



Ο **ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ** ΩΣ ΦΟΡΕΑΣ
ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ
ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

Κεντρικός Θεματικός
Φάκελος

1. Επιστροφές αλλοδαπών

Οι επιστροφές πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους αποτελούν μια ενωσιακή πολιτική με μεγάλη συμβολική σημασία, αυτή της αποτροπής εισόδου παράτυπων μεταναστών στην Ευρώπη. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος επιστροφών εξασφαλίζεται να εντάσσεται στους πρωταρχικούς στόχους της πολιτικής για τη μετανάστευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁶.

Ο ενωσιακός χώρος διέπεται από τις αρχές της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, αρχές που διέπουν και την Οδηγία Επιστροφών⁷, η οποία επικαλείται μία δέσμη θεμελιωδών δικαιωμάτων για τις αναγκαστικές επιστροφές, μεταξύ των οποίων: τη μη επαναπροώθηση βάσει του διεθνούς δικαίου (non-refoulement), το δικαίωμα προσφυγής και δικαστικής προστασίας κατά της αναγκαστικής απομάκρυνσης, την ανθρωπινή μεταχείριση σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, τη στέρηση της ελευθερίας των επιστρεφόμενων ως εξαίρεση όταν ηπιότερα, εναλλακτικά μέσα δεν μπορούν να εφαρμοστούν, αλλά και τη θεσμική εγγύηση ενός φορέα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους.⁸ Κατά την εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου με την Οδηγία αυτή, ο νομοθέτης⁹ όρισε τον Συνήγορο του Πολίτη ως μηχανισμό εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών και η Ανεξάρτητη Αρχή προβαίνει σε δειγματοληπτικούς ελέγχους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας που ακολουθούν την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπού, δηλαδή την ενδεχόμενη διοικητική κράτησή του για τη διασφάλιση της απομάκρυνσης και την εκτέλεση της αστυνομικής επιχείρησης με χερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική απομάκρυνση.

Εισαγωγή και νομικό πλαίσιο

Ο Νόμος 3907/2011¹⁰ ψηφίστηκε με σκοπό τον εξορθολογισμό και την αναμόρφωση του συστήματος διεθνούς προστασίας, υποδοχής, καταγραφής και ταυτοποίησης των νεοεισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών, καθώς και του συστήματος υποδοχής και φιλοξενίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας σύμφωνα με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο και πέτυχε την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας»¹¹, που αφορούσαν ιδίως αναγκαίες τροποποιήσεις στον Κώδικα Μετανάστευσης, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οργανωτικά και ουσιαστικά ζητήματα που άπτονταν της εφαρμογής του ισχύοντος πλαισίου, καθώς και την εξορθολογισμένη ρύθμιση υπαρχουσών αναγκών. Με το σχέδιο νόμου προβλέπονταν διατάξεις για την αποτελεσματική αντιμετώπιση τόσο των έκτακτων αναγκών λόγω της προσφυγικής κρίσης όσο και των μελλοντικών ή/και πάγιων αναγκών για τη λειτουργία ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος εξέτασης αιτήσεων διεθνούς προστασίας και ενός λειτουργικού συστήματος επαναπροώθησης.

6 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_en.htm

7 Οδηγία Επιστροφών 2008/115/ΕΚ.

8 Οδηγία Επιστροφών άρθρ. 8, παρ. 6.

9 Ν. 3907/2011 άρθρ. 23, παρ. 6.

10 Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7/26.01.2011).

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2013%3A180%3ATOC>

Στο άρθρ. 23 του Νόμου και συγκεκριμένα στην παρ. 6 12 το σύστημα εξωτερικού ελέγχου της απομάκρυνσης των αλλοδαπών ανατίθεται στον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος αποτυπώνει στη συνέχεια τη δράση του για το έτος 2018. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ως εξωτερικού μηχανισμού ελέγχου διαδικασιών και επιχειρήσεων αναγκαστικής απομάκρυνσης αλλοδαπών ενεργοποιήθηκε πλήρως με την έκδοση, κατόπιν εισήγησής του, της προβλεπόμενης Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΚΥΑ)¹³ με την οποία εξειδικεύονται οι ρυθμίσεις για τον εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών. Η ΚΥΑ προβλέπει σταθερή ροή δεδομένων από όλες τις αρμόδιες για τις αναγκαστικές επιστροφές και επανεισδοχές υπηρεσίες και από τα μέσα του 2015 η Ανεξάρτητη Αρχή λαμβάνει συνεχή ενημέρωση από την ΕΛΑΣ για τις επικείμενες επιχειρήσεις, προκειμένου να είναι σε θέση να ασκήσει τον προβλεπόμενο έλεγχο νομιμότητας. Για τον έλεγχο των πράξεων, παραλείψουν και υλικών ενεργειών των αρμόδιων υπηρεσιών, ο Συνήγορος μπορεί να χρησιμοποιήσει όλα τα θεσμικά εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις, διενεργεί αυτοψίες έχοντας απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια και, επιπλέον, συμμετέχει με στελέχη του ως παρατηρητές στις αστυνομικές επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης. Ο Συνήγορος απευθύνει εκθέσεις και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής προς τη διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματά του σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ' έτος στη Βουλή των Ελλήνων.

Μετά δε τη θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Κανονισμού¹⁴ για τη μετατροπή της FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή¹⁵ και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχει αυξημένη συνεργασία του Συνηγόρου και με αυτό τον ευρωπαϊκό φορέα. Ο Κανονισμός προβλέπει αυτοτελή Μηχανισμό Αναφορών που λειτουργεί υπό τον υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων της FRONTEX.¹⁶

Στον Μηχανισμό Αναφορών έχουν δικαίωμα ευθείας προσφυγής οι θιγόμενοι για ενέργειες τόσο των οργάνων της FRONTEX κατά τις επιχειρήσεις της όσο και των εμπλεκόμενων οργάνων των κρατών-μελών, τα οποία καλούνται να ερευνήσουν τα καταγγελλόμενα γεγονότα και να αναφέρουν τα σχετικά αποτελέσματα εντός προθεσμίας έξι μηνών στον ευρωπαϊκό φορέα, ενώ η αναφορά κοινοποιείται παράλληλα στον οικείο εθνικό μηχανισμό προστασίας δικαιωμάτων, εν προκειμένω τον Συνήγορο.¹⁷ Η εξέλιξη των τριών αναφορών που η FRONTEX κοινοποίησε στον Συνήγορο το 2017 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κανονισμού αναλύεται στην προηγούμενη έκθεσή του,¹⁸ ενώ μέχρι το τέλος του 2018 δεν υπήρξε έκβαση σε μία εξ αυτών. Συγκεκριμένα, παρέμεινε εκκρεμής

12 N. 3907/2011 άρθρ. 23 παρ. 6. Οι διαδικασίες της απομάκρυνσης υπόκεινται σε σύστημα εξωτερικού ελέγχου, που λειτουργεί με μέριμνα της Ανεξάρτητης Αρχής «Συνήγορος του Πολίτη», η οποία συνεργάζεται για τον σκοπό αυτό με διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικές οργανώσεις. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Προστασίας του Πολίτη, που εκδίδεται έπειτα από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, ρυθμίζεται η οργάνωση και λειτουργία του ως άνω συστήματος ελέγχου.

13 ΦΕΚ Β΄ 2870/24.10.2014.

14 Ευρωπαϊκός Κανονισμός 2016/1624.

15 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/el/pdf>

16 Άρθρ. 72.

17 Άρθρ. 72, παρ.4.

18 <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.525805> σελ. 21 εν.

η έρευνα της παραβίασης του δικαιώματος διεθνούς προστασίας οικογένειας Σύρων πολιτών κατά την επανεισδοχή της 20.10.2016¹⁹ για την οποία ενάμισι έτος αργότερα η έκθεση ελέγχου²⁰ της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης δεν κατέληξε ως προς τυχόν πράξεις ή παραλείψεις της ΕΛΑΣ, επικαλούμενη έλλειψη αρμοδιότητας, και ο Συνήγορος ζήτησε από την ΕΛΑΣ να προβεί σε επείγουσα εσωτερική διοικητική έρευνα προκειμένου να μην καταλείπονται περιθώρια εντυπώσεων αδιαφάνειας.

Ο ίδιος Κανονισμός προβλέπει ότι η FRONTEX συγκροτεί ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών εγνωσμένης εμπειρίας, οι οποίοι υποδεικνύονται και από τα κράτη-μέλη και καλούνται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής²¹. Στο πλαίσιο αυτό ο Συνήγορος ως εθνικός μηχανισμός όρισε 8 στελέχη του προς συμμετοχή στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών.

Ωστόσο, δύο έτη μετά τη θέσπιση του Κανονισμού 2016/1624, ο Συνήγορος διατηρεί τις επιφυλάξεις του²² ως προς την αρχιτεκτονική του, όχι μόνο για την έλλειψη σαφών κανόνων λειτουργίας και χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών αλλά, κυρίως, για ζητήματα λογοδοσίας, δεδομένου ότι η εγγύηση του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών²³ εσωτερικοποιείται, αφού οι παρατηρητές της ευρωπαϊκής δεξαμενής αναφέρονται στη FRONTEX. Το ίδιο συμβαίνει και με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της καταγγελίας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Αναφορών από την ίδια τη FRONTEX. Η παραχώρηση αυτή του ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών από εθνικούς, πλην ανεξάρτητους και εξωτερικούς μηχανισμούς ελέγχου στη FRONTEX ως ενιαίο φορέα, εκτελεστικό και ελεγκτικό, της ευρωπαϊκής επιστροφής είναι ακόμη πιο κρίσιμη λόγω της εκπεφρασμένης κατεύθυνσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς ενίσχυση έτι περαιτέρω της δράσης της FRONTEX στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.²⁴

1.1. Συνοπτική παρουσίαση του εξωτερικού ελέγχου επιστροφών

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισκέφθηκε:

- 4 Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ) σε 7 αυτοψίες,
- τα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης και τα 4 Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης σε 8 αυτοψίες, καθώς και άλλα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή.

Ο Συνήγορος μετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές στις εξής επιχειρήσεις απομάκρυνσης έως τον Νοέμβριο του 2018:

- 6 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (πτήσεις) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία,
- 6 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (πτήσεις) με τον συντονισμό της FRONTEX προς το Πακιστάν και τη Γεωργία
- 21 επανεισδοχές, ακτοπλοϊκές ή αεροπορικές, προς την Τουρκία και

19 Υπόθεση CMP 001/2017.

20 Έκθεση ελέγχου υπ' αριθ. 2/2018.

21 Άρθρ. 29.

22 Έκθεση επιστροφών 2016, <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.457308> σελ. 15 επ.

23 Άρθρ. 8 παρ. 6 της Οδηγίας Επιστροφών.

24 Βλ. ανακοινώσεις Συμβουλίου ΕΕ 28.6.2018 παρ.11, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/pdf>

- 8 χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη και την Αθήνα προς τα αλβανικά σύνορα.

1.2. Χρηματοδότηση, οργάνωση και δικτύωση της δράσης του εξωτερικού ελέγχου επιστροφών

Η χρηματοδότηση της δράσης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF) έως το τέλος του 2018 επέτρεψε στην Ανεξάρτητη Αρχή να συνεχίσει με αυξημένο ρυθμό και το έτος αυτό τους εξωτερικούς ελέγχους και να ανασυγκροτηθεί τη σχετική ομάδα εργασίας με εκπαίδευση νέων στελεχών ως παρατηρητών σε εκπαιδευτικό σεμινάριο που διοργάνωσε στις 13.6.2018.

Το νέο στοιχείο στο πεδίο των επιστροφών το 2018 ήταν η έναρξη Εθνικών Επιχειρήσεων Επιστροφής από την ΕΛΑΣ από το αεροδρόμιο «Ελ. Βενιζέλος», χωρίς δηλαδή τη συμμετοχή άλλων κρατών-μελών ή αξιωματούχων της FRONTEX. Ο Συνήγορος έδωσε προτεραιότητα σε αυτούς τους ελέγχους συμμετέχοντας σε 6 από τις 7 Εθνικές Επιχειρήσεις, που πραγματοποιήθηκαν προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.

Επίσης, το 2018 ολοκληρώθηκε το ευρωπαϊκό πρόγραμμα Forced Return Monitoring (FREM) II, στο δίκτυο του οποίου ο Συνήγορος είχε ενεργό ρόλο ως συστατικό μέλος. Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού πραγματοποιήθηκαν εκπαιδεύσεις στελεχών του Συνηγούρου του Πολίτη ως παρατηρητών επιστροφών (monitors) καθ' όλη τη διάρκεια του 2018. Επίσης, άλλα δύο στελέχη του Συνηγούρου εκπαιδεύθηκαν ως εκπαιδευτές παρατηρητών της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών της Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής και Συνοριοφυλακής (FRONTEX).

1.3. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών και κρατουμένων σε Προαναχωρησιακά Κέντρα

Οι αναγκαστικές επιστροφές που πραγματοποιήθηκαν κατά τους πρώτους δέκα μήνες του 2018 εμφανίζουν μεγάλη μείωση σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛΑΣ στοιχεία εμφανίζουν 6.849 αναγκαστικές επιστροφές, συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επαναπροωθήσεων βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (κατά περίπου 83% πολιτών Αλβανίας), έναντι 11.187 το προηγούμενο έτος για το αντίστοιχο διάστημα, δηλαδή μείωση της τάξης του 38%.

Ως προς τους χώρους κράτησης, η ΕΛΑΣ ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι την 1.11.2018 κρατούνταν συνολικά 2.137 αλλοδαποί στα Προαναχωρησιακά Κέντρα, αριθμός λίγο μικρότερος από τους 2.598 αλλοδαπούς που κρατούνταν την αντίστοιχη ημερομηνία του 2017, ενώ στα ίδια περίπου επίπεδα κυμαίνεται ο αριθμός των προς επιστροφή αλλοδαπών σε αστυνομικά κρατητήρια (890 την 1.11.2018, 974 την αντίστοιχη ημερομηνία του 2017). Παρατηρούμε ότι ο συνολικός αριθμός των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών υπερβαίνει για δεύτερη χρονιά τους 3.000. Η δε συστηματική κράτηση αλλοδαπών σε κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων ανά τη χώρα αντί σε Προαναχωρησιακά Κέντρα είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, δεδομένου ότι εξ ορισμού τα κελιά των αστυνομικών τμημάτων είναι χώροι που δεν προορίζονται για κράτηση πολλών ημερών, πολλώ δε μάλλον μηνών.

1.4. Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα – Προβλήματα διοικητικής κράτησης κατά τη διαδικασία επιστροφών

Η υπέρβαση του μέτρου της διοικητικής κράτησης για αλλοδαπούς που εισέρχονται παράτυπα στη χώρα και το έλλειμμα ως προς την αιτιολογία, όταν αυτή ανάγεται σε λόγους δημόσιας τάξης, αποτελεί μια πάγια σχεδόν διαπίστωση του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία έχει καταγραφεί επανειλημμένα στις επτήσεις και ειδικές εκθέσεις του. Κατά το 2018, επιπρόσθετα της διαπίστωσης αυτής παρατηρείται η εκτεταμένη χρήση αμφίβολων διοικητικών πρακτικών, γεγονός που δημιουργεί νέα ζητήματα νομιμότητας ως προς τη διαδικασία των επιστροφών. Μία από αυτές σχετίζεται με τη διοικητική κράτηση που διατάσσεται για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας, ο κίνδυνος για την οποία θεμελιώνεται στην επιβολή ποινής που αναστέλλεται, δυνάμει προηγηθείσας καταδικαστικής απόφασης ποινικού δικαστηρίου.

Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι ποινές που επιβάλλονται αφορούν συνήθως την κατοχή πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων σε συνδυασμό με την παράνομη είσοδο, έξοδο ή διαμονή στη χώρα, ενώ το ύψος τους επισύρει υποχρεωτικά ανασταλτικό αποτέλεσμα ως προς την έκτισή τους²⁵ λειτουργώντας ταυτόχρονα δηλωτικά και ως προς την έλλειψη επικινδυνότητας του δράστη. Παρ' όλα αυτά, η διοικητική κράτηση που ακολουθεί διατάσσεται ακριβώς λόγω της επικινδυνότητας του καταδικασθέντος αλλοδαπού για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια, η οποία τεκμαίρεται από την ύπαρξη της προγενέστερης καταδικαστικής απόφασης σε βάρος του. Πέραν του κυκλικού επιχειρήματος που σχηματίζεται, η διοικητική κράτηση εν προκειμένω εγείρει θέματα υπέρβασης εξουσίας και καταστρατήγησης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Η ταυτόχρονη εγγραφή των εν λόγω αλλοδαπών ως επικινδύνων στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών Αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ) και υπό προϋποθέσεις και στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν II (Schengen Information System - SIS II) αποτελεί περαιτέρω τη νομιμοποιητική βάση των επερχόμενων διοικητικών αποφάσεων επιστροφής με παράλληλη απαγόρευση μελλοντικής εισόδου στη χώρα.

Η παγίωση μιας τέτοιας πρακτικής, μέσω της συχνής επίκλησης του ποινικού όρου της επικινδυνότητας ως δικαιολογητική βάση για την έκδοση διοικητικών πράξεων, δημιουργεί επιπλέον ζητήματα εργαλειοποίησης του ποινικού δικαίου, με αποτέλεσμα το καταναγκαστικό μέτρο της διοικητικής κράτησης να μη λειτουργεί ως το έσχατο μέσο της διοίκησης, με ρητή υποχρέωση πραγματικής και νομικής αιτιολόγησής της, όπως υπαγορεύει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο,²⁶ αλλά να τείνει να μετεξελίσσεται σε βασικό κανόνα.

Το ενδεχόμενο άσκησης ένδικου μέσου κατά της πρωτόδικης καταδικαστικής απόφασης και κατά συνέπεια η εκκρεμοδικία ενώπιον δευτεροβάθμιων δικαστηρίων δεν λειτουργεί ανασταλτικά ως προς την εκτέλεση των αστυνομικών επιχειρήσεων απομάκρυνσης, κατά παράβαση του τεκμηρίου αθωότητας και του συναφούς δικαιώματος στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης.²⁷ Στο ενδεχόμενο υποβολής αιτήματος ασύλου η επιστροφή μεν αναστέλλεται, αλλά η διοικητική κράτηση για λόγους δημόσιας τάξης συνεχίζεται, ανατρέποντας έτσι τον εξαιρετικό και εξατομικευμένο χαρακτήρα της που υπαγορεύει το εσωτερικό δίκαιο²⁸ και εγείροντας ζήτημα καταστρατήγησης της Σύμβασης της Γενεύης²⁹,

25 Άρθρ. 99 ΠΚ.

26 Ν. 3907/2011 άρθρ. 30 παρ. 1 και 2.

27 Κατά το άρθρ. 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

28 Άρθρ. 46 παρ. 2 του Ν. 4375/2016.

29 Άρθρ. 31 παρ. 1.

η οποία προβλέπει ότι οι συμβαλλόμενες χώρες δεσμεύονται να μην επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις στους πρόσφυγες λόγω της παράνομης εισόδου ή διαμονής στο έδαφός τους.

Επιπλέον ζητήματα εγείρονται όταν σε τέτοιες περιπτώσεις διοικητικής κράτησης έχει προηγουμένως καταστεί ανέφικτη η επιστροφή αλλοδαπού. Η συνέχιση της διοικητικής κράτησης, εν προκειμένω, κατά παράβαση ρητής διάταξης³⁰ για λόγους δημόσιας τάξης, που δεν διευκρινίζονται αλλά παράλληλα δεν επαρκούν για την άσκηση ποινικής δίωξης, ώστε η κράτησή του να επιβληθεί ως περιοριστικός όρος, στερείται κάθε νόμιμου ερείσματος.

Η κατάσταση επιδεινώνεται ακόμη περισσότερο αν στα ανωτέρω προστεθεί και η εμπειρία από τις αυτοψίες που διενήργησε ο Συνήγορος του Πολίτη το 2018 σε χώρους διοικητικής κράτησης αλλοδαπών. Από τις επισκέψεις του Συνηγόρου το 2018 στα ΠΡΟ-ΚΕΚΑ Ταύρου, Κορίνθου, Αμυδαλέζας και Μόριας Λέσβου, καθώς και στα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης, στα 4 Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης της ίδιας Διεύθυνσης, καθώς και σε άλλα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων ανά τη χώρα στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή επιβεβαιώθηκαν κάποια από τα προβλήματα που είχαν επισημανθεί στην προηγούμενη Ετήσια Έκθεσή του³¹ σε σχέση με την Οδηγία Επιστροφών. Μείζονος σημασίας παραμένει η αδυναμία της διοίκησης να ανταποκριθεί στις νομοθετικές υποχρεώσεις της εξασφαλίζοντας αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για τους διοικητικά κρατούμενους αλλοδαπούς, καθώς και διαθεσιμότητα κατάλληλων χώρων κράτησης,³² στοιχειοθετώντας παράλληλα την παραβίαση μιας σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία πολλαπλασιάζονται ιδιαίτερα για τους υπηκόους χωρών που τυχάνουν χαμηλών ποσοστών αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας (low profile project).

Πέραν των ανάρμοστων συνθηκών διαβίωσης, σε πολλά αστυνομικά κρατητήρια καταγράφεται επιπλέον ο μη διαχωρισμός των διοικητικά κρατούμενων από τους ποινικούς κρατούμενους, όπως και ο μη διαχωρισμός των ανηλίκων από τους ενήλικες διοικητικά κρατούμενους.³³ Ως γενικότερο ζήτημα υπογραμμίζεται η πλημμελής καταγραφή και ταυτοποίηση αλλοδαπών, με αποτέλεσμα ευάλωτα άτομα, που συχνά τυχάνουν και αιτούντες άσυλο, να παραμένουν διοικητικά κρατούμενοι και σε κάθε περίπτωση να μη λαμβάνουν την προβλεπόμενη από το νόμο ιδιαίτερη μέριμνα.³⁴ Εν προκειμένω, η τεκμαιρόμενη ευαλωτότητα τόσο μέσω των αυτοψιών όσο και μέσω των αναφορών που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη για το έτος 2018 αφορούν ως επί το πλείστον σε άτομα με σοβαρά προβλήματα υγείας, ανήλικα άτομα και θύματα βασανιστηρίων.

1.5. Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις επιστροφών/ επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών

Η πρόσβαση σε διεθνή προστασία και τα λοιπά θεμελιώδη δικαιώματα των παράτυπων μεταναστών διασφαλίζονται από τον εξωτερικό έλεγχο με παρουσία στελεχών του Συ-

30 Του άρθρ. 30 παρ. 4 Ν. 3907/2011.

31 Σελ. 212.

32 Άρθρ. 30 παρ. 1 του Ν. 3907/2011.

33 Βλ. επίσης σελ. 50 την ειδική ενότητα της παρούσας έκθεσης για την πρόληψη βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης.

34 Άρθρ. 31 παρ. 3 και άρθρ. 32 του Ν. 3907/2011, καθώς και άρθρ. 14 παρ. 8 του Ν. 4375/2016.

νηγόρου του Πολίτη σε κερσαίες, θαλάσσιες και αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών και σε επανεισδοχές από τη Λέσβο στην Τουρκία.

1.6. Κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικής απομάκρυνσης

Ο Συνήγορος συμμετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές (monitors) σε 6 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (πτήσεις) και επίσης σε 6 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (πτήσεις) με τον συντονισμό της FRONTEX προς το Πακιστάν και τη Γεωργία. Κατά το 2018 καταγράφεται ως σημαντική βελτίωση των ακολουθούμενων διαδικασιών η λελογισμένη χρήση μέσων περιορισμού ή δέσμευσης, κατόπιν συγκεκριμένης ανάλυσης κινδύνου, σε ανταπόκριση προς τη σχετική πρόταση του Συνηγόρου σε προηγούμενες εκθέσεις του. Γενικότερα οι διαδικασίες διεξάγονται με επαγγελματισμό και ευπρέπεια από τους συνοδούς αστυνομικούς.

Παραμένει, ωστόσο, έντονο το πρόβλημα της έλλειψης προηγούμενης έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών για την επικείμενη απομάκρυνσή τους (προ 24 τουλάχιστον ωρών), γεγονός που δημιουργεί αλυσιδωτά προβλήματα την ημέρα της επιχείρησης απομάκρυνσης. Τα ζητήματα εφοδιασμού σε όλες τις περιπτώσεις με πιστοποιητικό ιατρικής εξέτασης για την ικανότητα ταξιδιού (“fit to travel”) ή ιατρικού ιστορικού των επιστρεφόμενων δεν έχουν ακόμη πλήρως επιλυθεί, όπως δεν έχουν επιλυθεί και τα ζητήματα πληρότητας από πλευράς επιδόσεων και διερμηνείας στα σχετικά έγγραφα. Επίσης γενικότερο πρόβλημα είναι οι υποβαθμισμένες συνθήκες στα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής ως Προαναχωρησιακού Κέντρου και σημείου αναχώρησης και η συναφής έλλειψη διερμηνείας από τις ελληνικές αρχές τόσο στους χώρους κράτησης όσο και στο σημείο συγκέντρωσης των επιστρεφόμενων.

1.7. Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

Το 2018 συνεχίσθηκε η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας της 18.3.2016 με την επανεισδοχή πολιτών τρίτων χωρών στην Τουρκία. Η βασική διαπίστωση του Συνηγόρου από τις 21 επανεισδοχές -στις οποίες συμμετείχε με παρατηρητές έως τον Νοέμβριο του 2018- από τη Λέσβο στην Τουρκία είναι ότι συνεχίζουν να υφίστανται κάποια από τα προβλήματα που έχει επισημάνει σε προηγούμενες εκθέσεις του.

Συγκεκριμένα:

- Η μη έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών Συρίας ή άλλων πολιτών τρίτων χωρών ότι πρόκειται να περιληφθούν σε επιχείρηση επανεισδοχής στην Τουρκία, σε συνδυασμό με ζητήματα νομότυπης επίδοσης των σχετικών αποφάσεων και την έλλειψη διερμηνείας στους χώρους κράτησης αλλά και τη συνθήκη έλλειψη διερμηνέων για όλες τις γλώσσες των επιστρεφόμενων κατά τη διάρκεια της επιχείρησης.
- Η έλλειψη εξατομικευμένης κρίσης για την αναγκαιότητα ή μη δέσμευσης με χειροπέδες. Η δέσμευση σε κάποιες περιπτώσεις εφαρμόζεται σε όλη ή σε μέρος της επιχείρησης και σε άλλες περιπτώσεις καθόλου.
- Η παράλειψη εφοδιασμού με πιστοποιητικό ιατρικής εξέτασης για την ικανότητα ταξιδιού (“fit to travel”) ή ιατρικού ιστορικού των επιστρεφόμενων.

Κατά το 2018 παρατηρήθηκε ιδιαίτερα ότι η έλλειψη πληρότητας του υπηρεσιακού φακέλου που συνοδεύει τους κρατούμενους δεν εξαρτάται μόνο από την αστυνομική διεύθυνση προέλευσης αλλά και από τα στοιχεία του αντίστοιχου Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου. Για παράδειγμα, η εφαρμογή στην πράξη του πρόσφατου Ν. 4540/2018 δεν επέλυσε το πρόβλημα της ανάγκης ταχείας εκκαθάρισης μεταγενέστερων αιτημάτων ασύλου. Ο Συνήγορος επεσήμανε ότι θεωρεί προβληματική τη συμπερίληψη σε επιχειρήσεις επανεισδοχής πολιτών τρίτων χωρών που προβάλλουν νέους ουσιώδεις λόγους προκειμένου να τύχουν διεθνούς προστασίας ή/και προβάλλουν λόγο εξαιρέσεως από τη διαδικασία των συνόρων του Ν. 4375/2016 λόγω ευαλωτότητας, χωρίς καν να έχει εξετασθεί σε στάδιο προκαταρκτικό το μεταγενέστερο αίτημά τους.

Ωστόσο, η καλή συνεργασία των αστυνομικών αρχών με την Ανεξάρτητη Αρχή επενεργεί θετικά στη συνεννόηση για την εξεύρεση λύσεων προς βελτίωση της διαδικασίας, τόσο επιτόπου όσο και με τη Μονάδα Επανεισδοχής της Διεύθυνσης Διαχείρισης Μετανάστευσης του Αρχηγείου. Επίσης η ΕΛΑΣ τηρεί τη δέσμευσή της προς τον Συνήγορο για εξαίρεση προσώπων από επανεισδοχή όταν εκκρεμεί στο δικαστήριο αίτημα προσωρινής διαταγής αναστολής εκτέλεσης, στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης και του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

1.8. Συμπερασματικά

Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέχισε με αμείωτη προσπάθεια και κατά το έτος 2018 να έχει ενεργό ρόλο ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις διαδικασίες επιστροφών/επανεισδοχών από το ελληνικό κράτος αναζητώντας, σε συνεργασία και με ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς, ένα πληρέστερο σύστημα για την εφαρμογή του εξωτερικού ελέγχου. Παράλληλα, παρενέβη σε περιπτώσεις επιστρεφόμενων που κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο διαπίστωσε ότι έχρηζαν προστασίας, αλλά και σε περιπτώσεις διοικητικής κράτησης αμφιβόλου νομικής βασιμότητας. Με πλήρες αίσθημα ευθύνης για την αποστολή της Ανεξάρτητης Αρχής ως θεσμικής εγγύησης τόσο των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων αλλοδαπών όσο και της νομιμότητας και διαφάνειας της σχετικής διοικητικής δράσης, ένα πεδίο όπου συγκλίνουν ποικίλες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε έναν μετέωρο βηματισμό, ο Συνήγορος θα εξακολουθήσει να προωθή την εμπέδωση της αντίληψης ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι αναπόσπαστο τμήμα της νομιμότητας σε ένα λειτουργικό κράτος δικαίου.

2. Πρόληψη βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας

Το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση του ΟΗΕ «κατά των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας» (OPCAT)³⁵,

35 Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT). Το Προαιρετικό Πρωτόκολλο υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2002 από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών και τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο του 2006.

που τέθηκε σε ισχύ το 2006, προέβλεψε τη θέσπιση ενός συστήματος παρακολούθησης -από διεθνείς και ανεξάρτητους εθνικούς φορείς- των συνθηκών σε χώρους στέρφσης της ελευθερίας, προκειμένου να αποφεύγονται συμπεριφορές που συνιστούν βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία.

Η κύρωση του Πρωτοκόλλου από την εθνική αντιπροσωπεία το 2014 δημιούργησε νέες προκλήσεις και αυξημένες ευθύνες για τον Συνήγορο του Πολίτη: Η Ανεξάρτητη Αρχή, έχοντας πολυετή εμπειρία και διευρυμένη εξειδίκευση και τεχνογνωσία στην προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανέλαβε τον ρόλο του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης (ΕΜΠ) που προβλέπεται στο Πρωτόκολλο, του ανεξάρτητου δηλαδή εθνικού φορέα παρακολούθησης των συνθηκών σε χώρους εγκλεισμού.³⁶ Πρόσθετο εκέγγυο επιτυχούς εκπλήρωσης της αποστολής της Αρχής ως ΕΜΠ υπήρξε η μακρόχρονη εποπτεία ειδικότερα ζητημάτων που αφορούν την κατοχύρωση συνθηκών κράτησης και διαβίωσης σύμφωνα προς τις διεθνείς συμβάσεις και τις ενωσιακές επιταγές ήδη πριν από την ανάθεση της ειδικής αρμοδιότητας στον Συνήγορο του Πολίτη.

Εισαγωγή³⁷

Το 2018 ήταν η πέμπτη χρονιά άσκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη της ειδικής αρμοδιότητας του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης σύμφωνα με τη σχετική πρόβλεψη του Ν. 4228/2014, με τον οποίο η Ελλάδα κύρωσε το Προαιρετικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και Άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας. Το 2018 υπήρξε επίσης έτος προγραμματικού αναστοχασμού, επιχειρησιακής ανάπτυξης και συστηματικών παρεμβάσεων για την προστασία των δικαιωμάτων σε κάθε καθεστώς κράτησης: ποινικό, διοικητικό, ψυχιατρικό, προνοιακό. Ο κεντρικός σχεδιασμός της Αρχής για τακτικές μηνιαίες εξορμήσεις κλιμακίων της στις Περιφέρειες της χώρας έδωσε την ευκαιρία στον ΕΜΠ να συστηματοποιήσει τις αυτοψίες του στους τόπους κράτησης, ενώ εντάθηκε η παρουσία του σε διεθνές επίπεδο με συμμετοχή σε πανευρωπαϊκές ή περιφερειακές συναντήσεις και σε αντίστοιχα δίκτυα. Εκτός από τις τακτικές επισκέψεις και την άντληση υλικού από αναφορές κρατουμένων στον Συνήγορο του Πολίτη, ο ΕΜΠ παρακολουθεί την επικαιρότητα και έχει εγκαινιάσει σειρά διερευνητικών επαφών με τα αρμόδια υπουργεία και τις διοικήσεις χώρων κράτησης, προκειμένου να εντοπίσει περιπτώσεις, ιδίως θανάτων ή τραυματισμών, που θα μπορούσαν να προκαλέσουν αυτεπάγγελτες παρεμβάσεις της Αρχής για ζητήματα όπως οι συνθήκες κράτησης, τα μέτρα ασφαλείας, η επάρκεια προσωπικού, η μέριμνα για την έγκαιρη αντιμετώπιση ιδιαίτερων αιτημάτων ή συμπεριφορών και τη διαχείριση έκτακτων περιστατικών.

36 Άρθρ. 2 Ν. 4228/2014 (ΦΕΚ Α΄ 7/10.01.2014).

37 Το παρόν κεφάλαιο της Ετήσιας Έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί περίληψη εκτενέστερης ειδικής Ετήσιας Έκθεσης του ΕΜΠ, η οποία εκδόθηκε αυτοτελώς για τα έτη 2016 και 2017, σύμφωνα με σχετική νομοθετική πρόβλεψη.

2.1. Αυτοψίες και θεσμικές παρεμβάσεις

2.1.1. Φυλακές - Αυτοψίες

Κατά το 2018 ο ΕΜΠ διενήργησε αυτοψίες στα Καταστήματα Κράτησης (ΚΚ) Πάτρας (30.1.18), Νέας Αλικαρνασσού Ηρακλείου (28.2.18), Νεάπολης Λασιθίου (1.3.18), Χανίων «Κρήτη 1» (1.3.18), στην Αγροτική Φυλακή Αγίας Χανίων (2.3.18), στο Κατάστημα Κράτησης και το Κέντρο Απεξάρτησης Τοξικομανών Κρατουμένων Ελεώνα Θηβών (6.3.18), στο ΚΚ Λάρισα (27.3.18), στο Ειδικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Βόλου (27.3.18), στο Ειδικό Αγροτικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Κασσαβέτειας Βόλου (28.3.18), στα ΚΚ Κέρκυρας (26.4.18), Κω (4.6.18), Γρεβενών (28.6.18), Τρικάλων (29.6.18), Δομοκού (19-20.9.18), Χαλκίδας (21.9.18), Ναυπλίου (12-13.11.18), στην Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας (12-13.11.18), στα ΚΚ Κορίνθου (14.11.18) και Τρίπολης (15.11.18).

Η μεθοδολογία των αυτοψιών³⁸ εμπλουτίστηκε κατά το 2018 με πιλοτική εφαρμογή νέων εργαλείων και πρακτικών που κατ' αρχήν αποτιμώνται ως επιτυχείς. Ειδικότερα, η διάρκεια ορισμένων αυτοψιών επεκτάθηκε σε δύο ημέρες (ΚΚ Δομοκού και Ναυπλίου, Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας). Πέραν των ανοικτών συζητήσεων με κρατούμενους, διενεργήθηκαν ατομικές συνεντεύξεις σε ξεχωριστό χώρο (ΚΚ Δομοκού, Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας). Ερωτηματολόγια διανεμήθηκαν, συμπληρώθηκαν και συλλέχθηκαν για περαιτέρω επεξεργασία (ΚΚ Ναυπλίου και Τρίπολης, Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας). Τέλος, στα σχολεία του Ειδικού Αγροτικού Καταστήματος Κράτησης Νέων Κασσαβέτειας και του ΚΚ Κορίνθου τα κλιμάκια του ΕΜΠ συζήτησαν με μαθητές και εκπαιδευτικούς. Κατ' αυτούς τους τρόπους επεκτάθηκαν οι πηγές πληροφόρησης του ΕΜΠ για τις συνθήκες κράτησης, ενώ το υλικό που συγκεντρώθηκε αξιοποιείται στο πλαίσιο στοχευμένων παρεμβάσεων.

2.2. Ειδικά θέματα που αναδείχθηκαν κατά το 2018

2.2.1 Κίνδυνος επανάληψης φαινομένων υπερπληθυσμού

Σε προηγούμενες εκθέσεις του ο ΕΜΠ επαίνουσε μεν το γεγονός ότι είχαν παύσει να παρατηρούνται ακραία φαινόμενα υπερπληθυσμού και ότι το σύνολο των κρατουμένων στη χώρα δεν υπερέβαινε την προβλεπόμενη χωρητικότητα, ταυτόχρονα όμως προειδοποιούσε ότι οι νομοθετικές επιχειρήσεις αποσυμφόρησης δεν αποτελούν οριστική λύση, αν δεν συνοδευθούν από παρεμβάσεις στο σύστημα απονομής ποινικής δικαιοσύνης στα πεδία τόσο της θέσπισης ποινών όσο και της εφαρμογής τους.

Τα ευρήματα του 2018 επαληθεύουν εκείνη την προειδοποίηση, καθώς σε σειρά καταστημάτων κράτησης ο υπερπληθυσμός επανέρχεται. Ήδη παρατηρούνται θεαματικές υπερβάσεις στα ΚΚ Κέρκυρας (προβλεπόμενες θέσεις 138, κρατούμενοι τη μέρα της αυτοψίας 194), Τρίπολης (θέσεις 64, κρατούμενοι 118), Ναυπλίου (θέσεις 273, κρατούμενοι 351), Κω (θέσεις 56, κρατούμενοι 105) και Χαλκίδας (θέσεις 127, κρατούμενοι 179), καθώς και σχετικά διαχειρίσιμες υπερβάσεις στα ΚΚ Πάτρας (θέσεις

38 Ετήσια Έκθεση ΕΜΠ 2017, σελ. 16-17.

446, κρατούμενοι 504) και Λάρισας (θέσεις 554, κρατούμενοι 567). Οι πραγματικές συνέπειες του υπερπληθυσμού είναι ιδιαίτερα ορατές σε μικρές φυλακές χωρίς περιθώρια αξιοποίησης συμπληρωματικών χώρων, όπως στις περιπτώσεις των ΚΚ Χαλκίδας και Τρίπολης, όπου οι ασφυκτικές συνθήκες διαβίωσης στους θαλάμους αποκλείουν κάθε μορφή ιδιωτικότητας και αποκλίνουν από τα ελάχιστα όρια χώρου ανά κρατούμενο σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές.

2.2.2. Πλημμελής αντιμετώπιση περιστατικών βίας μεταξύ κρατουμένων

Με αφορμή αναφορές κρατουμένων στο πλαίσιο της γενικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη, ο ΕΜΠ κατά το 2018 επιζήτησε ιδιαίτερη ενημέρωση για τον τρόπο αντιμετώπισης περιστατικών βίας μεταξύ κρατουμένων, σε σχέση τόσο με την καταγραφή και την ιατρική αντιμετώπιση όσο και με την περαιτέρω πειθαρχική και ποινική διαχείριση, εστιάζοντας στην αυξημένη ευθύνη της πολιτείας και στην ανάγκη ενθάρρυνσης των θυμάτων προκειμένου να ασκήσουν τα δικαιώματά τους.

Το πρόβλημα αναδείχθηκε με έντονο τρόπο στο ΚΚ Δομοκού, όπου οι καταγγελίες δύο τουλάχιστον αναφερομένων επιβεβαιώθηκαν πλήρως, καθώς οι μεν εγγραφές στο Βιβλίο Τραυματισμών αποδείχθηκαν ελλιπείς και αναντίστοιχες προς τις πραγματοποιηθείσες διακομιδές σε νοσοκομείο, οι δε εισαγγελικές αρχές φέρονταν να ενημερώνονται από τη διοίκηση μόνο όταν το θύμα ζητούσε να καταθέσει έγκληση, κάτι για το οποίο εκ των πραγμάτων αποθαρρυνόταν. Αντίθετα, στο ΚΚ Ναυπλίου, μολονότι το φυλακτικό προσωπικό επικαλείται δυσχέρεια απόδειξης επειδή οι μάρτυρες είναι απρόθυμοι και οι κάμερες υπολειπούνται, το πειθαρχικό συμβούλιο φαίνεται να καταβάλλει προσπάθειες για ενδελεχή διερεύνηση των περιστατικών βίας.

2.2.3. Φθορά υποδομών και αδυναμία επισκευών

Αποτελεί πλέον γενικευμένο φαινόμενο η αδυναμία συντήρησης ή έγκαιρης επισκευής φθορών στις υποδομές. Στο ΚΚ Χανίων διατηρείται κλειστή μία από τις πέντε πτέρυγες, αλλά και στις υπόλοιπες παρατηρείται σωρεία κακοτεχνιών, κυρίως υδραυλικών, οπωσδήποτε αδικαιολόγητων για κτίριο που οικοδομήθηκε μόλις προ εξαιτίας. Στο ΚΚ Αλικαρνασσού 18 κελιά του παμπάλαιου κτιρίου παραμένουν εκτός χρήσης λόγω κατάρρευσης τμήματος σκάλας και στέγης. Στο Ειδικό Αγροτικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Κασσαβέτειας, παρά τις συνεχείς επισκευές και ανακατασκευές, οι οικίσκοι των εργαζόμενων κρατουμένων παραμένουν απολύτως ακατάλληλοι, ιδίως για τους καλοκαιρινούς μήνες. Στο Ειδικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Βόλου παρατηρούνται αποξηλωμένες ηλεκτρικές κατασκευές, διαρροή υδραυλικών εγκαταστάσεων, δυσσομία και ελλιπής εξασρισμός, ενώ η διεύθυνση αποδίδει μέρος των βλαβών σε ευθύνη των κρατουμένων. Οξυμένα προβλήματα και υψηλό κίνδυνο πυρκαγιάς αντιμετωπίζουν οι ηλεκτρολογικές εγκαταστάσεις στο ΚΚ Χαλκίδας, ενώ και στο ΚΚ Κέρκυρας μία ακτίνα παραμένει κλειστή για λόγους ασφαλείας, εξαιτίας κακής σύνδεσης παροχών ρεύματος και νερού κατά την πρόσφατη ανακαίνισή της.

Οι καταστάσεις αυτές οφείλονται κατά κανόνα στην παλαιότητα των εγκαταστάσεων, στην ταμειακή στενότητα, στην έλλειψη δημοσιονομικής ευελιξίας και σε ενδεχόμενες αβλεψίες κατά την εκτέλεση ή παραλαβή κατασκευαστικών έργων. Ενίοτε όμως

συντρέχουν και ειδικότεροι λόγοι, όπως στο ΚΚ Νεάπολης, όπου μείζονες παρεμβάσεις αποκλείονται επειδή ολόκληρο το κτίριο φαίνεται πως ουδέποτε διέθετε πολεοδομική αδειοδότηση, ή στην Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας, που βρίσκεται σε Α΄ Αρχαιολογική Ζώνη. Σε κάθε περίπτωση, τα φαινόμενα αυτά επιτείνονται κάθε χρόνο και έχουν ως εμφανή συνέπεια τη βαθμιαία υποβάθμιση των συνθηκών κράτησης.

2.2.4. Πρόοδοι και δυσχέρειες στο επισκεπτήριο

Πρόσφατες καινοτόμες πρωτοβουλίες του Υπουργείου Δικαιοσύνης για την οργάνωση του επισκεπτηρίου έχουν ήδη αρχίσει να παράγουν εμφανή αποτελέσματα. Έτσι στο ΚΚ Γρεβενών, το κλιμάκιο του ΕΜΠ είχε την ευκαιρία να δει τον κατάλληλα διαμορφωμένο και διακοσμημένο χώρο παιδικού επισκεπτηρίου, όπου ακόμη και το σύστημα βιντεοεπιτήρησης είναι καμουφλαρισμένο, ώστε οι μικροί επισκέπτες να νιώθουν άνετα. Υπάρχει, επίσης, χώρος οικογενειακού επισκεπτηρίου, κατάλληλος για ιδιωτικές συναντήσεις των κρατουμένων με συντρόφους τους, ενώ ήδη παρέχεται στους κρατούμενους η δυνατότητα ηλεκτρονικού επισκεπτηρίου με χρήση skype. Ηλεκτρονικό επισκεπτήριο παρέχεται και στο ΚΚ Τρικάλων.

Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρούνται δυσλειτουργίες, κυρίως λόγω υστέρησης των σχετικών υποδομών. Στο Ειδικό Αγροτικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Κασσαβέτειας αναφέρεται αδυναμία συνάντησης των νεαρών κρατουμένων με τις συζύγους και τα παιδιά τους σε ανοικτό επισκεπτήριο, καθώς, ελλείπει κατάλληλο μηχανικό εξοπλισμό για τον έλεγχο των επισκεπτών, αυτό εγκρίνεται με ιδιαίτερη φειδώ και κυρίως σε άτομα που βρίσκονται αρκετό καιρό στο κατάστημα, ώστε να έχει προηγηθεί εκτίμηση της επικινδυνότητάς τους. Στο ΚΚ Ναυπλίου, η θέση του φρουρού στην αίθουσα του ανοικτού επισκεπτηρίου βρίσκεται σε τόσο μικρή απόσταση από τους συνομιλούντες, ώστε παραβιάζεται το απόρρητο της επικοινωνίας δικηγόρου και εντολέα. Στο ΚΚ Κορίνθου, ελλείπει ειδική αίθουσα, το ανοικτό επισκεπτήριο πραγματοποιείται σε χώρο πλησίον του θυρωρείου, ενώ μετά το πέρας του, προκειμένου να αποτραπεί η εισαγωγή απαγορευμένων ειδών, οι κρατούμενοι υποβάλλονται σε σωματικό έλεγχο με γύμνωση, όχι βάσει εξατομικευμένων ενδείξεων ή πληροφοριών αλλά γενικευμένα.

2.2.5. Αιτιολογία απόρριψης αδειών

Συνεχίζοντας το πάγιο ενδιαφέρον του Συνηγόρου του Πολίτη³⁹ για κατοχύρωση του δικαιώματος των κρατουμένων σε αιτιολογημένη εξέταση των αιτήσεων αδειών βάσει του Σωφρονιστικού Κώδικα, ο ΕΜΠ κατά τις αυτοψίες του μελετά δείγμα ή και ολόκληρο το σώμα των σχετικών αποφάσεων. Αποτελούν ακόμη κανόνα οι ελλείψεις, αόριστες, ταυτολογικές και μη εξατομικευμένες απορριπτικές αποφάσεις με στερεότυπη επανάληψη των διατάξεων και χωρίς ενημέρωση για το προβλεπόμενο δικαίωμα προσφυγής. Τέτοιες πρακτικές παρατηρούνται ιδίως σε μεγάλες φυλακές όπως τα ΚΚ Πάτρας και Γρεβενών, ενίοτε όμως και σε μικρότερες όπως το Ειδικό Αγροτικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Κασσαβέτειας.

Ακραίο παράδειγμα προς αποφυγή παραμένει το ΚΚ Τρίπολης, όπου οι απορρίψεις φαίνεται να στηρίζονται στην προκατάληψη ότι οι καταδικασθέντες για εγκλήματα ηθών

39 <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.fulakes.28882>
Ειδική Έκθεση «Τακτικές άδειες κρατουμένων».

είναι εξ ορισμού ύποπτοι τέλεσης νέων εγκλημάτων, χωρίς προσπάθεια εξατομίκευσης ή διερεύνησης των αναγκών και της προσωπικότητας κάθε κρατουμένου.

2.2.6. Θέσεις εργασίας

Σε γενικό επίπεδο, η κάλυψη των θέσεων εργασίας φαίνεται να εξασφαλίζει ικανοποιητική ισορροπία, με μάλλον μεμονωμένα παράπονα περί ανισότητας. Στην Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας αποτελεί αιτία αναστάτωσης η αριθμητική ανεπάρκεια των θέσεων εργασίας και η διαφοροποίηση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών θέσεων με επίπτωση στον ευεργετικό υπολογισμό ημερών έκτισης ποινής. Εκεί, αλλά και στο ΚΚ Χαλκίδας, εντοπίζεται και γενικότερη δυσарέσκεια για ανορθολογική μέτρηση των ημερών για όσους απασχολούνται σε θέσεις εργασίας ή συμμετέχουν σε προγράμματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και για δυσμενέστερη μεταχείριση σε σύγκριση με την Κεντρική Αποθήκη Υλικού Φυλακών.

Με αφορμή διαμαρτυρία κρατουμένων στο ΚΚ Ναυπλίου, αξίζει επίσης να σημειωθεί το γενικότερο πρόβλημα των απασχολούμενων σε θέσεις εργασίας, οι οποίοι δεν μπορούν να φοιτήσουν, ούτε καν άτυπα, στο σχολείο επειδή και αυτό λογίζεται ως θέση εργασίας. Έτσι, κυρίως νέοι κατάδικοι στερούνται στην πράξη τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν την παρεχόμενη εκπαίδευση.

2.2.7. Σχολεία

Κλιμάκια του ΕΜΠ είχαν την ευκαιρία να διαπιστώσουν την καλή λειτουργία των Σχολείων Δεύτερης Ευκαιρίας, τα ευεργετικά αποτελέσματα της οποίας δεν περιορίζονται στην αξιοποίηση του χρόνου των κρατουμένων, αλλά ενδεχομένως επεκτείνονται και στις προοπτικές αποκατάστασης μετά την αποφυλάκιση. Πολλά σχολεία έχουν καταφέρει να εξασφαλίσουν δωρεές ιδρυμάτων και να επιτύχουν εποικοδομητική συνεργασία με τοπικούς φορείς. Σημειώνονται ιδιαίτερα οι πολυσιχιδείς δραστηριότητες στο ΚΚ Κέρκυρας, όπου μεταξύ άλλων έχει αναπτυχθεί Ψηφιακή Βιβλιοθήκη σε συνεργασία με το Ιόνιο Πανεπιστήμιο, στο ΚΚ Λάρισας, όπου μεταξύ άλλων λειτουργεί μουσείο με έργα κρατουμένων, στο ΚΚ Τρικάλων, με υποδειγματική αίθουσα ηλεκτρονικών υπολογιστών και βραβεύσεις σε διεθνείς μαθητικούς διαγωνισμούς κινηματογραφικών ταινιών, αλλά και στα ΚΚ Κορίνθου, Πάτρας και στο Ειδικό Αγροτικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Κασσαβέτειας. Εξίσου σημαντική είναι η δυνατότητα που παρέχεται σε κρατουμένους να συνεχίσουν τις σπουδές τους σε τοπικά Εσπερινά Επαγγελματικά Λύκεια, εξεταζόμενοι ως κατ' ιδίαν διδασκέντες, καθώς και στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Παρατηρείται πάντως ότι ορισμένα σχολεία δεν διαθέτουν εκπαιδευτικό υλικό κατάλληλα προσαρμοσμένο στις ανάγκες ανηλίκων και νέων που φοιτούν σε μικρές τάξεις του δημοτικού, αλλά και παιδιών που δεν γνωρίζουν καθόλου ή γνωρίζουν ελάχιστα την ελληνική γλώσσα. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει την εκπαιδευτική διαδικασία και υποβαθμίζει την αποτελεσματικότητά της, παρά τις προσπάθειες των δασκάλων να καλύψουν με ίδια μέσα τα παραπάνω κενά, όπως στην περίπτωση του ΚΚ Κορίνθου. Στο γυμνάσιο, ανάλογη υποβάθμιση επιφέρει η ανεπαρκής κάλυψη των αναγκών διδασκαλίας με ολιγάριθμους καθηγητές που διδάσκουν όλα τα μαθήματα.

Η άκρως ικανοποιητική εντύπωση από ορισμένα καταστήματα κράτησης μετριάζεται, ωστόσο, από την υφιστάμενη ανισότητα, καθώς σε άλλα δεν έχει ακόμη καταστεί δυνατή η ίδρυση σχολείου. Ο ΕΜΠ γίνεται συχνά αποδέκτης διαμαρτυριών κρατουμένων

των οποίων η μεταγωγή σε κατάσταση κράτησης χωρίς σχολείο είχε ως αποτέλεσμα την απότομη διακοπή της σχολικής τους προόδου και τη συνακόλουθη επιβάρυνση της ψυχολογικής τους κατάστασης. Μέχρις ότου επιτευχθεί πλήρης ανάπτυξη και διασύνδεση των σχολείων, θα ήταν χρήσιμη η εξατομικευμένη συνεκτίμηση εκπαιδευτικών αναγκών σε κάθε απόφαση μεταγωγής.

2.2.8. Δυνατότητες ψυχαγωγίας, απασχόλησης και κατάρτισης

Όπως τα σχολεία, έτσι και οι δυνατότητες ψυχαγωγίας, απασχόλησης και εξωσχολικής επαγγελματικής κατάρτισης αποτελούν πρόκληση για γεφύρωση του χάσματος ανάμεσα σε περιπτώσεις καταστημάτων κράτησης με εντυπωσιακές δυνατότητες ή ευκαιρίες και σε περιπτώσεις άλλων με μηδαμινές.

Στο ΚΚ Τρικάλων επισημαίνονται τα σεμινάρια Κινητής Μονάδας Ψυχικής Υγείας και τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης. Στο ΚΚ Αλικαρνασσού η λειτουργία φυτωρίου, σαπωνοποιείου και ξυλουργικού εργαστηρίου, καθώς και τα σεμινάρια μαγειρικής. Στο ΚΚ Ναυπλίου και την Αγροτική Φυλακή Τίρυνθας η συνεργασία με το Τμήμα Θεατρικών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Στο ΚΚ Πάτρας η λειτουργία θεατρικής ομάδας και η συνεργασία της με το Δημοτικό Περιφερειακό Θέατρο. Στο ΚΚ Κορίνθου, μόνο όμως για τους ανήλικους κρατούμενους, οι εκπαιδευτικές εκδρομές σε μουσεία και άλλους χώρους πολιτισμού. Αντιθέτως, και ανεξαρτήτως διαθεσιμότητας ή έλλειψης κατάλληλων χώρων, στα ΚΚ Χανίων και Γρεβενών, στην Αγροτική Φυλακή Αγιάς και στο Ειδικό Κατάστημα Κράτησης Νέων Βόλου κάθε δυνατότητα ψυχαγωγίας, απασχόλησης και κατάρτισης περιορίζεται στη διάθεση οργάνων γυμναστικής και στη διοργάνωση αθλητικών δραστηριοτήτων, αυτοσχέδιων ή σε συνεργασία με τοπικούς φορείς, ενώ αλλού, όπως στο ΚΚ Τρίπολης, δεν προσφέρεται απολύτως τίποτε.

2.2.9. Νομολογιακές, νομοθετικές και οργανωτικές εξελίξεις

Κατά το 2018 προστέθηκαν τρεις ακόμη αποφάσεις στη μακρά νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που παραπέμπει σε εκθέσεις αυτοψίας του Συνηγόρου του Πολίτη: πρόκειται για τις υποθέσεις «Κουρέας κ.ά. κατά Ελλάδος» (18.1.18) για τις συνθήκες κράτησης στο ΚΚ Γρεβενών, «Ζαμπέλος κ.ά. κατά Ελλάδος» (17.5.18) για τις συνθήκες κράτησης στο Νοσοκομείο Κρατουμένων Κορυδαλλού και «Κωνσταντινόπουλος κ.ά. κατά Ελλάδος» (22.11.18) πάλι για το ΚΚ Γρεβενών.

Στο πεδίο των θεσμικών εξελίξεων επισημαίνεται η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ) 100/2018 για την ένταξη του Νοσοκομείου Κρατουμένων Κορυδαλλού στο ΕΣΥ, ρύθμιση την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη είχε προτείνει ήδη από το 2014, αμέσως μετά την ανάληψη της αρμοδιότητάς του ως ΕΜΠ.⁴⁰ Εκκρεμεί, μέχρι την ολοκλήρωση της παρούσας Έκθεσης, ανάλογη ρύθμιση για το Ψυχιατρείο Κρατουμένων. Τέλος, η επιτροπή για τη μελέτη και εισήγηση μεταρρύθμισης των διάσπαρτων διατάξεων που προβλέπουν κωλύματα επαγγελματικής αποκατάστασης λόγω καταδίκης, την οποία είχε συγκροτήσει το Υπουργείο Δικαιοσύνης σε συνέχεια αλληπάλληλων παρεμβάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη⁴¹, ολοκλήρωσε και δημοσίευσε το έργο της σε ειδική έκδοση υπό τον τίτλο «Αόρατες ποινές».

40 <https://www.synigoros.gr/resources/docs/deltio-typou.pdf>

41 Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2015, σελ. 56.

2.3. Κρατητήρια Ελληνικής Αστυνομίας και Λιμενικού Σώματος

2.3.1. Αυτοψίες

Κατά το 2018, με χρονολογική σειρά, ο ΕΜΠ διενήργησε αυτοψίες στα κρατητήρια του Αστυνομικού Τμήματος (ΑΤ) Παγκρατίου Αθηνών (11.1.18), της Αστυνομικής Διεύθυνσης (ΑΔ) Αχαΐας, του Τμήματος Μεταγωγών Πάτρας και του ΑΤ Ζαρουχλείων Πάτρας (31.1.18), του Κεντρικού Λιμεναρχείου Πάτρας (1.2.18), του ΑΤ Κισσάμου Χανίων (2.3.18), του Τμήματος Μεταγωγών Ηρακλείου Κρήτης (2.3.18), της ΑΔ και του Τμήματος Μεταγωγών Λάρισας (29.3.18), του ΑΤ Τρικάλων και Καλαμπάκας (30.3.18), της ΑΔ και του ΑΤ Κέρκυρας (27.4.18), του ΑΤ Καλλιθέας Αττικής (15.5.18), της ΑΔ Κυκλάδων και του ΑΤ Ερμούπολης (4.6.18), της ΑΔ Β΄ Δωδεκανήσου και του ΑΤ Κω (6.6.18), της ΑΔ Α΄ Δωδεκανήσου και του ΑΤ Ρόδου (7.6.18), του ΑΤ Κυψέλης Αθηνών (13.6.18), του Τμήματος Διαχείρισης Μετανάστευσης (ΤΔΜ) Αγίου Αθανασίου Θεσσαλονίκης (25.6.18), της ΑΔ Κοζάνης (28.6.18), της ΑΔ και του Τμήματος Μεταγωγών Γρεβενών (28.6.18), της ΑΔ Σερρών (4.7.18), του ΤΔΜ Μυγδονίας Θεσσαλονίκης και του ΤΔΜ Θέρμης Θεσσαλονίκης (5.7.18), του ΑΤ Μυτιλήνης και του Τμήματος Τροχαίας Μυτιλήνης (22.8.18), του ΤΔΜ Αγίου Αθανασίου Θεσσαλονίκης (31.8.18), της ΑΔ Φθιώτιδας (19.9.18), της ΑΔ Αερολιμένα Αθηνών (26.9.18) και του ΤΔΜ Θέρμης Θεσσαλονίκης (19.10.18), του ΤΔΜ Αγίου Αθανασίου Θεσσαλονίκης (9.11.18), του ΑΤ Σάμου (20.11.18).

2.3.2. Έλλειψη προαυλισμού και ακαταλληλότητα για μακρά κράτηση

Τόσο ως ΕΜΠ όσο και στο πλαίσιο της γενικής του αρμοδιότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένα επισημάνει και τεκμηριώσει⁴² την κατάχρηση των αστυνομικών κρατητηρίων για σκοπούς άσχετους από τον αρχικό τους προορισμό και αναντίστοιχους προς τις κατασκευαστικές τους δυνατότητες. Το πρόβλημα αυτό αναδείχθηκε και κατά το 2018, καθώς τα κοινά κρατητήρια, ιδίως στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, χρησιμοποιούνται πλέον πρωτίστως για διοικητική κράτηση και δευτερευόντως για κράτηση συλληφθέντων στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών, με αποτέλεσμα τον υπερπληθυσμό, ο οποίος εντέλει επιβαρύνει τους πάντες.

Η ακαταλληλότητα των κρατητηρίων για πολυήμερη ή ακόμη και πολύμηνη διοικητική κράτηση καθίσταται ιδιαίτερα εναργής στο ζήτημα του ελλιπούς προαυλισμού. Στις περισσότερες περιπτώσεις, προαύλιο είτε δεν υπάρχει καν (Τμήμα Μεταγωγών Ηρακλείου, ΑΤ Κέρκυρας, ΤΔΜ Θέρμης, Μυγδονίας και Αγίου Αθανασίου) είτε υπάρχει αλλά δεν χρησιμοποιείται με επίκληση λόγων ασφαλείας (ΑΤ Παγκρατίου και Κυψέλης), κυρίως λόγω της ανεπάρκειας του προσωπικού φρούρησης.

2.3.3. Φρούρηση και διαχωρισμός κρατουμένων

Η ανεπάρκεια της φρούρησης, εκτός από την επίπτωσή της στην αδυναμία προαυλισμού, πλήττει ακόμη και την ασφάλεια των κρατουμένων, όπως στο ΑΤ Κισσάμου, όπου δεν

42 https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf
Ειδική Έκθεση «Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων. Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων», σελ. 55-59, 75-76.

υπάρχει σκοπός κρατητηρίου και κρατούμενος απαγχονίσθηκε σε σημείο μη ορατό από τις κάμερες. Επίσης σχεδόν παντού, κατά παράβαση του νόμου, κρατούνται μαζί διοικητικοί και ποινικοί κρατούμενοι ελλείψει πρακτικής δυνατότητας διαχωρισμού (ΑΤ Τρικάλων, Τμήμα Μεταγωγών Ηρακλείου, ΑΤ Κω, Παγκρατίου και Κυψέλης).

2.3.4. Χωρητικότητα και καθαριότητα

Ανακατανέμοντας συνεχώς τους διοικητικούς κρατουμένους, η ΕΛΑΣ προσπαθεί να συγκρατεί τον αριθμό τους ανά τμήμα μέσα στα προβλεπόμενα όρια χωρητικότητας. Ωστόσο, όπως σε συγκεκριμένες περιπτώσεις έχουν διαπιστώσει τα κλιμάκια αυτοψιών του ΕΜΠ, ακόμη και η επίσημα δηλούμενη χωρητικότητα είναι συμβατική και δεν ανταποκρίνεται στην πραγματική κατάσταση, καθώς τα κτιστά κρεβάτια δεν αρκούν και οι περισσότεροι κρατούμενοι κοιμούνται στο πάτωμα (ΤΔΜ Θέρμης και Μυδονίας).

Τέλος, ο υπερπληθυσμός μοιραία προκαλεί αδυναμία αποτελεσματικής επιμέλειας και συντήρησης των χώρων, με αποτέλεσμα την έλλειψη καθαριότητας και την αδυναμία επισκευής βλαβών (ΑΤ Κισσάμου, Κω, Ρόδου, Κυψέλης). Ενίοτε μάλιστα δημιουργούνται συνθήκες απολύτως ασφυκτικές, υγειονομικά επικίνδυνες και πέρα από κάθε όριο ανθρώπινης αντοχής και αξιοπρέπειας (Τμήμα Μεταγωγών Πάτρας). Καθώς οι συνθήκες αυτές μοιραία επιβαρύνουν και τους ποινικούς κρατουμένους, είναι πιθανό μέσω αυτών να μεταφέρονται μεταδοτικές ασθένειες και στις φυλακές.

2.4. Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών

2.4.1. Αυτοψίες

Κατά το 2018, ο ΕΜΠ διενήργησε αυτοψίες στα Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ) Αμυδαλέζας Αττικής (7.3.18, 14.6.18), Μόριας Λέσβου (30.3.18, 26.4.18, 13.6.18, 25.7.18, 22.8.18, 21.11.18), Κω (5.6.18), Θεσσαλονίκης (κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών που καταχρηστικώς χρησιμοποιούνται ως ΠΡΟΚΕΚΑ, 24.6.18, 31.8.18, 2.9.18, 18.10.18), Ταύρου (27.9.18) και Κορίνθου (12.11.18). Στις αυτοψίες προστίθενται περιστασιακά συμπεράσματα από αλληπάλληλες επισκέψεις κλιμακίων του Συνηγόρου του Πολίτη καθ' ολόκληρο το έτος σε χώρους κράτησης (Ταύρος, Μόρια, Θεσσαλονίκη) που αποτελούν αφετηρία για συνοδείες εξωτερικού ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών αλλοδαπών στο πλαίσιο του Ν. 3907/2011.

2.4.2. Ιατρικές υπηρεσίες, εντοπισμός και αντιμετώπιση μεταδοτικών νοσημάτων

Το έλλειμμα στην εξασφάλιση συνεχούς και αποτελεσματικής παροχής ιατρικών υπηρεσιών έχει ως άμεσο αποτέλεσμα την αδυναμία εντοπισμού και αντιμετώπισης λοιμωδών ή μεταδοτικών νοσημάτων. Σε δύο τουλάχιστον περιπτώσεις (ΠΡΟΚΕΚΑ Θεσσαλονίκης και Κω) παρατηρήθηκαν έντονα προβλήματα ψώρας σε κρατούμενους, τα οποία επιτείνονταν από την ελλιπή καθαριότητα και αντιμετωπίζονταν μόνο από νοσηλευτικό προσωπικό, ενώ στο ΠΡΟΚΕΚΑ Κορίνθου τα συμπτώματα αντιμετωπίστηκαν από ιατρό του Κέντρου, παρέμεινε όμως άλυτο το πρόβλημα της καθαριότητας.

Στο ΠΡΟΚΕΚΑ Μόριας, η Ανώνυμη Εταιρεία Μονάδων Υγείας ανέλαβε μόλις τον Αύγουστο του 2018 την παροχή υπηρεσιών περίθαλψης, αλλά δεν έχει εξασφαλίσει ιατρικό προσωπικό, οπότε οι ανάγκες των κρατουμένων καλύπτονται είτε με εξέτασή τους στον χώρο του ΚΕΕΛΠΝΟ που προορίζεται να εξυπηρετεί το Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης είτε με παραπομπή στο Γενικό Νοσοκομείο Μυτιλήνης. Ωστόσο, σε αμφότερες τις εναλλακτικές διαπιστώνεται αντικειμενική δυσχέρεια ανταπόκρισης. Επιπλέον, όπως παγίως διαπιστώνουν τα κλιμάκια του Συνηγόρου του Πολίτη, οι φάκελοι των απελαυνομένων δεν περιλαμβάνουν εμπειριστατωμένη καταγραφή ιατρικού ιστορικού, ενώ άτομα με σοβαρά προβλήματα υγείας δεν εντοπίζονται κατά τη διαδικασία καταγραφής και ταυτοποίησης, με αποτέλεσμα να χρειάζεται να παραπεμφθούν σε ιατρικές υπηρεσίες προκειμένου να ληφθεί η κατάλληλη ιατροφαρμακευτική μέριμνα ή να αρθεί η κράτησή τους.

2.5. Ψυχιατρικός εγκλεισμός

2.5.1. Αυτοψίες

Κατά το 2018, με χρονολογική σειρά, ο ΕΜΠ διενήργησε αυτοψίες στον Ψυχιατρικό Τομέα του Πανεπιστημιακού Γενικού Νοσοκομείου (ΠΓΝ) Πατρών (1.2.18), στην Ψυχιατρική Κλινική του ΠΓΝ Λάρισας (30.3.18), στον Ψυχιατρικό Τομέα του Γενικού Νοσοκομείου (ΓΝ) Κέρκυρας (26.4.18), σε Μετανοσοκομειακές Δομές Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης Κέρκυρας (οικοτροφεία «Ψφος», «Κλειώ» και «Ερατώ», ξενώνες «Ν. Μώρος» και «Αλκυόνα», 27.4.18) και στις Ψυχιατρικές Κλινικές των ΓΝ Άργους και Τρίπολης (14.11.18).

2.5.2. Συχνότητα και κατανομή ακούσιων εισαγωγών

Στο ΓΝ Τρίπολης οι ασθενείς με ακούσια εισαγωγή ανέρχονται σε ποσοστό τουλάχιστον 90%. Ομοίως στο ΠΓΝ Πάτρας ο αριθμός των ακούσιων εισαγωγών είναι πολύ υψηλός, με περιστατικά εκτός κοινότητας που θα έπρεπε να μεταφερθούν σε άλλες δομές, ωστόσο παραπέμπονται με εντολή του Εθνικού Κέντρου Επιχειρήσεων Υγείας (ΕΚΕΠΥ), χωρίς να τηρούνται οι γενικές αρχές για παροχή υπηρεσιών ψυχικής υγείας στον τόπο κατοικίας ή διαμονής και σε κατάλληλες μονάδες στην κοινότητα. Στο ΠΓΝ Πάτρας εντοπίστηκαν περιστατικά εφήβων 16-17 ετών παρά το γεγονός ότι ο Παιδοψυχιατρικός Τομέας του Καραμανδανειού Νοσοκομείου Παίδων εφημέρευε. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί την εισαγωγή ανήλικων ασθενών σε ψυχιατρική κλινική για ενήλικες μη νόμιμη και σίγουρα ιδιαίτερα επισφαλής για το θεραπευτικό αποτέλεσμα.

2.5.3. Περιοριστικά μέτρα

Στο ΠΓΝ Πάτρας κατά την επίσκεψη δεν βρέθηκε κανείς καθηλωμένος, ενώ ο μέσος όρος νοσηλείας δεν ξεπερνά τις 21-22 ημέρες. Οι νοσηλευτές είναι εκπαιδευμένοι στην ψυχιατρική και αυτό επιδρά θετικά στον μέσο όρο νοσηλείας και στην αποφυγή περιοριστικών μέτρων.

Αντιθέτως, στο ΠΓΝ Λάρισας παρατηρείται ευρεία χρήση καθήλωσης και μάλιστα όχι πάντα με κατάλληλους ιμάντες, χωρίς να τηρούνται καταγραφές για επανέλεγχο του μέτρου ανά ημίωρο ή να είναι σε όλες τις περιπτώσεις σαφές πότε και από ποιον δίδεται εντολή άρσης της καθήλωσης. Στο ΓΝ Κέρκυρας, στο Τμήμα Οξέων γίνονται καθηλώσεις με μεγάλη διάρκεια, ωστόσο τηρείται ο επανέλεγχος αυτών ανά ημίωρο. Στο ΓΝ Τρίπολης, έπειτα από περιστατικό θανάτου καθηλωμένου ασθενούς το 2013, γίνεται κατά κύριο λόγο χρήση χημικής καθήλωσης.

2.5.4. Ενημέρωση των ασθενών για τα δικαιώματά τους

Στο ΠΓΝ Λάρισας δεν χορηγείται σε έντυπη μορφή κατάλογος των δικαιωμάτων ή των ένδικων μέσων που διαθέτουν οι ασθενείς, δεν υπάρχει σε εμφανές σημείο αναρτημένο σχετικό πληροφοριακό υλικό ούτε προκύπτει ότι γίνεται προφορική ενημέρωση προς τους ασθενείς και τους οικείους τους. Συνολικά, σε επίπεδο νοσοκομείου, κρίνεται προβληματική η λειτουργία του Γραφείου Προστασίας Δικαιωμάτων Ληπτών Υπηρεσιών Υγείας.

2.5.5. Προβλήματα στελέχωσης και υποδομών

Στο ΓΝ Άργους, αν και το Ψυχιατρικό Τμήμα εγκαινιάστηκε το 2015 και διαθέτει κατάλληλη και σύγχρονη υποδομή 15 κλινών, δεν έχει λειτουργήσει ακόμα ως Ψυχιατρική Κλινική για τη νοσηλεία ασθενών, με αποτέλεσμα να παρέχονται μόνο οι υπόλοιπες υπηρεσίες (Εξωτερικά Ιατρεία, Μονάδα Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης, Κινητή Μονάδα Ψυχικής Υγείας, προγράμματα εργοθεραπείας). Η καθυστέρηση αυτή αποδίδεται σε έλλειψη προσωπικού. Στο ΓΝ Τρίπολης παρατηρείται υποστελέχωση των Τμημάτων και κυρίως απaráδεκτες υποδομές, εγκαταστάσεις κατασκευής 1945, οι οποίες παραμελούνται συστηματικά ενόψει της επί δεκαετία επικείμενης μετεγκατάστασης στο Παναρκαδικό Νοσοκομείο.

Στο ΠΓΝ Λάρισας οι χώροι κρίνονται γενικώς κατάλληλοι και διασφαλίζουν αξιοπρεπείς συνθήκες πρόσβασης και διαβίωσης.

2.5.6. Μετανοσοκομειακές Δομές Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης

Στην Κέρκυρα οι περισσότερες Μετανοσοκομειακές Δομές Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης δεν φαίνεται να έχουν ανακαινισθεί από την εποχή που έκλεισε το ψυχιατρείο, το έτος 2005. Οι χώροι διατηρούνται μεν κατά κανόνα καθαροί και ευπρεπείς, ωστόσο φαίνεται να έχουν μετατραπεί σε γηριατρεία, με ελλιπή ενημέρωση ιατρικών φακέλων και χωρίς ατομικό θεραπευτικό πλάνο. Κρίνεται απαραίτητο να επανασχεδιασθεί η οργάνωση της ψυχοκοινωνικής αποκατάστασης.

Στο ΠΓΝ Λάρισας εξελίσσεται πρωτοβουλία για ανάπτυξη προγράμματος βοήθειας στο σπίτι, σε συνεργασία με τον δήμο και με αξιοποίηση του προσωπικού της κλινικής.

2.5.7. Θεσμική παρέμβαση για τη διαδικασία αναγκαστικής εξέτασης

Κατά τη διαδικασία αναγκαστικής εξέτασης, ο Ν. 2071/1992 ορίζει ότι «η μεταφορά διενεργείται υπό συνθήκες που εξασφαλίζουν τον σεβασμό στην προσωπικότητα και την αξιοπρέπεια του ασθενή». Ωστόσο, όπως έχει επισημανθεί⁴³ ήδη από το 2007, κατά

43 <https://www.synigoros.gr/resources/docs/206391.pdf> Ειδική Έκθεση «Ακούσια Νοσηλεία Ψυχικά Ασθενών».

κανόνα η εκτέλεση της εισαγγελικής παραγγελίας ανατίθεται στα κατά τόπον αρμόδια αστυνομικά τμήματα. Από την εξέταση σχετικών αναφορών προέκυψε ότι αρκετές φορές οι μεταφερόμενοι προς εξέταση δεσμεύονται με χειροπέδες, μέτρο δυσανάλογο ακόμη και για συλληφθέντες όταν δεν προβάλλουν αντίσταση, πολύ περισσότερο μάλιστα για φερόμενους ως ασθενείς οι οποίοι χρειάζονται τη συνδρομή της αστυνομίας προκειμένου να τους παρασχεθεί η απαραίτητη ιατρική βοήθεια. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι οι μεταφερόμενοι προς εξέταση πρέπει να αντιμετωπίζονται με σεβασμό στην ανθρωπινή αξιοπρέπεια.

2.6. Ιδρύματα κλειστής φροντίδας ατόμων με αναπηρία

Ειδικό θέμα που αναδείχθηκε κατά το 2018: Ολοκλήρωση πιλοτικής παρέμβασης και υλοποίηση προγραμμάτων αποϊδρυματοποίησης.

Κατά το 2018 ο ΕΜΠ διενήργησε αυτοψία στο Παράρτημα ΑμεΑ Λεκαίων του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας (29.1.18). Ο Συνήγορος του Πολίτη παρακολουθεί⁴⁴ τις συνθήκες διαβίωσης στο συγκεκριμένο ίδρυμα ήδη από το 2011, έχει επισημάνει τις σοβαρές ελλείψεις και παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων των φιλοξενούμενων και έχει προτείνει τον επανασχεδιασμό της παρεχόμενης φροντίδας και την υιοθέτηση μέτρων αποϊδρυματοποίησης, σύμφωνα με τις Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στην πρόσφατη επίσκεψη έγιναν αντιληπτές αλλαγές σε σχέση με τη φροντίδα των φιλοξενούμενων ανηλίκων και ενήλικων και διαπιστώθηκε σημαντική βελτίωση, καθώς δεν παρατηρούνται μηχανικές καθηλώσεις και έχει μειωθεί η χρήση κουβουκλίων και η φαρμακευτική καταστολή. Οι αλλαγές οφείλονται ιδίως στην εφαρμογή πιλοτικού προγράμματος παρέμβασης προς την κατεύθυνση της αποϊδρυματοποίησης, από τη Διεύθυνση Ψυχικής Υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας του Ινστιτούτου Υγείας του Παιδιού (ΙΥΠ) σε συνεργασία και με την τεχνική υποστήριξη του διεθνούς μη κερδοσκοπικού βρετανικού οργανισμού Lumos.

Σε συνέχεια της προσπάθειας και με στόχο την αναμόρφωση των υπηρεσιών και τη μετάβαση της φροντίδας από τα ιδρύματα στην κοινότητα για τους φιλοξενούμενους με αναπηρίες, εκδόθηκε η Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) 60135/1579/27.12.2017 για το Πρόγραμμα «Αποϊδρυματοποίηση ατόμων με αναπηρία» με σκοπό την οργάνωση και τη λειτουργία δομών, δράσεων και προγραμμάτων αποϊδρυματοποίησης. Ειδικότερα, προβλέπεται η μεταστέγαση των φιλοξενούμενων και η διαβίωσή τους σε ασφαλή και υποστηρικτική δομή ή σε δομή οικογενειακού τύπου ή η επιστροφή στην οικογένεια με ταυτόχρονη υποστήριξή τους από το πρόγραμμα. Ωστόσο, το πιλοτικό πρόγραμμα έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια, ενώ η υλοποίηση της αποϊδρυματοποίησης στη βάση εφαρμογής της υπουργικής απόφασης εκκρεμεί, με συνέπεια να δημιουργείται ανησυχία για πιθανή επαναφορά των φιλοξενούμενων στην προγενέστερη κατάσταση. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρακολουθεί το θέμα.

44 <https://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el.anaphries.46868>

2.7. Συνεργασίες και διεθνής παρουσία

2.7.1. Δικτύωση Εθνικών Μηχανισμών Πρόληψης

Ο ΕΜΠ εκπροσωπήθηκε, είτε από τον Βοηθό Συνήγορο, υπεύθυνο για την εκτέλεση της αρμοδιότητας του ΕΜΠ, είτε από ειδικούς επιστήμονες της Αρχής, στο συνέδριο του Δικτύου ΕΜΠ «Ελέγχοντας τους Οίκους Ευγηρίας» (Τρίερ, 10-14.3.18), σε συνάντηση του Συμβουλίου της Ευρώπης με εκπροσώπους ΕΜΠ (Βιέννη, 26-28.3.18), στη συνάντηση του Συμβουλίου της Ευρώπης «NPM Impact Assessment» (Λιουμπλιάνα, 16-19.4.18), στη συνάντηση των ΕΜΠ Νοτιοανατολικής Ευρώπης «Πρόληψη αυτοκτονιών και θανάτων από υπερβολική δόση ναρκωτικών σε κέντρα κράτησης» (Πονγκόριτσα, 29-30.5.18), σε περιφερειακό σεμινάριο των ΕΜΠ Μέσης Ανατολής και Βόρειας Αφρικής (Αμμάν, 31.7.-1.8.18), στη διημερίδα «Χρήση καταναγκασμού από αστυνομικές υπηρεσίες» (Βρυξέλλες, 25-27.10.18), στη συνάντηση εργασίας των ΕΜΠ «Strengthening the follow-up on NPM recommendations» (Κοπεγχάγη, 6-9.11.18), σε διεθνή επετειακή συνάντηση για τον ΕΜΠ της Αρμενίας (Γιερεβάν, 27-29.11.18) και στη 2η συνάντηση ΕΜΠ «Πρόληψη βασανιστηρίων στο πλαίσιο της κράτησης των μεταναστών» (Μιλάνο, 2-5.12.18).

2.7.2. Συνεργασίες - Επισκέψεις

Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων (Committee for the Prevention of Torture - CPT) πραγματοποίησε επίσκεψη στην Ελλάδα (10-19.4.18), στο πλαίσιο της οποίας συναντήθηκε⁴⁵ με εκπροσώπους του ΕΜΠ, προκειμένου να παρουσιαστούν το ελληνικό σύστημα ψυχικής υγείας, οι συνθήκες νοσηλείας των ψυχικά πασχόντων και οι περιπτώσεις παραβίασης δικαιωμάτων των ψυχικά ασθενών. Ο ΕΜΠ παρέσχε πληροφορίες για ψυχιατρικές κλινικές που παρουσιάζουν σοβαρές δυσλειτουργίες, ερμηνείες σχετικών διατάξεων και στοιχεία επικοινωνίας με φορείς ψυχικής υγείας.

Στο πλαίσιο προγράμματος συνεργασίας του ΕΜΠ με τον ομόλογο θεσμό της Μεγάλης Βρετανίας και το Κέντρο Εγκληματολογίας του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης, ειδικός επιστήμονας της Αρχής έλαβε μέρος σε εκπαιδευτικές δραστηριότητες ανταλλαγής τεχνογνωσίας (Λονδίνο, 13-18.5.18). Στο ίδιο πλαίσιο, ο Προϊστάμενος της Βασιλικής Υπηρεσίας Επιθεώρησης Φυλακών⁴⁶ και συνεργάτες του πραγματοποίησαν στα γραφεία του Συνηγόρου του Πολίτη εκπαιδευτικό σεμινάριο για όλα τα στελέχη του ελληνικού ΕΜΠ (28.9.18) με αντικείμενο τη μεθοδολογία διενέργειας αυτοψίας σε χώρους ποινικής και διοικητικής κράτησης, τη σύνταξη εκθέσεων, παρατηρήσεων και συστάσεων προς τη διοίκηση καθώς και την παρακολούθηση της υλοποίησής τους.

Στο πλαίσιο εκπαιδευτικής επίσκεψης του ΕΜΠ της Αυστραλίας (5-6.3.18), κλιμάκιο του ελληνικού ΕΜΠ τον ενημέρωσε για τη λειτουργία και τις πρακτικές του και τον συνόδευσε στο Κατάστημα Κράτησης και το Κέντρο Απεξάρτησης Τοξικομανών Κρατουμένων Ελεώνα Θηβών. Εκπρόσωποι του ευρωπαϊκού δικτύου ΕΜΠ συμμετείχαν σε συνάντηση εργασίας (Ναύπλιο, 14.10.18) για τη διαχείριση και λειτουργία παρατηρητών για τα ανθρώπινα δικαιώματα που μετέχουν σε επιχειρήσεις της Frontex.

45 <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.danews.491717>

46 HMIP: Her Majesty Inspectorate of Prisons.

3. Διερεύνηση περιστατικών αυθαιρεσίας προσωπικού Σωμάτων Ασφαλείας και Καταστημάτων Κράτησης

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της γενικής του αρμοδιότητας για την προάσπιση της νομιμότητας, χειριζόταν ήδη από την αρχή της λειτουργίας του αναφορές για τα Σώματα Ασφαλείας και τα Καταστήματα Κράτησης και είχε παρέμβει σε καίρια ζητήματα ενισχύοντας τη νόμιμη δράση τους.⁴⁷ Ειδικότερα, η Αρχή έχει ήδη από το 2004 υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις που αφορούν την πειθαρχική διερεύνηση των καταγγελιών για αστυνομική βία⁴⁸, με σκοπό να ελέγχεται αποτελεσματικά η παράβαση των νόμιμων ορίων άσκησης της παρεχόμενης από τον νόμο διακριτικής ευχέρειας των αστυνομικών. Η απουσία αποτελεσματικής διερεύνησης των περιστατικών αυτών από τις ελληνικές αρχές τονίζεται και σε μία σειρά από καταδικαστικές αποφάσεις σε βάρος της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) (βλ. ενδεικτικά αποφάσεις: Μακαρτσής κατά Ελλάδος, 20.12.2007, Zontul κατά Ελλάδος, 17.1.2012).

Πράγματι, η ανάγκη λειτουργίας ενός ανεξάρτητου και αποτελεσματικού μηχανισμού διερεύνησης περιστατικών αυθαιρεσίας έχει επισημανθεί από πολλά εθνικά και διεθνή όργανα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Από τον Ιούνιο του 2017,⁴⁹ ο Συνήγορος του Πολίτη συνιστά τον Εθνικό Μηχανισμό Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας (στη συνέχεια αναφέρεται ως ΕΜΗΔΙΠΑ ή Μηχανισμός) του ένστολου προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, της Πυροσβεστικής και του Λιμενικού Σώματος, καθώς και των υπαλλήλων των Καταστημάτων Κράτησης.⁵⁰

Εισαγωγή

Η ειδικότερη διαδικασία διερεύνησης των υποθέσεων του Μηχανισμού, η οποία διακρίνεται από τη γενική αρμοδιότητα της Αρχής, περιγράφεται στον Κανονισμό Λειτουργίας του ΕΜΗΔΙΠΑ.⁵¹

Με την αρμοδιότητα του Μηχανισμού, ο Συνήγορος εμπλέκεται στη διερεύνηση πειθαρχικών ευθυνών του προσωπικού των Σωμάτων Ασφαλείας και των Καταστημάτων Κράτησης, ελέγχοντας συμπεριφορές που συνιστούν βασανιστήρια (άρθρ. 137Α ΠΚ), παράνομες εκ προθέσεως προσβολές της γενετήσιας ελευθερίας, παράνομη χρήση πυροβόλου όπλου και παράνομη συμπεριφορά για την οποία υπάρχουν ενδείξεις διακριτικής μεταχείρισης. Ο Μηχανισμός δεν υποκαθιστά τον πειθαρχικό έλεγχο, αλλά λειτουργεί παράλληλα και συμπληρωματικά, εξασφαλίζοντας την αποτελεσματική διερεύνηση των περιστατικών αυτών.

47 Βλ. Ειδική Έκθεση «Τακτικές άδειες κρατουμένων σε σωφρονιστικά καταστήματα» <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.fulakes.28882>

48 Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/docs/astinomikoi.pdf> και Δελτίο Τύπου της Αρχής για την καταδίκη της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για αστυνομική βία κατά Ελλήνων Ρομά <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.danews.34031>

49 Ν. 4443/2016, άρθρ. 56 που αντικατέστησε το άρθρ. 1 του Ν. 3938/2011.

50 Στο πλαίσιο της παραπάνω ειδικής του αρμοδιότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι πλέον ένα από τα είκοσι μέλη του Ανεξάρτητου Δικτύου Θεσμών που δέχονται καταγγελίες κατά των Σωμάτων Ασφαλείας (Independent Police Complaints Authorities' Network - IPCAN).

51 Φ.10/24727/2017.

Ταυτόχρονα, στο πλαίσιο της ίδιας αρμοδιότητας συνιστά⁵² και όργανο επανεξέτασης και ελέγχου συμμόρφωσης με/σε καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ σε βάρος της χώρας για παραβάσεις διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με τις οποίες διαπιστώνονται ελλείψεις της πειθαρχικής διαδικασίας ή νέα στοιχεία που δεν αξιολογήθηκαν στην πειθαρχική διαδικασία ή την εκδίκαση της υπόθεσης. Ο Μηχανισμός επανεξετάζει τις αποφάσεις αυτές και μπορεί να αποφασίζει για την εκ νέου διερεύνηση της υπόθεσης, προκειμένου να ασκηθεί ή να συμπληρωθεί η πειθαρχική δίωξη και να επιβληθεί η προσήκουσα πειθαρχική ποινή ανεξάρτητα από την αρχική εκδίκαση της υπόθεσης.

Ο Μηχανισμός επιλαμβάνεται υποθέσεων αυτεπάγγελα, κατόπιν καταγγελίας ή κατόπιν παραπομπής από τον αρμόδιο Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα. Αξιολογεί κάθε υπόθεση που εμπίπτει στην αρμοδιότητά του και αποφασίζει είτε να τη διερευνήσει ο ίδιος είτε να την προωθήσει στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο. Στην πρώτη περίπτωση, το πειθαρχικό όργανο πρέπει να αναστείλει την έκδοση απόφασης μέχρι την κοινοποίηση του πορίσματος του Μηχανισμού. Στη δεύτερη περίπτωση, το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο πρέπει να εξετάσει κατά προτεραιότητα την υπόθεση και να ενημερώσει τον Μηχανισμό για το αποτέλεσμα της διερεύνησης. Ο Μηχανισμός αξιολογεί το αποτέλεσμα της πειθαρχικής διαδικασίας και μπορεί να ζητήσει συμπληρωματική διερεύνηση της υπόθεσης. Το πειθαρχικό όργανο δεν είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει τις συστάσεις του Μηχανισμού, η απόκλισή του όμως από αυτές πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη. Για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία του Μηχανισμού έχει γίνει ήδη από τον Μηχανισμό καταγραφή και υποβολή στο αρμόδιο υπουργείο σχετικών προτάσεων που κρίνονται αναγκαίες και οι οποίες θα παρουσιαστούν στην ειδική έκθεση για τον Μηχανισμό που θα εκδοθεί και θα δημοσιευτεί το επόμενο έτος.

3.1. Στατιστικά δεδομένα

Κατά το 2018 περιήλθαν στον Μηχανισμό 178 υποθέσεις, από τις οποίες 20 αφορούν καταγγελίες που κατέθεσαν πολίτες, 150 πειθαρχικές έρευνες της Ελληνικής Αστυνομίας, 5 πειθαρχικές έρευνες του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής, 2 πειθαρχικές έρευνες του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ενώ σε μία περίπτωση ο Μηχανισμός προχώρησε σε διερεύνηση περιστατικού αυτεπαγγέλτως. Σε 5 περιπτώσεις ο Μηχανισμός διαπίστωσε ότι οι υποθέσεις δεν υπάγονται στην αρμοδιότητά του και σε 3 περιπτώσεις δεν προχώρησε στην περαιτέρω διερεύνηση αναφορών πολιτών λόγω ανεπάρκειας των κατατεθέντων στοιχείων ή αοριστίας της καταγγελίας. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις ο Μηχανισμός αποφάσισε την περαιτέρω παρακολούθηση της πειθαρχικής διαδικασίας. Από το σύνολο των εκκρεμών υποθέσεων ο Μηχανισμός ζήτησε σε 22 περιπτώσεις τη συμπλήρωση του πειθαρχικού ελέγχου και σε 11 περιπτώσεις έθεσε την υπόθεση στο αρχείο κρίνοντας ότι δεν υφίσταται λόγος περαιτέρω διερεύνησής της και ενημερώνοντας ταυτόχρονα την ελεγχόμενη υπηρεσία σχετικά με παρατηρήσεις και προτάσεις του για τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν και προβλήματα ή άλλα ζητήματα που διαπίστωσε από την εξέταση της κάθε υπόθεσης.

Ως προς το θέμα τους, από τις υποθέσεις που τέθηκαν υπόψη του Μηχανισμού κατά

52 Σύμφωνα και με το άρθρο. 1 παρ. 5 και 6 του Ν. 3938/2011, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 56 του Ν. 4443/2016.

το 2018, 6 αφορούν βασανιστήρια, 8 άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, 5 παράνομη βία, 25 προσβολή της προσωπικής ελευθερίας, 89 προσβολές κατά της σωματικής ακεραιότητας, 3 προσβολή κατά της ζωής, 30 παράνομη ή παράτυπη χρήση όπλου και 13 παράνομη συμπεριφορά που ενέχει ρατσιστικό κίνητρο ή άλλου είδους διακριτική μεταχείριση.

Τα συγκεντρωτικά στατιστικά δεδομένα για τη δράση του Μηχανισμού θα παρουσιαστούν ενιαία στην ειδική έκθεση που θα εκδοθεί και θα δημοσιευτεί το επόμενο έτος.

3.2. Παρακολούθηση ενεργειών της διοίκησης

3.2.1. Αναπομπή για συμπλήρωση

Ο Μηχανισμός στο πλαίσιο του άρθρου 1 παρ. 8 του Ν. 3938/2011, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 56 του Ν. 4443/2016, διατύπωσε παρατηρήσεις επί εκθέσεων πορισμάτων διοικητικών εξετάσεων [υπό τη μορφή είτε Ειδικής Διοικητικής Εξέτασης (ΕΔΕ) είτε Προκαταρκτικής Διοικητικής Εξέτασης (ΠΔΕ)] που του κοινοποιήθηκαν αναπέμποντας τα προς συμπλήρωση με συγκεκριμένες παρατηρήσεις σε 22 περιπτώσεις. Η κυριότερη αιτία αναπομπής αφορούσε την ανεπαρκή ή/και αντιφατική αιτιολόγηση των πορισμάτων λόγω είτε της μη αξιοποίησης αποδεικτικών στοιχείων είτε της εσφαλμένης αξιολόγησης και εκτίμησης των διαθέσιμων αποδεικτικών μέσων. Σε αρκετές περιπτώσεις διαπιστώθηκε η ανάθεση της διενέργειας των ερευνών σε πρόσωπα που δεν προσφέρουν τα απαραίτητα εχέγγυα αμεροληψίας λόγω της μη επαρκούς απόστασής τους από τους ελεγχόμενους αστυνομικούς. Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις επισημάνθηκε η μη ύπαρξη ιατροδικαστικής έκθεσης ή η μη λήψη κατάθεσης από ιατροδικαστές που είχαν εμπλακεί στην εξέταση τραυματισθέντων πολιτών. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία δόθηκε σε περιπτώσεις όπου δεν διερευνήθηκε, παρά την ύπαρξη επαρκών ενδείξεων, η πιθανότητα ύπαρξης ρατσιστικών κινήτρων στην ανάπτυξη παραβατικής συμπεριφοράς αστυνομικών.

Κατωτέρω παρατίθενται ανά κατηγορία και περιληπτικά ενδεικτικές περιπτώσεις αναπομπής πορισμάτων προς συμπλήρωση που έλαβαν χώρα εντός του 2018.

3.2.2. Μη αξιοποίηση αποδεικτικών στοιχείων

Σε υπόθεση χρήσης πυροβόλων όπλων από αστυνομικούς κατά τη διάρκεια επιχείρησης με σκοπό τη σύλληψη υπόπτου για διάπραξη ληστείας, ο Μηχανισμός επεσήμανε την ανάγκη εξαντλητικής αξιοποίησης όλων των διαθέσιμων αποδεικτικών μέσων για την εξακρίβωση της αλήθειας, παρατηρώντας ότι: α) από τους συμμετέχοντες στην επιχείρηση αστυνομικούς κλήθηκαν να καταθέσουν μόνον αυτοί που προέβησαν σε χρήση όπλου και ο επικεφαλής της ομάδας, παρότι η τελευταία αριθμούσε αρκετά άτομα, β) από το περιεχόμενο της έκθεσης πορίσματος δεν προκύπτει αν καταβλήθηκε προσπάθεια να αναζητηθεί ο οδηγός και τυχόν άλλοι επιβαίνοντες σε ΙΧ επιβατικό αυτοκίνητο το οποίο προπορευόταν και έτυχε να κλείσει τη δίοδο στο όχημα του καταδιωκόμενου ούτε αναφέρεται αν υπήρξαν λόγοι για τους οποίους η προσπάθεια ανεύρεσης των συγκεκριμένων προσώπων δεν τελεσφόρησε. Αντίστοιχα, σε περίπτωση διερεύνησης καταγγελίας πολίτη για κακομεταχείρισή του από αστυνομικούς με αφορμή τη διενέργεια τροχονομικού ελέγχου, ο Μηχανισμός παρέπεμψε την πειθαρχική δικογραφία προς

συμπλήρωση παρατηρώντας ότι ο ενεργήσας την ΠΔΕ αποφάνθηκε υπέρ της μη ύπαρξης πειθαρχικών ευθυνών, αποδεχόμενος ανεπιφύλακτα την εκδοχή των καταγγελλθέντων αστυνομικών ως προς τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης και αρκούμενος, για την αντίκρουση των ισχυρισμών του καταγγέλλοντος, αποκλειστικά στις εξηγήσεις των ίδιων των αστυνομικών. Δεδομένου ότι το καταγγελλόμενο περιστατικό φέρεται να έλαβε χώρα εντός του οικείου αστυνομικού τμήματος, ο Μηχανισμός υπογράμμισε την παράλειψη διερεύνησης της παρουσίας πολιτών ή άλλων αστυνομικών στους χώρους του εν λόγω αστυνομικού τμήματος κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα οι οποίοι θα μπορούσαν να είναι αυτόπτες ή αυτόκοοι μάρτυρες του συμβάντος.

Ομοίως, σε υπόθεση διερεύνησης καταγγελίας υπηκόου Βουλγαρίας για ανάρμοστη συμπεριφορά αστυνομικού σε βάρος του με ενδεχόμενο ρατσιστικό κίνητρο, η οποία φέρεται να έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια ασφαλιστικού ελέγχου σε κατάσταση υγειονομικού ενδιαφέροντος από κλιμάκιο υπαλλήλων της αρμόδιας υπηρεσίας με τη συνδρομή αστυνομικών, ο Μηχανισμός ζήτησε την εξέταση όλων ανεξαιρέτως των υπαλλήλων του ανωτέρω κλιμακίου επισημαίνοντας ότι η επιλεκτική αξιοποίηση των διαθέσιμων αποδεικτικών μέσων δημιουργεί υπόνοιες χειραγώγησης της διενεργούμενης έρευνας. Επίσης, σε ΠΔΕ που διατάχθηκε κατόπιν μνείας σε δημοσίευμα έκθεσης ΜΚΟ για κακοποίηση πολίτη Συρίας σε νησί του Βορειοανατολικού Αιγαίου, το πόρισμα κατέληξε ότι δεν επαληθεύθηκε η φερόμενη κακοποίηση λόγω μη παροχής στοιχείων τα οποία αναζητήθηκαν ως προς το όνομα του θύματος και τον προσδιορισμό του χρόνου του συμβάντος. Ωστόσο, ο Μηχανισμός παρατήρησε ότι, ενώ το περιστατικό συνάγεται στην ίδια την έκθεση πορίσματος ΠΔΕ ότι συνέβη στον χώρο του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), εκλήθη προς κατάθεση μόνο ο επικεφαλής από πλευράς ΕΛΑΣ του χώρου του ΚΥΤ και όχι ο/η Διοικητής του ΚΥΤ που αποτελεί τον υπεύθυνο του Κέντρου επί τηθεία από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Πρότεινε, συνεπώς, τη συμπλήρωση της ΠΔΕ με κλήση προς κατάθεση του/της αρμόδιου/ας Διοικητή του ΚΥΤ και η ΕΛΑΣ ακολούθησε το πόρισμα αυτό. Σε άλλη υπόθεση που αφορούσε κακοποίηση συλληφθέντος κατά τη μεταγωγή του σε Ψυχιατρικό Κατάστημα διαπιστώθηκε ότι κατά τη διερεύνηση του περιστατικού δεν ελήφθησαν μαρτυρικές καταθέσεις από τους υπαλλήλους και τους νοσηλευτές του ιδρύματος που ήταν παρόντες.

3.2.3. Εσφαλμένη αξιολόγηση / εκτίμηση αποδεικτικών μέσων

Σε υπόθεση διερεύνησης καταγγελίας αλλοδαπού για ανάρμοστη συμπεριφορά αστυνομικού σε βάρος του με ενδεχόμενο ρατσιστικό κίνητρο, ο Μηχανισμός παρατήρησε μια ανομοιομορφία της ανακριτικής διαδικασίας, η οποία προξενεί υπόνοιες μεροληπτικής αξιολόγησης του αποδεικτικού υλικού. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρ. 24 παρ. 3 του ΠΔ 120/2008 «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού», ο ενεργών την ΠΔΕ εξετάζει τους μάρτυρες προφορικά, μπορεί όμως να εξετάζει αν κρίνει αναγκαίο ενόρκως τους μάρτυρες που θεωρεί ότι η μαρτυρία τους είναι ουσιώδης για τη διαλεύκανση της υπόθεσης. Εν προκειμένω, η επιλογή του ενεργήσαντος την ΠΔΕ να εξετάσει ενόρκως μόνο τη μάρτυρα η οποία αντικρούει τους ισχυρισμούς του καταγγέλλοντος και όχι τους λοιπούς αυτόπτες και αυτόκοοι μάρτυρες υποδηλώνει ότι μόνο η δική της κατάθεση κρίθηκε ουσιώδης για την αναζήτηση της αλήθειας, στάθμιση η οποία δεν φαίνεται να δικαιολογείται από τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης. Στην ίδια υπόθεση, ο Μηχανισμός επεσήμανε ότι ο ενεργήσας την ΠΔΕ προέβη σε ατεκμηρίωτη και αυθαίρετη ερμηνεία της κατάθεσης ενός εκ των μαρτύρων, συνάγοντας ανατιολόγητα

ως πιθανή τη σύγκυση του τελευταίου ως προς την ταυτότητα των εμπλεκομένων στο καταγγελλόμενο περιστατικό. Όπως παρατήρησε ο Μηχανισμός, από την ανάγνωση της έκθεσης πορίσματος προκύπτει ότι ο συντάκτης αυτής παρέλειψε να αξιολογήσει μεγάλο μέρος της επίμαχης μαρτυρίας, από το οποίο καθίσταται σαφές ότι ο μάρτυρας γνωρίζει προσωπικά τον πολίτη, τον οποίο περιγράφει ως παθόντα, και, συνεπώς, αποκλείεται να εξέλαβε ως παθόντα τον καταγγελλόμενο αστυνομικό.

Παρομοίως, σε υπόθεση σχετικά με πρόκληση σωματικών βλαβών κατά τη σύλληψη και την προσαγωγή υπόπτου τέλεσης αδικήματος, επισημάνθηκε ότι ο διενεργών τη διοικητική έρευνα θα έπρεπε να ήταν πιο ακριβής και συγκεκριμένος στην καταγραφή των αποδεικτικών μέσων που συνέλεξε και αξιοποίησε, και δη των καταθέσεων που έλαβε προφορικά σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 24 παρ. 3 του ΠΔ 120/2008, προκειμένου να μπορεί να αξιολογηθεί η επάρκεια της τεκμηρίωσης των συμπερασμάτων της έρευνας. Επίσης, σε υπόθεση χρήσης βίας σε κρατούμενο κατά τη διάρκεια μεταγωγής, ο Μηχανισμός παρατήρησε ότι οι καταθέσεις των εμπλεκόμενων αστυνομικών ήταν πανομοιότυπες και δεν εξετάστηκε από τον διενεργούντα τη διοικητική έρευνα η εξάντληση της χρήσης ηπιότερων μέτρων για την απόκρουση της επιθετικής συμπεριφοράς του κρατούμενου. Τέλος, σε υπόθεση καταγγελίας για συμπεριφορά με ρατσιστικό κίνητρο όπου το σχετικό πόρισμα ήταν απαλλακτικό, καθώς ο καταγγέλλων, εκπροσωπούμενος από μη κυβερνητική οργάνωση, είχε αρνηθεί να δώσει κατάθεση με το επιχείρημα ότι δεν εμπιστεύεται τη συγκεκριμένη διαδικασία ως στερούμενη αμεροληψίας, ο Μηχανισμός επισήμανε ότι ο διενεργήσας την ΠΔΕ δεν εξάντλησε όλες τις δυνατότητες για απευθείας επικοινωνία με τον καταγγέλλοντα, κάλεσε δε το Αρχηγείο να αναπέμψει την υπόθεση στην οικεία Αστυνομική Διεύθυνση παραγγέλλοντας συμπλήρωση της έρευνας. Ταυτοχρόνως, παρότρυνε τον καταγγέλλοντα να καταθέσει επισημαίνοντάς του τα εκέγγα αμερόληπτης διερεύνησης που παρέχει το νέο νομοθετικό πλαίσιο. Πράγματι, η Αστυνομική Διεύθυνση διατάχθηκε να διενεργήσει συμπληρωματική ΠΔΕ, ο καταγγέλλων κατέθεσε και το Αρχηγείο απέστειλε νέο πόρισμα, το οποίο μελετάται.

3.2.4. Παράνομη / παράτυπη χρήση όπλου

Σε υπόθεση χρήσης πυροβόλων όπλων από αστυνομικούς κατά τη διάρκεια επιχείρησης με σκοπό τη σύλληψη υπόπτου για διάπραξη ληστείας, ο Μηχανισμός ανέπεμψε την πειθαρχική δικογραφία προς συμπλήρωση παρατηρώντας ότι ο ενεργήσας την ΕΔΕ παρέλειψε να συνεκτιμήσει και να αξιολογήσει το πόρισμα της πραγματογνωμοσύνης που διενεργήθηκε στο αυτοκίνητο του καταδιωκόμενου πολίτη, καθώς και φωτογραφίες του οχήματος στις οποίες απεικονίζονται ευκρινώς τα σημεία που έχουν πληγεί από τα βλήματα των πυροβόλων όπλων των αστυνομικών. Ο Μηχανισμός επεσήμανε ότι οι ανωτέρω παραλείψεις καθιστούν πλημμελή τη διοικητική έρευνα, καθότι πρόκειται για αποδεικτικά μέσα κρίσιμα για τη στάθμιση της επικινδυνότητας των βολών και για τον σχηματισμό κρίσης περί της αναλογικότητας ή μη μεταξύ κινδύνου και επιδιωκόμενου σκοπού. Όσον αφορά την εξαγωγή συμπεράσματος ως προς το ασφαλές της κατεύθυνσης των βολών με βάση μόνο τη διαπίστωση ότι δεν υπήρξε τραυματισμός προσώπου, ο Μηχανισμός παρατήρησε ότι η επικινδυνότητα των βολών δεν πρέπει να κρίνεται εκ του αποτελέσματος, ήτοι από την επέλευση ή μη συγκεκριμένης βλάβης σε έννομο αγαθό, αλλά από τον κίνδυνο βλάβης που ενυπάρχει στη χρήση πυροβόλων όπλων υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Τέλος, επεσήμανε ότι δεν είχε διερευνηθεί αν προηγουμένως είχαν εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα και εξίσου πρόσφορα μέσα και αν

είχε υπάρξει προειδοποίηση για τη χρήση όπλου παρατηρώντας ότι κατά τη διοικητική εξέταση του συλληφθέντος ο τελευταίος δεν ρωτήθηκε αν οι αστυνομικοί δήλωσαν σε αυτόν την ιδιότητά τους και αν του απύθηναν σαφή και κατανοητή προειδοποίηση για την επικείμενη χρήση πυροβόλου όπλου ή αν τον απείλησαν με πυροβόλα όπλα προτού προβούν στη χρήση αυτών.

3.2.5. Μη αξιοποίηση ή μη λήψη ιατροδικαστικών εξετάσεων και μαρτυριών

Σε υπόθεση που αφορούσε καταγγελία για κακοποίηση αλλοδαπού από αστυνομικούς κρατούμενου μετά τη σύλληψή του, το πόρισμα της ΠΔΕ κατέληξε ότι δεν επαληθεύθηκε το συμβάν, διότι, μεταξύ άλλων, «από καμία από τις χορηγηθείσες ιατρικές γνωματεύσεις δεν προκύπτει ότι αυτός ανέφερε στους ιατρούς που τον εξέτασαν αιτιάσεις για κακοποίησή του από αστυνομικούς ή ότι εξετάσθηκε για τραύματα που έφερε εξαιτίας κακοποίησής του». Ο Μηχανισμός παρατήρησε ότι ο μόνος τρόπος να διακριβωθεί εάν η αιτία του προβλήματος αναφέρθηκε στον ιατρό που εξέτασε τον κρατούμενο θα ήταν να ληφθεί κατάθεση του ιατρού. Γενικότερα, ο Μηχανισμός παρατήρησε ότι η ακριβής αναφορά όλων των ενδείξεων αποτελεί αναγκαίο περιεχόμενο της ΠΔΕ και ότι είναι διάφορο ζήτημα η αξιολόγησή τους και η ύπαρξη ή μη αιτιώδους συνάφειας με το καταγεληθέν περιστατικό. Τέλος, ο Μηχανισμός επεσήμανε ότι η σύνδεση που διατυπώνεται στην έκθεση πορίσματος της ΠΔΕ μεταξύ της κακής ψυχικής υγείας του ασθενούς και των αιτιάσεών του δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται από την ψυχιατρική γνωμάτευση που ελήφθη δύο ημέρες πριν από την καταγγελία του. Σε συνέχεια αναπομπής του πορίσματος η έρευνα συμπληρώθηκε με λεπτομερείς καταθέσεις ιατρών και ψυχιάτρων.

Σε υπόθεση που αφορούσε κακοποίηση συλληφθέντος κατά τη μεταγωγή του σε Ψυχιατρικό Κατάστημα διαπιστώθηκε ότι στα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη κατά τη διερεύνηση του περιστατικού δεν περιλαμβάνονταν ιατροδικαστική γνωμάτευση ή κατάθεση ιατρού που είχε εξετάσει τον κρατούμενο μετά το περιστατικό. Σε άλλη περίπτωση που αφορούσε πρόκληση σωματικών βλαβών κατά τη σύλληψη και την προσαγωγή υπόπτου τέλεσης αδικήματος διαπιστώθηκε ότι δεν ελήφθη υπόψη η ιατροδικαστική έκθεση που συντάχθηκε σε συνέχεια εξέτασης του τελευταίου. Και στις δύο τελευταίες περιπτώσεις αναμένεται η απάντηση των αρμοδίων οργάνων της ΕΛΑΣ.

3.2.6. Εγγυήσεις αμεροληψίας διενεργούντων τη διοικητική εξέταση

Σε υπόθεση σχετική με καταγγελία πολίτη για κακομεταχείρισή του από αστυνομικό, ο Μηχανισμός επεσήμανε ότι δεν υφίσταται η αναγκαία απόσταση του αξιωματικού στον οποίο ανατέθηκε η διενέργεια της ΠΔΕ από τον ελεγχόμενο, δεδομένου ότι αμφότεροι υπηρετούν στο ίδιο αστυνομικό τμήμα. Ομοίως, σε υπόθεση σχετική με καταγγελία πολίτη για επίμεμπτη συμπεριφορά αστυνομικών σε βάρος του κατά τη διάρκεια ελέγχου, ο Μηχανισμός διατύπωσε τη γενική του επιφύλαξη ως προς το αν υφίσταται η αναγκαία απόσταση του διενεργήσαντος την εσωτερική έρευνα αξιωματικού από τους υποκείμενους σε αυτήν αστυνομικούς, δεδομένου ότι τόσο ο ενεργήσας την ΠΔΕ όσο και οι ελεγχόμενοι υπηρετούν στην ίδια υποδιεύθυνση. Σε αμφότερες τις παραπάνω περιπτώσεις, ο Μηχανισμός υπενθύμισε την υπ' αριθ. 6004/12/63 από 8-10-2015 διαταγή του Αρχηγού της ΕΛΑΣ σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση που κρίνεται αναγκαία η διερεύνηση με ΠΔΕ καταγγελιών περί κακοποίησης ή κακομεταχείρισης πολιτών από

αστυνομικούς αυτή πρέπει να ανατίθεται σε αξιωματικό με τον οποίο ο εμπλεκόμενος αστυνομικός ουδεμία διοικητική εξάρτηση έχει, ήτοι σε αξιωματικό άλλης υπηρεσίας.

3.2.7. Διερεύνηση ρατσιστικού κινήτρου

Όσον αφορά την ύπαρξη ή τη διερεύνηση ρατσιστικού κινήτρου σε υποθέσεις με άσκηση σωματικής βίας, ο Μηχανισμός σε μία περίπτωση ανέπεμψε τη διενεργούμενη πειθαρχική εξέταση για συμπλήρωση, προκειμένου να διερευνηθεί η τυχόν ύπαρξη ρατσιστικού κινήτρου, καθόσον από την ένορκη κατάθεση συλληφθέντος ανηλίκου στο πλαίσιο της ποινικής δικογραφίας, η οποία περιλαμβάνονταν στο φάκελο της πειθαρχικής εξέτασης, προέκυπτε ότι ο αστυνομικός τού απηύθυνε φράσεις αντίστοιχου περιεχομένου. Κατ'επίκληση της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ για ενδελεχή διερεύνηση σχετικών καταγγελιών και λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι ο παθών επικαλείται το σχετικό περιστατικό, την αυξημένη προστασία με την οποία περιβάλλει τους ανηλίκους από τους κινδύνους ακόμα και ο νομοθέτης (βλ. Ν. 4443/2016 και άρθρ. 97 του ΠΔ 141/1991) αλλά και τη σχετική διαταγή του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, ο Μηχανισμός ανέπεμψε για συμπλήρωση τη σχετική πειθαρχική εξέταση προκειμένου να διερευνηθεί η ύπαρξη ή μη ρατσιστικού κινήτρου. Πέραν των ανωτέρω, ο Μηχανισμός ανέπεμψε, με επίκληση της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ, την πειθαρχική εξέταση για συμπλήρωση και σε άλλες περιπτώσεις, καθώς στο διατακτικό της σχετικής έκθεσης πορίσματος διαπιστωνόταν η έλλειψη ρατσιστικού κινήτρου χωρίς να αιτιολογείται η εν λόγω διαπίστωση-συμπέρασμα σε προηγούμενο τμήμα της σχετικής εκθέσεως. Σε μία εξ αυτών, μάλιστα, επισημάνθηκε πως δεν αρκεί η γενική αναφορά ότι δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη ρατσιστικού κινήτρου, αλλά με συγκεκριμένη αναφορά σε σχετικά σημεία των καταθέσεων θα μπορούσε να θεμελιώνεται το εν λόγω συμπέρασμα. Ακόμα, σε περιπτώσεις χρήσης λόγου που θα μπορούσε να αποδοθεί σε ρατσιστικό κίνητρο, και συγκεκριμένα σε υπόθεση με ρατσιστικές θέσεις ή σχόλια σε αναρτήσεις σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ο Μηχανισμός ανέπεμψε προς συμπλήρωση τη σχετική πειθαρχική εξέταση λόγω μη επαρκούς αιτιολόγησης επισημαίνοντας ότι δεν ευθύνεται για τα σχόλια άλλων χρηστών ο κάτοχος λογαριασμού μέσω κοινωνικής δικτύωσης.

3.2.8. Περιστατικά κατά τη διενέργεια αστυνομικού ελέγχου

Στον βαθμό που πρόκειται για υποθέσεις καθημερινής αστυνομικής πρακτικής και ελέγχου πολιτών παραθέτουμε στην Έκθεση στοιχεία για δύο υποθέσεις και τις σχετικές ενέργειες του Μηχανισμού.

Κατά τη διάρκεια ελέγχου από πλήρωμα της Ομάδας ΔΙΑΣ οχημάτων που κρίθηκαν ύποπτα λόγω ελιγμών σε περιοχή της Δυτικής Αττικής, διαπληκτίστηκε ένας εκ των αστυνομικών που διενεργούσαν τον έλεγχο και ένας εκ των οδηγών των ελεγχόμενων οχημάτων και τραυματίστηκαν αμφότεροι. Σε βάρος του οδηγού σχηματίστηκε δικογραφία για παράβαση των άρθρ. 308 (σωματική βλάβη), 361 (εξύβριση) και 333 (απειλή) του Ποινικού Κώδικα (ΠΚ), ενώ σε βάρος του αστυνομικού υποβλήθηκε έγκληση από τον οδηγό για παράβαση των άρθρ. 308 (σωματική βλάβη) και 361 (εξύβριση) του ΠΚ. Τελικά, από την αρμόδια Εισαγγελία σε βάρος του οδηγού ασκήθηκε ποινική δίωξη για παράβαση των άρθρ. 167 παρ. 1 (αντίσταση κατά της αρχής), 308 παρ. 1 Α, 315 παρ. 2 και 361 παρ. 1 του ΠΚ, ενώ σε βάρος του αστυνομικού η έγκληση βρίσκεται στο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης. Επί της διαβιβασθείσας από την αρμόδια υπηρε-

σία ΠΔΕ ο Μηχανισμός με πόρισμά του διατύπωσε παρατηρήσεις και την ανέπεμψε για συμπλήρωση, καθόσον δεν αξιολογούνταν οι αντιφάσεις σε σημεία των καταθέσεων των αστυνομικών αλλά μόνο των πολιτών, δεν διερευνούνταν πώς τραυματίστηκε ο συλληφθείς αλλά μόνο ο αστυνομικός, παρά τη σχετική ιατρική βεβαίωση και τις φωτογραφίες, και δεν εξεταζόταν αν ο τραυματισμός του πολίτη ήταν αποτέλεσμα συμπεριφοράς αστυνομικών (το Πόρισμα του Μηχανισμού περιείχε σχετικές παραπομπές για τις ανάλογες περιπτώσεις στη νομολογία του ΕΔΔΑ). Μετά το σχετικό Πόρισμα του Μηχανισμού διατάχθηκε συμπλήρωση της ΠΔΕ και, προκειμένου να συμμορφωθεί η έκθεση συμπληρωθείσας ΠΔΕ με τις παρατηρήσεις του Πορίσματος, εξετάστηκαν συμπληρωματικά πρόσωπα, ενώ διερευνήθηκε ο τραυματισμός του συλληφθέντος και αιτιολογήθηκε ως αποτέλεσμα της προσπάθειας χωρισμού των διαπληκτισθέντων από τους υπόλοιπους παρευρισκόμενους αστυνομικούς.

Σε έτερη υπόθεση με το ίδιο αντικείμενο, στο κέντρο της Αθήνας αστυνομικοί της Ομάδας ΔΙΑΣ διενήργησαν αστυνομικό έλεγχο σε δύο άτομα που θεωρήθηκε ότι κινούνταν ύποπτα και σχημάτισαν δικογραφία σε βάρος τους για παράβαση των άρθρων 167 (αντίσταση κατά της αρχής) και 361 (εξύβριση) του ΠΚ, ενώ οι τελευταίοι υπέβαλαν κατά τη διάρκεια της κράτησής τους στο αστυνομικό τμήμα έγκληση σε βάρος των αστυνομικών που διενήργησαν τον έλεγχο για παράβαση του άρθρου 308 (σωματική βλάβη) και 259 (παράβαση καθήκοντος) του ΠΚ. Ο Μηχανισμός με σχετικό πόρισμά του ανέπεμψε τη σχετική ΠΔΕ για συμπλήρωση, με επίκληση και σχετικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ, καθόσον η έκθεση πορίσματος αξιολογούσε και εντόπιζε αντιφάσεις στις καταθέσεις των ελεγχομένων μόνο και όχι σε αυτές των αστυνομικών, έκανε μια σύντομη αναφορά και δεν αξιολογούσε ούτε αιτιολογούσε τα ευρήματα των ιατροδικαστικών εκθέσεων των ελεγχομένων από τις οποίες προέκυπτε σωματική βλάβη «διά θλώντος αμβλέος οργάνου» (επισημαίνοντας ότι δεν κλήθηκαν να εξεταστούν ενόρκως οι ιατροδικαστές οι οποίοι θα μπορούσαν να διαφωτίσουν με τις γνώσεις τους την έρευνα) και έκανε μόνο μία αναφορά στο διατακτικό της μέρος, ότι δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη ρατσιστικού κινήτρου χωρίς αυτό να το αιτιολογεί. Σε συμμόρφωση με τις σχετικές παρατηρήσεις του Μηχανισμού διατάχθηκε η συμπλήρωση της ΠΔΕ και στην έκθεση της συμπληρωθείσας ΠΔΕ διερευνήθηκαν και αιτιολογήθηκαν όσα επεσήμανε ο Μηχανισμός και εξετάστηκαν ενόρκως νέα πρόσωπα, προκειμένου η έκθεση να συμμορφωθεί με τις σχετικές επισήμανσεις. Μάλιστα, έπειτα από σχετική επισήμανση του Μηχανισμού διαβιβάστηκε το πόρισμα της συμπληρωθείσας έκθεσης πορίσματος ΠΔΕ στην αρμόδια Εισαγγελία.

3.3. Γενικές επισημάνσεις-παρατηρήσεις

Ο Μηχανισμός, στο πλαίσιο του άρθρ. 1 παρ. 8 του Ν. 3938/2011, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 56 του Ν. 4443/2016, παρακολούθησε και διατύπωσε παρατηρήσεις επί των εκθέσεων πορισμάτων διοικητικών εξετάσεων (υπό τη μορφή είτε ΕΔΕ είτε ΠΔΕ) χωρίς όμως να τις αναπέμψει για συμπλήρωση, καθόσον διαπιστώθηκε πλήρης διοικητική διερεύνηση, αξιοποίηση των διαθέσιμων αποδεικτικών μέσων και αιτιολόγηση των προτεινόμενων συμπερασμάτων- προτάσεων, προέβη όμως σε γενικές παρατηρήσεις, ώστε να βελτιωθεί η σχετική διαδικασία περαιτέρω σε μελλοντικές αντίστοιχες περιπτώσεις. Πρόκειται για τουλάχιστον δέκα υποθέσεις, οι οποίες αφορούν διοικητικές εξετάσεις που διαβιβάστηκαν από το Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας όπου διαπιστώθηκε ότι δεν κρίνεται αναγκαία η αναπομπή και

η συμπλήρωσή τους, ωστόσο ο Μηχανισμός προέβη σε γενικές επισημάνσεις που αφορούν τα ακόλουθα:

- Να αποφεύγονται κρίσεις περί προθέσεων ή κινήτρων που δεν αποδεικνύονται, οι οποίες βασίζονται σε υποκειμενική αξιολόγηση του διενεργήσαντος τη διοικητική έρευνα και, προκειμένου να κριθεί η ορθότητα της συμπεριφοράς του αστυνομικού, να εξετάζεται η υπαγωγή αυτής ή όχι και να αξιολογείται με βάση τις διατάξεις του ΠΔ 254/2004.
- Να αποφεύγονται τα ακόλουθα στοιχεία-μέθοδοι για τον κλονισμό της αξιοπιστίας καταγγελλομένων και μαρτυριών: **i)** δεν είναι επαρκής η επίκληση αντιφάσεων και γενικότητων, οι οποίες δεν εξειδικεύονται, για τον κλονισμό της αξιοπιστίας των καταγγελλομένων, **ii)** στοιχεία ποινικού μητρώου των καταγγελλόντων τα οποία δεν τελούν σε αιτιώδη συνάφεια με την προς διερεύνηση πράξη είναι όχι απλώς περιττά, αλλά μπορεί να πλήξουν την αναγκαία αμεροληψία για τη διερεύνηση μιας καταγγελίας περιστατικού αυθαιρεσίας.
- Σε υποθέσεις που αφορούν τη χρήση όπλου από αστυνομικούς: **i)** να γίνεται αναλυτική καταγραφή των πραγματικών περιστατικών, ώστε να μπορεί να ελεγχθεί η τήρηση των προβλέψεων του νόμου για τη χρήση πυροβόλου όπλου, **ii)** στην έκθεση πορίσματος της πειθαρχικής διερεύνησης να διερευνάται και να αξιολογείται αναλυτικά και αυτοτελώς η τήρηση των προβλέψεων του άρθρ. 3 του Ν. 3169/2003 και η τήρηση των αρχών που κατοχυρώνονται στην παρ. 2 αυτού, και συγκεκριμένα αν τηρήθηκαν οι αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, **iii)** η επισκόπηση τυχόν βιντεοληπτικού υλικού από το σημείο του προς εξακρίβωση περιστατικού να διενεργείται από τον ίδιο τον διενεργούντα την πειθαρχική εξέταση.
- Ως προς την εξέταση των μαρτύρων στο πλαίσιο της πειθαρχικής διερεύνησης: **i)** σε περιπτώσεις ένορκης εξέτασης αυτοπτών μαρτύρων μη αστυνομικών: να διασφαλίζεται η εξέτάσή τους στο πλαίσιο της πειθαρχικής εξέτασης, προκειμένου να ενισχυθεί η αντικειμενικότητα της πειθαρχικής διερεύνησης **ii)** σε περιπτώσεις κατά παραγγελία του διενεργούντος λήψης εξέτασης από άλλο υπηρεσιακό όργανο (κατ' εφαρμογή της πρόβλεψης του άρθρ. 33 παρ. 2 του ΠΔ 120/2008): να τίθενται στην παραγγελία από αυτόν τα ερωτήματα που θέλει να υποβληθούν στον μάρτυρα και να περιλαμβάνεται η σχετική παραγγελία μαζί με την έκθεση εξέτασης μάρτυρα στον φάκελο της πειθαρχικής εξέτασης.
- Να εντάσσονται στο σώμα της πειθαρχικής εξέτασης σύμφωνα με το άρθρ. 9 του Ν. 2713/1999 αντίγραφα όλων των προανακριτικών εκθέσεων της συναφούς ποινικής δικογραφίας και όχι μόνο αντίγραφα της έκθεσης πρακτικών του Ποινικού Δικαστηρίου.
- Ως προς τη χρήση της προβλεπόμενης αναστολής της πειθαρχικής διαδικασίας λόγω παράλληλης ποινικής, επισημάνθηκε ότι: η αναστολή συνιστά μεν διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου, θα πρέπει δε να ασκείται υπό την προϋπόθεση της κρίσης περί αναγκαιότητας, ώστε να μην καταργείται η αυτοτέλεια των δύο διαδικασιών, ενώ σε περίπτωση ποινικής προδικασίας μόνο εφόσον προκύπτει η άσκηση ποινικής δίωξης να γίνει χρήση της δυνατότητας αναστολής της πειθαρχικής.⁵³
- Να υπάρχει η αναγκαία απόσταση του διενεργούντος την πειθαρχική εξέταση σε

53 Άρθρ. 48 παρ. 3 του ΠΔ 120/2008.

σχέση με τους ελεγχόμενους: ο Μηχανισμός σε τρεις περιπτώσεις διατύπωσε επιφυλάξεις ως προς το αν υφίσταται η αναγκαία απόσταση του διενεργήσαντος την εσωτερική έρευνα αξιωματικού σε σχέση με τους υποκείμενους σε αυτήν αστυνομικούς, καθόσον στις δύο εξ αυτών υπηρετούσαν στην ίδια υποδιεύθυνση ή στο ίδιο αστυνομικό τμήμα, ενώ σε μία περίπτωση που αφορούσε κακοποίηση κρατουμένων στα κρατητήρια της ίδιας Διεύθυνσης από την οποία προέρχονται ο ελεγχόμενος και ο διενεργών την εξέταση τόνισε και τη μερική πρόβλεψη του άρθρ. 24 του ΠΔ 120/2008.

Ειδικά για τις περιπτώσεις κακοποίησης, ο Συνήγορος επαναλαμβάνει και στις αναπομπές την πάγια θέση του ότι η πρόβλεψη που υπάρχει για τις ΕΔΕ θα πρέπει να προστεθεί και για τις ΠΔΕ και για όλες τις εσωτερικές διοικητικές εξετάσεις για σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα, ώστε ο διενεργών να προέρχεται από άλλη Διεύθυνση και όχι να αρκούμαστε στην πρόβλεψη του άρθρ. 24 παρ. 2 του ΠΔ 120/2008. Η ανάθεση της έρευνας σε αξιωματικό άλλης Διεύθυνσης για όλες τις εσωτερικές έρευνες θα διασφαλίσει την αντικειμενικότητα της έρευνας και την αμεροληψία του διεξάγοντος την έρευνα οργάνου. Μάλιστα ο Μηχανισμός σε περίπτωση αναπομπής επανέλαβε τη γενική αυτή του θέση με αφορμή και τις σχετικές οργανωτικές προβλέψεις και πρακτικές σε συγκεκριμένες υπηρεσίες όπου υφίσταται αρμόδιο τμήμα για τη διενέργεια διοικητικών εξετάσεων (βλ. άρθρ. 29 παρ. 5 του ΠΔ 7/2017, όπου ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες του Τμήματος Διοικητικής Υποστήριξης της Διεύθυνσης Άμεσης Δράσης Αττικής και το άρθρ. 10 παρ. 1 περ. α' του ΠΔ 7/2017 για το Τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού της Υποδιεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης της Διεύθυνσης Ασφάλειας Αττικής, υπόθεση 240019).

→ Σε περιπτώσεις κακοποίησης κρατουμένων ή ατόμων που τελούν υπό κράτηση έχουν επισημανθεί τα ακόλουθα (τα οποία WWa επισημαίνονται για αντίστοιχες υποθέσεις για τις οποίες έγινε αναπομπή των πειθαρχικών εξετάσεων):

- I. το βάρος της απόδειξης το φέρει η Ελληνική Αστυνομία όταν υπάρχουν ιατρικές ενδείξεις για κακοποίηση κρατουμένων κάνοντας χρήση της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) (υπόθεση Ζελίλοφ κατά Ελλάδας της 24.5.2007, παρ. 44, έπειτα από συνεκτίμηση της καταγγελίας του αναφερομένου, των ιατρικών στοιχείων, της σοβαρότητας της σωματικής βλάβης κ.λπ, παρ. 47, 51).
- II. σε υποθέσεις με αλλοδαπούς παράτυπους μετανάστες ή πρόσφυγες: για όλους τους διοικητικά κρατούμενους είναι αναγκαία η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (υπόθεση 233441: κακοποίηση κρατουμένων στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης), ενώ ζητήθηκε η ενημέρωση της FRONTEX μέσω του οικείου συνδέσμου ως προς την ύπαρξη μαρτυριών διασωθέντων για την αφαίρεση κινητών και τη ρίψη τους στη θάλασσα (ώστε να αναλάβει πρωτοβουλίες και να δοθούν οδηγίες σε όλα τα σκάφη που επιχειρούν για τη διαφύλαξη των συνόρων στις ελληνικές θάλασσες) ανεξαρτήτως της μη στοιχειοθέτησης πειθαρχικών ευθυνών σε βάρος στελεχών του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής (υπόθεση 247150: ρατσιστική συμπεριφορά κατά τη διάσωση στη Λέσβο).
- III. επισημάνθηκε ακόμη η ιδιαίτερη μέριμνα που οφείλει η πολιτεία για την προστασία των ανηλίκων (υπόθεση 233441: κακοποίηση κρατουμένων στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης).

3.4. Διενέργεια αυτοτελούς διερεύνησης από τον Μηχανισμό

3.4.1. Για την καταστολή επεισοδίων στη Μόρια Λέσβου

Το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ κοινοποίησε στον Μηχανισμό διαταγή διενέργειας ΕΔΕ επί καταγγελιών για σωματικές βλάβες με ενδεχόμενο ρατσιστικό κίνητρο οι οποίες φέρονται να έλαβαν χώρα στις 18.7.2017 στο κέντρο κράτησης Μόριας και σε αστυνομικά κρατητήρια της Μυτιλήνης κατά την καταστολή επεισοδίων. Ο Μηχανισμός αποφάσισε να διεξαγάγει απευθείας ανεξάρτητη έρευνα παράλληλα με τη διενεργούμενη ΕΔΕ, επισήμανε πάντως ότι η διαταγή διενέργειας ΕΔΕ εμφανίζεται αναίτιολόγητα περιορισμένη, καθώς εστιάζει στα γεγονότα του κέντρου κράτησης και δεν επεκτείνεται σε εκείνα των κρατητηρίων. Στο πλαίσιο της απευθείας έρευνας, κλιμάκιο του Συνηγόρου επισκέφθηκε το κέντρο κράτησης και την Αστυνομική Διεύθυνση Λέσβου, ενημερώθηκε από τη διοίκηση του κέντρου και έλαβε αντίγραφα από το μέχρι εκείνη τη στιγμή περιεχόμενο του φακέλου της ΕΔΕ, ενώ επικοινωνήσε με μη κυβερνητική οργάνωση προκειμένου να λάβει αντίγραφα ιατρικών βεβαιώσεων, καθώς αυτά δεν είχαν συμπεριληφθεί στο φάκελο της ΕΔΕ. Η έρευνα συνεχίζεται.

3.4.2. Για κακοποίηση αλλοδαπών στο Προαναχωρησιακό Κέντρο Ταύρου

Ο Μηχανισμός αποφάσισε να διεξαγάγει ανεξάρτητη έρευνα για υπόθεση που τέθηκε υπόψη του αρμοδίως από το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ σχετικά με φερόμενη κακοποίηση με ενδεχόμενο ρατσιστικό κίνητρο κατά Αλγερινών κρατουμένων στο Προαναχωρησιακό Κέντρο Κράτησης Ταύρου στις 31-5-2017 προς καταστολή διαμαρτυρίας τους. Για τον σκοπό αυτό είχε ζητήσει, στην αρχική φάση της έρευνας, «τη διαβίβαση το συντομότερο δυνατόν κάθε υπηρεσιακής αναφοράς ή άλλου εγγράφου για το συμβάν της 31-5-2017, καθώς και αντιγράφων των ιατρικών γνωματεύσεων για τους τραυματισθέντες, σύμφωνα με το νόμο (*«Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητεί στοιχεία από οποιαδήποτε δημόσια Υπηρεσία ή Υπηρεσία του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οι οποίες υποχρεούνται να τα γνωστοποιούν ή να διαβιβάζουν αντίγραφα... Η υποχρέωση τήρησης ιατρικού απορρήτου δεν αποτελεί λόγο άρνησης χορήγησης των εγγράφων»*), άρθρ. 56 παρ. 7 Ν. 4443/2016). Τα πρώτα σχετικά στοιχεία παρασχέθηκαν δύο μήνες μετά και ο Μηχανισμός παρατήρησε ότι η καθυστέρηση χορήγησης συνιστά αντικειμενικό λόγο για την παράταση αντιστοίχως κατά δύο μήνες της αρχικής εκ του νόμου προθεσμίας των τριών μηνών για ανεξάρτητη έρευνα από τον Μηχανισμό. Παρατείνοντας με απόφασή του την προθεσμία αυτή, ο Μηχανισμός επεσήμανε ότι θα πρέπει να εξευρευθεί τρόπος στο μέλλον να λαμβάνει χωρίς καθυστέρηση τα στοιχεία που χρειάζεται για την έρευνά του, προκειμένου να μην παρατείνεται η εκκρεμότητα ως προς την αποσαφήνιση των πραγματικών περιστατικών που καταγγέλλονται ως περιστατικά αυθαιρεσίας, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Μετά το Πόρισμα του Μηχανισμού επί της διενεργηθείσας πειθαρχικής εξέτασης διατάχθηκε η συμπλήρωση της έρευνας, ωστόσο μέχρι σήμερα αναμένεται η συμπληρωθείσα πειθαρχικής εξέταση, ώστε να διαπιστωθεί η συμμόρφωση με τις επισημάνσεις και παρατηρήσεις του Μηχανισμού και να εξεταστεί η πληρότητα αυτή.

3.4.3. Για κακές συνθήκες κράτησης στη Γενική Αστυνομική Διεύθυνση Αττικής

Συλληφθείς για ποινική εκκρεμότητα κατέθεσε αναφορά καταγγέλλοντας ότι οι συνθήκες κράτησής του στη Γενική Αστυνομική Διεύθυνση Αττικής (ΓΑΔΑ) επιδείνωσαν την ήδη επιβαρυνόμενη κατάσταση της υγείας του, για την οποία ο ίδιος φέρεται να είχε εξαρχής ενημερώσει τους αστυνομικούς. Ο Μηχανισμός διαβίβασε την αναφορά στο Αρχηγείο της ΕΛΑΣ, το οποίο διενήργησε ΠΔΕ και απέστειλε το πόρισμά της. Εκτιμώντας το πόρισμα ως ανεπαρκές, καθώς παραλείφθηκε η νομική αποτίμηση ουσιωδών στοιχείων της καταγγελίας, ο Μηχανισμός ανέλαβε ο ίδιος να διενεργήσει αυτοτελή συμπληρωματική έρευνα, η οποία συνεχίζεται.

3.5. Εκ νέου διερεύνηση σε περίπτωση καταδικαστικής απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Οι καταδίκες της Ελλάδας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), με τις οποίες διαπιστώνονται ελλείψεις της πειθαρχικής διαδικασίας ή νέα στοιχεία που δεν αξιολογήθηκαν στην πειθαρχική διαδικασία ή την εκδίκαση της υπόθεσης, αναδεικνύουν τη σημασία της ειδικής αρμοδιότητας του Μηχανισμού να επανεξετάζει τις αποφάσεις αυτές και να αποφασίζει για την εκ νέου διερεύνηση της υπόθεσης, προκειμένου να ασκηθεί ή να συμπληρωθεί η πειθαρχική δίωξη και να επιβληθεί η προσήκουσα πειθαρχική ποινή ανεξάρτητα από την αρχική εκδίκαση της υπόθεσης.

3.6. Συμμόρφωση με την απόφαση Zontul κατά Ελλάδος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Στην Ετήσια Έκθεση του έτους 2017⁵⁴ έγινε αναλυτική αναφορά στην εκκρεμή προς συμμόρφωση υπόθεση Zontul κατά Ελλάδος του ΕΔΔΑ, που απεφάνθη ότι υπήρξε παραβίαση της απαγόρευσης βασανιστηρίων του άρθρ. 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) σε βάρος μετανάστη από την Τουρκία που είχε καταγγείλει τον βιασμό του με γκλομπ από λιμενικούς το 2001. Ο Μηχανισμός, επιφυλασσόμενος ίδιας έρευνας, είχε ζητήσει από τον Αρχηγό του Λιμενικού Σώματος να διατάξει νέα πειθαρχική έρευνα της υπόθεσης, στην οποία έπρεπε να ληφθούν υπόψη οι διαπιστώσεις του ΕΔΔΑ για τις πλημμέλειες της πειθαρχικής έρευνας του 2001, η οποία είχε καταλήξει σε μικρές πειθαρχικές ποινές για ήσσονα παραπτώματα, δεδομένου ότι ο βιασμός που είχε καταγγείλει το θύμα είχε μεταφερθεί απλώς ως «ράπισμα» και «άσκηση ψυχολογικής βίας» (Ετήσια Έκθεση 2017, σελ. 223-224).

Σε συνέχεια της νέας πειθαρχικής έρευνας που διατάχθηκε από τον Αρχηγό του Λιμενικού Σώματος τον Σεπτέμβριο του 2017, ο Συνήγορος τον Μάιο του 2018 έλαβε το πόρισμα και τον σχετικό φάκελο της νέας διοικητικής έρευνας από τα αρμόδια όργανα του Λιμενικού Σώματος, προκειμένου να εξετάσει την πληρότητά της σύμφωνα με τον

54 Ετήσια Έκθεση 2017, σελ. 218.

Ν. 4443/2016. Ο Μηχανισμός κατ' αρχήν επεσήμανε ότι η διαταγή επανάληψης της πειθαρχικής διαδικασίας από τον Αρχηγό του Λιμενικού Σώματος κατόπιν επιστολής του Μηχανισμού βάσει του Ν. 4443/2016 αποτελεί θετικό βήμα αφ' εαυτού, δεδομένου ότι πάγια άποψη του Λιμενικού, όπως είχε εκφραστεί ήδη από τις 4.6.2007 σε απάντηση (α.π. 1146.2/03/2007) στην τότε επιστολή του Συνηγόρου του Πολίτη κατόπιν αναφοράς του κ. Zontul, ήταν ότι «πειθαρχική δίωξη για δεύτερη φορά για το ίδιο αδίκημα δεν επιτρέπεται». Ο Μηχανισμός αναφέρθηκε επίσης στη σημασία που έχει για το κράτος δικαίου γενικότερα να ερευνάται σωστά μια υπόθεση βασανιστηρίου από την ίδια την υπεύθυνη δημόσια υπηρεσία.

Στο από 13-4-2018 πόρισμα της νέας ΕΔΕ, αντιθέτως, υπήρξε εκ νέου έρευνα και αποδοχή των διαλαμβανομένων στην από 11-8-2017 επιστολή του Μηχανισμού ότι το πειθαρχικά ελεγκτέο αδίκημα είναι διάφορο του αρχικώς ερευνηθέντος. Κατόπιν επισκόπησης τόσο της επιστολής της Ανεξάρτητης Αρχής και της απόφασης του ΕΔΔΑ όσο και της ποινικής προδικασίας και των πρακτικών και αποφάσεων της ελληνικής δικαιοσύνης, ο διενεργών την ΕΔΕ προέβη σε εκ νέου έρευνα και συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού, καθώς και σε κλήση μαρτύρων προς κατάθεση. Το βασικό, ωστόσο, συμπέρασμά του ήταν ότι, ενώ φαίνεται κατ' αρχήν δυνατή η κίνηση καταστατικής πειθαρχικής δίωξης για βαρύτερα πειθαρχικά παραπτώματα των εμπλεόμενων λιμενικών, ωστόσο αυτά έχουν υποπέσει σε παραγραφή. Το κρίσιμο στοιχείο για τον πειθαρχικό δικαστή του Λιμενικού Σώματος είναι ότι εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας της πενταετούς παραγραφής πλέον δύο ετών αναστολής εν επιδικία (άρθρ. 38 παρ. 13 Ν. 4504/2017) πλην των περιπτώσεων που η παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος ακολουθεί τον χρόνο παραγραφής του ποινικού αδικήματος.

Για τον Εθνικό Μηχανισμό Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, το βασικό πρόβλημα που ανακύπτει στην υπόθεση Zontul σχετικά με τον Ν. 4443/2016 ανάγεται στο ευρύτερο ζήτημα της οριοθέτησης της διεθνούς δικαιοδοσίας σε σχέση με το εσωτερικό μας δίκαιο: Με την ατομική προσφυγή ενώπιον του ΕΔΔΑ, το οποίο δεν αποτελεί οιοσδήποτε αναρτητικό δικαστήριο, δεν αναστέλλεται η παραγραφή. Πρέπει, συνεπώς, ελλείψει σχετικής νομικής πρόβλεψης, να εκτιμηθεί από τον νομοθέτη εάν θα δοθεί αυξημένη εξουσία στον δικαστή του ΕΔΔΑ ως προς τη δέσμευση των εσωτερικών πειθαρχικών οργάνων από τον νομικό χαρακτηρισμό που το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποδίδει στη μεταχείριση που υπάγεται στο άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ, για την πληρέστερη προστασία από συμπεριφορές που συνιστούν βασανιστήριο, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

Ο Μηχανισμός σημείωσε ότι ο πρόσφατος Ν. 4443/2016 προβλέπει την αναστολή αλλά όχι την αναδρομική κατάργηση του θεσμού της παραγραφής. Ενδεχόμενη ρήτρα αναδρομικής κατάργησης της παραγραφής, που συνιστά θεσμό του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, θα ήγειρε άλλωστε ζητήματα συνταγματικότητας ως προς την εξάλειψη του αξιοποιήσιμου. Το συμπέρασμα, επομένως, της νέας ΕΔΕ ως προς την παραγραφή των πειθαρχικών αδικημάτων κρίθηκε αιτιολογημένο. Λόγω όμως της μακράς εκκρεμότητας συμμόρφωσης με την απόφαση αυτή του ΕΔΔΑ στις διαπιστωθείσες πλημμέλειες της πειθαρχικής διαδικασίας του 2001 και της επελθούσας παραγραφής, ο Μηχανισμός πρότεινε ως μέτρο συμμόρφωσης στο Λιμενικό Σώμα τη γραπτή έκφραση συγγνώμης από τον επικεφαλής της διοίκησης της αρμόδιας υπηρεσίας, προκειμένου να υπάρξει αφενός ηθική ικανοποίηση του θύματος και αφετέρου έμπρακτη δέσμευση της διοίκησης ότι δεν θα επαναληφθούν παρόμοιες πλημμέλειες της πειθαρχικής διαδικασίας στο μέλλον.

Περαιτέρω, ο Μηχανισμός ως προς τα λοιπά γενικά μέτρα συμμόρφωσης, τα οποία δεν εμπόδιζαν στην αρμοδιότητα του Μηχανισμού αλλά στη νομοθετική πρωτοβουλία

της κυβέρνησης, επεσήμανε ότι με βάση την υπόθεση Zontul θα μπορούσε να προταθεί η απαλειφή της λέξης «μεθοδευμένη» («μεθοδευμένη πρόκληση») από τον ορισμό του βασανιστηρίου στην παρ. 2 του άρθρ. 137Α του ΠΚ και επίσης να εξετασθεί το ενδεχόμενο να καταστούν κακουργήματα και οι σοβαρές προσβολές της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, σωματικής ακεραιότητας κ.λπ. στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου, προκειμένου να μην επέρχεται σύντομη παραγραφή στις σοβαρές παραβιάσεις του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ για τις οποίες επιλαμβάνεται το ΕΔΔΑ.

3.7. Συμμόρφωση με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Μακαρατζής (2001, 2004), Καραγιαννόπουλος (2007), Celniku (2007), Μπέκος – Κουτρόπουλος (2005), Πετροπούλου – Τσακίρη (2007) Ζελίλοφ (2007) και Galotskin (2010) – Εξέταση εκ νέου πειθαρχικής διερεύνησης περιστατικών αυθαιρεσίας

Ο Μηχανισμός εξέτασε τις ανωτέρω υποθέσεις που του εστάλησαν από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι οποίες παραμένουν επί μακρόν ανεκτέλεστες ως προς πλημμέλειες της πειθαρχικής διαδικασίας, για τις οποίες πλημμέλειες το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί ότι αποτελούν παραβάσεις του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ για αποτελεσματική έρευνα καταγγελιών κακομεταχείρισης στα Σώματα Ασφαλείας. Δεδομένου ότι ο νόμος δεν διακρίνει ως προς τον χρόνο έκδοσης των διαβιβαζόμενων αποφάσεων, η αρμοδιότητα του Μηχανισμού γίνεται δεκτό ότι μπορεί να ενεργοποιηθεί με τη διαβίβαση και προγενέστερων αποφάσεων από την έναρξη ισχύος των άρθρ. 56-58 του Ν. 4443/2016 (όπως αυτή καθορίζεται στο άρθρ. 78 του ίδιου νόμου), ήτοι αποφάσεων που εκδόθηκαν πριν από τις 9.6.2017 και παραμένουν ανεκτέλεστες ως προς το πειθαρχικό σκέλος. Ο πρόσφατος νόμος 4443/2016, ωστόσο, δεν περιέχει ρήτρα αναδρομικότητας για υποθέσεις που έχουν **ήδη παραγραφεί** πριν περιέλθουν στον Μηχανισμό.

Ως προς τις ανωτέρω αποφάσεις του ΕΔΔΑ, που ανατρέχουν σε πολύ παλαιά περιστατικά κακομεταχείρισης, από τα οποία υπολογίζεται η έναρξη παραγραφής των αντίστοιχων ποινικών αδικημάτων, κρίσιμος εν προκειμένω είναι ο χαρακτηρισμός της αντίστοιχης αξιόποινης πράξης ως κακουργήματος ή, αντίθετα, ως πλημμελήματος, παραγραφόμενου κατ' αρχήν σε 15 ή 5 έτη αντίστοιχα, προκειμένου να μην είναι αλυσιτελής η απόφαση εκ νέου πειθαρχικής διερεύνησης. Από το σώμα των αποφάσεων αυτών του ΕΔΔΑ προκύπτει ότι οι περισσότερες πειθαρχικές υποθέσεις δεν είναι καν στο όριο της παραγραφής, αλλά το έχουν προ πολλού υπερβεί. **Συγκεκριμένα:**

- Η απόφαση **Μακαρατζής** αφορά περιστατικό σωματικής βλάβης και χρήσης όπλου που είχε λάβει χώρα στις 13.9.1995.
- Η απόφαση **Καραγιαννόπουλος** αφορά περιστατικό σωματικής βλάβης και χρήσης όπλου που είχε λάβει χώρα στις 26.1.1998.
- Η απόφαση **Celniku** αφορά περιστατικό θανάτου και χρήσης όπλου που είχε λάβει χώρα στις 21.11.2001.
- Η απόφαση **Μπέκος-Κουτρόπουλος** δέχτηκε ότι υπήρξε στις 8.5.1998 απάνθρωπη κι εξευτελιστική μεταχείριση δύο ανδρών Ρομά από αστυνομικά όργανα κατά την έννοια του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ (παρ. 48, 51, 52) και επίσης παραβίαση του

άρθρ. 3 λόγω έλλειψης αποτελεσματικής διερεύνησης τόσο κατά το πειθαρχικό όσο και κατά το δικαστικό σκέλος (παρ. 53-55), ενώ το Δικαστήριο θεώρησε ότι δεν αποδείχθηκε πέραν πάσης αμφιβολίας πως η κακομεταχείριση είχε ρατσιστικά κίνητρα (παρ. 67). Επισημαίνεται ωστόσο ότι έχουν παρέλθει 19 έτη και 7 μήνες μέχρι τη διαβίβαση της σχετικής απόφασης του ΕΔΔΑ από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) στην Ανεξάρτητη Αρχή.

- Η απόφαση **Πετροπούλου-Τσακίρη** απέρριψε την επί της ουσίας παραβίαση του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ λόγω ανεπαρκών αποδεικτικών στοιχείων ως προς την επικίνδυνη σωματική βλάβη κατά εγκύου Ρομά (παρ. 42) που καταγγέλθηκε ότι έλαβε χώρα στις 28.1.2002, διαπίστωσε παραβίαση του άρθρ. 3 επί της διαδικασίας κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης από την ελληνική δικαιοσύνη (παρ. 52) και κατά την πειθαρχική της διερεύνηση (παρ. 53) και δέχτηκε ότι υπήρξε διάκριση (παραβίαση άρθρ. 14 σε συνδυασμό με άρθρ. 3) από πλευράς διαδικασίας (παρ. 64-66). Ωστόσο, η καταγγεληθείσα κακομεταχείριση συνέβη στις 28.1.2002, έχουν παρέλθει συνεπώς 15 έτη και 10 μήνες μέχρι τη διαβίβαση της σχετικής απόφασης του ΕΔΔΑ στον Εθνικό Μηχανισμό.
- Η απόφαση **Ζελίλοφ** δέχτηκε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ λόγω της μεταχείρισης κρατουμένου από την Αστυνομία στις 23.12.2001 (παρ. 50-52) και λόγω του ότι οι Αρχές δεν διεξήγαγαν αποτελεσματική έρευνα, διοικητική και δικαστική (παρ. 60-61), ενώ απέρριψε τον ισχυρισμό για ύπαρξη ρατσιστικού κινήτρου διότι δεν αποδείχθηκε πέραν πάσης αμφιβολίας (παρ. 74-76). Ωστόσο, η καταγγεληθείσα κακομεταχείριση συνέβη στις 23-12-2001, έχουν παρέλθει συνεπώς 16 έτη μέχρι τη διαβίβαση της σχετικής απόφασης του ΕΔΔΑ από το ΝΣΚ στον Εθνικό Μηχανισμό.
- Η απόφαση **Galotskin** δέχτηκε ότι υπήρξε απάνθρωπη κι εξευτελιστική μεταχείριση από τα αστυνομικά όργανα στις 23.12.2001 κατά την έννοια του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ (παρ. 40), παραβίαση του άρθρ. 3 και λόγω έλλειψης αποτελεσματικής διερεύνησης τόσο κατά το πειθαρχικό όσο και κατά το δικαστικό σκέλος (παρ. 50). Επίσης, παραβίαση του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ ως προς τη διάρκεια της ποινικής και διοικητικής δίκης. Ωστόσο, η καταγγεληθείσα κακομεταχείριση συνέβη στις 23.12.2001, έχουν παρέλθει συνεπώς 16 έτη μέχρι τη διαβίβαση της σχετικής απόφασης του ΕΔΔΑ από το ΝΣΚ στον Μηχανισμό.

Η κακοποίηση και οι σωματικές βλάβες σε όλες τις ανωτέρω υποθέσεις *Μακαρατζής, Καραγιαννόπουλος, Μπέκος-Κουτρόπουλος, Πετροπούλου-Τσακίρη, Ζελίλοφ* και *Galotskin*, ακόμη και αν κατόπιν τυχόν νέας πειθαρχικής διερεύνησης κριθούν αποδεδειγμένες και καταλογιστές, έχουν υποπέσει σε παραγραφή. Το ίδιο ισχύει και για την υπόθεση *Celniku*, η οποία αφορά μεν περιστατικό θανάτου, πλην όμως, όπως το ίδιο το ΕΔΔΑ έχει ρητώς διαπιστώσει, δεν θα μπορούσε να αποδοθεί σε πρόθεση, οπότε κατά την εσωτερική ποινική νομοθεσία αποτελεί πλημμέλημα. Επομένως, ενδεχόμενη ανακίνηση πειθαρχικής διερεύνησης δεν θα μπορούσε να καταλήξει σε απόδοση πειθαρχικών ευθυνών ούτε προβλέπεται, στο οικείο νομικό πλαίσιο, πειθαρχική διαδικασία «*υπέρ του νόμου*» χωρίς πιθανότητα καταλογισμού ευθυνών. Βάσει των παραπάνω, ο Μηχανισμός επεσήμανε ότι δεν συντρέχει νόμιμος λόγος παραπομπής στην Ελληνική Αστυνομία προς πειθαρχική επανεξέταση των διαβιβασθεισών υποθέσεων ΕΔΔΑ λόγω επελευθέρωσης προ πολλού παραγραφής των σχετικών πειθαρχικών αδικημάτων, όμως ζήτησε, εάν υπάρξει διαφορετική άποψη του ΝΣΚ (λόγω συγκεκριμένων στοιχείων του πειθαρχικού φακέλου και της δικα-

στικής πορείας κάθε υπόθεσης) σχετικά με την παραγραφή, αυτή να του γνωστοποιηθεί.

Συνεπώς, ο Μηχανισμός έκρινε ότι για υποθέσεις όπως οι προαναφερθείσες μόνη διαφαινόμενη μέθοδος «συμμόρφωσης» της χώρας απομένει ο εμπλουτισμός του κανονιστικού πλαισίου ή των συναφών εγκυκλίων, προκειμένου στο μέλλον να αποφεύγονται πλημμέλειες των αστυνομικών επιχειρήσεων και των διαδικασιών πειθαρχικής ή ποινικής διερεύνησης όπως εκείνες που διαπίστωσε το ΕΔΔΑ. Επιπρόσθετα, λόγω της μακράς εκκρεμότητας συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ στις διαπιστωθείσες πλημμέλειες της πειθαρχικής διαδικασίας και της επελθούσας παραγραφής στις περισσότερες από αυτές, ζήτησε να ληφθούν υπόψη από την αρμόδια Επιτροπή του Υπουργείου Δικαιοσύνης οι σχετικές παρατηρήσεις του για γενικά νομοθετικά μέτρα βάσει αποφάσεων του ΕΔΔΑ. Ειδικότερα, θα μπορούσε να εκτιμηθεί η επανεξέταση επί το αυστηρότερο των απειλούμενων ποινών του άρθρ. 137Α του ΠΚ για το μέλλον, προκειμένου σοβαρές περιπτώσεις κακομεταχείρισης κρατουμένων, ήτοι σοβαρές προσβολές της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, σωματικής ακεραιότητας κ.λπ. που τώρα υπάγονται στην παρ. 3 του άρθρ. 137Α του ΠΚ ενώ συνιστούν παραβιάσεις του άρθρ. 3 της ΕΣΔΑ, να μη θεωρούνται απλώς πλημμεληματικές συμπεριφορές, ώστε παρόμοια παραπτώματα στο μέλλον να μην υπόκεινται σε σύντομη παραγραφή.

Ως προς τις παλαιές εκκρεμείς και ήδη παραγραφείσες υποθέσεις, ο Μηχανισμός επεξεργάζεται να προτείνει ως γενικό μέτρο συμμόρφωσης στην κυβέρνηση τη γραπτή έκφραση συγγνώμης από τον επικεφαλής της διοίκησης της αρμόδιας υπηρεσίας, προκειμένου να υπάρξει αφενός ηθική ικανοποίηση του θύματος και αφετέρου έμπρακτη δέσμευση της διοίκησης ότι δεν θα επαναληφθούν παρόμοιες πλημμέλειες της πειθαρχικής διαδικασίας στο μέλλον.

4. Δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες

Η Διεθνής Σύμβαση του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες καθώς και το Προαιρετικό Πρωτόκολλο αυτής κυρώθηκαν με τον Ν. 4072/2012⁵⁵. Προβλέπουν τη θέσπιση εθνικού πλαισίου για την προώθηση, την προστασία και την παρακολούθηση της εφαρμογής της Σύμβασης. Κατά την εφαρμογή του νόμου που ενσωμάτωσε στην εθνική έννομη τάξη τις πρόνοιες της συμβάσεως και του πρωτοκόλλου του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες, διαπιστώθηκε η έλλειψη ενός γενικού πλαισίου ρυθμίσεων που θα μεριμνούσε για την παρακολούθηση συμμόρφωσης προς αυτές από τη διοίκηση και θα συνέβαλλε στην προαγωγή τους.

Με τον Ν. 4488/2017 ο Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε ως το πλαίσιο για την προαγωγή εφαρμογής της Σύμβασης⁵⁶, ως ο ανεξάρτητος φορέας που διαθέτει τα εκέγγυα για την ανάθεση της αποστολής αυτής.

Εισαγωγή

Ο Ν. 4488/2017 εισήγαγε ένα σύνολο θεσμικών παρεμβάσεων στον τομέα της εργασίας και της κοινωνικής προστασίας, που μεταξύ άλλων είχαν στόχο και να διευκολύνουν τη

55 Άρθρ. 1 του Ν. 4074/2012 (Α' 88).

56 Κατ' εφαρμογή του περιεχομένου της παρ. 2 του άρθρ. 33 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών.

συμμετοχή των ατόμων με αναπηρία στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Από τον ορισμό που ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας υιοθετεί για την αναπηρία προκύπτει ότι, πέραν του στοιχείου της εγγενούς διαφορετικότητας που καθορίζεται στη βάση μιας ιατρικής διάγνωσης, ο ρόλος του περιβάλλοντος, ως επιβαρυντικού παράγοντα μέσω των εμποδίων του ή ως επιβλητικού παράγοντα λόγω των βοηθημάτων που παρέχει, διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στον βαθμό της δυσκολίας που η αναπηρία δημιουργεί.

Την ίδια επιρροή ασκούν και οι κοινωνικές αντιλήψεις, με επίδραση είτε ανασταλτική είτε προωθητική στην κοινωνική ενσωμάτωση των ατόμων αυτών. Στην Ελλάδα ζουν πάνω από ένα εκατομμύριο άτομα με αναπηρία. Η μη «ορατότητα» τους από το κοινωνικό σύνολο αποτελεί συνέπεια της κοινωνικής κατασκευής της αναπηρίας, συνέπεια της ελλιπούς προσβασιμότητάς τους στο φυσικό και δομημένο περιβάλλον, συνέπεια των εγκαθιδρυμένων στερεοτύπων και νοοτροπιών. Αποτελεί συνέπεια του τρόπου με τον οποίο το ίδιο το πρόσωπο με αναπηρία βλέπει τον εαυτό του ετεροπροσδιοριζόμενο μέσα από το πρίσμα της κοινωνίας στην οποία ανήκει και ζει.

Καθώς η Διεθνής Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες διαγιγνώσκει τον κίνδυνο περιθωριοποίησης και απομόνωσης των προσώπων αυτών, καλεί τα κράτη να τον αποσοβήσουν εφαρμόζοντας το κανονιστικό περιεχόμενο της προς τον σκοπό της ενεργότερης και ενταγμένης συμμετοχής του ατόμου στην κοινωνικοοικονομική ζωή. Σε αυτό το πλαίσιο, ο νόμος στόχευσε στην εξειδίκευση, αποσαφήνιση και υποβοήθηση της εφαρμογής των διατάξεων της Σύμβασης και στην αντιστροφή της παγιωμένης αντιμετώπισης των ατόμων με αναπηρίες ως ατόμων υψηλής ευαλωτότητας με διαρκώς συρρικνούμενο βαθμό συμμετοχής. Επιπλέον, οι ρυθμίσεις αποσκοπούσαν στην κατάρριψη αναχρονιστικών στερεοτύπων που αντιλαμβάνονται ως ολοκληρωμένο άνθρωπο μόνο τον (κυριολεκτικά και μεταφορικά) «όρθιο» άνθρωπο, που θέτουν κάθε μορφής αναπηρία εκτός του φάσματος της κανονικότητας, που καθιστούν άνευ ετέρου περιθωριακά τα ζητήματα του αναπηρικού κινήματος και που καταφάσκουν σοβαρούς αποκλεισμούς των ατόμων με αναπηρία σε όλο το φάσμα των δικαιωμάτων τους. Οι διατάξεις του νόμου θέλησαν να λειτουργήσουν ως εργαλείο στην αποδόμηση του θεσμικού ρατσισμού, υπό τη σκιά του οποίου δημιουργούνται και παγιώνονται σοβαρές διακρίσεις στις δομές της κοινωνίας, καθώς ο περιορισμός των δικαιωμάτων και των επιλογών συγκεκριμένων ευάλωτων ομάδων που παρεκκλίνουν με οποιονδήποτε τρόπο από τα κυρίαρχα κανονιστικά πρότυπα (εν προκειμένω αυτά της σωματικής, αισθητηριακής, ψυχικής αριμείλειας) τείνει να κατοχυρώνεται θεσμικά μέσα από πρακτικές, διαδικασίες και κανονιστικά μέτρα, τα οποία θεσμοποιούνται και γίνονται ανεκτά τόσο από τη διοίκηση όσο και από την κοινωνία. Στην κατεύθυνση της πραγμάτωσης ουσιαστικής ισονομίας, οι ρυθμίσεις του νόμου ενσωματώνουν νομοθετικές επιλογές προς το σκοπό της ανεμπόδιστης συμμετοχής των ατόμων με αναπηρίες σε όλες τις πτυχές της ζωής και της συνολικής θωράκισης των δικαιωμάτων τους.

Θεματοφύλακας των δικαιωμάτων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και αντιμετώπιση της παραβίασης δικαιωμάτων και στην εφαρμογή της διαδικασίας διαμεσολάβησης για την προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως (μεταξύ άλλων) αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4443/2016, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή που αναλαμβάνει την προώθηση, προστασία και παρακολούθηση της Σύμβασης. Ως επιμέρους εκφάνσεις της αποστολής αυτής προβλέπονται ενδεικτικά

διαδικασίες έκφρασης γνώμης ως προς τη συμβατότητα της νομοθεσίας και των προωθούμενων πολιτικών με το περιεχόμενο της Σύμβασης, εκπόνησης μελετών και ερευνών σχετικά με τον βαθμό εφαρμογής του περιεχομένου της Σύμβασης, σύνταξης εκθέσεως σχετικά με τη συντελούμενη πρόοδο και πραγματοποίησης δράσεων ευαισθητοποίησης για την αύξηση της ενημέρωσης σε όλη την κοινωνία σχετικά με τα δικαιώματα και τις ικανότητες των ατόμων με αναπηρίες.

Στο πλαίσιο της εντολής αυτής, παρατίθενται στη συνέχεια πεδία χαρακτηριστικής και ενδεικτικής παρέμβασης της Αρχής.

4.1. Προσβασιμότητα στα νέα κτίρια⁵⁷

Ο καθολικός αστικός σχεδιασμός έχει ιδιαίτερη σημασία για την προώθηση της προσβασιμότητας, δεδομένου ότι λαμβάνει όλα τα αναγκαία χαρακτηριστικά της προσβάσιμης αλυσίδας (προσβάσιμα πεζοδρόμια και διαβάσεις, προσβάσιμες εγκαταστάσεις και υποδομές).

Με το άρθρ. 26 του Ν. 4067/2012 θεσπίστηκαν «Ειδικές ρυθμίσεις για την εξυπηρέτηση ατόμων με αναπηρία ή εμποδιζόμενων ατόμων», που παραπέμπουν στις Οδηγίες «**Σχεδιάζοντας για όλους**» του Γραφείου Μελετών για ΑμεΑ του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (www.minenv.gr/1/16/162/16203/g1620300.html), οι οποίες εφαρμόζονται ως προδιαγραφές τόσο από τις υπηρεσίες όσο και από τους μελετητές, τους επιβλέποντες και όσους ασχολούνται με τον σχεδιασμό κτιρίων με χρήση κοινού αλλά και υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων. Επιπλέον, το άρθρ. 28 του Ν. 2831/2000 (ισχύων ΓΟΚ) προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για την εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες (παράρτημα 1), που υποστηρίζονται από τις οδηγίες Σχεδιασμού «**Σχεδιάζοντας για όλους**».

Ωστόσο οι οδηγίες αυτές είτε δεν έχουν τον χαρακτήρα κανονιστικής πράξης, με συνέπεια να μη λαμβάνονται υπόψη μερικώς ή στο σύνολό τους κατά τον σχεδιασμό των κτιρίων⁵⁸ και των κοινόχρηστων χώρων ή στις προδιαγραφές στις προκηρύξεις έργων, είτε έρχονται σε αντίθεση με ισχύουσες κανονιστικές πράξεις.⁵⁹

Μεγάλα προβλήματα παρατηρούνται στη σύνδεση του κτιρίου με τον κοινόχρηστο χώρο, όπου η συναρμογή με το πεζοδρόμιο και η πρόσβαση στους ισόγειους ή υπόγειους χώρους στάθμευσης οχημάτων αλλοιώνει σημαντικά την επιφάνεια του πεζοδρομίου δυσχεραίνοντας την απρόσκοπτη κίνηση.

Αν και σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του Ν. 4067/2012 «*η δυνατότητα αυτόνομης και ασφαλούς προσπέλασης όλων των κτιρίων από άτομα με αναπηρία ή εμποδιζόμενα άτομα και η εξυπηρέτηση αυτών εξασφαλίζεται με προσβάσιμες οριζόντιες και κατακόρυφες οδούς που αρχίζουν από τη στάθμη του πεζοδρομίου*», εντούτοις ο έλεγχος αυτός δεν διενεργείται κατά την έκδοση της οικοδομικής άδειας. Σύμφωνα δε με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, υφιστάμενα κτίρια είναι υποχρεωτικό να είναι εξίσου προσβάσιμα με τα καινούργια. Εντούτοις, όσον αφορά τη συναρμογή με το πεζοδρόμιο, ενδέχεται να μην είναι δυνατή η επίτευξη ομαλής συναρμογής χωρίς μεγάλο κόστος ή χωρίς την αλλοίωση

57 ΝΟΚ Ν. 4067/2012.

58 Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι εξετάζεται η τήρησή τους κατά την έκδοση οικοδομικής άδειας ή κατά την κατασκευή των έργων (π.χ. συναρμογή ράμπας του πεζοδρομίου με το οδόστρωμα ή διαμόρφωση νησίδας).

59 Για παράδειγμα, με διαφορετικό τρόπο καθορίζονται οι κλίσεις των ραμπών στον Κτιριοδομικό Κανονισμό και διαφορετικά στις Οδηγίες.

του κτιρίου –ιδίως όταν η διαμόρφωση του πεζοδρομίου έγινε μετά την οικοδόμησή του– και δεν υπάρχει πρόβλεψη για μερική αναδιαμόρφωση πεζοδρομίου νόμιμα. Αντίθετα, επειδή σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 3.4.1 του Κτιριοδομικού Κανονισμού «*Εξω από τη ρυμοτομική γραμμή απαγορεύεται να κατασκευάζονται βαθμίδες για την εξυπηρέτηση των κτιρίων*», οι υπηρεσίες των Δήμων αρνούνται να εγκρίνουν διαμορφώσεις κατ' εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 26 του Ν. 4067/2012 σε συνδυασμό με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, κατόπιν αναφοράς διαμεσολάβησε προς τη διοίκηση για την αδυναμία πρόσβασης ΑμεΑ στους εσωτερικούς χώρους του υποκαταστήματος του πρώην ΙΚΑ–ΕΤΑΜ στη Νεάπολη Θεσσαλονίκης.⁶⁰ Στο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού του ρόλου επεσήμανε, πέραν της υποχρέωσης της διοίκησης για διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης στο φυσικό και δομημένο περιβάλλον τόσο σε συνθήκες συνθήκες όσο και σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, τις ειδικές ρυθμίσεις του νέου Οικοδομικού Κανονισμού για την εξασφάλιση πρόσβασης στα υφιστάμενα κτίρια όπου στεγάζονται υπηρεσίες του δημοσίου, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, κοινωφελείς οργανισμοί, ΟΤΑ, καθώς και τις απαραίτητες διαμορφώσεις που πρέπει να γίνουν, προκειμένου οι λειτουργικοί χώροι τους να είναι προσπελάσιμοι από άτομα με αναπηρία ή εμποδιζόμενα άτομα και με χρονικό ορίζοντα έως και το 2020.

Η διοίκηση του ασφαλιστικού οργανισμού ανταποκρινόμενη ενημέρωσε την Αρχή ότι τα προβλήματα προσβασιμότητας των ΑμεΑ στο κτίριο του υποκαταστήματος μπορούν να επιλυθούν μόνο με τη μεταστέγαση της υπηρεσίας σε άλλο κτίριο, διότι επί του παρόντος λειτουργεί σε κτίριο ανεπαρκούς έκτασης που έχει κριθεί από το 2001 ως ακατάλληλο λόγω στατικότητας, πολεοδομικών αυθαιρεσιών, έλλειψης εγκεκριμένου σχεδίου πυρόσβεσης, ανεπάρκειας ηλεκτρικού δικτύου κτλ. Για τους ανωτέρω λόγους η διοίκηση του Οργανισμού έχει διενεργήσει αλληπάλληλους διαγωνισμούς χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα μέχρι και την ημερομηνία αποστολής της τελικής απαντητικής επιστολής προς την Αρχή (1.10.2018). Ο Συνήγορος του Πολίτη εξακολουθεί να παρακολουθεί την υπόθεση ως προς τη μετεγκατάσταση του υποκαταστήματος σε νέο κτίριο που θα διαθέτει προδιαγραφές διαμόρφωσης προσβασιμότητας ΑμεΑ και, ως εκ τούτου, θα διασφαλίζεται το δικαίωμα της ίσης πρόσβασης και της ελεύθερης κίνησης.

4.2. Αυθαίρετη δόμηση⁶¹

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο εξέτασης αναφορών με αντικείμενο τη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών με ειδικές ανάγκες που υπήχθησαν στις προγενέστερες του Ν. 4178/2013 διατάξεις περί τακτοποίησης αυθαιρέτων, διαπίστωσε αδυναμία εφαρμογής της διαδικασίας διόρθωσης ή επιστροφής καταβληθέντων προστίμων λόγω καθυστέρησης έκδοσης της προβλεπόμενης υπουργικής απόφασης εκ της παρ. 9 του άρθρ. 30 του ανωτέρω Νόμου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο,⁶² πλέον των λοιπών αναφορών σε άλλες ευπαθείς ομάδες, υπήρξε η πρόβλεψη ότι: «*Τυφλοί με ποσοστό αναπηρίας από 80% και άνω και πρόσωπα που παρουσιάζουν βαριές κινητικές αναπηρίες με ποσοστό*

60 ΦΥ 245089.

61 Ν. 4178/2013.

62 Παρ. 29 του άρθρ. 24 του Ν. 4014/2011, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρ. 70 του Ν. 4042/2012.

αναπηρίας από 80% και άνω, καθώς και πρόσωπα που επιβαρύνονται φορολογικά από πρόσωπα με τις παραπάνω ιδιότητες για την υπαγωγή στο άρθρο 24 του ν. 4014/2011 καταβάλουν ποσοστό 15% του ενιαίου ειδικού προστίμου, όπως υπολογίζεται σύμφωνα με το Παράρτημα του ν. 4014/2011...»⁶³.

Περαιτέρω, με τον Ν. 4178/2013 και:

α) δυνάμει και της υπ' αριθ. 2254/30-08-2013 Υπουργικής Αποφάσεως του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθορίστηκε η διαδικασία ηλεκτρονικής υποβολής των απαραίτητων δικαιολογητικών για την υπαγωγή στις διατάξεις του εν λόγω νόμου και των δηλώσεων του Ν. 4014/2011.

β) ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 17 αυτού, προβλέφθηκαν μειώσεις προστίμων, πλέον των λοιπών ευπαθών ομάδων και πολιτών, και για: «1. Άτομα με ποσοστό αναπηρίας 80% και άνω, καθώς και πρόσωπα που επιβαρύνονται φορολογικά από πρόσωπα με τις παραπάνω ιδιότητες, για την υπαγωγή στο άρθρο 8 του παρόντος καταβάλλουν ποσοστό 15% του ενιαίου ειδικού προστίμου... 2. Άτομα με αναπηρία (Αμεα), με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, καθώς και πρόσωπα που επιβαρύνονται φορολογικά από πρόσωπα με τις παραπάνω ιδιότητες, με ατομικό εισόδημα δεκαοκτώ χιλιάδες (18.000) ευρώ ή οικογενειακό εισόδημα έως είκοσι τέσσερις χιλιάδες (24.000) ευρώ, για την υπαγωγή στο άρθρο 8 του παρόντος της κυρίας κατοικίας τους καταβάλουν 20% του ενιαίου ειδικού προστίμου...».

Στον Συνήγορο του Πολίτη προσέφυγε πολίτης με αναπηρία και κάτοχος άδειας⁶⁴ εκμετάλλευσης περιπτέρου στη θέση σχολάζοντος περιπτέρου στον Δήμο Βόλου το 2012, υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της τότε ισχύουσας νομοθεσίας. Στη συνέχεια, κλήθηκε από τον Δήμο Βόλου να καταβάλει πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτου, αφού το μίσθιο περίπτερο είχε χαρακτηριστεί αυθαίρετο σύμφωνα με προγενέστερη (2009) Έκθεση Αυτοψίας του Τμήματος Πολεοδομίας Δήμου Βόλου, επειδή είχε εμβαδόν μεγαλύτερο του νομίμου κατά 0,30 τ.μ.⁶⁵

Παρ' ότι δε ο αναφερόμενος άσκησε αμέσως ένσταση στη Διεύθυνση Πολεοδομίας Δήμου Βόλου, η υπόθεσή του δεν επανεξετάσθηκε και καμία απάντηση δεν έλαβε στις ενστάσεις του. Αντίθετα, ο Δήμος Βόλου εξέδωσε και νέα πρόστιμα διατήρησης αυθαιρέτου, τα οποία απέστειλε για είσπραξη στη ΔΟΥ Νέας Ιωνίας και μέρος αυτών κατεβλήθησαν από τον πολίτη. Παρά δε τις μάταιες επισημάνσεις του ενδιαφερομένου ότι διέθετε άδεια εκμετάλλευσης περιπτέρου που του είχε παραχωρήσει ο ίδιος Δήμος, αναγκάστηκε, στην προσπάθειά του να απαλλαγεί από τα πολεοδομικά πρόστιμα, να ζητήσει την ανάκληση της άδειας περιπτέρου από τον Δήμο Βόλου με κατάθεση σχετικής αίτησης το 2017. Στο μεταξύ, ο Δήμος Βόλου από το 2015 είχε αφαιρέσει τη χρήση του περιπτέρου από τον αναφερόμενο και, στη συνέχεια, το απέσυρε από τις οδούς Γρ. Λαμπράκη-Λαχανά, επειδή θα κατασκεύαζε κυκλικό κόμβο στο σημείο αυτό.

Η σιωπηρή απόρριψη όλων των ενστάσεων οδήγησε τον πολίτη να καταβάλει τελικώς το πρόστιμο στην αρμόδια ΔΥΟ, ενώ και πάλι εκλήθη να καταβάλει και περαιτέρω χρηματικά ποσά που αφορούσαν πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης, πλέον προσαυξήσεων. Ο πολίτης ζήτησε τη διαμεσολάβηση της Αρχής για την προστασία των δικαιωμάτων του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες επισημαιο-

63 Η σχετική διάταξη κρίθηκε αντισυνταγματική από την Ολομέλεια του ΣτΕ (σχετικές οι υπ. αριθ. ΣτΕ 3341/2013 και 1118/2014).

64 Με την υπ' αριθ. πρωτ. 19930/ΑΚ685/5-3-2012 απόφαση του Αντιδημάρχου Εμπορίου, Αγροτικής Ανάπτυξης και Δ.Ε. Βόλου και Αγχιάλου.

65 ΦΥ 248964.

ντάς τους ότι βάση της ισχύουσας νομοθεσίας⁶⁶ η χορηγηθείσα άδεια εκμετάλλευσης περιπέτρου περιλαμβάνει και το δικαίωμα κατοχής του κοινόχρηστου/δημοτικού χώρου εγκαταστάσεως του περιπέτρου, επομένως κατόπιν τούτων τίθεται ευκρινώς ζήτημα νομιμότητας των αποφάσεων επιβολής των πολεοδομικών προστίμων. Ακολούθως, η επιβολή των προστίμων με παράθεση αιτιολογίας ερειδόμενη στις διατάξεις του Ν. 3212/2003 δεν είναι σύννομη, διότι, όπως συνάγεται από τα ανωτέρω, η τοποθέτηση περιπέτρου σε κοινόχρηστο χώρο επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση έκδοσης σχετικής διοικητικής άδειας και δεν ελέγχεται βάσει των διατάξεων για την αυθαίρετη δόμηση. Επιπλέον, από την εξέταση της υπόθεσης προέκυψε το γεγονός ότι ο Δήμος Βόλου κατά τον χρόνο χορήγησης της άδειας περιπέτρου στον πολίτη γνώριζε ότι το περίπετρο είχε μεγαλύτερο του προβλεπομένου εμβαδόν, αφού είχε ήδη προηγηθεί η σύνταξη έκθεσης αυτοψίας, και το απέκρυψε, με αποτέλεσμα ο ενδιαφερόμενος να επωμιστεί οικονομικές επιβαρύνσεις χωρίς δική του υπαιτιότητα, διότι, εάν γνώριζε το ελάττωμα του μισθίου, θα είχε τη δυνατότητα να μην προχωρήσει στη μίσθωσή του. Όπως ήταν φυσικό, ο Συνήγορος ζήτησε από τις υπηρεσίες του Δήμου Βόλου να επανεξετάσουν το συντομότερο δυνατό τη νομιμότητα των καταλογιστικών πράξεων σε βάρος του αναφερόμενου, υπό το πρίσμα των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων.

4.3. Δελτίο Στάθμευσης για ΑμεΑ⁶⁷

Τα ζητήματα που σχετίζονται με την αναπηρία αντιμετωπίζονται πλέον, συνέπεια της πανευρωπαϊκής κινητοποίησης, μέσα από ένα νέο πρίσμα και από μια διαφορετική οπτική άμεσα συνδεδεμένη με την άσκηση των βασικών θεμελιωδών ανθρωπίνων και κοινωνικών δικαιωμάτων και με στόχο όχι μόνο τη θεσμική ανασυγκρότηση αλλά και την κοινωνική μεταρρύθμιση.

Το κοινωνικό μοντέλο προσέγγισης της αναπηρίας οφείλει να εστιάζει στην ανίχνευση των προβλημάτων και στη μετατόπιση του κέντρου βάρους του διαλόγου από τη φιλανθρωπία και τη στοιχειώδη περίθαλψη στην ανάγκη για καθιέρωση πρακτικών που θα συμβάλλουν στην επίτευξη ουσιαστικής ισότητας.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο Συνήγορος του Πολίτη ανέδειξε τα προβλήματα που ανακύπτουν αναφορικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου (340/2004 Κανονιστική Πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων), σύμφωνα με τις οποίες τα άτομα με μειωμένη κινητικότητα, εφόσον υποβάλλουν αίτηση για την παραχώρηση αποκλειστικής θέσης στάθμευσης πλησίον της οικίας τους, υποχρεούνται να προσκομίσουν, μεταξύ άλλων, ισχύον δελτίο στάθμευσης ως απαραίτητη προϋπόθεση για την πιστοποίησή τους ως δικαιούχοι. Ωστόσο, ενώ η δημοτική αρχή θέτει ως απαιτούμενο όρο για την αποδοχή της αίτησης τον εφοδιασμό του ενδιαφερόμενου με το δελτίο στάθμευσης, δεν παραχωρεί την αποκλειστική θέση στάθμευσης σε όλους τους κατόχους του δελτίου παρά μόνο σε όσους έχουν κινητική

66 Διατάξεις των άρθρ. 13 έως 22 του ΝΔ 1044/1971, όπως τροποποιήθηκαν με τον Ν. 1043/1980 και το άρθρ. 10 του Ν. 1416/1984, σε συνδυασμό με την υπ' αριθ. 5671/1487/9.8.1984 κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Άμυνας, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, η οποία κυρώθηκε με το άρθρ. 38 του Ν. 1563/1985 και τροποποιήθηκε με το άρθρ. 25 του Ν. 1848/1989. Επίσης το άρθρ. 3 του Ν. 1080/1980, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρ. 6 του Ν.1900/90 και το άρθρ. 26 παρ. 5 του Ν.1828/1989.

67 ΠΔ 241/2005.

αναπηρία. Η διαφοροποιημένη μεταχείριση –αποκλεισμός σημαντικής μερίδας κατόχων του δελτίου από μια καίρια διευκόλυνση- συνεπάγεται την παρακώλυση ή και αδυναμία αξιοποίησης των παρεχόμενων με το δελτίο διευκολύνσεων προσβασιμότητας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ενόψει των διεργασιών αναθεώρησης του σχετικού κανονιστικού πλαισίου⁶⁸ και την αναγκαιότητα εναρμόνισής του με τις συνταγματικές και νομοθετικές επιταγές για την προαγωγή της ασφαλούς, ανεμπόδιστης και αυτόνομης κίνησης ΑμεΑ, πρότεινε τη συμπερίληψη όλων ανεξαιρέτως των κατόχων δελτίου στάθμευσης στον κύκλο των δικαιούχων αποκλειστικής θέσης στάθμευσης. Ο Δήμος Αθηναίων ανταποκρίθηκε θετικά συντάσσοντας εισήγηση προς την αρμόδια Επιτροπή Ποιότητας Ζωής για την τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την παραχώρηση, επί δημοτικών οδών, θέσεων στάθμευσης οχημάτων ΑμεΑ⁶⁹ με δυνατότητα χορήγησης στο σύνολο των ΑμεΑ που κατέχουν δελτίο.⁷⁰

4.4. Κυκλοφοριακές ρυθμίσεις – Προσβασιμότητα σε κοινόχρηστους χώρους

Η κατοχύρωση της φυσικής ελευθερίας του ατόμου, που συνεπάγεται και την πανταχόθεν απρόσκοπτη πρόσβασή του, αποτελεί αδιαμφισβήτητα την αφετηρία στη μάχη για τη τελική «επικράτηση» ηθικών αξιών όπως εκείνη της ίσης μεταχείρισης και της ισότητας, διασφαλίζοντας την αυτονομία του και καταπολεμώντας παράλληλα τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Ενδεικτική περίπτωση όπου η Αρχή παρενέβη με σκοπό την περιφρούρηση του δικαιώματος πρόσβασης όλων των πολιτών στην πολιτιστική, οικονομική και κοινωνική ζωή αποτελεί η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη για τη διασφάλιση της ασφαλούς πρόσβασης των ΑμεΑ στον οικισμό των Φηρών και για την καταβολή αποζημίωσης εκ μέρους του Δήμου Θήρας σε πολίτη ΑμεΑ για ζημία που υπέστη λόγω ατυχήματος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης αναφοράς ατόμου με αναπηρία, έπειτα από απόρριψη της αίτησής του από τον Δήμο Θήρας για την καταβολή αποζημίωσης λόγω βλάβης στο αναπηρικό του αμαξίδιο κατά την κίνησή του σε ανεπαρκώς συντηρημένο λιθόστρωτο πεζόδρομο στα Φηρά Σαντορίνης. Ο Δήμος αρνήθηκε⁷¹ κάθε υπαιτιότητα επικαλούμενος προσωπική ευθύνη του πολίτη, που επέλεξε να μετακινηθεί σε ακατάλληλο για αμαξίδια λιθόστρωτο παραδοσιακό πεζόδρομο.⁷²

Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε το ισχύον νομικό πλαίσιο⁷³ για την αστική ευθύνη και για την υποχρέωση των δήμων να λαμβάνουν υπόψη τη δυνατότητα πρόσβασης των εμποδιζόμενων ατόμων σε κοινόχρηστους χώρους. Ακόμη, επικαλέστηκε την πολεοδομική νομοθεσία για τη διασφάλιση πρόσβασης των ΑμεΑ στους κοινόχρηστους χώρους και τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία του ΟΗΕ που κατοχυρώνουν την προσβασιμότητα ως δικαίωμα και ζήτησε την επανεξέταση του αιτήματος αποζημίωσης του αναφερόμενου.

68 Αρ. 340/2004 Κανονιστική Πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων,

69 Απόφαση υπ. αριθ. 359/18 του Δημοτικού Συμβουλίου του Δ. Αθηναίων (ΑΔΑ: Ω0ΣΥΩ6Μ-4ΥΝ).

70 ΦΥ 226907/2017.

71 Απορριπτική απόφαση με αριθ. 237/17 της Οικ. Επιτροπής (υπ' αριθ. 22/31-10-17 πρακτικό συνεδρίασης).

72 ΦΥ 236990.

73 ΥΑ 52907/09 (ΦΕΚ 2621 Β/31-12-2009), άρθρ. 26 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ), Ν. 3852/2010, Ν. 4074/2012.

Ο Δήμος Θήρας, μολονότι επανεξέτασε το αίτημα, ενέμεινε στο σκεπτικό της αρχικής απορριπτικής απόφασης, ενώ επικαλέστηκε την αυστηρή απαγόρευση οποιωνδήποτε επεμβάσεων που επηρεάζουν τον παραδοσιακό χαρακτήρα του οικισμού, τον οποίο θεώρησε ασύμβατο με τη διασφάλιση της προσβασιμότητας για όλους. Ακόμη προέβλεπε το επιχείρημα περί απουσίας αποδεικτικών στοιχείων ως προς τα αίτια της βλάβης (ελλιπής συντήρηση της λιθόστρωτης επιφάνειας) αμφισβητώντας τον τόπο και τον πραγματικό χρόνο πρόκλησης της ζημίας, κάνοντας λόγο για κακή χρήση του αμαξιδίου από τον αναφερόμενο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη σε επιτόπια αυτοψία του διαπίστωσε κακοτεχνίες, παραλείψεις και σοβαρούς κινδύνους όχι μόνο για τα εμποδιζόμενα άτομα, αλλά και για τον μέσο χρήστη, ενώ στη σύσκεψη που ακολούθησε με τη δημοτική αρχή και τις συναρμόδιες υπηρεσίες επεσήμανε, αφενός, ότι το αιτιολογικό των δύο απορριπτικών αποφάσεων επί του αιτήματος αποζημίωσης του πολίτη διαφέρει από το σκεπτικό που αναφέρθηκε κατά τη συνάντηση και, αφετέρου, ότι ο παραδοσιακός χαρακτήρας του οικισμού δεν μπορεί να θεωρείται ασύμβατος με την προσβασιμότητα για όλους, διότι αποτελεί υποχρέωση του Δήμου, απορρέουσα από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Ακόμη, χαρακτήρισε επιτακτική την ανάγκη λήψης μέτρων βελτίωσης της πρόσβασης για εμποδιζόμενα άτομα εντός του οικισμού των Φηρών, καθώς οι μέχρι τώρα ενέργειες είναι αποσπασματικές και μεμονωμένες, ενώ στα περισσότερα σημεία δεν παρέχεται καμία δυνατότητα προσέγγισης σε χρήστες αναπηρικού αμαξιδίου.

Μετά την επιτόπια παρέμβαση της Αρχής, ο Δήμος Θήρας, μολονότι ενέμεινε στον οριστικό χαρακτήρα της τελευταίας απορριπτικής απόφασης σχετικά με την καταβολή αποζημίωσης, ελλείπει αποδεικτικών στοιχείων, αναγνώρισε την ανεπάρκεια μέτρων προσβασιμότητας τουλάχιστον σε κεντρικούς άξονες του οικισμού. Η Δημοτική Αρχή δεσμεύτηκε, ωστόσο, να λάβει μέτρα για τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των ατόμων με αναπηρίες ως προς την πρόσβαση σε κοινόχρηστους χώρους. Ο Συνήγορος του Πολίτη ενημέρωσε τον Δήμο Θήρας ότι θα παρακολουθεί την υλοποίηση των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση προσβασιμότητας για όλους.

4.5. Πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση μαθητών Επαγγελματικών Λυκείων που πάσχουν από σοβαρές παθήσεις

Δύο μαθήτριες που φοιτούσαν στην τρίτη τάξη Επαγγελματικού Λυκείου της Περιφέρειας Αττικής απευθύνθηκαν⁷⁴ στον Συνήγορο του Πολίτη για το ζήτημα της κατοχύρωσης της δυνατότητάς τους να σπουδάσουν στον τόπο διαμονής τους, με δεδομένο ότι έπασχαν από σοβαρές παθήσεις. Ειδικότερα, οι δύο μαθήτριες είχαν λάβει το απαιτούμενο πιστοποιητικό με βάση το οποίο υπάγονταν στις προβλέψεις του νόμου⁷⁵ για εισαγωγή πασχόντων μαθητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση χωρίς εξετάσεις, καθ' υπέρβαση του αριθμού εισακτέων σε ποσοστό 5%. Σύμφωνα δε με το ισχύον νομικό πλαίσιο⁷⁶ και τις οδηγίες που αναγράφονταν στο έντυπο του μηχανογραφικού δελτίου έως και το προηγούμενο ακαδημαϊκό έτος 2017-18, οι κάτοχοι απολυτηρίου ΕΠΑΛ είχαν δικαίωμα πρόσβασης χωρίς εξετάσεις αποκλειστικά σε Τμήματα των ΤΕΙ, της ΑΣΠΑΙΤΕ και των Ανωτέρων

74 ΦΥ 243562/2018.

75 Άρθρ. 35 Ν. 3794/2009 (όπως τροποποιηθέν ισχύει).

76 Ν. 4186/2013, όπως τροποποιήθηκε με τους Ν. 4386/2016 και 4473/2017.

Σχολών Τουριστικής Εκπαίδευσης. Η παύση λειτουργίας, ωστόσο, κατά το τρέχον έτος των δύο μοναδικών τεχνολογικών ιδρυμάτων της Περιφέρειας Αττικής, δηλαδή του ΤΕΙ Αθηνών και του ΤΕΙ Πειραιά, λόγω απορρόφησής τους από το νεοϊδρυθέν Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής,⁷⁷ προκάλεσε τον de facto περιορισμό των δυνατοτήτων φοίτησης των αποφοίτων Επαγγελματικών Λυκείων στον τόπο διαμονής τους. Συνεπώς, οι μαθητές με σοβαρές παθήσεις που διέμεναν στην Αττική και επιθυμούσαν να συνεχίσουν τις σπουδές τους στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ήταν υποχρεωμένοι να το πράξουν σε ιδρύματα του Τεχνολογικού Τομέα με έδρα άλλες περιφέρειες ανά την επικράτεια, καθώς δεν υπήρχαν πλέον ιδρύματα του Τεχνολογικού Τομέα στην Περιφέρεια Αττικής, αλλά ούτε και διέθεταν την επιλογή φοίτησης σε ιδρύματα του Πανεπιστημιακού Τομέα. Κατόπιν τούτων, και αφού επισκεφθήκαν την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων χωρίς να λάβουν συγκεκριμένη απάντηση για τη ρύθμιση του ανωτέρω ζητήματος, οι δύο μαθήτριες απευθύνθηκαν στον Συνήγορο, καθώς ήδη η σχολική χρονιά πλησίαζε στο τέλος δίχως να έχουν την απαιτούμενη ενημέρωση, γεγονός που επέτεινε την ανησυχία τους.

Με έγγραφο⁷⁸ που απηύθυνε προς τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι οι μαθητές που υπάγονται στην ευάλωτη κατηγορία των πασχόντων από σοβαρές παθήσεις πλήττονται από τις ανωτέρω μεταβολές σε σημαντικό βαθμό, αφού για τους περισσότερους εξ αυτών η μετακίνηση σε άλλη πόλη για την πραγματοποίηση σπουδών δεν συνιστά επιλογή. Πέρα από το στοιχείο της οικονομικής επιβάρυνσης, η κατάσταση της υγείας των εν λόγω μαθητών δεν επιτρέπει την απομάκρυνσή τους από τον τόπο όπου λαμβάνουν συστηματική ιατρική φροντίδα αλλά και στήριξη από το οικογενειακό περιβάλλον. Σε περιπτώσεις δε ατόμων με αναπηρίες είναι εύκολα αντιληπτό ότι έχουν διασφαλισθεί με έξοδα των ίδιων των οικογενειών οι απαραίτητες προσαρμογές και τα εξατομικευμένα εκείνα μέσα που αίρουν εμπόδια προσβασιμότητας και επιτρέπουν την ισότιμη συμμετοχή στις εκφάνσεις της καθημερινής ζωής. Σε κάθε περίπτωση, όπως τονίστηκε στο σχετικό έγγραφο, το γεγονός της αιφνιδιαστικής ανατροπής των δεδομένων μεσούσης της σχολικής χρονιάς, όταν δεν είναι πλέον εφικτή η επιλογή συμμετοχής σε πανελλαδικές εξετάσεις προκειμένου να κατοχυρωθεί η δυνατότητα εισαγωγής και σε τμήματα του Πανεπιστημιακού Τομέα, παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Υπό αυτές τις συνθήκες και με δεδομένο ότι η συγκεκριμένη κατηγορία μαθητών καταλείπεται χωρίς εναλλακτική επιλογή, αναιρείται τελικά ο ίδιος ο σκοπός του νομοθέτη κατά την τριακονταπενταετή ήδη ένταξη των ατόμων με παθήσεις σε ειδική κατηγορία εισακτέων, η ουσιαστική, δηλαδή, και ισότιμη απόλαυση του δικαιώματος στην εκπαίδευση, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο άρθρο 16 του Συντάγματος.

Τέλος, υπενθυμίστηκε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει οριστεί⁷⁹ ως η συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή που αποτελεί το Πλαίσιο για την Προαγωγή της εφαρμογής της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες,⁸⁰ στην οποία εξάλλου ρητά προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών να διασφαλίζουν ότι τα άτομα με μακροχρόνια σωματικά, ψυχικά, διανοητικά ή αισθητήρια εμπόδια είναι σε θέση να έχουν πρόσβαση στη γενική τριτοβάθμια εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση, την εκπαίδευση ενηλίκων και τη διά βίου μάθηση χωρίς διακρίσεις και σε ίση

77 Ν. 4521/2018.

78 60/23.05.2018.

79 Ν. 4488/2017.

80 Ν. 4074/2012.

βάση με τους άλλους (άρθρ. 24). Κατ' εφαρμογή αυτής της αποστολής, η Αρχή έκρινε ότι εγείρονται ζητήματα συμβατότητας της ισχύουσας νομοθεσίας με τις διατάξεις της Σύμβασης, από τη στιγμή που οι πάσχοντες μαθητές των ΕΠΑΛ αποκόπτονται ουσιαστικά από τη δυνατότητα πρόσβασης σε ανώτατες σπουδές, στο μέτρο που αδυνατούν να μετακινηθούν για τις σπουδές τους είτε μακριά από το οικογενειακό υποστηρικτικό τους πλαίσιο είτε από τον τόπο όπου λαμβάνουν την ενδεδειγμένη ιατρική φροντίδα. Με δεδομένο ότι το συγκεκριμένο ζήτημα αφορά δύο πολύ κρίσιμους τομείς, την παιδεία και την υγεία, ζητήθηκε από τον Γενικό Γραμματέα του ΥΠΠΕΘ να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα, ώστε εγκαίρως να προβλεφθεί η δυνατότητα πρόσβασης των μαθητών ΕΠΑΛ της Περιφέρειας Αττικής που πάσχουν από τις εκ του νόμου προβλεπόμενες σοβαρές παθήσεις στο νεοϊδρυθέν Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής ή να προωθηθεί όποιο άλλο μέτρο θεωρηθεί πρόσφορο.

Ο Γενικός Γραμματέας του ΥΠΠΕΘ ανταποκρίθηκε θετικά στην πρωτοβουλία του Συνηγόρου για την πραγμάτωση της ισότιμης πρόσβασης στην εκπαίδευση και εννήμερσε⁸¹ για τις πρόνοιες των πρόσφατων Ν. 4521/2018 και 4547/2018, με τις διατάξεις των οποίων αφενός προβλέφθηκε η δυνατότητα των αποφοίτων των ΕΠΑΛ να διεκδικήσουν θέσεις και σε τμήματα σχολών πανεπιστημίων σε ποσοστό 5% επί του συνολικού αριθμού εισακτέων, ποσοστό το οποίο κατ' εξαίρεση για το ακαδημαϊκό έτος 2018-2019 προσαυξήθηκε κατά επιπλέον 5% για τα τμήματα του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, αφετέρου διευρύνθηκε σημαντικά ο κατάλογος των σοβαρών παθήσεων, με την προσθήκη κατηγοριών ασθενειών που στο παρελθόν αποκλείονταν από τις ευεργετικές ρυθμίσεις του νόμου.

4.6. Φορολογική αντιμετώπιση προνοιακών επιδομάτων⁸²

Ο Συνήγορος του Πολίτη, έπειτα από διερεύνηση μεγάλου αριθμού αναφορών πολιτών σχετικών με τη φορολογική αντιμετώπιση των προνοιακών επιδομάτων τα οποία καταβάλλονται στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης ατόμων με αναπηρία, έθεσε υπόψη των συναρμόδιων Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας τα ακόλουθα ζητήματα:

4.6.1. Προσμέτρηση των προνοιακών επιδομάτων στο φορολογητέο εισόδημα

Τα περιοδικώς καταβαλλόμενα σε άτομα με αναπηρία προνοιακά επιδόματα δεν φορολογούνται μεν, θεωρούνται όμως από την ΑΑΔΕ⁸³ συναφή με το εξωιδρυματικό επίδομα ποσά,⁸⁴ επειδή συγκεντρώνουν τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά του εισοδήματος (περιοδικότητα, ύπαρξη μόνιμης πηγής εισοδήματος και τακτική εκμετάλλευση της πηγής αυτής). Συνεπώς, προσμετρώνται στο εισόδημα, γεγονός το οποίο μπορεί όμως να

81 203/18.6.2018.

82 Ενδεικτικά ΦΥ 216774/2016, 235067/2017, 230374/2017.

83 ΔΕΑΦ Α 1099109 ΕΞ 2017 έγγραφο της ΑΑΔΕ.

84 Ν. 4172/2013 περ.δ' της παρ. 2 του άρθρ. 14.

οδηγήσει σε απώλεια φορολογικών απαλλαγών για τους δικαιούχους, με χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτά της απαλλαγής από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης και της απώλειας της έκπτωσης 100% στον ΕΝΦΙΑ.

Ο Συνήγορος επεσήμανε ότι η θέση της Διοίκησης ως προς τη φύση των επιδομάτων αυτών έχει μεταστραφεί σε σχέση με το παρελθόν, χωρίς να έχει μεσολαβήσει κάποια νομοθετική αλλαγή στον τρόπο, τους λόγους, το σκεπτικό ή τις προϋποθέσεις χορήγησής τους. Συγκεκριμένα, σε εγκύκλιό της του 2013⁸⁵ η πρώην Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων επισήμαινε ότι τα επιδόματα που καταβάλλονται στα άτομα με αναπηρία βάσει των σχετικών Κοινωνικών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ) δεν συγκεντρώνουν τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά του εισοδήματος, αλλά αντίθετα συνιστούν κοινωνικές προνοιακές παροχές μη ανταποδοτικού χαρακτήρα, οι οποίες αντικρίζουν τις πρόσθετες δαπάνες που τους δημιουργεί η πάθησή τους. Η εγκύκλιος αυτή έπαψε να ισχύει μεν, με την έναρξη ισχύος του Ν. 4172/2013, αποτυπώνει ωστόσο την εκ διαμέτρου αντίθετη άποψη σε σχέση με αυτή που η Διοίκηση υιοθετεί σήμερα ως προς τη συγκέντρωση των εννοιολογικών χαρακτηριστικών του εισοδήματος από τα συγκεκριμένα επιδόματα.

Ο Συνήγορος εξέφρασε την άποψη ότι, πέραν του κινδύνου απώλειας φορολογικών απαλλαγών, τα προνοιακά επιδόματα χορηγούνται με σκοπό να ενισχύσουν τους δικαιούχους οικονομικά λόγω των ειδικών συνθηκών στις οποίες διαβιών, δεν αποτελούν αντάλλαγμα προσωπικής εργασίας, κεφάλαιο ή καρπούς περιουσιακών στοιχείων ώστε να θεωρούνται εισόδημα.⁸⁶ Η πρόταση της Αρχής έγινε αποδεκτή με το άρθρ. 11 της υπ' αριθ. Δ12α/Γ.Π.οικ. 68856/2202 (ΦΕΚ 5855/Β/28.12.2018) Υπουργικής Απόφασης, σύμφωνα με το οποίο «τα χρηματικά ποσά που καταβάλλονται ως προνοιακές παροχές σε χρήμα σε άτομα με αναπηρία, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας, δεν εμπίπτουν σε καμία κατηγορία εισοδήματος και επομένως δεν φορολογούνται...». Το ίδιο άρθρο προβλέπει επίσης ότι τα ποσά αυτά δεν υπολογίζονται «στα εισοδηματικά όρια για την καταβολή οποιασδήποτε παροχής κοινωνικού ή προνοιακού χαρακτήρα»⁸⁷.

4.6.2. Προνοιακό επίδομα κρατούμενων ΑμεΑ

Η από μακρού χρόνου διατυπωμένη θέση του Συνηγόρου του Πολίτη ότι η έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής δεν συνιστά αρνητική προϋπόθεση για τη χορήγηση προνοιακών επιδομάτων ΑμεΑ εφόσον συντρέχουν οι λοιποί νόμιμοι όροι δικαιώθηκε, εντέλει, με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου. Οι αρμόδιες Διευθύνσεις Κοινωνικής Προστασίας των δήμων απέκλειαν κρατούμενους από τη χορήγηση επιδόματος βαριάς αναπηρίας, με το σκεπτικό ότι δεν δικαιολογείται η επιδότησή τους, αφού ήδη τα έξοδα διαβίωσής τους είχαν αναληφθεί από το Δημόσιο. Ο Συνήγορος του Πολίτη, απευθυνόμενος στο Υπουργείο Εργασίας, ζήτησε την επίλυση του ζητήματος υπό το πρίσμα των αρχών της νομιμότητας, της ισονομίας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Οι κρατούμενοι σε σωφρονιστικά καταστήματα δεν συνιστούν εσωτερικούς ασθενείς ή τροφίμους σε δημόσιο νοσηλευτικό ή προνοιακό ίδρυμα, γεγονός που θα αποτελούσε ενδεχομένως αρνητική προϋπόθεση για τη χορήγηση σε αυτούς του επιδόματος βαριάς αναπηρίας. Επιπλέον, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι τα καταστήματα κράτησης καλύπτουν βασικές ανάγκες διαβίωσης και περίθαλψης, δεν διαθέτουν τις απαραίτητες υποδομές για να

85 Δ12Α 1117818 ΕΞ 2013.

86 ΝΣΚ 375/2009.

87 https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.pros_dimosio.548776

καλύψουν τις εξατομικευμένες ανάγκες που προκύπτουν από την αναπηρία, ούτε άλλωστε στοχεύουν σ' αυτό. Ανταποκρινόμενο το Υπουργείο διευκρίνισε προς όλους τους δήμους ότι, εφόσον πληρούνται οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις, οφείλουν να χορηγούν προνοιακά επιδόματα ΑμεΑ και σε άτομα που εκτίουν στερητική της ελευθερίας ποινή.

4.7. Εξαίρεση κατηγοριών ατόμων με αναπηρία από την απαλλαγή υποχρέωσης καταβολής της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης

Από την απαλλαγή υποχρέωσης καταβολής ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης εξαιρούνται⁸⁸ και δεν προσμετρώνται τα εισοδήματα των προσώπων που είναι ολικώς τυφλοί, καθώς και των προσώπων που παρουσιάζουν βαριές κινητικές αναπηρίες σε ποσοστό από ογδόντα τοις εκατό (80%) και άνω. Επιλέγονται, επομένως, δύο ουσιαστικά κατηγορίες ατόμων με αναπηρία, ενώ δεν συμπεριλαμβάνονται στην εξαίρεση και άλλες κατηγορίες ατόμων με επίσης βαριές αναπηρίες σε αντίστοιχα υψηλό ποσοστό (πχ αυτισμός, νοτική στέρηση, κώφωση, αιματολογικές παθήσεις κ.λπ.).

Δεδομένης της θέσης της εξαίρεσης αυτής με σκοπό την προστασία της συγκεκριμένης ευάλωτης ομάδας και για λόγους ίσης μεταχείρισης των πολιτών που ανήκουν σε αυτή, ο Συνήγορος πρότεινε να εξεταστεί το ενδεχόμενο διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της διάταξης, έτσι ώστε να συμπεριληφθούν όλες οι περιπτώσεις βαριάς αναπηρίας, με κριτήριο το ποσοστό αναπηρίας και όχι το είδος αυτής.

4.8. Απαλλαγή επιβατικών αυτοκινήτων από τα τέλη ταξινόμησης

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο⁸⁹ προβλέπει ότι απαλλάσσονται από τα τέλη ταξινόμησης τα επιβατικά αυτοκίνητα που έχουν κυλινδρισμό μέχρι 1.650 κυβικά εκατοστά⁹⁰ και προορίζονται για ανάπηρους πολίτες. Βάσει σχετικών εξουσιοδοτικών διατάξεων, εκδόθηκε ΚΥΑ⁹¹ η οποία καθόρισε τη διαδικασία ιατρικής εξέτασης των ατόμων με αναπηρίες για τη χορήγηση της απαλλαγής, καθώς και απόφαση του Υπουργού Οικονομικών⁹² η οποία καθόρισε τις προϋποθέσεις, τα δικαιολογητικά και τη διαδικασία χορήγησης της απαλλαγής από το τέλος ταξινόμησης. Σύμφωνα με την τελευταία αυτή απόφαση, στα απαιτούμενα δικαιολογητικά περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, ιατρική βεβαίωση του Κέντρου Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕΠΑ), από την οποία προκύπτει η υπαγωγή του ενδιαφερομένου στις εν λόγω διατάξεις και ότι η συγκεκριμένη πάθηση είναι διά βίου. Ο Συνήγορος, με παρέμβασή του προς τους συναρμόδιους Υπουργούς Οικονομικών

88 Άρθρ. 43 Α του Ν. 4172/2013.

89 Ν. 490/1976 άρθρ. 1 (ΦΕΚ 331 Α) σε συνδυασμό με τον Ν. 1798/1988 άρθρ. 16 (ΦΕΚ 166 Α).

90 Κατ' εξαίρεση, οι ανάπηροι που έχουν πλήρη παράλυση των κάτω άκρων ή αμφοτερόπλευρο ακρωτηριασμό αυτών με ποσοστό αναπηρίας 80% και άνω μπορούν να παραλαμβάνουν επιβατικό αυτοκίνητο με κυλινδρισμό κινητήρα μέχρι 2.650 κυβικά εκατοστά και οι ανάπηροι που έχουν πλήρη παράλυση των κάτω άκρων ή αμφοτερόπλευρο ακρωτηριασμό αυτών με ποσοστό αναπηρίας 100% μπορούν να παραλαμβάνουν επιβατικό αυτοκίνητο με κυλινδρισμό κινητήρα μέχρι 3.650 κυβικά εκατοστά.

91 Δ18Α 5038263 (ΦΕΚ 2710 Β).

92 Δ18Α 5038645 ΕΞ2013 (ΦΕΚ 2774 Β).

και Εργασίας, επεσήμανε ότι η εξουσιοδοτική διάταξη κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Υπουργού Οικονομικών⁹³ δεν είναι ειδική και ορισμένη, δεδομένου ότι θέτει ένα πολύ γενικό πλαίσιο δράσης για τη Διοίκηση, χωρίς να προσδιορίζει τα ειδικότερα θέματα τα οποία πρέπει να ρυθμιστούν.

Σε αυτό το γενικό πλαίσιο, η εκδοθείσα υπουργική απόφαση προβλέπει -επιπλέον του νόμου- ως προϋπόθεση η πάθηση του ενδιαφερόμενου να είναι διά βίου, παρά το γεγονός ότι ο ίδιος ο νόμος δεν θέτει μεταξύ των προϋποθέσεων τη διάρκεια της αναπηρίας αλλά αποκλειστικά το είδος της πάθησης. Μετά την αρχική πρόβλεψή της για συγκεκριμένους δικαιούχους, η απαλλαγή επεκτάθηκε και σε άλλες κατηγορίες αναπήρων, χωρίς ποτέ να προβλέψει ο νομοθέτης διάρκεια αναπηρίας, γεγονός που καταδεικνύει σαφώς τη βούλησή του να θεσπίσει δικαίωμα γενικότερα υπέρ της συγκεκριμένης κατηγορίας πολιτών αναγνωρίζοντας την ανάγκη οικονομικής ελάφρυνσής τους, λόγω της ευαλωτότητάς τους, των αυξημένων αναγκών τους και των ειδικών συνθηκών στις οποίες διαβιούν.

Ο Συνήγορος επίσης τόνισε ότι η ανάγκη χρήσης αναπηρικού επιβατικού αυτοκινήτου υφίσταται εκ των πραγμάτων σε όλες τις προβλεπόμενες από τον νόμο παθήσεις, για τις οποίες προβλέπεται ούτως ή άλλως συγκεκριμένο ελάχιστο ποσοστό αναπηρίας, συνεπώς είναι δεδομένη η σοβαρότητά τους. Το γεγονός ότι σε αρκετές από τις περιπτώσεις αυτές οι γνωματεύσεις ΚΕΠΑ δεν έχουν διά βίου διάρκεια δεν αναιρεί ούτε τη σοβαρότητα της πάθησης ούτε την ανάγκη των ενδιαφερομένων να μετακινούνται με ειδικά διαμορφωμένα οχήματα, την απόκτηση των οποίων ο νομοθέτης επιδίωξε να επιτρέψει με ευνοϊκούς όρους.

Υπό αυτό το πρίσμα ο Συνήγορος επεσήμανε ότι η βάση του νόμου γενεσιουργός αιτία για τη χορήγηση της απαλλαγής από τα τέλη ταξινόμησης είναι η ίδια η πάθηση και η σοβαρότητά της και όχι η διάρκεια αυτής. Η δε προϋπόθεση της πιστοποίησης διά βίου αναπηρίας αφενός κείται εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης, αφετέρου δεν συνάδει με τον σκοπό του νομοθέτη και πρέπει να επανεξεταστεί.⁹⁴

4.9. Καταλογισμός αχρεωστήτως εισπραχθεισών παροχών, λόγω προσαύξησης οικογενειακών βαρών, σε χαμηλοσυνταξιούχους λόγω αναπηρίας.

Από χαμηλοσυνταξιούχο λόγω αναπηρίας αναζητήθηκαν αναδρομικώς με τόκο 5% ποσά προσαύξησης οικογενειακών βαρών για αποσπασματικά χρονικά διαστήματα που ανάγονται στα έτ η 1999, 2000, 2004, 2005, 2006, 2007 και 2008, κατά τα οποία η σύζυγός του εργάστηκε, χωρίς ωστόσο να υπάρξει επεξηγηματικό έγγραφο ανάλυσης της οφειλής και των τόκων αυτής ούτε κατά την «αυτόματη» επιβολή των μειώσεων στη σύνταξή του αλλά ούτε και μετά από αυτήν, παρά το σχετικό αίτημα του συνταξιούχου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη με έγγραφη παρέμβασή του προς την αρμόδια Τοπική Διοικητική Επιτροπή (ΤΔΕ) που πρόκειται να εκδικάσει σχετική ένσταση του αναφερομένου υποστήριξε ότι, σύμφωνα με τη νομολογία, ενόψει του περιοδικού χαρακτήρα των παροχών να μην γίνεται δεκτή η ανάκληση της πράξης χορήγησης των αχρεωστήτως

93 Παρ. 8 του άρθρ. 16 του Ν. 1798/1988.

94 ΦΥ 248877/2018.

καταβληθεισών παροχών για το μέλλον, όμως η καλή πίστη του συνταξιούχου και η παρέλευση ευλόγου χρόνου από την καταβολή αποκλείουν την αναζήτηση των ήδη καταβληθέντων, δηλαδή την αναδρομική ανάκληση της πράξης.

Επιπροσθέτως, η Αρχή υποστήριξε ότι το βάρος απόδειξης περί της συνδρομής του δόλου το φέρει η υπηρεσία και όχι, αντιστρόφως, ο συνταξιούχος ως προς την απόδειξη της καλής πίστης του και ότι, σε κάθε περίπτωση, η γενική υποχρέωση του συνταξιούχου κατά τη συνταξιοδότησή του να γνωστοποιεί στο ταμείο κάθε μεταβολή της οικογενειακής του κατάστασης δεν στοιχειοθετεί νομολογιακώς άνευ ετέρου την ύπαρξη δόλου.

Επιπλέον, τόνισε ότι η νομολογία έχει δεχθεί ότι, ως προς τον ικανό χρόνο μεταξύ είσπραξης και αναζήτησης ποσών, ακόμη και στην περίπτωση που το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα είναι μικρό, ο καλοπίστως εισπράξας μπορεί να επικαλεσθεί και να αποδείξει ότι η επιστροφή αυτής στον ασφαλιστικό φορέα θα δημιουργήσει σε βάρος του απρόβλεπτες δυσμενείς οικονομικές συνέπειες για τη επιβίωσή του, όπως συμβαίνει και στην εν λόγω περίπτωση, και γι' αυτόν το λόγο μπορεί να απαλλαγεί από την υποχρέωση επιστροφής. Επίσης, η Αρχή υποστήριξε ότι σύμφωνα με την εφαρμοστέα νομοθεσία επί καλοπίστου εισπράξαντος η τοκοφορία ενεργεί από τον χρόνο κοινοποίησης του καταλογισμού, καθώς και ότι συντρέχει παραγραφή για μέρος του ποσού που αναζητεί το ταμείο.

4.10. Χορήγηση προνοιακών παροχών σε υπερήλικες και άτομα με αναπηρία όταν δεν λαμβάνουν σύνταξη λόγω οφειλών στα άλλοτε ταμεία του ΟΑΕΕ, του ΕΤΑΑ και στον ΟΓΑ

Η Ανεξάρτητη Αρχή επί χρόνια αναζητούσε λύση στη μειωτική για τη χώρα μας κατάσταση να στερούνται προνοιακές παροχές άτομα που, ενώ είχαν την προϋπόθεση ηλικίας ή/και αναπηρίας, αδυνατούσαν να λάβουν σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας, επειδή είχαν υπαχθεί στην κοινωνική ασφάλιση για χρόνο που υπερτερούσε αυτόν της θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος και για μέρος του οποίου δεν είχαν καταβάλει τις προβλεπόμενες εισφορές. Με την ερμηνευτική εγκύκλιο Δ12α/Φ32/ΓΠ 46042/1305/30.8.2018 των Διευθύνσεων Πολιτικών Ατόμων με Αναπηρία και Παροχών Κύριας Ασφάλισης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ερμηνευτική των ΚΥΑ που διέπουν τη χορήγηση προνοιακών παροχών γήρατος και αναπηρίας, διευκρινίστηκε ότι η έννοια των ασφαλιστικών προϋποθέσεων περιλαμβάνει τόσο τα έτη ασφάλισης όσο και τις εισφορές του χρόνου υπαγωγής. Αυτό επιτρέπει τη χορήγηση επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης στα άτομα 67 ετών και άνω και προνοιακού επιδόματος αναπηρίας σε όσους έχουν ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, εφόσον πληρούν και τις λοιπές προϋποθέσεις.

Επειδή αυτή η ρύθμιση αφήνει εκτός πρόσωπα που, ενώ έχουν συμπληρώσει το 67ο έτος, δεν πληρούν τις λοιπές προϋποθέσεις και σε πολλές περιπτώσεις έχουν πληρωμένο χρόνο ασφάλισης πολύ πάνω από αυτόν που απαιτείται για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος, συνεχίζεται η αλληλογραφία με τη Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Ασφάλισης για χορήγηση συντάξεως σύμφωνα με τον πληρωμένο χρόνο ασφάλισης, κατά τις αρχές της αναλογικότητας και της ανταποδοτικότητας που διέπουν την κοινωνική ασφάλιση. Άλλες συναφείς προτάσεις για τη διευκόλυνση των οφειλετών και την ανακοπή αυτού του φαινομένου συνεχίζουν να αποτελούν αντικείμενο διαλόγου.

4.11. Επανεξέταση γνωματεύσεων του ΚΕΠΑ για αποκατάσταση ασφαλιστικών, προνοιακών και άλλων δικαιωμάτων

Πολλά είναι τα προβλήματα που απασχολούν κατά τη διαδικασία αποτίμησης αναπηρίας. Παρ' ότι το γενικό σκεπτικό της λειτουργίας είναι να παράγεται μία κρίση για όλες τις δυνητικές χρήσεις, συχνά εντοπίζονται παραλείψεις ως προς το αν συντρέχουν ανάγκες συμπαράστασης ετέρου προσώπου και στην απόδοση ποσοστού κινητικής αναπηρίας, με αποτέλεσμα να επανέρχονται οι εξεταζόμενοι ή οι ασφαλιστικοί φορείς με νέα αιτήματα και διευκρινιστικά ερωτήματα.

Ειδικά για τα συνταξιοδοτικά αιτήματα, δεν είναι σπάνιες οι παραλείψεις των Επιτροπών να προσδιορίσουν χρόνο έναρξης της αναπηρίας, ποσοστά επιδείνωσης, να επιμερίσουν ποσοστό που αφορά ψυχική νόσο, κρίσεις απαραίτητες για την υπαγωγή στους ασφαλιστικούς κανόνες δικαίου και τον υπολογισμό των δικαιουμένων ποσών. Πρόβλημα καταγράφεται με την εγγραφή της κύριας νόσου, αυτής που είναι καθοριστική για την απόδοση ποσοστού αναπηρίας, επηρεάζοντας και τη συμβολή συνοδών ή παρεπόμενων νόσων, και κρίσιμη για την άσκηση ειδικών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

4.12. Μεταμόσχευση συμπαγών οργάνων ως δευτερεύουσα νόσου επειδή χρονικά έπεται της αιτίας που την προκάλεσε

Γυναίκα με σοβαρότατο πρόβλημα εξετάστηκε για χορήγηση επιδόματος από την Κοινωνική Πρόνοια και λίγο μετά απεβίωσε ο πατέρας της. Ο ΕΦΚΑ Μπ Μισθωτών απέρριψε αίτημα για χορήγηση σύνταξης από μεταβίβαση, επειδή στηρίχτηκε στην ελλιπή ως προς την ικανότητα εργασίας γνωμάτευση. Η κατάσταση θεραπεύτηκε έπειτα από γνωμάτευση της Επιτροπής Δειγματοληπτικού Ελέγχου και παραπομπή για νέα εξέταση. Ο ΕΦΚΑ μεταρρύθμισε την απορριπτική απόφαση και χορήγησε τη δικαιούμενη σύνταξη από μεταβίβαση, μετά τη νεότερη και πληρέστερη γνωμάτευση.

4.13. Περιπτώσεις ασφαλιστικής αναπηρίας

- Ελλείψεις παρατηρούνται στην κρίση ασφαλιστικής αναπηρίας, αν δηλαδή το πρόσωπο που εξετάζεται είναι ικανό να εργαστεί και ειδικά στο επάγγελμα που είχε ασφαλιστεί, κρίση που σε περίπτωση θετικής απόφασης αυξάνει το αποδιδόμενο ποσοστό αναπηρίας. Ακραία υπήρξε η κρίση για ικανότητα εργασίας σε νεφροπαθή τελικού σταδίου (αιμοκάθαρση), με υψηλή προτεραιότητα στη λίστα μεταμοσχεύσεων και έπειτα από απόρριψη μοσχεύματος από συγγενικό δότη. Έμεινε πάνω από χρόνο χωρίς εισόδημα και δυστυχώς δεν μπόρεσε να μετακινηθεί από το νησί όπου διαμένει, λόγω έλλειψης πόρων, όταν βρέθηκε συμβατό μόσχευμα.
- Πιο συνηθισμένη είναι η περίπτωση να συστήνουν οι θεράποντες αποχή από την εργασία και να γνωματεύουν οι υγειονομικές επιτροπές ότι δεν υπάρχει ανικανότητα εργασίας. Αυτό αποδεικνύεται κρίσιμο για τα χειρωνακτικά επαγγέλματα, για αυτά που απαιτούν να σηκώνουν οι ασφαλισμένοι βάρη, να παραμένουν όρθιοι, να σκύβουν, την ώρα που οι θεράποντες συστήνουν το αντίθετο. Ανάλογες περιπτώσεις καταγράφονται έπειτα από σοβαρές επεμβάσεις για αφαίρεση

- νεοπλασιών και διαμόρφωση συνθηκών ζωής που απαιτούν διαρκή ενασχόληση με τις βασικές σωματικές λειτουργίες
- Παρ' ότι το ΚΕΠΑ διατηρεί ιστορικό των στοιχείων που υποβάλλονται για κάθε εξεταζόμενο/η σε ηλεκτρονικό αρχείο, σπάνια τα εισηγούμενα μέλη των υγειονομικών οργάνων καταγράφουν το ιστορικό του φακέλου. Αντίθετα, κρίνουν κατά τα πιο πρόσφατα στοιχεία που συνήθως δεν περιλαμβάνουν ευρήματα και γνωματεύσεις για καταστάσεις μη αναστρέψιμες. Έτσι παρατηρούνται μειώσεις ποσοστών αναπηρίας και απώλεια συνταξιοδοτικών ή προνοιακών δικαιωμάτων για καταστάσεις υγείας τουλάχιστον ίδιες με αυτές της προηγούμενης κρίσης. Πιο έντονο καταγράφεται το πρόβλημα για τις σπάνιες νόσους.
 - Κατά την εκτίμηση των στοιχείων που υποβάλλουν οι εξεταζόμενοι, επικρατεί στενή διοικητική αντίληψη και εμμονή να αντιστοιχίζονται οι γνωματεύσεις των θεραπόντων με την περίοδο στην οποία αναφέρεται η κρίση. Λόγω των καθυστερήσεων στην επεξεργασία των ασφαλιστικών αιτημάτων και άλλων γεγονότων (έλλειψη πόρων, έλλειψη γιατρών, απώλειες και μετακινήσεις θεραπόντων) μπορεί να υπάρχει χρονική απόκλιση μεταξύ κρινόμενης περιόδου και ιατρικών στοιχείων. Έτσι, για συνεχιζόμενη κατάσταση που υπήρχε προγενέστερα και μεταγενέστερα μπορεί να αποδοθεί χαμηλό ποσοστό αναπηρίας και ικανότητα εργασίας για τον μοναδικό λόγο ότι το εύρημα δεν έχει παραχθεί κατά την υπό κρίση περίοδο. Ασθενής από εγκεφαλικό που αδυνατούσε να θυμηθεί τους χρόνους ασφάλισης σε διαφορετικά ταμεία και γι' αυτό αναλώθηκε πολύς χρόνος στην αναζήτηση και συγκέντρωση των ασφαλιστικών χρόνων, εκτιμήθηκε με χαμηλό ποσοστό αναπηρίας επειδή κατά την ενδιάμεση περίοδο δεν ήταν επιμελής με τα ιατρικά του στοιχεία, ώστε να μπορεί να στοιχειοθετηθεί υψηλότερο ποσοστό.
 - Σοβαρότατο αναδεικνύεται το πρόβλημα με την αργοπορημένη διάγνωση καταληκτικών νόσων. Ασφαλισμένος που είχε διακόψει την εργασία σε οικοδομές λόγω σωματικής αδυναμίας και διαγνώστηκε με καταληκτική νεοπλασία δεν μπόρεσε να λάβει σύνταξη αναπηρίας για το τελευταίο εξάμηνο της ζωής του και αντίστοιχα δεν έχουν λάβει σύνταξη από μεταβίβαση η χήρα και το ανήλικο τέκνο του, αφού οι αρμόδιες επιτροπές κατ' επανάληψη συμπέραναν ότι την προτεραιότητα των εξετάσεων σταδιοποίησης η αναπηρία ήταν 0%. Η Αρχή στις παρεμβάσεις της επέμεινε και θα επιμένει στην άποψη ότι μπορούσε να εκτιμηθεί μια μέση περίοδος επώασης ή πρότερου σταδίου νόσησης, προκειμένου να προχρονολογηθεί η έναρξη της αναπηρίας. Εκτιμούμε ότι ανήκει στην τεχνική ιατρική κρίση η απόδοση ποσοστού αναπηρίας κατά τη μέση διάρκεια επώασης, ειδικά των καταληκτικών νόσων, παρ' ότι ο Ενιαίος Κανονισμός σιωπά επ' αυτού.

5. Δικαιώματα του παιδιού

Εισαγωγή

Με τον Ν. 2101/1992⁹⁵ η ελληνική κυβέρνηση κύρωσε τη διεθνή σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού.⁹⁶ Η ειδική αποστολή της προαγωγής των δικαιωμάτων του

95 ΦΕΚ Α' 192.

96 Convention on the rights of the child. Η σύμβαση υιοθετήθηκε στις 20 Νοεμβρίου 1989 και τέθηκε

παιδιού, παράλληλα με τη γενικότερη αρμοδιότητα της προάσπισής τους, έχει ανατεθεί στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Παιδιού από το 2003.⁹⁷

Για την επιδίωξη του στόχου αυτού ο Συνήγορος του Πολίτη αξιοποιεί πάγια το διεθνές και ιδίως το ευρωπαϊκό επιστημονικό οπλοστάσιο, τόσο από πλευράς θεσμικών εργαλείων όσο και σε σχέση με τις ήδη εφαρμοζόμενες αλλά και καινοτόμες νέες πρακτικές.

Παράλληλα, αναζητεί νέους δρόμους προαγωγής προσαρμοζόμενος στις ανάγκες του παιδιού στη σύγχρονη οικονομική και κοινωνική συγκυρία.

Με αυτήν ακριβώς την οπτική ο Συνήγορος το 2018 εστίασε τις δράσεις και παρεμβάσεις προαγωγής σε πτυχές των δικαιωμάτων του παιδιού που διαπιστώνεται πως δεν διασφαλίζονται επαρκώς, ιδίως λόγω των θεσμικών και λειτουργικών κενών.

5.1 Θεσμικές παρεμβάσεις και συνεργασίες με φορείς

Η προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, όπως άλλωστε και η προαγωγή αυτών, προϋποθέτει σε μεγάλο βαθμό τη διασύνδεση της Αρχής με φορείς και υπηρεσίες της κοινότητας, την άσκηση θεσμικής πίεσης προς τα κέντρα λήψης πολιτικών αποφάσεων σε σχέση με τη συγκρότηση στρατηγικού σχεδιασμού σύμφωνα με τα δικαιώματα του παιδιού, όπως περιγράφονται στη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ), αλλά και την υλοποίηση των ήδη θεσμοθετημένων πρωτοβουλιών. Οι παρεμβάσεις αυτές ενισχύουν τον διαμεσολαβητικό ρόλο του Συνηγόρου επεκτείνοντας το πεδίο δράσης του από την εξατομικευμένη επίλυση ζητημάτων που εκτίθενται στις αναφορές στη συνηγορία με στόχο τη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τη διαμόρφωση μιας κουλτούρας παιδικής προστασίας και σεβασμού της έκφρασης και της γνώμης των παιδιών.

Υπό το πρίσμα αυτό, ο Συνήγορος πραγματοποίησε 127 συναντήσεις εργασίας με εκπροσώπους υπουργείων, υπηρεσιών που ασχολούνται με ανηλίκους, φορέων της εκπαίδευσης, της πρόνοιας, της υγείας, της δικαιοσύνης, διεθνών οργανώσεων και ΜΚΟ. Επιπλέον, εισηγήσεις του Συνηγόρου σε σχέση με τα δικαιώματα του παιδιού έλαβαν χώρα σε 38 ημερίδες και συνέδρια και άλλες εκδηλώσεις. Οι σχετικές παρεμβάσεις της Αρχής εστίασαν στα ζητήματα του ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη στο σύγχρονο κοινωνικό περιβάλλον και σ' εκείνα της διακίνησης (εμπορίας) ανηλίκων, της προστασίας της ψυχικής υγείας, της καταπολέμησης της σχολικής βίας, της προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, των μειονοτήτων (Ρομά) και, γενικότερα, όλων των ανηλίκων, καθώς και σε θέματα που αφορούν την ετερότητα, την κακοποίηση και παραμέληση, την αποϊδρυματοποίηση και τη συμπερίληψη στην εκπαίδευση.

5.1.1 Θεσμικές παρεμβάσεις για την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού

1. Με αφετηρία την πεποίθηση ότι η διασφάλιση και η προαγωγή των δικαιωμάτων των παιδιών, ιδιαίτερα στο πεδίο της κακοποίησης και της ενδοοικογενειακής βίας, προϋποθέτουν όχι μόνο ευαισθητοποίηση αλλά και παροχή εγγυήσεων στους φορείς και τα πρόσωπα/τους επαγγελματίες που ασχολούνται με παιδιά, ο

σε ισχύ στις 2 Σεπτεμβρίου 1990.

97 Ν. 3094/2003 άρθρ. 1 παρ. 1: «Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίσης ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού».

Συνήγορος ανέλαβε την πρωτοβουλία, κατόπιν συνάντησης με την Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, να διατυπώσει σαφή πρόταση για ευρύτερη κάλυψη των επαγγελματιών (ιδίως εκπαιδευτικών, γιατρών, ψυχολόγων και κοινωνικών λειτουργών) που καλούνται, στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους, να διασφαλίσουν το δικαίωμα του παιδιού στην προστασία από κάθε μορφής βία.⁹⁸

2. Στο πεδίο της διασφάλισης των δικαιωμάτων του παιδιού στον χώρο της οικογένειας, ο Συνήγορος ζήτησε την ενεργοποίηση του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, ώστε τα μέλη του να διαχειρίζονται περιπτώσεις οικογενειακού δικαίου με ιδιαίτερη ευαισθησία και προκρίνοντας σε όλες τις ενέργειες και τις αποφάσεις τους το συμφέρον του παιδιού, όπως αυτό κατοχυρώνεται ως δικαίωμα στο άρθρο 3 της ΔΣΔΠ.
3. Η Αρχή συναντήθηκε με την Υφυπουργό Προστασίας του Πολίτη και πρότεινε τη σύσταση ομάδας έργου με στόχο την εκπόνηση πρωτοκόλλου ως προς τη μεταχείριση των ανηλίκων από τις αστυνομικές αρχές και την έκδοση σχετικής εγκυκλίου. Η ανταπόκριση του Υπουργείου ήταν θετική και τις επόμενες ημέρες συγκροτήθηκε η ομάδα έργου, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, αξιωματούχους του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας και το Ινστιτούτο Υγείας του Παιδιού. Ήδη ο Συνήγορος επί σειρά ετών είχε αναδείξει τη σχετική αναγκαιότητα προς αποτροπή συμπεριφορών που δεν λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες της παιδικής ηλικίας και καταλήγουν σε παραβιάσεις δικαιωμάτων κατοχυρωμένων συνταγματικά αλλά και στη ΔΣΔΠ.
4. Ο Συνήγορος πραγματοποίησε συνάντηση με τον Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων και συμβούλους του γραφείου του, με στόχο τη συζήτηση και αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων που συνδέονται με την επέκταση της προσχολικής υποχρεωτικής αγωγής κατά ένα έτος. Επιπλέον, συζήτησε σχετικά με την ανάγκη αναχαίτισης της σχολικής βίας και του εκφοβισμού γενικά, αλλά και ιδίως στις περιπτώσεις των παιδιών με διαφορετική σεξουαλική ταυτότητα και πρότεινε την εισαγωγή σχολικού μαθήματος για τη σεξουαλική αγωγή των παιδιών με σύγχρονη προσέγγιση, με στόχο την ορθή ενημέρωση των μαθητριών/μαθητών και την αποδόμηση των έμφυλων στερεοτύπων.
5. Ο Συνήγορος συναντήθηκε με τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, προκειμένου να θέσει υπόψη του τα προβλήματα από την τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου στα Εσπερινά Λύκεια και τα ζητήματα εκπαίδευσης των ασυνόδευτων ανηλίκων. Περαιτέρω, συζητήθηκε η ανάγκη προώθησης ρύθμισης, ώστε να θεσπιστούν ενιαία κριτήρια και προϋποθέσεις για τους φορείς και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται στις διαδικασίες μη τυπικής εκπαίδευσης παιδιών και εκπαιδευτικών στα σχολεία.
6. Ο Συνήγορος πραγματοποίησε ειδική συνάντηση με στελέχη του γραφείου του Υπουργού Υγείας με στόχο τη συζήτηση των θεμάτων του εμβολιασμού των παιδιών και επεσήμανε την ανάγκη προώθησης ενιαίας επικοινωνιακής και κανονιστικής πρακτικής από τα συναρμόδια υπουργεία (Υγείας και Παιδείας), με στόχο την αντιμετώπιση των επιδημικών κρουσμάτων, αλλά και την προστασία των παιδιών που για ιατρικούς λόγους (π.χ ανοσοκαταστολή) δεν μπορούν να εμβολιαστούν.
7. Ο Συνήγορος κλήθηκε και εξέθεσε τις απόψεις του στην κοινοβουλευτική διαδικασία ακρόασης των φορέων κατά τη διαδικασία ψήφισης του νόμου «Μέτρα

98 Βλ. και ενότητα «Νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις», σελ. 217

για την προώθηση των Θεσμών της Αναδοχής και Υιοθεσίας» (Ν. 4538/2018), καθώς και του νόμου που περιείχε τις ρυθμίσεις για την Επιτροπεία Ασυνόδευτων Ανηλίκων (Ν. 4554/2018).

8. Ειδική παρουσίαση των ευρημάτων και των διαπιστώσεων που προέκυψαν από την επίσκεψή του στο Ειδικό Κατάστημα Κράτησης Νέων στον Βόλο και στο Ίδρυμα Αγωγής Βόλου έκανε ο Συνήγορος στις 26.4.2018 κατά τη συνεδρίαση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Σωφρονιστικού Συστήματος και Λοιπών Δομών Εγκλεισμού.
9. Ειδική παρέμβαση έκανε ο Συνήγορος για τα ζητήματα της εμπορίας ανηλίκων (trafficking) κατά τη συνεδρίαση της Υποεπιτροπής για την Καταπολέμηση της Εμπορίας και της Εκμετάλλευσης Ανθρώπων της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ισότητας, Νεολαίας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις 6.3.2018.
10. Ο Συνήγορος εξέθεσε τις απόψεις του σε σχέση με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού τόσο κατά τη διαβούλευση του Υπουργείου Δικαιοσύνης με τους φορείς στις 31.5.2018 όσο και κατά τη συνεδρίαση του Κυβερνητικού Υπουργικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής, κατά την οποία προσκλήθηκε η Αρχή, στις 19.5.2018. Σχετική επιστολή με τις παρατηρήσεις εστάλη από τον Συνήγορο στη Γενική Γραμματέα Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.
11. Ο Συνήγορος πραγματοποίησε επίσης συνάντηση με στελέχη του γραφείου του Υπουργού Εσωτερικών, προκειμένου να επισημανθούν τα προβλήματα που προκύπτουν από το παρωχημένο πλέον θεσμικό πλαίσιο στις ληξιαρχικές καταγραφές ανηλίκων, ιδίως σε ό,τι αφορά τις διορθώσεις σφαλμάτων
12. Ο Συνήγορος ξεκίνησε προπαρασκευαστικές συζητήσεις με τον Υπουργό Δικαιοσύνης και τη Γενική Γραμματέα Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για την προώθηση του θεσμού της συνεπιμέλειας (νομικής ή φυσικής) και τη δυνατότητα δημιουργίας οικογενειακών δικαστηρίων.
13. Επιπλέον, ο Συνήγορος παρουσίασε όλες τις τρέχουσες εκκρεμότητες προς υλοποίηση ή θεσμοθέτηση από τα αρμόδια υπουργεία κατά τη συνεδρίαση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ισότητας Νεολαίας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις 20.11.2018.
14. Ο Συνήγορος, επίσης, πραγματοποίησε σειρά θεσμικών παρεμβάσεων για την προάσπιση των δικαιωμάτων των παιδιών που μετακινούνται.

5.1.2. Συνεργασίες με φορείς και συμμετοχή σε συλλογικά όργανα – Δικτύωση για την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού

Στο ίδιο πλαίσιο αναζήτησης συνεργασιών και πεδίων όπου η παρέμβαση του Συνηγόρου θα συνδράμει στην προώθηση της αναγνώρισης και του σεβασμού των δικαιωμάτων του παιδιού, η Αρχή συνεχίζει να μετέχει σε συναφείς δράσεις, επιτροπές και δίκτυα, ενώ συμπράττει και σε νέες πρωτοβουλίες:

1. Ο Συνήγορος προεδρεύει στην Επιτροπή Προστασίας Ανηλίκων, η οποία αποτελεί συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο του Γενικού Γραμματέα Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Έργο της επιτροπής είναι η έκδοση γνωμοδοτήσεων, ο εντοπισμός πρακτικών προώθησης και διάθεσης προϊόντων, η έκδοση κωδίκων συρρhythμησης της πολιτείας με τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς ή και κανονιστικών διατάξεων, η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του κοινού σε θέματα προστασίας της ψυχι-

κής υγείας των ανήλικων καταναλωτών, καθώς και η υποδοχή, διερεύνηση και γνωμοδότηση επί καταγγελιών και ερωτημάτων σχετικά με ζητήματα προστασίας των δικαιωμάτων των ανήλικων καταναλωτών. Μεταξύ των λοιπών θεμάτων, την επιτροπή απασχόλησε το ζήτημα της προσέλκυσης και υπαγωγής ανηλίκων σε καταναλωτικά προγράμματα χωρίς τη συναίνεση και την εποπτεία των ενηλίκων ασκούντων τη γονική μέριμνα, η πρόσβαση ανηλίκων στα ίντερνετ καφέ, η προώθηση στην αγορά προϊόντων που ενδέχεται να επηρεάζουν αρνητικά την ανάπτυξη του παιδιού κ.λπ. Για τα ζητήματα αυτά έγιναν οι αναγκαίες προτάσεις και παρεμβάσεις.

2. Συνεχίστηκε η συνεργασία του Συνηγόρου με το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, για τη διοργάνωση ετήσιου Πανελληνίου Διαγωνισμού Μαθητικής Δημιουργίας για μαθητές πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Έμφαση στη δράση αυτή δίνεται στην έκφραση της άποψης των παιδιών με δημιουργικό τρόπο, σε θέματα που σχετίζονται με τους πρόσφυγες, με στόχο την ευαισθητοποίηση των παιδιών. Ο Συνήγορος είναι μέλος της Επιτροπής Ευαισθητοποίησης των Νέων, που έχει αναλάβει τη διαχείριση και εξέλιξη του διαγωνισμού στην πολύχρονη πορεία του.
3. Σταθερή παραμένει και η στενή συνεργασία με το Ινστιτούτο Υγείας του Παιδιού (Διεύθυνση Ψυχικής Υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας), ως κατεξοχόν ερευνητικό φορέα ασχολούμενο με την προστασία της υγείας και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού στον τομέα αυτόν. Το 2018 η συνεργασία περιέλαβε συμμετοχή επιστημόνων της Αρχής στον σχεδιασμό και την υλοποίηση του Προγράμματος SASCA του Ινστιτούτου σχετικά με τις εμπειρίες κακοποίησης παιδιών σε ιδρυματική φροντίδα, τις μακροπρόθεσμες συνέπειες αυτών, το νομικό πλαίσιο και τα τυχόν μέτρα προστασίας και αποκατάστασης των ενήλικων πλέον ατόμων που έχουν βιώσει αυτές τις εμπειρίες.
4. Ο Συνήγορος είναι μέλος της Οργανωτικής επιτροπής της UNICEF (στην οποία συμμετέχουν, μεταξύ άλλων, ο Γενικός Γραμματέας Πρόνοιας, η Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου και το Ινστιτούτο Υγείας του Παιδιού), με στόχο την εκπόνηση έρευνας για την πληρότητα και ποιότητα της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στα παιδιά που μετακινούνται και την αποστολή προτάσεων προς τα αρμόδια υπουργεία για τη βελτίωση των υπηρεσιών αυτών.
5. Ενεργή καθ' όλη τη διάρκεια του έτους ήταν και η συνεργασία του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού με τη ΜΚΟ Lumos με συναντήσεις σχετικά με την πρόοδο των διαδικασιών αποϊδρυματοποίησης στη χώρα, αλλά και σε σχέση με την παρακολούθηση των εξελίξεων στην περίπτωση του Λύρειου Ιδρύματος μετά την καταστροφή του από την πυρκαγιά του καλοκαιριού του 2018.
6. Ο Συνήγορος ενίσχυσε ιδιαίτερα τη συνεργασία του με το Δίκτυο για τα Δικαιώματα των Παιδιών που Μετακινούνται.

5.1.3. Δικτύωση για την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού σε ευρωπαϊκό επίπεδο

- Ο Συνήγορος έλαβε μέρος σε συναντήσεις του Δικτύου Ευρωπαίων Συνηγόρων του Παιδιού (European Network of Ombudsmen for Children - ENOC) στο Παρίσι από τις 19 έως τις 21.9.18, οι οποίες εστίασαν στα ζητήματα των σύγχρονων πολιτικών για την προστασία της ψυχικής υγείας των παιδιών και την αντιμετώπιση

- του κοινωνικού στίγματος, την ενημέρωση όλων των Συνηγόρων για τις εξελίξεις που αφορούν τα παιδιά στο προσφυγικό μεταναστευτικό πεδίο και, ιδίως, την εκπαίδευσή τους, καθώς και στα θέματα διακρατικών τεκνοθεσιών.
- Ο Συνήγορος προσκλήθηκε από τη Lumos σε ημερίδα που διοργάνωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις Βρυξέλλες, προκειμένου να ενημερώσει τους ευρωβουλευτές σχετικά με την πρόοδο της αποϊδρωματοποίησης στη χώρα και τις προτάσεις του για την επίσπευση και βελτίωση της διαδικασίας.
 - Περαιτέρω, ο Συνήγορος συναντήθηκε με εκπροσώπους της Εθνικής Σχολής Επιμελητών της Γαλλίας, με στόχο την ανταλλαγή τεχνογνωσίας ως προς ζητήματα βέλτιστης διασφάλισης δικαιωμάτων των παιδιών και αντίστοιχης οργάνωσης διαδικασιών προς το συμφέρον των ανηλίκων που έρχονται σε επαφή με το Σύστημα Ποινικής Δικαιοσύνης με οποιοδήποτε τρόπο (παιδιά σε κίνδυνο, παιδιά θύτες ή θύματα).
 - Συνάντηση πραγματοποιήθηκε και με την υπεύθυνη Προγραμμάτων (Project Manager) του JUSTROM, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη θεσμοθέτηση και την προώθηση πολιτικής για την κοινωνική συμπερίληψη παιδιών Ρομά και την αντιμετώπιση των επείγουσών αναγκών σε συγκεκριμένους οικισμούς (όπως το Δροσερό Ξάνθης).

5.2. Παιδιά που μετακινούνται – Παιδιά πρόσφυγες και μετανάστες

5.2.1. Μηχανισμός και Δίκτυο για τα Δικαιώματα των Παιδιών που Μετακινούνται

Η δράση του Συνηγόρου συνεχίστηκε με αμείωτη ένταση στο πεδίο της διασφάλισης και προαγωγής των δικαιωμάτων των παιδιών που μετακινούνται, με έμφαση στα σοβαρά ζητήματα που ανακύπτουν ιδίως σε σχέση με τους ασυνόδετους ανηλίκους.

Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικός τα τελευταία χρόνια και σταδιακά δυναμικότερος αναδεικνύεται ο ρόλος του Δικτύου για τα Δικαιώματα των Παιδιών που Μετακινούνται⁹⁹. Το Δίκτυο, που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας του Συνηγόρου του Πολίτη για σύσταση Μηχανισμού Παρακολούθησης της κατάστασης των παιδιών που μετακινούνται, διευρύνθηκε το 2018 με τη συμμετοχή και νέων μελών, με αποτέλεσμα να περιλαμβάνει πλέον 27 μέλη¹⁰⁰.

Περαιτέρω, ανάμεσα στην Ανεξάρτητη Αρχή και στον οργανισμό της UNICEF υπογράφηκε εκ νέου μνημόνιο για τη συνεργασία μεταξύ των φορέων, που περιλαμβάνει και κάλυψη δαπανών της δράσης του Δικτύου και του Συνηγόρου στο πλαίσιο αυτό.

Οι συναντήσεις του Δικτύου λαμβάνουν χώρα ανά μήνα, ενώ καθ' όλο το διάστημα του έτους οι Οργανώσεις υποβάλλουν στον Συνήγορο αναφορές για την επίλυση εξατομικευμένων προβλημάτων σε σχέση με ζητήματα ανηλίκων, προσφύγων και μεταναστών,

⁹⁹ <http://www.0-18.gr/gia-megaloy/deltia-typoy/gia-megaloy/o-synigoros-gia-ta-paidia-poy-metakinoyntai>

¹⁰⁰ Στα ήδη υπάρχοντα μέλη, μεταξύ των οποίων διεθνείς οργανισμοί, όπως η UNICEF, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, ΜΚΟ και ο Δήμος Αθηναίων, προστέθηκαν ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Fundamental Rights Agency - FRA) και τέσσερις ΜΚΟ.

καθώς και φόρμες συμπληρωμένες με τις παρατηρήσεις τους σχετικά με πρακτικές της διοίκησης, των εισαγγελικών αρχών στο πεδίο, αλλά και τις αλλαγές στα δημογραφικά στοιχεία των ευάλωτων αυτών πληθυσμών. Στο τέλος του έτους δημοσιοποιήθηκε η Ετήσια Έκθεση του Μηχανισμού για την παρακολούθηση της κατάστασης των παιδιών που μετακινούνται. Οι διαπιστώσεις του Μηχανισμού θα περιληφθούν στην ειδική έκθεση του Δικτύου που θα δημοσιευτεί μέχρι τα μέσα Ιανουαρίου του 2019.

5.2.2. Θεσμικές παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο πλαίσιο της προάσπισης των Δικαιωμάτων των Παιδιών που Μετακινούνται

Χάρη στην ενεργό συμμετοχή και στις πληροφορίες των Οργανώσεων και τις παραγωγικές συζητήσεις κατά τις συναντήσεις του Δικτύου, ο Συνήγορος προχώρησε στις ακόλουθες δράσεις:

- Υποβολή αιτήματος για την περιοδική παροχή στατιστικών στοιχείων από την Υπηρεσία Ασύλου σχετικά με τα εξερχόμενα αιτήματα, τις αποδοχές, τις απορρίψεις και τις μεταφορές ανηλίκων και ασυνόδευτων ανηλίκων στα πλαίσια του Κανονισμού Δουβλίνου III. Η ανταπόκριση της Υπηρεσίας ήταν θετική και ανά δύο μήνες ο Συνήγορος λαμβάνει τις σχετικές πληροφορίες, τις οποίες συζητά με στόχο τον εντοπισμό τάσεων και προβλημάτων.
- Υποβολή αιτήματος για την τακτική αποστολή στην Αρχή στοιχείων από το Εθνικό Συντονιστικό Κέντρου Ελέγχου Συνόρων, Μετανάστευσης και Ασύλου (ΕΣΚΕΣΜΑ) αναφορικά με τον αριθμό αφίξεων παιδιών μέσω θαλάσσιων και χερσαίων συνόρων, την πληθυσμιακή κατανομή των παιδιών ανά τύπο δομής, καθώς και τον αριθμό των παιδιών που βρίσκονται υπό προστατευτική φύλαξη. Η απάντηση είναι θετική και η Ανεξάρτητη Αρχή αναμένει τα πρώτα δεδομένα.
- Χαρτογράφηση των δομών υποδοχής (ξενώνων, ξενοδοχείων, κέντρων φιλοξενίας, Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης [ΚΥΤ]) των παιδιών εν γένει και των ασυνόδευτων παιδιών ειδικότερα, με επισκέψεις σε όλη την επικράτεια, με στόχο τη διάγνωση επιμέρους προβλημάτων και την επίλυσή τους.
- Παρέμβαση για το ζήτημα της διακρίβωσης της ηλικίας προς το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής –με παρουσία εκπροσώπων από το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Υγείας, το Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας, το ΚΕΕΛΠΝΟ και την Ύπατη Αρμοστεία- σε σχέση ιδίως με την απουσία ενιαίου τρόπου εξέτασης, σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, αλλά και τη συνθήκη στην πράξη ανατροπή του τεκμηρίου της ανηλικότητας και την αναπομπή από τη διοίκηση των ΚΥΤ των υποθέσεων σε νοσοκομεία για τη διενέργεια παρωχημένων και αναξιόπιστων ιατρικών εξετάσεων. Η διαμεσολάβηση της Αρχής φαίνεται σε αρχικό στάδιο ότι έφερε αποτέλεσμα στις υποθέσεις που αναπέμπονταν από το ΚΥΤ της Λέσβου σε νοσοκομείο, παρά την αξιολόγηση του αρμόδιου κλιμακίου του ΚΕΕΛΠΝΟ, καθώς η πρακτική έπαυσε λόγω της άρνησης του νοσοκομείου να συνεχίσει τη διενέργεια των συγκεκριμένων εξετάσεων και να δεχθεί τις ανωτέρω παραπομπές. Στόχος, ωστόσο, παραμένει η εφαρμογή μιας ενιαίας διαδικασίας με εξετάσεις από ψυχοκοινωνικά κλιμάκια και η έκδοση μιας εγκυκλίου οδηγίας σχετικά με την αποφυγή της ανατιολόγητης ανατροπής του τεκμηρίου της ανηλικότητας.
- Παρέμβαση προς την Υπηρεσία Ασύλου με στόχο τη δημιουργία μιας ταχείας

διαδικασίας καταγραφής των αιτημάτων ασυνόδευτων παιδιών και την επίλυση επιμέρους προβλημάτων (όπως η άρνηση της διοίκησης να μεταφέρει τον φάκελο του αιτούντος διεθνή προστασία παιδιού από το γραφείο του τόπου άφιξης σε υπηρεσία ασύλου του τόπου διαμονής και η συνακόλουθη απαίτηση να μεταβεί το παιδί στο σημείο αρχικής άφιξης για να δώσει συνέντευξη, με αποτέλεσμα την αδικαιολόγητη ταλαιπωρία του).

- Αποστολή επιστολής στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων και συνάντηση με τον Γενικό Γραμματέα του υπουργείου, για τα θεσμικά κενά στη διαδικασία συμπερίληψης των ασυνόδευτων παιδιών, καθώς και αίτημα χορήγησης στατιστικών στοιχείων με στόχο των εφοδιασμό της Αρχής με δεδομένα σχετικά με τον αριθμό των φοιτούντων παιδιών, των παιδιών σε καθεστώς αναμονής για την εγγραφή τους, αλλά και της σχολικής διαρροής.
- Υποβολή αιτήματος προς το Υπουργείο Οικονομικών για τη χαρτογράφηση όλων των δαπανών για την προστασία, περίθαλψη και φιλοξενία παιδιών που μετακινούνται.
- Διαμεσολάβηση προς την Ειδική Γραμματεία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, με στόχο την επίλυση διαδικαστικών προβλημάτων που εμπόδιζαν τη χρηματοδότηση των Οργανώσεων .
- Διαμεσολάβηση προς την Ειδική Γραμματεία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, με στόχο την έκδοση κανονιστικής πράξης ή εγκυκλίου που να περιλαμβάνει με σαφήνεια όλες τις προϋποθέσεις και τα δικαιολογητικά χρηματοδότησης των Οργανώσεων, με στόχο τον εξορθολογισμό του συστήματος. Η ανταπόκριση της Ειδικής Γραμματείας ήταν θετική και η διαδικασία είναι σε εξέλιξη.
- Συνάντηση με τον Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και αποστολή σχετικής επιστολής για τη βελτίωση της διαδικασίας παραπομπής των ασυνόδευτων παιδιών. Ειδικότερα, από τη συζήτηση με τα μέλη του Δικτύου προέκυψε η ανάγκη συμπλήρωσης του κοινωνικού ιστορικού των παιδιών από κοινωνικούς επιστήμονες των Οργανώσεων, που βιώνουν την καθημερινότητα του ανηλίκου και γνωρίζουν τις εξειδικευμένες ανάγκες του, προκειμένου να αποστέλλονται οι σωστές πληροφορίες στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) και στους ξενώνες υποδοχής του. Περαιτέρω, προέκυψε η ανάγκη τήρησης κοινής σειράς προτεραιότητας για τη μεταφορά των παιδιών από τα ΚΥΤ και από ξενώνες των νησιών σε δομές υποδοχής στην ηπειρωτική Ελλάδα. Διαπιστώθηκε, ειδικότερα, ότι η παράταση παραμονής στους ξενώνες των νησιών, που προορίζονταν για μεταβατική φιλοξενία, και η προτεραιοποίηση των διαμενόντων στα ΚΥΤ για προώθηση στην ενδοχώρα δημιουργούσαν στους φιλοξενούμενους των ξενώνων την πεποίθηση του γεωγραφικού περιορισμού τους, με αποτέλεσμα να εκδηλώνονται βίαιες συμπεριφορές. Η ανταπόκριση του ΕΚΚΑ ήταν θετική και η διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη.
- Στο πλαίσιο της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, αλλά και των προγραμματικών θέσεων του Δικτύου, ο Συνήγορος απέστειλε επιστολή στους αρμόδιους φορείς εκπαίδευσης στην κοινότητα Σκούταρι Σερρών με αφορμή δημοσιεύματα που ανέφεραν ότι, λόγω της εγγραφής ανήλικων προσφύγων στο σχολείο της Κοινότητας, οι υπόλοιποι γονείς αρνούσαν να εγγράψουν τα παιδιά τους. Παράλληλα, ειδική επιστήμονας επισκέφθηκε το σχολείο. Η επιστολή του Συνηγόρου επισήμαινε ιδίως τον παράνομο χαρακτήρα της πρακτικής των γονέων (βάσει της Σύμβασης, του Συντάγματος και του Ν. 1566/1985), αλλά και τη στρεβλή πρόσληψη των δικαιωμάτων και καθηκόντων της γονικής

μέριμνας. Η δραστηριοποίηση και η απάντηση του Συντονιστή Εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών της περιοχής ήταν άμεση και αποτελεσματική και οδήγησε στην επίλυση του ζητήματος.

- Τέλος, ο Συνήγορος, στο πλαίσιο της συνεργασίας του με τη UNICEF και του προαγωγικού ρόλου του, προετοιμάζει τη δημοσίευση υλικού (έντυπου και διαδικτυακού) για την εξοικείωση των παιδιών με τα δικαιώματά τους και την ενημέρωσή τους για τους τρόπους αναζήτησης βοήθειας σε περίπτωση παραβίασής τους.

5.2.3. Επισκέψεις σε δομές υποδοχής παιδιών για τη διάγνωση των προβλημάτων

Στο πλαίσιο της ανάδειξης κρίσιμων ζητημάτων σχετικά με τις συνθήκες διαβίωσης των παιδιών και, ειδικότερα, των ασυνόδευτων ανηλίκων, πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις σε δομές φιλοξενίας σε όλη την επικράτεια, με στόχο την αξιοποίηση στοιχείων και πληροφοριών που συλλέγονται κατά τις επισκέψεις, επιδιώκοντας τη χαρτογράφηση της κατάστασης, την καταγραφή και ανάδειξη προβλημάτων και την αντιμετώπισή τους.

Χρησιμοποιήθηκε συγκεκριμένη μεθοδολογία για την επιλογή των δομών, που να επιτρέπει την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων αντιπροσωπευτικών για όλο τον πληθυσμό. Ως κριτήρια λήφθηκαν υπόψη ο φορέας λειτουργίας, η δυναμικότητα των ξενώνων, οι ηλικιακές κατηγορίες των ασυνόδευτων παιδιών και το γένος.

Από τον Σεπτέμβριο έως και τον Νοέμβριο πραγματοποιήθηκαν συνολικά 18 επισκέψεις σε ξενώνες ασυνόδευτων παιδιών, 3 επισκέψεις σε ξενοδοχεία φιλοξενίας, 5 επισκέψεις σε ασφαλείς χώρους και 3 επισκέψεις σε ΚΥΤ.

ΞΕΝΩΝΕΣ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ
ΑΤΤΙΚΗ:
Σύλλογος Μεριμνης Ανηλίκων
ΜΕΤΑδραση
PRAKSIS (3 ξενώνες)
Παιδικά Χωριά SOS
The Home Project
Γιατροί του Κόσμου
ΜΑΓΝΗΣΙΑ:
ΑΡΣΙΣ (Μακρυνίτσα)
Ερυθρός Σταυρός (Βόλος)
ΒΟΡΕΙΑ ΕΛΛΑΔΑ:
ΑΡΣΙΣ (Αλεξανδρούπολη, 2 ξενώνες)
ΑΡΣΙΣ (Ωραιόκαστρο)
PRAKSIS (Θεσσαλονίκη)

ΝΗΣΙΑ:
Ηλιακτίδα (Λέσβος, 4 ξενώνες)
ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑ
ΑΤΤΙΚΗ:
2 ξενοδοχεία υπό την ευθύνη του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ)
ΒΟΡΕΙΑ ΕΛΛΑΔΑ:
1 ξενοδοχείο υπό την ευθύνη ΔΟΜ και ΑΡΣΙΣ
«ΑΣΦΑΛΕΙΣ ΖΩΝΕΣ»
Σχιστό
Λαγκαδίκια
Διαβατά
Ριτσώνα
Θήβα
ΚΥΤ
ΚΥΤ Λέσβου
ΚΥΤ Λέρου
ΚΥΤ Φυλακίου Ορεστιάδας

5.2.4. Στόχοι του Δικτύου για το επόμενο χρονικό διάστημα

- Ολοκλήρωση παρακολούθησης ξενώνων
- Επισκέψεις σε Ανοικτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας
- Δημοσίευση έκθεσης του Δικτύου
- Σχεδίαση θεσμικών παρεμβάσεων ιδίως αναφορικά με:
 1. την προτεραιοποίηση της καταγραφής των ανηλίκων από την Υπηρεσία Ασύλου,
 2. την ενίσχυση του συστήματος φιλοξενίας και ιδίως της ημιαυτόνομης διαβίωσης, στη λογική της ελαχιστοποίησης του χρόνου παραμονής σε ΚΥΤ σε ασφαλείς ζώνες (safe zones) Κέντρων Υποδοχής Προσφύγων και, φυσικά, με στόχο την πλήρη κατάργηση της προστατευτικής φύλαξης και κράτησης των παιδιών,
 3. την παρακολούθηση των εξελίξεων σε σχέση με την εφαρμογή ενιαίου πρωτοκόλλου, με σεβασμό των δικαιωμάτων του παιδιού, για τη διακρίβωση της ηλικίας σε όλη την επικράτεια,
 4. τη ρύθμιση του καθεστώτος παραμονής ασυνόδευτων παιδιών σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος παροχής διεθνούς προστασίας,

5. τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών ψυχικής υγείας,
6. την ενθάρρυνση και την ενίσχυση των μηχανισμών για τη συμμετοχή των ασυνόδευτων παιδιών στην τυπική εκπαίδευση.

5.3. Επικοινωνία του Συνηγόρου με παιδιά

Η ανάδειξη των συμμετοχικών κυρίως δικαιωμάτων, που κατοχυρώνει η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, με έμφαση στον σεβασμό στις απόψεις του παιδιού, όπως αυτές εκφράζονται σε όλες τις διαδικασίες που το αφορούν (άρθρ. 12), στην ελευθερία έκφρασης και διαχείρισης πληροφοριών και ιδεών (άρθρ. 13) και στην ελευθερία σκέψης (άρθρ. 14) βρίσκεται στη βάση των επισκέψεων του Συνηγόρου σε σχολεία και των συναντήσεών του με παιδιά σε όλη τη χώρα. Στόχο των επικοινωνιών αυτών αποτελεί επίσης η ευρύτερη γνωστοποίηση στους ανηλίκους και η υποστήριξη διαδικασιών μέσα από τις οποίες τα παιδιά μπορούν να διεκδικήσουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων τους στα επιμέρους πεδία δραστηριοποίησης και στους χώρους διαβίωσής τους.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος συναντήθηκε, άκουσε απόψεις και πραγματοποιήσει κοινές δράσεις με παιδιά σε 34 σχολεία, τροφοδοτώντας και τροφοδοτούμενος με γνώση και προτάσεις ως προς τα δικαιώματα του παιδιού και τις ιδιαίτερες και εξελισσόμενες ανάγκες τους στην καθημερινότητα. Επίσης, έλαβε μέρος σε εκδηλώσεις με μαθητές, όπως λ.χ. σε εκδήλωση που διοργάνωσε το Υπουργείο Πολιτισμού με αφορμή την Παγκόσμια Ημέρα για τα Δικαιώματα του Παιδιού στις 20 Νοεμβρίου, ενώ συμμετείχε και στις δράσεις των σχολείων για τη θεματική εβδομάδα.

Παράλληλα, επισκέφθηκε χώρους όπου φιλοξενούνται ανήλικοι ή διαμένουν σε συνθήκες περιορισμού ή στέρησης της ελευθερίας τους, προκειμένου να κατανοήσει βαθύτερα, μέσα από την οπτική των ίδιων των παιδιών, τα ελλείμματα και τα περιθώρια βέλτιστης διεκδίκησης και διασφάλισης των δικαιωμάτων τους, καθορίζοντας ανάλογα τη στόχευση της Αρχής για το επόμενο διάστημα. Άκουσε τους ανήλικους κρατούμενους του Καταστήματος Κράτησης Κορίνθου και του Ιδρύματος Αγωγής στον Βόλο, ενώ συναντήθηκε με παιδιά σε ξενώνες, ασφαλείς ζώνες καταυλισμών, ΚΥΤ¹⁰¹ και ιδρύματα (37) σε όλη την Ελλάδα.

Τη διαρκή και σταθερή επαφή, άλλωστε, του Συνηγόρου με τα παιδιά διασφαλίζει διαχρονικά η λειτουργία της (δωρεάν) τηλεφωνικής γραμμής για παιδιά, που δέχθηκε 860 κλήσεις (από ανηλίκους και ενηλίκους), και τα τελευταία χρόνια η ηλεκτρονική επικοινωνία μέσω της ηλεκτρονικής φόρμας «Ρωτάω τον Συνήγορο»¹⁰², με 81 ηλεκτρονικά μηνύματα το 2018. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δύο αυτά ειδικότερα εργαλεία επικοινωνίας των ανηλίκων με τον Συνήγορο διαφοροποιούνται σε σχέση με το τηλεφωνικό κέντρο της Αρχής, στον βαθμό που συνήθως ξεπερνούν την παροχή απλής πληροφόρησης ως προς την αρμοδιότητα του φορέα και τυγχάνουν εκτενέστερης διαχείρισης από το εξειδικευμένο τμήμα, η οποία κατευθύνεται είτε στην υποβολή αναφοράς από ανήλικο είτε, συχνά, στην ενημέρωση, ευαισθητοποίηση και ενδυνάμωση ως προς την άσκηση των δικαιωμάτων του.

101 Αναλυτικότερα βλ. παραπάνω «Παιδιά που μετακινούνται - Παιδιά πρόσφυγες και μετανάστες».

102 Βλ. ιστοχώρο Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού του Συνηγόρου: www.0-18.gr

5.4. Συμμετοχή στον Εθνικό Μηχανισμό Εκπόνησης, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Σχεδίων Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού – Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού

Σύμφωνα με τον Ν. 4491/2017 για τη «*Νομική αναγνώριση της ταυτότητας φύλου – Εθνικός Μηχανισμός Εκπόνησης, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Σχεδίων Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού και άλλες διατάξεις*», ο Συνήγορος του Πολίτη καθίσταται συμβουλευτικό μέλος στον Εθνικό Μηχανισμό Εκπόνησης, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Σχεδίων Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, συλλογικό όργανο το οποίο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης¹⁰³.

Ο Εθνικός Μηχανισμός έχει αρμοδιότητα για την εκπόνηση, προώθηση και προβολή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού και των εκθέσεων βάσης, τη διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών για τη διαμόρφωση του σχεδίου με συμμετοχή των παιδιών στη διαδικασία, καθώς και την παρακολούθηση της υλοποίησής του, μέσω ενδιάμεσων κατά την εφαρμογή δημοσιοποιούμενων εκθέσεων. Σημαντική για τον επανασχεδιασμό είναι η αξιολόγηση των σχεδίων βάσης και η αποτίμηση του βαθμού υλοποίησης και των αποτελεσμάτων τους συνολικά, αλλά και με βάση τους δείκτες υλοποίησης, για την οποία υποβάλλονται οι σχετικές εκθέσεις στον Συνήγορο του Πολίτη.

Η Αρχή, καθ' όλο το διάστημα, ακόμη και πριν από τη θέσπιση της διάταξης, συνέδραμε και εξακολουθεί να συνδράμει με τις προτάσεις και τις παρατηρήσεις της, θέτοντας την οπτική του Συνηγόρου, τόσο κατά την εκπόνηση του αρχικού εθνικού σχεδίου δράσης όσο και κατά τη διαμόρφωση εκείνου που εκκρεμεί κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας έκθεσης, του οποίου αναμένεται η ολοκλήρωση και θέση σε εφαρμογή.

5.5. Συνήγορος του Πολίτη και Βουλή των Εφήβων

Ο Συνήγορος συνεχίζει τη συνεργασία του με τη Βουλή των Εφήβων, συμβάλλοντας στην προετοιμασία και τις εργασίες της, με σταθερή στόχευση στην προαγωγή του δικαιώματος του παιδιού στη συμμετοχή και στην ελεύθερη έκφραση. Ήδη κατά την ολοκλήρωση του 2018 η Αρχή έχει εμπλακεί ενεργά στον σχεδιασμό της επόμενης περιόδου (σχολικό έτος 2018-2019) με θέμα «*Βουλή των Εφήβων – Βήματα δημοκρατίας: Κάνοντας πράξη τη συμμετοχή*».

5.6. Παραγωγή ενημερωτικού υλικού για παιδιά

Ανταποκρινόμενος στις εξελισσόμενες ανάγκες των παιδιών, ο Συνήγορος αναζητεί σταθερά νέα εργαλεία επικοινωνίας, ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης. Στην κατεύθυνση αυτή, η Αρχή συνεργάστηκε με τη UNICEF και εξειδικευμένους επαγγελματίες, όπως είναι ο συγγραφέας παιδιών βιβλίων Αντώνης Παπαθεοδούλου και η εικονογράφος Ίρις

¹⁰³ Άρθρ. 8-13 του Ν. 4491/2017 (ΦΕΚ Α' 152).

Σαμαρτζή, για την παραγωγή φιλικού στα παιδιά υλικού, σύμφωνα με τα ενδιαφέροντα και τα σύγχρονα ερεθίσματα των ηλικιών στις οποίες απευθύνεται, με στόχο να ευαισθητοποιήσει και να κινητοποιήσει τις μαθήτριες και τους μαθητές της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης σε σχέση με τα δικαιώματα και τις ανάγκες των παιδιών που μετακινούνται. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της συνεργασίας με τη UNICEF προγραμματίζεται η δημιουργία διαδραστικού εργαλείου στην ιστοσελίδα www.O-18.gr, το οποίο θα συνδέει καθημερινές παραβιάσεις των δικαιωμάτων των παιδιών σε κίνηση με οδηγίες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών και με συγκεκριμένες και πρακτικές πληροφορίες για τα ζητήματα που τα απασχολούν.

6. Ίση μεταχείριση

Εισαγωγή

Με μία σειρά νομοθετημάτων¹⁰⁴ σε διάστημα μίας δεκαετίας, η ελληνική κυβέρνηση ενσωμάτωσε ενωσιακή νομοθεσία για τον σεβασμό, την προώθηση και την προαγωγή της αρχής της ίσης μεταχείρισης: την Οδηγία 2000/43/ΕΚ για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως της φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, την Οδηγία 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, την Οδηγία 2002/73/ΕΚ για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας και την Οδηγία 2014/54/ΕΕ περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων

Νομοθετήματα του 2016 και του 2010 κατέστησαν τον Συνήγορο του Πολίτη¹⁰⁵ τον αρμόδιο φορέα εποπτείας και προώθησης της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης στην εθνική έννομη τάξη. Πρόκειται για αντικείμενο που επέκτεινε το μέχρι τώρα θεσμικό έργο του Συνηγόρου, ο οποίος ήδη από το 2005 είχε ορισθεί φορέας για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού και στη συνέχεια¹⁰⁶ φορέας για την ίση μεταχείριση των φύλων στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης.

Με το νομοθέτημα του 2016,¹⁰⁷ ωστόσο, πέρα από τη διεύρυνση της αρμοδιότητας του Συνηγόρου στον ιδιωτικό τομέα¹⁰⁸, ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη και η σχετική ευρωπαϊκή Οδηγία¹⁰⁹ για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της ΕΕ. Το θεσμικό αυτό πλαίσιο απηχεί τη στόχευση και τις προσπάθειες για την εξάλειψη των ανισοτήτων και την απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών στον ευρωπαϊκό χώρο και στην εθνική μας νομοθεσία. Στο πλαίσιο αυτό

104 Ν. 3304/2005, 3488/2006, 3896/2010, 4443/2016.

105 Με τον Ν. 4443/2016 σε συνδυασμό με τον Ν. 3896/2010.

106 Ν. 3488/2006 και Ν. 3896/2010.

107 Ν. 4443/2016.

108 Οδηγίες 2000/78/ΕΚ, 2000/43/ΕΚ.

109 Οδηγία 2014/54/ΕΚ.

προβλέπουν και οι τρεις την ανάθεση της παρακολούθησης και προώθησης του αντικειμένου τους σε εθνικό φορέα με εκέγγυα λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Με τις ρυθμίσεις του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου¹¹⁰ συστηματοποιούνται για πρώτη φορά σε μεγάλο βαθμό όλες οι σχετικές διατάξεις και ο Συνήγορος αποκτά μια εφ' όλης της ύλης λειτουργία σε όλα τα θέματα της ίσης μεταχείρισης, εκεί που προηγουμένως υπήρχε θεματική διάσπαση και επιμερισμός αρμοδιοτήτων¹¹¹. Προκειμένου να ανταποκριθεί στις υψηλές και αυξημένες απαιτήσεις του ρόλου αυτού, ο Συνήγορος ανέθεσε το οικείο αντικείμενο σε διακριτό θεματικό κύκλο δραστηριότητας της Αρχής, επιλογή η οποία εναρμονίζεται με τα κοινά πρότυπα που διαμορφώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε ό,τι αφορά τη λειτουργία των εθνικών φορέων προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης.¹¹²

Η οργανωτική αυτή αλλαγή πρακτικά σήμανε τη συστηματοποίηση και περαιτέρω αξιοποίηση της εσωτερικής κατανομής της ύλης των αναφορών του Συνηγόρου, αλλά και τη συνολική εποπτεία θεμάτων που ευθέως ή έμμεσα συνδέονται με διακρίσεις. Παράλληλα, αξιοποιήθηκαν τα εργαλεία που παρέχει ο νόμος για την προστασία των προσώπων που υφίστανται διάκριση στην παρέμβαση του Συνηγόρου (παράσταση σε εργατικές διαφορές, εισήγηση προστίμου στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας [ΣΕΠΕ], αντιστροφική βάρους απόδειξης, γενικότερες παρεμβάσεις στο πλαίσιο προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης), προκειμένου να καταστεί όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη η παρέμβασή του.

Διακριτά αλλά και ενίοτε συνδυαζόμενα με τον χειρισμό ατομικών υποθέσεων, ο Συνήγορος ασκεί δράσεις για την προαγωγή της αρχής της ίσης μεταχείρισης στοχεύοντας στην ενημέρωση του κοινού και την επικοινωνία με κοινωνικούς εταίρους και κρατικούς φορείς, με σκοπό τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την καταπολέμηση στερεοτυπικών αντιλήψεων που οδηγούν σε παραβιάσεις της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Σημαντική στην προσπάθεια αυτή είναι η συμμετοχή του στο ευρωπαϊκό δίκτυο των εθνικών φορέων για την ίση μεταχείριση (Equinet), όπου, μέσα από την ανταλλαγή καλών πρακτικών, κοινών προβληματισμών και προκλήσεων σε ζητήματα ερμηνείας κι εφαρμογής του νομικού πλαισίου για τις διακρίσεις, ο Συνήγορος παρακολουθεί και συνδιαμορφώνει τις εξελίξεις που επέρχονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί θα αναφερθούν ενδεικτικά παραδείγματα της δράσης του Συνηγόρου σε θέματα διακρίσεων, που αναδεικνύουν το έργο του ως φορέα της ίσης μεταχείρισης, τα θεσμικά εργαλεία που χρησιμοποιεί και τα αποτελέσματα τη δράσης του. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στα νέα εργαλεία και τις νέες έννοιες που εισήχθησαν με τον Ν. 4443/2016. Επιδίωξη είναι να αναδειχθεί αυτό το νέο πεδίο παρέμβασης και ιδίως να αποτυπωθεί η μέχρι τώρα εφαρμογή του από την Αρχή.

6.1. Διακρίσεις στην απασχόληση και την εργασία: Η ενεργή παρουσία του Συνηγόρου στις εργατικές διαφορές

110 Ν. 4443/2016 σε συνδυασμό με τον Ν. 3896/2010 για την ίση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών.

111 βλ. Ν. 3304/2005 για τις αρμοδιότητες Συνηγόρου, Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) και Επιτροπής Ίσης Μεταχείρισης του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

112 Βλ. Γενική Σύσταση αριθ. 2 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ECRI General Policy Recommendation No 2).

Όπως έχει διαπιστώσει και στο παρελθόν η Αρχή,¹¹³ οι υποθέσεις που αφορούν διακρίσεις λόγω φύλου συνδέονται με στερεοτυπικές αντιλήψεις και προκαταλήψεις που ενίοτε ενέχουν δομικό χαρακτήρα, εμφανίζονται δε τακτικά τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Στις υποθέσεις που αφορούν τον τελευταίο, ο Συνήγορος έχει απευθείας ενεργό ρόλο στην εξωδικαστική επίλυση που προβλέπεται από τις διατάξεις του εργατικού δικαίου. Ειδικότερα, όταν μια εργατική διαφορά έρχεται ενώπιον του ΣΕΠΕ και ενδέχεται να αφορά παραβίαση της νομοθεσίας για τις διακρίσεις, το ΣΕΠΕ οφείλει να ενημερώσει τον Συνήγορο και να συνεργαστεί μαζί του κοινοποιώντας τις ενέργειές του. Ο Συνήγορος, από τη δική του πλευρά, έχει αρμοδιότητα να προβεί σε ίδια έρευνα και διαμόρφωση του τελικού πορίσματος επί της καταγγελίας. Η παραπάνω συνεργασία αποτελεί πλέον μια καλά δοκιμασμένη πρακτική στις υποθέσεις διακρίσεων λόγω φύλου μεταξύ Συνηγόρου και ΣΕΠΕ, καθώς προβλεπόταν ήδη από τον Ν. 3488/2006 και στη συνέχεια από τον Ν. 3896/2010, και ενεργοποιείται πλέον συστηματικά από τις κατά τόπους αρμόδιες Επιθεωρήσεις Εργασίας. Σημαντικό ρόλο στην εδραίωση αυτής της συνεργασίας έπαιξε η επιλογή του Συνηγόρου να παρίσταται με εκπρόσωπό του -όπου αυτό είναι εφικτό- στην επίλυση εργατικών διαφορών που αφορούν το αντικείμενο των διακρίσεων για όλους τους λόγους διάκρισης. Στις διαφορές αυτές η παρουσία της Αρχής με τα χεγγύα κύρους και ανεξαρτησίας που διαθέτει λειτουργεί θετικά τόσο για τους εργαζόμενους, ώστε να αισθάνονται περισσότερο ασφαλείς, όσο και για τον εργοδότη, ώστε να κατανοήσει ευχερέστερα το περιεχόμενο των διατάξεων που συνεπάγονται παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας στο πεδίο των διακρίσεων.

Βεβαίως, ο συμβιβασμός των δύο μερών είναι ένας από τους τρόπους επίλυσης των εργατικών διαφορών, ο οποίος δεν επιτυγχάνεται σε όλες τις περιπτώσεις. Στις περιπτώσεις αυτές, εάν το ΣΕΠΕ έπειτα από εισήγηση του Συνηγόρου διαπιστώσει παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας, έχει την αρμοδιότητα να επιβάλει πρόστιμο. Επιπλέον, όπως διευκρινίζει ρητά πλέον ο Ν. 4443/2016, εάν ο Συνήγορος προβεί σε ίδια έρευνα και συντάξει πόρισμα, το ΣΕΠΕ δεν μπορεί να απόσχει από το διατακτικό του πορίσματος παρά μόνο με παράθεση πλήρους και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι για τη διεξαγωγή έρευνας που οδηγεί στη σύνταξη πορίσματος ο Συνήγορος αξιοποιεί όλα τα διαθέσιμα εργαλεία, όπως είναι η συλλογή στοιχείων και από τις δύο πλευρές, η λήψη μαρτυρικών καταθέσεων και, σε περίπτωση δημιουργίας αρχής απόδειξης, η αντιστροφή του βάρους απόδειξης στον εργοδότη.

6.1.1. Σεξουαλική παρενόχληση

Εργαζόμενη υπάλληλος σε επιχείρηση προσέφυγε στην Επιθεώρηση Εργασίας για να καταγγείλει το γεγονός ότι, δέκα μέρες μετά την πρόσληψή της, ο εργοδότης της προέβη σε άσεμνη χειρονομία σε βάρος της. Μετά το ως άνω περιστατικό, η εργαζόμενη δήλωσε στον εργοδότη ότι, λόγω αυτής της απρεπούς συμπεριφοράς, δεν μπορούσε να συνεχίσει να εργάζεται στην επιχείρηση, οπότε και ο εργοδότης κατήγγειλε τη σύμβαση εργασίας της. Η εργαζόμενη προσέφυγε στο ΣΕΠΕ καταγγέλλοντας σεξουαλική παρενόχληση. Στη συνάντηση ενώπιον της Επιθεώρησης, όπου παρέστη και εκπρόσωπος του Συνηγόρου του Πολίτη, ο εργοδότης ομολόγησε ότι έκανε την άσεμνη χειρονομία στην εργαζόμενη υπογραμμίζοντας ότι δεν σκόπευε να την παρενοχλήσει σεξουαλικά, αλλά η πράξη του είχε ως στόχο την ενθάρρυνσή της στη νέα της εργασία. Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέδωσε

113 Βλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2017, σελ. 203 επ.

πόρισμα και κατέληξε ότι η ενέργεια του εργοδότη ήταν σαφής σεξουαλική παρενόχληση έναντι της εργαζόμενης και εισηγήθηκε πρόστιμο στην αρμόδια Επιθεώρηση Εργασίας, το οποίο επιβλήθηκε στην επιχείρηση¹¹⁴.

6.1.2. Μονομερής δήλωση εργοδότη περί οικειοθελούς αποχώρησης εγκύου εργαζόμενης

Εργαζόμενη απασχολούνταν σε επιχείρηση από το 2016.¹¹⁵ Τον Μάρτιο του 2017 γέννησε και έλαβε όλες τις εκ του νόμου προβλεπόμενες άδειες. Πριν ακόμη λήξει η εξάμηνη άδεια προστασίας μητρότητας, η εργαζόμενη έμεινε εκ νέου έγκυος και ενημέρωσε για τη δεύτερη εγκυμοσύνη της την επιχείρηση. Εν τω μεταξύ τα υποκαταστήματα της επιχείρησης έκλεισαν. Μετά το πέρας της εξάμηνης άδειας προστασίας μητρότητας, η εργαζόμενη χρειάστηκε να λάβει αναρρωτική άδεια λόγω προβλημάτων υγείας, αλλά η εργοδότη επιχείρηση αρνήθηκε να υπογράψει τα σχετικά έγγραφα και η εργαζόμενη προσέφυγε στην Επιθεώρηση Εργασίας. Κατά την τριμερή συνάντηση που έλαβε χώρα παρουσία εκπροσώπου του Συνηγόρου, ο εργοδότης δήλωσε ότι η επιχείρηση δεν διατηρούσε πλέον κανένα υποκατάστημα, συνεπώς αδυνατούσε να απασχολήσει την προσφεύγουσα, καθώς επίσης και ότι είχε ενημερώσει την εργαζόμενη με εξώδικη δήλωση ότι θεωρεί την απουσία της από τη θέση εργασίας ως οικειοθελή αποχώρηση εκ μέρους της. Η εργαζόμενη είχε απαντήσει με άλλη εξώδικη δήλωση, απευθυνόμενη προς την επιχείρηση, ότι ουδέποτε αποχώρησε οικειοθελώς από τη θέση εργασίας της. Τέλος, ο εκπρόσωπος της επιχείρησης δήλωσε ότι η εταιρεία επρόκειτο να μπει σε καθεστώς ειδικής εκκαθάρισης. Ο Συνήγορος κάλεσε την εργοδότη επιχείρηση –εφόσον δεν υπήρχε δυνατότητα απασχόλησης της εργαζόμενης– να καταγγείλει τη σύμβαση εργασίας της για σπουδαίο λόγο τηρώντας τις διατυπώσεις του νόμου.

Ο Συνήγορος κατέληξε στη διαπίστωση ότι ουδέποτε έλαβε χώρα οικειοθελής αποχώρηση εκ μέρους της εργαζόμενης και ότι η μη αποδοχή των υπηρεσιών της απαγορεύεται εκ του νόμου. Σε συνέχεια αυτής της διαπίστωσης, εισηγήθηκε την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε βάρος της επιχείρησης. Η αρμόδια Επιθεώρηση Εργασίας έχει ήδη κινήσει τις σχετικές διαδικασίες.

6.2. Η απαγόρευση διακρίσεων στο πεδίο παροχής αγαθών και υπηρεσιών

Αντικείμενο της ευρωπαϊκής Οδηγίας¹¹⁶ αποτελεί η διασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Σύμφωνα με το προοίμιο της Οδηγίας, ο στόχος αυτός είναι πολύ σημαντικός για την ΕΕ, «καθώς οι διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής μπορούν να υπονομεύσουν την επίτευξη των στόχων της συνθήκης ΕΚ, ειδικότερα δε την επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη. Μπορούν επίσης να υπονομεύσουν το στόχο ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας

114 ΦΥ 248315/2018.

115 ΦΥ 240514/2018.

116 Οδηγία 2000/43/ΕΚ.

και δικαιοσύνης». Όπως συμβαίνει και με την Οδηγία 2000/78/ΕΚ, οι δεσμεύσεις που εξαγγέλλουν οι ρυθμίσεις της πηγάζουν από μια θεμελιώδη αντίληψη περί της ισότητας όλων ενώπιον του νόμου, όπως αποτυπώνεται σε σημαντικά διεθνή νομικά κείμενα¹¹⁷. Στο πλαίσιο αυτό παρέχει το ίδιο επίπεδο προστασίας σε όσους υφίστανται διάκριση εκ του λόγου αυτού με άλλη Οδηγία¹¹⁸ όσον αφορά την πρόσβαση στις δικαστικές ή διοικητικές διαδικασίες για την προστασία των δικαιωμάτων τους και την αντιστροφή του βάρους απόδειξης σε ζητήματα διακρίσεων στην απασχόληση και την εργασία. Ταυτόχρονα, όμως, το πεδίο εφαρμογής της προστασίας που εγκαθιδρύει επεκτείνεται πέραν του τομέα της απασχόλησης και της εργασίας και περιλαμβάνει τη συμμετοχή σε συνδικαλιστικούς φορείς, την κοινωνική ασφάλεια και τις κοινωνικές παροχές και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Κατά την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 4443/2016, ο νομοθέτης επέκτεινε ρητά την προστασία αυτή και στο πεδίο των φορολογικών ελαφρύνσεων, εισήγαγε δε επιπρόσθετα το χρώμα, την εθνική καταγωγή και τις γενεαλογικές καταβολές στους λόγους για τους οποίους απαγορεύονται οι διακρίσεις για τα χαρακτηριστικά αυτά.

6.2.1. Μεροληπτική αντιμετώπιση και εντέλει διάκριση αντιμετωπίζεται σε αναφορά σχετικά με την απαγόρευση πρόσβασης σε οργανωμένη δημοτική παραλία (στη Λέσβο) σε υπηκόους τρίτων χωρών αιτούντων άσυλο στη χώρα μας

Συγκεκριμένα, στην είσοδο της παραλίας, για την οποία προβλέπεται η καταβολή αντιτίμου, είχε αναρτηθεί ανακοίνωση σε τρεις γλώσσες (αγγλικά, γαλλικά, αραβικά) με το ακόλουθο περιεχόμενο: «*Entry to nationals of non-Schengen countries is only permitted with a passport*».¹¹⁹ Επίσης, δεν επιτράπηκε η είσοδος στην παραλία σε υπήκοο Συρίας, επειδή δεν διέθετε άδεια παραμονής στη χώρα αλλά δελτίο αιτούντος διεθνούς προστασίας.

Η Αρχή παρενέβη εγγράφως προς τη δημοτική επιχείρηση που διαχειρίζεται την παραλία επισημαίνοντας την απαγόρευση διακρίσεων λόγω χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής που θέτει ο Ν. 4443/2016 στον τομέα της παροχής υπηρεσιών, καθώς και ότι οποιαδήποτε εξαίρεση από τον κανόνα αυτό η οποία στηρίζεται στη διαφορετική ιθαγένεια θα πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη. Επιπλέον, επεσήμανε την αντιστροφή του βάρους απόδειξης που εισάγει ο νόμος, αλλά και τις κυρώσεις που επισύρει για την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης για τους παραπάνω λόγους κατά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών στο κοινό. Παράλληλα, κάλεσε την επιχείρηση να παρουσιάσει τις απόψεις και ενέργειές της για τη διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης των πολιτών στη δημοτική παραλία χωρίς προϋποθέσεις που ενδεχομένως παραπέμπουν σε διακρίσεις λόγω χρώματος, εθνικής, εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής. Αναμένεται η ανταπόκριση της επιχείρησης.

117 Η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, τα Σύμφωνα του ΟΗΕ για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα κ.ά.

118 Οδηγία 2000/78/ΕΚ.

119 ΦΥ 246083/2018 και 246084/2018.

6.3. Νέες έννοιες διακρίσεων στον Ν. 4443/2016

6.3.1. Η πολλαπλή διάκριση

Ο Ν. 4443/2016 εισήγαγε την πολλαπλή διάκριση στις έννοιες των διακρίσεων ορίζοντάς την ως οποιαδήποτε διάκριση, αποκλεισμό ή περιορισμό σε βάρος προσώπου που βασίζεται σε περισσότερους από έναν από τους λόγους διάκρισης (φύλο, εθνική καταγωγή, θρησκευτικές πεποιθήσεις κ.λπ.). Πρόκειται για τις περιπτώσεις όπου μια ρύθμιση, πρακτική ή ενέργεια μπορεί να συνιστά ταυτόχρονα παραβίαση της νομοθεσίας των διακρίσεων σε περισσότερα από ένα πεδία. Αν και ο νόμος δεν αντιμετωπίζει την πολλαπλή διάκριση ως επιβαρυντική περίπτωση με αντίστοιχες κυρώσεις, η υιοθέτηση της έννοιας αυτής σηματοδοτεί την ανάγκη εγρήγορσης του φορέα ίσης μεταχείρισης, ώστε να εκτιμά αναλόγως το πεδίο στο οποίο εμφανίζονται οι διακρίσεις και να προσαρμόζει τη δράση του για την καταπολέμησή τους. Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος έχει ανιχνεύσει επανειλημμένα περιπτώσεις όπου υφίσταται αυτή η πολλαπλή παραβίαση προστατευόμενων χαρακτηριστικών, κυρίως κατά την πρόσβαση στην εργασία και ιδίως στο στάδιο δημοσίευσης προκηρύξεων ή προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την ανάληψη εργασίας.

6.3.1.1. Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την πρόσληψη πτυχιούχου ψυχολόγου ορφανοτροφείου. Ειδικότερα, στα απαιτούμενα προσόντα προβλεπόταν, μεταξύ άλλων, ότι οι υποψήφιοι έπρεπε να είναι θηλυκού γένους και ηλικίας από 25-40 ετών.

Ο Συνήγορος επισήμανε στο ΔΣ του φορέα ότι με τα ως άνω καθοριζόμενα προσόντα των υποψηφίων εισάγεται άμεση διάκριση λόγω φύλου και λόγω ηλικίας, κατά ευθεία παρέκκλιση σχετικών διατάξεων¹²⁰, καθώς η εισαγωγή των επίμαχων χαρακτηριστικών ως προϋποθέσεων για την κατάληψη της συγκεκριμένης θέσης εργασίας δεν φαινόταν, κατ' αρχήν, να δικαιολογείται ειδικώς από τη φύση και τις ειδικές απαιτήσεις των καθηκόντων της θέσης. Ζήτησε δε την απόσυρση της εν λόγω πρόσκλησης και την επανάληψη της διαδικασίας χωρίς μνεία των χαρακτηριστικών εκείνων (φύλου, ηλικίας) που όχι μόνον αντιβαίνουν στη νομοθεσία για την ίση μεταχείριση και την καταπολέμηση των διακρίσεων, αλλά εν γένει υπονομεύουν την προσπάθεια διαμόρφωσης μιας κοινής αντίληψης που αντιστρατεύεται στερεότυπα και προκαταλήψεις.

Το ΔΣ του φορέα, ανταποκρινόμενο στην πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, αποφάσισε την ακύρωση της επίμαχης πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος και προέβη στην έκδοση νέας πρόσκλησης έχοντας απαλείψει τα κριτήρια που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι εισάγουν διάκριση στη βάση των προστατευόμενων χαρακτηριστικών των Ν. 3896/2010 και 4443/2016.¹²¹

6.3.2. Η διάκριση λόγω σχέσης με πρόσωπο που φέρει προστατευόμενο χαρακτηριστικό

120 Των διατάξεων των άρθρ. 2 και 3 του Ν. 3896/2010 και του άρθρ. 2 παρ. 1 του Ν. 4443/2016.

121 ΦΥ 235196/2018.

Σημαντική διεύρυνση στον εννοιολογικό χάρτη των διακρίσεων αποτέλεσε η προσθήκη της έννοιας διάκρισης λόγω σχέσης στον Ν. 4443/2016. Ειδικότερα, ως διάκριση λόγω σχέσης νοείται η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση ενός προσώπου λόγω της στενής του σχέσης με πρόσωπο ή πρόσωπα με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου. Με τη διεύρυνση αυτή αποτυπώνεται πλέον και νομοθετικά στη χώρα μας η νομολογιακή παραδοχή¹²² ότι η προστασία κατά των διακρίσεων ενεργοποιείται και όταν το προστατευόμενο χαρακτηριστικό δεν απαντάται στο πρόσωπο του θύματος της διάκρισης, αλλά στο πρόσωπο τρίτου προσώπου με το οποίο συνδέεται στενά. Η ρητή αυτή πρόβλεψη στον Ν. 4443/2016 είχε σημαντικό αντίκτυπο και στον χειρισμό συναφών υποθέσεων από τον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς με βάση τη γενική του αρμοδιότητα όλα τα αιτήματα εργαζομένων στον δημόσιο τομέα για απόσπαση, μετάθεση ή διευκόλυνση ωραρίου λόγω φροντίδας οικείων προσώπων με αναπηρία αντιμετωπίζονταν ως υπηρεσιακή κατάσταση και δεν μπορούσαν να εξετασθούν από την Αρχή. Με την προσθήκη όμως της διάκρισης λόγω σχέσης υπάγονται πλέον στην κατ' εξαίρεση διαμεσολαβητική αρμοδιότητα του Συνηγόρου ως φορέα ίσης μεταχείρισης.

6.3.2.1 Αναφορά εκπαιδευτικού που αιτήθηκε την ανανέωση της απόσπασής του, την οποία είχε ζητήσει προκειμένου να παρέχει την κατάλληλη και εξειδικευμένη φροντίδα στο τέκνο του που έπασχε από χρόνια πάθηση

Ο Συνήγορος υπεισιήθε στη διερεύνηση της υπόθεσης, καθώς το αίτημα είχε αρχικώς απορριφθεί λόγω ελλιπούς μοριοδότησης, και ζήτησε να επανεξετασθεί το αίτημα, με το σκεπτικό ότι η μη αποδοχή του θα μπορούσε να θέσει τον εκπαιδευτικό σε μειονεκτική θέση λόγω της στενής του σχέσης με μέλος της οικογένειάς του που αντιμετωπίζει χρόνια πάθηση έναντι άλλων συναδέλφων του που δεν βρίσκονται σε αντίστοιχη κατάσταση και φέρουν κατά τα λοιπά τα ίδια βασικά χαρακτηριστικά. Επεσήμανε δε ότι η διαπίστωση των παραπάνω μπορούσε να γίνει στο πλαίσιο της προβλεπόμενης κατ' εξαίρεση εξέτασης αιτημάτων. Το αίτημα του υπαλλήλου έγινε τελικώς δεκτό.¹²³

6.3.3. Η κοινωνική κατάσταση

Ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να κατοχυρώσει την αρχή της ίσης μεταχείρισης οπωσδήποτε για ορισμένα πεδία διακρίσεων (φύλο, σεξουαλικό προσανατολισμό, αναπηρία, θρησκευτικές πεποιθήσεις), δίνοντας όμως την ευχέρεια στον εθνικό νομοθέτη να ορίσει την απαγόρευση των διακρίσεων και για άλλα πεδία διάκρισης, εφόσον το κρίνει αναγκαίο. Στην ελληνική έννομη τάξη, πέραν των βασικών πεδίων διάκρισης που περιλαμβάνει η

122 Υπόθεση C-303/06, απόφαση Coleman.

123 ΦΥ 248211/2018.

Οδηγία 2000/78, συμπεριλήφθηκαν, μεταξύ άλλων, η οικογενειακή και η κοινωνική κατάσταση. Η οικογενειακή κατάσταση αντικατοπτρίζει τη συνταγματική προστασία της οικογένειας (άρθρ. 21 του Συντάγματος) σε όλες τις σύγχρονες πλέον μορφές της (βλ. σύμφωνο συμβίωσης), ενώ η κοινωνική κατάσταση είναι επί της ουσίας μια ανοικτή έννοια, το περιεχόμενο της οποίας καλείται να εξειδικεύσει κυρίως ο εφαρμοστής του δικαίου, δηλαδή ο εθνικός φορέας για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, δηλαδή ο Συνήγορος του Πολίτη.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 4443/2016, «ως λόγος διάκρισης προβλέπεται η κοινωνική κατάσταση, ως αποτέλεσμα τυχόν κοινωνικού στιγματισμού ενός προσώπου λόγω της διακριτότητάς του ως μέλους ενός ιδιαίτερου κοινωνικού υποσύνολου, επί παραδείγματι σε μια τέτοια κατάσταση μπορεί να ευρίσκονται πρώην χρήστες ουσιών ή πρώην φυλακισμένοι. Στο σημείο αυτό αξίζει να διευκρινισθεί ότι ιδιαίτερο κοινωνικό υποσύνολο συνιστά μια ομάδα προσώπων που συνδέονται με ένα κοινό χαρακτηριστικό, το οποίο είναι συχνά έμφυτο, αναλλοίωτο ή θεμελιώδες για την ταυτότητα, τη συνείδηση ή την άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μελών της...».

6.3.3.1. Ο Συνήγορος επικαλείται την «κοινωνική κατάσταση» ως συνθήκη αποκλεισμού που παραβιάζει τη νομοθεσία για την απαγόρευση των διακρίσεων και παρεμβαίνει προς τον ΟΑΕΔ για τη μη εγγραφή στα μητρώα ανέργων προσώπων που δεν διαθέτουν μόνιμη κατοικία (πρόσφυγες, αιτούντες πολιτικό άσυλο, γυναίκες θύματα ενδοοικογενειακής ή σεξουαλικής βίας, άστεγοι ή/και προσωρινά φιλοξενούμενοι)

Ειδικότερα, οι υπηρεσίες του ΟΑΕΔ αρνούνταν να παραλάβουν σχετικά αιτήματα και να εγγράψουν στα μητρώα ανέργων πρόσωπα τα οποία δεν αποδείκνυαν ότι είναι κύριοι ή μισθωτές κατοικίας και απαιτούσαν από τους αιτούντες την προσκόμιση εγγράφων, όπως λογαριασμών ΔΕΚΟ ή εταιρείας σταθερής τηλεφωνίας, ή αντίγραφο συμφωνητικού μίσθωσης κατοικίας κατατεθειμένου στην αρμόδια ΔΟΥ. Η δήλωση κατοικίας του αιτούντος ήταν αναγκαία, προκειμένου να αναζητηθεί η κατά τόπον αρμόδια υπηρεσία για την εξυπηρέτησή του, καθώς η εγγραφή στα μητρώα ανέργων πραγματοποιείται μόνο στο κατάστημα του ΟΑΕΔ της περιοχής κατοικίας του ανέργου και χωρίς αυτήν δεν είναι δυνατή η πρόσβασή του στις συνδεόμενες με την ιδιότητα αυτή παροχές.

Ο Συνήγορος επισήμανε ότι είναι ιδιαίτερος επαχθής να αποκλείονται από την εγγραφή στα οικεία μητρώα ανέργων άτομα τα οποία, εξαιτίας της ειδικής κατάστασής που αντιμετωπίζουν (π.χ. *θύματα ενδοοικογενειακής βίας ή σεξουαλικής εκμετάλλευσης, αιτούντες άσυλο, άτομα χωρίς ατομική κατοικία, άστεγοι*), χρήζουν κατά τεκμήριο ειδικής ή αυξημένης προστασίας. Επιπλέον, τόνισε ότι ο αποκλεισμός των ατόμων αυτών από την εγγραφή στα μητρώα ανέργων ενδεχομένως να δημιουργεί και ζήτημα πολλαπλών διακρίσεων, καθώς συνυπάρχουν στο πρόσωπό τους περισσότερα προστατευόμενα χαρακτηριστικά (φύλο και κοινωνική κατάσταση σε γυναίκες θύματα βίας, εθνική καταγωγή και κοινωνική κατάσταση σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, πρόσωπα δηλαδή που στερούνται στέγης ή φιλοξενούνται προσωρινά σε δομές φιλοξενίας ή τρίτους). Αντιπρότεινε την προσκόμιση σχετικής Υπεύθυνης Δήλωσης (για όσους φιλοξενούνται προσωρινά σε δομές ή τρίτους) και τη συνεργασία με τις κοινωνικές υπηρεσίες και τα ΚΕΠ της περιοχής (για όσους δεν έχουν στέγη).

Η παρέμβαση του Συνηγόρου υπήρξε επιτυχής, καθώς η διοίκηση του ΟΑΕΔ έδωσε οδηγίες στις υπηρεσίες του να κάνουν δεκτά τα αιτήματα για εγγραφή στο μητρώο ανέργων, αποδεχόμενες δικαιολογητικά που είναι στην κατεύθυνση των προτάσεων του Συνηγόρου.¹²⁴

6.3.4. Η πρόβλεψη για τις εύλογες προσαρμογές του εργοδότη σε περίπτωση αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης

Στις διατάξεις του Ν. 4443/2016 προβλέπεται η υποχρέωση του εργοδότη να λάβει μέτρα εύλογων προσαρμογών, δηλαδή να λάβει όλα τα ενδεδειγμένα μέτρα ανάλογα με τις ανάγκες που παρουσιάζονται σε μια συγκεκριμένη κατάσταση, ώστε ο/η εργαζόμενος/η με αναπηρία να μπορεί να έχει πρόσβαση σε θέση εργασίας, να ασκεί ή να προάγεται στο επάγγελμά του/της, ή προκειμένου να του παρέχεται εκπαίδευση, αρκεί τα μέτρα αυτά να μη συνεπάγονται δυσανάλογη επιβάρυνση για τον εργοδότη. Η επιβάρυνση δεν είναι δυσανάλογη όταν αντισταθμίζεται επαρκώς με μέτρα λαμβανόμενα στο πλαίσιο της πολιτικής ενός κράτους μέλους υπέρ των ατόμων με ειδικές ανάγκες. Πρόκειται για ρύθμιση προσανατολισμένη στην κατεύθυνση επίτευξης συνθηκών πραγματικής ισότητας, για την οποία είναι αναγκαίο να ληφθεί υπόψη το προστατευόμενο χαρακτηριστικό, δηλαδή η αναπηρία ή η χρόνια πάθηση, σε αντίθεση με ό,τι ισχύει γενικώς για την απαγόρευση διακρίσεων για όλα τα υπόλοιπα χαρακτηριστικά (φύλο, εθνική καταγωγή κ.λπ.), όπου η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτάσσει να μη λαμβάνονται υπόψη. Η θεώρηση αυτή και αντίστοιχα η πρόβλεψη για τις εύλογες προσαρμογές ανταποκρίνονται στο κοινωνικό μοντέλο της έννοιας της αναπηρίας, το οποίο προϋποθέτει τη συνεκτίμηση των παραγόντων που αλληλεπιδρούν με την πάθηση του/της εργαζόμενου/ης μέσα στο περιβάλλον εργασίας και τον/την εμποδίζουν να συμμετέχει ισότιμα στην εργασία. Να σημειωθεί ότι η υποχρέωση του εργοδότη για εύλογες προσαρμογές σε καμία περίπτωση δεν συνεπάγεται την υποχρέωσή του να προσλάβει, να προαγάγει ή να διατηρήσει στη θέση απασχόλησης άτομο που δεν είναι κατάλληλο, ικανό και πρόθυμο να εκτελεί τα βασικά καθήκοντα της εν λόγω θέσης, παρά μόνο την υποχρέωση να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να είναι δυνατή η παροχή εργασίας από τον εργαζόμενο με αναπηρία ή χρόνια πάθηση. Η υποχρέωση αυτή, μάλιστα, τίθεται υπό την προϋπόθεση της μη συνδρομής ανυπέρβλητου κόστους, το οποίο, εφόσον το επικαλεστεί ο εργοδότης, καλείται να το αιτιολογήσει.

6.3.4.1. Εργαζόμενη που πάσχει από σκλήρυνση κατά πλάκας και απολύθηκε από μεγάλη εταιρεία¹²⁵

Η εργαζόμενη απασχολείτο στην εταιρεία επί σειρά ετών, όταν διαγνώστηκε η πάθησή της, την οποία γνωστοποίησε στην εταιρεία. Η εταιρεία ισχυρίστηκε ότι ο λόγος απόλυσης ήταν η ανεπάρκεια της εργαζόμενης κατά την άσκηση των καθηκόντων της τα τελευταία χρόνια κι επικαλέστηκε τις εκθέσεις αξιολόγησής της, καθώς και ότι, παρά την ανεπάρκεια αυτή, επέδειξε ευαισθησία και επιφύλαξε ευμενή μεταχείριση στην εργαζόμενη διατηρώντας τη στην εργασία δεδομένης της πάθησής της.

Ο Συνήγορος κατέληξε σε εισήγηση για επιβολή προστίμου διαπιστώνοντας ότι από την εκτίμηση των στοιχείων του φακέλου δεν προέκυψε πως η εταιρεία έλαβε συγκεκριμένα

124 ΦΥ 233156/2018.

125 ΦΥ 243118/2018.

μέτρα εύλογων προσαρμογών, προκειμένου η εργαζόμενη να αντισταθμίσει τα μειονεκτήματα που απορρέουν από τη χρόνια πάθησή της και να διευκολυνθεί στην άσκηση των καθηκόντων της θέσης της, έπειτα από σχετικές υποδείξεις του αρμόδιου ιατρού εργασίας. Επισήμανε μάλιστα ότι ελέγχιμο εν προκειμένω δεν είναι το αν ο εργοδότης εξάντλησε χρονικά την επιείκειά του στην απόδοση ενός εργαζόμενου, ευελπιστώντας στη βελτίωση, αλλά το αν επιδίωξε να διαμορφώσει τις προϋποθέσεις εκείνες που με βάση αντικειμενικά κριτήρια θα συνέβαλλαν στην ουσιαστική απόδοσή του, συνεκτιμώντας την ιδιαίτερη κατάσταση της υγείας του εργαζόμενου και των τυχόν ειδικών απαιτήσεων αυτής.

6.4. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η απαγόρευση των διακρίσεων

Η Οδηγία 2014/54¹²⁶ έχει κατ' αρχήν διακριτό ρυθμιστικό πεδίο, αφού αναφέρεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηκόων κρατών μελών της ΕΕ και μεριμνά για την ελεύθερη πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας. Εν πρώτοις, λοιπόν, φαίνεται να υπηρετεί κυρίως μία από τις θεμελιώδεις οικονομικές αρχές της Ένωσης και να μην ταυτίζεται το αξιακό υπόβαθρο αλλά και το ρυθμιστικό πεδίο με εκείνο των άλλων δύο Οδηγιών, στις οποίες η απαγόρευση των διακρίσεων θεμελιώνεται στον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Εντούτοις, η καταπολέμηση των διακρίσεων στην εργασία και απασχόληση, έστω και μια συγκεκριμένης ομάδας, των υπηκόων της ΕΕ, δεν θα μπορούσε να μη συνδεθεί με την επιδίωξη διαμόρφωσης ενός ενιαίου οικοδομήματος προστασίας κατά των διακρίσεων. Σημαντικό ρόλο έπαιξε σε αυτό και η πρόβλεψη της Οδηγίας για τη δυνατότητα ανάθεσης της αρμοδιότητας παρακολούθησης και προώθησης σε υφιστάμενους, ανεξάρτητους φορείς που ήδη ασκούν συναφή αρμοδιότητα και επιδιώκουν αντίστοιχούς στόχους. Ως εκ τούτου, υπήρξε συνάφεια με το αντικείμενο της Αρχής, που ήταν ήδη φορέας παρακολούθησης και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, αλλά χειριζόταν επίσης και στο πλαίσιο της γενικής αρμοδιότητάς της υποθέσεις που αφορούσαν παραβίαση του κοινοτικού δικαίου στα πεδία φορολόγησης και πρόσβασης σε παροχές υγείας και κοινωνικής προστασίας.

Την προσπάθεια αυτή συνεχίζει η Αρχή στις υποθέσεις που τίθενται υπόψη της και αφορούν τον αποκλεισμό υπηκόων κρατών μελών από θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα, επισημαίνοντας το κριτήριο της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σε ό,τι αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων κατά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων της ΕΕ και ιδίως κατά την πρόσβασή τους σε θέσεις εργασίας που δεν συνεπάγονται άσκηση δημόσιας εξουσίας¹²⁷ (ενημερώνοντας παράλληλα την Επιτροπή για την πορεία ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2014/54/ΕΚ).

6.5. Φορολογική ισότητα των φύλων – Υποχρέωση των συζύγων να υποβάλλουν κοινή φορολογική δήλωση

Ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε με το θέμα της φορολογικής ισότητας των φύλων από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του. Ένα από τα βασικότερα ζητήματα ήταν αυτό

126 Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/54 στον Ν. 4443/2016 έγινε με καθυστέρηση κάποιων μηνών.

127 Βλ. Ειδική έκθεση 2017 για την Ίση Μεταχείριση, σελ. 202 επ.

της υποχρέωσης των συζύγων να υποβάλλουν κοινή δήλωση φορολογίας εισοδήματος. Στην Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2002 υπήρχε ειδικό κεφάλαιο για τα «Ζητήματα Ισότητας των δύο Φύλων στη Φορολογία της Συζυγικής Οικογένειας», όπου τονιζόταν ήδη από τότε ότι η υποχρέωση του συζύγου να υποβάλλει τη δήλωση και για τα εισοδήματα της συζύγου εισάγει αντισυνταγματική ρύθμιση και οι σχετικές διατάξεις ερμηνεύονται από τη φορολογική διοίκηση με τρόπο που επιφέρουν απαράδεκτες συνέπειες στη φορολόγηση των έγγαμων γυναικών.

Για τον λόγο αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη είχε προτείνει να καταργηθεί η διάταξη του άρθρ. 67 παρ. 4 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, όσον αφορά την υποβολή κοινής φορολογικής δήλωσης των συζύγων, ως εισάγουσα άμεση διάκριση λόγω φύλου, και να καταστεί κάθε φορολογούμενος/η έγγαμος/η νομικά υπεύθυνος/η για την υποβολή και το περιεχόμενο της φορολογικής δήλωσης. Ο Συνήγορος, μάλιστα, είχε τονίσει ότι οι διακρίσεις αυτές, ενόψει της διεύρυνσης εφαρμογής του ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής των φορολογικών δηλώσεων και των δυνατοτήτων που αυτό παρέχει, δεν εξυπηρετούν ούτε τον σκοπό της εύρυθμης λειτουργίας της φορολογικής διοίκησης ούτε τον στόχο της αποτελεσματικότερης είσπραξης των δημοσίων εσόδων. Οι προτάσεις της Αρχής δεν είχαν τύχει ευνοϊκής αντιμετώπισης από τη φορολογική διοίκηση. Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα είχε παραμείνει μεταξύ των ελαχίστων χωρών της ΕΕ στις οποίες η έγγαμη γυναίκα δεν αποτελούσε ξεχωριστό φορολογικό υποκείμενο.

Προσφάτως, το Συμβούλιο της Επικρατείας¹²⁸ έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί την υποχρεωτική υποβολή κοινής δήλωσης φόρου εισοδήματος των συζύγων. Η σχετική διάταξη του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, ερμηνευμένη υπό το πρίσμα των επιταγών του Συντάγματος και της Ευρωπαϊκής Συνθήκης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου όσον αφορά την ισότητα των πολιτών και ειδικότερα την ισότητα των φύλων, την ισότιμη συνεισφορά των Ελλήνων πολιτών στα δημόσια βάρη, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, τον σεβασμό προς την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή και την υποχρέωση των αρχών να εγγυώνται τα αντίστοιχα δικαιώματα¹²⁹, έχει την έννοια ότι ο σύζυγος υποβάλλει κοινή δήλωση και για το εισόδημα της συζύγου εφόσον συναινούν αμφότεροι, άλλως μπορούν να υποβάλλουν αυτοτελώς δηλώσεις, κατά την παρ. 1 του άρθρ. 67 του Ν. 4172/2013.¹³⁰

7. Ο Συνήγορος του Πολίτη ως φορέας εφαρμογής των αρχών της καλής νομοθέτησης

Το 2012, δέκα χρόνια μετά τις πρώτες πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της βελτίωσης της ποιότητας της νομοθέτησης¹³¹, ο Ν. 4048/2012 εισήγαγε

128 ΣτΕ 330/2018 Β' Τμήμα.

129 Άρθρ. 2 παρ. 1, άρθρ. 4 παρ. 1, 2 και 5, άρθρ. 5 παρ. 1 και άρθρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος και άρθρ. 8 και 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

130 Με το άρθρ. 59 παρ. 5 του Ν. 4583/2018 προβλέφθηκε, πράγματι, η δυνατότητα υποβολής χωριστής φορολογικής δήλωσης εφόσον το επιλέξει ένας τουλάχιστον εκ των συζύγων με ανέκκλητη δήλωσή του για κάθε φορολογικό έτος μέχρι την 28η Φεβρουαρίου του έτους υποβολής της δήλωσης. Η διαδικασία θα εφαρμοστεί για πρώτη φορά κατά την υποβολή των δηλώσεων το έτος 2019 (φορολογικό έτος 2018).

131 Η βελτίωση της νομοθέτησης εξακολουθεί να αποτελεί μία από τις σπουδαιότερες προτεραιότητες

στην ελληνική έννομη τάξη τις βασικές αρχές της, επιφυλάσσοντας ιδιαίτερο, θεσμικό ρόλο στον Συνήγορο του Πολίτη.

Μεταξύ των βασικών αρχών της καλής νομοθέτησης συμπεριλαμβάνονται η αναλογικότητα, δηλαδή η καταλληλότητα και εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου, η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση των οικονομικών συνεπειών της ρύθμισης, η διαφάνεια, επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, η ασφάλεια δικαίου, η ανοιχτή διαδικασία, δηλαδή η δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους, και η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις, με την έννοια τόσο της ευχέρειας εύρεσης των ρυθμίσεων (π.χ. με την ανάρτησή τους σε φιλικούς προς τον χρήστη δικτυακούς τόπους) όσο και της ευκολίας αντίληψης των διατάξεων οι οποίες πρέπει να είναι κατά το δυνατόν εύληπτες.

Βασική καινοτομία του Ν. 4048/2012, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, ήταν *«η θεσμοθέτηση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, η οποία θα ενδυναμώνει τόσο τη διαφάνεια, παρέχοντας σε κάθε ενδιαφερόμενο εκείνα τα στοιχεία και δεδομένα που απαιτούνται για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όσο και την εφαρμογή των ρυθμίσεων δεδομένου ότι θα έχουν εκτιμηθεί εκ των προτέρων οι πόροι και οι πιθανές παρεμβάσεις που απαιτούνται γι' αυτήν»*.

Ο Συνήγορος, κατά την άσκηση του διαμεσολαβητικού του έργου και στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του να ελέγχει τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, συχνά διαπιστώνει στην υφιστάμενη νομοθεσία κενά και νομοτεχνικές ατέλειες, αδυναμία των νομοθετικών διατάξεων να ρυθμίσουν τις τρέχουσες καταστάσεις, ασάφειες που οδηγούν σε παρερμηνείες, αντιφατικές ρυθμίσεις και γενικά προβλήματα κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων.

Καθ' όλη τη διάρκεια της εικοσαετούς, πλέον, λειτουργίας του, υποβάλλει στη Διοίκηση προτάσεις, οργανωτικές και νομοθετικές, επιδιώκοντας να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας του νομοθετικού πλαισίου και, συνακόλουθα, στη διασφάλιση της παροχής καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες και στην καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης. Στα πορίσματα και τις Ειδικές Εκθέσεις του αποτιμά την αποτελεσματικότητα των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, εντοπίζει και οριοθετεί τα προβλήματα και διατυπώνει σαφείς και αναλυτικές παρατηρήσεις και συστάσεις για τη διόρθωση των κακοτεχνιών και την επίτευξη των επιδιωκόμενων από τον νομοθέτη σκοπών. Οι παρεμβάσεις του Συνηγόρου, βασισμένες πάντοτε στην εμπειρία και την τεχνογνωσία του, αλλά και στο θεσμικό του προνόμιο να έχει σφαιρική εικόνα των προβλημάτων που αναδεικνύει, πολύ συχνά συντελούν στη βέλτιστη ρύθμιση σοβαρών θεμάτων.

Την ήδη σημαντική συμβολή της Αρχής στην αναμόρφωση της ισχύουσας νομοθεσίας και στην ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για την αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων θέλησε να αξιοποιήσει ο Ν. 4048/2012, με τον οποίο καθορίστηκαν οι αρχές, οι διαδικασίες και τα μέσα καλής νομοθέτησης, με σκοπό τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρ. 7 παρ. 2 του ανωτέρω νόμου, «το

της ΕΕ, υπό την αρμοδιότητα και εποπτεία του Α' Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κ. Φ. Τίμμερμανς. Δείτε το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT) της Επιτροπής: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_el

Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και η Ανεξάρτητη Αρχή Συνήγορος του Πολίτη συνεργάζονται με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων που προβλέπονται στο άρθρο 14 για τη βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων». Η συνεργασία γενικότερα των Ανεξάρτητων Αρχών με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης προβλέπεται και στο άρθρ. 15 παρ. 2β, αναγνωρίζοντας έτσι τη συσσωρευμένη εμπειρία τους στα θέματα αρμοδιότητάς τους.

Στο πλαίσιο αυτό, από τον Ιούλιο του 2017 –και με τη σχετική προεργασία να έχει ξεκινήσει ήδη από την άνοιξη του ίδιου έτους– ο Συνήγορος συνεργάζεται με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για τους σκοπούς του επιμορφωτικού σεμιναρίου με τίτλο «*Η καλή νομοθέτηση στην πράξη: σύνταξη ρυθμιστικών κειμένων και συνοδευτικών εγγράφων*», που διοργανώνεται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και απευθύνεται σε υπαλλήλους των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και, γενικότερα, σε στελέχη των υπουργείων που εμπλέκονται στη διαδικασία της εν γένει ρυθμιστικής παραγωγής. Ειδικοί Επιστήμονες του Συνηγόρου του Πολίτη και στελέχη της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης εισηγούνται θεματικές, όπως βασικά στοιχεία και αρχές καλής νομοθέτησης, αιτιολογική και εισηγητική έκθεση, ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και δημόσια διαβούλευση, με τα έως τώρα εκπαιδευτικά αποτελέσματα να κρίνονται άκρως ικανοποιητικά ως καρποί μιας εποικοδομητικής συνεργασίας. Το εν λόγω επιμορφωτικό πρόγραμμα, σύμφωνα με την ενημέρωση που έχει ο Συνήγορος, θα συνεχίσει να διεξάγεται και κατά το προσεχές έτος. ●

