

1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

1. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ

2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑ ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ

2.1 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

2.1.1 Αστυνομία

2.1.1.1 Οι αστυνομικές αρχές

2.1.1.2 Συνθήκες αστυνομικής κράτησης αλλοδαπών

2.1.2 Σωφρονιστική διαδικασία

2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΣΦΑΙΡΑ – ΑΠΟΡΡΗΤΟ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

2.3 ΊΣΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ

2.3.1 Ισότητα φύλων

2.4 ΑΥΤΟΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ – ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗ ΔΙΑΦΟΡΑ

2.4.1 Ελευθερία θρησκευτικής συνείδησης

2.4.2 Δικαιώματα μελών μειονοτικών ομάδων

2.5 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΗΣ ΕΚΦΡΑΣΗΣ

2.6 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΖΕΣΘΑΙ

2.7 ΠΑΙΔΕΙΑ

2.7.1 Πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση

2.7.2 Εκπαιδευτικό προσωπικό ΑΕΙ

2.7.3 Φοιτητική μέριμνα

2.7.3.1 Μετεγγραφές

2.7.3.2 Ελληνικό Ανοιχτό Πανεπιστήμιο

2.8 ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

2.8.1 Εγγραφές στα δημοτολόγια

2.8.2 Εφαρμογή του «προτύπου ΕΛΟΤ»

2.9 ΣΤΡΑΤΕΥΣΗ

2.10 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ – ΟΜΟΓΕΝΕΙΑ

2.10.1 Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση

2.10.2 Καθορισμός (διαπίστωση) της ελληνικής ιθαγένειας

2.10.3 Ανιθαγενείς

2.10.4 Ζητήματα διαμονής ομογενών από την Αλβανία

2.11 ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

2.11.1 Οικονομικοί μετανάστες

2.11.1.1 Το νέο νομοθετικό πλαίσιο

- 2.11.1.2 Τα προβλήματα του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου
 - 2.11.1.2.1 Καθυστερήση έκδοσης αδειών διαμονής
 - 2.11.1.2.2 Άδεια εργασίας
 - 2.11.1.2.3 Ειδικά ζητήματα κατά τη διαδικασία έκδοσης αδειών διαμονής
 - 2.11.1.2.4 Συμμετοχή στην κοινωνική ζωή – Δικαίωμα σύναψης γάμου
 - 2.11.1.2.5 Απελάσεις
- 2.11.1.3 Ιστοσελίδα ενημέρωσης για θέματα μεταναστών, προσφύγων και ομογενών
- 2.11.2 Πρόσφυγες

2.12 ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

3.1 ΣΩΦΡΟΝΙΣΜΟΣ-ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ: Ο ΑΝΕΚΠΛΗΡΩΤΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

- 3.1.1 Θεσμοί διατήρησης της επικοινωνίας με το κοινωνικό περιβάλλον
 - 3.1.1.1 Μεταγωγές
 - 3.1.1.2 Τακτικές άδειες
- 3.1.2 Κοινωνική επανένταξη
 - 3.1.2.1 Η ποινική καταδίκη, κώλυμα διορισμού στο δημόσιο
 - 3.1.2.2 Επαναχορήγηση άδειας οδήγησης σε ανεξαρτημένα άτομα

3.2 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ – ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΟΧΩΝ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΗΜΕΔΑΠΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΗΣ

- 3.2.1 Οι νομοθετικές ρυθμίσεις
 - 3.2.1.1 Χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε κατόχους τίτλων σπουδών ΤΕΙ και ΙΕΚ της ημεδαπής
 - 3.2.1.2 Αντιστοίχιση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής προς τους τίτλους σπουδών της ημεδαπής
- 3.2.2 Οι φορείς αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής
 - 3.2.2.1 Φορείς ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής
 - 3.2.2.2 Φορείς επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής
- 3.2.3 Επαγγελματικοί σύλλογοι

3.3 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΣΤΟΙΧΕΙΑ – ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

- 3.3.1 Επίκληση της έλλειψης «εύλογου ενδιαφέροντος»
- 3.3.2 Επίκληση του απορρήτου των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

1. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ

Τα παράπονα και οι καταγγελίες που διερευνά ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελούν μια κρίσιμη δοκιμασία της ικανότητας της ελληνικής διοίκησης να ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές ενός κράτους δικαίου. Η ετήσια έκθεση δραστηριότητας του Κύκλου, όπως και όλων των Κύκλων του Συνήγορου του Πολίτη, προσπαθεί να αποτυπώσει με αξιοπιστία τις διακυμάνσεις του έμπρακτου σεβασμού της ελληνικής διοίκησης απέναντι στα δικαιώματα Ελλήνων και αλλοδαπών και, μαζί με αυτό, και τον βαθμό στον οποίο αυτοί απολαμβάνουν πραγματικά των δικαιωμάτων τους στο εσωτερικό της ελληνικής επικράτειας.

Όπως ίσως θα ανέμενε κανείς, σε πεδία διοικητικής δράσης στα οποία, σύμφωνα και με προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις, ο σεβασμός ορισμένου ή ορισμένων δικαιωμάτων είναι μειωμένος για λόγους δομικούς της οργάνωσης και της λειτουργίας τους, δεν εμφανίζεται ιδιαίτερη βελτίωση. Πρόκειται για διοικητικούς χώρους με δική τους «εσωτερική» λογική, όπως είναι η αστυνομία, οι φυλακές, ο στρατός, τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι φορείς διαχείρισης επαγγελματικών δικαιωμάτων. Παγιωμένες πρακτικές που, αν δεν αποβλέπουν σε αυτό, ευνοούν πάντως την παράκαμψη των αρχών της διαφάνειας και της αμεροληψίας και προσφέρουν υποστήριξη στην αυθαιρεσία ή την ατιμωρησία, εξακολουθούν χωρίς αξιοσημείωτη προς το παρόν τάση μείωσης. Παρά ταύτα, σε όλα σχεδόν τα σχετικά πεδία παρατηρείται πλέον μια δραστηριοποίηση, με αβέβαιο ακόμη προσανατολισμό.

Η μεταολυμπιακή συνεργασία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με τον Συνήγορο του Πολίτη ήταν καρποφόρα σε επίπεδο κατάρτισης στελεχών της Αστυνομίας και κανονιστικών δεσμεύσεων, χωρίς όμως να έχει ακόμη ορατά αποτελέσματα στην ετοιμότητα της ΕΛΑΣ να αποδέχεται τα σφάλματά της και να τα αποφεύγει.

Η πρόσφατη κρίση στο δικαστικό σώμα ανέδειξε με ακραίο τρόπο και προβλήματα του σφραγιστικού μας συστήματος, προκαλώντας μια άνευ προηγουμένου υπερφόρτωση των φυλακών. Στην ειδική θεματική ενότητα της παρούσας έκθεσης, Ο Συνήγορος του Πολίτη αναδεικνύει το θέμα των αδειών των κρατουμένων, που είναι κρίσιμότητα για τη νομιμότητα της λειτουργίας της φυλακής σήμερα στη χώρα μας.

Οι θεσμοί της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης επιμένουν στις γνωστές τους πρακτικές κακοδιοίκησης, αν δεν τις εντείνουν, εν αναμονή επερχόμενων ρυθμίσεων ακόμη και συνταγματικού επιπέδου, που αναμένεται να επηρεάσουν δραστικά όχι μόνο τον κλάδο της ανώτατης εκπαίδευσης αλλά και –κυρίως– την αγορά εργασίας και υπηρεσιών. Οι μέχρι τώρα νομοθετικές παρεμβάσεις του Υπουργείου Παιδείας (λ.χ. μετεγγραφές και φοιτητική μέριμνα, αναγνώριση ακαδημαϊκών και επαγγελματικών δικαιωμάτων κ.ά.) απέβλεπαν στην προσωρινή αναστολή μάλλον παρά στην επίλυση των προβλημάτων, και μάλιστα με μειωμένη ευαισθησία απέναντι σε όσους είχαν δικαιολογημένα στηριχθεί στο προϊσχύσαν πλαίσιο ή σε όσους έχουν πραγματικά ανάγκη. Ωστόσο, παρά τις αγκυλώσεις που κληροδότησε το ΔΙΚΑΤΣΑ στον νέο οργανισμό ΔΟΑΤΑΠ, ο Συνήγορος του Πολίτη εξακολουθεί

να στηρίζει ελπίδες στον νέο θεσμό. Οι σοβαρές συνέπειες των προβλημάτων αυτών για την καταξίωση του επιστημονικού δυναμικού της χώρας όσο και για την εθνική οικονομία επιβάλλουν, πάντως, τη διεξοδικότερη παρουσίασή τους στην ειδική θεματική της παρούσας έκθεσης. Όσον αφορά δε στη θρησκευτική εκπαίδευση και τη διαχείριση της πολιτιστικής εθνικής διαφοράς στην εκπαίδευση, η ηγεσία του υπουργείου φαίνεται προβληματισμένη, οι δε υπηρεσίες του αδρανείς και αμήχανες μπροστά στις εξελίξεις, όπως και πριν.

Οι επιτελικές πρωτοβουλίες του ΥΠΕΣΔΔΑ καρποφορούν γενικά σε νομοθετικό επίπεδο, η διοικητική ωστόσο πραγματικότητα δεν φαίνεται, όπως και παλαιότερα, να βρίσκεται στο ίδιο πνεύμα. Η κρατούσα μάλιστα ερμηνεία πρόσφατης εγκυκλίου του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου σχετικά με την πρόσβαση διοικουμένων σε στοιχεία που τηρεί η διοίκηση έχει δώσει το έναυσμα για την επανεμφάνιση θυλάκων αδιαφάνειας. Το φαινόμενο και η ανάγκη καταπολέμησής του αναπτύσσονται ειδικότερα παρακάτω. Ωστόσο, κλίμα αναβίωσης νοοτροπιών του παρελθόντος φαίνεται να επικρατεί σε έναν άλλο νευραλγικό – ανέκαθεν και σήμερα ακόμη περισσότερο – τομέα δράσης του ίδιου υπουργείου. Εκτός από την πλήρη στασιμότητα στα ζητήματα ιθαγένειας όσον αφορά σε ομογενείς αλλά και σε «αλλογενείς», εκδηλώνεται πρόσφατα και μια σκλήρυνση στη στάση των υπηρεσιών να παρέχουν τα αναγκαία για τη δικαιολόγηση των επιλογών τους στοιχεία.

Αντίστοιχη στασιμότητα παρουσιάζει η λειτουργία του ΥΠΕΣΔΔΑ στο πεδίο της διαχείρισης ευπαθών ομάδων, κατ' εξοχήν των Ρομά και των ομογενών. Μερίδιο ευθύνης για τη διαιώνιση ή και την επιδείνωση της κατάστασης στην οποία βρίσκονται τέτοιοι πληθυσμοί δεν φέρουν μόνο τα κατά περίπτωση συναρμόδια υπουργεία Δημόσιας Τάξης, Εξωτερικών, ΠΕΧΩΔΕ, Υγείας κ.ά., αλλά και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ελπίδες και συζητήσεις γέννησε η ψήφιση, ύστερα από μακρόχρονες «ωδίνες», του Ν. 3304/2005, για την καταπολέμηση των διακρίσεων και την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Οι διατάξεις του αναγορεύουν τον Συνήγορο του Πολίτη σε επίσημο φορέα προώθησης, μαζί με το Σώμα Ελεγκτών και Επιθεωρητών Εργασίας και την Επιτροπή Προώθησης της Ίσης Μεταχείρισης στο Υπουργείο Δικαιοσύνης. Παρουσίαση της νέας αρμοδιότητας της Αρχής, καθώς και στοιχεία και συμπεράσματα από την άσκησή της μπορεί να βρει κανείς στα κεφ. 2 και 5 της παρούσας έκθεσης. Ωστόσο, οι ερμηνευτικές και πρακτικές δυσκολίες που εμφανίζουν οι ρυθμίσεις αυτές δεν προοιωνίζονται προς το παρόν ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα.

Αναμφίβολα όμως το νομοθέτημα που απασχόλησε περισσότερο από κάθε άλλο φέτος δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου ήταν ο νέος «μεταναστευτικός» Ν. 3386/2005. Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέβαλε δραστήρια και δραστικά κατά το στάδιο της δύσκολης δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με το περιεχόμενό του. Η πραγματική εμβέλεια των ρυθμίσεών του είναι δύσκολο να αποτιμηθεί, αν και ήδη το εγχείρημα της λεγόμενης «τρίτης νομιμοποίησης», που ο νόμος αυτός έθεσε σε λειτουργία, φαίνεται να αποδίδει λιγότερα από τα προσδοκώμενα. Η βαθιά αμηχανία ολόκληρης της ελληνικής διοίκησης απέναντι στο μεταναστευτικό φαινόμενο και την προοπτική συμβίωσης με το διαφορετικό είναι και πάλι έκδηλη. Ωστόσο, η έστω και άκρως επιφυλακτική συμφιλίωση του ελληνικού κράτους με την ιδέα της «ένταξης» των μεταναστών, της λίγο πολύ οριστικής δηλαδή εγκατάστασης αλλογenuούς πληθυσμού στη χώρα, αποτελεί θετική συνεισφορά αυτού του νομοθετήματος.

2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑ ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΠΕΛΙΟ

2.1 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

2.1.1 ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ

2.1.1.1 Οι αστυνομικές αρχές

Ο Συνήγορος του Πολίτη επιδίωξε μια συστηματική αποτίμηση της ανταπόκρισης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης σε συμπεράσματα και προτάσεις που είχε υποβάλει στο παρελθόν. Ύστερα από τη μακρά και αδιάλειπτη παρέμβασή του σε θέματα παραβίασης προσωπικής ελευθερίας από αστυνομικές αρχές (*Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 119–120· *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 84–87· *Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 78–79) και με την ευκαιρία της συμπλήρωσης ενός έτους από την ολοκλήρωση της ειδικής έκθεσής του με θέμα «Πειθαρχική-διοικητική διερεύνηση καταγγελιών εις βάρος αστυνομικών υπαλλήλων» (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 222–223), ο Συνήγορος του Πολίτη συγκέντρωσε και δημοσιοποίησε τα συμπεράσματά του ως προς την εξέλιξη των ζητημάτων αυτών κατά την περίοδο που μεσολάβησε. Επισημαίνονται, ως εποικοδομητικές θεσμικές εξελίξεις, η δημοσίευση του ΠΔ 254/2004 «Κώδικας Δεοντολογίας του Αστυνομικού», στο οποίο ενσωματώθηκε η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη για διασφάλιση αμερόληπτων και αποτελεσματικών διαδικασιών εξέτασης και ελέγχου στις περιπτώσεις υποβολής παραπόνων πολιτών κατά αστυνομικών, καθώς και η έκδοση εγκυκλίου διαταγής του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας για τις νόμιμες προϋποθέσεις προσαγωγής πολιτών. Στην εγκύκλιο αυτή ενσωματώθηκαν παλαιότερες προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ως προς την ανάγκη εξατομικευμένης αιτιολόγησης κάθε «σοβαρής υπόνοιας», προκειμένου να τεκμηριώνεται και ο παραμικρός περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας. Σε ό,τι αφορά τις διαπιστώσεις και τις εισηγίες της ειδικής έκθεσης, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ διαβεβαιώνει ότι την έχει ήδη θέσει υπόψη επιτροπών που προπαρασκευάζουν ειδικές εγκυκλίους για τις περιφερειακές υπηρεσίες αλλά και νομοθετικές μεταρρυθμίσεις στο πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού. Στο πλαίσιο αυτό και λαμβάνοντας αφορμή από καταγγελίες που δημοσιοποιήθηκαν περί βασανισμού αφγανών προσφύγων στην περιοχή Αγίου Παντελεήμονα Αχαρνών, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε ενημέρωση για την πορεία και το αποτέλεσμα της έρευνας αυτής και πληροφορήθηκε την ταχεία ολοκλήρωσή της.

Κατά τον χρόνο που μεσολάβησε από την ολοκλήρωση της ειδικής έκθεσης και αφού παρεμβλήθηκαν νέες σχετικές αναφορές, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι παραμένει ακόμη επιτακτική ανάγκη να καταβληθεί σημαντική προσπάθεια για βελτίωση των διαδικασιών διερεύνησης και συνακόλουθη βελτίωση της εικόνας της Αστυνομίας. Επιβεβαιώνεται η επανάληψη φαινομένων που είχαν επισημανθεί ως παθογενή, όπως η αποφυγή διενέργειας ΕΔΕ, ακόμη και όταν συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις του νόμου (υποθέσεις 2181/2005, 5461/2005, 5972/2005), η μη προσήκουσα επιλογή και αξιολόγηση αποδεικτικών μέσων προς στήριξη των εκτιμήσεων του πορίσματος (υπόθεση 14407/2004), η στήριξη του πορίσματος σε μη νόμιμες απόψεις ως προς αυτή καθαυτή τη νομιμότητα των αστυνομικών ενεργειών (υποθέσεις 6256/2004, 8501/2004, 10205/2004), η ανατιολόγητη αποχή από την επιβολή σοβαρής κύρωσης (υπόθεση 14093/2004), η παράλειψη ενημέρωσης του καταγγέλλοντος (υπόθεση 5806/2005). Παράλληλα, πάντως, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε περιπτώσεις στις οποίες η διερεύνηση, η αιτιολόγηση του πορίσματος και η ενημέρωση του καταγγέλλοντος υπήρξαν άψογες (υπόθεση 22530/2004).

Τέλος, εκτός από τις αστυνομικές αρχές, φαινόμενα επιλήψιμης συμπεριφοράς καταλογίζονται και σε λιμενικές αρχές, όπως στην περίπτωση υπόθεσης βίαιης προσαγωγής,

αποσιώπησης ιδιότητας και διενέργειας παράνομων ανακριτικών πράξεων από προσωπικό του Λιμεναρχείου Μυκόνου στο πλαίσιο έρευνας για ναρκωτικά. Για την τελευταία αυτή υπόθεση διενεργήθηκε ΕΔΕ και καταλογίστηκαν, τελικά, πειθαρχικές ευθύνες, παράλληλα δε ικανοποιήθηκε η παραγγελία του Συνηγόρου του Πολίτη για κοινοποίηση του πορίσματος και των ποινών που επιβλήθηκαν, αφού όμως πρώτα η διοίκηση ζήτησε και τη γνώμη της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (υπόθεση 14768/2004).

2.1.1.2 Συνθήκες αστυνομικής κράτησης αλλοδαπών

Τα ζητήματα που αφορούν στις συνθήκες κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών εξακολουθούν να είναι το ίδιο έντονα όπως και κατά τα προηγούμενα έτη (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 79). Τα σημαντικότερα προβλήματα που επισημαίνονται είναι η ακαταλληλότητα των χώρων κράτησης, ο μεγάλος αριθμός κρατουμένων και το μεγάλο χρονικό διάστημα διοικητικής κράτησης, σε πολλές περιπτώσεις έως τη συμπλήρωση του προβλεπόμενου από τον νόμο τριμήνου. Επίσης, ανεπαρκή είναι τα περισσότερα αστυνομικά κρατητήρια όπου κρατούνται οι υπό απέλαση αλλοδαποί, στους οποίους έχει επιβληθεί διοικητική κράτηση. Οι συνθήκες κράτησης στους χώρους αυτούς εξακολουθούν να εμφανίζουν προσβλητική εικόνα για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (βλ. κεφ. 7, 3) (υποθέσεις 6492/2005, 10529/2005). Αν και το πρόβλημα αυτό εν μέρει είχε αρχίσει να αποφορτίζεται εν όψει της λειτουργίας νέων κρατητηρίων στο Ρουφ, η κατάσταση επιδεινώθηκε λόγω πολιτικής εκτάκτων ελέγχων, οι οποίοι οδηγούν σε συλλήψεις. Ιδιαίτερο ζήτημα προέκυψε στο πλαίσιο της διαδικασίας νομιμοποίησης των αλλοδαπών του «μεταναστευτικού» Ν. 3386/2005. Οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές προέβιναν σε συλλήψεις αλλοδαπών για παράνομη παραμονή στη χώρα ύστερα από έλεγχο των προϋποθέσεων νομιμοποίησης, που ορίζονται στο άρθρο 91 του Ν. 3386/2005, πριν από τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή των σχετικών αιτημάτων (υπόθεση 4045/2005). Η παραπάνω πρακτική διακόπηκε μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. αναλυτικά κεφ. 7, 4).

2.1.2 ΣΩΦΡΟΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η Αρχή εξέτασε αναφορές σχετικές με θέματα συνθηκών κράτησης και υποδομής στα καταστήματα κράτησης, επικοινωνίας των κρατουμένων με το εξωτερικό περιβάλλον και εν γένει μεταχείρισής τους (βλ. παρακάτω 3.1). Από την επιτόπια έρευνα σε χώρους φυλακών διαπιστώθηκαν σημαντικά προβλήματα ως προς τις βασικές παροχές (βλ. κεφ. 7, 3). Τέλος, εντοπίστηκε πρόβλημα και στη μεταφορά των κρατουμένων, για την οποία επίσης είναι δυνατόν να ληφθούν άμεσα μέτρα βελτίωσης με σκοπό την προστασία τους.

2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΣΦΑΙΡΑ – ΑΠΟΡΡΗΤΟ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Πεδίο ιδιαίτερα επισφαλές για την προστασία της ιδιωτικής σφαίρας φαίνεται να αποτελούν οι χώροι εργασίας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, εν όψει της άγνοιας νόμου ή της διάθεσης για πλήρη έλεγχο όσων παραμέτρων επιδρούν, έστω και έμμεσα, στη λειτουργία κάθε επιχείρησης. Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε πρόβλημα παραβίασης απορρήτου αλληλογραφίας σε χώρο εργασίας κρατικού ερευνητικού κέντρου και διατύπωσε εισήγηση, η οποία έγινε δεκτή, για συγκεκριμένες μεταβολές στην τρέχουσα πρακτική διακίνησης της εισερχόμενης αλληλογραφίας (υπόθεση 3180/2005).

2.3 ΊΣΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ

Οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων και της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ενισχύθηκαν φέτος σημαντικά. Με τον Ν. 3304/2005 που θεσπίστηκε πρόσφατα, «Εφαρμογή της Αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτίτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού», ο οποίος ενσωματώνει τις Οδηγίες 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη, ο Συνήγορος του Πολίτη αναγορεύεται σε επίσημο φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον δημόσιο τομέα (βλ. κεφ. 2). Στο πλαίσιο αυτό εμπίπτει η αδιάλειπτη ενασχόληση της Αρχής με θέματα διακρίσεων εις βάρος των Ρομά (βλ. κεφ. 5).

2.3.1 ΊΣΟΤΗΤΑ ΦΥΛΩΝ

Ωστόσο, πολλά κρίσιμα ζητήματα, όπως λ.χ. της ισότητας των φύλων, παραμένουν εκτός της εμβέλειας του νέου θεσμικού πλαισίου. Αυτό δεν σημαίνει ότι όσοι υφίστανται αθέμιτες διακρίσεις που δεν προβλέπονται στον νόμο αυτόν στερούνται έννομης προστασίας. Οι διατάξεις του Συντάγματος και της λοιπής εθνικής νομοθεσίας, καθώς και η κοινοτική νομοθεσία και νομολογία παραμένουν καίρια νομικά εργαλεία για την αντιμετώπιση περιπτώσεων εν γένει διακριτικής μεταχείρισης και ειδικότερα με κριτήριο το φύλο. Έτσι, η Οδηγία 76/207/ΕΟΚ, όπως έχει τροποποιηθεί με την Οδηγία 2002/73/ΕΚ, μολονότι δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί, αποτελεί σημαντικό νομοθετικό έρεισμα για ζητήματα ισότητας των φύλων, συγχωρεί την παρέκκλιση από τον κανόνα της ισότητας πρόσβασης σε θέσεις εργασίας, ανεξαρτίτως φύλου, μόνον όταν τούτο συνιστά παράγοντα αποφασιστικής σημασίας για ορισμένη δραστηριότητα και ύστερα από ειδική τεκμηρίωση. Ο Συνήγορος του Πολίτη, με βάση αναφορές πολιτών, διαπίστωσε την παράκαμψη της παραπάνω αρχής και τη δυσμενή μεταχείριση εις βάρος διοικουμένων.

Ειδικότερα, η επιβαλλόμενη από τον νόμο διάκριση εις βάρος γυναικών υποψηφίων στις Ακαδημίες Εμπορικού Ναυτικού, που συνίσταται στον αριθμητικό περιορισμό για κατάληψη θέσεων, απασχόλησε την Αρχή, ύστερα από αναφορές υποψήφιας γυναικών (υποθέσεις 18592/2004, 21738/2004). Το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας δεν υιοθέτησε πλήρως τις επισημάνσεις της Αρχής σχετικά με την ανάγκη ειδικής αιτιολογίας για την επιβολή της συγκεκριμένης διάκρισης, αφού σε νέα προκήρυξη δεν εξειδικεύονται εξαντλητικά οι λόγοι της υφιστάμενης διάκρισης.

Επίσης, ιδιαίτερο ζήτημα ανέκυψε μετά την έκδοση δικαστικών αποφάσεων, βάσει των οποίων κρίθηκε ότι διάταξη νόμου (άρθρο 27, παράγρ. 7 του Ν. 3013/2002), η οποία όριζε ειδική ποσοστωση για την πρόσληψη γυναικών στη Δημοτική Αστυνομία, παραβιάζει την αρχή της ισότητας. Η τακτική του Υπουργείου Εσωτερικών να αποστέλλει στις Περιφέρειες απλή εγκύκλιο περί μη εφαρμογής στο εξής της επίμαχης διάταξης, αντί να την τροποποιήσει, είχε ως αποτέλεσμα, σε ορισμένες Περιφέρειες, την ανάκληση των ήδη ανακοινωθέντων πινάκων επιτυχόντων και την έκδοση νέων χωρίς ποσοστωση. Ύστερα από αναφορές ανδρών υποψηφίων, οι οποίοι είχαν συμπεριληφθεί στους αρχικούς πίνακες επιτυχόντων αλλά βρέθηκαν εκτός των νέων πινάκων (υποθέσεις 3142/2005, 3339/2005, 3630/2005, 3667/2005, 4203/2005), ο Συνήγορος του Πολίτη συμμερίστηκε την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της εν λόγω διάταξης. Παράλληλα, επισήμανε ότι η κεντρική διοίκηση θα έπρεπε να έχει προβεί σε έγκαιρη ανάκληση και αναδιατύπωση των προκηρύξεων, ούτως ώστε οι υποψήφιοι να γνωρίζουν, υπό καθεστώς ασφάλειας δικαίου, τους ακριβείς όρους υπό τους οποίους καλούνται να κριθούν.

2.4 ΑΥΤΟΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ – ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗ ΔΙΑΦΟΡΑ

2.4.1 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΙΔΗΣΗΣ

Στα ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας επιβεβαιώνονται προηγούμενες παρατηρήσεις της Αρχής για βαθμιαία μετατόπισή τους: ενώ παλαιότερα οι αναφορές αναδείκνυαν αυτονόητες όψεις της ελευθερίας, σήμερα πια θίγουν πιο πολύπλοκα φαινόμενα παραβίασης (*Επίσημα έκθεση 2004*, σ. 82–83). Κατά τη διάρκεια του 2005 ο Συνήγορος είχε την ευκαιρία να ασχοληθεί με την υποχρέωση δημόσιων οργανισμών κοινής ωφέλειας να απέχουν από κάθε πράξη που θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως διακριτική μεταχείριση εις βάρος θρησκευτικών μειονοτήτων στο ζήτημα ανέγερσης ναών. Θρησκευτική κοινότητα διαμαρτυρήθηκε επειδή παρακωλυόταν η έναρξη των εργασιών για τη νόμιμη ανέγερση ευκτήριου οίκου, γιατί ο δήμος είχε επιβάλει πρόσθετες διαδικαστικές προϋποθέσεις προκειμένου να εγκριθεί η σύνδεση του ναού με το δίκτυο ύδρευσης. Μετά την παρέμβαση του Συνήγορου του Πολίτη, το πρόβλημα επιλύθηκε με ειδική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Η Αρχή επισήμανε ότι προκειμένου για κτίριο που προορίζεται για χρήση η οποία απολαύει ειδικής προστασίας κατά το άρθρο 13, παράγρ. 2 του Συντάγματος, χρονοτριβή μεγαλύτερη της αναμενόμενης –για παρόμοιες περιπτώσεις– για την απλή έγκριση αιτήσεων υδροδότησης συνιστά φαινόμενο κακοδιοίκησης (υπόθεση 11824/2005).

Προς την ίδια κατεύθυνση εξειδίκευσης και εμβάθυνσης της προστασίας της θρησκευτικής ελευθερίας συντείνουν οι παρεμβάσεις σε θέματα εκπαίδευσης. Διερευνώντας αναφορά για τέλεση του μυστηρίου της εξομολόγησης μαθητών μέσα σε δημόσια σχολεία, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η εκπαίδευση, επιδρώντας στην ανάπτυξη της συνείδησης των μαθητών, οφείλει να καταλείπει τη δυνατότητα ενσυνείδητης και έμπρακτης αποδοχής των επιταγών του θρησκευτικού δόγματος και να μην επεκτείνεται σε μεθόδους που προσλαμβάνουν διαστάσεις ελέγχου. Ακόμη και αν η διαδικασία εμφανίζεται ως προαιρετική, η πρόσκληση ιερέων σε χώρους σχολείων για την τέλεση του μυστηρίου της εξομολόγησης, εντός του σχολικού κτιρίου και ωραρίου, συνεπάγεται την αποκάλυψη πεποιθήσεων και τον κίνδυνο αθέμιτων διακρίσεων (υπόθεση 2141/2005).

Επίσης, με αφορμή αναφορά θρησκευτικής κοινότητας σχετικά με τα όσα αναφέρει εις βάρος της το εγχειρίδιο θρησκευτικών της Α' λυκείου, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι, ενώ το κήρυγμα κάθε θρησκευτικής κοινότητας προστατεύεται από τη θρησκευτική ελευθερία και την ελευθερία της έκφρασης, το μάθημα στα δημόσια σχολεία υπάγεται στους περιορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. Κατά συνέπεια, τα κρατικά σχολικά εγχειρίδια οφείλουν να είναι ιδιαίτερα προσεκτικά ως προς αρνητικές κρίσεις εις βάρος πολιτών λόγω της ιδιότητάς τους ως μελών διαφορετικής θρησκευτικής κοινότητας, και η παρουσίαση θρησκευτικών δογμάτων μειονοτήτων πρέπει να γίνεται με σεβασμό στο δικαίωμα αυτοπροσδιορισμού τους. Ανταποκρινόμενο, το Υπουργείο Παιδείας παρήγγειλε την επιστημονική διερεύνηση του θέματος στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, το οποίο προέβη σε εξαντλητική μελέτη των επίμαχων εδαφίων και διαπίστωσε σειρά αθέμιτων αξιολογικών κρίσεων ή αποκλίσεων από τους παιδαγωγικούς στόχους. Εισηγήθηκε μάλιστα στο υπουργείο την έναρξη διαδικασίας αναθεώρησης του εν λόγω εγχειριδίου (υπόθεση 2908/2005).

2.4.2 ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΜΕΛΩΝ ΜΕΙΟΝΟΤΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ

Από τις λιγοστές μεν, σημαντικές όμως αναφορές που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη και αφορούν στη μειονότητα της Θράκης αναδεικνύονται κρίσιμα ζητήματα. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται η αναγκαιότητα διασαφήνισης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος ακινήτων που φέρονται ως βακουφικά (υπόθεση 4607/2005).

Εξαιρετική περίπτωση στενής και εσφαλμένης ερμηνείας των κείμενων διατάξεων από στρατολογικές αρχές αποτελεί η υπόθεση μέλους της μουσουλμανικής μειονότητας της Δυτικής Θράκης, γεννημένου το 1972, ο οποίος απώλεσε την ελληνική ιθαγένεια το 1985 με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, εν όσω ήταν εγκατεστημένος εκτός Ελλάδας. Αν και το 2004 ανακλήθηκε η απόφαση αφαίρεσης της ελληνικής ιθαγένειας ως παράνομη, αντί ο ενδιαφερόμενος να κληθεί για κατάταξη στον στρατό, κηρύχθηκε αναδρομικά ανυπότακτος. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι δεν είναι νόμιμο να επιρρίπτεται αναδρομικά ευθύνη για πράξη ή παράλειψη που κατά τον χρόνο τέλεσής της ήταν νόμιμη. Παρά ταύτα, το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας ενέμεινε στην απόφασή του, ο δε Συνήγορος του Πολίτη προέβη σε δημόσια ανακοίνωση του πορίσματός του, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγρ. 6 του Ν. 3094/2003 (υπόθεση 5027/2005).

2.5 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΗΣ ΕΚΦΡΑΣΗΣ

Η ελευθερία της έκφρασης απασχόλησε την Αρχή στο πλαίσιο διερεύνησης αναφοράς που υπέβαλε η Πρεσβεία του Ισραήλ κατά κειμένων συνδικαλιστικής παράταξης του ΤΕΕ, τα οποία δημοσιεύτηκαν στο *Ενημερωτικό δελτίο του ΤΕΕ* αλλά και στην ιστοσελίδα του επιμελητηρίου και θεωρήθηκαν ως δυνάμενα να παρακινήσουν μισαλλοδοξία κατά του εβραϊκού έθνους. Ο Συνήγορος του Πολίτη κατέστησε σαφές ότι ο πολιτικός λόγος πρέπει μεν να χαίρει αυξημένης προστασίας σε μια φιλελεύθερη δημοκρατία, ο λόγος φορέων δημόσιας εξουσίας οφείλει όμως να είναι προσεκτικός στη διατύπωση απόψεων οι οποίες καλλιεργούν εχθρότητα. Το ίδιο πρέπει να γίνει δεκτό και όταν ένας δημόσιος φορέας, όπως εν προκειμένω το ΤΕΕ, φιλοξενεί σε δικές του δημοσιεύσεις απευθυνόμενες στο κοινό (*Ενημερωτικό δελτίο*, ιστοσελίδα) κείμενα αυτού του περιεχομένου. Αν και το ΤΕΕ δεν νομιμοποιείται να περιορίσει την ελευθερία της έκφρασης των συνδικαλιστικών παρατάξεών του, οφείλει να λάβει το ίδιο σαφή θέση ως προς το περιεχόμενο των συγκεκριμένων απόψεων. Το επιμελητήριο αποδοκίμασε τη δημοσίευση, χαρακτηρίζοντάς την μισαλλόδοξο λόγο, και εξέφρασε την πρόθεση να θεσπίσει εσωτερικούς κανόνες δεοντολογίας (υπόθεση 11887/2005).

2.6 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΖΕΣΘΑΙ

Η συνταγματικώς κατοχυρωμένη ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι εξακολουθεί να απασχολεί τον Συνήγορο του Πολίτη, ως προς την αρνητική της διάσταση, ως προσβολή δηλαδή του δικαιώματος των προσώπων να μην προσχωρούν ή να διαγράφονται από ενώσεις στις οποίες έχουν προσχωρήσει. Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως σε ενώσεις οι οποίες έχουν τον χαρακτήρα Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, ως οργανωτικές της άσκησης ορισμένων επαγγελματιών. Οι συντεχνιακού χαρακτήρα υπέρμετρες δεσμεύσεις των μελών των εν λόγω ενώσεων εκδηλώνονται τόσο με την υποχρέωση εγγραφής τους, ανεξαρτήτως της πραγματικής άσκησης συναφούς επαγγέλματος, όσο και με την επίμονη άρνηση των ενώσεων να ερμηνεύσουν τις σχετικές διατάξεις υπό το πρίσμα των διατάξεων του Συντάγματος. Παράλληλα, τα εποπτεύοντα υπουργεία επιδεικνύουν συνήθως απροθυμία να αντιμετωπίσουν το ζήτημα τροποποιώντας το νομοθετικό καθεστώς ή παρέχοντας τις αναγκαίες ερμηνευτικές διευκρινίσεις (υποθέσεις 4437/2005, 5474/2005).

2.7 ΠΑΙΔΕΙΑ

2.7.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Τα θέματα που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη αφορούν κυρίως σε διαδικαστικά ζητήματα προσήκουσας ενημέρωσης των υποψηφίων και εξορθολογισμού του προ-

γράμματος διεξαγωγής των Πανελλαδικών Εξετάσεων. Ειδικότερα, έπειτα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη προς το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, προστέθηκαν στο μηχανογραφικό δελτίο εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ελλείπουσες κρίσιμες πληροφορίες για την Πολυτεχνική Σχολή Κύπρου (υπόθεση 2792/2005). Επίσης, το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ανταποκρίθηκε στις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την υποχρέωση να καθορίσει το πρόγραμμα διεξαγωγής των εξετάσεων και να προσδιορίσει τα εξεταστικά κέντρα, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαιτερότητα των συγκοινωνιακών συνθηκών, όσον αφορά στους υποψηφίους της Περιφέρειας (υπόθεση 6139/2005).

2.7.2 ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΑΕΙ

Εκτός από τα προβλήματα που παρατηρούνται συνήθως κατά τη διαδικασία εκλογής μελών Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού (βραδύτητα, πλημμελής αιτιολογία, άρνηση χορήγησης εγγράφων) και απασχολούν κάθε χρόνο τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 88), αναδείχθηκαν φέτος ειδικότερα προβλήματα στην επιλογή των «εκτός ΔΕΠ» διδασκόντων στα ΑΕΙ. Η έλλειψη σαφών νομοθετικών ρυθμίσεων, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που δεν είναι πρόσφορη η κατ' αναλογία αναδρομή στις διατάξεις της σχετικής νομοθεσίας (Ν. 1268/1982, Ν. 2083/1992), συντελεί σε καθεστώς πλήρους ρευστότητας και ανασφάλειας ως προς τις διαδικασίες αξιολόγησης και ανανέωσης των συμβάσεων των διδασκόντων.

Με αφορμή υπόθεση που εξέτασε, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η ανανέωση των συμβάσεων των υπαγόμενων στο άρθρο 5 του ΠΔ 407/1980 διδασκόντων ή η πρόσληψη άλλων διδασκόντων πρέπει να γίνεται με βάση συντεταγμένη αξιολόγηση του έργου –στην περίπτωση των ήδη υπηρετούντων– ή να διενεργείται δημόσια ανοιχτή προκήρυξη, όταν πρόκειται για πρόσληψη. Εν όψει της άρνησης του εμπλεκόμενου τμήματος να αποδεχθεί τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, επικαλούμενο την ακαδημαϊκή ελευθερία, η Αρχή απευθύνθηκε προς το ΥΠΕΠΘ (υπόθεση 6811/2005).

Επιπλέον, ζήτημα ανέκυψε με τη διαδικασία αξιολόγησης και ανανέωσης των συμβάσεων των μελών Συνεργαζόμενου Εκπαιδευτικού Προσωπικού του ΕΑΠ. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στη διοικούσα επιτροπή του ΕΑΠ ότι δεν μπορεί να αγνοηθεί η υφιστάμενη νομοθετική πρόβλεψη (άρθρο 4, παράγρ. 10 και άρθρο 8, παράγρ. 4 του Ν. 2552/1997) σχετικά με την ειδική διαδικασία ανανέωσης των ετήσιων συμβάσεων ύστερα από επιτυχή αξιολόγηση. Το ΕΑΠ δεσμεύτηκε να ακολουθήσει για το τρέχον έτος τη διαδικασία που τηρούνταν μέχρι τώρα (υπόθεση 4305/2005).

2.7.3 ΦΟΙΤΗΤΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ

2.7.3.1 Μετεγγραφές

Κατά το ακαδημαϊκό έτος 2004–2005 εφαρμόστηκε για πρώτη φορά ο Ν. 3282/2004. Η αιφνίδια αλλαγή του νομοθετικού καθεστώτος των μετεγγραφών, σε συνδυασμό με την έλλειψη μεταβατικών διατάξεων, προκάλεσε την υποβολή μεγάλου αριθμού αναφορών. Ανέκυψαν επίσης ζητήματα ερμηνείας των διατάξεων του νόμου αυτού. Ειδικότερα:

Οι διατάξεις του Ν. 3282/2004 (άρθρο 1, στοιχείο α') διατηρούν σε ισχύ τις διατάξεις «της κείμενης νομοθεσίας για την προστασία των πολυτέκνων» ως μία από τις εξαιρέσεις της γενικής απαγόρευσης των μετεγγραφών φοιτητών και σπουδαστών εσωτερικού. Οι διατάξεις αυτές (Ν. 1910/1944) δίνουν το δικαίωμα σε τέκνα πολύτεκνης οικογένειας να μετεγγραφούν «εις το πρώτον ή το δεύτερον έτος σπουδών αντιστοίχου Σχολής (ή Τμήματος

Σχολής), πλησιεστέρας του τόπου μονίμου κατοικίας των γονέων των» (άρθρο 3, παράγρ. 1 του Ν. 860/1979).

Με αφορμή την υπόθεση αίτησης μετεγγραφής τέκνου πολύτεκνης οικογένειας, ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε την ερμηνεία των παραπάνω διατάξεων κατά τρόπο ώστε, όταν στον τόπο κατοικίας των γονέων δεν λειτουργεί αντίστοιχο τμήμα, ως πλησιέστερο τμήμα να θεωρείται εκείνο που βρίσκεται σε πόλη στην οποία φοιτά ήδη τέκνο της ίδιας οικογένειας, εν όψει και της ευνοϊκότερης μεταχείρισης που επιφυλάσσει ο νομοθέτης στα τέκνα πολύτεκνων οικογενειών σε σχέση με τους υπόλοιπους που δικαιούνται μετεγγραφής. Το εμπλεκόμενο τμήμα αποδέχθηκε την αίτηση μετεγγραφής του υποψηφίου. Στη συνέχεια συμπληρώθηκαν οι διατάξεις του Ν. 3282/2004, και πλέον η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ρητά (υπόθεση 3399/2005).

2.7.3.2 Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο

Με αφορμή ικανό αριθμό αναφορών, η Αρχή ασχολήθηκε με το ζήτημα της οικονομικής συμμετοχής των σπουδαστών στις δαπάνες του ΕΑΠ, ως προς τον τρόπο αναπροσαρμογής της μετά το πέρας των τεσσάρων ετών που διαρκούν οι βασικές σπουδές. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε και στη συνέχεια επισήμανε προς τη διοικούσα επιτροπή του ΕΑΠ ότι η διαφορετική κατ' έτος ρύθμιση του ύψους της αναπροσαρμογής, από την έναρξη λειτουργίας του ΕΑΠ έως το τρέχον έτος, δημιούργησε αντιφατικές προσδοκίες, ιδίως στους εισαχθέντες κατά το ακαδημαϊκό έτος 2001–2002, με αποτέλεσμα την ανασφάλεια δικαίου των σπουδαστών ως προς τα χρηματικά ποσά που θα καλούνταν να καταβάλουν. Η εισήγηση της διοικούσας επιτροπής για επίλυση του ζητήματος με ανακαθορισμό του ύψους της συμμετοχής της συγκεκριμένης κατηγορίας σπουδαστών στο ποσόν που ανέμεναν κατά την έναρξη των σπουδών τους, και η ειδική πρόβλεψη για επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, καταδεικνύει την ετοιμότητα του ΕΑΠ να αναλαμβάνει έγκαιρα πρωτοβουλία με σκοπό την επίλυση ενός σοβαρού ζητήματος νομιμότητας (υποθέσεις 6509/2005, 7117/2005, 8446/2005, 9359/2005).

2.8 ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

2.8.1 ΕΓΓΡΑΦΕΣ ΣΤΑ ΔΗΜΟΤΟΛΟΓΙΑ

Η πλειονότητα των υποθέσεων αυτής της ενότητας αφορά κυρίως σε προβλήματα που ανέκυψαν κατά τη συμπλήρωση εγγραφών ή από εσφαλμένες εγγραφές σε ληξιαρχικές πράξεις και δημοτολόγια. Διαπιστώθηκε ότι οι ΟΤΑ απαιτούσαν, καθ' υπερβολήν, σχετική δικαστική απόφαση, αν και η νομοθεσία επιτρέπει την εγγραφή ή τη διόρθωση ορισμένων σφαλμάτων είτε αυτεπάγγελα από την υπηρεσία είτε με την ευχερέστερη διαδικασία της εντολής εισαγγελέα πρωτοδικών (υποθέσεις 15142/2004, 5030/2005, 13811/2005, 13952/2005). Επιπλέον, η ανατιολόγητη άρνηση των ΟΤΑ να εκτελούν δικαστικές αποφάσεις, βάσει των οποίων διορθώνεται το έτος γέννησης πολιτών, εξακολουθεί να ασχολεί την Αρχή (υπόθεση 17745/2004).

2.8.2 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ «ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΕΛΟΤ»

Με αφορμή σημαντικό αριθμό αναφορών –έχουν ήδη υπερβεί τις 60 (πρόσφατες υποθέσεις: 22316/2004, 22588/2004, 10610/2005)–, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αρχίσει πριν από τέσσερα χρόνια την παρέμβασή του στο θέμα της μεταγραφής ονοματεπωνύμων με λατινικούς χαρακτήρες στα διαβατήρια και στα δελτία αστυνομικής ταυτότητας. Εισηγήθηκε, μάλιστα, την αναγραφή μόνον εκείνης της εκδοχής η οποία προκύπτει από προ-

γούμενο διαβατήριο (*Ετήσια έκθεση 2002*, σ. 108). Το πόρισμα της Αρχής, η θετική ανταπόκριση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και, τέλος, η οδηγία 2/2003 της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα δεν αποδείχθηκαν αρκετά για να κάμψουν τη στάση του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Ωστόσο, πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (1189/2005), ύστερα από αίτηση ακύρωσης που κατέθεσε ένας από τους πρώτους πολίτες που είχαν προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με το θέμα, δικαιώνει τις επισημάνσεις της Αρχής.

2.9 ΣΤΡΑΤΕΥΣΗ

Εποικοδομητική υπήρξε η συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με στρατιωτικές αρχές σε υποθέσεις που αφορούν σε απαλλαγή από τη στράτευση. Με αφορμή αναφορά πολίτη, επισημάνθηκε ότι η Επιτροπή Απαλλαγών φέρει το βάρος της αιτιολόγησης, όταν η απόφασή της αποκλίνει εμφανώς από το διατακτικό της αρχικής γνωμάτευσης. Το Γενικό Επιτελείο Στρατού συμφώνησε με την άποψη αυτή ως προς τη συγκεκριμένη ατομική περίπτωση και απέστειλε σχετική εγκύκλιο στις Επιτροπές Απαλλαγών (υπόθεση 140/2005).

Αντίθετα, όξυνση παρατηρήθηκε στο γνωστό ζήτημα της απόδειξης της ιδιότητας μόνιμου κατοίκου εξωτερικού για στρατολογική χρήση (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 84). Από σειρά αναφορών προκύπτει ασάφεια όχι μόνον ως προς τα κριτήρια, αλλά ακόμη και ως προς την υπηρεσία που είναι αρμόδια για την υπαγωγή των ενδιαφερομένων στις διατάξεις που διέπουν την ιδιότητα μόνιμου κατοίκου εξωτερικού. Διαπιστώθηκε ειδικότερα ότι προξενεία, προκειμένου να χορηγήσουν σε αιτούντες πιστοποιητικό ιδιότητας μόνιμου κατοίκου εξωτερικού, δεν αρκούνται στη διερεύνηση της μόνιμης διαμονής ως πραγματικού γεγονότος, αλλά επεκτείνονται και στην εξέταση μη προβλεπόμενων από τον νόμο προϋποθέσεων (υποθέσεις 3127/2004, 18093/2004, 1824/2005).

Οι αναφορές υπηρετούντων οπλιτών για θέματα που άπτονται της άσκησης ατομικών τους δικαιωμάτων εξακολούθησαν και κατά το 2005 να υπολείπονται αριθμητικά εκείνων που αφορούν σε αμιγώς στρατολογικά θέματα. Η απόκλιση αυτή είναι ευνόητη, με δεδομένη τη διστακτικότητα των οπλιτών, ως υπαγόμενων σε ειδικές εξουσιαστικές σχέσεις, να θέσουν τέτοια θέματα υπόψη εξωστρατιωτικών ελεγκτικών μηχανισμών. Σε περίπτωση διαμεσολάβησης σε υπόθεση οπλίτη ανεξαρτημένου από τη χρήση ναρκωτικών και βεβαρημένου με πειθαρχικές ποινές, οι οποίες παρεμποδίζουν την απόλυσή του, ο Συνήγορος του Πολίτη συνάντησε αμέριστη προθυμία του Γενικού Επιτελείου Στρατού για τη διευθέτηση του θέματος (υπόθεση 22925/2004).

2.10 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ – ΟΜΟΓΕΝΕΙΑ

Όπως είχε επισημανθεί και στην *Ετήσια έκθεση 2004* (σ. 89-90), η διαδικασία για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας παραμένει ιδιαίτερα προβληματική. Η εξαιρετικά βραδεία αντιμετώπιση των υποθέσεων οφείλεται τόσο στην αριθμητική ανεπάρκεια του υπηρετούντος προσωπικού όσο και στην έλλειψη επαρκούς κατάρτισής του. Η πλήρης έλλειψη θεσμοθετημένων προθεσμιών στις υποθέσεις ιθαγένειας γενικά, καθώς και σε κάθε στάδιο ειδικότερα, εκλαμβάνεται από τις διάφορες υπηρεσίες ως αφορμή για την πολύχρονη καθυστέρηση της περαίωσης των υποθέσεων.

2.10.1 ΚΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΜΕ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ

Η πλειονότητα των αναφορών εξακολουθεί να προέρχεται από αλλοδαπούς που έχουν μακροχρόνιους και ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα, καθώς και από αλβανούς υπηκόους που

αναγνωρίζονται ως ομογενείς από τις ελληνικές αρχές. Οι αναφορές αυτές έχουν αντικείμενο τις υπέρμετρες καθυστερήσεις και την έλλειψη συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Ειδικά για τους ομογενείς από την Αλβανία, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι επί σειρά ετών αδικαιολόγητα η διοίκηση δεν αποφαινεται σχετικά με τις αιτήσεις πολιτογράφησης τους, μολονότι οι αρμόδιες υπηρεσίες έχουν αποφανθεί για την ιδιότητα του ομογενούς και έχουν στη διάθεσή τους όλα τα σχετικά στοιχεία που απαιτούνται για την πολιτογράφηση των αιτούντων ως ομογενών. Σε αντίθεση δηλαδή και με τις ίδιες τις εγκυκλίους του ΥΠΕΣΔΔΑ, που προβλέπουν τη δυνατότητα παράτασης του χρόνου περαίωσης των υποθέσεων πολιτογράφησης μόνον όταν υφίσταται αναγκαίος λόγος, οι αιτήσεις αυτές δεν εξετάζονται ποτέ.

2.10.2 ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ (ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗ) ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ

Το σύνολο της διαδικασίας εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από αδικαιολόγητη δυσκινησία των υπηρεσιών, ακόμη και για τις πιο απλές περιπτώσεις, οι οποίες εξετάζονται μετά την πάροδο ενός έτους από την κατάθεση της αίτησης. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ο καθορισμός ιθαγένειας ανηλίκων, υιοθετημένων από ελληνίδα μητέρα (ενδεικτική η υπόθεση 20410/2004).

Ειδικά τα ζητήματα καθορισμού ιθαγένειας πολιτών που προέρχονται από την πρώην ΕΣΣΔ οφείλονται εν μέρει στο ιδιότυπο μεικτό σύστημα διαπίστωσης και πολιτογράφησης του Ν. 2790/2000 και στη συνακόλουθη χρήση επισφαλών ως προς τη διαπίστωση τους κριτηρίων, όπως της εθνικής συνείδησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ελλιπούς ορθολογικότητας και σαφήνειας των κριτηρίων του ίδιου νόμου αποτελεί η μη διαπίστωση της ιδιότητας του ομογενούς, άρα και η μη απόδοση της ιθαγένειας σε πολίτες των οποίων και οι δύο γονείς έχουν αναγνωρισθεί ως έχοντες «εθνικότητα ελληνική» από τις σοβιετικές αρχές (υπόθεση 10805/2004). Αντίθετα, διαπιστώνεται η ιδιότητα του ομογενούς και αποδίδεται ιθαγένεια σε πολίτες οι οποίοι είχαν μόνον έναν ανιόντα, δεύτερου βαθμού συγγένειας, «ελληνικής εθνικότητας».

Εξαιρετικά δυσμενή εντύπωση προκάλεσε στην Αρχή η άρνηση της αρμόδιας Διεύθυνσης Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης του Υπουργείου Εσωτερικών να χορηγήσει στοιχεία στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με την παλαιότερη αφαίρεση ιθαγένειας έλληνα πολίτη και την αίτηση επανάκτησής της. Η εκδήλωση τέτοιας στάσης, δηλαδή η άρνηση χορήγησης στοιχείων στον Συνήγορο του Πολίτη με την επίκληση της «δημόσιας τάξης και της ασφάλειας του κράτους» και του «εθνικού συμφέροντος», προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία (υπόθεση 14242/2005).

2.10.3 ΑΝΙΘΑΓΕΝΕΙΣ

Σχετικά με τις υποθέσεις μουσουλμάνων της Θράκης που απώλεσαν την ελληνική ιθαγένεια, δυνάμει του ήδη καταργηθέντος άρθρου 19 του προηγούμενου Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, εξακολουθεί να διαπιστώνεται υπέρμετρη και αδικαιολόγητη εν πολλοίς καθυστέρηση στην έκβαση των αιτήσεων είτε επανάκτησης της ιθαγένειας είτε πολιτογράφησης των ανιθαγενών πρώην ελλήνων πολιτών (υποθέσεις 4795/2002, 17888/2004, 17582/2004). Το τελευταίο διάστημα υπάρχουν πάντως ισχυρές ενδείξεις ότι οι αιτήσεις ανάκλησης των αποφάσεων στέρξης της ιθαγένειας αντιμετωπίζονται με τη δέουσα νομική τεκμηρίωση και κοινωνική ευαισθησία (υποθέσεις 17582/2004, 6690/2004).

2.10.4 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΟΜΟΓΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΛΒΑΝΙΑ

Εκτός από τα ζητήματα ιθαγένειας, σημαντικός αριθμός αναφορών που υποβλήθηκαν το 2005 από ομογενείς της Αλβανίας αφορούν σε προβλήματα σχετικά με το καθεστώς της διαμονής τους στην Ελλάδα και στα δικαιώματα που απορρέουν από το καθεστώς αυτό, ιδίως τα επαγγελματικά.

Τα κύρια θέματα που τέθηκαν υπόψη της Αρχής σχετίζονται με τη διαδικασία υποβολής των αιτήσεων χορήγησης ή ανανέωσης του Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς (υποθέσεις 6289/2005, 7183/2005, 9485/2005, 9486/2005). Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι διαιωνίζεται η πρακτική ορισμένων αστυνομικών αρχών να μην παραλαμβάνουν άμεσα τις σχετικές αιτήσεις, πρακτική γνωστή από το παρελθόν. Λόγω της πρακτικής αυτής, οι ενδιαφερόμενοι διαβιούν στη χώρα για μεγάλο χρονικό διάστημα με μόνο έγγραφο νομιμοποιητικό της διαμονής τους βεβαίωση των αστυνομικών αρχών, στην οποία αναγράφεται μόνον η ημερομηνία του ραντεβού που τους ορίστηκε για την υποβολή του αιτήματός τους. Ως αξιοσημείωτα προβλήματα ανακύπτουν επίσης οι καθυστερήσεις στη διαδικασία εξέτασης των υποθέσεων, το δικαίωμα έννομης προστασίας κατά απορριπτικών αποφάσεων επί αιτήσεων χορήγησης Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς, καθώς και το εύρος, το περιεχόμενο και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες τελεί η άσκηση των επαγγελματικών δικαιωμάτων ομογενών της Αλβανίας (υποθέσεις 6665/2005, 3542/2005).

Σημειώνεται, τέλος, ότι τον Μάιο του 2005 εκδόθηκε νεότερη υπουργική απόφαση σχετικά με τη διαμονή και την εργασία των ομογενών από την Αλβανία στην Ελλάδα, και με τον Ν. 3386/2003 (άρθρο 91, παράγρ. 9), ύστερα και από πρόταση της Αρχής, ρυθμίστηκαν εν μέρει ζητήματα διαμονής στην Ελλάδα Αλβανών των οποίων τα αιτήματα για τη χορήγηση Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς απορρίφθηκαν. Στην παρούσα φάση ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει τις νέες ρυθμίσεις, παρακολουθεί την εφαρμογή τους και επιφυλάσσεται για τη δημοσιοποίηση των σχετικών παρατηρήσεών του.

2.11 ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

2.11.1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ

2.11.1.1 Το νέο νομοθετικό πλαίσιο

Τον Αύγουστο του 2005 ψηφίστηκε ο Ν. 3386/2005, ο οποίος αναθεώρησε το θεσμικό πλαίσιο εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα. Αν και ο νέος νόμος απλοποιεί σημαντικά τη διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής και ενσωμάτωσε έγκαιρα τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες, ωστόσο αναπαράγει προβληματικές καταστάσεις του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου (Ν. 2910/2001). Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε αποστείλει προτάσεις βελτίωσης του σχεδίου νόμου, αρχικά προς το Υπουργείο Εσωτερικών και έπειτα, κατά την κοινοβουλευτική συζήτηση, προς τη Βουλή των Ελλήνων (βλ. κεφ. 6).

Οι μεταβατικές διατάξεις του Ν. 3386/2005 (άρθρο 91) προβλέπουν δύο διακριτές διαδικασίες νομιμοποίησης παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών στη χώρα, οι οποίες ωστόσο παρουσίασαν τα ακόλουθα προβλήματα κατά την εφαρμογή τους: α) επιφυλάχθηκε δυσμενέστερη μεταχείριση, ως προς τον αριθμό των απαιτούμενων ενσήμων και ως προς τους λόγους ανανέωσης της άδειας, για τους αλλοδαπούς που κατά τεκμήριο διέμεναν μεγαλύτερο διάστημα στη χώρα, σε σχέση με αυτούς που εισήλθαν πρόσφατα, β) ο καθορισμός περιορισμένων στοιχείων ως δικαιολογητικών υπαγωγής στη διαδικασία αρχικής νομιμοποίησης απέκλεισε μεγάλο αριθμό μεταναστών που, με βάση διοικητικά έγγραφα, αποδεδειγμένα διέμεναν πριν από τον κρίσιμο χρόνο (31.12.2004) στην Ελλάδα, και γ) η εκπλήρωση των προϋποθέσεων νομιμοποίησης (εξαγορά ενσήμων, παράβολο) αποτέλεσε

ιδιαίτερα δαπανηρή διαδικασία για τον μέσο οικονομικό μετανάστη και την οικογένειά του. Ο συνδυασμός των παραπάνω προβλημάτων είχε ως αποτέλεσμα την περιορισμένη συμμετοχή των αλλοδαπών στο πρόγραμμα αρχικής νομιμοποίησης, η οποία απείχε σημαντικά από τον αρχικά υπολογιζόμενο αριθμό των προς νομιμοποίηση αλλοδαπών. Ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου, πρότεινε να αποτελέσει αποδεικτικό στοιχείο διαμονής στην Ελλάδα πριν από τις 31.12.2004 κάθε διοικητικό έγγραφο που αποδεικνύει βέβαιη συναλλαγή του ενδιαφερομένου με τη διοίκηση. Κατά την εφαρμογή μάλιστα των μεταβατικών διατάξεων, η Αρχή έθεσε στο ΥΠΕΣΔΔΑ πολλά επίμαχα θέματα, όπως είναι η δυσμενέστερη μεταχείριση των παλαιότερα διαμενόντων αλλοδαπών, καθώς και η εξαγορά των ενσήμων και η καταβολή παραβόλων για ειδικές κατηγορίες υπό νομιμοποίηση αλλοδαπών (σύζυγοι, χήροι, μέλη οικογένειας ημεδαπών, ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα αλλοδαποί κ.ά.).

Η Αρχή διοργάνωσε επίσης ενημερωτική συνάντηση σχετικά με τις διαδικασίες νομιμοποίησης που προέβλεπαν οι μεταβατικές διατάξεις του Ν. 3386/2005 (βλ. κεφ. 8, 3.3).

2.11.1.2 Τα προβλήματα του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου

2.11.1.2.1 Καθυστέρηση έκδοσης αδειών διαμονής

Όπως αναφέρθηκε, παρόντα παραμένουν και φέτος δυσεπίλυτα προβλήματα παλαιότερων ετών. Επιγραμματικά αναφέρονται υπέρμετρες καθυστερήσεις: στην έκδοση αδειών διαμονής, στην αρχική χορήγηση άδειας διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα και στη χορήγηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή επανένωση (*Επίσημα έκθεση 2004*, σ. 91, 92). Παράγοντα καθυστέρησης αποτελεί επίσης το ειδικό πρόβλημα που ανακύπτει από την άρνηση της διοίκησης να εξετάσει αιτήματα άδειας διαμονής όταν διεξάγεται δικαστική έρευνα ή εκκρεμεί έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης.

2.11.1.2.2 Άδεια εργασίας

Η ασάφεια του τρόπου καθορισμού της εκπλήρωσης των ασφαλιστικών υποχρεώσεων (αριθμός ενσήμων) που απαιτούνται για την ανανέωση της άδειας εργασίας παρέμεινε η συχνότερη αιτία έκπτωσης από τη νομιμότητα του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει νόμιμα στη χώρα.

Συχνό πρόβλημα που αφορά όχι μόνο στους άμεσα ενδιαφερομένους, αλλά και στους υποψήφιους εργοδότες τους είναι η δέσμευση απασχόλησης των αλλοδαπών σε μια κατηγορία σχέσης εργασίας (μισθωτή εργασία ή παροχή έργου ή υπηρεσίας) σε όλη τη διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής. Η δέσμευση αυτή θέτει σοβαρά εμπόδια στην κινητικότητα των αλλοδαπών, περιορίζει δραστικά την ελεύθερη συμμετοχή των νόμιμα εργαζόμενων αλλοδαπών στην οικονομική ζωή της χώρας και εν τέλει υπονομεύει την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία.

2.11.1.2.3 Ειδικά ζητήματα κατά τη διαδικασία έκδοσης αδειών διαμονής

Η εμπιστοσύνη του διοικουμένου κλονίζεται, όταν το αίτημα μετατροπής του τύπου της άδειας διαμονής από οικογενειακή συνένωση σε αυτοτελή απορρίπτεται, επειδή δεν έχει δηλωθεί έγκαιρα η λύση του γάμου. Όπως διαπιστώθηκε, οι ενδιαφερόμενοι και οι δημοτικές υπηρεσίες αγνοούν την υποχρέωση δήλωσης του επίμαχου γεγονότος μέσα σε έναν μήνα.

Ιδιαίτερο ζήτημα αποτελεί η άρνηση της διοίκησης να επιστρέψει παράβολο, το οποίο από σφάλμα ή εκ παραδρομής ζήτησε από τον ενδιαφερόμενο. Η αιτιολογία που προβάλλεται είναι ότι το παράβολο αποτελεί ένα τέλος εξέτασης αιτήματος. Σημειώνεται πως

παρ' ότι η καταβολή παραβόλου αποτελεί μια από τις βασικές προϋποθέσεις κατάθεσης αίτησης για άδεια διαμονής, δεν έχει αποσαφηνιστεί η φύση του έως σήμερα (εάν είναι φόρος ή ανταποδοτικό τέλος, και ποιου τύπου).

2.11.1.2.4 Συμμετοχή στην κοινωνική ζωή – Δικαίωμα σύναψης γάμου

Οι αναφορές για περιπτώσεις παρεμπόδισης ή μη καταχώρισης γάμων μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 82) πολλαπλασιάστηκαν το 2005, ως συνέπεια εγκυκλίου του ΥΠΕΣΔΔΑ (58/28.12.04) περί γενικής απαγόρευσης παροχής υπηρεσιών σε αλλοδαπούς στερούμενους νόμιμης άδειας διαμονής. Ο Συνήγορος του Πολίτη έπεισε τα αρμόδια ληξιαρχεία ότι οι κάτοχοι «βεβαίωσης κατάθεσης δικαιολογητικών» εξομοιούνται προς τους κατόχους άδειας διαμονής (υπόθεση 402/2005).

Ιδιαίτερο ζήτημα προέκυψε από ειδική εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΔΑ προς ληξιαρχείο, η οποία προβλέπει την άρνηση καταχώρισης γάμων που τελούνται σε προξενείο της Αθήνας, ακόμη και όταν ο ένας μελλονύμφος είναι Έλληνας, με την αιτιολογία ότι η τέλεσή τους απαγορεύεται με βάση διμερή προξενική σύμβαση. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατήρησε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγρ. 1 του ΑΚ, γάμος έλληνα πολίτη με αλλοδαπό είναι δυνατόν να τελεστεί νόμιμα ακόμη και σε προξενείο, εφόσον αυτό προβλέπεται από το δίκαιο της χώρας ιθαγένειας του αλλοδαπού μελλονύμφου. Εξάλλου, οι προϋποθέσεις του ανυπόστατου γάμου ορίζονται περιοριστικά στο άρθρο 1372 του ΑΚ (απόφαση Αρείου Πάγου 547/1990) (υποθέσεις 11589/2004, 19260/2004, 21780/2004).

2.11.1.2.5 Απελάσεις

Ιδιαίτερα προβληματική είναι η πρακτική που εφαρμόζεται πρόσφατα από τις αστυνομικές αρχές, να απελαύνεται άμεσα αλλοδαπός εάν έχει παρέλθει η τριήμερη προθεσμία για την εξέταση της προσφυγής του κατά της σχετικής απόφασης. Με τον τρόπο αυτόν αναιρείται στην πράξη το δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης διοικητικής απέλασης, δεδομένου ότι το τριήμερο συνιστά εξαιρετικά βραχύ διάστημα για την ουσιαστική εξέταση του αιτήματος.

Η διοίκηση αρνείται να διαγράψει από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών τους αλλοδαπούς εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί δικαστική απέλαση για παράνομη είσοδο, διαμονή και εργασία, θεωρώντας ότι το άρθρο 66, παράγρ. 9 του Ν. 2910/2001 δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε αυτές τις περιπτώσεις. Ωστόσο, η πρακτική αυτή δεν βρίσκει επαρκές νόμιμο έρεισμα, άποψη την οποία συμμερίζονται τόσο τα διοικητικά δικαστήρια όσο και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Η ίδια πρακτική συνεχίζεται και ως προς την εφαρμογή της νέας, παρόμοιου περιεχομένου, διάταξης του Ν. 3386/2005 (υπόθεση 18285/2004).

Ιδιαίτερα προβληματική παραμένει επίσης η ανεπαρκής αιτιολόγηση της επίκλησης λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές, προκειμένου να γνωμοδοτήσουν σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 95–97). Η πρακτική αυτή υποδηλώνει μια στερεότυπη και ιδιαίτερα στενή συσχέτιση του αλλοδαπού πληθυσμού με τα προβλήματα δημόσιας τάξης.

2.11.1.3 Ιστοσελίδα ενημέρωσης για θέματα μεταναστών, προσφύγων και ομογενών

Εξαιρετικά κρίσιμο πρόβλημα στη διαδικασία νομιμοποίησης της διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα, αλλά και της κοινωνικής τους ένταξης, παραμένει η ελλιπής και απρόσφορη ενημέρωσή τους, καθώς και η έλλειψη δομών για παροχή συμβουλευτικής συν-

δρομής σε θέματα που αφορούν στο καθεστώς διαμονής και εργασίας τους. Το πρόβλημα αυτό συνιστά έναν από τους σημαντικότερους λόγους που οδηγούν αλλοδαπούς στην απώλεια της νομιμότητας διαμονής και βασικό παράγοντα παρεμπόδισης της κοινωνικής τους ένταξης. Ο Συνήγορος του Πολίτη δημιούργησε ειδική ιστοσελίδα για τα θέματα των μεταναστών, των προσφύγων και των ομογενών (www.synigoros.gr/allodapoi), προσπαθώντας, στο μέτρο των δυνατοτήτων του, να συμβάλει στην έγκυρη πληροφόρηση των εν λόγω ομάδων του πληθυσμού.

2.11.2 ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

Η αδυναμία της διοίκησης να διασφαλίσει την απρόσκοπτη πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου αποτέλεσε, και κατά τη διάρκεια του 2005, το κύριο αντικείμενο ενασχόλησης της Αρχής με θέματα προσφύγων. Αντί η ενασχόληση με τον σεβασμό του δικαιώματος στο άσυλο να εστιάζεται στον έλεγχο της ύπαρξης των ουσιαστικών προϋποθέσεων για τη χορήγηση της προσφυγικής προστασίας, αναλώνεται στην προσπάθεια εξασφάλισης του δικαιώματος πλήρους πρόσβασης στη διαδικασία.

Η επιλεκτική παραλαβή και εξέταση των αιτημάτων ασύλου από το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών, χωρίς σαφή και αντικειμενικά κριτήρια, παραμένει προβληματική (βλ. κεφ. 7, 3 και ενδεικτικά, υποθέσεις 1419/2005 και 1915/2005). Επίσης, ο τρόπος καθορισμού του τόπου διαμονής των αιτούντων άσυλο σε κέντρα υποδοχής αμφισβητούμενης καταλληλότητας (π.χ. κέντρο Κοκκινοπλού) απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος επισήμανε την ανάγκη εφαρμογής των κριτηρίων του άρθρου 7 της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ (υποθέσεις 22696/2004, 4720/2005, 5477/2005).

Ουσιαστική ήταν η παρέμβαση της Αρχής και στα ζητήματα που τέθηκαν ως προς τον ακριβή προσδιορισμό της κατηγορίας των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι, επειδή ακριβώς έχουν κάνει χρήση των διαδικασιών του ασύλου, απέκτησαν δικαίωμα ένταξης στις διαδικασίες νομιμοποίησης του νέου μεταναστευτικού Ν. 3386/2005. Η συγκεκριμένη παρέμβαση αποτελεί μέρος της συνολικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη σε πολυμερείς διαβουλεύσεις (Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, μη κυβερνητικές οργανώσεις) για τον εντοπισμό και την επίλυση των προβλημάτων. Η δραστηριοποίηση αυτή έχει οδηγήσει σε μια πολύ καλή συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με το αρμόδιο τμήμα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, το οποίο έχει προτείνει μάλιστα να αποτελέσει η Αρχή έναν από τους κυριότερους φορείς που θα κληθούν να σχολιάσουν το νέο νομοθέτημα για το άσυλο, σύμφωνα με τις σχετικές Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μικρότερης εμβέλειας ζήτημα, όσον αφορά στον αριθμό των θιγομένων, αλλά εξίσου σοβαρό, αποτελεί η διαπίστωση ότι η ελληνική διοίκηση δεν φαίνεται απόλυτα εξοικειωμένη με τα δικαιώματα που αναγνωρίζει η διεθνής έννομη τάξη στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, εξ ου και περιορίζει το δικαίωμα της απαλλαγής από τον φόρο πρώτης κατοικίας μόνο στους έλληνες πολίτες. Και τούτο, παρά τη δικαστική κρίση ότι η επίμαχη διάταξη της οικείας κανονιστικής πράξης βρίσκεται εκτός των ορίων εξουσιοδότησης της σχετικής διάταξης του Ν. 1078/1980 (υπόθεση 8976/2005).

2.12 ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε το ζήτημα του εκτελεστού των αποφάσεων, προς τις οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3068/2002, δεν υποχρεούται να συμμορφώνεται η διοίκηση, όσες δηλαδή αναφέρονται στο άρθρο 904, παράγρ. 2, εδάφια γ' - ζ' του

ΚΠολΔ (Ν. 3301/2004, άρθρο 20). Η Αρχή επισήμανε ότι οι διοικητικές υπηρεσίες πρέπει να εξαντλούν όλα τα ερμηνευτικά περιθώρια που επιτρέπει η διάταξη αυτή, ώστε να μην καθίσταται παντελώς αδύνατη η ικανοποίηση του αιτήματος του διοικουμένου. Εν όψει, μάλιστα, των συνταγματικών διατάξεων του άρθρου 20, παράγρ. 1 και του άρθρου 95, παράγρ. 5, δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή η κατ' αποτέλεσμα εξουδετέρωση δικαστικών αποφάσεων, ώστε να ευνοείται η διοίκηση.

Κατά τον Συνήγορο του Πολίτη, με τη νέα διάταξη του Ν. 3301/2004 οι εξαιρούμενες αποφάσεις απλώς δεν παράγουν στο ίδιο εύρος τις έννομες συνέπειες του Ν. 3068/2002. Ο διοικούμενος δικαιούται, όμως, να προβεί σε αναγκαστική εκτέλεση της απόφασης, κατά τους όρους του Η' Βιβλίου του ΚΠολΔ (άρθρα 904 κ.ε.), όπως άλλωστε ρητά προβλέπει και το άρθρο 4, παράγρ. 3 του Ν. 3068/2002. Αυτό που αποκλείεται, πλέον, είναι μόνον η προσφυγή για αποζημίωση στα συμβούλια του Ν. 3068/2002, καθώς και η εφαρμογή των διατάξεων περί ποινικής, πειθαρχικής ή αστικής ευθύνης του αρμόδιου υπαλλήλου για μη συμμόρφωση (άρθρα 2, 3, 5 του Ν. 3068/2002) (υποθέσεις 3407/2005, 12092/2005, 12093/2005, 12298/2005).

Επίσης, μετά την ολοκλήρωση της διερεύνησης αναφορών σχετικών με επανακρίσεις αξιωματικών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας συνεπεία ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων, και τη συνοπτική παρουσίαση των κοινών σημείων που εμφανίζουν οι υποθέσεις αυτές (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 101–103), ο Συνήγορος του Πολίτη συγκέντρωσε τα επί μέρους συμπεράσματα και τις προτάσεις του σε ενιαίο κείμενο. Το κείμενο διαβιβάστηκε στους υπουργούς Εθνικής Άμυνας και Δικαιοσύνης, καθώς και στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρο του Τριμελούς Συμβουλίου του Ν. 3068/2002.

3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

3.1 ΣΩΦΡΟΝΙΣΜΟΣ-ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ: Ο ΑΝΕΚΠΑΗΡΩΤΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

Ο σεβασμός της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων των κρατουμένων, καθώς και η μέριμνα για την κοινωνική επανένταξή τους με το πέρας της έκτισης της ποινής αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας. Η κράτηση προσώπου σε φυλακή, όσο μεγάλη κι αν είναι η απαξία των πράξεων για τις οποίες έχει καταδικαστεί, νομιμοποιείται ηθικά ως κακό που επιβλήθηκε από το δικαστήριο, μόνον εφόσον τηρούνται οι σωφρονιστικοί κανόνες, αλλά και εφόσον η κράτηση στοχεύει στη λειτουργική επανένταξη του προσώπου στον κοινωνικό ιστό. Τα προβλήματα του σωφρονιστικού συστήματος που συνδέονται με τις συνθήκες κράτησης είναι γνωστά και δυσεπίλυτα (βλ. κεφ. 7, 3). Ωστόσο, αυτό που φαίνεται να θίγει ιδιαίτερα τη ζωή των κρατουμένων, και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό ώστε να επιζητούν συστηματικά τη διαμεσολάβηση της Αρχής, είναι ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζονται οι θεσμοί που παρέχει το σωφρονιστικό σύστημα για τη διατήρηση της επαφής τους με το κοινωνικό περιβάλλον. Τούτο, διότι η δημιουργία ή η διατήρηση οικογενειακών και ευρύτερων κοινωνικών σχέσεων συμβάλλουν αφενός στην ομαλή διαβίωση στα σωφρονιστικά καταστήματα και αφετέρου στην ταχύτερη κοινωνική επανένταξη. Για τους ίδιους τους κρατουμένους, η χρήση του δικαιώματος άδειας (άρθρο 51 του ΣΚ) και η έξοδος από τους χώρους κράτησης είναι κρισιμότερη ακόμη και από τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους μέσα στους χώρους αυτούς. Η κοινωνική επανένταξη, βέβαια, ολοκληρώνεται με την υποστήριξη του κρατουμένου, μετά την απόλυση, στην προσπάθεια επανόδου στον επαγγελματικό και κοινωνικό βίο. Οι αυτοψίες που

πραγματοποίησε η Αρχή ήταν η αφορμή για να διαπιστωθεί ότι οι θεσμοί διατήρησης της επικοινωνίας εμφανίζουν στην πράξη προβλήματα. Προβλήματα εμφανίζει και η λειτουργία των θεσμών επανένταξης των κρατουμένων μετά την απόλυσή τους.

3.1.1 ΘΕΣΜΟΙ ΔΙΑΤΗΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΜΕ ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Οι θεσμοί με τους οποίους υλοποιείται η επικοινωνία είναι η υποδοχή επισκέψεων και οι άδειες εξόδου από το κατάστημα. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εν προκειμένω εστιάσει την προσοχή του σε δύο ζητήματα: αφενός στις μεταγωγές των κρατουμένων, ώστε να διευκολύνεται η υποδοχή επισκέψεων, και αφετέρου στη χορήγηση τακτικών αδειών. Τέλος, ζήτημα διερεύνησης αποτέλεσε και η κοινωνική επανένταξη του ατόμου μετά την απόλυσή του.

3.1.1.1 Μεταγωγές

Στο ζήτημα της μεταγωγής κρατουμένων, όπως και στο παρελθόν (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 80), αναδείχθηκε ιδιαίτερα η ανάγκη μεταγωγής κρατουμένων σε συγκεκριμένα καταστήματα κράτησης, ώστε να διευκολύνεται η επικοινωνία τους με το οικογενειακό τους περιβάλλον, ιδίως δε με τα ανήλικα τέκνα τους (υπόθεση 14086/2004).

Για τους αλλοδαπούς κρατούμενους, η μεταγωγή τους δυσχεραίνεται, δεδομένου ότι η μεταγωγή σε αγροτική φυλακή εξαρτάται από την καλή χρήση μίας ή και περισσότερων τακτικών αδειών στη φυλακή όπου ήδη κρατούνται. Προϋπόθεση όμως για τη χορήγηση τακτικής άδειας είναι η ύπαρξη σταθερών οικογενειακών δεσμών στην Ελλάδα, τους οποίους συνήθως δεν έχουν οι αλλοδαποί κρατούμενοι, με αποτέλεσμα να στερούνται της δυνατότητας τακτικής άδειας και κατά συνέπεια να γίνεται αδύνατη η μεταγωγή τους. Για την άρση αυτής της δυσκολίας, η Αρχή συνέστησε στους αναφερομένους να εμμένουν στην αίτηση χορήγησης άδειας με ρητή αναφορά του σκοπού της μεταγωγής και υπό οποιονδήποτε τυχόν περιοριστικό όρο, εν τέλει δε να ζητήσουν από την Κεντρική Επιτροπή Μεταγωγών μεταγωγή σε αγροτική φυλακή (υπόθεση 10768/2005). Τέλος, η Αρχή ενημέρωσε σχετικά με το ισχύον νομικό πλαίσιο αλλοδαπούς κρατούμενους που επιθυμούσαν τη μεταφορά τους στη χώρα τους, ειδικότερα δε για το ότι σε περίπτωση εκκρεμούς αιτήματος έκδοσης από τρίτη χώρα δεν είναι δυνατή η μεταφορά τους έως την εκκαθάρισή του (υπόθεση 6435/2005).

3.1.1.2 Τακτικές άδειες

Το ζήτημα της χορήγησης τακτικών αδειών απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διερεύνηση σχετικών αναφορών. Η Αρχή εστίασε το ενδιαφέρον της σε δύο βασικά σημεία:

Πρώτον, στο εάν οι αλλοδαποί κρατούμενοι έχουν εξίσου πρόσβαση στην απόλαυση αυτού του δικαιώματος όπως και οι ημεδαποί (υποθέσεις 13520/2004, 13522/2004, 13555/2004). Κατά το άρθρο 54, παράγρ. 4 του ΣΚ, η ιδιότητα του αλλοδαπού δεν δικαιολογεί από μόνη της τη μη χορήγηση τακτικής άδειας. Μολονότι από τις σχετικές αποφάσεις δεν προκύπτει συγκεκριμένα θέμα διάκρισης εις βάρος των αλλοδαπών, οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για την ικανοποίηση του αιτήματος (π.χ. σταθερή εγκατάσταση, οικογενειακοί δεσμοί στην Ελλάδα κ.λπ.) πολύ δύσκολα πληρούνται από έναν αλλοδαπό. Αντίθετα, η σχέση με μια άλλη χώρα εύκολα καθιστά τον κρατούμενο ύποπτο φυγής (στο εξωτερικό).

Το δεύτερο σημείο άπεται της αιτιολόγησης των αποφάσεων των αρμόδιων τριμελών συμβουλίων σχετικά με τα αιτήματα χορήγησης άδειας (υποθέσεις 13520/2004, 13522/2004,

13555/2004, 1133/2005). Σύμφωνα με τον Σωφρονιστικό Κώδικα (άρθρο 54, παράγρ. 5), οι απορριπτικές αποφάσεις πρέπει να περιέχουν ειδική αιτιολογία. Το ζήτημα έχει επισημανθεί και στο παρελθόν από την Αρχή (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 80). Ειδικότερα, από τη διερεύνηση απορριπτικών αποφάσεων προέκυψε ότι οι περισσότερες αποφάσεις αυτού του είδους δεν διαθέτουν καν στοιχειώδη αιτιολογία, η οποία να εξειδικεύει με αναφορά σε συγκεκριμένα δεδομένα τη συνδρομή ή μη των όρων του νόμου. Αντίθετα, συχνά στο έντυπο απλώς προστίθεται στερεότυπα η αντίστοιχη πρόβλεψη του νόμου. Η πρακτική αυτή συνιστά καίρια παραβίαση των δικαιωμάτων των κρατουμένων και πλήττει τη βασική αρχή της κοινωνικής επανένταξης που υπηρετεί ο θεσμός της άδειας. Η αιτιολόγηση των αποφάσεων αυτών δεν αποτελεί μόνο ζήτημα τήρησης της διοικητικής διαδικασίας, αλλά ανάγεται σε βασικό στοιχείο για τη δυνατότητα ελέγχου των αποφάσεων και για τη λογοδοσία των οργάνων που τις λαμβάνουν. Αποτελεί, τελικά, αναγκαία βάση νομιμοποίησης για τη στέρση της ελευθερίας του κρατουμένου. Η κατάσταση γίνεται ακόμη σοβαρότερη αν ληφθεί υπόψη ότι η δικαστική προστασία παρέχεται μόνο μετά τη δεύτερη κατά σειρά απόρριψη αιτήματος για χορήγηση τακτικής άδειας.

3.1.2 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ

3.1.2.1 Η ποινική καταδίκη, κώλυμα διορισμού στο δημόσιο

Η Αρχή εξέτασε το θέμα της παρεμπόδισης της κοινωνικής επανένταξης αποφυλακισμένων με αφορμή παράπονα σχετικά με το κώλυμα διορισμού στο δημόσιο λόγω ποινικής καταδίκης (υποθέσεις 21961/2004, 8403/2005).

Η έκτιση της στερητικής της ελευθερίας ποινής οφείλει να προετοιμάζει την ομαλή επάνοδο του κρατουμένου στον κοινωνικό ιστό, με όρους σεβασμού της νομιμότητας. Η «μετασωφρονιστική μέριμνα», μάλιστα, κατοχυρώνεται ως υποχρέωση της πολιτείας κατά την έκτιση της ποινής (άρθρο 81 του ΣΚ) ή και έπειτα από αυτήν, κυρίως με την παροχή βοήθειας για την επαγγελματική αποκατάσταση του κρατουμένου.

Από την άλλη πλευρά, οι όροι που τίθενται στις προκηρύξεις για την πρόσληψη προσωπικού στον δημόσιο τομέα στηρίζονται στη διάταξη του άρθρου 8 του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 2683/1999), στην οποία καθιερώνεται ως απόλυτο και ισόβιο κώλυμα διορισμού η ποινική καταδίκη. Η ρύθμιση αυτή ανταποκρίνεται μεν σε μια λογική διασφάλισης της ακεραιότητας του προσωπικού του δημοσίου, καθώς η εντιμότητα του προσώπου πρέπει να αποτελεί αναγκαίο όρο για τον διορισμό υπαλλήλου. Η ίδια ρύθμιση, όμως, εκλαμβάνει την προηγούμενη ποινική καταδίκη ως *αμάχητο* τεκμήριο (διαρκούς) ανεντιμότητας του υποψήφιου δημοσίου υπάλληλου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε την επανεξέταση του κωλύματος διορισμού λόγω ποινικής καταδίκης (βλ. κεφ. 6).

3.1.2.2 Επαναχορήγηση άδειας οδήγησης σε απεξαρτημένα άτομα

Ειδικότερη όψη της κοινωνικής επανένταξης αποτελούν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα απεξαρτημένα άτομα, λ.χ. η εγκατάσταση θεραπευτικών κοινοτήτων (ΚΕΘΕΑ και ΟΚΑΝΑ) στη Θεσσαλονίκη (*Ετήσια έκθεση 2001*, σ. 135 και *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 126), καθώς και το ζήτημα της επαναχορήγησης αδειών οδήγησης. Η κατοχή άδειας οδήγησης αποτελεί στοιχείο για την κοινωνική επανένταξη αλλά και την επαγγελματική αποκατάσταση. Δεδομένου ότι σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία δεν είναι δυνατή η επανάκτηση άδειας οδήγησης που έχει αφαιρεθεί, ο Συνήγορος του Πολίτη υπέβαλε σχετική νομοθετική πρόταση (βλ. κεφ. 6).

3.2 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ – ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΟΧΩΝ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΗΜΕΔΑΠΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΗΣ

Από την έναρξη της λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη αδιαλείπτως διαπιστώνει ότι η πολιτεία εξακολουθεί να επιδεικνύει αξιοσημείωτη αδράνεια στα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι κάτοχοι τίτλων σπουδών της ημεδαπής και της αλλοδαπής όταν επιδιώκουν να αποκτήσουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Τα προβλήματα οφείλονται κυρίως σε προβληματικές ρυθμίσεις, σε φαινόμενα κακοδιοίκησης στη λειτουργία των επί μέρους φορέων ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, καθώς και στην εσωστρέφεια και το πνεύμα προστατευτισμού που χαρακτηρίζει ορισμένους επαγγελματικούς φορείς. Αποτέλεσμα είναι να στερείται εξειδικευμένου δυναμικού η ελληνική αγορά εργασίας, με προφανείς τις δυσμενείς συνέπειες τόσο για τους ίδιους τους ενδιαφερομένους όσο και για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας εν γένει. Με βάση την υπάρχουσα εμπειρία επιχειρείται στη συνέχεια μια σύντομη παρουσίαση των επί μέρους αιτίων που παρεμποδίζουν την ομαλή ένταξη των κατόχων τίτλων σπουδών στην αγορά εργασίας.

3.2.1 ΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

3.2.1.1 Χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε κατόχους τίτλων σπουδών ΤΕΙ και ΙΕΚ της ημεδαπής

Με σειρά επί μέρους ρυθμίσεων το κράτος έχει δεσμευτεί για τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων στους κατόχους τίτλων σπουδών ΤΕΙ και ΙΕΚ της ημεδαπής.

Ειδικότερα, στο άρθρο 25 του Ν. 1404/1083 («Δομή και λειτουργία των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων»), όπως ισχύει, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι στους πτυχιούχους των ΤΕΙ αναγνωρίζονται επαγγελματικά δικαιώματα, που καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα τα οποία εκδίδονται το αργότερο έξι μήνες πριν από την αποφοίτηση των πρώτων σπουδαστών ΤΕΙ για τις υπάρχουσες ειδικότητες, και προκειμένου για νέες ειδικότητες ταυτόχρονα με τη δημιουργία τους ή με την ίδρυση αντίστοιχων τμημάτων. Ανάλογη υποχρέωση εισάγει και η διάταξη της παραγρ. 3 του άρθρου 6 του Ν. 2909/2002 («Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και άλλες διατάξεις»), η οποία δεσμεύει το κράτος για τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων, ανά ειδικότητα και επίπεδο, στους κατόχους τίτλων σπουδών των ΙΕΚ.

Ωστόσο, μεγάλος αριθμός αποφοίτων διαφόρων ειδικοτήτων παραμένει χωρίς επαγγελματικά δικαιώματα. Από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη (ενδεικτικά, υποθέσεις 11935/2005 και 10828/2005) μπορεί να υποστηριχθεί ότι το υφιστάμενο νομοθετικό έλλειμμα οφείλεται, εν πολλοίς, στη διστακτικότητα του κράτους να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις πιέσεις που ασκούνται από οργανωμένες συντεχνίες, οι οποίες θεωρούν ότι η αύξηση των μελών τους θα οδηγήσει στην αποδυνάμωση των οικονομικών συμφερόντων των ήδη υπάρχοντων μελών.

Η Αρχή έχει ασχοληθεί επανειλημμένα με το πρόβλημα και το έχει προβάλει σε παλαιότερες ετήσιες εκθέσεις της (ενδεικτικά, *Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 91–92, 101–102 και *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 104).

3.2.1.2 Αντιστοίχιση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής προς τους τίτλους σπουδών της ημεδαπής

Για την πρόσβαση σε ορισμένα επαγγέλματα (γεωτεχνικός, αισθητικός, εκπαιδευτικός κ.ά.), ο νομοθέτης απαιτεί από τους κατόχους τίτλων σπουδών της αλλοδαπής να εξα-

σφαλίσουν όχι μόνο την ακαδημαϊκή ισοτιμία, αλλά και την αντιστοιχία του τίτλου σπουδών τους προς τους τίτλους σπουδών της ημεδαπής. Ωστόσο, πολλοί κάτοχοι τίτλων σπουδών της αλλοδαπής αδυνατούν να εξασφαλίσουν την αναγνώριση της αντιστοιχίας του τίτλου σπουδών τους, καθώς είτε το γνωστικό αντικείμενό τους δεν παρέχεται ακόμη από την ελληνική εκπαίδευση είτε έχουν αποκτήσει διεπιστημονική εξειδίκευση που συνδυάζει περισσότερους κλάδους, οι οποίοι καλύπτονται μόνον αυτοτελώς από τα ελληνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα (υπόθεση 13738/2005). Αυτή η απαίτηση του νομοθέτη οδηγεί στον αποκλεισμό μεγάλου αριθμού εξειδικευμένων επιστημόνων από την ελληνική αγορά· η επίλυση του προβλήματος φαίνεται εξαιρετικά δυσχερής. Τυχόν επαναπροσδιορισμός του συστήματος ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής προϋποθέτει την αναμόρφωση ολόκληρου του νομοθετικού πλέγματος που αφορά στη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων.

3.2.2 ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΗΣ

3.2.2.1 Φορείς ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής

Η θέσπιση μηχανισμού ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής έχει επιβληθεί λόγω των υφιστάμενων διαφοροποιήσεων στην παρεχόμενη εκπαίδευση από διαφορετικές χώρες. Τα προβλήματα που σημάδεψαν τη λειτουργία του ΔΙΚΑΤΣΑ, του αρμόδιου δηλαδή φορέα για την ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, και οι συνέπειες των προβλημάτων αυτών έχουν απασχολήσει επανειλημμένα τον Συνήγορο του Πολίτη (βλ. *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 92 και *Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 87 και ιστοσελίδα του Συνήγορου του Πολίτη, ειδική έκθεση του 2002 επί του θέματος).

Μόλις πρόσφατα, η πολιτεία, αντιδρώντας έστω και με καθυστέρηση στα σοβαρότατα προβλήματα κακοδιοίκησης του ΔΙΚΑΤΣΑ, θέσπισε τον Ν. 3328/2005, με τον οποίο περιέρχονται οι αρμοδιότητες όλων των επί μέρους φορέων ακαδημαϊκής αναγνώρισης – δηλαδή του ΔΙΚΑΤΣΑ, του ΙΤΕ και των τμημάτων Μουσικών Σπουδών και Καλών Τεχνών – σε έναν ενιαίο φορέα, τον Διεπιστημονικό Οργανισμό Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ), ο οποίος καλείται πλέον, αυτός και μόνον, να ασκήσει τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα.

Το βραχύ διάστημα λειτουργίας του νέου φορέα δεν επιτρέπει ακόμη κρίσεις για το έργο του επί της ουσίας. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι ο ΔΟΑΤΑΠ δεν έχει προλάβει, προς το παρόν τουλάχιστον, να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα σοβαρά προβλήματα των ενδιαφερομένων, παρά τις φιλότιμες προσπάθειες που καταβάλλει το προσωπικό του. Και τούτο, διότι ο εν λόγω φορέας κλήθηκε να αντιμετωπίσει τα 9.000 περίπου εκκρεμής αιτήματα του ΔΙΚΑΤΣΑ, με ελλιπή στελέχωση σε επιστημονικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό, με ελλιπή υλικοτεχνική υποδομή και με ελλιπές κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας. Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με τον Ν. 3328/2005, απαιτείται η έκδοση 9 πράξεων κανονιστικού περιεχομένου προκειμένου να ρυθμιστούν ζητήματα που αφορούν στην οργάνωση και τη λειτουργία του οργανισμού.

Παρεμπιπτόντως, πρέπει να αναφερθεί ότι πρόσθετα προβλήματα στην ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής έχει δημιουργήσει η απουσία φορέα αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής ανώτερης εκπαίδευσης, έπειτα από την κατάργηση του ΙΤΕ. Ο Συνήγορος του Πολίτη, διαπιστώνοντας ότι έχει προκύψει ζήτημα άνισης μεταχείρισης των πολιτών, απηύθυνε τον Δεκέμβριο του 2005 σχετικό πόρισμα προς την Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ευελπιστώντας στην ταχεία επίλυση του προβλήματος.

3.2.2.2 Φορείς επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής

Η διαπίστωση των απαιτούμενων γνώσεων και δεξιοτήτων για την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος σε διαφορετικό κράτος από αυτό που χορήγησε τον απαιτούμενο τίτλο σπουδών προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία, η οποία αποσκοπεί στην εξάλειψη κάθε μορφής εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών-μελών.

Στην Ελλάδα υφίστανται δύο φορείς επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής:

α. Το Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης, αρμόδιο να προβαίνει στην αναγνώριση του δικαιώματος άσκησης νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος έπειτα από σπουδές τριετούς τουλάχιστον διάρκειας σε εκπαιδευτικό ίδρυμα κράτους-μέλους της ΕΕ. Το καθεστώς αυτής της κατηγορίας επαγγελματιών ρυθμίζεται από τις διατάξεις των Οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 2001/19/ΕΚ, προς τις οποίες η Ελλάδα έχει εναρμονιστεί με το ΠΔ 165/2000, όπως έχει τροποποιηθεί από τις διατάξεις του ΠΔ 373/2001 και του ΠΔ 385/2000.

Η επί μακρόν παράλειψη ενσωμάτωσης της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ στην ελληνική έννομη τάξη είχε ως αποτέλεσμα την καταδικαστική για τη χώρα απόφαση του ΔΕΚ. Εξάλλου, σε ορισμένες περιπτώσεις, η προβληματική εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας από το συμβούλιο, ιδίως κατά τα πρώτα βήματα λειτουργίας του, αλλά ακόμη και η ελλιπής εξοικείωση των δημόσιων υπηρεσιών με το δεσμευτικής ισχύος πλέγμα διατάξεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβεβαιώνουν την εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από εσωστρέφεια και διστακτικότητα στο επιβαλλόμενο από την κοινοτική νομοθεσία «άνοιγμα» των αγορών των κρατών-μελών.

Πρόσφατα, με την Οδηγία 2005/36/ΕΚ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιχειρεί να θέσει τέλος στο πρόσθετο ζήτημα της μη αναγνώρισης επαγγελματικών δικαιωμάτων σε κατόχους τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, οι οποίοι έχουν πραγματοποιήσει μέρος της εκπαίδευσής τους σε ιδρύματα που συνεργάζονται με ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της αλλοδαπής. Τέλος, επισημαίνεται ότι εκκρεμεί στο ΔΕΚ το ζήτημα της μη αναγνώρισης στην Ελλάδα επαγγελματικών δικαιωμάτων σε κατόχους τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, οι οποίοι έχουν πραγματοποιήσει μέρος των σπουδών τους σε εργαστήρια ελευθέρων σπουδών. Είναι προφανές ότι σε περίπτωση καταδικαστικής απόφασης όλοι οι φορείς ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών της αλλοδαπής θα κληθούν να αναθεωρήσουν τα κριτήρια λήψης των αποφάσεών τους.

β. Η αρμοδιότητα της αναγνώρισης του δικαιώματος άσκησης νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος με βάση τίτλους σπουδών διάρκειας μικρότερης των τριών ετών ανήκει στο κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργείο. Η σχετική άδεια χορηγείται μόνον ύστερα από διατύπωση γνώμης ως προς τη συνδρομή των απαιτούμενων προϋποθέσεων από το Συμβούλιο Επαγγελματικής Αναγνώρισης Τίτλων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΣΕΑΤΕΚ). Το καθεστώς αυτής της μορφής επαγγελματικής αναγνώρισης ρυθμίζεται από τις διατάξεις των Οδηγιών 92/51/ΕΟΚ και 99/42/ΕΚ, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με τα ΠΔ 231/1998 και 69/2003. Τα σοβαρότατα προβλήματα δυσλειτουργίας που βαρύνουν το ΣΕΑΤΕΚ έχουν επανειλημμένα επισημανθεί στις ετήσιες εκθέσεις της Αρχής (*Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 89–90· *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 96 και *Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 86–87) και έχουν τεθεί υπόψη του Υπουργού Εθνικής Παιδείας με σχετικό πόρισμα τον Σεπτέμβριο του 2001.

Το 2005, ύστερα από σχετική έρευνα διαπιστώθηκε ότι, παρόλο που έχουν περάσει έξι χρόνια από τη σύσταση του ΣΕΑΤΕΚ, το συμβούλιο αντιμετωπίζει ακόμη:

α. Οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα, επειδή: είναι ελλιπώς στελεχωμένο με εξειδικευμένο προσωπικό, παρατηρούνται υπέρμετρες καθυστερήσεις στον ορισμό εκπροσώπων από τα αρμόδια υπουργεία, και οι υπάλληλοι των καθ' ύλην αρμόδιων υπουργείων δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στην προετοιμασία των απαιτούμενων σχετικών εισογήσεων προς το συμβούλιο.

β. Προβλήματα ουσίας που οφείλονται στην αμηχανία του συμβουλίου ως προς την ορθή εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ ύστερα από την «ανωτατοποίηση» των ΤΕΙ. Συγκεκριμένα, το συμβούλιο θεωρεί προβληματική την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε κατόχους τίτλων από ανώτερες σχολές του εξωτερικού, τα οποία ο νομοθέτης επιφυλάσσει σε κατόχους τίτλων σπουδών ιδρυμάτων που έχουν καταστεί «ανώτατα» με τις διατάξεις του Ν. 2916/2001.

Τα προαναφερόμενα προβλήματα τέθηκαν υπόψη της Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων τον Σεπτέμβριο του 2005 με πόρισμα της Αρχής.

3.2.3 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΙ ΣΥΛΛΟΓΟΙ

Για λόγους προστασίας του κοινωνικού συνόλου, το κράτος έχει επιβάλει περιορισμούς στην άσκηση συγκεκριμένων επαγγελμάτων όπως του γιατρού, του νοσηλευτή, του δικηγόρου, του μηχανικού γεωτεχνικού κ.λπ., απαιτώντας να έχει εκδοθεί προηγουμένως άδεια άσκησης επαγγέλματος, η οποία χορηγείται μόνον εφόσον διαπιστωθεί ότι ο αιτών διαθέτει τα απαιτούμενα ειδικά προσόντα για την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος. Η αρμοδιότητα χορήγησης της σχετικής άδειας έχει ανατεθεί από τον νομοθέτη, μεταξύ άλλων, σε φορείς συλλογικής εκπροσώπησης επαγγελματιών του εκάστοτε επαγγελματικού κλάδου, οι οποίοι είναι οργανωμένοι με τη μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη μπορεί να υποστηριχθεί –και έχει άλλωστε επανειλημμένα διατυπωθεί– ότι ορισμένοι επαγγελματικοί σύλλογοι λειτουργούν δυστυχώς με συντεχνιακά κριτήρια, προβάλλοντας παρανόμως εμποδία στη χορήγηση των απαιτούμενων αδειών άσκησης επαγγέλματος (*Ετήσια έκθεση 1998*, σ. 40–41· *Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 89· *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 83· *Ετήσια έκθεση 2001*, σ. 104, 105· *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 95 και *Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 87).

Αναφέρονται παρακάτω μερικές ενδεικτικές υποθέσεις που απασχόλησαν την Αρχή κατά το προηγούμενο έτος. Αν και αφορούν κυρίως σε επαγγελματικούς συλλόγους, οι υποθέσεις αυτές αποτυπώνουν την αλληλουχία των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι κάτοχοι τίτλων σπουδών όταν επιχειρούν να αποκτήσουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση άρνησης του ΤΕΕ να επιτρέψει τη συμμετοχή σε εξετάσεις κατόχου τίτλου σπουδών της αλλοδαπής, αναγνωρισμένου από το ΔΙΚΑΤΣΑ ως ισοτίμου προς τους τίτλους σπουδών της ημεδαπής, με την αιτιολογία ότι η ειδικότητα «οικονομολόγος-μηχανικός» δεν περιλαμβάνεται στις βασικές ειδικότητες του ΤΕΕ. Επισημαίνεται ωστόσο ότι το θέμα ρυθμίζεται από τον νομοθέτη, ο οποίος ορίζει ότι στις περιπτώσεις αυτές το ΤΕΕ οφείλει να εντάξει τον κάτοχο τέτοιου πτυχίου στη συγγενέστερη των βασικών ειδικοτήτων που αναφέρονται στην παράγρ. 5 του άρθρου 2 του Ν. 1486/1984. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι οι εκπρόσωποι του Τμήματος Οπτικής της Σχολής Επαγγελματιών Υγείας και Πρόνοιας του ΤΕΙ Αθηνών, οι οποίοι μετέχουν ως μέλη στο ΣΕΑΤΕΚ, διαφώνησαν με τη χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων στους κατόχους

τίτλου σπουδών για την ειδικότητα του οπτικού που έχουν χορηγηθεί στην Ιταλία, έστω και με την επιβολή πρόσθετων μέτρων υπολειπόμενης εκπαίδευσης, οι δε εκπρόσωποι της Ομοσπονδίας Σωματείων Επαγγελματιών Διπλωματούχων Αισθητικής Ελλάδας ουδέποτε παρείχαν τις απαιτούμενες διευκρινίσεις στο ΣΕΑΤΕΚ σχετικά με την εφαρμογή του ΠΔ 69/2003.

Ανάλογα προβλήματα ένταξης στην αγορά εργασίας αντιμετωπίζουν και οι κάτοχοι τίτλων σπουδών της ημεδαπής. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας αρνήθηκε να χορηγήσει άδεια άσκησης επαγγέλματος γεωτεχνικού σε κάτοχο τίτλου σπουδών Προγράμματος Σπουδών Επιλογής, με την αιτιολογία ότι οι κάτοχοι αυτού του τίτλου δεν αναφέρονται μεταξύ των πτυχιούχων στους οποίους ο νομοθέτης αναγνωρίζει το δικαίωμα να αποκτήσουν την εν λόγω άδεια. Ωστόσο, ο ενδιαφερόμενος είναι κάτοχος βεβαίωσης, η οποία πιστοποιεί ότι η ειδικότητα του Προγράμματος Σπουδών Επιλογής που παρακολούθησε είναι ισότιμη και ταυτόσημη ως προς το περιεχόμενο των σπουδών με προγράμματα σπουδών ΑΕΙ που οδηγούν στην απόκτηση πτυχίου Γεωπονίας (υπόθεση 7686/2005).

Ακόμη, το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας καθυστερεί επί διετία τη διενέργεια εξετάσεων για την αναβάθμιση της άδειας άσκησης του επαγγέλματος λογιστή-φοροτεχνικού, παρά τη δέσμη αρμοδιότητα για πραγματοποίηση, ανά έτος, εξετάσεων, επικαλούμενο λόγους που στερούνται νόμιμης αιτιολογίας. Το ζήτημα έχει τεθεί υπόψη του αρμόδιου Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (ενδεικτικά, υποθέσεις 6327/2004, 9543/2005, 11499/2005, 15921/2005).

3.3 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΣΤΟΙΧΕΙΑ – ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

Η ανατιολόγητη άρνηση πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα, ως αρχετυπική μορφή κακοδιοίκησης, εμφανίζει κάποιες ειδικές πτυχές που επιτρέπουν, μετά την πάροδο τώσων ετών από την ίδρυση της Αρχής, την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την πρακτική ορισμένων κλάδων της διοίκησης να προβάλλουν κατά καιρούς συγκεκριμένες δικαιολογίες, και μάλιστα κατ' επανάληψη.

Σε ό,τι αφορά τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το επίμαχο φαινόμενο παρατηρείται: πρώτον, σε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου που απολαύουν υψηλού κοινωνικού και επιστημονικού κύρους και διοικούνται από όργανα αιρετά (πανεπιστήμια, δικηγορικοί σύλλογοι) ή απολαύουν θεσμικής ανεξαρτησίας (ρυθμιστικές αρχές)· δεύτερον, σε πεδία που χαρακτηρίζονται από την ανάπτυξη μιας κακώς νοούμενης «αλληλεγγύης» (πειθαρχικές διαδικασίες εις βάρος μελών ή υπαλλήλων). Σε σχέση με τα επιχειρήματα που προβάλλονται για να αιτιολογηθεί η ακολουθούμενη πρακτική, συχνότερα εντοπίζεται η επίκληση της «έλλειψης εύλογου ενδιαφέροντος» και του απορρήτου των προσωπικών δεδομένων.

Τα καινοφανή αυτά επιχειρήματα δεν εμποδίζουν πάντως τους διάφορους κλάδους της διοίκησης να χρησιμοποιούν τα πλέον παραδοσιακά εργαλεία στον «αγώνα» τους υπέρ της αδιαφάνειας: ειδικές κατά κλάδο ή κατά πεδίο διαδικαστικές διατάξεις που ορίζουν «μυστικότητα», όπως το άρθρο 27, παράγρ. 4 του ΠΔ 22/1996 σχετικά με τις πειθαρχικές έρευνες εις βάρος αστυνομικών ή το άρθρο 241, παράγρ. 4 του Κώδικα Δικηγόρων (ΝΔ 3026/1954), βάσει του οποίου στις συνεδριάσεις του οικείου πειθαρχικού συμβουλίου «τηρούνται πρακτικά ... άτινα παραμένουσι μυστικά». Στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις, η διοίκηση εξομοιώνει τον καταγγέλλοντα προς οποιονδήποτε παρατυχόντα τρίτο, ο οποίος δεν δικαιούται την παραμικρή ενημέρωση. Ο Συνήγορος του Πολίτη καταφεύγει σε επι-

χειρήματα συνταγματικότητας, και μάλιστα όχι μόνο στο δικαίωμα της αναφοράς και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αλλά επιπλέον στο νέο άρθρο 10, παράγρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η υποχρέωση παροχής πληροφοριών και χορήγησης εγγράφων δεν εξαρτάται πλέον από την ύπαρξη σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης, αλλά επιβάλλεται κατά τρόπο απόλυτο. Άλλωστε, όπως έχει δεχθεί και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (γνωμοδότηση 178/2000), το πόρισμα διοικητικής έρευνας «καθώς και οι στηρίζουσες αυτό καταθέσεις ... αποτελούν στοιχεία δυνάμενα να περιέλθουν σε γνώση του ενδιαφερόμενου ... ως στοιχεία από τα οποία πρέπει να φαίνεται η ορθότητα και η νομιμότητα της κρίσεως του διοικητικού οργάνου διασφαλιζομένης έτσι της βασικής αρχής της διαφάνειας».

3.3.1 ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΕΙΨΗΣ «ΕΥΛΟΓΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ»

Η έννοια του «εύλογου ενδιαφέροντος» διαπλάστηκε σε αντίστιξη με το κατά πολύ αυστηρότερο «ειδικό έννομο συμφέρον», προκειμένου ακριβώς να διευρυνθούν τα δικαιώματα ενημέρωσης των διοικουμένων, σε σύγκριση με ό,τι ίσχυε πριν εφαρμοστεί ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999). Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγρ. 1-2 του κώδικα αυτού, «κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα ... να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. ... όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται ... να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές». Έτσι, ενώ το «ειδικό έννομο συμφέρον» απαιτείται πλέον μόνο προκειμένου για πρόσβαση σε ιδιωτικά έγγραφα, το «εύλογο ενδιαφέρον» αποδίδει, κατά βάση, το δικαίωμα κάθε ενεργού πολίτη να πληροφορείται ό,τι τον αφορά έστω και έμμεσα ή προκαλεί την εγρήγορσή του για κοινωνικά θέματα. Φθάνει, δηλαδή, μέχρι εκεί όπου αρχίζει να γίνεται λόγος για καταχρηστικό βομβαρδισμό με αιτήσεις ενημέρωσης και συνεπαγόμενη ταλαιπωρία των υπηρεσιών. Είναι συνεπώς αδιανόητη η ταύτιση των δύο αυτών όρων ή η αξίωση της διοίκησης να αποδεικνύεται, κατ' ουσίαν, «ειδικό έννομο συμφέρον» εκεί όπου θα αρκούσε «εύλογο ενδιαφέρον».

Όπως προκύπτει από την πρόσφατη εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, με βάση ικανό αριθμό αναφορών, οι φορείς που πρώτοι προσέφυγαν, και μάλιστα κατά τρόπο βεβιασμένο, στην έννοια του «εύλογου ενδιαφέροντος», προκειμένου να αποκρούσουν αιτήσεις χορήγησης στοιχείων, είναι τα πανεπιστήμια, τα οποία μάλιστα απέρριψαν αιτήσεις προερχόμενες, κατά κύριο λόγο, από μέλη των αντίστοιχων ακαδημαϊκών κοινοτήτων. Πρακτικά εκλεκτορικών σωμάτων, πεπραγμένα ή οικονομικά στοιχεία επιτροπών ερευνών, στοιχεία από φακέλους μελών διδακτικού-ερευνητικού προσωπικού, πίνακες αναγνωρισθέντων πτυχίων της αλλοδαπής και διάφορα άλλα ζητούμενα στοιχεία τέθηκαν υπό τον ανελαστικό αυτόν περιορισμό πρόσβασης, αναγκάζοντας τους αιτούντες καθηγητές, φοιτητές ή τρίτους να ζητήσουν την αρωγή εξωακαδημαϊκών αρχών.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι αντιπρύτανης και πρόεδρος της επιτροπής ερευνών πανεπιστημίου προέβη σε επίκληση της έλλειψης εύλογου ενδιαφέροντος, προκειμένου να αρνηθεί σε καθηγητή, μέλος της επιτροπής ερευνών, τη χορήγηση στοιχείων που αφορούσαν στην τύχη συγκεκριμένων ερευνητικών έργων. Για «εύλογο ενδιαφέρον» κάνει, πράγματι, λόγο η γνωμοδότηση 1/2005 του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου (την οποία επικαλείται η επιτροπή ερευνών), αντλώντας τη συγκεκριμένη προϋπόθεση από τον όρο «κάθε ενδιαφερόμενος» του άρθρου 5, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ωστόσο, ακόμη και με αυτή την ερμηνευτική προσέγγιση, το «εύλογο ενδιαφέρον» σαφώς αντιπαραβάλλε-

ται προς το «ειδικό έννομο συμφέρον», του οποίου η συνδρομή απαιτείται όταν πρόκειται για ιδιωτικά έγγραφα. Το «ειδικό έννομο συμφέρον» χρήζει ειδικής θεμελίωσης και δεν είναι δυνατόν να ταυτίζεται στην πράξη με το «εύλογο ενδιαφέρον» ως προς το εύρος, το βάθος και την εξειδίκευση της τυχόν αξιούμενης θεμελίωσής του. Επιπλέον, το γεγονός ότι η συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων χορήγησης ενός εγγράφου «κρίνεται κάθε φορά από τον αρμόδιο υπεύθυνο κάθε δημόσιας υπηρεσίας», όπως, πράγματι, αναγράφεται στην εισαγγελική γνωμοδότηση, δεν σημαίνει βεβαίως ότι ο αρμόδιος δεν υπόκειται σε έλεγχο ως προς την κρίση του αυτή ή ότι απαλλάσσεται από την υποχρέωση να αιτιολογεί τις συναφείς αποφάνσεις του.

Εν προκειμένω, η ιδιότητα του αιτούντος ως μέλους της επιτροπής ερευνών συνιστά τεκμήριο εύλογου ενδιαφέροντος για πρόσβαση στα σχετικά με την επιτροπή αυτή έγγραφα, κυρίως σε όσα έχουν σχέση με τη διαχείριση των κονδυλίων που έχει στη διάθεσή της. Η πρόσβαση στα κρίσιμα στοιχεία τού είναι απαραίτητη, προκειμένου τόσο να διαμορφώσει την κρίση του όσο και να κατοχυρώσει την προσωπική του θέση απέναντι σε ενδεχόμενη αναζήτηση ευθυνών. Συνεπώς, το βάρος της αιτιολογημένης απάντησης στις εκκρεμούσες αιτήσεις του το φέρει και πάλι η διοίκηση, ενώ ο ίδιος θα όφειλε να θεμελιώσει το δικαίωμα πρόσβασης μόνον εάν η αίτησή του επεκτεινόταν και σε ιδιωτικά έγγραφα.

Ανταποκρινόμενο στην παρέμβαση της Αρχής, το πανεπιστήμιο ικανοποίησε μέρος των εκκρεμών αιτήσεων του καθηγητή, επιφυλάχθηκε δε για τις υπόλοιπες επικαλούμενο καταχρηστικότητα (υπόθεση 14124/2005).

Εξίσου ανατιολόγητη υπήρξε και η επίκληση της έλλειψης «εύλογου ενδιαφέροντος» εκ μέρους της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, πόσω μάλλον που το ζητούμενο δημόσιο έγγραφο ήταν ο κανονισμός λειτουργίας της, αντίγραφο του οποίου είχε ζητήσει διοικούμενος, προκειμένου να επιδιώξει τον δικαστικό έλεγχο συγκεκριμένων ενεργειών της επιτροπής που φέρονται να απέβησαν εις βάρος του (υπόθεση 11550/2005). Ωστόσο, μετά τις επισημάνσεις της Αρχής, η επιτροπή ικανοποίησε μερικώς το αίτημα του ενδιαφερομένου.

3.3.2 ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Η έννοια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ευαίσθητων ή μη, έχει εισαχθεί πρόσφατα στην ελληνική έννομη τάξη (Ν. 2472/1997, άρθρο 9Α του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001): έκτοτε η σχέση της διοίκησης με αυτήν διήλθε από διάφορες φάσεις, οι οποίες συναρτώνταν με τον βαθμό εξοικείωσης της ίδιας της ελληνικής κοινωνίας με τον σεβασμό της ιδιωτικότητας. Αρχικά η διοίκηση ήταν επιφυλακτική κάθε φορά που οι νέοι αυτοί κανόνες την επιβάρυναν με καινοφανείς υποχρεώσεις. Ωστόσο, την επιφύλαξη αυτή διαδέχθηκε η μέχρι καταχρήσεως επίκληση του απορρήτου των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα έναντι των πολιτών προκειμένου καταστάσεις αδιαφάνειας να έχουν νομιμοφανή βάση.

Συχνά το επιχείρημα της ανάγκης να προστατευτούν προσωπικά δεδομένα προβάλλεται από αρχές που είναι αρμόδιες για τον πειθαρχικό έλεγχο υπαλλήλων ή μελών τους. Πάντοτε μονομερής, δηλαδή υπέρ των πειθαρχικά εγκαλούμενων μελών ή υπαλλήλων και όχι υπέρ του διοικουμένου ή του συναλλασσόμενου τρίτου (του πολίτη που καταγγέλλει αστυνομικό, του πελάτη που στρέφεται κατά ελεύθερου επαγγελματία κ.ο.κ.), η επίκληση αυτού του λόγου απορρήτου χρησιμοποιήθηκε συστηματικά, έως ότου άρχισε να γίνεται γνωστή η σχετική νομολογία της κατ' εξοχήν αρμόδιας Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ο Συνήγορος του Πολίτη, στις πολυάριθμες σχετικές αναφορές που έχει διερευνήσει ήδη από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του (*Ετήσια έκθεση 1998*, σ.

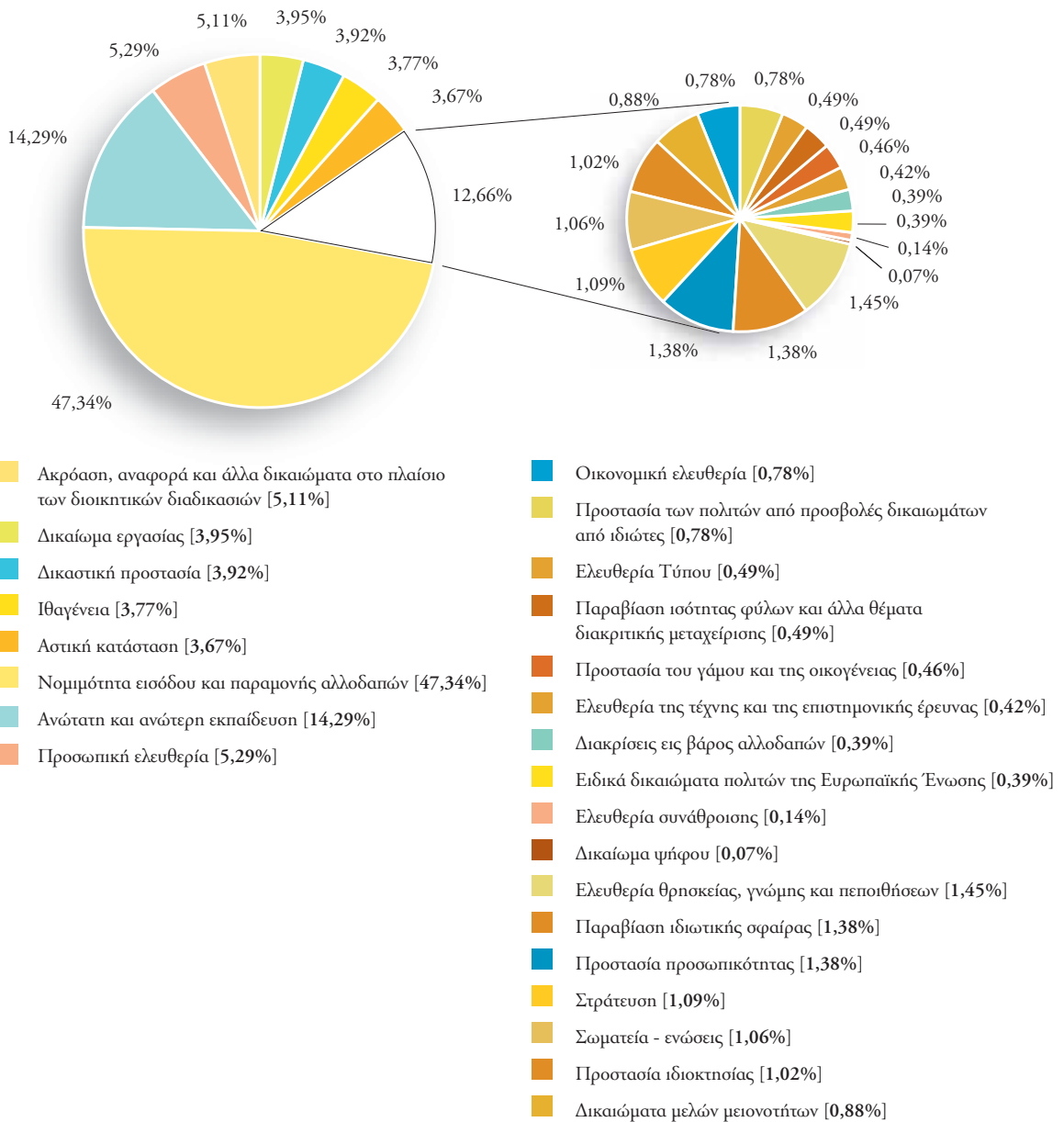
42–43), προσκρούει συχνότερα στην επίκληση του απορρήτου προσωπικών δεδομένων σε υποθέσεις στις οποίες εμπλέκεται η Ελληνική Αστυνομία.

Στο πιο πρόσφατο παράδειγμα, αστυνομική διεύθυνση, ακολουθώντας πάγια πρακτική των αστυνομικών αρχών, αρνήθηκε σε καταγγέλλοντα την κοινοποίηση στοιχείων διερεύνησης της καταγγελίας του εναντίον αστυνομικού, με το επιχείρημα ότι «στην εν λόγω προκαταρκτική εξέταση εμπεριέχονται στοιχεία που είναι δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα» (υπόθεση 5806/2005). Ωστόσο, η κοινοποίηση στοιχείων στον καταγγέλλοντα είναι κατ' αρχήν υποχρεωτική, και μάλιστα όσον αφορά όχι μόνο στο πόρισμα, αλλά και σε όλα τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν για κάποιο από αυτά συντρέχει ειδικός νόμιμος λόγος απορρήτου, όπως η «ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου» (άρθρο 5, παράγρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Τέτοιος λόγος δεν μπορεί να αντληθεί από μόνη τη διάταξη του άρθρου 27, παράγρ. 4 του ΠΔ 22/1996 («η ανάκριση είναι μυστική»), διότι αυτή αφορά σε τρίτους και δεν ιδρύει απόρρητο απέναντι στον ίδιο τον καταγγέλλοντα. Την άποψη αυτή την έχει δεχθεί ήδη το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (γνωμοδότηση 178/2000). Εξάλλου, σύμφωνα με γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου (1/2005), «ο χαρακτηρισμός ενός εγγράφου ως εμπιστευτικού ... δεν αρκεί για την μη ικανοποίηση του αιτήματος για τη χορήγηση αντιγράφου του, ενώ ... θα πρέπει κάθε φορά να αξιολογείται αν υπάρχουν στοιχεία που προστατεύονται από διατάξεις που καθιερώνουν απόρρητο, όπως π.χ. ... έγγραφα που αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου».

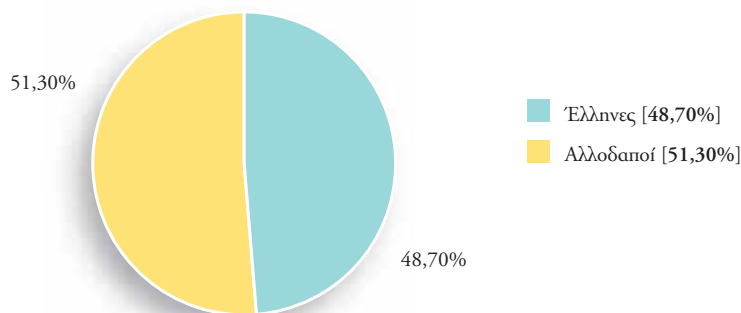
Τέλος, σε ό,τι αφορά τον Ν. 2472/1997, επισημαίνεται ότι μια πειθαρχική έρευνα με αντικείμενο τον συγκεκριμένο τρόπο άσκησης των υπηρεσιακών καθηκόντων των εμπλεκόμενων αστυνομικών οργάνων εξ ορισμού αναφέρεται σε χώρο δημόσιας δράσης και άσκησης της δημόσιας εξουσίας, οπότε μόνο κατ' αιτιολογημένη εξαίρεση θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι περιέχει «ευαίσθητα δεδομένα» άλλων προσώπων πλην του καταγγέλλοντος. Στο πνεύμα αυτό κινείται η απόφαση 53/2000 της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ακόμη, ειδικότερα όσον αφορά σε πειθαρχικούς φακέλους, αποφασιστική σημασία προσλαμβάνει το άρθρο 5, παράγρ. 1–2 του Ν. 2472/1997, σύμφωνα με το οποίο η κοινοποίηση προσωπικών δεδομένων χωρίς συγκατάθεση του υποκειμένου «επιτρέπεται, όταν ... είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρεώσεως του υπευθύνου επεξεργασίας, η οποία επιβάλλεται από τον νόμο, ... [ή] για την ικανοποίηση του έννομου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή οι τρίτοι ... και υπό τον όρο ότι τούτο υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα». Τη διάταξη αυτή εφάρμοσε η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα σε ερώτημα ιατρικού συλλόγου στην περίπτωση αιτήματος για τη χορήγηση στοιχείων από το μητρώο των μελών του για δικαστική χρήση (απόφαση 32/2005).

Σε πολλές περιπτώσεις άρνησης αστυνομικών διευθύνσεων να κοινοποιήσουν στοιχεία, η ενημέρωση του καταγγέλλοντος κατέστη τελικά δυνατή μόνο μέσω του Συνηγόρου του Πολίτη (υποθέσεις 14407/2004, 6954/2005, 6175/2005, 5806/2005).

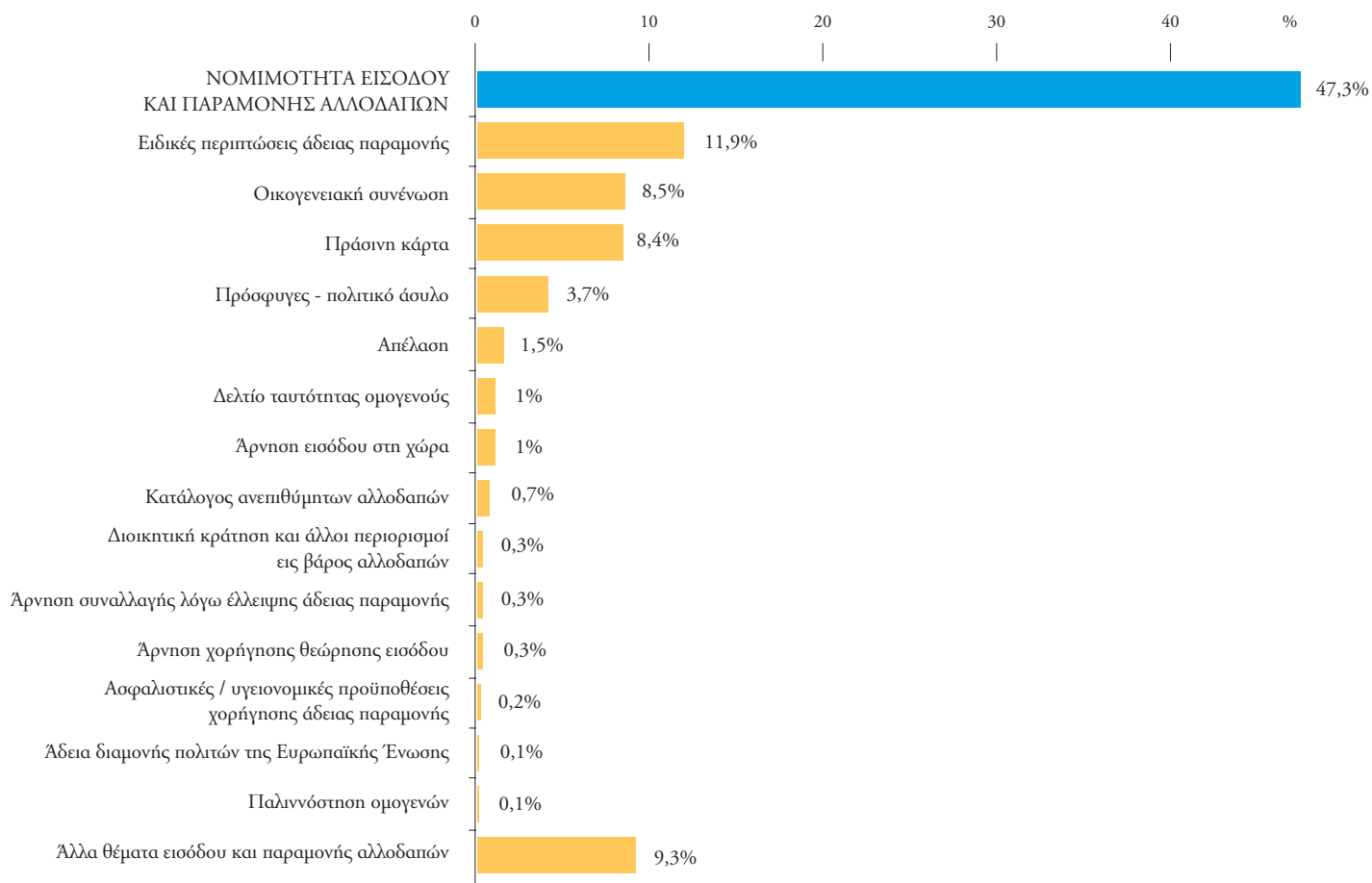
ΓΡΑΦΗΜΑ 21 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ



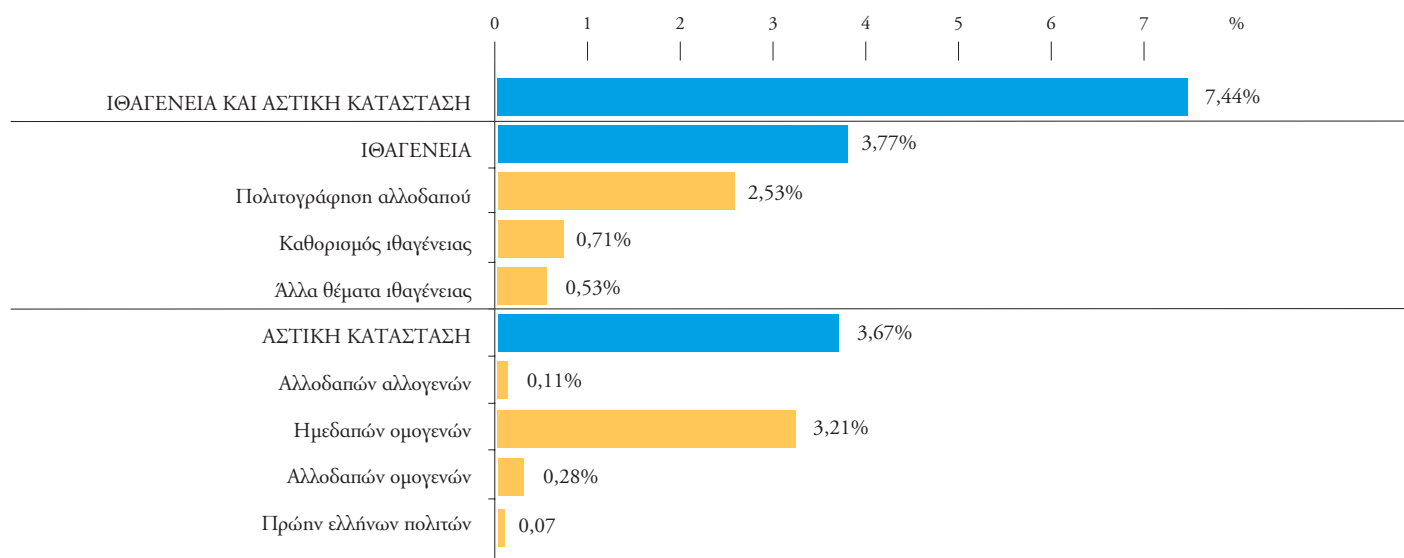
ΓΡΑΦΗΜΑ 22 ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΝΑΦΕΡΟΜΕΝΩΝ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ (ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ)



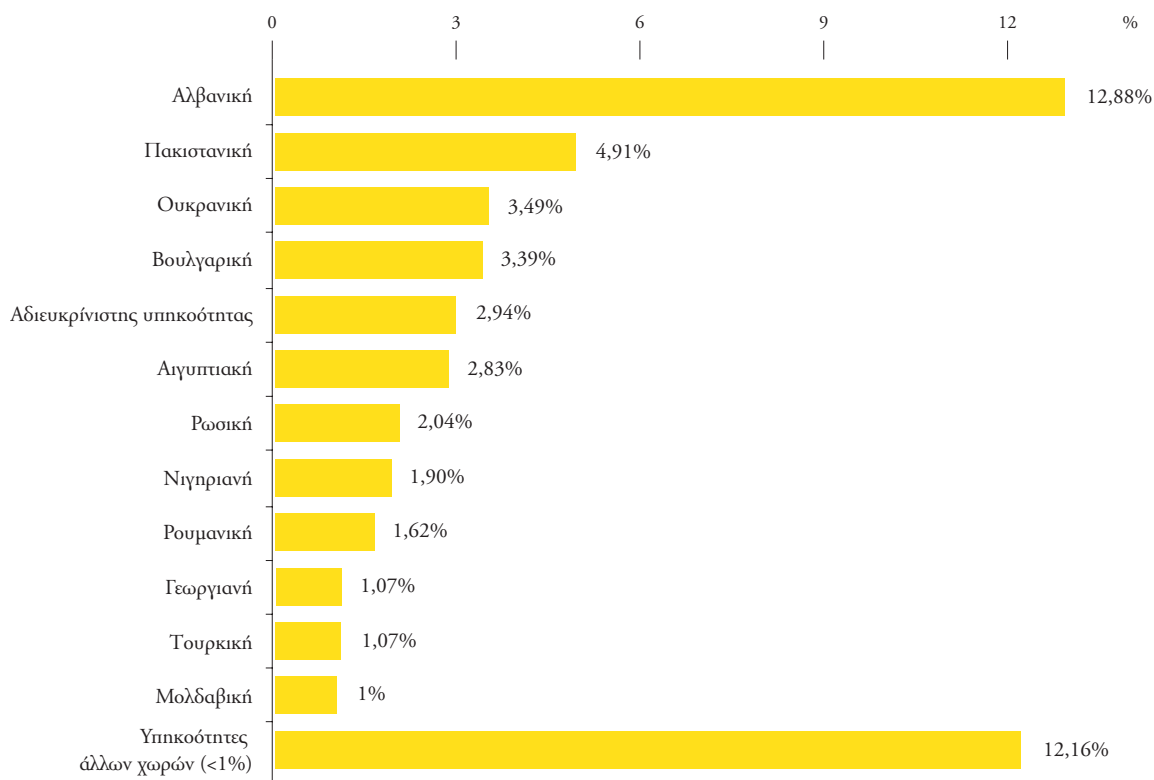
ΓΡΑΦΗΜΑ 23 ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ



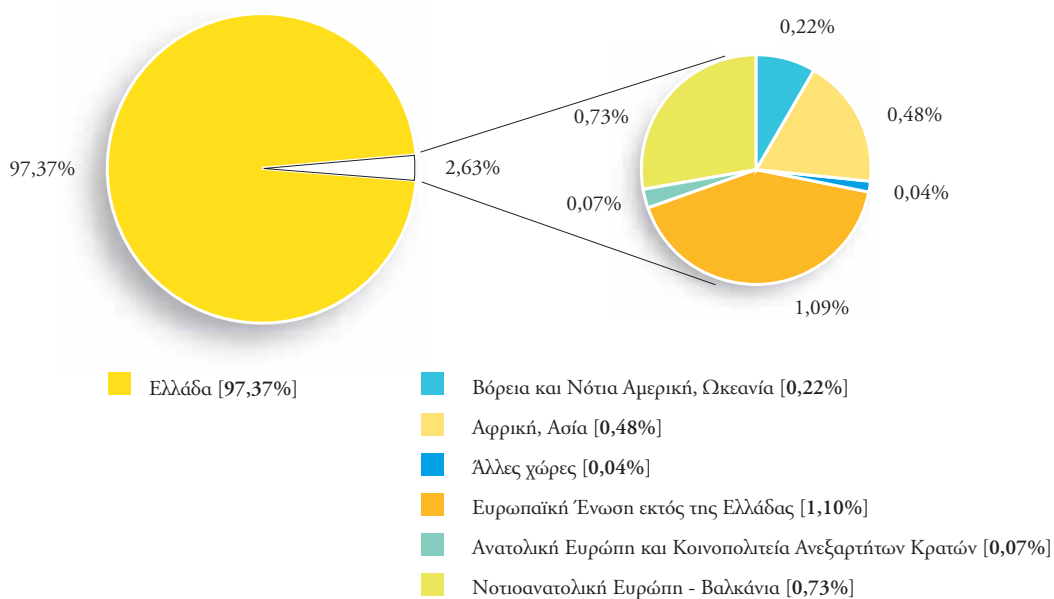
ΓΡΑΦΗΜΑ 24 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ



ΓΡΑΦΗΜΑ 25 ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΣΕΦΥΓΑΝ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ
(ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ)



ΓΡΑΦΗΜΑ 26 ΤΟΠΟΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΣΕΦΥΓΑΝ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ
(ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ)



ΓΡΑΦΗΜΑ 27 ΑΝΩΤΑΤΗ ΚΑΙ ΑΝΩΤΕΡΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

