



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ



**«Η διαφορετικότητα στην Εργασία και την Κοινωνία-
Επενδύοντας στο Μέλλον»**

18 και 19 Σεπτεμβρίου 2008

**«Θεσμικό Πλαίσιο Για την Ίση Μεταχείριση : η Ελληνική και η Ευρωπαϊκή
εμπειρία»**

ΕΙΣΗΓΗΣΗ

**«Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα προώθησης της αρχής της
ίσης μεταχείρισης: Θεσμικό πλαίσιο-αρμοδιότητες-δράσεις»**

**Α. Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα προώθησης της αρχής της
ίσης μεταχείρισης**

Με το Ν. 3304/2005, η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» ορίστηκε ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης στο πλαίσιο εφαρμογής του ανωτέρω νόμου. Στη συνέχεια με το Ν. 3488/2006 ο ίδιος ρόλος του ανατέθηκε και για τα θέματα ισότητας των δύο φύλων στον τομέα της απασχόλησης και εργασίας και για τον σκοπό αυτό προβλέφθηκε από τις ανωτέρω διατάξεις και λειτουργεί ήδη από το έτος 2008 ο νέος Κύκλος Ισότητας των Φύλων. Στην παρούσα εισήγηση θα περιοριστούμε κατ'αρχήν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης και τις αρμοδιότητές του κατ'εφαρμογήν των διατάξεων του Ν. 3304/2005, σύμφωνα με τις οποίες απαγορεύεται οποιουδήποτε είδους διακριτικής μεταχείρισης για λόγους εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή σεξουαλικού προσανατολισμού και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω νόμου.

Ι. Οι ρυθμίσεις του Ν. 3304/2005

Ο «Συνήγορος του Πολίτη» ως θεσμός διαμεσολάβησης στο πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ιδρύθηκε με το Ν. 2477/97 και ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 1998. Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ο

Συνήγορος του Πολίτη έχει πλέον και συνταγματική κατοχύρωση σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 9 σε συνδυασμό με το άρθρο 101^Α του Συντάγματος. Το υφιστάμενο πλαίσιο λειτουργίας του ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03. **Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο της γενικής του αρμοδιότητάς του σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά επίσης ενέργειες ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού.**

Στην υπερδεκαετή πλέον λειτουργία της η Αρχή έχει ασχοληθεί ήδη από τα πρώτα χρόνια με υποθέσεις, οι οποίες αφορούσαν διακριτική μεταχείριση και προσβολής δικαιωμάτων εξαιτίας του λόγου αυτού (π.χ. δικαιώματα Ρομά, θρησκευτικές μειονότητες, διακριτική μεταχείριση λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού κλπ.).

Με το Ν. 3304/2005, με τον οποίον ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι δύο Οδηγίες της ΕΕ: α) η Οδηγία 2000/43/ΕΚ «περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής» στους τομείς της απασχόλησης, της εργασίας, της συμμετοχής σε σωματεία και επαγγελματικές οργανώσεις, καθώς και στην εκπαίδευση, τις κοινωνικές παροχές και την πρόσβαση στη διάθεση και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που διατίθενται στο κοινό, και β) η Οδηγία 2000/78/ΕΚ «για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» αποκλειστικά στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητές του Συνηγόρου του Πολίτη ως εξής:

α) Θέματα υπηρεσιακής κατάστασης: Με το άρθρο 20 παρ. 2 του ν. 3304/2005 τροποποιείται το τελευταίο εδάφιο της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 3 του ν. 3094/2003, το οποίο αντικαθίσταται ως εξής: «Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού». Με την προαναφερόμενη τροποποίηση ο νομοθέτης διευρύνει την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη και σε θέματα υπηρεσιακής κατάστασης, τα οποία αρχικά ήταν εκτός αρμοδιότητάς του σε περιπτώσεις, όπου διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης σύμφωνα με τα οριζόμενα με το ν. 3304/2005.

β) Εφαρμογή και προώθηση της ίσης μεταχείρισης: Επιπλέον με την παρ. 3 του άρθρου 20 του ν. 3304/2005 στην παράγραφο 5 του άρθρου 3 του ν. 3094/2003 προστίθεται τελευταίο εδάφιο, που έχει ως εξής: «Ο Συνήγορος του Πολίτη διενεργεί έρευνες και δημοσιεύει ειδικές εκθέσεις για την εφαρμογή και την προώθηση της ίσης μεταχείρισης χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

γ) Εκπροσώπηση του θύματος διάκρισης: Με το άρθρο 13 παρ. 3 του Ν. 3304/2005 διευρύνεται η εκπροσώπηση των θυμάτων διακριτικής μεταχείρισης ως

εξής : «Νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν σκοπό τη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού μπορούν να αντιπροσωπεύουν τον βλαπτόμενο ενώπιον των δικαστηρίων και να τον εκπροσωπούν ενώπιον οποιασδήποτε διοικητικής αρχής ή διοικητικού οργάνου, εφόσον προηγουμένως παρασχεθεί η συναίνεσή του με συμβολαιογραφικό έγγραφο ή ιδιωτικό έγγραφο, το οποίο θα φέρει θεώρηση του γνησίου της υπογραφής».

δ) Αντιστροφή του βάρους απόδειξης: Με το άρθρο 14 του Ν. 3304/2005 εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη κατά την διερεύνηση και τον χειρισμό των υποθέσεων, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού, η αντιστροφή του βάρους απόδειξης. Σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη προβλέπεται ότι: «Όταν ο βλαπτόμενος προβάλλει ότι δεν τηρήθηκε η αρχή της ίσης μεταχείρισης και αποδεικνύει ενώπιον δικαστηρίου ή αρμόδιας διοικητικής αρχής πραγματικά γεγονότα από τα οποία μπορεί να συναχθεί άμεση ή έμμεση διάκριση, το αντίδικο μέρος φέρει το βάρος να αποδείξει στο δικαστήριο, ή η διοικητική αρχή να θεμελιώσει, ότι δεν συνέτρεξαν περιστάσεις που συνιστούν παραβίαση της αρχής αυτής». Η αντιστροφή του βάρους απόδειξης εφαρμόζεται κατά την διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων τόσο ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών αρχών, όσο και ενώπιον των δικαστηρίων με μόνη προβλεπόμενη εξαίρεση τα ποινικά δικαστήρια σύμφωνα με την παρ. 2 του προαναφερόμενου άρθρου. Η καινοτόμος ρύθμιση του άρθρου 14, με την οποία επιδιώκεται η ανακατανομή του βάρους της απόδειξης περί συνδρομής αθέμιτης διάκρισης με τον περιορισμό της υποχρέωσης του θιγομένου να τεκμηριώσει την καταγγελία του εις βάρος του δεύτερου απλώς prima facie. Η επαρκής πρόσβαση σε στοιχεία καλείται να αποτελέσει τον θεμέλιο λίθο της ορθής εφαρμογής του νόμου και της αποτελεσματικής εφαρμογής της αντιστροφής του βάρους απόδειξης ειδικότερα.

II. Διερεύνηση υποθέσεων από τον Συνήγορο του Πολίτη ως φορέα προώθησης της ίσης μεταχείρισης

Χρήσιμη για την κατανόηση της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης θα ήταν μια σύντομη παρουσίαση του τρόπου χειρισμού των αναφορών από την Αρχή στο πλαίσιο της γενικής του αρμοδιότητας σύμφωνα με το Ν. 3094/2003.

Συγκεκριμένα η ανεξάρτητη αρχή "Συνήγορος του Πολίτη", έχει ως αποστολή «τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας» (άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 3094.2003). Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 3094/2003 ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

Στο πλαίσιο της γενικής του αρμοδιότητας ο Συνήγορος του Πολίτη ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό: i) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, ii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, iii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, iv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας. (βλ. άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3094/2003).

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 3094/2003 ο Συνήγορος του Πολίτη επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του, ύστερα από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ενώσεως προσώπων. Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται επίσης αναφορές από κάθε άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα ή συγγενή κατ' ευθεία γραμμή ή εκ πλαγίου έως το δεύτερο βαθμό, τον επίτροπο ή τον προσωρινό επίτροπο, καθώς και από τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου, ως παιδί νοείται όποιος δεν έχει συμπληρώσει το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας του.

Η αναφορά σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3094/2003 πρέπει να υποβληθεί μέσα σε έξι (6) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στον Συνήγορο του Πολίτη. Η υποβολή, όμως της αναφοράς δεν αναστέλλει τις προβλεπόμενες από το νόμο προθεσμίες για την άσκηση ενδίκου μέσου ή βοηθήματος και δεν εξαρτάται από την παράλληλη αίτηση θεραπείας, ιεραρχικής προσφυγής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί, επίσης, προτού επιληφθεί της υποθέσεως, να ζητήσει από τον ενδιαφερόμενο να ασκήσει διοικητική προσφυγή.

Σε περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται του θέματος πριν αποφασίσει το αρμόδιο όργανο ή παρέλθει άπρακτη προθεσμία τριών (3) μηνών από την άσκηση της προσφυγής. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να θέτει στο αρχείο αναφορά που κρίνεται προδήλως αόριστη, αβάσιμη ή ασκείται κατά τρόπο καταχρηστικό ή κατά παράβαση της αρχής της καλής πίστης.

Στο πλαίσιο των προαναφερομένων αρμοδιοτήτων του ο Συνήγορος του Πολίτη κατ'εφαρμογήν των διατάξεων του Ν. 3094/2003 (άρθρο 4 παρ. 5 επ.) μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Κατά την εξέταση εγγράφων και άλλων στοιχείων, που βρίσκονται στη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών, δεν μπορεί να αντιταχθεί ο χαρακτηρισμός τους ως απορρήτων, εκτός εάν αφορούν την εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Επίσης όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες μπορεί να θέτει προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειες τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.

Περαιτέρω με την παρ.4 άρθρου 12 του Ν.3242/2004 προστέθηκε στο άρθρο 4 του Ν. 3094/2003 η παράγραφος 10 με την οποία προβλέπεται ότι :"Λειτουργός ή υπάλληλος ο οποίος αρνείται να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη με σκοπό να παρακωλύσει ή να αποτρέψει τη διεξαγωγή έρευνας, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών. Η ποινική δίωξη ασκείται μόνο εφόσον υποβληθεί σχετική έκθεση από την Ανεξάρτητη Αρχή προς τον αρμόδιο Εισαγγελέα." Με την ανωτέρω διάταξη η άρνηση ή παράλειψη συνεργασίας των αρμοδίων υπαλλήλων με τον Συνήγορο του Πολίτη μπορεί να στοιχειοθετήσει και αξιόποινη πράξη. Επίσης, η άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους.

Ανάμεσα στα ανάμεσα στα άλλα μέσα, που διαθέτει ο Συνήγορος του Πολίτη κατά την διερεύνηση αναφοράς είναι η αποστολή στις αρμόδιες αρχές έκθεσης, αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία εν όψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί επίσης σε σοβαρές περιπτώσεις να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού ή υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου. Αν προκύπτει από εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ότι λειτουργός ή υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για δεύτερη φορά εντός τριετίας, το έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος μπορεί να του επιβληθεί η ποινή οριστικής παύσης. Σε περίπτωση επίσης που προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα. Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι παρίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή φορέα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση.

Επιπλέον στον Συνήγορο του Πολίτη παρέχεται δικαίωμα αυτεπάγγελτης έρευνας σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 3094/2003. Περαιτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να μην ανακοινώσει όνομα ή/και άλλα προσωπικά στοιχεία του προσώπου που κατέθεσε αναφορά σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο «εφόσον το ζητήσει εγγράφως ο ίδιος ο ενδιαφερόμενος και

εφόσον η διερεύνηση της αναφοράς είναι δυνατή χωρίς ανακοίνωση του ονόματος. Αν εκ των πραγμάτων η διερεύνηση δεν είναι δυνατή χωρίς ανακοίνωση του ονόματος, ο ενδιαφερόμενος ειδοποιείται ότι η αναφορά του θα τεθεί στο αρχείο, εφόσον ο ίδιος δεν συναινέσει εγγράφως στην ανακοίνωση του ονόματός του». Οι ανωτέρω διατάξεις αποδεικνύονται εξαιρετικά χρήσιμες και στο πλαίσιο αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης λόγω της διαπιστωθείσας απροθυμίας ή φόβου για συγκεκριμένους λόγους των θυμάτων διακριτικής μεταχείρισης να υποβάλουν αναφορά στους αρμόδιους φορείς, όπως θα εκτεθεί αναλυτικότερα στο δεύτερο μέρος της εισήγησης (βλ. επίσης τις διαπιστώσεις τόσο του Συνηγόρου του Πολίτη στην ειδική έκθεση του έτους 2007, όσο και την γνώμη της ΟΚΕ του έτους 2007 για τα θέματα αυτά).

Εκτός από τις ειδικές ρυθμίσεις του Ν. 3304/2005 για την διερεύνηση των υποθέσεων, οι οποίες εξετάζονται από τον Συνήγορο του Πολίτη και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω νόμου, έχουν κατ'αρχήν εφαρμογή και οι προεκτεθείσες γενικές διατάξεις του Ν. 3094/2003. Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη στο πλαίσιο της γενικής του αρμοδιότητας είναι χρήσιμη για τον χειρισμό των υποθέσεων, τις οποίες διερευνά ως μηχανισμός προστασίας θυμάτων διακριτικής μεταχείρισης, καθώς και της γενικότερης αρμοδιότητάς του ως φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Περαιτέρω, τόσο η εμπειρία, όσο και η διαδικασία έρευνας από το Συνήγορο του Πολίτη θα μπορούσε να αποβεί εξίσου χρήσιμη και αποτελεσματική στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής ή συμφιλιωτικής λειτουργίας των και των υπολοίπων φορέων, αλλά και των οργάνων της διοίκησης στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων τους, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3304/2005.

Β. Δράσεις του Συνηγόρου του Πολίτη – Αποτίμηση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να γίνει μια αποτίμηση της εφαρμογής του Ν. 3304/2005, η οποία στηρίζεται κυρίως στην εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη από την ενασχόλησή του με υποθέσεις, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω νόμου. Τα πεπραγμένα του Συνηγόρου του Πολίτη στο πλαίσιο της αρμοδιότητας του αυτής δημοσιεύονται στην ειδική ετήσια έκθεση, η οποία εκδίδεται από το έτος 2005 και αποτελεί πλέον τμήμα και της ετήσιας έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία υποβάλλεται κάθε έτος στην Βουλή των Ελλήνων στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών.

Στην τελευταία έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2007 επαναλαμβάνονται οι εκτιμήσεις, οι διαπιστώσεις, καθώς και προβλήματα που είχαν αναδειχθεί και καταγραφεί και στις προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις της Αρχής αναφορικά με την εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση των διακρίσεων, τα οποία φαίνεται ότι εξακολουθούν να είναι επίκαιρα. Τα θέματα αυτά συνοψίζονται κυρίως στα εξής: **α) Ο μικρός σχετικά αριθμός των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη, στο πεδίο των διακρίσεων, β) η χαμηλής έντασης δραστηριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών, και γ) η μειωμένη ενεργοποίηση των εκ του νόμου εμπλεκόμενων θεσμικών φορέων, όπως το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ), συνεχίζουν να προβληματίζουν σχετικά με την αξιοποίηση των προκλήσεων που θέτει η αρχή προώθησης της ίσης μεταχείρισης.** (βλ. επίσης και τις σχετικές παρατηρήσεις της ΟΚΕ για το έτος 2007).

Αξίζει, βέβαια, να αναφερθεί ότι κατά το έτος 2007 υποβλήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη μεγαλύτερος αριθμός αναφορών σε σχέση με το προηγούμενα έτη. Παρά, όμως, την διαπιστωθείσα αύξηση σε σχέση με το παρελθόν η συχνότητα υποβολής αναφορών, στο πεδίο των διακρίσεων, εξακολουθεί να παραμένει μειωμένη και σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί αυθεντικό δείκτη των φαινομένων δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης ατόμων ή ομάδων στη χώρα μας. Όπως είχε επισημανθεί και στην Έκθεση του έτους 2006, η απουσία αναφορών με αντικείμενο τις διακρίσεις, ιδίως αυτών που σχετίζονται με ευαίσθητες πτυχές, όπως ο σεξουαλικός προσανατολισμός, οι θρησκευτικές πεποιθήσεις ή η σεξουαλική παρενόχληση δεν μπορεί να εκληφθεί ως τεκμήριο απουσίας διακρίσεων. Αντίθετα, υποδηλώνει τη συστολή των θυμάτων διακριτικής μεταχείρισης να εκθέσουν την προσωπική ή κοινωνική τους ζωή και να προσφύγουν στους αρμόδιους, εκ του νόμου, θεσμικούς φορείς καταπολέμησης των διακρίσεων. Ενδεικτικό στοιχείο της τάσης αυτής αποτελεί το γεγονός ότι, όπως καταδεικνύεται στη συνέχεια, οι περισσότερες αναφορές αφορούν διακρίσεις για λόγους ηλικίας ή λόγω φύλου (στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν. 3488/2006) σε σχέση με την ισότητα παροχών και τους όρους και συνθήκες απασχόλησης. Πρόκειται, δηλαδή, για περιπτώσεις όπου η δημοσιοποίηση της διακριτικής μεταχείρισης δεν επιφέρει κοινωνικό κόστος στους καταγγέλλοντες.

Η προβληματική επικοινωνία αυτών που πλήττονται από πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης με τους θεσμικούς φορείς θα μπορούσε να καλυφθεί με τη δραστηριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών και την ενίσχυση της συμμετοχής της σε δράσεις που θα είχαν ως στόχο την ενημέρωση ή υποστήριξη των θυμάτων διακρίσεων. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι βούληση του κοινοτικού νομοθέτη, η οποία στο Ν. 3304/2005 περιέχεται στο άρθρο 13 παρ. 3, υπήρξε η ενίσχυση του ρόλου των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, εντάσσοντάς τους στο σύστημα πρόσβασης στους διοικητικούς και δικαστικούς μηχανισμούς, έστω και υπό προϋποθέσεις. Η συμβολή των εν λόγω κοινωνικών μορφωμάτων στην εμπέδωση και εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, μπορεί να αποβεί καθοριστική, ιδιαίτερα, στην αντιμετώπιση και εξάλειψη δυσμενών διακριτικών μεταχειρίσεων, δομικού χαρακτήρα, τις οποίες υφίστανται ευάλωτες ομάδες. (π.χ. Ρομά) δεν μπορεί, λοιπόν, να μην γεννά σοβαρό προβληματισμό το γεγονός της μειωμένης δράσης των φορέων της κοινωνίας των πολιτών προς την κατεύθυνση αυτή και να μην ανακύπτει επιτακτικά η ανάγκη αναζήτηση τρόπων κινητοποίησής τους. Ήδη, ο Συνήγορος του Πολίτη, από το προηγούμενο έτος, προέβη στον σχεδιασμό και την ενεργοποίηση ενός ανοικτού πιλοτικού δικτύου επικοινωνίας με μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους φορείς της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στην προστασία και τη στήριξη των Ρομά.

Στόχος της ανωτέρω πρωτοβουλίας υπήρξε, ακριβώς, η τόνωση της μεσολάβησης των φορέων αυτών μεταξύ του στοχευμένου ειδικού πληθυσμού και του Συνηγόρου του Πολίτη, η διάχυση της κρίσιμης πληροφορίας σε ζητήματα θεσμικών δυνατοτήτων και τεχνογνωσίας και η άντληση πληροφορίας για ζωτικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εν λόγω πληθυσμοί· κυρίως όμως ο από κοινού συντονισμός της δράσης των συμμετεχόντων φορέων με την ανάληψη πρωτοβουλίας προς την κατεύθυνση αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη.

Επίσης γενικότερα στο πεδίο καταγγελιών, οι οποίες αφορούν την εφαρμογή του Ν. 3304/2005, υπάρχει πάντα το ενδεχόμενο παρανόησης της οικείας διάταξης

για την αντιστροφή του βάρους απόδειξης, καθώς σε ορισμένους από τους πολίτες που αποτάθηκαν στην Αρχή (κυρίως σε υποθέσεις ισότητας των φύλων κατ'εφαρμογήν των διατάξεων του Ν. 3488/2006 και ειδικότερα σε αναφορές για σεξουαλική παρενόχληση) είχε δημιουργηθεί η εντύπωση ότι αρκεί η απλή αναφορά σε καταγγελίες προκειμένου να αξιοποιηθεί η θεσμική δυνατότητα για ανακατανομή του βάρους απόδειξης στον δράστη της διακριτικής μεταχείριση, δυνάμει της οποίας καλείται εκείνος να αποδείξει ότι δεν ευσταθούν οι καταγγελίες του θύματος, που τον αφορούν. Προφανώς, όμως, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν θεμελιώνονται τα καταγγελλόμενα μέσω στοιχείων ικανών να επιτρέψουν έστω και την πιθανολόγησή τους, η σχετική διάταξη είναι αδύνατον να ενεργοποιηθεί.

Η εμπειρία που έχει αποκομίσει ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής τόσο του Ν. 3304/205, όσο και του Ν.3488/2006 για την ισότητα των φύλων, κατέδειξε ότι αρκετές από τις διατάξεις των ανωτέρω νομοθετημάτων αφήνουν αναπάντητα κρίσιμα ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο ενεργοποίησής τους. Παρά τις σχετικές δυσκολίες, όμως, οι φορείς εφαρμογής του νόμου καλούνται να αξιοποιήσουν κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τις θεσμικές δυνατότητες που παρέχονται μέσω αυτού.

Περαιτέρω, σημαντική στήριξη στη προώθηση της ίσης μεταχείρισης και μάλιστα στο έργο του Συνηγόρου του Πολίτη ως αρμόδιου φορέα έχει προσφέρει η μέχρι σήμερα στάση της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Τη στήριξη αυτή έχει εκδηλώσει η Επιτροπή με τις επανειλημμένες αποφάσεις και οδηγίες της σχετικά με την ενσωμάτωση των οικείων κοινοτικών οδηγιών και την εφαρμογή τους στην ελληνική έννομη τάξη καθώς και με την συνεργασία της σε σειρά γενικότερων ζητημάτων ίσης μεταχείρισης ιδίως δε όσον αφορά την κοινωνική ένταξη των πληθυσμών Ρομά (βλ. σχετικά στην Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης του έτους 2007).

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι, κατά το προηγούμενο έτος, αποτέλεσε αντικείμενο τροπολογίας η έννοια της παρενόχλησης, όπως αυτή ορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 2 του Ν.3304/2005. Συγκεκριμένα, **με το άρθρο 7 του Ν.3625/2007 για την «Κύρωση, εφαρμογή του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με την εμπορία παιδιών, την παιδική πορνεία και παιδική πορνογραφία και άλλες διατάξεις» επιχειρείται η οριοθέτηση της έννοιας με σαφέστερο τρόπο, καθώς απαλείφεται, ως κριτήριο εξειδίκευσής της, η ρήτρα των χρηστών και συναλλακτικών ηθών.** Με τη νέα νομοθετική ρύθμιση ακολουθούνται οι κοινοτικές κατευθύνσεις, όπως αυτές αποτυπώνονται στις σχετικές Οδηγίες και **εισάγεται ορισμός ταυτόσημος με αυτόν του άρθρου 3 παρ.γ του Ν.3488/2006, για την ισότητα των φύλων.**

Τέλος στην προαναφερόμενη ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη καταγράφονται στις επί μέρους θεματικές, ανάλογα με το είδος της δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης, οι περιπτώσεις εκείνες, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο διερεύνησης εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τα όσα προαναφέρθηκαν οι διατάξεις του Ν. 3304/2005, αν και χρήζουν βελτιώσεων προκειμένου να εξασφαλίσουν την μέγιστη δυνατή προστασία στα θύματα διακριτικής μεταχείρισης και να συμβάλλουν στην καταπολέμηση και την εξάλειψη των διακρίσεων στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, παρέχουν κατ' αρχήν διοικητική και δικαστική προστασία στην προάσπιση των δικαιωμάτων, τα οποία ενδεχομένως να θίγονται συνεπεία διακριτικής μεταχείρισης.

Ειδικότερα αξίζει να σημειωθεί ότι η εισαγωγή του θεσμού της διαμεσολάβησης στο πλαίσιο της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης και η δημιουργία των απαιτούμενων θεσμικών δομών, όπως είναι οι αρχές ελέγχου και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, κατ' αρχήν πρέπει να αποτιμηθούν θετικά, καθόσον με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται αφ' ενός η επίλυση των διαφορών, οι οποίες προκαλούνται συνεπεία διακριτικής μεταχείρισης για κάποιον από τους προβλεπόμενους λόγους στο Ν. 3304/2005, και αφετέρου έχουν ως στόχο την άρση των διαπιστούμενων παραβιάσεων.. Η διαμεσολάβηση των αρμοδίων φορέων μπορεί επίσης να λειτουργήσει και προληπτικά προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση της νομιμότητας και την αποτροπή φαινομένων διακριτικής μεταχείρισης στο μέλλον.

Από την άλλη πλευρά μόνο η ύπαρξη του νομοθετικού πλαισίου δεν είναι δυνατόν να αποτελέσει τη «λυδία λίθο» για την επίλυση τέτοιου είδους διαφορών, ειδικότερα όταν διαπιστώνεται ότι το υφιστάμενο σύστημα προστασίας δεν έχει αναπτύξει την απαιτούμενη δυναμική προκειμένου να εξασφαλίσει και την μέγιστη αποτελεσματικότητα. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η ύπαρξη και λειτουργία των φορέων προστασίας και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης στην ελληνική έννομη τάξη αποτελεί ένα θετικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή και όλοι θέλουμε να πιστεύουμε στο άμεσο μέλλον θα υπάρξουν πιο απτά αποτελέσματα της δράσης τους, τα οποία θα συμβάλλουν στην βελτίωση της παρούσας κατάστασης και της αποτελεσματικότερης προστασίας των δικαιωμάτων. Επίσης, εκτός από τον στόχο της κάλυψης του ελλείμματος ενημέρωσης των θιγομένων προσώπων και την άρση από μέρους τους οποιασδήποτε επιφύλαξης ή ενδοιασμού να ζητήσουν την κατάλληλη προστασία, αυτό που είναι πάντα το ζητούμενο, και όχι μόνο στο πεδίο των διακρίσεων, είναι το θεσμικό πλαίσιο και οι μηχανισμοί προστασίας να αποκτήσουν αυτήν την δυναμική, η οποία θα είναι κατάλληλη να συμβάλλει στην δημιουργία τόσο του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου, όσο και αντιλήψεων και συμπεριφορών, οι οποίες θα εξασφαλίσουν τις αναγκαίες συνθήκες για την εξάλειψη διακρίσεων.

Αθήνα, 18.09.2008
Μαρία Μ. Βουτσίνου
Ειδικός Επιστήμονας στον
«Συνήγορο του Πολίτη» -
Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου