



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ	
2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ	
2.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	
2.2 ΡΟΗ ΚΑΙ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ - ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	
2.2.1 Γενικά στατιστικά στοιχεία διεκπεραίωσης	
2.2.2 Εμπλεκόμενες υπηρεσίες και γεωγραφική προέλευση	
2.3 ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΟΜΑΔΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	
3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	
3.1 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΠΟΙΘΗΣΕΩΝ	
3.1.1 Ελευθερία της λατρείας	
3.1.2 Εκδήλωση, πιστοποίηση και μεταβολή θρησκειύματος	
3.1.3 Ίση μεταχείριση	
3.1.4 Εναλλακτική πολιτική-κοινωνική υπηρεσία	
3.1.4.1 Συνθήκες απασχόλησης	
3.1.4.2 Διαδικασία υπαγωγής	
3.1.4.3 Ειδική έκθεση	
3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ	
3.2.1 Μεταβολή ονόματος	
3.2.2 Προστασία γενετήσιας αξιοπρέπειας	
3.2.3 Δικαίωμα ταφής	
3.3 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	
3.3.1 Πολιτογράφηση και καθορισμός ιθαγένειας	
3.3.1.1 Πολιτογράφηση ομογενών αλλοδαπών	
3.3.1.2 Καθορισμός ιθαγένειας ομογενών που προέρχονται από βαλκανικές χώρες	
3.3.2 Έκδοση και αναγνώριση πιστοποιητικών σχετικών με θέματα ιθαγένειας	
3.3.3 Διακρίσεις σε βάρος αλλοδαπών	
3.3.3.1 Συμμετοχή πολιτών από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αθλητικές δραστηριότητες του τόπου μόνιμης εγκατάστασής τους	
3.3.3.2 Χορήγηση επιδόματος ατόμων με ειδικές ανάγκες σε πολιτικούς πρόσφυγες	
3.3.3.3 Χορήγηση πολυτεχνικού επιδόματος σε μητέρα, πολίτιδα κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
3.4 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ	
3.4.1 Δικαίωμα αποδημίας	
3.4.2 Άδεια εισόδου αλλοδαπών	
3.4.2.1 Προϋποθέσεις και διαδικασία εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στη χώρα	
3.4.2.2 Εγγυήσεις διαφάνειας και αμεροληψίας για την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς προς ελληνικές προξενικές αρχές	
3.4.3 Άδεια παραμονής αλλοδαπών	
3.4.3.1 Η κάρτα παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας («πράσινη κάρτα»)	
3.4.3.2 Η υγειονομική εξέταση ως προϋπόθεση για την άδεια διαμονής πολιτών από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
3.4.3.3 Άδεια παραμονής αλλοδαπών για σπουδές	
3.4.3.4 Ανανέωση ισχύος νομιμοποιητικών εγγράφων αλλοδαπών	
3.4.3.5 Άρνηση ανανέωσης βιβλιαρίου υγείας λόγω μη ανανέωσης άδειας παραμονής	
3.4.3.6 Πολιτικό άσυλο	
3.4.4 Κυρώσεις λόγω έλλειψης άδειας παραμονής	
3.4.4.1 Επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε προστατευόμενα μέλη οικογένειας αλλοδαπού κατόχου «βεβαίωσης πράσινης κάρτας»	
3.4.4.2 Απέλαση	
3.4.5 Κράτηση και φυλάκιση	

3.4.5.1 Νομιμότητα σύλληψης και κράτησης από αστυνομικά όργανα

3.4.5.2 Συνθήκες κράτησης σε αστυνομικό τμήμα

3.4.5.3 Αποζημίωση εργασίας φυλακισμένων

3.4.5.4 Κατακράτηση πολίτη από ελεγκτές εισιτηρίων

3.5 ΠΑΙΔΕΙΑ

3.5.1 Δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση

3.5.1.1 Δικαιολογημένη διάκριση αριστούχων Μαθηματικής Ολυμπιάδας

3.5.1.2 Δικαιολογημένη συνάρτηση καλλιτεχνικών δεξιοτήτων

με τη γενικότερη επίδοση των μαθητών

3.5.2 Δικαιώματα σπουδαστών κατά τη φοίτηση

3.5.3 Υποτροφίες

3.5.4 Υλικές συνθήκες εκπαίδευσης

3.5.5 Δικαίωμα λήψης πτυχίου

3.5.6 Ακαδημαϊκή ελευθερία

3.5.6.1 Άδεια συμμετοχής σε ιατρικά συνέδρια

3.5.6.2 Μη ολοκλήρωση εγκατάστασης πανεπιστημιακής κλινικής

3.6 ΕΡΓΑΣΙΑ

3.6.1 Πρόσβαση σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα

3.6.1.1 Σύστημα προσλήψεων εκπαιδευτικών στα σχολεία

3.6.1.2 Τμήματα αθλητικής διευκόλυνσης

3.6.1.3 Θέσεις νηπιαγωγών πανεπιστημιακής εκπαίδευσης

3.6.1.4 Ωρομίσθιοι καθηγητές σε σχολές πλοιάρχων και μηχανικών

3.6.2 Αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων

στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

3.6.2.1 Μη ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας για τους μηχανικούς

3.6.2.2 Μη εφαρμογή κοινοτικής οδηγίας για τους αρχιτέκτονες

3.6.2.3 Συντονισμός εφαρμογής κοινοτικής οδηγίας για

την αναγνώριση τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης

3.6.3 Αναγνώριση και κατάργηση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε περιπτώσεις

μεταρρύθμισης σχολών και ειδικοτήτων

3.6.3.1 Μαίες και νοσηλευτές με πτυχία ισότιμα προς ΚΑΤΕΕ

3.6.3.2 Μεταβατικές ρυθμίσεις για άδεια επαγγέλματος ψυχολόγου

3.6.3.3 Απόφοιτοι ΙΕΚ

3.6.4 Αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων όταν προϋποθέτουν περίοδο άσκησης

3.6.4.1 Άσκηση κτηνιάτρων

3.6.4.2 Μαθητεία βοηθών φαρμακείου

3.7 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΥΠΟΥ

3.7.1 Απευθείας ανάθεση διαφημιστικής καταχώρισης από τον ΟΕΕΚ

3.8 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

3.8.1 Παράλειψη απάντησης από αυτοδιοικούμενους φορείς

3.8.1.1 Ομαδοποίηση συμπερασμάτων για τους Οργανισμούς

Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.8.2 Υποχρέωση αποζημίωσης χωρίς δικαστική απόφαση

3.9 ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

3.9.1 Προϋποθέσεις άσκησης δικαιώματος

3.9.1.1 Χορήγηση στοιχείων για δικαστική χρήση

3.9.1.2 Υποχρέωση ενημέρωσης για ένδικα βοηθήματα

3.9.2 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για κρίση και υπηρεσιακή κατάσταση

3.9.2.1 Κρίση ιατρών Εθνικού Συστήματος Υγείας

3.9.2.2 Υπηρεσιακή κατάσταση

3.9.3 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για καταβολή οφειλομένων

3.9.4 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για ακύρωση κανονιστικών πράξεων

4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΦΟΡΕΑ

4.1 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

4.2 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

4.3 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ

4.4 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

4.5 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ

4.6 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

4.7 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

4.8 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ

4.9 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

4.10 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΜΠΟΡΙΚΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ

4.11 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΥΠΟΥ ΚΑΙ ΜΜΕ

5. ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ

ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ 1998

5.1 ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗΣ ΕΞΟΔΟΥ ΓΙΑ ΧΡΕΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΙΚΑ

5.2 ΑΡΝΗΣΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΕΠΙΔΙΚΑΣΘΕΝΤΩΝ ΠΟΣΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΙΚΑΣΤΕΣ

5.3 ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΗΣ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΠΑΝΑΠΑΤΡΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ
ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΟΜΟΓΕΝΩΝ

5.4 ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΑΚΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΤΩΝ ΣΤΑ ΤΕΙ

5.5 ΠΡΟΣΚΟΜΜΑΤΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΣΕ
ΑΘΛΗΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΤΟΠΟΥ ΜΟΝΙΜΗΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥΣ

1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιλαμβάνεται υποθέσεων των οποίων το αντικείμενο συνδέεται με την άσκηση ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθρο 2, παράγρ. 1, ΠΔ 273/99) που προστατεύονται από το Σύνταγμα, σε νομοθετικά κείμενα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο.

Οι υποθέσεις που ερευνώνται από τον Κύκλο καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης, κυρίως δε αφορούν: προσβολές της θρησκευτικής ελευθερίας ή της αξίας του ανθρώπου, προσβολές της προσωπικής ελευθερίας από αστυνομικές ή άλλες διοικητικές αρχές, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, προβλήματα στη χορήγηση αδειών εισόδου και παραμονής αλλοδαπών, παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας κατά τη διαδικασία επιλογής προσωπικού από δημόσιους φορείς ή εισαγωγής σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, παραλείψεις κατοχύρωσης επαγγελματικών δικαιωμάτων, προσβολές του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας με την άρνηση δημόσιων αρχών να εφαρμόσουν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

Κατά το έτος 1999, αθρόα υπήρξε η υποβολή αναφορών από πολίτες που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (μέλη μειονοτήτων, αλλοδαποί, πρόσφυγες, παλιννοστούντες, υπηρετούντες εναλλακτική θητεία, φυλακισμένοι κ.λπ.), για τους οποίους στην *Ετήσια Έκθεση 1998* είχε πιθανολογηθεί ότι δίσταζαν ακόμη να προσφύγουν στον Συνήγορο του Πολίτη, γιατί ανέμεναν ασφαλείς πληροφορίες ως προς την αποτελεσματικότητα και την εχεμύθεια των ενεργειών του.

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

2.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην προηγούμενη ετήσια έκθεση ο Συνήγορος του Πολίτη κατέγραψε τα συμπεράσματά του για την κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας. Οι σκέψεις αυτές διατυπώθηκαν τότε με ρητή επιφύλαξη, δεδομένου ότι η έκθεση για το 1998 κατέγραφε τις εμπειρίες μιας νεοσύστατης αρχής, που είχε μόλις τρεις μήνες λειτουργίας (Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1998). Το κύριο συμπέρασμα της πρώτης έκθεσης θα μπορούσε να συνοψιστεί ως εξής: η παθολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας είναι πρωτίτως πρόβλημα εφαρμογής των κείμενων συνταγματι-

κών και νομοθετικών διατάξεων και δεν οφείλεται σε ελλείψεις της νομοθεσίας. Άρα, οι σχετικές θεραπείες πρέπει να αναζητηθούν κυρίως στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης και όχι του νομοθέτη.

Η αντίστοιχη εμπειρία από τον μεγαλύτερο αριθμό των αναφορών του έτους 1999 δεν φαίνεται να αναιρεί αυτό το συμπέρασμα. Κατά τα λοιπά, οι αποσπασματικές εντυπώσεις του τελευταίου τριμήνου του 1998 παραχωρούν σήμερα τη θέση τους σε μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για την παθολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας, παθολογία που μπορεί να συνοψιστεί σχηματικά ως εξής: *αυθαιρεσία-αδιαφορία-μεροληψία-ατιμωρησία*. Τις ακραίες συνέπειες όλων αυτών υφίστανται μάλιστα τα μέλη ομάδων του πληθυσμού που δεν ανταποκρίνονται στα κριτήρια εθνικά, φυλετικά και θρησκευτικά στερεότυπα. Ως παράδειγμα θα μπορούσαν να αναφερθούν οι παρακάτω περιπτώσεις:

- Αυθαιρετεί η δημόσια διοίκηση όταν προγραμματικά προσβάλλει συνταγματικά δικαιώματα επικαλούμενη το δημόσιο συμφέρον. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ήδη διαπιστώσει στην προηγούμενη ετήσια έκθεσή του, και δυστυχώς διαπιστώνει και σήμερα, την άρνηση της διοίκησης να εκτελεί δικαστικές αποφάσεις που την καταδικάζουν σε καταβολή χρηματικών ποσών, με το επιχείρημα λ.χ. ότι έτσι εξυπηρετείται η δημοσιονομική εξυγίανση (βλ. παρακάτω 3.9.3 και 5.2). Εδώ η αυθαιρεσία της εκτελεστικής εξουσίας εκμηδενίζει πια την έσχατη συνταγματική εγγύηση υπέρ του πολίτη, την αρωγή του ανεξάρτητου δικαστή.

- Όμως, και η απλή αδιαφορία της διοίκησης ενίοτε συνεπάγεται σοβαρότατες προσβολές ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι συνθήκες εγκατάλειψης υπό τις οποίες διαβιούσαν τα πρόσωπα που κρατούνταν στο αστυνομικό τμήμα στο οποίο διενήργησε αυτοψία ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελούν κλασικό παράδειγμα για το τι ακριβώς εννοεί το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που απαγορεύει την «απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση» (βλ. παρακάτω 3.4.5.2).

- Η διοίκηση όμως παρανομεί και όταν μεροληπτεί υπέρ των συντεχνιακών συμφερόντων κοινωνικών ομάδων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η παράνομη άρνηση φορέων δημόσιας εξουσίας να κατοχυρώσουν τα επαγγελματικά δικαιώματα μεμονωμένων πολιτών, όταν αυτά έρχονται σε αντίθεση με τα συμφέροντα οργανωμένων ομάδων που διαθέτουν προσβάσεις στη δημόσια διοίκηση και εξαργυρώσιμη πολιτική ισχύ (βλ. ενδεικτικά παρακάτω 3.6.2.2).

- Οι προσβολές των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τη δημόσια διοίκηση δεν θα εκλείψουν όσο αδρανούν οι κυρωτικοί μηχανισμοί που αυτή διαθέτει. Αποτελεί πλέον κοινή πεποίθηση ότι στη δημόσια διοίκηση τείνει να επικρατήσει μια αίσθηση ατιμωρησίας, που σε ορισμένους τομείς ευνοεί την περιστα-

σιακή παρανομία, σε άλλους όμως έχει παγιώσει καθεστώς γενικευμένης ανομίας και διαφθοράς. Αποτελεί βασική επιλογή του Συνηγόρου του Πολίτη ο διεξοδικός έλεγχος του τρόπου με τον οποίο η διοίκηση αναζητεί τις πειθαρχικές ευθύνες των στελεχών της (βλ. παρακάτω 3.2.2 και 3.4.5.1).

Τέλος, αναπαράγοντας τα πιο καθυστερημένα ανακλαστικά της κοινωνίας μας, η διοίκηση συχνά δείχνει το χειρότερο πρόσωπό της όταν καλείται να συναλλαγεί με τα μέλη μειονοτικών ομάδων του πληθυσμού. Αρκεί να αναφερθούν δύο από τις πρόσφατες εμπειρίες του Συνηγόρου του Πολίτη: τα σοβαρά οργανωτικά προβλήματα που εμφάνισε η διαδικασία νομιμοποίησης των αλλοδαπών οικονομικών μεταναστών («πράσινη κάρτα») και τα συστηματικά προσκόμματα που αντιμετώπισαν τα μέλη θρησκευτικής μειονότητας στην προσπάθειά τους να ανεγείρουν κτίριο για λατρευτικούς σκοπούς (βλ. παρακάτω 3.4.3.1 και 3.1.1).

2.2 ΡΟΗ ΚΑΙ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ - ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

2.2.1 Γενικά στατιστικά στοιχεία διεκπεραίωσης

Οι αναφορές πολιτών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη και περιήλθαν στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από την 1.1 έως τις 31.12.1999 ανέρχονται στις 1134. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια του 1999 διεκπεραιώθηκαν και οι υπόλοιπες 78 αναφορές του έτους 1998 που ήταν ακόμη εκκρεμείς στις 31.12.1998.

Από τις αναφορές αυτές:

- 370 (και 14 από αυτές που μεταφέρθηκαν από το 1998) τέθηκαν στο αρχείο είτε λόγω αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη είτε ως προφανώς άοριστες ή αβάσιμες,
- 163 (και 14 από αυτές που μεταφέρθηκαν από το 1998) αποδείχθηκαν τελικά αβάσιμες, δηλαδή διαπιστώθηκε η νομιμότητα των οικείων διοικητικών ενεργειών,

- 178 (και 37 από αυτές που μεταφέρθηκαν από το 1998) τέθηκαν στο αρχείο με ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη,

- 19 (και 13 από αυτές που μεταφέρθηκαν από το 1998) τέθηκαν στο αρχείο, αν και είχαν κριθεί βάσιμες, διότι εξαντλήθηκαν τα διαμεσολαβητικά περιθώρια του Συνηγόρου του Πολίτη, χωρίς οι εισηγήσεις του να γίνουν τελικά αποδεκτές από τη διοίκηση,

- 5 τέθηκαν στο αρχείο λόγω επιγενόμενης αναρμοδιότητας ή ανάκλησης της αναφοράς από τον ενδιαφερόμενο,

- 399 εξακολουθούσαν να ερευνώνται έως και τις 31.12.1999.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του Κύκλου αποτελεί το σχετικά υψηλό ποσοστό αναφορών που κρίθηκαν μη βάσιμες. Αυτό κυρίως οφείλεται στην πληθώρα αναφορών για θέματα πολιτογράφησης, άδειας παραμονής και άλλα θέματα κατάστασης αλλοδαπών. Στην πολιτογράφηση, ο νόμος ρητά εξαιρεί τις σχετικές διαδικασίες από τους γενικούς κανόνες περί υποχρεωτικής απάντησης, αιτιολογίας ή προθεσμιών και αφήνει στη διοίκηση τα μέγιστα δυνατά περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, με συνέπεια να μη διαπιστώνεται παραβίαση της νομιμότητας ή κακοδιοίκηση. Στις άδειες παραμονής και στα άλλα θέματα κατάστασης αλλοδαπών, οι ενδιαφερόμενοι έχουν συχνότατα παραλείψει την τήρηση ορισμένων διαδικασιών ή απωλέσει τις σχετικές προθεσμίες λόγω κακής ενημέρωσης, ελλιπούς κοινωνικής προσαρμογής ή γλωσσικών δυσχερειών, με συνέπεια να είναι νομικά αδύνατον να ανατραπεί η δυσμενής κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει.

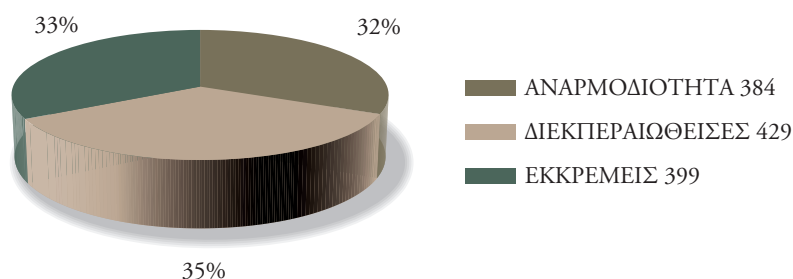
Σημαντικό μέρος των αναφορών που παραμένουν εκκρεμείς αποτελούν οι περιπτώσεις κατοχύρωσης επαγγελματικών δικαιωμάτων. Εδώ η επίλυση των οικείων προβλημάτων δεν εξαρτάται από την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά από τη θέσπιση κανονιστικών πράξεων ή την ενεργοποίηση διαδικασιών για την αντιμετώπιση εκκρεμοτήτων που έχουν σωρευθεί, γεγονός που καθιστά τη διεκπεραίωσή τους ιδιαίτερα χρονοβόρα.

Αναλυτικότερα, η εξέλιξη των αναφορών έως την 31η Δεκεμβρίου 1999 (με μνεία και των αναφορών του 1998 ως στοιχείου σύγκρισης) έχει ως εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε.1

ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΙΣ 31.12.1999

	ΚΑΤΑΘΕΣΗ ΚΑΙ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ 1998	ΚΑΤΑΘΕΣΗ 1998 ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ 1999	1999	ΣΥΝΟΛΟ 1998, 1999
ΔΕΝ ΕΡΕΥΝΗΘΗΚΑΝ				
(Αναρμοδιότητα και άλλοι τυπικοί λόγοι)	67	14	370	451
ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΘΗΚΑΝ	27	64	365	456
ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΣΤΙΣ 31.12.1999				
(μεταφερόμενες στο 2000)		0	399	399
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	94	78	1134	1306

ΓΡΑΦΗΜΑ Ε.1**ΓΕΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ 1999**

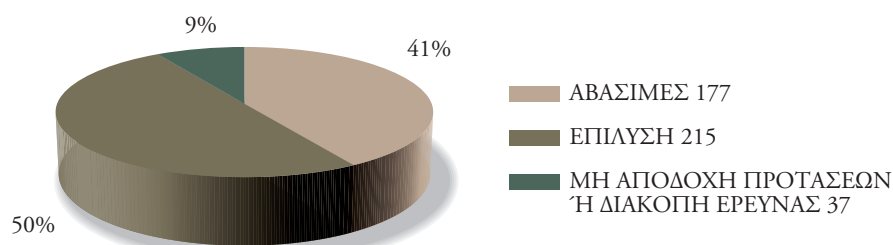
Οι λόγοι για τους οποίους ορισμένες αναφορές τέθηκαν το 1999 στο αρχείο χωρίς ουσιαστική έρευνα (Πίνακας Ε.2) ή μετά την ουσιαστική τους διεκπεραίωση (Πίνακας Ε.3) έχουν ως εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε.2**ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΕΡΕΥΝΗΘΗΚΑΝ**

	ΚΑΤΑΘΕΣΗ 1998 ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ 1999	1999
Εξαιρούμενοι φορείς	0	81
Υπηρεσιακή κατάσταση	1	63
Έλλειψη διοικητικής πράξης	0	58
Ιδιωτική διαφορά	3	41
Εκκρεμότητα ενώπιον δικαστικής αρχής	1	26
Έλλειψη έννομου συμφέροντος	1	30
Δικαιώματα τρίτων	4	26
Παρέλευση εξαμήνου	3	25
Αοριστία αναφοράς	1	16
Έλλειψη τυπικών στοιχείων	0	4
ΣΥΝΟΛΟ	14	370

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε.3**ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΘΗΚΑΝ**

	ΚΑΤΑΘΕΣΗ 1998 ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ 1999	1999
Αβάσιμες	14	163
Επίλυση χωρίς ενέργειες ή με απλή παροχή πληροφοριών	0	11
Επίλυση με αποδοχή προτάσεων	37	167
Μη αποδοχή προτάσεων	13	19
Διακοπή έρευνας (επιγενόμενη αναρμοδιότητα ή ανάκληση)	0	5
ΣΥΝΟΛΟ	64	365

ΓΡΑΦΗΜΑ Ε.2**ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΘΗΚΑΝ**

2.2.2 Εμπλεκόμενες υπηρεσίες και γεωγραφική προέλευση

Η εμπλοκή των δημόσιων υπηρεσιών σε υποθέσεις στις οποίες έχει διαμεσολαβήσει ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου παρουσιάζει στενή συνάρτηση με ορισμένες μείζονες κατηγορίες της θεματικής του ενασχόλησης (βλ. 2.3), στις οποίες χρειάζεται ομαδοποίηση αναφορών και συνολικός χειρισμός. Έτσι, έχει αναπτυχθεί εκ των πραγμάτων συχνή και πολυδιάστατη επαφή με υπηρεσίες, όπως η Διεύθυνση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης του Υπουργείου Εσωτερικών (θέματα ιθαγένειας), η Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (άδειες παραμονής), ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού-ΟΑΕΔ (άδειες εργασίας αλλοδαπών), η Διεύθυνση Επαγγελματικών Δικαιωμάτων του Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης-ΟΕΕΚ (επαγγελματικά δικαιώματα), η Διεύθυνση Προσωπικού Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (προσλήψεις εκπαιδευτικών), το Επιτελείο Υπουργού Εθνικής Άμυνας (εναλλακτική πολιτική-κοινωνική υπηρεσία αντιρρησιών συνείδησης), το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για καταβολή οφειλομένων). Με κριτήριο τον βαθμό διάθεσης συνεργασίας, μπορούν ήδη να επισημανθούν φαινόμενα που

εντάσσονται σε διάφορα σημεία του οικείου φάσματος, από την άριστη συνεργασία (Διεύθυνση Επαγγελματικών Δικαιωμάτων ΟΕΕΚ) μέχρι την ιδιαίτερα δυστοκία (Γραφείο Υπουργού Παιδείας).

Τέλος, η καταγραφή της γεωγραφικής κατανομής, τόσο ως προς τον τόπο διαμονής των αιτούντων όσο και ως προς την έδρα των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, εμφανίζει τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ως τον πλέον αθηνοκεντρικό. Στο πεδίο των υπηρεσιών, αιτία του φαινομένου είναι η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, σε βασικούς τομείς όπως η πολιτογράφηση, η κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων ή οι διορισμοί εκπαιδευτικών. Πρόσθετη ιδιαιτερότητα του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελεί η εμπλοκή με ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες που εδρεύουν εκτός Ελλάδας (πρεσβείες, προξενεία).

Στους παρακάτω Πίνακες κατανομής των αναφορών ως προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες (Πίνακας Ε.4) και τη γεωγραφική τους προέλευση (Πίνακας Ε.5) έχουν συμπεριληφθεί τόσο οι 1134 αναφορές που κατατέθηκαν το 1999 όσο και οι 172 που είχαν κατατεθεί το 1998. Εξαιρέθηκαν 58 αναφορές στις οποίες δεν εμπλεκόταν καμιά υπηρεσία. Οι αναφορές αυτές ούτως ή άλλως τέθηκαν στο αρχείο διότι αφορούσαν ιδιωτικές διαφορές.

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε.4	
ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΑΝΑ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ (1998-1999)	
Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης - Περιφέρειες	96
Νομαρχίες	48
Δήμοι - Κοινότητες	64
Υπουργείο Εξωτερικών - Πρεσβείες - Προξενεία	40
Υπουργείο Εθνικής Άμυνας - Γενικά Επιτελεία	60
Υπουργείο Δικαιοσύνης - Φυλακές - Δικηγορικοί σύλλογοι	34
Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων	173
Πανεπιστήμια	55
Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα	45
Οργανισμός Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης	39
Υπουργείο Δημόσιας Τάξης - Ελληνική Αστυνομία	189
Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων - ΙΚΑ	38
Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού	80
Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας - Δημόσια νοσοκομεία	70
Υπουργείο Οικονομικών - Γενικό Λογιστήριο του Κράτους - ΔΟΥ	74
Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας - Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας	26
Υπουργείο Ανάπτυξης - ΕΟΤ	13
Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων - ΤΕΕ	10
Υπουργείο Πολιτισμού	19
Υπουργείο Γεωργίας	9
Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών	11
Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας	12
Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ	10
Άλλα	23
Σύνολο	1248

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε.5**ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ (1998-1999)**

Περιφέρειες	Τόπος διαμονής αιτούντος	Έδρα εμπλεκόμενης υπηρεσίας
Αττική	752	988
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	22	22
Κεντρική Μακεδονία	157	71
Δυτική Μακεδονία	20	8
Θεσσαλία	36	7
Στερεά Ελλάδα	35	11
Ήπειρος	32	17
Δυτική Ελλάδα	47	26
Πελοπόννησος	54	24
Κρήτη	37	19
Νότιο Αιγαίο	19	7
Βόρειο Αιγαίο	20	13
Ιόνια Νησιά	18	5
Ευρώπη	52	24
Λοιπές ήπειροι	5	6
Σύνολο	1306	1248

2.3 ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΟΜΑΔΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Ο αριθμός και το είδος των αναφορών που περιήλθαν στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου συναρτώνται με τον βαθμό πληροφόρησης που διαθέτουν οι πολίτες και ιδίως τα μέλη ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, που υφίστανται προσβολές των συνταγματικών δικαιωμάτων τους κατά τις συναλλαγές τους με τη διοίκηση, και τον βαθμό εμπιστοσύνης που τα πρόσωπα αυτά τρέφουν προς τον θεσμό όσον αφορά την αποτελεσματικότητά του, συχνά δε και την εχεμύθειά του.

Η ποσοστιαία σύγκριση των αναφορών του 1999 με εκείνες του 1998 αναδεικνύει αύξηση των αναφορών για θέματα κατάστασης αλλοδαπών, γεγονός που πιστοποιεί την επέκταση της πληροφό-

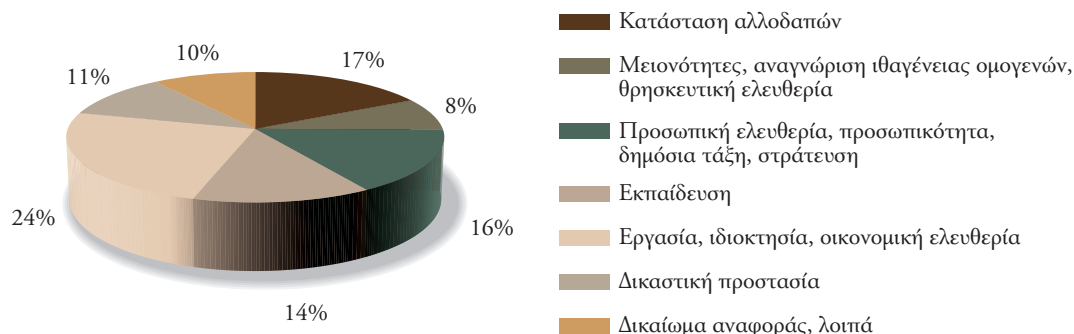
ρησής τους για τον Συνήγορο του Πολίτη και την αύξηση της εμπιστοσύνης τους. Αυξημένες επίσης εμφανίζονται οι αναφορές για θέματα επαγγελματικής ελευθερίας και κατοχύρωσης επαγγελματικών δικαιωμάτων, γεγονός που αποδίδει τις εκρηκτικές διαστάσεις της σώρευσης τίτλων επαγγελματικής κατάρτισης, τους οποίους το κράτος χορήγησε μεν ή αναγνώρισε, δεν έστερξε όμως να εφοδιάσει με τα αντίστοιχα δικαιώματα επαγγελματικής κατοχύρωσης. Τέλος, νεοπαγή θεματική κατηγορία συνιστούν οι αναφορές για θέματα στράτευσης (παρά τους δεδομένους περιορισμούς της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη) και εναλλακτικής υπηρεσίας. Αναλυτικότερα, η κατανομή των αναφορών σε θεματικές κατηγορίες (με μνεία και των αναφορών του 1998 ως στοιχείου σύγκρισης) έχει ως εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε.6**ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ**

	1998	1999	ΣΥΝΟΛΟ
Κατάσταση αλλοδαπών, κτήση ιθαγένειας, άδειες εισόδου και παραμονής, άδειες εργασίας αλλοδαπών, πρόσφυγες, πολιτικό άσυλο	12	213	225
Μειονότητες, αναγνώριση ιθαγένειας ομογενών, θρησκευτική ελευθερία, επαναπατριsmός πολιτικών προσφύγων	19	86	105
Ελευθερία κίνησης και αποδημίας, φυλακές	3	33	36
Ισότητα, προστασία προσωπικότητας, αστική κατάσταση, διπλωματική προστασία, δικαίωμα ψήφου	6	68	74
Εκπαίδευση	6	171	177
Δικαίωμα εργασίας, προσλήψεις, υπηρεσιακή κατάσταση	30	168	198
Οικονομική και επαγγελματική ελευθερία, σωματεία	15	77	92
Ιδιοκτησία, πνευματική ιδιοκτησία, αστική ευθύνη δημοσίου	12	16	28
Ελευθερία Τύπου	1	12	13
Δημόσια τάξη	8	32	40
Στράτευση, εναλλακτική θητεία	0	58	58
Δικαίωμα αναφοράς, πρόσβαση σε στοιχεία	26	63	89
Δικαστική προστασία, μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης	18	124	142
Άλλα	16	13	29
Σύνολο	172	1134	1306

ΓΡΑΦΗΜΑ Ε.3

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ (1998-1999)



3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

3.1 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΠΟΙΘΗΣΕΩΝ

Η ελευθερία πεποιθήσεων, ειδικότερη έκφανση της οποίας αποτελεί η θρησκευτική ελευθερία, γνωρίζει στην Ελλάδα πλήρη προστασία, τόσο από το ισχύον Σύνταγμα όσο και από το διεθνές δίκαιο. Καθημερινά, ωστόσο, ανακύπτουν προβλήματα που οφείλονται σε αγκυλώσεις και παρανοήσεις της δημόσιας διοίκησης –ενίοτε δε και του κοινού νομοθέτη– ως προς τη θρησκευτική ουδετερότητα του κράτους. Ενώ το νομικό γεγονός της «επικρατούσης θρησκείας» ουδόλως αποκλείει την πλήρη προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας, η Ελλάδα κατέχει την πρώτη θέση σε αριθμό καταδικών για παραβιάσεις θρησκευτικής ελευθερίας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Σε ζητήματα ελευθερίας της λατρείας (βλ. 3.1.1), διοικητικής καταγραφής θρησκευμάτων (βλ. 3.1.2.) και ίσης μεταχείρισης (βλ. 3.1.3), ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε μια δύσπιστη διοίκηση, η οποία, ακολουθώντας ενίοτε αντίστοιχες μη ανεκτικές τάσεις της κοινωνίας, αδυνατούσε να συμφιλιωθεί με το γεγονός ότι ορισμένοι Έλληνες πολίτες δικαιούνται να διατηρούν θρησκευτικές πεποιθήσεις διαφορετικές από αυτές της πλειονότητας των συμπολιτών τους. Αντίθετα, στο ζήτημα της εναλλακτικής υπηρεσίας (βλ. 3.1.4.), ο Συνήγορος του Πολίτη συνάντησε πιο προωθημένες αντιλήψεις και διαμόρφωσε προτάσεις προς τον νομοθέτη, ο οποίος είχε μεν ήδη προβεί, με την καθιέρωση της εναλλακτικής υπηρεσίας, σε ένα ρηξικέλευθο βήμα προσαρμογής στα ευρωπαϊκά δεδομένα, καλείται όμως τώρα να το συνοδεύσει με συγκεκριμένα διορθωτικά μέτρα.

3.1.1 Ελευθερία της λατρείας

Η ελευθερία ανέγερσης ναών και ευκτήριων οίκων, θεμελιώδης παράμετρος της ελευθερίας της άσκησης λατρείας, προσκρούει ακόμη σε αρκετά νομοθετικά εμπόδια αμφισβητούμενης συνταγματικότητας, από τα οποία το αναχρονιστικότερο, η λήψη γνώμης του επιχώριου μητροπολίτη, έχει ήδη καταστεί ανενεργό στην πράξη, χάρη στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Από τα νομοθετικά αυτά εμπόδια, συνεχίζουν να εφαρμόζονται η χορήγηση ειδικής άδειας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και η προϋπόθεση ύπαρξης ελάχιστου αριθμού εντόπιων πιστών. Έως πριν από λίγα χρόνια, οι μάρτυρες του Ιεχωβά προσέκρουαν στην άρνηση της διοίκησης να αποδεχθεί τη θρησκεία τους ως «γνωστή θρησκεία» προστατευόμενη από το Σύνταγμα, με αποτέλεσμα να μην εκδίδεται η αναγκαία για την ανέγερση και τη λειτουργία ευκτήριου οίκου άδεια του υπουργού. Αυτή η πρακτική της χώρας μας καταδικάστηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Παρά ταύτα, όπως φαίνεται στην υπόθεση που ακολουθεί, σε ορισμένους θυλάκους της δημόσιας διοίκησης επιβιώνει ακόμη άκρως μισαλλόδοξη νοοτροπία, η οποία εκφράζεται ενίοτε με καταχρηστική επίκληση της πολεοδομικής ή αρχαιολογικής νομοθεσίας.

Το Σωματείο Μαρτύρων του Ιεχωβά Κασσάνδρειας Χαλκιδικής έλαβε νόμιμη οικοδομική άδεια ανέγερσης κτιρίου για τις λατρευτικές του ανάγκες. Ωστόσο, ο χώρος όπου επρόκειτο να ανεγερθεί το κτίριο κατέστη επανειλημμένα θέατρο μισαλλόδοξων διαδηλώσεων και ξυλοδαρμών, που κορυφώθηκαν το καλοκαίρι του 1999, όταν επιχειρήθηκε η έναρξη των οικοδομικών εργασιών. Μηχανήματα του δήμου έσοκαν περιμετρική τάφρο ώστε να μην είναι δυνατή η πρόσβαση στο εργοτάξιο, ενώ το πολεοδομικό γραφείο Νέων Μου-

δανιών διέταξε προσωρινή διακοπή των οικοδομικών εργασιών, προκειμένου να διευκρινιστεί αν η λειτουργία ευκτήριου οίκου αποτελούσε νόμιμη χρήση του συγκεκριμένου χώρου, μολονότι αυτό ήταν κάτι που υποτίθεται πως η αρχή αυτή είχε κατ' ανάγκην ελέγξει, προκειμένου να εκδώσει την άδεια. Όπως διαπίστωσαν δύο μέλη του επιστημονικού προσωπικού του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τη διάρκεια αυτοψίας, η αντίδραση τοπικών αιρετών αρχόντων και θρησκευτικών λειτουργών υπήρξε τόσο απόλυτη και δριμεία, ώστε παρέσυρε τις τοπικές αρμόδιες αρχές σε πράξεις ή παραλείψεις οι οποίες είναι δυνατόν να εκθέσουν διεθνώς τη χώρα, ιδίως αν το θέμα αυτό αχθεί ενώπιον διεθνούς δικαστηρίου.

Η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη προς το ΥΠΕΧΩΔΕ οδήγησε στην άρση της προσωρινής διακοπής των εργασιών, αλλά στη συνέχεια ο δήμαρχος, με το επιχείρημα ότι η εκδοθείσα από την αρμόδια Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων άδεια εκοκαφής ήταν μεταγενέστερη κατά ορισμένους μήνες της οικοδομικής άδειας, κάλεσε το τοπικό πολεοδομικό γραφείο να ανακαλέσει την άδεια ως παράνομη. Επιπλέον, η αρμόδια διεύθυνση της Περιφέρειας έθεσε ζήτημα χρονικής σειράς μεταξύ οικοδομικής άδειας και άδειας από τον Υπουργό Παιδείας, η οποία ως γνωστόν δεν χορηγούνταν έως πρόσφατα. Στις επανειλημμένες επαφές του ο Συνήγορος του Πολίτη εξασφάλισε τη διαβεβαίωση των αρμόδιων υπηρεσιών του ΥΠΕΧΩΔΕ ότι δεν τίθεται θέμα νομικών ελαττωμάτων και ανάκλησης της οικοδομικής άδειας, καθώς και ότι τυχόν διαφορές στη χρονική σειρά έκδοσης των αδειών θεραπεύονται από την πληρότητα του σχετικού φακέλου κατά τη χρονική στιγμή αναθεώρησης της οικοδομικής άδειας. Έτσι, η ανέγερση του ευκτήριου οίκου ολοκληρώθηκε τελικά χωρίς άλλα προσκόμματα (υπόθεση 7001/99).

3.1.2 Εκδήλωση, πιστοποίηση και μεταβολή θρησκευματος

Η καταγραφή του θρησκευματος των πολιτών σε μητρώα και έγγραφα που τηρεί ή εκδίδει η διοίκηση αποτελεί αφ' εαυτής αναχρονισμό, καθιστώντας αντικείμενο διοικητικών πράξεων το ενδιάθετο φρόνημα του πολίτη. Ωστόσο, με δεδομένη τη διαπλοκή των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας και την υπαρκτή αποτύπωσή της στο ισχύον δίκαιο (σε θέματα όπως το ισόκυρο πολιτικού και θρησκευτικού γάμου) είναι εύλογο το φαινόμενο ότι καμιά ευθεία αμφισβήτηση της νομοθετημένης καταγραφής θρησκευματος (λ.χ. στα δελτία αστυνομικής ταυτότητας) δεν έχει ακόμη αχθεί ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη. Παρά ταύτα, ο

νομοθετικός αυτός αναχρονισμός επισημαίνεται εδώ, διότι αποτελεί την απώτερη αιτία φαινομένων, όπως αυτό της υπόθεσης που εκτίθεται στη συνέχεια.

Αίτηση αλλαγής της εγγραφής θρησκευματος από «Χριστιανός ορθόδοξος» σε «Άνευ θρησκευματος» απορρίφθηκε από το ληξιαρχείο του νεοπαγούς Δήμου Ηραίας Αρκαδίας, με την αιτιολογία ότι αυτό είναι δυνατόν μόνο κατόπιν δικαστικής απόφασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στο ληξιαρχείο τα εξής: Για τη μεταβολή στοιχείων ληξιαρχικών πράξεων αρκεί κατ' αρχήν σχετική δήλωση την οποία υποβάλλει «ο δι' αιτήσεως ή δι' άλλης πράξεώς του προκαλέσας την μεταβολήν, ως και εκείνος του οποίου μετεβλήθη η αστική κατάσταση». Το αν η μεταβολή συγκεκριμένης εγγραφής είναι δυνατή μόνο ύστερα από δικαστική απόφαση (όπως συμβαίνει λόγω χάριν με το διαζύγιο) ή μόνο ύστερα από διοικητική πράξη (όπως συμβαίνει λόγω χάριν με τη μεταβολή ιθαγένειας) ή απλώς ύστερα από δήλωση του ενδιαφερομένου, κρίνεται κατά περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων που ισχύουν για τη διαδικασία μεταβολής της συγκεκριμένης κατάστασης ή ιδιότητας. Το ότι ο νόμος συγκαταλέγει το θρήσκευμα στις εγγραφές εκείνες των οποίων η μεταβολή χρειάζεται «πράξη» ή προσκόμιση «τίτλου», χωρίς όμως να εξειδικεύει τον τίτλο αυτόν, δημιουργεί εκ πρώτης όψεως την εντύπωση «κενού» στον νόμο. Ωστόσο, πραγματικό κενό δικαίου θα υπήρχε, μόνον εάν οι προϋποθέσεις μεταβολής θρησκευματος δεν προέκυπταν από καμιά διάταξη του ισχύοντος δικαίου. Από τη συνταγματική κατοχύρωση της θρησκευτικής ελευθερίας απορρέει ότι μοναδική προϋπόθεση του κύρους μιας δήλωσης μεταβολής θρησκευματος είναι η βουλευτική ικανότητα του προσώπου, δηλαδή η ενηλικιότητα και η απουσία ψυχολογικής βίας ή διαταραχής των πνευματικών του δυνάμεων. Το ληξιαρχείο συμμορφώθηκε με τη σύσταση του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 10868/99).

3.1.3 Ίση μεταχείριση

Φαινόμενα άνισης μεταχείρισης εκ μέρους της διοίκησης λόγω θρησκευτικών πεποιθήσεων υποκρύπτουν είτε ευθυγράμμιση της διοίκησης με παραδομένες νοοτροπίες ανισότητας τοπικών κοινωνιών είτε σύγχυση μεταξύ του θρησκευτικού και του κοσμικού στοιχείου στο πλαίσιο διαδικασιών που βρίσκονται στο μεταίχμιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ταφή σε κοιμητήρια που ανήκουν μεν στους δήμους, πλην όμως διάχυτη παραμένει η πεπλανημένη αντίληψη ότι είναι αμιγώς εκκλησιαστικά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε το ζήτημα της ταφής μάρτυρα του Ιεχωβά σε ιδιαίτερο χώρο του Δημοτικού Νεκροταφείου Στρυμονικού Σερρών, απομονωμένο με μαντρότοιχο από τους υπόλοιπους τάφους, κατά τρόπο μειωτικό για τη μνήμη του θανόντος και την αξιοπρέπεια των οικείων του. Επισημάνθηκε στον δήμο ότι με βάση τον ΑΝ 582/68, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ έχουν την αρμοδιότητα να ρυθμίζουν τη λειτουργία των νεκροταφείων τους, ειδικότερα δε να καθορίζουν μέσα στον χώρο των νεκροταφείων συγκεκριμένα τμήματα και ζώνες ταφής των «μη ορθοδόξων ή των αλλοθρήσκων», υπό την αυτονόητη προϋπόθεση όμως ότι οι ρυθμίσεις αυτές είναι σύμφωνες με τις διατάξεις του Συντάγματος περί ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης και ελεύθερης τέλεσης της λατρείας, σε συνδυασμό με την αρχή της ισότητας. Η πρόβλεψη για τη δυνατότητα καθορισμού ιδιαίτερων ζωνών ταφής αφενός αναφέρεται στον καθορισμό τέτοιων ζωνών στο εσωτερικό των νεκροταφείων και όχι έξω από τον χώρο αυτών αφετέρου προϋποθέτει ότι οι χώροι των τυχόν ιδιαίτερων τμημάτων και ζωνών θα είναι εξίσου επαρκείς και ευπρεπείς με τους υπόλοιπους χώρους του νεκροταφείου. Ο καθορισμός μάλιστα τμημάτων και ζωνών σκοπό έχει να διασφαλίσει ότι σε αυτές τις περιπτώσεις οι νεκροί, ενταφιαζόμενοι σε ιδιαίτερα τμήματα και ζώνες του νεκροταφείου, θα είναι ευχερέστερα δυνατόν να τιμώνται με τρόπο σύμφωνο με τη δική τους θρησκεία, δηλαδή με τρόπο διαφορετικό από εκείνον με τον οποίο οι πιστοί της Ορθόδοξης Εκκλησίας μνημονεύονται και τιμώνται μετά θάνατον. Ο δήμος συμμορφώθηκε προχωρώντας στην ολοσχερή κατεδάφιση του διαχωριστικού τοίχου (υπόθεση 336/99).

3.1.4 Εναλλακτική πολιτική-κοινωνική υπηρεσία (αντιρρησίες συνείδησης)

Το δικαίωμα για απαλλαγή από την υποχρέωση στρατιωτικής θητείας λόγω κωλύματος απορρέοντος από θρησκευτικές ή ιδεολογικές πεποιθήσεις αποτελεί «ευμενή διάκριση», δηλαδή απόκλιση από τον γενικό κανόνα της στρατιωτικής υποχρέωσης, η οποία νομιμοποιείται αναγόμενη στο ατομικό δικαίωμα της ελευθερίας της συνείδησης. Στην Ελλάδα η εναλλακτική υπηρεσία αναγνωρίστηκε ως δικαίωμα με τον Ν. 2510/97. Η χρονική σύμπτωση της έναρξης εφαρμογής του νόμου με την έναρξη λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη προκάλεσε σειρά αναφορών που επισήμαιναν ασάφειες και δυσλειτουργίες στην εφαρμογή του θεσμού της εναλλακτικής υπηρεσίας.

3.1.4.1 Συνθήκες απασχόλησης

Αντιρρησίες συνείδησης που είχαν υπαχθεί στο καθεστώς εναλλακτικής υπηρεσίας και είχαν τοποθετηθεί στα Θεραπευτήρια Χρόνιων Παθήσεων Χανίων και Λασιθίου επισήμαναν σειρά προβλημάτων: συνεχής απασχόληση επί επτά ημέρες την εβδομάδα (όλα τα Σάββατα, Κυριακές και αργίες), καμιά άλλη άδεια πλην της κανονικής, ούτε καν για τα Χριστούγεννα, συγχή επέκταση του καθημερινού ωραρίου ακόμη και έως εντεκάωρο, ανάθεση πολλαπλών καθηκόντων ασαφώς προσδιορισμένων.

Επικαλούμενα τον νόμο και εγκυκλίους του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας τα θεραπευτήρια ισχυρίστηκαν ότι «Η εναλλακτική υπηρεσία εκτελείται αντί της στρατιωτικής θητείας, με αποτέλεσμα οι αντιρρησίες συνείδησης να μην έχουν άλλες διευκολύνσεις, πέραν της προβλεπόμενης άδειας δύο ημερών ανά μήνα. ...Δεν ισχύουν οποιοδήποτε θεσμοθετημένες για τους υπαλλήλους διευκολύνσεις ή παροχές. ...Οι εκτελούντες εναλλακτική υπηρεσία δεν ακολουθούν το τυπικό ωράριο εργασίας». Ο Συνήγορος του Πολίτη εξήγησε στις διοικήσεις των θεραπευτηρίων ότι ο περιορισμός των αδειών απουσίας σε δύο ημέρες κατά μήνα δεν σημαίνει επιβολή απασχόλησης για ολόκληρο το διάστημα των υπόλοιπων ημερών κάθε μήνα, ούτε πλήρη και εκ των προτέρων εξομοίωση των αργιών με εργάσιμες ημέρες. Η υπέρβαση του τυπικού ωραρίου εργασίας «όταν υφίσταται πραγματική ανάγκη στο πλαίσιο των καθηκόντων που τους ανατίθενται» σημαίνει δυνατότητα μετακύλησης των ορίων του ωραρίου και σε ώρες μη εργάσιμες, όχι όμως και δυνατότητα ανεξέλεγκτης επέκτασης αυτών των ορίων. Τα θεραπευτήρια προσάρμοσαν την πρακτική τους στις συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υποθέσεις 334/99, 4102/99). Επιπλέον, το Επιτελείο του Υπουργού Εθνικής Άμυνας, στο οποίο είχαν κοινοποιηθεί τα σχετικά έγγραφα του Συνηγόρου του Πολίτη, εξέδωσε την από 13.4.1999 εγκύκλιο για το θέμα των αργιών και αδειών, στην οποία υιοθετούνται αυτολεξεί οι παραπάνω συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη. Έτσι, ο χειρισμός των αναφορών αυτών απέφερε κατ' αντανάκλαση επωφελή αποτελέσματα και σε σειρά παρόμοιων εκκρεμοτήτων, που δεν είχαν καν υποβληθεί στον Συνήγορο του Πολίτη.

Πολίτες που υπηρετούσαν στο Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας Αγιάσου Λέσβου διαμαρτυρήθηκαν για τις συνθήκες διαβίωσης και για την παγίως ακολουθούμενη τακτική του ιδρύματος να ανακοινώνει κάθε Παρασκευή το πρόγραμμα ημερήσιας απασχόλησης του Σαββάτου, με την έκδοση ημερήσιας διαταγής απασχόλησης και την αόριστη

επίκληση υπηρεσιακών αναγκών. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος επισήμανε ότι η εν λόγω τακτική δεν είναι νόμιμη, αφού η γενικόλογη επίκληση υπηρεσιακών αναγκών χωρίς περαιτέρω εξειδίκευσή τους δεν συνιστά επαρκή αιτιολογία για την επιβολή τέτοιου εξαιρετικού μέτρου, το πρόγραμμα έπαυσε να περιλαμβάνει απασχόληση των αντιρρησιών τα Σαββατοκύριακα. Με διενέργεια αυτοψίας στο κατάστημα του ιδρύματος, διαπιστώθηκε ότι ο ήδη διαμορφωμένος χώρος για τη στέγαση των αντιρρησιών συνείδησης πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Εφόσον δεν διαπιστώνεται αδυναμία ή απροθυμία του ιδρύματος να παρέχει τροφή και στέγη στους απασχολούμενους σε αυτό αντιρρησίες, το αίτημά τους για καταβολή μισθού δεν κρίθηκε βάσιμο, αφού, σύμφωνα με το άρθρο 21 του Ν. 2510/99, οι αναγνωρισμένοι ως αντιρρησίες συνείδησης «δικαιούνται τροφής και στέγης από τον φορέα στον οποίο διατίθενται και εφόσον αυτός αδυνατεί, καταβάλλεται σε αυτούς μισθός...» (υποθέσεις 7909/99, 7912/99, 9224/99).

3.1.4.2 Διαδικασία υπαγωγής

Αντιρρησίας συνείδησης ζήτησε με αίτησή του την υπαγωγή του στο καθεστώς εναλλακτικής υπηρεσίας. Το οικείο στρατολογικό γραφείο τον παρέπεμψε, σύμφωνα με την πάγια διαδικασία, στην αρμόδια υγειονομική επιτροπή. Εκείνος εξετάστηκε από τους στρατιωτικούς γιατρούς, αλλά λόγω άγνοιας παρέλειψε να παρουσιαστεί στην ίδια την επιτροπή. Έτσι, η επιτροπή γνωστοποίησε τη μη παρουσίασή του στο στρατολογικό γραφείο, το οποίο τον κήρυξε ανυπότακτο, και κατά συνέπεια δεν είχε τη δυνατότητα να υπαχθεί στο καθεστώς εναλλακτικής υπηρεσίας. Λόγω των θρησκευτικών του πεποιθήσεων, θεωρείται βέβαιη η άρνησή του να στρατευθεί και άρα η ποινική δίωξη και η φυλάκισή του. Αντίστοιχα προβλήματα αντιμετωπίζουν και άλλοι των οποίων οι αιτήσεις υπαγωγής έχουν απορριφθεί λόγω δικής τους αμέλειας, με πιθανή συντρέχουσα υπαιτιότητα των στρατολογικών υπηρεσιών, όσον αφορά την πλήρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων (υπόθεση 12096/99). Δεδομένης της ακαμψίας των σχετικών διατάξεων, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είχε τη δυνατότητα να επιλύσει το πρόβλημα του αιτούντος, διατυπώνει όμως σχετική νομοθετική πρόταση (βλ. 4.2.2).

3.1.4.3 Ειδική έκθεση

Παράλληλα με τον χειρισμό ατομικών περιπτώσεων εναλλακτικής υπηρεσίας, όπου διαπιστώθηκαν σοβαρές δυσλειτουργίες στην εφαρμογή του θε-

μού, ο Συνήγορος του Πολίτη εκπόνησε (Ιούλιος 1999) ειδική έκθεση με αντικείμενο την καταγραφή των προβλημάτων και τη διαμόρφωση συγκεκριμένων προτάσεων.

Στην έκθεση διαπιστώνεται κατ' αρχήν ότι η νομοθετική αναγνώριση της εναλλακτικής πολιτικής-κοινωνικής υπηρεσίας εξειδικεύει την επιβαλλόμενη από τα άρθρα 2, παράγρ. 1, 5, παράγρ. 1 και 13, παράγρ. 1 του Συντάγματος υποχρέωση του κράτους να σέβεται την ηθική και θρησκευτική συνείδηση των πολιτών του και να προστατεύει την ακεραιότητά της, ακόμη και όταν τους καλεί να εκπληρώσουν το συνταγματικά επιβαλλόμενο χρέος εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης. Κατά συνέπεια, η εκπλήρωση του χρέους υπό τη μορφή αυτή δεν αποτελεί ευεργέτημα, αλλά αμιγές δικαίωμα. Αρκετά από τα προβλήματα φαίνονται άμεσα συνδεδεμένα με μια λανθάνουσα αλλά διάχυτη αντίληψη, κατά την οποία η οργάνωση εναλλακτικής υπηρεσίας δεν αποτελεί εφαρμογή συνταγματικής επιταγής, αλλά απλή παραχώρηση του νομοθέτη. Χαρακτηριστικότερη εκδήλωση αυτής της παρανόησης στον Ν. 2510/97 είναι η ρύθμιση του άρθρου 21, παράγρ. 5 με την οποία, αντί συγκεκριμένων πειθαρχικών και ποινικών κυρώσεων, προβλέπεται η «έκπτωση» του αντιρρησία που δεν εκτελεί προσηκόντως την εναλλακτική υπηρεσία του, σαν να μην αποτελούσε αυτή δικαίωμα, αλλά ευεργέτημα του οποίου δεν αποδείχθηκε αντάξιος. Το ίδιο φαίνεται να ισχύει και ως προς άλλες ανεπαρκείς, ανεπιχεικές ή απροκάλυπτα «τιμωρητικού» χαρακτήρα ρυθμίσεις που αφορούν στον καθορισμό της διάρκειας της υπηρεσίας, με παραγώριση κριτηρίων των οποίων η εφαρμογή θα έπρεπε να θεωρείται αυτονόητη ή ακόμη στο θέμα της υπαγωγής των ενδιαφερομένων στο καθεστώς αυτό ή στην επιλογή του φορέα απασχόλησης και στη δυνατότητα μεταβολής του κατά τη διάρκεια της εναλλακτικής υπηρεσίας. Κατά τον ίδιο τρόπο, τέλος, η απουσία μιας δημόσιας αρχής που θα αναλάμβανε την αποτελεσματική εποπτεία της όλης λειτουργίας του θεσμού στο πνεύμα του Συντάγματος και του νόμου, όπως και την περαιτέρω οργάνωσή του στη βάση ενιαίων συνθηκών και με τρόπο σαφή, εύληπτο και άμεσα εφαρμόσιμο, αποτελεί μια εξίσου σοβαρή αδυναμία του Ν. 2510/97, που επίσης συνδέεται με την ίδια εσφαλμένη αντίληψη. Αποτέλεσμα των ελλειπών ρυθμίσεων του νόμου και της ασάφειας και των παρεξηγήσεων που περιβάλλουν την έννοια της εναλλακτικής υπηρεσίας ως δικαιώματος των ενδιαφερομένων αντιρρησιών είναι ότι το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας διατηρεί μέχρι και σήμερα έναν σημαντικό ρόλο στη διάπλαση και την εποπτεία της εφαρμογής του θεσμού, τον οποίο δύσκολα θα δικαιολο-

γούσε η ξένη προς τα δεδομένα της στρατιωτικής θητείας φύση της εναλλακτικής υπηρεσίας. Συνεπώς, οι φορείς απασχόλησης των αντιρρησιών εκλαμβάνουν τις συνθήκες εκπλήρωσης της εναλλακτικής υπηρεσίας ως συγγενείς προς εκείνες της στρατιωτικής θητείας.

Το *πρώτο μέρος* της ειδικής έκθεσης αφορά τη μεταρρύθμιση του θεσμού της εναλλακτικής υπηρεσίας μέσω νέας ολοκληρωμένης νομοθετικής ρύθμισης. Ως βασικές προτάσεις περιλαμβάνει: Πρώτον, την ίδρυση νέας εποπτεύουσας αρχής, του «Συμβουλίου Εναλλακτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Υπηρεσίας», που θα επαγρυπνεί για τη σύννομη, ομοιόμορφη και απρόσκοπτη εφαρμογή του θεσμού σε κάθε φάση της εναλλακτικής υπηρεσίας. Δεύτερον, την αντικατάσταση του μέτρου της έκπτωσης, που θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος εναλλακτικής υπηρεσίας και το υποβιβάζει σε ευεργέτημα, με αυτοτελές σύστημα πειθαρχικών και ποινικών κυρώσεων, προσαρμοσμένο στις ιδιαιτερότητες που εμφανίζει η εναλλακτική υπηρεσία σε σχέση τόσο προς τη στρατιωτική θητεία όσο και προς την υπηρεσιακή κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου ή τη σύμβαση εργασίας στο ιδιωτικό δίκαιο. Τρίτον, τη γενική αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της διάρκειας εναλλακτικής υπηρεσίας, με απόλειψη της απόλυτης αριθμητικής προσαύξησης κατά 18 μήνες της διάρκειας της στρατιωτικής θητείας και αντικατάστασή της με την προσαύξηση κατά ποσοστό ή κλάσμα της προβλεπόμενης στρατιωτικής θητείας, ούτως ώστε να επεκταθεί στην εναλλακτική υπηρεσία, σε αναλογία με τη διάρκειά της, η εφαρμογή ευμενών διατάξεων που διέπουν τη διάρκεια της στρατιωτικής θητείας πολυτέκνων και άλλων κοινωνικών κατηγοριών που ευνοούνται από την ισχύουσα στρατολογική νομοθεσία, καθώς και των διατάξεων περί αναβολής. Διατυπώνονται, επίσης, συγκεκριμένες προτάσεις στην κατεύθυνση της ορθολογικότερης, αποτελεσματικότερης και περισσότερο ευέλικτης αντιμετώπισης ειδικότερων ζητημάτων ως προς την υπαγωγή στο καθεστώς της εναλλακτικής υπηρεσίας, την επιλογή και τη μεταβολή του φορέα απασχόλησης.

Στο *δεύτερο μέρος* της έκθεσης ανήκουν οι προτάσεις για θέματα τα οποία μπορούν να αντιμετωπιστούν με την απλή αποσαφήνιση εφαρμοστέων αρχών και κανόνων που ήδη υπάρχουν, αλλά αγνοούνται ή παρερμηνεύονται. Ενδεικτικά παραδείγματα αυτών των περιπτώσεων αποτελούν τα θέματα της ημερήσιας και εβδομαδιαίας απασχόλησης και των αδειών που δικαιούται ο υπόχρεος εναλλακτικής υπηρεσίας.

3.2 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ

Αναφορές πολιτών, όπου τίθενται ζητήματα προστασίας της αξίας του ανθρώπου και της ανάπτυξης της προσωπικότητας, επιτρέπουν τη γενικευτική διαπίστωση ότι τα σχετικά προβλήματα δεν πηγάζουν τόσο από νομοθετικές ελλείψεις ή παραδεδομένες προκαταλήψεις όσο από την απροθυμία των εφαρμοστών του νόμου να αντιληφθούν την αξία του ανθρώπου ως ερμηνευτική αρχή διέπουσα το νομικό καθεστώς μιας σειράς διαδικασιών της διοικητικής καθημερινότητας. Οι βιοτικοί και οι αντίστοιχοι διοικητικοί τομείς, τους οποίους η διοίκηση πρέπει να εθιστεί να αντιμετωπίζει όχι πλέον ως τετριμμένες και αυτονόητες διαδικασίες, αλλά υπό το πρίσμα της σημασίας που αποκτούν για την αξιοπρέπεια και την προσωπικότητα του πολίτη, τον ακολουθούν από τη γέννηση και την ονοματοδοσία (βλ. 3.2.1) έως τη γενετήσια αυτοδιάθεση (βλ. 3.2.2) και τον θάνατο (βλ. 3.2.3). Η ίδια πάντως ανάγκη αλλαγής της νοσοτροπίας της διοίκησης εμφανίζεται και σε ζητήματα που αναπτύσσονται σε άλλα σημεία της ετήσιας έκθεσης, οπότε η επιλογή των θεμάτων που ταξινομούνται στην προκειμένη ενότητα είναι κατ' ανάγκην ενδεικτική και συμβατική.

3.2.1 Μεταβολή ονόματος

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επιληφθεί πολυάριθμων αναφορών που σχετίζονται με τον καθορισμό και τη μεταβολή ονόματος και επωνύμου. Στα ζητήματα αυτά συγκρούεται συχνά η ανάγκη ασφαλείας των συναλλαγών, την οποία εγγυάται η αυστηρότητα των σχετικών διαδικασιών με την πεποίθηση των πολιτών περί «φυσικής» αυτοδιάθεσής τους στο θέμα της μεταβολής ονόματος.

Μετά τη διόρθωση του κυρίου ονόματος στη ληξιαρχική πράξη γέννησης του γιου τους συνεπεία τελεσίδικης δικαστικής απόφασης, οι ενδιαφερόμενοι γονείς διαπίστωσαν ότι η Νομαρχία Αθηνών καθυστέρησε την έκδοση απόφασης, προκειμένου να διορθωθεί η αντίστοιχη εγγραφή στα Μητρώα Αρρένων του Δήμου Αιγάλεω. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι τυχόν άρνηση της Νομαρχίας Αθηνών να ικανοποιήσει το αίτημα των γονέων θα προσέκρουε στην αρχή της χρηστής διοίκησης, καθώς θα είχε ως αποτέλεσμα το ίδιο πρόσωπο να εμφανίζεται στα δημόσια έγγραφα που αφορούν την αστική του κατάσταση με δύο διαφορετικές εγγραφές του κυρίου ονόματός του. Εξάλλου, η πρόβλεψη από τον νόμο της αρμοδιότητας του νομάρχη να αποφασίζει τη διόρθωση εσφαλμένων στοιχείων των εγγραφών στα

Μητρώα Αρρένων δεν έχει σε καμία περίπτωση την έννοια ότι το αρμόδιο όργανο θα μπορούσε να αποφασίζει δίχως να δεσμεύεται από τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις. Τυχόν επανεκτίμηση εκ μέρους της διοίκησης των ουσιαστικών λόγων που επιβάλλουν τη διόρθωση στοιχείων της ληξιαρχικής πράξης και οι οποίοι έχουν ήδη εκτιμηθεί από το δικαστήριο δεν θα ήταν νόμιμη, καθώς μάλιστα η προηγούμενη δικαστική κρίση δεν αφορά μεταβολή στοιχείων της ληξιαρχικής πράξης, αλλά διόρθωσή τους, δηλαδή την αποκατάσταση της αλήθειας ως προς τα γεγονότα που ήδη βεβαιώνονται σε αυτήν (όμοια έχει κρίνει και το Συμβούλιο της Επικρατείας στις αρ. 2871/86, 3758/94 και 5510/95 αποφάσεις του). Παρά ταύτα, το αίτημα διόρθωσης του κυρίου ονόματος του γιου των ενδιαφερομένων απορρίφθηκε τελικά από τη νομαρχία, με αιτιολογία μη νόμιμη σύμφωνα με τα παραπάνω (υπόθεση 9274/99). Στην υπόθεση αυτή βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.1.3).

3.2.2 Προστασία γενετήσιας αξιοπρέπειας

Όπως είναι αναμενόμενο, εν όψει της σχετικής κοινωνικής ευαισθησίας, δεν είναι πολλές οι αναφορές για θέματα γενετήσιας αξιοπρέπειας που έφθασαν στον Συνήγορο του Πολίτη. Στη μεμονωμένη περίπτωση που εκτίθεται στη συνέχεια, τέθηκε τόσο το ζήτημα προστασίας της ομαλής σωματικής, διανοητικής και ηθικής ανάπτυξης ανήλικων στο πλαίσιο της εκπαιδευτικής διαδικασίας όσο και το ζήτημα νομιμότητας και αρτιότητας της διοικητικής διερεύνησης καταγγελιών τέτοιου περιεχομένου.

Αναφορά εκπαιδευτικού έθετε θέμα συγκάλυψης των καταγγελιών που εκκρεμούσαν σε βάρος άλλου εκπαιδευτικού για γενετήσια παρενόχληση μαθητών. Σχετική προκαταρκτική έρευνα που είχε διενεργήσει ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, συγγενής του εγκαλούμενου, απέληξε στην κατηγορηματική απόρριψη όλων των καταγγελιών ως απλών επινοήσεων. Ανώτερο στέλεχος, προερχόμενο από την τοπική εκπαιδευτική κοινότητα, στο οποίο ανατέθηκε από τον Υφυπουργό Παιδείας η διεξαγωγή της ένορκης διοικητικής εξέτασης, αποποιήθηκε εν τέλει τη σχετική εντολή, επικαλούμενο την αδυναμία του να τη φέρει σε πέρας εν όψει των συγκεκριμένων περιστάσεων και ιδιαίτερος λόγω της έντονης δημοσιότητας που δόθηκε στο θέμα τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε την ανάγκη της ταχύτερης και συνάμα διεξοδικότερης διερεύνησης του ζητήματος, ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία της προσωπικότητας τόσο των ανήλικων μαθητών όσο και του εγκαλούμενου εκπαιδευτικού. Αντι-

λαμβανόμενος την ιδιαιτερότητα των περιστάσεων, ο Υφυπουργός Παιδείας ανέθεσε εκ νέου τη διεξαγωγή της ένορκης διοικητικής εξέτασης σε ανώτερο στέλεχος των κεντρικών υπηρεσιών του υπουργείου, το οποίο δεν συνδέεται με δεσμούς εντοπιότητας ή συγγένειας. Ο Συνήγορος του Πολίτη, εκδηλώνοντας την εμπιστοσύνη του στους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης, απέφυγε τη διεξαγωγή ιδίων εξεταστικών ενεργειών και ανέμεινε το πόρισμα της ένορκης διοικητικής εξέτασης, στο οποίο τελικά δεν διαπιστώνονται πειθαρχικά ή άλλα αξιόποινα παραπτώματα και υιοθετείται εν πολλοίς η άποψη ότι οι καταγγελίες αποτελούν μάλλον υπερβολές και επινοήσεις μαθητών που, παρακινούμενοι από πρόσωπο που τρέφει εμπάθεια προς τον εγκαλούμενο, «παρεξήγησαν» την οικειότητά του προς τους μαθητές.

Από τη λεπτομερή εξέταση του πορίσματος όμως, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι τα συμπεράσματα δεν αιτιολογούνται πλήρως, καθώς παραλείφθηκε η εξέταση συγκεκριμένων προσώπων και η διερεύνηση συγκεκριμένων περιστατικών, και υπέδειξε στο υπουργείο την ανάγκη διενέργειας συμπληρωματικής ΕΔΕ. Σε συνέχεια της πρότασης αυτής, ο Υφυπουργός Παιδείας διέταξε την εκ νέου, συμπληρωματική διερεύνηση της υπόθεσης (υπόθεση 2043/99). Στην υπόθεση αυτή βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.5.2B).

3.2.3 Δικαίωμα ταφής

Το δικαίωμα στην αξιοπρεπή απόδοση τιμών στους νεκρούς με την αρωγή της Πολιτείας τέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη με σειρά αναφορών, από τις οποίες προκύπτει η πρακτική πολλών δήμων να θέτουν υπερβολικά εμπόδια (διαδικασίες και τέλη μεταβίβασης, επιβολή συγκεκριμένων κατασκευών).

Το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Νέας Σμύρνης, με απόφαση του έτους 1996, όρισε ιδιαίτερα υψηλές τιμές παραχώρησης τάφων (από 15.000.000 έως 45.000.000 δρχ.), οι οποίες είναι σε ορισμένες περιπτώσεις έως και τριάντα φορές υψηλότερες από εκείνες που ίσχυαν έως τότε. Κατ' αυτόν τον τρόπο η αγορά τάφου καθίσταται αδύνατη για την πλειονότητα των ενδιαφερομένων. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε το πρόβλημα της νομιμότητας της απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, κατά το μέτρο που ο καθορισμός της τιμής παραχώρησης τάφου σε τόσο υψηλά επίπεδα περιορίζει την ευχέρεια της μετά θάνατον απόδοσης τιμής με τον συγκεκριμένο αυτόν τρόπο στον πολύ μικρό αριθμό των ιδιαίτερα εύ-

πορων ατόμων και οικογενειών. Εισάγεται, επομένως, διάκριση σαφώς αντίθετη προς τη συνταγματική αρχή της ισότητας, με βάση κριτήριο το οποίο πρόδηλα στερείται της ιδιότητας του εύλογου και αντικειμενικού. Παράλληλα υπάρχει αντίθεση προς τη συνταγματική απαίτηση της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, στην οποία περιλαμβάνεται και η δυνατότητα απόδοσης τιμής στους νεκρούς με κάθε εφικτό τρόπο που συνάδει ή πάντως δεν είναι αντίθετος προς τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνικής ζωής. Τέλος, σε καμία περίπτωση δεν θα ήταν ανεκτό η ανεπάρκεια χώρου στα δημοτικά κοιμητήρια να αποτελεί ευκαιρία και πρόσχημα για την ενίσχυση με οποιοδήποτε τρόπο των εσόδων του δήμου. Απαντώντας, ο δήμος ισχυρίστηκε ότι η πώληση τάφων δεν είναι επιθυμητή και ότι ο καθορισμός των ιδιαίτερα υψηλών τιμών πώλησής τους έχει απλώς την έννοια του αντικινήτρου. Η απάντηση αυτή δεν θεωρείται ικανοποιητική, κατά το μέτρο που η τυχόν ύπαρξη αντικινήτρου επιβεβαιώνει ακριβώς τη λειτουργία της ρύθμισης χάριν ενός περιορισμένου αριθμού εύπορων πολιτών (υπόθεση 5681/99).

Ανάλογο πρόβλημα εισπρακτικής φύσης ανέκυψε στο Δημοτικό Νεκροταφείο Βύρωνα, που υποχρέωσε την ενδιαφερόμενη συγγενή, χωρίς προηγούμενη ενημέρωσή της, σε κατασκευή μνημείου περίπου τριπλάσιου κόστους από εκείνο που συνήθως απαιτείται σε ιδιαίτερο τομέα ομοιομορφων μνημείων. Στην επισήμανση του Συνηγόρου του Πολίτη ότι η ταφή σε ιδιαίτερες ζώνες πολυτελών τάφων πρέπει να είναι επιλογή και όχι υποχρέωση των συγγενών του νεκρού, ο Δήμος Βύρωνα απάντησε αποδίδοντας σε έλλειψη χώρου για ορισμένες περιόδους του έτους την υποχρέωση ταφής σε πολυτελή ζώνη. Η απάντηση αυτή δεν θεωρείται ικανοποιητική, κατά το μέτρο που οι ιδιαίτερες αυτές ζώνες έχουν προβλεφθεί σε νεκροταφείο με έντονο πρόβλημα ανεπάρκειας χώρου, με αποτέλεσμα να αναιρείται εκ των πραγμάτων το δικαίωμα επιλογής (υπόθεση 3920/99).

3.3 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

Η ιθαγένεια είναι ο δημόσιος δεσμός που συνδέει ένα πρόσωπο με την Πολιτεία στον λαό της οποίας ανήκει. Το να διαθέτει κανείς ορισμένη ιθαγένεια αποτελεί προϋπόθεση του να απολαμβάνει σειρά ολόκληρη ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων και τελικά καθοριστικό στοιχείο της ίδιας του της προσωπικότητας. Επειδή η ιδιότητα του ιθαγενούς μιας χώρας συνδέεται με την άσκηση θεμελιωδών πολιτικών δικαιωμάτων, το ζήτημα της χορήγησης ιθαγένειας ανήκει κατά κανόνα στη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων αρχών και θεωρεί-

ται συνήθως κυριαρχική πολιτειακή πράξη, η οποία δεν χρειάζεται αιτιολογία και κατ' αρχήν δεν ελέγχεται από τα δικαστήρια. Η ελληνική νομοθεσία που διέπει τα ζητήματα ιθαγένειας αποδίδει λιγότερη σημασία στον τόπο γέννησης και πολύ περισσότερη στην εθνική καταγωγή. Για αυτόν τον λόγο οι ομογενείς, οι αλλοδαποί δηλαδή που, όπως είναι αρμόδιες να βεβαιώνουν οι ελληνικές προξενικές αρχές του τόπου διαμονής τους, έλκουν την καταγωγή τους από την ελληνική εθνότητα, αντιμετωπίζονται προνομιακά όσον αφορά ζητήματα απόκτησης ή αναγνώρισης της ελληνικής ιθαγένειας. Στις σχετικές αναφορές που περιήλθαν κατά το έτος 1999 στον Συνήγορο του Πολίτη εντοπίζονται προβλήματα σχετιζόμενα κυρίως με την πολιτογράφηση ή τον καθορισμό ιθαγένειας (βλ. 3.3.1), την έκδοση και την αναγνώριση συναφών πιστοποιητικών (βλ. 3.3.2) και τις διακρίσεις σε βάρος αλλοδαπών (βλ. 3.3.3).

3.3.1 Πολιτογράφηση και καθορισμός ιθαγένειας

Η απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση σε αλλοδαπούς, ομογενείς ή αλλογενείς, ρυθμίζεται στο άρθρο 6 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας. Πρωταρχικό στοιχείο της πολιτογράφησης είναι η βούληση του ενδιαφερομένου, αφού απαραίτητη προϋπόθεση είναι η υποβολή σχετικής αίτησης. Ωστόσο, η κρίση αποδοχής ή απόρριψης της αίτησης εναπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Έτσι, μολονότι οι προϋποθέσεις και η διαδικασία χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση προσδιορίζονται ειδικά, η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών στο πρόσωπο του αιτούντος αλλοδαπού δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε υποχρέωση χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας. Αντίθετα, η σχετική απόφαση λαμβάνεται με πλήρη διακριτική ευχέρεια από τον Υπουργό Εσωτερικών, «ύστερα από έρευνα για το ήθος και γενικά την προσωπικότητα του αλλοδαπού». Η απορριπτική μάλιστα απόφαση δεν χρειάζεται αιτιολογία. Η εξαίρεση της κατηγορίας αυτής των αποφάσεων του Υπουργού Εσωτερικών από τη συνήθη υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις δυσμενείς για τον διοικούμενο πράξεις της συνεπάγεται την αδυναμία των δικαστηρίων να διερευνήσουν ουσιαστικά τη νομιμότητα της απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης. Επιπλέον, η έλλειψη προσδιορισμένων με σαφήνεια κριτηρίων κατά τη διερεύνηση του ήθους και της προσωπικότητας του αιτούντος, η εμπλοκή των διευθύνσεων δύο υπουργείων (Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Διεύθυνση Ιθαγένειας του Υπουργείου

Εσωτερικών), καθώς και η ρητή εξαίρεση του συνόλου της διαδικασίας από χρονικές προθεσμίες συμβάλλουν στην υπέρμετρη επιβράδυνση έκδοσης της σχετικής απόφασης και στην αμφισβήτηση της αντικειμενικότητας της έρευνας και της κρίσης που διενεργήθηκαν. Τα προβλήματα που εμφανίζει η διαδικασία πολιτογράφησης είχαν επισημανθεί εκτενώς και στην *Ετήσια Έκθεση του 1998*, ενώ παράλληλα είχαν διατυπωθεί προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την επίσηυση της ισχύουσας διαδικασίας. Στη συνέχεια αναπτύσσονται ειδικότερα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία πολιτογράφησης (βλ. 3.3.1.1) και κατά τη διαδικασία καθορισμού της ιθαγένειας ομογενών αλλοδαπών (βλ. 3.3.1.2).

3.3.1.1 Πολιτογράφηση ομογενών αλλοδαπών

Η πρόσφατη κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων των χωρών της Βαλκανικής προκάλεσε μαζικό μεταναστευτικό ρεύμα προς τη χώρα μας από τα βόρεια σύνορά της. Οι μετακινούμενοι πληθυσμοί περιλαμβάνουν οικονομικούς πρόσφυγες, αλλογενείς ή ομογενείς, παλινοστούντες ή επαναπατριζόμενους, αλλά και πρόσωπα που κατείχαν ή κατέχουν ακόμη την ελληνική ιθαγένεια.

Από σημαντικό αριθμό αναφορών διαπιστώθηκε το πρόβλημα πολλών ομογενών, οι οποίοι, μολοντί έχουν γεννηθεί από Έλληνα πατέρα ή μητέρα δεν έχουν αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια, επειδή ο γάμος των γονέων τους δεν θεωρούνταν κατά το παρελθόν υποστατός από τον Έλληνα νομοθέτη και οι ίδιοι δεν θεωρούνταν γνήσια τέκνα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση ομογενούς από την Αλβανία, με πατέρα Έλληνα και μητέρα Αλβανίδα, ο οποίος ζει και εργάζεται στην Ελλάδα από το 1991. Στην αναφορά του προς τον Συνήγορο του Πολίτη, ο εν λόγω ομογενής επισημαίνει ότι οι ελληνικές αρχές τον θεωρούν αλλοδαπό, επειδή οι γονείς του δεν είχαν τελέσει θρησκευτικό γάμο.

Με την αναγνώριση του πολιτικού γάμου στην Ελλάδα από τον Ν. 1250/82 θεωρήθηκαν αφενός αναδρομικά υποστατοί οι γάμοι που είχαν τελεστεί προτού τεθεί σε ισχύ ο νόμος, αφετέρου γνήσια τέκνα αυτά που είχαν προέλθει από γάμο Ελλήνων με αλλοδαπές και αντίστροφα. Σε συνέχεια αυτής της μεταρρύθμισης, ο Ν. 1438/84 (άρθρα 8 και 9) παρέχει το δικαίωμα στα τέκνα που προήλθαν από ανυπόστατους κατά το προϊσχύσαν δίκαιο γάμους να δηλώσουν ότι επιθυμούν την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας έως τις 31.12.86. Μετά την πάροδο της αποκλειστικής αυτής προθεσμίας, η δυνατότητα αυτή εξέλιπε, με συνέπεια όσοι δεν προέβησαν στη σχετική δήλωση να θεωρούνται

πλέον ομογενείς αλλοδαποί. Η μοναδική δυνατότητα που διαθέτουν οι εν λόγω ομογενείς για να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια με βάση την ισχύουσα νομοθεσία είναι η υποβολή αιτήματος πολιτογράφησης. Ωστόσο, από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 1 του ΝΔ 3370/55 και του άρθρου 7 του Ν. 1250/82 συνάγεται ότι το τέκνο Έλληνα που προέρχεται από γάμο ισχυροποιηθέντα αναδρομικά αποκτά την ελληνική ιθαγένεια από τη γέννησή του, χωρίς τη συνδρομή άλλων προϋποθέσεων. Κατά συνέπεια, για την αναγνώριση της ελληνικής ιθαγένειας σε ομογενείς αλλοδαπούς θα ήταν σκόπιμο να ακολουθείται η διαδικασία καθορισμού ιθαγένειας και όχι η διαδικασία πολιτογράφησης αλλοδαπών (υπόθεση 9487/99). Στην υπόθεση αυτή βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.1.1).

3.3.1.2 Καθορισμός ιθαγένειας ομογενών που προέρχονται από βαλκανικές χώρες

Πολλοί ομογενείς προερχόμενοι από βαλκανικές χώρες αδυνατούσαν κατά το παρελθόν να επιστρέψουν στην Ελλάδα λόγω των έντονων περιορισμών που επέβαλλε στην ελευθερία τους να εξέρχονται από τη χώρα το καθεστώς που υπήρχε μέχρι πρότινος στη χώρα διαμονής τους. Επιπλέον, σημαντικός αριθμός Ελλήνων που αποδήμησαν προς τις πάλαι ποτέ σοσιαλιστικές χώρες απώλεσαν την ελληνική ιθαγένεια λόγω της συμμετοχής τους στον Εμφύλιο Πόλεμο του 1946-1949, με αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής ο επαναπατρισμός τους.

Ειδικότερα, παρά τη διακηρυχθείσα, με την αρ. 10684/83 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης ελευθερία των ομογενών αυτών να επαναπατριστούν ανακτώντας την ελληνική ιθαγένεια, ορισμένοι από αυτούς ακόμη αντιμετωπίζουν την άρνηση του ελληνικού κράτους να εγκρίνει τον επαναπατρισμό τους ή μελών της οικογένειάς τους ή να τους επαναχορηγήσει την ελληνική ιθαγένεια. Εκτός όμως από αυτήν την κατηγορία, τα περισσότερα μέλη της οποίας έχουν ακούσια απωλέσει την ελληνική ιθαγένεια, υπάρχει σημαντικός αριθμός Ελλήνων οι οποίοι, μολοντί δεν ενεπλάκησαν ενεργά στα δραματικά γεγονότα της δεκαετίας του '40, παρέμειναν εγκλωβισμένοι έως την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων σε χώρες της Βαλκανικής, χωρίς να τους επιτρέπεται να αποδημήσουν. Πρόκειται κατ'εξοχήν για πρόσωπα που, λόγω δεσμών συγγένειας ή επαγγελματικών ή άλλων βιοτικών δραστηριοτήτων, μετακινήθηκαν κατά την κρίσιμη χρονική περίοδο πέραν των βόρειων συνόρων της χώρας, με αποτέλεσμα να καταληφθούν εξαπίνης από την

αιφνίδια πολιτική απόφαση των οικείων σοσιαλιστικών κυβερνήσεων να σφραγίσουν τα σύνορά τους με την Ελλάδα. Πληθώρα τέτοιων περιπτώσεων «εγκλωβισμού» παρατηρήθηκε στην Αλβανία, καθώς οι οικογενειακοί και εμπορικοί δεσμοί μεταξύ των ελληνικών πληθυσμών και από τις δύο πλευρές των συνόρων ήταν ιδιαίτερα έντονοι.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται η περίπτωση δύο αδελφών που κατάγονται από εμπορική οικογένεια του Αργυροκάστρου, η οποία ήδη από τις αρχές του αιώνα είχε μετοικήσει στη Δράμα, όπου τα δύο αδέρφια, έλληνες πολίτες, γεννήθηκαν και πήγαν σχολείο, διαμένοντας εκεί αδιάλειπτα έως το 1942. Τότε, η φημολογούμενη μεταβίβαση της κατοχικής διοίκησης από τις γερμανικές δυνάμεις σε βουλγαρικά στρατεύματα, σε συνδυασμό με την ανάμνηση των παλαιότερων δεινών που οι τοπικοί πληθυσμοί είχαν υποστεί υπό βουλγαρική κατοχή, οδήγησαν στη μαζική μετακίνηση κατοίκων της περιοχής προς τη Θεσσαλονίκη. Ωστόσο, τα δύο αδέρφια, λόγω της καταγωγής τους, επέλεξαν να μεταβούν στην παλαιά οικογενειακή εστία τους στο Αργυρόκαστρο, με αποτέλεσμα να εγκλωβιστούν στην Αλβανία έως το 1991. Στο μεταξύ, ο Δήμος Δράμας, όπως και πολλοί άλλοι δήμοι και κοινότητες της χώρας, προχώρησε κατά τη δεκαετία του '50 σε εκκαθαρίσεις και ανασύσταση των μητρώων και δημοτολογίων, ύστερα από δημόσια πρόσκληση προς τον τοπικό πληθυσμό να προσέλθει στο δημοτικό κατάστημα για την επιβεβαίωση των παλαιών δημοτολογικών εγγραφών. Όπως και πολλοί άλλοι «εγκλωβισμένοι» έλληνες πολίτες, τα δύο αδέρφια βρέθηκαν σε πλήρη ανυπαίτια αδυναμία όχι μόνο να δηλώσουν την ύπαρξή τους, αλλά ακόμη και να πληροφορηθούν την ανασύσταση των δημοτολογικών στοιχείων. Έτσι, ο μεν αδελφός, ύστερα από σχετική εισήγηση του οικείου στρατολογικού γραφείου διαγράφηκε από τα παλαιά δημοτολόγια ως «ανύπαρκτος», η δε εγγραφή της αδελφής απλώς δεν μεταφέρθηκε στα νέα και νυν ισχύοντα.

Επιστρέφοντας στη Δράμα, τα δύο αδέρφια αντιμετώπισαν την κατ' αρχήν εύλογη άρνηση της δημοτικής αρχής να τους χορηγήσει πιστοποιητικά γέννησης και αποσπάσματα οικογενειακής μερίδας. Ωστόσο, η ανεύρεση των σχετικών στοιχείων στα παλαιά δημοτολόγια, σε συνδυασμό με την προκύπτουσα από πασιδήλα γεγονότα ανυπαίτια αδυναμία τους να εμφανιστούν κατά την ανασύσταση των δημοτολογίων, θα επέτρεπε την επανεγγραφή τους σε αυτά, μολοντί η ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέπει ειδική διάταξη για τον σκοπό αυτόν. Αντ' αυτού, τα δύο αδέρφια, όπως και αρκετοί άλλοι πρώην «εγκλωβισμένοι» Έλληνες, εξομοιώνονται, στο πλαίσιο των συναλλαγών τους

με τις δημοτικές και λοιπές διοικητικές αρχές, με αλλοδαπούς ομογενείς και υποχρεώνονται να υπαχθούν μαζί με τους τελευταίους στη διαδικασία καθορισμού της ιθαγένειάς τους από τον Υπουργό Εσωτερικών ή ακόμη και σε αυτήν της πολιτογράφησης. Έως πρόσφατα μάλιστα η υπαγωγή αυτή ήταν ουσιαστικά αδύνατη, δεδομένου ότι οι ελληνικές αρχές απαιτούσαν και την προηγούμενη απόκτηση θεώρησης επαναπατριsmού ακόμη και από όσους ομογενείς δεν ενέπιπταν στην κατηγορία των πολιτικών προσφύγων της περιόδου 1946-1949. Το ειδικό αυτό εμπόδιο εξέλιπε με την πρόσφατη κατάργηση της πρόσθετης αυτής υποχρέωσης (βλ. 5.3), οι λοιπές δυσχέρειες όμως παραμένουν. Είναι προφανές ότι η αντιμετώπιση αυτή, εκτός από σοβαρότατα βιοτικά προβλήματα που δημιουργεί στους ενδιαφερόμενους και στα μέλη των οικογενειών τους, αποτελεί ταυτόχρονα πηγή ιδιαίτερα έντονης πικρίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της διερεύνησης της παραπάνω υπόθεσης των δύο αδελφών, αλλά και της γενικότερης προσπάθειάς του να πείσει την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών για την ανάγκη άρσης της προϋπόθεσης του επαναπατριsmού, ήλθε σε επαφή με τις υπηρεσίες του Δήμου Δράμας, στις οποίες συνέστησε εναλλακτικούς τρόπους διευθέτησης του συγκεκριμένου προβλήματος και στη συνέχεια προέβη σε υποδείξεις προς τους ίδιους τους αναφερόμενους όσον αφορά τις εκ μέρους τους αναγκαίες ενέργειες για την ευόδωση του αιτήματός τους (υπόθεση 1073/99). Στην υπόθεση αυτή βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.1.2).

3.3.2 Έκδοση και αναγνώριση πιστοποιητικών σχετικών με θέματα ιθαγένειας

Κατά τη διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής των αλλοδαπών στην Ελλάδα, αλλά και στις εν γένει συναλλαγές των αλλοδαπών με τη διοίκηση, συχνά ανακύπτουν ανυπέβλητα γραφειοκρατικά προβλήματα, τις συνέπειες των οποίων υφίστανται οι αλλοδαποί. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα προβλήματα αυτά αφορούν την έκδοση, τη διάρκεια ισχύος ή τη θεώρηση αλλοδαπών πιστοποιητικών ζωτικής σημασίας για τους ενδιαφερόμενους.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί αναφορά που υποβλήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, σύμφωνα με την οποία η Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας και ειδικότερα το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών δεν αποδέχεται ιατρική βεβαίωση κρατικού ιδρύματος υγείας της Δημοκρατίας της Λευκο-

ρωσίας, επειδή δεν φέρει πράξη θεώρησης από την εκεί προξενική μας αρχή, αν και φέρει την προβλεπόμενη από τη Διεθνή Σύμβαση της Χάγης επισημείωση (*apostille*). Κατά τη διερεύνηση της αναφοράς διαπιστώθηκε ότι, αφού η Ελλάδα και η Λευκορωσία έχουν επικυρώσει τη Σύμβαση της Χάγης, η Ελλάδα οφείλει να αποδέχεται δημόσια έγγραφα που έχουν συνταχθεί στο έδαφος της Λευκορωσίας, εφόσον φέρουν την ειδική επισημείωση. Η άποψη της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας είναι ότι, παρά τα προβλεπόμενα στη Σύμβαση της Χάγης, δημόσια έγγραφα που έχουν συνταχθεί στο έδαφος αλλοδαπών δημοσίων αρχών, κυρίως χωρών της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, πρέπει να φέρουν πράξη θεώρησης της οικείας Ελληνικής Προξενικής Αρχής, κατ' εφαρμογήν της κοινής υπουργικής απόφασης 4803/13/8-α/92. Η απαίτηση αυτή εξυπηρετεί την ανάγκη διασφάλισης της γνησιότητας των εγγράφων που προσκομίζονται, καθώς έχουν διαπιστωθεί περιπτώσεις πλαστών εγγράφων, παρά την ύπαρξη της ειδικής επισημείωσης (υπόθεση 3228/99).

Αντίθετη πρακτική στο ίδιο θέμα υιοθετεί το Υπουργείο Εσωτερικών. Το γεγονός αυτό διαπιστώθηκε στο πλαίσιο διερεύνησης αναφοράς που κατατέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη από Σύλλογο Ποντίων. Κατά τη διαδικασία καθορισμού της ιθαγένειας των ενδιαφερομένων, το Ειδικό Ληξιαρχείο Αθηνών επέστρεψε στη Νομαρχία Χανίων όσα δημόσια έγγραφα (ληξιαρχικές πράξεις γέννησης, γάμου κ.λπ.) είχαν εκδοθεί στη Ρωσία και δεν είχαν επικυρωθεί με την ειδική επισημείωση (*apostille*) που προβλέπεται από τη Σύμβαση της Χάγης.

Λόγω κακής ενημέρωσης των ενδιαφερομένων, τα προσκομισθέντα πιστοποιητικά έφεραν μόνο προξενική θεώρηση και, κατά συνέπεια, ορθώς το Ειδικό Ληξιαρχείο απαιτούσε την ειδική επισημείωση (*apostille*) των εγγράφων, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη Σύμβαση της Χάγης. Ωστόσο, εξαιτίας της εμπλοκής που είχε προκληθεί στη διαδικασία καθορισμού της ιθαγένειας των ενδιαφερομένων και της υπέρμετρης καθυστέρησης που θα απαιτούσε η εκ νέου επικύρωση των εγγράφων με την ειδική επισημείωση, ο Συνήγορος του Πολίτη επιδίωξε την επίλυση του προβλήματος με τη συνεργασία των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.

Το Υπουργείο Εσωτερικών ανταποκρίθηκε στην επίδιωξη αυτή και προέβη στην έκδοση ειδικής εγκυκλίου, με την οποία ορίστηκε ότι μπορούν να γίνονται δεκτά δικαιολογητικά που φέρουν απλή θεώρηση ομογενών ποντιακής καταγωγής που βρίσκονται στην Ελλάδα και έχουν λάβει ή θα λάβουν θεώρηση παλιννόστησης από τα λειτουργούντα στη χώρα οικεία κλιμάκια του Υπουργείου

Εξωτερικών, καθώς και όσων έχουν ήδη λάβει προξενική θεώρηση παλιννόστησης και ως εκ τούτου τελούν σε προφανή αδυναμία να εξασφαλίσουν την ειδική επισημείωση (υπόθεση 10420/99).

3.3.3 Διακρίσεις σε βάρος αλλοδαπών

Ως συνέπεια της παραδοσιακής δυσπιστίας με την οποία περιβάλλεται εν γένει από τις έννομες τάξεις η αλλοδαπή ιθαγένεια, ο αλλοδαπός δύσκολα μπορεί να εξισωθεί με τους ημεδαπούς από πλευράς νομικής αντιμετώπισης και κοινωνικής αποδοχής. Είναι χαρακτηριστικό ότι η αρχή της ισότητας, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγρ. 1 του Συντάγματος, προσδιορίζει ρητά μόνο τους Έλληνες πολίτες ως φορείς του σχετικού δικαιώματος. Επίσης γίνεται δεκτό ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αναγνωρίζονται κατ' αρχήν μόνο για τους Έλληνες πολίτες, δεδομένου ότι εκείνοι, κατά το άρθρο 4, παράγρ. 5 του Συντάγματος, «συνεισφέρουν αδιακρίτως στα δημόσια βάρη» και κατά συνέπεια υπέρ αυτών έχει καθιερωθεί το, κατά το άρθρο 25, παράγρ. 4, χρέος της κοινωνικής αλληλεγγύης. Ωστόσο, το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5, παράγρ. 1) καθιερώνεται για όλους όσοι βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια, άρα και για τους αλλοδαπούς. Οι δε αθέμιτες διακρίσεις σε βάρος αλλοδαπών κατά τις συναλλαγές τους με τη διοίκηση προσβάλλουν την αρχή της χρηστής διοίκησης και αντιβαίνουν σε διεθνείς συμβάσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η νομική και κοινωνική αντιμετώπιση των αλλοδαπών σε μια κοινωνία αποτελεί ένα ευαίσθητο πεδίο, όπου δοκιμάζονται με ιδιαίτερη ένταση ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και η τήρηση της αρχής της ισότητας. Στη χώρα μας, ωστόσο, οι αλλοδαποί συχνά καθίστανται θύματα αθέμιτων διακρίσεων σε πολλές εκφάνσεις της οικονομικής και κοινωνικής ζωής τους. Αξίζει ενδεικτικά να αναφερθούν δύο περιπτώσεις: η άρνηση συμμετοχής αλλοδαπών σε αθλητικές δραστηριότητες του τόπου μόνιμης εγκατάστασής τους (βλ. 3.3.3.1) και η παράνομη άρνηση χορήγησης ειδικών επιδομάτων σε αλλοδαπούς (βλ. 3.3.3.2 και 3.3.3.3).

3.3.3.1 Συμμετοχή πολιτών από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αθλητικές δραστηριότητες του τόπου μόνιμης εγκατάστασής τους

Οι αλλοδαποί των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν ευμενέστερη νομική αντιμετώπιση έναντι των υπολοίπων, λόγω των ειδικών δεσμεύσεων

της χώρας μας ως κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, ακόμη και οι κοινοτικοί αλλοδαποί αντιμετωπίζουν συχνά αδικαιολόγητες δυσκολίες ιδίως ως προς την ενσωμάτωσή τους στην κοινωνική ζωή του τόπου μόνιμης εγκατάστασής τους. Ενδεικτική είναι η περίπτωση Δανής, η οποία ζήτησε την εγγραφή των δύο ανήλικων τέκνων της, επίσης δανών πολιτών, στη δύναμη αθλητικών σωματείων. Οι δύο αθλητικές ομοσπονδίες ζήτησαν πιστοποιητικό του δήμου κατοικίας της ενδιαφερομένης το οποίο να βεβαιώνει την εγγραφή των δύο αθλητών στα μητρώα του δήμου, όπως ορίζει η αρ. 15460/99 υπουργική απόφαση. Ωστόσο, η χορήγηση τέτοιου πιστοποιητικού για τους αλλοδαπούς δεν προβλέπεται πούθενά στη σχετική νομοθεσία. Αντίθετα, από τη συνδυασμένη εφαρμογή διατάξεων του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και του Κώδικα Διαταγμάτων για τα Δημοτολόγια συνάγεται ότι η εγγραφή στα μητρώα δήμου ή κοινότητας αποτελεί τεκμήριο κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας και κατά συνέπεια χορηγείται αποκλειστικά σε έλληνες πολίτες. Έτσι, η αυστηρή προσήλωση και εφαρμογή της προϋπόθεσης εγγραφής στα μητρώα του δήμου που ορίζει η υπουργική απόφαση αναιρεί στην πράξη το προβλεπόμενο στην ίδια διάταξη δικαίωμα των αλλοδαπών.

Ακόμη και εάν στο μέλλον επεκταθεί η δυνατότητα εγγραφής στα δημοτολόγια και στους αλλοδαπούς που προέρχονται από κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δυνατότητα που θα απορρέει από την ιδιότητα των εν λόγω προσώπων ότι έχουν την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, δεν επιτρέπεται έως τότε να αποκλείονται από τη νόμιμη απόλαυση δικαιωμάτων τους με το πρόσκομμα της μη εγγραφής τους στα δημοτολόγια.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού να εκδώσει μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα σχετική διευκρινιστική εγκύκλιο προς όλα τα αθλητικά σωματεία. Η Γενική Γραμματεία απάντησε ότι θα λάβει σοβαρά υπόψη τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη, πλην όμως έως το τέλος του 1999 δεν είχε εκδώσει καμιά σχετική εγκύκλιο (υπόθεση 9533/99).

3.3.3.2 Χορήγηση επιδόματος ατόμων με ειδικές ανάγκες σε πολιτικούς πρόσφυγες

Οι αναγνωρισμένοι πολιτικοί πρόσφυγες ανεξάρτητα από την εθνικότητά τους, δικαιούνται την ίδια μεταχείριση με τους Έλληνες στα θέματα κοινωνικής πρόνοιας, σύμφωνα με τη ρητή διάταξη του άρθρου 23 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, η οποία, από τη στιγμή που κυρώθηκε από

την Ελλάδα με το ΝΔ 3989/59, κατισχύει κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγρ. 1 του Συντάγματος.

Παρά ταύτα, στον Συνήγορο του Πολίτη κατατέθηκε αναφορά αναγνωρισμένου πολιτικού πρόσφυγα, ιρακινής ιθαγένειας, με διαπιστωμένη βαριά ψυχική νόσο, στον οποίο η Διεύθυνση Κοινωνικής Πρόνοιας της Νομαρχίας Αθηνών αρνήθηκε την καταβολή του επιδόματος Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (ΑΜΕΑ), με το επιχειρήμα ότι ο αιτών είναι αλλοδαπός. Σε επιστολή του προς τη Διεύθυνση ΑΜΕΑ του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, όπου διαβιβάστηκε ο σχετικός φάκελος, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την άμεση καταβολή του επιδόματος ΑΜΕΑ στον ενδιαφερόμενο και την αναγνώριση του δικαιώματος αυτού σε όλους τους πολιτικούς πρόσφυγες της ίδιας κατηγορίας, προκειμένου να ανταποκριθεί η Ελλάδα στις διεθνείς συμβατικές της υποχρεώσεις, σε ζήτημα μάλιστα που εμφανίζει ιδιαίτερο ανθρωπιστικό ενδιαφέρον (υπόθεση 7188/99). Το Υπουργείο δεν είχε απαντήσει έως το τέλος του 1999. Στην υπόθεση αυτή βασίζεται σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.7.2).

3.3.3.3 Χορήγηση πολυτεκνικού επιδόματος σε μητέρα, πολίτιδα κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γερμανίδα, παντρεμένη με Έλληνα και μητέρα πέντε παιδιών, λάμβανε από το 1991 έως και το 1998 το πολυτεκνικό επίδομα από τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων. Τον Σεπτέμβριο του 1998, με πράξη του προϊσταμένου του κλάδου οικογενειακών επιδομάτων, ανακλήθηκε η παλαιότερη πράξη της ίδιας υπηρεσίας, με την αιτιολογία ότι η μητέρα των παιδιών ήταν γερμανίδα υπήκοος και συνεπώς εσφαλμένα της είχε παραχωρηθεί το δικαίωμα λήψης του πολυτεκνικού επιδόματος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι στην υπάρχουσα νομοθεσία ουδέποτε είχε θεωρηθεί αναγκαία προϋπόθεση για τη χορήγηση του επιδόματος η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από την πλευρά της μητέρας. Ο ΟΓΑ στήριξε την ανακλητική του πράξη σε γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η ορθότητα της νομικής βάσης των οποίων αμφισβητήθηκε σε πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον ΟΓΑ την ανάκληση της δυσμενούς για την ενδιαφερόμενη πράξης και την αναδρομική καταβολή των αχρεωστήτως συμψηφισθέντων ποσών. Ο ΟΓΑ συμμορφώθηκε με το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη καθ' υπόδειξιν του εποπτεύοντος υπουργείου, ανακαλώντας την ανακλητική του πράξη (υπόθεση 4085/99).

3.4 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Η συνταγματική εγγύηση της προσωπικής ελευθερίας διασφαλίζει στον καθένα τη δυνατότητα να κυκλοφορεί χωρίς να περιορίζεται με οποιονδήποτε τρόπο, «παρά μόνον όταν και όπως ορίζει ο νόμος» (άρθρο 5, παράγρ. 3). Ουσιώδης πτυχή της προσωπικής ελευθερίας είναι η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στο εσωτερικό της χώρας, καθώς και η συναφής δυνατότητα εισόδου στη χώρα και εξόδου από αυτήν. Ασφαλώς, η ευχέρεια εισόδου και παραμονής στη χώρα παραλλάσσει ριζικά, ανάλογα με το αν το ενδιαφερόμενο πρόσωπο είναι ή όχι έλληνας πολίτης.

Οι διαφορές στη νομοθετική μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών ως προς την έκταση της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής αντανακλώνται και στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δύο αυτές κατηγορίες προσώπων. Ως προς τους ημεδαπούς εξακολουθεί να εφαρμόζεται, σε μικρότερη πλέον έκταση, η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα για χρέη προς το δημόσιο (βλ. 3.4.1), ενώ οι αλλοδαποί αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσχέρειες προκειμένου να εξασφαλίσουν την είσοδο (βλ. 3.4.2) και τη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα (βλ. 3.4.3), υφιστάμενοι συνάμα και σοβαρές κυρώσεις όταν στερούνται άδειας παραμονής (βλ. 3.4.4). Επισημαίνεται ότι η νομοθετική πρόβλεψη ιδιαίτερων διαδικασιών για την είσοδο και την παραμονή αλλοδαπών είναι κατ' αρχήν αυτονόητη σε κάθε έννομη τάξη, τουλάχιστον όσον αφορά τους μη κοινοτικούς αλλοδαπούς. Προβλήματα ανακύπτουν μόνο στις περιπτώσεις όπου οι προβαλλόμενες δυσχέρειες υπερβαίνουν τα όρια της αναλογικότητας ή συνιστούν πρακτική της διοίκησης μη στηριζόμενη επαρκώς στη σχετική νομοθεσία. Τέλος, στην προσωπική ελευθερία ανάγονται και αναφορές που έχουν αρχίσει διστακτικά να υποβάλλονται στον Συνήγορο του Πολίτη για θέματα σύλληψης, κράτησης και φυλάκισης, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια του θιγομένου (βλ. 3.4.5).

3.4.1 Δικαίωμα αποδημίας

Με δεδομένη την αρνητική θέση του Υπουργείου Οικονομικών στο ενδεχόμενο να καταργηθεί το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα λόγω χρεών προς το δημόσιο (βλ. 5.1), ο Συνήγορος του Πολίτη περιόρισε τις διαμεσολαβητικές του προσπάθειες σε περιπτώσεις των οποίων η ιδιαιτερότητα επέτρεπε ελπίδες θετικής έκβασης.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αναφορά βρετανού πολίτη κυπριακής καταγωγής, σε βάρος του οποίου είχε εκδοθεί απαγόρευση εξόδου με απόφαση της Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσί-

ας Νέας Σμύρνης, λόγω χρεών εταιρείας της οποίας υπήρξε διαχειριστής. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στο Υπουργείο Οικονομικών ότι, ενώ οι σχετικές διατάξεις εσωτερικού δικαίου δεν κάνουν διάκριση μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών, η απόφαση 4674/98 του Συμβουλίου της Επικρατείας, την οποία επικαλείται προκειμένου να στηρίξει τη νομιμότητα του μέτρου είχε κρίνει το μέτρο συμβατό προς την ευρωπαϊκή κοινοτική νομοθεσία, ακριβώς επειδή η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε έλληνα πολίτη και όχι πολίτη άλλου κράτους-μέλους. Ανταποκρινόμενο στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Υπουργείο Οικονομικών έδωσε εντολή στη ΔΟΥ να άρει την απαγόρευση (υπόθεση 12133/99).

3.4.2 Άδεια εισόδου αλλοδαπών

Τα προβλήματα στη χορήγηση αδειών εισόδου οφείλονται κυρίως στην ασάφεια των ουσιαστικών προϋποθέσεων και στις διαδικασίες διεκπεραίωσης των σχετικών αιτήσεων (βλ. 3.4.2.1). Ενίοτε, η νομοθετική ασάφεια εκτρέφει ακραία φαινόμενα διοικητικής παθολογίας (βλ. 3.4.2.2).

3.4.2.1 Προϋποθέσεις και διαδικασία εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στη χώρα

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει διασκορπισμό του σχετικού νομοθετικού καθεστώτος σε βαθμό που καθιστά, αν όχι αδύνατη, πάντως ιδιαίτερα επίπονη την ενημέρωση των ενδιαφερομένων. Αναφορές στρεφόμενες κατά του ελληνικού προξενείου στη Σόφια και κατά των ελληνικών αστυνομικών αρχών έθεσαν σειρά προβλημάτων που αντιμετωπίζουν αλλοδαποί κατά τη διαδικασία έκδοσης θεώρησης εισόδου στη χώρα. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν προβλήματα που αφορούν στον χρόνο διεκπεραίωσης των αιτημάτων θεώρησης εισόδου, στη μικρή χρονική διάρκεια ισχύος των θεωρήσεων, στην απαίτηση καταβολής τελών από αλλοδαπά μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη, στην απαίτηση απόδειξης οικονομικών πόρων ώστε να επιτραπεί η είσοδος κ.λπ. Επειδή κατά την έρευνα των παραπάνω αναφορών ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε αντικρουόμενες πληροφορίες από τις αρμόδιες αρχές (Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Δημόσιας Τάξης), ζήτησε και έλαβε από το Υπουργείο Εξωτερικών εμπιστευτικό έγγραφο, το οποίο ρυθμίζει θέματα εφαρμογής της Συνθήκης Σένγκεν και περιέχει κωδικοποίηση της σχετικής εθνικής νομοθεσίας κάθε κράτους-μέλους, προκειμένου να ενημερώσει τους ενδιαφερόμενους με πληρότητα και σαφήνεια για τα ισχύοντα και να αρθούν ενδεχομένως οι συνα-

φείς δυσχέρειες που εκείνοι αντιμετωπίζουν. Μεταξύ άλλων διαπιστώθηκε ότι, ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής σε αλλοδαπά μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη, δεν υπάρχει ειδική ρύθμιση και εφαρμόζονται αναλόγως διατάξεις που αφορούν αλλοδαπά μέλη οικογένειας πολίτη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ανάλογη εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων διευρύνει υπερβολικά τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και δεν παρέχει ασφάλεια ως προς την τελικώς υιοθετούμενη διοικητική αντιμετώπιση (υποθέσεις 8875/99, 9013/99). Στις υποθέσεις αυτές βασίζονται σχετικές νομοθετικές προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.8.2).

3.4.2.2 Εγγυήσεις διαφάνειας και αμεροληψίας για την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς προς ελληνικές προξενικές αρχές

Το δαιδαλώδες νομοθετικό καθεστώς σε συνδυασμό με την έντονη επιθυμία πολιτών κρατών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης να εισέλθουν και να διαμείνουν στη χώρα μας έχει εμπλέξει το καθεστώς παροχής αδειών εισόδου σε ένα πλέγμα αδιαφανών διαδικασιών που εύλογα προκαλούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, υπόνοιες γενικευμένης ανομίας και διαφθοράς κρατικών υπαλλήλων.

Σύλλογος ελλήνων επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται στην Αλβανία κατήγγειλε ότι στο ελληνικό προξενείο Τιράνων εμφανίζεται με ανεξήγητα μεγάλη συχνότητα το φαινόμενο να χάνονται αιτήσεις υπαλλήλων τους για άδεια εισόδου στην Ελλάδα. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι το εν λόγω προξενείο είχε υιοθετήσει μια ιδιόμορφη μέθοδο τήρησης πρωτοκόλλου των αιτήσεων που προέρχονταν από αλλοδαπούς. Συγκεκριμένα, προκειμένου οι αλβανοί πολίτες να υποβάλουν αίτημα, ιδίως για την προξενική θεώρηση εισόδου και παραμονής στην Ελλάδα, ήταν αναγκασμένοι να ρίχνουν το έγγραφο της αίτησης, μαζί με τα συνοδευτικά δικαιολογητικά και το αντίτιμο του σχετικού παραβόλου, μέσα σε κουτί, τοποθετημένο εκτός του κτιρίου του προξενείου και να αποχωρούν χωρίς κανένα αποδεικτικό υποβολής της αίτησης. Το κουτί ανοιγόταν στο τέλος της εβδομάδας, ενώ τα σχετικά έγγραφα πρωτοκολλούνταν μόλις την ημέρα κατά την οποία ο αιτών καλούνταν ατομικώς να προσέλθει στο προξενείο. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προξενείου, η υιοθέτηση του εν λόγω συστήματος οφειλόταν αποκλειστικά σε λόγους ασφαλείας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το σύστημα αυτό έπασχε σοβαρά, τόσο από τη σκοπιά της νομιμότητας όσο και από αυτήν του έμπρακτου σεβασμού της προσωπικότητας των συναλ-

λασόμενων με το προξενείο αλλοδαπών, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα ότι η παράλειψη τήρησης πρωτοκόλλου σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αφήνει έκθετο το προξενείο σε μομφές αδιαφάνειας, μεροληψίας και εν τέλει διαφθοράς.

Η συσσώρευση καταγγελιών στον Συνήγορο του Πολίτη περί αδιαφανούς και μεροληπτικής στάσης υπαλλήλων του εν λόγω προξενείου υπήρξε, μεταξύ άλλων, η αφορμή να αναθέσει το Υπουργείο Εξωτερικών σε Σύμβουλο Επικρατείας τη διεξαγωγή επιτόπιας ένορκης διοικητικής εξέτασης (υπόθεση 5544/99). Σε συνέχεια αυτού, το Υπουργείο Εξωτερικών ανακοίνωσε δέσμη μέτρων και τη συνεργασία του με τον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να εκλείψουν τα παράνομα κυκλώματα χορήγησης θεωρήσεων εισόδου στα ελληνικά προξενεία.

3.4.3 Άδεια παραμονής αλλοδαπών

Από τον κύριο όγκο των πολυάριθμων αναφορών αυτής της κατηγορίας εντοπίζονται δυσλειτουργίες στη διαδικασία χορήγησης της λεγόμενης «πράσινης κάρτας» (βλ. 3.4.3.1). Από τη σωρεία των επιμέρους προβλημάτων επιλέγονται να παρουσιαστούν εδώ, ως κρισιμότερα, τα σχετικά με την υγειονομική εξέταση ως προϋπόθεση της άδειας παραμονής (βλ. 3.4.3.2), την άδεια παραμονής αλλοδαπού λόγω σπουδών (βλ. 3.4.3.3) και την ανανέωση νομιμοποιητικών εγγράφων αλλοδαπών (βλ. 3.4.3.4). Στη συνέχεια γίνεται λόγος για τις συνέπειες της έλλειψης άδειας παραμονής, που καθίστανται πιο εναργείς στο ζήτημα της υγειονομικής περιθάλψης (βλ. 3.4.3.5). Τέλος, ως ειδική διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής αλλοδαπού, πρέπει να αναφερθεί και η διαδικασία χορήγησης πολιτικού ασύλου (βλ. 3.4.3.6).

3.4.3.1 Η κάρτα παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας («πράσινη κάρτα»)

Με την έκδοση των ΠΔ 358/97 και 359/97, το κράτος προσπάθησε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της παράνομης οικονομικής μετανάστευσης μέσω της καταγραφής και της νομιμοποίησης των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στη χώρα. Ωστόσο, χωρίς να φέρει την αποκλειστική ευθύνη, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, ο οποίος είχε επιφορτιστεί με την ευθύνη διεκπεραίωσης της διαδικασίας νομιμοποίησης, αποδείχθηκε ανέτοιμος να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις της, με αποτέλεσμα να παραβιαστούν σε μαζική κλίμακα θεμελιώδεις κανόνες της διοικητικής διαδικασίας.

Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση Πολωνής, η οποία προσπάθησε ανεπιτυχώς δύο φορές μαζί με τον εργοδότη της να καταθέσει εμπρόθεσμα τα δικαιολογητικά της για τη χορήγηση «πράσινης κάρτας». Η ενδιαφερόμενη προσέκρουσε στην άρνηση των υπαλλήλων του ΟΑΕΔ Χανίων να τα παραλάβουν, με την αιτιολογία ότι δεν διέθετε βεβαίωση ότι είχε καταθέσει αίτηση για τη χορήγηση πιστοποιητικού Ποινικού Μητρώου. Αφού ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η αδυναμία υποβολής της βεβαίωσης οφειλόταν σε ανατιολόγητη άρνηση χορήγησής της, μεσολάβησε προκειμένου αυτή να εκδοθεί. Ύστερα δε από σχετική υπόδειξη του Συνηγόρου του Πολίτη, η ενδιαφερόμενη υπέβαλε αίτηση στη Δευτεροβάθμια Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του ΠΔ 359/97. Ωστόσο, υπολογίζεται ότι με τον σημερινό ρυθμό εξέτασης αιτήσεων από την Ειδική Επιτροπή, η αίτησή της μάλλον θα εξεταστεί το καλοκαίρι του 2000, με αποτέλεσμα η ενδιαφερόμενη να βρίσκεται ήδη από τον Απρίλιο του 1999 παράνομα στην Ελλάδα, χωρίς δική της υπαιτιότητα (υπόθεση 6200/99).

Η περίπτωση της πολωνής οικονομικής μετανάστριας δεν είναι μεμονωμένη. Αντίθετα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε από πλήθος αναφορών ότι η προαναφερθείσα πρακτική των τοπικών υπηρεσιών του ΟΑΕΔ να αρνούνται προφορικά να παραλάβουν αιτήσεις με ελλιπή δικαιολογητικά αποτελούσε τον κανόνα, ανεξάρτητα εάν αυτό οφειλόταν σε υπαιτιότητα των αιτούντων. Με την πρακτική αυτή, η οποία παραβιάζει το άρθρο 12 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι αιτούντες στερήθηκαν το δικαίωμα προώθησης του αιτήματός τους στο αρμόδιο για την ουσιαστική κρίση όργανο. Έτσι, όχι μόνο στερήθηκαν τη δυνατότητα να κριθούν οι αιτήσεις τους από τις αρμόδιες επιτροπές των άρθρων 2 και 5 του ΠΔ 359/97, αλλά και τη δυνατότητα να κριθούν από την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του ΠΔ 359/1997, η οποία μπορεί κατ' εξαίρεση να χορηγεί την «πράσινη κάρτα» για ανθρωπιστικούς λόγους, ακόμη και όταν δεν συντρέχουν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε στον ΟΑΕΔ την αναγνώριση της δυνατότητας υποβολής ενστάσεων προς τις αρμόδιες επιτροπές του ΠΔ 359/97, όταν τεκμηριώνεται δικαιολογημένη αδυναμία υποβολής πλήρων δικαιολογητικών. Η Διεύθυνση Απασχόλησης του ΟΑΕΔ απάντησε ότι η δυνατότητα αυτή παρέχεται με την απευθείας υποβολή του αιτήματος των ενδιαφερομένων προς τη Δευτεροβάθμια Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του ΠΔ 359/97.

Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης πολλών καταγγελιών για προφορική άρνηση

στη παραλαβή αιτήσεων προς την Ειδική Επιτροπή από τις τοπικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, πράγμα που είχε ως συνέπεια να παρεμποδίζεται και πάλι η ουσιαστική κρίση του αιτήματος των ενδιαφερομένων από το αρμόδιο όργανο. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη υπενθύμισε στις τοπικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ την υποχρέωσή τους να παραλαμβάνουν τις αιτήσεις των ενδιαφερομένων πολιτών και να τις προωθούν για κρίση στην Ειδική Επιτροπή. Επιπλέον, επειδή η προσφυγή στην Ειδική Επιτροπή δεν νομιμοποιεί την παραμονή του αιτούντος κατά την πολυμηνη περίοδο αναμονής της απάντησης της Επιτροπής, ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης να μη θεωρούνται παράνομοι οι αιτούντες έως ότου κριθούν οι υποθέσεις τους. Στην απάντησή της, η Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι οι προσφυγές αλλοδαπών κατά αποφάσεων απέλασης αντιμετωπίζονται συνήθως ευνοϊκά, οσάκις οι ενδιαφερόμενοι έχουν υποβάλει αίτηση στην Ειδική Επιτροπή για τη χορήγηση της «πράσινης κάρτας» πριν συλληφθούν για παράνομη παραμονή.

Τέλος, το Τμήμα Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών αρνήθηκε κατ' επανάληψη να παραλάβει αιτήματα πολιτογράφησης αλλοδαπών κατόχων «πράσινης κάρτας» ή «βεβαίωσης πράσινης κάρτας», μολονότι τα έγγραφα αυτά αποτελούν νόμιμους τίτλους παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα, και απαιτούσε από αυτούς να προσκομίσουν άδεια παραμονής αλλοδαπού του Ν. 1975/91, που εκδίδεται από τις κατά τόπους αρμόδιες αρχές ασφαλείας. Η απαίτηση αυτή δημιουργούσε την εσφαλμένη εντύπωση ότι η «πράσινη κάρτα» αποτελεί υποδεέστερο τύπο άδειας παραμονής που δεν εξασφαλίζει τα δικαιώματα των αλλοδαπών που την κατέχουν. Ο Συνήγορος του Πολίτη κατόρθωσε να πείσει τους αρμόδιους υπαλλήλους να αντιμετωπίσουν στη συγκεκριμένη περίπτωση την «πράσινη κάρτα» ως παρέχουσα τα ίδια δικαιώματα με τις παλαιές άδειες παραμονής. Ωστόσο, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών επισήμαναν ότι η δική τους άρνηση να παραλαμβάνουν αιτήματα πολιτογράφησης κατόχων «πράσινης κάρτας» οφείλεται στην άρνηση των υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να ερευνούν και να διατυπώνουν γνώμη για το «ήθος» των αλλοδαπών κατόχων «πράσινης κάρτας», όπως απαιτεί η ισχύουσα διαδικασία πολιτογράφησης. Σε επικοινωνία με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν επιβεβαιώθηκε με ασφάλεια αυτή η πληροφορία. Είναι, ωστόσο, επιτακτική ανάγκη η πλήρης ενημέρωση και ο συντονισμός μεταξύ των παραπάνω υπηρεσιών και του ΟΑΕΔ, ώστε να αρθεί η εντύπωση ότι

κάθε δημόσια αρχή ακολουθεί τη δική της πολιτική (υπόθεση 5629/99).

3.4.3.2 Η υγειονομική εξέταση ως προϋπόθεση για την άδεια διαμονής πολιτών από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με αναφορές βρετανού πολίτη, καθηγητή σε φροντιστήριο αγγλικής γλώσσας, και γάλλου πολίτη, διευθυντή ελληνικού τμήματος πολυεθνικής εταιρείας, τέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη το ερώτημα εάν οι ιατρικές εξετάσεις, οι οποίες απαιτούνται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ως προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εναρμονίζονται με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο και συγκεκριμένα με τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι, σύμφωνα με τα ΠΔ 525/83 και 499/87, μεταξύ των δικαιολογητικών που απαιτούνται για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε πολίτη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιλαμβάνεται ιατρικό πιστοποιητικό στο οποίο βεβαιώνεται ότι ο αιτών δεν πάσχει από συγκεκριμένες ασθένειες.

Η ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προβλέπει (άρθρο 48, παράγρ. 3) ότι το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ισχύει «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους ... δημόσιας υγείας», οι δε αναφερόμενες στα παραπάνω προεδρικά διατάγματα ασθένειες, σύμφωνα με οδηγία της ΕΟΚ (64/221/ΕΟΚ), είναι «οι μόνες ασθένειες ή αναπηρίες, οι οποίες δύνανται να δικαιολογήσουν την άρνηση εισόδου στην επικράτεια ή την άρνηση εκδόσεως της πρώτης άδειας διαμονής». Συνεπώς, η σχετική πρόβλεψη στην ελληνική νομοθεσία δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο. Ωστόσο, εν όψει των διαφορετικών συνθηκών οι οποίες επικρατούν μετά την πάροδο τριάντα πέντε ετών από την έκδοση της οδηγίας, αμφισβητείται πλέον η σκοπιμότητα διατήρησης αυτού του ιατρικού ελέγχου για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς οι οποίοι ζητούν άδεια διαμονής. Δεδομένου ότι οι πολίτες κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εισέρχονται πλέον ελεύθερα στην Ελλάδα, δεν είναι προφανές ότι η απαίτηση ιατρικού πιστοποιητικού, ειδικά για τους αιτούντες άδεια διαμονής, μπορεί να έχει κάποια ιδιαίτερη σημασία για την προστασία της δημόσιας υγείας. Κατά συνέπεια, οι ιατρικές εξετάσεις καταλήγουν να αποτελούν στην πράξη μια πρόσθετη και ουσιαστικά αδικαιολόγητη γραφειοκρατική ταλαιπωρία για τους εργαζόμενους που προέρχονται από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τα στοιχεία που κατόρθωσε να συλλέξει ο Συνήγορος

του Πολίτη, διαπίστωσε ότι η Αυστρία, το Βέλγιο, η Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Σουηδία και η Φινλανδία δεν υποβάλλουν σε κανένα ιατρικό έλεγχο τους πολίτες της ΕΕ που ζητούν άδεια διαμονής, ενώ η Γερμανία το πράττει «κατ' εξαίρεση, αν υπάρχουν σχετικές υπόνοιες για ασθένειες, οι οποίες αναφέρονται στο Παράρτημα της Οδηγίας 64/221/ΕΟΚ» (υποθέσεις 2708/99 και 7958/99). Στις υποθέσεις αυτές βασίζεται και σχετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.8.1.).

3.4.3.3 Άδεια παραμονής αλλοδαπών για σπουδές

Ενώ η αρ. 4803/13/4-ωδ'/1998 κοινή απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών, Παιδείας και Δημόσιας Τάξης (άρθρο 2, παράγρ. 1) απαιτεί ειδική σπουδαστική θεώρηση ως απαραίτητο δικαιολογητικό για τη χορήγηση άδειας παραμονής σε αλλοδαπούς σπουδαστές, υπάρχει νομικό κενό όσον αφορά τους όρους και τις προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό μιας προξενικής θεώρησης ως σπουδαστικής, με αποτέλεσμα η σχετική κρίση να παραμένει στη διακριτική ευχέρεια του προξενικού γραφείου. Επιπλέον, στην περίπτωση των αλλοδαπών οι οποίοι έχουν επιλεγεί για μεταπτυχιακές σπουδές στην Ελλάδα, δεν υπάρχει επίσημη διαδικασία γνωστοποίησης των ονομάτων των φοιτητών προς τα αρμόδια προξενεία, με αποτέλεσμα οι προξενικές αρχές να αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσχέρειες κατά τη διαδικασία πιστοποίησης της φοιτητικής ιδιότητας αυτών που ζητούν θεώρηση για σπουδές.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η υπόθεση δημοσιογράφου από τη Μολδαβία, υποτρόφου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας για μεταπτυχιακές σπουδές στην Ελλάδα, η οποία ενημερώθηκε έξι μήνες μετά την υποβολή της αίτησής της ότι δεν δικαιούνταν άδεια παραμονής για σπουδές, επειδή διέθετε μόνον απλή προξενική θεώρηση Σένγκεν και όχι ειδική θεώρηση για σπουδές. Η αστυνομία σύστησε στην ενδιαφερόμενη να επιστρέψει στην πατρίδα της, προκειμένου να αποκτήσει την κατάλληλη προξενική θεώρηση. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στο αρμόδιο προξενείο να χαρακτηριστεί η ήδη χορηγηθείσα θεώρηση ως σπουδαστική. Το προξενείο αποδέχθηκε την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, απέστειλε στην ενδιαφερόμενη σχετική βεβαίωση και στη συνέχεια η Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών της χορήγησε άδεια παραμονής λόγω σπουδών. Μολονότι διευθετήθηκε τελικά το συγκεκριμένο πρόβλημα, εξακολουθούν να παραμένουν ασαφείς οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση ειδικής προξενι-

κής θεώρησης για σπουδές (υπόθεση 5303/99). Στην υπόθεση αυτή βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγούρου του Πολίτη (βλ. 4.3.2).

3.4.3.4 Ανανέωση ισχύος νομιμοποιητικών εγγράφων αλλοδαπών

Προβλήματα ανακύπτουν συχνά και σε περιπτώσεις ανανέωσης της ήδη υπάρχουσας θεώρησης εισόδου ή άδειας παραμονής. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση αλβανού πολίτη, εργαζόμενου στην Ελλάδα από πενταετίας, ο οποίος όταν απολύθηκε από την εργασία του συγκέντρωσε τα απαιτούμενα δικαιολογητικά προκειμένου να εγγραφεί στο Ταμείο Ανεργίας. Ωστόσο, ο ΟΑΕΔ Γαλατιού αρνήθηκε να παραλάβει την αίτησή του, με την αιτιολογία ότι η θεώρηση εισόδου του στην Ελλάδα είχε λήξει προ ολίγων ημερών. Δεδομένου ότι ως αποκλειστική προθεσμία κατάθεσης δικαιολογητικών εγγραφής στο Ταμείο Ανεργίας ορίζονται από τον νόμο εξήντα ημέρες από την ημερομηνία καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, ο αιτών έπρεπε να σπεύσει να εξασφαλίσει νέα θεώρηση από το προξενείο της Ελλάδας στα Τίρανα.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπει ότι ο διοικούμενος δεν χάνει το δικαίωμα να καταθέσει εμπρόθεσμα αίτηση όταν εκκρεμούν προς έκδοση σε δημόσια αρχή σχετικά πιστοποιητικά, δικαιολογητικά και άλλα έγγραφα, τα οποία μπορεί να υποβάλει αμέσως μόλις εκδοθούν. Ωστόσο, στο άρθρο 31, παράγρ. 2 του Ν. 1975/91 περί αλλοδαπών θεσπίζεται υποχρέωση των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα «να μην δέχονται για εξέταση αίτημα αλλοδαπού που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος, αν δεν είναι κάτοχος άδειας παραμονής ή δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα».

Υπ' αυτές τις συνθήκες, το προξενείο έπρεπε να εξετάσει κατά προτεραιότητα το αίτημα ανανέωσης της θεώρησης, αλλιώς ο αιτών θα στερούνταν το δικαίωμά του να λάβει επιδότηση ανεργίας. Τελικά, ύστερα από παρέμβαση του Συνηγούρου του Πολίτη το προξενείο χορήγησε θεώρηση εισόδου στον ενδιαφερόμενο, ενώ ο ΟΑΕΔ αποδέχθηκε την πρόταση του Συνηγούρου του Πολίτη να εξετάσει εκπρόθεσμα την αίτηση του ενδιαφερομένου, μετά την υποβολή σχετικής ένστασης στην οποία τεκμηριώνονταν επαρκώς οι λόγοι της εκπρόθεσμης υποβολής της (υπόθεση 7420/99).

3.4.3.5 Άρνηση ανανέωσης βιβλιαρίου υγείας λόγω μη ανανέωσης άδειας παραμονής

Εκτός από τις κυρώσεις που αντιμετωπίζουν οι αλ-

λοδαποί που δεν κατέχουν άδεια παραμονής, ο νομοθέτης και η διοίκηση έχουν υιοθετήσει σειρά αντικινήτρων προκειμένου να αποτρέψουν την παράνομη παραμονή των αλλοδαπών στη χώρα. Ωστόσο, τις συνέπειες της τακτικής αυτής υφίστανται και αλλοδαποί οι οποίοι έχουν ξεκινήσει τη διαδικασία νομιμοποίησής τους και εκκρεμεί σχετικό τους αίτημα στη διοίκηση.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αναφορά πολωνής υπηκόου, χήρας Έλληνα, η οποία ζήτησε τη διαμεσολάβηση του Συνηγούρου του Πολίτη προκειμένου να ανανεωθεί το βιβλιάριο υγείας της. Το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων Νέας Φιλαδέλφειας απαιτούσε ισχύουσα άδεια παραμονής. Η άδεια παραμονής της ενδιαφερομένης είχε λήξει, εκκρεμούσε, ωστόσο, αίτημα ανανέωσης της άδειας. Σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγρ. 3 του Ν. 1975/91, «αλλοδαπός κάτοχος άδειας παραμονής ... οφείλει να αναχωρήσει χωρίς άλλη ειδοποίηση έως την ημερομηνία λήξης της ισχύος της, εκτός εάν δεκαπέντε ημέρες ... πριν την εκπνοή της άδειας υποβάλλει αίτηση για παράταση αυτής». Από το άρθρο αυτό συνάγεται ερμηνευτικά ότι, εφόσον εκκρεμεί αίτημα για ανανέωση της άδειας παραμονής και έως την έκδοση σχετικής απόφασης, ο αιτών αλλοδαπός παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα και κατά συνέπεια δεν εμπίπτει στη διάταξη του άρθρου 31, παράγρ. 2 του Ν. 1975/99, σύμφωνα με την οποία «οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα ... υποχρεούνται να μην δέχονται για εξέταση αίτημα αλλοδαπού που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος, αν δεν είναι κάτοχος άδειας παραμονής και δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα».

Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε την έκδοση προσωρινού βιβλιαρίου υγείας έως την έκδοση απόφασης επί του αιτήματος ανανέωσης της άδειας παραμονής της ενδιαφερομένης. Το ΙΚΑ αποδέχθηκε την εισήγηση του Συνηγούρου του Πολίτη (υπόθεση 6733/99).

3.4.3.6 Πολιτικό άσυλο

Τα δικαιώματα αυτών που ζητούν πολιτικό άσυλο κατοχυρώνονται στο διεθνές συμβατικό και στο εσωτερικό δίκαιο. Στην πράξη, ωστόσο, τα δικαιώματα αυτά συχνά καταστρατηγούνται, κυρίως επειδή η ευθύνη διεκπεραίωσης των αιτημάτων αυτών ανατίθεται σε μη εξειδικευμένο και ανεπαρκώς ενημερωμένο προσωπικό.

Ενδεικτική είναι η περίπτωση πολίτη της Σρι Λάνκα, ο οποίος κρατήθηκε στη Γενική Αστυνομική Διεύθυνση Αθηνών προκειμένου να απελαθεί από τη χώρα. Αίτησή του για χορήγηση πολιτικού

ασύλου είχε ήδη απορριφθεί, εκκρεμούσε, ωστόσο, αίτησή του για την κατ' εξαίρεση επανεξέταση αιτήματος ασύλου, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 5 του ΠΔ 61/99 διαδικασία. Ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη μέσω του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, επισημαίνοντας ότι είχε επιχειρηθεί η βίαιη αποβολή του από τη χώρα, μολοντί εκκρεμούσε η αίτηση επανεξέτασης του αιτήματός του, η οποία περιλάμβανε και νέα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία. Επικουρικά ανέφερε ότι σε άλλα μέλη της οικογένειάς του είχε χορηγηθεί μόλις πριν από λίγες ημέρες πολιτικό άσυλο από τις αρχές της Μεγάλης Βρετανίας, εν όψει ακριβώς των στοιχείων αυτών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης ότι, εφόσον έχει υποβληθεί αίτηση επανεξέτασης και έως την έκδοση της σχετικής απόφασης, η διαδικασία εξέτασης του αιτήματος ασύλου λογίζεται ως εκκρεμής, ώστε τυχόν απέλαση ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο απομάκρυνση του αλλοδαπού από τη χώρα απαγορεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΠΔ 61/99, αλλά και με την αρ. 4803/13/7α/1992 κοινή απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών, Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε ότι αποτελεί αυτονόητη υποχρέωση της διοίκησης η τυχόν απορριπτική απόφασή της να είναι έγγραφη, πλήρως αιτιολογημένη και να ανακοινωθεί προφορικά στον αλλοδαπό σε γλώσσα κατανοητή από αυτόν. Ζήτησε δε την αποχή των αστυνομικών οργάνων από κάθε ενέργεια εκτέλεσης της απέλασης του εν λόγω αλλοδαπού έως ότου επιδοθεί σε αυτόν η οριστική απόφαση. Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης έκανε δεκτές τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και διέταξε την επανεξέταση του αιτήματος του ενδιαφερομένου και την απόλυσή του από τα κρατητήρια έως την οριστική κρίση του αιτήματος χορήγησης πολιτικού ασύλου (υπόθεση 7727/99).

3.4.4 Κυρώσεις λόγω έλλειψης άδειας παραμονής

Η απαγόρευση συναλλαγής των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στη χώρα με δημόσιες υπηρεσίες αποτελεί μέτρο αποτροπής της παράνομης εισόδου και παραμονής τους στην Ελλάδα, αφού με το μέτρο αυτό στερούνται την παροχή σημαντικών υπηρεσιών και η διαβίωσή τους καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής. Η νομοθεσία προβλέπει δύο άμεσα επιβαλλόμενες κυρώσεις σε βάρος κάποιου αλλοδαπού που βρίσκεται παράνομα στη χώρα: το

διοικητικό πρόστιμο (βλ. 3.4.4.1) και την απέλαση (βλ. 3.4.4.2).

3.4.4.1 Επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε προστατευόμενα μέλη οικογένειας αλλοδαπού κατόχου «βεβαίωσης πράσινης κάρτας»

Τα ΠΔ 358/97 και 359/97 περιλαμβάνουν ρυθμίσεις που αποσκοπούν να διευκολύνουν την επαφή των αλλοδαπών που κατέχουν «λευκή» ή «πράσινη» κάρτα ή «βεβαίωση πράσινης κάρτας», καθώς και των οικογενειών τους, με τη χώρα προέλευσής τους, επιτρέποντάς τους να μεταβαίνουν στο εξωτερικό έως και για δύο συνεχείς μήνες κατά τη διάρκεια ισχύος της κάρτας. Ενώ όμως η άσκηση του δικαιώματος προσωρινής μετάβασης στην αλλοδαπή μπορεί να ασκηθεί χωρίς πρόβλημα από τους κατόχους της «βεβαίωσης πράσινης κάρτας» (την οποία διαθέτει ο μεγαλύτερος αριθμός προσώπων που έχουν καταθέσει αίτηση νομιμοποίησης), δεν συμβαίνει το ίδιο και με τα προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς τους (μη εργαζόμενος/η σύζυγος, υπερήλικες γονείς, ανήλικα τέκνα) τα οποία, λόγω ανεπαρκούς σχεδιασμού του εγγράφου τύπου της κάρτας, αναφέρονται σε αυτή μόνον αριθμητικά και όχι ονομαστικά.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση δεκαεξάχρονου πολωνού πολίτη, τέκνου κατόχου «βεβαίωσης πράσινης κάρτας», ο οποίος διαμένει εδώ και πολλά χρόνια στην Ελλάδα. Όταν ο νεαρός επιχείρησε να μεταβεί στη γενέτειρά του, κατά τον σχετικό συνοριακό έλεγχο διαβατηρίων συνελήφθη ως παράνομος αλλοδαπός και του επιβλήθηκε το προβλεπόμενο από την οικεία νομοθεσία διοικητικό πρόστιμο, διότι η αστυνομική αρχή αδυνατούσε να διακριβώσει από το επικυρωμένο αντίγραφο της «βεβαίωσης πράσινης κάρτας» του πατέρα του ότι ήταν προστατευόμενο μέλος της οικογένειας. Το πρόστιμο έπρεπε να καταβληθεί προκειμένου να του επιτραπεί η επάνοδος στην Ελλάδα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ανέλαβε συντονισμένες ενέργειες τόσο προς το μεθοριακό Αστυνομικό Τμήμα Προμαχώνα Σερρών που επέβαλε το πρόστιμο και την αρμόδια Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας όσο και προς τον ΟΑΕΔ. Αφού εξασφάλισε από τον τελευταίο την έκδοση βεβαίωσης ότι ο ανήλικος είναι προστατευόμενο μέλος οικογένειας κατόχου «βεβαίωσης πράσινης κάρτας», ζήτησε την ανάκληση του προστίμου και την εξασφάλιση της ελεύθερης επανόδου του στη χώρα. Παράλληλα συνέστησε στον ΟΑΕΔ την αναγραφή του πλήρους ονόματος των προστατευόμενων μελών στο σώμα των καρτών και των βεβαιώσεων, καθώς και την πληρέστερη ενημέρωση των αλλοδαπών σχετικά με τα δικαιώματα που απορρέουν

από τα έγγραφα αυτά. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης έκανε πλήρως δεκτές τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ενώ ο ΟΑΕΔ δεν είχε εισακούσει τις σχετικές προτάσεις έως τις 31.12.1999 (υπόθεση 6904/99).

3.4.4.2 Απόλαση

Το αθρόο μεταναστευτικό ρεύμα, ιδίως από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, και οι συνήθειες περιστασιακών λαθραίων εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στη χώρα ευνοούν την εμπλοκή τους – συχνότατα ως θυμάτων – σε δίκτυα οργανωμένων παράνομων δραστηριοτήτων. Αναμενόμενη συνέπεια είναι η καλλιέργεια κλίματος δυσπιστίας στους κόλπους των αστυνομικών αρχών και βεβαίως η αντιμετώπιση των αιτημάτων των αλλοδαπών αυτών με αυξημένη καχυποψία, η εφαρμογή συνοπτικών διαδικασιών διοικητικής απόλασης και γενικότερα η εξάντληση κάθε αποθέματος αυστηρότητας κατά την εφαρμογή των κείμενων διατάξεων. Προνομιακό μέσο εκδήλωσης της στάσης αυτής αποτελεί η επίκληση του δημόσιου συμφέροντος ή, πιο συγκεκριμένα, του κινδύνου που αποτελεί ο αλλοδαπός για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας ως λόγου για την απόλαση και την προσωρινή κράτησή του έως την εκτέλεση της απόλασης.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αναφορά έντεκα αλλοδαπών χορευτριών σε νυκτερινό κέντρο διασκέδασης, τις οποίες η Ασφάλεια Αθηνών συνέλαβε και παρέπεμψε στο δικαστήριο με την αυτόφωρη διαδικασία, με την κατηγορία της εργασίας αλλοδαπού δίχως νόμιμη άδεια. Ωστόσο, οι εν λόγω αλλοδαπές αθώωθηκαν, καθώς διέθεταν «λευκή» ή «πράσινη» κάρτα, τίτλους που χορηγεί ο ΟΑΕΔ και παρέχουν δικαίωμα προσωρινής παραμονής και εργασίας στη χώρα. Παρά την αθώωσή τους, ωστόσο, οι επτά από αυτές παρέμειναν υπό κράτηση, η δε Διεύθυνση Ασφάλειας Αθηνών εισηγήθηκε στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης την απόλασή τους, επικαλούμενη γενικά λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας καθώς και δημόσιας υγείας.

Από τη στιγμή που η αρμόδια αστυνομική αρχή κρίνει ότι συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλουν την απόλαση και την έως τότε κράτηση των αλλοδαπών και έχει υποβάλει σχετική εισήγηση προς τον υπουργό, η κράτηση των επτά χορευτριών πρέπει κατ' αρχήν να θεωρηθεί νόμιμη. Ζητήματα νομιμότητας εγείρουν, ωστόσο, οι ουσιαστικοί λόγοι για τους οποίους η Ασφάλεια Αθηνών έκρινε αναγκαία την απόλαση και την έως τότε κράτηση των επτά αλλοδαπών χορευτριών. Συγκεκριμένα, η κατοχή της «πράσινης» ή «λευκής κάρτας» προϋποθέτει λευκό ποινικό μητρώο και

καλή κατάσταση υγείας, που αποδεικνύεται με νοσοκομειακές εξετάσεις. Έτσι, προκειμένου να συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, πρέπει η αστυνομική αρχή να είναι σε θέση να αιτιολογήσει ειδικά την εισήγηση για απόλαση και κράτηση, επικαλούμενη συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά. Με άλλα λόγια, πιθανολογείται ότι η νομιμότητα της αιτιολογίας που προσφέρει η Ασφάλεια Αθηνών είναι επισφαλής, χωρίς, ωστόσο, να είναι δυνατόν για τον Συνηγόρο του Πολίτη να αποφανθεί με βεβαιότητα περί αυτού, κατά το παρόν τουλάχιστον στάδιο (υπόθεση 3631/99).

Εσφαλμένη χρήση της διακριτικής ευχέρειας των αστυνομικών αρχών κατά την ερμηνεία των αόριστων αξιολογικών εννοιών «δημόσια τάξη και ασφάλεια» εντοπίζεται και στην περίπτωση ομογενούς από την Αλβανία, ο οποίος διέμενε μόνιμα στην Ελλάδα από το 1989. Ο εν λόγω ομογενής υπέβαλε αίτηση έκδοσης ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς, κατέχοντας ήδη διαβατήριο με θεώρηση πενταετούς διάρκειας. Επειδή όμως διαπιστώθηκε ότι το διαβατήριό του ήταν πλαστό, παραπέμφθηκε σε δίκη με την αυτόφωρη διαδικασία, και εκδόθηκε δικαστική απόφαση απόλασής του. Για δεκαπέντε ημέρες κρατήθηκε προς απόλαση στο Τμήμα Αλλοδαπών Λαυρίου, μολονότι την επόμενη ημέρα της σύλληψής του είχε εκδοθεί αθωωτική απόφαση του δικαστηρίου.

Η παράνομη παρουσία αλλοδαπού στη χώρα αποτελεί κατ' αρχήν λόγο απόλασης, σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγρ. 1, εδάφιο β' του Ν. 1975/91. Ωστόσο, για τη διαπίστωση «παραβάσης», εν προκειμένω του Ν. 1975/91, δεν θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη αποκλειστικά το γεγονός της μη νόμιμης παραμονής του αναφερομένου, αλλά και ο λόγος για τον οποίο περιήλθε σε αυτήν την παράνομη κατάσταση. Δεδομένου ότι το δικαστήριο είχε κρίνει ότι αγνοούσε, χωρίς δική του υπαιτιότητα, ότι το διαβατήριό του ήταν πλαστό, η άκαμπτη εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 1975/91 περί απόλασης θα προσέκρουε εν προκειμένω στην αρχή της χρηστής διοίκησης που επιβάλλει την αγαθή κρίση και την αποφυγή υιοθέτησης ανεπιχειρών ερμηνευτικών εκδοχών που δεν ανταποκρίνονται στο επικρατούν αίσθημα δικαίου και στην αρχή της αναλογικότητας.

Ο φάκελος του αναφερομένου διαβιβάστηκε στη Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας, προκειμένου να κριθεί η προσφυγή του κατά της απόφασης απόλασης. Οι παραπάνω απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη γνωστοποιήθηκαν στον αρμόδιο για την προσφυγή του εισηγητή. Τελικά, έγινε δεκτή η προσφυγή του αναφερομένου κατά της απόφασης απόλασής του (υπόθεση 10113/99).

3.4.5 Κράτηση και φυλάκιση

Τα μέτρα σύλληψης, κράτησης και φυλάκισης σε βάρος ημεδαπών ή αλλοδαπών φυσικών προσώπων συνδέονται άμεσα με το δικαίωμα προσωπικής ελευθερίας, καθώς αποτελούν σημαντικούς περιορισμούς της ελευθερίας αυτής. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να τηρούνται από τις αρμόδιες αρχές –κατά κανόνα αστυνομικές– οι προβλεπόμενες από τον νόμο διαδικασίες και να διασφαλίζεται ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Οι σχετικές αναφορές προς τον Συνήγορο του Πολίτη εμφανίζουν μια ειδική δυσχέρεια: ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να διαπιστώσει την αλήθεια των ισχυρισμών του αναφερομένου και της αστυνομίας, όταν για τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά οι εκδοχές των εμπλεκόμενων μερών συνήθως είναι εκ διαμέτρου αντίθετες.

3.4.5.1 Νομιμότητα σύλληψης και κράτησης από αστυνομικά όργανα

Κατά τη διενέργεια αστυνομικού ελέγχου στην περιοχή του Ζαπτείου, αστυνομικοί με πολιτική περιβολή δέσμευσαν με χειροπέδες γάλλο πολίτη και του ζήτησαν να τους ακολουθήσει στο Αστυνομικό Τμήμα για εξακρίβωση. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του αναφερομένου προς τον Συνήγορο του Πολίτη, ένας από τους δύο αστυνομικούς που τον προσήγαγαν στο Τμήμα χειροδίκησε αναίτια εις βάρος του μέσα στο Αστυνομικό Τμήμα, δεν του επέτρεψε, παρά τις επανειλημμένες παρακλήσεις, να τηλεφωνήσει σε οικεία πρόσωπα που θα μπορούσαν να τον βοηθήσουν και να διευκολύνουν την επικοινωνία του με τους αστυνομικούς και τον οδήγησε στο κρατητήριο. Τελικά, αφού κρατήθηκε επί τέσσερις ώρες, αφέθηκε ελεύθερος, χωρίς να του δοθεί καμία εξήγηση για την ταλαιπωρία την οποία υπέστη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ζητώντας τη διενέργεια διοικητικής έρευνας για την εξακρίβωση των καταγγελλομένων από τον γάλλο πολίτη. Η έρευνα διενεργήθηκε άμεσα και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχε ανάρμοστη συμπεριφορά εκ μέρους των εμπλεκόμενων στην υπόθεση αστυνομικών. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε, ωστόσο, ότι κατά τη διεξαχθείσα έρευνα δεν είχαν εξεταστεί διεξοδικά οι καταγγελίες του αναφερομένου, οι δε συμπερασματικές κρίσεις του πορίσματος δεν ήταν ούτε πλήρεις ούτε αιτιολογημένες. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι οι διενεργήσαντες την έρευνα υιοθέτησαν ανεπιφύλακτα στο πόρισμά τους τις καταθέσεις των εγκαλούμενων αστυνομικών, χωρίς να σταθμίσουν

και να αξιολογήσουν τις περί του αντιθέτου καταθέσεις του καταγγέλλοντος και των μαρτύρων, ενώ ορισμένα από τα καταγγελλόμενα περιστατικά δεν διερευνήθηκαν καθόλου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αποσκοπώντας στον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών οι οποίες τυχόν υπάρχουν, αλλά και στην άρση ενδεχόμενων υπονοιών συγκάλυψης και μεροληψίας, ζήτησε τη συμπληρωματική διενέργεια έρευνας για τα καταγγελλόμενα περιστατικά που δεν διερευνήθηκαν και επισήμανε τα σημεία όπου πάσχει η αρτιότητα της αποδεικτικής διαδικασίας και η πληρότητα της αιτιολογίας του πορίσματος της αρχικής διοικητικής έρευνας. Η Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι διεξάγεται εκ νέου διοικητική έρευνα σύμφωνα με τις υποδείξεις του (υπόθεση 9292/99).

Υπό διερεύνηση, εξάλλου, από τη Γενική Αστυνομική Διεύθυνση Αττικής είναι και η καταγγελία πολίτη, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του οποίου, ενώ εργαζόταν με φίλο του στο γραφείο του πατέρα του, εισέβαλαν στον χώρο δύο αστυνομικοί, τους ακινητοποίησαν με χειροπέδες και, με την απειλή όπλων, τους οδήγησαν στο Αστυνομικό Τμήμα Καλλιθέας, κατηγορώντας τους ότι επιχειρούσαν να διαρρήξουν το διαμέρισμα. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των αναφερομένων, οι αστυνομικοί δεν έλαβαν υπόψη κανένα από τα στοιχεία που αποδείκνυαν πως δεν επρόκειτο για διάρρηξη και αρνήθηκαν οποιαδήποτε εξήγηση επιχειρήσαν οι αναφερόμενοι να δώσουν, ακόμη και τη μαρτυρία της ιδιοκτήτριας του ακινήτου, η οποία επιβεβαίωσε την ταυτότητα των δύο νεαρών και προσπάθησε να αποτρέψει τη σύλληψη. Κατά τη διάρκεια της παραμονής των νεαρών στο Αστυνομικό Τμήμα, οι αστυνομικοί τους κλείδωσαν στο κρατητήριο, δεν τους επέτρεψαν να τηλεφωνήσουν στην οικογένειά τους, ενώ καθυστέρησαν να τους ελευθερώσουν, ακόμη και όταν ο πατέρας του ενός και ιδιοκτήτης του γραφείου αναγνώρισε τους νεαρούς και επιβεβαίωσε τους ισχυρισμούς τους.

Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των αναφερομένων, η συμπεριφορά των αστυνομικών οργάνων ήταν ακραία και προφανώς δυσανάλογη με τις επικρατούσες κατά τη σύλληψη συνθήκες, αντέβαινε δε στις διατάξεις των άρθρων 74, παράγρ. 15 και 120 του ΠΔ 141/91 που ορίζουν τη διαδικασία που ακολουθείται από τα αστυνομικά όργανα σε περιπτώσεις σύλληψης ή εξακρίβωσης στοιχείων. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε με έγγραφό του τη διενέργεια έρευνας για τα καταγγελλόμενα περιστατικά και η Γενική Αστυνομική Διεύθυνση Αθηνών γνωστοποίησε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι διέταξε σχετική διοικητική έρευνα (υπόθεση 8723/99).

3.4.5.2. Συνθήκες κράτησης σε αστυνομικό τμήμα

Μια από τις παρεπόμενες συνέπειες της αύξουσας εισροής οικονομικών προσφύγων στη χώρα μας είναι και η κατακόρυφη αύξηση του αριθμού των αλλοδαπών που στερούνται έγκυρων τίτλων παραμονής και συλλαμβάνονται και απελαύνονται ή με οποιονδήποτε τρόπο επαναπροωθούνται στη χώρα προέλευσής τους. Τα αναγκαία αστυνομικά μέτρα συχνά επιβαρύνουν σε ακραίο βαθμό τον φόρτο εργασίας των αστυνομικών οργάνων, ενώ παράλληλα αποδεικνύεται καθημερινά η ανεπάρκεια των –ήδη προβληματικών– κτιριακών εγκαταστάσεων και της εν γένει υποδομής της Ελληνικής Αστυνομίας. Συγκεκριμένα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αλματώδης αύξηση των κρατουμένων σε αστυνομικά τμήματα αλλοδαπών, πολλοί από τους οποίους, λόγω αναπόφευκτων καθυστερήσεων στις διατυπώσεις απομάκρυνσής τους από τη χώρα, μετατρέπονται σε μόνιμο πληθυσμό των χώρων αστυνομικής κράτησης. Το φαινόμενο αυτό μάλιστα προσλαμβάνει ακραίες διαστάσεις κατά τις περιόδους διενέργειας μεγάλης κλίμακας επιχειρήσεων για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, που χαρακτηρίζονται συχνά με τον προσβλητικό για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια όρο «επιχειρήσεις-σκούπα». Ο συνωστισμός στα αστυνομικά κρατητήρια και η μεγάλη διάρκεια κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών έχουν συχνά αναπόφευκτη συνέπεια την υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης όλων των κρατουμένων, αλλοδαπών και ημεδαπών, σε τραγικά επίπεδα, και τη βαρύτερη προσβολή της αξιοπρέπειάς τους. Σε περιπτώσεις μάλιστα μακρόχρονης παραμονής ορισμένων αλλοδαπών λόγω καθυστερήσεων στη διεκπεραίωση της υπόθεσής τους, η συνέχεια της κράτησής τους υπό τέτοιες συνθήκες προσλαμβάνει χαρακτήρα απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, η οποία απαγορεύεται αυστηρά από το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβάσεις στις οποίες έχει προσχωρήσει η χώρα μας. Τέλος, τέτοια φαινόμενα αποτελούν και κίνδυνο για την υγεία των επισκεπτών των κρατουμένων και των αστυνομικών, αλλά και για τη δημόσια υγεία εν γένει.

Στις διαπιστώσεις αυτές κατέληξε ο Συνήγορος του Πολίτη με την ευκαιρία διερεύνησης καταγγελιών που του υπέβαλαν έλληνες πολίτες, επισκέπτες αλλοδαπών κρατουμένων στο Αστυνομικό Τμήμα Ομοιοίας Αθηνών. Η σοβαρότητα των καταγγελιών προκάλεσε την άμεση αντίδραση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος διέταξε τη διενέργεια αιφνιδιαστικής επίσκεψης και αυτοψίας των χώρων κράτησης. Οι διενεργούντες την αυτοψία διαπίστωσαν ότι συνέτρεχε άμεσος κίνδυνος,

τόσο για την υγεία των κρατουμένων και των αστυνομικών όσο και για τη δημόσια υγεία εν γένει, καθώς το μεγαλύτερο μέρος των κρατουμένων εμφάνιζε ιδιαίτερα έντονα εξανθήματα και διαφόρων ειδών δερματικές αλλοιώσεις, πιθανώς συμπτώματα μολυσματικών ασθενειών, γεγονός το οποίο, υπό τις επικρατούσες συνθήκες μεγάλου συνωστισμού, υψηλών θερμοκρασιών, ελλιπούς εξαερισμού και ανεπαρκών όρων υγιεινής, καθιστούσε επιτακτική την άμεση επιτόπια επίσκεψη ιατρικού προσωπικού. Στις σχετικές υποδείξεις που διατύπωσε ο Συνήγορος του Πολίτη αυθημερόν προς την Αστυνομική Διεύθυνση Αθηνών, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης αντέδρασε άμεσα, διατάσσοντας τη μετάβαση ιατρικού προσωπικού για εξέταση των κρατουμένων, καθώς και τη λήψη μέτρων για την αποσυμφόρηση και την απολύμανση των χώρων κράτησης, ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν την επομένη. Στη συνέχεια, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε, με βάση τη σχετική έκθεση αυτοψίας, εκτενές πόρισμα με το οποίο αφενός αξιολογούνταν οι συνθήκες κράτησης υπό το πρίσμα των διατάξεων του Κώδικα Μεταχείρισης Κρατουμένων, του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, των νομοθετημάτων που διέπουν τη δράση της Ελληνικής Αστυνομίας, καθώς και του Συντάγματος και των σχετικών διεθνών συμβάσεων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και αφετέρου διατυπώνονταν με βάση τα νομοθετήματα αυτά εναλλακτικές προτάσεις για την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος. Η αναζήτηση νέων χώρων κράτησης, η επίταση των προσπάθειών για ταχεία διεκπεραίωση των υποθέσεων απέλασης, η συχνότερη χρήση της ευχέρειας που παρέχει η νομοθεσία μας για απόλυση των υπό απέλαση κρατουμένων με περιοριστικούς όρους κ.λπ. που σημειώθηκαν αποτελούν ενδείξεις ότι οι υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη λήφθηκαν σοβαρά υπόψη (υπόθεση 7905/99).

3.4.5.3 Αποζημίωση εργασίας φυλακισμένων

Η πρόβλεψη του δικαιώματος εργασίας των κρατουμένων διασφαλίζει τη δημιουργική απασχόλησή τους κατά τη διάρκεια έκτισης της ποινής, αποσκοπεί δε στη διατήρηση και την επαύξηση των δεξιοτήτων τους, προκειμένου αυτές να αξιοποιηθούν κατά το στάδιο της κοινωνικής τους επανένταξης. Είναι προφανές ότι ο κοινωνικός σκοπός των διατάξεων αυτών είναι ιδιαίτερα σημαντικός και βεβαίως η πρόβλεψη αμοιβής για την εργασία των κρατουμένων εντάσσεται στο πλαίσιο εξυπηρέτησης του σκοπού αυτού.

Στην πράξη, ωστόσο, τα δεδομένα είναι διαφορετικά, καθώς οι διατάξεις που αφορούν την κα-

ταβολή αμοιβής στους κρατούμενους για την παρεχόμενη εργασία τους παραμένουν ανεφάρμοστες. Ειδικότερα, με έκδοση νόμων αναστέλλονται συνεχώς οι διατάξεις των σχετικών άρθρων του Σωφρονιστικού Κώδικα. Η πρακτική αυτή θέτει σποωδήποτε με ιδιαίτερη ένταση το ζήτημα της συνέπειας μεταξύ προθέσεων και πράξεων των οργάνων του ελληνικού κράτους. Είναι προφανές ότι οι αλληπάλληλες αναστολές της ισχύος και κατά συνέπεια η μη ενεργοποίηση στην πράξη διατάξεων νόμου ματαιώνει με απροκάλυπτο τρόπο τους σκοπούς που επιδιώκει ο θεσμός της εργασίας των κρατουμένων.

Το ζήτημα της αναστολής ισχύος των εν λόγω διατάξεων και το πρόβλημα που δημιουργείται στην πράξη έθεσε με αναφορά του πρώην κρατούμενος στις φυλακές Πατρών, ο οποίος, αφού αποφυλακίστηκε έχοντας συμπληρώσει 3002 εργάσιμες ημέρες στο σωφρονιστικό κατάστημα, απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας τη διαμεσολάβησή του προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι διατάξεις του Σωφρονιστικού Κώδικα στις οποίες προβλέπεται ημερήσια αποζημίωση για την εν λόγω εργασία. Ο Συνήγορος του Πολίτη αποσαφήνισε στον ενδιαφερόμενο ότι αδυνατεί να συστήσει στη διοίκηση την παράκαμψη διατάξεων νόμου (εν προκειμένω, των διατάξεων περί αναστολής της αρχικής ρύθμισης), επιφυλάχθηκε όμως να συμπεριλάβει τις διαπιστώσεις του στην ετήσια έκθεση.

Μετά την πρόσφατη ψήφιση του Νέου Κώδικα Μεταχείρισης Κρατουμένων, κρίνεται σκόπιμη η άμεση έκδοση των σχετικών υπουργικών αποφάσεων για την ενεργοποίηση και την οργάνωση του θεσμού της αμειβόμενης εργασίας των κρατουμένων, δεδομένου του ιδιαίτερου κοινωνικού σκοπού που αυτή επιτελεί (υπόθεση 4717/99). Στην υπόθεση αυτή οφείλεται και η σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.4).

3.4.5.4 Κατακράτηση πολίτη από ελεγκτές εισιτηρίων

Με αναφορά προς τον Συνήγορο του Πολίτη καταγγέλθηκε κατακράτηση δεκατετράχρονης σε αστυνομικό τμήμα, επειδή κατά τον έλεγχο από αρμόδια ελεγκτικά όργανα της Εταιρείας Θερμικών Λεωφορείων (ΕΘΕΛ) είχε κάνει χρήση των υπηρεσιών της αστικής συγκοινωνίας, χωρίς να έχει ακυρώσει το εισιτήριό της. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιβολή του προβλεπόμενου στο άρθρο 6, παράγρ. 2 του Ν. 2669/98 χρηματικού προστίμου και επειδή η παραβάτις δεν κατείχε δελτίο αστυνομικής ταυτότητας, οδηγήθηκε από δύο ελεγκτές στο πλησιέστερο αστυνομικό

τμήμα, από όπου ειδοποιήθηκαν οι γονείς της για το περιστατικό. Έως τη μετάβαση της μητέρας της στο αστυνομικό τμήμα για την πιστοποίηση των στοιχείων της ταυτότητάς της ή την άμεση καταβολή του προστίμου, η νεαρή παρέμεινε στο αστυνομικό τμήμα.

Κατά τη διερεύνηση της βασιμότητας του ισχυρισμού του αναφερομένου περί παράνομης κατακράτησης της κόρης του, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στη διοίκηση της ΕΘΕΛ και, στο πλαίσιο άτυπης εξέτασης από την πειθαρχικά προϊσταμένη αρχή των δύο εμπλεκόμενων ελεγκτών, ζήτησε και έλαβε ενυπόγραφη αναφορά τους σχετικά με το συμβάν. Διαπιστώθηκε ότι η νεαρή παραβάτις δεν εξαναγκάστηκε να ακολουθήσει τους ελεγκτές στο αστυνομικό τμήμα, αλλά το έπραξε εκούσια και κατά συνέπεια δεν συντρέχει εν προκειμένω εκ προθέσεως στέρηση της ελευθερίας κίνησης ούτε παράνομη κατακράτηση.

Όπως προκύπτει, ωστόσο, από την εν λόγω αναφορά αλλά και από άλλες σχετικές που έχουν περιέλθει στον Συνήγορο του Πολίτη, το υπάρχον σύστημα ελέγχων για τα κόμιστρα εμφανίζει δυσλειτουργίες και συχνά δημιουργούνται προϋποθέσεις για παρεξηγήσεις και άλλα δυσάρεστα επεισόδια, στα οποία βεβαίως καθοριστικό ρόλο διαδραματίζουν η αγωγή και η καλόπιστη συμπεριφορά όλων των εμπλεκόμενων.

Ασφαλώς η διενέργεια ελέγχου κομίστρου συνιστά ή συνεπάγεται περιορισμούς της προσωπικής ελευθερίας και συγκεκριμένα της ελευθερίας κίνησης, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 5, παράγρ. 3 του Συντάγματος. Οι περιορισμοί αυτοί βεβαίως, όχι μόνο δικαιολογούνται από τον σκοπό για τον οποίο επιβάλλονται, δηλαδή την αποτελεσματική αστυνόμευση της εύρυθμης λειτουργίας των δημόσιων συγκοινωνιών, αλλά και προβλέπονται από ρητή διάταξη νόμου, όπως απαιτεί η προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη. Η συνταγματικότητα αυτών των περιορισμών δεν αποκλείει, ωστόσο, το ενδεχόμενο ο τρόπος με τον οποίο επιβάλλονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να τους καθιστά παράνομους ως υπερβολικούς και αντίθετους με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, όπως π.χ. όταν οι περιορισμοί αυτοί διαρκούν πέραν του δέοντος ή συνοδεύονται από προσβλητική εν γένει συμπεριφορά των ελεγκτών.

Από καμία, ωστόσο, διάταξη νόμου δεν νομιμοποιείται η δυνατότητα των ελεγκτών να λαμβάνουν μέτρα περιοριστικά της ελευθερίας κίνησης του παραβάτη σε περιπτώσεις πέραν αυτών που προαναφέρθηκαν. Ειδικότερα, η δυνατότητα του ελεγκτή να ζητήσει τη συνδρομή αστυνομικής δύναμης δεν του παρέχει και τη δυνατότητα να «κα-

θλωσει» ή να κατακρατήσει με οποιονδήποτε τρόπο τον παραβάτη έως ότου να εμφανιστεί το αστυνομικό όργανο. Ούτε νομιμοποιείται ο ελεγκτής να εξαναγκάσει με οποιονδήποτε τρόπο τον παραβάτη να τον ακολουθήσει παρά τη θέλησή του στο αστυνομικό τμήμα. Τέτοιοι περιορισμοί θα ήταν συνεπώς παράνομοι και αντισυνταγματικοί και θα γεννούσαν ενδεχομένως πειθαρχική και ποινική ευθύνη των ελεγκτών, με βάση τα άρθρα 259 και 325 του Ποινικού Κώδικα. Εν όψει των προαναφερθέντων, κρίνεται σκόπιμη η ποιοτική βελτίωση του ισχύοντος συστήματος, με την πρόβλεψη ενός μηχανισμού άμεσης συνδρομής στα αρμόδια ελεγκτικά όργανα (υποθέσεις 4063/99, 7599/99, 7689/99). Στις υποθέσεις αυτές βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνήγору του Πολίτη (βλ. 4.9).

3.5 ΠΑΙΔΕΙΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε πολλές αναφορές που συνδέονται με την εκτέλεση από το κράτος της συνταγματικής επιταγής για ελεύθερη πρόσβαση στην εκπαίδευση, καθώς και για την «ενίσχυση των σπουδαστών που διακρίνονται και όσων έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους» (άρθρο 16, παράγρ. 4 του Συντάγματος). Ειδικότερα, ο Συνήγορος διερεύνησε αναφορές που είχαν αντικείμενο την προσβολή του δικαιώματος πρόσβασης στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση (βλ. 3.5.1), τις οικονομικές και υλικές προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος φοίτησης (δικαιώματα υποτροφίας, θέματα σχολικής υποδομής, βλ. 3.5.2 και 3.5.3 αντίστοιχα), τον περιορισμό των δικαιωμάτων των σπουδαστών λόγω αναστολής ή αναδιοργάνωσης εκπαιδευτικών προγραμμάτων (βλ. 3.5.4) και το δικαίωμα λήψης τίτλου σπουδών ύστερα από επιτυχή φοίτηση σε εκπαιδευτικό ίδρυμα (βλ. 3.5.5). Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη προσέγγισε μια όψη της ακαδημαϊκής ελευθερίας των καθηγητών ΑΕΙ (άρθρο 16, παράγρ. 1 του Συντάγματος) στο παράδειγμα κυρίως των πανεπιστημιακών ιατρών (βλ. 3.5.6).

3.5.1 Δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση

Οι σχετικές με την πρόσβαση στη δημόσια εκπαίδευση αναφορές προς τον Συνήγορο του Πολίτη θέγουν συχνά ζητήματα εφαρμογής ευμενών διατάξεων πρόσβασης στην τριτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση υπέρ ειδικών κατηγοριών σπουδαστών, όπως είναι οι βραβευθέντες στη Μαθηματική Ολυμπιάδα και οι αριστούχοι προπαρασκευαστικού

σχολείου καλών τεχνών. Με την ευκαιρία αυτή αποσαφηνίστηκαν τα κριτήρια της θετικής διάκρισης που επιβάλλει το Σύνταγμα, όπως προαναφέρθηκε, σε συνάρτηση με τις ιδιαίτερες ικανότητες των σπουδαστών και τους σκοπούς της εκπαίδευσης.

3.5.1.1 Δικαιολογημένη διάκριση αριστούχων Μαθηματικής Ολυμπιάδας

Πατέρας μαθητή που βραβεύθηκε στη 2η Βαλκανική Μαθηματική Ολυμπιάδα Νέων τον Ιούνιο του 1998 έθεσε στον Συνήγορο του Πολίτη το θέμα της εφαρμογής ή μη, μετά την ισχύ του νέου συστήματος εισαγωγής στα ΑΕΙ και ΤΕΙ, της ειδικής ρύθμισης του Ν. 2621/98 (άρθρο 2, παράγρ. 11). Σύμφωνα με αυτήν, όσοι μαθητές καταλαμβάνουν μια από τις πρώτες έξι θέσεις σε Βαλκανική ή σε Διεθνή Μαθηματική και Πληροφορική Ολυμπιάδα αποκτούν δικαίωμα εγγραφής άνευ εξετάσεων σε τμήματα ΑΕΙ και ΤΕΙ, η εισαγωγή στα οποία, σύμφωνα με το προηγούμενο εξεταστικό σύστημα, προϋπέθετε εξέταση των υποψηφίων στο μάθημα των μαθηματικών. Δεδομένου ότι το νέο σύστημα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση απαιτεί την εξέταση όλων των υποψηφίων σε όλο το φάσμα των μαθημάτων της διδακτέας ύλης, δεν υφίστανται πλέον οι προϋποθέσεις συγκεκριμενοποίησης των τμημάτων ΑΕΙ και ΤΕΙ, ως προς τα οποία εφαρμόζονται οι ευνοϊκές αυτές ρυθμίσεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στο Υπουργείο Παιδείας, επισημαίνοντας ότι η εφαρμογή αυτών των ρυθμίσεων στην προκειμένη περίπτωση δεν θα είχε την έννοια της αναβίωσης του προηγούμενου εξεταστικού συστήματος, αλλά μόνον εκείνη του εντοπισμού συγκεκριμένων τμημάτων ΑΕΙ και ΤΕΙ, με σκοπό την άνευ προϋποθέσεων εισαγωγή σε αυτά των ενδιαφερόμενων «ολυμπιονικών». Χαρακτήρισε, ωστόσο, ως επιβεβλημένη τη διευκρίνιση εκ μέρους του υπουργείου ότι εξακολουθεί να ισχύει η συγκεκριμένη αυτή ρύθμιση. Επιβλαβής, αντίθετα, θα ήταν η παράταση της εκκρεμότητας, τόσο για τη νόμιμη προσδοκία των ίδιων των (ιδιαίτερα περιορισμένου αριθμού) ενδιαφερομένων όσο και γενικότερα για την αξιοπιστία του ελληνικού κράτους, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση του Ν. 2621/98 χρησιμοποιήθηκε ήδη από τη χώρα μας για τη διεκδίκηση της διοργάνωσης της Διεθνούς Μαθηματικής Ολυμπιάδας του 2004. Το Υπουργείο Παιδείας, μολοντί δήλωσε ότι μελετά τη διευκρίνιση του θέματος με υπουργική απόφαση, σύμφωνα με το πνεύμα των παρατηρήσεων που διατύπωσε ο Συνήγορος του Πολίτη, τελικά παρέλειψε να συμπεριλάβει τη διευκρίνιση αυτή στην απόφαση με την οποία ρυθ-

μίστηκαν ειδικότερα ζητήματα εφαρμογής του νόμου περί εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (υπόθεση 2998/99). Η άποψη, ωστόσο, για επιβεβαίωση της θετικής αυτής διάκρισης, βρίσκει έρεισμα στην παράγρ. 4 του άρθρου 16 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία το κράτος ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται για τις ικανότητές τους.

3.5.1.2 Δικαιολογημένη συνάρτηση καλλιτεχνικών δεξιοτήτων με τη γενικότερη επίδοση των μαθητών

Όταν η ευμενής διάκριση συναρτάται με προκαθορισμένα από τον νόμο κριτήρια, π.χ. επίδοση σε μαθήματα γενικής παιδείας, επιβάλλεται η τήρηση των νόμιμων προϋποθέσεων από τη διοίκηση. Διαφορετικά, πρόκειται για υποκατάσταση του νομοθέτη από τη διοίκηση, με αποτέλεσμα την άνιση μεταχείριση των υπόλοιπων μαθητών, όπως προκύπτει από την παρακάτω υπόθεση:

Το Προπαρασκευαστικό και Επαγγελματικό Σχολείο Καλών Τεχνών Πανόρμου Τήνου δεν εισηγήθηκε την εισαγωγή αποφοίτου στην Ανώτατη Σχολή Καλών Τεχνών, μολονότι η απόφοιτος ήταν πρώτη κατά σειρά βαθμολογίας. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 της αρ. Φ. 152.25/Β3-2511 απόφασης του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, όπως αυτή κυρώθηκε από το άρθρο 1, παράγρ. 1, εδάφιο δ' του Ν. 1865/89, «οι δύο πρώτοι κατά σειρά βαθμολογίας που αποφοιτούν από το Σχολείο αυτό κατά το προηγούμενο της εισαγωγής σχολικό έτος εισάγονται χωρίς εξετάσεις στην Ανώτατη Σχολή Καλών Τεχνών ή στο Τμήμα Εικαστικών και Εφαρμοσμένων Τεχνών της Σχολής Καλών Τεχνών του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης».

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατήρησε ότι η πρακτική του συλλόγου καθηγητών του σχολείου να μην εισάγονται αυτοδικαίως οι δύο πρώτοι σε βαθμολογία μαθητές, αλλά να λαμβάνονται υπόψη κριτήρια αποτίμησης των καλλιτεχνικών δεξιοτήτων των υποψηφίων στερούνταν νόμιμο ερείσματος, δεδομένου ότι ο εσωτερικός κανονισμός του σχολείου αποτελεί νομικό κείμενο κατώτερης τυπικής ισχύος έναντι των προαναφερθεισών διατάξεων της υπουργικής απόφασης και του νόμου. Η άποψη ότι για την εισαγωγή των μαθητών θα πρέπει να προέχει η επίδοσή τους στα καλλιτεχνικά μαθήματα, διότι αυτό αντιστοιχεί στο πνεύμα του Ν. 3136/55 που καθορίζει τη γενική αποστολή του σχολείου, αντιβαίνει στην παραπάνω ειδική διάταξη του Ν. 1865/89, σύμφωνα με την οποία αναγκαίος αλλά και επαρκής όρος για την εισαγωγή του μαθητή είναι η συνολική επίδοσή του. Ο σύλ-

λογος των καθηγητών παρέβλεψε το γεγονός ότι η συνάρτηση της καλλιτεχνικής δεξιοτήτας του υποψηφίου με την ευρύτερη παιδεία που παρέχουν τα υπόλοιπα θεωρητικά μαθήματα υπήρξε ρητή και ηθελημένη επιλογή του νομοθέτη. Το ενδεχόμενο πρόβλεψης ειδικού συντελεστή βαρύτητας για τα καλλιτεχνικά μαθήματα θα μπορούσε να προταθεί προς τους έχοντες νομοθετική πρωτοβουλία, αλλά ελλείψει ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης, η υιοθετούμενη από το σχολείο πρακτική ήταν παράνομη.

Με απόφασή της η Ανώτατη Σχολή Καλών Τεχνών αποδέχθηκε τελικά την εισαγωγή της αποφοίτου, σύμφωνα με τη σύσταση του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 9753/99).

3.5.2 Δικαιώματα σπουδαστών κατά τη φοίτηση

Τα δικαιώματα των σπουδαστών ως παραγόντων της εκπαιδευτικής διαδικασίας και φορέων της ακαδημαϊκής ελευθερίας τέθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη σε περιπτώσεις αναστολής της λειτουργίας ή αναδιοργάνωσης εκπαιδευτικών προγραμμάτων.

Η αναδιοργάνωση των προγραμμάτων συνιστά εσωτερικό θέμα κάθε σχολής και οι σχετικές κανονιστικές διατάξεις ενδιαφέρουν εδώ στην οριακή περίπτωση που επιφέρουν αναδρομική ανατροπή βασικών δικαιωμάτων. Για παράδειγμα, η Παιδαγωγική Τεχνική Σχολή της Σχολής Εκπαιδευτικών Λειτουργών Επαγγελματικής και Τεχνικής Εκπαίδευσης (ΠΙΑΤΕΣ/ΣΕΛΕΤΕ) δέχθηκε ότι το ΠΔ 98/99 περί αναδιοργάνωσης από εξαμηνιαία σε ετήσια βάση του προγράμματος σπουδών θα πρέπει να εφαρμοστεί σύμφωνα με την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, ούτως ώστε να μην επανεξεταστούν τα μαθήματα στα οποία οι σπουδαστές είχαν ήδη εξεταστεί επιτυχώς με το προγενέστερο εξαμηνιαίο σύστημα (υπόθεση 10214/99).

3.5.3 Υποτροφίες

Γραφειοκρατικές καθυστερήσεις στην καταβολή ποσών από υποτροφίες, που καθιστούν ανενεργό το δικαίωμα οικονομικής ενίσχυσης των υποτρόφων και μάλιστα χωρίς την έγκαιρη ενημέρωσή τους έχουν τεθεί υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση που ακολουθεί:

Φοιτητής ορίστηκε δικαιούχος υποτροφίας από τα έσοδα κληροδοτήματος υπέρ της Κοινότητας Ομβριακής Δομοκού, με την από 12.2.97 εγκριτική απόφαση της Διεύθυνσης Εθνικών Κληροδοτημάτων του Υπουργείου Οικονομικών. Η καταβολή όμως του αντίστοιχου ποσού είχε καθυ-

στερήσει και για τον λόγο αυτόν ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε ερώτημα στην Κτηματική Υπηρεσία Φθιώτιδας. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Κτηματικής Υπηρεσίας Φθιώτιδας, παρά τις σχετικές οχλήσεις της, η διαχειριστική επιτροπή του κληροδοτήματος δεν της είχε υποβάλει τον προϋπολογισμό του οικονομικού έτους 1999, στον οποίο θα συμπεριλαμβάνονταν τα ποσά της υποτροφίας του ενδιαφερομένου. Είχαν ήδη συμπληρωθεί δύο χρόνια από την έγκριση της υποτροφίας και η καταβολή της ακόμη καθυστερούσε λόγω της γραφειοκρατικής αυτής εμπλοκής.

Ύστερα από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη προς την Κτηματική Υπηρεσία Φθιώτιδας να ζητήσει την αποστολή των παραπάνω στοιχείων –στο πλαίσιο της αρμοδιότητας ελέγχου και εποπτείας της διαχειριστικής επιτροπής του κληροδοτήματος– υποβλήθηκε τελικά τον Ιούνιο του 1999 ο προϋπολογισμός του οικονομικού έτους 1999 και επιλύθηκε θετικά το ζήτημα (υπόθεση 278/99).

3.5.4 Υλικές συνθήκες εκπαίδευσης

Ο Συνήγορος του Πολίτη προσέγγισε το ζήτημα της υλικοτεχνικής υποδομής και των συνθηκών παροχής της εκπαίδευσης, με βάση αναφορά της Συντονιστικής Επιτροπής Φορέων για την επίλυση των χρόνιων προβλημάτων και την ανάπλαση του συγκροτήματος των σχολικών κτιρίων της περιοχής της Γκράβας Αττικής (υπόθεση 2852/99). Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε το αίτημα της φύλαξης και ειδικότερα του διορισμού φυλάκων και της τοποθέτησής τους σε σχολεία. Σύμφωνα με τα άρθρα 31 και 32 του Ν. 2218/94 περί Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με τον «Οργανισμό Υπηρεσιών Ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών-Πειραιώς», ο διορισμός επιστατών, φυλάκων και νυκτοφυλάκων ανήκει πλέον στην αποκλειστική αρμοδιότητα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, υπογραμμίζοντας την ανάγκη λήψης μέτρων για τη φύλαξη του σχολικού συγκροτήματος της Γκράβας, ζήτησε ενημέρωση από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών για τυχόν ενέργειες που έχουν γίνει προς αυτήν την κατεύθυνση. Η Νομάρχης Αθηνών αναφέρθηκε στην έλλειψη των απαιτούμενων πιστώσεων για τη λήψη των σχετικών μέτρων, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα ότι δεν είχε ενημερωθεί για τις πρόσφατες πρωτοβουλίες που έχουν ήδη ληφθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας, όπως δημοσιεύθηκαν στον Τύπο, σχετικά με το θέμα του διορισμού φυλάκων στα σχολεία. Η Νομαρχία Αθηνών είχε επισημάνει την έλλειψη των απαραίτητων πιστώσεων στον Συνήγορο και με αφορμή πα-

ρόμοια υπόθεση μη διορισμού φυλάκων στο σχολικό συγκρότημα του Θησείου Αττικής (υπόθεση 4331/99). Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. παρακάτω κεφάλαιο 4 προτάσεις νομοθετικών και οργανωτικών ρυθμίσεων) προς τα δύο συναρμόδια Υπουργεία Εσωτερικών και Παιδείας είναι η άμεση προώθηση του διορισμού φυλάκων στα σχολεία και η εξασφάλιση των αναγκαίων πιστώσεων για τον σκοπό αυτόν.

3.5.5 Δικαίωμα λήψης πτυχίου

Το δικαίωμα των φοιτητών να λάβουν αναγνωρισμένο ακαδημαϊκό τίτλο μετά την επιτυχή ολοκλήρωση του αντίστοιχου κύκλου σπουδών τέθηκε προς τον Συνήγορο του Πολίτη με αφορμή προσφυγή αποφοίτου του Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας του Πανεπιστημίου Αθηνών. Η ενδιαφερόμενη, αφού απέκτησε πτυχίο στην Κατεύθυνση Ιστορίας, πραγματοποίησε την εγγραφή της στο Ε' εξαήμερο σπουδών της Κατεύθυνσης Αρχαιολογίας του ίδιου τμήματος, ολοκληρώνοντας τις σπουδές της και σε αυτή την κατεύθυνση, χωρίς ωστόσο να αποκτήσει το αντίστοιχο πτυχίο.

Το ζήτημα ανακύπτει ειδικότερα ως προς την ακριβή έννοια και ως προς την εφαρμογή, και μάλιστα αναδρομική, της από 29.2.96 απόφασης της 10ης Γενικής Συνέλευσης του Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας με θέμα «Απόκτηση Πτυχίου και της άλλης Κατεύθυνσης», κατά το μέτρο που η διατύπωσή της ενδέχεται να καταλείπει αμφιβολίες ως προς τη χορήγηση στην περίπτωση αυτή, δεύτερου πτυχίου ή μόνον απλής βεβαίωσης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι ένα τέτοιο μέτρο θα ήταν προβληματικό από πλευράς ακαδημαϊκής ελευθερίας και ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας των ενδιαφερόμενων πτυχιούχων, στην οποία περιλαμβάνεται και η ευθέως συναρτώμενη προς τον ακαδημαϊκό τίτλο δυνατότητα άσκησης συγκεκριμένης επιστημονικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας. Αντίθετα, δεδομένων των περιορισμένων δυνατοτήτων της σχετικής υποδομής και συναφώς της αδυναμίας ικανοποίησης όλων των ενδιαφερόμενων πτυχιούχων, θα ήταν θεμιτό η ικανοποίηση των σχετικών αιτημάτων να περιορίζεται με βάση κριτήρια, όπως ο βαθμός πτυχίου των ενδιαφερομένων ή η βαθμολογία τους σε συγκεκριμένα μαθήματα κ.λπ.

Εν όψει αυτών και λαμβάνοντας υπόψη τον μεγάλο αριθμό των ενδιαφερομένων, ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε το Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας του Πανεπιστημίου Αθηνών να διευκρινίσει ότι η βεβαίωση ολοκλήρωσης της Δεύτερης Κατεύθυνσης είναι τυπικά ισοδύναμη με το πρώτο πτυχίο της άλλης κατεύθυνσης που είχε χορηγήσει

το ίδιο τμήμα. Κατά τη γνώμη των πανεπιστημιακών αρχών το θέμα θα έπρεπε να ρυθμιστεί με διάταξη τυπικού νόμου (υπόθεση 1999/99). Ο Συνήγορος του Πολίτη ενέμεινε στην άποψη ότι είναι επιβεβλημένη η αποσαφήνιση των συνεπειών των αποφάσεων της Γενικής Συνέλευσης του Τμήματος περί παροχής βεβαιώσεων ολοκλήρωσης σπουδών, στην κατεύθυνση της τυπικής ισοδυναμίας των βεβαιώσεων προς τα πτυχία, όπως προτείνεται παρακάτω (βλ. κεφάλαιο 4, προτάσεις οργανωτικών και νομοθετικών ρυθμίσεων).

3.5.6 Ακαδημαϊκή ελευθερία

Η διασφάλιση της ελεύθερης έρευνας και διδασκαλίας (άρθρο 16, παράγρ. 1 του Συντάγματος) διαθέτει, ως πρόσθετη θεσμική εγγύηση, τη συνταγματική πρόβλεψη (άρθρο 16, παράγρ. 5) της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ. Η εκπαιδευτική κοινότητα των ΤΕΙ απολαύει και αυτή ακαδημαϊκής ελευθερίας από τον Ν. 1404/83. Θέμα ενδεχόμενης τριβής της ακαδημαϊκής κοινότητας με το εποπτεύον Υπουργείο Παιδείας αποτελεί ο έλεγχος νομιμότητας των κρίσεων εξέλιξης των καθηγητών. Παράδειγμα διαφορετικής αντίληψης μεταξύ των αυτοδιοικούμενων ιδρυμάτων και του Υπουργείου Παιδείας κατά την άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις τους αποτελεί το εξής:

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή την αναπομπή προς το ΤΕΙ Πειραιά του φακέλου εκλογής καθηγητή λόγω νομοθετικής αλλαγής που επήλθε σχετικά με τα τυπικά προσόντα, είχε την ευκαιρία να προτείνει προς το Υπουργείο Παιδείας την ερμηνεία της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 2, παράγρ. 4β του Ν. 2188/94, που επέτρεπε κατ'εξαίρεση την εξέταση μόνον όσων ήδη «έχουν κριθεί θετικά για εξέλιξη» έως την έναρξη ισχύος του νόμου, με βάση την αρχική ουσιαστική κρίση του εκλεκτορικού σώματος. Συγκεκριμένα, το εκλεκτορικό σώμα έκρινε θετικά για εξέλιξη υποψήφιο για θέση επίκουρου καθηγητή, με βάση τον μεταπτυχιακό του τίτλο. Εν τω μεταξύ όμως το ΔΙΚΑΤΣΑ μετέβαλε αιφνίδια την πρακτική αναγνώρισης της ισοτιμίας του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου προς τους αντίστοιχους ελληνικούς, με αποτέλεσμα την αναπομπή του φακέλου του υποψηφίου από το Υπουργείο Παιδείας με καθυστέρηση 17 μηνών. Εν όψει των νέων δεδομένων, ο ενδιαφερόμενος επιδίωξε την εξέλιξή του με βάση το στοιχείο της επαγγελματικής εμπειρίας, ζητώντας την αντικατάσταση του μεταπτυχιακού τίτλου με «αξιόλογο επαγγελματικό έργο», εκμεταλλευόμενος τη δυνατότητα που του παρέιχε η ισχύουσα τότε νομοθεσία. Η νέα κρίση του εκλεκτορικού σώματος ήταν επίσης θετική. Στη συνέχεια, ψηφί-

στηκε ο Ν. 2188/94, ο οποίος κατήργησε τη διαδικασία αντικατάστασης τίτλου σπουδών με επαγγελματικό έργο, επιτρέποντας παράλληλα, κατ'εξαίρεση, την εξέταση μόνον όσων ήδη «έχουν κριθεί θετικά για εξέλιξη» έως την έναρξη ισχύος του νόμου (άρθρο 2, παράγρ. 4β). Το Υπουργείο Παιδείας, ερμηνεύοντας την παραπάνω διάταξη με διαφορετικό τρόπο από εκείνον του εκλεκτορικού σώματος, το οποίο είχε θεωρήσει τη δεύτερη θετική του κρίση ως συνέχεια της πρώτης, ανέπεμψε εκ νέου τον φάκελο του ενδιαφερομένου. Ο Συνήγορος του Πολίτη υποστήριξε ότι η αντικατάσταση του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών με επαγγελματικό έργο αποτελούσε απλώς τη *νόμιμη βάση* της «θετικής κρίσης» που προϋπέθετε ο νόμος και όχι το αντικείμενό της, που ήταν η «εξέλιξη» των ενδιαφερομένων, όπως σαφώς προέκυπτε από το γράμμα του νόμου.

Σημειώνεται ότι ο Υπουργός Παιδείας προώθησε στο εκλεκτορικό σώμα, κατά τη διαδικασία της προαναφερόμενης μεταβατικής διάταξης, τις αιτήσεις τριών άλλων συναδέλφων του ενδιαφερομένου στο ίδιο Τμήμα του ΤΕΙ, οι οποίες αποτελούσαν ομοειδή περίπτωση με τη δική του και εύλογα το εκλεκτορικό σώμα αρνήθηκε να τις χειριστεί διαφορετικά, παρά την αντίθετη γνώμη του Υπουργείου. Το Εκλεκτορικό σώμα ενέμεινε στην προώθηση της υποψηφιότητας του ενδιαφερομένου, διότι θεώρησε ότι πληροί τις προϋποθέσεις εξέλιξης, σύμφωνα με την ερμηνεία που προτάθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη (υπόθεση 413/99).

Η ιδιαιτερότητα της διασφάλισης της ακαδημαϊκής ελευθερίας των πανεπιστημιακών ιατρών τέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη με δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις. Η πρώτη αφορά την παρεμπόδιση της επιστημονικής συμμετοχής σε συνέδρια, μέσω διαδικασίας έγκρισης άδειας από το νοσοκομείο, και η δεύτερη τη μη εκτέλεση από νοσοκομείο της απόφασης εγκατάστασης πανεπιστημιακής κλινικής. Η πρώτη περίπτωση αφορούσε την άσκηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας ατομικά από τους πανεπιστημιακούς ιατρούς, ενώ στη δεύτερη υπόθεση επρόκειτο για παρεμπόδιση της συλλογικής άσκησης ακαδημαϊκής ελευθερίας εκ μέρους της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών.

3.5.6.1 Άδεια συμμετοχής σε ιατρικά συνέδρια

Στην περίπτωση αυτή, επίκουρος καθηγήτρια της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, τοποθετημένη παράλληλα στο Αρεταίειο Νοσοκομείο, προσέκρουσε στην άρνηση του ΔΣ της Ιατρικής Σχολής να εξετάσει το αίτημά της για χορή-

γηση άδειας συμμετοχής σε ερευνητικά συνέδρια της αλλοδαπής, ελλείψει προηγούμενης υποβολής του προς έγκριση στα όργανα διοίκησης του νοσηλευτικού ιδρύματος.

Η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη αποσκοπεί εν προκειμένω στην απρόσκοπτη διασφάλιση της υποβολής και της εξέτασης των αιτημάτων αυτών που μπορούν να επιφέρουν πρόδηλα αρνητικές συνέπειες σε σημαντικές εκφάνσεις της συνταγματικά αναγνωριζόμενης ακαδημαϊκής ελευθερίας, κατά το μέτρο που τα συγκεκριμένα αιτήματα συνδέονται άμεσα με τη δυνατότητα επιστημονικής ενημέρωσης και βελτίωσης του επιπέδου της επιστημονικής προσφοράς των μελών του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού. Επομένως, έχει ιδιαίτερη σημασία η ανάγκη επαρκούς αιτιολόγησης της τυχόν απόρριψης των σχετικών αιτημάτων. Η απορριπτική απόφαση προϋποθέτει αδυναμία κάλυψης στοιχειωδών λειτουργικών αναγκών του πανεπιστημίου, που συνδέονται είτε με την εφαρμογή του προγράμματος σπουδών είτε με ανειλημμένες υποχρεώσεις ερευνητικής εργασίας στον χώρο του πανεπιστημίου, και θα πρέπει να λαμβάνεται με κριτήρια ίσης μεταχείρισης όλων των μελών ΔΕΠ της συγκεκριμένης οργανικής ενότητας του πανεπιστημίου.

Όμως στην προκειμένη περίπτωση, όταν δηλαδή είναι εφικτή η ικανοποίηση μέρους μόνο των σχετικών αιτημάτων, μόνον η παρέμβαση των αρμόδιων πανεπιστημιακών οργάνων θα μπορούσε να διασφαλίσει την εφαρμογή των παραπάνω κριτηρίων. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η αρμοδιότητα των πρωτανικών αρχών επί συναφών αιτημάτων μελών ΔΕΠ για άδειες συμμετοχής σε επιστημονικά συνέδρια, διαπανεπιστημιακές ανταλλαγές κ.λπ. προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις (άρθρο 17) του Ν. 1268/82. Θα ήταν ενδεχομένως προβληματική από πλευράς ακαδημαϊκής ελευθερίας η ανάθεση της σχετικής αποφασιστικής αρμοδιότητας στους διευθυντές κλινικών ή στα όργανα διοίκησης των νοσηλευτικών ιδρυμάτων, είτε με ρητή νομοθετική ρύθμιση είτε έμμεσα μέσω κάποιας διαδικασίας που θα οδηγούσε ουσιαστικά στο ίδιο αποτέλεσμα. Όπως προαναφέρθηκε, η άδεια συμμετοχής σε επιστημονικά συνέδρια συνδέεται με την πανεπιστημιακή ιδιότητα των αιτούντων ως μελών της πανεπιστημιακής κοινότητας, η οποία είναι η μόνη αρμόδια να αποφανθεί σχετικά, και όχι με την παράλληλη ιδιότητά τους ως εργαζομένων σε νοσηλευτικό ίδρυμα.

Ασφαλώς η λειτουργία των νοσηλευτικών ιδρυμάτων πρέπει σε κάθε περίπτωση να διασφαλίζεται, όπως άλλωστε και η περίθαλψη των νοσηλευόμενων, υπό τις ενδεδειγμένες συνθήκες. Θα αρ-

κούσε όμως η διασφάλιση της έγκαιρης ενημέρωσής τους με κοινοποίηση της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου υπό τις συνθήκες και μέσα στις προθεσμίες που, ελλείψει ρητής νομοθετικής ρύθμισης, θα μπορούσαν να ορίσουν τα αρμόδια για τη λήψη απόφασης όργανα της Ιατρικής Σχολής (υπόθεση 2715/99). Αυτή είναι και η πρόταση που διατύπωσε ο Συνήγορος του Πολίτη προς τα αρμόδια όργανα της Ιατρικής Σχολής Αθηνών, η οποία δεν απάντησε σχετικά (βλ. παρακάτω κεφάλαιο 4, προτάσεις οργανωτικών και νομοθετικών ρυθμίσεων).

3.5.6.2 Μη ολοκλήρωση εγκατάστασης πανεπιστημιακής κλινικής

Μια άλλη παράμετρος της ακαδημαϊκής ελευθερίας έθιξε η αναφορά του Πανεπιστημίου Αθηνών ως προς τη μη εκτέλεση της κοινής απόφασης των Υπουργών Υγείας και Παιδείας, με την οποία είχε οριστεί η εγκατάσταση της Χειρουργικής Κλινικής του Τμήματος Νοσηλευτικής του Πανεπιστημίου Αθηνών στο μαιευτήριο «Έλενα Βενιζέλου». Το νοσοκομείο όρισε ημερομηνία έναρξης λειτουργίας. Μία ημέρα πριν από την προγραμματισθείσα έναρξη, η Διεύθυνση Ανασθησιολογικού ανακοίνωσε ότι αδυνατεί να συνεργαστεί, ελλείψει συγκεκριμένων εντολών της διοίκησης του νοσοκομείου ως προς την κατανομή των χώρων και του χρόνου. Ταυτόχρονα, η Διεύθυνση Ιατρικής Υπηρεσίας ανακοίνωσε ότι είναι αδύνατη η λειτουργία της κλινικής, επικαλούμενη ελλείψεις υποδομής αλλά και έγγραφο συνδικαλιστικού οργάνου (ΕΙΝΑΠ) που πληροφορούσε ότι «ο κ. Υπουργός αντιτίθεται στην επέκταση του Παν/μιου σε βάρος του Ε.Σ.Υ.». Τέλος, το Διοικητικό Συμβούλιο του μαιευτηρίου αποφάσισε «να υποβληθούν εκ νέου στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας όλα τα σχετικά έγγραφα, με την παράκληση να ενημερωθεί το Νοσοκομείο, επίσημα, εάν υφίσταται θέμα ανάκλησης ή μεταρρύθμισης της υπ' αριθμ. Υ4α/9371/ 21.9.95 κοινής υπουργικής απόφασης».

Διαπιστώθηκε ότι με την πρακτική του αυτή το νοσοκομείο παρακωλύει το εκπαιδευτικό και ερευνητικό έργο του Τμήματος Νοσηλευτικής και παρεμποδίζει τα μέλη ΔΕΠ και τους φοιτητές του τμήματος από την άσκηση της ακαδημαϊκής τους ελευθερίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στη διοίκηση του μαιευτηρίου ότι μια δημόσια υπηρεσία, εντεταλμένη για την εκτέλεση μιας υπουργικής απόφασης, δεν είναι δυνατόν να υποβάλλει ερώτημα «εάν υφίσταται θέμα ανάκλησης ή μεταρρύθμισης» της απόφασης αυτής. Αλλά ακόμη και μετά την υποβολή του παραπάνω ερωτήματος δεν επιτρέπεται να εκλαμβάνει τη σιωπή του προϊ-

σταμένου υπουργείου ως συναίνεση στην κατάλυση ισχύος μιας υπουργικής απόφασης. Τέλος, τυχόν αντικειμενικοί λόγοι αδυναμίας εκτέλεσης της ισχύουσας υπουργικής απόφασης δεν απαλλάσσουν την υπηρεσία από την υποχρέωση εκτέλεσης, αλλά αντίθετα την υποχρεώνουν να εισηγηθεί τρόπους υπέρβασης των αντικειμενικών δυσχερειών. Άλλωστε, στη συγκεκριμένη περίπτωση το νοσοκομείο είχε ήδη προβεί σε ορισμό ημερομηνίας για την έναρξη λειτουργίας της Πανεπιστημιακής Χειρουργικής Κλινικής, οι δε αντικειμενικές δυσχερείες φέρονται ότι ανέκυψαν εκ των υστέρων, μετά την παρέμβαση συνδικαλιστικού φορέα. Παρά ταύτα, το νοσοκομείο ενέμεινε στην άρνηση εκτέλεσης της απόφασης εγκατάστασης της πανεπιστημιακής κλινικής και ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την παρέμβαση του Υπουργού Υγείας, ώστε να διασφαλιστεί εν προκειμένω το δικαίωμα ακαδημαϊκής ελευθερίας της κοινότητας της Ιατρικής Σχολής (υπόθεση 12841/99).

3.6 ΕΡΓΑΣΙΑ

Η εργασία, ως βασική έκφανση του δικαιώματος συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή (άρθρο 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος), συνδέεται κατ' αρχήν με την ελεύθερη άσκηση επαγγελματικών δικαιωμάτων και την αντίστοιχη υποχρέωση της Πολιτείας να απέχει από υπέρμετρους περιορισμούς της οικονομικής ελευθερίας των πολιτών. Το Σύνταγμά μας κατοχυρώνει επίσης την ισότιμη πρόσβαση όλων των Ελλήνων σε δημόσιες θέσεις εργασίας (άρθρο 4, παράγρ. 4 του Συντάγματος).

3.6.1 Πρόσβαση σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα

Η ειδική εφαρμογή της αρχής της ισότητας κατά την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα παρακολουθείται κυρίως από το ΑΣΕΠ, που συστήθηκε με τον Ν. 2190/94 ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και οι πράξεις του εκφεύγουν της αρμοδιότητας ελέγχου του Συνηγόρου του Πολίτη. Ωστόσο, από τον συγκεντρωτικό έλεγχο νομιμότητας που διενεργεί το ΑΣΕΠ και από την εν γένει διαδικασία του Ν. 2190/94 εξαιρούνται επιμέρους κατηγορίες προσωπικού, όπως το εκπαιδευτικό και διδακτικό προσωπικό των σχολείων και των πάσης φύσεως σχολών.

Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησε κατ' αρχήν η εξειδίκευση της αρχής της ισότιμης πρόσβασης στο γενικό σύστημα προσλήψεων εκπαιδευτικών στη Δημοτική και Μέση Εκπαίδευση (βλ. 3.6.1.1). Στη συνέχεια εξετάστηκε το ζήτημα του

ειδικού νομοθετικού ερείσματος τυχόν απόκλισης από γενικούς κανόνες (προσλήψεις στα Τμήματα Αθλητικής Διευκόλυνσης, βλ. 3.6.1.2). Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε την ευκαιρία να επισημάνει ότι όμοιες θέσεις στο σύνολο του δημόσιου τομέα πρέπει να προϋποθέτουν ομοειδή προσόντα (προσλήψεις νηπιαγωγών, βλ. 3.6.1.3), καθώς και ότι ο συνυπολογισμός από τη διοίκηση τυχόν κοινωνικών ή λειτουργικών κριτηρίων πέραν των τυπικών προσόντων των υποψηφίων προσβάλλει την αρχή της ισότητας, εκτός εάν προβλέπεται ειδικά από τον νόμο (βλ. 3.6.1.4).

3.6.1.1 Σύστημα προσλήψεων εκπαιδευτικών στα σχολεία

Η εφαρμογή από το Υπουργείο Παιδείας του νέου συστήματος προσλήψεων εκπαιδευτικών στα σχολεία με βάση τον Ν. 2525/97 και των μεταγενέστερων τροποποιήσεων του ήταν το αντικείμενο πλήθους αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη. Οι αναφορές αυτές προήλθαν από διάφορες κατηγορίες ενδιαφερομένων, δηλαδή από τους επιτυχόντες στον διαγωνισμό του 1998, από τους εκπαιδευτικούς του προϊσχύοντος συστήματος της επετηρίδας, από τους έχοντες προϋπηρεσία ως αναπληρωτές ή ωρομίσθιοι κ.λπ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την ανάγκη εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης (προστατευόμενη κατάσταση εμπιστοσύνης για τους επιτυχόντες στον διαγωνισμό), καθώς και τα περιθώρια εξειδίκευσης της αρχής της ισότητας στην πράξη (εξειδίκευση της απαιτούμενης προϋπηρεσίας για ωρομίσθιους και αναπληρωτές, ισότητα ευκαιριών για τοποθετήσεις αναπληρωτών κ.λπ.). Σχετικά προβλήματα εντοπίστηκαν στις ακόλουθες τρεις κατηγορίες περιπτώσεων:

α) Οι επιτυχόντες εκπαιδευτικοί στον διαγωνισμό ΑΣΕΠ του 1998 (υποθέσεις 8432, 8604, 9059, 9161, 9169, 9938, 9959/99 κ.ά.), είχαν τη νόμιμη προσδοκία να κληθούν για διορισμό τον Σεπτέμβριο του 2000, δεδομένου ότι η προκήρυξη του διαγωνισμού, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγρ. 3 του Ν. 2525/97, προέβλεπε ότι οι πίνακες επιτυχίας θα ισχύουν για δύο χρόνια από τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δηλαδή έως τις 30.12.2000. Με πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση (άρθρο 6, παράγρ. 3 Ν. 2740/99), η ισχύς του πίνακα περιορίστηκε «κατά το έτος διεξαγωγής του διαγωνισμού και κατά το αμέσως επόμενο έτος», δηλαδή έως το τέλος του 1999. Η διάταξη αυτή, για την οποία εκφράζεται επιφύλαξη εάν είναι πράγματι ερμηνευτική ή θέτει νέο κανόνα δικαίου, πρακτικά σημαίνει εξαγγελία νέου διαγωνισμού και ανατροπή της νόμιμης προσδο-

κίας των ήδη επιτυχόντων. Επιπλέον είναι συνταγματικά προβληματική εν όψει της αρχής της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ζητήσει από το Υπουργείο Παιδείας να αναζητήσει συμβιβαστική λύση σε διάλογο με τους επιτυχόντες του διαγωνισμού του 1998, η οποία δεν επιτεύχθηκε.

Ένα ακόμη εγγενές πρόβλημα του συστήματος προσλήψεων εκπαιδευτικών είναι η συμμετοχή τους σε διαγωνισμό για αριθμό θέσεων που δεν είναι εκ των προτέρων γνωστός. Η διαδικασία αυτή αποκλίνει από τα ισχύοντα στους διαγωνισμούς του δημοσίου, συρρικνώνει δε το σχετικό δικαίωμα των επιτυχόντων σε αξίωση επί συγκεκριμένου ποσοστού των αγνώστου αριθμού θέσεων. Το πρόβλημα δηλαδή της μη απορρόφησης εκπαιδευτικών στη δημόσια εκπαίδευση θα αναπαραχθεί στο μέλλον, εάν οι διαγωνισμοί δεν διεξάγονται για ορισμένες θέσεις, πολλώ δε μάλλον αν συνεχιστεί ο παράλληλος διορισμός μεγάλου αριθμού αναπληρωτών καθηγητών.

β) Ο προβληματικός χαρακτήρας της διαδικασίας τοποθέτησης αναπληρωτών καθηγητών επισημάνθηκε και από άλλες κατηγορίες ενδιαφερομένων μέσω αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το ζητούμενο είναι ο θεσμός της αναπλήρωσης να μην καλύπτει πάγιες ανάγκες που θα έπρεπε να καλυφθούν με διορισμό σε οργανική θέση. Για παράδειγμα, το υπουργείο θεωρεί ότι αν κάποιος δεν αποδεχθεί τον διορισμό του σε οργανική θέση, στη θέση του θα καλέσει αναπληρωτή, με το τυπικό επιχείρημα της έναρξης του σχολικού έτους την 1η Σεπτεμβρίου (υπόθεση 10532/99). Έτσι όμως αλλοιώνονται τα ποσοστά που προβλέπει ο νόμος ως προς τις προσλήψεις μόνιμων εκπαιδευτικών (για το 1999, 40% από τον πίνακα ΑΣΕΠ και 60% από την επετηρίδα). Η αποποίηση δε του διορισμού δεν είναι σπάνια, διότι ο τρόπος κατάρτισης των πινάκων διοριστέων επιτρέπει τις διπλές εγγραφές, λόγω παράλληλης σειράς π.χ. στην ειδική επετηρίδα με βάση την προϋπηρεσία.

Θα ήταν ευκαταία η κατά το δυνατόν ενοποίηση των κριτηρίων για την κάλυψη των θέσεων αναπληρωτών καθηγητών στη δημόσια εκπαίδευση. Το ζητούμενο είναι η διαδικασία να μη δημιουργεί εντυπώσεις άνισης μεταχείρισης μεταξύ των τριών κατηγοριών δικαιούχων, δηλαδή αυτών του παλαιού συστήματος της επετηρίδας, αυτών του πίνακα του ΑΣΕΠ και αυτών της ειδικής επετηρίδας που έχουν δεκαεξάμηνη προϋπηρεσία, με βάση το άρθρο 138 του Ν. 2725/99. Για παράδειγμα, πρέπει ο χρόνος υποβολής των δηλώσεων προτίμησης να μην αποτελεί πλεονέκτημα για ορισμένη μόνο κατηγορία, αυτή δηλαδή που γνωρίζει ποια κενά

προς αναπλήρωση έχουν ήδη προκύψει (υπόθεση 10033/99). Είναι δε σημαντικό να διασφαλιστεί η προσήκουσα ενημέρωση αυτών που καλούνται να καταλάβουν θέσεις αναπληρωτών καθηγητών. Η πρακτική των νομαρχιακών διευθύνσεων να ειδοποιούν τους υπό τοποθέτηση αναπληρωτές με ένα απλό, δύσκολα επαληθεύσιμο, τηλεφώνημα πρέπει να αντικατασταθεί με την αποστολή τηλεγραφήματος ή συστημένης επιστολής.

γ) Η δε συμπλήρωση της δεκαεξάμηνης προϋπηρεσίας (άρθρο 138, Ν. 2725/99), η οποία δίνει προβάδισμα διορισμού, έχει δημιουργήσει προβλήματα άνισης εφαρμογής στην πράξη. Πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο που θα διακρίνει τους έχοντες προϋπηρεσία στο συγκεκριμένο γνωστικό αντικείμενο που καλούνται να καλύψουν, διότι αλλιώς ανατρέπεται πλήρως η αρχαιότητα (υποθέσεις 8432, 13823/99). Επίσης θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη η ιδιομορφία της διακεκομμένης υπηρεσίας των ωρομίσθιων καθηγητών (υπόθεση 10539/99) και να συνυπολογιστεί η συμπλήρωση προϋπηρεσίας όχι μόνο στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αλλά σε όλες γενικώς τις βαθμίδες της δημόσιας εκπαίδευσης, ή ακόμη και σε ιδιωτικά σχολεία, όπως είχε συνεκτιμηθεί για τη συμμετοχή τους στο διαγωνισμό του ΑΣΕΠ (άρθρο 6 του Ν. 2740/99).

3.6.1.2 Τμήματα αθλητικής διευκόλυνσης

Η ισχύς μιας ειδικής διαδικασίας πρόσβασης σε δημόσιες θέσεις κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων ενδέχεται να υποκρύπτει άνιση μεταχείριση, όπως φαίνεται από το παράδειγμα που ακολουθεί.

Γυμναστής, υποψήφιος για διορισμό ως αναπληρωτής καθηγητής στα Τμήματα Αθλητικής Διευκόλυνσης (ΤΑΔ, υπόθεση 7516/99), παρατήρησε ότι η μοριοδότησή του με βάση την ΚΥΑ Γ4/572/98, η οποία έθετε ως κριτήρια την αρχαιότητα του πτυχίου, την προπονητική και αθλητική εμπειρία κ.ά., έγινε κατά παρέκκλιση του Ν. 2525/97 περί διορισμών στη δημόσια εκπαίδευση.

Πράγματι, διαπιστώθηκε ότι η απόκλιση αυτή στερούνταν νόμιμο ερείσματος. Η ως άνω ΚΥΑ στηρίχθηκε στο άρθρο 7, παράγρ. 3 του Ν. 1894/90, το οποίο όμως δεν παρείχε ειδική εξουσιοδότηση στη διοίκηση να θέσει προϋποθέσεις πρόσληψης καθηγητών φυσικής αγωγής. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη να μην υπάρξει παρέκκλιση από τη νόμιμη διαδικασία έγινε δεκτή από το Υπουργείο Παιδείας, που απάντησε ότι οι προσλήψεις στα ΤΑΔ θα γίνουν όπως προβλέπει ο Ν. 2525/97, δηλαδή κατά 40% από τον πίνακα ΑΣΕΠ και κατά 60% από την επετηρίδα. Ασφα-

λώς, εάν η διοίκηση κρίνει σκόπιμη την υιοθέτηση ειδικών κριτηρίων πρόσληψης καθηγητών στα ΤΑΔ, μπορεί να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε η ειδική διαδικασία να προβλεφθεί με ειδική και ορισμένη εξουσιοδότηση νόμου.

3.6.1.3 Θέσεις νηπιαγωγών πανεπιστημιακής εκπαίδευσης

Η ανισότητα που προκύπτει από την ανομοιογένεια των τυπικών προσόντων για την πρόσβαση σε όμοιες θέσεις τέθηκε στην περίπτωση των νηπιαγωγών. Μετά την ίδρυση σχολών νηπιαγωγών πανεπιστημιακού επιπέδου, ο νομοθέτης αναβάθμισε μεν σε «πανεπιστημιακής εκπαίδευσης» (ΠΕ) τις θέσεις νηπιαγωγών στα δημόσια νηπιαγωγεία, παρέλειψε όμως να πράξει το ίδιο για τις υπάρχουσες θέσεις νηπιαγωγών στον εκτός δημόσιων νηπιαγωγείων δημόσιο τομέα (κρατικοί και δημοτικοί παιδικοί σταθμοί, ιδρύματα και οργανισμοί του δημοσίου). Αποτέλεσμα της παράλειψης αυτής είναι το παράδοξο, στις τελευταίες θέσεις να μπορούν ακόμη και σήμερα να διορίζονται μόνο πτυχιούχοι των παλαιών σχολών, μη πανεπιστημιακού επιπέδου, και να παραλείπονται οι κατά τεκμήριο καταλληλότεροι (υπόθεση 5000/99). Όπως αναφέρεται παρακάτω (βλ. κεφάλαιο 4, προτάσεις νομοθετικών και οργανωτικών ρυθμίσεων) το πρόβλημα τέθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη στην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προκειμένου αυτή να εισηγηθεί κανονιστική ρύθμιση.

3.6.1.4 Ωρομίσθιοι καθηγητές σε σχολές πλοιάρχων και μηχανικών

Η ανάγκη σεβασμού των προβλεπόμενων από τον νόμο τυπικών προσόντων τέθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη με ευκαιρία την υποψηφιότητα ωρομίσθιου εκπαιδευτικού της Ακαδημίας Εμπορικού Ναυτικού Ασπροπύργου. Η απόρριψη της αίτησης του ενδιαφερόμενου ραδιοτηλεγραφητή από επιτροπή του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας στηρίχθηκε σε κριτήρια που δεν προβλέπονταν από τον νόμο. Ως λόγοι αποκλεισμού του αναφέρθηκαν η παράλληλη απασχόλησή του ως ωρομίσθιου, η οποία κατά την κρίση της επιτροπής επιλογής θα δημιουργούσε σοβαρά προβλήματα στην ομαλή ροή των εκπαιδευτικών προγραμμάτων, αλλά και η επικρατούσα ανεργία στον κλάδο των ραδιοτηλεγραφητών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα απευθυνόμενο στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας (αναφορά 2490/99), στο οποίο επισήμανε ότι οι προαναφερόμενοι λόγοι αποτελούν επιχειρήμα-

τα πολιτικής και οργάνωσης των προγραμμάτων και δεν συνιστούν νόμιμη βάση για την άνιση μεταχείριση υποψηφίων που έχουν τα ίδια προσόντα. Η διάταξη της παραγρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 1256/82 επιτρέπει την παράλληλη ωρομίσθια απασχόληση και, εφόσον δεν υπάρχει ειδική ρύθμιση για τον κλάδο που ερευνάται, στην περίπτωση αυτή δεν συντρέχει περίπτωση παρανομίας. Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι μόνον εφόσον υπάρξει ειδική νομοθετική πρόβλεψη μπορεί να τεθούν κοινωνικά κριτήρια για την πρόσληψη, όπως είναι η ανεργία. Η διοίκηση δεν απάντησε στο πόρισμα. Ο Συνήγορος του Πολίτη διατηρεί την οργανωτική του πρόταση προς το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας ως προς τα κριτήρια των διαδικασιών επιλογής (βλ. κεφάλαιο 4).

3.6.2 Αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι τριβές που δημιουργούνται από την υποχρέωση προσαρμογής του ελληνικού δικαίου στο κοινοτικό είναι ιδιαίτερα αισθητές στο πεδίο της κατοχύρωσης επαγγελματικών δικαιωμάτων των πτυχιούχων από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των διπλωματούχων μηχανικών, των οποίων δεν αναγνωρίζονται τα διπλώματα και η αντίστοιχη άδεια άσκησης επαγγέλματος λόγω της μακρόχρονης καθυστέρησης της πολιτείας να μεταφέρει στο ελληνικό δίκαιο την οδηγία 89/48/ΕΟΚ. Επίσης, το παράδειγμα των αρχιτεκτόνων ανέδειξε το πρόβλημα που δημιουργείται όταν μια κοινοτική οδηγία έχει μεν ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο, αλλά δεν εφαρμόζεται από τη διοίκηση, η οποία θέτει διαδικαστικά προσκόμματα στους ενδιαφερόμενους πολίτες. Παρόμοιο πρόβλημα αναγνώρισης επαγγελματικών δικαιωμάτων αντιμετωπίζουν και οι απόφοιτοι ΤΕΙ του Τμήματος Μηχανολογίας. Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Παιδείας δεν προωθεί σχέδιο διατάγματος με το οποίο θα κατοχυρώνονται τα επαγγελματικά τους δικαιώματα, λόγω εκκρεμότητας από το 1995 στο Συμβούλιο της Επικρατείας αίτησης ακύρωσης κατά του ΠΔ 318/94, που αναφέρεται στα επαγγελματικά δικαιώματα πτυχιούχων άλλων Τμημάτων ΤΕΙ. Τέλος, μια ιδιαίτερη κατηγορία προβλημάτων συνδέεται με την αναγνώριση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και τον συντονισμό εφαρμογής της οδηγίας 92/51/ΕΟΚ από το Συμβούλιο Επαγγελματικής Αναγνώρισης Τίτλων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΣΕΑΤΕΚ). Οι υποθέσεις που ακολουθούν αφορούν τα θέματα αυτά.

3.6.2.1 Μη ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας για τους μηχανικούς

Τα θέματα της αναγνώρισης των διπλωμάτων και των επαγγελματικών προσόντων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών και αποκτήθηκαν σε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ρυθμίστηκαν από την οδηγία 89/48/ΕΟΚ, η οποία θέσπισε ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των σχετικών διπλωμάτων και έθεσε ως όριο μεταφοράς της σε κάθε κράτος-μέλος την 4η Ιανουαρίου 1991. Η οδηγία μεταφέρθηκε μερικώς στην εσωτερική έννομη τάξη μόνον ως προς ορισμένους επαγγελματικούς τομείς, στους οποίους δεν περιλαμβάνονταν η κατηγορία των ενδιαφερόμενων μηχανικών. Για τον λόγο αυτόν, η Ελλάδα καταδικάστηκε από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) με την απόφαση της 23ης Μαρτίου 1995 (υπόθεση C-365/93). Δεδομένου ότι η Ελλάδα δεν έχει μέχρι σήμερα συμμορφωθεί προς την απόφαση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε εκ νέου στο ΔΕΚ (υπόθεση C-197/98), με αίτημα την επιβολή προστίμου κατά της Ελλάδας, σύμφωνα με το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ (άρθρο 228 της νέας Συνθήκης).

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στο Υπουργείο Παιδείας τη σημαντική οικονομική βλάβη την οποία η ολιγοπώλια του κράτους έχει επιφέρει στο σύνολο των διπλωματούχων μηχανικών της αλλοδαπής, καθώς και την οικονομική επιβάρυνση της εθνικής οικονομίας και τη μείωση του κύρους της Ελλάδας σε περίπτωση επιβολής προστίμου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Παράλληλα ζήτησε ενημέρωση για τις ενέργειες ολοκλήρωσης της μεταφοράς του συνόλου της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ στην ελληνική εσωτερική έννομη τάξη. Το αρμόδιο Υπουργείο δεν απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη. Εν τω μεταξύ, ο Γενικός Εισαγγελέας του ΔΕΚ υπέβαλε τις προτάσεις του στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και αναμένεται η έκδοση απόφασης περί επιβολής προστίμου στην Ελλάδα (υποθέσεις 3414, 6914/99).

3.6.2.2 Μη εφαρμογή κοινοτικής οδηγίας για τους αρχιτέκτονες

Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ) δεν ενέγραψε στο μητρώο μελών του κάτοχο διπλώματος αρχιτεκτονικής γερμανικής πανεπιστημιακής σχολής ούτε καν απάντησε στις συνεχείς αιτήσεις της ενδιαφερομένης από το 1997, παρά το γεγονός ότι αυτή είχε υποβάλει τα δικαιολογητικά που αναγράφονται στο ΠΔ 107/93, με το οποίο η Ελλάδα προέβη στην προσαρμογή της νομοθεσίας της για

την ελεύθερη εγκατάσταση και άσκηση του επαγγέλματος του αρχιτέκτονα προς τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες 85/384, 85/614, 86/17 και 90/658.

Η λανθάνουσα νομική αμφισβήτηση φαίνεται ότι αφορούσε τα διπλώματα αρχιτεκτονικής ευρωπαϊκών σχολών που, κατά το κοινοτικό δίκαιο και κατά το ΠΔ 107/93, θεωρούνται ισοτίμα, ανεξάρτητα εάν κατά το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα προέρχονται από ιδρύματα που θα θεωρούνταν ανώτερης και όχι ανώτατης εκπαίδευσης. Έτσι, αντί το ΤΕΕ να ελέγξει τη συνδρομή των προϋποθέσεων του σχετικού προεδρικού διατάγματος, φαίνεται ότι απαιτούσε (προφορικά) πρόσθετους όρους, π.χ. εξετάσεις ή βεβαίωση ισοτιμίας από το ΔΙΚΑΤΣΑ. Ουσιαστικά το ΤΕΕ απείχε της εφαρμογής του διατάγματος, το οποίο προβλέπει ότι το ίδιο το ΤΕΕ διαπιστώνει την ισοτιμία του υποβαλλόμενου τίτλου, σύμφωνα με τους αναλυτικούς καταλόγους των παραρτημάτων του διατάγματος, και χορηγεί άδεια άσκησης επαγγέλματος μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή των δικαιολογητικών χωρίς άλλη διαδικασία. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στην προκειμένη περίπτωση τη μη εφαρμογή του προεδρικού διατάγματος από το ΤΕΕ, καθώς και την παράβαση της υποχρέωσης απάντησης προς την αιτούσα και προς τον Συνήγορο του Πολίτη (υπόθεση 7320/99).

3.6.2.3 Συντονισμός εφαρμογής κοινοτικής οδηγίας για την αναγνώριση τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης

Μεγάλος αριθμός αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη αφορούσαν την καθυστέρηση των εργασιών του Συμβουλίου Επαγγελματικής Αναγνώρισης Τίτλων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΣΕΑΤΕΚ), συλλογικού οργάνου που συστήθηκε στον Οργανισμό Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ) με το ΠΔ 231/98. Στο ΣΕΑΤΕΚ έχει ανατεθεί συντονιστικός ρόλος στην εφαρμογή της οδηγίας 92/51/ΕΟΚ για την αναγνώριση τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης και την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα. Η γνώμη του ΣΕΑΤΕΚ, σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγρ. 1 του παραπάνω διατάγματος, δεσμεύει τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία για την έκδοση αδειών άσκησης επαγγέλματος.

Ο αριθμός των αναφορών που κατατέθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη αποτελεί ένδειξη του σοβαρού ζητήματος που έχει προκαλέσει η καθυστέρηση των οικείων υπουργείων να εκδώσουν άδειες, εν όψει και της υποχρέωσης της χώρας μας να προβεί σε αναγνώριση τίτλων επαγγελματικής

εκπαίδευσης (διπλωμάτων ή πιστοποιητικών) που έχουν χορηγηθεί από αρμόδιες αρχές άλλων κρατών-μελών. Το πρόβλημα κατέστη εντονότερο, δεδομένης και της υποχρέωσης των καθ' ύλην αρμόδιων υπουργείων να εκδώσουν αιτιολογημένη απόφαση (άρθρο 13, παράγρ. 2, ΠΔ 231/98), μέσα σε τέσσερις μήνες από την ημερομηνία της υποβολής πλήρους φακέλου από τους αιτούντες.

Κατ' εφαρμογήν του ΠΔ 231/98, το ΣΕΑΤΕΚ πρόβη στην κατάρτιση πίνακα δικαιολογητικών τα οποία οφείλουν να προσκομίσουν οι ενδιαφερόμενοι, προκειμένου ο φάκελός τους να εξεταστεί κατ' αρχήν από το αρμόδιο υπουργείο και εν συνεχεία από το ΣΕΑΤΕΚ. Η εκ των υστέρων υποχρέωση των ενδιαφερομένων να αναζητήσουν δικαιολογητικά εκδοθέντα από διάφορες αρχές άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι προφανές ότι τους προκαλεί σοβαρότατα πρακτικά προβλήματα. Ειδικότερα, ο Συνήγορος του Πολίτη παρατήρησε σχετικά ότι κάθε ενδιαφερόμενος υποχρεούται μεμονωμένα να προσκομίσει, μεταξύ άλλων, βεβαίωση της αρμόδιας αλλοδαπής αρχής, από την οποία να προκύπτει ότι ο τίτλος επαγγελματικής εκπαίδευσης που του χορηγήθηκε επέχει θέση άδειας άσκησης επαγγέλματος ή ότι η πρόσβαση στο συγκεκριμένο επάγγελμα είναι ελεύθερη, διότι το επάγγελμα δεν είναι «νομοθετικώς κατοχυρωμένο» κατά την έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας 92/51/ΕΟΚ και του άρθρου 2 του ΠΔ 231/98. Στην πρώτη περίπτωση, δηλαδή στην περίπτωση που ο τίτλος που του χορηγήθηκε επέχει θέση άδειας άσκησης επαγγέλματος, θα πρέπει επιπρόσθετα να προσκομίζεται από τον ενδιαφερόμενο βεβαίωση της αρμόδιας αλλοδαπής αρχής, η οποία να πιστοποιεί το είδος και την έκταση της επαγγελματικής δραστηριότητας που ο κάτοχος της άδειας μπορεί να ασκήσει στο κράτος προέλευσης. Επιπλέον, απαιτείται η προσκόμιση βεβαίωσης της αρμόδιας αλλοδαπής αρχής, με την οποία να πιστοποιείται το εκπαιδευτικό επίπεδο του ιδρύματος που χορήγησε τον τίτλο της επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε τα παραπάνω έγγραφα να αναζητηθούν από τα αρμόδια υπουργεία ή το ΣΕΑΤΕΚ, σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών, ώστε να μην υποχρεώνεται ο κάθε ενδιαφερόμενος μεμονωμένα να προβαίνει στην αναζήτηση των βεβαιώσεων αυτών. Στο συγκεκριμένο δηλαδή ζήτημα θα μπορούσε το ΣΕΑΤΕΚ να υιοθετήσει ως πρότυπο τις αντίστοιχες ενέργειες του ΔΙΚΑΤΣΑ.

Ωστόσο, το ζήτημα της αναγνώρισης επαγγελματικών τίτλων δεν είναι αμιγώς διαδικαστικό, ώστε να επιλυθεί πλήρως με τον κατάλληλο συ-

ντονισμό από το ΣΕΑΤΕΚ και τα αρμόδια υπουργεία. Συχνά, οι καθυστερήσεις αναγνώρισης υποκρύπτουν διαφωνίες ουσίας ως προς την επιβαλλόμενη από το κοινοτικό δίκαιο εξομοίωση σχολών και την επέκταση των αντίστοιχων επαγγελματικών δικαιωμάτων, όπως στην περίπτωση των οπτικών (υπόθεση 2947/99).

3.6.3 Αναγνώριση και κατάρτιση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε περιπτώσεις μεταρρύθμισης σχολών και ειδικοτήτων

Πολλές διαφορές προκύπτουν σε περιπτώσεις που επαγγελματικά δικαιώματα θίγονται από την κατάρτιση υφιστάμενων (ΚΑΤΕΕ, βλ. 3.6.3.1.) ή την ίδρυση νέων σχολών (Τμήμα Ψυχολογίας, βλ. 3.6.3.2.) και τη μεταρρύθμιση των αντίστοιχων επαγγελματικών ειδικοτήτων. Οι μεταβατικές διατάξεις ενδέχεται να αφήνουν έξω από το προστατευτικό τους πεδίο επιμέρους δικαιώματα ή ολόκληρες κατηγορίες ενδιαφερομένων. Στον Συνήγορο του Πολίτη αναφέρθηκαν επίσης περιπτώσεις στις οποίες η διοίκηση παραλείπει αδικαιολόγητα να ασκήσει την κανονιστική της αρμοδιότητα, με συνέπεια να παρεμποδίζει την πρόσβαση σε ήδη ρυθμισμένο επάγγελμα σε αποφοίτους ορισμένων επαγγελματικών σχολών, όπως είναι τα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΙΕΚ, βλ. 3.6.3.3.).

3.6.3.1 Μαίες και νοσηλεύτριες με πτυχία ισότιμα προς ΚΑΤΕΕ

Το πρόβλημα ανέκυψε στην περίπτωση αυτή από ελλιπείς μεταβατικές διατάξεις κατά την κατάρτιση των Κέντρων Ανώτερης Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ΚΑΤΕΕ). Οι αιτούσες είχαν αποκτήσει τίτλους σπουδών νοσηλευτικής και μαιευτικής αντίστοιχα από σχολές χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίοι ισοτιμήθηκαν από το Ινστιτούτο Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΙΤΕ) με τους χορηγούμενους από αντίστοιχες σχολές των πρώην ΚΑΤΕΕ, τα οποία καταργήθηκαν με την ίδρυση των ΤΕΙ (Ν. 1404/83). Ο Ν. 2327/95 όρισε ότι τα πτυχία σχολών αλλοδαπής που κατά το παρελθόν είχαν ισοτιμηθεί προς πτυχία ΚΑΤΕΕ, αναγνωρίζονται ως ισότιμα προς πτυχία ΤΕΙ αντίστοιχης ειδικότητας, μόνον εφόσον οι σχολές προέλευσης είναι ομοταγείς προς τα ΤΕΙ. Η διάταξη αυτή έχει προκαλέσει σοβαρό πρόβλημα επαγγελματικής απασχόλησης σε πολλούς ενδιαφερόμενους, δεδομένου ότι κατέστησε στην ουσία ανενεργούς τους τίτλους σπουδών οι οποίοι αποκτήθηκαν από σχολές που κρίθηκαν μη ομοταγείς

προς τα ΤΕΙ και δεν γίνονται πλέον δεκτοί ως επίσημα ποσοποιητικά, με συνέπεια οι κάτοχοί τους να μην είναι σε θέση να αποκτήσουν άδεια άσκησης επαγγέλματος στην ημεδαπή.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι το πρόβλημα είχε και στο παρελθόν εντοπιστεί από το ΙΤΕ και το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και είχαν γίνει ενέργειες για τη δημιουργία μικτής επιτροπής αποτελούμενης από εκπροσώπους των Υπουργείων Υγείας, Πρόνοιας και Παιδείας, αντικείμενο της οποίας θα ήταν ο προσδιορισμός των επαγγελματικών δικαιωμάτων των ατόμων της παραπάνω κατηγορίας. Ωστόσο, δεν υπήρξε ανταπόκριση από την κατ' εξοχήν αρμόδια Διεύθυνση Τριτοβάθμιας Τεχνολογικής Εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας. Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε με πόρισμά του στους αρμόδιους φορείς τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος, επισημαίνοντας την ανάγκη άμεσης σύστασης της προαναφερθείσας μικτής επιτροπής για τον προσδιορισμό των επαγγελματικών δικαιωμάτων μαιών και νοσηλευτών με δίπλωμα ισότιμο προς πτυχίο ΚΑΤΕΕ και όχι προς πτυχίο ΤΕΙ (υποθέσεις 3427, 7380/99).

3.6.3.2 Μεταβατικές ρυθμίσεις για άδεια επαγγέλματος ψυχολόγου

Το πρόβλημα ερμηνείας των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 10, παράγρ. 1 του Ν. 2646/98 για χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος ψυχολόγου τέθηκε κατ' αρχήν με τη μορφή αθέμιτης διεύρυνσης από τη διοίκηση των προϋποθέσεων του νόμου και κυρίως ως πρόβλημα άνισης εφαρμογής από τις διάφορες διευθύνσεις υγείας των νομών της χώρας.

Με τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διεύθυνση Υγείας Θεσσαλονίκης δέχθηκε ότι εκτός από τη βεβαίωση «ομοταγούς» σχολής που απαιτούσε ο νόμος (άρθρο 10, παράγρ. 1, περ. 3 του Ν. 2646/98) και την οποία είχαν προσκομίσει απόφοιτοι σχολών ψυχολογίας του εξωτερικού, δεν μπορούσε να ζητήσει, χωρίς να στηρίζεται στον νόμο, επιπρόσθετη βεβαίωση περί ισοτιμίας τίτλου σπουδών (υποθέσεις 6667, 6717/99).

Οι απόφοιτοι της Σχολής Φιλοσοφίας-Ψυχολογίας-Παιδαγωγικής, από τους οποίους ζητούνταν και μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών κλάδου της Ψυχολογίας, προκειμένου να λάβουν άδεια επαγγέλματος ψυχολόγου (άρθρο 10, παράγρ. 1 του Ν. 2646/98), αντιμετώπισαν την αμηχανία των διαφόρων νομαρχιακών διευθύνσεων που καλούνταν να ερμηνεύσουν χωρίς ενιαίες κατευθύνσεις έναν επιστημολογικό όρο όπως «κλάδος της Ψυχολογίας». Χαρακτηριστική είναι η άρνηση της

Διεύθυνσης Υγείας Ιωαννίνων να δεχθεί μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων με τίτλο «Κοινωνική Ψυχιατρική», χωρίς επαρκή αιτιολογία που να ανάγεται στο αντικείμενο των σπουδών. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η υπηρεσία είχε προβεί σε συστατική ερμηνεία του νόμου, χωρίς μάλιστα να έχει ερευνήσει το ζήτημα στην ουσία του. Η αρμόδια υπηρεσία ενέμεινε μεν στην απορριπτική της απόφαση, πλην όμως υποχρεώθηκε να την αιτιολογήσει, παραπέμποντας σε σχετική γνωμοδότηση του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (υπόθεση 8431/99).

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς τη Διεύθυνση Επαγγελματιών Υγείας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας το γενικότερο πρόβλημα της έλλειψης συγκεκριμένων κατευθύνσεων και της μη ενιαίας εφαρμογής του νόμου από τις νομαρχιακές διευθύνσεις ως προς τους τίτλους σπουδών και τα δικαιολογητικά που γίνονται δεκτά, προκειμένου να χορηγηθεί άδεια άσκησης επαγγέλματος ψυχολόγου.

3.6.3.3 Απόφοιτοι ΙΕΚ

Στον Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκαν πολλές αναφορές σχετικά με την παράλειψη έκδοσης των προεδρικών διαταγμάτων που προβλέπονται στην παράγρ. 3, άρθρο 6 του Ν. 2009/92, τα οποία θα καθορίζουν τα επαγγελματικά δικαιώματα των κατόχων τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης ανά ειδικότητα και επίπεδο. Τα εν λόγω ΠΔ, σύμφωνα με τον προαναφερόμενο νόμο, εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ύστερα από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΕΕΚ. Σημειώνεται ότι ο νόμος εξαιρεί όσους, έως την έκδοσή του, ασκούσαν το επάγγελμα της ειδικότητάς τους [«δεν θίγεται η ως τώρα επαγγελματική κατάσταση των αποφοίτων επαγγελματικών σχολών παλαιού τύπου (κατώτερες τεχνικές σχολές, μέσες σχολές εργοδηγών κ.λπ.), καθώς και των αποφοίτων Τ.Ε.Σ., Τ.Ε.Λ. και Ε.Π.Λ.» (άρθρο 6, παράγρ. 4, εδάφιο γ' του Ν. 2009/92)].

Οι αναφορές των ενδιαφερομένων στον Συνήγορο του Πολίτη αφορούσαν τα εξής:

Ειδικότητα διαιτολόγου: Οι απόφοιτοι ΤΕΛ που διατηρούσαν δικό τους διαιτολογικό γραφείο εθίγησαν από τις αποφάσεις 3215/98 και 4564/98 του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας, ο οποίος είναι αρμόδιος για τη ρύθμιση των όρων άσκησης των επαγγελματιών υγείας. Εφεξής, ως υπεύθυνοι διαιτολογικών γραφείων μπορούν να οριστούν μόνον απόφοιτοι ΑΕΙ ή ΤΕΙ ή ισότιμων προς αυτά σχολών της αλλοδαπής (υπόθεση 10822/99).

Ειδικότητα οδοντοτεχνίτη: Οι απόφοιτοι ΙΕΚ διαμαρτυρήθηκαν για την άρνηση συνυπογραφής από τον Υπουργό Υγείας του διατάγματος με το οποίο θα ορίζονταν τα επαγγελματικά τους δικαιώματα. Το Υπουργείο Υγείας υποστήριξε ότι με το διάταγμα αυτό επέρχεται σύγχυση στα επαγγελματικά δικαιώματα αποφοίτων άλλων σχολών (ΑΕΙ, ΤΕΙ, ΤΕΛ και ΤΕΕ) (υπόθεση 9288/99).

Ειδικότητα νοσηλευτή-τραυματιολόγου: Ο τίτλος επαγγελματικής κατάρτισης που τους έχει απονεμηθεί από τα ΙΕΚ δεν συνεπάγεται και αντίστοιχη επαγγελματική κατοχύρωση. Ενδεικτικά, λόγω έλλειψης άδειας άσκησης επαγγέλματος, απορρίφθηκε αίτηση για πλήρωση θέσης νοσηλευτικού προσωπικού και αίτηση για μετάταξη σε θέση κλάδου κατηγορίας δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (υποθέσεις 11827/99 και 12154/99).

Ειδικότητα νοσηλευτή χειρουργείου: Οι απόφοιτοι ΙΕΚ έχουν αναμείνει επί μακρόν τη διατύπωση απόψεων του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας για το προσχέδιο διατάγματος που θα καθορίζει τα επαγγελματικά τους δικαιώματα (υπόθεση 1989/99).

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την ανάγκη να μεριμνήσει ο ΟΕΕΚ προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία έκδοσης των προβλεπόμενων από τον νόμο 2009/92 διαταγμάτων, με τα οποία θα καθορίζονται τα επαγγελματικά δικαιώματα των κατόχων τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Στα διατάγματα αυτά θα ήταν σύμφωνη με τις αρχές της χρηστής διοίκησης η μεταβατική ρύθμιση της επαγγελματικής κατάστασης των κατόχων των τίτλων αυτών από την ημερομηνία έκδοσης του νόμου έως την έκδοση των επίμαχων διαταγμάτων. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ως επιτακτική ανάγκη τη συνεργασία μεταξύ του Υπουργείου Παιδείας και των συναρμόδιων υπουργείων, ώστε η προσπάθεια επίλυσης των διαφωνιών που προέκυψαν (κυρίως εκ μέρους του Υπουργείου Υγείας, με βάση τις αναφορές προς τον Συνήγορο του Πολίτη) να έχει ως γνώμονα τον προσδιορισμό των επαγγελματικών δικαιωμάτων των επιμέρους κατηγοριών και όχι την προσπάθεια συγκάλυψης των αντιφάσεων της πολιτείας στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της επαγγελματικής εκπαίδευσης, που ως πρακτικό αποτέλεσμα θα είχε τον αποκλεισμό από το επάγγελμα των αποφοίτων ΙΕΚ.

3.6.4 Αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων όταν προϋποθέτουν περίοδο άσκησης

Σε δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις αναφέρθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι η προϋπόθεση

πρακτικής άσκησης παρεμπόδιζε την πρόσβαση στην εργασία. Στην πρώτη περίπτωση η πολιτεία δεν παρείχε θέσεις πρακτικής άσκησης κτηνιάτρων και στη δεύτερη υπήρχε σύγχυση μεταξύ επαγγελματικής άδειας και πιστοποιητικού μαθητείας.

3.6.4.1 Άσκηση κτηνιάτρων

Απόφοιτος κτηνιατρικής σχολής απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, επισημαίνοντας το πρόβλημα που είχε δημιουργηθεί από την παράλειψη εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας αναφορικά με την ετήσια υποχρεωτική υπηρεσία των κτηνιάτρων. Ο Ν. 2538/98 όρισε ότι οι απόφοιτοι κτηνιατρικών σχολών, προκειμένου να ασκήσουν το επάγγελμα του κτηνιάτρου οφείλουν να υπηρετήσουν προηγουμένως για ένα έτος σε αγροτικό κτηνιατρείο των κατά τόπους νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Εννέα μήνες αργότερα εκδόθηκε η σχετική υπουργική απόφαση και ορίστηκε διαδικασία προκήρυξης θέσεων και υποβολής αιτήσεων, η οποία όμως ουδέποτε εφαρμόστηκε, με συνέπεια οι απόφοιτοι κτηνιατρικής των ετών 1997-1999 να αδυνατούν να ασκήσουν το επάγγελμά τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον Υπουργό Γεωργίας, ζητώντας την παρέμβασή του για την άμεση επίλυση του χρονίζοντος προβλήματος (υπόθεση 275/99). Με τον Ν. 2732/99 καταργήθηκε η υποχρεωτική υπηρεσία των κτηνιάτρων και αντικαταστάθηκε με προαιρετική υπηρεσία, επομένως οι απόφοιτοι κτηνιατρικής ετών 1997-1999 απέκτησαν πρόσβαση στο επάγγελμα.

3.6.4.2 Μαθητεία βοηθών φαρμακείου

Σε προκήρυξη για θέσεις κλάδου ΔΕ υπαλλήλων φαρμακείου, μεταξύ των απαιτούμενων προσόντων διορισμού περιλαμβανόταν και η άδεια άσκησης επαγγέλματος. Ωστόσο, το Υπουργείο Υγείας αρνήθηκε να χορηγήσει την άδεια αυτή, με την αιτιολογία ότι τέτοια άδεια δεν προβλέπεται από τη σχετική για τους βοηθούς φαρμακείου νομοθεσία. Η άρνηση του Υπουργείου Υγείας αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 7404/99). Διαπιστώθηκε ότι πράγματι στους βοηθούς φαρμακείου χορηγείται πιστοποιητικό με το οποίο βεβαιώνεται η τριετής μαθητεία του κατόχου σε ιδιωτικό φαρμακείο που λειτουργεί νόμιμα, το οποίο δεν επέχει θέση άδειας άσκησης επαγγέλματος. Περαιτέρω δε σύγχυση δημιούργησε το γεγονός ότι η προαναφερθείσα προκήρυξη δεν έκανε μνεία για βοηθούς φαρμακείου, αλλά για υπαλλήλους φαρμακείου. Ύστερα από παρέμβαση

του Συνηγόρου του Πολίτη για συντονισμό των συναρμόδιων διευθύνσεων δόθηκαν οι απαραίτητες διευκρινίσεις από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας.

3.7 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΥΠΟΥ

Η ανάθεση διαφημιστικής καταχώρισης στον Τύπο με διαφανείς διαδικασίες και σαφή κριτήρια, που διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση των εντύπων, επιβάλλεται όχι μόνο για λόγους ορθολογικής δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και επειδή αποτελεί ουσιώδη εγγύηση της ελευθερίας του Τύπου και της οικονομικής βιωσιμότητας των μικρής εμβέλειας εντύπων. Η διαδικασία και τα κριτήρια με τα οποία διενεργούνται οι αναθέσεις καταχώρισης διαφημιστικών μηνυμάτων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα ρυθμίζονται με τις διατάξεις του ΠΔ 261/97.

Οι διατάξεις αυτές όμως δεν τυγχάνουν πάντοτε εφαρμογής στην πράξη, μεταξύ άλλων λόγω και διότι, όπως διατείνεται ο ΟΕΕΚ, στην υπόθεση που ακολουθεί, ακόμη και δύο χρόνια μετά την έναρξη ισχύος τους, οι σχετικές εγκύκλιοι του Υπουργείου Τύπου και ΜΜΕ δεν έχουν γνωστοποιηθεί σε όλες τις κρατικές υπηρεσίες και τους δημόσιους οργανισμούς. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η μη εφαρμογή των διατάξεων αυτών αφήνει ανυπεράσπιστους δημόσιους οργανισμούς και υπηρεσίες απέναντι σε εικασίες εξαιρεθέντων εντύπων ότι οι κρίσιμες καταχωρίσεις ανατέθηκαν σε συγκεκριμένο έντυπο εν όψει τυχόν ιδιαίτερης προσωπικής, πολιτικής ή άλλης φύσης σχέσης που το συνδέει με τη διοίκηση ή το προσωπικό της αρχής που ανέθεσε τη διαφήμιση.

3.7.1 Απευθείας ανάθεση διαφημιστικής καταχώρισης από τον ΟΕΕΚ

Τοπική εφημερίδα της Αττικής προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη κατά του Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ), διότι η διοίκησή του παρέλειψε να της αναθέσει την καταχώριση διαφημιστικών μηνυμάτων για την προβολή των δραστηριοτήτων του, ενώ ανέθεσε τέτοιες καταχωρίσεις σε άλλα τοπικά έντυπα της ίδιας περιοχής με μικρότερη κυκλοφορία.

Η διοίκηση του ΟΕΕΚ, με αξιοσημείωτη καθυστέρηση, απέρριψε εγγράφως τις καταγγελίες της αναφερόμενης εφημερίδας, προβάλλοντας άγνοια της εγκυκλίου εφαρμογής του ΠΔ 261/97, χωρίς να γνωρίσει όμως στον Συνήγορο του Πολίτη τα στοιχεία που θα δικαιολογούσαν κατά νόμον την προτίμηση της επίμαχης ανάθεσης έναντι άλλων εντύπων. Ο Συνήγορος του Πολίτη επανήλθε στο

αίτημά του με νέα επιστολή, η οποία, παρά τις αλληπάλληλες προφορικές οχλήσεις, δεν απαντήθηκε από τον πρόεδρο του Οργανισμού. Ωστόσο, ο ΟΕΕΚ προέβη τελικά σε ανάθεση διαφημίσεων στην προσφεύγουσα τοπική εφημερίδα (υπόθεση 1780/99).

3.8 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Το δικαίωμα αναφοράς, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος, υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές σε σύντομη ενέργεια κατά τις κείμενες διατάξεις και σε αιτιολογημένη απάντηση προς τους πολίτες. Περαιτέρω, ο Ν. 2690/99 ορίζει συγκεκριμένες σύντομες προθεσμίες για διεκπεραίωση των υποθέσεων και οριστική απάντηση (βλ. 3.8.1). Με το δικαίωμα αναφοράς συναρτάται και η υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί για την ικανοποίηση δίκαιων αιτημάτων, αρκούμενη στην αναφορά του ενδιαφερομένου και χωρίς να χρειάζεται προσφυγή του στα δικαστήρια (βλ. 3.8.2).

3.8.1 Παράλειψη απάντησης από αυτοδιοικούμενους φορείς

Η παράλειψη συμμόρφωσης της διοίκησης στην υποχρέωση απάντησης, κατ' εξοχήν φαινόμενο κακοδιοίκησης, απασχολεί κατά κανόνα τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει επληφθεί τέτοιων φαινομένων μόνο στο πλαίσιο χειρισμού αναφορών που σχετίζονται, κατά το κύριο αντικείμενό τους, με θέματα των αρμοδιοτήτων του, ιδιαίτερα δε με θέματα παιδείας και εργασίας. Ωστόσο, κρίνεται σκόπιμη η διαπίστωση ότι σε πρωταθλητές της παράλειψης απάντησης αναδεικνύονται οι αυτοδιοικούμενοι φορείς (πανεπιστήμια, τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, δικηγορικοί σύλλογοι, επιμελητήρια, δήμοι, ακόμη και νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις). Οι φορείς αυτοί δεσμεύονται από την υποχρέωση απάντησης εξίσου με την υπόλοιπη διοίκηση, ωστόσο οι δυσκίνητοι μηχανισμοί εποπτείας και πειθαρχικών μέτρων τους προσδίδουν πιθανώς ψευδαίσθηση πλήρους ανεξαρτησίας.

Καταγγελία πολίτη σε βάρος μέλους του Δικηγορικού Συλλόγου Λαμίας για πλημμελή εκτέλεση εντολής και αντιδεοντολογική συμπεριφορά εκκρεμούσε στο διοικητικό συμβούλιο του συλλόγου ήδη από το 1994. Ύστερα από όχληση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο σύλλογος αρχικά επικαλέστηκε απόφαση του τότε προέδρου του να μην ασκηθεί πειθαρχική δίωξη. Ωστόσο, η απόφαση αυτή δεν ήταν νόμιμη, αφού υπήρχε αντίθετη θετική εισήγηση του εντεταμένου εισηγητή για την

πειθαρχική διερεύνηση της υπόθεσης. Τελικά, ο σύλλογος όρισε νέο εισηγητή, ο οποίος περάτωσε την προδικασία της πειθαρχικής δίωξης και εισήγαγε την υπόθεση στο πειθαρχικό συμβούλιο του συλλόγου (υπόθεση 1719/99).

Μέλος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών ανέφερε ότι ο σύλλογος δεν διεκπεραίωσε προσφυγή που εκκρεμούσε ήδη από το 1991 ενώπιον της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Μητρώου. Επαυλειμμένες οχλήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον σύλλογο, ακόμη και σε επίπεδο προέδρου, έχουν αποβεί άκαρπες (αναφορά 1222/99). Εξίσου άκαρπες απέβησαν και οι οχλήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προς το Μουσείο Ελληνικών Λαϊκών Μουσικών Οργάνων, το οποίο παραλείπει να απαντήσει σε αιτήσεις ενδιαφερομένου για τα προγράμματα εκμάθησης λαϊκών οργάνων του μουσείου (υπόθεση 3335/99).

Η Φιλεκαπαιδευτική Εστία του Δήμου Γρεβενών είχε παραλείψει να ενημερώσει υποψήφια υπότροφο για τα ένδικα βοηθήματα που της παρείχε ο νόμος, με αποτέλεσμα να χάσει η ενδιαφερόμενη τις προθεσμίες προσφυγής. Στην υπενθύμιση του Συνηγόρου του Πολίτη ότι ήταν υποχρεωμένη να έχει προβεί στη σχετική ενημέρωση με βάση τον ήδη ισχύοντα Ν. 2690/99, η Εστία απάντησε ότι δεν θεωρεί εαυτήν υποχρεωμένη να εφαρμόζει διατάξεις νόμου που δεν της έχουν ακόμη κοινοποιηθεί με εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών (υπόθεση 6764/99).

3.8.1.1 Ομαδοποίηση συμπερασμάτων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο χειρισμός αναφορών στις οποίες εμπλέκονται Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης οδήγησε στη διατύπωση σειράς συμπερασμάτων για τη γενικότερη στάση τους. Τα συμπεράσματα αυτά αποτελούν ήδη την επιμέρους συμβολή του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην ειδική έκθεση που συντάχθηκε στα τέλη του 1999, με τη συνεργασία όλων των Κύκλων του Συνηγόρου του Πολίτη, πρόκειται όμως να επιδοθεί μέσα στο 2000. Ως ιδιάζοντα χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναδεικνύονται αφενός η έλλειψη των πόρων που είναι αναγκαίοι για την άσκηση ορισμένων νέων αρμοδιοτήτων (Ν. 2218/94 και 2240/94), οι οποίες μάλιστα συχνά έχουν έντονο κοινωνικό χαρακτήρα, και αφετέρου η παρερμηνεία της αυτοδιοίκησης ως νομιμοποίησης μιας άλλης, χαλαρότερης σχέσης προς τις αρχές και τους κανόνες που συνθέτουν το πεδίο αναφοράς κάθε ελέγχου νομιμότητας.

3.8.2 Υποχρέωση αποζημίωσης χωρίς δικαστική απόφαση

Με το δικαίωμα αναφοράς συναρτάται και η ουσιαστική υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί για την ικανοποίηση δίκαιων αιτημάτων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, χωρίς να έχει έννομη δυνατότητα καταλογισμού αποζημιώσεων, αντιμετώπισε τέτοιες περιπτώσεις με διαμεσολαβητικό πνεύμα, καλώντας τη διοίκηση να αντιληφθεί ότι αποτελεί υποχρέωσή της η εξωδικαστική διεκπεραίωση αιτημάτων αποζημίωσης, τουλάχιστον στις περιπτώσεις όπου δεν συντρέχει αντιδικία ως προς το ύψος της οφειλής ή την υπαιτιότητα.

Διερχόμενο από δημοτική οδό, ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητο έπεσε σε λακκούβα που είχε προκληθεί από καθίζηση του οδοστρώματος. Από την πτώση αυτή προκλήθηκε ζημία ύψους 70.000 δρχ. στο όχημα. Η ιδιοκτήτρια του οχήματος απευθύνθηκε με αίτημα αποζημίωσης στον Δήμο Βριλησίων, στα όρια του οποίου υπάγεται η εν λόγω οδός. Ο δήμος αρνήθηκε την καταβολή αποζημίωσης, παραπέμποντας το σχετικό αίτημα στην αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία αναπαρέπεμψε στον δήμο. Ο Συνήγορος του Πολίτη, εκτιμώντας τα πραγματικά περιστατικά και το ισχύον εν προκειμένω νομικό καθεστώς αναφορικά με την ευθύνη συντήρησης και επισκευής των οδών αυτών και τη συνακόλουθη ευθύνη αποζημίωσης σε περίπτωση βλάβης ιδιωτών, διαπίστωσε ευθύνη του εμπλεκόμενου δήμου και υπέδειξε άμεση αποζημίωση της παθούσας. Το δημοτικό συμβούλιο ενέκρινε την αποζημίωση ύστερα από πάροδο ενός χρόνου και τριών μηνών από το συμβάν (υπόθεση 346/98, επιλυθείσα το 1999).

3.9 ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Εκτός από τις περιπτώσεις φαλκίδευσης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας μέσω της μη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων (βλ. 3.9.2 έως 3.9.4), ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε και περιπτώσεις διοικητικής παρεμπόδισης στην άσκηση ένδικων βοηθημάτων (βλ. 3.9.1).

3.9.1 Προϋποθέσεις άσκησης δικαιώματος

Η δημόσια διοίκηση διαθέτει συχνά την πραγματική δυνατότητα να καθιστά ατελέσφορο το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, επεμβαίνοντας σε προϋποθέσεις της άσκησης του. Το φαινόμενο τούτο προσλαμβάνει διαστάσεις κατάχρησης εξουσίας όταν η διοίκηση είναι διάδικος στην επικείμενη δίκη ή όταν η δίκη αυτή αφορά τη νομιμότητα πράξεών της.

3.9.1.1 Χορήγηση στοιχείων για δικαστική χρήση

Η παράλειψη χορήγησης στοιχείων από τη διοίκηση για δικαστική χρήση συχνά υποκρύπτει πρόθεση αποφυγής πραγματικών ή εικαζόμενων ευθυνών ή πρόθεση αποφυγής δικαστικού ελέγχου νομιμότητας. Το σχετικό νομοθετικό καθεστώς είναι σαφές, ιδιαίτερα μάλιστα μετά την ψήφιση του Ν. 2690/99.

Με αίτησή του προς την Κτηματική Υπηρεσία Κέρκυρας, ο ενδιαφερόμενος, προσκομίζοντας και εισαγγελική παραγγελία, ζήτησε να του χορηγηθεί αντίγραφο πρωτοκόλλου καταμέτρησης από τον φάκελο που αφορά συγκεκριμένα πρώην δημόσια ακίνητα, τα οποία ανήκαν αρχικά στον παππού του, ιταλό υπήκοο και κάτοικο Κέρκυρας πριν από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, και αφού περιήλθαν στο ελληνικό δημόσιο, στη συνέχεια εκποιήθηκαν σε ιδιώτες. Ο ενδιαφερόμενος θεμελίωσε το έννομο συμφέρον του στο δικαίωμά του ως κληρονόμου να λάβει αποζημίωση από το ιταλικό δημόσιο. Η Κτηματική Υπηρεσία Κέρκυρας, αντί να συμμορφωθεί άμεσα προς την εισαγγελική παραγγελία, υπέβαλε ερώτημα στο Υπουργείο Οικονομικών «περί της δυνατότητας ή μη χορήγησης των αιτουμένων αντιγράφων» και έλαβε την απάντηση ότι δεν είναι δυνατή η χορήγηση των αντιγράφων, επειδή το δημόσιο έχει αποξενωθεί από τις εν λόγω εκτάσεις λόγω της εκποίησής τους σε ιδιώτες. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την υποχρέωση της διοίκησης να εκτελεί εισαγγελικές παραγγελίες για χορήγηση στοιχείων σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν. 1756/88. Εξάλλου, ούτε από το γεγονός ότι οι εν λόγω εκτάσεις έπαψαν να ανήκουν στην περιουσία του δημοσίου ούτε από τη διάταξη του άρθρου 74 του ΠΔ της 11/12.11.1929, που αναφέρεται στην έλλειψη ευθύνης των δημοσίων οργάνων έναντι του αγοραστή, προκύπτει οποιαδήποτε απαλλαγή από την υποχρέωση χορήγησης των κρίσιμων πληροφοριών. Η Κτηματική Υπηρεσία Κέρκυρας απέστειλε τα σχετικά αντίγραφα στον ενδιαφερόμενο, συμμορφούμενη προς τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 6085/99).

Δάσκαλος, υποψήφιος για εισαγωγή σε δασοκαλείο μετεκπαίδευσης, ζήτησε να του χορηγηθεί για δικαστική χρήση αντίγραφο του γραπτού του, η δε αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Παιδείας απέρριψε την αίτηση αυτή, επικαλούμενη υπουργική απόφαση του 1995, σύμφωνα με την οποία «επίδειξη σε οποιονδήποτε ή χορήγηση φωτοαντιγράφων των γραπτών δοκιμών δεν επιτρέπεται». Με βάση τον προϊσχύσαντα Ν. 1599/86, το δικαίωμα γνώσης αφενός περιοριζόταν στα διοικητικά

έγγραφα, αφετέρου μπορούσε να επιδέχεται εξαιρέσεις εισαγόμενες ακόμη και με απλές υπουργικές αποφάσεις. Υπό το καθεστώς εκείνου του νόμου, αποκτούσε αποφασιστική σημασία ο χαρακτηρισμός ενός εγγράφου ως διοικητικού (επί του οποίου υπήρχε δικαίωμα γνώσης, έστω και με επιφύλαξη περιορισμών) ή ιδιωτικού (επί του οποίου δεν υπήρχε δικαίωμα γνώσης). Ωστόσο, αφότου τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 2690/99, τα πράγματα έχουν αλλάξει άρδην, πρώτον μεν διότι το δικαίωμα γνώσης έχει επεκταθεί και επί «των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες», δεύτερον δε διότι έχει καταργηθεί η δυνατότητα εισαγωγής εξαιρέσεων με απλή υπουργική απόφαση. Υπό το καθεστώς αυτού του νόμου παύει πλέον να έχει αποφασιστική σημασία ο χαρακτηρισμός ενός εγγράφου ως διοικητικού ή ιδιωτικού, αφού το δικαίωμα γνώσης αναφέρεται και στις δύο κατηγορίες (υπόθεση 6346/99). Στην υπόθεση αυτή βασίζεται και σχετική νομοθετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. 4.5.1.Δ).

3.9.1.2 Υποχρέωση ενημέρωσης για ένδικα βοηθήματα

Εξειδικεύοντας την αρχή της χρηστής διοίκησης, η πρόσφατη διάταξη του άρθρου 3 του Ν. 2690/99 θεσπίζει ρητά την υποχρέωση για έντυπη ενημέρωση του πολίτη (ενσωματωμένης στα έντυπα αιτήσεων) ως προς τις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία προϋποθέσεις για την ικανοποίηση του αιτήματός του, τις εφαρμοστέες διατάξεις, τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος, καθώς και τον χρόνο μέσα στον οποίο θα δοθεί απάντηση.

Σε έντυπο του Δήμου Αθηναίων που χορηγήθηκε στον ενδιαφερόμενο, προκειμένου να καταθέσει προσφυγή κατά της επιβολής σε αυτόν, από τον δήμο, τελών καθαριότητας και φωτισμού (για το έτος 1994) ποσού 1.200.000 δρχ., καθώς επίσης και διπλάσιου προστίμου, περιλαμβάνονταν τόσο η προσφυγή «προς το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών» όσο και η «αίτηση προς τον Δήμο για συμβιβαστική επίλυση», σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγρ. 3-8 του Ν. 1080/80. Ο πολίτης ισχυρίζεται ότι δεν ενημερώθηκε από τους υπαλλήλους για την ανάγκη να υπογράφεται το δικόγραφο της προσφυγής από δικηγόρο όταν το επίδικο ποσό υπερβαίνει τις 50.000 δρχ., σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγρ. 6 του Ν. 1649/86. Έτσι, εξαιτίας της έλλειψης αυτής απορρίφθηκε η προσφυγή του ως απαράδεκτη από το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών. Ύστερα από υπόδειξη του Συνηγόρου του Πολίτη, ο δήμος έθεσε στα εν λόγω έντυπα σφραγίδα με τη φράση «ενημερώθηκα σχετικά με την

παράσταση δικηγόρου», κάτω από την οποία θα υπογράφει ο αιτών. Έτσι θα αποφεύγονται στο μέλλον φαινόμενα απόρριψης ένδικων βοηθημάτων λόγω ελλιπούς ενημέρωσης (υπόθεση 523/99).

3.9.2 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για κρίση και υπηρεσιακή κατάσταση

Κοινό στοιχείο των αναφορών αυτής της κατηγορίας αποτελεί η αντικειμενική δυσχέρεια εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων που αναπέμπουν στη διοίκηση την υποχρέωση ρύθμισης καταστάσεων του παρελθόντος. Ενίοτε, η προσήκουσα εκτέλεση προϋποθέτει την αναβίωση παλαιών συλλογικών οργάνων, συχνά μάλιστα δίνει την εντύπωση εικονικότητας και προσκρούει στην απροθυμία της διοίκησης να συλλάβει το νόημα τέτοιων ρυθμίσεων. Ωστόσο, η προσφυγή σε αυτές τις πράγματι παράδοξες διαδικασίες παραμένει πάντοτε αναγκαία, όχι μόνο για λόγους αρχής, αλλά και διότι επιλύει οριστικά τυχόν εκκρεμότητες αποζημίωσης.

3.9.2.1 Κρίση ιατρών Εθνικού Συστήματος Υγείας

Σε περιπτώσεις εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων για κρίση υποψηφιοτήτων (θέσεις διδασκόντων ΑΕΙ ή ΤΕΙ, θέσεις ιατρών ΕΣΥ κ.ά.), ο Συνήγορος του Πολίτη περιορίζει την παρέμβασή του στην τήρηση διαδικασιών, αφού δεν έχει αρμοδιότητα για έλεγχο της ουσίας, η οποία κατά κανόνα ανάγεται σε επιστημονική εκτίμηση ή εμπειρισταωμένη γνώση των στοιχείων του φακέλου.

Με αφορμή τη διερεύνηση δύο αναφορών, εξετάστηκε το ζήτημα μη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες ακύρωναν προηγούμενες αξιολογήσεις ιατρικού προσωπικού και ανέπεμπαν την υπόθεση στη διοίκηση για να επανακριθούν οι ενδιαφερόμενοι. Κατ' αρχάς, το πρόβλημα εντοπίστηκε στην καθυστέρηση σύστασης και συνεδρίασης των Ειδικών Επιτροπών Εκδίκασης Ενστάσεων (άρθρο 37, Ν. 2519/97). Στη συνέχεια, οι εν λόγω επιτροπές συνεδρίασαν και αποφάνθηκαν επί των ενστάσεων των ενδιαφερομένων. Με την ολοκλήρωση της επανάκρισης εξαντλήθηκαν και τα περιθώρια διαμεσολαβητικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος ούτως ή άλλως δεν επιλαμβάνεται της ουσίας των κρίσεων αυτών. Διαπιστώθηκε, ωστόσο, ότι στις επιτροπές αυτές είχαν διοριστεί ως μέλη πρόσωπα τα οποία επρόκειτο να κριθούν από αυτές. Παρά το γεγονός ότι η παρέμβαση επί των συγκεκριμένων αναφορών είχε ολοκληρωθεί, αφού η διοίκηση προχώρησε σε εκτέλεση των έως τότε ανεκτέλεστων δικαστικών

αποφάσεων, το θέμα αυτό επισημάνθηκε στον Υπουργό Υγείας ως σοβαρή περίπτωση κακοδιοίκησης. Ο εν γένει συγχρωτισμός και η συνεργασία των προαναφερθέντων με τα υπόλοιπα μέλη καθ' όλο το χρονικό διάστημα που προηγείται της συζήτησης της υπόθεσής τους, είναι εύλογο να δημιουργεί συνθήκες οι οποίες δυσχεραίνουν την αμερόληπτη κρίση των υπόλοιπων μελών της επιτροπής ή τουλάχιστον προκαλούν αντίστοιχες υπόνοιες στους υπόλοιπους υποψηφίους, έστω και εάν οι ίδιοι αποχωρούν από τη συζήτηση της υπόθεσης που τους αφορά. Στην απάντησή του, το Υπουργείο επικαλείται δυσχέρεια εξεύρεσης διαθέσιμων εκλεκτόρων για συγκεκριμένες ειδικότητες (υποθέσεις 1773/99, 7061/99).

3.9.2.2 Υπηρεσιακή κατάσταση

Σε περιπτώσεις εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων για υπηρεσιακή κατάσταση, ο Συνήγορος του Πολίτη περιορίζει την παρέμβασή του στην τήρηση διαδικασιών, αφού η ουσία εκφεύγει εκ προοιμίου των κατά νόμον αρμοδιοτήτων του.

Ανώτερος υπάλληλος του Υπουργείου Παιδείας έθεσε θέμα μη εκτέλεσης απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, η οποία είχε εκδοθεί ύστερα από αίτηση ακύρωσης κατά της άρνησης τοποθέτησής του σε συγκεκριμένη θέση προϊσταμένου διεύθυνσης. Η εν λόγω δικαστική απόφαση ακύρωσε την τεκμαιρόμενη σιωπηρή άρνηση τοποθέτησης του αιτούντος σε θέση προϊσταμένου διεύθυνσης, καθώς και τη μεταγενέστερη απόφαση του Κεντρικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου, με την οποία είχε εσφαλμένα κριθεί ότι έληξε η θητεία των προϊσταμένων διεύθυνσης. Στη συνέχεια, το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο αποφάσισε εκ νέου την πλήρωση της ίδιας θέσης, την οποία χαρακτήρισε ως «κενή», μολοντί το εν λόγω Συμβούλιο ήταν κατά χρόνο αναρμόδιο να προβεί σε νέα κρίση, εφόσον, με βάση τα πιο πάνω κριθέντα, η θητεία του ενδιαφερομένου δεν είχε λήξει. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον αρμόδιο υπουργό να μεριμνήσει για την ταχεία έκδοση της πράξης τοποθέτησης. Ο υπουργός, συμμορφούμενος προς τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, εξέδωσε την πράξη τοποθέτησης με αναδρομική ισχύ από την ημερομηνία επιλογής του ενδιαφερομένου από το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο του Υπουργείου Παιδείας (υπόθεση 327/99).

3.9.3 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για καταβολή οφειλομένων

Υποθέσεις αυτής της κατηγορίας καταλήγουν συ-

χνά σε αδιέξοδο, όταν ο μεγάλος αριθμός των ενδιαφερομένων καθιστά οποιαδήποτε επίλυση δημοσιονομικά δυσβάστακτη, γεγονός που συχνά υποκρύπτεται πίσω από τα νόμιμα ή νομιμοφανή επιχειρήματα της διοίκησης. Στις περιπτώσεις αυτές, όπως οι παρακάτω, ο Συνήγορος του Πολίτη εξαντλεί την ιεραρχία και διαμεσολαβεί απευθείας στην κορυφή της.

Σύμφωνα με αναφορές του «Συλλόγου εργαζομένων για τις δυνάμεις ΗΠΑ» και του «Συλλόγου απολυμένων υπαλλήλων Πολεμικής Αεροπορίας Αμερικανικής Βάσης Γουρνών Ηρακλείου», οι ενδιαφερόμενοι ζήτησαν επανειλημμένα τόσο από το Γενικό Επιτελείο Αεροπορίας, ως νόμιμο εργοδότη, όσο και από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων που αφορούν την καταβολή διαφόρων χρηματικών ποσών από το ελληνικό δημόσιο, όπως μισθών των πρώην εργαζομένων στις αμερικανικές βάσεις και ποσών από άλλες αιτίες, όπως αποζημιώσεις λόγω καταχρηστικής απόλυσης. Σε πολλές οχλήσεις τους οι ενδιαφερόμενοι δεν έλαβαν απάντηση, σε άλλες δε περιπτώσεις προβλήθηκαν προφορικά δημοσιονομικοί λόγοι για την καθυστέρηση της εκτέλεσης. Παρά ταύτα, σύμφωνα με τους ενδιαφερόμενους, οι αρμόδιες αρχές τούς διαβεβαίωναν προφορικά ότι το θέμα θα τακτοποιηθεί. Στη συνέχεια, το ΓΕΑ τους ενημέρωσε ότι σύμφωνα με την αρ. 159/96 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό Οικονομικών, οι εν λόγω αμετάκλητες δικαστικές και διαιτητικές αποφάσεις «έχουν παραγραφεί, καθόσον έχει παρέλθει πενταετία από της τελεσιδικίας τους».

Στην απάντηση του Υφυπουργού Εθνικής Άμυνας προς τον Συνήγορο του Πολίτη διατυπώνεται η πρόθεση του υπουργείου να μεριμνήσει για την επίλυση των προβλημάτων των πρώην εργαζομένων για τις αμερικανικές δυνάμεις. Ωστόσο, ως προς το ειδικότερο ζήτημα της εκτέλεσης των σχετικών δικαστικών αποφάσεων, επισημαίνεται ότι: «Στο πλαίσιο της ως άνω γνωμοδότησης, το ΥΠ.ΕΘ.Α. ... απευθύνθηκε στις αρμόδιες Υπηρεσίες του ..., προκειμένου να ερευνήσουν τα αρχεία τους, εάν υφίστανται για τις αμετάκλητες δικαστικές και διαιτητικές αποφάσεις, διακοπτικοί λόγοι παραγραφής. Σε περίπτωση που βρεθούν τέτοια στοιχεία, θα διαβιβαστούν στο Υ.Ο./Γ.Λ.Κ. ... Σε αντίθετη περίπτωση, οι αξιώσεις των δικαιούχων ..., δεν δύνανται να ικανοποιηθούν καθόσον θα έχουν παραγραφεί».

Ωστόσο, στις περιπτώσεις απαιτήσεων για τις οποίες εκδόθηκε τελεσιδική δικαστική απόφαση, η πενταετής παραγραφή –με τους περιοριστικά αναφερόμενους στον νόμο λόγους διακοπής– αρχίζει

από την τελεσιδικία, ενώ ο χρόνος έως την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, καθώς και η προθεσμία για την άσκηση αίτησης αναίρεσης απαλλάσσει το δημόσιο από την υποχρέωση εκτέλεσης της τελεσιδικής απόφασης. Ταυτόχρονα, λόγω της –κατά την κρίσιμη χρονική περίοδο– ισχύουσας απαγόρευσης αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου (άρθρο 8, Ν. 2097/52), η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων οι οποίες κατέστησαν αμετάκλητες εναπόκειται αποκλειστικά στην πρωτοβουλία των αρμόδιων αρχών. Καθ' όλο το κρίσιμο χρονικό διάστημα, τα αρμόδια διοικητικά όργανα κωλυσιεργούσαν, παρά την τακτική όχλησή τους από τους ενδιαφερόμενους, ενώ με την παρέλευση πενταετίας από την έκδοση των περισσότερων τελεσιδικών αποφάσεων, τα ίδια αυτά όργανα προέβησαν στη διαπίστωση της παραγραφής των επιδικασθεισών αποζημιώσεων. Ακόμη και αν θεωρηθεί ότι οι ομαδικές αυτές αιτήσεις δεν στοιχειοθετούσαν νόμιμο λόγο διακοπής της παραγραφής των σχετικών αξιώσεων, τούτο σε καμιά περίπτωση δεν απήλλασε τη διοίκηση κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα –δηλαδή από την έκδοση της αμετάκλητης δικαστικής απόφασης έως την παρέλευση της πενταετίας από την τελεσιδικία– από την υποχρέωση εκτέλεσης των εν λόγω αποφάσεων. Η παρεκφυστική αυτή τακτική καθιστά καταχρηστική τη συνολική συμπεριφορά της διοίκησης έναντι των εργαζομένων, με συνέπεια η παράλειψή της να προβεί στην άμεση εκτέλεση των σχετικών αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων να κρίνεται μη νόμιμη. Τα παραπάνω επισημάνθηκαν ήδη σε πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη (υποθέσεις 1443/99, 9598/99).

3.9.4 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για ακύρωση κανονιστικών πράξεων

Με αφορμή αναφορές της κατηγορίας αυτής, διαπιστώνεται η συχνή πρακτική της διοίκησης να εκδίδει κανονιστικές πράξεις που επαναλαμβάνουν ρυθμίσεις που έχουν ακυρωθεί με δικαστικές αποφάσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη προβαίνει ακόμη και σε έλεγχο κανονιστικών πράξεων, όταν με αυτές έχει μεθοδευθεί καταστρατήγηση του ακυρωτικού περιεχομένου δικαστικών αποφάσεων.

Απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, σύμφωνα με την οποία η ομαδική αίτηση αδειών θήρας και η ομαδική ασφάλιση μελών κυνηγετικών συλλόγων αποτελούν προνόμιο των συλλόγων που θεωρούνται «συνεργαζόμενοι» με το Υπουργείο, ακυρώθηκε με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως αντιβαίνουσα στην ελευθερία της σωματειακής οργάνωσης των πολιτών. Από αναφορές δύο κυνη-

γετικών-οκοπευτικών συλλόγων προκύπτει ότι το Υπουργείο Γεωργίας με τη νέα του απόφαση επαναλαμβάνει τις ρυθμίσεις της προηγούμενης. Παρά το γεγονός ότι η νομιμότητα και της νέας αυτής απόφασης εκκρεμεί εξαιτίας νέας αίτησης ακύρωσης, ο Συνήγορος του Πολίτη παραμένει αρμόδιος για τον έλεγχο των θετικών εκείνων πράξεων, με τις οποίες η διοίκηση σπεύδει να εξουδετερώσει το ακυρωτικό αποτέλεσμα αμετάκλητων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας και κάλεσε το Υπουργείο Γεωργίας να μεριμνήσει για την προσήκουσα εφαρμογή της δικαστικής απόφασης (υποθέσεις 10101/99, 10766/99).

4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΦΟΡΕΑ

Οι έρευνες που έχει διεξαγάγει ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με αφορμή τις σχετικές αναφορές που έχουν περιέλθει σε αυτόν κατέληξαν σε πολλές περιπτώσεις στη διαπίστωση παραβιάσεων συνταγματικών δικαιωμάτων ή άλλων προβλημάτων στη λειτουργία της διοίκησης, η αντιμετώπιση των οποίων προϋποθέτει την παρέμβαση του νομοθέτη, την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων ή τη λήψη μέτρων οργανωτικής φύσης. Οι προτάσεις που ακολουθούν παρουσιάζονται ταξινομημένες ανάλογα με το υπουργείο που διαθέτει τη σχετική νομοθετική ή κανονιστική πρωτοβουλία.

4.1 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

4.1.1 Τα τέκνα που γεννήθηκαν από γάμο Ελλήνων με αλλοδαπές (και αντίστροφα), ο οποίος θεωρούνταν ανυπόστατος κατά το προϊσχύον δίκαιο που αναγνώριζε μόνο τον θρησκευτικό τύπο τέλεσης γάμου, θεωρούνται αλλοδαποί με την ισχύουσα νομοθεσία και είναι υποχρεωμένοι να ακολουθήσουν τη διαδικασία πολιτογράφησης προκειμένου να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια (βλ. 3.3.1.1).

Προτείνεται:

Η τροποποίηση της σχετικής νομοθεσίας, ούτως ώστε για τη χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας σε ομογενείς αλλοδαπούς να ακολουθείται η διαδικασία καθορισμού ιθαγένειας και όχι η διαδικασία πολιτογράφησης αλλοδαπών. Η πρόταση αυτή εφαρμόζεται άλλωστε και με πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

4.1.2 Σημαντικός αριθμός Ελλήνων που παρέ-

μειναν εγκλωβισμένοι σε βαλκανικές χώρες χωρίς να τους επιτρέπεται η επάνοδος στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν ανυπέβλητες δυσχέρειες επανεγγραφής σε μητρώα αστικής κατάστασης (βλ. 3.3.1.2).

Προτείνεται:

Η καθιέρωση ειδικής, σύντομης διαδικασίας επανεγγραφής-ενημέρωσης των δημοτολογίων και των άλλων μητρώων αστικής και δημοτικής κατάστασης από τις ίδιες τις δημοτικές αρχές, η οποία θα τηρείται στις περιπτώσεις εκείνες όπου τα κρίσιμα δημοτολογικά στοιχεία προκύπτουν αμέσως από παλαιά δημοτολόγια ή άλλα δημόσια έγγραφα που τηρούνται από τη δημοτική αρχή, και εφόσον ο «εγκλωβισμός» αποδεικνύεται αβίαστα. Η δυσχερέστερη και χρονοβόρα διαδικασία του καθορισμού ιθαγένειας πρέπει να ακολουθείται μόνο στις περιπτώσεις όπου η διαπίστωση των προαναφερθέντων στοιχείων εμφανίζει νομικές ή πραγματικές δυσχέρειες.

4.1.3 Προβλήματα δημιουργεί η ασάφεια ως προς την υποχρέωση των νομαρχών να ασκούν την αρμοδιότητα συμπλήρωσης, διόρθωσης ή μεταβολής στοιχείων στα μητρώα αρρένων, συμμορφούμενοι προς τυχόν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις, με βάση τις οποίες έχει ήδη γίνει αλλαγή των σχετικών εγγραφών σε άλλα δημόσια έγγραφα (βλ. 3.2.1).

Προτείνεται:

Η τροποποίηση των σχετικών διατάξεων του Ν. 2119/93 «Κύρωση Κώδικα Διατάξεων “περί μητρώων αρρένων”» και συγκεκριμένα εκείνων που αφορούν τη συμπλήρωση ή διόρθωση (άρθρο 11) και τη μεταβολή (άρθρο 13) στοιχείων των εγγραφών στα μητρώα αρρένων, κατά τρόπον ώστε να υπάρξει ρητή πρόβλεψη ως προς την υποχρέωση των νομαρχών να συμμορφώνονται σε κάθε περίπτωση προς τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

4.1.4 Σε αντίθεση με τις ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η διοίκηση δεν δέχεται την κατάθεση αιτημάτων όταν εκκρεμεί η ανανέωση άδειας εισόδου ή παραμονής, με αποτέλεσμα την ανεπιεική εξομοίωση όσων ήλθαν νόμιμα στην Ελλάδα και ζητούν με αίτησή τους να παραμείνουν με όσους πέρασαν παράνομα τα σύνορα της χώρας (βλ. 3.4.5).

Προτείνεται:

Για την ενιαία εφαρμογή των αρχών της χρηστής διοίκησης και προς τους αλλοδαπούς, η εναρμόνιση του άρθρου 31, παράγρ. 2 του Ν. 1975/91 με το άρθρο 10, παράγρ. 4 του Ν. 2690/99.

4.1.5 Δεν είναι σήμερα δυνατός ο διορισμός νηπιαγωγών πανεπιστημιακής εκπαίδευσης σε θέσεις του δημόσιου τομέα, εκτός από σχολεία, παρά την αναβάθμιση των σπουδών τους σε πανεπιστημιακό επίπεδο (βλ. 3.6.1.3).

Προτείνεται:

Για θεραπεία αυτής της ανισότητας, η σχετική συμπλήρωση των ρυθμίσεων του Ν. 1188/81 και των προεδρικών διαταγμάτων 194/88 και 22/90.

4.2 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

4.2.1 Με τη μορφή της ειδικής έκθεσης που αφορά το θέμα της εναλλακτικής πολιτικής και κοινωνικής υπηρεσίας (αντιρρησίες συνείδησης) έχουν ήδη υποβληθεί στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας εκτενείς προτάσεις νομοθετικής ρύθμισης (βλ. 3.1.4.3).

Ως βασικές προτάσεις περιλαμβάνονται:

Πρώτον, η ίδρυση νέας εποπτεύουσας αρχής, του «Συμβουλίου Εναλλακτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Υπηρεσίας», που θα επαγρυπνεί για τη σύννομη, ομοιόμορφη και απρόσκοπτη εφαρμογή του θεσμού σε κάθε φάση της εναλλακτικής υπηρεσίας.

Δεύτερον, η αντικατάσταση του μέτρου της έκπτωσης που προβλέπει ο Ν. 2510/97 από αυτοτελές σύστημα πειθαρχικών και ποινικών κυρώσεων, προσαρμοσμένο στις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η εναλλακτική υπηρεσία τόσο σε σχέση με τα δεδομένα της στρατιωτικής θητείας όσο και με της υπηρεσιακής κατάστασης του δημοσίου υπαλλήλου ή της σύμβασης εργασίας στο ιδιωτικό δίκαιο.

Τρίτον, η γενική αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της διάρκειας εναλλακτικής υπηρεσίας με απόλειψη της απόλυτης αριθμητικής προσαύξησης κατά 18 μήνες της διάρκειας της στρατιωτικής θητείας και αντικατάστασή της με την προσαύξηση κατά ποσοστό ή κλάσμα της προβλεπόμενης στρατιωτικής θητείας, ούτως ώστε να επεκταθεί στην εναλλακτική υπηρεσία, σε αναλογία με τη διάρκειά της, η εφαρμογή ευμενών διατάξεων που διέπουν τη διάρκεια της στρατιωτικής θητείας πολύτεκνων και άλλων κοινωνικών κατηγοριών που ευνοούνται από την ισχύουσα στρατολογική νομοθεσία, καθώς και των διατάξεων περί αναβολής.

Διατυπώνονται επίσης συγκεκριμένες προτάσεις στην κατεύθυνση της ορθολογικότερης, αποτελεσματικότερης και περισσότερο ευέλικτης αντιμετώπισης ειδικότερων ζητημάτων ως προς την υπαγωγή στο καθεστώς της εναλλακτικής υπηρεσίας, την επιλογή και τη μεταβολή του φορέα απασχόλησης.

4.2.2 Εκτός από τις εισηγήσεις της ειδικής έκ-

θεσης, έχει διαπιστωθεί ότι είναι ανεπικεκής η νομοθετική μεταχείριση των αντιρρησιών συνείδησης των οποίων οι αιτήσεις υπαγωγής έχουν απορριφθεί λόγω δικής τους αμέλειας με πιθανή συντρέχουσα υπαιτιότητα των στρατολογικών υπηρεσιών όσον αφορά την πλήρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων (βλ. 3.1.4.2).

Προτείνεται:

Η χορήγηση «δεύτερης ευκαιρίας», ώστε να αποφευχθεί η αναβίωση του φαινομένου φυλακίσεων για άρνηση εκπλήρωσης στρατιωτικής υπηρεσίας. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών είναι δυνατή μόνον εφόσον καταργηθεί ο θεσμός της έκπτωσης από το δικαίωμα στην αντίρρηση συνείδησης, τουλάχιστον για εκείνους των οποίων οι αιτήσεις απορρίπτονται για τυπικούς λόγους, όπως π.χ. η παρέλευση κάποιας προθεσμίας για την υποβολή δικαιολογητικών.

4.3 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ

4.3.1 Αποκλειστική αρμοδιότητα Υπουργείου Εξωτερικών

Η παράλειψη εφαρμογής του άρθρου 12 του Ν. 2690/99 περί χορήγησης αριθμών πρωτοκόλλου από τα προξενεία καθιστά αδύνατη την εκτίμηση του τυχόν επειγόντος των αιτημάτων (βλ. 3.4.2.2).

Προτείνεται:

Η επισήμανση από το Υπουργείο της ανάγκης για πιστή τήρηση της διάταξης αυτής.

4.3.2 Συναρμοδιότητα με το Υπουργείο Παιδείας

Παραμένουν ασαφείς οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση ειδικής προξενικής θεώρησης για σπουδές, με αποτέλεσμα την έλλειψη ενιαίας αντιμετώπισης από τα προξενεία (βλ. 3.4.3.4).

Προτείνεται:

Να θεσμοθετηθούν επακριβώς, με κοινή υπουργική απόφαση, οι όροι και οι προϋποθέσεις χορήγησης της ειδικής προξενικής θεώρησης για σπουδές.

Προτείνεται επίσης:

Να καθιερωθεί επίσημη διαδικασία ενημέρωσης των αρμόδιων προξενείων για τα ονόματα αλλοδαπών που επιλέγονται για μεταπτυχιακές σπουδές, είτε με την κοινοποίηση μέσω του Υπουργείου Εξωτερικών ειδικών καταλόγων, καταρτισμένων

από το Υπουργείο Παιδείας, όπως γίνεται στην περίπτωση των προπτυχιακών αλλοδαπών φοιτητών, είτε με την απευθείας κοινοποίηση προς το προξενείο της επίσημης απόφασης του αρμόδιου πανεπιστημιακού οργάνου για επιλογή του αλλοδαπού ως μεταπτυχιακού φοιτητή.

4.4 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Υπό το προϊσχύον καθεστώς, οι διατάξεις για την αμοιβή της εργασίας των κρατούμενων παρέμεναν σε αναστολή (βλ. 3.4.5.3). Μετά την πρόσφατη ψήφιση του νέου Κώδικα Μεταχείρισης Κρατούμενων,

προτείνεται:

Η άμεση έκδοση των σχετικών υπουργικών αποφάσεων και η εξασφάλιση των σχετικών πιστώσεων για την ενεργοποίηση και την οργάνωση του θεσμού της αμειβόμενης εργασίας.

4.5 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ

4.5.1 Αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Παιδείας

α) Η διαδικασία του διαγωνισμού εκπαιδευτικών του Ν. 2525/97 δημιουργεί σειρά φαινομένων δικαιολογημένης αλλά ανεκπλήρωτης προσδοκίας (βλ. 3.6.1.1). Προτείνεται η διεξαγωγή διαγωνισμού για συγκεκριμένες θέσεις, όπως όλοι οι άλλοι διαγωνισμοί του δημοσίου (Ν. 2190/94), ούτως ώστε οι επιτυχόντες να έχουν αξίωση διορισμού. Πιο συγκεκριμένα,

προτείνεται:

Οι πάγιες ανάγκες της εκπαίδευσης να μην καλύπτονται με τοποθέτηση αναπληρωτών καθηγητών. Επίσης θα ήταν ευκαταίεη η κατά το δυνατόν ενοποίηση των κριτηρίων για κάλυψη των θέσεων αναπληρωτών καθηγητών στα σχολεία, ώστε η διαδικασία να μη δημιουργεί εντυπώσεις άνισης μεταχείρισης μεταξύ των τριών κατηγοριών δικαιούχων, δηλαδή αυτών του παλαιού συστήματος της επετηρίδας, αυτών του πίνακα του ΑΣΕΠ και, τέλος, αυτών της ειδικής επετηρίδας που έχουν δεκαεξάμηνη προϋπηρεσία με βάση το άρθρο 138 του Ν. 2725/99.

Προτείνεται επίσης:

Οι υπό τοποθέτηση αναπληρωτές να μην ειδοποιούνται από τηλεφώνου από τις νομαρχιακές διευθύνσεις, αλλά με συστημένη επιστολή, καθώς και να συνυπολογιστούν οι ιδιαίτερες της προϋπηρεσίας των ωρομισθίων.

β) Στερείται νόμιμου ερείσματος η εφαρμοζόμενη διαδικασία πρόσληψης καθηγητών φυσικής αγωγής στα Τμήματα Αθλητικής Διευκόλυνσης (βλ.3.6.1.2). Εφόσον κριθεί σκόπιμη η θέσπιση ειδικής διαδικασίας και ιδιαίτερων κριτηρίων,

προτείνεται:

Να προβλεφθεί με ειδική και ορισμένη εξουσιοδότηση τυπικού νόμου.

γ) Οι μεταβατικές ρυθμίσεις για την εισαγωγή στα ΑΕΙ έχουν καταστήσει ασαφή την τύχη των διακριθέντων στις μαθηματικές ολυμπιάδες (βλ. 3.5.1.1).

Προτείνεται:

Να περιβληθεί τον τύπο της υπουργικής απόφασης, κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 2740/99, η διευκρίνιση ότι εξακολουθεί να ισχύει η ειδική ρύθμιση του Ν. 2621/98 (άρθρο 2, παράγρ. 11) ως προς το δικαίωμα εγγραφής των υποψηφίων αυτών σε συγκεκριμένα Τμήματα ΑΕΙ και ΤΕΙ.

δ) Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν λαμβάνει θέση επί του κατά πόσον είναι σκόπιμο οι εξετασθέντες να έχουν δικαίωμα γνώσης των γραπτών δοκιμίων: ενδεχόμενοι σχετικοί δισταγμοί της πολιτείας είναι απόλυτα κατανοητοί. Πρόβλημα ανακύπτει με τη νομιμότητα της υπουργικής απόφασης περί απορρήτου, νομιμότητα αναμφισβήτητη μεν κατά τη χρονική στιγμή της έκδοσής της (υπό το καθεστώς του Ν. 1599/86), αμφίβολη δε σήμερα (βλ.3.9.1.1). Εφόσον η πολιτεία επιθυμεί τη διατήρηση του απορρήτου αυτού,

προτείνεται:

Ως μόνη, σύμφωνη προς τον Ν. 2690/99, οδός, η νομοθετική εισαγωγή ειδικής διάταξης περί απορρήτου.

4.5.2 Συναρμοδιότητα με το Υπουργείο Εσωτερικών

α) Η εμπλοκή συναρμόδιων φορέων και η έλλειψη πιστώσεων καθυστερεί τον διορισμό φυλάκων στα σχολεία (βλ. 3.5.4).

Προτείνεται:

Η άμεση ενεργοποίηση των σχετικών διατάξεων.

β) Η απουσία ειδικών διατάξεων σχετικά με την ακολουθητέα πειθαρχική διαδικασία στο πλαίσιο της κοινότητας του σχολείου δεν επιτρέπει τον κατάλληλο χειρισμό λεπτών και ευαίσθητων πειθαρχικών υποθέσεων (βλ.3.2.2).

Προτείνεται:

Η καθιέρωση ειδικών ευέλικτων διαδικασιών πειθαρχικής έρευνας, θωρακισμένων με αυξημένες εγγυήσεις εχεμύθειας υπέρ του εγκαλούμενου όσο και των εμπλεκόμενων ανηλίκων, κατ' ευθείαν αναλογία των σχετικών διατάξεων της ποινικής δικονομίας, καθώς και η πρόβλεψη της δυνατότητας λήψης προσωρινών μέτρων που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του εκπαιδευτικού (λ.χ. υποχρεωτική απόσπαση σε διοικητική θέση) για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η πειθαρχική διαδικασία, σε περίπτωση πειθαρχικού παραπτώματος που συνδέεται με την ομαλή φυσική, ηθική και διανοητική ανάπτυξη των μαθητών.

Επιπλέον προτείνεται:

Η καθιέρωση ιδιαίτερα βραχύχρονων αποκλειστικών προθεσμιών για την περάτωση της πειθαρχικής διαδικασίας και η απαγόρευση ορισμού, για τη διενέργεια ΕΔΕ, εκπαιδευτικών που συνυπηρετούν με τον εγκαλούμενο.

4.5.3. Συναρμοδιότητα με το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

Η παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ στην ελληνική εσωτερική έννομη τάξη έχει σοβαρές συνέπειες για την άσκηση επαγγελματικών δικαιωμάτων των μηχανικών, πτυχιούχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά επέφερε και καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (βλ. 3.6.2.1).

Προτείνεται:

Η άμεση μεταφορά του συνόλου της οδηγίας αυτής στην ελληνική έννομη τάξη.

4.5.4 Συναρμοδιότητα με το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας

α) Μείζονα προβλήματα δημιουργεί η εκκρεμότητα γύρω από τον προσδιορισμό των επαγγελματικών δικαιωμάτων μαιών και νοσηλευτών, κατόχων τίτλων σπουδών από χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, που διαθέτουν βεβαίωση από το ΙΤΕ περί ισοτιμίας με τα ΚΑΤΕΕ που καταργήθηκαν, αλλά οι σχολές τους δεν κρίθηκαν ομοταγείς προς τα ΤΕΙ (βλ. 3.6.3.1).

Προτείνεται:

Η σύγκληση μικτής επιτροπής για το θέμα αυτό, όπως έχει ήδη προταθεί από το Υπουργείο Υγείας και το Ινστιτούτο Τεχνολογικής Εκπαίδευσης.

β) Αντίστοιχο κενό στην κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων προκαλεί και η καθυστερήση έκδοσης των ΠΔ που προβλέπονται από τον Ν. 2009/92, με τα οποία θα καθορίζονται τα επαγγελματικά δικαιώματα των κατόχων τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Έτσι, εμφανίζεται η πολιτεία να δρα αντιφατικά, ιδρύοντας εκπαιδευτικά ιδρύματα με επαγγελματικό προσανατολισμό, χωρίς να κατοχυρώνει αντίστοιχα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων (βλ. 3.6.3.4).

Προτείνεται:

Η επίσπευση της έκδοσης των διαταγμάτων. Οι διαφωνίες του Υπουργείου Υγείας που έχουν προκύψει πρέπει να τεθούν σε συνάντηση εργασίας παραγόντων των δύο υπουργείων, ώστε να υπάρξει συγκεκριμένος προσδιορισμός των επαγγελματικών δικαιωμάτων των επιμέρους κατηγοριών, ούτως ώστε οι απόφοιτοι ΙΕΚ επαγγελμάτων υγείας να αποκτήσουν πρόσβαση στα αντίστοιχα επαγγέλματα.

4.5.5 Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

α) Η εμπλοκή νοσηλευτικών ιδρυμάτων στην έγκριση αδειών απουσίας για συμμετοχή μελών ΔΕΠ Ιατρικής σε συνέδρια προσκρούει στην ακαδημαϊκή τους ελευθερία (βλ. 3.5.6.1).

Προτείνεται:

Η διασφάλιση της απρόσκοπτης επιστημονικής δράσης των μελών ΔΕΠ Ιατρικής από τα αρμόδια πανεπιστημιακά όργανα κατά τη διαδικασία έγκρισης αυτών των αδειών. Οι σχετικές αιτήσεις θα πρέπει απλώς να κοινοποιούνται, αλλά πάντως έγκαιρα, στα νοσηλευτικά ιδρύματα στα οποία είναι τοποθετημένοι οι πανεπιστημιακοί ιατροί.

β) Παραμένει ασαφής η κατοχύρωση της τυπικής αυτοδυναμίας του πτυχίου Ιστορίας και Αρχαιολογίας με τη βεβαίωση ολοκλήρωσης δεύτερης κατεύθυνσης του ίδιου τμήματος (βλ. 3.5.5).

Προτείνεται:

Η διασφάλιση της ισοδυναμίας αυτής με ρητή απόφαση των αρμόδιων πανεπιστημιακών οργάνων.

4.5.6 Οργανισμός Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης

Μείζονα προβλήματα δημιουργεί η συσώρευση στα κατ' ιδίαν υπουργεία των εκκρεμοτήτων αναγνώρισης επαγγελματικών δικαιωμάτων που πρόκειται τελικά να διαβιβαστούν στο ΣΕΑΤΕΚ (βλ. 3.6.2.3).

Προτείνεται:

Η ανάληψη συντονιστικής πρωτοβουλίας από το ΣΕΑΤΕΚ για επίσηυση της διαδικασίας αναγνώρισης τίτλων επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και η συνεργασία με αντίστοιχους φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να απλουστευθεί η συγκέντρωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τους ενδιαφερόμενους.

4.6 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ**4.6.1 Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας**

Η πρακτική του ΤΕΕ ως προς την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων αρχιτεκτόνων, κατόχων πτυχίου από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παραβιάζει το ΠΔ 107/93 και την κοινοτική νομοθεσία (βλ. 3.6.2.2).

Προτείνεται:

Η συμμόρφωση του ΤΕΕ προς τις διατάξεις αυτές.

4.7 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

4.7.1 Η πρακτική των διευθύνσεων υγείας των νομών της χώρας για τη χορήγηση άδειας ψυχολόγου κατ' εφαρμογήν του Ν. 2646/98 δεν ακολουθεί ενιαία κριτήρια (βλ. 3.6.3.3).

Προτείνεται:

Η έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών προς τις νομαρχίες.

4.7.2 Μολονότι είναι ήδη δυνατή η άμεση καταβολή επιδομάτων ΑΜΕΑ σε αιτούντες πρόσφυγες με ευθεία εφαρμογή του κυρωτικού ΝΔ 3989/59 (βλ.3.3.3.2),

προτείνεται:

Η συμπλήρωση της σχετικής υπουργικής απόφασης, ώστε μεταξύ των δικαιούχων επιδομάτων ΑΜΕΑ να συμπεριληφθούν οι πολιτικοί πρόσφυγες. Η λύση αυτή συνάδει με τον ανθρωπιστικό χαρακτήρα του επιδόματος, που απευθύνεται σε ανασφάλιστα άτομα με ειδικές ανάγκες, προς το Σύνταγμα και προς τις διεθνείς υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα κυρώνοντας τη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων.

4.8 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ**4.8.1 Αποκλειστική αρμοδιότητα Υπουργείου Δημόσιας Τάξης**

Η απαίτηση υγειονομικής εξέτασης ως προϋπόθεσης για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκλίνει από την κοινή ευρωπαϊκή πρακτική, χωρίς να υφίστανται αποχρώντες λόγοι (βλ. 3.4.3.2).

Προτείνεται:

Να εξεταστεί το ενδεχόμενο εναρμόνισης της ελληνικής διοικητικής πρακτικής με αυτή των άλλων κρατών-μελών.

4.8.2 Συναρμοδιότητα με το Υπουργείο Εσωτερικών

α) Διαπιστώνεται ιδιαίτερη πολυπλοκότητα και διασκορπισμός της νομοθεσίας σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης θεωρήσεων εισόδου (βλ. 3.4.2.1).

Προτείνεται:

Η συγκέντρωση των κατεσπαρμένων διατάξεων σε ενιαίο νομοθέτημα, ώστε οι αρμόδιες υπηρεσίες να είναι σε θέση να παρέχουν σαφείς πληροφορίες.

β) Επειδή δεν υπάρχει ειδική ρύθμιση ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής σε αλλοδαπά μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη, εφαρμόζονται αναλόγως διατάξεις που αφορούν αλλοδαπά μέλη οικογένειας πολίτη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. 3.4.2.1).

Προτείνεται:

Η πρόβλεψη ειδικής νομοθετικής ρύθμισης αντί της ανάλογης εφαρμογής των παραπάνω διατάξεων, ούτως ώστε να μη διευρύνονται υπερβολικά τα όρια της διοικητικής δράσης.

4.9 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

Το ισχύον σύστημα ελέγχου κομίστρων επιτρέπει το ενδεχόμενο να προβαίνουν οι ελεγκτές σε μη νόμιμες ενέργειες, υποκαθιστώντας στο έργο τους τα αρμόδια αστυνομικά όργανα, προκειμένου να διασφαλίσουν την καταβολή του χρηματικού προστίμου (βλ. 3.4.5.4).

Προτείνεται:

Η πρόβλεψη ενός ευέλικτου μηχανισμού έγκαιρης κινητοποίησης της αρμόδιας αστυνομικής αρχής, προκειμένου να παράσχει άμεσα τη συνδρομή της στους ελεγκτές και να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο η σχετική πρόβλεψη του άρθρου 2, παρ. 3 του Ν. 1214/81.

4.10 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΜΠΟΡΙΚΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ

Σοβαρά ζητήματα διαφάνειας και αξιοκρατίας τίθενται στις διαδικασίες πρόσληψης ωρομίσθιου εκπαιδευτικού προσωπικού στις σχολές πλοιάρων και μηχανικών (βλ. 3.6.1.4).

Προτείνεται:

Σύμφωνα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, να κρίνονται οι υποψήφιοι με βάση τα προβλεπόμενα προσόντα χωρίς συνεκτίμηση γενικών κοινωνικών ή οργανωτικών κριτηρίων που δεν έχουν έρεισμα στον νόμο.

4.11 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΥΠΟΥ ΚΑΙ ΜΜΕ

Δημόσιοι φορείς προβάλλουν άγνοια σχετικά με τις διατάξεις που διέπουν την ανάθεση σε έντυπα διαφημιστικών καταχωρίσεων του δημοσίου (βλ. 3.7).

Προτείνεται:

Η διεξοδικότερη δυνατή ενημέρωση όλων των αρμόδιων διευθύνσεων κρατικών υπηρεσιών και δημόσιων οργανισμών μέσω νέας εγκυκλίου του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ, η οποία δεν θα αρκείται στην απλή επανάληψη των σχετικών διατάξεων, αλλά θα λαμβάνει επιπλέον υπόψη και τη μέχρι σήμερα εμπειρία από την εφαρμογή τους.

5. ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ 1998

Οι προτάσεις που διατύπωσε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη στην ετήσια έκθεση του προηγούμενου έτους συνάντησαν διαφορετικό βαθμό αποδοχής από τη δημόσια διοίκηση ανάλογα με το αντικείμενό τους αλλά και την ευελιξία των διοικητικών οργάνων, τα οποία δεν ήταν πάντοτε έτοιμα να προχωρήσουν στην ανατροπή μιας κατεστημένης πρακτικής.

Ενδιαφέρουσα ήταν η διαφορετική αντιμετώπιση της ίδιας πρότασης του Συνηγόρου του Πολίτη ανάλογα με τη θεσμική λογική του φορέα στον οποίο απευθυνόταν: το Υπουργείο Εργασίας συγκατατέθηκε στην κατάργηση του μέτρου της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα λόγω χρεών προς το ΙΚΑ ως αντίθετου προς διεθνή συνθήκη που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα, ενώ αντίθετα, το Υπουργείο Οικονομικών διατήρησε την απαγόρευση εξόδου για χρέη προς το δημόσιο. Η διαστα-

κτικότητα του Υπουργείου Οικονομικών να αποδεχθεί προτάσεις που είχαν ευρύτερες επιπτώσεις στη δημοσιονομική πολιτική εκφράστηκε και με την κατηγορηματική του άρνηση καταβολής των επιδικασθέντων ποσών συντάξεων στους δικαστές.

Η σύνδεση από τον Συνήγορο του Πολίτη των προτάσεων του για τροποποιήσεις διαδικαστικών προϋποθέσεων με θέματα νομιμότητας φαίνεται να απέδωσε αποτελέσματα: Το Υπουργείο Εσωτερικών ανταποκρίθηκε θετικά στην πρόταση κατάργησης της θεώρησης επαναπατριsmού ως προϋπόθεσης καθορισμού ιθαγένειας των ομογενών, τείνοντας ους ευήκοον τόσο στην επίκληση της αρχής της νομιμότητας (είχε επισημανθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη η έλλειψη νόμιμου ερείσματος της γενίκευσης της υποχρέωσης θεώρησης επαναπατριsmού) όσο και ενδεχομένως στο αίτημα διευκόλυνσης της διαδικασίας αναγνώρισης της ιθαγένειας των ομογενών. Επίσης, οι προταθείσες εγγυήσεις αξιοκρατικής επιλογής επιστημονικών συνεργατών έγιναν δεκτές από τα αρμόδια όργανα του ΤΕΙ Σερρών.

Τέλος, στην περίπτωση της εγγραφής αλλοδαπών σε αθλητικά σωματεία, η διοίκηση αποδέχθηκε μεν τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά η διαδικαστική εμπλοκή κατά την εφαρμογή τους αναίρεσε την ουσία των προτάσεων.

5.1 Κατάργηση της απαγόρευσης εξόδου για χρέη προς το ΙΚΑ

Με σειρά πορισμάτων του, σε ειδικό κεφάλαιο του Κύκλου Δικαιωμάτων στην *Ετήσια Έκθεση 1998*, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε εισηγηθεί τη νομοθετική κατάργηση του μέτρου της απαγόρευσης εξόδου για χρέη προς το δημόσιο και προς το ΙΚΑ, ως αντίθετου προς τη ρύθμιση του άρθρου 12, παράγρ. 2 και 3 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα: «Καθένας είναι ελεύθερος να εγκαταλείψει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης και της δικής του ... με την εξαίρεση όσων περιορισμών προβλέπει ο νόμος και οι οποίοι είναι απαραίτητοι για την προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας, των χρηστών ηθών ή των ελευθεριών των άλλων» (βλ. *Ετήσια Έκθεση 1998*, σ. 37, 46, 47). Ήδη το Υπουργείο Εργασίας εισήγαγε νομοθετική ρύθμιση με την οποία καταργείται το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου για χρέη προς το ΙΚΑ. Αντίθετα, το Υπουργείο Οικονομικών ενέμεινε στις απόψεις του, περιοριζόμενο στην επίκληση της σχετικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας και δεν έλαβε αυτοτελώς θέση επί της ουσίας του νομικού ζητήματος. Το ζήτημα αυτό, δηλαδή η συμβατότητα του μέτρου της απαγόρευσης εξόδου με τη

ρύθμιση του παραπάνω άρθρου του διεθνούς συμφώνου, ανάγεται ουσιαστικά στην εξεύρεση ενός λόγου εξαίρεσης μεταξύ των παραπάνω (εθνική ασφάλεια, δημόσια τάξη κ.λπ.), στον οποίο θα μπορούσε ερμηνευτικά να υπαχθεί η ύπαρξη χρεών προς το δημόσιο. Από το γεγονός ότι το Υπουργείο δεν έλαβε θέση επί των προαναφερθέντων, καθώς και από την παρατήρησή του ότι «δεν υπάρχει επαρκές έρεισμα για την κατάργηση του μέτρου αυτού, χωρίς το Συμβούλιο της Επικρατείας με νεότερη απόφαση να διαμορφώσει, ενδεχομένως, άλλη γνώμη», συνάγεται ότι το Υπουργείο, σε ενδεχόμενη μεταστροφή της νομολογίας, θα ήταν πρόθυμο να προβεί σε κατάργηση του μέτρου.

5.2 Άρνηση καταβολής επιδικασθέντων ποσών συντάξεων στους δικαστές

Σε συνέχεια των διαμεσολαβητικών ενεργειών του Συνηγόρου του Πολίτη ύστερα από 24 αναφορές συνταξιούχων δικαστικών λειτουργών, οι οποίοι ζητούσαν την εκτέλεση αμετάκλητων αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που επιδικάζουν διαφορές συντάξεων με βάση τους μισθούς των εν ενεργεία συναδέλφων τους (βλ. *Ετήσια Έκθεση 1998*, σ. 44-45), ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα, προβαίνοντας στις ακόλουθες διαπιστώσεις: Τόσο από τις υπερνομοθετικές διατάξεις, οι οποίες διαμορφώνουν το θεσμικό πλαίσιο του κράτους δικαίου, όσο και ειδικά από το άρθρο 122 του ΠΔ 1225/81 «περί εκτέλεσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», σαφώς προκύπτει ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση άμεσης συμμόρφωσης προς τις αμετάκλητες αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ταυτόχρονα, η επαναλαμβανόμενη πρακτική της ρύθμισης έννομων σχέσεων με νόμο αναδρομικής ισχύος, ο οποίος αποσκοπεί στην αποφυγή της εκτέλεσης των σε βάρος του δημοσίου αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί, χωρίς να εξυπηρετεί κάποιο υπέρτατο δημόσιο κοινωνικό συμφέρον, παραβιάζει το Σύνταγμα, τόσο ως προς την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών όσο και ως προς την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, το ουσιαστικό περιεχόμενο της οποίας αφαιρείται από τους ενδιαφερόμενους πολίτες. Για τους λόγους αυτούς, η παράλειψη της διοίκησης (Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) να προβεί στην άμεση εκτέλεση των σχετικών αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων κρίθηκε ως μη νόμιμη.

Ο Υφυπουργός Οικονομικών απάντησε ότι «το Πόρισμα θεωρείται εσφαλμένο, αβάσιμο, επιλεκτικό και μεροληπτικό και για τους λόγους αυτούς επιστρέφεται προς επανεξέταση στο σύνολό του». Ανταπαντώντας, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμα-

νε στον Υφυπουργό τα εξής: «Ο νόμος του Συνηγόρου του Πολίτη δεν προβλέπει τη δυνατότητα επιστροφής των πορισμάτων τα οποία κατά καιρούς εκδίδει η Αρχή. Με αυτά τα δεδομένα, και μετά την παρέλευση εύλογου χρόνου από την υποβολή του πορίσματος [θεωρείται] ότι η διοίκηση σιωπηρά επέλεξε τη μη υιοθέτησή του. Κατόπιν τούτου, η διαμεσολαβητική προσπάθεια του Συνηγόρου του Πολίτη, ως προς το θέμα αυτό, θεωρείται περατωθείσα».

Εν τω μεταξύ, για το ίδιο νομικό ζήτημα εκδόθηκε η από 14.12.1999 απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (υπόθεση 37098/97 «Αντωνακόπουλος και λοιποί κατά Ελλάδα»), η οποία διαπιστώνει παραβίαση των άρθρων 6, παράγρ. 1 ΕΣΔΑ και 1 Πρωτοκόλλου 1 ΕΣΔΑ και καταδικάζει την Ελλάδα σε καταβολή αποζημίωσης, νομιμοτόκως, κατά τα οριζόμενα στη διαδικασία του άρθρου 44, παράγρ. 2 της Σύμβασης.

5.3 Κατάργηση της θεώρησης επαναπατριsmού για τον καθορισμό ιθαγένειας ομογενών

Στην *Ετήσια Έκθεση του 1998* (σ. 33, 34, 46), ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμαινε τις δραματικές συνέπειες που είχε για τη ζωή μεγάλου αριθμού ομογενών η τακτική του Τμήματος Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών να αξιώνει από αυτούς, προκειμένου να εξετάσει αιτήματα καθορισμού της ιθαγένειάς τους ή απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση, την προηγούμενη χορήγηση σε αυτούς της λεγόμενης «θεώρησης επαναπατριsmού» τους από το ελληνικό προξενείο της χώρας προέλευσής τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε τότε ότι η στάση αυτή δεν έβρισκε έρεισμα στην ισχύουσα νομοθεσία, δεδομένου ότι η απαίτηση αυτή προβλέπεται μόνο στην περίπτωση πολιτικών προσφύγων της περιόδου 1946-1949, δυνάμει της αρ. 106841/5.1.83 κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης. Ειδικά μάλιστα όσον αφορά την υποβολή αιτημάτων καθορισμού ιθαγένειας, η αιτιολογημένη απάντηση στα οποία αποτελεί, σε αντίθεση με τις υποθέσεις πολιτογράφησης, υποχρέωση της διοίκησης, η αξίωση του Υπουργείου Εσωτερικών κατέληγε στον παραλογισμό να ζητείται «θεώρηση επαναπατριsmού» ακόμη και από εκείνους που σκόπευαν όχι να επαναπατριστούν, αλλά μόνο να επιβεβαιώσουν το γεγονός ότι διαθέτουν την ελληνική ιθαγένεια.

Το θέμα των «θεωρήσεων επαναπατριsmού», καθώς και οι σοβαρές κοινωνικές του συνέπειες τέθηκε κατ' επανάληψη υπόψη του Υπουργού και του Υφυπουργού Εσωτερικών, τόσο στο πλαίσιο

της πυκνής αλληλογραφίας και των συχνών επαφών της Αρχής με τις υπηρεσίες του υπουργείου όσο και στο πλαίσιο προσωπικών συναντήσεων με αυτούς που επιδίωξε ο ίδιος ο Συνήγορος του Πολίτη. Ανάλογα διαβήματα έγιναν, ωστόσο, και προς τα Υπουργεία Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης, ορισμένες αρμοδιότητες των οποίων διαπλέκονται με τη στάση του Υπουργείου Εσωτερικών στο ζήτημα των «θεωρήσεων επαναπατρισμού». Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε επανειλημμένα ότι η στάση αυτή της διοίκησης δεν παρουσίαζε μόνο προβλήματα νομιμότητας και εναρμόνισης με την αρχή της χρηστής διοίκησης, αλλά ήταν και ιδιαίτερα απρόσφορη για την επίτευξη του διαφαινόμενου στόχου της, τον έλεγχο δηλαδή της εισροής ομογενών από γειτονικές χώρες.

Οι προσπάθειες του Συνηγόρου του Πολίτη φαίνεται ότι απέδωσαν εν τέλει καρπούς. Ύστερα από συναντήσεις των Γενικών Γραμματέων των τριών συναρμόδιων υπουργείων εκδόθηκε εγκύκλιος του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών προς όλες τις περιφέρειες και τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της επικράτειας και τα ελληνικά προξενεία, στην οποία αναφέρεται ότι «εφ' εξής η έγκριση επαναπατρισμού δεν θα αποτελεί προϋπόθεση για τον καθορισμό ιθαγένειας» των παλαιών Ελλήνων ομογενών από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, των εγκλωβισθέντων στην Αλβανία πρώην ελλήνων πολιτών και των Αρμενίων πρώην ελλήνων πολιτών. Την απόφαση αυτή ανακοίνωσε στον Συνήγορο του Πολίτη με επιστολή του ο Υφυπουργός Εσωτερικών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη γνωστοποίησε με τη σειρά του την εξέλιξη αυτή στους πολίτες που είχαν ζητήσει τη συνδρομή του για την άρση των εμποδίων που αντιμετώπιζαν για τον καθορισμό της ιθαγένειάς τους, παρακινώντας τους να απαιτήσουν την εξέταση των αιτημάτων τους από τις αρμόδιες αρχές. Οι ενέργειες αυτές, σε συνδυασμό με τις κατά περίπτωση παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, κατέληξαν τις περισσότερες φορές όχι μόνο στην εξέταση της ουσίας των αιτημάτων, αλλά και στην αναγνώριση της ελληνικής ιθαγένειας των αιτούντων.

5.4 Τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής επιστημονικών και εργαστηριακών συνεργατών σε ΤΕΙ

Για το ακαδημαϊκό έτος 1998-1999, το ΤΕΙ Σερρών δεν εφάρμοσε κατά την εξέλιξη των διαδικασιών για την ανάθεση διδακτικού έργου σε «υποψήφιους με ελλιπή προσόντα που κατέχουν όμως τον αντίστοιχο βασικό τίτλο σπουδών» (άρθρο 19,

Ν. 1404/83, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 57, Ν. 2413/96) τις γενικά προβλεπόμενες εγγυήσεις αξιοκρατίας, όπως η κατάρτιση πίνακα αξιολογικής κατάταξης και η αιτιολογία της ψήφου όσων αποφασίζουν για την επιλογή. Με έγγραφά του ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε το συνταγματικό έρεισμα της υποχρέωσης αξιοκρατικής ιεράρχησης και επιλογής όλων των υποψηφίων (άρθρο 2, παράγρ. 1, άρθρο 5, παράγρ. 1 και άρθρο 16, παράγρ. 1, 2 και 7), και υπέδειξε συγκεκριμένα κριτήρια αξιολόγησης (βλ. *Ετήσια Έκθεση 1998*, σ. 41).

Στη βάση αυτών των παρατηρήσεων του Συνηγόρου του Πολίτη η ανάθεση διδασκαλίας μαθημάτων σε επιστημονικούς και εργαστηριακούς συνεργάτες από τα ίδια τμήματα του ΤΕΙ Σερρών έγινε πλέον, κατά το τρέχον ακαδημαϊκό έτος, με βάση τις προαναφερόμενες εγγυήσεις αξιοκρατίας, δηλαδή με βάση πίνακα αξιολογικής κατάταξης των υποψηφίων και τις περισσότερες φορές με αιτιολόγηση των ψήφων που διαμόρφωσαν τις σχετικές αποφάσεις.

5.5 Προσκόμματα συμμετοχής κοινοτικών αλλοδαπών σε αθλητικές δραστηριότητες του τόπου μόνιμης εγκατάστασής τους

Το πρόβλημα τέθηκε στην *Ετήσια Έκθεση του 1998* (σ. 32, 33, 49) και αφορούσε την άρνηση της Ελληνικής Γυμναστικής Ομοσπονδίας (ΕΓΟ) να χορηγήσει δελτίο αθλητικής ιδιότητας στα δύο ανήλικα τέκνα της αναφερομένης, ιθαγενείς χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την αιτιολογία ότι δεν διέθεταν την ελληνική ιθαγένεια. Η άρνηση αυτή έγινε κατά παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας, αφού, σύμφωνα με απόφαση του Υφυπουργού Αθλητισμού, η εγγραφή αλλοδαπών σε ελληνικά αθλητικά σωματεία επιτρέπεται, χωρίς, ωστόσο, να παρέχεται και δικαίωμα συμμετοχής των εν λόγω αθλητών σε πανελλήνιους αγώνες και εθνικά πρωταθλήματα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε την παράβαση της σχετικής νομοθεσίας αναφορικά με την άρνηση της ΕΓΟ να χορηγήσει αθλητικά δελτία και εισηγήθηκε την αναγνώριση της δυνατότητας συμμετοχής των αλλοδαπών αθλητών στους πανελλήνιους αγώνες και τα εθνικά πρωταθλήματα, με το σκεπτικό ότι ο αποκλεισμός των αλλοδαπών αθλητών από τις παραπάνω εκδηλώσεις αναιρεί στην πράξη το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος εγγραφής. Στερούμενοι της δυνατότητας ανταγωνισμού στις κυριότερες αθλητικές εκδηλώσεις, οι αλλοδαποί αθλητές στερούνται σε σημαντικό βαθμό και των κινήτρων για άθληση και βελτίωση των επιδόσεών τους. Εξάλλου, ο απο-

κλεισμός αυτός προσκρούει στην ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας και στην ελευθερία συμμετοχής στην κοινωνική ζωή της χώρας, ελευθερία την οποία το άρθρο 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος επιφυλάσσει αδιάκριτα σε ημεδαπούς και αλλοδαπούς. Επιπλέον, ο αποκλεισμός αυτός δεν εναρμονίζεται με την ελευθερία μετακίνησης και εγκατάστασης των πολιτών από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι η δυνατότητα συμμετοχής στις αθλητικές και άλλες κοινωνικές εκδηλώσεις της χώρας μόνιμης εγκατάστασης, ακόμη και εάν είναι ερασιτεχνικού χαρακτήρα, αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για την ενσωμάτωση στην κοινωνική ζωή του τόπου εγκατάστασης.

Με βάση την προηγηθείσα επιχειρηματολογία, ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε την τροποποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας και την αναγνώριση της δυνατότητας συμμετοχής των αλλοδαπών αθλητών σε πανελλήνιους αγώνες και εθνικά πρωταθλήματα. Με την αρ. 15460/99 απόφαση του Υφυπουργού Αθλητισμού ρυθμίστηκε το εν

λόγω ζήτημα και αναγνωρίστηκε το δικαίωμα των κοινοτικών πολιτών να συμμετέχουν στις παραπάνω αθλητικές εκδηλώσεις (υπόθεση 989/98).

Ωστόσο, στη συνέχεια, σε αίτημα εγγραφής των δύο ανήλικων τέκνων της ίδιας αναφερομένης, πολιτών κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη δύναμη της σκακιστικής και της κολυμβητικής ομοσπονδίας, τους ζητήθηκε πιστοποιητικό εγγραφής στα μητρώα του οικείου δήμου. Ωστόσο, η χορήγηση τέτοιου πιστοποιητικού για τους αλλοδαπούς δεν προβλέπεται πουθενά στη νομοθεσία, με αποτέλεσμα να προκαλείται εν προκειμένω εμπλοκή και να στερούνται στην πράξη οι δύο νεαροί αθλητές τη δυνατότητα συμμετοχής τους στα εν λόγω σωματεία. Ο Συνήγορος του Πολίτη ανέλαβε να διαμεσολαβήσει προς τη διοίκηση, εισηγούμενος την τροποποίηση της προϋπόθεσης αυτής, όπως αναλύεται παραπάνω στο 3.3.3 (υπόθεση 9533/99), ώστε να διασφαλιστεί η ισότιμη πρόσβαση των αλλοδαπών σε αθλητικές δραστηριότητες.

