, από την οποία προκύπτει υποχρέωση του δήμου να σφραγίσει τις εγκαταστάσεις δύο επιχειρήσεων (υπόθεση 19781/2002).

Ο Συνήγορος του Πολίτη ενημερώθηκε μόνο για την πορεία τεσσάρων παλαιότερων υποθέσεων που είχαν παραπεμφθεί στην αρμόδια εισαγγελική αρχή. Η σχετική πληροφόρηση προήλθε από τους πολίτες που είχαν προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη ή ύστερα από επικοινωνία των χειριστών των υποθέσεων με τις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες. Στην υπόθεση 4792/2002, που αφορούσε στην παράνομη εγκατάσταση και λειτουργία βουστασίου κοντά στη λίμνη Αλατζά Γκιολά στον Δήμο Χρυσούπολης Καβάλας, για την οποία είχε εκδοθεί και σχετικό πόρισμα, η Αρχή ενημερώθηκε ότι ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά του Νομάρχη Καβάλας. Τρεις υποθέσεις (1047/1998, 6883/1999, 10673/1999) που αφορούσαν σε θέματα μη καταβολής αποζημίωσης λόγω απαλλοτρίωσης και μακρόχρονης δέσμευσης ιδιοκτησίας, επειδή δεν είχαν συντελεστεί οι πράξεις εφαρμογής από τον Δήμο Ηρακλείου, τέθηκαν στο αρχείο από τον αρμόδιο εισαγγελέα, καθώς δεν διαπιστώθηκαν αξιόποινες πράξεις. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αρ. 83423/2003 απόφαση του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών σχετικά με υπόθεση ρύπανσης του περιβάλλοντος από χημικές ουσίες. Βασικό ζήτημα σε σχετική επιστολή της Αρχής, το δικαστήριο καταδίκασε τον ρυπαίνοντα σε φυλάκιση έξι μηνών και άσκησε ποινική δίωξη κατά των αρμόδιων υπαλλήλων που είχαν χορηγήσει άδεια λειτουργίας στην υπεύθυνη επιχείρηση (υπόθεση 7913/2003).

Η ενημέρωση από τις οικείες εισαγγελικές αρχές για την πορεία των υποθέσεων που παραπέμπονται σε αυτές είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Αξιοσημείωτο είναι ότι, ύστερα από επιστολή του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στην οποία παρουσιαζόταν το παραπάνω πρόβλημα, ζητήθηκε από τον τελευταίο, με επιστολή προς όλες τις εισαγγελίες της χώρας, η συνδρομή τους στο έργο της Αρχής, με την έγκαι-

ρη ενημέρωση για την πορεία των υποθέσεων. Ωστόσο, η σχετική ενημέρωση κατά το 2003 για τις υποθέσεις του Κύκλου Ποιότητας Ζωής είναι πολύ περιορισμένη.

4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

4.1 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ

4.1.1 ΑΥΘΑΙΡΕΤΕΣ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ

ΦΟΡΕΙΣ: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσπρωτίας, Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών - Περιφέρεια Ηπείρου, Διεύθυνση ΠΕΧΩ

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από κάτοικο του Δήμου Συβότων, ο οποίος κατήγγειλε ότι στο λόφο Συβότων διεξάγονταν παράνομες εργασίες κατεδάφισης παλαιού πέτρινου κτιρίου σε απόσταση 20 μέτρων από την παραλία, καθώς και εκρίζωση μεγάλου αριθμού δέντρων, προκειμένου να ανεγερθεί νέα οικοδομή.

Από την έρευνα της υπόθεσης προέκυψε ότι το Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών της ΝΑ Θεσπρωτίας είχε διαπιστώσει, έπειτα από αυτοψία, ότι οι οικοδομικές εργασίες ήταν σύμφωνες με την οικοδομική άδεια του επίμαχου ακινήτου και την αναθεώρησή της, με τις οποίες είχε επιτραπεί αντίστοιχα η ανέγερση ισόγειου καταστήματος και η προσθήκη ορόφου. Ωστόσο, το Τμήμα Περιβαλλοντικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού της Περιφέρειας Ηπείρου, με σχετικό έγγραφό του, είχε επισημάνει ότι «[...] δεν έπρεπε να αλλοιωθεί σε τέτοιο βαθμό το φυσικό έδαφος και ακόμα ότι η οικοδομή δεν ανταποκρίνεται στα παραδοσιακά πρότυπα της περιοχής [...]».

Ο Συνήγορος του Πολίτη εντόπισε κρίσιμες παρατυπίες στην έκδοση της οικοδομικής άδειας και στην αναθεώρησή της, κατά παράβαση του ΓΟΚ (άρθρο 9, παράγρ. 6) και του Κτιριοδομικού Κανονισμού (άρθρο 26, παράγρ. 3). Η Αρχή αναφέρθηκε στη νομολογία του ΣτΕ, βάσει της οποίας απαιτείται η εναρμόνιση του κτιρίου «προς το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον της ευρύτερης περιοχής [...]» (ΣτΕ 3033/1989), και υπογράμμισε ότι οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Αρχιτεκτονικού Ελέγχου για το ζήτημα αυτό δεν ήταν νόμιμα αιτιολογημένες, καθώς το κείμενό τους δεν αναφερόταν καθόλου στην εξωτερική εμφάνιση του κτιρίου.

Ύστερα από σχετικό αίτημα της Αρχής, η αρμόδια υπηρεσία διέκοψε τις οικοδομικές εργασίες και συγχρόνως κατέγραψε πλήθος παραβάσεων. Με μεταγενέστερο έγγραφο της ίδιας υπηρεσίας επιτράπηκε η συνέχιση οικοδομικών εργασιών «[...] αποκλειστικά και μόνο για τη διόρθωση των όψεων». Από την έρευνα της υπόθεσης όμως προέκυψε ότι οι πολεοδομικές παραβάσεις εξακολουθούσαν να υφίστανται (αυθαίρετη κατασκευή στέγης κ.λπ.). Έπειτα από νέα παρέμβαση της Αρχής, εκδόθηκε τελικά έγγραφο του Τμήματος Ελέγχου Κατασκευών της ΝΑ Θεσπρωτίας περί άρσης τμηματικής συνέχισης οικοδομικών εργασιών και απαγόρευσης οποιασδήποτε οικοδομικής εργασίας στο υπό ανέγερση κτίριο (υπόθεση 1337/2002).

4.1.2 ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΑΥΤΟΨΙΑΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑΣ ΣΧΟΛΙΚΟΥ ΚΤΙΡΙΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: ΤΥΔΚ ΝΑ Χανίων - Δήμος Αρμένων

Με αναφορά του προς τον Συνήγορο του Πολίτη, ο διευθυντής του δημοτικού σχολείου Καλυβών κατήγγειλε την παράλειψη της ΤΥΔΚ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Χανίων να του γνωρίσει τα αποτελέσματα της αυτοψίας που είχε διενεργηθεί στις αρχές του 2002 από τους αρμόδιους υπαλλήλους της στο κτίριο που στεγαζόταν το σχολείο. Σημειώνεται ότι το σχολικό κτίριο είχε ανεγερθεί το 1926 και παρουσίαζε σημαντικές φθορές, με αποτέλεσμα να έχουν δημιουργηθεί σοβαρότατες αμφιβολίες τόσο στους γονείς όσο και στους εκπαιδευτικούς ως προς τη στατική του επάρκεια και, κατ' επέκταση, ως προς την ασφάλεια των μαθητών.

Ύστερα από ενέργειες της Αρχής προς την ΤΥΔΚ, τον Νομάρχη Χανίων και τον Δήμαρ-

χο Αρμένων, πραγματοποιήθηκε νέα αυτοψία στο κτίριο, παρουσία του αντιδημάρχου, όπου και διαπιστώθηκε η καταλληλότητά του. Αντίγραφο του σχετικού εγγράφου, με τα αποτελέσματα της αυτοψίας, κοινοποιήθηκε στον αναφερόμενο πολίτη (υπόθεση 984/2003).

4.1.3 ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ ΓΙΑ ΑΥΘΑΙΡΕΤΕΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ ΣΕ ΑΚΙΝΗΤΟ

ΦΟΡΕΑΣ: *ΝΑ Ανατολικής Αττικής*

Πολίτες ζήτησαν με αναφορά τους προς τον Συνήγορο του Πολίτη τη διαμεσολάβησή του για την ανάκληση απόφασης επιβολής προστίμου που είχε επιβληθεί σε αυτούς κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 17 του Ν. 1337/1983.

Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, «σε περίπτωση εκτέλεσης εργασιών με το σύστημα της οικοδόμησης “επί αντιπαροχή” τα πρόστιμα επιβάλλονται σε βάρος των “επί αντιπαροχή” κατασκευαστών που ευθύνεται ο καθένας για την καταβολή ολόκληρου του προστίμου». Οι αναφερόμενοι πολίτες ήταν ιδιοκτήτες διαμερίσματος, το οποίο απέκτησαν μετά την αποπεράτωση της οικοδομής, και ζητούσαν τον καταλογισμό των προστίμων στους επί αντιπαροχή κατασκευαστές για τις παράνομες κατασκευές που είχαν ολοκληρωθεί στο παρελθόν, πριν αποκτήσουν οι ίδιοι το διαμέρισμα.

Επειδή η καθυστέρηση καταβολής των προστίμων αυτών επισύρει, κατά νόμο, μεγάλες προσαυξήσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών της Διεύθυνσης Πολεοδομίας Ανατολικής Αττικής να εκθέσει, μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, τις έγγραφες και εμπειριστατωμένες απόψεις του για το θέμα, ιδίως δε τις διατάξεις βάσει των οποίων έγινε καταλογισμός στους αναφερομένους και όχι στους κατασκευαστές, εν όψει μάλιστα της σαφήνειας της προαναφερθείσας διάταξης του άρθρου 17, παράγρ. 4 του Ν. 1337/1983 και του γεγονότος ότι οι αναφερόμενοι δεν ταυτίζονται με τους οικοπεδούχους.

Ύστερα από τις ενέργειες της Αρχής, η αρμόδια υπηρεσία ανακάλεσε, τελικά, την επιβολή προστίμου και περιόρισε την οφειλή των ενδιαφερομένων στο τέλος διατήρησης της αυθαίρετης κατασκευής (υπόθεση 1915/2003).

4.1.4 ΕΚΔΟΣΗ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΗΣ ΑΔΕΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *ΔΕΚΕ Γενικής Διεύθυνσης Περιφέρειας Κρήτης - Διεύθυνση Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Νομαρχίας Ρεθύμνης*

Στον Συνήγορο του Πολίτη κατατέθηκε αναφορά πολίτη με την οποία αυτός κατήγγειλε την έκδοση οικοδομικής άδειας σε ακίνητο σε περιοχή εκτός σχεδίου, χωρίς να πληρούνται οι σχετικές περί αρτιότητας διατάξεις.

Την επίμαχη οικοδομική άδεια είχε εκδώσει η αρμόδια Διεύθυνση Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος το 1999, λαμβάνοντας υπόψη το προσκομιζόμενο από τον ιδιοκτήτη τοπογραφικό διάγραμμα, σύμφωνα με το οποίο το οικόπεδο παρουσιαζόταν κατά παρέκκλιση άρθρο, ύστερα από προσκύρωση τμήματος που προερχόταν από αναγκαστική απαλλοτρίωση.

Ο αναφερόμενος πολίτης, ο οποίος είχε οικοδομήσει σε γειτονικό ακίνητο, με νόμιμη οικοδομική άδεια της ίδιας υπηρεσίας ήδη από το 1987, προσέφυγε ενώπιον της εκδούσας αρχής αμφισβητώντας την ορθότητα του προσκομιζόμενου τοπογραφικού διαγράμματος, δεδομένου ότι αυτό καταργούσε την πρόσβαση στην ιδιοκτησία του και έθετε υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα της δικής του οικοδομής.

Ύστερα από ενέργειες του Συνήγορου του Πολίτη, οι αρμόδιες υπηρεσίες προέβησαν στη σύγκριση: α) των τοπογραφικών διαγραμμάτων που διέθετε η ΔΕΚΕ της Γενικής Διεύθυνσης Περιφέρειας Κρήτης και στα οποία αποτυπωνόταν η ευρύτερη περιοχή· β) του κτηματολογικού διαγράμματος, το οποίο είχε συνταχθεί για την απαλλοτρίωση των ακινήτων προκειμένου να κατασκευαστεί η διερχόμενη εθνική οδός, και γ) του τοπογραφικού διαγράμματος της ιδιοκτησίας που είχε υποβληθεί εν όψει της έκδοσης της επίμαχης οικοδομικής άδειας. Από τη σύγκριση διαπιστώθηκε ότι πράγματι δεν συμφωνούσαν τα

όρια της απαλλοτρίωσης. Μετά τη διαπίστωση αυτή, η Διεύθυνση Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος διέκοψε τις υπό εξέλιξη οικοδομικές εργασίες στο ακίνητο και, σε συνεργασία με τη ΔΕΚΕ που διέθετε τα αρχικά τοπογραφικά διαγράμματα της περιοχής, κατέληξαν από κοινού στην εφαρμογή νέου τοπογραφικού επί του εδάφους, που προσδιόριζε κατά τρόπο ορθό το όριο της απαλλοτρίωσης.

Η συνέχιση των οικοδομικών εργασιών στο συγκεκριμένο ακίνητο επιτράπηκε μετά την υποβολή νέου τοπογραφικού διαγράμματος, σύμφωνα με τα όρια της απαλλοτρίωσης, το οποίο δεν εμπόδιζε την πρόσβαση στην ιδιοκτησία του πολίτη (υπόθεση 6593/2001).

4.1.5 ΧΡΗΣΗ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΕΞΕΔΡΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΒΟΛΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΑΙΓΙΑΛΟ

ΦΟΡΕΙΣ: Κτηματική Υπηρεσία Ανατολικής Αττικής - Λιμενικός Σταθμός Ωρωπού

Ιδιοκτήτης ταβέρνας στην περιοχή Μαρκόπουλου Ωρωπού υπέβαλε αναφορά με την οποία κατήγγειλε αυθαίρετη παραχώρηση δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και τοιμνένιας εξέδρας υπέρ συγκεκριμένου επιχειρηματία στην ίδια περιοχή. Κατά την έρευνα της υπόθεσης προέκυψε ότι για τους υπόλοιπους επιχειρηματίες, οι οποίοι διατηρούσαν εστιατόρια στην περιοχή στον χώρο του αιγιαλού, είχαν εκδοθεί πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής ήδη από το 1964.

Ο Συνήγορος του Πολίτη πραγματοποίησε αυτοψία στην περιοχή και διαπίστωσε ότι ο συγκεκριμένος επιχειρηματίας έκανε χρήση της εξέδρας, πάνω στην οποία είχε τοποθετήσει τραπεζοκαθίσματα. Στη συνέχεια, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον Λιμενικό Σταθμό Ωρωπού του Λιμεναρχείου Χαλκίδας, στην Κτηματική Υπηρεσία Ανατολικής Αττικής και στη Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, ζητώντας να ενημερωθεί ως προς την αιτιολογία της απόφασης, σύμφωνα με την οποία είχε παραχωρηθεί, κατ' εξαίρεση, το δικαίωμα απλής χρήσης αιγιαλού και δημιουργίας εξέδρας και ζήτησε την εφαρμογή της νομοθεσίας περί διοικητικής αποβολής από τον αιγιαλό. Πράγματι, η αρμόδια κτηματική υπηρεσία εξέδωσε στις 13.5.2002 πρωτόκολλο αποβολής και πρωτόκολλο κατεδάφισης για την εξέδρα, θεωρώντας ότι πρέπει να εφαρμοστούν οι περί αυθαιρέτων διατάξεις. Ωστόσο, ο Υφυπουργός Οικονομικών εξέδωσε στις 28.5.2002 απόφαση για την αναστολή ισχύος των πρωτοκόλλων, έπειτα από εισήγηση της Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου. Η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο λόγω επιγενόμενης εκκρεμοδικίας, καθώς οι κληρονόμοι του επιχειρηματία, που είχε εν τω μεταξύ αποβιώσει, προσέφυγαν στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια (υπόθεση 11347/2002).

4.1.6 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΥΠΟ ΑΝΕΓΕΡΣΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗ

ΦΟΡΕΙΣ: Διεύθυνση Πολεοδομίας του Δήμου Βούλας - Διεύθυνση ΠΕΧΩ

Περιφέρειας Αττικής

Κάτοικος του Δήμου Βούλας υπέβαλε αναφορά με την οποία κατήγγειλε πολεοδομικές παραβάσεις σε ανεγειρόμενη οικοδομή στο Πανόραμα Βούλας. Ειδικότερα, ο πολίτης επισήμανε ότι, ύστερα από την ανάκληση της οικοδομικής άδειας, είχε ακολουθήσει η αναγραφή δύο αναθεωρήσεων στο στέλεχος της άδειας. Με απόφαση μάλιστα του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής επιτράπηκε η εξαίρεση της οικοδομής από την κατεδάφιση, διότι κρίθηκε ότι οι αυθαιρεσίες, που είχαν γίνει καθ' υπέρβαση της (ανακληθείσας) άδειας, αποτελούσαν μικροπαραβάσεις.

Με επιστολή του, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι, σύμφωνα με τον ΓΟΚ 1985, οικοδομική άδεια η οποία ανακαλείται στο σύνολό της θεωρείται ως μηδέποτε εκδοθείσα και, κατά συνέπεια, είναι ανυπόστατη η «αναθεώρησή» της μετά την ανάκλησή της. Περαιτέρω, επισημάνθηκε ότι οι μεταγενέστερες εκθέσεις αυτοψίας περιείχαν μόνο τα καθ' υπέρβαση τμήματα της ανακληθείσας άδειας, αν και ολόκληρη η οικοδομή είχε καταστεί αυθαίρετη μετά την ανάκληση της άδειας. Ως προς την απόφαση του νομάρχη, υπογραμμίστηκε ότι δεν υφίσταται καν, με βάση τα προαναφερθέντα, ζήτημα μικροπαραβάσεων,

σύμφωνα με το άρθρο 388 του Κώδικα Πολεοδομικής Νομοθεσίας, που να επιτρέπει εξαίρεση από την κατεδάφιση.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες καθυστέρησαν να ανταποκριθούν στα έγγραφα της Αρχής, με εξαίρεση τις διευκρινίσεις που δόθηκαν έγκαιρα από τη Διεύθυνση Οικοδομικού και Κτιριοδομικού Κανονισμού του ΥΠΕΧΩΔΕ. Ύστερα από την αποστολή επανειλημμένων εγγράφων προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, υιοθετήθηκαν οι επισημάνσεις της Αρχής από τη Διεύθυνση ΠΕΧΩ της Περιφέρειας Αττικής και η υπόθεση αναπέμφθηκε εκ νέου στη Διεύθυνση Πολεοδομίας του Δήμου Βούλας, προκειμένου να αρθούν οι πολεοδομικές παραβάσεις. Η υπηρεσία απύθνησε εκ νέου ερωτήματα προς τη Διεύθυνση Οικοδομικού και Κτιριοδομικού Κανονισμού του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία τελικά προέβη στην ανάκληση των δύο αναθεωρήσεων, αποδεχόμενη τις προτάσεις του Συνηγούρου του Πολίτη (υπόθεση 4946/2001).

4.1.7 ΠΕΡΙΦΡΑΣΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΟΔΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: *Περιφέρεια Αττικής - ΝΑ Πειραιά - Δήμος Αίγινας*

Ζητήθηκε η διαμεσολάβηση του Συνηγούρου του Πολίτη για τη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης στη θάλασσα διά μέσου κοινοτικής οδού που είχε περιφράξει ιδιοκτήτης όμορων προς αυτήν οικοπέδων, για την οποία εκδόθηκε άδεια νομιμοποίησης περίφραξης, δυνάμει του άρθρου 22 του ΓΟΚ 1985, με σχετική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αίγινας.

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι η εν λόγω οδός δημιουργήθηκε το 1973, όταν με διανεμητήριο συμβόλαιο κατατιμήθηκε έκταση περίπου 6.500 τ.μ., μέσα στα όρια του προϋφιστάμενου του 1923 οικισμού Σουβάλας στην Αίγινα, σε τρία οικοπέδα, με την ταυτόχρονη δημιουργία μεταξύ τους οδού πλάτους 4 μ. Ο ιδιοκτήτης των τριών οικοπέδων ανέγειρε, δυνάμει οικοδομικής άδειας, ακίνητα σε αυτά και προκειμένου να τα ενοποιήσει τα περιέφραξε αυθαίρετα, τοποθετώντας μεταλλικές θύρες και καταπατώντας την κοινοτική οδό. Ύστερα από αίτηση του ιδιοκτήτη περί έγκρισης μετατόπισης οδού, το δημοτικό συμβούλιο έλαβε θετική απόφαση, βάσει της οποίας εκδόθηκε άδεια νομιμοποίησης περίφραξης από την αρμόδια υπηρεσία της ΝΑ Πειραιά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι αυτή η απόφαση έπασχε από πλευράς νομιμότητας, καθώς επρόκειτο για εκποίηση δημοτικού ακινήτου, χωρίς όμως να έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη από τον Δημοτικό Κώδικα διαδικασία, η παράβαση της οποίας συνεπάγεται την απόλυτη ακυρότητά της.

Επίσης, η αιτούμενη από τον ιδιοκτήτη μετατόπιση οδού δεν ήταν σύμφωνη με τον νόμο, δεδομένου ότι ο σχηματισμός κοινόχρηστων χώρων σε ιδιοκτησία με ιδιωτική πρωτοβουλία και η εφαρμογή ιδιωτικού σχεδίου ρυμοτομίας απαγορεύονται από τις διατάξεις του άρθρου 20 του ΝΔ 177/16.8.23.

Έπειτα από σχετική παρέμβαση της Αρχής, η Περιφέρεια Αττικής ζήτησε την ανάκληση της επίμαχης απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Αίγινας και, στη συνέχεια, η Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Πειραιά ανακάλεσε την άδεια νομιμοποίησης περίφραξης κοινοποιώντας την απόφαση στο Τμήμα Αυθαίρετων Κατασκευών, προκειμένου αυτό να προβεί στις νόμιμες ενέργειες (υπόθεση 12711/2002).

4.2 ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

4.2.1 ΠΕΡΙΦΡΑΣΗ ΑΓΡΟΚΤΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΔΑΣΟΚΑΛΙΕΡΓΕΙΕΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δασαρχείο Λάρισας - Υπουργείο Γεωργίας, Διεύθυνση Ανάπτυξης Δασικών Πόρων*

Με αναφορά τους προς τον Συνήγορο του Πολίτη, κτηνοτρόφοι του δημοτικού διαμερίσματος Ναρθακίου Φαρσάλων διαμαρτυρήθηκαν για την άρνηση του δασαρχείου να επιβάλει σε δασοκαλλιεργητές της περιοχής την περίφραξη των δασωμένων ιδιωτικών εκτάσεών τους. Οι εκτάσεις αυτές είχαν ενταχθεί σε επενδυτικό πρόγραμμα, σε εφαρμογή του

Κοινοτικού Κανονισμού 2080/1992, με σκοπό τη δασοκαλλιέργειά τους. Στη σχετική υπουργική απόφαση που εκδόθηκε σε εφαρμογή του κανονισμού δεν προβλέπεται ρητά η υποχρέωση του δασαρχείου να επιβάλει στους επενδυτές την περίφραξη των δασωμένων εκτάσεων ώστε να μην καταστρέφονται αυτές από την άσκηση κτηνοτροφικής δραστηριότητας. Αντίθετα, σε μεταγενέστερες υπουργικές αποφάσεις για την εφαρμογή νεότερων κανονισμών προβλέπεται η αντίστοιχη υποχρέωση, όταν διαπιστώνεται ότι δημιουργούνται κίνδυνοι για τις δασοκαλλιέργειες από την άσκηση κτηνοτροφικών δραστηριοτήτων. Η Αρχή διαμεσολάβησε για την επίλυση του προβλήματος, επισημαίνοντας τους κινδύνους ματαίωσης του επενδυτικού προγράμματος, αλλά και το οξύ κοινωνικό πρόβλημα που είχε ανακύψει.

Το Δασαρχείο Λάρισας αναγνώρισε το πρόβλημα, έκρινε όμως ότι δεν είχε αρμοδιότητα να υποχρεώσει τους επενδυτές σε περίφραξη. Το Υπουργείο Γεωργίας υποστήριξε το ίδιο, με το σκεπτικό ότι έχει ολοκληρωθεί το πρώτο στάδιο χρηματοδότησης της επένδυσης, κατά το οποίο παρέχονται κονδύλια για την περίφραξη. Ως εκ τούτου, διατύπωσε την άποψη ότι δεν μπορούσε να υποχρεώσει τους επενδυτές να περιφράξουν τις δασωμένες εκτάσεις τους, καθώς δεν παρεχόταν δυνατότητα χρηματοδότησης των σχετικών εργασιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η πραγματική κατάσταση που είχε δημιουργηθεί ήταν επιζήμια τόσο για τους καλλιεργητές όσο και για τους κτηνοτρόφους της περιοχής. Με βάση τα παραπάνω, η Αρχή πρότεινε στη Διεύθυνση Ανάπτυξης Δασικών Πόρων του Υπουργείου Γεωργίας την υποχρεωτική περίφραξη των εκτάσεων, ανεξαρτήτως του σταδίου χρηματοδότησης, εφόσον το δασαρχείο αποφάνθηκε ότι υπάρχει κίνδυνος καταστροφής των εκτάσεων και των επενδύσεων από την άσκηση κτηνοτροφικής δραστηριότητας. Επίσης, η Αρχή εισιγήθηκε την έκδοση σχετικής εγκυκλίου η οποία θα επιτρέψει τη δυνατότητα χρηματοδότησης εργασιών περίφραξης σε όλα τα στάδια των προγραμμάτων δάσωσης. Με τις προτάσεις αυτές, ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκλήρωσε τη διαμεσολαβητική του αποστολή (υπόθεση 6589/2002).

4.2.2 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΜΟΣ ΕΚΤΑΣΗΣ ΩΣ ΔΑΣΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΠΥΡΗΝΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΡΥΜΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: Δασαρχείο Λαυρίου - Υπουργείο Γεωργίας, Διεύθυνση Αισθητικών Δασών, Δρυμών και Θήρας - Πολεοδομικό Γραφείο Μαρκόπουλου

Ο Εξωραϊστικός Σύλλογος Αγριλέζας Σουνίου υπέβαλε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, διαμαρτυρόμενος για την καθυστέρηση του Δασαρχείου Λαυρίου να προβεί στη διαδικασία χαρακτηρισμού εκτάσεων με βάση τον Ν. 998/1979 στον οικισμό Αγριλέζας, ο οποίος βρίσκεται στον πυρήνα του Εθνικού Δρυμού Σουνίου.

Από την έρευνα της υπόθεσης προέκυψε επιπλέον ότι ο οικισμός αποτελούνταν από κτίσματα για τα οποία είχαν προ ετών εκδοθεί πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής και είχαν συνταχθεί εκθέσεις αυτοψίας αυθαιρέτων, καθώς στον πυρήνα εθνικών δρυμών απαγορεύεται αυστηρά η δόμηση για οικιστικούς σκοπούς. Επιπλέον, όπως διαπιστώθηκε, η εν λόγω περιοχή προστατευόταν από την αρχαιολογική νομοθεσία, ήταν ενταγμένη στο Δίκτυο Natura 2000 και είχε κηρυχθεί αναδασωτέα ήδη από το 1922.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, επικαλούμενος τη σχετική νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία η κήρυξη έκτασης ως αναδασωτέας αποκλείει την έναρξη ή την πρόοδο της διαδικασίας του άρθρου 14 του Ν. 998/1979 (περί πράξεων χαρακτηρισμού περιοχών ως δασικών ή μη), γνωστοποίησε στους αναφερόμενους πολίτες και στις αρμόδιες υπηρεσίες την αδυναμία έκδοσης πράξης χαρακτηρισμού. Σημειώνεται ότι για το θέμα αυτό η Αρχή είχε ήδη συμπεριλάβει στην *Επίσημη έκθεση 2001* πρόταση για έκδοση σχετικής εγκυκλίου από το Υπουργείο Γεωργίας, σε συμμόρφωση με τη νομολογία του ΣτΕ. Σε συνέχεια της πρότασης εκδόθηκε η αρ. 105204/2002 εγκύκλιος του Υπουργείου Γεωργίας, με την οποία η διοίκηση συμμορφώθηκε προς τη νομολογία του ΣτΕ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε με έγγραφό του την εφαρμογή της νομολογίας και

της συναφούς εγκυκλίου στην επίμαχη περίπτωση, πρόταση που έγινε τελικά αποδεκτή από το Δασαρχείο Λαυρίου (υπόθεση 7148/2001).

4.2.3 ΕΡΓΑ ΥΔΡΟΔΟΤΗΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΑΠΟ ΠΕΡΙΟΧΗ ΕΝΤΑΓΜΕΝΗ ΣΤΟ ΔΙΚΤΥΟ NATURA 2000

ΦΟΡΕΙΣ: *ΥΠΕΧΩΔΕ, Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος - Υπουργείο Ανάπτυξης, Διεύθυνση Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων - Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από κάτοικο του Δήμου Στυμφαλίας με αντικείμενο την παράνομη εκτέλεση έργων από τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης των δήμων Κορίνθου και Σικυωνίων, με σκοπό την υδροδότηση των οικείων δήμων από την περιοχή της λίμνης Στυμφαλίας. Από την έρευνα της υπόθεσης προέκυψε ότι οι εργασίες διεξάγονταν χωρίς να έχει προηγηθεί η έκδοση απόφασης για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, όπως απαιτείται από τον Ν. 1650/1986 και την ΚΥΑ 69269/5387/1990.

Κλιμάκιο επιστημόνων της Αρχής πραγματοποίησε αυτοψία στην περιοχή, όπου διαπιστώθηκε ότι τα έργα του Δήμου Κορίνθου είχαν προχωρήσει πολύ κοντά στη λίμνη, η περιοχή της οποίας έχει ενταχθεί στο Δίκτυο Natura 2000 και αποτελεί σημαντική για τα πτηνά περιοχή της χώρας, σύμφωνα με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία (ΚΥΑ 33318/3028/1998, Οδηγίες 92/43 και 79/409/ΕΟΚ). Ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού επισήμανε προς τη διοίκηση το μη σύννομο της εκτέλεσης του έργου και τον κίνδυνο μη αναστρέψιμης υποβάθμισης του οικοτόπου, ζήτησε τη διακοπή κάθε σχετικής εργασίας. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε την υποχρέωση της διοίκησης για συνολική αντιμετώπιση του προβλήματος, με τη σύνταξη γενικής μελέτης για όλο το υδατικό δυναμικό του νομού πριν από την εκτέλεση των έργων, όπως επιβάλλεται από τον Ν. 1739/1987. Με σχετικό έγγραφό της, η Αρχή απευθύνθηκε και προς το Υπουργείο Ανάπτυξης με αίτημα την ενεργοποίηση της περιφερειακής επιτροπής για το υδατικό διαμέρισμα Βόρειας Πελοποννήσου. Οι επίμαχες εργασίες δεν συνεχίστηκαν. Στο τέλος του 2001 εκδόθηκε ΚΥΑ που αφορούσε στα έργα υδροδότησης της Κορίνθου από τη ΔΕΥΑΚ. Από τη μελέτη της σχετικής απόφασης προέκυψε ότι επήλθαν αλλαγές στην αρχική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και ότι ελήφθησαν υπόψη κάποιες υποδείξεις της Αρχής σχετικά με τα ελλιπή και εσφαλμένα στοιχεία που αφορούσαν στις γεωτρήσεις ως τρόπο υδροδότησης. Ωστόσο, η ΚΥΑ εκδόθηκε χωρίς να έχει προηγηθεί πρόγραμμα ανάπτυξης των υδάτινων πόρων στον νομό ή στο οικείο διαμέρισμα.

Το ΥΠΕΧΩΔΕ επέστρεψε στον Δήμο Σικυωνίων τους φακέλους της προμελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, προκειμένου να γίνει επανασχεδιασμός του έργου με βάση τη συνδιαχείριση του υδατικού δυναμικού της περιοχής, όπως πρότείνει ο Συνήγορος του Πολίτη και εισηγήθηκε το Υπουργείο Ανάπτυξης. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επίσης προτείνει τη σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης για την περιοχή, ώστε να εκδοθεί ΠΔ για την προστασία της με βάση το άρθρο 21 του Ν. 1650/1986, πρόταση η οποία δεν έγινε όμως αποδεκτή από το ΥΠΕΧΩΔΕ.

Ο Δήμος Στυμφαλίας άσκησε τελικά κατά της ΚΥΑ αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ, η οποία με απόφαση του Ε΄ Τμήματος έγινε δεκτή. Οι κρίσεις της απόφασης είναι ανάλογες με τις επισημάνσεις της Αρχής, καθώς, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, οι ΔΕΥΑ δεν δικαιούνται να προβαίνουν στην εκτέλεση έργων αξιοποίησης και χρήσης υδάτινων πόρων, εάν δεν έχει ήδη εγκριθεί το προβλεπόμενο από τον Ν. 1739/1987 πρόγραμμα ανάπτυξης υδάτινων πόρων στο οικείο υδατικό διαμέρισμα (υπόθεση 734/2001).

4.2.4 ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΧΥΤΑ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΟΥ ΑΝΑΚΥΚΛΩΣΙΜΩΝ ΥΛΙΚΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *Διεύθυνση ΠΕΧΩ Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας - Δασαρχείο Αμαλιάδας - ΝΑ Ηλείας*

Στον Συνήγορο του Πολίτη περιήλθε αναφορά, με την οποία αμφισβητούνταν η νομιμότητα της διαδικασίας επιλογής της θέσης Κορωνόβραχος ως χώρου κατάλληλου για την

κατασκευή των ΧΥΤΑ και του Κέντρου Ανακυκλώσιμων Υλικών του βόρειου τμήματος του Νομού Ηλείας. Από τον έλεγχο του οικείου φακέλου διαπιστώθηκε ότι το Δασαρχείο Αμαλιάδας γνωμοδότησε θετικά για την κατασκευή του έργου στη θέση Κορωνόβραχος, χωρίς να έχει προηγουμένως τηρηθεί η προβλεπόμενη από τον νόμο διαδικασία περί χαρακτηρισμού της περιοχής ως δάσους ή δασικής έκτασης. Σε αυτοψία μάλιστα που διενεργήθηκε στη συνέχεια από τους υπαλλήλους του αρμόδιου δασαρχείου διαπιστώθηκε, όπως προκύπτει από σχετικό έγγραφο της υπηρεσίας, ότι η επίμαχη έκταση αποτελούσε, στο μεγαλύτερο μέρος της, δημόσιο δάσος. Σημειώνεται ότι η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας προέβη στην περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων (προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και έγκριση περιβαλλοντικών όρων), χωρίς να έχει προηγουμένως ζητήσει την έκδοση της απαιτούμενης κατά νόμο βεβαίωσης για τη μη υπαγωγή της έκτασης στη νομοθεσία περί προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων.

Η Αρχή, με επιστολή της προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, επισήμανε τις παρατυπίες που σημειώθηκαν κατά τη διαδικασία αδειοδότησης και υπογράμμισε την έλλειψη νόμιμης αιτιολογίας των πράξεων της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, ιδίως σε ό,τι αφορά την επιλογή της επίμαχης έκτασης, αφού δεν προέκυπε από την πράξη της διοίκησης και τα στοιχεία του φακέλου ότι εξετάστηκαν εναλλακτικοί χώροι κατασκευής. Άλλωστε, σε κάθε περίπτωση, ο ενδεχόμενος δασικός χαρακτήρας της επιλεγείσας θέσης αποτελούσε στοιχείο που έπρεπε, κατά την άποψη της Αρχής, να εκτιμηθεί ειδικώς κατά τη σύνταξη και την αξιολόγηση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την έγκριση των σχετικών περιβαλλοντικών όρων. Τέλος, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη στον περιορισμό που θέτουν τα άρθρα 24 και 117 του Συντάγματος, από τον συνδυασμό των οποίων προκύπτει ότι η παραχώρηση δασικής έκτασης για την εκτέλεση έργων υποδομής είναι επιτρεπτή μόνον αν συντρέχουν ζωτικές ανάγκες της εθνικής οικονομίας και εφόσον η διοίκηση εξαντλήσει όλα τα άλλα δυνατά μέσα προτού προσφύγει στη χρησιμοποίηση του δάσους ή της δασικής έκτασης.

Δεδομένου ότι οι ενδιαφερόμενοι πολίτες προσέφυγαν τελικά στο ΣτΕ για την ακύρωση της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ο Συνήγορος του Πολίτη διέκοψε την έρευνα της υπόθεσης λόγω επιγενόμενης εκκρεμοδικίας (υπόθεση 15027/2003).

4.2.5 ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΕΡΓΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ημαθίας - Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας

Στον Συνήγορο του Πολίτη περιήλθε αναφορά με αίτημα να ελεγχθεί η νομιμότητα απόφασης του Νομάρχη Ημαθίας με την οποία είχε εγκριθεί ως κατάλληλη για χωροθέτηση των έργων διαχείρισης απορριμμάτων του Νομού Ημαθίας η «θέση 12»-δανειοθάλαμος της ΔΕΗ, νότια του ποταμού Αλιάκμονα, στα διοικητικά όρια του Δήμου Μακεδονίδος. Κατά τον χρόνο υποβολής της αναφοράς, η διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του έργου εκκρεμούσε ενώπιον της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά τη διεξαγωγή συστηματικής έρευνας, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επιλογή της επίμαχης θέσης με απόφαση νομάρχη έπασχε τόσο από νομική όσο και από ουσιαστική άποψη, για λόγους τους οποίους έθεσε υπόψη των αρμόδιων υπηρεσιών. Ειδικότερα:

- Η περιοχή βρισκόταν σε κηρυγμένη, με απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, «περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους», σε απόσταση 300 μ. από τον ποταμό Αλιάκμονα, τα νερά του οποίου επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν για την υδροδότηση της Θεσσαλονίκης και για την άρδευση της ευρύτερης περιοχής, καθώς και σε ζώνη μείζονος αρχαιολογικού ενδιαφέροντος.
- Ο φάκελος περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης ο οποίος είχε υποβληθεί στην αρ-

μόδια διεύθυνση της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας ήταν ανεπαρκής, καθώς αφενός δεν εξετάζονταν σε αυτόν εναλλακτικές λύσεις και αφετέρου δεν είχαν συνεκτιμηθεί οι γνωμοδοτήσεις των αρμόδιων υπηρεσιών, η πλειονότητα των οποίων είχε αρνητικό περιεχόμενο.

- Η έγκριση μίας και μόνο θέσης, ως κατάλληλης για την κατασκευή του έργου, συνιστούσε μη επιτρεπτή, από νομική άποψη, υποκατάσταση του σχεδιασμού διαχείρισης στη διαδικασία χωροθέτησης των έργων, η οποία διέπεται από άλλες διατάξεις και χορηγείται σύμφωνα με άλλη, διάφορη και χρονικά επόμενη διαδικασία, ουσιώδες και αναγκαίο στοιχείο της οποίας είναι η εκτίμηση εναλλακτικών λύσεων για την επιλογή της προσφορότερης θέσης για την πραγματοποίηση του έργου.

Η Αρχή υποχρεώθηκε να διακόψει την έρευνα της υπόθεσης λόγω επιγενόμενης εκκρεμοδικίας ενώπιον του ΣτΕ (υπόθεση 12678/2003).

4.2.6 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΑΠΕΝΤΟΜΩΤΗΡΙΟΥ ΞΗΡΩΝ ΣΥΚΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *ΝΑ Ευβοίας, Διεύθυνση Αγροτικής Ανάπτυξης - Πολεοδομικό Γραφείο Ιστιαίας*
Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από κάτοικο των Ωρεών Ευβοίας, ο οποίος διαμαρτυρόταν για τις έντονες οχλήσεις και την περιβαλλοντική επιβάρυνση της περιοχής από τη λειτουργία απεντομωτηρίου σύκων στον οικισμό Ταξιάρχη Ωρεών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε αρχικά τη διεξαγωγή αυτοψιών από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, τη Διεύθυνση Αγροτικής Ανάπτυξης και τη Διεύθυνση Περιβάλλοντος της ΝΑ Ευβοίας. Κατά την έρευνα της υπόθεσης, διαπιστώθηκαν πολεοδομικές παραβάσεις στο κτίριο όπου λειτουργούσε το απεντομωτήριο, καθώς και έλλειψη της κατά νόμον απαραίτητης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε αλλαγή χρήσης από αγροτική αποθήκη σε βιοτεχνικό κτίριο και έλλειψη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, καθώς η κρίσιμη δραστηριότητα κατατάσσεται στη Β' κατηγορία έργων και δραστηριοτήτων σύμφωνα με τον Ν. 3010/2002. Με τα δεδομένα αυτά, ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε τον κίνδυνο να προκληθούν σοβαρές βλάβες στο περιβάλλον και τη δημόσια υγεία, καθώς τα δύο κτίρια της επιχείρησης λειτουργούσαν μέσα στα όρια του οικισμού Ταξιάρχη Ωρεών και σε απόσταση περίπου 50 μ. από την πλησιέστερη κατοικία.

Εν όψει των παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε την ανάκληση της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης και τη σφράγιση των εγκαταστάσεών της, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 22 του Ν. 1650/1986 και σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ. Οι προτάσεις της Αρχής έγιναν δεκτές, η δε αρμόδια Διεύθυνση Αγροτικής Ανάπτυξης δεν ανένευσε την άδεια λειτουργίας της επιχείρησης για το έτος 2003 (υπόθεση 14962/2000).

4.2.7 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟΥ ΕΚΤΥΠΩΤΙΚΩΝ ΥΛΙΚΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *Διεύθυνση Περιβάλλοντος Νομαρχίας Αθηνών - Διεύθυνση Βιομηχανίας Δυτικής Αττικής*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά με την οποία κάτοικοι της περιοχής Πετρούπολης Αττικής κατήγγειλαν τη λειτουργία εργαστηρίου κλισέ και εκτυπωτικών εργασιών για διάστημα μεγαλύτερο των δέκα ετών, χωρίς την τήρηση των προϋποθέσεων που προέβλεπε η ισχύουσα νομοθεσία. Οι κάτοικοι ισχυρίστηκαν ότι η λειτουργία του εργαστηρίου είχε προκαλέσει σοβαρές βλάβες στην υγεία τους, λόγω της χρήσης χημικών ουσιών, αποδεδειγμένα βλαπτικών για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον.

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι η επιχείρηση χρησιμοποιούσε εύφλεκτα υλικά και χημικά μείγματα, όπως τριχλωροαιθυλένιο, τετραχλωροαιθυλένιο και βουτανόλη, τα οποία είναι επικίνδυνα για τη δημόσια υγεία. Ο ιδιοκτήτης της επιχείρησης είχε παραλείψει να συμμορφωθεί με τις συστάσεις των αρμόδιων υπηρεσιών σχετικά με την ασφαλή διαχείριση των χρησιμοποιούμενων διαλυτών, διατηρώντας στην αυλή της επιχείρησης ανοιχτά βαρέλια με διαλύτη που περιείχε 75% υπερχλωροαιθυλαίνιο και 25% βουτανόλη. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία δυσοσμίας και αναθυμιάσεων

καθώς και τη διάχυση των τοξικών ουσιών στην ατμόσφαιρα, με συνέπεια τη ρύπανση και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Σημειώνεται ότι, κατά τον χρόνο έρευνας της αναφοράς από τον Συνήγορο του Πολίτη, έγινε γνωστό ότι ο νόμιμος εκπρόσωπος της επιχείρησης είχε παραπεμφθεί στο ακροατήριο του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών και είχε καταδικαστεί ως υπαίτιος συγκεκριμένων πράξεων και παραλείψεων, οι οποίες κρίθηκε ότι αντιβαίνουν στις διατάξεις του Ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος.

Με έγγραφό του, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε σειρά παραλείψεων εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών και ιδίως τη μη τήρηση των όρων λειτουργίας της επιχείρησης και την παράταση λειτουργίας της, παρά τη λήξη ισχύος των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων, καθώς και την παράλειψη επιβολής των νόμιμων κυρώσεων, παρά τη διαπίστωση παραβάσεων. Τελικά, ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, η άδεια λειτουργίας ανακλήθηκε, η επιχείρηση σφραγίστηκε από τους αρμόδιους υπαλλήλους της Διεύθυνσης Βιομηχανίας Δυτικής Αττικής και ο Εισαγγελέας Πλημμελειοδικών άσκησε ποινική δίωξη κατά των αρμόδιων υπαλλήλων για τις παραλείψεις που είχε επισημάνει η Αρχή (υπόθεση 7913/2003).

4.3 ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΒΑΡΗ

4.3.1 ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΓΙΑ ΑΠΟΔΕΣΜΕΥΣΗ ΑΚΙΝΗΤΟΥ

ΦΟΡΕΑΣ: *Διεύθυνση Εφαρμογών Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Νομαρχίας Αθηνών*

Στον Συνήγορο του Πολίτη περιήλθε αναφορά σύμφωνα με την οποία η Διεύθυνση Εφαρμογών Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Νομαρχίας Αθηνών παρέλειπε να συμμορφωθεί με απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία είχε ακυρωθεί η σιωπηρή άρνηση της διοίκησης να προβεί σε τροποποίηση του σχετικού ρυμοτομικού σχεδίου και στον καθορισμό ρυμοτομικών γραμμών για το ακίνητο του αναφερόμενου πολίτη στον Δήμο Νέας Ερυθραίας, στη θέση Μορτερό Αττικής.

Το ακίνητο είχε χαρακτηριστεί ως χώρος για την ανέγερση βρεφονηπιακού σταθμού με προεδρικό διάταγμα του 1985, αλλά η διοίκηση δεν είχε προβεί στην κήρυξη της απαλλοτρίωσης του δεσμευθέντος χώρου για διάστημα μεγαλύτερο των 16 ετών. Το διοικητικό εφετείο, κρίνοντας ότι το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα υπερέβαινε τα εύλογα χρονικά όρια, εντός των οποίων θα ήταν συνταγματικώς ανεκτά η επιβάρυνση της ιδιοκτησίας του πολίτη, ακύρωσε τη σιωπηρή άρνηση της διοίκησης να ικανοποιήσει το σχετικό του αίτημα για αποδέσμευση του ακινήτου και ανέπεμψε την υπόθεση σε αυτή, προκειμένου να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια.

Ύστερα από σχετικές ενέργειες της Αρχής προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, εκδόθηκε τελικά η αρ. 626/6/18.9.03 απόφαση του Νομάρχη Αθηνών, με την οποία τροποποιήθηκε το ρυμοτομικό σχέδιο, σε συμμόρφωση προς την παραπάνω δικαστική απόφαση. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την ταχεία ανταπόκριση του Νομάρχη Αθηνών προς την κατεύθυνση της αυτονομίας, στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής έννομης τάξης, υποχρέωσης εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων (υπόθεση 6422/2003).

4.3.2 ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Διεύθυνση Πολεοδομίας ΝΑ Αιτωλοακαρνανίας - Δήμος Αρακύνθου*

Με την αρ. 632/2000 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών έγινε άρση της απαλλοτρίωσης σε ακίνητα στο δημοτικό διαμέρισμα Ματαράγκας του Δήμου Αρακύνθου Μεσολογγίου, τα οποία ανήκαν σε πολίτες που προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη με αίτημα την αποδέσμευση των ιδιοκτησιών τους.

Σε συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση εκδόθηκε απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αρακύνθου που βεβαίωνε την ανάκληση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης – η

οποία είχε ήδη αρθεί δικαστικά. Ωστόσο, η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας επανέφερε το θέμα στον δήμο, προκειμένου να εξεταστεί η περίπτωση επανεπιβολής της απαλλοτρίωσης που είχε αρθεί με την παραπάνω δικαστική απόφαση. Ο Δήμος Αρακύνθου αρνήθηκε την επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης, με την αιτιολογία αφενός ότι αδυνατούσε να προβεί σε καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης και αφετέρου ότι δεν υφίστατο σοβαρή πολεοδομική ανάγκη.

Ύστερα από διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Αιτωλοακαρνανίας διαφοροποίησε τη στάση της και εισηγήθηκε τελικά προς το Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της νομαρχίας την τροποποίηση του σχεδίου πόλεως. Ακολούθησε η έκδοση σχετικής απόφασης του νομάρχη, με αποτέλεσμα την απόδωση των ιδιοκτησιών (υπόθεση 19849/2002).

4.3.3 ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΓΙΑ ΑΚΙΝΗΤΟ ΠΟΥ ΚΗΡΥΧΘΗΚΕ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΑ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΤΕΟ

ΦΟΡΕΙΣ: Δήμος Κονιστρών - Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά με την οποία ο ενδιαφερόμενος πολίτης διαμαρτυρόταν για τη μη καταβολή από τον Δήμο Κονιστρών αποζημίωσης για ακίνητο που είχε κηρυχθεί αναγκαστικά απαλλοτριώσιμο για λόγους δημόσιας ωφέλειας.

Σύμφωνα με την αναφορά, η πρώην Κοινότητα Κονιστρών είχε από το 1985 καταπατήσει οικόπεδο του πολίτη στον οικείο δήμο. Το 1988 εκδόθηκε απόφαση του Νομάρχη Ευβοίας για την απαλλοτρίωση του οικοπέδου, με σκοπό τη διάνοιξη κοινοτικού δρόμου-παρακαμπτηρίου για την αποσυμφόρηση του μοναδικού κεντρικού δρόμου, ο οποίος διέρχεται από τον δήμο. Παρά τις προσπάθειες του θιγόμενου πολίτη για την επίτευξη καταβολής της αποζημίωσης, δεν υπήρξε θετική ανταπόκριση. Το 1995, η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας επισήμανε, με σχετικό έγγραφο της προς τον Πρόεδρο της Κοινότητας Κονιστρών, ότι η απαλλοτρίωση θεωρείται αυτοδικαίως ανακληθείσα και ότι η κοινοτική αρχή όφειλε να εκδώσει πράξη που να βεβαιώνει την ανάκληση, τονίζοντας ότι η μη συμμόρφωσή της προς τις διατάξεις του Ν. 797/1971 συνιστά, υπό προϋποθέσεις, παράβαση καθήκοντος. Ωστόσο, ο δήμος δεν προέβη σε καμία ενέργεια.

Ο Δήμος Κονιστρών ανταποκρίθηκε με καθυστέρηση στα έγγραφα του Συνηγόρου του Πολίτη, διαβεβαιώνοντάς τον ότι πρόκειται σύντομα να καταβάλει την αποζημίωση. Ο αναφερόμενος πολίτης όμως επέστησε την προσοχή της Αρχής σε προεκλογικό φυλλάδιο του δημάρχου στο οποίο αναγραφόταν ότι είχε ήδη αποζημιωθεί για το οικόπεδό του με το ποσό των 16 εκατομμυρίων δραχμών. Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας και ζήτησε να επιληφθεί της υπόθεσης, στο πλαίσιο του εποπτικού ελέγχου του, καθώς διαπιστώθηκε άρνηση συνεργασίας από την πλευρά του δήμου, ο οποίος, σε κάθε περίπτωση, δεν είχε προχωρήσει σε θετικές πράξεις, παρά την παρέλευση δεκαπέντε ετών από την απόφαση με την οποία είχε κηρυχθεί η απαλλοτρίωση. Σε συνέχεια των ενεργειών της Αρχής, τον Αύγουστο του 2003, ο Δήμαρχος Κονιστρών διαβεβαίωσε εγγράφως τον Συνήγορο του Πολίτη ότι ο δήμος κατέβαλε την αποζημίωση στον πολίτη (υπόθεση 18526/2001).

4.4 ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ

4.4.1 ΑΔΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΕΝΤΡΟΥ ΔΙΑΣΚΕΛΑΣΗΣ

ΦΟΡΕΙΣ: Δήμος Θεσσαλονίκης - Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

Με αναφορά του προς τον Συνήγορο του Πολίτη, πολίτης κατήγγειλε τη λειτουργία νυχτερινού κέντρου διασκέδασης σε ισόγειο πολυκατοικίας στην περιοχή Χαριλάου του Δήμου Θεσσαλονίκης, χωρίς την ύπαρξη νόμιμης άδειας λειτουργίας. Η αρμόδια υπηρεσία του δήμου, ύστερα από καταγγελία των ενοίκων της πολυκατοικίας, προχώρησε αρχικά στη σφράγιση του κέντρου, στη συνέχεια όμως χορήγησε την άδεια λειτουργίας, χωρίς να

ακολουθήσει τη διαδικασία που προβλέπεται από τις οικείες νομοθετικές διατάξεις. Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι ο δήμος είχε θεωρήσει εσφαλμένως ότι η ύπαρξη προηγούμενης άδειας για το συγκεκριμένο κατάστημα, η οποία είχε χορηγηθεί αρχικά σε φυσικό πρόσωπο, είχε απαλλάξει τον νέο ιδιοκτήτη, που ήταν πλέον νομικό πρόσωπο, από την υποχρέωση υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών για την έκδοση νέας άδειας λειτουργίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι οι ευνοϊκές διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας, που προβλέπουν ότι δεν απαιτείται υποβολή εκ νέου των σχετικών δικαιολογητικών για την έκδοση άδειας λειτουργίας, δεν εφαρμόζονται όταν συντρέχει περίπτωση αποχώρησης εταίρου και αλλαγής επωνυμίας της επιχείρησης.

Ύστερα από αλληλογραφία ενός και πλέον έτους με την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου Θεσσαλονίκης και την παρέμβαση της αρμόδιας διεύθυνσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, που υιοθέτησε τις σχετικές θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η επίμαχη άδεια τελικά ανακλήθηκε από το Δημοτικό Συμβούλιο Θεσσαλονίκης (υπόθεση 352/2001).

4.4.2 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΟΣ ΜΕΙΚΤΗΣ ΧΡΗΣΗΣ

ΦΟΡΕΙΣ: Διεύθυνση Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής της Νομαρχίας Αθηνών - Δήμος Αθηναίων

Σύμφωνα με αναφορά που περιήλθε στον Συνήγορο του Πολίτη, ο Δήμος Αθηναίων επέτρεπε τη λειτουργία καταστήματος, μολονότι αυτό δεν συγκέντρωνε τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας παντοπωλείου ή μεικτού καταστήματος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απύθυνε έγγραφο προς τη Διεύθυνση Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής της Νομαρχίας Αθηνών, το οποίο κοινοποίησε στον Νομάρχη Αθηνών, προκειμένου ο τελευταίος να χορηγήσει οδηγίες στις υπηρεσίες της νομαρχίας για τη διευκόλυνση της διαμεσολαβητικής αποστολής της Αρχής, καθώς και να τηρείται ενήμερος για την πορεία της υπηρεσιακής διαδικασίας. Επίσης, απύθυνε έγγραφο στην αρμόδια Αντιδήμαρχο Αθηναίων για τις δικές της εισηγητικές πρωτοβουλίες προς το δημοτικό συμβούλιο, στο πλαίσιο του επιθυμητού διαλόγου του δήμου με την Αρχή για το κρίσιμο πρόβλημα των διαδικασιών αδειοδότησης των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος.

Στο τελευταίο έγγραφο επισημάνθηκε ότι το δημοτικό συμβούλιο αφαίρεσε την άδεια λειτουργίας παντοπωλείου, επειδή το συγκεκριμένο κατάστημα είχε προβεί σε ουσιαστική τροποποίηση των σχετικών όρων λειτουργίας του. Σημειώνεται ότι το Τμήμα Υγειονομικού Ελέγχου της Διεύθυνσης Υγείας της Νομαρχίας Αθηνών έκρινε αρχικά το κατάστημα ακατάλληλο να λειτουργήσει με τη μορφή αυτή, θέση την οποία όμως ανακάλεσε εκ των υστέρων.

Με έγγραφό της προς τη Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου της Νομαρχίας Αθηνών, αντίγραφο του οποίου κοινοποιήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, η αρμόδια Διεύθυνση Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής επισήμανε ότι το τμήμα κρεοπωλείου, που αποτελούσε τον πυρήνα της αναφοράς και η λειτουργία του απαγορευόταν από τον κανονισμό της πολυκατοικίας στην οποία στεγαζόταν η συγκεκριμένη επιχείρηση, δεν υφίσταται πλέον. Η δε επιχείρηση περιορίστηκε στα τμήματα για τα οποία είχε χορηγηθεί σχετική άδεια, όπως επιβεβαιώνει, σύμφωνα με το παραπάνω έγγραφο της υπηρεσίας, η σχετική αυτοψία που διενήργησαν οι αρμόδιοι υπάλληλοι. Σημειώνεται ότι στην επιτυχή έκβαση της υπόθεσης συνέβαλε η ανταπόκριση του Νομάρχη Αθηνών με την άμεση ενεργοποίηση της Διεύθυνσης Εσωτερικού Ελέγχου της Νομαρχίας Αθηνών (υπόθεση 11377/2003).

4.5 ΑΔΕΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

4.5.1 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΣΥΝΕΡΓΕΙΩΝ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ ΣΕ ΠΕΡΙΟΧΗ ΑΜΙΓΟΥΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: ΝΑ Λάρισας, Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών - Δήμος Λάρισας, Διεύθυνση Πολεοδομίας - Περιφέρεια Θεσσαλίας

Κάτοικος της Λάρισας υπέβαλε αναφορά με την οποία διαμαρτυρόταν για την παράνομη

λειτουργία δύο συνεργείων αυτοκινήτων σε περιοχή η οποία, με βάση το ισχύον ρυμοτομικό σχέδιο της πόλης, είχε χαρακτηριστεί ως περιοχή αμιγούς κατοικίας.

Από την έρευνα της υπόθεσης προέκυψε ότι η αρμόδια Διεύθυνση Πολεοδομίας είχε ήδη από το 1998 διαπιστώσει την παράνομη αλλαγή χρήσης των ακινήτων και είχε απορρίψει αιτήσεις για αναθεώρηση της οικοδομικής άδειας. Ωστόσο, το δημοτικό συμβούλιο είχε εγκρίνει, με σειρά αποφάσεών του, την «κατ' εξαίρεση» λειτουργία των συνεργείων, χωρίς πάντως οι αποφάσεις αυτές να έχουν δεσμευτική ισχύ. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από την αρμόδια Διεύθυνση Μεταφορών και στη συνέχεια από τον Νομάρχη Λάρισας την ανάκληση των αδειών λειτουργίας των συνεργείων, καθώς, σύμφωνα με τα ΠΔ 38/1996 και 81/1980, τα εν λόγω συνεργεία μπορούν να λειτουργούν μόνο «σε περιοχή, μέσα στην οποία επιτρέπεται από τις εκάστοτε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις η ίδρυση και μετεγκατάσταση συνεργείων». Η διοίκηση ανέτεινε προς την Αρχή τον ισχυρισμό ότι για την έκδοση των αδειών είχε λάβει τις προβλεπόμενες υπεύθυνες δηλώσεις μηχανικών που βεβαίωναν το επιτρεπτό των χρήσεων. Ο ισχυρισμός αυτός, σύμφωνα με την άποψη της Αρχής, δεν ευσταθεί, αφού σε κάθε περίπτωση επιβάλλεται η αφαίρεση της άδειας όταν διαπιστώνεται ότι «έπαυσαν να υπάρχουν οι προϋποθέσεις με τις οποίες χορηγήθηκε» (ΠΔ 38/1996).

Η αρμόδια διεύθυνση δεν υιοθέτησε τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, αναμένοντας σχετική εισήγηση του νομικού συμβούλου της νομαρχίας και ο νομάρχης δεν απάντησε στις επανειλημμένες επιστολές της Αρχής. Εν όψει της διαπίστωσης σοβαρής μορφής κακοδιοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέδωσε πόρισμα στο οποίο πρότεινε την ανάκληση των αδειών και τη σφράγιση των συνεργείων και παράλληλα διαβίβασε την υπόθεση στον αρμόδιο εισαγγελέα, καθώς προέκυψαν ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης. Επίσης, ζήτησε την παρέμβαση της Περιφέρειας Θεσσαλίας, η οποία ήδη είχε αποφανθεί υπέρ της διατήρησης του υφιστάμενου περιεχομένου των χρήσεων γης. Μετά τις ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη, οι σχετικές άδειες ανακλήθηκαν, και η αρμόδια Διεύθυνση Πολεοδομίας έλαβε απόφαση σφράγισης των συνεργείων, την οποία οι ενδιαφερόμενοι προσέβαλαν στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια (υπόθεση 6729/2001).

4.5.2 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΙΣΤΑΣ ΜΙΚΡΩΝ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δήμος Σαλαμίνας - Αστυνομικό Τμήμα Σαλαμίνας*

Κάτοικοι του Αιαντείου Σαλαμίνας υπέβαλαν αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, καταγγέλλοντας την παράνομη λειτουργία πίστας μικρών αυτοκινήτων (Go Cart) στην περιοχή. Ειδικότερα, στο οικόπεδο όπου στεγαζόταν η επιχείρηση είχαν ανεγερθεί, χωρίς την απαιτούμενη άδεια, κτίσματα (παραπήγματα) από διάφορα δομικά υλικά και είχε τοποθετηθεί ασφαλτοτάπητας για τη δημιουργία πίστας διεξαγωγής αγώνων. Η Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Πειραιά είχε καταγράψει σε δύο εκθέσεις αυτοψίας τις αυθαίρετες κατασκευές των κτιρίων, της περιφράξης και της διαμόρφωσης του υπαίθριου χώρου και είχε επιβάλει τα ανάλογα πρόστιμα, και η Διεύθυνση Εσωτερικών της ίδιας ΝΑ είχε αρνηθεί να επικυρώσει προηγούμενες αποφάσεις του πρώην Κοινοτικού Συμβουλίου Αιαντείου Σαλαμίνας, που αφορούσαν στη λειτουργία της επιχείρησης. Ωστόσο, η πρώην Κοινότητα Αιαντείου παραβλέποντας, επί σειρά ετών, τις πολεοδομικές παραβάσεις, την έλλειψη βεβαιώσεων από αρμόδιους μηχανικούς για τις ηλεκτρολογικές εγκαταστάσεις, την έλλειψη γνωματεύσεων του αρμόδιου συμβουλίου περί θεάτρων, χορηγούσε άδεια λειτουργίας, επικαλούμενη εσφαλμένως τον Ν. 2000/1991, ο οποίος ρύθμιζε θέματα υπαίθριου εμπορίου και λαϊκών αγορών και είχε αντικατασταθεί από τον Ν. 2323/1995 και την εγκύκλιο 2113/1995 του Υπουργείου Εμπορίου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στον Δήμο Σαλαμίνας, ο οποίος ήταν πλέον αρμόδιος για την αδειοδότηση της συγκεκριμένης επιχείρησης, τις παραβάσεις και την εσφαλμένη νομική βάση που είχε χρησιμοποιηθεί από την πρώην κοινοτική αρχή Αιαντείου για τη χορήγηση της άδειας. Ανταποκρινόμενος στις συστάσεις της Αρχής, ο Δήμος Σαλαμίνας προέβη τελικά στην ανάκληση της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης (υπόθεση 19476/2002).

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

- 1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ**
- 2. ΕΙΔΙΚΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ: ΟΙ ΠΟΛΙΤΕΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**
 - 2.1 Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**
 - 2.2 ΕΥΡΥΤΕΡΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ**
- 3. ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ**
 - 3.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΣΤΑ ΚΕΠ**
 - 3.2 ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΛΗΡΩΣΗ ΘΕΣΕΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΩΝ ΜΟΥΣΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ**
 - 3.3 ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ ΑΝΑΔΑΣΩΤΕΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ**
- 4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**
 - 4.1 ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**
 - 4.1.1 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων - Τήρηση της αρχής της νομιμότητας
 - 4.1.1.1 Συμμόρφωση με δικαστική απόφαση
 - 4.1.1.2 Συμμόρφωση υπηρεσιών δήμου με απόφαση δημοτικού συμβουλίου
 - 4.1.1.3 Εφαρμογή της νομοθεσίας σχετικά με τη χρήση πεζοδρόμων
 - 4.1.2 Οφειλές των ΟΤΑ προς τρίτους
 - 4.1.2.1 Οφειλές λόγω παράλειψης εκπλήρωσης συμβατικών υποχρεώσεων ή παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας
 - 4.1.2.2 Καταβολή αποζημίωσης λόγω απαλλοτρίωσης
 - 4.1.2.3 Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών
 - 4.1.3 Συντονισμός ΟΤΑ με δημόσιες υπηρεσίες - Τήρηση θεμελιωδών αρχών διοικητικής δράσης
 - 4.1.3.1 Συντονισμός ΟΤΑ με δημόσιες υπηρεσίες
 - 4.1.3.2 Αιτιολογία διοικητικών πράξεων - Απάντηση σε αίτηση πολίτη
 - 4.1.3.3 Τήρηση των γενικών αρχών της διοικητικής δράσης
 - 4.1.4 Αντικειμενική ευθύνη των ΟΤΑ από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων τους
 - 4.2 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ**
 - 4.2.1 Φοροαπαλλαγή επιμελητή ανηλίκου
 - 4.2.2 Φορολογική ισότητα
 - 4.2.3 Επιβολή τελών ιδιοκτησίας σε προηγούμενο ιδιοκτήτη σκάφους
 - 4.2.4 Φορολογική εκκρεμότητα έγκλειστης σε ψυχιατρικό κατάστημα
 - 4.2.5 Επιστροφή ΦΠΑ

4.2.6 Επιβολή προσαυξήσεων

4.3 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

4.3.1 ΔΙΚΑΤΣΑ

4.3.2 Προσλήψεις εκπαιδευτικών

4.3.2.1 Πρόσληψη αναπληρώτριας καθ' υπέρβαση

4.3.2.2 Στελέχωση των ΣΜΕΑ και των ΚΔΑΥ με ειδικό επιστημονικό προσωπικό

4.3.3 Άδεια λειτουργίας φροντιστηρίου μέσης εκπαίδευσης

4.4 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

4.4.1 Έλεγχοι αλιευτικών σκαφών

4.4.2 Άδειες εργασίας λιμενεργατών

4.4.3 Χορήγηση άδειας κυκλοφορίας φορτηγού αυτοκινήτου ιδιωτικής χρήσης

4.4.4 Υλοποίηση από τον ΟΑΕΔ Ειδικού Προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης

4.5 ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

4.5.1 Εξόφληση τιμολογίων από πανεπιστημιακά ιδρύματα

4.5.2 Απώλεια πρωτότυπων στοιχείων

4.5.3 Όροι συμμετοχής σε προκήρυξη για την παροχή υπηρεσιών

4.6 Η ΑΝΕΠΙΠΕΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ

ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4.6.1 Ανάκληση παράνομων δυσμενών διοικητικών πράξεων

4.6.2 Κακή χρήση διακριτικής ευχέρειας

4.6.3 Απαγόρευση νυχτερινών καταδύσεων

4.6.4 Χορήγηση άδειας πώλησης έργων τέχνης

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Το 2003 ο Συνήγορος του Πολίτη συμπλήρωσε την πρώτη πενταετία λειτουργίας του. Μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί έτος απολογισμού αλλά και νέας αρχής. Ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να ανταποκριθεί σε νέες προκλήσεις, μεταξύ των οποίων και εκείνη της κεφαλαιοποίησης της εμπειρίας του προς όφελος της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Ειδικότερα, στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, η πρώτη περίοδος ανέδειξε μεγάλο εύρος υποθέσεων και προσέφερε το υλικό για την προώθηση της συμβολής της Αρχής στη βελτίωση των όρων συνάντησης δημόσιων υπηρεσιών και πολιτών. Προτεραιότητα είχε δοθεί στην επίλυση ατομικών υποθέσεων και τη συσσώρευση της απαιτούμενης γνώσης και εμπειρίας γι' αυτόν τον σκοπό. Αν και σχετικά περιορισμένες σε αριθμό, οι νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις που διατυπώθηκαν από τον Κύκλο έγιναν δεκτές σε ποσοστό 75% (βλ. Γράφημα 3, κεφ. 4), που υποδηλώνει μια καλή βάση για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και του Συνηγόρου του Πολίτη.

Κατά τη διάρκεια του έτους, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη χειρίστηκε ποσοστό 38,36% των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη (4.162 από τις 10.850 νέες αναφορές – βλ. Γραφήματα 1 και 8, κεφ. 4). Από το σύνολο των 5.315 αναφορών που απασχόλησαν τον Κύκλο, στο οποίο περιλαμβάνονται και εκκρεμείς υποθέσεις του 2002, 1.813 κρίθηκαν εκτός αρμοδιότητας (βλ. Πίνακα 2, κεφ. 4). Ως προς ορισμένες πλευρές τους, οι εκτός αρμοδιότητας αναφορές είναι αποκαλυπτικές. Ο κύριος όγκος των εκ του νόμου λόγων αναρμοδιότητας περιλαμβάνει: α) φορείς που εξαιρούνται από τον έλεγχο του Συνηγόρου του Πολίτη (282 αναφορές), και β) θέματα υπηρεσιακής κατάστασης δημοσίων υπαλλήλων (239 αναφορές). Ως προς τη δεύτερη κατηγορία, ειδικότερα, πρέπει να τονιστεί ότι το διόλου ευκαταφρόνητο μέγεθός της φαίνεται να υποδηλώνει αδυναμία των δημοσίων υπαλλήλων να διευθετήσουν άμεσα με τις υπηρεσίες στις οποίες ανήκουν σειρά θεμάτων που τους αφορούν. Συχνά παρατηρείται μεγάλη καθυστέρηση ή και έλλειψη απάντησης σε αιτήματα ή ερωτήματα που υποβάλλουν οι υπάλληλοι, μολονότι το ΥΠΕΣΔΔΑ έχει επανειλημμένα επισημάνει με εγκυκλίους την υποχρέωση των υπηρεσιών να απαντούν σε σύντομο χρονικό διάστημα. Πρόκειται, άλλωστε, για υποχρέωση που ήδη προκύπτει και από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Οι 690 αναφορές που αρχειοθετήθηκαν για άλλους λόγους αναρμοδιότητας της Αρχής αφορούν κατά κύριο λόγο σε περιπτώσεις που δεν συνιστούν κατά κυριολεξία αναφορές, αλλά έγγραφα που απευθύνονται αλλού και απλώς κοινοποιούνται στην Αρχή, ή απλές αιτήσεις πληροφοριών (523 αναφορές). Η τελευταία περίπτωση φαίνεται να υποδηλώνει το μεγάλο πρόβλημα της ανεπαρκούς πληροφόρησης των πολιτών σχετικά με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους ή τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσουν και, πάντως, την εν γένει δυσκολία που αντιμετωπίζουν στην πρόσβαση σε έγκυρη πληροφόρηση. Οι σχετικές αναφορές εκφράζουν μια προσδοκία υποκατάστασης της αρμόδιας υπηρεσίας από τον Συνήγορο του Πολίτη, πράγμα που αντιφάσκει με την εκ του νόμου αποστολή του, που εν προκειμένω συνοψίζεται στο να διασφαλίσει ότι οι ίδιες οι αρμόδιες υπηρεσίες θα πρέπει να παρέχουν πλήρη και έγκυρη πληροφόρηση στους πολίτες.

Κατά τη διάρκεια του έτους, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη ολοκλήρωσε τον χειρι-

σμό 2.637 υποθέσεων (βλ. Γράφημα 10, κεφ. 4), ποσοστό 36,11% του συνόλου των υποθέσεων που διεκπεραιώθηκαν ύστερα από διερεύνηση. Από αυτές 951 κρίθηκαν αβάσιμες (36,06%). Ειδικότερα, σε 669 περιπτώσεις η δράση της διοίκησης ήταν σύννομη και το αίτημα του πολίτη αβάσιμο, σε 142 περιπτώσεις κρίθηκε σύννομη η διοικητική δράση, λόγω της διακριτικής ευχέρειας που της παρέχει ο νόμος, και σε 130 περιπτώσεις η διοίκηση είχε δράσει σύννομα αλλά το αίτημα του πολίτη, αν και εύλογο, δεν μπορούσε να ικανοποιηθεί επειδή υπήρχε κενό νόμου, οργανωτική δυσλειτουργία ή διοικητική ανεπάρκεια. Τέλος, σε 10 περιπτώσεις η αναφορά ήταν αναληθής ή αποκρύφθηκαν στοιχεία (βλ. Πίνακα 3, κεφ. 4).

Από τις 1.497 αναφορές που κρίθηκαν, ύστερα από διερεύνηση, βάσιμες (βλ. Πίνακα 5, κεφ. 4), επιλύθηκε με διαμεσολάβηση της Αρχής ποσοστό 66,87% (1.001 αναφορές): Συγκεκριμένα, 37,8% με απλή διαμεσολάβηση (566 περιπτώσεις) και 29,05% ύστερα από προτάσεις προφορικές, γραπτές ή έπειτα από σύνταξη πορίσματος ή ειδικής έκθεσης (435 περιπτώσεις). Σε 219 περιπτώσεις η διαφορά επιλύθηκε χωρίς ενέργειες της Αρχής (14,63%). Αντίθετα, προτάσεις που διατύπωσε η Αρχή προς τις υπηρεσίες, με σκοπό την επίλυση ατομικών υποθέσεων, δεν έγιναν δεκτές σε 277 περιπτώσεις (18,5%).

Τέλος, σε ποσοστό 12,62% των αναφορών διακόπηκε η έρευνα λόγω αναρμοδιότητας που προέκυψε μετά την κατάθεση της αναφοράς, λόγω σχετικής επιθυμίας του ενδιαφερόμενου πολίτη ή, ακόμη, λόγω άρνησής του να προσκομίσει στοιχεία απαραίτητα για τη συνέχιση της έρευνας.

Όπως έχει επανειλημμένα σημειωθεί, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη χειρίζεται αναφορές που αφορούν σε ευρύ φάσμα δημόσιων υπηρεσιών και έχουν ποικίλα αντικείμενα. Η ιδιαιτερότητα αυτή του προσδίδει την ιδιότητα ενός ιδιόμορφου παρατηρητηρίου των προβλημάτων λειτουργίας του ελληνικού κρατικού μηχανισμού σε όλα τα επίπεδα, καθώς και σε επί μέρους διαστάσεις και τομείς δραστηριοτήτων. Με τις δυνατότητες μάλιστα που προσφέρει η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, φαίνεται πλέον εφικτή μια πιο περιεκτική ακτινογραφία της διοικητικής πραγματικότητας. Ειδικότερα, είναι δυνατόν να εντοπιστούν και να αναδειχθούν βαθύτερα ζητήματα δυσλειτουργίας του ελληνικού κράτους, που συχνά υπερβαίνουν επί μέρους θεματικά πεδία.

Στην παρουσίαση των υποθέσεων, ο απολογισμός της δράσης του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη ακολουθεί εν μέρει το σύστημα των προηγούμενων ετών, περιγράφοντας συνοπτικά κάποιες σημαντικές υποθέσεις, με κριτήριο την κοινωνική βαρύτητα του θέματος, τη μορφή ή τον τομέα κακοδιοίκησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, καθίσταται άλλωστε σαφής και η μέθοδος διαμεσολάβησης και χειρισμού της υπόθεσης, καθώς και η συνεργασία με τη διοίκηση εν όψει της επίλυσης του ατομικού προβλήματος που έχει αναφερθεί από τον πολίτη. Αυτός ο τρόπος παρουσίασης των υποθέσεων εμφανίζει όμως το μειονέκτημα να διαχέει την εικόνα και να μη διευκολύνει την επισήμανση εξελίξεων ή και αδιεξόδων που εντοπίζονται και που θα απαιτούσαν άλλης τάξης αντιμετώπιση.

Η πενταετής εμπειρία λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη επιτρέπει πλέον την εστίαση σε συγκεκριμένα πεδία διοικητικής δραστηριότητας, εν όψει ενός συνολικότερου απολογισμού, ούτως ώστε να λαμβάνεται υπόψη και η εξέλιξή τους μέσα στον χρόνο. Κατ' αυτόν τον τρόπο φαίνεται να υπηρετείται καλύτερα και η δεύτερη όψη της αποστολής της Αρχής, που συνίσταται στη συμβολή της σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Ο πληθυστικός αριθμός αποδίδει καλύτερα την πραγματικότητα, διότι αυτό που αποκαλείται διοικητική μεταρρύθμιση συνεπάγεται πληθώρα παρεμβάσεων σε ποικίλους τομείς. Από μόνη της κάθε τέτοια παρέμβαση μπορεί να αποτελεί μια μικρή επανάσταση για κάποια υπηρεσία και για τους χρήστες της.

Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε σκόπιμο να αφιερώνεται κάθε χρόνο ένα μέρος της περιγραφής των θεμάτων που χειρίστηκε ο Κύκλος σε μια ειδικότερη θεματική ενότητα, με στόχο να τεθούν οι κοινές συνηταμένες των προβλημάτων που απασχόλησαν τον Κύκλο, όχι μόνο κατά το έτος απολογισμού αλλά και κατά τα προηγούμενα έτη.

Ο παρών απολογισμός εστιάζει στις δημόσιες επιχειρήσεις, δεδομένου ότι η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν επηρεάζει έντονα την καθημερινότητα των πολιτών. Η βελτίωση της ποιότητας αυτών των υπηρεσιών αποτελεί, τουλάχιστον κατά την τελευταία δεκαετία, συστηματική επιδίωξη της πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση.

2. ΕΙΔΙΚΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ: ΟΙ ΠΟΛΙΤΕΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

2.1 Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Από την αρχή της λειτουργίας της Αρχής, σε σύνολο περίπου 2.100 αναφορών στις οποίες εμπλέκονται επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και ΝΠΙΔ, ποσοστό 83% αφορά κατά σειρά προτεραιότητας στις εξής: ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ, ΕΛΤΑ, ακολουθούν δε οι φορείς συγκοινωνιών (ΟΑΣΑ, ΟΣΕ, ΗΛΠΑΠ, ΗΣΑΠ, Αττικό Μετρό) που καταλαμβάνουν συνολικά ποσοστό περίπου 7%. Αυτή η παρατήρηση έχει, βέβαια, ενδεικτικό χαρακτήρα. Δεν μπορεί δηλαδή να υποστηριχθεί με βεβαιότητα ότι τα στοιχεία αυτά αντιστοιχούν απόλυτα στη σχετική βαρύτητα των προβλημάτων, καθώς τα ενδεχόμενα παράπονα δεν οδηγούν απαραίτητως στην υποβολή αναφοράς στον Συνήγορο του Πολίτη. Αυτή εξαρτάται από ποικίλους παράγοντες, όπως είναι η γνώση του πού μπορεί κανείς να αποταθεί, εάν προσδοκά κάτι, εάν θεωρεί τη δυσαρέσκειά του στιγμιαία ή μέρος μιας διαρκούς κατάστασης κ.ά.

Αντικείμενο των αναφορών συχνά είναι οι υπέρογκοι λογαριασμοί ή η αναμόρφωση λανθασμένων λογαριασμών, λάθη τιμολόγησης, αναριθμητισμού κ.λπ., ζημιές που προκαλούνται από βλάβες του δικτύου ή αποκατάσταση βλάβης του δικτύου· επίσης, ζητήματα επέκτασης του δικτύου ή σύνδεσης με το δίκτυο, μη συμμόρφωσης με τους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή κ.ά. Τα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα παρατηρούνται σε ποσοστό 20% των βάσιμων αναφορών (1998-2003). Υψηλά ποσοστά (10-15%) συγκεντρώνουν οι πάσης φύσεως καθυστερήσεις, η ελλιπής ή ανύπαρκτη πληροφόρηση, η παραβίαση της αρχής της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης κ.λπ.

Κοινός παρονομαστής των εν λόγω προβλημάτων είναι συχνά η κατάχρηση της μονοπωλιακής θέσης την οποία απολαμβάνει η επιχείρηση, κατάσταση που συνεπάγεται την έντονη ανισότητα σε βάρος των πολιτών που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας κατάχρησης είναι η εκ μέρους της ΔΕΗ χρέωση καταναλωτών με οφειλές συγγενών τους ή η χρέωση κληρονόμου, προτού καν γίνει αποδοχή κληρονομίας. Στην περίπτωση αυτή, τίθεται επιπλέον το ζήτημα της παραπλάνησης των καταναλωτών σχετικά με το ύψος των οφειλών τους απέναντι σε επιχείρηση κοινής ωφελείας, καθώς και της μονομερούς δυνατότητας της επιχείρησης να διεκδικεί παράνομα οφειλές από μη υπόχρεους. Υποθέσεις αυτού του τύπου συνήθως διευθετούνται με τη διαμεσολάβηση της Αρχής και ο πολίτης τελικά απαλλάσσεται από το αλλότριο χρέος. Στην ίδια λογική, μια δημόσια επιχείρηση μπορεί να επιχειρήσει να μετακυλίσει το κόστος τεχνικών εργασιών στον καταναλωτή, μολονότι η αναγκαιότητα των εργασιών δεν έχει προκληθεί με υπαιτιότητα του τελευταίου. Σε συγκεκριμένη υπόθεση, τεχνικές εργασίες της ΕΥΔΑΠ είχαν καταστεί αναγκαίες λόγω επανειλημμένων έργων του δήμου και άλλων φορέων. Μετά τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, έγινε δεκτό το αίτημα της απαλλαγής του πολίτη από την οφειλή και η διεκδίκησή της από τον φορέα που με τα έργα του είχε προκαλέσει το πρόβλημα (υποθέσεις 1154/2003, 7131/2003, 1151/2003).

Σε σημαντικό πρόβλημα αναδεικνύεται η δυσκολία αναγνώρισης εκ μέρους των επιχειρήσεων αυτών της ευθύνης τους, ιδίως όταν συνεπάγεται αποζημίωση, για προβλήματα που προκαλεί η κακή συντήρηση του δικτύου στους καταναλωτές. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη εκπονήσει πόρισμα (2002) σχετικά με την υποχρέωση της ΔΕΗ –που απορρέει από αντικειμενική της ευθύνη– να αποζημιώσει πολίτες που οι ηλεκτρικές τους συσκευές καταστράφηκαν λόγω αυξομείωσης της τάσης του ρεύματος. Αν και η θέση της

Αρχής δεν έγινε δεκτή σε νομική βάση, συνεχίζονται οι προσπάθειες να μεταπειστεί η διοίκηση της επιχείρησης.

Μεταξύ των προβλημάτων που ανέδειξε η έρευνα των αναφορών, αξίζει να σημειωθεί το έλλειμμα ενημέρωσης, πληροφόρησης και καθοδήγησης των πολιτών. Πρόκειται για μείζον πρόβλημα που παρατηρεί γενικότερα η Αρχή και αφορά σε όλους τους δημόσιους φορείς. Σε κάποιο βαθμό, ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται εκ των πραγμάτων να καλύψει αυτό το κενό, ενημερώνοντας τους ενδιαφερομένους για τις επιλογές που διαθέτουν και τα αναγκαία διαβήματα, κυρίως προς τις ίδιες τις εταιρείες, προκειμένου να λάβουν απάντηση ή να επισημάνουν κάποιο πρόβλημα. Οι καταναλωτές δεν γνωρίζουν τα δικαιώματά τους, συχνά δε αγνοούν τους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή ή τη χρησιμότητα που μπορεί να έχουν για την περίπτωση τους. Επίσης δεν γνωρίζουν ότι υπάρχουν δυνατότητες προσφυγής στις επιτροπές επίλυσης διαφορών που έχουν συστήσει ορισμένες επιχειρήσεις (ΕΥΔΑΠ, ΟΤΕ κ.ά.).

Συχνά ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολαβεί για να πείσει τη διοίκηση των επιχειρήσεων αυτών να εξαντλήσει τα όρια της επιείκειας – ακόμη και πέραν αυτών που προβλέπονται στους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί παρέμβαση της Αρχής που είχε ως αποτέλεσμα να δεχθεί η ΔΕΗ διακανονισμό πολυετούς οφειλής σε περισσότερες δόσεις, λόγω αντικειμενικής αδυναμίας του καταναλωτή να προβεί σε εφάπαξ αποπληρωμή του συνολικά οφειλόμενου ποσού (υπόθεση 2210/2003).

2.2 ΕΥΡΥΤΕΡΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Πολλά από τα προβλήματα που αναφέρονται μεταξύ καταναλωτών και δημόσιων επιχειρήσεων συνδέονται με το γεγονός ότι η σχέση βασίζεται σε συμβάσεις προσχώρησης που δεν παρέχουν στους πολίτες-καταναλωτές των υπηρεσιών τους τη δυνατότητα υπεράσπισης των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων τους. Η μονοπωλιακή θέση τής εκάστοτε δημόσιας επιχείρησης, σε συνδυασμό με τη ζωτική σημασία του παρεχόμενου αγαθού ή της παρεχόμενης υπηρεσίας, θέτουν τον καταναλωτή σε υπέρμετρα αδύναμη θέση απέναντί της.

Ο Ν. 2414/1996 για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων επιχειρήσεων, αναγνωρίζοντας την έντονη ανισότητα μεταξύ αυτών και των καταναλωτών, σε συνδυασμό με την εξ ορισμού αυξημένη σημασία των υπηρεσιών που προσφέρουν, είχε, μεταξύ άλλων, προβλέψει την υποχρέωση κατάρτισης Χαρτών Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (άρθρο 9). Οι Χάρτες αυτοί καθορίζουν τις βασικές καταστατικές υποχρεώσεις, τους όρους υπό τους οποίους η δημόσια επιχείρηση παρέχει τα προϊόντα και τις υπηρεσίες της στους καταναλωτές, καθώς και τη διαδικασία αποζημίωσης προς αυτούς σε περίπτωση μη τήρησης εκ μέρους της των προβλεπόμενων υποχρεώσεων και όρων. Περιλαμβάνουν επίσης την υποχρέωση των δημόσιων επιχειρήσεων να υποβάλλουν με τον ετήσιο προϋπολογισμό τους προς έγκριση σύστημα δεικτών εξυπηρέτησης και ποιότητας των υπηρεσιών.

Οι Χάρτες αποτελούν μορφή αυτοδέσμευσης των δημόσιων επιχειρήσεων για ορισμένες προδιαγραφές και προβλέπουν ως συνέπεια της μη τήρησης των οικείων υποχρεώσεων την αποζημίωση των καταναλωτών· υπήρξαν σημαντικό συμβολικό και πραγματικό βήμα στη, σχετική έστω, εξισορρόπηση των σχέσεων των δύο πλευρών, κυρίως δε αποτέλεσαν σημείο αναφοράς και κριτήριο αξιολόγησης, εκ μέρους των καταναλωτών, της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, πράγμα που έως τότε ήταν σχεδόν αδιανόητο. Χάρτες έχουν καταρτιστεί από τη ΔΕΗ, τον ΟΤΕ, την ΕΥΔΑΠ, την ΕΥΑΘ κ.ά. Από την άλλη πλευρά όμως, ίσως οι Χάρτες να μην υπήρξαν ιδιαίτερα τολμηροί στον βαθμό αυτοδέσμευσης των επιχειρήσεων, γεγονός που χωρίς αμφιβολία μετριάζει την αποτελεσματικότητα της προστασίας την οποία επιχειρούν να προσφέρουν στους καταναλωτές.

Η αξιοποίησή τους παραμένει άλλωστε περιορισμένη. Οι Χάρτες δεν καλύπτουν πάντοτε όλες τις περιπτώσεις ευθύνης της επιχείρησης και σπάνια προβλέπουν αξιολογες κυρώσεις οι οποίες θα ωθούσαν τις επιχειρήσεις σε συνεπέστερη τήρηση των υποχρεώσεων

τους. Πρόκειται για μειονέκτημα που εμφανίζουν τέτοιου τύπου Χάρτες και σε άλλες χώρες, μειονέκτημα που υπογραμμίζει την περιορισμένη προστασία του πολίτη ως καταναλωτή υπηρεσιών δημόσιων επιχειρήσεων. Θα μπορούσε συνεπώς να αξιοποιηθεί πολύ περισσότερο η εγγενής δυναμική τους για τη βελτίωση των όρων της σχέσης αυτής.

Ο τομέας των δημόσιων επιχειρήσεων κατ' εξοχήν επηρεάζεται από τις σύγχρονες πολιτικές απελευθέρωσης της αγοράς και των αποκρατικοποιήσεων, με τη μεταβολή του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος, η οποία τις θέτει εκτός δημόσιου τομέα. Οι πολιτικές αυτές συχνά συνοδεύονται από μια αντίληψη περί «ενδυνάμωσης» του καταναλωτή, δηλαδή ενίσχυσης της εξουσίας του, στον βαθμό που αμφισβητείται η μονοπωλιακή θέση της –πρώην δημόσιας– επιχείρησης. Είναι, ωστόσο, χρήσιμο να εξετασθούν περισσότερο συστηματικά οι συνέπειες των πολιτικών αυτών για τους καταναλωτές, ιδίως το τι ακριβώς αλλάζει στην έντονη σχέση ανισότητας που προαναφέρθηκε.

Η έξοδος των επιχειρήσεων αυτών από τον δημόσιο τομέα συχνά γίνεται με μοναδικό κριτήριο τη μεταβολή του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος. Η εκτός δημόσιου τομέα τοποθέτηση επιφέρει σημαντικές συνέπειες για την ευελιξία των διαχειριστικών τους διαδικασιών, μεταξύ των οποίων ζητήματα διαχείρισης προσωπικού, οικονομικής διαχείρισης εκτός δημόσιου λογιστικού κ.λπ. Όπως άλλωστε προέβλεψε ο Ν. 2733/1999 (άρθρο 22, παράγρ. 1), όταν το 25-49% του μετοχικού κεφαλαίου διατίθεται σε επενδυτές, οι επιχειρήσεις δεν υπάγονται πλέον στον Ν. 2414/1996 για τις δημόσιες επιχειρήσεις (αν και με την εξαίρεση των άρθρων 9 και 10 σχετικά με τους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές). Επιπλέον, η εξαίρεσή τους από τον δημόσιο τομέα τις εξαιρεί και από τις ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Αν και δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η αναγκαιότητα εισαγωγής ευελιξίας στη διαχείριση, προκειμένου οι αποκρατικοποιούμενες επιχειρήσεις να αντεπεξέλθουν επιτυχώς στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον, οι μεταβολές του ευρύτερου πλαισίου των ρυθμίσεων που τις αφορούν μπορεί να δημιουργούν κενά προστασίας στη σχέση τους με τους καταναλωτές. Τούτο είναι σημαντικό, καθώς οι καταναλωτές δεν είναι σε θέση να προστατευθούν ούτε μέσω μιας αυθεντικά ανταγωνιστικής αγοράς, δεδομένου ότι η απελευθέρωση ισχύει μόνο για τμήμα της δραστηριότητας των επιχειρήσεων αυτών, ενώ για το υπόλοιπο εξακολουθεί να υπάρχει –τουλάχιστον προς το παρόν– *de facto* μονοπώλιο. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για εκείνο το τμήμα των υπηρεσιών τους για το οποίο δεν υπάρχει εναλλακτική λύση ώστε ο καταναλωτής να ασκήσει τη δυνατότητα επιλογής – ένδειξη της υπεσχνημένης ενδυνάμωσής του. Ταυτόχρονα όμως ο καταναλωτής δεν προστατεύεται ούτε από εκείνες τις γενικές αρχές και ρυθμίσεις οι οποίες ίσχυαν όσο το ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων τις έθετε υπό κρατικό έλεγχο.

Ίσως γι' αυτόν τον λόγο ο Ν. 2733/1999 διατήρησε για τις αποκρατικοποιούμενες επιχειρήσεις την υποχρέωση εφαρμογής των άρθρων του Ν. 2414/1996 των σχετικών με τους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές.

Η εφαρμογή, συνεπώς, του τυπικού κριτηρίου του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, βάσει του οποίου οι αποκρατικοποιούμενες επιχειρήσεις εξαιρούνται του δημόσιου τομέα, και η υπαγωγή σε σειρά άλλων ρυθμίσεων οφείλουν να μετριάζονται από ένα ουσιαστικό κριτήριο: από το περιεχόμενο της παρεχόμενης υπηρεσίας, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί ζωτικής σημασίας αγαθό συλλογικού και άρα δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας. Αυτό το ουσιαστικό κριτήριο επιτάσσει, άλλωστε, τη διατήρηση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους μέσω της εποπτείας της διαμορφούμενης αγοράς, είτε άμεσα είτε έμμεσα, με τη δημιουργία ρυθμιστικών αρχών.

Η διάκριση του ιδιοκτησιακού από το ουσιαστικό κριτήριο ανιχνεύεται άλλωστε σε σειρά σχετικών νομοθετημάτων, πρόσφατων αλλά και παλαιότερων, υποστηρίζεται δε με έμφαση από τη θεωρία. Η διάκριση εμφανίζεται π.χ. τόσο στις ρυθμίσεις που διέπουν την κρατικοποίηση πολλών δημόσιων επιχειρήσεων –η οποία τις έθεσε σε καθεστώς κρατικής ιδιοκτησίας– όσο και στις ρυθμίσεις που κινούνται στην αντίστροφη κατεύθυνση της αποκρατικοποίησής τους.¹

Σημαντική είναι, με άλλα λόγια, η διάκριση μεταξύ: α) αποφασιστικής/ρυθμιστικής λειτουργίας, β) παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών, και γ) παροχής αγαθών και υπηρεσιών. Ενώ οι δημόσιες επιχειρήσεις εκφράζουν τη σύμπτωση των τριών αυτών δραστηριοτήτων, οι σύγχρονες πολιτικές για τις αποκρατικοποιήσεις τις διαχωρίζουν και διακρίνουν διάφορες παραλλαγές. Κοινό σημείο όλων αυτών είναι η υπέρ του κράτους διατήρηση της αποφασιστικής/ρυθμιστικής λειτουργίας, η οποία βρίσκεται (και εφόσον βρίσκεται) σε ευθεία σχέση με τον δημόσιο ή και τον κοινωφελή χαρακτήρα του αγαθού.

Δεδομένου ότι η τάση απελευθέρωσης των αγορών συνεχίζεται, ανακύπτουν δύο βασικά ερωτήματα:

- Ποια (επιπρόσθετα) μέσα υπεράσπισης των συμφερόντων του διαθέτει ο πολίτης ως καταναλωτής στις νέες συνθήκες;
- Ποια εγγύηση υπάρχει για την παροχή της βασικής δημόσιας υπηρεσίας (π.χ. σταθερό τηλεφωνικό δίκτυο, βασικό δίκτυο ηλεκτρισμού, ύδρευσης κ.λπ.), όταν αυτή ιδιωτικοποιείται ως προς το διαχειριστικό της μέρος;

Το όφελος των καταναλωτών από την αλλαγή ιδιοκτησιακού καθεστώτος είναι αβέβαιο, εάν δεν ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα για την προστασία των δικαιωμάτων τους. Αντίθετα, είναι δυνατόν να δημιουργήσει προβλήματα ανεπαρκούς ρύθμισης και λογοδοσίας.

Η βασική δημόσια υπηρεσία αποτελεί αναμφίβολα κρατική αρμοδιότητα. Η δημόσια φύση της υπηρεσίας ή των προγραμμάτων που ιδιωτικοποιούνται ή εκχωρούνται σε ιδιωτικές εταιρείες επιβάλλει, συνεπώς, την ευθύνη του κράτους για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητά τους. Αυτό αποτέλεσε άλλωστε και τη βάση του συλλογισμού του Ανώτατου Δικαστηρίου του Καναδά που διατύπωσε την άποψη για «υποχρέωση μη δυνάμενη να μεταφερθεί».² Κατά συνέπεια, οι πολιτικές αποκρατικοποιήσεων και εξαίρεσης από τον δημόσιο τομέα θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη αυτή τη διάσταση, ιδίως ως προς την προστασία του πολίτη ως καταναλωτή υπηρεσιών ζωτικής φύσεως, πολύ περισσότερο μάλιστα όταν τα μέσα επιρροής και άμυνας των πολιτών περιορίζονται δραστικά απέναντι σε ένα *de facto* μονοπώλιο.

Με άλλα λόγια, χρειάζεται ειδική μέριμνα για την ενίσχυση των δικαιωμάτων των καταναλωτών έναντι των αποκρατικοποιούμενων επιχειρήσεων που εξακολουθούν να έχουν τον κύριο ρόλο στη βασική δημόσια υπηρεσία – και ειδικά ως προς αυτό το μέρος. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι εάν δεν ληφθεί η απαραίτητη μέριμνα υπάρχει σημαντικός κίνδυνος υποβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών, ο πολίτης δε ως καταναλωτής αντί για την υπεσχημένη ενδυνάμωση μπορεί να περιέλθει σε δυσμενέστερη θέση.

3. ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται υποθέσεις για τις οποίες συντάχθηκε πόρισμα που ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε προς τον αρμόδιο υπουργό. Η επιλογή αυτή στοχεύει να φωτίσει κάποιες μείζονες αδυναμίες λειτουργίας του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

3.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΣΤΑ ΚΕΠ

ΦΟΡΕΑΣ: ΥΠΕΣΔΔΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης πολλών αναφορών από πολίτες σχετικά με παρατυπίες και παραλείψεις κατά τη στελέχωση των ΚΕΠ από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, με σύμβαση μίσθωσης έργου για χρονικό διάστημα έως 18 μήνες. Οι προσφεύγοντες στην Αρχή κατήγγειλαν ότι πολλοί από τους συνυποψηφίους τους, που τελικά επιλέχθηκαν και προσλήφθηκαν, διέθεταν λιγότερα προσόντα από τους ίδιους. Σε κάποιες περιπτώσεις μάλιστα, παρά το γεγονός ότι οι μη επιλεγέντες δικαιώθηκαν ύστερα από προσφυγή τους στην περιφέρεια, οι εμπλεκόμενοι δήμοι αρνήθηκαν να συμμορφωθούν και να ακυρώσουν τις προσλήψεις αυτές. Επιπλέον, κάποιοι δήμοι αρνήθηκαν,

κατά παράβαση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, να χορηγήσουν στους ενδιαφερομένους στοιχεία σχετικά με την επιλογή των υποψηφίων, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατος οποιοσδήποτε έλεγχος των διαδικασιών πρόσληψης.

Από τη διερεύνηση των αναφορών προέκυψε ότι το νομικό πλαίσιο που ρύθμιζε τη διαδικασία επιλογής προσωπικού για τα ΚΕΠ (άρθρο 6 του Ν. 2527/1997 που αφορά στη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου) δεν παρείχε τις απαραίτητες εγγυήσεις για την αξιοκρατική επιλογή των υποψηφίων στο πλαίσιο του σεβασμού των αρχών της διαφάνειας και της νομιμότητας.

Συγκεκριμένα, το πρόβλημα εντοπίζεται στο ότι για τη σύναψη συμβάσεων έργου με φυσικά πρόσωπα, από υπηρεσίες και ΝΠΔΔ, δεν προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία επιλογής των προσώπων, με τα οποία θα συναφθεί η σύμβαση μίσθωσης έργου, ούτε διαδικασία υποβολής ενστάσεων. Επίσης, οι συμβάσεις αυτές δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 2190/1994 για τις προσλήψεις, καθώς δεν πρόκειται για προσλήψεις με σχέση εξαρτημένης εργασίας.

Το ΥΠΕΣΔΔΑ με σχετική εγκύκλιό του (αρ. 12700/2.7.02) μεταβίβασε την ευθύνη για την ομαλή και σύννομη διεξαγωγή της επιλογής στους τοπικούς άρχοντες. Με την εγκύκλιο παρέχει οδηγίες για τη διαδικασία επιλογής και τα προσόντα των ατόμων που θα στελεχώσουν τα ΚΕΠ, προκειμένου να διασφαλιστεί κατά το δυνατόν η επιθυμητή αξιοκρατία, η δημοσιοποίηση και η διαφάνεια και να αντισταθμιστεί η απουσία νομοθετικής πρόβλεψης συγκεκριμένης διαδικασίας επιλογής.

Από τη διερεύνηση του συνόλου των υποθέσεων, διαπιστώθηκε ότι η έκδοση της εγκυκλίου δεν αρκούσε για να καλύψει τα κενά της εφαρμοστέας νομοθεσίας, με αποτέλεσμα πολλοί δήμαρχοι και νομάρχες να προβούν σε αυθαίρετες και μη αξιοκρατικές επιλογές προσωπικού. Εξάλλου, αν και οι αποφάσεις των οργάνων των ΟΤΑ, στις οποίες ασφαλώς συμπεριλαμβάνονται και όλες οι πράξεις που διενεργήθηκαν για τη στελέχωση των ΚΕΠ, υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας που ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας περιφέρειας, διαπιστώθηκε στην πράξη ότι οι μεν πολίτες δεν γνώριζαν, οι δε αρμόδιες υπηρεσίες δεν τους ενημέρωναν ότι είχαν δικαίωμα να προσβάλουν τη νομιμότητα των πράξεων αυτών με κατάθεση προσφυγής στην αρμόδια επιτροπή της περιφέρειας (άρθρο 18 του Ν. 2218/1994). Αλλά ακόμη και όταν κάποιοι πολίτες άσκησαν αυτό το δικαίωμα και δικαιώθηκαν από την επιτροπή της περιφέρειας, οι εμπλεκόμενοι δημοτικοί άρχοντες αρνήθηκαν, κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, να συμμορφωθούν με τις αντίστοιχες αποφάσεις.

Με πόρισμά του προς τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε τις διαπιστωθείσες παρατυπίες καθώς και τα σχετικά νομοθετικά κενά, προτείνοντας, παράλληλα, μέτρα που διασφαλίζουν το σύννομο της διαδικασίας επιλογής προσωπικού για τα ΚΕΠ και τον ουσιαστικό έλεγχό της, μέσω της επαρκούς και έγκαιρης ενημέρωσης των ενδιαφερομένων ως προς τα δικαιώματα που τους παρέχει η υφιστάμενη νομοθεσία για τον έλεγχο των αποφάσεων των ΟΤΑ.

Με τις διατάξεις του άρθρου 24, παράγρ. 3 του Ν. 3200, ο οποίος ψηφίστηκε στις 13.11.2003 και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Α' 281, ρυθμίζονται τα ζητήματα που αφορούν στα προσόντα των υπαλλήλων των ΚΕΠ και προβλέπεται ότι η διαδικασία επιλογής τους γίνεται από τον οικείο φορέα με τη διαδικασία του άρθρου 18 του Ν. 2190/1994, υπόκειται δε στον έλεγχο του ΑΣΕΠ (υποθέσεις 15275/2002, 15740/2002, 16308/2002, 18418/2002, 21097/2002, 23563/2002, 23693/2002, 1828/2003, 3855/2003, 3856/2003, 4357/2003).

3.2 ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΛΗΡΩΣΗ ΘΕΣΕΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΩΝ ΜΟΥΣΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε 34 αναφορές από καθηγητές μουσικής που συμμετεί-

χαν στον διαγωνισμό της 13ης Ιουλίου 1992 για την πρόσληψη καθηγητών της ειδικότητάς τους στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Οι καθηγητές ανέφεραν ότι, αν και συγκαταλέγονταν στους 866 επιτυχόντες του σχετικού πίνακα που κυρώθηκε από τον Υπουργό Παιδείας, δεν διορίστηκαν, με την αιτιολογία ότι κατά το χρονικό διάστημα των τριών ετών που ίσχυε ο πίνακας κατάταξης διορίστηκαν οι πρώτοι 288 και στη συνέχεια προκηρύχθηκε νέος διαγωνισμός. Κάποιοι από τους μη διορισθέντες, των οποίων απορρίφθηκε το αίτημα διορισμού, προσέφυγαν στο ΣτΕ και δικαιώθηκαν. Το δικαστήριο έκρινε ειδικότερα ότι η απόφαση της διοίκησης να μην τους προσλάβει στερούνταν αιτιολογίας. Η απόφαση ακυρώθηκε και η υπόθεση αναπέμφθηκε στο Υπουργείο Παιδείας, το οποίο, συμμορφούμενο προς την απόφαση του ΣτΕ, τους προσέλαβε. Οι 34 καθηγητές που προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, πολλοί από τους οποίους είχαν καταταγεί στον πίνακα επιτυχόντων σε υψηλότερη θέση από αυτούς που δικαιώθηκαν και διορίστηκαν, ζήτησαν να διοριστούν και αυτοί.

Κατόπιν τούτου, ανέκυψε το ζήτημα εάν είναι δυνατή η πρόσληψη εκπαιδευτικών από τη διοίκηση, χωρίς να έχει εκδοθεί δεσμευτική για το άτομο τους απόφαση δικαστηρίου. Η διοίκηση απάντησε ότι το δεδικασμένο δεσμεύει μόνο τους διαδίκους και ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης αφορά μόνο στους πολίτες-διαδίκους της. Ωστόσο, η κατά βάση ορθή αυτή παρατήρηση δεν σημαίνει ότι η διοίκηση δεν πρέπει να επανεξετάζει τη στάση της, όταν αυτή αποδεικνύεται αντίθετη στον νόμο ή σε γενικές αρχές του δικαίου. Το γεγονός ότι κάποιοι υποψήφιοι προσέφυγαν στο ΣτΕ και δικαιώθηκαν δεν σημαίνει ότι η αιτιολογία με την οποία απορρίφθηκε το ίδιο αίτημα όσων δεν έχουν προσφύγει στο ΣτΕ είναι ορθή. Τα δικονομικά όρια του δεδικασμένου δεσμεύουν μεν τη διοίκηση σε συμμόρφωση έναντι των συγκεκριμένων αντιδίκων της, τούτο όμως δεν σημαίνει ότι εκλείπει η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλεί δυσμενείς για τον πολίτη πράξεις προς όφελός του και μάλιστα χωρίς χρονικούς περιορισμούς (ΣτΕ 4090/1987). Η πρακτική αυτή θα ήταν σύμφωνη με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης, η εφαρμογή των οποίων δεν περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις, αλλά δεσμεύει συνολικά τη διοίκηση κατά τη δράση της.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στη διοίκηση τη δυνατότητα ανάκλησης της άρνησής της και ζήτησε να ικανοποιήσει το αίτημα των πολιτών με βάση τις αρχές της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης. Στην απάντησή του το Υπουργείο Παιδείας δεν εμμένει μεν στην προηγούμενη άποψή του περί της μη ύπαρξης παρόμοιων πραγματικών και νομικών περιστατικών και μη δέσμευσης από το δεδικασμένο, προβάλλει όμως ως λόγο αδυναμίας πρόσληψης λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα. Όπως επισήμανε ο Συνήγορος του Πολίτη, στην απάντησή του προς το Υπουργείο Παιδείας, τα προβλήματα αυτά δεν είχαν εμποδίσει πάντως τον εκ των υστέρων διορισμό των 30 καθηγητών που δικαιώθηκαν από το ΣτΕ. Αναμένεται η τελική απάντηση του ΥΠΕΠΘ (ενδεικτικά, υπόθεση 5474/2003).

3.3 ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ ΑΝΑΛΑΣΩΤΕΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ

(Σε συνεργασία με τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής)

ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

Κατά τη διερεύνηση αναφορών που κατατέθηκαν από πολίτες, η Αρχή κλήθηκε να επιλύσει ένα πρόβλημα αντιφατικών απαιτήσεων που προβλήθηκαν από υπηρεσίες διαφορετικών υπουργείων.

Σύμφωνα με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, όταν συντρέχει κατά νόμο περίπτωση απαλλαγής από τον φόρο της αξίας γεωργικής, κτηνοτροφικής ή δασικής έκτασης, απαιτείται βεβαίωση της αρμόδιας Διεύθυνσης Γεωργίας ή της Δασικής Υπηρεσίας ότι η έκταση που δηλώνεται είναι γεωργική, κτηνοτροφική ή δασική. Με τη βεβαίωση αυτή οι κάτοχοι δασικών εκτάσεων έχουν δικαίωμα έκπτωσης 40% επί της φορολογίας που επιβάλλεται. Η διαπίστωση ως προς τον δασικό χαρακτήρα μιας περιοχής πρέπει, σύμφωνα

με τις προβλέψεις του Ν. 998/1979 και του Ν. 2664/1998, να προκύπτει από τους δασικούς χάρτες κάθε νομού. Καθώς όμως δεν υφίσταται γενικό δασολόγιο και σε πολλές περιοχές της χώρας δεν έχουν συνταχθεί και κυρωθεί δασικοί χάρτες, ο Ν. 998/1979 αναγνώρισε την ύπαρξη αμφισβητήσεων και θεσμοθέτησε τη διαδικασία προσωρινής επίλυσης δασικών αμφισβητήσεων ως προς τον δασικό χαρακτήρα περιοχών, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 10 και 14 του νόμου αυτού. Η κρίσιμη διαδικασία περατώνεται είτε όταν εκδίδεται η προβλεπόμενη πράξη χαρακτηρισμού από τον αρμόδιο δασάρχη είτε με την απόφαση της Επιτροπής Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων σε πρώτο και δεύτερο βαθμό, εάν υποβληθούν αντιρρήσεις κατά της πράξης του δασάρχη.

Ωστόσο, σύμφωνα με τον ίδιο Ν. 998/1979 (άρθρα 37, 38 και 41) και τη διάταξη του άρθρου 117, παράγρ. 3 του Συντάγματος, όταν συγκεκριμένες εκτάσεις κριθούν αναδασωτέες, η πολιτεία διαπιστώνει και τεκμηριώνει με την πράξη κήρυξης τον δασικό χαρακτήρα των εκτάσεων, τον οποίο και υποχρεούται να προστατεύσει, λόγω της καταστρεπτικής ενέργειας που προηγήθηκε. Σύμφωνα δε με τη νομολογία του ΣτΕ (1151/1997), η κήρυξη έκτασης ως αναδασωτέας δεν ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, αλλά είναι υποχρεωτική και επιβάλλεται χωρίς εξαίρεση, με μόνη τη διαπίστωση ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται από τη διάταξη του άρθρου 117, παράγρ. 3 του Συντάγματος. Η διαδικασία αυτή αντιδιαστέλλεται με τη δυναμική κήρυξη ως αναδασωτέων εκτάσεων που δεν είχαν στο παρελθόν χαρακτήρα δάσους ή δασικής έκτασης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 37, παράγρ. 2 του Ν. 998/1979. Το πρόβλημα εντοπίζεται στις περιπτώσεις της υποχρεωτικής αναδάσωσης, καθώς από τις αρμόδιες ΔΟΥ απαιτείται, για να χορηγηθεί η έκπτωση του 40%, ο ιδιοκτήτης της αναδασωτέας έκτασης να προσκομίσει βεβαίωση για τον δασικό χαρακτήρα της έκτασης από το αρμόδιο δασαρχείο. Δεν αρκεί δηλαδή ο χαρακτηρισμός της έκτασης ως αναγκαστικά αναδασωτέας, ο οποίος και σημαίνει ότι η έκταση είναι δασική. Τούτο συμβαίνει επειδή αναπόσπαστο μέρος της πράξης κήρυξης είναι ο καθορισμός της θέσης και των ορίων της έκτασης, στοιχεία που αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για την πληρότητα της αιτιολογίας της πράξης που αφορά και στον χαρακτήρα της έκτασης ως δασικής ή μη.

Η πράξη κήρυξης μιας περιοχής ως αναγκαστικά αναδασωτέας σημαίνει, όπως έχει δεχθεί και το ΣτΕ, ότι δεν υπάρχει πλέον έδαφος για την αμφισβήτηση του δασικού χαρακτήρα της (ΣτΕ 838/2002). Για τον λόγο αυτόν, ο δασάρχης έχει υποχρέωση να απέχει από τον χαρακτηρισμό μιας έκτασης που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα ως δασικής ή μη, άποψη που υιοθετήθηκε από το Υπουργείο Γεωργίας, το οποίο και εξέδωσε σχετική εγκύκλιο. Η εμμονή των αρμόδιων οικονομικών υπηρεσιών να ζητούν τη σχετική βεβαίωση για τις εκτάσεις που έχουν κηρυχθεί υποχρεωτικά αναδασωτέες δημιουργεί τα εξής προβλήματα:

- διασπάται το ενιαίο της διοίκησης, καθώς απαιτείται από μια υπηρεσία η χορήγηση εγγράφου από άλλη υπηρεσία, το οποίο όμως αυτή αδυνατεί να χορηγήσει σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ και την εγκύκλιο της αρμόδιας για την έκδοση του εγγράφου υπηρεσίας που συμμορφώνεται με την απόφαση του ΣτΕ, όπως και είχε υποχρέωση να πράξει·
- εάν γίνει δεκτή η αντίθετη άποψη, διαφαίνεται η δυνατότητα να αμφισβητηθεί ο δασικός χαρακτήρας εκτάσεων που ήδη έχουν κριθεί δασικές, με συνέπεια την αποδυνάμωση της προστασίας που επιφυλάσσει στις δασικές εκτάσεις το άρθρο 117, παράγρ. 3 του Συντάγματος.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε με έγγραφό του στη Διεύθυνση Φορολογίας Κεφαλαίου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, επισημαίνοντας την αντιφατικότητα των διοικητικών πρακτικών που ακολουθούνται από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και το Υπουργείο Γεωργίας. Επισημάνθηκε επίσης ότι η αντιφατική αυτή στάση των αρμόδιων υπηρεσιών αυξάνει την πιθανότητα αθέμιτων πιέσεων στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, στην απάντησή του, περιορίζεται στη διαπίστωση ότι δεν επιτρέπεται να χορηγούνται απαλλαγές κατά τεκμήριο.

Η εμμονή στη συνέχιση της συγκεκριμένης διοικητικής πρακτικής παραβλέπει τα ζη-

τήματα που ήδη επισημάνθηκαν, λόγος για τον οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει πρόταση, με το οποίο ζητάει από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών να εναρμονιστεί με τα νέα δεδομένα που προκύπτουν από τη νομολογία του ΣτΕ και την υιοθέτηση της από το Υπουργείο Γεωργίας. Η αλλαγή αυτή κρίνεται αναγκαία για λόγους σεβασμού του ενιαίου χαρακτήρα της διοίκησης αλλά και της προστασίας των δασών, που υπαγορεύεται από τη σχετική διάταξη του άρθρου 117, παράγρ. 3 του Συντάγματος (υποθέσεις 14530/2003, 16312/2003).

4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

4.1 ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η ιδιαιτερότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού έγκειται στο γεγονός ότι διοικούνται από όργανα αιρετά που διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Οι δημοτικοί άρχοντες πολύ συχνά επικαλούνται αυτή την αιρετή τους ιδιότητα για να αποφύγουν τους περιορισμούς στη δράση τους, που επιβάλλονται από το γεγονός ότι λειτουργούν και ως όργανα της διοίκησης με δέσμη αρμοδιότητα. Συχνά συγχέουν τη διακριτική ευχέρεια απόφασης που απολαύουν για ορισμένα θέματα ως αιρετοί αντιπρόσωποι με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το γεγονός ότι ασκούν κατά παραχώρηση συγκεκριμένες αρμοδιότητες, οι οποίες ανήκουν στην αποστολή του κράτους.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις ενεργειών που είναι αποκαλυπτικές αυτής της νοοτροπίας είναι η μη συμμόρφωση των ΟΤΑ σε δικαστικές αποφάσεις και σε αποφάσεις διοικητικών οργάνων, η μη καταβολή των οφειλών τους προς τρίτους, η μη απάντηση σε αιτήματα των πολιτών και η πλημμελής αιτιολόγηση ή η απουσία οποιασδήποτε αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, καθώς επίσης και η μη αναγνώριση της ευθύνης από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους.

4.1.1 ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ - ΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 95, παράγρ. 5 του Συντάγματος, η διοίκηση έχει την υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παραβίαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, σύμφωνα άλλωστε και με τον σχετικό εκτελεστικό του Συντάγματος Ν. 3068/2002. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 102, παράγρ. 2 και 4 του Συντάγματος, η άσκηση διοικητικής δράσης από τους ΟΤΑ περιλαμβάνει, κατά παραχώρηση, και αρμοδιότητες που ανήκουν στην αποστολή του κράτους, δράση που δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας, ειδικότερη έκφανση της οποίας αποτελεί και η συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις.

Ωστόσο, με αφορμή έναν διόλου ευκαταφρόνητο αριθμό αναφορών, παρατηρούμε ότι οι ΟΤΑ συχνά αρνούνται να εκτελέσουν δικαστικές αποφάσεις ή αποφάσεις συλλογικών οργάνων ή επιτροπών που ασκούν έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις τους, καθώς επίσης και να εφαρμόσουν την υφιστάμενη νομοθεσία. Όπως επισημάνθηκε ήδη και από την επίσημη έκθεση του 2002, που με τη σειρά της επαναλαμβάνει διαπιστώσεις προηγούμενων ετών, οι ΟΤΑ κατέχουν σημαντικό ποσοστό υποθέσεων που αφορούν στη συγκεκριμένη μορφή κακοδιοίκησης.

4.1.1.1 Συμμόρφωση με δικαστική απόφαση

ΦΟΡΕΑΣ: *Δήμος Ελευσίνας*

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε αναφορά, σύμφωνα με την οποία ο Δήμος Ελευσίνας δεν συμμορφωνόταν με δικαστικές αποφάσεις που ακύρωναν αποφάσεις του περί επιβολής τελών ρύπανσης σε ιδιωτική εταιρεία. Ο δήμος ισχυριζόταν ότι οι αποφάσεις δεν είχαν τελεσιδικήσει, καθώς είχε ασκήσει εφέσεις, όταν όμως του ζητήθηκε να το αποδείξει,

αρχικά από τους ενδιαφερομένους και στη συνέχεια από τον Συνήγορο του Πολίτη, προέκυψε ότι είχε ασκηθεί έφεση μόνο κατά της μίας από τις δύο αποφάσεις. Ο δήμος τελικά επέστρεψε το επιδικασθέν ποσόν, αφού προηγήθηκε έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας με το οποίο ζητούσε την πειθαρχική δίωξη των αρμόδιων υπαλλήλων (υπόθεση 12266/2002).

4.1.1.2 Συμμόρφωση υπηρεσιών δήμου με απόφαση δημοτικού συμβουλίου

ΦΟΡΕΑΣ: *Δήμος Αθηναίων*

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή οι οικονομικές υπηρεσίες του Δήμου Αθηναίων δεν εκτελούσαν απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, με την οποία εγκρίθηκε η επιστροφή ποσού 3.449,95 ευρώ που είχε καταβληθεί για την αγορά οικογενειακού τάφου, και το οποίο το είχε καταχραστεί δημοτικός υπάλληλος.

Μολονότι το δημοτικό συμβούλιο είχε αναγνωρίσει την ευθύνη των υπηρεσιών του δήμου, οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν ικανοποιούσαν το αίτημα του πολίτη ούτε απαντούσαν στις αιτήσεις του. Τελικά το ποσόν επιστράφηκε στον πολίτη, μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος επισήμανε την υποχρέωση των υπηρεσιών του δήμου να εκτελούν τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων διοίκησης του δήμου, καθώς και την υποχρέωση της διοίκησης να παρέχει αιτιολογημένες απαντήσεις στα αιτήματα των πολιτών (υπόθεση 2896/2003).

4.1.1.3 Εφαρμογή της νομοθεσίας σχετικά με τη χρήση πεζοδρόμων

ΦΟΡΕΑΣ: *Δήμος Θεσσαλονίκης*

Σύμφωνα με το ΠΔ 273/2001, η προστασία του παραδοσιακού χαρακτήρα συγκεκριμένων περιοχών του κέντρου της Θεσσαλονίκης επιβάλλει τη δημιουργία πεζοδρόμων, στους οποίους επιτρέπονται συγκεκριμένες χρήσεις των δημόσιων χώρων και προβλέπονται περιορισμοί στην τοποθέτηση τραπεζιών και καθισμάτων. Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης αναφοράς σχετικά με τη μη τήρηση των όρων της κείμενης νομοθεσίας, καθώς και τη μη επιβολή των προβλεπόμενων ποινών, όπως είναι η απομάκρυνση των αντικειμένων που υπερβαίνουν το ποσοστό κάλυψης που ορίζεται στο ΠΔ, καθώς και η ανάκληση της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης, όταν ο ιδιοκτήτης του καταστήματος έχει παραβιάσει το ποσοστό κάλυψης δύο φορές. Ο ενδιαφερόμενος πολίτης ισχυριζόταν ότι η μη εφαρμογή του νόμου από τον Δήμο Θεσσαλονίκης είχε επιπτώσεις στην άσκηση της επαγγελματικής του δραστηριότητας, καθώς ο χώρος όπου διατηρούσε εμπορική επιχείρηση είχε κατακλυστεί από τραπεζία και καθίσματα, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η πρόσβαση των πελατών στο κατάστημά του. Ο δήμος απάντησε ότι με βάση το οικείο ΠΔ επιτρέπεται η ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων στα πεζοδρόμια σε καθορισμένο ποσοστό που, κατά τη γνώμη του, δεν υπερέβαιναν οι ιδιοκτήτες των καταστημάτων στον συγκεκριμένο πεζοδρόμο.

Μετά την εξέταση του θέματος, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η συγκεκριμένη διάταξη, στην οποία βασίστηκε η απάντηση του δήμου, ρυθμίζει τα θέματα κάλυψης πεζοδρομίων και κοινόχρηστων χώρων και όχι πεζοδρόμου, ο οποίος προορίζεται αποκλειστικά για χρήση από τους πεζούς. Η μη εφαρμογή του νόμου από τον δήμο, στην περίπτωση αυτή, έγκειται στο ότι η ρύθμιση των χρήσεων γης στους πεζοδρόμους αποσκοπεί όχι μόνο στην προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, αλλά και στη ρύθμιση των όρων άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας, όταν αυτή ασκείται με την εγκατάσταση κινητών αντικειμένων στον χώρο.

Η μη τήρηση των όρων αυτών έχει συνέπειες στην άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας των υπόλοιπων επαγγελματιών που διατηρούν εκεί τις επιχειρήσεις τους. Ο αρμόδιος αντιδήμαρχος, σε συνάντηση που είχε στις 14.11.2003 με κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη που επισκέφθηκε τη Θεσσαλονίκη, δεσμεύτηκε για την επίλυση της υπόθεσης (υπόθεση 18840/2002).

4.1.2 ΟΦΕΙΛΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΠΡΟΣ ΤΡΙΤΟΥΣ

Οι ΟΤΑ δεσμεύονται από τους βασικούς κανόνες δικαίου που διέπουν τις συναλλαγές και ορίζουν τις υποχρεώσεις των οφειλετών καθώς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη δράση των οργάνων τους. Τα ζητήματα που ανέκυψαν σε αυτή την κατηγορία των υποθέσεων εντοπίζονται στην απροθυμία αρκετών ΟΤΑ να σεβαστούν τις δεσμεύσεις που απορρέουν από την τήρηση των υποχρεώσεων που έχουν ως οφειλέτες σε τρίτους, λόγω συμβάσεων ή άλλης αιτίας. Η συνήθης αιτιολογία που προβάλλεται από αρκετούς ΟΤΑ είναι ταμειακή αδυναμία ή το γεγονός ότι οι συμβατικές υποχρεώσεις προκύπτουν από ενέργειες της προηγούμενης δημοτικής αρχής. Η συγκεκριμένη αιτιολογία όμως αντιβαίνει στη θεμελιώδη αρχή της συνέχειας που διέπει τη διοικητική δράση και παράλληλα εμφανίζεται απροθυμία εξεύρεσης εναλλακτικών λύσεων, όπως είναι η καταβολή της οφειλής τμηματικά.

4.1.2.1 Οφειλές λόγω παράλειψης εκπλήρωσης συμβατικών υποχρεώσεων ή παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας

ΦΟΡΕΙΣ: Δήμος Νέας Φιλαδέλφειας - Δήμος Σκοπέλου - Δήμος Κηφισιάς

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή ο Δήμος Νέας Φιλαδέλφειας καθυστέρησε την καταβολή της συμφωνηθείσας αμοιβής του για τη διοργάνωση και την εκτέλεση συναυλιών. Η οφειλή ήταν ύψους 34.650 ευρώ, και ο συγκεκριμένος δήμος επικαλέστηκε ως λόγο για τη μη εξόφληση ανυπέβλητη ταμειακή αδυναμία που απέδιδε στην προηγούμενη δημοτική αρχή. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε την τμηματική καταβολή της οφειλής και ενώ ο δήμος αρχικά δέχθηκε την πρόταση, στη συνέχεια αθέτησε τη δέσμευσή του.

Επίσης, πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, διότι ο Δήμος Σκοπέλου προσφέρθηκε να αγοράσει επιχείρηση ονακ-μπαρ ιδιοκτησίας της, μαζί με όλο τον κινητό εξοπλισμό. Ενώ είχαν εκδοθεί και τα τιμολόγια αγοράς, ο δήμος αρνήθηκε να καταβάλει το οφειλόμενο ποσό. Κατά την έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη αποδείχθηκε ότι ο δήμος χρησιμοποιεί τον χώρο για τη στέγαση ΚΕΠ. Ενώ ο δήμος αποδέχθηκε ότι η πολίτης έχει νόμιμη αξίωση κατ' αυτού, δεν προέβη σε καμία ενέργεια, με αποτέλεσμα ο Συνήγορος του Πολίτη να απευθυνθεί στην αρμόδια περιφερειακή διεύθυνση, αναφέροντας την απόλυτη έλλειψη συνεργασίας εκ μέρους του δήμου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε επίσης αποδέκτης αναφοράς με την οποία πολίτης, κάτοικος του Δήμου Κηφισιάς, διαμαρτυρόταν για τη μη σύνδεση της κατοικίας της με το δίκτυο αποχέτευσης, παρ' ότι είχε καταβάλει το σχετικό τέλος από τον Οκτώβριο του 2001. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη τονίζοντας την ευθύνη του δήμου για τα έργα αποχέτευσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 410/1995), επισημαίνοντας ότι η μη σύνδεση της κατοικίας με το δίκτυο, ενώ είχε καταβληθεί το σχετικό τέλος, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας με δυσμενείς συνέπειες για την καθημερινή υγιεινή των ενδιαφερομένων. Ο δήμος προέβη σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την επίλυση του προβλήματος (υποθέσεις 7468/2003, 2149/2002, 23959/2002).

4.1.2.2 Καταβολή αποζημίωσης λόγω απαλλοτρίωσης

ΦΟΡΕΑΣ: Δήμος Κηφισιάς

Η υπόθεση αφορούσε σε απαλλοτρίωση οικοπέδου που είχε ξεκινήσει από το 1977, ενώ η πράξη αναλογισμού συντάχθηκε το 1998. Ο Δήμος Κηφισιάς καθυστέρησε να καταβάλει στις δικαιούχους την αποζημίωση, ύψους 332.000 ευρώ, και προέβαλλε αδυναμία καταβολής της οφειλής του, λόγω ελλειμματικού ταμείου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στα εμπλεκόμενα μέρη την τμηματική καταβολή των οφειλομένων. Η πρόταση έγινε αποδεκτή τόσο από τον δήμο όσο και από τις ενδιαφερόμενες, οι οποίες και δεν προχώρησαν στον πλειστηριασμό ακινήτου του δήμου, σε βάρος του οποίου είχαν ήδη επιβάλει κατάσχεση. Αξίζει να σημειωθεί ότι στη συγκεκρι-

μένη περίπτωση η διαμεσολαβητική προσπάθεια της Αρχής λειτουργήσει ουσιαστικά υπέρ του ΟΤΑ, οι υπηρεσίες του οποίου αδυνατούσαν να προτείνουν εναλλακτικούς τρόπους αποπληρωμής των υποχρεώσεων του προς τις δικαιούχους (υπόθεση 13034/2002).

4.1.2.3 Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών

ΦΟΡΕΑΣ: *Δήμος Καλλιθέας*

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη με αίτημα την επιστροφή προστίμου ως αχρεωστήτως καταβληθέντος. Ειδικότερα, σε βάρος του πολίτη είχε επιβληθεί πρόστιμο λόγω παράνομης στάθμευσης αυτοκινήτου, το οποίο κατά την ημερομηνία της παράβασης δεν ήταν πλέον στην κυριότητά του. Επί δύο χρόνια οι υπεύθυνοι της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου Καλλιθέας διαβεβαίωναν τον ενδιαφερόμενο ότι θα προχωρούσαν στην επίλυση του θέματος, χωρίς όμως να προβαίνουν σε οποιαδήποτε ενέργεια. Τελικά, μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, η υπόθεση διευθετήθηκε υπέρ του πολίτη (υπόθεση 13088/2003).

4.1.3 ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΟΤΑ ΜΕ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ - ΤΗΡΗΣΗ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΑΡΧΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Ένας μη ευκαταφρόνητος αριθμός αναφορών που δέχθηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το 2003 αφορά σε υποθέσεις κακοδιοίκησης, που έχουν ως αιτία διοικητικές παραλείψεις, οφειλόμενες στην έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού των ΟΤΑ με άλλες υπηρεσίες, καθώς και άλλες, που αποτελούν παραβάσεις γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου ή κανόνων της διοικητικής διαδικασίας. Οι περιπτώσεις αυτές παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς αποκαλύπτουν μια ιδιόμορφη αντίληψη για τη νομιμότητα και μια κατακερματισμένη πρόσληψη του ενιαίου χαρακτήρα της διοικητικής δράσης, η οποία οδηγεί σε αποδυνάμωση των δικαιωμάτων των πολιτών.

4.1.3.1 Συντονισμός ΟΤΑ με δημόσιες υπηρεσίες

ΦΟΡΕΑΣ: *ΝΑ Δυτικής Αττικής, Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών*

Σε περιπτώσεις που απαιτείται η συνεργασία περισσότερων φορέων για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης παρατηρείται άγνοια των προβλεπόμενων διαδικασιών από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την αδυναμία του πολίτη να επιλύσει το πρόβλημά του, ακόμη και όταν ο ίδιος έχει προβεί σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση πολίτη ο οποίος, προκειμένου να προβεί στη διαδικασία άρσης της παρακράτησης και απόκτησης της πλήρους κυριότητας αυτοκινήτου που είχε αγοράσει με δόσεις, απευθύνθηκε στην κατά τόπον αρμόδια Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της ΝΑ Δυτικής Αττικής, η οποία όμως τον παρέπεμψε στην αντίστοιχη Γενική Διεύθυνση του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών. Παρά την επί εξάμηνο επικοινωνία των δύο υπηρεσιών, ο φάκελος δεν βρέθηκε, επειδή οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες ισχυρίζονταν ότι σύμφωνα με σχετική υπουργική απόφαση είχε καταργηθεί η μεταφορά φακέλων αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσης και δικύκλων από υπηρεσία σε υπηρεσία μετά τη μεταβίβαση.

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι, αντίθετα με τους ισχυρισμούς των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, η σχετική υπουργική απόφαση επιτρέπει την αναζήτηση του φακέλου σε περίπτωση επιφυλάξεων ή αμφιβολιών της υπηρεσίας ή του πολίτη. Εάν λοιπόν η υπηρεσία είχε αμφιβολία για τα δικαιολογητικά που προσκόμισε ο πολίτης, θα έπρεπε να τα αναζητήσει υπηρεσιακά και να λύσει την υπόθεση χωρίς καθυστέρηση. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη η υπόθεση επιλύθηκε (υπόθεση 2094/2003).

4.1.3.2 Αιτιολογία διοικητικών πράξεων - Απάντηση σε αίτηση πολίτη

ΦΟΡΕΙΣ: *Δήμος Λουτρακίου - Δήμος Αιγάλεω - Δήμος Τροπαίων Αρκαδίας - Κοινότητα Πολυδενδρίου*

Στην ενότητα αυτή αναδεικνύονται δύο από τις πιο εκτεταμένες μορφές κακοδιοίκησης: η

απουσία αιτιολόγησης ή η πλημμελής αιτιολόγηση διοικητικών πράξεων και η παράλειψη απάντησης σε αιτήσεις πολιτών.

Η άρνηση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της, εκτός από το γεγονός ότι αντιβαίνει στη διάταξη του άρθρου 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999), οδηγεί τους πολίτες σε αδυναμία ελέγχου της διοικητικής δράσης, προκαλώντας δυσμενείς συνέπειες στην άσκηση των δικαιωμάτων τους και στην ικανοποίηση των αιτημάτων τους.

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή ο Δήμος Λουτρακίου απέρριψε, χωρίς αιτιολογία, αίτημα να της χορηγηθεί βεβαίωση μόνιμου κατοικίας, προκειμένου να τη χρησιμοποιήσει σε διαδικασία πρόσληψης. Η απάντηση του δήμου ανέφερε ότι «από τα στοιχεία που προσκόμισε η ενδιαφερόμενη δεν προκύπτει ότι διαμένει μόνιμα στον δήμο». Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, η οποία με έγγραφό της ζήτησε από τον δήμο να επανεξετάσει το αίτημα, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της αιτιολόγησης.

Ο δήμος αρχικά απάντησε, χωρίς όμως να αιτιολογεί την άρνησή του για τη χορήγηση της βεβαίωσης. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, με την οποία κλήθηκε ο δήμος να συμμορφωθεί με την απόφαση της περιφέρειας και τις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο δήμος απέστειλε αιτιολογημένη απάντηση με πλήρη τεκμηρίωση της άρνησής του.

Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης αναφοράς με την οποία η ενδιαφερόμενη διαμαρτυρόταν για την αποστολή ατομικής ειδοποίησης από την οικονομική υπηρεσία του Δήμου Αιγάλεω για την εξόφληση προστίμου. Το πρόστιμο επιβλήθηκε λόγω παράνομης στάθμευσης του οχήματός της, όμως στην έκθεση βεβαίωσης της παράβασης δεν αναφερόταν επακριβώς το σημείο όπου το όχημα ήταν σταθμευμένο. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στην υπηρεσία ότι η έκδοση μιας ατομικής διοικητικής πράξης πρέπει να είναι αιτιολογημένη και ότι η σχετική κοινή υπουργική απόφαση που ρυθμίζει τα ζητήματα αυτά θέτει ως απαραίτητο τυπικό στοιχείο εγκυρότητας της κλήσης τον ακριβή προσδιορισμό του τόπου όπου έγινε η παράβαση. Ο δήμος αποδέχθηκε τις παρατηρήσεις και διέγραψε το πρόστιμο.

Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να διερευνήσει αναφορές στις οποίες οι πολίτες καταγγέλλουν παράλειψη απάντησης ή καθυστερημένη απάντηση. Πολίτης απευθύνθηκε στον Δήμο Τροπαίων Αρκαδίας ζητώντας μεταφορά τμήματος του δικτύου ύδρευσης, το οποίο βρίσκεται μπροστά στο ξενοδοχείο του και εμποδίζει την πρόσβαση των πελατών. Στην αίτησή του δεν έλαβε απάντηση. Ο Συνήγορος του Πολίτη υπενθύμισε στον δήμο ότι, σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα αιτήματα των πολιτών πρέπει να διεκπεραιώνονται σε 60 ημέρες και ζήτησε να ληφθούν μέτρα για την αποκατάσταση της κακοτεχνίας. Η υπόθεση επιλύθηκε άμεσα.

Σε παρόμοια περίπτωση, πολίτης προσέφυγε στην Αρχή, διότι η Κοινότητα Πολυδενδρίου δεν απαντούσε σε αίτημά της που αφορούσε στη διακοπή της υδροδότησης οικοπέδου ιδιοκτησίας της λόγω κακοτεχνιών στο οδόστρωμα. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, που έγινε στο πλαίσιο εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και των αρμοδιοτήτων της κοινότητας, όπως τις ορίζει ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, ο δήμος απάντησε εγγράφως στην ενδιαφερόμενη και προχώρησε στην επισκευή της κακοτεχνίας (υποθέσεις 2094/2003, 24201/2002, 21124/2002, 2986/2002).

4.1.3.3 Τήρηση των γενικών αρχών της διοικητικής δράσης

ΦΟΡΕΙΣ: Δήμος Τιθορέας - Δήμος Λάρισας

Συχνό φαινόμενο κακοδιοίκησης αποτελεί και η μη τήρηση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, ακόμη και όταν η διοίκηση δεν παραβιάζει συγκεκριμένο κανόνα δικαίου. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση πολίτη που ζήτησε με έγγραφό του από τον Δήμο Τιθορέας να του χορηγηθεί βεβαίωση καταβολής τέλους ακίνητης περιουσίας, σύμφωνα

με τον Ν. 2310/1993. Ο δήμος τού ζήτησε να προσκομίσει «ό,τι προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία».

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον δήμο και τόνισε ότι, σύμφωνα με τον Ν. 2310/1993, η ευθύνη για τον υπολογισμό του τέλους ανήκει στον δήμο και γίνεται με βάση τις απαιτούμενες από τον νόμο δηλώσεις που έχει υποβάλει ο πολίτης ή τις τροποποιητικές τους· επισήμανε δε ότι η παρά τον νόμο επιβάρυνση του πολίτη με την προσκόμιση περιττών δικαιολογητικών δεν συνάδει με την αρχή της χρηστής διοίκησης. Δεδομένου ότι η βεβαίωση καταβολής του τέλους ακίνητης περιουσίας είναι απαραίτητη για μια σειρά από διαδικασίες που σχετίζονται με την άσκηση περιουσιακών δικαιωμάτων των πολιτών (π.χ. μεταβίβαση κυριότητας), η άρνηση χορήγησής της, χωρίς νόμιμο έρεισμα, παρεμποδίζει αθέμιτα την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών. Τελικά, μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη χορηγήθηκε η βεβαίωση.

Στην ίδια κατηγορία ανήκουν και υποθέσεις στις οποίες οι δήμοι προβαίνουν σε ενέργειες που αφορούν στους πολίτες, χωρίς προηγούμενη ενημέρωσή τους, ή δεν τους ενημερώνουν για τα αποτελέσματα διαγωνισμών στους οποίους συμμετείχαν, με αποτέλεσμα οι πολίτες να μην προβαίνουν έγκαιρα σε ενστάσεις ή να μην ασκούν τα δικαιώματα που τους παρέχει ο νόμος.

Χαρακτηριστική περίπτωση μη έγκαιρης ενημέρωσης αποτελεί η υπόθεση πολίτη ο οποίος συμμετείχε σε διαγωνισμό που προκήρυξε ο Δήμος Λάρισας το 2000 για τη δημιουργία συμβόλων της πόλης. Ο πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς έως τον Μάιο του 2002 δεν είχε λάβει καμία απάντηση, αν και η προκήρυξη του διαγωνισμού προέβλεπε ενημέρωση των ενδιαφερομένων σε περίπτωση που οι μελέτες τους δεν προκρίνονταν. Ο δήμος αποδέχθηκε ότι δεν ενημέρωσε τον προσφεύγοντα, όπως είχε υποχρέωση, ούτε και τους υπόλοιπους υποψηφίους των οποίων οι μελέτες δεν προεγκρίθηκαν (υποθέσεις 8890/2003, 17465/2003).

4.1.4 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΑΠΟ ΠΡΑΞΕΙΣ Ή ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ: Δήμος Αλίμου - Δήμος Μπλεών

Οι υποθέσεις αυτής της ενότητας αφορούν στο ζήτημα της αντικειμενικής ευθύνης οργάνων της διοίκησης από πράξεις ή παραλείψεις των υπαλλήλων τους, καθώς κάποιοι δήμοι δεν αναγνωρίζουν αυτή την ευθύνη. Κατά τη διερεύνηση των σχετικών αναφορών, η διαμεσολαβητική προσπάθεια του Συνηγόρου του Πολίτη εστιάστηκε κυρίως στην επίτευξη συμβιβαστικής λύσης που να ικανοποιεί και τις δύο πλευρές. Ενδεικτικά αναφέρεται υπόθεση στην οποία πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή ο Δήμος Αλίμου δεν αναγνώριζε την ευθύνη του για ζημιές που υπέστη το αυτοκίνητό της από πτώση σε λακκούβα.

Επίσης, πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη για να ικανοποιηθεί το αίτημά της για καταβολή εκ μέρους του Δήμου Μπλεών αποζημίωσης για ζημιές που είχε υποστεί το σπίτι της από την πτώση πλατάνου. Και στις δύο περιπτώσεις επισημάνθηκε ότι οι ΟΤΑ έχουν την ευθύνη συντήρησης των χώρων πρασίνου και των οδών και ότι, σύμφωνα με το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, το δημόσιο ευθύνεται για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας· σύμφωνα δε με το άρθρο 106 του ΕισΝΑΚ, η προηγούμενη διάταξη εφαρμόζεται και στους ΟΤΑ. Για τη θεμελίωση του δικαιώματος αποζημίωσης δεν απαιτείται υπαιτιότητα, αλλά αρκεί να υπάρχει πράξη ή παράλειψη του οργάνου που να βρίσκεται σε εσωτερική συνάφεια με την υπηρεσία του και η πράξη ή παράλειψη να είναι παράνομη. Και στις δύο περιπτώσεις οι παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη έγιναν δεκτές και οι πολίτες αποζημιώθηκαν (υποθέσεις 21705/2002, 2909/2003).

4.2 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ

Ο χειρισμός των αναφορών που υποβλήθηκαν στην Αρχή κατά το 2003 και αφορούσαν

σε ζητήματα φορολογίας αποσκοπούσε, εκτός από την επίλυση μεμονωμένων υποθέσεων των πολιτών, να αναδείξει θέματα που απασχολούν τους πολίτες στις συναλλαγές τους με το σύνολο των υπηρεσιών της φορολογικής διοίκησης.

Στην προηγούμενη επίσημη έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη αναφέρθηκε εκτενώς το ζήτημα της ισότητας των δύο φύλων, όπως αυτό εστιάζεται στη φορολογία της συζυγικής οικογένειας (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 187-190). Από αναφορές που εξετάστηκαν στη διάρκεια του 2003, αναδείχθηκαν συγγενή θέματα, μεταξύ των οποίων το επίμαχο ζήτημα είναι και πάλι η ερμηνεία και η εφαρμογή των φορολογικών νομικών διατάξεων σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις άλλων κλάδων του δικαίου.

Υπήρξαν όμως και σημαντικές υποθέσεις που ανέδειξαν λειτουργικές αδυναμίες των δημόσιων υπηρεσιών και, σε κάποιες περιπτώσεις, έλλειψη συντονισμού, με αποτέλεσμα την αδικαιολόγητη ταλαιπωρία των πολιτών.

Περαιτέρω δυσλειτουργίες παρατηρήθηκαν και στον τομέα της πληροφόρησης των πολιτών ως προς τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις τους. Σε άλλες περιπτώσεις τίθενται ζητήματα σαφήνειας και αιτιολογίας των εκδιδόμενων πράξεων.

4.2.1 ΦΟΡΟΑΠΑΛΛΑΓΗ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗ ΑΝΗΛΙΚΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: *Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Φορολογίας - ΔΟΥ Πετρούπολης*

Πολίτες ορίστηκαν επιμελητές της ανήλικης εγγονής τους με απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών. Με την αιτιολογία ότι το παιδί δεν ήταν φυσικό τέκνο τους, η αρμόδια ΔΟΥ αρνήθηκε να το συμπεριλάβει στα προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς τους και, κατά συνέπεια, να εφαρμόσει τις σχετικές ευνοϊκές διατάξεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, τονίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι η επιμέλεια του ανήλικου είναι η σπουδαιότερη λειτουργία της γονικής μέριμνας. Σύμφωνα δε με τις οικείες διατάξεις του οικογενειακού δικαίου, η επιμέλεια μπορεί να αφαιρεθεί με δικαστική απόφαση, όταν «κανένας γονέας δεν έχει ή δεν μπορεί να ασκήσει τη γονική μέριμνα» (άρθρο 1589 του ΑΚ) και στην περίπτωση αυτή «οι ανάδοχοι γονείς καθίστανται επίτροποι» (άρθρο 1660 του ΑΚ). Με το ίδιο έγγραφο, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να ερμηνευθεί ο φορολογικός νόμος, έτσι ώστε να μην έρχεται σε αντίθεση με τους ισχύοντες νομικούς θεσμούς και συγκεκριμένα να εξομοιώνονται φορολογικά οι επίτροποι των τέκνων με τους φυσικούς γονείς, δεδομένης της υποκατάστασής τους σε όλες τις υποχρεώσεις απέναντι στα τέκνα. Το υπουργείο αποδέχθηκε την άποψη της Αρχής και έκανε δεκτό το αίτημα των πολιτών (υπόθεση 7459/2002).

4.2.2 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΙΣΟΤΗΤΑ

ΦΟΡΕΙΣ: *Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος - ΙΔ' ΔΟΥ Αθηνών*

Πολίτις, μητέρα τριών παιδιών, από τα οποία δύο από προηγούμενο και ένα από τον υφιστάμενο γάμο της, διαμαρτυρήθηκε, επειδή δεν είχε τη δυνατότητα να περιλάβει στη φορολογική της δήλωση και τα τρία παιδιά της ως προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς της, με αποτέλεσμα οι μειώσεις στον φόρο εισοδήματος που αντιστοιχούν στο οικογενειακό της εισόδημα να υπολείπονται του ποσού που δικαιούται μια οικογένεια με τρία παιδιά. Κατά την άποψη της αρμόδιας ΔΟΥ και της Διεύθυνσης Φορολογίας Εισοδήματος του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, σύμφωνα με τις εφαρμοστέες στην προκειμένη περίπτωση διατάξεις του Ν. 2238/1994 (άρθρα 7, παράγρ. 1β, 8, παράγρ. 3 και 9, παράγρ. 2), οι μειώσεις φόρου για τα τέκνα της από προηγούμενο γάμο εκπίπτουν από το δικό της εισόδημα, ενώ για τα τέκνα που αποκτήθηκαν στον δεύτερο γάμο από το εισόδημα του νυν συζύγου της.

Σε έγγραφό του προς τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας, ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η ρύθμιση αυτή έρχεται σε αντίθεση με το πνεύμα του φορολογικού νόμου σε ζητήματα προστασίας της οικογένειας, η οποία υλοποιείται με τον διπλασιασμό του αφορολόγητου ορίου σε οικογένειες με τρία παιδιά και άνω καθώς και με μειώσεις του φόρου. Επιπλέον, επισημάνθηκε ότι η πρακτική αυτή έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της φορολογικής ισότητας, αλλά και της ισότητας των δύο φύλων, εφόσον, στην υποθετική περίπτωση που τα παιδιά τα οποία συνοικούσαν με την οικογένεια προέρχονταν από προηγούμενο γάμο του συζύγου, θα αναφέρονταν ως προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς του μαζί με το παιδί από τον υφιστάμενο γάμο και, συνεπώς, η οικογένειά του θα ωφελούνταν από τις προβλεπόμενες ισχυρότερες μειώσεις. Για τους λόγους αυτούς, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να ληφθεί υπόψη ο συνολικός αριθμός των παιδιών για τη φορολόγηση της οικογένειας. Το υπουργείο απάντησε ότι το θέμα θα εξεταστεί στο πλαίσιο ενδεχόμενης φορολογικής μεταρρύθμισης (υπόθεση 11474/2003).

4.2.3 ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΕΛΩΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΣΕ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟ ΙΔΙΟΚΤΗΤΗ ΣΚΑΦΟΥΣ

ΦΟΡΕΑΣ: ΔΟΥ Πλοίων Πειραιά

Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή διαμαρτυρούμενος ότι η ΔΟΥ Πλοίων Πειραιά συνεχίζει να τον φορολογεί για σκάφος το οποίο κατασχέθηκε κατά τη διάρκεια της απριλιανής δικτατορίας λόγω της αντιστασιακής δράσης του ιδιοκτήτη και εκπλειστηριάστηκε από τον ΟΔΔΥ στα τέλη του 1971.

Συγκεκριμένα, ο πολίτης αγόρασε το σκάφος το 1967, αλλά δεν φρόντισε για τη μεταγραφή στο όνομά του. Το 1970, με απόφαση του Έκτακτου Στρατοδικείου Αθηνών, διατάχθηκε η δήμευση και η εκποίηση του σκάφους. Στην απόφαση του στρατοδικείου εμφανίζεται ως ιδιοκτήτης ο πολίτης, παρ' ότι στην πραγματικότητα το σκάφος δεν είχε ποτέ επισήμως περιέλθει στην κυριότητά του. Λόγω της σύγχυσης αυτής, ο νέος ιδιοκτήτης δεν μπορούσε να μεταγράψει το σκάφος στο όνομά του.

Το 1978 ο ΟΔΔΥ ζήτησε από τον ενδιαφερόμενο να μεταγράψει στο όνομά του το σκάφος και να λάβει το εκπλειστηρίασμα ως αποζημίωση, ώστε στη συνέχεια να περιέλθει η κυριότητα στον νέο ιδιοκτήτη.

Καθώς όμως το σκάφος είχε ήδη καταστραφεί, ο νέος ιδιοκτήτης δεν προέβη στη μεταγραφή. Συνέπεια όλων αυτών ήταν ο πολίτης όχι μόνο να μην εισπράξει το εκπλειστηρίασμα, αλλά να χρεώνεται από τη ΔΟΥ Πλοίων Πειραιά με τα προβλεπόμενα τέλη ως ιδιοκτήτης του σκάφους έως και το 2003.

Αφού διερεύνησε την υπόθεση και το πλούσιο αρχειακό υλικό, ο Συνήγορος του Πολίτη, σε συνεργασία και με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, υπέδειξε στον ενδιαφερόμενο τη διαδικασία που έπρεπε να ακολουθήσει, προκειμένου να πάψει να φέρεται ως ιδιοκτήτης του σκάφους και να σταματήσει η επιβολή σε βάρος του των προβλεπόμενων τελών (υπόθεση 11133/2003).

4.2.4 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΚΡΕΜΟΤΗΤΑ ΕΓΚΛΕΙΣΤΗΣ ΣΕ ΨΥΧΙΑΤΡΙΚΟ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑ

ΦΟΡΕΑΣ: ΙΑ' ΔΟΥ Αθηνών

Πολίτης, ιδιοκτήτρια επιχείρησης ετοιμών ενδυμάτων και έγκλειστη από δεκαετίας, λόγω ψυχικής ασθένειας, στο Ψυχιατρικό Νοσοκομείο Αττικής, είχε φορολογική εκκρεμότητα με την ΙΑ' ΔΟΥ Αθηνών. Συγκεκριμένα, για όλο το παραπάνω χρονικό διάστημα δεν είχε υποβάλει δήλωση ΦΠΑ ούτε είχε προβεί σε δήλωση παύσης εργασιών της επιχείρησής της.

Τη φορολογική αυτή εκκρεμότητα δεν την γνώριζε ούτε η ίδια, αφού δεν είχε συνείδηση και μνήμη επί έτη, ούτε οι υπεύθυνοι του ιδρύματος. Όταν οι κοινωνικοί λειτουργοί ξεκίνησαν την απαιτούμενη διαδικασία, προκειμένου η ασθενής να λάβει επίδομα πρόνοιας, ανέκλυσε το ζήτημα, καθώς στα απαραίτητα δικαιολογητικά συμπεριλαμβανόταν και η χορήγηση βεβαίωσης από την αρμόδια ΔΟΥ περί μη ύπαρξης φορολογικής εκκρεμότητας.

Παρά τις επανελημμένες προσπάθειες των υπευθύνων του νοσοκομείου, η ΔΟΥ αρνούνταν όχι μόνο να χορηγήσει τη βεβαίωση, απαραίτητο δικαιολογητικό για την έκδοση του επιδόματος πρόνοιας και ζωτικής σημασίας για την ενδιαφερόμενη, αλλά και να προχωρήσει σε οποιονδήποτε διακανονισμό, ζητώντας την άμεση εξόφληση της οφειλής της, παρά το γεγονός ότι ήταν άπορη, άτομο με ειδικές ανάγκες και νοσηλευόμενη ήδη επί δεκαετία σε ψυχιατρικό κατάστημα.

Υστερα από διαμεσολάβηση της Αρχής και με τη συνεργασία του προϊσταμένου της ΔΟΥ, η υπόθεση επιλύθηκε με την εξ ολοκλήρου διαγραφή του οφειλόμενου ποσού (υπόθεση 23428/2002).

4.2.5 ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΦΠΑ

ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Φορολογίας

Με εγκύκλιο που εκδόθηκε τον Αύγουστο 2002, η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας επέβαλε τακτικό έλεγχο όλων των επιστροφών ΦΠΑ άνω των 3.000 ευρώ (10.000.000 δρχ. περίπου) για ΝΠΙΔ, καθώς και την υποβολή του φακέλου στη Διεύθυνση Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων για έγκριση. Σκοπός της ρύθμισης αυτής ήταν η πρόληψη περιπτώσεων παράνομης είσπραξης ΦΠΑ. Στην πράξη όμως, η ρύθμιση δημιούργησε ανυπέρβλητα προβλήματα σε πλήθος επιχειρήσεων, ιδίως σε εκείνες που δραστηριοποιούνται στον τομέα των εισαγωγών-εξαγωγών. Οι έλεγχοι, αντί να ολοκληρώνονται σε ένα εξάμηνο, όπως όριζαν οι σχετικές υπουργικές αποφάσεις του 1991 και του 1995, διαρκούσαν για χρονικό διάστημα έως και δύο έτη, με αποτέλεσμα κάποιες επιχειρήσεις, εξαιτίας του ύψους των δεσμευμένων ποσών, να αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα ρευστότητας και, συνεπώς, οικονομικής βιωσιμότητας.

Δύο από τις επιχειρήσεις αυτές προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, η πρώτη τον Αύγουστο του 2002 για ποσόν περίπου 154.000 ευρώ και η δεύτερη τον Ιανουάριο του 2003 για ποσόν περίπου 196.000 ευρώ. Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής της αρμοδιότητας, η Αρχή απευθύνθηκε με έγγραφο στον αρμόδιο Υφυπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ζητώντας την επίσπευση του ελέγχου από τα εντεταλμένα όργανα του υπουργείου, έτσι ώστε να μην παρέρχεται για τις επιστροφές του ΦΠΑ το προβλεπόμενο εξάμηνο.

Αποτέλεσμα της παρέμβασης ήταν η έκδοση νεότερης εγκυκλίου τον Οκτώβριο του 2002, η οποία καταργούσε το επιπλέον στάδιο ελέγχου από τη Διεύθυνση Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων για τις εταιρείες εισαγωγών-εξαγωγών και όριζε ότι η επιστροφή του ΦΠΑ θα πραγματοποιείται σε 30 ημέρες από την υποβολή της σχετικής αίτησης, άμεσα δε για τις εκκρεμείς έως τις 30.8.2002 υποθέσεις. Ακολούθησε και άλλη εγκύκλιος του υπουργείου, στις αρχές του 2003, που επέκτεινε το μέτρο αυτό στις υπόλοιπες κατηγορίες εταιρειών, συμπεριλαμβανομένης και της δεύτερης επιχείρησης, με αντικείμενο δραστηριότητας στον τομέα των διεθνών μεταφορών (υποθέσεις 16032/2002, 1245/2003).

4.2.6 ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: ΔΟΥ Αλεξανδρούπολης

Πολίτης υπέβαλε ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου αίτηση αναστολής εκτέλεσης καταλογιστικής πράξης που είχε εκδοθεί από την 45η Διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η αναστολή έγινε δεκτή κατά το μέρος που αφορούσε στην αναστολή εκτέλεσης της πράξης του Α' κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία και είχε ενσωματωθεί η καταλογιστική πράξη, όμως η αρμόδια για την είσπραξη του χρέους ΔΟΥ Αλεξανδρούπολης εξακολουθούσε να επιβαρύνει την οφειλή με προσαυξήσεις.

Σε σχετική έγγραφη παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, με την οποία ζητήθηκε η διαγραφή των προσαυξήσεων, η ίδια υπηρεσία απάντησε αρνητικά, ισχυριζόμενη ότι πρόκειται για περίπτωση αναστολής είσπραξης οφειλής που κατά νόμο δεν απαλλάσσει τα χρέη από τις προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής. Ακολούθησε νέο έγγραφο προς τη

ΔΟΥ, στο οποίο υποστηριζόταν η άποψη της ενδιαφερομένης με αναφορές στην πάγια νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων επί του θέματος, καθώς και σε σχετικές γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Η υπηρεσία τελικά αποδέχθηκε την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη και έκανε δεκτό το αίτημα της ενδιαφερομένης για τη μη επιβολή προσαυξήσεων εκπρόθεσμης καταβολής (υπόθεση 4259/2003).

4.3 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Σημαντικός αριθμός αναφορών που απασχόλησαν τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη αφορούν σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Τα έντονα και συνεχή προβλήματα τόσο στη λειτουργία του ΔΙΚΑΤΣΑ όσο και στη διαδικασία στελέχωσης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης με εκπαιδευτικό προσωπικό, συνέπεια των συνεχών αλλαγών του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και των σημαντικών λειτουργικών προβλημάτων στις υπηρεσίες του υπουργείου, επαναλαμβάνονται κατά τρόπο που πλήττει την αξιοπιστία της διοίκησης.

4.3.1 ΔΙΚΑΤΣΑ

Από τις αναφορές πολιτών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη και αφορούν στο ΔΙΚΑΤΣΑ, διαπιστώνονται τα ίδια προβλήματα και εξάγονται τα ίδια συμπεράσματα, όπως αυτά έχουν ήδη αποτυπωθεί στην ειδική έκθεση που συνέταξε η Αρχή τον Ιούνιο του 2002 (βλ. *Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 224).

Τα προβλήματα εστιάζονται:

- στη μεγάλη χρονική καθυστέρηση σε όλα τα στάδια της διαδικασίας αναγνώρισης των τίτλων σπουδών που αποκτήθηκαν στην αλλοδαπή·
- στην έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών τόσο για την πορεία της υπόθεσής τους όσο και για την προσκόμιση από πλευράς τους πρόσθετων δικαιολογητικών, τα οποία κρίνονται απαραίτητα για την εξέταση των τίτλων·
- στην ουσία αυτή καθεαυτή του έργου του ΔΙΚΑΤΣΑ που αφορά στην αναγνώριση των τίτλων σπουδών καθώς και στη διαδικασία επανεξέτασης των πράξεων αναγνώρισης. Ενδεικτικά, θα μπορούσε να αναφερθεί ότι το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την καθαρογραφή των πρακτικών του διοικητικού συμβουλίου του κέντρου κυμαίνεται από 4 έως 6 μήνες, για την έκδοση βεβαιώσεων βαθμολογικής αντιστοιχίας απαιτούνται 4 έως 7 μήνες, η δακτυλογράφηση εγγράφων ή πράξεων καλύπτει διάστημα 2 έως 4 μηνών. Για την πρωτοκόλληση οποιουδήποτε εισερχόμενου εγγράφου απαιτούνται 20 ημέρες, για τη δε αποστολή των φακέλων από τις εγκαταστάσεις του κέντρου στο αρμόδιο ταχυδρομικό γραφείο, 4 μήνες.

Από τη διερεύνηση των υποθέσεων προκύπτει ότι το ΔΙΚΑΤΣΑ αντιμετωπίζει πάγια πλέον λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα που αποδίδονται κυρίως στην ελλιπή στελέχωσή του με προσωπικό. Επισημαίνεται ότι η καθυστέρηση στην επεξεργασία του νέου Οργανισμού του ΔΙΚΑΤΣΑ από τα συναρμόδια υπουργεία Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης εμποδίζει ουσιαστικά την έγκαιρη και επαρκή στελέχωση του κέντρου με ανθρώπινο δυναμικό. Το πρόβλημα της στελέχωσης της υπηρεσίας καθίσταται περισσότερο εμφανές στις περιπτώσεις αναγνώρισης τίτλων σπουδών που αποκτήθηκαν σε ιδρύματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου, ενώ με αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου του ΔΙΚΑΤΣΑ (κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5, παράγρ. 4 του Ν. 3027/2002) έχει καθοριστεί αναλυτικά ο τρόπος αναγνώρισης των τίτλων κατά κλάδο σπουδών, δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί άμεσα η τυπική πλέον διαδικασία.

4.3.2 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ

Εκτιμώντας τα έως σήμερα δεδομένα για τα θέματα των διορισμών και των προσλήψεων στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, θα μπορούσε να παρατηρηθεί ότι τα

φαινόμενα κακοδιοίκησης που επισημάνθηκαν στην *Ετήσια έκθεση 2002* (σ. 191-194) δεν εξαλείφθηκαν μεν, μειώθηκαν όμως. Στην κατεύθυνση αυτή συνέβαλε σημαντικά η νομοθετική ρύθμιση για τις προσλήψεις των αναπληρωτών εκπαιδευτικών, καθώς και η εντατική προσπάθεια των υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ για την πιστή εφαρμογή των διατάξεων. Παρά τη θετική εξέλιξη στον τομέα αυτόν, πρέπει ιδιαίτερα να επισημανθούν προβλήματα που σχετίζονται με την τήρηση της νομιμότητας στις υποθέσεις αυτές, ιδίως στον καίριο τομέα της γνωστοποίησης τόσο των προκηρύξεων όσο και των αποτελεσμάτων των διορισμών, προβλήματα που ενδεχομένως αποδυναμώνουν ουσιαστικά το δικαίωμα των υποψηφίων εκπαιδευτικών στην απασχόληση.

4.3.2.1 Πρόσληψη αναπληρώτριας καθ' υπέρβασην

ΦΟΡΕΑΣ: *Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Διεύθυνση Προσωπικού Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης*

Καθηγήτρια γερμανικών, εγγεγραμμένη στον ενιαίο πίνακα αναπληρωτών, ειδοποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2002 από τη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης της ΝΑ Τρικάλων για την πρόσληψή της ως αναπληρώτριας. Όταν η ενδιαφερόμενη, κάτοικος Θεσσαλονίκης, παρουσιάστηκε στα Τρίκαλα για να αναλάβει υπηρεσία, πληροφορήθηκε ότι επρόκειτο για λάθος. Στη θέση της είχε τοποθετηθεί συνάδελφός της, η οποία προσλήφθηκε σύμφωνα με υπουργική απόφαση που προβλέπει τη δυνατότητα ικανοποίησης αιτήσεων για άτομα που έχουν ανάγκη άμεσης απασχόλησης.

Από την επικοινωνία του Συνηγόρου του Πολίτη με τον διευθυντή Προσωπικού Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης του ΥΠΕΠΘ, προέκυψε ότι δεν υπάρχει νομοθετικό πλαίσιο το οποίο διέπει τις προσλήψεις αναπληρωτών όταν συντρέχουν ειδικοί λόγοι. Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, οι προσλήψεις αυτές θα πρέπει να πραγματοποιούνται εξυπηρετώντας μια ευρύτερη κοινωνική πολιτική, καθ' υπεραριθμίας και όχι σε βάρος των καθηγητών που είναι εγγεγραμμένοι στον ενιαίο πίνακα αναπληρωτών με κριτήριο την προϋπηρεσία τους καθώς και τη βαθμολογία τους στον διαγωνισμό του ΑΣΕΠ. Το ΥΠΕΠΘ αποδέχθηκε την άποψη αυτή και προσέλαβε την ενδιαφερόμενη λίγες ημέρες πριν από τη λήξη του σχολικού έτους 2002-2003, επιπλέον δε αναγνώρισε ως προϋπηρεσία της το χρονικό διάστημα από τις 12.12.2002 (ημερομηνία κατά την οποία θα αναλάμβανε κανονικά υπηρεσία) έως τις 30.6.2003 (ημερομηνία λήξης των συμβάσεων των αναπληρωτών - υπόθεση 5709/2003).

4.3.2.2 Στελέχωση των ΣΜΕΑ και των ΚΔΑΥ με ειδικό επιστημονικό προσωπικό

ΦΟΡΕΑΣ: *Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Διεύθυνση Ειδικής Αγωγής*
Με απόφαση που εξέδωσε το 2000 (Γ6/779/22.10.00) ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, καθορίστηκε η διαδικασία προκήρυξης καθώς και τα κριτήρια επιλογής και τοποθέτησης στις θέσεις Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (ΕΕΠ) και Ειδικού Βοηθητικού Προσωπικού (ΕΒΠ) των ΚΔΑΥ και των ΣΜΕΑ. Σύμφωνα με την απόφαση, οι αξιολογικοί πίνακες υποψηφίων καταρτίζονται κατά κλάδο, με βάση τον συνολικό αριθμό των μονάδων που συγκεντρώνουν οι υποψήφιοι από τα μοριοδοτούμενα (τυπικά προσόντα) και συνεκτιμώμενα (προφορική συνέντευξη) κριτήρια. Μετά την έκδοση προκήρυξης για την πλήρωση 181 θέσεων ΕΕΠ και 20 θέσεων ΕΒΠ των ΚΔΑΥ και των ΣΜΕΑ κατά κλάδο και ανά νομό/νομαρχία, η διαδικασία πρόσληψης ολοκληρώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2002. Στη συνέχεια, με νεότερη κοινή απόφαση των συναρμόδιων υπουργών, ιδρύθηκαν νέες μονάδες ειδικής αγωγής τόσο σε νομούς όπου προϋπήρχαν όσο και σε νομούς όπου δεν υπήρχαν τέτοιες μονάδες, και παράλληλα αυξήθηκαν οι θέσεις και των δύο κατηγοριών επιστημονικού προσωπικού.

Οι ενδιαφερόμενοι πολίτες, κάτοχοι των απαιτούμενων προσόντων, ζήτησαν από το ΥΠΕΠΘ να ενημερωθούν για τον χρόνο έκδοσης της προκήρυξης για την πλήρωση των

νών θέσεων. Πληροφορήθηκαν όμως από τη Διεύθυνση Ειδικής Αγωγής του υπουργείου ότι δεν θα εκδοθεί νέα προκήρυξη, αλλά ότι οι νέες θέσεις θα στελεχωθούν με εγγεγραμμένους στους αξιολογικούς πίνακες που καταρτίστηκαν με βάση την προηγούμενη προκήρυξη, οι οποίοι δεν είχαν προσληφθεί. Πράγματι, στις 7.2.2003 κλήθηκαν να υποβάλουν τα δικαιολογητικά τους για διορισμό υποψήφιοι του κλάδου κοινωνικών λειτουργών και ψυχολόγων, εγγεγραμμένοι στους αξιολογικούς πίνακες που είχαν καταρτιστεί σύμφωνα με την προηγούμενη προκήρυξη.

Από τη μελέτη των στοιχείων της υπόθεσης προέκυψε ότι η διαδικασία αυτή παρεκκλίνει από τα οριζόμενα στις διατάξεις της παραπάνω υπουργικής απόφασης που ήταν σε ισχύ κατά τον χρόνο έκδοσης της προκήρυξης. Σύμφωνα με την υπουργική απόφαση, για κάθε νέα στελέχωση των μονάδων ειδικής αγωγής θα ακολουθείται αυτοτελής διαδικασία. Αντίθετα, η διαδικασία που τηρήθηκε προβλεπόταν μεν από τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγρ. 16δ του Ν. 3027/2002, οι οποίες όμως τέθηκαν σε ισχύ από τον Ιούνιο του 2002, όταν δηλαδή η διαδικασία πρόσληψης, με βάση τη μοναδική προκήρυξη που είχε εκδοθεί, βρισκόταν σε εξέλιξη και μάλιστα προχωρούσε προς την ολοκλήρωσή της.

Ο Συνήγορος του Πολίτη γνωστοποίησε στο ΥΠΕΠΘ το θέμα που έχει ανακύψει, τονίζοντας ότι οι ενέργειές του, εκτός του ότι παρεκκλίνουν από την ισχύουσα νομοθεσία, ταυτόχρονα αντιβαίνουν και σε γενικές αρχές του Συντάγματος, οι οποίες επιβάλλουν ένα σύστημα πρόσληψης που να ανταποκρίνεται στην αρχή της αξιοκρατικής ισότητας. Λαμβάνοντας δε υπόψη και τις ειδικότερες διατάξεις του άρθρου 12 του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 2683/1999), οι οποίες αναφέρουν ότι ο τρόπος πλήρωσης θέσεων στον δημόσιο τομέα οφείλει να διέπεται από τις αρχές της ίσης ευκαιρίας, της συμμετοχής και της αξιοκρατίας, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι ο τρόπος επιλογής στέρησε από τους ενδιαφερόμενους πολίτες το δικαίωμα να συμμετάσχουν σε μια διαδικασία πρόσληψης με αξιοκρατική επιλογή και να εξασφαλίσουν ενδεχομένως την επαγγελματική τους αποκατάσταση. Οι πολίτες δεν συμμετείχαν στην προκήρυξη του 2001, επειδή δεν είχαν τη δυνατότητα μετακίνησης από τον τόπο διαμονής τους και επειδή προσδοκούσαν βásiμα, όπως αποδείχθηκε, τη δημιουργία ειδικών σχολείων στην περιοχή τους και την προκήρυξη νέων θέσεων, για τις οποίες τελικά δεν τους δόθηκε η ευκαιρία να διαγωνιστούν. Επίσης περιορίστηκε η πιθανότητα στελέχωσης των νεοϊδρυθέντων ειδικών σχολείων με δυνητικά ικανότερο ειδικό προσωπικό, καθώς δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι ανταποκρινόμενοι στη νεότερη προκήρυξη υποψήφιοι να υπερτερούσαν σε προσόντα εκείνων που συμμετείχαν στη μοναδική διαδικασία επιλογής που πραγματοποιήθηκε. Για την υπόθεση συντάχθηκε πόρισμα προς τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (υποθέσεις 22038/2002, 24461/2002).

4.3.3 ΑΔΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΟΥ ΜΕΣΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης Β' Αθήνας*

Πολίτης ζήτησε την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη για την ανάκληση άδειας λειτουργίας φροντιστηρίου μέσης εκπαίδευσης, που λειτουργούσε στο ισόγειο της πολυκατοικίας όπου διαμένει ο ενδιαφερόμενος. Η αρμόδια Διεύθυνση Πολεοδομίας Ανατολικής Αττικής, αφού διενήργησε αυτοψία στο φροντιστήριο, διαπίστωσε την ύπαρξη αυθαίρετης κατασκευής και επέβαλε τα αντίστοιχα πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαίρετου. Ο πολίτης έθεσε υπόψη της Διεύθυνσης Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης Β' Αθήνας τα στοιχεία, ζητώντας να επανεξεταστεί η ύπαρξη των προϋποθέσεων για την άδεια λειτουργίας που είχε χορηγηθεί στο φροντιστήριο. Η αρμόδια υπηρεσία διαβεβαίωσε τον πολίτη καθώς και τη Διεύθυνση Ιδιωτικής Εκπαίδευσης του ΥΠΕΠΘ ότι μετά τον σχετικό έλεγχο δεν διαπιστώθηκε καμία παράβαση των όρων της άδειας του φροντιστηρίου.

Με έγγραφό του στις 15.5.2003 προς τη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε υπόψη της τα σχετικά στοιχεία και τις διαπιστώσεις του για

την ύπαρξη παραβάσεων. Μετά τη διενέργεια αυτοψίας και τη διαπίστωση της μη τήρησης των όρων της άδειας λειτουργίας, η αρμόδια διεύθυνση ανακάλεσε την άδεια (υπόθεση 20681/2002).

4.4 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Κατά τη διάρκεια του έτους, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη διερεύνησε και αναφορές πολιτών που αναδεικνύουν ποικίλες όψεις της κρατικής παρέμβασης στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας. Σε κάποιες περιπτώσεις η διοίκηση απείχε από την άσκηση της δέσμιας ρυθμιστικής ή ελεγκτικής αρμοδιότητάς της, με αποτέλεσμα να προκληθούν σοβαρές δυσχέρειες στην επιχειρηματική δράση των πολιτών που προσέφυγαν στην Αρχή.

Σε άλλες υποθέσεις διαπιστώθηκαν δυσλειτουργίες στην προγραμματισμένη ενίσχυση νέων επαγγελματιών καθώς και στην εφαρμογή προγραμμάτων με στόχο τη μείωση της ανεργίας. Επισημάνθηκαν, επίσης, νομοθετικά κενά ή νομοθετικές αντιφάσεις, που επιβαρύνουν ουσιαστικά την άσκηση του δικαιώματος για ανάπτυξη νόμιμης εμπορικής δραστηριότητας.

4.4.1 ΕΛΕΓΧΟΙ ΑΛΙΕΥΤΙΚΩΝ ΣΚΑΦΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: *Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, Διεύθυνση Λιμενικής Αστυνομίας*

Επαγγελματίες αλιείς σε νηοί των Κυκλάδων (Πάνω Κουφονήσι) προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή η αρμόδια Λιμενική Αστυνομία δεν διενεργούσε τον απαιτούμενο έλεγχο σε τράτες που δεν είχαν άδεια αλιείας, με αποτέλεσμα αφενός να απειλείται η πανίδα του βυθού από την υπεραλιεία, αφετέρου να υφίστανται αθέμιτο ανταγωνισμό και, συνεπώς, να καθίσταται οικονομικά ασύμφορη η αλιεία για όσους είχαν νόμιμη άδεια.

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης διαπιστώθηκε, μεταξύ άλλων, ότι ο Νομάρχης Κυκλάδων εξέδιδε διαδοχικές αποφάσεις για παράταση των αδειών αλιείας στις τράτες, οι οποίες όμως ακυρώνονταν από την αρμόδια επιτροπή της περιφέρειας, με αποτέλεσμα να έχει δημιουργηθεί σύγχυση σχετικά με το καθεστώς αδειοδότησής τους.

Στη Διεύθυνση Λιμενικής Αστυνομίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, όπου απευθύνθηκαν οι αιτούντες επισημαίνοντας την ανεξέλεγκτη αλιευτική δράση άλλων προσώπων, ενημερώθηκαν ότι μπορούσαν να προσφύγουν στην Περιφέρεια Αιγαίου κατά των αποφάσεων του νομάρχη. Έτσι όμως δεν δινόταν λύση στο πρόβλημα που είχε δημιουργηθεί και επιτεινόταν η σύγχυση σχετικά με την ισχύ των αδειών αλιείας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να διευκρινιστεί το καθεστώς αδειοδότησης και να ικανοποιηθεί το αίτημα των πολιτών για την άσκηση ελέγχου στις παράνομες τράτες, παρέμβαση η οποία έγινε δεκτή, αφού το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας προέβη στις απαιτούμενες ενέργειες, δηλαδή διενήργησε ελέγχους για εκείνες τις κατηγορίες αδειών που δεν ίσχυαν, αποκαθιστώντας τη νομιμότητα και ενημερώνοντας παράλληλα τους ενδιαφερομένους (υπόθεση 12672/2002).

4.4.2 ΑΔΕΙΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΛΙΜΕΝΕΡΓΑΤΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: *Λιμεναρχείο Κω*

Τέσσερις πρώην καβοδέτες στο λιμάνι της Κω (ο ένας πολύτεκνος) προσέφυγαν στην Αρχή επειδή, μετά την έκδοση νέου Κανονισμού Λιμένος το 2002, αντικαταστάθηκαν στα καθήκοντά τους από λιμενεργάτες. Ειδικότερα, το Λιμεναρχείο Κω αρνήθηκε να τους επιτρέψει να εργαστούν ως καβοδέτες, επικαλούμενο το γεγονός ότι δεν διέθεταν τη βασική προϋπόθεση που προέβλεπε ο νέος κανονισμός, δηλαδή άδειες καβοδεσίας που έχουν εκδοθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νέου κανονισμού. Οι πολίτες ισχυρίζονταν ότι την ευθύνη για την έλλειψη των απαιτούμενων αδειών την έφερε το ίδιο το λιμεναρχείο, καθώς αυτοί πριν από χρόνια είχαν καταθέσει, ως όφειλαν, αιτήσεις για τη χορήγηση αδειών καβοδεσίας. Το λιμεναρχείο όμως δεν προχώρησε στην έκδοσή τους, διαβεβαιώνοντάς τους προφορικά ότι αυτές δεν ήταν απαραίτητες για να συνεχίσουν να εργάζονται.

Ύστερα από αυτοψία στο Λιμεναρχείο Κω, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε το αληθές των ισχυρισμών των αναφερομένων. Με έγγραφο του επισήμανε την ευθύνη της Λιμενικής Αρχής Κω για τη συντήρηση, επί σειρά ετών, μιας παράνομης κατάστασης, που είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί στους διαμαρτυρούμενους πολίτες η εύλογη πεποίθηση ότι νόμιμα ασκούσαν τα καθήκοντά τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε την πρόσληψη των ενδιαφερομένων κατ' εφαρμογήν των αρχών της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Τις θέσεις της Αρχής υιοθέτησε και το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, το οποίο, με έγγραφο του προς το Λιμεναρχείο Κω, έδωσε εντολή για τη χορήγηση αδειών καρβοδετικών εργασιών στους διαμαρτυρούμενους πολίτες, αφού αυτοί υποβάλουν όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά (υπόθεση 8391/2003).

4.4.3 ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΔΕΙΑΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΦΟΡΤΗΓΟΥ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΧΡΗΣΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *ΝΑ Άρτας, Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών*

Πολίτης, υπάλληλος των ΕΛΤΑ, διαθέτει ατομική μελισσοκομική επιχείρηση, για την εξυπηρέτηση των αναγκών της οποίας υπέβαλε αίτηση στη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Άρτας, προκειμένου να του χορηγηθεί άδεια κυκλοφορίας αγροτικού φορτηγού αυτοκινήτου ιδιωτικής χρήσης, μικτού βάρους άνω των τεσσάρων τόνων. Η αίτησή του απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι δεν συντρέχει στην περίπτωση του η προϋπόθεση της, κατά κύριο επάγγελμα, άσκησης αγροτικού επαγγέλματος.

Με έγγραφο του προς την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε την άποψη ότι, κατά τη γραμματική ερμηνεία διατάξεων του Ν. 1959/1991 που εφαρμόζονται στην προκειμένη περίπτωση, για τη χορήγηση άδειας κυκλοφορίας φορτηγού αυτοκινήτου ιδιωτικής χρήσης στις κατηγορίες μικτού βάρους μέχρι τέσσερις τόνους ή άνω των τεσσάρων τόνων τίθεται ως γενική προϋπόθεση η άσκηση κερδοσκοπικού ή βιοποριστικού επαγγέλματος ή επιχείρησης στην Ελλάδα, χωρίς να απαιτείται ρητά η κατ' αποκλειστικότητα άσκηση του επαγγέλματος ή της επιχείρησης. Στο ίδιο έγγραφο επισημαίνεται ότι έχουν εκδοθεί σχετικές γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με τις οποίες επιτρέπεται η χορήγηση αγροτικών φορτηγών ΙΧ αυτοκινήτων σε οποιονδήποτε ασκεί μεν άλλο κύριο επάγγελμα, παράλληλα όμως ασκεί το αγροτικό επάγγελμα με σκοπό τον βιοπορισμό.

Με βάση τα παραπάνω, προτάθηκε η επανεξέταση της συγκεκριμένης περίπτωσης από την αρμόδια υπηρεσία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Άρτας, εφόσον νόμιμα υφίσταται και λειτουργεί η μελισσοκομική επιχείρηση του πολίτη και με την προϋπόθεση ότι για τις ανάγκες της καθίσταται απολύτως αναγκαία η χρήση φορτηγού αυτοκινήτου άνω των τεσσάρων τόνων. Το αίτημα έγινε δεκτό (υπόθεση 10252/2003).

4.4.4 ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΑΕΔ ΕΙΔΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *ΟΑΕΔ Λάρισας*

Πολίτες, 115 τον αριθμό, προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, διαμαρτυρούμενοι για τη μη υλοποίηση Ειδικού Προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης έτους 2000 για ανέργους 18-64 ετών στον Νομό Λάρισας, που προέβλεπε την επιχορήγηση 1.000 ανέργων οι οποίοι είχαν δημιουργήσει ή θα δημιουργούσαν δική τους επιχείρηση.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, προϋπόθεση για την υπαγωγή στο πρόγραμμα ήταν η προσκόμιση βεβαίωσης της «Δομής Στήριξης», από την οποία θα προέκυπτε ότι ο ενδιαφερόμενος ήταν εγγεγραμμένος στις καταστάσεις της. Η «Δομή Στήριξης» όμως, η οποία αποτελούνταν από έναν εκπρόσωπο του Εργατικού Κέντρου Λάρισας, έναν εκπρόσωπο των εργοδοτών και έναν υπάλληλο του ΟΑΕΔ, ουδέποτε συνεδρίασε και, ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατόν να χορηγηθεί βεβαίωση εγγραφής στις καταστάσεις της. Ο ΟΑΕΔ, προσκρούοντας σε αυ-

τό το τυπικό πρόβλημα, για τη δημιουργία του οποίου έφερε ευθύνη, και παρά τη δημοσίευση της υπουργικής απόφασης που προέβλεπε την εφαρμογή του προγράμματος, δεν προχώρησε στην υλοποίησή του.

Οι ενδιαφερόμενοι όμως, προκειμένου να ανταποκριθούν στις προϋποθέσεις για την ένταξη στο πρόγραμμα, είχαν ήδη προβεί σε έναρξη εργασιών των επιχειρήσεών τους, με αποτέλεσμα οι περισσότεροι από αυτούς να αντιμετωπίσουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Επιπλέον, το επόμενο έτος, το Ειδικό Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα παρέμβασης για τον νομό διαφοροποιήθηκε σε τέτοιο βαθμό που καθιστούσε αδύνατη τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων, δεδομένου ότι είχαν τροποποιηθεί οι όροι συμμετοχής, καθώς προβλεπόταν πλέον ως απαραίτητη προϋπόθεση η ύπαρξη κάρτας ανεργίας κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης.

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το διοικητικό συμβούλιο του ΟΑΕΔ με απόφασή του ενέκρινε την υπαγωγή των ενδιαφερομένων στο πρόγραμμα, με τις προϋποθέσεις που ίσχυαν κατά τη δημοσίευση της αρχικής υπουργικής απόφασης και την καταβολή σε κάθε δικαιούχο της προβλεπόμενης επιχορήγησης (υπόθεση 4644/2002).

4.5 ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Η μη εκπλήρωση από φορείς του δημόσιου ανειλημμένων συμβατικών υποχρεώσεων προς τους προμηθευτές τους πλήττει την εικόνα του δημόσιου τομέα ως αξιόπιστου συναλλασσομένου και υποβαθμίζει έμμεσα την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η παράλειψη αυτή, σε συνδυασμό με τις ενστάσεις που συχνά εγείρονται σχετικά με τη διαφάνεια των προκηρύξεων για τις προμήθειες υλικού και την παροχή υπηρεσιών προς το δημόσιο από ιδιωτικούς φορείς, δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την καλλιέργεια αμφισβητήσεων, βάσιμων ή μη, σχετικά με την ορθή διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το 2003, όπως άλλωστε και κατά τα προηγούμενα έτη, ερεύνησε υποθέσεις που αφορούσαν στη μη εξόφληση προμηθευτών του ελληνικού δημόσιου, καθώς και αναφορές πολιτών που διαμαρτύρονταν για τον αποκλεισμό τους από διαδικασίες δημόσιων προμηθειών.

4.5.1 ΕΞΟΦΛΗΣΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΙΔΡΥΜΑΤΑ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης - Πάντειο Πανεπιστήμιο*

Πολίτης διαμαρτυρήθηκε για τη μη εξόφληση από το Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης τιμολογίου αγοράς επιστημονικών οργάνων, τα οποία είχαν προ πολλού παραδοθεί. Απαντώντας στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, με την οποία είχε ζητηθεί η καταβολή των οφειλομένων, το πανεπιστήμιο απάντησε ότι η μη εξόφληση οφειλόταν στην καθυστέρηση εκταμίευσης του ποσού από τον φορέα χρηματοδότησης του έργου (ΥΠΕΠΘ), στο πλαίσιο του οποίου είχε γίνει η συγκεκριμένη αγορά.

Με νέο έγγραφο του, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το πανεπιστήμιο, ως αντισυμβαλλόμενο μέρος, όφειλε να σεβαστεί τη συμφωνία που είχε συνάψει με τον πολίτη και να αναζητήσει στη συνέχεια τα χρήματα από την αρμόδια διαχειριστική τού προγράμματος αρχή, αποφεύγοντας έτσι να μετακυλίσει το βάρος της αναζήτησης των πόρων, που του οφείλονται από τρίτους, στον αντισυμβαλλομένο του. Το αίτημα του πολίτη ικανοποιήθηκε ύστερα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη στο ΥΠΕΠΘ για την εκταμίευση της καθυστερούμενης επιχορήγησης.

Σε παρόμοια περίπτωση, το Πάντειο Πανεπιστήμιο δεν εξοφλούσε τιμολόγια παροχής υπηρεσιών, χωρίς να εξηγεί στον ενδιαφερόμενο πολίτη την αιτία. Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι η αδυναμία εξόφλησης οφειλόταν στο ότι είχαν χαθεί οι εγκρίνουσες τις οικείες δαπάνες αποφάσεις του πρυτανικού συμβουλίου. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρχε οποιοδήποτε νομικό κώλυμα για την έκδοση του απαιτούμενου χρηματικού εντάλματος και ο πολίτης εισέπραξε το οφειλόμενο ποσόν (υποθέσεις 23659/2003, 8169/2003).

4.5.2 ΑΠΩΛΕΙΑ ΠΡΩΤΟΤΥΠΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: *ΝΑ Ανατολικής Αττικής*

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ανατολικής Αττικής καθυστέρησε επί δύο χρόνια την εξόφληση τιμολογίων παροχής υπηρεσιών, επειδή είχαν χαθεί τα πρωτότυπα φορολογικά στοιχεία που είχαν υποβληθεί από τον ενδιαφερόμενο. Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι, σύμφωνα με σχετική απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε περίπτωση απώλειας πρωτότυπων δικαιολογητικών, προτού εκδοθεί ένταλμα πληρωμής για τη συγκεκριμένη δαπάνη, είναι δυνατή η αναγνώριση και η εκκαθάρισή της με βάση φωτοτυπημένα αντίγραφα τους, θεωρημένα από την αρμόδια ΔΟΥ, αφού όμως προηγηθεί, με μέριμνα του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, ένορκη διοικητική εξέταση ως προς τις συνθήκες της απώλειας.

Εκπρόσωποι του Συνηγόρου του Πολίτη επισκέφθηκαν τη Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής, όπου σε σύσκεψη που είχαν με τον αρμόδιο αντινομάρχη και τη διευθύντρια της οικονομικής υπηρεσίας, αποφασίστηκε η τήρηση της παραπάνω διαδικασίας και η εξόφληση του πολίτη (υπόθεση 2286/2003).

4.5.3 ΟΡΟΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΕ ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Πολίτης, ιδιοκτήτης εταιρείας που ασχολείται με τυπογραφικές εργασίες και βιβλιοδετήσεις με έδρα την Αθήνα, διαμαρτυρήθηκε για τον αποκλεισμό του από τη διαδικασία για την ανάθεση έργου βιβλιοδεσίας τόμων της βιβλιοθήκης του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με όρο της σχετικής προκήρυξης, στον διαγωνισμό μπορούσαν να λάβουν μέρος μόνον εταιρείες που είχαν την έδρα τους στη Θεσσαλονίκη.

Με έγγραφό του προς το πανεπιστήμιο, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να απαλειφθεί ο όρος αυτός από τις επόμενες προκηρύξεις, θεωρώντας ότι αντίκειται στην αρχή της ισότητας, καθώς περιορίζει υπέρμετρα, χωρίς επαρκή αιτιολογία, το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να συμμετέχουν σε παρόμοιους διαγωνισμούς και ότι σε κάθε περίπτωση περιορίζει τις δυνατότητες επιλογής της οικονομικότερης και ποιοτικότερης προσφοράς. Το πανεπιστήμιο δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 2199/2003).

4.6 Η ΑΝΕΠΙΘΕΚΤΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σε πολλές υποθέσεις που χειρίστηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη εντοπίζεται το φαινόμενο της υπερβολικά στενής ερμηνείας των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας από τη διοίκηση. Στις περιπτώσεις αυτές η διοίκηση, χωρίς να αγνοεί τον νόμο, επιλέγει κατά την εφαρμογή του εξαιρετικά περιοριστικές ερμηνείες, που στην ουσία συνεπάγονται την αναίρεση των δικαιωμάτων των πολιτών. Με άλλα λόγια η διοίκηση συχνά φαίνεται να ασπάζεται το δόγμα που ορίζει πως ό,τι δεν κατοχυρώνεται ρητά στον νόμο απαγορεύεται. Στο πεδίο όμως των δικαιωμάτων ισχύει το ακριβώς αντίστροφο: ό,τι δεν απαγορεύεται ρητά, επιτρέπεται.

4.6.1 ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΔΥΣΜΕΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: *ΔΟΥ Κορωπίου*

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή ο υπάλληλος της ΔΟΥ Κορωπίου που πραγματοποίησε έλεγχο μεταβίβασης ακινήτου το 1995 δεν έλαβε υπόψη του ότι η αγορά έγινε με συνάλλαγμα, με αποτέλεσμα να βεβαιώσει εσφαλμένως τον αναλογούντα φόρο. Επίσης, από σφάλμα της υπηρεσίας, οι ατομικές ειδοποιήσεις αποστέλλονταν σε λάθος ταχυδρομική διεύθυνση, με αποτέλεσμα ο ενδιαφερόμενος να λάβει γνώση της οφειλής του μόλις το 2002. Όταν ο πολίτης ζήτησε την ανάκληση της πράξης προσδιορισμού

του φόρου μεταβίβασης, η ΔΟΥ απέρριψε το αίτημα, με την αιτιολογία ότι είχε παρέλθει το χρονικό διάστημα της τριετίας που προβλέπεται για την ακύρωση πράξης (άρθρο 75 του Ν. 2238/1994). Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το χρονικό διάστημα της τριετίας έχει σκοπό να θέσει εύλογο χρονικό φραγμό στην άσκηση του δικαιώματος ανάκλησης μιας παράνομης διοικητικής πράξης, από τους ενδιαφερομένους και όχι από τη διοίκηση, όταν η ίδια, αναγνωρίζοντας το σφάλμα της, αποκαθιστά τη νομιμότητα. Η ΔΟΥ υιοθέτησε την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη και το αίτημα του πολίτη ικανοποιήθηκε (υπόθεση 2529/2003).

4.6.2 ΚΑΚΗ ΧΡΗΣΗ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΥΧΕΡΕΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών - Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων*

Σε πολλές περιπτώσεις η διοίκηση διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει μεταξύ περισσότερων εξίσου νόμιμων εναλλακτικών λύσεων. Ωστόσο, η ευχέρεια αυτή δεν επιτρέπεται να αντιβαίνει σε γενικές αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση. Η δυνατότητα επιλογής δεν απαλλάσσει επίσης τη διοίκηση από την υποχρέωση να αιτιολογεί την επιλογή της. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας διαπίστωσε ο Συνήγορος του Πολίτη σε πολλές υποθέσεις. Ενδεικτικά αναφέρεται ο τρόπος υπολογισμού αποζημίωσης ιδιοκτήτη αυτοκινήτου το οποίο καταστράφηκε από τρομοκρατική ενέργεια. Σύμφωνα με τη σχετική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (2092408/31.12.92), υπάρχουν τρεις τρόποι υπολογισμού, οι οποίοι αντίστοιχα καταλήγουν σε τρία διαφορετικά ποσά αποζημίωσης: α) η αξία του οχήματος πριν από τη ζημία, β) το κόστος αποκατάστασης της ζημίας, και γ) η αξία του οχήματος ως καινούργιου, αφού ληφθεί υπόψη η παλαιότητα του. Το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών υποστηρίζει ότι σε όλες τις περιπτώσεις εφαρμόζεται η πρώτη μέθοδος, η οποία παραπέμπει σε τιμές μεταχειρισμένων αυτοκινήτων, η δεύτερη έχει εφαρμογή μόνο σε ό,τι αφορά το κόστος αποκατάστασης της ζημίας, ενώ η τρίτη δεν λαμβάνεται υπόψη, διότι κατά την αθεμελίωτη κρίση του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών απέχει από την πραγματικότητα. Στην περίπτωση όμως που έχει ολοσχερώς καταστραφεί το αυτοκίνητο, όπως συνέβη στην υπόθεση του πολίτη που προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, ο αποκλεισμός της τρίτης μεθόδου και η αναγκαστική επιλογή της πρώτης αποδείχθηκε ότι οδηγεί σε υπέρμετρα χαμηλότερη τιμή αποζημίωσης. Η άρνηση του Σώματος να αιτιολογήσει τους λόγους για τους οποίους απορρίπτει την τρίτη μέθοδο οδήγησε τον Συνήγορο του Πολίτη στη σύνταξη σχετικού πορίσματος (υπόθεση 19316/2002).

Άλλη περίπτωση κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας συνιστά η πρακτική του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων να μεταβιβάζει τις αξιώσεις που έχει από τη χορήγηση δανείου για αγορά κατοικίας στον πωλητή, καταβάλλοντας στον τελευταίο ποσόν μειωμένο κατά τα έξοδα φακέλου που οφείλονται από τον αγοραστή-δανειολήπτη. Η απόκλιση από τον κανόνα ότι τα έξοδα της σύμβασης δανείου βαρύνουν τον αγοραστή οφείλεται, σύμφωνα με το ταμείο, στην ανάγκη διασφάλισής του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε με έγγραφό του προς τον πρόεδρο του ταμείου ότι υπάρχουν και άλλοι τρόποι διασφάλισης, όπως είναι η είσπραξη των εξόδων προκαταβολικά από τον δανειολήπτη και η προσκόμιση του παραστατικού από τον αγοραστή ως απαραίτητου δικαιολογητικού για τη σύναψη σύμβασης. Οι προτάσεις που υπέβαλε ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έγιναν αποδεκτές (υπόθεση 5417/2002).

4.6.3 ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΝΥΧΤΕΡΙΝΩΝ ΚΑΤΑΔΥΣΕΩΝ

ΦΟΡΕΑΣ: *Λιμεναρχείο Αιγίου*

Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή, διαμαρτυρόμενος για την απαγόρευση νυχτερινής κατάδυσης στην περιοχή ευθύνης του Λιμεναρχείου Αιγίου. Από τις οικείες διατάξεις προκύπτει ότι

το αρμόδιο λιμεναρχείο μπορεί να απαγορεύσει τη διενέργεια καταδύσεων κατά τη διάρκεια της νύχτας, η δυνατότητα όμως αυτή ισχύει ως «ειδική απαγόρευση» στις περιοχές όπου κατά τα λοιπά οι καταδύσεις είναι νόμιμες. Τα πρόσωπα που πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος για τη διενέργεια καταδύσεων οφείλουν, στην περίπτωση που επιθυμούν να καταδυθούν κατά τη διάρκεια της νύχτας, να λαμβάνουν άδεια από την οικεία λιμενική αρχή. Το Λιμεναρχείο Αιγίου ερμήνευσε όμως τη διάταξη αυτή ως γενικό απαγορευτικό κανόνα. Ύστερα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας απέστειλε σχετική εγκύκλιο προς τις λιμενικές αρχές, με την οποία δίνονται σαφείς οδηγίες για τη διενέργεια καταδύσεων αναψυχής κατά τη διάρκεια της νύχτας και για τη διενέργεια καταδύσεων αναψυχής κατά τη διάρκεια της ημέρας (υπόθεση 16394/2002).

4.6.4 ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΔΕΙΑΣ ΠΩΛΗΣΗΣ ΕΡΓΩΝ ΤΕΧΝΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Πολιτισμού

Ο ενδιαφερόμενος είναι κύριος δύο πινάκων φημισμένου έλληνα ζωγράφου, οι οποίοι υπάγονται σε ειδικό καθεστώς πώλησης. Οι πίνακες περιήλθαν αρχικά στην κατοχή του με καθεστώς συγκυριότητας, καθώς είχε κληρονομήσει τέσσερις πίνακες, από κοινού με άλλο άτομο, και οι δύο συγκληρονόμοι προέβησαν αργότερα με ιδιωτικό συμφωνητικό στην οριστική διανομή. Οι συγκληρονόμοι υπέβαλαν κοινή αίτηση στο Υπουργείο Πολιτισμού, προκειμένου να τους επιτραπεί η πώληση των πινάκων, οι οποίοι ως έργα τέχνης υπάγονται σε ειδικό καθεστώς πώλησης. Το Υπουργείο Πολιτισμού ζήτησε τη γνωμοδότηση του Κεντρικού Συμβουλίου Νεωτέρων Μνημείων, το οποίο όμως ανέβαλε την έκδοση γνωμοδότησης, διότι κρίθηκε ότι η συγκληρονόμος έπρεπε να προσκομίσει ορισμένα επιπλέον στοιχεία. Μετά την προσκόμιση των στοιχείων, το συμβούλιο γνωμοδότησε υπέρ της πώλησης των πινάκων της συγκληρονόμου. Το Υπουργείο Πολιτισμού έδωσε την άδεια πώλησης των πινάκων αυτών, δεν απάντησε όμως στο αίτημα του ενδιαφερομένου ούτε τον ενημέρωσε για την άδεια που χορηγήθηκε στη συγκληρονόμο, αν και το αίτημα είχε υποβληθεί από κοινού. Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι η διοίκηση είχε αποκλειστική προθεσμία πέντε μηνών για να απαντήσει στο αίτημα. Λόγω της καθυστέρησης, ο ενδιαφερόμενος επανήλθε με νέο ερώτημα στο υπουργείο, το οποίο τότε του γνωστοποίησε την απόφαση που αφορούσε στη συγκληρονόμο καθώς και την άδεια που της είχε χορηγηθεί. Η μη έγκαιρη απάντηση στο αίτημά του είχε ως συνέπεια να υπαχθεί σε νέο καθεστώς πώλησης των έργων τέχνης, σύμφωνα με τον Ν. 3038/2002, που θέτει αυστηρότερους περιορισμούς στην πώλησή τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η προθεσμία των πέντε μηνών, εντός της οποίας η διοίκηση όφειλε να απαντήσει στο αίτημα, παρήλθε άπρακτη με ευθύνη της ίδιας και, επιπλέον, ότι η υπαγωγή του πολίτη στο νέο, δυσμενέστερο γι' αυτόν, καθεστώς δεν οφείλεται σε δική του υπαιτιότητα· επίσης, ότι σε κάθε περίπτωση ο ενδιαφερόμενος πολίτης έτυχε, χωρίς λόγο, δυσμενούς μεταχείρισης, καθώς η διοίκηση απάντησε στο κοινό αίτημα των δύο κατόχων με διαφορετικό τρόπο και σε διαφορετικό χρόνο, με αποτέλεσμα το κοινό αίτημα των δύο πολιτών να εξεταστεί με βάση δύο διαφορετικούς νόμους. Για την υπόθεση υποβλήθηκε πόρισμα στον Υπουργό Πολιτισμού (υπόθεση 13260/2000).

¹ Από τους παλιότερους νόμους, τέτοια παραδείγματα περιέχονται στους: Ν. 1264/1982 (άρθρο 19), 1365/1983 (άρθρα 1-2), 1955/1991 (άρθρο 1) κ.λπ.

² Brent Parfitt (Deputy Ombudsman of British Columbia, Canada), «The Effects of Privatization on Ombudsman Jurisdiction», στο Linda C. Reif (επιμ.), *The International Ombudsman Anthology*, Kluwer Law International, Χάγη 1999.

5. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

- 1. ΣΥΣΤΑΣΗ, ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ**
- 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ**
 - 2.1 ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΜΕ ΤΑ ΠΑΙΔΙΑ**
 - 2.2 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ**
 - 2.3 ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΑΣΠΙΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ**
- 3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**
 - 3.1 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ**
 - 3.1.1 Ένταξη ανήλικων Ρομά στην υποχρεωτική σχολική εκπαίδευση
 - 3.1.2 Διαδικασία αξιολόγησης ανηλίκου με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες
 - 3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ - ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ**
 - 3.2.1 Φιλοξενία ασυνόδευτων ανηλίκων και οικογενειακή επανένωση
 - 3.3 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΝΗΛΙΚΟΥ ΑΠΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ - ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΕ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ**
 - 3.3.1 Διαφυγή «παιδιών του δρόμου» από ίδρυμα κοινωνικής προστασίας
 - 3.4 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΟ ΟΝΟΜΑ**
 - 3.4.1 Δικαίωμα του ανηλίκου να γνωρίζει τους γονείς του
 - 3.5 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΔΟΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΒΙΑ**
 - 3.5.1 Κακοποίηση ανηλίκου

5. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

1. ΣΥΣΤΑΣΗ, ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού άρχισε να λειτουργεί τον Ιούλιο του 2003 σε εφαρμογή του Ν. 3094/2003 που επεκτείνει την αποστολή της Αρχής στο πεδίο της *προάσπισης και προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού*. Ως παιδί ορίζεται κάθε πρόσωπο που δεν έχει συμπληρώσει το 18ο έτος ηλικίας του. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού ακολουθεί τα πρότυπα του διεθνώς καταξιωμένου θεσμού «Συνήγορος του Παιδιού», που λειτουργεί ήδη σε 16 από τις 25 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Διεθνώς, ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Παιδιού (Ombudsman for Children) πρωτοεμφανίστηκε περί τα τέλη της δεκαετίας του '80, σε μια χρονική περίοδο που συνέπεσε με τη θέσπιση της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ). Η διεθνής κοινότητα, ύστερα από τρεις δεκαετίες διαλόγου που ακολούθησαν την υπογραφή της Διεθνούς Διακήρυξης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (1959), κατέληξε, το 1989, σε ένα κείμενο κανόνων και κοινών δεσμεύσεων, που στη συνέχεια επικυρώθηκε σταδιακά από τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ, με σκοπό να ενσωματωθεί στις εθνικές νομοθεσίες, ασκώντας έτσι ουσιαστική επιρροή στις πρακτικές της κάθε χώρας. Η ΔΣΔΠ έχει υπογραφεί και επικυρωθεί από όλα τα κράτη που συμμετείχαν στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, εκτός από δύο (ΗΠΑ και Σομαλία, τα οποία την έχουν υπογράψει, αλλά δεν την έχουν επικυρώσει ως εθνικό νομοθέτημα).

Η Επιτροπή Δικαιωμάτων του Παιδιού, που συστάθηκε από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών για την παρακολούθηση της εφαρμογής της σύμβασης σε όλα τα συμβαλλόμενα κράτη, συμπεριέλαβε στις συστάσεις της προς τα κράτη-μέλη τη δημιουργία «ανεξάρτητων αρχών που θα διασφαλίζουν την καλύτερη εφαρμογή και παρακολούθηση της Σύμβασης». Ειδικότερα, στην έκθεση παρατηρήσεων της σχετικά με την εφαρμογή της σύμβασης στην Ελλάδα (1.2.2002, άρθρο 18), η επιτροπή συνέστησε προς την ελληνική κυβέρνηση «να προσδιορίσει σαφώς το ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη και του Παρατηρητηρίου για τα Δικαιώματα του Παιδιού, σύμφωνα με τους κανόνες των Παρισίων (του ΟΗΕ) και να εξασφαλίσει την προσβασιμότητά τους στα παιδιά και ότι μπορούν να επιληφθούν υποθέσεων κατόπιν ατομικών αναφορών με τρόπο ανταποκρινόμενο στις ανάγκες των παιδιών».

Ήδη από το 1997, με πρωτοβουλία του Νορβηγού Συνηγόρου του Παιδιού και με συμμετοχή 12 συναφών ανεξάρτητων αρχών, δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Συνηγόρων του Παιδιού (European Network of Ombudsmen for Children), το οποίο καθόρισε τις προδιαγραφές που θα έπρεπε να πληροί μια τέτοια Αρχή. Στην Ελλάδα, η δημόσια συζήτηση για τη δημιουργία «Συνηγόρου του Παιδιού» με βάση τις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας αλλά και τις συστάσεις της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Παιδιού του ΟΗΕ διεξήχθη με συμμετοχή βουλευτών του εθνικού και ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, εκπροσώπων δημόσιων υπηρεσιών και μη κυβερνητικών οργανώσεων, καθώς και του ίδιου του Συνηγόρου του Πολίτη. Κατέληξε έτσι στην έκδοση του Ν. 3094/2003, που ανέθεσε την αρμοδιότητα της προάσπισης και της προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού στην Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη».

Το θεματικό αντικείμενο του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού ορίζεται από τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού που έχει επικυρωθεί από τη Βουλή των Ελ-

λίνων με τον Ν. 2101/1992 –και έχει σύμφωνα με το Σύνταγμα αυξημένη τυπική ισχύ–, καθώς και από την υπόλοιπη εθνική νομοθεσία που αφορά στο παιδί.

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού επικεντρώνεται στη διασφάλιση των δικαιωμάτων τα οποία περιλαμβάνονται στο τρίπτυχο «συμμετοχή - παροχές - προστασία», που αντιστοιχεί στους τρεις βασικούς άξονες που διέπουν τη ΔΣΔΠ.

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού αφενός επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν σε παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού και αφετέρου αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του. Ο Κύκλος προβαίνει σε διερεύνηση παραβιάσεων των δικαιωμάτων του παιδιού ύστερα από αναφορές πολιτών ή και αυτεπαγγέλτως. Παράλληλα δε ενημερώνει και διαπαιδαγωγεί τους πολίτες, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα ίδια τα παιδιά, και προτείνει νομοθετικές και άλλες ρυθμίσεις προς την πολιτεία που αφορούν στο παιδί.

Αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη για θέματα παραβιάσεων δικαιωμάτων του παιδιού μπορούν να υποβάλουν το ίδιο το παιδί, οι ασκούντες τη γονική του μέριμνα, οι επίτροποι ή οι εγγύς συγγενείς του, όπως και τρίτα πρόσωπα που έχουν άμεση αντίληψη της παραβίασης.

Θεμελιώδεις επιδιώξεις του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού είναι:

- να παρεμβαίνει σε περιπτώσεις παραβιάσεων, διατυπώνοντας προτάσεις και συστάσεις για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού·
- να γνωστοποιεί το έργο και τη λειτουργία του και να είναι προσβάσιμος σε όλα τα παιδιά, σύμφωνα με τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητές τους μέσα και έξω από την οικογένεια·
- να παρέχει στα παιδιά ενημέρωση και εκπαιδευτικό υλικό για την καλύτερη δυνατή προάσπιση των δικαιωμάτων τους·
- να συνδράμει στην αποκάλυψη παραβιάσεων δικαιωμάτων του παιδιού που προέρχονται από δημόσιους φορείς ή ιδιώτες και στην ενεργοποίηση των αρμόδιων φορέων με στόχο την προστασία των παιδιών·
- να προάγει τον απαιτούμενο συντονισμό μεταξύ όλων των υπηρεσιών της διοίκησης που έχουν ως αποστολή την προστασία του παιδιού ή εμπλέκονται σε αυτή τη διαδικασία παρεμπιπτόντως, καθώς και να συμβάλλει στην κατάλληλη κινητοποίησή τους, στη βελτίωση της προσβασιμότητάς τους και της αποτελεσματικότητας του έργου που παρέχουν·
- να δημιουργήσει έναν διάυλο επικοινωνίας, έτσι ώστε να ακούγονται οι απόψεις των παιδιών, και να υποδεικνύει στην πολιτεία και την ευρύτερη κοινωνία τρόπους με τους οποίους θα γίνονται σεβαστές οι απόψεις τους·
- να προωθεί τη συμμετοχή των παιδιών στη λήψη αποφάσεων σε θέματα που τα αφορούν·
- να συμβάλλει στην ενημέρωση και την εκπαίδευση των γονέων και των επαγγελματιών που ασχολούνται με το παιδί και την οικογένεια για τα δικαιώματά του και την προάσπισή τους σε κάθε εκδήλωση της κοινωνικής ζωής·
- να συμβάλλει έτσι ώστε η διοίκηση και η κοινωνία των πολιτών να δίνουν υψηλότερη προτεραιότητα στην παιδική ηλικία και να βελτιωθούν οι απόψεις και οι αντιλήψεις των δημόσιων φορέων για τους ανήλικους·
- να μελετάει και να προτείνει νομοθετικές, διοικητικές ή άλλες ρυθμίσεις που αφορούν στην εφαρμογή της ΔΣΔΠ και στην προάσπιση και στην προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού·
- να συμμετέχει στον κοινωνικό διάλογο σε θέματα που αφορούν στην προάσπιση και στην προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού.

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού, από τον Ιούλιο έως τον Δεκέμβριο του 2003, εκτός από τον χειρισμό αναφορών για παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού που υποβλήθηκαν από πολίτες προς τον Συνήγορο του Πολίτη, δόθη-

κε έμφραση σε οργανωτικές ενέργειες, όπως ο προσδιορισμός του αντικειμένου και του τρόπου χειρισμού και παρακολούθησης των υποθέσεων που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Κύκλου, ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη εργαλείων παρέμβασης (χώρος υποδοχής, έντυπα, τηλεφωνική γραμμή για παιδιά, ιστοχώρος, οργανωμένες επισκέψεις σε χώρους όπου εκπαιδεύονται, διαβιούν και συναντώνται τα παιδιά κ.λπ.) καθώς και η καταγραφή και η ενημέρωση των δημόσιων και μη κυβερνητικών φορέων που ασχολούνται με το παιδί.

Ο χειρισμός υποθέσεων αποτέλεσε μέρος μόνο των δραστηριοτήτων του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού, η ύπαρξη του οποίου κατά το 2003 δεν είχε γίνει ακόμη ευρύτερα γνωστή στα παιδιά. Συνολικά στη διάρκεια της περιόδου αυτής ο Κύκλος εξέτασε 90 αναφορές πολιτών που αφορούσαν σε παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού, από τις οποίες ένας πολύ μικρός αριθμός υποβλήθηκε από ανηλίκους.

Μολονότι η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού αποτελεί από το 1992 αναπόσπαστο μέρος της ελληνικής νομοθεσίας και μάλιστα με αυξημένη τυπική ισχύ, σε πολλές περιπτώσεις διάσπαρτοι νόμοι και διατάξεις αλλά και κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που αφορούν στο παιδί δεν λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις επιταγές της σύμβασης. Απαιτούνται συχνά ειδικές ερμηνευτικές παρεμβάσεις ή νέες κανονιστικές πράξεις, ώστε τα δικαιώματα του παιδιού να διασφαλίζονται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Έτσι, το έργο του Κύκλου αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, άλλοτε με άμεση εφαρμογή της νομοθεσίας, άλλοτε δε με συστηματική ερμηνεία της και με διατύπωση προτάσεων προς τη διοίκηση για τη λήψη των ενδεικνυόμενων μέτρων. Ως εκ τούτου, ένας από τους ρόλους που ασκεί ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού στο πλαίσιο της αποστολής του αφορά στη διαμεσολάβηση και στη συνεργασία του με τη διοίκηση, αφενός για την αποκατάσταση της νομιμότητας, όπου αυτό είναι αναγκαίο, και αφετέρου για τη βελτίωση του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου και τη διαμόρφωση πολιτικής για το παιδί, με γνώμονα το απόλυτο συμφέρον του.

2.1 ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΜΕ ΤΑ ΠΑΙΔΙΑ

Η κατάλληλη προσέγγιση και επικοινωνία με τα παιδιά αποτελεί ζητούμενο κατά προτεραιότητα για τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Παιδιού, όπως άλλωστε συμβαίνει διεθνώς στην πρακτική των Συνηγόρων του Παιδιού.

Το παιδί που επισκέπτεται τον χώρο του Συνηγόρου του Πολίτη, για να καταγγείλει παραβίαση δικαιωμάτων του και να υποβάλει αναφορά, γίνεται δεκτό κατ' ιδίαν από τους επιστήμονες του Κύκλου, σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο που ανταποκρίνεται στις ανάγκες του και διασφαλίζει τη δυνατότητα ελεύθερης και ιδιωτικής έκφρασής του, καθώς και τη μη έκθεση της προσωπικής του κατάστασης σε τρίτους. Επιστήμονες του Κύκλου μπορούν να το διευκολύνουν να υποβάλει την αναφορά του.

Στο παιδί παρέχεται η διαβεβαίωση ότι προστατεύεται το απόρρητο των στοιχείων της αναφοράς του έναντι τρίτων, εκτός από τους λειτουργούς που ενδεχομένως θα χρειαστεί να επιληφθούν της υπόθεσης, προκειμένου να διερευνηθεί και να αρθεί η αναφερόμενη παραβίαση. Επίσης, του γνωστοποιείται ότι ενδέχεται να χρειαστεί να ενημερωθούν και οι γονείς του, αν αυτό κριθεί σκόπιμο για την προστασία του.

Εάν το παιδί επικοινωνήσει τηλεφωνικά και ζητήσει βοήθεια για την έγγραφη υποβολή αναφοράς, τα στελέχη του Κύκλου το καθοδηγούν και, εφόσον κρίνεται απαραίτητο, μπορούν να διαμεσολαβήσουν προς την αρμόδια δημόσια υπηρεσία, από την οποία ζητούν να διευκολύνει το παιδί στην υποβολή της αναφοράς. Τα παιδιά ενημερώνονται με όλους τους δυνατούς τρόπους (προφορικά, τηλεφωνικά ή με ειδικά έντυπα και ανακοινώσεις στον ιστοχώρο του Συνηγόρου του Πολίτη) για τις σχετικές διαδικασίες. Σε κάθε περίπτωση, η επικοινωνία με το παιδί σχετικά με την πορεία της υπόθεσής του γίνεται με τον τρόπο που το ίδιο επιθυμεί, δηλαδή μέσω τηλεφώνου ή με την αποστολή εγγράφων.

Τα παιδιά μπορούν, επίσης, να επικοινωνούν με τον Συνήγορο του Πολίτη για να ζη-

τήσουν συμβουλή για τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να χειριστούν μια υπόθεση παραβίασης δικαιωμάτων τους, χωρίς να υποβάλουν αναφορά στην Αρχή. Στελέχη του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού ενημερώνουν και καθοδηγούν το παιδί, ενδυναμώνοντάς το και, εφόσον χρειάζεται, ενθαρρύνοντάς το να απευθυνθεί στους ενήλικες που μπορούν να του συμπαρασταθούν, ώστε να αποτραπεί η παραβίαση δικαιωμάτων του.

2.2 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Ως προς τις υποθέσεις που χειρίστηκε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού αξίζει να αναφερθούν τα εξής:

Ο σημαντικότερος όγκος υποθέσεων με τις οποίες ασχολήθηκε ο Κύκλος ενέπιπε ήδη στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη και υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς. Πρόκειται για υποθέσεις παραβιάσεων δικαιωμάτων από δημόσιους φορείς, οι οποίες στο παρελθόν εντάσσονταν στο θεματικό αντικείμενο άλλων Κύκλων της Αρχής. Με την ίδρυση του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού, οι υποθέσεις αυτές συγκεντρώθηκαν στην αρμοδιότητα του. Κατά την εξέταση των αναφορών αυτών λαμβάνεται υπόψη ιδιαίτερα η άποψη του παιδιού, όπου αυτό είναι εφικτό και σε συνάρτηση με την πνευματική του ωριμότητα.

Ως προς τις παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού από δημόσιους φορείς, ο Κύκλος ασχολήθηκε κατ' εξοχήν με θέματα που αφορούν:

- στον χώρο της εκπαίδευσης (π.χ. πρόσβαση, εγγραφή, τάξεις υποδοχής αλλοδαπών, ειδικά μέτρα για μαθητές με μαθησιακές δυσκολίες, μεταχείριση μαθητών από εκπαιδευτικούς λειτουργούς, λειτουργία ολοήμερου σχολείου κ.λπ.)·
- στην προσχολική αγωγή και φροντίδα (παιδικοί σταθμοί: κριτήρια επιλογής, λειτουργικά ζητήματα κ.λπ.)·
- στον χώρο της πρόνοιας (ιδρυματική μεταχείριση, επιδόματα απροστάτευτου τέκνου)·
- στην ψυχαγωγία (δημόσιες παιδικές χαρές)·
- στην υποδοχή, τη μεταχείριση και την οικογενειακή επανένωση ασυνόδευτων αλλοδαπών ανηλίκων·
- σε θέματα υιοθεσίας, αναδοχής και ταυτότητας (δικαίωμα του παιδιού στο όνομα και τη γνώση των γονέων του).

Στη συνέχεια παρουσιάζονται κάποιες διαπιστώσεις της Αρχής που άπτονται ειδικότερα της εκπαίδευσης και της προνοιακής φροντίδας ανηλίκων.

Μεγάλος αριθμός υποθέσεων που χειρίστηκε ο Κύκλος –περίπου οι μισές– σχετίζονται με τον χώρο της εκπαίδευσης. Η συμμετοχή όλων των παιδιών στην εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση, με όρους και συνθήκες που διασφαλίζουν την κάλυψη των αναγκών τους, αποτελεί συνταγματική αρχή και παράλληλα επιταγή της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Ο Συνήγορος του Πολίτη αποδίδει μεγάλη σημασία στην ισότιμη συμμετοχή όλων των παιδιών στην εκπαίδευση, καθώς και στην εφαρμογή μέτρων που διασφαλίζουν τη συγκράτηση των παιδιών στο εκπαιδευτικό σύστημα και την πρόληψη της πρόωρης αποχώρησής τους από αυτό.

Σημαντικό θέμα είναι η εγγραφή και η πρόσβαση στην εκπαίδευση, καθώς και η παρακολούθηση μαθημάτων από παιδιά ειδικών κοινωνικών ομάδων, π.χ. Ρομά και μεταναστών. Ως προς την πρόσβαση των παιδιών Ρομά, ο Συνήγορος του Πολίτη, ύστερα από αναφορές πολιτών, διαμεσολάβησε, προκειμένου αφενός να διασφαλίσει τη δυνατότητα ένταξής τους στις εγγύτερες σχολικές μονάδες και αφετέρου να διευκολύνει τη μετάβαση των παιδιών σε αυτές. Η Αρχή διαπίστωσε ότι παρ' ότι το Υπουργείο Παιδείας έχει μεριμνήσει ιδιαίτερα για την ένταξη των παιδιών των μειονοτήτων στο εκπαιδευτικό σύστημα, χρειάζεται διαρκής συνεργασία και δέσμευση όλων των παραγόντων των τοπικών κοινωνιών (κοινωνικές υπηρεσίες, νομαρχιακή και τοπική αυτοδιοίκηση, μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.λπ.), ώστε να αποτρέπεται ο ουσιαστικός αποκλεισμός των παιδιών Ρομά από το να απολαύουν του δικαιώματος στην εκπαίδευση.

Ως προς τα παιδιά των μεταναστών, το ΥΠΕΣΔΔΑ εξέδωσε τον Αύγουστο του 2003 εγκύκλιο, σύμφωνα με την οποία τα σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καλούνταν να μην εγγράφουν τέκνα αλλοδαπών που δεν κατείχαν ισχύουσα άδεια παραμονής στη χώρα. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την ανάκληση της εγκυκλίου, επικαλούμενος διατάξεις του Συντάγματος και της ΔΣΔΠ, υπό το πρίσμα των οποίων πρέπει να ερμηνεύονται οι ρυθμίσεις του Ν. 2910/2001, που δίδει την είσοδο και την παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια και, κατ' επέκταση, την εγγραφή των παιδιών τους στο σχολείο. Πρόταση της Αρχής είναι ότι «κανένα παιδί που διαμένει στη χώρα δεν πρέπει να αποκλείεται από την εκπαίδευση», ανεξάρτητα από τη νομική κατάσταση των γονέων του. Το ΥΠΕΣΔΔΑ ενέμεινε στις απόψεις του, ωστόσο το ΥΠΕΠΘ ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι με έγγραφό του προς όλες τις συναφείς εκπαιδευτικές διευθύνσεις ανέστειλε την εφαρμογή της επίμαχης εγκυκλίου, αποδεικνύοντας την ευαισθησία του σε θέματα εφαρμογής της ΔΣΔΠ.

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού εξέτασε επίσης επισταμένως υποθέσεις παιδιών με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, επιδιώκοντας να διαγνωστούν αυτές έγκαιρα και ορθά και μεριμνώντας να καλυφθούν αλλά και να ενσωματωθούν τα παιδιά με τον προσφορότερο τρόπο στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Οι παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα παραβίασης δικαιωμάτων του παιδιού στο χώρο της εκπαίδευσης, όπως και άλλες υποθέσεις που χειρίστηκε η Αρχή, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι επιβάλλεται διαρκής επαγρύπνηση, ώστε κανένα παιδί, και μάλιστα όταν ανήκει σε ειδική κοινωνική ομάδα ή έχει ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, να μην αποκλείεται από το δικαίωμα συμμετοχής στην εκπαίδευση. Αντίθετα, πρέπει να διασφαλίζεται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο η μέσω της εκπαίδευσης ψυχική, σωματική και πνευματική ανάπτυξη όλων των παιδιών, κατ' εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης της ΔΣΔΠ.

Περιορισμένος αριθμός υποθέσεων, που ωστόσο εντάσσονται σε μια θεματική ενότητα ύψιστης σπουδαιότητας για τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Παιδιού, αφορούσε σε θέματα προνοιακής φροντίδας ανηλίκων που ζουν μακριά από τους φυσικούς τους γονείς και την ευρύτερη οικογένειά τους. Πρόκειται για ανηλίκους που διαβιούν σε δημόσια ιδρύματα πρόνοιας, σε χώρους κράτησης ή φιλοξενίας. Η ευθύνη του κράτους σε αυτές τις περιπτώσεις έγκειται τόσο στο να διασφαλίσει την κατάλληλη φροντίδα των παιδιών αυτών και την προστασία των δικαιωμάτων τους όσο και στο να προετοιμάσει την ταχύτερη, και σύμφωνη με το απόλυτο συμφέρον τους, επιστροφή τους στην οικογένεια ή την αποκατάστασή τους σε άλλο, κατάλληλο για την περαιτέρω ανάπτυξή τους, κοινωνικό πλαίσιο.

Δύο ειδικότερα συναφή ζητήματα με τα οποία ασχολήθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη ήταν:

- η υποδοχή, η μεταχείριση και η οικογενειακή επανένωση ασυνόδευτων αλλοδαπών ανηλίκων που εισήλθαν στη χώρα χωρίς τα αναγκαία νομιμοποιητικά έγγραφα, και
- η μεταχείριση και η φροντίδα παιδιών που συνελήφθησαν να εμπορεύονται ή να εργάζονται παράνομα, αποτελώντας θύματα εκμετάλλευσης, παράνομης διακίνησης και εμπορίας.

Και στις δύο περιπτώσεις η Αρχή διαπίστωσε ότι το θεσμικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των παιδιών αυτών δεν εξασφάλιζε την απόλυτη προστασία των δικαιωμάτων τους και δεν υπήρχαν οι προδιαγραφές που θα ανταποκρίνονταν στις προβλέψεις της ΔΣΔΠ για κατάλληλη φιλοξενία, εκπαίδευση, ψυχαγωγία, επικοινωνία στη γλώσσα τους, ακρόαση και καταγραφή των απόψεών τους κ.λπ.

Με βάση τις παρατηρήσεις αυτές, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού προανατολίζεται στον προγραμματισμό τακτικών επισκέψεων και αυτεπάγγελτων ερευνών σε χώρους φιλοξενίας και κράτησης ανηλίκων, καθώς και στη διατύπωση θεσμικών προτάσεων προς την πολιτεία, με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής, φιλοξενίας, περίθαλψης, φροντίδας και στήριξης της κοινωνικής ένταξης των ανηλίκων αυτών. Επίσης, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού πρόκειται να διατυπώσει προτάσεις για την ανάπτυξη διακρατικών συνεργασιών, ώστε να διασφαλίζεται η κατάλληλη φροντίδα των παιδιών στη χώρα

προέλευσής τους, σύμφωνα με τις ανάγκες και το απόλυτο συμφέρον τους, όταν ο επαναπατριsmός τους κρίνεται εφικτός και σκόπιμος από τις ελληνικές αρχές.

Ένα νέο θεματικό αντικείμενο του Συνηγόρου του Πολίτη που ανέλαβε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού αφορά στις υποθέσεις παραβιάσεων δικαιωμάτων του παιδιού από ιδιώτες, νομικά ή φυσικά πρόσωπα. Ο Κύκλος χειρίστηκε υποθέσεις που αφορούν σε ιδιώτες, τόσο νομικά όσο και φυσικά πρόσωπα, με βάση τις προβλέψεις του νόμου και την οπτική της ειδικής αποστολής του να συμβάλλει στην αποκάλυψη και την άρση παραβιάσεων σε βάρος των παιδιών, προστατεύοντας την ψυχολογική και σωματική τους υγεία.

Η έρευνα υποθέσεων που αφορούσαν σε ΝΠΙΔ περιέλαβε διάφορους θεσμούς και πτυχές της κοινωνικής ζωής, όπως εκπαίδευση (διερεύνηση καταγγελίας για συγκεκριμένη παραβίαση σε ιδιωτικό σχολείο), πρόνοια (διερεύνηση καταγγελίας για τις συνθήκες λειτουργίας προνοιακού ιδρύματος), ψυχαγωγία (επίσκεψη εγκαταστάσεων παιδότοπου όπου συνέβησαν ατυχήματα) κ.ά. Σε όλες τις περιπτώσεις των υποθέσεων που αφορούσαν σε ΝΠΙΔ, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού επικοινωνήσε τόσο με τα ίδια όσο και με τις εποπτεύουσες και αρμόδιες για τον έλεγχο τους δημόσιες υπηρεσίες. Από αυτές ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητάει ενημέρωση σχετικά με τον εποπτικό τους ρόλο, καθώς και τη λήψη ειδικών μέτρων. Ειδική κατηγορία ΝΠΙΔ αποτελούν τα ΜΜΕ, ιδίως οι ιδιωτικοί ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί. Σε υποθέσεις καταγγελιών για τον τρόπο που τηλεοπτικά μέσα παρουσίασαν υποθέσεις που αφορούσαν σε ανηλικούς, παραβιάζοντας τα δικαιώματά τους, ο Κύκλος διαβίβασε έκθεση με τις διαπιστώσεις του προς το καθ' ύλην αρμόδιο για τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Οι καταγγελίες που αφορούν σε ιδιώτες φυσικά πρόσωπα αποτελούν ειδική κατηγορία θεσμικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς η Αρχή καλείται συχνά να προσπίσει τα δικαιώματα του παιδιού, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την ειδική συνταγματική προστασία του ιδιωτικού και οικογενειακού χώρου. Σε περιπτώσεις καταγγελλόμενων παραβιάσεων στον οικογενειακό χώρο, που δεν συνιστούσαν ποινικά αδικήματα διωκόμενα αυτεπάγγελτα, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού ενημέρωσε τα παιδιά, όταν τα ίδια είχαν προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς και τους γονείς τους σχετικά με τη νόμιμη προστασία των δικαιωμάτων τους, με στόχο την εξεύρεση μακρόπνοων λύσεων ώστε να αποκατασταθούν τα δικαιώματα που παραβιάζονται. Σε ορισμένες περιπτώσεις η Αρχή συνέστησε την προσφυγή σε αρμόδια συμβουλευτική ή άλλη υπηρεσία, παρακολουθώντας στη συνέχεια την εξέλιξη της υπόθεσης.

Σε περιπτώσεις καταγγελιών που αφορούσαν σε πράξεις ή παραλείψεις που ενδεχομένως συνιστούσαν ποινικά αδικήματα διωκόμενα αυτεπάγγελτα, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού επιδίωξε την παρέμβαση τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών για τη διερεύνηση της υπόθεσης, επικοινωνήσε με άλλες αρμόδιες υπηρεσίες, ήλθε σε επαφή με το σχολικό περιβάλλον και, όποτε το έκρινε σκόπιμο, ενημέρωσε την αρμόδια εισαγγελική αρχή, προκειμένου να λάβει τα δέοντα μέτρα.

Στο πλαίσιο χειρισμού συναφών υποθέσεων, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού διαπίστωσε ότι οι δημόσιες περιφερειακές υπηρεσίες ψυχικής υγείας και οι κοινωνικές υπηρεσίες είναι συνήθως υποστελεχωμένες ή διαθέτουν προσωπικό μη εξειδικευμένο στον χειρισμό ορισμένων υποθέσεων, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται με μεγάλη δυσκολία τόσο η διερεύνηση παραβιάσεων όσο και η στήριξη που χρειάζεται να λάβουν τα παιδιά και οι οικογένειές τους για την αποτροπή της συνέχισης των παραβιάσεων αυτών. Ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε ερωτήσεις και προτάσεις προς τους εποπτεύοντες δημόσιους οργανισμούς για την αντιμετώπιση των ελλείψεων.

Ειδικότερα, οι περιπτώσεις ενδοοικογενειακής βίας, με θύμα ή έμμεσο αποδέκτη της παραβίασης το παιδί, καταδεικνύουν: α) οργανωτικά κενά στη δυνατότητα παροχής εξειδικευμένων αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών· β) έλλειψη συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων· γ) στερεότυπες στάσεις και αντιλήψεις κοινωνικού στιγματισμού· δ)

αυπαρξία λειτουργικού δικτύου υπηρεσιών ανά την Ελλάδα· ε) έλλειψη κατανόησης των γενεσιουργών αιτιών της βίας και της κακοποίησης. Όλα αυτά έχουν συχνά ως συνέπεια την αδυναμία των αρμόδιων δημόσιων λειτουργών να προσεγγίσουν τις υποθέσεις αυτές με τη δέουσα ευαισθησία και εξειδίκευση.

Γενικότερα, κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας του, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού διαπίστωσε ότι υφίστανται μεγάλες ελλείψεις στις υπηρεσίες πρόνοιας και ψυχικής υγείας που απευθύνονται στο παιδί και την οικογένεια, ιδίως στην περιφέρεια. Η πολιτεία οφείλει να λάβει ιδιαίτερη μέριμνα για την κάλυψη των κενών αυτών.

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού προσβλέπει να αναδείξει τα ειδικά χαρακτηριστικά, τις ανάγκες και τις ελλείψεις που συμβάλλουν στην εκδήλωση παραβιάσεων των δικαιωμάτων του παιδιού στο χώρο της οικογένειας, ώστε να καταστεί δυνατή η έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπισή τους, καθώς και να σχεδιαστεί μια μακροπρόθεσμη πολυεπίπεδη πολιτική πρόληψης.

2.3 ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΑΣΠΙΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

Ως προς τη γενική αποτίμηση των δραστηριοτήτων του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας του, είναι σκόπιμο στο σημείο αυτό να γίνει λόγος, εκτός από τις υποθέσεις που χειρίστηκε, και για τις πρωτοβουλίες που ανέλαβε στο πλαίσιο της γενικότερης αποστολής του για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού.

- Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέδωσε έντυπο που απευθύνεται σε ενήλικους, με σκοπό να τους ενημερώσει για τη λειτουργία του, και παράλληλα προετοίμασε το περιεχόμενο ενημερωτικού εντύπου που απευθύνεται στα παιδιά. Επίσης, προγραμματίισε την έκδοση ειδικών ενημερωτικών φυλλαδίων για θέματα δικαιωμάτων του παιδιού.
- Μέσω συναντήσεων που διοργάνωσε στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη, καθώς και με έγγραφη επικοινωνία, ο Συνήγορος του Πολίτη ενημέρωσε για την αποστολή και τη δράση του δημόσιους και μη κυβερνητικούς οργανισμούς που ασχολούνται με τα δικαιώματα του παιδιού ή παρέχουν υπηρεσίες σε παιδιά. Οι συναντήσεις αυτές θα συνεχιστούν με στόχο να ενημερωθεί ο μεγαλύτερος δυνατός αριθμός φορέων και υπηρεσιών, προκειμένου να τους δοθεί και η δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους για τη λειτουργία και τις προτεραιότητες του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού.
- Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε με τα αρμόδια υπουργεία καθώς και με φορείς ειδικής ενασχόλησης με τα θέματα που αφορούν στο παιδί, προκειμένου να συγκεντρώσει εκθέσεις, στατιστικά στοιχεία, εκδόσεις και πληροφορίες για το έργο των υπηρεσιών και των φορέων αυτών. Τα στοιχεία αυτά θα αξιοποιηθούν κατά την τεκμηρίωση των ενεργειών της Αρχής.
- Παράλληλα, δημιουργήθηκε βάση δεδομένων στην οποία καταγράφονται υπηρεσίες και φορείς από όλη την Ελλάδα που ενδεχομένως θα αξιοποιηθούν. Η ύπαρξη ενός πανελλαδικού δικτύου υπηρεσιών για το παιδί μπορεί να διευκολύνει τόσο τον χειρισμό υποθέσεων παραβίασης δικαιωμάτων του παιδιού όσο και την προώθηση πρακτικών και μέτρων προς όφελός του.
- Προετοιμάστηκε η μεθοδολογία επικοινωνίας με ομάδες παιδιών, με τις οποίες οι επιστήμονες του Κύκλου θα έρχονται σε άμεση επαφή, θα τις ενημερώνουν για θέματα δικαιωμάτων του παιδιού και θα καταγράφουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους. Οι ομάδες αυτές, που θα προέρχονται από διάφορα γεωγραφικά διαμερίσματα της χώρας και θα αντιπροσωπεύουν ποικίλες κοινωνικές ομάδες, μπορεί να λειτουργούν σε σχολεία, ιδρύματα, κέντρα νεότητας, μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.ά. ή να συγκροτούνται ανεξάρτητα. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιδιώκει να αναδείξει τη φωνή, τις απόψεις και τις προτάσεις των παιδιών αυτών στην κοινωνία και την πολιτεία.

- Ο Συνήγορος του Πολίτη συνδέθηκε με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Συνηγόρων του Παιδιού, στο ετήσιο συνέδριο του οποίου συμμετείχε ο Βοηθός Συνήγορος. Επίσης, ο ίδιος επισκέφθηκε τον Ισπανό Συνήγορο του Παιδιού («Υπερασπιστή Ανηλίκων»). Ακόμη, ανταλλαγή υλικού πραγματοποιήθηκε με πολλούς αντίστοιχους θεσμούς στην Ευρώπη, με στόχο την αξιοποίηση της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας τους. Με την ευκαιρία αυτών των ενεργειών, προγραμματίστηκε για το 2004 ανοιχτό σεμινάριο, στην έδρα του Συνηγόρου του Πολίτη, με συμμετοχή ξένων εμπειρογνομόνων σε θέματα προαγωγής και προάσπισης των δικαιωμάτων του παιδιού.
- Ο Βοηθός Συνήγορος και επιστήμονες του Κύκλου συμμετείχαν σε συσκέψεις, σεμινάρια και συνέδρια, με στόχο τη διάχυση της ενημέρωσης για τη λειτουργία του Κύκλου και τη δημόσια τοποθέτησή του σε θέματα όπως είναι η παιδική εργασία, η υποδοχή και η μεταχείριση ανήλικων προσφύγων και ιδίως ασυνόδευτων, η εμπορία παιδιών, η κακοποίηση και η εκμετάλλευση, ο κοινωνικός αποκλεισμός, οι διακρίσεις και ο ρατσισμός στην εκπαίδευση, η νεανική παραβατικότητα κ.ά.

Λόγω της ειδικής φύσης του αντικειμένου του και δεδομένου ότι οι ανήλικοι διαθέτουν αντικειμενικά και πρακτικά πολύ λιγότερες δυνατότητες προσφυγής στην Αρχή για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων τους, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι προσανατολισμένος σε μια πολιτική ενεργητικής δημόσιας παρέμβασης για την παρακολούθηση της εφαρμογής των δικαιωμάτων του παιδιού και την προάσπισή τους. Με αυτεπάγγελτες έρευνες και μέσω της συνεργασίας με δημόσιους φορείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις που ασχολούνται με το παιδί, ο Συνήγορος του Πολίτη προσβλέπει στην εκπόνηση ειδικών εκθέσεων καθώς και στη μελέτη και τη διατύπωση προτάσεων προς την πολιτεία, με στόχο οι παροχές και οι υπηρεσίες που απευθύνονται στο παιδί να προσαρμοστούν στις επιταγές της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

Με τον τρόπο αυτόν, ο Συνήγορος του Πολίτη σταδιακά θα αναδείξει μια επιπρόσθετη αποστολή του: αυτή του ανεξάρτητου έγκυρου παράγοντα διαβούλευσης και άσκησης επιρροής στη διαμόρφωση εθνικής πολιτικής για το παιδί.

3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

3.1 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

3.1.1 ΕΝΤΑΞΗ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΡΟΜΑ ΣΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΣΧΟΛΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Στον Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκαν αναφορές σχετικά με την ανάγκη ένταξης στη δημόσια εκπαίδευση ανήλικων μελών της κοινότητας Ρομά της περιοχής Σελινούντα (Κόρκοβα) Αιγίου. Σύμφωνα με τις αναφορές αυτές, κανένα από τα παιδιά του εκεί καταλισμού, ηλικίας 6-12 ετών, δεν παρακολουθούσε το σχολείο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στις αρμόδιες αρχές (Δήμος Αιγίου, Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης Αχαΐας, Διεύθυνση Κοινωνικής Πρόνοιας ΝΑ Αχαΐας, Αστυνομική Διεύθυνση Αιγίου) το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992), βάσει του οποίου η πρόνοια για την ένταξη των παιδιών στη δημόσια σχολική εκπαίδευση αποτελεί υποχρέωση του κράτους.

Η ανταπόκριση της Διεύθυνσης Κοινωνικής Πρόνοιας ήταν άμεση ως προς τον εντοπισμό και την καταγραφή των παιδιών σχολικής ηλικίας του προαναφερόμενου οικισμού. Επειδή όμως το δημοτικό σχολείο του Σελινούντα διέθετε μόνο δύο τάξεις, ήδη πλήρεις μαθητών, έπρεπε να επεκταθούν οι υπάρχουσες κτιριακές εγκαταστάσεις για να στεγαστούν οι αναγκαίοι πρόσθετοι εκπαιδευτικοί και οι νέοι μαθητές.

Το αίτημα εξασφάλισης νέων σχολικών αιθουσών υποβλήθηκε στο αρμόδιο Τμήμα Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του ΥΠΕΣΔΔΑ, το οποίο εξέφρασε επιφυλάξεις για την ορθότητά του, γιατί το αίτημα είχε διατυπωθεί «για τη λειτουργία τμημάτων τοιγανόπαιδων»,

αίτημα που προφανώς βρισκόταν σε αντίθεση με την πάγια πολιτική του ΥΠΕΠΘ να μην υπόκεινται σε διακρίσεις τα παιδιά μειονοτικών ομάδων στον χώρο της εκπαίδευσης.

Εν όψει του κινδύνου να απορριφθεί για τον παραπάνω λόγο το αίτημα εξασφάλισης νέων σχολικών αιθουσών, η έγκριση του οποίου από επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ αποτελεί απαραίτητο πρόκριμα για την τελική λήψη απόφασης από το ΥΠΕΧΩΔΕ, ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη καθιστώντας σαφές στην επιτροπή ότι η λειτουργία των σχολικών αυτών τμημάτων αποτελούσε θεμιτή θετική διάκριση υπέρ των παιδιών της κοινότητας Ρομά, τα οποία έπρεπε να ενταχθούν σε τάξεις υποδοχής και ειδικής υποστήριξης έως ότου μπορέσουν να ενσωματωθούν πλήρως στο σχολικό σύστημα.

Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη ενημέρωσε για τον επικείμενο κίνδυνο αναστολής των διαδικασιών και υπέδειξε συγκεκριμένες ενέργειες στον αρμόδιο επιστημονικό υπεύθυνο του προγράμματος του ΥΠΕΠΘ «Ένταξη τοιγανόπαιδων στο σχολείο», ο οποίος είχε αναλάβει ουσιαστικό ρόλο υποβοηθητικό των δημόσιων υπηρεσιών σε όλη τη διάρκεια της προσπάθειας υλοποίησης του δικαιώματος πρόσβασης στην εκπαίδευση των συγκεκριμένων παιδιών.

Η συντονισμένη δράση που ανέλαβε ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ως αποτέλεσμα να πειστεί η διοίκηση για την ορθότητα του αιτήματος και την ανάγκη ικανοποίησής του και, μετά τη θετική τοποθέτηση της επιτροπής του ΥΠΕΣΔΔΑ, να εγκριθεί τελικά από την Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων του ΥΠΕΧΩΔΕ η αποστολή δύο προκατασκευασμένων αιθουσών διδασκαλίας στο δημοτικό σχολείο του Σελινούντα (υποθέσεις 1821/2003, 16468/2003).

3.1.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΝΗΛΙΚΟΥ ΜΕ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ

Μπτέρα μικρού παιδιού με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες υπέβαλε αναφορά με θέμα τη διαφορετική αξιολόγηση του παιδιού από τη Δημόσια Ιατροπαιδαγωγική Υπηρεσία και το Κέντρο Διάγνωσης, Αξιολόγησης και Υποστήριξης (ΚΔΑΥ) Θεσσαλονίκης. Ειδικότερα, η πρόταση της Δημόσιας Ιατροπαιδαγωγικής Υπηρεσίας, προϊόν συστηματικής παρακολούθησης του παιδιού και της οικογένειας από τη θεραπευτική ομάδα της υπηρεσίας κατά τα τελευταία 4 χρόνια, ήταν η εγγραφή του παιδιού σε νηπιαγωγείο, με παράλληλη παρακολούθηση τμήματος ένταξης, με το σκεπτικό ότι αυτό θα συνέβαλλε θετικά στην αναπτυξιακή του πορεία.

Η μπτέρα του παιδιού απευθύνθηκε στο ΚΔΑΥ Θεσσαλονίκης, προκειμένου να της χορηγηθεί η γνωμάτευση που απαιτείται για την εγγραφή του παιδιού στο τμήμα ένταξης του οικείου νηπιαγωγείου. Έπειτα από σύντομη διαγνωστική εκτίμηση που ακολούθησε, κατά την οποία, σύμφωνα με τη μπτέρα, το παιδί δεν μπόρεσε να συνεργαστεί ικανοποιητικά, κυρίως λόγω των συνθηκών διεξαγωγής της, το ΚΔΑΥ πρότεινε την εγγραφή του παιδιού σε ειδικό σχολείο, αντί της εγγραφής σε τμήμα ένταξης, κάτι που όχι μόνον ερχόταν σε αντίθεση με την πρόταση της άλλης υπηρεσίας αλλά και, σύμφωνα με την προηγούμενη αξιολόγηση, θα ήταν ανασταλτικό για την αναπτυξιακή πρόοδο του παιδιού.

Ο χειρισμός της υπόθεσης από το ΚΔΑΥ έδωσε στη μπτέρα την εντύπωση της «ακύρωσης» της προόδου που είχε επιτευχθεί μέσω της συνεργασίας του παιδιού και της οικογένειας με τη Δημόσια Ιατροπαιδαγωγική Υπηρεσία καθώς και της υπονόμευσης της σχέσης εμπιστοσύνης που είχε δημιουργηθεί κατά τη διάρκεια της συνεργασίας αυτής, γεγονός που την έφερε σε ρήξη με το προσωπικό του ΚΔΑΥ, με αποτέλεσμα να αρνηθεί να εγγράψει στο ειδικό σχολείο το παιδί, το οποίο παρέμεινε προσωρινά εκτός εκπαιδευτικού πλαισίου.

Όπως προέκυψε από την έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη, η αξιολόγηση παιδιών με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες αποτελεί αρμοδιότητα των ΚΔΑΥ, που εισπνούνται την εγγραφή παιδιών σε τμήματα ένταξης ή σε άλλα εκπαιδευτικά σχήματα (Ν. 2817/2000, ΦΕΚ Α' 78, ΥΑ Γ6/4494/2001, ΦΕΚ Β' 1503, ΥΑ 102357/2002, ΦΕΚ Β' 1319). Σύμφωνα με τον νόμο, το ΚΔΑΥ κάθε περιοχής έχει μεν δυνατότητα συνεργασίας με άλλες υπηρεσίες ψυχικής υγείας, όμως το ακριβές πλαίσιο αυτής της συνεργασίας φαίνεται πως δεν είναι σαφώς προσδιορισμένο.

Μολονότι το ΚΔΑΥ είναι το αρμόδιο όργανο για την τελική αξιολόγηση των εκπαιδευτικών αναγκών ενός παιδιού, μια άλλη επίσης δημόσια υπηρεσία είχε εν προκειμένω πληρέστερη εικόνα του συγκεκριμένου παιδιού, με βάση τη μακρόχρονη συστηματική παρακολούθησή του. Ωστόσο η ισχύουσα νομοθεσία, αναθέτοντας την αρμοδιότητα αυτή αποκλειστικά στα ΚΔΑΥ, παραγνωρίζει την επιστημονική εγκυρότητα και τον ρόλο άλλων δημόσιων υπηρεσιών, που ενδεχομένως έχουν πιο τεκμηριωμένη άποψη για την κατάσταση του παιδιού και μπορούν να προσφέρουν μια πιο ολοκληρωμένη θεραπευτική παρέμβαση. Το γεγονός αυτό θα πρέπει να αξιολογηθεί σε συνάρτηση με τα γενικότερα προβλήματα που διέπουν τη λειτουργία των ΚΔΑΥ, στην παρούσα φάση, κυρίως όσον αφορά: α) στις συνθήκες διεξαγωγής της διαγνωστικής εκτίμησης του παιδιού στο ΚΔΑΥ (έλλειψη κατάλληλου χώρου, πίεση χρόνου, έλλειψη εξοικείωσης του παιδιού με το επιστημονικό προσωπικό), στις συνθήκες οι οποίες μπορεί να επηρεάσουν τη συνεργασία ενός παιδιού με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες με έναν επαγγελματία, και επομένως και το αποτέλεσμα της διαγνωστικής εκτίμησης· β) στην περιορισμένη δυνατότητα των ΚΔΑΥ να προσφέρουν συστηματική υποστήριξη σε παιδιά και οικογένειες, λόγω λειτουργικών προβλημάτων και υπέρμετρου φόρτου εργασίας.

Το πρόβλημα που αναδεικνύει η συγκεκριμένη υπόθεση αφορά στις δυσκολίες που προέκυψαν στην επικοινωνία και τη συνεργασία ανάμεσα στις δύο υπηρεσίες και στη φαινομενική αντιπαράθεση μεταξύ τους. Δύο δημόσιοι φορείς, με διαφορετικές από τον νόμο αρμοδιότητες αλλά με συναφές αντικείμενο και κοινό στόχο (την καλύτερη δυνατή αντιμετώπιση των προβλημάτων και των αναγκών των παιδιών και των οικογενειών τους), δεν είχαν κατορθώσει να συντονιστούν και να λειτουργήσουν συμπληρωματικά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη διαμεσολαβητικά, προκειμένου να εξομαλυνθεί η επικοινωνία μεταξύ των δύο υπηρεσιών και να αποκατασταθεί η συνεργασία του ΚΔΑΥ με την οικογένεια του παιδιού. Κατόπιν εν πρώτοις σαφές στη μητέρα ότι το ΚΔΑΥ είναι το κατά νόμον αρμόδιο για την αξιολόγηση των ειδικών εκπαιδευτικών αναγκών του παιδιού όργανο και επομένως ότι ήταν αναγκαία η περαιτέρω συνεργασία με το ΚΔΑΥ για την επίτευξη λύσης, προκειμένου να μη συνεχίσει το παιδί να παραμένει εκτός εκπαιδευτικού πλαισίου.

Στη συνέχεια, ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε με τον αρμόδιο Σύμβουλο Ειδικής Αγωγής καθώς και με τους υπευθύνους των δύο υπηρεσιών, εκθέτοντας το πρόβλημα, όπως αυτό προέκυπε από την αναφορά της μητέρας, ιδίως τη ρήξη που είχε δημιουργηθεί μεταξύ του προσωπικού του ΚΔΑΥ και της οικογένειας του παιδιού. Ο Συνήγορος του Πολίτη προώθησε την απευθείας επικοινωνία μεταξύ των υπευθύνων των δύο υπηρεσιών καθώς και συνάντηση των ειδικών που είχαν εμπλακεί στην αξιολόγηση του παιδιού, με στόχο την επίτευξη κοινής στάσης για την αντιμετώπιση των ειδικών εκπαιδευτικών αναγκών του παιδιού. Οι υπηρεσίες ανταποκρίθηκαν άμεσα, και τελικά το ΚΔΑΥ αποδέχθηκε την πρόταση της Δημόσιας Ιατροπαιδαγωγικής Υπηρεσίας για εγγραφή του παιδιού σε νηπιαγωγείο και τμήμα ένταξης, τουλάχιστον για μια περίοδο δοκιμαστικά, προκειμένου να αξιολογηθεί μέσα στο σχολικό πλαίσιο η δυνατότητα παραμονής και ενσωμάτωσής του εκεί (υπόθεση 16660/2003).

3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ - ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

3.2.1 ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΩΝ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

(Σε συνεργασία με τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου)

Μη κυβερνητική οργάνωση προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου:

- να επισημάνει τις συνθήκες φροντίδας και φιλοξενίας δύο ασυνόδευτων ανήλικων Σομαλών αδελφών στη Ρόδο, και
- να ζητήσει τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προς τους αρμόδιους φορείς για να επιταχυνθούν οι διαδικασίες για την οικογενειακή επανένωση με τη μητέρα τους, μόνιμη κάτοικο Σουηδίας.

Σύμφωνα με την αναφορά, οι δύο ανήλικοι φιλοξενούνταν υπό κράτηση στον χώρο

υποδοχής «Φωνή της Αμερικής» στη Ρόδο, μαζί με ενήλικες. Τα παιδιά είχαν εισέλθει παράνομα στην Ελλάδα με πλοίο, μέσα στο οποίο συνάντησαν τον ενήλικα ετεροθαλή αδελφό τους. Η μητέρα τους, μόνιμη κάτοικος Σουηδίας με την ιδιότητα του πρόσφυγα, μεθόδευε επίσης από την πλευρά της, μέσω του Ερυθρού Σταυρού Σουηδίας, την οικογενειακή επανένωση.

Η μη κυβερνητική οργάνωση επισήμανε επιπλέον ότι οι αρμόδιες αρχές δεν προέβησαν άμεσα στις απαραίτητες ενέργειες, προκειμένου να γίνει δυνατή η οικογενειακή επανένωση, και ότι η φροντίδα και η φιλοξενία των ανηλίκων δεν πληρούσε τις νόμιμες προϋποθέσεις, με βάση την ανηλικότητα και τις ανάγκες αυξημένης προστασίας που επιβάλλει η παιδική ηλικία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε τηλεφωνικά αλλά και εγγράφως με τη διαδικασία του κατεπείγοντος με το Τμήμα Αλλοδαπών της Αστυνομικής Διεύθυνσης Δωδεκανήσου καθώς και με το Τμήμα Πολιτικού Ασύλου της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Αρχηγείου της ΕΛΑΣ, για να διευθετηθούν, στο μέτρο του δυνατού, τα θέματα εξειδικευμένης φροντίδας και φιλοξενίας των δύο ανηλίκων και να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα για την ταχεία οικογενειακή επανένωση με τη μητέρα.

Στις 29 Σεπτεμβρίου, ο Συνήγορος του Πολίτη παρέλαβε σχετικό έγγραφο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, με το οποίο ενημερώθηκε για το θέμα. Συγκεκριμένα:

- Ακολουθώντας τη νόμιμη διαδικασία, η αρμόδια υπηρεσία της Ρόδου παρέλαβε την αίτηση ασύλου των ανηλίκων, αναγνωρίζοντας τον ετεροθαλή αδελφό τους ως προσωρινό επίτροπο. Οι τρεις σομαλοί πρόσφυγες φιλοξενήθηκαν σε ειδικό ξεχωριστό χώρο στη «Φωνή της Αμερικής».
- Στις 24 Αυγούστου οι δύο ανήλικοι αφέθηκαν ελεύθεροι. Με μέριμνα του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, σε συνεργασία με το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, φιλοξενήθηκαν στο Κέντρο Φιλοξενίας Προσφύγων στο Πικέρμι. Στις 7 Σεπτεμβρίου η μητέρα, η οποία είχε έλθει γι' αυτόν τον λόγο από τη Σουηδία, παρέλαβε τα παιδιά, ύστερα από συνεργασία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την Πρεσβεία της Σουηδίας και την Υπηρεσία Μετανάστευσης της Σουηδίας, σύμφωνα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου (Ν. 1996/1991 «περί καθορισμού του κράτους, που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου, η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»).

Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε μέτρα για την καλύτερη δυνατή προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων των δύο παιδιών, όπως κατοχυρώνονται από τα σχετικά άρθρα της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (βλ. ειδικότερα τα δικαιώματα στην ομαλή ψυχοκοινωνική και σωματική ανάπτυξη, στην οικογενειακή επανένωση, στον σεβασμό στις απόψεις και στην ιδιωτική ζωή του ανηλίκου και στη φροντίδα παιδιών προσφύγων μέσω εναλλακτικών μορφών εποπτείας, Ν. 2101/1992, άρθρα 1, 3, 4, 10, 12, 16, 22). Με αφορμή την παρούσα υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στους αρμόδιους φορείς την ανάγκη δημιουργίας παιδοκεντρικών δομών και υποδομών φιλοξενίας για τους ανηλίκους, ιδίως στις πύλες εισόδου προσφύγων και αιτούντων άσυλο (εξειδικευμένος ενιαίος χώρος πολλαπλής φιλοξενίας ξεχωριστά από τους ενήλικες ή ανάδοχη φροντίδα των ασυνόδευτων παιδιών κ.λπ.), ώστε να υπηρετούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι στόχοι της ΔΣΔΠ και να προστατεύονται αποτελεσματικότερα τα δικαιώματα επιβίωσης, ανάπτυξης, προστασίας και συμμετοχής των παιδιών αυτών. Επισημάνθηκε επίσης η ανάγκη να περιοριστεί ο χρόνος κράτησης στο ελάχιστο δυνατόν (ενώ στην πράξη συχνά εξαντλείται το ανώτατο προβλεπόμενο όριο του τριμήνου), να εφαρμοστεί το μέτρο διορισμού του αρμόδιου εισαγγελέα ως προσωρινού επιτρόπου των ασυνόδευτων ανηλίκων (ΠΔ 61/1999) και να ανατίθεται η φροντίδα των ανηλίκων σε αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες, με υπόδειξη του εισαγγελέα, ανεξάρτητα από την υποβολή αιτήματος ασύλου και τον χρόνο εξέτασής του (υπόθεση 12172/2003).

3.3 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΝΗΛΙΚΟΥ ΑΠΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ - ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΕ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

3.3.1 ΔΙΑΦΥΓΗ «ΠΑΙΔΙΩΝ ΤΟΥ ΔΡΟΜΟΥ» ΑΠΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά με αίτημα τη διερεύνηση του ζητήματος της διαφυγής, μέσα σε διάστημα μιας τριετίας, 487 παιδιών (στην πλειονότητά τους αλβανικής καταγωγής), τα οποία είχαν συγκεντρωθεί από την ΕΛΑΣ. Τα παιδιά φιλοξενήθηκαν προσωρινά σε ίδρυμα παιδικής προστασίας («παιδόπολη») του Εθνικού Οργανισμού Προνοίας, με την επωνυμία «Ειδική Επαγγελματική Σχολή Αγία Βαρβάρα», στεγαζόμενο στις κτιριακές εγκαταστάσεις του πρώην Ιωσηφόγλειου Ιδρύματος, στο πλαίσιο του προγράμματος «Προστασία και Κοινωνική Φροντίδα των Παιδιών στο Δρόμο». Η έναρξη του προγράμματος αυτού έγινε το 1998, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, και η ευθύνη υλοποίησης ανήκε στον Εθνικό Οργανισμό Προνοίας.

Έπειτα από σχετική έρευνα, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διαφυγή των παιδιών από το ίδρυμα οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι κατά την υλοποίηση του προγράμματος σημειώθηκαν σημαντικές αποκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό. Ειδικότερα διαπιστώθηκε:

- ελλιπής στελέχωση του προγράμματος, καθώς το υπάρχον προσωπικό δεν μπορούσε να αντεπεξέλθει στις αυξημένες ανάγκες των παιδιών·
- ελλιπής εφαρμογή μέτρων προαγωγής των δικαιωμάτων των παιδιών (διαπολιτισμική εκπαίδευση, ψυχαγωγία, ψυχοκοινωνική στήριξη)·
- πλημμελής φύλαξη του ιδρύματος από την αστυνομία·
- μη τήρηση του ορίου ηλικίας των δώδεκα ετών για τα παιδιά που φιλοξενούνταν·
- αδυναμία εφαρμογής του θεσμού της ανάδοχης φροντίδας για τα παιδιά αυτά·
- αδυναμία εξακρίβωσης των αληθινών στοιχείων της ταυτότητας των παιδιών·
- πλημμελής συνεργασία με τις αλβανικές αρχές για τον εντοπισμό των οικογενειών στην Αλβανία και τον επαναπατρισμό των παιδιών.

Δεδομένου ότι το πρόγραμμα «Προστασία και Κοινωνική Φροντίδα των Παιδιών στο Δρόμο» δεν ήταν πλέον σε λειτουργία κατά την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας, ο Συνήγορος του Πολίτη επιφυλάχθηκε να διατυπώσει το 2004 προς το αρμόδιο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας τις προτάσεις του σχετικά με τη μελλοντική λειτουργία συναφών προγραμμάτων, δηλαδή μόλις θα έχει ολοκληρώσει τη μελέτη δεδομένων που αφορούν στην εφαρμογή πολιτικής για την προστασία των παιδιών που γίνονται θύματα εκμετάλλευσης, παράνομης διακίνησης και εμπορίας στην ελληνική επικράτεια.

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού επίσης ανέλαβε πρωτοβουλία επικοινωνίας: α) με τους φορείς που συμμετέχουν στη διαρκή επιτροπή που λειτουργεί με βάση το ΠΔ 233/2003 (ΦΕΚ Α' 204) για την «Προστασία και αγωγή στα θύματα των εγκλημάτων των άρθρων 323Α, 349, 351 και 351Α του Ποινικού Κώδικα, κατά το άρθρο 12 του Ν. 3064/2002 (ΦΕΚ Α' 248)», και β) με τις αλβανικές αρχές, καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό των αλλοδαπών παιδιών θυμάτων εμπορίας προέρχεται από την Αλβανία, με στόχο τη συμβολή της Αρχής στην εκπόνηση προδιαγραφών και μακρόπνοων μέτρων προστασίας των παιδιών αυτών (υπόθεση 2204/2003).

3.4 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΟ ΟΝΟΜΑ

3.4.1 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΑΝΗΛΙΚΟΥ ΝΑ ΓΝΩΡΙΖΕΙ ΤΟΥΣ ΓΟΝΕΙΣ ΤΟΥ

Γιατί τρίχρονο αγοριού, που είχε αναλάβει άτυπα την επιμέλειά του, απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να επιτύχει την εγγραφή του στο ληξιαρχείο. Κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης διαπιστώθηκε ότι δεν είχε γίνει η προαπαιτούμενη δήλωση των στοιχείων του παιδιού στην αρμόδια υπηρεσία του μαιευτηρίου, προκειμένου να μην ισχύσει το τεκμήριο πατρότητας υπέρ του συζύγου της μητέρας, καθώς αυτός, σύμφωνα με τους περιεχόμενους στην αναφορά ισχυρισμούς, δεν ήταν ο φυσικός πατέρας του παιδιού.

Η εγγραφή του παιδιού στο ληξιαρχείο, ως τέκνου του φυσικού του πατέρα, ήταν συνεπώς αδύνατη, χωρίς να συντρέχει σφάλμα της αρμόδιας υπηρεσίας.

Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη πληροφορήθηκε ότι είχε ασκηθεί αγωγή προσβολής πατρότητας, η συζήτηση της οποίας ματαιώθηκε λόγω της μη εμφάνισης των εναγόντων (φυσικού πατέρα και μητέρας), οι οποίοι ήταν συστηματικοί χρήστες εξαρτησιογόνων ουσιών. Τέλος, οι νομικοί παραστάτες είχαν αποσυρθεί από την υπόθεση, επικαλούμενοι παρέλευση των αποκλειστικών προθεσμιών του νόμου.

Δεδομένου ότι ως μόνος τρόπος διευθέτησης του ζητήματος, δηλαδή της εγγραφής του παιδιού στο ληξιαρχείο με τα στοιχεία του φυσικού του πατέρα, απέμεινε αυτός της δικαστικής οδού, ο Συνήγορος του Πολίτη, διατηρώντας επιφυλάξεις για τη νομική πληροφόρηση που είχε δοθεί στην αιτουμένη, την ενημέρωσε για τις εναλλακτικές δυνατότητες δικαστικής επίλυσης του ζητήματος, πρότεινε δε επιπλέον τη λήψη μεταγενέστερων μέτρων σχετικών με την τυπική ανάληψη της επιμέλειας, εφόσον αυτά θα συνέβαλλαν στην καλύτερη εξυπηρέτηση των συμφερόντων του παιδιού.

Η σημαντικότερη συνδρομή του Συνήγορου του Πολίτη σημειώθηκε πάντως σε ένα άλλο ζήτημα: Διαπιστώθηκε η ανάγκη να δοθούν επιστημονικές απαντήσεις για τον ενδειγμένο τρόπο ενημέρωσης του ανήλικου σχετικά με την οικογενειακή του κατάσταση και την ιδιότητα των ουσιαστικά απόντων από την ανατροφή του φυσικών γονέων.

Το άρθρο 7 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού κατοχυρώνει το δικαίωμα του παιδιού στην ταυτότητα με ευρύ περιεχόμενο, περιλαμβάνει δηλαδή όχι μόνο το δικαίωμα εγγραφής στο ληξιαρχείο και απόκτησης ονόματος, αλλά και της ενημέρωσής του για τους γονείς του. Στο πλαίσιο της αποστολής του για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη προώθησε την επαφή της γιαγιάς του παιδιού με τη Διεύθυνση Κοινωνικής Πρόνοιας της οικείας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, αρμόδια να προσφέρει την εξειδικευμένη αυτή υπηρεσία, αφού προηγουμένως την ενημέρωσε για τα πραγματικά και τα νομικά περιστατικά της υπόθεσης.

Η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο μόνον αφού ο Συνήγορος του Πολίτη βεβαιώθηκε ότι άρχισε εκ νέου η δικαστική διαδικασία και επιτεύχθηκε επικοινωνία με την κοινωνική υπηρεσία, από την οποία η πολίτις έμεινε ικανοποιημένη τόσο από τη συμπαράσταση που της προσφέρθηκε όσο και από τις απαντήσεις που έλαβε στα ερωτήματά της σχετικά με την ανατροφή, τη διασαφήνιση των οικογενειακών σχέσεων και τη δυνατότητα ανάληψης κατά νόμο της επιμέλειας του τρίχρονου εγγονού της από την ίδια (υπόθεση 16370/2003).

3.5 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΔΟΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΒΙΑ

3.5.1 ΚΑΚΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΗΛΙΚΟΥ

Στον Συνήγορο του Πολίτη υπέβαλαν από κοινού αναφορά μητέρα και η πρωτότοκη έφηβη κόρη της, σύμφωνα με την οποία η ανήλικη υπέστη σωματική κακοποίηση από τον πατέρα της, στο πλαίσιο μιας γενικότερης κατάστασης χρόνιας ενδοοικογενειακής βίας, εξαιτίας του έντονου προβλήματος αλκοολισμού του τελευταίου.

Η οικογένεια διέμενε σε νησί, συντηρούμενη από την απασχόληση του πατέρα με αγροτικές εργασίες. Η χρόνια ενδοοικογενειακή βία, σύμφωνα με την αναφορά, περιλάμβανε στοιχεία εριστικότητας, αυταρχισμού, απειλών και υβριστικής συμπεριφοράς από τον πατέρα –κατ' εξοχήν υπό την επήρεια αλκοόλ– προς τα ανήλικα τέκνα, καθώς και άσκηση σωματικής βίας προς τα δύο από τα τέκνα, ιδίως απέναντι στη μεγαλύτερη σε ηλικία έφηβη κόρη.

Το φθινόπωρο του 2003, σύμφωνα με την αναφορά, ενώ η μητέρα απουσίαζε από το σπίτι, ο σύζυγος και πατέρας, τελών σε κατάσταση μέθης, χυδαιολόγησε και στη συνέχεια προέβη σε βιαιοπραγία σε βάρος της μεγαλύτερης κόρης. Τα υπόλοιπα τέκνα ειδοποίησαν τη μητέρα που κάλεσε την αστυνομία, όργανα της οποίας οδήγησαν τη μητέρα και το ανήλικο θύμα στο οικείο Κέντρο Υγείας, όπου παρασχέθηκαν οι πρώτες βοήθειες στο κορίτσι,

ενώ ο πατέρας εξαφανίστηκε, προκειμένου να διαφύγει το αυτόφωρο, φιλοξενούμενος, όπως αποδείχθηκε στη συνέχεια, σε συγγενείς του στην ηπειρωτική Ελλάδα.

Η ιατρική εξέταση της ανήλικης διέγινωσε θλάση αυχένα, μώλωπες και ρήξη οφθαλμικών αγγείων. Επιπλέον, χρειάστηκε να παραμείνει επί μία εβδομάδα στο κρεβάτι και να απέχει από τη σχολική φοίτηση.

Η θέση της κατοικίας της οικογένειας (απομακρυσμένη από τον υπόλοιπο κοινωνικό ιστό), τα πολιτισμικά πρότυπα, οι στάσεις και οι αντιλήψεις της μικρής τοπικής κοινωνίας για το απαραβίαστο της οικογένειας, η οικονομική εξάρτηση από τα εισοδήματα και την εργασία του συζύγου και πατέρα, παράλληλα με την ουσιαστική απουσία κοινωνικών υπηρεσιών στήριξης και παρέμβασης σε τέτοιες συνθήκες ενδοοικογενειακής κρίσης, δυσχεραίνουν τις αναγκαίες παρεμβάσεις για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της υπόθεσης.

Αίτημα της μητέρας αλλά και της ανήλικης κόρης-θύματος ήταν «η άρση των οικογενειακών αδιεξόδων και ο έλεγχος της βίαιης συμπεριφοράς», που εκθέτει σε καθημερινό κίνδυνο όλα τα ανήλικα τέκνα, με την πρόπουσα όμως κοινωνική ευαισθησία, ώστε να αποφευχθεί ο στιγματισμός της οικογένειας. Εξάλλου, δεν επιθυμούσαν την ποινική δίωξη του πατέρα.

Θέτοντας ως προτεραιότητα την προστασία των ανήλικων τέκνων και αναγνωρίζοντας τις ειδικές συνθήκες (αλκοολισμό) που ωθούν τον πατέρα-θύτη σε τέτοιες βίαιες συμπεριφορές, ο Συνήγορος του Πολίτη προέβη στην άμεση ενημέρωση και κινητοποίηση των αρμόδιων φορέων και υπηρεσιών σε επίπεδο γεωγραφικής και προνοιακής περιφέρειας, με αλληπάλληλες τηλεφωνικές επικοινωνίες και επιστολές με στόχο τη διακρίβωση των δυνατοτήτων δράσης.

Ειδικότερα, η Αρχή επικοινωνήσε με το οικείο αστυνομικό τμήμα που είχε επιληφθεί του περιστατικού: η σχετική ενημέρωση κατέδειξε ότι, επειδή τόσο η μητέρα όσο και η κόρη-θύμα εξέφρασαν ρητά την αντίθεσή τους με την άσκηση ποινικής δίωξης εναντίον του συζύγου-πατέρα, λόγω και της μεταγενέστερης έκφρασης μεταμέλειας και προφορικής δέσμευσής του για μελλοντικό συνεντισμό, τελικά δεν ασκήθηκε ποινική δίωξη, αν και η υπόθεση του πατέρα δεν τηρήθηκε παρά μόνο για κάποιες εβδομάδες. Το αστυνομικό τμήμα απέστειλε στον Συνήγορο του Πολίτη έγγραφο, σύμφωνα με το οποίο η μητέρα δήλωνε τη μετοίκηση της ίδιας και των ανήλικων τέκνων από την οικογενειακή εστία, λόγω του πολύ πιθανού κινδύνου να επαναληφθεί η κακομεταχείριση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε και με την αρμόδια εισαγγελική αρχή, στην οποία το οικείο αστυνομικό τμήμα ανέφερε το περιστατικό: ο εισαγγελέας υπηρεσίας δήλωσε την πρόθεσή του να δοθεί κάποιο περιθώριο χρόνου για αναζήτηση συμβιβαστικής λύσης, σεβόμενος την εκφρασμένη επιθυμία της μητέρας και του ανήλικου θύματος.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε με την αρμόδια περιφερειακή Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας, με σκοπό να διαπιστώσει το ενδεχόμενο λειτουργίας σχετικού δικτύου υπηρεσιών και να κινητοποιηθούν οι υπάρχοντες εξειδικευμένοι επαγγελματίες παρέμβασης, στήριξης και συμβουλευτικής. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες της περιοχής είναι γενικά ελλιπώς στελεχωμένες και ειδικότερα ότι οι οργανικές θέσεις επαγγελματιών των κοινωνικών επιστημών δεν έχουν καλυφθεί. Η Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας της οικείας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, σε έγγραφη απάντησή της, ενημέρωσε την Αρχή ότι με πρόσφατο διαγωνισμό πληρώθηκαν 7 θέσεις ΤΕ κοινωνικών λειτουργών, μέτρο κατ' αρχήν θετικό, που όμως δεν καλύπτει πλήρως, ούτε διεπιστημονικά, τις ανάγκες της περιοχής. Επιπλέον, εν όψει της ανάγκης άμεσης στήριξης της οικογένειας, δόθηκε γραπτή εντολή από τον οικείο νομάρχη σε κοινωνικό λειτουργό της περιφέρειας που υπηρετούσε σε κοντινό νησί να διενεργήσει επιτόπια έρευνα και να προβεί σε όλες τις νόμιμες ενέργειες για την αξιολόγηση της κατάστασης και την οικονομική και κοινωνική στήριξη της οικογένειας (παροχή επιδομάτων απροστάτευτων παιδιών, εφαρμογή προγραμμάτων προστασίας της μητέρας και των παιδιών κ.λπ.).

Η Αρχή, στην προσπάθειά της να διασυνδεθεί με όλες τις συναφείς κοινωνικές υπηρεσίες που θα μπορούσαν να προσφέρουν βοήθεια, δεδομένου μάλιστα του επείγοντος της κατάστασης, επικοινωνήσε και με τον υπεύθυνο του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι», ο οποίος είχε γνώση της υπόθεσης και ανέλαβε κατ' αρχάς ατύπως να παράσχει στήριξη για θέματα καθημερινής πρακτικής της οικογένειας, παρ' ότι το πρόγραμμα αυτό απευθύνεται εξ αντικειμένου σε διαφορετικές περιπτώσεις προβλημάτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επιδίωξε επίσης και πέτυχε την άμεση επαφή της μητέρας με τη νομική υπηρεσία του Κέντρου Ερευνών για Θέματα Ισότητας, που είχε ως αποτέλεσμα την ανάθεση σε δικηγόρο, με έξοδα του κέντρου, της άσκησης ασφαλιστικών μέτρων για την προσωρινή ρύθμιση της επιμέλειας των ανήλικων τέκνων και της διατροφής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε και με την οικεία αστυνομική αρχή, στην οποία τόνισε την ανάγκη διαρκούς εγρήγορης στη βάση των καταγεγραμμένων συμβάντων με την αρμόζουσα κοινωνική ευαισθησία σε θέματα κακοποίησης ανήλικων στο πλαίσιο της οικογένειας.

Έγιναν, επίσης, έγγραφες επισημάνσεις στους αρμόδιους φορείς για την επιτακτική ανάγκη παροχής βοήθειας, συμβουλευτικής και εξειδικευμένης θεραπευτικής παρέμβασης στον πατέρα-θύτη, με απώτερο στόχο την εξάλειψη των γενεσιουργών αιτίων της βίαιης συμπεριφοράς του και τη συνακόλουθη πρόωθηση του απόλυτου συμφέροντος των ανήλικων τέκνων του.

Τέλος, η Αρχή, αφού επιβεβαίωσε τη μετοίκηση της μητέρας και των τέκνων της και ενημερώθηκε για την έναρξη εργασίας από μέρους της, την κοινωνική στήριξη από ευαίσθητοποιημένα άτομα της κοινότητας και τις προσπάθειες αποκατάστασης των οικογενειακών λειτουργιών και ισορροπιών, γνωστοποίησε προς τις ενδιαφερόμενες το σύνολο των ενεργειών της και τις πληροφόρησε για το δίκτυο των εκτός της Αρχής προσφερόμενων υπηρεσιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει ακόμη αρχειοθετήσει την αναφορά, καθώς πιστεύει ότι δεν έχει ολοκληρώσει τον κύκλο των ενεργειών του προς τους αρμόδιους φορείς σε σχέση με τη συγκεκριμένη υπόθεση.

