

# 5

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο

## Απολογισμός του έργου ανά Κύκλο δραστηριότητας



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





## 1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

**1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

**2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

**3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ**

**3.1 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΠΟΙΟΘΗΣΕΩΝ**

3.1.1 Διακίνηση σε δημόσια σχολεία εκπαιδευτικού υλικού προσβλητικού για το δόγμα μειονοτικών θρησκευτικών ομάδων

3.1.2 Αναγραφή του θρησκέυματος σε στρατολογικά μπτρώα και έντυπα

**3.2 ΠΑΙΔΕΙΑ**

3.2.1 Συστήματα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση

3.2.1.1 Συμμετοχή αποφοίτων παλαιού τύπου λυκείου στις γενικές εξετάσεις εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση

3.2.1.2 Εισαγωγή αποφοίτων παλαιού τύπου λυκείου στις Σχολές Καλών Τεχνών

3.2.2 Δικαιώματα σπουδαστών και αποφοίτων ΑΕΙ

3.2.2.1 Ένταξη σε ΑΕΙ των κατόχων πανεπιστημιακών τίτλων της αλλοδαπής

3.2.2.2 Επανεγγραφή φοιτητών σε ΑΕΙ

**3.3 ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ**

3.3.1 Κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων

3.3.1.1 Επαγγελματικά δικαιώματα πτυχιούχων της Σχολής Γεωπονίας ΤΕΙ

3.3.1.2 Αμφισβήτηση της παιδαγωγικής επάρκειας καθηγητών που προσλαμβάνονται μέσω ΑΣΕΠ

3.3.2 Πρόσβαση στην εργασία και εργασιακά δικαιώματα

3.3.2.1 Άρνηση χορήγησης σπουδαστικής άδειας μετ' αποδοχών σε εργαζόμενη φοιτήτρια του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

3.3.2.2 Ανατιολόγητη απόρριψη υποψήφιων διδασκόντων στη Σχολή Ευελπίδων

**3.4 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ**

3.4.1 Διακρίσεις λόγω φύλου

3.4.2 Διακρίσεις λόγω ιθαγένειας

3.4.3 Παρεμπόδιση πώλησης ακινήτων λόγω εθνοτικής καταγωγής

3.4.4 Παράλειψη ένταξης ανηλίκων στην υποχρεωτική σχολική εκπαίδευση λόγω εθνοτικής καταγωγής

**3.5 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΨΗΦΟΥ**

3.5.1 Συνέπειες στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι από λάθη απογραφής στους μικρούς οικισμούς

### **3.6 ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ**

3.6.1 Μεταγραφή ονοματεπωνύμων με λατινικούς χαρακτήρες στα διαβατήρια και στα δελτία αστυνομικής ταυτότητας

3.6.2 Αλλαγή επωνύμου του ενός συζύγου και πρόσκτηση του επωνύμου του άλλου συζύγου

3.6.3 Απόδειξη της ιθαγένειας για την έκδοση διαβατηρίου μόνιμου κατοίκου εξωτερικού

3.6.4 Χορήγηση πιστοποιητικού εγγυτέρων συγγενών σε τρίτους

### **3.7 ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

3.7.1 Τα κυριότερα προβλήματα στη χορήγηση και την ανανέωση αδειών παραμονής

3.7.1.1 Λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα στις αρμόδιες υπηρεσίες

3.7.1.2 Προβλήματα ερμηνείας διατάξεων σχετικών με τη χορήγηση και την ανανέωση αδειών παραμονής

3.7.1.3 Καθυστέρηση στη διαδικασία πρόσκλησης ημεδαπού για υποδοχή αλλοδαπού

3.7.1.4 Αδυναμία ανανέωσης αδειών παραμονής ελλείψει διαβατηρίου

3.7.2 Τα κυριότερα προβλήματα στη χορήγηση και την ανανέωση αδειών εργασίας

3.7.2.1 Οι οριζόμενες από τον Ν. 2910/2001 προϋποθέσεις για τη χορήγηση και την ανανέωση αδειών εργασίας

3.7.2.2 Εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεων για τη χορήγηση και την ανανέωση αδειών εργασίας

3.7.3 Προβλήματα ερμηνείας των διατάξεων περί απέλασης

3.7.3.1 Διαγραφή αλλοδαπών από τον κατάλογο ανεπιθύμητων

3.7.3.2 Η ύπαρξη τελεσίδικης δικαστικής απόφασης ως στοιχείο νομιμότητας της διοικητικής απέλασης

### **3.8 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ**

3.8.1 Πρόσβαση δικηγόρων σε χώρους κράτησης αλλοδαπών

3.8.2 Πρόσβαση εκπροσώπων μη κυβερνητικών οργανώσεων σε χώρους κράτησης αλλοδαπών

3.8.3 Η νομιμότητα της κατάθεσης αιτήματος ασύλου με δικαστικό επιμελητή

### **3.9 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ**

3.9.1 Η νομιμότητα των προσαγωγών και των ελέγχων από την αστυνομία

### **3.10 ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ**

3.10.1 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση αποσπασμένων εκπαιδευτικών

3.10.2 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων σχετικά με την αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων

3.10.3 Μη προσήκουσα εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση ανώτατων αξιωματικών

### **3.11 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ**

3.11.1 Άρνηση πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα

## 1. ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

### 1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Το θεματικό αντικείμενο του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου συνδέεται με την προσβολή ατομικών, κοινωνικών ή πολιτικών δικαιωμάτων, όπως αυτά κατοχυρώνονται σε συνταγματικούς ή άλλους κανόνες και στις αρχές του δικαίου.

Από το σύνολο των υποθέσεων που απασχόλησαν τον Κύκλο το 2002 επιλέχθηκαν για παρουσίαση στην παρούσα ετήσια έκθεση θέματα που αφορούν στο δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας, της παιδείας, της εργασίας και της επαγγελματικής ελευθερίας, της ισότητας των πολιτών, του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, της προσωπικής ελευθερίας, της δικαστικής προστασίας και, τέλος, στο δικαίωμα της πρόσβασης των πολιτών σε έγγραφα που φυλάσσονται σε δημόσιες υπηρεσίες. Επιπροσθέτως, παρουσιάζονται ζητήματα αστικής και δημοτικής κατάστασης, καθώς και ζητήματα που αφορούν στην είσοδο και την παραμονή αλλοδαπών και προσφύγων στην Ελλάδα.

### 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Αρκεί μια ματιά στους στατιστικούς πίνακες που αναφέρονται στα θέματα που απασχόλησαν τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κατά τη διάρκεια του 2002 για να εξαχθεί ένα πρώτο βασικό συμπέρασμα: σχεδόν οι μισές από τις αναφορές (ποσοστό 48,2%) που δέχθηκε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν προέρχονται από έλληνες πολίτες. Διαπιστώνεται δηλαδή, για πέμπτη συνεχή χρονιά, ότι το ποσοστό των αλλοδαπών που προσφεύγουν στον Συνήγορο του

Πολίτη αυξάνεται σταθερά. Μεταξύ των αναφορών αυτών, η μεγάλη πλειονότητα (περίπου 64% ή 31,3% επί του συνόλου των αναφορών που δέχθηκε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου) αφορά σε ζητήματα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στη χώρα. Με άλλα λόγια, κατά το παρελθόν έτος, σχεδόν το ένα τρίτο του συνόλου των υποθέσεων προερχόταν από αλλοδαπούς που δεν έχουν ακόμη νομιμοποιήσει το καθεστώς παραμονής τους στη χώρα. Πρόκειται, ως επί το πλείστον, για οικονομικούς μεταναστες που υπάγονται στις μεταβατικές διατάξεις του Ν. 2910/2001, προκειμένου να εξέλθουν από την παρανομία και να ενταχθούν νόμιμα στην αγορά εργασίας και, κατ' επέκταση, στην ελληνική κοινωνία.

Ένα σεβαστό μέρος των αναφορών προέρχεται όμως και από αιτούντες άσυλο. Όπως σημειώνεται και στη συνέχεια (βλ. παρακάτω 3.8), ως μείζον πρόβλημα στον τομέα του ασύλου αναδεικνύεται η πάγια αδυναμία ορθής εφαρμογής και εμπέδωσης στην πράξη της εθνικής και διεθνούς νομοθεσίας, κυρίως λόγω της έλλειψης οργάνωσης και της αδιαφάνειας που χαρακτηρίζει τις συνθήκες υποδοχής των παράνομα εισερχόμενων στη χώρα αλλοδαπών.

Σχεδόν δύο χρόνια μετά την έναρξη εφαρμογής του Ν. 2910/2001, το καθεστώς διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα μας, κυρίως των οικονομικών μεταναστών, συνεχίζει να παραμένει ρευστό και αβέβαιο. Οι περισσότεροι εξακολουθούν να κατέχουν ως μόνο αποδεικτικό έγγραφο της νόμιμης παρουσίας τους στην ελληνική επικράτεια την προσωρινή άδεια παραμονής που είχαν παραλάβει από τις αρμόδιες υπηρεσίες (εξάμηνης διάρκειας), όταν για πρώτη φορά κατέθεσαν τα δικαιολογητικά τους την άνοιξη του 2001. Από τότε, δύο φορές χρειάστηκε να πα-

ρέμβει ο νομοθέτης (Μάιος 2002 και Ιανουάριος 2003), προκειμένου να παρατείνει τη χρονική ισχύ, όχι μόνον των προσωρινών αυτών αδειών αλλά και όσων εν γένει αδειών παραμονής είχε προλάβει μεν να εκδώσει η διοίκηση, χωρίς όμως να καταστεί δυνατή και η ανανέωσή τους, λόγω του αφόρητου συνωστισμού των αλλοδαπών στις αρμόδιες υπηρεσίες των περιφερειών της χώρας.

Στην *Ετήσια έκθεση 2001*, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επισημάνει τα κρίσιμα προβλήματα, νομοθεσίας και διοικητικής οργάνωσης, που υποθήκευαν τη διαδικασία νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών. Σήμερα, οι επισημάνσεις αυτές φαίνεται, δυστυχώς, να επαληθεύονται, καθώς η «μεταβατική» περίοδος νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών διαεικνίζεται, δημιουργώντας βαθιά αίσθηση ανασφάλειας όχι μόνο στους ίδιους αλλά και στους έλληνες εργοδότες τους και γενικότερα στο κοινωνικό σύνολο, αφού ένα διόλου ευκαταφρόνητο ποσοστό των κατοίκων της χώρας ζει, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, στα όρια της νομιμότητας.

Το μεταναστευτικό πρόβλημα αποτελεί δείγμα χαρακτηριστικό του τρόπου με τον οποίο αντιδρά το ελληνικό κράτος όταν καλείται να χειριστεί πολύπλοκα κοινωνικά προβλήματα. Έχοντας για πολλά χρόνια ανεχθεί την παράνομη είσοδο, εγκατάσταση και εργασία στη χώρα εκατοντάδων χιλιάδων αλλοδαπών, η δημόσια διοίκηση κλήθηκε, εν μια νυκτί, να μετατρέψει την παρανομία σε νομιμότητα. Όπως συνήθως συμβαίνει σε αυτές τις περιπτώσεις, τη γενικευμένη ανοχή και αδράνεια διαδέχθηκε η νομοθετική αυστηρότητα, την οποία μάλιστα κλήθηκε να εφαρμόσει μια δημόσια διοίκηση χωρίς την ανάλογη προετοιμασία και τον προγραμματισμό, με τα ανακλαστικά της παγίως εθισμένα στην ευθυνοφοβία, στάση που μοιραία καταλήγει στην άκαμπτη εφαρμογή του νόμου. Το πρόβλημα τελικά μετακυλίστηκε στους ώμους των μεταναστών, οι οποίοι υποχρεώθηκαν να προσκομίσουν πλήθος δικαιολογητικών από ποικίλες δημόσιες υπηρεσίες, να αναμείνουν επί ώρες σε ατέλειωτες «ουρές», για να παραδοθούν τελικά, πολλοί από αυτούς, εκόντες άκοντες, στις υπη-

ρεσίες δικηγόρων και μεσιτικών γραφείων έναντι αδρού χρηματικού τιμήματος.

Είναι γεγονός ότι παρόμοιες δυσκολίες αντιμετώπισαν και άλλες χώρες που υπέστησαν μαζική και αιφνίδια εισροή παράνομων μεταναστών, λ.χ. η Ιταλία. Η ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης έγκειται, ωστόσο, στο γεγονός ότι οι δυστοκίες της μεταβατικής περιόδου επιβαρύνουν την ομαλή εξέλιξη και της κανονικής διαδικασίας. Αρκεί μόνο, χάριν παραδείγματος, να αναφερθεί ότι ο υπερβολικός φόρτος εργασίας των αρμόδιων δημόσιων υπηρεσιών έχει ως συνέπεια την καθυστέρηση ανανέωσης και των (κανονικών) ετήσιων αδειών παραμονής που έχουν ήδη εκδοθεί. Ως αποτέλεσμα, ο αλλοδαπός παραλαμβάνει συχνά την ανανεωμένη άδεια μόλις λίγους μήνες προτού αυτή λήξει, οπότε και είναι υποχρεωμένος να αρχίσει εκ νέου τη διαδικασία ανανέωσής της.

Τα προβλήματα όμως επιτείνονται ακόμη περισσότερο, καθώς στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η χορήγηση ή η ανανέωση της άδειας παραμονής του αλλοδαπού προϋποθέτει ότι αυτός κατέχει άδεια εργασίας σε ισχύ. Στο σημείο αυτό η αδράνεια των κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας να πληροφορήσουν επαρκώς τις αρμόδιες Διευθύνσεις Εργασίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έχει συχνά προκαλέσει την αντιφατική εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 2910/2001 (βλ. παρακάτω 3.7.2).

Τα προβλήματα, που παρακωλύουν τη διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής και της εργασίας των αλλοδαπών στη χώρα, έχουν επανειλημμένα επισημανθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος όμως, ειδικά στον τομέα αυτόν, σπανίως εισακούεται. Αυτή η ετήσια έκθεση περιλαμβάνει δυστυχώς πολλές περιπτώσεις στις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει κρίσιμα ερωτήματα ή εισπνέεται μακροπρόθεσμες λύσεις, στις οποίες η διοίκηση δεν στέργει καν να απαντήσει (βλ. ενδεικτικά παρακάτω 3.7.1.2, 3.7.1.3, 3.7.2.1). Η σιωπή αυτή φαίνεται να προδίδει μια βαθιά αμηχανία απέναντι σε οποιαδήποτε πρωτοβουλία τείνει να θίξει κατεστημένες αντιλήψεις και συνήθειες. Ειρήσθω εν παρόδω ότι τα γενικευμένα αυτά φαινόμενα κακοδιοί-

κνησης δεν ταλανίζουν μόνο τους αλλοδαπούς και τους εργοδότες τους, αλλά και τους υπαλλήλους εκείνους που έχουν την ατυχία να βρίσκονται καθημερινά στη μάχιμη θέση του «γκισέ», υποχρεωμένοι συχνά να δίνουν λύσεις εκ των ενόντων, χωρίς συστηματική καθοδήγηση και με ανεπαρκή υλικοτεχνική υποδομή (βλ. παρακάτω 3.7).

Η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ρυθμίσει κατά τρόπο ορθολογικό καταστάσεις που παρέμεναν επί πολύ αρρυθμιστες εκδηλώνεται βέβαια και σε άλλους τομείς. Λόγου χάριν, η τυποποιημένη μεταγραφή των ονοματεπωνύμων με λατινικούς χαρακτήρες στα διαβατήρια, αφού εκκρεμούσε από το 1983, έγινε κατά τρόπο που μπορεί να προκαλέσει σε πολίτες σοβαρά προβλήματα ταυτοπροσωπίας, ιδίως σε αυτούς οι οποίοι συναλλάσσονται με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς της αλλοδαπής (π.χ. τράπεζες) που τους γνωρίζουν με την παλιά τους ονομασία, δηλαδή με τον τρόπο μεταγραφής τον οποίο οι ίδιοι είχαν αδέσμευτα επιλέξει υπό το παλαιό «αρρυθμιστο» καθεστώς (βλ. παρακάτω 3.6.1).

Όπως έχει επισημανθεί και σε προηγούμενες ετίσεις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. ενδεικτικά *Ετίσια έκθεση 2000*, σ. 52-53), παραβιάσεις της νομιμότητας που συνεπάγονται προσβολές ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν εκπορεύονται μόνον από τις «απρόσωπες» κεντρικές υπηρεσίες του κράτους, αλλά και από αυτοδιοικούμενους φορείς δημόσιας εξουσίας, π.χ. ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αντλούν τη νομιμοποίησή τους από τα μέλη της κοινότητας, τοπικής ή ακαδημαϊκής, που τους εκλέγει. Παρατηρείται το φαινόμενο οι φορείς αυτοί (δήμοι, βλ. παρακάτω 3.4.2 και 3.4.3) να εφαρμόζουν πολιτικές διακρίσεων σε βάρος τρίτων «εξωτερικών» προσώπων, τα οποία είτε δεν ανήκουν στο εκλογικό σώμα που τους αναδεικνύει ή είναι μέλη μειονοτικής ομάδας είτε δεν γίνονται δεκτά, σύμφωνα με τα νόμιμα προσόντα τους, στην («ακαδημαϊκή») κοινότητα την οποία οι φορείς αυτοί εκπροσωπούν (ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, βλ. παρακάτω 3.2.2.1).

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων μηνών του

2002 αυξήθηκε ανησυχητικά ο αριθμός των αναφορών που προέρχονταν από πολίτες οι οποίοι έθεταν υπόψη της Αρχής περιστατικά βίαιης –και αμφιβόλου πάντως νομιμότητας– προσαγωγής σε αστυνομικά τμήματα. Δεν είναι ασφαλώς τυχαίο ότι η αύξηση παρόμοιων περιστατικών συμπίπτει χρονικά με τη σύλληψη προσώπων που κατηγορούνται για συμμετοχή σε τρομοκρατικές οργανώσεις καθώς και με τους συναφείς μαζικούς ελέγχους της αστυνομίας σε χώρους στους οποίους συγχάζουν μέλη εξωκοινοβουλευτικών πολιτικών οργανώσεων (λ.χ. στην περιοχή των Εξαρχείων στην Αθήνα).

Ο Συνήγορος του Πολίτη γνωρίζει τις προσπάθειες που καταβάλλει η ηγεσία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και της ΕΛΑΣ για την καταπολέμηση του εγκλήματος υπό συνθήκες σεβασμού των δικαιωμάτων των πολιτών, όπως άλλωστε επιβάλλει ο δικαιοκρατικός χαρακτήρας της ελληνικής έννομης τάξης. Δείγμα ενθαρρυντικό αυτής της προσπάθειας είναι η ένταξη στα διδακτικά προγράμματα των σχολών του υπουργείου μαθημάτων που αφορούν στα δικαιώματα του ανθρώπου. Παράλληλα, όμως, η Αρχή διαπιστώνει ότι ο έμπρακτος σεβασμός της συνταγματικής νομιμότητας εκ μέρους των αστυνομικών οργάνων συχνά προσκρούει σε κατεστημένες συνήθειες και αντιλήψεις που επικρατούν κυρίως στα μεσαία και κατώτερα κλιμάκια της αστυνομίας.

Όπως έχουν επανειλημμένα τονίσει σε τεκμηριωμένες εκθέσεις τους μη κυβερνητικές οργανώσεις που έχουν ως αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, οι πειθαρχικοί έλεγχοι που διενεργούνται σε βάρος αστυνομικών που κατηγορούνται για σοβαρές προσβολές δικαιωμάτων των πολιτών (βιαιοπραγίες κ.λπ.) σπάνια απολήγουν σε πλήρη καταλογισμό ευθυνών. Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη εν προκειμένω δεν απέχει πολύ από αυτές τις διαπιστώσεις. Η διδασκαλία περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παρ' ότι ασκεί μια παιδαγωγική και κατά τούτο προληπτική λειτουργία, είναι αξιόπαινη καθ' εαυτήν, δεν αρκεί όμως ώστε να εμπεδωθεί στους κόλπους των αστυνομικών δυνάμεων ο αναγκαίος σεβασμός προς τα δικαι-

ώματα των πολιτών. Η προληπτική αυτή δράση πρέπει να συμπληρώνεται και από τους αναγκαίους πειθαρχικούς ελέγχους –και τις αντίστοιχες ενέργειες κατασταλτικού χαρακτήρα–, οι οποίοι πρέπει να διεξάγονται κατά τρόπο που να μην καταλείπει υπόνοιες ότι η ελληνική αστυνομία αντιμετωπίζει με ανοχή τις προσβολές των δικαιωμάτων των πολιτών που προέρχονται από αστυνομικά όργανα.

### 3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

#### 3.1 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΠΟΙΟΘΗΣΕΩΝ

Όπως προκύπτει και από τις προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις του Συνήγορου του Πολίτη, οι αθέμιτοι περιορισμοί της θρησκευτικής ελευθερίας εκ μέρους της διοίκησης συνήθως εμφανίζονται με δύο όψεις: αφενός με τη διενέργεια πράξεων οι οποίες προσβάλλουν θρησκευτικά δόγματα (3.1.1) και αφετέρου με πρακτικές οι οποίες είναι δυνατόν να προκαλέσουν αθέμιτες διακρίσεις και εντοπίζονται κυρίως στην αναγραφή του θρησκευματος σε διοικητικά έγγραφα (3.1.2). Στην πρώτη περίπτωση, η διοίκηση εμφανίζεται λιγότερο δεκτική να αναγνωρίσει πλήρως το δικαίωμα θρησκευτικής ελευθερίας μειονοτικών θρησκευτικών ομάδων, ενώ, αντίθετα, στη δεύτερη περίπτωση, στηριζόμενη κυρίως στο προηγούμενο της θεσμοθέτησης της μη αναγραφής του θρησκευματος στις αστυνομικές ταυτότητες, η διοίκηση συχνά εμφανίζεται έτοιμη να δεχθεί την προσαρμογή των εγγράφων της στις συνταγματικές απαιτήσεις σεβασμού της θρησκευτικής ελευθερίας.

3.1.1 ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΧΟΛΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ ΠΡΟΣΒΛΗΤΙΚΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΔΟΓΜΑ ΜΕΙΟΝΟΤΙΚΩΝ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ Οι «Χριστιανοί Μάρτυρες του Ιεχωβά Ελλάδας» και ο «Πανελλήνιος Ευαγγελικός Σύλλογος» κατήγγειλαν στον Συνήγορο του Πολίτη, οι μεν πρώτοι την προβολή βιντεοταινίας σε γυμνάσιο της Θεσσαλονίκης, ο δε δεύτερος τη διανομή φυλλαδίου της Αποστολικής Διακονίας της Ελλάδος σε εκπαιδευτικούς λυκείου του Πε-

ριστερίου Αττικής, με απαξιωτικό για τα δόγματα τους περιεχόμενο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων να διερευνηθούν οι καταγγελίες, επισημαίνοντας ότι, ακόμη και αν θεωρηθεί σύμφωνος προς το Σύνταγμα ο κατηχητικός χαρακτήρας του μαθήματος των θρησκευτικών, η διδασκαλία του δεν είναι δυνατόν να εκτρέπεται σε αναφορές εις βάρος άλλων θρησκειών, κατά τρόπο που μπορεί να εξωθήσει σε θρησκευτική μισαλλοδοξία. Το γεγονός ότι το μάθημα των θρησκευτικών κατά κανόνα παρακολουθούν μόνον οι χριστιανοί ορθόδοξοι δεν απαλλάσσει την πολιτεία από την υποχρέωση τήρησης της αρχής του αλληλοσεβασμού, η οποία αποσκοπεί στη διαφύλαξη του μείζονος δημόσιου συμφέροντος της θρησκευτικής και κοινωνικής ειρήνης.

Στην πρώτη περίπτωση, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, σε συνέχεια σχετικού αιτήματος του υπουργείου, γνωμοδότησε θετικά ως προς τη συμβατότητα του περιεχομένου της βιντεοταινίας προς το αναλυτικό πρόγραμμα, χωρίς όμως να προβεί σε ουσιαστικό έλεγχο του περιεχομένου της, με αποτέλεσμα ο Συνήγορος του Πολίτη να διαπιστώσει σε πόρισμά του άρνηση αποδοχής των εισηγήσεών του εκ μέρους της διοίκησης. Αντίθετα, στη δεύτερη περίπτωση, το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, αφού διενήργησε έρευνα, διαπίστωσε ότι η διακίνηση του φυλλαδίου δεν έγινε «επισήμως». Αν και θα χρειαζόταν διερεύνηση ακόμη και το ενδεχόμενο «ανεπίσημης» διακίνησης εκ μέρους δημόσιων λειτουργών, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτίμησε θετικά την (έστω και έμμεση) παραδοχή, εκ μέρους του υπουργείου, ότι ακόμη και τα έντυπα της Εκκλησίας διακινούνται επισήμως στα σχολεία μόνον εφόσον υποβληθούν στις προβλεπόμενες διαδικασίες έγκρισης (υποθέσεις 14006/2001, 12513/2002).

#### 3.1.2 ΑΝΑΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΟΣ ΣΕ ΣΤΡΑΤΟΛΟΓΙΚΑ ΜΗΤΡΩΑ ΚΑΙ ΕΝΤΥΠΙΑ

Σε συνέχεια διαμαρτυρίας στρατευσίμου ότι υποχρεώθηκε από το οικείο στρατολογικό γραφείο να δηλώσει το θρήσκευμά του σε «δελτίο απο-



γραφής» και μάλιστα σύμφωνα προς το θρήσκευμα που αναγραφόταν στο δελτίο της αστυνομικής του ταυτότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας επισημαίνοντας ότι η αναγραφή προσωπικών δεδομένων είναι νόμιμη, μόνον εφόσον τα δεδομένα αυτά είναι συναφή και πρόσφορα για τον σκοπό χάριν του οποίου τηρείται το αρχείο, προϋπόθεση που δεν συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση αφού, κατ' αρχήν, οι ένοπλες δυνάμεις δεν χρειάζεται να γνωρίζουν το θρήσκευμα του κάθε στρατιώτη, στο μέτρο που, ακόμη και σε συγκεκριμένες εκδηλώσεις θρησκευτικής φύσης (ορκωμοσία, δοξολογίες κ.ά.), αντί της δήλωσης θρησκεύματος αρκεί η δήλωση αποχής για λόγους συνείδησης.

Παρά ταύτα, επειδή η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είχε ήδη κινήσει τη διαδικασία επεξεργασίας της σχετικής αίτησης του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας για άδεια τήρησης αρχείου σύμφωνα με τον νόμο 2472/1997, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επέμεινε στην απόσυρση του σχετικού πεδίου, αλλά περιορίστηκε στην παρατήρηση ότι δεν είναι υποχρεωτική η συμφωνία της νέας δήλωσης ως προς το θρήσκευμα με την αντίστοιχη ένδειξη του δελτίου αστυνομικής ταυτότητας, υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι, αφού έχει ήδη καταργηθεί η αναγραφή θρησκεύματος στα δελτία αστυνομικής ταυτότητας, οι εναπομένουσες σχετικές αναγραφές στα παλαιά δελτία πρέπει να εκλαμβάνονται ως ανύπαρκτες. Αποδεχόμενο τις παρατηρήσεις αυτές, το υπουργείο εξέδωσε εγκύκλιο, με την οποία παρασχέθηκε στους στρατεύσιμους η δυνατότητα να ζητήσουν με απλή δήλωσή τους τη μεταβολή της εγγραφής ή ακόμη και τη μη συμπλήρωση του πεδίου που αφορά στο θρήσκευμα στα στρατολογικά μητρώα και έντυπα (υπόθεση 11478/2002).

### 3.2 ΠΑΙΔΕΙΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε κατά το έτος 2002 αποδέκτης πολλών αναφορών οι οποίες σχετίζονται με θέματα παιδείας και αφορούν είτε στην εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, και ειδικότερα στα προβλήματα μετάβασης από

το προϊσχύον σύστημα εισαγωγής σε εκείνο του Ενιαίου Λυκείου (3.2.1), είτε σε επιμέρους δικαιώματα σπουδαστών ή αποφοίτων (βλ. παρακάτω 3.2.2).

#### 3.2.1 ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Η συχνή αλλαγή στην Ελλάδα των συστημάτων εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και η επιβεβλημένη, λόγω της αλλαγής, υιοθέτηση σχετικών μεταβατικών ρυθμίσεων έχει δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στους υποψήφιους σπουδαστές. Τα προβλήματα αυτά επιτείνονται από την έλλειψη οργανωτικού σχεδιασμού εκ μέρους του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με αποτέλεσμα να προκύπτει η ανάγκη να ρυθμιστούν εκ των υστέρων ζητήματα που ανακύπτουν, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να υπάρξει συμμόρφωση προς δυσμενείς για τη διοίκηση δικαστικές αποφάσεις. Κατά τη διορθωτική αυτή παρέμβαση του Υπουργείου Παιδείας, παρατηρούνται φαινόμενα κακοδιοίκησης με ρυθμίσεις αμφισβητούμενης νομιμότητας (βλ. παρακάτω 3.2.1.2), οι οποίες, όταν υιοθετούνται προς εκτέλεση δικαστικής απόφασης, μπορεί να συνεπάγονται και μη προσήκουσα εκτέλεση αυτής (3.2.1.1).

##### 3.2.1.1 ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΑΠΟΦΟΙΤΩΝ ΠΑΛΑΙΟΥ ΤΥΠΟΥ ΛΥΚΕΙΟΥ ΣΤΙΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΕΞΕΤΑΣΕΙΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Σε συνέχεια αναφοράς αποφοίτου παλαιού τύπου λυκείου, υποψήφιου σπουδαστή στις γενικές εξετάσεις του έτους 2000-2001, ο Συνήγορος του Πολίτη επιλήφθηκε του ζητήματος επανακαθορισμού του ποσοστού συμμετοχής αυτής της κατηγορίας αποφοίτων στις γενικές εξετάσεις. Ενώ υπάρχουν αλληπάλληλες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες ακυρώθηκαν οι σχετικές υπουργικές αποφάσεις, το Υπουργείο Παιδείας αρνείται να προβεί στον επιβαλλόμενο από τις δικαστικές αποφάσεις επανακαθορισμό του ποσοστού, με την αιτιολογία ότι αυτός θα είχε δυσμενή αποτελέσματα για τους υποψηφίους των δεσμών. Αντί του επανακαθορισμού, το υπουργείο τροποποιεί το σκε-

πτικό των υπουργικών αποφάσεων έτσι ώστε να διατηρείται κάθε φορά αναλλοίωτο το ποσοστό, γεγονός που θέτει, μεταξύ άλλων, και ζήτημα μη προσήκουσας εκτέλεσης δικαστικής απόφασης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η άρνηση του υπουργείου συνιστά ευθεία παράβαση νόμου καθώς και παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, εφόσον φαίνεται να υποκρύπτει υπεκφυγή της διοίκησης να ρυθμίσει στην ουσία του αυτό το μείζονος κοινωνικής σημασίας ζήτημα, διαιωνίζοντας παράλληλα το πρόβλημα της απασχόλησης της δικαιοσύνης με ήδη κριθέντα από αυτή ζητήματα. Αντίθετα, η διοίκηση οφείλει να προτείνει λύση για εκείνους από τους υποψηφίους οι οποίοι, με βάση το νέο ποσοστό, θα έπρεπε ενδεχομένως να έχουν εισαχθεί σε ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, έστω και αν τούτο σημαίνει την εισαγωγή υπεράριθμων φοιτητών.

Έως τις 31.12.2002 το ζήτημα δεν είχε ακόμη ρυθμιστεί από το Υπουργείο Παιδείας, το οποίο, σε συνέχεια σχετικής επισήμανσης του Συνηγόρου του Πολίτη, είχε προβεί μόνο στην επανακύρωση των αρχικών πινάκων επιτυχόντων, ως όφειλε μετά την ακύρωση της νομιμοποιητικής τους βάσης (υπόθεση 14946/2001).

### 3.2.1.2 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΑΠΟΦΟΙΤΩΝ ΠΑΛΑΙΟΥ ΤΥΠΟΥ ΛΥΚΕΙΟΥ ΣΤΙΣ ΣΧΟΛΕΣ ΚΑΛΩΝ ΤΕΧΝΩΝ

Στον Συνήγορο του Πολίτη απευθύνθηκαν απόφοιτοι παλαιού τύπου λυκείου, υποψήφιοι για τις Σχολές Καλών Τεχνών Αθήνας και Θεσσαλονίκης για το έτος 2002-2003, διαμαρτυρόμενοι για την ασάφεια και την έλλειψη έγκυρης και έγκαιρης ενημέρωσής τους σχετικά με το σύστημα εξετάσεων το οποίο θα εφαρμοζόταν στην περίπτωση τους, εν όψει της αλλαγής του συστήματος γενικών εξετάσεων. Συγκεκριμένα, έως τον Μάιο του 2002 δεν είχε ακόμη εκδοθεί η προβλεπόμενη από το άρθρο 1 του Ν. 2909/2001 σχετική υπουργική απόφαση και η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας εφήρμοζε, χωρίς νόμιμο έρεισμα, προηγούμενη υπουργική απόφαση. Η εν λόγω απόφαση όριζε ότι οι υποψήφιοι θα έπρεπε υποχρεωτικά να συμμετάσχουν σε

εννέα μαθήματα του απολυτηρίου του Ενιαίου Λυκείου. Τελικά, σε δελτίο Τύπου του Υπουργείου Παιδείας της 16ης Μαΐου 2002 και χωρίς να έχει εκδοθεί η αναγκαία υπουργική απόφαση, η οποία εκδόθηκε μεταγενέστερα (27 Ιουνίου 2002), ανακοινώθηκε ότι η εισαγωγή των αποφοίτων λυκείου θα συνεχίσει να γίνεται με βάση μόνο τις ειδικές εισαγωγικές εξετάσεις, χωρίς προαπαιτούμενη συμμετοχή σε μαθήματα του γενικού απολυτηρίου.

Σε συνέχεια των παραπάνω εξελίξεων, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε άμεσα στο Υπουργείο Παιδείας ότι η ρύθμιση του ζητήματος με βάση το προαναφερόμενο δελτίο Τύπου αφενός παραβιάζει την αρχή της ισότητας έναντι των υποψηφίων που ήδη προσέρχονταν στις εξετάσεις του Ενιαίου Λυκείου και αφετέρου υιοθετήθηκε κατά παράβαση της νομιμότητας, καθώς το δελτίο Τύπου, στερούμενο οποιασδήποτε νομικής ισχύος, δεν μπορεί να υποκαταστήσει την ελλείπουσα κανονιστική πράξη. Εξάλλου, το σύνολο των προαναφερόμενων χειρισμών της διοίκησης έχει συνέπειες ιδιαίτερα επαχθείς για τους υποψηφίους σπουδαστές, οι οποίες επιτείνονται από την παράλειψη έγκαιρης ενημέρωσής τους. Στις επισημάνσεις αυτές του Συνηγόρου του Πολίτη δεν υπήρξε έως τις 31.12.2002 επίσημη απάντηση του Υπουργείου Παιδείας (υποθέσεις 6392/2002 και 8928/2002).

### 3.2.2 ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΠΟΥΔΑΣΤΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΦΟΙΤΩΝ ΑΕΙ

Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησαν, κατά το 2002, θέματα αναγνώρισης πανεπιστημιακών τίτλων της αλλοδαπής και επανεγγραφής φοιτητών σε ΑΕΙ, από τα οποία αναδεικνύονται προβλήματα παρερμηνείας, εκ μέρους των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων της χώρας, της έννοιας της διοικητικής τους αυτοτέλειας και αυτονομίας (βλ. παρακάτω 3.2.2.1) καθώς και της αρχής της χρηστής διοίκησης (3.2.2.2).

#### 3.2.2.1 ΕΝΤΑΞΗ ΣΕ ΑΕΙ ΤΩΝ ΚΑΤΟΧΩΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΩΝ ΤΙΤΛΩΝ ΤΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΗΣ

Κάτοχοι τίτλων σπουδών απονεμηθέντων από ΑΕΙ της αλλοδαπής και αναγνωρισμένων από το

ΔΙΚΑΤΣΑ αντιμετώπισαν την απόρριψη, χωρίς επαρκή αιτιολογία, των αιτήσεων κατάταξης, εγγραφής ή συμπληρωματικής εξέτασης, τις οποίες υπέβαλαν σε ΑΕΙ της χώρας επικαλούμενοι σχετικές πράξεις του ΔΙΚΑΤΣΑ. Τα εμπλεκόμενα ΑΕΙ, αγνοώντας κατά πάγια τακτική τις προαναφερόμενες πράξεις, είτε υποβάλλουν τους προς κατάταξη πτυχιούχους σε επιπλέον εξετάσεις είτε αρνούνται τη συμμετοχή σε συμπληρωματική εξέταση σε συγκεκριμένα μαθήματα που υποδεικνύει το ΔΙΚΑΤΣΑ. Αυτή η πρακτική αντιβαίνει τόσο στις διατάξεις που καθορίζουν την αρμοδιότητα του ΔΙΚΑΤΣΑ, ως μόνου κρατικού φορέα ο οποίος μπορεί να αποφαινεται για ζητήματα ισοτιμίας και αντιστοιχίας τίτλων σπουδών ΑΕΙ της αλλοδαπής προς πτυχία που χορηγούνται από ΑΕΙ της ημεδαπής, όσο και σε αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τις οποίες το υποδεικνυόμενο από το ΔΙΚΑΤΣΑ τμήμα σχολής είναι υποχρεωμένο να δεχθεί την κατάταξη του ενδιαφερομένου στο οριζόμενο από την πράξη του ΔΙΚΑΤΣΑ εξάμηνο σπουδών. Επειδή στις προαναφερόμενες επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προς τα εμπλεκόμενα ΑΕΙ, τον Ενιαίο Διοικητικό Τομέα Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης και τον Ειδικό Γραμματέα του Υπουργείου Παιδείας δεν υπήρξε ανταπόκριση, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα προς τον Υπουργό Παιδείας (ενδεικτικά, υποθέσεις 3957/2000, 18459/2001 και 756/2002).

### 3.2.2.2 ΕΠΑΝΕΓΓΡΑΦΗ ΦΟΙΤΗΤΩΝ ΣΕ ΑΕΙ

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε την αναφορά φοιτητή, ομογενούς από την Αλβανία, ο οποίος είχε διαγραφεί από το τμήμα που είχε αρχικά εγγραφεί στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου, προκειμένου να εγγραφεί σε τμήμα σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, με βάση τις ειδικές διατάξεις για την εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση τέκνων Ελλήνων του εξωτερικού. Με την αιτιολογία ότι ο ενδιαφερόμενος, καθώς και άλλοι ομογενείς από την Αλβανία, παραπλάνησαν την αρμόδια επιτροπή προσκομίζοντας ανακριβή πιστοποιητικά φοίτησης σε σχολείο του εξωτερικού, το Υπουργείο Παιδείας προέβη στη διαγραφή των εν λόγω φοιτητών από το δεύ-

τερο τμήμα εγγραφής τους και αρνήθηκε να δεχθεί το αίτημα επανεγγραφής του ενδιαφερομένου στο τμήμα όπου είχε αρχικά εισαχθεί με Πανελλήνιες Εξετάσεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η άρνηση της διοίκησης να επανεγγράψει τον φοιτητή είναι καταχρηστική και αντίθετη προς την αρχή της χρηστής διοίκησης, στο μέτρο που ο έλεγχος των δικαιολογητικών και η εκτίμηση για τη γνησιότητά τους εκ μέρους της διοίκησης θα έπρεπε να είχε προηγηθεί της εγγραφής του στη δεύτερη σχολή και, κατά συνέπεια, της διαγραφής του από την πρώτη. Σε συνέχεια της θετικής γνώμης των οργάνων του Πανεπιστημίου Αιγαίου και της γνωμοδότησης του Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Παιδείας, βάσει της οποίας η δόλωση βούλησης των φοιτητών για τη διαγραφή κρίθηκε ως μη έγκυρη λόγω πλάνης, το Υπουργείο Παιδείας συμφώνησε ως προς την επανεγγραφή του ενδιαφερομένου (υπόθεση 4328/2002).

### 3.3 ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Το δικαίωμα στην εργασία και η ελευθερία στην επιλογή και στην άσκηση επαγγέλματος κατοχυρώνονται στο άρθρο 5, παράγρ. 1 του Συντάγματος και στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, καθώς η απασχόληση και η εργασία αποτελούν στοιχεία θεμελιώδη για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους και συντελούν ασφαλώς στην πλήρη συμμετοχή των πολιτών στην οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική ζωή.

Ωστόσο, για πέμπτο συνεχές έτος, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε φαινόμενα άνισης μεταχείρισης πολιτών όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση. Τα φαινόμενα αυτά οφείλονται είτε στην ύπαρξη νομοθετικών διατάξεων που αντιβαίνουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης είτε στην εφαρμογή από τη διοίκηση εγκυκλίων με περιεχόμενο που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με νομοθετικές διατάξεις (βλ. παρακάτω 3.3.1). Επιπροσθέτως, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε φαινόμενα παρεμπόδισης και αποκλεισμού από την εργασία, τα οποία οφείλονται είτε στην εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεων νόμου είτε στην εφαρμογή

διαδικασιών επιλογής αμφισβητούμενης νομιμότητας (3.3.2).

### 3.3.1 ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

3.3.1.1 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΤΥΧΙΟΥΧΩΝ ΤΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΓΕΩΠΟΝΙΑΣ ΤΕΙ  
Απόφοιτοι του Τμήματος Διοίκησης Γεωργικών Εκμεταλλεύσεων της Σχολής Τεχνολογίας Γεωπονίας ΤΕΙ έθεσαν το ζήτημα του αδικαιολόγητου αποκλεισμού τους από τη δυνατότητα να λαμβάνουν άδεια εμπορίας φυτοπροστατευτικών προϊόντων, πολλαπλασιαστικού υλικού και λιπασμάτων, παρά το γεγονός ότι στο ΠΔ 109/1989 οι προαναφερόμενες δραστηριότητες περιλαμβάνονται στα επαγγελματικά δικαιώματά τους. Το πρόβλημα ανέκυψε καθώς οι ειδικότερες ρυθμίσεις, οι οποίες διέπουν την εμπορία φυτοπροστατευτικών προϊόντων (ΠΔ 264/2000), πολλαπλασιαστικού υλικού και λιπασμάτων (ΥΑ 303206/26.5.97 και 394200/5925/8.10.99) περιορίζουν τη δυνατότητα χορήγησης άδειας εμπορίας μόνο στους πτυχιούχους του Τμήματος Φυτικής Παραγωγής ή του Τμήματος Θερμοκηπιακών Καλλιεργειών και Ανθοκομίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη ότι αποκλεισμός των αποφοίτων του Τμήματος Διοίκησης Γεωργικών Εκμεταλλεύσεων δεν μπορεί να θεμελιωθεί σε τυχόν υστέρηση του προγράμματος σπουδών ως προς τα κρίσιμα γνωστικά αντικείμενα (φυτοπροστασία, λιπασματολογία, εδαφολογία), εφόσον αυτά συμπεριλαμβάνονται στο πρόγραμμα σπουδών του εν λόγω τμήματος (ΠΔ 285/1999), απευθύνθηκε προς το Υπουργείο Γεωργίας (Διεύθυνση Νομοπαρασκευαστικού Έργου και Νομικών Υποθέσεων) επισημαίνοντας τη δυσμενή επαγγελματική μεταχείριση που υφίσταται ο εν λόγω κλάδος σε σχέση με άλλους και εισηγήθηκε τη διερεύνηση της δυνατότητας για αναλογική επέκταση εφαρμογής των ισχυουσών διατάξεων.

Η υπηρεσία, αποδεχόμενη τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη ως προς τη διαπίστωση ανισότητας, ζήτησε τη γνώμη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, το οποίο, με την αρ. 44/2002 γνωμοδότησή του, κατέληξε στο συμπέρα-

σμα ότι η χορήγηση των συγκεκριμένων αδειών και στους αποφοίτους του Τμήματος Διοίκησης Γεωργικών Εκμεταλλεύσεων είναι δυνατή μόνο με την τροποποίηση των διατάξεων του ΠΔ 264/2000.

Ο Υπουργός Γεωργίας μετά την παραπάνω γνωμοδότηση κίνησε τη διαδικασία τροποποίησης του εν λόγω διατάγματος. Έτσι εκδόθηκε το ΠΔ 253/2002, το οποίο παρείχε στους αποφοίτους του προαναφερόμενου τμήματος τη δυνατότητα κατοχής άδειας εμπορίας φυτοπροστατευτικών προϊόντων, χωρίς, ωστόσο, να υπάρξει αντίστοιχη εξέλιξη ως προς τη δυνατότητα χορήγησης άδειας εμπορίας πολλαπλασιαστικού υλικού και λιπασμάτων (υποθέσεις 12003/2001, 15217/2001, 16427/2001, 17807/2001, 20569/2001).

### 3.3.1.2 ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ ΚΑΘΗΓΗΤΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΣΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΜΕΣΩ ΑΣΕΠ

Οικονομολόγοι, κοινωνιολόγοι και νομικοί, κάτοχοι πτυχίου παιδαγωγικών σπουδών της ΣΕΛΕΤΕ, οι οποίοι συμμετείχαν στον διαγωνισμό του ΑΣΕΠ για θέσεις εκπαιδευτικών των αντίστοιχων κλάδων, διαμαρτυρήθηκαν προς την Αρχή, επειδή δεν συμπεριλήφθηκαν στους τελικούς πίνακες διοριστέων εκπαιδευτικών των κλάδων Οικονομολόγων (ΠΕ9), Κοινωνιολόγων (ΠΕ10) και Πτυχιούχων Νομικών και Πολιτικών Επιστημών (ΠΕ13).

Στις σχετικές αναφορές, οι ενδιαφερόμενοι επισήμαναν πως ο αποκλεισμός τους οφείλεται στο γεγονός ότι στους σχετικούς πίνακες επιτυχόντων προτάχθηκαν πρόσωπα τα οποία, αντί του προβλεπόμενου από τον νόμο τίτλου πιστοποίησης της παιδαγωγικής κατάρτισης ή επάρκειας, είχαν προσκομίσει απλές βεβαιώσεις των τμημάτων ΑΕΙ από τα οποία είχαν αποφοιτήσει, οι οποίες πιστοποιούσαν την παιδαγωγική κατάρτιση των κατόχων τους, βάσει δύο μαθημάτων με σαφώς παιδαγωγική κατεύθυνση.

Το ζήτημα προέκυψε καθώς ο Υφυπουργός Παιδείας, μεταβάλλοντας αιφνιδιαστικά την άποψη που φαίνεται να είχε διαμορφωθεί από τον προκάτοχό του αλλά και από το ίδιο το ΑΣΕΠ, βάσει της οποίας γίνονταν δεκτές βεβαιώσεις υπό

την προϋπόθεση ότι πιστοποιούσαν την κατάρτιση των ενδιαφερομένων σε δώδεκα τουλάχιστον μαθήματα παιδαγωγικής κατεύθυνσης κατ' αναλογία των διδασκόμενων μαθημάτων στην ΠΑΤΕΣ ΣΕΛΕΤΕ, εξέδωσε την αρ. Δ2/74897/9.11.01 διευκρινιστική εγκύκλιο, η οποία όριζε ότι «[...] το Υπουργείο θα κάνει αποδεκτές και τις βεβαιώσεις των πανεπιστημιακών τμημάτων από τα οποία έχουν λάβει τον τίτλο σπουδών, εφ' όσον τα μαθήματα είναι τουλάχιστον δύο».

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ισχύουσα νομοθεσία ορίζει με σαφήνεια τους επιπλέον τίτλους σπουδών που πιστοποιούν την παιδαγωγική επάρκεια των υποψηφίων για τον διορισμό εκπαιδευτικών στους κλάδους Οικονομολόγων, Κοινωνιολόγων και πτυχιούχων Νομικών και Πολιτικών Επιστημών (άρθρο 6, παράγρ. 4 του Ν. 2525/1997 σε συνδυασμό με το άρθρο 14, παράγρ. 8 του Ν. 1566/1985), εστίασε την έρευνά του αποκλειστικά στις πράξεις και σε άλλες ενέργειες των οργάνων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και ιδίως στην προαναφερθείσα αρ. Δ2/74897/9.11.01 εγκύκλιο του υφυπουργού, η οποία σημειωτέον εκδόθηκε κατά το στάδιο ελέγχου των προσκομιζόμενων δικαιολογητικών και κατά τον διορισμό των επιτυχόντων από το υπουργείο.

Οι απόψεις και οι υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη δεν έγιναν αποδεκτές. Επισημαίνεται πάντως ότι χρειάστηκαν περισσότεροι από τέσσερις μήνες αναμονής καθώς και αλλεπάλληλα υπομνηστικά διαβήματα, προκειμένου οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων να απαντήσουν στα έγγραφα του Συνηγόρου του Πολίτη.

Επειδή η απάντηση του υπουργείου δεν περιείχε επαρκή αιτιολογία ως προς τους λόγους για τους οποίους οι αρμόδιες υπηρεσίες αρνούνται να συμμορφωθούν προς τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η Αρχή απηύθυνε πόρισμα προς τον υπουργό, εκθέτοντας αναλυτικά τους λόγους για τους οποίους ο Συνήγορος του Πολίτη διαφωνεί με τη χορηγηθείσα απάντηση και επιφυλάσσεται για τη δημοσιοποίηση της υπόθεσης.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι, μετά τις

παραπάνω εξελίξεις, κατά τη διαδικασία πρόσληψης αναπληρωτών και ωρομισθίων του άρθρου 1, παράγρ. 7 του Ν. 2942/2001, διευκρινίστηκε από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας, με την αρ. 2877/15.4.02 εγκύκλιο, ότι οι υποψήφιοι που έχουν παιδαγωγική κατάρτιση θα προταχθούν κατά την πρόσληψή τους, εφόσον η παιδαγωγική κατάρτιση απαιτείται ως πρόσθετο τυπικό προσόν διορισμού και υπάρχουν κενά στις περιοχές όπου δηλώνουν ότι επιθυμούν να υπηρετήσουν οι ενδιαφερόμενοι (υποθέσεις 14149/2001, 19566/2001, 20128/2001, 19830/2001, 20495/2001, 20721/2001, 20723/2001, 20831/2001, 20725/2001 και 7909/2002).

### 3.3.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

#### 3.3.2.1 ΑΡΝΗΣΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΣΠΟΥΔΑΣΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΜΕΤ' ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΣΕ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΝΟΙΚΤΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ

Εργαζόμενη, μεταπτυχιακή φοιτήτρια του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΕΑΠ), ζήτησε τη συνδρομή του Συνηγόρου του Πολίτη, επειδή η αρμόδια υπηρεσία του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) απέρριψε αίτημά της για χορήγηση σπουδαστικής άδειας μετ' αποδοχών, με την αιτιολογία ότι τα προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών δεν εντάσσονται σε βαθμίδα εκπαίδευσης και συνεπώς οι σπουδαστές οι οποίοι παρακολουθούν τέτοια προγράμματα δεν δικαιούνται επιδότησης από τον ΟΑΕΔ κατά τον χρόνο της αποχής τους από την εργασία τους για τη συμμετοχή τους στις γραπτές δοκιμασίες των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων της χώρας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς τη Διεύθυνση Απασχόλησης του προαναφερόμενου οργανισμού τις διατάξεις του Ν. 2083/1992, της ΚΥΑ 33894/1998 και του Ν. 2552/1997, από τις οποίες προκύπτει αφενός ότι τα προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών που παρέχονται από τα ΑΕΙ της χώρας, όπως είναι το ΕΑΠ, αποτελούν βαθμίδα εκπαίδευσης παρεχόμενης από το δημόσιο και αφετέρου ότι οι εργαζόμενοι φοιτητές οι οποίοι απέχουν από την εργασία τους προ-

κειμένου να συμμετέχουν στις εξετάσεις δικαιούνται πρόσθετης άδειας τριάντα ημερών ετησίως, μετ' αποδοχών, οι οποίες καταβάλλονται από τον ΟΑΕΔ.

Ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο ΟΑΕΔ ικανοποίησε το αίτημα της ενδιαφερομένης, αποδεχόμενος τις επισημάνσεις της Αρχής (υπόθεση 2523/2002).

### 3.3.2.2 ΑΝΑΙΤΙΟΛΟΓΗΤΗ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΔΙΔΑΣΚΟΝΤΩΝ ΣΤΗ ΣΧΟΛΗ ΕΥΕΛΠΙΔΩΝ

Πολίτις προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, διαμαρτυρούμενη για την παράλειψη της υπηρεσίας του Ειδικού Γραμματέα του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας να την επιλέξει ως ωρομίσθια για τη διδασκαλία του μαθήματος της τουρκικής γλώσσας στη Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων (ΣΣΕ) για το ακαδημαϊκό έτος 2001-2002. Η ενδιαφερόμενη κατατάχθηκε τελευταία μεταξύ τριών συνυποψηφίων για δύο διδακτικές θέσεις στον οικείο αξιολογικό πίνακα, που συντάχθηκε με βάση τη σχετική προκήρυξη για την πρόσληψη ωρομίσθιου διδακτικού προσωπικού. Την κατάταξη διενήργησε η τότε Ειδική Γραμματέας ΥΕΘΑ, υιοθετώντας ομόφωνη σχετική πρόταση του Σπουδαστικού Συμβουλίου της ΣΣΕ, παρά την αντίθετη απόφαση της Τριμελούς Επιτροπής Πρόσληψης Καθηγητών με Σύμβαση Ορισμένου Χρόνου στη ΣΣΕ, που λειτουργεί στη Διεύθυνση Εκπαίδευσης του Γενικού Επιτελείου Στρατού.

Από την έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη προέκυψαν τα ακόλουθα:

- οι προταχθέντες της ενδιαφερομένης και τελικά προσληφθέντες (διορισθέντες) ως ωρομίσθιοι διδάσκοντες καταλάμβαναν τις θέσεις αυτές παγίως κατά τα τελευταία έτη, δηλαδή πριν από την εμφάνιση της ενδιαφερομένης ως συνυποψηφίας τους, χωρίς ωστόσο να διαθέτουν το βασικότερο κατά τον νόμο τυπικό προσόν για τη διδασκαλία της τουρκικής γλώσσας, που είναι η κατοχή «πτυχίου της αντίστοιχης γλώσσας, ελληνικού ή ισότιμου αναγνωρισμένου πανεπιστημίου του εξωτερικού». Επισημαίνεται ότι οι προταχθέντες διέθεταν πτυχίο φυσικών επι-

στημών, που τους χορηγήθηκε μεν από τουρκικό πανεπιστήμιο, όχι όμως πτυχίο τουρκικής γλώσσας.

- Επιπροσθέτως, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε την ύπαρξη τυπικού λόγου ο οποίος καθιστούσε την επιλογή των προαναφερθέντων υποψηφίων προβληματική από τη σκοπιά της νομιμότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 29, παράγρ. 5 του Ν. 1943/1991, όπως αυτό τροποποιήθηκε και ισχύει, «η επιλογή αυτών που πρόκειται να απασχοληθούν ως ωρομίσθιο προσωπικό διενεργείται από τριμελείς επιτροπές [...]». Κατά συνέπεια, η τελική κατάταξη των υποψηφίων από τον Ειδικό Γραμματέα ΥΕΘΑ, παρά την αντίθετη σχετική πράξη επιλογής της οικείας τριμελούς επιτροπής, διενεργήθηκε από αναρμόδιο κατά τον νόμο όργανο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε λεπτομερώς υπόψη της Σχολής και του Ειδικού Γραμματέα ΥΕΘΑ τις απόψεις του και ζήτησε εξηγήσεις για την κατά τα φαινόμενα αντίθετη με τον νόμο πρακτική που ακολουθήθηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση από τα όργανα της διοίκησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν αποδέχθηκε τις απόψεις που απέστειλε το ΥΕΘΑ, γιατί δεν δικαιολογούσαν κατά τον νόμο επαρκώς τη στάση της διοίκησης. Επειδή, ωστόσο, τελικά διαπιστώθηκε ότι ούτε η ενδιαφερόμενη διέθετε πτυχίο τουρκικής γλώσσας, αλλά πτυχίο κλασικής φιλολογίας από τουρκικό πανεπιστήμιο, η αναφορά απορρίφθηκε εν τέλει από την Αρχή ως υποβληθείσα αλυσιτελώς, λόγω έλλειψης έννομου συμφέροντος (υπόθεση 1621/2002).

### 3.4 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ

Η ισότητα ενώπιον του νόμου και η προστασία όλων των ατόμων έναντι αθέμιτων διακρίσεων αποτελεί δικαίωμα το οποίο έχει αναγνωρισθεί από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την εξάλειψη κάθε μορφής διάκρισης σε βάρος των γυναικών, τη διεθνή σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης, τα σύμφωνα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, κα-

θώς και από την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών. Επιπροσθέτως, η αρχή της ισότητας καθιερώνεται από το Σύνταγμα (παράγρ. 1 και 2 του άρθρου 4) και από το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο.

Ωστόσο, με βάση τη μέχρι σήμερα εμπειρία του, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι κατά την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα οι γυναίκες εξακολουθούν να υφίστανται διακρίσεις, οι οποίες οφείλονται σε υφιστάμενους νομοθετικούς περιορισμούς (βλ. παρακάτω 3.4.1). Επιπροσθέτως, έχει διαπιστώσει ότι η διοίκηση συνεχίζει να επιφυλάσσει δυσμενή διακριτική μεταχείριση σε διοικουμένους, λόγω ιθαγένειας (βλ. παρακάτω 3.4.2), και εξακολουθεί να εφαρμόζει δυσμενείς διοικητικές πρακτικές σε άτομα, λόγω εθνικής καταγωγής (3.4.3 και 3.4.4).

#### 3.4.1 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΛΟΓΩ ΦΥΛΟΥ

Υποψήφια για πρόσληψη στο Σώμα Συνοριακών Φυλάκων το 2001 αποκλείστηκε λόγω του μικρού ποσοστού των θέσεων και του ορίου ηλικίας που η διάταξη της παραγρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2622/1998 επιφυλάσσει στις γυναίκες. Στην εν λόγω διάταξη ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «[...] προσλαμβάνονται ως Συνοριακοί φύλακες [...] σε ποσοστό 90% άνδρες που έχουν εκπληρώσει τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις και δεν έχουν υπερβεί το 32ο έτος της ηλικίας τους και σε ποσοστό 10% γυναίκες που δεν έχουν υπερβεί το 26ο έτος της ηλικίας τους».

Απευθυνόμενος προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η παραπάνω διαφοροποίηση ως προς τον αριθμό των θέσεων και ως προς το όριο ηλικίας μεταξύ ανδρών και γυναικών αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο και στην αρχή της ισότητας του άρθρου 4, παράγρ. 1 και 2 του Συντάγματος.

Το υπουργείο υποστήριξε ότι ο παράγοντας φύλο και ηλικία διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στην άσκηση των καθηκόντων του εν λόγω σώματος, του οποίου το έργο συνίσταται στη δίωξη και τη σύλληψη λαθρομεταναστών, συχνά υπό συνθήκες ιδιαίτερα δυσμενείς, και

ότι το συγκεκριμένο έργο ασκείται αποτελεσματικότερα από άνδρες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι η προαναφερόμενη απάντηση στερείται νόμιμου ερείσματος. Το κοινοτικό δίκαιο, όπως έχει ερμηνευθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, συγχωρεί αποκλίσεις μόνον όταν το φύλο συνιστά παράγοντα αποφασιστικής σημασίας για ορισμένη δραστηριότητα, η οποία δεν νοείται γενικά και αφηρημένα ως εκ της φύσεώς της, αλλά αιτιολογείται ειδικά στον νόμο, με βάση τις συγκεκριμένες συνθήκες υπό τις οποίες ασκούνται τα κρίσιμα καθήκοντα. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι γυναίκες προσλαμβάνονται σε ποσοστό 10%, ώστε να ασκούν καθήκοντα (μεταξύ άλλων, διενέργεια σωματικών ερευνών γυναικών λαθρομεταναστών) που δεν απαιτούν ιδιαίτερα σωματικά προσόντα, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι δεν είναι κατανοητή η χρησιμότητα του υπέρμετρου περιορισμού στο όριο ηλικίας των 26 ετών για την άσκηση διοικητικών καθηκόντων ή τη διενέργεια σωματικών ερευνών, ζητώντας από το υπουργείο να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες ώστε η συγκεκριμένη διάταξη να απαλειφθεί, ενώ η διάκριση σε σχέση με το ποσοστό εισαγωγής να αιτιολογηθεί ειδικά στον νόμο.

Μολονότι έχουν παρέλθει δέκα μήνες από την ημερομηνία αποστολής του εγγράφου, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν είχε ανταποκριθεί, έως τις 31.12.2002, στις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 12204/2001).

#### 3.4.2 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΛΟΓΩ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ

Ομογενής από την Αλβανία απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή ο Δήμαρχος Κορωπίου απέρριψε αίτημά της για εγγραφή του δεύτερου ανήλικου γιου της στον παιδικό σταθμό του δήμου.

Από την έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη προέκυψε ότι η απόρριψη του αιτήματος της ενδιαφερομένης μπορεί να υποκρύπτει διακριτική μεταχείριση, λόγω ιθαγένειας, καθώς η αιτιολογία που προβλήθηκε από τον Δήμο Κορωπίου για την απόρριψη του αιτήματος ήταν ανακριβής. Η αίτηση είχε υποβληθεί εμπρόθεσμα

και επομένως δεν τίθεται ζήτημα «συμπλήρωσης του ανώτατου ορίου δυναμικότητας του παιδικού σταθμού», όπως επικαλέστηκε ο δήμος, ούτε ζήτημα έλλειψης προσωπικού, αφού επακολούθησαν τρεις επιπλέον εγγραφές.

Το 2002 η ενδιαφερόμενη υπέβαλε εκ νέου αίτηση για εγγραφή του γιου της στον ίδιο παιδικό σταθμό, ενημερώθηκε όμως προφορικώς ότι το αίτημά της απορρίφθηκε. Ύστερα από αλληπαλλές ενέργειες της Αρχής προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, το αίτημα τελικά ικανοποιήθηκε.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή την προαναφερόμενη υπόθεση (13436/2001), προέβη στη σύνταξη σχετικών οργανωτικών προτάσεων (βλ. κεφ. 6).

### 3.4.3 ΠΑΡΕΜΠΟΔΙΣΗ ΠΩΛΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΛΟΓΩ ΕΘΝΟΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ

Δημότης του Δήμου Ζεφυρίου, η οποία επιθυμούσε να πωλήσει το ακίνητό της σε μέλος της κοινότητας Ρομά, κατήγγειλε ότι η αρμόδια υπηρεσία του δήμου αρνήθηκε να χορηγήσει βεβαίωση Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ), προβαίνοντας, κατά τους ισχυρισμούς της, σε έμμεσο έλεγχο του προσώπου του αγοραστή. Οι υπόνοιες για έμμεσο έλεγχο ενισχύονταν από το γεγονός ότι ο δήμος απαιτούσε την προσκόμιση δικαιολογητικών (π.χ. εκκαθαριστικό σημείωμα της αρμόδιας ΔΟΥ του αγοραστή), τα οποία, σύμφωνα με την παράγρ. 18 του άρθρου 24 του Ν. 2130/1993, δεν είναι απαραίτητα για τη χορήγηση βεβαίωσης ΤΑΠ.

Απευθυνόμενος στον Δήμαρχο Ζεφυρίου, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι, εφόσον δεν οφείλεται τέλος ακίνητης περιουσίας, ο αρμόδιος ΟΤΑ υποχρεούται να χορηγήσει τη βεβαίωση ΤΑΠ, νομιμοποιούμενος να ζητήσει μόνο τα δικαιολογητικά εκείνα τα οποία είναι κρίσιμα για τη διαπίστωση της μη οφειλής. Την ίδια θέση με τον Συνήγορο του Πολίτη υιοθέτησαν οι αρμόδιες διευθύνσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθώς και της Περιφέρειας Αττικής, ζητώντας εγγράφως από τον Δήμαρχο Ζεφυρίου να πράξει τα νόμιμα.

Ο Δήμαρχος Ζεφυρίου χορήγησε τελικά τη

βεβαίωση ΤΑΠ στην ενδιαφερόμενη, αφού όμως εκείνη προσκόμισε τα επιπλέον δικαιολογητικά, έχοντας μάλιστα επιλέξει άλλον αγοραστή, μη μέλος της κοινότητας Ρομά. Ωστόσο, ο δήμαρχος, με έγγραφό του προς τον Συνήγορο του Πολίτη, δήλωσε ότι η απαίτηση προσκόμισης επιπλέον δικαιολογητικών είχε αποφασιστεί από το δημοτικό συμβούλιο, προκειμένου να ελεγχθεί το «ξέπλυμα» χρήματος που προέρχεται από εμπορία ναρκωτικών σε αγορές ακινήτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε αφενός ότι η αιτιολογία που προβάλλεται από τον Δήμαρχο Ζεφυρίου δεν είναι δυνατόν να νομιμοποιήσει παράνομη συμπεριφορά και, συγκεκριμένα, την παραβίαση των διατάξεων περί χορήγησης βεβαίωσης ΤΑΠ και αφετέρου ότι ο επιλεκτικός έλεγχος, ο οποίος έχει ως αντικείμενο όλα αδιακρίτως τα μέλη της κοινότητας Ρομά και μόνον αυτά αντιμετωπίζοντάς τα ως δυνητικά ενόχους για το έγκλημα της εμπορίας ναρκωτικών, συνιστά διακριτική μεταχείριση με βάση την εθνοτική καταγωγή των εμπλεκόμενων, η οποία διώκεται ποινικά κατ' εφαρμογήν των άρθρων 2 και 3 του Ν. 927/1979.

Σε συνέχεια των παραπάνω ενεργειών του Συνηγόρου του Πολίτη η Διεύθυνση ΟΤΑ Δυτικής Αττικής εισηγήθηκε προς τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου σε βάρος του εμπλεκόμενου δημάρχου (υπόθεση 2855/2002).

### 3.4.4 ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΕΝΤΑΞΗΣ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΣΧΟΛΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΛΟΓΩ ΕΘΝΟΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ

Στον Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκε αναφορά σχετικά με την παράλειψη των αρμόδιων φορέων να φροντίσουν για την ένταξη στο σχολείο ανήλικων μελών της κοινότητας Ρομά που διαμένουν στην περιοχή Καστριτίσιου Πατρών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες (Περιφερειακή Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης Δυτικής Ελλάδας, Διεύθυνση Κοινωνικής Πρόνοιας ΝΑ Αχαΐας, Δήμος Πατρών, Γραφείο Αστυνόμευσης Ασφάλειας Πάτρας) τις διατάξεις του άρθρου 28 του Ν. 2101/1992, με



τον οποίο η Ελλάδα προέβη στην κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, επισημαίνοντας ότι η πρόνοια για την ένταξη των παιδιών στη σχολική εκπαίδευση αποτελεί υποχρέωση του κράτους, η οποία εκτείνεται και στη διαφύλαξη των παιδιών αυτών από τον κίνδυνο παραβατικών συμπεριφορών.

Η ανταπόκριση των υπηρεσιών ήταν άμεση. Σύμφωνα με τις σχετικές απαντήσεις που χορηγήθηκαν προς την Αρχή, οι περισσότεροι από τους ανηλίκους εντάχθηκαν στο δημοτικό σχολείο Κάτω Καστριτσίου Πατρών με παράλληλη υποστηρικτική διδασκαλία από εκπαιδευτικό που ορίστηκε ειδικά για τον σκοπό αυτόν, ενώ συνεχίζονται οι προσπάθειες για την ένταξη και των υπολοίπων. Παράλληλα λήφθηκαν μέτρα για προνοιακή και οικονομική ενίσχυση των οικογενειών τους (υπόθεση 19321/2002).

### 3.5 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΨΗΦΟΥ

#### 3.5.1 ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΕΚΛΕΓΕΣΘΑΙ ΑΠΟ ΛΑΘΗ ΑΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΤΟΥΣ ΜΙΚΡΟΥΣ ΟΙΚΙΣΜΟΥΣ

Σημαντική συνέπεια της απογραφής του πληθυσμού της χώρας είναι η καθοριστική επιρροή της στο δικαίωμα ψήφου (ορθολογική χάραξη εκλογικών περιφερειών και ισοδυναμία της ψήφου, άρθρο 54, παράγρ. 2 του Συντάγματος).

Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγρ. 3 και 4 του Ν. 2539/1999, δικαίωμα εκπροσώπησης με ψήφο στο οικείο δημοτικό συμβούλιο έχουν οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων δημοτικών διαμερισμάτων, υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω δημοτικά διαμερίσματα αριθμούν πάνω από 300 κατοίκους.

Αφού τα αποτελέσματα της γενικής απογραφής πληθυσμού το 2001 κατέστησαν οριστικά με τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ένα έτος μετά τη διενέργεια της απογραφής, δηλαδή τον Ιούλιο του 2002 (άρθρο 21 του ΝΔ 3627/1956, όπως ισχύει), δύο δημοτικά διαμερίσματα της χώρας ζήτησαν τη συνδρομή του Συνηγόρου του Πολίτη, υποστηρίζοντας ότι, λόγω σφαλμάτων της γενικής απογραφής, αποκλείονται του δικαιώματος εκπροσώπησης τους με ψήφο στα οικεία δημοτικά συμβούλια.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος (ΕΣΥΕ) να διερευνηθούν περαιτέρω οι ενστάσεις των ενδιαφερομένων και, εφόσον χρειαστεί, να επανελεγχθούν τα σχετικά δελτία και οι καταστάσεις, ώστε να υπάρξει έγκαιρη διόρθωση τυχόν σφάλματος, εν όψει των επικείμενων δημοτικών εκλογών της 13ης Οκτωβρίου.

Στην πρώτη περίπτωση, η οποία αφορούσε σε οικισμό του Νομού Μεσσηνίας και υπήρχε βεβαίωση του οικείου τομεάρχη απογραφής για εκ παραδρομής καταχώριση στις συγκεντρωτικές καταστάσεις 30 περίπου κατοίκων σε άλλον οικισμό, η σχετική έρευνα προκάλεσε πράξη τροποποιητική των αποτελεσμάτων της απογραφής, παρά τις αρχικές επιφυλάξεις της ΕΣΥΕ για την έλλειψη ρητής πρόβλεψης διόρθωσης σφάλματος ύστερα από ένσταση, κάτι που ωστόσο ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί δυνατόν με βάση τη γενική αρχή του δικαίου και τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 24, Ν. 2690/1999).

Στη δεύτερη περίπτωση, που αφορούσε σε οικισμό του Νομού Αρκαδίας, η αρμόδια Διεύθυνση Στατιστικών Πληθυσμού της ΕΣΥΕ αμφισβήτησε τον ισχυρισμό ότι υπήρξαν κατοικίες τις οποίες δεν επισκέφθηκε ο απογραφέας, διευκρινίζοντας ότι η απογραφή συνιστά τη φωτογραφική απεικόνιση του πληθυσμού σε μια δεδομένη στιγμή. Επιπροσθέτως, υποστήριξε ότι είναι αδύνατη η εξακρίβωση του αληθούς των ισχυρισμών ακόμη και την επόμενη ημέρα της απογραφής και ότι για τον λόγο αυτόν οι τυχόν προσελθόντες καταγράφονται στο δημοτικό διαμέρισμα προσέλευσης και όχι σε αυτό της κατοικίας που δηλώνουν. Τέλος, διατύπωσε τη θέση ότι είναι αποδεκτό ένα περιθώριο στατιστικού λάθους, δεδομένου του τεράστιου έργου αλλά και του σκοπού της συγκεκριμένης διαδικασίας συγκέντρωσης στοιχείων για τον πληθυσμό της χώρας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η απογραφή του πραγματικού πληθυσμού, πέρα από τους στατιστικούς λόγους, έχει σημαντικές επιπτώσεις στο δικαίωμα της ψήφου και ότι το ειδικό έννομο συμφέρον της εκπροσώπησης, με

ψήφο, των προέδρων των τοπικών συμβουλίων στον οικείο δήμο επηρεάζει τα συμμετοχικά δικαιώματα των κατοίκων μικρών οικισμών μετά τη διοικητική αναδιοργάνωση της χώρας με τον προαναφερόμενο νόμο.

Η Αρχή συνέστησε στην ΕΣΥΕ να καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια ελαχιστοποίησης του περιθωρίου στατιστικού σφάλματος, να υπάρχει έγκαιρη κοινοποίηση των αποτελεσμάτων της απογραφής (δηλαδή προτού καταστούν οριστικά με τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως) και τα αποτελέσματα να αιτιολογούνται ύστερα από επανέλεγχο, εφόσον ζητηθεί, δεδομένης της σημασίας τους για τα εκλογικά δικαιώματα των απογραφομένων (υποθέσεις 15788/2002, 17257/2002).

### 3.6 ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

Η άρνηση της διοίκησης να ικανοποιήσει νόμιμα αιτήματα πολιτών που σχετίζονται με την αστική και δημοτική τους κατάσταση συνεπάγεται σοβαρά προβλήματα στην ομαλή εξέλιξη της καθημερινής τους ζωής, όπως π.χ. προβλήματα ταυτοπροσωπίας και ασφάλειας συναλλαγών (βλ. παρακάτω 3.6.1). Η κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, παρ' ότι δεν δείχνει πάντοτε τη δέουσα επιμέλεια κατά την έκδοση των εγκυκλίων, υιοθετεί συνήθως τις προτάσεις για μια πιο ορθολογική ερμηνεία των διατάξεων (βλ. παρακάτω 3.6.3 και 3.6.4). Αντίθετα, οι περιφερειακές υπηρεσίες (νομαρχίες, δήμοι, προξενεία), ως άμεσοι εφαρμοστές της νομοθεσίας, ενδεχομένως λόγω και της αυξημένης ευθύνης τους, δεν τολμούν να προσαρμόσουν το πνεύμα με το οποίο προσεγγίζουν τον νόμο στις απαιτήσεις των σύγχρονων αναγκών. Έτσι, η εφαρμογή του νόμου συχνά καταλήγει να γίνεται κατά τρόπο εσφαλμένο (βλ. παρακάτω 3.6.2 και 3.6.3) και ανελαστικό (βλ. 3.6.4).

3.6.1 ΜΕΤΑΓΡΑΦΗ ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΩΝ  
ΜΕ ΛΑΤΙΝΙΚΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΕΣ ΣΤΑ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΑ  
ΚΑΙ ΣΤΑ ΔΕΛΤΙΑ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΗΣ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ  
Μετά την καθιέρωση της δίγλωσσας αναγραφής του ονοματεπωνύμου στα δελτία αστυνο-

μικής ταυτότητας, το ΥΠΕΣΔΔΑ, προς αποφυγή συγχύσεων, άρχισε να εφαρμόζει το 2000 και ως προς τα διαβατήρια υπουργική απόφαση του 1983, η οποία επιβάλλει τη μεταγραφή μεταξύ ελληνικού και λατινικού αλφαβήτου με βάση πρότυπο του Ελληνικού Οργανισμού Τυποποίησης (ΕΛΟΤ) στηριζόμενο στη λεγόμενη αρχή της «αντιστρεψιμότητας», της μονοσήμαντης, δηλαδή, αντιστοίχισης μεταξύ των γραμμάτων του ελληνικού και του λατινικού αλφαβήτου. Έτσι καταργήθηκε το έως τότε ισχύον σύστημα της μεταγραφής με βάση τη σχετική δόλωση του ενδιαφερομένου, δημιουργώντας στους πολίτες προβλήματα απόδειξης ταυτοπροσωπίας και ασφάλειας των συναλλαγών τους. Με αφορμή 32 αναφορές, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το ΥΠΕΣΔΔΑ όσον αφορά στα διαβατήρια και από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης όσον αφορά στα δελτία αστυνομικής ταυτότητας τη διατήρηση επιπλέον και της προηγούμενης εκδοχής μεταγραφής, εφόσον αυτή προκύπτει από επίσημο έγγραφο, σε περιπτώσεις ονομάτων ελληνικής προέλευσης. Αντίθετα, σε περιπτώσεις ονομάτων ξενικής προέλευσης, όπως εκείνα των πολιτογραφηθέντων Ελλήνων, ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε τη μη εφαρμογή του προτύπου του ΕΛΟΤ, επισημαίνοντας ότι η επέκταση σε αυτά της εφαρμογής του νέου συστήματος οδηγεί σε παραλογισμό και σε ολοσχερή αδυναμία προφοράς ή αναγνώρισης: Αν, λόγου χάριν, είχαν πολιτογραφηθεί Έλληνες οι κύριοι *Chirac*, *Blair* και *Schroeder*, θα τους χορηγούνταν διαβατήρια με τα επώνυμα *Sirak*, *Mpler* και *Srenter*, αντιστοίχως. Ως προς τα ονόματα ξενικής προέλευσης δεν θα έπρεπε καν να τίθεται θέμα μεταγραφής, δεδομένου ότι πρωτότυπη εκφορά αυτών είναι εκείνη της γλώσσας προέλευσης, οπότε μόνη αναγκαία μεταγραφή αυτών είναι εκείνη προς το ελληνικό αλφάβητο και όχι αντιστρόφως. Τα δύο υπουργεία δέχθηκαν μεν τη διπλή αναγραφή (η οποία, πάντως, στην περίπτωση των διαβατηρίων αποδείχθηκε κατά κανόνα ανέφικτη για τεχνικούς λόγους που το ΥΠΕΣΔΔΑ δεν θέλησε να επιλύσει), αλλά δεν συμφώνησαν με τον Συνήγορο του Πολίτη ως

προς τη μη εφαρμογή του νέου συστήματος στα ονόματα ξενικής προέλευσης. Εν όψει των εξελίξεων αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη υπέδειξε στους ενδιαφερομένους τη δικαστική οδό, δεδομένου ότι η σχετική νομολογία του ΔΕΚ και του Δικαστηρίου της ΕΣΔΑ είναι ευνοϊκή (ενδεικτικά, υποθέσεις 339/2002, 6178/2002).

### 3.6.2 ΑΛΛΑΓΗ ΕΠΩΝΥΜΟΥ ΤΟΥ ΕΝΟΣ ΣΥΖΥΓΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΣΚΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΠΩΝΥΜΟΥ ΤΟΥ ΑΛΛΟΥ ΣΥΖΥΓΟΥ

Η Νομαρχία Αθηνών απέρριψε το αίτημα της αναφερομένης για αλλαγή επωνύμου και πρόσκτηση του επωνύμου του συζύγου της, χωρίς να εξετάσει τους ιδιαίτερους λόγους που προβλήθηκαν, με την αιτιολογία ότι η ικανοποίηση του εν λόγω αιτήματος θα σήμαινε, ούτως ή άλλως, καταστρατήγηση του άρθρου 1388 του ΑΚ περί μη αλλαγής των επωνύμων των συζύγων λόγω γάμου. Όπως προέκυψε από την έρευνα της αναφοράς και από συναφείς προφορικές καταγγελίες προς τον Συνήγορο του Πολίτη, η νομαρχία απορρίπτει εξ αρχής, κατά πάγια τακτική, παρόμοια αιτήματα, προβάλλοντας την ίδια αιτιολογία. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η υποχρέωση διατήρησης του πατρικού επωνύμου μετά τον γάμο σημαίνει μόνον ότι η πρόσκτηση του επωνύμου του συζύγου δεν είναι επιτρεπτή, εφόσον γι' αυτήν προβάλλεται ως μοναδικός λόγος το γεγονός του γάμου. Εάν όμως προβάλλονται άλλοι λόγοι, όπως π.χ. κακόηχο επώνυμο, οπότε η αλλαγή επωνύμου παρουσιάζεται επιβεβλημένη, η πρόσκτηση του επωνύμου του συζύγου ενδείκνυται ως η πιο ορθολογική και συμφέρουσα λύση αντί της πρόσκτησης οποιουδήποτε άλλου επωνύμου, με το οποίο ο αιτών δεν θα έχει κανέναν σύνδεσμο. Επειδή οι παρατηρήσεις αυτές δεν έγιναν δεκτές από τη διοίκηση (Νομαρχία Αθηνών και Περιφέρεια Αττικής), ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα (υπόθεση 15819/2001).

### 3.6.3 ΑΠΟΔΕΙΞΗ ΤΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ ΜΟΝΙΜΟΥ ΚΑΤΟΙΚΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ

Το Προξενείο του Λουξεμβούργου αρνήθηκε να εκδώσει διαβατήριο στην ανήλικη κόρη του εν-

διαφερομένου λόγω μη εγγραφής της στα δημοτολόγια, επικαλούμενο εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, σύμφωνα με την οποία η υποχρέωση προσκόμισης «οποιουδήποτε στοιχείου» προς απόδειξη της ελληνικής ιθαγένειας για την έκδοση διαβατηρίου Έλληνα του εξωτερικού (ΠΔ 417/1993, άρθρο 11), αναφέρεται αποκλειστικά στα πιστοποιητικά εγγραφής στα δημοτολόγια.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αμφισβήτησε τη νομιμότητα της προαναφερόμενης εγκυκλίου, με το σκεπτικό ότι η ιθαγένεια αποδεικνύεται με οποιοδήποτε στοιχείο από το οποίο προκύπτει η συνδρομή των κατά τον νόμο ουσιαστικών προϋποθέσεων αυτής, επισήμανε δε επιπλέον ότι, με την περιοριστική αυτή ερμηνεία, η διοίκηση κατέλυε την ευλυγισία που της επέβαλλε ο εφαρμοστέος κανόνας δικαίου. Υιοθετώντας το σκεπτικό της Αρχής, η Διεύθυνση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης του ΥΠΕΣΔΔΑ προέβη σε σχετική τροποποίηση της επίμαχης εγκυκλίου (υπόθεση 15281/2002).

### 3.6.4 ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΟΥ ΕΓΓΥΤΕΡΩΝ ΣΥΓΓΕΝΩΝ ΣΕ ΤΡΙΤΟΥΣ

Εταιρεία υπό εκκαθάριση απευθύνθηκε στο Τμήμα Δημοτολογίων του Δήμου Θεσσαλονίκης ζητώντας την έκδοση πιστοποιητικού εγγυτέρων συγγενών θανόντος προσώπου, το οποίο ήταν οφειλέτης της εταιρείας. Σε συνέχεια της άρνησης της υπηρεσίας να προβεί στην έκδοση του πιστοποιητικού, με την αιτιολογία ότι η αιτούσα δεν είχε έννομο συμφέρον καθώς δεν είχε συγγενική σχέση με τον θανόντα, ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη επισημαίνοντας ότι οι δανειστές του θανόντος έχουν έννομο συμφέρον να γνωρίζουν τα πρόσωπα των εγγύτερων συγγενών, καθώς οι τελευταίοι, ως κληρονόμοι, βαρύνονται πλέον με τα χρέη της κληρονομιάς. Δεδομένου ότι στο άρθρο 114 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, που προβλέπει την αρμοδιότητα του δημάρχου για έκδοση πιστοποιητικών, δεν περιέχεται ρητός περιορισμός ως προς τα πρόσωπα που δικαιούνται να τα ζητήσουν, η άρνηση του δήμου να γνωρίσει στους δανειστές του θανόντος δημόσια τα πρόσωπα των κληρονόμων του ματαιώνει στην πρά-

ξη τα δικαιώματα των δανειστών επί της κληρονομιάς. Αφού το ΥΠΕΣΔΔΑ αποδέχθηκε τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και γνωμοδότησε θετικά, ο Δήμος Θεσσαλονίκης χορήγησε το αιτούμενο πιστοποιητικό (υπόθεση 5308/2002).

### 3.7 ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Πολυάριθμες αναφορές, δεκάδες προφορικές διαμαρτυρίες αλλοδαπών, καθώς και το περιεχόμενο ειδικής έκθεσης την οποία εκπόνησε ο Συνήγορος του Πολίτη ύστερα από αυτοψία, πιστοποιούν τα προβλήματα που έχουν δημιουργηθεί στους ενδιαφερομένους και στις εμπλεκόμενες με την εφαρμογή του Ν. 2910/2001 υπηρεσίες, αφότου τέθηκε σε ισχύ ο εν λόγω νόμος.

Με βάση την αποκτηθείσα εμπειρία από το πρώτο εγχείρημα νομιμοποίησης των παράνομα ευρισκόμενων στη χώρα αλλοδαπών (ΠΔ 358/1997 και 359/1997), ο Συνήγορος του Πολίτη, ήδη κατά το στάδιο επεξεργασίας του σχετικού νομοσχεδίου, είχε εκφράσει τις επιφυλάξεις του ως προς τις προοπτικές επιτυχίας του δεύτερου εγχειρήματος, προβαίνοντας μάλιστα σε εκπόνηση σχετικής έκθεσης, η οποία τέθηκε υπόψη των αρμόδιων υπουργείων, μέσω της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 267), χωρίς ωστόσο να γίνει αποδεκτή.

Μετά την παρέλευση δύο περίπου ετών από την έναρξη ισχύος του Ν. 2910/2001, τα προβλήματα που ταλαιπωρούν τόσο τους ίδιους τους ενδιαφερομένους όσο και τις εμπλεκόμενες με την εφαρμογή του νόμου αρμόδιες υπηρεσίες δυστυχώς επαληθεύουν τις δυσσίωνες προβλέψεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

Τα πλέον αντιπροσωπευτικά ζητήματα που έχουν επιλεγεί να αναδειχθούν στην παρούσα ετήσια έκθεση αφορούν κυρίως στη χορήγηση και στην ανανέωση αδειών παραμονής (βλ. παρακάτω 3.7.1) και αδειών εργασίας (3.7.2), καθώς και στην ερμηνεία νομοθετικών διατάξεων σχετικών με την απέλαση (3.7.3).

#### 3.7.1 ΤΑ ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΝΕΩΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ

Τα κυριότερα προβλήματα στη διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης αδειών παραμονής οφείλονται σε δυσλειτουργίες των αρμόδιων υπηρεσιών (3.7.1.1), σε εσφαλμένη ερμηνεία νομοθετικών διατάξεων (3.7.1.2), σε καθυστερήσεις κατά την εφαρμογή διατάξεων του Ν. 2910/2001 (3.7.1.3), καθώς και στην αδυναμία συμμόρφωσης των ενδιαφερομένων προς τις προϋποθέσεις του νόμου συνεπεία λόγων ανωτέρας βίας (3.7.1.4).

##### 3.7.1.1 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Από το πλήθος των αναφορών, αλλά και από την επικοινωνία του με τις αρμόδιες υπηρεσίες, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι η εξέταση των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης αδειών παραμονής καθυστερεί δραματικά, μολονότι το προσωπικό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών (περιφερειών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και δήμων) έχει καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια.

Η ελλιπής στελέχωση των υπηρεσιών, το ανεπαρκές πληροφοριακό σύστημα, η καθυστέρηση στην ανάπτυξη συστημάτων απλοποίησης της διαδικασίας, η έλλειψη μεθόδων σύγχρονης επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και, τέλος, ατέλειες του νόμου αποτελούν τις βασικότερες αιτίες του προβλήματος.

Η πολιτεία έχει αντιμετωπίσει το πρόβλημα παρατείνοντας διαδοχικά την ισχύ όλων των αδειών παραμονής, αρχικά έως το τέλος του 2002 (παράγρ. 8, άρθρο 25 του Ν. 3013/2002) και στη συνέχεια έως τις 30.6.2003 (άρθρο 23 του Ν. 3103/2003). Ωστόσο, με βάση την υπάρχουσα εμπειρία, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι το πρόβλημα θα συνεχίσει να υφίσταται επί μακρόν, καθώς δεν περιορίζεται μόνο στη χορήγηση των αδειών παραμονής αλλά και στην ανανέωσή τους.

Για την αντιμετώπιση του ζητήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει προς το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να χορη-

γείται προς τους ενδιαφερομένους «βεβαίωση κατάθεσης δικαιολογητικών έκδοσης άδειας παραμονής», ανανεούμενη ανά εξάμηνο, η οποία να επέχει θέση άδειας παραμονής, έως την οριστική κρίση επί του αιτήματος. Το Υπουργείο Εσωτερικών δεν είχε ανταποκριθεί έως το τέλος του 2002 στην πρόταση της Αρχής (ενδεικτικά, υποθέσεις 1118/2001, 2388/2002, 1437/2002, 6861/2002).

### 3.7.1.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΣΧΕΤΙΚΩΝ ΜΕ ΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΝΕΩΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ

Σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του Ν. 2910/2001, η χορήγηση άδειας παραμονής προϋποθέτει την ύπαρξη ειδικής θεώρησης εισόδου, στην οποία αναφέρεται ο λόγος για τον οποίο ο αλλοδαπός επιθυμεί να εισέλθει και να εγκατασταθεί στη χώρα.

Με αφορμή σχετική αναφορά και πλήθος προφορικών διαμαρτυριών, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι δεν έχει ακόμη διευκρινιστεί από το ΥΠΕΣΔΔΑ εάν η προαναφερόμενη προϋπόθεση αφορά και στα αλλοδαπά μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη ή πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 33 του Ν. 2910/2001, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει), τα οποία έχουν εισέλθει στη χώρα με τουριστική θεώρηση και επιθυμούν να εγκατασταθούν μόνιμα. Επιπροσθέτως, έχει διαπιστωθεί ότι οι προξενικές αρχές αγνοούν εάν και κατά πόσον υποχρεούνται να χορηγούν στους εν λόγω αλλοδαπούς ειδική θεώρηση εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι ενδεχόμενη επιβολή υποχρέωσης σε αλλοδαπό μέλος οικογένειας έλληνα πολίτη, ο οποίος ήδη βρίσκεται στη χώρα, να μεταβεί στη χώρα προέλευσής του προκειμένου να λάβει ειδική θεώρηση εισόδου, ώστε στη συνέχεια να έχει δικαίωμα υπαγωγής στις διατάξεις του άρθρου 33, αντίκειται στο πνεύμα της χρηστής και επεικούς διοίκησης. Η Αρχή πρότεινε συνεπώς στο ΥΠΕΣΔΔΑ να προβεί στη χορήγηση σαφών οδηγιών προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, ώστε να ικανοποιούνται τα σχετικά αιτήματα, χωρίς την προσκόμιση της

ειδικής θεώρησης. Το υπουργείο δεν είχε ανταποκριθεί, έως το τέλος του 2002, στην πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 18537/2002).

Ανάλογο ζήτημα με το προαναφερόμενο αποτελεί η υποχρέωση της προσκόμισης ειδικής θεώρησης εισόδου από κατόχους άδειας παραμονής, προκειμένου στη συνέχεια να υπαχθούν στις διατάξεις του άρθρου 37 του Ν. 2910/2001, δηλαδή να αποκτήσουν δικαίωμα διαμονής για λόγους άλλους από αυτούς για τους οποίους αρχικά τους χορηγήθηκε άδεια παραμονής.

Επισημαίνεται ότι στο άρθρο 37 του παραπάνω νόμου δεν διατυπώνεται ρητά η προαναφερόμενη υποχρέωση, περιλαμβάνεται όμως στη σχετική εγκύκλιο με αρ. 8 του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, κρίνοντας ότι η προαναφερόμενη προϋπόθεση δεν πρέπει να εφαρμόζεται σε άτομα που επί σειρά ετών αποδεδειγμένα διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, έχει ζητήσει από το ΥΠΕΣΔΔΑ να επανεξετάσει τη θέση του, ώστε να χορηγείται άδεια παραμονής στην προαναφερόμενη κατηγορία αλλοδαπών, εφόσον βέβαια οι ενδιαφερόμενοι πληρούν τις υπόλοιπες προβλεπόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις, χωρίς να υποχρεούνται στην προσκόμιση ειδικής θεώρησης εισόδου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είχε λάβει, έως τις 31.12.2002, σχετική απάντηση (υποθέσεις 18537/2001 και 22411/2002).

### 3.7.1.3 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΣΚΛΗΣΗΣ ΗΜΕΔΑΠΟΥ ΓΙΑ ΥΠΟΔΟΧΗ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ

Η Αρχή έχει γίνει αποδέκτης σημαντικού αριθμού προφορικών διαμαρτυριών καθώς και αναφορών στις οποίες καταγγέλλεται η άρνηση των ελληνικών προξενικών αρχών να χορηγούν τις απαιτούμενες από τον νόμο θεωρήσεις εισόδου, με συνέπεια την αδυναμία ελλήνων πολιτών να καλέσουν αλλοδαπά, συγγενικά ή φιλικά πρόσωπα για βραχυχρόνια διαμονή στη χώρα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αν και κατ' αρχήν κατανοεί την περιοριστική πολιτική των προαναφερόμενων αρχών, η οποία προφανώς απο-

σκοπεί να αποθαρρύνει τη λαθραία μετανάστευση, θεωρεί ότι το ζήτημα θα είχε αντιμετωπιστεί εάν είχε ενεργοποιηθεί η διάταξη της παραγρ. 2ε του άρθρου 7 του Ν. 2910/2001.

Σύμφωνα με την προαναφερόμενη διάταξη, ημεδαπός μπορεί να καλέσει αλλοδαπό να επισκεφθεί τη χώρα, καταθέτοντας δήλωση υποδοχής και χρηματική εγγύηση. Ωστόσο, παρ' ότι έχει παρέλθει ενάμισι έτος από την έναρξη ισχύος του Ν. 2910/2001, η εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης εκκρεμεί, καθώς απαιτείται η σύνταξη ειδικού εντύπου υποδοχής και η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, με την οποία θα καθορίζεται η σχετική διαδικασία, η οποία σημειωτέον έχει υιοθετηθεί από την Εκτελεστική Επιτροπή για την Εφαρμογή της Συμφωνίας Σένγκεν.

Κρίνοντας ότι η ενεργοποίηση της προαναφερόμενης διάταξης έχει καθυστερήσει σημαντικά, ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε τα συναρμόδια υπουργεία να συντάξουν, το συντομότερο δυνατόν, το έντυπο της προβλεπόμενης δήλωσης υποδοχής και να εκδώσουν τη σχετική κοινή υπουργική απόφαση.

Ύστερα από αυτό, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ολοκλήρωσε το έργο του ως προς τον καθορισμό των προδιαγραφών ασφαλείας του εν λόγω εντύπου και κάλεσε το Υπουργείο Εξωτερικών να αναλάβει πρωτοβουλία προκειμένου το έντυπο να ενσωματωθεί στην εθνική μας πρακτική (υποθέσεις 13875/2002 και 16154/2002).

#### 3.7.1.4 ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΑΝΑΝΕΩΣΗΣ ΑΔΕΙΩΝ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΕΛΛΕΙΨΕΙ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ

Με τον αρ. 1030/2002 Κανονισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθιερώθηκε η χορήγηση ενιαίου τύπου άδειας παραμονής από τα κράτη-μέλη στους υπηκόους τρίτων χωρών. Η Ελλάδα επέλεξε να υιοθετήσει ως έγγραφο παραμονής την ετικέτα που επικολλάται στο διαβατήριό του ενδιαφερομένου. Ως εκ τούτου, οι μη κατέχοντες έγκυρο διαβατήριό δεν μπορούν να λάβουν άδεια παραμονής ενιαίου τύπου.

Ικανός αριθμός αλλοδαπών νομιμοποίησε την παραμονή του στη χώρα κάνοντας χρήση των μεταβατικών διατάξεων της παραγρ. 2ια

του άρθρου 66 του Ν. 2910/2001, προσκομίζοντας δηλαδή, αντί για επικυρωμένο αντίγραφο διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, πιστοποιητικό γέννησης, πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης ή δελτίο ταυτότητας.

Με βάση μια σειρά από έγγραφες αναφορές και προφορικές διαμαρτυρίες, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι σημαντικός αριθμός αλλοδαπών, κυρίως αυτοί που εγκατέλειψαν τη χώρα προέλευσής τους διωκόμενοι, όπως επίσης και οι ανιθαγενείς, θα αντιμετωπίσουν πρόβλημα στην περαιτέρω νομιμοποίησή τους, καθώς οι μεν πρώτοι στερούνται διαβατηρίου και αδυνατούν να το αποκτήσουν από τη χώρα προέλευσής τους για λόγους ανωτέρας βίας, οι δε δεύτεροι, ως ανιθαγενείς, αδυνατούν εξ ορισμού να αποκτήσουν διαβατήριο.

Για την αντιμετώπιση του ζητήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει προς το ΥΠΕΣΔΔΑ να ικανοποιεί τα αιτήματα ανανέωσης αδειών παραμονής με την προσκόμιση από τους ενδιαφερομένους αντιγράφου του εγγράφου βάσει του οποίου επιτράπηκε η είσοδος στη χώρα ή εγγράφου που έχει εκδώσει αρμόδια ελληνική αρχή, όπως άλλωστε προβλέπει η παράγρ. 4 του άρθρου 3 του Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας), εφόσον βέβαια κρίνεται ότι υφίσταται πραγματική αδυναμία του αλλοδαπού να προσκομίσει διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο. Το ΥΠΕΣΔΔΑ δεν είχε ανταποκριθεί έως τις 31.12.2002 στην προαναφερόμενη πρόταση της Αρχής (ενδεικτικά, υπόθεση 8295/2001).

#### 3.7.2 ΤΑ ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΝΕΩΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Τα κυριότερα προβλήματα στον τομέα των αδειών εργασίας οφείλονται κυρίως στις οριζόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις για τη χορήγηση και την ανανέωση αδειών για την παροχή εξαρτημένης εργασίας (βλ. παρακάτω 3.7.2.1), καθώς και στην εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεων του Ν. 2910/2001 από το Υπουργείο Εργασίας (3.7.2.2).

Αποτέλεσμα των προαναφερόμενων προ-

βλημάτων είναι η αντιφατική εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων από τις αρμόδιες διευθύνσεις εργασίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της χώρας, που συνεπάγεται την άνιση μεταχείριση των διοικουμένων.

### 3.7.2.1 ΟΙ ΟΡΙΖΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΟΝ Ν. 2910/2001 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΝΕΩΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 2910/2001 (παράγρ. 8 του άρθρου 19, παράγρ. 6ίε, 7α και 8α του άρθρου 66 του ίδιου νόμου), απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση και την ανανέωση άδειας εργασίας είναι η εκ μέρους του αλλοδαπού εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του. Η αρ. 8 σχετική εγκύκλιος εφαρμογής του Ν. 2910/2001, που εκδόθηκε από το ΥΠΕΣΔΔΑ, ορίζει εν προκειμένω ως απαιτούμενο δικαιολογητικό την προσκόμιση «βεβαίωσης» από τον οικείο ασφαλιστικό φορέα. Ωστόσο, οι ενδιαφερόμενοι προσέκρουσαν στην άρνηση των αρμόδιων υπηρεσιών του ΙΚΑ να χορηγήσουν το δικαιολογητικό, καθώς η σχετική νομοθεσία δεν προβλέπει τη χορήγησή του σε μισθωτούς αλλοδαπούς. Αποτέλεσμα τούτου ήταν οι αρμόδιες διευθύνσεις εργασίας είτε να αρνούνται να προβούν στην ικανοποίηση του αιτήματος των ενδιαφερομένων είτε να ζητούν κατά την εκάστοτε κρίση τους την προσκόμιση άλλων στοιχείων, λ.χ. αριθμό πρόσφατων ενσήμων, χωρίς ωστόσο τα στοιχεία αυτά να προβλέπονται στις διατάξεις του προαναφερόμενου νόμου ή στην εγκύκλιο εφαρμογής του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον Υπουργό Εργασίας να επιληφθεί του θέματος, ώστε να καθοριστούν άλλα δικαιολογητικά τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως υποκατάστατα της σχετικής «βεβαίωσης».

Ανταποκρινόμενο στην πρόταση του Συνηγούρου του Πολίτη, το Υπουργείο Εργασίας όρισε, με βάση την αρ. 31392/20.8.02 εγκύκλιο, ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να εφοδιάζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΙΚΑ είτε με επικυρωμένο φωτοαντίγραφο αποσπάσματος ατομικού λογαριασμού ασφάλισης είτε με επικυρωμένο αντίγραφο βεβαίωσης του εργοδότη, με

την οποία θα πιστοποιείται ότι ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός είναι ασφαλισμένος. Τέλος, με νεότερο έγγραφο, η προαναφερόμενη αρχή όρισε ότι εναλλακτικά μπορεί να χρησιμοποιηθεί επικυρωμένη φωτοτυπία του βιβλιαρίου ενσήμων του αλλοδαπού.

Σημαντικό επίσης πρόβλημα, λόγω των προϋποθέσεων του νόμου, αντιμετωπίζουν οι κάτοχοι άδειας παραμονής (εκτός της προσωρινής) που ζητούν την ανανέωση της άδειας εργασίας τους για παροχή εξαρτημένης εργασίας.

Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγρ. 8 του άρθρου 19 του προαναφερόμενου νόμου, οι κάτοχοι άδειας παραμονής (εκτός της προσωρινής) μπορούν να ανανεώσουν την άδεια εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας, εφόσον προσκομίσουν στις αρμόδιες διευθύνσεις εργασίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της χώρας ως απαιτούμενο δικαιολογητικό, μεταξύ άλλων, σύμβαση εργασίας.

Μεγάλος αριθμός αλλοδαπών, κυρίως απασχολούμενων σε επιχειρήσεις που διακόπτουν τη λειτουργία τους για ορισμένους μήνες το έτος, αντιμετωπίζουν πρόβλημα στην προσκόμιση του προαναφερόμενου δικαιολογητικού, επειδή κατά τον χρόνο που ζητούν με αίτηση την ανανέωση της άδειας εργασίας είτε είναι άνεργοι είτε επιδοτούνται ως άνεργοι, λόγω προσωρινής διακοπής των εργασιών των επιχειρήσεων που τους απασχολούν. Αποτέλεσμα τούτου είναι οι αρμόδιες υπηρεσίες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, ελλείψει σύμβασης εργασίας, να αδυνατούν να ικανοποιήσουν τα σχετικά αιτήματα, με παρεπόμενη συνέπεια ο ΟΑΕΔ να διακόπτει την επιδότηση, καθώς, με βάση την οικεία νομοθεσία, η ύπαρξη ισχύουσας άδειας εργασίας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την καταβολή επιδόματος ανεργίας.

Αντίθετα, ο νομοθέτης παρέχει την ευχέρεια (παράγρ. 2 του άρθρου 23 του Ν. 2910/2001) στον αιτούντα την ανανέωση άδειας εργασίας για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου να προσκομίσει στις αρμόδιες αρχές, αντί της σχετικής σύμβασης, είτε δήλωση εργοδότη ότι θα απασχολήσει τον ενδιαφερόμενο σε συγκεκριμένη εργασία για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα είτε βι-

βλιάριο ενσώμων ασφαλιστικού οργανισμού, από το οποίο να προκύπτει ότι ο αλλοδαπός έχει πραγματοποιήσει συγκεκριμένο αριθμό ημερομισθίων μέσα στον χρόνο ισχύος της άδειας εργασίας, της οποίας την ανανέωση αιτείται.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι, με τις προαναφερόμενες διατάξεις, ο νομοθέτης εισάγει σοβαρή διάκριση σε βάρος των αιτούντων την ανανέωση της άδειας εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας σε σχέση με τους αιτούντες την ανανέωση της άδειας εργασίας για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου, εφόσον στη δεύτερη περίπτωση η προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών είναι ευχερέστερη, χωρίς μάλιστα να είναι σαφής ο λόγος της διαφοροποίησης. Για τον λόγο αυτόν και λαμβάνοντας υπόψη ότι η απαίτηση της προσκόμισης σύμβασης εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας, ως αποκλειστικού δικαιολογητικού για την ανανέωση της σχετικής άδειας εργασίας, οδηγεί τους ενδιαφερομένους σε αδυναμία άσκησης των ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους, όπως επιδοτήσεων ανεργίας, ασθενείας, τοκετού ή λοχείας, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ζητήσει από τον Υπουργό Εργασίας να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε στις περιπτώσεις όπου συντρέχουν λόγοι άσκησης ασφαλιστικών δικαιωμάτων να ανανεώνεται η άδεια εργασίας για την άσκηση εξαρτημένης εργασίας υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που προβλέπονται στις διατάξεις για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου.

Έως τις 31.12.2002, το Υπουργείο Εργασίας δεν είχε ανταποκριθεί στην πρόταση του Συνηγούρου του Πολίτη, παρά το γεγονός ότι τα προαναφερόμενα προβλήματα έχουν επίσης τεθεί υπόψη του υπουργείου από μεγάλο αριθμό νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της χώρας (ενδεικτικά, υποθέσεις 968/2002, 20363/2002).

### 3.7.2.2 ΕΣΦΑΛΜΕΝΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΝΕΩΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ύστερα από αναφορές ενδιαφερομένων, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι το Υπουργείο Εργασίας απαιτεί τη χορήγηση νέας

άδειας εργασίας σε κάθε περίπτωση αλλαγής εργοδότη, έστω και αν ο αλλοδαπός είναι κάτοχος ισχύουσας άδειας εργασίας διάρκειας ενός έτους, όπως ο νόμος ορίζει, και η αλλαγή του εργοδότη επέρχεται κατά τη διάρκεια ισχύος της εν λόγω άδειας. Επιπροσθέτως, έχει διαπιστώσει ότι το Υπουργείο Εργασίας έχει παράσχει προς τις διευθύνσεις εργασίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αντικρουόμενες οδηγίες ως προς την εδαφική ισχύ των χορηγούμενων αδειών εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας.

Ως προς το πρώτο ζήτημα, δηλαδή την έκδοση νέας άδειας εργασίας λόγω αλλαγής εργοδότη, ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του Ν. 2910/2001, όπως τροποποιήθηκε, συμπληρώθηκε και ισχύει, έχει επισημάνει προς το Υπουργείο Εργασίας ότι η μόνη υποχρέωση που υπέχει ο αλλοδαπός, σε περίπτωση που η αλλαγή εργοδότη επέλθει μέσα στον χρόνο ισχύος της αρχικής άδειας, είναι να ενημερώσει τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση που χορήγησε την άδεια ως προς την επελθούσα μεταβολή και να υποβάλει δόλωση προς την αρμόδια υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης της περιφέρειας ως προς τη μεταβολή στην απασχόληση, ανεξαρτήτως εάν αυτή οφείλεται σε λύση της σύμβασης εργασίας και στη σύναψη νέας ή σε αλλαγή του τύπου της (από σύμβαση εξαρτημένης εργασίας σε σύμβαση έργου ή σε παροχή ελεύθερων υπηρεσιών).

Όσον αφορά στο δεύτερο ζήτημα, δηλαδή της εδαφικής ισχύος των αδειών εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι το Υπουργείο Εργασίας έχει απευθύνει προς τις αρμόδιες αρχές αντικρουόμενες οδηγίες. Το υπουργείο, επικαλούμενο αφενός ότι η άδεια εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας συναρτάται με συγκεκριμένο εργοδότη και αφετέρου ότι αυτή χορηγείται με απόφαση του οικείου νομάρχη, έχει διατυπώσει τη θέση ότι η άδεια εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας ισχύει μόνον μέσα στα όρια του νομού στον οποίο εκδόθηκε. Έτσι, σε περίπτωση που ο αλλοδαπός επιθυμεί να μετεγκατασταθεί, προκειμένου να εργα-



στεί σε νομό άλλον από αυτόν που αναγράφεται στην αρχική άδεια εργασίας του, οφείλει να εφοδιαστεί με νέα άδεια εργασίας. Ωστόσο, με νεότερο έγγραφο το υπουργείο έχει διατυπώσει την άποψη ότι η αλλαγή τόπου κατοικίας δεν συνεπάγεται την υποχρέωση χορήγησης νέας άδειας εργασίας, εφόσον όμως διατηρείται ο ίδιος εργοδότης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει προς το Υπουργείο Εργασίας τους λόγους για τους οποίους η χορηγούμενη άδεια εργασίας δεν μπορεί να έχει τοπική ισχύ και ότι τυχόν εμμονή στην προαναφερόμενη θέση οδηγεί αναπόφευκτα στον περιορισμό της ελεύθερης συμμετοχής των ενδιαφερομένων στην οικονομική ζωή της χώρας, εφόσον οι ήδη βεβαρημένες με φόρτο εργασίας αρμόδιες υπηρεσίες θα βρεθούν σε πλήρη αδυναμία να διεκπεραιώσουν τα σχετικά αιτήματα, οι δε ενδιαφερόμενοι σε πλήρη αδυναμία να εργαστούν νόμιμα έως τη χορήγηση της νέας άδειας εργασίας.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι, λόγω της επικρατούσας ασάφειας και της έλλειψης συντονισμού, δεν υφίσταται ενιαίο έντυπο άδειας εργασίας, με αποτέλεσμα οι χορηγούμενες άδειες από τις αρμόδιες αρχές να διαφέρουν τόσο ως προς τη μορφή όσο και ως προς περιεχόμενο, δημιουργώντας έτσι συνθήκες ανισότητας μεταξύ των διοικουμένων.

Εν όψει των προαναφερομένων, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει προς το Υπουργείο Εργασίας και το ΥΠΕΣΔΔΑ την ανάγκη συντονισμού για την επίλυση των προβλημάτων που εκτέθηκαν. Δυστυχώς, έως τις 31.12.2002, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είχε λάβει καμία απάντηση, με αποτέλεσμα τα προαναφερόμενα ζητήματα να παραμένουν σε εκκρεμότητα.

### 3.7.3 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΠΕΡΙ ΑΠΕΛΑΣΗΣ

Ιδιαίτερα προβλήματα έχουν προκύψει στην περαιτέρω νομιμοποίηση αλλοδαπών οι οποίοι είχαν απελαθεί από τη χώρα για λόγους παράνομης εισόδου, παραμονής και εργασίας κατά το χρονικό διάστημα από τις 2 Ιουνίου 2000 έως τις 2 Ιουνίου 2001, λόγω διάστασης απόψεων

μεταξύ του ΥΠΕΣΔΔΑ και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης ως προς την ερμηνεία των διατάξεων που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις διαγραφής αλλοδαπού από τον κατάλογο ανεπιθύμητων (3.7.3.1). Επιπροσθέτως, ο Συνήγορος του Πολίτη εντόπισε εσφαλμένη ερμηνεία των σχετικών με την απέλαση διατάξεων από μία μεμονωμένη αστυνομική διεύθυνση (3.7.3.2).

#### 3.7.3.1 ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΤΑΛΟΓΟ ΑΝΕΠΙΘΥΜΗΤΩΝ

Αλλοδαποί οικονομικοί μετανάστες, κάτοχοι προσωρινής άδειας παραμονής του Ν. 2910/2001, προσέκρουσαν στην έμπρακτη άρνηση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να προβεί στη διαγραφή τους από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, παρά το γεγονός ότι η παράγρ. 6 του άρθρου 21 του Ν. 3013/2002 (με τον οποίο τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν διατάξεις του Ν. 2910/2001) ορίζει ότι: «Η καταχώρηση αλλοδαπού στον κατάλογο ανεπιθύμητων συνεπεία διοικητικής απέλασης [...] για παράνομη είσοδο, έξοδο, παραμονή ή εργασία στο ελληνικό έδαφος, ο οποίος έχει λάβει την άδεια παραμονής της παραγρ. 1 του άρθρου 66 του Ν. 2910/2001 και εφόσον στηρίζεται σε γεγονότα που έγιναν σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσης της παραπάνω άδειας παραμονής, δεν συνεπάγεται έναντι των κατόχων της οποιοδήποτε έννομο αποτέλεσμα και επέρχεται αυτοδικαίως διαγραφή τους από τον ίδιο κατάλογο».

Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης επικαλέστηκε το επιχείρημα ότι η προαναφερόμενη διάταξη δεν αφορά σε αυτούς που έχουν καταχωρηθεί στον εν λόγω κατάλογο κατά το χρονικό διάστημα από τις 2 Ιουνίου 2000 έως τις 2 Ιουνίου 2001, μετά την έκδοση απόφασης διοικητικής απέλασης για λόγους παράνομης παραμονής και εργασίας στην Ελλάδα, καθώς η εν λόγω καταχώρηση αποτελεί απόδειξη του γεγονότος ότι οι ενδιαφερόμενοι κατέστησαν κάτοχοι προσωρινής άδειας παραμονής χωρίς να πληρούν την προϋπόθεση της παραγρ. δ του άρθρου 66 του Ν. 2910/2001, δηλαδή της συνεχούς παραμονής στην Ελλάδα κατά το προαναφερόμενο χρονικό διάστημα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ότι η ερμηνεία αυτή είναι αμφισβητούμενης νομιμότητας για σειρά λόγων, από τους οποίους ο κυριότερος είναι ο ακόλουθος: Οι ενδιαφερόμενοι κατέστησαν κάτοχοι αδειών παραμονής, οι οποίες τεκμαίρονται νόμιμες, καθώς, κατά τη χορήγηση των εν λόγω αδειών, οι αρμόδιες υπηρεσίες, ύστερα από έγγραφες οδηγίες του ΥΠΕΣΔΔΑ, δεν προέβησαν σε έλεγχο ως προς το αν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας στο πρόσωπο των ενδιαφερομένων ούτε σε εμπειριστατωμένο έλεγχο ώστε να διαπιστωθεί η συνεχής παραμονή των ενδιαφερομένων στη χώρα, όπως ορίζει ο Ν. 2910/2001. Τουναντίον, σε πολλές περιπτώσεις, ως αποκλειστικό αποδεικτικό στοιχείο της συνεχούς παραμονής στη χώρα κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα χρησιμοποιήθηκαν, ύστερα από σχετική γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, βεβαιώσεις ασφαλιστικών οργανισμών. Οι εν λόγω βεβαιώσεις χορηγήθηκαν στους ενδιαφερομένους κατ' εφαρμογήν της παραγρ. 2ii του άρθρου 66 του Ν. 2910/2001, για την απόκτηση των οποίων οι ενδιαφερόμενοι κατέβαλαν σημαντικό χρηματικό αντίτιμο.

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, βασιζόμενο στην αρ. 2747 ΦΓν 1791/30.7.02 γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου του, άρχισε να διαγράφει από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, έπειτα από αίτηση των ενδιαφερομένων, όλους τους κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής, ανεξαρτήτως του χρόνου που έχουν καταχωρηθεί σε αυτόν. Ταυτόχρονα όμως ενημέρωσε τις αρμόδιες υπηρεσίες των περιφερειών ότι ενδεχομένως υπήρχαν λόγοι για τους οποίους οι εν λόγω άδειες παραμονής θεωρούνται αμφισβητούμενης νομιμότητας, και εισογήθηκε την ανάκλησή τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, το πνεύμα και τον σκοπό του νομοθέτη, όπως προκύπτει από την παράγρ. 6 του άρθρου 21 του Ν. 3013/2002, έκρινε ότι η διοίκηση δεν πρέπει να ανακαλέσει τις άδειες παραμονής της προαναφερόμενης κατηγορίας αλ-

λοδαπών. Ύστερα από αυτό, κάλεσε το ΥΠΕΣΔΔΑ να προβεί το συντομότερο δυνατόν στην παροχή γραπτών οδηγιών προς τις περιφέρειες, ώστε η διοίκηση να αντιμετωπίσει ενιαία και στο πλαίσιο των αρχών του κράτους δικαίου το συγκεκριμένο θέμα. Το ΥΠΕΣΔΔΑ έως τις 31.12.2002 δεν είχε ανταποκριθεί στην πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη (ενδεικτικά, υποθέσεις 696/2002, 8434/2002, 11473/2002, 13780/2001).

### 3.7.3.2 Η ΥΠΑΡΞΗ ΤΕΛΕΣΙΔΙΚΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΩΣ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΕΛΑΣΗΣ

Σε συνέχεια αναφοράς υπηκόου Βουλγαρίας, σε βάρος της οποίας είχε εκδοθεί απόφαση διοικητικής απέλασης από τον Αστυνομικό Διευθυντή Ηρακλείου, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε το ζήτημα της συνδυαστικής ερμηνείας των εδαφίων α' και γ' της παραγρ. 1 του άρθρου 44 του Ν. 2910/2001, στα οποία απαριθμούνται οι λόγοι για τους οποίους επιτρέπεται η επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης. Η απέλαση σε βάρος της ενδιαφερομένης διατάχθηκε κατ' εφαρμογήν του εδαφίου γ' της παραγρ. 1, επειδή το αποφασίζον όργανο έκρινε ότι συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης, καθώς η αλλοδαπή είχε καταδικαστεί δικαστικά σε πρώτο βαθμό για κλοπή. Ωστόσο, σύμφωνα με το εδάφιο α' της ίδιας παραγράφου, για τα περιοριστικώς απαριθμούμενα σε αυτό αδικήματα, μεταξύ των οποίων και η κλοπή, η κατάδικη του αλλοδαπού πρέπει να είναι τελεσίδικη, προκειμένου να επιτραπεί η επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη τη διάταξη της παραγρ. 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στη δικαστική προστασία, τις προαναφερόμενες νομοθετικές διατάξεις, καθώς επίσης και τη γνωμοδότηση του Εισαγγελέα Πρωτοδικών Αθηνών (57817/30.10.97), επισήμανε στη διοίκηση ότι η επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας (εδάφιο γ') επιτρέπεται μόνο στην περίπτωση της ύπαρξης τελεσίδικης δικαστικής απόφασης.

Στηριζόμενος και στις προαναφερθείσες παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Κρήτης έκανε δεκτή την προσφυγή της ενδιαφερομένης και ακύρωσε την απόφαση απέλασης (υπόθεση 2313/2002).

### 3.8 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

Στον τομέα της προστασίας των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά τη διάρκεια του 2002, αξιοποίησε σε μεγάλο βαθμό τις θεσμικές δυνατότητές του. Κατ' αρχάς, με έγγραφό του προς τους υπουργούς Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης, διατύπωσε νομοθετικές προτάσεις επί του σχεδίου προεδρικού διατάγματος για την τροποποίηση διατάξεων του ΠΔ 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα κ.λπ.» (βλ. κεφ. 6). Επίσης, σε συνέχεια αναφοράς για τις συνθήκες κράτησης αιτούντων άσυλο στην Κάρυστο Ευβοίας, κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη πραγματοποίησε αυτοψία στον χώρο κράτησης (βλ. κεφ. 7). Τέλος, με πρωτοβουλία του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο Συνήγορος του Πολίτη, σε συνεργασία και με άλλους φορείς, διοργάνωσε τον Νοέμβριο 2002 συνέδριο με θέμα «Η Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η πρόκληση του ασύλου και της μετανάστευσης» (βλ. κεφ. 8).

Εκτός από τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή σχετικές αναφορές, εξέτασε αφενός το ζήτημα της πρόσβασης των δικηγόρων και των εκπροσώπων μη κυβερνητικών οργανώσεων στους χώρους κράτησης μεταναστών και προσφύγων παράνομα εισερχόμενων στη χώρα (βλ. παρακάτω 3.8.1 και 3.8.2), αφετέρου τη νομιμότητα της κατάθεσης αιτήματος ασύλου με δικαστικό επιμελητή (3.8.3). Από την εμπειρία της Αρχής, ως μείζον πρόβλημα της ελληνικής πραγματικότητας στον τομέα του ασύλου αναδεικνύεται η πάγια αδυναμία ορθής εφαρμογής και εμπέδωσης στην πράξη της εθνικής και διεθνούς νομοθεσίας, κυρίως λόγω της έλλειψης οργάνωσης και της αδιαφάνειας που χαρακτηρίζουν τις συνθήκες υποδοχής των παράνομα εισερχόμενων στη χώρα αλλοδαπών.

#### 3.8.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΔΙΚΗΓΟΡΩΝ

##### ΣΕ ΧΩΡΟΥΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Έπειτα από διαμαρτυρίες δικηγόρων, είτε μεμονωμένα είτε ως εκπροσώπων οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ότι η Αστυνομία αρνείται να επιτρέψει σε αυτούς την πρόσβαση σε χώρους κράτησης παράνομα αφιχθέντων αλλοδαπών, εάν δεν έχουν γραπτή εξουσιοδότηση από τους ίδιους τους κρατούμενους, η Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης διατύπωσε την άποψη ότι η νομική συνδρομή σε κρατούμενους που δεν έχουν ακόμη εκφράσει αυτοπροσώπως την επιθυμία να ζητήσουν άσυλο παραβιάζει τις διατάξεις του ΠΔ 61/1999, στο μέτρο που «δημιουργεί αιτούντες άσυλο», καθώς και τον Κώδικα Δεοντολογίας του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών (ΔΣΑ), ο οποίος καταδικάζει την αθέμιτη άγρα πελατών.

Εν όψει των θέσεων αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη αντέτεινε ότι η εξουσία των δικηγόρων να εκπροσωπούν πελάτες τους χωρίς προηγούμενο έγγραφο τύπου κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 217 του Αστικού Κώδικα και στο άρθρο 45 του Κώδικα περί Δικηγόρων (ΝΔ 3026/1954), ενώ, παράλληλα, η αναλογική εφαρμογή του Σωφρονιστικού Κώδικα στην αστυνομική κράτηση επιβάλλει την κατοχύρωση της ελεύθερης επικοινωνίας και της πρόσβασης του κρατούμενου σε συνήγορο (άρθρα 51 και 53 του Ν. 2776/1999). Επίσης, οι σχετικές διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας κατοχυρώνουν την ελεύθερη πρόσβαση των δικηγόρων κατά την προδικασία της ποινικής δίκης, δεδομένης της πρακτικής δυσκολίας εξεύρεσης συνηγόρου από το πρόσωπο που κρατείται. Στην περίπτωση των κρατούμενων αλλοδαπών, τούτο καθίσταται αδύνατον, καθώς οι χώροι μαζικής κράτησης συνήθως δεν διαθέτουν τηλεφώνο και δεν διασφαλίζουν την επικοινωνία των κρατούμενων με τρίτους. Εξάλλου, η επίκληση των ρυθμίσεων του Κώδικα Δεοντολογίας του ΔΣΑ είναι αλυσιτελής, καθώς οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν στην εσωτερική λειτουργία του Συλλόγου και δεν μπορούν να επισύρουν παρά μόνο πειθαρχικές κυρώσεις κατά των μελών του συγκεκριμένου δικηγορικού συλλόγου.

Αντιστρέφοντας το επιχείρημα της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η διευκόλυνση της παροχής νομικής συνδρομής στις υπό εξέταση περιπτώσεις επιβάλλεται όχι για να υποκαταστήσει, αλλά για να διασφαλίσει τη δυνατότητα υποβολής αυτοπρόσωπου αιτήματος ασύλου από όσους ειλικρινά το επιθυμούν. Δεδομένου ότι παρατηρείται ιδιαίτερη καθυστέρηση όσον αφορά στην πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, ο κίνδυνος καταχρηστικής υποβολής αιτημάτων ασύλου δεν μπορεί να αποτελέσει δικαιολογία για την παραβίαση των διατάξεων περί εκπροσώπησης και παροχής νομικής συνδρομής στους κρατούμενους ούτε επιτρέπεται η άρνηση παραλαβής των γραπτών αιτημάτων ή καταγραφής των προφορικών αιτημάτων. Εν όψει των προαναφερθέντων, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τη διοίκηση να αναθεωρήσει τη στάση της και να επιτρέψει την πρόσβαση των δικηγόρων, με μόνη προϋπόθεση τη γνώση του ονόματος του κρατούμενου. Η διοίκηση δεν είχε απαντήσει επί αυτού έως τις 31.12.2002 (υποθέσεις 11895/2002 και 16822/2002).

### 3.8.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΕΚΠΡΟΣΩΠΩΝ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΣΕ ΧΩΡΟΥΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Από γραπτή αναφορά μιας μη κυβερνητικής οργάνωσης (ΜΚΟ), καθώς και από προφορικές καταγγελίες άλλων, ο Συνήγορος του Πολίτη πληροφορήθηκε ότι η Αστυνομία δεν επιτρέπει την πρόσβαση εκπροσώπων ΜΚΟ σε χώρους κράτησης αλλοδαπών και ότι καθυστερεί υπέρμετρα να απαντήσει στα σχετικά αιτήματά τους για χορήγηση άδειας επίσκεψης. Μια ΜΚΟ διαμαρτυρήθηκε επίσης για την άνευ αιτιολογίας διακοπή επίσκεψης των εκπροσώπων της στα κρατητήρια του Αερολιμένα Αθηνών τον Ιούνιο του 2002.

Σε απάντησή της προς τον Συνήγορο του Πολίτη, η Ελληνική Αστυνομία υποστήριξε ότι η πρόσβαση εκπροσώπων των ΜΚΟ σε χώρους κράτησης αλλοδαπών επιτρέπεται κατά περίπτωση, καθώς δεν υπάρχει έννομη υποχρέωση της διοίκησης προς τούτο, εκτός εάν πρόκειται για

οργάνωση που έχει συσταθεί δυνάμει διεθνών συμβάσεων ή λειτουργεί στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών. Οι περιορισμοί στην πρόσβαση καθίστανται αναγκαίοι λόγω των σοβαρών προβλημάτων για την ασφάλεια των κρατητηρίων, τα οποία μπορεί να προκαλέσει η ελεύθερη πρόσβαση των ΜΚΟ σε αυτά.

Αντίθετα, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι οι ΜΚΟ, με βάση τον σκοπό λειτουργίας τους (π.χ. παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, ιατρικής φροντίδας), έχουν έννομο συμφέρον να ζητήσουν άδεια για επίσκεψη στους χώρους κράτησης, κατ' αναλογική εφαρμογή του άρθρου 52 του Σωφρονιστικού Κώδικα (Ν. 2776/1999). Το αρμόδιο για την κράτηση όργανο, στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας, πρέπει να εξετάζει το σχετικό αίτημα με κριτήριο την επίδραση της επίσκεψης στη βελτίωση των συνθηκών κράτησης και στην προστασία των δικαιωμάτων των κρατούμενων αλλοδαπών, σε συνδυασμό με την ασφάλεια των χώρων κράτησης. Κάθε επίκληση λόγων ασφαλείας θα πρέπει να είναι ειδική και σαφής, τυχόν δε απόρριψη του αιτήματος θα πρέπει να είναι γραπτή και επαρκώς αιτιολογημένη. Εξάλλου, κατά την εξέταση των σχετικών αιτημάτων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι τόσο η εθνική (ΠΔ 61/1999) όσο και η κοινοτική νομοθεσία προβλέπουν ρητά το δικαίωμα πρόσβασης σε κρατούμενους αιτούντες άσυλο για τους εκπροσώπους της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και των συμβεβλημένων με αυτήν οργανώσεων, όπως είναι το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες.

Απευθύνοντας τις προαναφερθείσες παρατηρήσεις του προς τη Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να εξεταστεί από τη διοίκηση το ενδεχόμενο να διαμορφωθεί ένα πλαίσιο κανόνων επικοινωνίας του κρατούμενου αλλοδαπού με το εξωτερικό περιβάλλον, το οποίο θα έχει ως αφετηρία τις αντίστοιχες διατάξεις του Σωφρονιστικού Κώδικα.

Έως τις 31.12.2002 η διοίκηση δεν είχε απαντήσει επί των ως άνω παρατηρήσεων της Αρχής (ενδεικτικά, υποθέσεις 12393/2002, 14447/2002).

### 3.8.3 Η ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΘΕΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ ΜΕ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗ

Σε συνέχεια αναφοράς του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, το οποίο ισχυριζόταν ότι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αρνήθηκε να δεχθεί αιτήματα ασύλου από 60 αφγανούς πολίτες που ανήκουν στον πληθυσμό των Χαζάρα, μη επιτρέποντας την κατάθεση των αιτημάτων έστω και μέσω δικαστικού επιμελητή, ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε να εξετάσει τη νομιμότητα της εν λόγω άρνησης, εν όψει των διατάξεων του ΠΔ 61/1999 περί αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα κ.λπ.

Κατ' αρχάς ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι ο δικαστικός επιμελητής δεν αποτελεί «αρχή» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγρ. 2 του ως άνω ΠΔ, έτσι ώστε, κατ' εφαρμογήν αυτής της διάταξης, να μπορεί να διαβιβάσει αίτημα το οποίο κατατίθεται σε εκείνον αντί της αρμόδιας αστυνομικής αρχής. Και τούτο διότι, στο πλαίσιο της διάταξης αυτής, ο όρος «αρχή» αναφέρεται σε μη αστυνομική δημόσια αρχή, εκλαμβανόμενη με την έννοια της οργανικής μονάδας διοίκησης, ως προς την οποία, άλλωστε, ισχύει και η γενική υποχρέωση που θεσπίζεται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, άρθρο 4, παράγρ. 1) για διαβίβαση στην αρμόδια υπηρεσία ενός αιτήματος που κατατίθεται αναρμοδίως.

Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη υποστήριξε ότι, σε περίπτωση που η διοίκηση παραλάβει ένα αίτημα ασύλου μέσω δικαστικού επιμελητή, υποχρεούται να καλέσει αμελλητί τον αιτούντα άσυλο, προκειμένου να υπογράψει ενώπιόν της το αίτημα ασύλου. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από το γεγονός ότι ένα τέτοιο αίτημα ασύλου δεν πληροί με την προϋπόθεση της «αυτοπρόσωπης» υποβολής, αποτελεί όμως δήλωση βούλησης, η οποία έχει περιβληθεί τον τύπο δημόσιου εγγράφου με την αυξημένη αποδεικτική δύναμη με την οποία ο νόμος περιβάλλει τα έγγραφα αυτά.

Ενδεχόμενη άρνηση της διοίκησης να λάβει υπόψη της τη σχετική δήλωση, με την αιτιολογία ότι δεν υποβλήθηκε αυτοπροσώπως, θα ήταν

καταχρηστική και θα αποτελούσε καταστρατήγηση της Σύμβασης της Γενεύης (1951). Και τούτο διότι, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της Σύμβασης, η υποχρέωση «αυτοπρόσωπης υποβολής» ενός αιτήματος ασύλου γίνεται αντιληπτή μόνον ως μέσον για την απόδειξη της πραγματικής βούλησης του αιτούντος άσυλο και όχι ως διαδικαστική προϋπόθεση, η έλλειψη της οποίας θα αρκούσε ως αιτιολογία για τον αποκλεισμό από την προστασία της Σύμβασης κάποιου ο οποίος έχει έγκυρα δηλώσει, με άλλο τρόπο, την επιθυμία του να τύχει αυτής της προστασίας. Ιδίως στην περίπτωση άρνησης της διοίκησης να παραλάβει αιτήματα ασύλου, όπως στην υπό εξέταση περίπτωση, η κατάθεση μέσω δικαστικού επιμελητή αποτελεί τον μοναδικό τρόπο για να ζητήσει κάποιος πολιτικό άσυλο.

Επί των ως άνω παρατηρήσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης δεν είχε έως τις 31.12.2002 διατυπώσει τις απόψεις της (υπόθεση 14216/2001).

## 3.9 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

### 3.9.1 Η ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΛΑΓΩΓΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ

Η προσωπική ελευθερία όσων βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια κατοχυρώνεται στις παραγρ. 2 και 3 του άρθρου 5 του Συντάγματος. Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή μεμονωμένες καταγγελίες ημεδαπών και αλλοδαπών, είχε διατυπώσει στην *Ετήσια έκθεση 1999* (σ. 78) τις επιφυλάξεις του ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας που ενίοτε ακολουθείται από αστυνομικά όργανα σε περιπτώσεις σύλληψης και κράτησης, είχε δε διατυπώσει την άποψη ότι οι εν λόγω διαδικασίες πρέπει να εξασφαλίζουν τον σεβασμό στην ανθρωπινή αξιοπρέπεια.

Ωστόσο, από το καλοκαίρι του 2002, ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε πλήθος αναφορών με τις οποίες καταγγέλλονται περιπτώσεις αθρόων προσαγωγών πολιτών, ιδιαίτερα από τα Εξάρχεια και άλλες κεντρικές συνοικίες των Αθηνών, σε αστυνομικά τμήματα για εξακρίβωση στοιχείων.

Η διερεύνηση των αναφορών κατέληξε σε αμφισβήτηση της νομιμότητας των προσαγωγών.

Η απώτερη αιτία του φαινομένου εντοπίζεται στο οικείο νομοθετικό πλαίσιο, ανεπίτρεπτα ρευστό και ασαφές προκειμένου περί περιορισμών ατομικού δικαιώματος (βλ. κεφ. 6), το οποίο έχει οδηγήσει τις αστυνομικές αρχές στην πεπλανημένη πεποίθηση ότι η ακολουθούμενη πρακτική είναι νόμιμη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ότι, ακόμη και υπό τις ισχύουσες διατάξεις, η επίδειξη δελτίου ταυτότητας θα πρέπει να απαλλάσσει από το ενδεχόμενο προσαγωγής για εξακρίβωση της ανεπίσημα λεγόμενης «δικαστικής ταυτότητας» (δηλαδή για το αν ο συλληφθείς φυγοδικεί). Η προσαγωγή επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση, εφόσον η συμπεριφορά του ελεγχθέντος (και όχι μόνον ο τόπος, ο χρόνος ή οι περιστάσεις) κινεί υπόνοιες (άρθρο 74, παράγρ. 15, περίπτ. θ' του ΠΔ 141/1991). Ο υψηλός βαθμός εγκληματικότητας που παρατηρείται σε ορισμένες περιοχές δικαιολογεί μεν την πύκνωση της αστυνόμευσης και την επέμβαση, εφόσον υπάρχει συγκεκριμένη και εξατομικευμένη ένδειξη, όχι όμως και την εν γένει αντιμετώπιση των παρατυχόντων πολιτών ως εξ ορισμού υπόπτων, αφού η έννοια της «υπόνοιας» (άρθρο 95, παράγρ. 1 του ΠΔ 141/1991) παραπέμπει σε εξειδίκευση υπαίτιας συμπεριφοράς. Η διάρκεια της παραμονής των προσαγομένων στα αστυνομικά τμήματα δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τον απόλυτα αναγκαίο χρόνο για την απαιτούμενη διερεύνηση (άρθρο 74, παράγρ. 15, περίπτ. θ' του ΠΔ 141/1991). Η δέσμευση με χειροπέδες επιτρέπεται μόνον όταν η συμπεριφορά του προσαγομένου προκαλεί υπόνοια φυγής (άρθρο 119, περίπτ. δ' του ΠΔ 141/1991), ενώ η εγκληματολογική σήμανση (δακτυλοσκόπηση, φωτογράφιση) επιτρέπεται μόνον όταν υπάρχει εξατομικευμένη υπόνοια τέλεσης εγκλήματος (άρθρο 27, παράγρ. 1, εδάφιο ν' και άρθρο 29, παράγρ. 1, εδάφιο γ' του ΠΔ 342/1977).

Παράλληλα με τη διαμεσολάβηση προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, η οποία βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την παρέμβαση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, προκειμένου να διερευνηθεί η νομιμότητα της τήρησης αρ-

χείου με τα στοιχεία όσων προσαχθέντων έχουν κριθεί απαλλαγμένοι από κάθε υπόνοια.

Πάντως, όσον αφορά στο ειδικότερο ζήτημα των δακτυλικών αποτυπωμάτων, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης διαβεβαίωσε εγγράφως την Αρχή ότι καταστρέφει αυτεπάγγελτα όσα από αυτά δεν σχετίζονται με εκκρεμούσα ποινική υπόθεση (ενδεικτικά, υποθέσεις 12537/2002, 20580/2002).

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη γίνεται συχνά αποδέκτης αναφορών κατά αστυνομικών οργάνων από πολίτες που επικαλούνται ότι υπέστησαν καταχρηστικούς ελέγχους. Ωστόσο, η διαπίστωση ως προς την ύπαρξη κατάχρησης εξουσίας εκ μέρους αστυνομικών οργάνων είναι δύσκολο να αποδειχθεί, δεδομένου ότι η αστυνομία επικαλείται τη γενική αρμοδιότητά της για πρόληψη αδικημάτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, χωρίς ασφαλώς να θεωρεί εκ προοιμίου αληθείς τους σχετικούς ισχυρισμούς των προσφευγόντων πολιτών, ζητάει τη διοικητική διερεύνηση για λόγους διαφάνειας της αστυνομικής δράσης και τη σχετική ενημέρωση των θιγόμενων πολιτών. Πάντως, η σχετική εσωτερική έρευνα της Ελληνικής Αστυνομίας σπανιότατα καταλήγει στην επιβεβαίωση ενδείξεων κατάχρησης εξουσίας (υποθέσεις 9292/2001, 11052/2001).

### 3.10 ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη και κατά τη διάρκεια του 2002. Εν όψει της ψήφισης του Ν. 3068/2002 προς εκτέλεση της αναθεωρημένης παραγρ. 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος σχετικά με την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και τον καθορισμό ενός συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης αυτής, εκφράζονται προσδοκίες για τη βελτίωση της κατάστασης, παρ' ότι το νέο σύστημα ελέγχου της διοίκησης θα έχει εφαρμογή μόνον ως προς τις δικαστικές αποφάσεις που έχουν εκδοθεί αφότου τέθηκε σε ισχύ ο νόμος και εφεξής. Εν τω μεταξύ, η διοίκηση συνεχίζει είτε να κωλυσιεργεί ως προς την εκτέλεση των δικαστι-

κών αποφάσεων, ακόμη και όταν πρόκειται για αποφάσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας (βλ. παρακάτω 3.9.1 και 3.9.2), είτε να τις εκτελεί μεν, αλλά όχι προσηκόντως (3.9.3), με συνέπειες ιδιαίτερα επαχθείς τόσο για τον διοικούμενο όσο και για τη δικαιοσύνη.

### 3.10.1 ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΑΠΟΣΠΑΣΜΕΝΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ

Εκπαιδευτικοί αποσπασμένες στο εξωτερικό προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη διαμαρτυρούμενες για την άρνηση των αρμόδιων οργάνων του Υπουργείου Παιδείας να συμμορφωθούν προς βεβαιώσεις προσωρινής διαταγής και αποφάσεις διοικητικών εφετείων με τις οποίες ανεστάλη η εκτέλεση πράξεων του Υπουργού Παιδείας περί λήξης των αποσπάσεών τους στο εξωτερικό. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε προς τη διοίκηση ότι η κατά τον νόμο συνέπεια της χορηγηθείσας αναστολής εκτέλεσης είναι η διατήρηση σε ισχύ της νομικής και πραγματικής κατάστασης που δημιουργήθηκε πριν από την έκδοση της πράξης, της οποίας η εκτέλεση ανεστάλη, άρα η διατήρηση της απόσπασης των ενδιαφερομένων στην ίδια σχολική μονάδα του εξωτερικού όπου υπηρέτουσαν κατά τον χρόνο της έκδοσης της πράξης περί λήξης της απόσπασης, έως την έκδοση απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης.

Στη συνέχεια, η άρνηση συμμόρφωσης της διοίκησης επεκτάθηκε και στις εκ των υστέρων εκδοθείσες σχετικές ακυρωτικές αποφάσεις. Παράλληλα η διοίκηση, επικαλούμενη απόφαση υπουργού, διέκοψε την καταβολή του επιμισθίου εξωτερικού και ζήτησε από τις ενδιαφερόμενες να επιστρέψουν στην οργανική θέση τους επί ποινή οριστικής παύσης λόγω αδικαιολόγητης απουσίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε πόρισμα προς τον υπουργό, με το οποίο επισήμανε ότι η υποχρέωση σεβασμού της, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 20, παράγρ. 1 του Συντάγματος, πλήρους, έγκαιρης και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, καθώς και η θεσπιζόμενη στο άρθρο 95, παράγρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις

δικαστικές αποφάσεις βαρύνουν το σύνολο των οργάνων της πολιτείας. Ακολούθησε η έκδοση πράξεων με τις οποίες συντελέστηκε η συμμόρφωση προς τις παραπάνω δικαστικές αποφάσεις (υποθέσεις 19187/2001, 19347/2001 και 7438/2002).

### 3.10.2 ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Διπλωματικοί υπάλληλοι προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη διαμαρτυρούμενοι για την άρνηση των οργάνων του Υπουργείου Εξωτερικών να συμμορφωθούν προς ακυρωτικές αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου, με τις οποίες ακυρώθηκε, μεταξύ άλλων, η παράλειψη εισαγωγής προς εξέταση, στο αρμόδιο Συμβούλιο Επιθεώρησης, αιτήσεων και ενστάσεων διαγραφής και απόλειψης του περιεχομένου φύλλων ποιότητας που περιλαμβάνονταν στους ατομικούς φακέλους τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε το ζήτημα της άμεσης εκτελεστότητας των ακυρωτικών αποφάσεων του Διοικητικού Εφετείου, ενώ παράλληλα οι σχετικές εφέσεις κατά αυτών των αποφάσεων απορρίφθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ως λόγος για την καθυστέρηση συμμόρφωσης προς τις παραπάνω δικαστικές αποφάσεις προβλήθηκε η πρόθεση δημιουργίας νέου δευτεροβάθμιου οργάνου προσφυγών.

Επειδή η υπόθεση εκκρεμούσε για μεγάλο χρονικό διάστημα, ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε πόρισμα προς τον αρμόδιο υπουργό, ζητώντας του να μεριμνήσει για την τάχιση συγκρότηση και λειτουργία του αρμόδιου για την εξέταση των σχετικών θεμάτων υπηρεσιακού οργάνου, με την επισήμανση ότι η σχετική έλλειψη συνιστά σοβαρή περίπτωση κακοδιοίκησης και κατά τούτο δεν μπορεί να δικαιολογήσει την από διετίας παράλειψη συμμόρφωσης του Υπουργείου Εξωτερικών προς το περιεχόμενο των σχετικών ακυρωτικών αποφάσεων. Στην από 11.7.2002 απάντηση επί του πορίσματος, γνωστοποιήθηκε εκ νέου στον Συνήγορο του Πολίτη η πρόθεση διά νόμου κατάργησης του προϋφιστάμενου Συμβουλίου Επιθεώρησης και η ανάθεση των σχετικών θεμάτων σε νέο υπηρεσι-

ακό συμβούλιο. Η πρόθεση αυτή δεν είχε υλοποιηθεί έως τις 31.12.2002 (υποθέσεις 17093/2001 και 17094/2001).

### 3.10.3 ΜΗ ΠΡΟΣΗΚΟΥΣΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΑΞΙΩΜΑΤΙΚΩΝ

Ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε να διερευνήσει το ζήτημα της μη προσήκουσας εκτέλεσης αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας εκ μέρους του Συμβουλίου Αρχηγών Γενικών Επιτελείων (ΣΑΓΕ), σχετικά με κρίσεις ανώτατων αξιωματικών εν αποστρατεία, η οποία είχε ως αποτέλεσμα μια αλληλουχία πολλών νέων ακυρωτικών αποφάσεων και συνεπώς υπέρμετρη ταλαιπωρία των ενδιαφερομένων και επιβάρυνση των δικαστικών αρχών. Ενώ, τυπικά, το ΣΑΓΕ εκτελούσε τις επίμαχες δικαστικές αποφάσεις, καθώς προέβαινε στην εκ νέου κρίση των αιτούντων, όπως επέβαλλε το διατακτικό των αποφάσεων, ουσιαστικά δεν συμμορφωνόταν προς αυτές, καθώς κατέληγε ανεξαιρέτως στο ίδιο αποτέλεσμα είτε επαναλαμβάνοντας αυτούσια την ακυρωθείσα κρίση αλλά για διαφορετικό έτος είτε ανατρέχοντας σε παλαιότερα στοιχεία, παραβλέποντας τη σχετική νομολογία, είτε, τέλος, επικαλούμενο λόγους οι οποίοι είχαν ήδη κριθεί μη νόμιμοι σε προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε προς το ΣΑΓΕ και ζήτησε την ανάκληση των σχετικών διοικητικών πράξεων, επισημαίνοντας ότι πλήρης και προσήκουσα συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις σημαίνει όχι μόνον εκτέλεση του διατακτικού αυτών, αλλά και αφομοίωση των διδαγμάτων του σκεπτικού τους, με στόχο την εξασφάλιση, κατά το δυνατόν, ότι η νέα πράξη δεν πρόκειται να ακυρωθεί για τον ίδιο λόγο. Καθώς η αποτελεσματική διαμεσολάβηση της Αρχής προσέκρουε στις ασφυκτικά σύντομες προθεσμίες άσκησης προσφυγών προς τον υπουργό, οι οποίες καθιστούν ανενεργές τις γενικές αρχές περί ανάκλησης παράνομων δυσμενών διοικητικών πράξεων, ο Συνήγορος του Πολίτη πρόβη σε σχετική νομοθετική πρόταση (βλ. κεφ. 6). Εν τω μεταξύ έχει επισπ-

μανθεί προς το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας η αναγκαιότητα έκδοσης σχετικών εγκυκλίων προς τα Συμβούλια Κρίσεων (υποθέσεις 6096/2001 και 158/2002).

## 3.11 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

### 3.11.1 ΑΡΝΗΣΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Οι διατάξεις του άρθρου 10 (δικαίωμα αναφοράς στις δημόσιες αρχές και υποχρέωση χορήγησης απαντήσεως), του άρθρου 5Α (δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση) και του άρθρου 9Α (δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων) του Συντάγματος οριοθετούν και εγγυώνται τα δικαιώματα των πολιτών στις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση. Περαιτέρω, ο Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) θέτει όρους για την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, του σεβασμού της προσωπικότητας και της αμεροληψίας. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει, με βάση την αποκτηθείσα μέχρι σήμερα εμπειρία του, ότι η διοίκηση αποφεύγει να χορηγήσει έγγραφα σε πολίτες, ακόμη και αν αυτά προορίζονται για δικαστική χρήση, δημιουργώντας έτσι υπόνοιες για πρόθεση αποφυγής ευθυνών ή ακόμη και δικαστικού ελέγχου.

Υποψήφιος για εισαγωγή στις αστυνομικές σχολές και στη Σχολή Αξιωματικών Νοσηλευτικής προσέκρουσαν στην άρνηση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και της Σχολής Νοσηλευτικής αντίστοιχα να χορηγήσουν τους πίνακες επιτυχόντων-επιλαχόντων των αντίστοιχων διαγωνισμών, με την αιτιολογία ότι η τυχόν ικανοποίηση των αιτημάτων αντιτίθεται στις διατάξεις του Ν. 2472/1997 περί προστασίας προσωπικών δεδομένων. Επισημαίνεται ότι οι ενδιαφερόμενες σκόπευαν να χρησιμοποιήσουν τους εν λόγω πίνακες ως βασικό στοιχείο για την τεκμηρίωση σχετικών αιτήσεων ακύρωσης.

Με έγγραφό του προς τις προαναφερόμενες αρχές, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε τη ρητή υποχρέωση της διοίκησης στη χορήγηση δημόσιων εγγράφων με βάση τον Ν. 2690/



1999, καθώς και την απουσία οποιουδήποτε κωλύματος κατά τον Ν. 2472/1997, εφόσον, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγρ. 2στ του άρθρου 2 και των διατάξεων του άρθρου 4 του ίδιου νόμου, η χορήγηση είναι επιτρεπτή όταν αποτελεί εκ του νόμου υποχρέωση. Επιπροσθέτως, επισημάνθηκε ότι η άμεση ικανοποίηση του αιτήματος των ενδιαφερομένων καθίσταται επιτακτική για την έγκαιρη άσκηση, εκ μέρους τους, του συνταγματικού δικαιώματος στη δικαστική προστασία.

Η Σχολή Νοσηλευτικής, ύστερα από συνεννόηση και με το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, απάντησε θετικά, χορηγώντας τους σχετικούς πίνακες επιτυχόντων-επιλαχόντων στην ενδιαφερόμενη. Αντίθετα, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ισχυρίστηκε ότι, σύμφωνα με προηγούμενη ερμηνεία του Ν. 2472/1997 από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, η ικανοποίηση του αιτήματος προϋποθέτει την προηγούμενη συναίνεση όλων των αναγραφόμενων στους πίνακες. Για τον λόγο αυτόν απηύθυνε σχετικό ερώτημα προς την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ζητώντας να πληροφορηθεί εάν η δυσχέρεια ως προς τη λήψη της συναίνεσης όλων των αναγρα-

φομένων, στους σχετικούς πίνακες θα μπορούσε να αποτελέσει λόγο άρσης της εν λόγω υποχρέωσης. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, προς την οποία είχε κοινοποιηθεί η γνώμη του Συνηγόρου του Πολίτη, απάντησε θετικά ως προς τη δυνατότητα ικανοποίησης του αιτήματος άνευ συναίνεσης. Ύστερα από αυτό, το υπουργείο χορήγησε τους σχετικούς πίνακες.

Επίσης, ύστερα από σχετική αναφορά, ο Συνήγορος του Πολίτη πληροφορήθηκε ότι η Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης της Περιφέρειας Φθιώτιδας, επικαλούμενη την προστασία προσωπικών δεδομένων, αρνήθηκε να χορηγήσει Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως με απόφαση διορισμού υπαλλήλου, το οποίο η αιτούσα επιθυμούσε να χρησιμοποιήσει σε δικαστική διαφορά της με τον εν λόγω υπάλληλο. Το αίτημα της ενδιαφερομένης ικανοποιήθηκε ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος επισήμανε προς την προαναφερόμενη αρχή την υποχρέωση της διοίκησης ως προς τη χορήγηση δημόσιου εγγράφου και το συνταγματικό δικαίωμα στη δικαστική προστασία (υποθέσεις 14362/2001, 11548/2002).



## 2. ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ
2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ
  - 2.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ
  - 2.2 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2002
  - 2.3 Ο ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ
3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
  - 3.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ
    - 3.1.1 Υποχρέωση ενημέρωσης για τις ασφαλιστικές παροχές και πρόσβαση σε αυτές
    - 3.1.2 Η αίτηση συνταξιοδότησης ως χρονικό σημείο έναρξης της καταβολής της σύνταξης
    - 3.1.3 Καθυστέρηση στην έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων
    - 3.1.4 Έλλειψη συντονισμού των φορέων κοινωνικής ασφάλισης
    - 3.1.5 Υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων εκ μέρους των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης
    - 3.1.6 Αποτελεσματικός διοικητικός έλεγχος και δυσλειτουργίες των αρμόδιων για την άσκησή του συλλογικών οργάνων
    - 3.1.7 Ανάκληση διοικητικών πράξεων σχετικών με την κοινωνική ασφάλιση
    - 3.1.8 Προβλήματα από την εφαρμογή του νέου συστήματος καταβολής εργοδοτικών εισφορών στο ΙΚΑ
  - 3.2 ΥΓΕΙΑ
    - 3.2.1 Άρνηση χορήγησης πιστοποιητικών ή βεβαιώσεων από τις υγειονομικές υπηρεσίες
    - 3.2.2 Αιτιολογία αποφάσεων υγειονομικών οργάνων
    - 3.2.3 Εποπτεία και έλεγχος σε ιδιωτικές κλινικές
    - 3.2.4 Το κριτήριο αποτελεσματικότητας της θεραπείας
    - 3.2.5 Το κριτήριο διατήρησης της ποιότητας ζωής των ασφαλισμένων ΑΜΕΑ
  - 3.3 ΠΡΟΝΟΙΑ
    - 3.3.1 Προνοιακά επιδόματα και κριτήρια προσδιορισμού των δικαιούχων
  - 3.4 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ
    - 3.4.1 Προϋποθέσεις για την ενίσχυση απροστάτευτων παιδιών
4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ
  - 4.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ
    - 4.1.1 Υπαγωγή στην ασφάλιση

- 4.1.2 Παροχές κοινωνικής ασφάλισης
  - 4.1.2.1 Σύνταξη γήρατος, επικουρική
  - 4.1.2.2 Σύνταξη θανάτου
  - 4.1.2.3 Επίδομα αναπηρίας
- 4.1.3 Οργάνωση και λειτουργία των φορέων ασφάλισης

#### 4.2 ΥΓΕΙΑ

- 4.2.1 Υγειονομική προστασία στην Ελλάδα
- 4.2.2 Υγειονομική προστασία στο εξωτερικό
- 4.2.3 Επαγγέλματα υγείας
- 4.2.4 Δικαιώματα χρηστών υπηρεσιών υγείας

#### 4.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

#### 4.4 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

## 2. ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

### 1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας εξετάζει υποθέσεις, το αντικείμενο των οποίων αφορά στην προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και διαμεσολαβεί σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης ή παραβίασης της νομιμότητας από τα όργανα της διοίκησης.

Φορείς των παραπάνω δικαιωμάτων είναι έλληνες πολίτες και αλλοδαποί, ομογενείς, επαναπατρισθέντες και μετανάστες. Ο Κύκλος επικεντρώνει την ελεγκτική και διαμεσολαβητική του δραστηριότητα στην προστασία των δικαιωμάτων των ιδιαίτερα ευαίσθητων κοινωνικά κατηγοριών και ομάδων, όπως είναι τα παιδιά, οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι σωματικά και ψυχικά ασθενείς, οι Ρομά, οι πρόσφυγες, οι αλλοδαποί κ.ά.

Συγχρόνως στοχεύει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην κοινωνική διοίκηση, στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην άρση των φαινομένων παθογένειας, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία μιας νέας διοικητικής κουλτούρας.

### 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

#### 2.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κατά το έτος 2002, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας χειρίστηκε 5125 υποθέσεις, ποσοστό που αντιπροσωπεύει το 29,95% επί του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη κατά το διάστημα αυτό. Από το σύνολο των αναφορών του Κύκλου, ποσοστό 23,3% κρίθηκε εκτός αρμοδιότητας, διεκπεραιώθηκαν 3186 αναφορές (62,17%), ενώ 1065 (96,29%)

από το σύνολο των βάσιμων αναφορών του Κύκλου είχαν θετική έκβαση. Τέλος, σε 41 υποθέσεις (3,71%) δεν έγιναν δεκτές από τη διοίκηση οι προτάσεις του Κύκλου.

Στο σύνολο των αναφορών του Κύκλου, ποσοστό 73,9% αφορά στην κοινωνική ασφάλιση, το 12,8% συνδέεται με θέματα υγείας, το 4,1% σχετίζεται με την προστασία των ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ) και το 3,8% αναφέρεται στην πρόνοια (βλ. Γράφημα 35, κεφ. 4).

Μια πρώτη εικόνα που προκύπτει από τα ενδεικτικά αυτά στατιστικά στοιχεία είναι ότι τα θέματα κοινωνικής ασφάλισης συγκροτούν και πάλι τον βασικό κορμό των υποθέσεων που διερεύνησε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας κατά το 2002. Η πλειονότητα των υποθέσεων αφορούσε πρωτίστως στην απόδοση παροχών, κυρίως συνταξιοδοτικών αλλά και επιδομάτων.

Σταθερή πάντως εμφανίζεται η εισροή αναφορών που θίγουν ζητήματα υγείας. Στη συντριπτική τους πλειονότητα οι υποθέσεις αυτές αφορούν σε θέματα υγειονομικής προστασίας, γεγονός που παραπέμπει σε λειτουργικές αδυναμίες αλλά και σε δυσχέρειες των πολιτών να προσεγγίσουν τις υγειονομικές υπηρεσίες τόσο του δημοσίου όσο και των ασφαλιστικών φορέων. Όσον αφορά στα ζητήματα πρόνοιας, ο Κύκλος ήλθε αντιμέτωπος κυρίως με παράπονα πολιτών που αφορούν στην κατανομή των προνοιακών παροχών στις διάφορες ευαίσθητες πληθυσμιακές ομάδες, καθώς και στα κριτήρια προσδιορισμού των καλυπτόμενων αναγκών και, κατ' επέκταση, των δικαιούχων. Στο πλαίσιο αυτό κατατάσσονται και οι αναφορές σχετικά με την προστασία των ΑΜΕΑ, οι οποίες θίγουν το ζήτημα της εξασφάλισης ομαλών συνθηκών διαβίωσης. Κατά τα λοιπά, ζήτημα αιχμής των υποθέσεων που αφορούσαν σε ΑΜΕΑ

αποτελέσει η πρόσβαση στην απασχόληση. Για το θέμα αυτό ο Κύκλος προχώρησε στη σύνταξη ειδικής έκθεσης η οποία θα δημοσιευθεί μέσα στο 2003.

Ένα από τα σημαντικά ζητήματα που επίσης απασχόλησαν τον Κύκλο ήταν οι υποθέσεις που αφορούσαν σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού. Ο αριθμός των υποθέσεων αυτών έχει πράγματι αυξηθεί σε σχέση με εκείνες που αφορούν στην προστασία άλλων ευαίσθητων κοινωνικά ομάδων (πλικιωμένοι, κοινωνικά αποκλεισμένοι). Επιπλέον, οι αναφορές αυτές δεν επικεντρώνονται σε ένα συγκεκριμένο αντικείμενο, αλλά, μέσα από τα ποικίλα θέματα που θίγουν, αναδεικνύουν το ελλειμματικό πλαίσιο ρυθμίσεων και δομών σε ό,τι αφορά την παιδική προστασία συνολικά. Έτσι, στη συγκεκριμένη αυτή κατηγορία εμφανίζονται αναφορές που σχετίζονται με:

- ζητήματα εκπαίδευσης, όπως η πρόσβαση των παιδιών με ειδικά προβλήματα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, η ελλιπής οργάνωση και στελέχωση των μονάδων ειδικής αγωγής (π.χ. Ειδικό Σχολείο Κωφών)·
- θέματα ενίσχυσης και προστασίας της οικογένειας, στα οποία θίγονταν καίρια ζητήματα λειτουργίας των δημοτικών παιδικών σταθμών·
- την επιδοματική πολιτική για τα απροστάτευτα παιδιά, και, τέλος,
- την προστασία της αξιοπρέπειας και της σωματικής ακεραιότητας των ανηλίκων (παιδική κακοποίηση).

Το συμπέρασμα που συνάγεται αβίαστα από τα παραπάνω στοιχεία είναι ότι υπάρχει μια τάση παγίωσης της θεματικής των αναφορών. Η εμπιστοσύνη των πολιτών που αναφέρονται στην Αρχή για ζητήματα ζωτικής σημασίας μπορεί, μεταξύ άλλων, να αποδοθεί και στα υψηλά ποσοστά θετικής επίλυσης που παρουσιάζει ο Κύκλος. Σε καμία περίπτωση πάντως η παγίωση αυτή δεν παραπέμπει σε συρρίκνωση του εύρους της θεματικής των αναφορών. Αντίθετα, η ποικιλία των θεμάτων παραμένει πλούσια, συνδέεται δε με προβλήματα διοικητικής δράσης που ανάγονται αφενός στις διαδικασίες που ακολουθούν οι φορείς αρμοδιότητας του

Κύκλου και αφετέρου στην ουσία των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που αποτελούν το πεδίο της δράσης του. Σε αυτό το πλαίσιο και με αυτήν τη λογική αναπτύσσεται και η αποτίμηση του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας για το 2002.

## 2.2 ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2002

Επιδιώκοντας τη στενότερη συνεργασία με τη διοίκηση και την ανάπτυξη των διαμεσολαβητικών του πρακτικών, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας πραγματοποίησε και κατά το 2002 σειρά συσκέψεων τόσο με τις ηγεσίες των υπουργείων Υγείας και Πρόνοιας, καθώς και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων όσο και με υψηλόβαθμα στελέχη της διοίκησης, με σκοπό:

- την ανταλλαγή απόψεων γύρω από σημαντικά θέματα πρόνοιας και την προώθηση ρυθμίσεων για την αντιμετώπισή τους (σχετικά με την καταβολή επιδομάτων σε ομογενείς, σε ΑΜΕΑ, σε απροστάτευτα τέκνα και την απόκτηση πολυτεχνικής ιδιότητας),
- την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) και του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας, με αντικείμενο τόσο τη βελτίωση των σχέσεων συνεργασίας των δύο φορέων όσο και την επίλυση σοβαρών θεμάτων αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, που έχουν αναδειχθεί κατά τη διερεύνηση των επιμέρους αναφορών (διμερείς συμβάσεις κοινωνικής ασφάλισης, εποπτεία στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, προβλήματα σε επιμέρους ασφαλιστικούς οργανισμούς και συγκεκριμένες περιπτώσεις κακοδιοίκησης).

Μια ακόμη δραστηριότητα που έφερε σε πέρας ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας κατά το 2002 ήταν η σύνταξη ενημερωτικού φυλλαδίου για τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα υγείας. Στο φυλλάδιο διατυπώνονται με εύληπτο τρόπο πληροφορίες για την Αρχή και για τους φορείς υγείας που ελέγχει, καθώς και για τα θέματα για τα οποία ο χρήστης των υπηρεσιών υγείας μπορεί να προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη.

### 2.3 Ο ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Από τη συνεργασία του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας με τη διοίκηση κατά τον πέμπτο χρόνο λειτουργίας της Αρχής επιβεβαιώνεται η τάση συνεχούς βελτίωσης της επικοινωνίας με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, που εκδηλώνεται κυρίως στο επίπεδο της διευκόλυνσης της έρευνας με την παροχή πληροφοριών για τα στάδια εξέλιξης των υποθέσεων, αλλά και με τη διοικητική πρακτική που ακολουθείται.

Η δράση του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας στοχεύει πλέον με μεγαλύτερη έμφαση στην επίτευξη ουσιαστικότερης συνεργασίας με τη διοίκηση. Εμμένει, μεταξύ άλλων, στην υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και στη δημιουργία όρων αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Τον θεσμικό αυτόν τρόπο παρέμβασης ανέδειξε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας κατά τη συνεργασία του με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ), με αφορμή τη στάση της υπηρεσίας αυτής ως προς τον χειρισμό των συνταξιοδοτικών υποθέσεων. Ανάλογα ζητήματα έχουν ανακύψει και με τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ωστόσο, στην τελευταία αυτή περίπτωση, η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη κατά την εξέταση αιτημάτων των ασφαλισμένων αντιμετωπίζεται πιο ευέλικτα από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Συγκεκριμένα, οι συνταξιοδοτικές διευθύνσεις του ΓΛΚ εφαρμόζουν τον Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων σαν ένα κλειστό σύστημα κανόνων δικαίου, το οποίο δεν επικοινωνεί με το νομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσεται η δράση της δημόσιας διοίκησης. Η διάταξη της παραγρ. 5 του άρθρου 66 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, η οποία απαγορεύει ρητά την «[...] εξέταση της νομιμότητας των παραπάνω πράξεων ή αποφάσεων με άλλη διαδικασία εκτός από αυτήν που αναγράφεται σ' αυτό το άρθρο [...]», αφορά στη διαδικασία ενστάσεων κατά

πράξεων κανονισμού συντάξεων και προβλήθηκε επανειλημμένα από το ΓΛΚ ως επιχείρημα για τον περιορισμό των ελεγκτικών και διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη στις συνταξιοδοτικές υποθέσεις. Οι αρμόδιες υπηρεσίες προβάλλουν συχνά τη διάταξη αυτή ακόμη και ως λόγο για τον οποίο αποκλείεται ο σχολιασμός των αποφάσεων της Επιτροπής Ελέγχου Κανονισμού Συντάξεων που εξετάζει τις ενστάσεις επί των συνταξιοδοτικών αποφάσεων (ιδίως ως προς την επαρκή και σαφή αιτιολογία τους).

Επί του ζητήματος αυτού η άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι οι διατάξεις του ιδρυτικού νόμου της Αρχής, ειδικά δε αυτές που αφορούν στην αποστολή της και στο πεδίο αρμοδιότητάς της, αποτελούν το «δικονομικό» (με την ευρεία έννοια) έρεισμα της παρέμβασής της στη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων και έκδοσης αποφάσεων από τη διοίκηση. Υπ' αυτήν την έννοια, η παρέμβαση της Αρχής έχει ουσιαστικό περιεχόμενο σε οποιοδήποτε στάδιο και αν εκκρεμεί η υπόθεση ενώπιον της διοίκησης, με εξαίρεση την περίπτωση που ασκείται ενδικοφανής προσφυγή (άρθρο 4, παράγρ. 3 του Ν. 2477/1997). Από τον συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων, όχι μόνο δεν αποκλείεται η ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των στελεχών του Κύκλου και των αρμόδιων οργάνων του ΓΛΚ, αλλά επιβάλλεται να λαμβάνονται υπόψη οι θέσεις της Αρχής για την επίλυση των συνταξιοδοτικών υποθέσεων.

Η διαδικασία έκδοσης διοικητικών πράξεων από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης είναι πιο ευέλικτη. Ωστόσο, αντίστοιχα προβλήματα με τα παραπάνω προκύπτουν και με αφορμή τη δράση των οργανισμών αυτών κατά την εξέταση αιτημάτων των ασφαλισμένων, καθώς και κατά την έκδοση και τον έλεγχο των σχετικών αποφάσεων. Έτσι, στις περιπτώσεις που το αρμόδιο πρωτοβάθμιο όργανο αποδέχεται τη βασιμότητα των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, σπάνια προβαίνει και στην ανάκληση της σχετικής πράξης. Συνήθως προτείνει στον Συνήγορο του Πολίτη να υποδείξει στον ενδιαφερόμενο την άσκηση ενδικοφανούς προσφυ-

γής, ώστε το θέμα να εξεταστεί από τα αρμόδια για την εκδίκασή της όργανα.

Υστατη φάση παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη όσον αφορά σε ασφαλιστικά αιτήματα είναι εκείνη κατά την οποία η υπόθεση έχει πλέον κριθεί οριστικά από τα αρμόδια όργανα της διοίκησης και συχνά έχει εκπνεύσει ακόμη και η προθεσμία άσκησης ένδικων μέσων. Στις περιπτώσεις αυτές, όταν διαπιστώνεται η βασιμότητα του αιτήματος του πολίτη που προσφεύγει στην Αρχή, προτείνεται στη διοίκηση να ανακαλέσει τις εκδοθείσες διοικητικές πράξεις. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ, επί οριστικώς κριθέντων θεμάτων η διοίκηση δεν έχει υποχρέωση, αλλά απλώς ευχέρεια ανάκλησης των αποφάσεών της, ευχέρεια την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη καλεί τη διοίκηση να ασκήσει. Ωστόσο, το γεγονός ότι η ανάκληση δεν αποτελεί υποχρέωση έχει ως αποτέλεσμα την πολύ μειωμένη ανταπόκριση των αρμόδιων οργάνων. Η στάση αυτή είναι ενδεικτική της ελλειμματικής ακόμη ανάπτυξης μιας διοικητικής κουλτούρας ικανής να συμβάλει ουσιαστικά στην αποδοχή του διαμεσολαβητικού ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη.

Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις, ενώ η διοίκηση ενστερνίζεται τις προτάσεις του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας επί της αρχής τους, δεν ανταποκρίνεται ουσιαστικά σε αυτές, απέχοντας από την προώθηση νομοθετικών μέτρων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διατάξεις του ΒΔ 665/6-18.10.62 περί υγειονομικής περίθαλψης των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες δημιουργούν καθεστώς άνισης μεταχείρισης για τους άνδρες συζύγους δημοσίων υπαλλήλων ή συνταξιούχων. Σχετική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη είχε διατυπωθεί στην *Επίσημη έκθεση 1999* (σ. 157). Τρία χρόνια αργότερα και ενώ έχει αποδεχθεί την αναγκαιότητα της προσαρμογής του κανονισμού στη συνταγματική αρχή της ισότητας αλλά και στο κοινοτικό δίκαιο, το αρμόδιο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, με έγγραφο που απηύθυνε στην Αρχή, αρκέστηκε να δηλώσει ότι «το θέμα θα ληφθεί υπόψη κατά τη σύνταξη του νέου κανονισμού».

Ανάλογη υπήρξε η στάση της ΓΓΚΑ και του Ταμείου Συντάξεως Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ) ως προς τις διατάξεις του κανονισμού παροχών του κλάδου υγείας του ταμείου (ΥΑ 98279/1963, άρθρο 9, παράγρ. 3, ΦΕΚ Β' 16/20.1.64). Επικαλούμενο τις διατάξεις αυτές, το ΤΣΜΕΔΕ υποστηρίζει ότι καλώς διεκδικεί από τους νέους ασφαλισμένους του εισφορές για τον κλάδο υγείας που αντιστοιχούν σε όλο το τρέχον ημερολογιακό τρίμηνο, άσχετα με το πότε εγγράφονται σε αυτό. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εκφράσει τη θέση ότι η απαίτηση εισφορών ασθενείας για χρόνο που ο ασφαλισμένος δεν ήταν καν εγγεγραμμένος στο ταμείο αλλά ούτε και στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας είναι εξόχως προβληματική, δεδομένου ότι, ειδικά ως προς τις εισφορές ασθενείας, γίνεται δεκτό ότι αναπτύσσεται ανταποδοτική λειτουργία, καταβάλλονται δηλαδή έναντι ασφαλιστικών παροχών που πιθανόν να ληφθούν. Η ΓΓΚΑ, αποδεχόμενη τη βασιμότητα του σκεπτικού αυτού, ενημέρωσε την Αρχή ότι το υπουργείο, σε συνεργασία με τη διοίκηση του ΤΣΜΕΔΕ, θα μελετήσει το θέμα της τροποποίησης του κανονισμού παροχών του κλάδου υγείας του ταμείου. Ωστόσο, έως το τέλος του 2002, κανένας από τους δύο φορείς δεν ανέλαβε πρωτοβουλία στην κατεύθυνση αυτή.

### **3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

#### **3.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

Από τον χειρισμό των υποθέσεων κατά το έτος 2002, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας διαπίστωσε μια σειρά από προβλήματα διοικητικής δράσης, πολλά από τα οποία αποτελούν χρόνια ζητήματα που εμποδίζουν την ομαλή λειτουργία του ασφαλιστικού συστήματος και την απρόσκοπτη παροχή των υπηρεσιών των ασφαλιστικών ταμείων προς τους ασφαλισμένους τους. Έτσι, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία και αυτού του έτους (βλ. Πίνακα 6, κεφ. 4), τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετώπισαν οι πολίτες που προσέφυγαν στην Αρχή, κατά τις συναλλαγές τους με τους ασφαλιστικούς φο-



ρείς, ήταν και πάλι η καθυστέρηση στη διεκπεραίωση των αιτημάτων τους, η ελλιπής ή λανθασμένη ενημέρωσή τους για τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις τους καθώς και η προβληματική αιτιολόγηση των δυσμενών διοικητικών πράξεων που αφορούν σε αυτούς.

Παρατηρώντας τη διοικητική δράση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, μπορεί κανείς να εντοπίσει τα προβλήματα αυτά σε όλες τις φάσεις της, από την ενημέρωση έως την επιβολή διοικητικών κυρώσεων για μη συμμόρφωση των ιδιωτών σε υποχρεώσεις τους. Η παρουσία των κυριότερων προβλημάτων που εντοπίστηκαν –και τα οποία λαμβάνουν συχνά ενδημικές διαστάσεις– αφορά στα στάδια έκδοσης και εκτέλεσης διοικητικών πράξεων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

### 3.1.1 ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΑΥΤΕΣ

Σε ποσοστό 2,8% των αναφορών που διερευνήθηκαν από τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας εμφανίζεται ως πρόβλημα διοικητικής δράσης η ελλιπής ή πλημμελής πληροφόρηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι στις περιπτώσεις αυτές δεν προκύπτει πάντοτε εξαρχής το πρόβλημα της ελλειμματικής πληροφόρησης. Συνήθως οι αναφορές εκφράζουν παράπονα των πολιτών για κάποιο δικαίωμα που απώλεσαν, για παροχή που δεν εισέπραξαν ή για κύρωση που τους επιβλήθηκε. Η δράση των ασφαλιστικών οργανισμών εμφανίζεται κατά κανόνα σύννομη και οι πολίτες προβάλλουν το επιχείρημα ότι δεν γνώριζαν τι όφειλαν ή τι μπορούσαν να πράξουν στην προκειμένη περίπτωση. Η διερεύνηση των υποθέσεων αυτών και η εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων παρουσιάζουν ιδιαίτερες πρακτικές δυσχέρειες, λόγω της απουσίας γραπτών στοιχείων σε ένα περιβάλλον όπου τα έγγραφα αποτελούν τον κανόνα.

Το γενικό συμπέρασμα που προκύπτει από την έρευνα των υποθέσεων αυτών είναι ότι, όσον αφορά στην ουσία, δηλαδή στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κοινωνικοασφαλιστική σχέση, σπάνια υπάρχει εξατο-

μικευμένη και εμπεριστατωμένη πληροφόρηση με βάση τα δεδομένα της κάθε ασφαλιστικής περίπτωσης. Όσον αφορά δε στην ενημέρωση γύρω από τις απαιτούμενες διαδικασίες που καλείται ο πολίτης να τηρήσει, αυτή συνήθως είναι αποσπασματική, προφορική ή ασαφής. Τέλος, η προφορική επικοινωνία, παρά την αμεσότητά της, συχνά οδηγεί σε αντιφάσεις, ενώ ταυτόχρονα παρακωλύει την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών και την παραγωγικότητα των υπαλλήλων.

Χαρακτηριστική περίπτωση ελλειμματικής ενημέρωσης, που οδηγεί σε δυσλειτουργία των υπηρεσιών του ΙΚΑ, είναι αυτή που εμφανίζεται κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων αλλοδαπών. Όπως έχει επισημανθεί κατ' επανάληψη από την Αρχή, η έννοια της σωστής και πλήρους ενημέρωσης προϋποθέτει ότι αυτή είναι κατάλληλη, δηλαδή προσαρμοσμένη στις ανάγκες του συναλλασσόμενου με τις υπηρεσίες κοινού. Τα τελευταία χρόνια, οι οικονομικοί μετανάστες συγκροτούν μεγάλη μερίδα του εργατικού δυναμικού. Κατά κανόνα η εργασία τους είναι μισθωτή και ο ασφαλιστικός τους φορέας το ΙΚΑ. Η ελληνική γλώσσα, που αποτελεί κρίσιμο μέσον κατανόησης των πληροφοριών και ως εκ τούτου προϋπόθεση για την έγκυρη ενημέρωσή τους, συνιστά για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους ανυπέρβλητο εμπόδιο στη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους αλλά και στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους. Είναι σύνθηρες πλέον το φαινόμενο του συνωστισμού πλήθους αλλοδαπών ασφαλισμένων, οι οποίοι ζητούν πληροφορίες από τους υπαλλήλους, γιατί αδυνατούν να κατανοήσουν τα ενημερωτικά φυλλάδια του ΙΚΑ και τις αναρτημένες στην ελληνική γλώσσα ανακοινώσεις.

Δεδομένου ότι η σύνθεση των ασφαλισμένων του ιδρύματος μεταβάλλεται και οι οικονομικοί μετανάστες αποτελούν μια διαρκώς αυξανόμενη εργατική δύναμη, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα, ώστε οι υπηρεσίες που παρέχει το ΙΚΑ να είναι προσβάσιμες και στους ασφαλισμένους αυτούς. Σημαντικό βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση θα ήταν κατ' αρχάς η εξασφάλιση της έγκυρης πληροφόρησής τους, με την

έκδοση ενημερωτικών φυλλαδίων στις βασικές γλώσσες της πλειονότητας των οικονομικών μεταναστών (αλβανικά, ρωσικά, ρουμανικά, βουλγαρικά κ.λπ.). Αν τα φυλλάδια αυτά περιέχουν πληροφορίες για τη διαδικασία ασφάλισής τους, για τις παροχές τις οποίες δικαιούνται, για τις εισφορές τους, καθώς επίσης και για την υγειονομική προστασία τους, τότε θα έχουν καλύψει το μεγαλύτερο μέρος των πληροφοριών που ζητούνται προφορικά από τις υπηρεσίες του ΙΚΑ και ως εκ τούτου θα συντείνουν στην καλύτερη εξυπηρέτησή τους.

Η ικανοποιητική πληροφόρηση των υπακτέων στην ασφάλιση προσώπων και των ασφαλισμένων αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την τήρηση των υποχρεώσεων των υποκειμένων στην ασφαλιστική σχέση, αλλά και καίριο προαπαιτούμενο της πρόσβασης στα ασφαλιστικά δικαιώματα.

### 3.1.2 Η ΑΙΤΗΣΗ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΗΣΗΣ ΩΣ ΧΡΟΝΙΚΟ ΣΗΜΕΙΟ ΕΝΑΡΞΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Κατά γενικό κανόνα, ο οποίος εφαρμόζεται στο σύνολο του ασφαλιστικού μας συστήματος, προκειμένου ο ασφαλισμένος να απολαύσει των παροχών που δικαιούται, πρέπει να έχει προηγουμένως υποβάλει αίτηση στον ασφαλιστικό του φορέα.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την καταβολή της σύνταξης, αυτή αρχίζει από την ημέρα που υποβλήθηκε από τον ασφαλισμένο η αίτηση για την απονομή της και υπό τον όρο ότι όλα τα πραγματικά περιστατικά που θεμελιώνουν το δικαίωμα είχαν όντως λάβει χώρα. Ως προς το ΙΚΑ μάλιστα, ο κανόνας αυτός απορρέει από ρητές διατάξεις της νομοθεσίας (άρθρο 29, παράγρ. 5 του ΑΝ 1846/1951, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 12, παράγρ. 1 του Ν. 4476/1965, άρθρο 10 του Κανονισμού Ασφαλιστικής Αρμοδιότητας και Διαδικασίας Απονομής Παροχών του Ιδρύματος, ΑΥΕ 57440/13.1-7.2.38, ΦΕΚ 33 Β'). Ωστόσο, η άκαμπτη εφαρμογή του κανόνα της προηγούμενης αίτησης συχνά οδηγεί στην προβολή του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των ασφαλισμένων, οι οποίοι, αν και συμπληρώνουν

τις προϋποθέσεις ασφάλισης, οδηγούνται σε απώλεια συντάξεων για τον χρόνο που προηγήθηκε της υποβολής της αίτησης. Τις περισσότερες φορές, οι ενδιαφερόμενοι δεν υποβάλλουν την απαραίτητη αίτηση λόγω ελλιπούς ή εσφαλμένης ενημέρωσης είτε ως προς τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης είτε ως προς τα δεδομένα της ασφαλιστικής τους κατάστασης.

Το πρόβλημα έχει απασχολήσει επανειλημμένα τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, παρουσιάζεται δε κυρίως στις υποθέσεις διαδοχικής ασφάλισης, καθώς και στις περιπτώσεις όπου για τη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης είναι απαραίτητη η αναγνώριση πλασματικού χρόνου, κυρίως της στρατιωτικής θητείας. Στην πρώτη κατηγορία υποθέσεων εμφανίζονται περιπτώσεις ασφαλισμένων οι οποίοι, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης συνταξιοδότησης στον τελευταίο ασφαλιστικό φορέα, δεν γνωρίζουν ότι ένα τμήμα του ασφαλιστικού τους βίου έχει διανυθεί σε άλλον ή σε άλλους ασφαλιστικούς φορείς. Η μη υποβολή ρητής αίτησης προσμέτρησης του χρόνου αυτού τους κοστίζει συχνά μερικούς μήνες σύνταξης, αφού κατά κανόνα οι ασφαλιστικοί φορείς θεωρούν ως ημερομηνία έναρξης καταβολής την ημερομηνία της ρητής αίτησης και όχι της αρχικής αίτησης συνταξιοδότησης. Έτσι όμως, η απαίτηση ρητής αίτησης για τον προσδιορισμό του χρόνου καταβολής της σύνταξης οδηγεί σε απώλεια δικαιώματος σε συνταξιοδοτικές παροχές και ως εκ τούτου αντίκειται στον ίδιο τον σκοπό του νόμου για τη διαδοχική ασφάλιση.

Στη δεύτερη κατηγορία υποθέσεων, οι ασφαλισμένοι, πιστεύοντας ότι συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, υποβάλλουν αίτηση χωρίς να ζητούν την αναγνώριση πλασματικού χρόνου. Κατά τον έλεγχο του φακέλου τους, διαπιστώνεται από την αρμόδια υπηρεσία ότι για τη συμπλήρωση του χρόνου η αναγνώριση αυτή είναι απαραίτητη. Ύστερα από αυτό, οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες κατά κανόνα καλούν τους ασφαλισμένους να υποβάλουν τέτοια αίτηση, ενώ ταυτόχρονα προβαίνουν στην καταβολή της σύνταξης όχι από την

ημερομηνία της αρχικής αίτησης, αλλά από αυτήν της αίτησης αναγνώρισης.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιτάσσει διορθωτική λειτουργία ως προς τα ανεπιεική αποτελέσματα της εφαρμογής του κανόνα της προηγούμενης αίτησης, η οποία πλήττει ιδίως τις πλέον ευπαθείς ομάδες ασφαλισμένων. Η αρχή αυτή επιβάλλει στις υπηρεσίες των ταμείων την υποχρέωση να καθιστούν προσιτά στους ασφαλισμένους τα εκάστοτε δεδομένα της ασφαλιστικής τους κατάστασης και μάλιστα κατά τρόπο σαφή και απλό. Κατά μείζονα λόγο, ο ασφαλιστικός φορέας έχει υποχρέωση να ενημερώσει τον ασφαλισμένο για την επωφελέστερη γι' αυτόν λύση. Οι κανόνες που διέπουν τη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων και λήψης αποφάσεων επί συνταξιοδοτικών υποθέσεων πρέπει να εφαρμόζονται πάντοτε υπό το πρίσμα της βασικής αρχής της προστασίας του συνταξιοδοτικού δικαιώματος του ασφαλισμένου και της προτίμησης της ευμενέστερης δυνατής λύσης.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας ζήτησε την εφαρμογή των παραπάνω αρχών σε όλες τις περιπτώσεις όπου επίθετο θέμα εφαρμογής τους. Ενώ οι ασφαλιστικοί φορείς, κυρίως οι φορείς επικουρικής ασφάλισης, δεν αποδέχθηκαν τις προτάσεις αυτές, η ΓΓΚΑ ακολούθησε διαφορετική στάση, όταν ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την παρέμβασή της. Πρόσφατα, με έγγραφά του, το τμήμα διαδοχικής ασφάλισης της ΓΓΚΑ υιοθέτησε την ίδια επιχειρηματολογία με τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας και ζήτησε από τους εμπλεκόμενους φορείς την επανεξέταση του θέματος της έναρξης καταβολής από την ημερομηνία της αρχικής αίτησης. Οι υποθέσεις παραμένουν εκκρεμείς, εν αναμονή της ανταπόκρισης των φορέων.

Τέλος, παρόμοια προβλήματα προκύπτουν όσον αφορά στον συντονισμό μεταξύ φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Η Αρχή διερεύνησε υπόθεση συνταξιούχου για τον οποίο εκδόθηκε προσωρινή απόφαση συνταξιοδότησης από τον φορέα κύριας ασφάλισης και στη συνέχεια οριστική απόφαση με αναπροσαρμογή του ποσού της σύνταξης. Για την αναπροσαρμογή και της επικουρικής σύνταξης, ο εν-

διαφερόμενος δεν υπέβαλε από την αρχή αίτηση, γιατί δεν γνώριζε ότι αυτό ήταν απαραίτητο, με αποτέλεσμα να του καταβληθούν με τα ποσά της αναπροσαρμογής από την ημερομηνία της αρχικής αίτησης, αλλά με σημαντική καθυστέρηση. Η καθυστέρηση αυτή θα είχε αποφευχθεί, αν η διαβίβαση της οριστικής απόφασης γινόταν υπηρεσιακά και όχι με πρωτοβουλία του ασφαλισμένου.

Στην υπόθεση αυτή, η καθυστέρηση οφειλόταν στη μη έγκαιρη υποβολή αίτησης. Καθυστερήσεις εμφανίζονται, ωστόσο, και μετά την υποβολή της σχετικής αίτησης, έστω και αν αυτή συνοδεύεται από όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά.

### 3.1.3 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του έτους 2002, το 26,8% των βάσιμων υποθέσεων τις οποίες διερεύνησε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας είχαν ως γενεσιουργό αίτιο την καθυστέρηση στην έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης ή στην εκτέλεση υλικής ενέργειας. Ως φορείς με το μεγαλύτερο ποσοστό καθυστέρησης εμφανίζονται για μία ακόμη χρονιά το ΙΚΑ και ο ΟΓΑ. Οι φορείς αυτοί συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων και ως εκ τούτου αποτελούν τις συχνότερα εμπλεκόμενες διοικητικές υπηρεσίες στις υποθέσεις του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας.

Οι καθυστερήσεις εντοπίζονται ως πρόβλημα διοικητικής δράσης που καλύπτει όλο το εύρος των ασφαλιστικών υπηρεσιών. Κυρίως όμως παρατηρούνται κατά την επεξεργασία αιτημάτων για απόδοση ασφαλιστικών παροχών, και δη συνταξιοδοτικών. Μεγάλο μέρος των καθυστερήσεων οφείλεται στις μη λειτουργικές διαδικασίες, που είτε έχουν θεσμοθετηθεί είτε έχουν με τον καιρό παγιωθεί και δημιουργούν αγκυλώσεις, εμποδίζοντας τη σύντηψη του χρόνου διεκπεραίωσης των αιτημάτων. Από αυτήν την άποψη, οργανωτικές αλλαγές στο σύστημα συλλογής των ασφαλιστικών στοιχείων και επεξεργασίας των αιτημάτων (π.χ. ανακεφαλαίωση ημερών εργασίας του ασφαλισμένου σε περίπτωση

ση περισσότερων εργοδοτών), καθώς και πρωτοβουλίες για την εξεύρεση λύσεων με το μικρότερο δυνατόν γραφειοκρατικό κόστος θα συνέβαλαν ουσιαστικά στη μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης.

Ένα ζήτημα που απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη στις υποθέσεις κατά τις οποίες είχε παρατηρηθεί σημαντική καθυστέρηση στην έκδοση διοικητικών πράξεων ήταν η άρνηση των ασφαλιστικών οργανισμών να αναλάβουν την ευθύνη των ζημιωγόνων αποτελεσμάτων που επέφερε η καθυστέρηση στους πολίτες. Η ευθύνη των ασφαλιστικών οργανισμών έναντι των ασφαλισμένων είναι αντικειμενική και ανεξάρτητη από την απόδοση πειθαρχικής ή άλλης ευθύνης στους υπαλλήλους τους. Οι προϋποθέσεις ευθύνης του ασφαλιστικού φορέα ακολουθούν το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του κράτους: για την ύπαρξη ευθύνης αρκεί να είναι αντικειμενικά παράνομη η πράξη ή η παράλειψη, δηλαδή δεν είναι απαραίτητο να υπάρχει και υπαιτιότητα του ενεργήσαντος ή παραλείψαντος οργάνου.

Οι δυσλειτουργίες ή οι καθυστερήσεις που οφείλονται σε οργανωτικές φύσης προβλήματα των υπηρεσιών συνιστούν φαινόμενο κακοδιοίκησης (αλλά βέβαια και παραβίαση των διατάξεων περί προθεσμιών του Ν. 2690/1999), τα δε ζημιογόνα αποτελέσματά τους μπορούν να υπαχθούν στη διάταξη του άρθρου 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.

Η θεραπεία των καθυστερήσεων πρέπει να αποτελέσει άμεση προτεραιότητα σε οποιαδήποτε προσπάθεια βελτίωσης του ασφαλιστικού συστήματος. Και τούτο γιατί οι καθυστερήσεις συντηρούν την εικόνα της αναξιοπιστίας του κράτους και της κακοδιαχείρισης των υποθέσεων των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες και, ακόμη περισσότερο, δημιουργούν ιδανικές συνθήκες για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς, δεδομένου ότι η διασφάλιση της ταχύτερης απόδοσης μιας παροχής λειτουργεί ως κίνητρο για την ανάπτυξη μορφών αθέμιτης συναλλαγής μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων λειτουργών, συμπεριλαμβανομένης και της δωροδοκίας.

#### 3.1.4 ΕΛΛΕΙΨΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Ένα από τα ζητήματα που έχει καταγράψει η Αρχή ήδη από την πρώτη περίοδο λειτουργίας της αφορά στα προβλήματα επικοινωνίας και συντονισμού των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, που αναφέρονται όταν αυτοί καλούνται να συμπράξουν για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης ενός ασφαλισμένου.

Κατά το προηγούμενο έτος, ο Συνήγορος του Πολίτη ήλθε και πάλι αντιμέτωπος με το πρόβλημα του συντονισμού της δράσης των ταμείων, όχι μόνο σε θέματα συνταξιοδότησης, αλλά και σε ζητήματα υγειονομικής προστασίας. Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας εξέτασε αρκετές αναφορές πολιτών, με κοινό αντικείμενο την αδυναμία ανανέωσης του βιβλιαρίου υγείας των προστατευόμενων μελών της οικογένειάς τους. Το πρόβλημα εντοπιζόταν μεν σε περισσότερους από έναν ασφαλιστικούς φορείς (Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας, Ταμείο Υγείας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων κ.ά.), οφειλόταν όμως στην ίδια αιτία. Ειδικότερα, με αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων τους, οι ασφαλιστικοί φορείς καθόρισαν επιπλέον δικαιολογητικά για την ανανέωση των βιβλιαρίων υγείας των προστατευόμενων μελών των ασφαλισμένων. Έτσι, προκειμένου να θεωρηθεί το βιβλιάριο υγείας, ο ενδιαφερόμενος έπρεπε να προσκομίσει βεβαιώσεις από άλλους ασφαλιστικούς οργανισμούς για τη μη υπαγωγή του προστατευόμενου μέλους στην ασφάλιση. Μεταξύ αυτών των οργανισμών συγκαταλεγόταν και ο ΟΓΑ, ο οποίος όμως, με απόφαση του διοικητή του, ενημέρωσε όλα τα ασφαλιστικά ταμεία ότι δεν επρόκειτο να εκδίδει πλέον τέτοιες βεβαιώσεις, επειδή το έργο αυτό συνεπάγονταν αυξημένο φόρτο εργασίας και κατά συνέπεια επιβάρυνε τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των ασφαλισμένων του. Ακολούθως, οι ασφαλιστικοί φορείς δεν ανανέωσαν τα βιβλιάρια υγείας των προστατευόμενων μελών των ασφαλισμένων τους, λόγω έλλειψης της παραπάνω βεβαίωσης.

Εν προκειμένω, τόσο η έλλειψη δικτυακής διασύνδεσης των ταμείων για τη συγκέντρωση

ασφαλιστικών στοιχείων όσο και η αδυναμία επικοινωνίας και συντονισμού των ταμείων με σκοπό την επίλυση του διαδικαστικού προβλήματος είχαν ως αποτέλεσμα να στερηθούν οι ενδιαφερόμενοι της υγειονομικής προστασίας που δικαιούνταν. Η διοίκηση όμως δεν νομιμοποιείται, επικαλούμενη δικές της αδυναμίες, να μετακυλίει την ευθύνη για τη συγκέντρωση των στοιχείων στους ασφαλισμένους, πολύ περισσότερο δε να απορρίπτει την πρόσβασή τους στις αιτούμενες παροχές σε περιπτώσεις όπου η αδυναμία προσκόμισης των επίμαχων στοιχείων δεν οφείλεται σε υπαιτιότητά τους. Αντίθετα, αποτελεί καθήκον των ασφαλιστικών φορέων, το οποίο απορρέει τόσο από τον δημόσιο χαρακτήρα των υπηρεσιών που παρέχουν όσο και από την αρχή της συνέχειας της διοικητικής δράσης, να λειτουργούν συντονισμένα και να υιοθετούν τις πλέον εργονομικές λύσεις, με γνώμονα την εξυπηρέτηση των πολιτών.

### 3.1.5 ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Σημαντικός επίσης είναι ο αριθμός των αναφορών πολιτών που ζητούν από την Αρχή να ελέγξει τη νομιμότητα πράξεων που έχουν ήδη εκδοθεί και απορρίπτονται το αίτημά τους εν όλω ή εν μέρει.

Το πρόβλημα της ανεπαρκούς αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων εντοπίστηκε στις υποθέσεις που αφορούσαν στην απόρριψη αιτημάτων για τη χορήγηση ασφαλιστικών παροχών. Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι πράξεις αυτές, λόγω των αρνητικών αποτελεσμάτων που παράγουν για τους διοικουμένους, πρέπει να περιέχουν πλήρη και εμπειροστατωμένη αιτιολογία. Η τήρηση της υποχρέωσης αυτής αποκλείει την οχύρωση της διοίκησης πίσω από το τεκμήριο της νομιμότητας, εξασφαλίζει μεγαλύτερη διαφάνεια της διοικητικής δράσης και επιτρέπει τη διερεύνηση των επιχειρημάτων της διοίκησης ως προς τη νομιμότητά τους.

Το πρόβλημα της ελλειμματικής αιτιολογίας εμφανίζεται με ιδιαίτερη ένταση συνήθως στις

αποφάσεις των δευτεροβάθμιων συλλογικών οργάνων τα οποία επιλαμβάνονται των ενδικοφανών προσφυγών. Στις αποφάσεις αυτές, που συχνά εκδίδονται σε τυποποιημένο έγγραφο, αναφέρονται οι σχετικές διατάξεις –με βάση τις οποίες είχε εκδοθεί η αρχική απορριπτική απόφαση–, η περίληψη του περιεχομένου της ένστασης και το αποτέλεσμα της κρίσης, χωρίς ωστόσο να αντικρούονται οι ισχυρισμοί και η αξιολόγηση των στοιχείων τα οποία έχουν προσκομιστεί από τους ενδιαφερομένους. Η αιτιολογία των αποφάσεων αναφέρεται συνήθως στην εισήγηση της υπηρεσίας, ενώ οι ισχυρισμοί του ασφαλισμένου είτε δεν αναφέρονται καθόλου είτε αναφέρονται πολύ συνοπτικά, με αποτέλεσμα την παραβίαση της αρχής της «ισότητας των όπλων».

Με τα δεδομένα αυτά δημιουργείται η βásiμη υποψία ότι η εκκίνηση της διοικητικής διαδικασίας για την επανεξέταση της υπόθεσης δεν έχει ουσιαστικό περιεχόμενο, αλλά αντιμετωπίζεται από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς ως απλή τυπική προϋπόθεση για την άσκηση προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια. Έτσι, όμως, ακυρώνεται ουσιαστικά ο μηχανισμός του διοικητικού ελέγχου των πράξεων με τον οποίο πραγματώνεται το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές, και οι ενδιαφερόμενοι εξωθούνται στην αναζήτηση δικαστικής προστασίας, με συνακόλουθο κόστος σε χρόνο και χρήμα.

Εγγύηση της διαφάνειας της διοικητικής δράσης αποτελεί επίσης η πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου, εφόσον η ζητούμενη αιτιολογία μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία αυτά. Ο προβληματισμός γύρω από το ζήτημα αυτό τροφοδοτήθηκε ιδιαίτερα από την εμπειρία που αποκόμισε ο Κύκλος κατά τον χειρισμό αναφορών που υπέβαλαν υποψήφιοι για τοποθέτηση από τον ΟΑΕΔ σε θέσεις εργασίας σύμφωνα με τον Ν. 2643/1998. Στις περιπτώσεις αυτές, τα αποτελέσματα δημοσιεύονται με μνεία της συνολικής μόνο μοριοδότησης που έλαβε κάθε υποψήφιος και όχι της αναλυτικής, η οποία παραπέμπει στο κάθε κριτήριο που θέτει ο εν λόγω νόμος. Βέβαια, η δημοσίευση της αναλυτικής μοριοδότησης θα οδηγούσε σε έμμεση

παραβίαση της προστασίας ευαίσθητων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, αφού από την αναλυτική μοριοδότηση μπορεί να προκύψει π.χ. το ποσοστό αναπηρίας κάθε υποψηφίου. Ωστόσο, ο πλήρης αποκλεισμός των μη επιλεγέντων υποψηφίων από τα στοιχεία στα οποία βασίστηκε η επιλογή συνιστά παραβίαση της υποχρέωσης για αιτιολόγηση της απορριπτικής απόφασης όσον αφορά στους μη επιλεγέντες υποψηφίους.

Η πρόσβαση των απορριφθέντων στην αναλυτική βαθμολογία των επιλεγέντων δικαιολογείται από το έννομο συμφέρον που έχουν οι πρώτοι, δηλαδή από τη συμμετοχή τους στην ίδια διαδικασία επιλογής. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 7, παράγρ. 2 του Ν. 2472/1997 περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, επιτρέπεται η συλλογή και η επεξεργασία «ευαίσθητων» δεδομένων όταν η επεξεργασία «είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιωμάτων ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου». Ωστόσο, και εκτός των περιπτώσεων που εκκρεμεί υπόθεση ενώπιον πειθαρχικού οργάνου ή δικαστικής αρχής, η διαφάνεια της διοικητικής δράσης επιτάσσει την πρόσβαση σε ορισμένα από τα στοιχεία αυτά.

Όπως τονίστηκε και σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, με αφορμή την πρόσβαση σε στοιχεία και έγγραφα σχετικά με διαγωνισμούς πρόσληψης σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το θεμελιώδες δικαίωμα της προστασίας της ιδιωτικής ζωής, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δεν πρέπει να οδηγεί στην αδιαφάνεια της διοικητικής δράσης. Ούτε όμως απορρέει από αυτό δικαίωμα ανώνυμης συμμετοχής σε δημόσιες δραστηριότητες. Τονίζεται επίσης ότι «η διεθνής εμπειρία [...] δείχνει ότι η διαφάνεια είναι η καλύτερη άμυνα κατά της διαφθοράς». Στο πνεύμα αυτό διατυπώνονται και οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στην ειδική έκθεση για την πρόσβαση των ΑΜΕΑ στην απασχόληση που δημοσιεύθηκε μέσα στο 2003.

### 3.1.6 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Η εύρυθμη λειτουργία των οργάνων τα οποία ασκούν διοικητικό έλεγχο αποτελεί βασική προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου. Όταν η αρμοδιότητα αυτή ανήκει σε συλλογικά όργανα, δυσλειτουργίες κατά τη συγκρότησή τους επισύρουν καθυστερήσεις, που συχνά προστίθενται σε αυτές οι οποίες ήδη υπάρχουν σε προηγούμενα στάδια της διαδικασίας, με αποτέλεσμα την ταλαιπωρία των ασφαλισμένων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συχνά εμφανιζόμενη περίπτωση όπου η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται από τον εργοδότη κατά πράξης επιβολής εισφορών που έχει εκδώσει το ΙΚΑ, με αποτέλεσμα η καθυστέρηση στην εκδίκασή της να συνεπάγεται επιμήκυνση της εκκρεμότητας ως προς τη βεβαίωση του επίμαχου χρόνου ασφάλισης για τον εργαζόμενο. Η βεβαίωση όμως αυτή αποτελεί συχνά προϋπόθεση για την πρόσβαση και σε άλλα δικαιώματα για τον εργαζόμενο, όπως π.χ. την επιδότηση ανεργίας, την ανανέωση βιβλιαρίου υγείας, την ανανέωση κάρτας παραμονής και εργασίας για τους αλλοδαπούς εργαζομένους. Τα δικαιώματα αυτά είναι ζωτικής σημασίας, η δε απόλαυσή τους ματαιώνεται ή αποδυναμώνεται εάν δεν ασκηθούν έγκαιρα.

Από τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας εντοπίστηκαν ανάλογα προβλήματα στην εξέταση ενστάσεων από τις τοπικές διοικητικές επιτροπές (ΤΔΕ) του ΙΚΑ, ιδιαίτερα αυτές που βρίσκονται σε τοπικά υποκαταστήματα απομακρυσμένων επαρχιών. Διαπιστώθηκε ότι υπήρξε αδυναμία συγκρότησης των επιτροπών, λόγω ποικίλων κωλυμάτων των μελών τους, με αποτέλεσμα να πραγματοποιούνται κατά μήνα πολύ λιγότερες συνεδριάσεις από τις προβλεπόμενες. Ως εκ τούτου καθυστερούσε υπέρμετρα η εκδίκαση των ενστάσεων των ασφαλισμένων, συσσωρευόταν όγκος εκκρεμών υποθέσεων και προκαλούνταν έντονες αντιδράσεις των πολιτών, οι οποίοι εύλογα υποστήριζαν ότι εκ των πραγμάτων ακυρωνόταν η προβλεπόμενη για την αίτη-

σην θεραπείας διοικητική διαδικασία. Η πρόβλεψη εναλλακτικών επιλογών για τη στελέχωση των οργάνων αυτών, ώστε να καλύπτεται ο προβλεπόμενος αριθμός συνεδριάσεων, αφενός αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία τους και αφετέρου θα παράσχει το περιθώριο να πυκνώνουν οι συνεδριάσεις σε περιόδους κατά τις οποίες αυξάνεται το διοικητικό έργο των εμπλεκόμενων οργάνων.

### 3.1.7 ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΣΧΕΤΙΚΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Η αρχή της νομιμότητας επιτάσσει την εξαφάνιση πράξεων που εκδόθηκαν κατά παράβαση του νόμου, ανεξαρτήτως της άσκησης ή μη διοικητικού ελέγχου. Παράλληλα όμως, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου υπαγορεύει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων διοικητικών πράξεων οι οποίες παραβιάζουν μεν τη νομιμότητα, πλην όμως ο καλόπιστος διοικούμενος απέκτησε από αυτές δικαιώματα. Η προστασία του καλόπιστου πολίτη υφίσταται εφόσον ο χρόνος που παρήλθε από την έκδοση της διοικητικής πράξης είναι εύλογος. Η σχετική διάταξη του ΑΝ 261/1968 όρισε ότι ο εύλογος χρόνος μεταξύ έκδοσης και ανάκλησης δεν είναι βραχύτερος της πενταετίας. Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται τόσο από τα δικαστήρια όσο και από τη διοίκηση υπέρ των πολιτών, η πενταετία δηλαδή θεωρείται ως το χρονικό διάστημα μετά την πάροδο του οποίου αποκλείεται η ανάκληση (εκτός αν συντρέχει δόλος του πολίτη ή αν η ανάκληση επιβάλλεται από λόγους υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος).

Σε σχετικές υποθέσεις τις οποίες εξέτασε η Αρχή, αντιμετώπισε το πρόβλημα της ανάκλησης των ευμενών πράξεων σε σχέση με την εκκίνηση μέτρησης της από τον νόμο προβλεπόμενης πενταετίας. Ειδικότερα, πρόκειται για περιπτώσεις στις οποίες επισημάνθηκε σημαντική καθυστέρηση στην έκδοση παράνομης ευμενούς πράξης. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι το χρονικό σημείο εκκίνησης μέτρησης της πενταετίας δεν είναι ο χρόνος έκδοσης της πράξης, αλλά ο χρόνος κατά τον οποίο αυτή θα έπρεπε να έχει εκδοθεί. Η λύση αυτή υπαγορεύεται

από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ασφαλισμένων, που εύλογα είχαν αποκτήσει την πεποίθηση ότι τα αποτελέσματα αυτής της πράξης θα διατηρούνταν. Εξάλλου, η ιδιαιτερότητα των ασφαλιστικών παροχών, σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής διοίκησης, επιβάλλει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων των παράνομων ευμενών πράξεων, ακόμη και χωρίς να έχει παρέλθει πενταετία. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να συντρέχουν στο πρόσωπο του καλόπιστου ασφαλισμένου ειδικές συνθήκες, οι οποίες αποκλείουν την προσαρμογή των όρων της ζωής του στην προ της ευνοϊκής πράξης κατάσταση.

Δυσκαμψία των κοινωνικοασφαλιστικών φορέων ως προς την εφαρμογή των γενικών αρχών της ανάκλησης εμφανίζεται συχνά και στις περιπτώσεις των δυσμενών διοικητικών πράξεων. Η πάγια νομολογία του ΣτΕ δέχεται ότι η διοίκηση έχει *ευχέρεια ανάκλησης*, η οποία υπαγορεύεται από λόγους δημόσιου συμφέροντος. Αντίστοιχα, δεν υπάρχει *υποχρέωση ανάκλησης*, παρά μόνον εάν έχει επέλθει μεταβολή της νομοθεσίας ή της νομολογίας ή έχουν προκύψει νέα κρίσιμα στοιχεία. Η θέση αυτή δέχεται σφοδρή κριτική από τη θεωρία του διοικητικού δικαίου. Στην περίπτωση των κοινωνικών παροχών, ο βιοποριστικός τους χαρακτήρας καθ' εαυτόν συνηγορεί ακόμη περισσότερο στην κατεύθυνση αυτή. Για τον λόγο αυτόν, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ότι έχει εκδοθεί δυσμενής για τον ασφαλισμένο διοικητική πράξη κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη ζητάει από τη διοίκηση να ανακαλέσει τις πράξεις αυτές, έστω και αν δεν είναι υποχρεωμένη να το πράξει.

### 3.1.8 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΕΡΓΟΔΟΤΙΚΩΝ ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΣΤΟ ΙΚΑ

Η επιβολή προστίμων στις περιπτώσεις εκπρόθεσμης υποβολής δηλώσεων ή εκπρόθεσμης καταβολής οφειλόμενων εισφορών προβλέπεται ως διοικητική κύρωση, ο σκοπός της οποίας είναι κυρίως προληπτικός. Το πρόστιμο αποτρέπει τους υπόχρεους από την εκπρόθεσμη εκπλήρω-

ση υποχρεώσεων και συντείνει στην εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων οφείλει να υπακούει σε βασικούς κανόνες διοικητικής δράσης, όπως είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης και η αρχή της αναλογικότητας. Προβλήματα ως προς την τήρηση των αρχών αυτών παρατηρήθηκαν με αφορμή την εφαρμογή του συστήματος της Αναλυτικής Περιοδικής Δήλωσης των εργοδοτών (ΑΠΔ).

Η ΑΠΔ καθιερώθηκε με τον Ν. 2972/2001 και αποτελεί βασικό δομικό στοιχείο του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος του ΙΚΑ για την καταβολή των εργοδοτικών εισφορών. Η ΑΠΔ, η οποία αντικατέστησε τις μισθολογικές καταστάσεις, υποβάλλεται ηλεκτρονικά, με μαγνητικό τρόπο ή γραπτώς. Σύμφωνα και με την εισηγητική έκθεση του νόμου, σκοπός της εισαγωγής του νέου συστήματος είναι, μεταξύ άλλων, η «[...] οργάνωση και τυποποίηση διαδικασιών ελέγχου των επιχειρήσεων και η ανάπτυξη εξειδικευμένων προγραμμάτων του ελεγκτικού μηχανισμού, σε ορισμένο αλλά και έκτακτο χρόνο, με παράλληλη συνεχή και απρόσκοπτη ροή της πληροφορίας στους λογαριασμούς εργοδοτών και ασφαλισμένων, η ανάδειξη μη δαπανηρών και αντιγραφειοκρατικών ελεγκτικών μηχανισμών με στόχο τον εντοπισμό και τη βεβαίωση της μεγαλύτερης δυνατής ασφαλιστέας ύλης, η ουσιαστική ενημέρωση των κοινωνικών εταίρων και η ανάπτυξη της ασφαλιστικής συνείδησης από όλους τους μετόχους του ασφαλιστικού συστήματος». Η επιβολή αυστηρών κυρώσεων υπηρετεί τους στόχους αυτούς.

Η δράση της διοίκησης στις υποθέσεις που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη ήταν κατ' αρχήν σύμφωνη με τις διατάξεις του Ν. 2972/2001, αφού τα πρόστιμα επιβλήθηκαν επειδή οι ΑΠΔ υποβλήθηκαν μετά την εκπνοή της προθεσμίας, η οποία πάντως, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες περί προθεσμιών, αναστέλλεται για λόγους ανωτέρας βίας. Ωστόσο, οι αναφορές αναδεικνύουν τα προβλήματα εφαρμογής του οικείου νομοθετικού πλαισίου.

Ανάμεσα στα κυριότερα παραδείγματα των λειτουργιών που συνόδευσαν την εισαγωγή των νέων μέτρων κατά τον πρώτο χρόνο εφαρμογής τους συγκαταλέγονται ενδεικτικά και τα ακόλουθα:

Η καταχώριση των στοιχείων στα σχετικά έντυπα αποδείχθηκε εξαιρετικά πολύπλοκη, με αποτέλεσμα να καταστεί απαραίτητη η συνδρομή εξειδικευμένου προσώπου για τη συμπλήρωσή τους. Οι εργοδότες καλούνται, μέσω της υποβολής ΑΠΔ, να επωμιστούν ένα σημαντικό μέρος του έργου της διοίκησης, χωρίς να τους έχει δοθεί ο απαραίτητος χρόνος και τα μέσα προσαρμογής. Ενώ οι εργοδότες υποχρεώνονται να υποβάλλουν τα στοιχεία με ηλεκτρονικό ή μαγνητικό τρόπο, υποχρέωση που θα επεκταθεί και στις μικρές επιχειρήσεις, τα υποκαταστήματα του ΙΚΑ δεν διαθέτουν ούτε μηχανογραφική υποστήριξη ούτε τεχνογνωσία, ώστε να είναι σε θέση να επικουρούν τους εργοδότες και να επεξεργάζονται αποκεντρωμένα τα στοιχεία που συλλέγονται. Η εντύπωση που δημιουργείται από την προσεκτική μελέτη των συνθηκών που φαίνεται να προκάλεσε η πρώτη εφαρμογή αυτού του μέτρου είναι ότι εάν δεν σταθμιστεί με ιδιαίτερη προσοχή η δυνατότητα των μικρών επιχειρήσεων να ανταποκριθούν σε μια τέτοια ρύθμιση και δεν υπάρξει η ανάλογη υποστήριξη από τη διοίκηση, το μέτρο αυτό ενδέχεται να λειτουργήσει αποθαρρυντικά και να ευνοήσει την εισφοροδιαφυγή.

Οι δυσλειτουργίες αυτές ελήφθησαν υπόψη από τη διοίκηση του ΙΚΑ, η οποία, κατανοώντας ορισμένα από τα προβλήματα εφαρμογής, παρέτεινε τις προθεσμίες υποβολής των δηλώσεων και ανέστειλε αντίστοιχα την επιβολή πρόσθετων επιβαρύνσεων και αυτοτελών προστίμων για εκπρόθεσμη ή ανακριβή δήλωση εργοδοτών. Οι ρυθμίσεις με τις οποίες παρατάθηκαν οι προθεσμίες υιοθετήθηκαν στο πνεύμα της επείκειας έναντι των εργοδοτών κατά την πρώτη φάση εφαρμογής του νέου μέτρου, αλλά και της απαλλαγής των ΤΔΕ του ιδρύματος από το διοικητικό κόστος εξέτασης μεγάλου αριθμού ενστάσεων.

Όσον αφορά στην αυτόματη επιβολή προ-



στίμου ως συνέπεια εκπρόθεσμης υποβολής της δήλωσης, είναι σύνθητες μέτρο που προβλέπεται και στη φορολογική νομοθεσία. Ωστόσο, όταν επιβάλλονται επαχθή για τους πολίτες μέτρα, πρέπει, και στην περίπτωση αυτή, να τηρείται η αρχή της προηγούμενης ακρόασης. Σύμφωνα με το άρθρο 39 του Κανονισμού Ασφαλιστικής Αρμοδιότητας του ΙΚΑ, η υποβολή ένστασης ενώπιον της ΤΔΕ κατά της πράξης επιβολής πρόσθετης επιβάρυνσης δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης. Ωστόσο, το ανασταλτικό αποτέλεσμα της ένστασης, ιδίως στις περιπτώσεις που δεν έχει δοθεί δυνατότητα προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης, αποτελεί ουσιώδη διαδικαστική εγγύηση για τον θιγόμενο από την πράξη. Στην ίδια κατεύθυνση, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης και η υποχρέωση πλήρους, σαφούς και ειδικής αιτιολογίας επιβάλλουν την ουσιαστική εξέταση των ισχυρισμών του ενισταμένου κατά την εκδίκαση της ένστασης και πριν από την έκδοση της σχετικής απόφασης.

Τέλος, το ποσοστό της πρόσθετης επιβάρυνσης κρίνεται πολύ υψηλό, ιδίως όσον αφορά στις περιπτώσεις εκπρόθεσμης ή ανακριβούς υποβολής (30% «επί του ποσού που δηλώνεται» στην πρώτη περίπτωση και 30% «επί του ποσού της διαφοράς που προκύπτει μεταξύ των εισφορών που δηλώθηκαν και των εισφορών που υπολογίστηκαν από την υπηρεσία» στη δεύτερη περίπτωση, άρθρο 7, παράγρ. 1 του Ν. 2972/2001). Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, τα πρόστιμα αυτά είναι δυσανάλογα μεγάλα σε σχέση με την παράβαση για την οποία επιβάλλονται.

### 3.2 ΥΓΕΙΑ

Σύμφωνα με την εισηγητική του έκθεση, ο Ν. 2889/2001, «Βελτίωση και εκσυγχρονισμός του Εθνικού Συστήματος Υγείας και άλλες διατάξεις», εκφράζει αφενός την αναζήτηση μιας νέας σχέσης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μεταξύ κεντρικού κράτους και τοπικής κοινωνίας και αφετέρου την προσπάθεια αναδιοργάνωσης του μηχανισμού κοινωνικής πρόνοιας.

Προτεραιότητα πλέον αποτελεί η μείωση του κόστους και η ορθολογική χρήση των πόρων, μέσα στο πλαίσιο των βασικών αρχών του ΕΣΥ, για καθολική και ισότιμη φροντίδα.

Από τις αναφορές που λαμβάνει και ερευνά ο Συνήγορος του Πολίτη, προκύπτει ότι, παρά τις επιμέρους βελτιώσεις, εμφανίζονται δυσλειτούργιες που έχουν ως συνέπεια την ταλαιπωρία του ασθενούς και τη δημιουργία κλίματος δυσπιστίας και ανασφάλειας στον χρήστη των υπηρεσιών υγείας. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πολίτης και γνωστοποιεί στην Αρχή αφορούν είτε σε φαινόμενα κακοδιοίκησης είτε σε παραβιάσεις της νομιμότητας εκ μέρους των φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας. Ειδικότερα, τα προβλήματα αυτά σχετίζονται με τη διοικητική λειτουργία των φορέων υγείας (π.χ. άρνηση χορήγησης πιστοποιητικών ή βεβαιώσεων) ή με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας (π.χ. παράβλεψη του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας της θεραπείας).

#### 3.2.1 ΑΡΝΗΣΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ Ή ΒΕΒΑΙΩΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Οι πολίτες ταλαιπωρούνται συχνά από άρνηση των υπευθύνων στα δημόσια νοσοκομεία (συνήθως γιατρών-διευθυντών) να χορηγήσουν πιστοποιητικά ή βεβαιώσεις που είναι απαραίτητα για την περαιτέρω νοσηλεία τους, είτε στην Ελλάδα είτε στο εξωτερικό. Οι βεβαιώσεις και τα πιστοποιητικά είναι διοικητικά έγγραφα με διαπιστωτικό χαρακτήρα και η χορήγησή τους αποτελεί καθήκον του γιατρού-διευθυντή της αρμόδιας ιατρικής μονάδας του νοσοκομείου. Τα διοικητικά καθήκοντα των δημόσιων λειτουργών (ανεξαρτήτως της επιστημονικής τους ιδιότητας) προσδιορίζονται από τις ισχύουσες διατάξεις και το εάν θα τα εκπληρώσουν ή όχι δεν εναπόκειται στη διακριτική τους ευχέρεια.

Η πρακτική της άρνησης χορήγησης πιστοποιητικών, χωρίς να αποτελεί απαραίτητως στοιχείο κακής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, προφανώς εκδηλώνει μειωμένο σεβασμό προς τις ανάγκες των χρηστών των υπηρεσιών υγείας.

### 3.2.2 ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Η υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων αποτελεί βασική αρχή του διοικητικού δικαίου, την οποία, ως διοικητικές υπηρεσίες, οφείλουν να τηρούν και οι υπηρεσίες υγείας. Η αρχή αυτή πρέπει να εφαρμόζεται στις αποφάσεις υγειονομικών οργάνων που λαμβάνονται στο πλαίσιο σύνθετης διοικητικής ενέργειας και ενσωματώνονται σε εκτελεστές διοικητικές πράξεις των ασφαλιστικών οργάνων. Και εκτός του πλαισίου αυτού όμως, η παροχή υπηρεσιών υγείας υψηλού επιπέδου στους πολίτες συνεπάγεται την υποχρέωση των επαγγελματιών υγείας να απαντούν πλήρως και αιτιολογημένα στις αναφορές πολιτών ως προς τις ιατρικές πράξεις που έχουν πραγματοποιήσει. Η υποχρέωση αυτή δεν απορρέει μόνον από το διοικητικό δίκαιο αλλά και από τους βασικούς κανόνες δεοντολογίας οι οποίοι δεσμεύουν τους επαγγελματίες υγείας.

Η διερεύνηση αναφορών στον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας οδηγεί στη διαπίστωση ότι οι αποφάσεις υγειονομικών οργάνων που σχετίζονται με τη χορήγηση παροχών υγείας συχνά εμφανίζουν σοβαρές ελλείψεις αιτιολογίας. Επειδή η κρίση του υγειονομικού οργάνου ενσωματώνεται στην ασφαλιστική απόφαση, η οποία αποτελεί την τελική εκτελεστέα πράξη σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η ελλιπής ή ασαφής αιτιολογία της κρίσης του υγειονομικού οργάνου επιδρά στην απόφαση του ασφαλιστικού οργάνου, η οποία, ως εκ τούτου, καθίσταται με τη σειρά της πλημμελής. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ, λόγω του δεσμευτικού χαρακτήρα των γνωματεύσεων των υγειονομικών επιτροπών, τα ασφαλιστικά όργανα και κατ' επέκταση τα διοικητικά δικαστήρια οφείλουν να αξιολογούν την ειδική αιτιολόγηση των γνωματεύσεων αυτών.

Δυστυχώς, η πρακτική των υγειονομικών οργάνων (είτε είναι μονοπρόσωπα, όπως ο ελεγκτής ιατρός, είτε συλλογικά, όπως οι υγειονομικές επιτροπές) είναι να εκφέρουν την κρίση τους χωρίς μνεία των στοιχείων ή των εκτιμήσεων που οδήγησαν σε αυτή. Αντίστοιχα, τα ασφαλι-

στικά όργανα, υιοθετώντας μια αυτοματοποιημένη τακτική, δεν εξετάζουν ποτέ τις πλημμέλειες της αιτιολογίας κατά την ενσωμάτωση της υγειονομικής κρίσης και την έκδοση της τελικής απορριπτικής πράξης. Αποτέλεσμα είναι να εγείρεται αφενός ζήτημα νομιμότητας, αφού οι διοικητικές πράξεις ακυρώνονται από τα διοικητικά δικαστήρια ως πάσχουσες από έλλειψη αιτιολογίας, αφετέρου ζήτημα γενικότερης κακοδιοίκησης, γιατί ο ασφαλισμένος εισπράττει το τίμημα των πλημμελειών των αποφάσεων, καθώς το αίτημά του παραμένει σε εκκρεμότητα έως ότου ολοκληρωθεί εκ νέου η σύνθετη διοικητική ενέργεια.

Ανάλογο πρόβλημα εντοπίζεται και στην εξέταση από τις αρμόδιες υπηρεσίες των καταγγελιών των χρηστών υπηρεσιών υγείας. Από παράπονα πολιτών προκύπτει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν εξετάζουν τις καταγγελίες τους στην ουσία, αποφεύγουν δε να πάρουν θέση και να απαντήσουν πλήρως και αιτιολογημένα, όπως έχουν υποχρέωση. Η αιτιολογημένη απάντηση της υπηρεσίας οφείλει να εκτείνεται σε όλα τα θέματα που τίγονται στην καταγγελία, περιλαμβανομένων και των ιατρικών λαθών, της έλλειψης ενημέρωσης, του ιατρικού απορρήτου κ.λπ.

### 3.2.3 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΕ ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΚΛΙΝΙΚΕΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 11 του Ν. 2071/1992, η περίθαλψη των ασφαλισμένων από ιδιωτικούς φορείς γίνεται με ειδικές συμβάσεις. Σε αυτήν την περίπτωση, ο ιδιωτικός φορέας δεσμεύεται από το τιμολόγιο του δημοσίου για τον καθορισμό των νοσηλίων. Επιπλέον, στο άρθρο 31, παράγρ. 1 του ΠΔ 234/1980 ορίζεται ότι «[...] τα τιμολόγια νοσηλίων που καθορίζονται από τις σχετικές διατάξεις για ασφαλισμένους, καθώς και για ασθενείς των οποίων η δαπάνη νοσηλείας βαρύνει το δημόσιο, σε περιπτώσεις εκτάκτου εισαγωγής, εφαρμόζονται υποχρεωτικά από τις ιδιωτικές κλινικές και τα νοσηλευτικά ιδρύματα, ανεξάρτητα αν υπάρχει σύμβαση μεταξύ τούτων και των ασφαλιστικών φορέων». Επίσης, σύμφωνα με το ισχύον νομοθε-

τικό πλαίσιο (ΠΔ 247/1991, ΠΔ 235/2000, ΥΑ ΔΥ3α/οικ595/1997 του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας), αρμόδιες για τον έλεγχο και την εποπτεία των ιδιωτικών κλινικών είναι ειδικές επιτροπές οι οποίες συστήνονται στην έδρα κάθε νομαρχίας, καθώς και η Διεύθυνση Ανάπτυξης Μονάδων Υγείας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας.

Από υποθέσεις που έχουν ερευνηθεί, προέκυψε ότι οι ιδιωτικές κλινικές, παρά τις ειδικές συμβάσεις που τις δεσμεύουν, συχνά δεν τηρούν το κρατικό τιμολόγιο νοσηλίων, με αποτέλεσμα οι υπερβάσεις να καλύπτονται από τους ασθενείς, αφού το δημόσιο και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης δεν καταβάλλουν ποσά πέραν του κρατικού τιμολογίου. Επίσης, διαπιστώνεται υπέρβαση του ποσού από τις ιδιωτικές κλινικές και κατά την κοστολόγηση των νοσηλίων στις έκτακτες εισαγωγές. Οι νομαρχίες είναι υποχρεωμένες να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία και, όταν διαπιστώνουν παραβίαση της νομοθεσίας από τα ιδιωτικά νοσηλευτικά ιδρύματα, να επιβάλουν τις ανάλογες κυρώσεις.

### 3.2.4 ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΘΕΡΑΠΕΙΑΣ

Από αρκετές περιπτώσεις που έχει ερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη, προκύπτει ότι η κρίση των υγειονομικών επιτροπών για την έγκριση δαπάνης που κυρίως αφορά σε παροχές ασθενείας δεν λαμβάνει υπόψη το κριτήριο της αποτελεσματικότητας της θεραπείας που πρόκειται να παρασχεθεί ή έχει ήδη παρασχεθεί και η έγκριση ζητείται εκ των υστέρων. Το πρόβλημα εντοπίζεται ιδίως στις αποφάσεις των υγειονομικών επιτροπών ή των διοικήσεων των ασφαλιστικών οργανισμών, όταν το θέμα αφορά σε έγκριση νοσηλείας στο εξωτερικό ή σε έγκριση εξειδικευμένων θεραπευτικών παρεμβάσεων με σύγχρονα μέσα, που δεν έχουν προβλεφθεί από τη νομοθεσία, επειδή δεν εφαρμόζονταν και δεν αποτελούσαν ιατρική πρακτική όταν θεσπίστηκαν οι σχετικές διατάξεις.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθούν δύο αποφάσεις-σταθμοί στη νομολογία του Δικαστη-

ρίου ΕΣΔΑ, οι «Pierik (C-177/1977)» και «Smits και Reerbooms (C-157/1999)». Σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές, τα εθνικά συστήματα υγείας καλούνται να ανταποκριθούν στο κριτήριο της «αποτελεσματικότητας της θεραπείας», αποδεικνύοντας ότι είναι σε θέση να εξασφαλίσουν στον συγκεκριμένο ασθενή το ίδιο υψηλό επίπεδο νοσηλείας και θεραπείας, ώστε δικαιολογημένα να περιορίζεται η θεμελιώδης ελευθερία μετακίνησης μέσα στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο, προκειμένου να τύχουν οι ευρωπαίοι πολίτες της κατάλληλότερης για την κατάσταση της υγείας τους νοσηλείας. Επίσης, σύμφωνα πάντοτε με την παραπάνω νομολογία, δεν μπορεί να προβληθεί άρνηση σε ασφαλισμένο για θεραπεία, παρά μόνον όταν η ίδια ή εξίσου αποτελεσματική για τον ασθενή θεραπεία μπορεί να του παρασχεθεί έγκαιρα σε ίδρυμα συμβεβλημένο με το ασφαλιστικό του ταμείο.

Η χρήση, κατά τη λήψη της σχετικής απόφασης, του κριτηρίου της «αποτελεσματικότητας της θεραπείας» εξασφαλίζει την καλύτερη αντιμετώπιση σοβαρών κυρίως περιπτώσεων και μειώνει τον κίνδυνο των συνεχών επιπλοκών της υγείας των ασφαλισμένων, ενώ συγχρόνως αποτρέπει τη διαρκή επιβάρυνση των ασφαλιστικών ταμείων με επιπλέον έξοδα και δαπάνες νοσηλείας. Οι παραπάνω επισημάνσεις καθιστούν αναγκαία την εξεύρεση μιας ισορροπίας μεταξύ αφενός της ανάγκης για εξασφάλιση της καλύτερης δυνατής περίθαλψης των ασθενών και αφετέρου της ορθολογικής διαχείρισης των δημοσίων πόρων.

### 3.2.5 ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΔΙΑΤΗΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΑΜΕΑ

Σχετικό με το κριτήριο της αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης θεραπείας είναι και το κριτήριο της διατήρησης της ποιότητας ζωής των ασφαλισμένων ΑΜΕΑ. Από υπόθεση που χειρίστηκε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, προκύπτει ότι το ασφαλιστικό ή το υγειονομικό σύστημα της χώρας συχνά αγνοεί ότι αυτή η ιδιαίτερα ευαίσθητη πληθυσμιακή ομάδα έχει το δικαίωμα να διατηρήσει ένα αξιοπρεπές επίπεδο ποιότητας ζωής.

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η Διεύθυνση Υγείας της Νομαρχίας Αθηνών δεν ενέκρινε κατ' αρχήν φυσιοθεραπείες σε παραπληγικό, διότι ο προϊστάμενος της υπηρεσίας έθετε ζήτημα σχετικό με τη σκοπιμότητα διενέργειας επιπλέον φυσιοθεραπειών, δεδομένου ότι ο ασφαλισμένος επαναλάμβανε τις φυσιοθεραπείες κατά την τελευταία δεκαετία. Το ζήτημα αυτό είχε τεθεί κατ' εφαρμογήν οδηγιών που είχαν αποσταλεί από το Υπουργείο Υγείας και όχι από αμέσως εφαρμοστέα διάταξη νόμου. Οι οδηγίες έθεταν ως κριτήριο της έγκρισης των φυσιοθεραπειών την περαιτέρω βελτίωση ή την αποκατάσταση του ασθενούς. Η διάγνωση όμως της αποκατάστασης ή της βελτίωσης για έναν παραπληγικό ασθενή είναι εξαιρετικά αμφίβολη έως αδύνατη. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η παραπληγία είναι σταθερή κατάσταση, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι αποτελεί απόλυτα θεμιτή επιδίωξη η διασφάλιση της ποιότητας ζωής των πολιτών, μέσω της διατήρησης της φυσικής τους κατάστασης και της αποφυγής της επιδείνωσής της, με ό,τι αυτό μπορεί να συνεπάγεται για την υγεία τους.

### 3.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

#### 3.3.1 ΠΡΟΝΟΙΑΚΑ ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ

Από αναφορές που έχουν ερευνηθεί από τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, προκύπτει ότι τα προβλήματα στον χώρο της πρόνοιας εντοπίζονται πολλές φορές στον τρόπο προσέγγισης, αντιμετώπισης ή προσδιορισμού της «ανάγκης» ή της «μη αναγκαίας υπηρεσίας ή παροχής». Για να προσδιοριστεί πότε είναι σκόπιμη μια προνοιακή παροχή κρίνεται απαραίτητη η ανάλυση των κοινωνικών και οικονομικών χαρακτηριστικών που πρέπει να πληρούν οι πολίτες προκειμένου να απολαμβάνουν τις παροχές αυτές.

Από την έρευνα των υποθέσεων, προκύπτει ότι είναι αναγκαίο να προσδιορίζεται, με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια, τουλάχιστον ο κοινωνικός σκοπός της παροχής. Όταν στο κείμενο της διάταξης δεν υπάρχει λεπτομερειακή ρύθμιση των προϋποθέσεων που πρέπει να πλη-

ρούν οι δικαιούχοι, έχει γίνει και νομολογιακώς δεκτό ότι ο κοινωνικός σκοπός της διάταξης που προβλέπει την παροχή αποτελεί ασφαλές κριτήριο προσδιορισμού των προϋποθέσεων. Στην αντίθετη περίπτωση, δημιουργούνται σοβαρές αμφιβολίες για τη διοικητική πρακτική των αρμόδιων υπηρεσιών, καθώς ο προσδιορισμός των δικαιούχων εναπόκειται στη διακριτική τους ευχέρεια, η άσκηση της οποίας επιβάλλεται να ελέγχεται ως προς τα ακραία όριά της.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της κατηγορίας προβλημάτων αποτελεί το επίδομα βαριάς αναπηρίας, το οποίο χορηγείται σε ανασφάλιστους και σε έμμεσα ασφαλισμένους. Για τη δεύτερη κατηγορία των δικαιούχων συνιστά μάλιστα παροχή με σύνθετο χαρακτήρα. Πρόκειται δηλαδή για παροχή που, ενώ απορρέει από τον ασφαλιστικό δεσμό των δικαιούχων, χορηγείται με προνοιακά κριτήρια και με σκοπό την υποστήριξη ατόμων που ανήκουν σε ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού.

Εφαρμόζοντας την ΥΑ Γ4α/Φ225/161/1989 του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, οι νομαρχίες διακόπτουν το επίδομα βαριάς αναπηρίας στα άτομα που καθίστανται συνταξιούχοι λόγω θανάτου, διότι πλέον δεν εμπίπτουν στις κατηγορίες των ανασφάλιστων ή έμμεσα ασφαλισμένων, αλλά στην κατηγορία των συνταξιούχων. Είναι δύσκολο να κατανοηθεί η σκοπιμότητα αυτής της διακοπής, με δεδομένο ότι ο κοινωνικός σκοπός της προνοιακής παροχής είναι η συμπλήρωση του εισοδήματος των ατόμων που, λόγω αναπηρίας, δεν ασκούν βιοποριστικό επάγγελμα και δεν λαμβάνουν επιδότηση από άλλη πηγή. Άλλωστε, σύμφωνα με τη νομολογία, οδηγός στην ερμηνεία και την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων δεν μπορεί παρά να είναι ο κοινωνικός σκοπός της διάταξης, δηλαδή «[...] η ενίσχυση των εισοδημάτων των ατόμων με αναπηρία προς αντιμετώπιση των αυξημένων δαπανών διαβίωσης που έχουν, ως άτομα με ειδικές ανάγκες τις οποίες δεν μπορούν να καλύψουν από την άσκηση βιοποριστικού επαγγέλματος». Προκειμένου να διατηρηθεί και να ενισχυθεί ο προαναφερόμενος σκοπός της παροχής, οι αρχές της ισότητας και του κράτους δι-

καίου υπαγορεύουν να προβλέπεται ο οικονομικός έλεγχος και για ανάπηρους συνταξιούχους λόγω θανάτου, όπως ήδη γίνεται για την κατηγορία ανάπηρων τέκνων, έμμεσα ασφαλισμένων.

Το επίδομα βαριάς αναπηρίας συνιστά προνοιακή παροχή που πρέπει να αφορά σε συγκεκριμένο πρόσωπο-φορέα του δικαιώματος μετά τον έλεγχο διαφόρων κριτηρίων, όπως των οικονομικών μέσων, της ανικανότητας για εργασία, ενδεχομένως σε συνδυασμό και με την ύπαρξη ή μη ασφαλιστικής κάλυψης.

### 3.4 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

#### 3.4.1 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΩΝ ΠΑΙΔΙΩΝ

Το άρθρο 2 του Ν. 4051/1960 ορίζει ότι «παρά του Υπουργείου Κοιν. Πρόνοιας παρέχεται μνηιαία οικονομική ενίσχυσις και πάσης φύσεως προστασία παρ' οικογένεια εις παιδιά των κάτωθι κατηγοριών, ηλικίας ουχί ανωτέρας των 14 ετών δυνάμενης να αυξηθεί έως του 16ου έτους κατόπιν κοινής απόφασης των υπουργών Κοινωνικής Πρόνοιας και Οικονομικών. 1. Ορφανά εξ αμφοτέρων των γονέων. 2. Ορφανά πατρός. 3. Παιδιά των οποίων ο πατήρ δεν δύναται να αναλάβει την συντήρηση λόγω: α) Σωματικής ή διανοητικής ανικανότητας, β) Ασθενειών, γ) Ηθικής αναξιοσύνης, δ) Εγκαταλείψεως, 5) Φυλακίσεως, 6) Στρατιωτικής υπηρεσίας. 4. Εξώγαμα και έκθετα».

Από αναφορές πολιτών προκύπτει ότι τόσο ο παραπάνω νόμος όσο και το ΠΔ 108/1983, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότησή του, έχουν πλέον ξεπεραστεί από τις νέες τάσεις και εξελίξεις και το υφιστάμενο πρόγραμμα ενίσχυσης απροστάτευτων παιδιών δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες για την κοινωνική προστασία τους.

Το πρόγραμμα προστασίας των παιδιών πρέπει να επανεξεταστεί. Στην αναθεώρησή του είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη κρίσιμα στοιχεία που αβίαστα προκύπτουν από τη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα. Η ύπαρξη πολλών οικονομικών μεταναστών, οι αλλαγές στις κοινωνικές αντιλήψεις όσον αφορά στην οικο-

γένεια (π.χ. μονογονεϊκές οικογένειες), η υπογεννητικότητα και ο σημαντικός αριθμός παιδιών που δεν φοιτούν σε σχολεία της υποχρεωτικής εκπαίδευσης αλλά εργάζονται παράνομα αποτελούν παράγοντες οι οποίοι μεταβάλλουν τόσο τη μορφή της οικογένειας όσο και το πλαίσιο της προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού.

Κατά την αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου και του συνολικού προγράμματος παιδικής προστασίας, ανάμεσα στα άλλα κρίσιμα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι και τα ακόλουθα:

- Η αποφυγή χρήσης των όρων «εξώγαμα και έκθετα», όπως αναφέρονται στις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και η ανάγκη για υιοθέτηση σύγχρονης ορολογίας.
- Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 2, εδάφιο 3 του Ν. 4051/1960, με αντίστοιχη πρόβλεψη για τη μητέρα που δεν μπορεί να αναλάβει τη συντήρηση των παιδιών της. Η επέκταση των προϋποθέσεων που θέτει η διάταξη για τον πατέρα επιβάλλεται τόσο από λόγους ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων όσο και από την αναγκαιότητα κάλυψης όλων των ενδεχόμενων οικογενειακών συνθηκών.
- Η λογική που διέπει την ταξινόμηση των ασθενειών (άρθρο 1 του ΠΔ 108/1983) με βάση τις οποίες κρίνονται οι γονείς, προκειμένου να ενταχθούν τα παιδιά τους στο πρόγραμμα. Η ταξινόμηση αυτή θα πρέπει να είναι ενδεικτική και όχι περιοριστική.
- Η κατάργηση, ως απαραίτητης προϋπόθεσης προστασίας των παιδιών, του εγκλεισμού του ψυχικά άρρωστου πατέρα σε ειδικά ιδρύματα. Η προϋπόθεση αυτή δεν συνάδει με τις σύγχρονες αντιλήψεις για την εξωιδρυματική περίθαλψη των ψυχικά ασθενών.

Με δεδομένο ότι η προστασία του παιδιού αποτελεί και κοινωνική ανάγκη, είναι προφανές ότι η εξασφάλιση ουσιαστικής ενίσχυσης των απροστάτευτων παιδιών, σε συνδυασμό με παράλληλες δράσεις κοινωνικής στήριξης, θα προσφέρει στα παιδιά καλύτερες συνθήκες διαβίωσης, πρόσβαση στην εκπαίδευση και σε υπηρεσίες υγείας, θα έχει δε ως αποτέλεσμα την

προστασία τους από τον κοινωνικό αποκλεισμό, καθώς και από τον κίνδυνο να μετατραπούν σε ενήλικες εξαρτώμενους από την κοινωνική πρόνοια.

#### 4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

##### 4.1 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

###### 4.1.1 ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΦΟΡΕΑΣ: *Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΤΕΒΕ)*

ΘΕΜΑ: *Δικαίωμα στην ασφάλιση*

Η Αρχή εξέτασε αναφορά πολίτη με αντικείμενο την απόρριψη αιτήματος για υπαγωγή στην ασφάλιση του ΤΕΒΕ (υπόθεση 7287/2002).

Το λιμεναρχείο Ναυπλίου, λόγω έλλειψης οργανωμένου πλοηγικού σταθμού, είχε αναθέσει στον πολίτη που προσέφυγε στην Αρχή να παρέχει υπηρεσίες πλοηγού. Ωστόσο, δεν θεωρούνταν υπάλληλος του λιμεναρχείου, καθώς δεν τον συνέδεε με αυτό καμία σχέση εργασίας ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου. Κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να υπαχθεί ούτε στην ασφάλιση του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου, όπου ασφαλίζονται οι υπάλληλοι των πλοηγικών σταθμών, ούτε στην ασφάλιση του ΙΚΑ, όπου ασφαλίζονται όσοι αναλαμβάνουν την πλοήγηση πλοίων για λογαριασμό του πλοηγικού σταθμού προκειμένου να καλυφθούν άμεσες υπηρεσιακές ανάγκες του σταθμού.

Επίσης, ο ενδιαφερόμενος δεν διέθετε ιδιόκτητο σκάφος, προϋπόθεση που απαιτούσε το ΤΕΒΕ για την εγγραφή του. Παρ' όλα αυτά, ο πολίτης παρείχε υπηρεσίες πλοηγού ως ελεύθερος επαγγελματίας, είχε κάνει έναρξη επιτηδεύματος στη ΔΟΥ Ναυπλίου και εξέδιδε δελτία παροχής υπηρεσιών. Λόγω της απόρριψης του αιτήματος ασφάλισής του από το ΤΕΒΕ, αντιμετώπιζε σοβαρό πρόβλημα με τις δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες, αφού η αρμόδια ΔΟΥ δεν θεωρούσε τα δελτία των τιμολογίων χωρίς βεβαίωση ασφάλισης στο ΤΕΒΕ. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η «χαριστικά» θεώρηση μικρού κάθε φορά αριθμού τιμολογίων, διαδικασία που οδηγούσε σε προστριβές μεταξύ του ενδιαφερομέ-

νου και των υπαλλήλων της ΔΟΥ και σε τλαιπωρία αμφοτέρων.

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε έγγραφο προς τον πρόεδρο του ΟΑΕΕ, με το οποίο τόνιζε ότι το γεγονός ότι ο πολίτης δεν είχε στην κυριότητά του πλοίο οδηγούσε στην παράδοση κατάσταση να παραμένει ανασφάλιστος ένας εργαζόμενος ελεύθερος επαγγελματίας. Η κατάσταση αυτή οδηγούσε σε παραβίαση του συνταγματικής κατοχυρωμένου δικαιώματος του πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 22, παράγρ. 4 του Συντάγματος). Για τον λόγο αυτόν, θα έπρεπε να επανεξεταστεί η περίπτωση του πολίτη, ώστε να υπαχθεί στην ασφάλιση του ΟΑΕΕ (ΤΕΒΕ), έστω και κατ' εξαίρεση, αφού πιθανώς αποτελούσε σπάνια περίπτωση για τα ελληνικά δεδομένα.

Η διοίκηση του ΟΑΕΕ (ΤΕΒΕ) επανεξέτασε το θέμα και με έγγραφό της ενημέρωσε το ΤΕΒΕ Ναυπλίου ότι συντρέχει υποχρέωση ασφάλισης του πολίτη στον ΟΑΕΕ.

###### 4.1.2 ΠΑΡΟΧΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

###### 4.1.2.1 ΣΥΝΤΑΞΗ ΓΗΡΑΤΟΣ, ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ

ΦΟΡΕΑΣ: *Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ηλεκτροτεχνικών Ελλάδας*

ΘΕΜΑ: *Πλημμελής ενημέρωση σχετικά με τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος*

Ασφαλισμένος του Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης Ηλεκτροτεχνικών Ελλάδας (ΤΕΑΗΕ) υπέβαλε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη με την οποία διαμαρτυρόταν για την ημερομηνία έναρξης της συνταξιοδότησής του από το ΤΕΑΗΕ, καθώς και για την καθυστέρηση χορήγησης της σύνταξής του από το προαναφερθέν ταμείο (υπόθεση 18099/2001).

Ο πολίτης, συνταξιούχος του ΙΚΑ (δηλαδή του φορέα κύριας ασφάλισής του), έκανε αίτηση στο ΤΕΑΗΕ μόλις συμπλήρωσε το 51ο έτος της ηλικίας του, προκειμένου να συνταξιοδοτηθεί από τον φορέα επικουρικής ασφάλισης, στον οποίο είχε συμπληρώσει 7500 ημέρες εργασίας ήδη από το 1997. Το ΔΣ του ταμείου υπέβαλε στις 23.3.2000 ερώτημα στη ΓΓΚΑ για την ερμηνεία του άρθρου 53, παράγρ. 1 του Ν.

2084/1992, σύμφωνα με το οποίο «προϋποθέσεις συνταξιοδότησεως λόγω γήρατος, αναπηρίας και θανάτου των ασφαλισμένων του φορέα κύριας ασφάλισης [...] ισχύουν και για τους φορείς επικουρικής ασφάλισης, στους οποίους υπάγονται οι ασφαλισμένοι. Υφιστάμενες ευνοϊκότερες διατάξεις των καταστατικών φορέων επικουρικής ασφάλισης προσαρμόζονται κατά τα ανωτέρω μέχρι 31.12.1997». Τα ερωτήματα που τέθηκαν ήταν:

- τι θα ισχύσει στις περιπτώσεις που το δικαίωμα είχε μεν θεμελιωθεί με βάση τις ισχύουσες έως τις 31.12.1997 καταστατικές διατάξεις του ταμείου, ασκήθηκε όμως μετά την 1η Ιανουαρίου 1998, και
- αν οι διατάξεις αυτές θα εξακολουθούν να ισχύουν για όσους πληρούσαν τις ευνοϊκές προϋποθέσεις κατά την κρίσιμη ημερομηνία. Λόγω καθυστέρησης απάντησης από τη ΓΓΚΑ, οι υπάλληλοι του ΤΕΑΗΕ πληροφόρησαν τον πολίτη ότι δεν εφαρμόζονται οι προηγούμενες ευνοϊκές διατάξεις για θεμελίωση του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος και του συνέστησαν να υποβάλει αίτηση για αυτασφάλιση και όχι αίτηση για συνταξιοδότηση, πράγμα το οποίο και έκανε.

Στο ερώτημα του ταμείου, η ΓΓΚΑ απάντησε 11 μήνες μετά την υποβολή του. Η απάντηση ήταν θετική και εξέφραζε την άποψη ότι οι ασφαλισμένοι που πληρούσαν τις προϋποθέσεις των ευνοϊκών ρυθμίσεων κατά τον κρίσιμο χρόνο διατηρούν το θεμελιωμένο συνταξιοδοτικό δικαίωμά τους, μπορούν δε να το ασκήσουν οποτεδήποτε μετά τον κρίσιμο χρόνο θεμελίωσής του, ανεξαρτήτως αν θα συνεχίσουν την εργασία τους ή όχι. Η καθυστέρηση όμως είχε ως συνέπεια τη λανθασμένη πληροφόρηση του πολίτη από το ΤΕΑΗΕ, με αποτέλεσμα τόσο την οικονομική του επιβάρυνση όσο και την καθυστέρηση χορήγησης της σύνταξής του. Ύστερα από την απάντηση της ΓΓΚΑ στο ΤΕΑΗΕ, ο πολίτης υπέβαλε αίτηση συνταξιοδότησης. Το ΤΕΑΗΕ καθόρισε ως ημερομηνία έναρξης της συνταξιοδότησης του πολίτη την ημερομηνία κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος κατέθεσε την αίτηση για συνταξιοδότηση και όχι την αίτηση για αυτασφάλιση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο τόσο προς τη ΓΓΚΑ όσο και προς το ταμείο επισημαίνοντας ότι ο πολίτης υπάγεται στην ευνοϊκή διάταξη του άρθρου 53, παράγρ. 1 του Ν. 2084/1992, σύμφωνα με την οποία θεμελιώνει συνταξιοδοτικό δικαίωμα στον επικουρικό φορέα με προϋποθέσεις ευνοϊκότερες από αυτές του κύριου φορέα ασφάλισης. Ο πολίτης θα έπρεπε να τύχει σύνταξης από τον Ιούλιο του 2000, την οποία δικαιούνταν σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, προέβη όμως, όπως αποδείχθηκε εκ των υστέρων, σε περιττές και οικονομικά δυσμενείς για εκείνον ενέργειες καθ' υπόδειξη του ταμείου. Η υπηρεσία όφειλε, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, από την οποία πηγάζει και η υποχρέωση της σωστής και έγκαιρης πληροφόρησης των πολιτών, να ενημερώσει τον πολίτη για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος, πράγμα το οποίο δεν έγινε, με αποτέλεσμα να προβεί αυτός σε αίτηση αυτασφάλισης και όχι συνταξιοδότησης. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον η πλημμελής πληροφόρηση που έλαβε ο ενδιαφερόμενος του προξένησε ζημία, δεν θα έπρεπε να επωμιστεί ο ίδιος το κόστος που προήλθε από ενέργειες της διοίκησης. Για τους παραπάνω λόγους, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να θεωρηθεί ως ημερομηνία έναρξης της συνταξιοδότησής του η ημερομηνία κατάθεσης της αίτησής του για αυτασφάλιση.

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη στις παραπάνω υπηρεσίες, το ΤΕΑΗΕ απέστειλε έγγραφο στην Αρχή με κοινοποίηση στη ΓΓΚΑ, με το οποίο έκανε δεκτή την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη.

#### 4.1.2.2 ΣΥΝΤΑΞΗ ΘΑΝΑΤΟΥ

ΦΟΡΕΑΣ: *Υποκατάστημα ΙΚΑ Νέου Κόσμου*

ΘΕΜΑ: *Θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη θανάτου λόγω επανασύστασης γάμου*

Σύζυγος θανόντος συνταξιούχου του ΙΚΑ προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να της αναγνωρισθεί δικαίωμα σύνταξης θανάτου από το ΙΚΑ. Ειδικότερα, διαμαρτυρόταν επειδή με αποφάσεις του διευθυντή του Υποκαταστήματος ΙΚΑ Νέου Κόσμου απορρίφθηκαν οι αιτή-

σεις της για απονομή κύριας και επικουρικής σύνταξης λόγω θανάτου του συνταξιούχου συζύγου της, με το αιτιολογικό ότι, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγρ. 6 και 7 του ΑΝ 1846/1951, δεν είχε παρέλθει 24μηνο από την τέλεση του γάμου τους (υπόθεση 17794/2001).

Συγκεκριμένα, η αιτούσα είχε τελέσει δύο γάμους με τον ίδιο σύζυγο. Ο πρώτος είχε διαρκέσει 39 έτη και ο δεύτερος 16 μήνες έως τον θάνατο του συζύγου. Μεταξύ των δύο γάμων είχε μεσολαβήσει διακοπή της έγγαμης συμβίωσης, διάρκειας 5 ετών. Ο διευθυντής του υποκαταστήματος απέρριψε την αίτηση συνταξιοδότησης της χήρας, επικαλούμενος το άρθρο 28, παράγρ. 6 και 7 του ΑΝ 1846/1951, σύμφωνα με το οποίο «η χήρα δεν δικαιούται συντάξεως, εάν ο θανών ελάμβανε κατά την τέλεσιν του γάμου σύνταξιν αναπηρίας ή γήρατος ή επίδομα αναπροσαρμογής, ο δε θάνατος επήλθε προ της παρόδου 24 μηνών από της τελέσεως του γάμου».

Αφού διερεύνησε την υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο δεύτερος γάμος συνιστά περίπτωση ανασύστασης γάμου. Συνεπώς, για τη θεμελίωση του δικαιώματος θα έπρεπε να συνυπολογιστεί τόσο ο χρόνος από την τέλεση του αρχικού γάμου έως τη λύση αυτού, όσο και ο χρόνος από την επανασύσταση του προϋπάρχοντος γάμου έως τον θάνατο του συνταξιούχου συζύγου. Έχει γίνει άλλωστε δεκτό από τη νομολογία (ΣτΕ 1444/1986) ότι σε περίπτωση ανασύστασης γάμου, περίπτωση που δεν καλύπτεται από το άρθρο 28 του ΑΝ 1846/1951, αρκεί για τη συνταξιοδότηση της χήρας οι τελεσθέντες γάμοι, ο αρχικός και ο εξ ανασυστάσεως, να έχουν διαρκέσει τουλάχιστον 24 μήνες συνολικά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε πόρισμα στην αρμόδια τοπική διοικητική επιτροπή (ΤΔΕ) με τις απόψεις του για τον υπολογισμό του χρόνου της έγγαμης συμβίωσης, στο οποίο κατέληγε ότι, με βάση τα δεδομένα της υπόθεσης, η αιτούσα θεμελιώνει τις χρονικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση σύνταξης. Η ΤΔΕ υιοθέτησε το πόρισμα της Αρχής και με απόφασή της έκανε δεκτές τις ενστάσεις της ασφαλισμένης και της χορήγησε σύνταξη λόγω θανάτου του συζύγου της.

#### 4.1.2.3 ΕΠΙΔΟΜΑ ΑΝΑΠΗΡΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Περιφερειακό Υποκατάστημα ΙΚΑ Αθηνών - Υποκατάστημα ΙΚΑ Πειραιά*

ΘΕΜΑ: *Χορήγηση επιδόματος απολύτου αναπηρίας στους συνταξιούχους γήρατος*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορές από συγγενείς (σύζυγο και κόρη) συνταξιούχων γήρατος του ΙΚΑ, με αντικείμενο τη χορήγηση επιδόματος απολύτου αναπηρίας (50% προσαύξηση στη σύνταξη) από το ΙΚΑ (υποθέσεις 1537/2002 και 5508/2002). Ειδικότερα, στην πρώτη περίπτωση, άνδρας ασφαλισμένος του ΙΚΑ έπασχε από χρόνια αναπνευστική ανεπάρκεια και διαβίωσε με διαρκή μηχανική υποστήριξη για λήψη οξυγόνου και τροφής. Στη δεύτερη περίπτωση, γυναίκα ασφαλισμένη έπασχε –ύστερα από βαρύ εγκεφαλικό επεισόδιο– από δεξιά πυραμιδική συνδρομή με απώλεια ομιλίας. Και οι δύο ήταν συνταξιούχοι γήρατος του ΙΚΑ και έχρηζαν διαρκούς φροντίδας άλλου προσώπου. Οι αρμόδιες υγειονομικές υπηρεσίες του ΙΚΑ αποδέχονταν τις γνωματεύσεις των νοσηλευτικών μονάδων και χορηγούσαν το προβλεπόμενο ποσοστό αναπηρίας, αλλά τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ εξέδιδαν απορριπτικές αποφάσεις, επειδή οι ασφαλισμένοι δεν έπασχαν από τυφλότητα.

Πράγματι, η υφιστάμενη νομοθεσία προβλέπει επίδομα απολύτου αναπηρίας μόνο για συνταξιούχους αναπηρίας και θανάτου. Στην περίπτωση των συνταξιούχων γήρατος, το επίδομα χορηγείται μόνο σε περίπτωση τυφλότητας (άρθρο 29, παράγρ. 10 του ΑΝ 1846/1951· άρθρο 16, παράγρ. 20 του Ν. 4497/1966· άρθρο 5, παράγρ. 12 του Ν. 825/1978· άρθρο 42, παράγρ. 3 του Ν. 1140/2001). Η εν λόγω ρύθμιση, που θέτει ως κριτήριο για τη χορήγηση του επιδόματος την αιτία συνταξιοδότησης, προκαλεί σοβαρή διάκριση σε βάρος των συνταξιούχων γήρατος, μολονότι και αυτοί μπορεί να είναι βαρέως νοσούντες που χρήζουν φροντίδας άλλου προσώπου. Έτσι, αν και οι συνταξιούχοι γήρατος συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης κατά το μεγαλύτερο μέρος της ζωής τους, με την εύλογη προσδοκία ότι το σύστημα θα ανταποκριθεί στις ανάγκες τους, απο-



κλείονται από τη συγκεκριμένη ασφαλιστική παροχή, που στόχο έχει να καλύψει την αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης. Οι συνταξιούχοι γήρατος δεν διαθέτουν περισσότερους πόρους και είναι εξίσου ευάλωτοι σε ασθένειες που οδηγούν σε αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης. Δεν στοιχειοθετείται συνεπώς κανένα επιχείρημα που να επιτρέπει την εις βάρος τους διάκριση ως προς τη χορήγηση της παροχής. Επιπλέον, η διάκριση αυτή επιβαρύνει τον ασφαλιστικό φορέα και το υγειονομικό σύστημα με μακροχρόνιες νοσηλείες, ενθαρρύνει τον ιδρυματισμό και αντιφάσκει με τις σύγχρονες απόψεις για μη αποκοπή των βαρέως πασχόντων από το οικογενειακό και κοινωνικό τους περιβάλλον.

Με βάση όλα τα παραπάνω, η διακριτική μεταχείριση των συνταξιούχων γήρατος του ΙΚΑ αναφορικά με τη θεμελίωση των προϋποθέσεων χορήγησης του επιδόματος απολύτου αναπηρίας αντίκειται στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας που επιτάσσει την ίση μεταχείριση των ατόμων που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Αναπηρίας και Κοινωνικής Εργασίας της διοίκησης του ΙΚΑ εκφράζοντας τις παραπάνω θέσεις και ζήτησε τις απόψεις της. Η διεύθυνση ανταποκρίθηκε στις παρατηρήσεις της Αρχής και ζήτησε αναλογιστική μελέτη από τη Διεύθυνση Αναλογιστικών Μελετών και Στατιστικής του ΙΚΑ, για τη δυνατότητα επέκτασης της παροχής στους συνταξιούχους γήρατος.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος επιβάλλεται η πρόωθη νομοθετικής ρύθμισης που να καθορίζει κατά τρόπο ενιαίο τις προϋποθέσεις χορήγησης του επιδόματος απολύτου αναπηρίας σε όλες τις κατηγορίες συνταξιούχων. Αυτό θα επιτρέψει τον εξορθολογισμό των παροχών, τη λειτουργική συμπληρωματικότητα και την ανταπόκριση σε πραγματικές ανάγκες.

#### 4.1.3 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: *Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων, Περιφερειακό Τμήμα Πατρών - Κεντρική Διοίκηση ΤΑΕ*

#### ΘΕΜΑ: *Καθυστέρωση στην ολοκλήρωση των διαδικασιών*

Ασφαλισμένος του ΤΑΕ διαμαρτυρήθηκε για την καθυστέρηση απόδοσης της δαπάνης (ύψους 1.100.000 δρχ.) που αφορούσε στην αγορά ακουστικών βαρηκοΐας για την κόρη του. Η διαδικασία που απαιτείται για την έγκριση και την καταβολή των χρημάτων είναι πολύπλοκη και χρονοβόρα. Εξαιτίας της μεγάλης καθυστέρησης στην ολοκλήρωση της διαδικασίας έγκρισης των δαπανών, ο ασφαλισμένος δεν μπόρεσε να υποβάλει τις δαπάνες αυτές στη φορολογική του δήλωση, μολοντί είχε καταθέσει έγκαιρα τα απαραίτητα δικαιολογητικά (υπόθεση 2029/2001).

Σύμφωνα με την ΥΑ 35/1385/1999 ΦΕΚ 1814/29.9.99 σχετικά με την έγκριση του κανονισμού του κλάδου υγείας του ΟΑΕΕ (ΤΑΕ), «[...] θεραπευτικά μέσα αξίας από 1.001.000 δρχ. και άνω χορηγούνται με βάση τη χαμηλότερη τιμή από τρεις (3) υποβαλλόμενες προσφορές, ύστερα από αιτιολογημένη γνωμάτευση Διευθυντή του αντίστοιχου με την πάθηση τμήματος Κρατικού Νοσοκομείου και έγκριση του ελεγκτή γιατρού του Ταμείου, αλλά μετά από απόφαση του ΔΣ του ΟΑΕΕ». Τα προβλεπόμενα από την προαναφερόμενη διάταξη οδηγούν σε χρονοβόρα διαδικασία, που τελικά καταλήγει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης για την έγκριση της δαπάνης.

Στην περίπτωση που απασχόλησε την Αρχή, η αίτηση κατατέθηκε από τον ασφαλισμένο στις 16.10.2000 και το περιφερειακό τμήμα της Πάτρας διαβίβασε τα σχετικά δικαιολογητικά στην κεντρική υπηρεσία στις 24.10.2000. Το ΔΣ του ΟΑΕΕ, στη συνεδρίαση της 21.11.2000, ανέβαλε τη λήψη απόφασης και τελικά στις 23.1.2001 ενέκρινε την απόδοση της δαπάνης για την αγορά δύο τεμαχίων ακουστικών βαρηκοΐας. Στις 7.2.2001, η απόφαση του ΔΣ παραλήφθηκε από το περιφερειακό τμήμα και στις 20.2.2001 εκδόθηκε η απόφαση του διευθυντή για την απόδοση της δαπάνης. Στις 27.2.2002 εκδόθηκε η επιταγή με ποσόν κάλυψης 25%, όσο δηλαδή αναλογεί στα προστατευόμενα μέλη σύμφωνα με τις αντίστοιχες διατάξεις του ταμείου.

Η πορεία της υπόθεσης, από τη χρονική στιγμή υποβολής της αίτησης έως την έκδοση της επιταγής, δεν στοιχειοθετεί παραβίαση της νομιμότητας ή κακοδιοίκηση, διότι αφενός ο χρόνος που μεσολάβησε από στάδιο σε στάδιο της διαδικασίας ήταν σύντομος και εξαιρετικά εύλογος, αφετέρου διότι τηρήθηκε από τη διοίκηση η διαδικασία που ορίζουν οι σχετικές διατάξεις. Ωστόσο, η διαδικασία από μόνη της είναι πολύπλοκη, με κόστος σε χρόνο και χρήμα. Το ποσό εισπράχθηκε μεν σε εύλογο για τη διοίκηση χρόνο, αν αναλογιστεί κανείς τη χρονοβόρα διαδικασία που έπρεπε να μεσολαβήσει, όχι όμως και σε εύλογο χρόνο για τον πολίτη, ο οποίος ανέμενε την ολοκλήρωση της διαδικασίας σε συντομότερο διάστημα, προκειμένου να ανταποκριθεί στις οικονομικές ανάγκες του και στις υποχρεώσεις του ως φορολογούμενου πολίτη.

Η προβλεπόμενη από τη διάταξη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να εγκρίνει τη σχετική δαπάνη αποτέλεσε για τον Συνήγορο του Πολίτη αντικείμενο έντονου προβληματισμού. Εφόσον τα παραστατικά της αγοράς ανταποκρίνονται στα προβλεπόμενα από τις οικείες διατάξεις και η ιατρική γνωμάτευση επιβεβαιώνει την ανάγκη προμήθειας του συγκεκριμένου είδους για αποκατάσταση της ακοής, το ταμείο οφείλει να καλύπτει τη δαπάνη. Προϋπόθεση όμως για την αποφυγή καθυστερήσεων είναι ο εξορθολογισμός και η απλούστευση της διαδικασίας, σε συνδυασμό και με τη γενική τάση που υπάρχει για αποκέντρωση των υπηρεσιών. Για τον λόγο αυτόν η Αρχή θεωρεί αναγκαία την οργανωτική αναδιάρθρωση του ΟΑΕΕ με τη μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά τμήματά του.

## 4.2 ΥΓΕΙΑ

4.2.1 ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΦΟΡΕΙΣ: Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου Νομού Αρκαδίας

ΘΕΜΑ: Απόρριψη αιτήματος καταβολής δαπάνης για την αγορά τεχνητού οφθαλμού  
Με αναφορά του προς την Αρχή, πολίτης δια-

μαρτυρήθηκε για την απόρριψη του αιτήματός του για έγκριση δαπάνης τεχνητού οφθαλμού, επειδή η ιατρική γνωμάτευση ανέφερε ότι ο ενδιαφερόμενος χρήζει τεχνητού *διακοσμητικού* κελύφους από πλαστική ύλη. Η διατύπωση αυτή είχε ως αποτέλεσμα οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες να μην εγκρίνουν τη σχετική δαπάνη, με το επιχείρημα ότι ο τεχνητός οφθαλμός θα εξυπηρετούσε καλλωπιστικούς σκοπούς (υπόθεση 16560/2001).

Συγκεκριμένα, ο ενδιαφερόμενος είχε καταθέσει στη Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας της Νομαρχίας Αρκαδίας αίτηση καθώς και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, προκειμένου να εισπράξει το ποσό (150.000 δρχ.) που είχε καταβάλει. Στην ιατρική γνωμάτευση που προσκόμισε αναγραφόταν ότι ο ενδιαφερόμενος «χρήζει ενός τεχνητού διακοσμητικού κελύφους από πλαστική ύλη ΔΟ» (ΔΟ= δεξιός οφθαλμός). Τα δικαιολογητικά διαβιβάστηκαν στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να γίνει ο απαιτούμενος προληπτικός έλεγχος της δαπάνης.

Η υπηρεσία με έγγραφό της επέστρεψε τα δικαιολογητικά στη Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας, ζητώντας να πληροφορηθεί τη διάταξη βάσει της οποίας αναγνωρίζεται η σχετική δαπάνη. Ύστερα από αυτό, η Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αρκαδίας επέστρεψε τα δικαιολογητικά στον πολίτη, αναφέροντας ότι δεν δικαιούται να εισπράξει το ποσό της δαπάνης, χωρίς όμως να τεκμηριώσει την απόρριψη του αιτήματός του.

Αφού διερεύνησε την υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε έγγραφο στη Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αρκαδίας, ζητώντας να αιτιολογήσει την απάντησή της προς τον πολίτη. Η παραπάνω υπηρεσία, με έγγραφό της προς την αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, ζήτησε τη συνδρομή της στο προαναφερθέν θέμα. Στην απάντησή του, το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας επισήμανε ότι το δημόσιο εγκρίνει δαπάνες για αγορά προθέσεων, δηλαδή ειδών που αναπληρώνουν ελλείποντα μέρη του σώματος, για διάγνωση και θεραπεία νόσου και όχι για αποκατάσταση που γίνεται για

καλλωπιστικούς λόγους. Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν θα μπορούσε, συνεπώς, να εγκριθεί δαπάνη για αγορά τεχνητού διακοσμητικού κελύφους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε με τον θεράποντα ιατρό του πολίτη και ζήτησε νέα ιατρική γνωμάτευση, στην οποία να περιγράφεται με ακρίβεια η κατάσταση του ασθενούς και η τυχόν ανάγκη χρήσης του προϊόντος για την υγεία του πολίτη, καθώς επίσης ότι αυτό συνιστά τεχνητή πρόθεση και δεν έχει καλλωπιστικό χαρακτήρα, όπως είχαν αντιληφθεί οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Στη συνέχεια, ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε υπόψη των αρμόδιων υπηρεσιών τις παραμέτρους του προβλήματος, επισυνάπτοντας τη σχετική γνωμάτευση, και ζήτησε την επανεξέταση του θέματος. Τελικά, εγκρίθηκε η δαπάνη τεχνητού διακοσμητικού κελύφους.

4.2.2 ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΦΟΡΕΙΣ: *Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων του Δημοσίου - Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας*

ΘΕΜΑ: *Ελλιπής ενημέρωση ως προς την υποχρέωση συμμετοχής σε δαπάνες νοσηλείας στο εξωτερικό*

Συνταξιούχος στρατιωτικός κατήγγειλε στον Συνήγορο του Πολίτη την υπέρμετρη καθυστέρηση, με την οποία του ζητήθηκε να καταβάλει στο δημόσιο τη συμμετοχή ασφαλισμένου για έξοδα νοσηλείας στο εξωτερικό (υπόθεση 12968/2000).

Συγκεκριμένα, από το 1993 η σύζυγος του εν λόγω συνταξιούχου έχει μεταβεί επανειλημμένα στη Γαλλία για να υποβληθεί σε θεραπεία. Τον Αύγουστο του 2000, ο ενδιαφερόμενος ενημερώθηκε εγγράφως (αρ. 4931/4.8.00, 5038/10.8.00) ότι υποχρεούται να καταβάλει αναδρομικά χρηματικό ποσόν αντίστοιχο με το 10% των συνολικών δαπανών που είχαν εγκριθεί για τη νοσηλεία της συζύγου του το 1993.

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψαν δύο στοιχεία:

α. έλλειψη γραπτής ή προφορικής ενημέρωσης του ασφαλισμένου κατά τη διαδικασία έγκρισης και καταβολής των επιμέρους δαπανών για

την υποχρέωσή του να συμμετάσχει κατά 10% στα έξοδα νοσηλείας (άρθρο 3 του ΒΔ 665/62, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3, παράγρ. 3 του ΠΔ 1223, ΦΕΚ 302/81 Α'), και β. υπέρμετρη καθυστέρηση στη διαδικασία εκκαθάρισης του φακέλου και ενημέρωσης του πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε με τη Διεύθυνση Υγειονομικής Περίθαλψης Ασφαλισμένων του Δημοσίου του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας με στόχο να πληροφορηθεί:

- τη διαδικασία ενημέρωσης των ασφαλισμένων σχετικά με την υποχρέωσή τους να καταβάλλουν ποσοστό των εξόδων νοσηλείας στο εξωτερικό, και
- τους λόγους στους οποίους οφείλεται η υπερβολική καθυστέρηση στην απαίτηση των οφειλόμενων ποσών.

Όσον αφορά στο θέμα της ενημέρωσης του ασφαλισμένου, η αρμόδια διεύθυνση του υπουργείου και του Οργανισμού Περίθαλψης Ασφαλισμένων του Δημοσίου υποστήριξε ότι «άγνοια νόμου δεν επιτρέπεται», για δε το θέμα της καθυστέρησης, ότι η κράτηση 10% γίνεται «στα συνολικά έξοδα νοσηλείας, μετά την τακτοποίηση του φακέλου από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου».

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η εξασφάλιση από τη διοίκηση έγκαιρης και ουσιαστικής πληροφόρησης των πολιτών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους αποτελεί δικαίωμα των πολιτών που γεννά αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης (άρθρο 6 του Ν. 2690/1999, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, και άρθρο 10 του Συντάγματος). Επίσης, η παράλειψη ενημέρωσης των πολιτών μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα για τυχόν οφειλές τους προς το δημόσιο συνιστά παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης και σύνθητες φαινόμενο κακοδιοίκησης. Ύστερα από τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα για τη σαφή πληροφόρηση των πολιτών. Έως τις 31.12.2002 η αρμόδια υπηρεσία δεν είχε κοινοποιήσει τις απόψεις της επί των προτάσεων αυτών.

#### 4.2.3 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΑ ΥΓΕΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας - Διεύθυνση Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής Νομαρχίας Αθηνών

ΘΕΜΑ: *Ελεύθερη κυκλοφορία των γιατρών στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο*

Ελληνίδα πολίτις προσέφυγε στην Αρχή παραπονούμενη για την άρνηση της Διεύθυνσης Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής της Νομαρχίας Αθηνών να χορηγήσει άδεια άσκησης ιατρικού επαγγέλματος στον σύζυγό της, αμερικανό υπήκοο, ο οποίος απέκτησε το πτυχίο της ιατρικής καθώς και την ειδικότητά του στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (υπόθεση 15158/2002).

Η παραπάνω υπηρεσία απαιτούσε, σύμφωνα με τις οδηγίες του Υπουργείου Υγείας, να τηρηθεί η διαδικασία αναγνώρισης του τίτλου σπουδών από το ΔΙΚΑΤΣΑ, πράγμα που, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, δεν ισχύει για τη χορήγηση άδειας άσκησης ιατρικού επαγγέλματος. Όπως είχε πιστοποιήσει το Υπουργείο Υγείας της Γερμανίας, η εκπαίδευση του ενδιαφερομένου ανταποκρινόταν σε όλες τις ελάχιστες απαιτήσεις του άρθρου 23 της Οδηγίας 93/16/ΕΟΚ (ΕΕΚ L165, 07.07.1999) για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των γιατρών και της αμοιβαίας αναγνώρισης των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων τους. Με βάση αυτό, του είχε χορηγηθεί στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας η κρατική άδεια άσκησης επαγγέλματος.

Αρνούμενη τη χορήγηση της άδειας άσκησης επαγγέλματος, η ελληνική διοίκηση έθετε έμμεσο εμπόδιο στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Πράγματι, με στόχο να εξασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας, ο κοινοτικός νομοθέτης προέβλεψε, στο άρθρο 10 του Κανονισμού 1612/1968, την επέκτασή της στα μέλη της οικογένειας του διακινούμενου εργαζομένου. Η μη χορήγηση άδειας άσκησης ιατρικού επαγγέλματος στον σύζυγο ελληνίδας υπηκόου, πτυχιούχου ιταλικής φιλολογίας, που επέλεξε να ασκήσει το επάγγελμά της στη χώρα καταγωγής της, δηλαδή στην Ελλάδα, έθιγε το δικαίωμα

ελεύθερης κυκλοφορίας της τελευταίας, λόγω της αδυναμίας να ενταχθεί στην κοινωνία του κράτους υποδοχής όλη η οικογένειά της. Στην κατεύθυνση αυτή έχει αποφανθεί και το Δικαστήριο ΕΣΔΑ, στην υπόθεση «Emir Gul c/Regierungspraesident Duesseldorf».

Εκτός από τις προαναφερόμενες κοινοτικές διατάξεις, η άρνηση χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος παραβίαζε, στην προκειμένη περίπτωση, και το άρθρο 12, παράγρ. 1 της από 3.8.1951 Ελληνοαμερικανικής Συνθήκης Φιλίας, Εμπορίου και Ναυτιλίας (Ν. 2893/1954), σύμφωνα με την οποία «Αμερικανός υπήκοος απολαύει στην Ελλάδα εθνικής μεταχείρισης σε ό,τι αφορά στην άσκηση του ιατρικού επαγγέλματος και μπορεί να το ασκήσει με τις ίδιες προϋποθέσεις που το ασκεί ο Έλληνας πολίτης».

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε όλα τα παραπάνω σε έγγραφό του προς τη Διεύθυνση Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής, η οποία αποδέχθηκε το πόρισμα της Αρχής. Ωστόσο, η άδεια δεν έχει ακόμη εκδοθεί. Η καθυστέρηση οφείλεται στο γεγονός ότι ο τίτλος του πτυχίου αναφέρεται στα γερμανικά και η αρμόδια υπηρεσία έχει απευθύνει ερώτημα στη Διεύθυνση Επαγγελματιών Υγείας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, σχετικά με την ταύτιση του τίτλου με αυτόν που αναφέρεται στη λίστα της Οδηγίας 93/16/ΕΟΚ. Ο Συνήγορος του Πολίτη συνεχίζει τις ενέργειές του με στόχο την οριστική επίλυση της υπόθεσης.

#### 4.2.4 ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΧΡΗΣΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

ΦΟΡΕΑΣ: Νοσοκομείο «Γ. Παπανικολάου» Θεσσαλονίκης

ΘΕΜΑ: *Παραβίαση δικαιώματος ασθενούς*  
Πολίτης, πατέρας ασθενούς, απευθύνθηκε στην Αρχή με αφορμή την ιατρική αντιμετώπιση του γιου του στο νοσοκομείο «Γ. Παπανικολάου». Ειδικότερα, ο ασθενής υποβλήθηκε σε μεταμόσχευση μυελού των οστών, η οποία ωστόσο δεν ήταν επιτυχής και προκάλεσε τελικά τον θάνατό του. Ο πατέρας του ασθενούς υποστήριξε ότι ο θάνατος του γιου του οφειλόταν σε σειρά ιατρικών σφαλμάτων, παράλληλα δε ισχυρίστηκε ότι

δεν είχε ζητηθεί ούτε είχε παρασχεθεί η δέουσα συναίνεση για τη μεταμόσχευση (υπόθεση 11330/2000).

Από τη μελέτη των στοιχείων και μετά την επίσκεψη κλιμακίου του Συνηγόρου του Πολίτη στο νοσοκομείο «Γ. Παπανικολάου», προέκυψε ότι ο ασθενής εισήχθη στη Μονάδα Μεταμοσχεύσεων και αυθημερόν άρχισε η προετοιμασία για τη μεταμόσχευση μυελού. Μερικές ημέρες αργότερα ο ασθενής υπέγραψε έντυπο «γραπτής συγκατάθεσης» και την επομένη έγινε η κυρίως μεταμόσχευση αλλογενούς μυελού των οστών.

Η μεταμόσχευση μυελού των οστών, αν και συχνά αποτελεί τη μοναδική ενδεικνυόμενη θεραπευτική μέθοδο, συνεπάγεται σοβαρούς κινδύνους θνησιμότητας. Η προετοιμασία του ασθενούς για τη μεταμόσχευση διενεργείται με χημειοθεραπεία ή και ακτινοβολία. Όμως, κατά τη διαδικασία αυτή καταστρέφεται και ο (υφιστάμενος) μυελός των οστών του ασθενούς. Συνεπώς, μετά την έναρξή της, ο ασθενής δεν έχει πια επιλογή, αφού τυχόν άρνηση τέλεσης της «κυρίως» μεταμόσχευσης θα ισοδυναμούσε με τον βέβαιο θάνατό του. Ως εκ τούτου, η «προετοιμασία» του ασθενούς συνιστά μέρος της ιατρικής πράξης της μεταμόσχευσης.

Η συναίνεση του ασθενούς στη διενέργεια ιατρικών πράξεων είναι επιβεβλημένη από τον νόμο (άρθρο 47, παράγρ. 3 του Ν. 2071/1992 και άρθρο 5 του Ν. 2619/1998). Σε διαφορετική περίπτωση, ανακύπτει ζήτημα ευθύνης του ιατρικού προσωπικού από την οποιαδήποτε επεμβατική πράξη στον ασθενή. Απαραίτητο στοιχείο της έγκυρης συναίνεσης του ασθενούς είναι η προηγούμενη ενημέρωσή του. Δηλαδή η συναίνεση πρέπει να είναι προϊόν πληροφόρησης η οποία πρέπει ασφαλώς να προϋφίσταται της ιατρικής πράξης. Τέλος, ειδικά για τις μεταμοσχεύσεις, σειρά ειδικών ρυθμίσεων καθορίζουν λεπτομερώς το είδος, τη διαδικασία, τον τύπο και την ανάκληση της συναίνεσης του δότη μοσχεύματος (βλ. άρθρο 10, παράγρ. 5 και 6, άρθρο 12, παράγρ. 4-6 του Ν. 2737/1999).

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η Αρχή έκρινε ότι ο ασθενής υποβλήθηκε σε μεταμόσχευση μυε-

λού των οστών, χωρίς να αποδεικνύεται από τα υπάρχοντα στοιχεία με τρόπο ξεκάθαρο και σαφή το εύρος και η ποιότητα της ενημέρωσης που έλαβε. Όσον αφορά στο έντυπο «γραπτής συγκατάθεσης» που υπογράφηκε, η Αρχή έκρινε ότι είναι ανίσχυρο και δεν παράγει απόδειξη ως προς το περιεχόμενό του, καθώς, με βάση τα παραπάνω, είχε υπογραφεί μετά την έναρξη της ιατρικής πράξης. Τελικά, ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι ένα τόσο σοβαρό ζήτημα δεν αντιμετώπιστηκε στην προκειμένη περίπτωση με τη δέουσα τυπικότητα και σοβαρότητα. Με εκτενές πόρισμά του πρότεινε:

- στο μεν νοσοκομείο «Γ. Παπανικολάου», την επίταση της προσοχής του εμπλεκόμενου ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού της Μονάδας Μεταμοσχεύσεων, προκειμένου κατά τις μεταμοσχεύσεις να γίνονται απολύτως σεβαστά (και με κάθε τυπικότητα) τα δικαιώματα του ασθενούς-λήπτη για πλήρη, σαφή και ακριβή ενημέρωσή του, καθώς και για την έγκυρη και έγκαιρη συγκατάθεσή του·

- στον δε Εθνικό Οργανισμό Μεταμοσχεύσεων, ως αρμόδιο φορέα (άρθρο 15, παράγρ. 3 του Ν. 2737/1999), την επεξεργασία ενιαίων κανόνων για την ενημέρωση και ιδίως για τη συναίνεση των ασθενών-ληπτών κατά τις μεταμοσχεύσεις. Έως το τέλος του 2002 η υπόθεση εκκρεμούσε.

#### 4.3 ΠΡΟΝΟΙΑ

ΦΟΡΕΙΣ: Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας - ΟΓΑ  
ΘΕΜΑ: Μη μετατροπή του πολυτεχνικού επιδόματος ανδρών σε ισόβια σύνταξη

Πολίτες προσέφυγαν στην Αρχή επισημαίνοντας το πρόβλημα της μη καταβολής της ισόβιας σύνταξης από τον ΟΓΑ. Έως την ενηλικίωση των τεσσάρων τέκνων τους, οι προσφεύγοντες, άνδρες πολύτεκνοι, ελάμβαναν το πολυτεχνικό επίδομα, η καταβολή του οποίου στη συνέχεια διακόπηκε (υποθέσεις 20749/2001 και 21272/2002).

Από τη μελέτη της οικείας νομοθεσίας και την επικοινωνία με το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, διαπιστώθηκε ότι η δράση της διοίκησης είναι σύννομη, διότι, προκειμένου για άνδρες δικαιούχους του πολυτεχνικού επιδό-

ματος, δεν προβλέπεται η μετατροπή του σε ισόβια σύνταξη.

Σύμφωνα με το άρθρο 63, παράγρ. 4 του Ν. 1892/1990 και το άρθρο 3, παράγρ. 1 του Ν. 2163/1993, ισόβια σύνταξη δικαιούνται:

- η μητέρα της οποίας τα παιδιά είναι άνω των 23 ετών ή έγγαμα, μετά τη διακοπή καταβολής του πολυτεκνικού επιδόματος, εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από το άρθρο 2 του Ν. 860/1979 να διατηρήσει ισόβια την πολυτεκνική ιδιότητα, και
- η μητέρα που, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 860/1979, δεν θεωρείται μεν πολύτεκνη, όμως έχει ή είχε ταυτόχρονα στη ζωή τέσσερα τουλάχιστον παιδιά από νόμιμο γάμο ή παιδιά που γεννήθηκαν χωρίς γάμο των γονέων τους.

Συνεπώς δεν υπάρχει πρόβλεψη για την καταβολή σε άνδρες πολύτεκνους της ισόβιας σύνταξης, που στην ουσία αποτελεί σταθεροποίηση της καταβολής του πολυτεκνικού επιδόματος στο μέλλον.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η μη μετατροπή του πολυτεκνικού επιδόματος σε ισόβια σύνταξη και για τους άνδρες, όταν πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας των δύο φύλων, εφόσον με κριτήριο αποκλειστικά το φύλο –για άτομα που τελούν υπό τις αυτές συνθήκες– χορηγούνται διαφορετικές παροχές που ερείδονται στην εφαρμογή διαφορετικού νομικού καθεστώτος.

Για τον λόγο αυτόν, η Αρχή προτείνει τη συμπλήρωση της ισχύουσας νομοθεσίας με σκοπό να επεκταθεί η χορήγηση της ισόβιας σύνταξης στους άνδρες που πληρούν τις προϋποθέσεις και λαμβάνουν το πολυτεκνικό επίδομα.

#### 4.4 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών - νοσοκομεία παιδών*

ΘΕΜΑ: *Αμφισβήτηση δικαιώματος γονικής επιμέλειας ανάδοχων γονέων*

Πολίτης προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να αναγνωριστεί από το Δημοτικό Βρεφοκομείο και δύο νοσοκομεία παιδών ιδιωτική σύμβαση αναδοχής που έχει συνάψει αυ-

τή και ο σύζυγός της με τον φυσικό πατέρα του παιδιού (υπόθεση 10489/2002).

Από παιδικό σταθμό που ανήκει στο Δημοτικό Βρεφοκομείο, η ενδιαφερόμενη πληροφορήθηκε ότι δεν αναγνωρίζεται από αυτόν η ιδιωτική σύμβαση αναδοχής που έχει συνάψει η ίδια και ο σύζυγός της με τον φυσικό πατέρα παιδιού, με αποτέλεσμα να μη γίνει δεκτό το παιδί στον παιδικό σταθμό. Εκτός αυτού, η πολίτις αντιμετώπισε το ίδιο πρόβλημα σε περιπτώσεις περίθαλψης του παιδιού στα δημόσια νοσοκομεία παιδών («Αγία Σοφία» και «Αγλαΐας Κυριακού»).

Στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε έγγραφα προς το Δημοτικό Βρεφοκομείο και τα δύο νοσοκομεία παιδών, επισημαίνοντας ότι ο Ν. 2447/1996 τροποποιεί ορισμένα άρθρα του Αστικού Κώδικα σχετικά με την υιοθεσία, επιτροπεία, αναδοχή κ.λπ. Ενδεικτικά, στο άρθρο 1659 αναφέρεται ότι «οι ανάδοχοι γονείς ασκούν στο όνομα και για λογαριασμό των φυσικών γονέων όσες αρμοδιότητες τους είναι απαραίτητες για να μεριμνούν για τις τρέχουσες και τις επείγουσες υποθέσεις του ανηλίκου» (στη συγκεκριμένη περίπτωση εγγραφή στον παιδικό σταθμό και παραλαβή του παιδιού από αυτόν αλλά και νοσηλεία στα νοσοκομεία). Περαιτέρω, πληροφόρησε τους παραπάνω φορείς ότι ο Ν. 2447/1996 ισχύει και εφαρμόζεται πλήρως από όλες τις υπηρεσίες και ότι, σύμφωνα με αυτόν, η αναδοχή με σύμβαση συνεπάγεται για τους ανάδοχους γονείς τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις όπως κάθε αναδοχή.

Το Δημοτικό Βρεφοκομείο έκανε δεκτό το αίτημα εγγραφής του παιδιού, αναγνωρίζοντας τη σύμβαση αναδοχής. Επίσης, οι διοικητές των νοσοκομείων ενημέρωσαν τις αρμόδιες υπηρεσίες για τα αναγραφόμενα στην επιστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, ώστε να αποφευχθούν ανάλογα προβλήματα στο μέλλον.

ΦΟΡΕΑΣ: *Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων*

ΘΕΜΑ: *Πρόσβαση παιδιών με προβλήματα δυσλεξίας στη διαδικασία των Πανελλήνιων Εξετάσεων*

Γονείς παιδιών με προβλήματα δυσλεξίας προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, προκειμένου να ανακληθεί εγκύκλιος του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων που αναφερόταν στη διεξαγωγή προφορικών εξετάσεων για την εισαγωγή στο πανεπιστήμιο. Σε όλες τις περιπτώσεις, τα παιδιά ήταν απόφοιτοι λυκείου και είχαν διαγνωσμένα προβλήματα δυσλεξίας, παρακολουθούσαν δε ειδικό πρόγραμμα σε δημόσιο νοσοκομείο (υπόθεση 7428/2002).

Με το άρθρο 19 του ΠΔ 26/2002, παρέχεται η δυνατότητα σε ορισμένες κατηγορίες μαθητών, λόγω ιδιαίτερων συνθηκών, να εξετάζονται προφορικά για τις εισαγωγικές εξετάσεις στις σχολές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στις κατηγορίες αυτές συμπεριλαμβάνονται και τα παιδιά που πάσχουν από ειδική διαταραχή του λόγου (δυσλεξία). Σύμφωνα όμως με την επίμαχη εγκύκλιο (αρ. 252/36764/Β6-9.4.02), «τυχόν απόφοιτοι Ενιαίων Λυκείων οι οποίοι καθ' όλη τη διάρκεια φοίτησής τους στο Λύκειο δεν επικαλέστηκαν πρόβλημα δυσλεξίας και εξετάζονταν γραπτά, θα συνεχίσουν να εξετάζονται γραπτά εφόσον προσέρχονται στις εξετάσεις μετά την απόκτηση του απολυτηρίου». Ύστερα από αυτό, οι μαθητές των οποίων οι γονείς προσέφυγαν στην Αρχή δεν είχαν πλέον δικαίωμα προφορικών εξετάσεων κατά τις Πανελλήνιες Εξετάσεις του 2002, επειδή, μη έχοντας διαγνώσει έγκαιρα το πρόβλημα, δεν είχαν εφοδιαστεί με ιατρική βεβαίωση για τη δυσλεξία.

Η Διεύθυνση Ειδικής Αγωγής του ΥΠΕΠΘ υποστήριξε ότι στόχος της εγκυκλίου ήταν η αποτροπή της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος σε προφορικές εξετάσεις. Από την επικοινωνία όμως της Αρχής με ιατροπαιδαγωγικά κέντρα της Αττικής, προέκυψε ότι, εξαιτίας της ελλιπούς κατάρτισης των εκπαιδευτικών, η δυσλεξία σπάνια διαγιγνώσκεται έγκαι-

ρα, ενώ είναι ιδιαίτερα συχνό το φαινόμενο της εκ των υστέρων διάγνωσης και μάλιστα μετά τις πολύ χαμηλές επιδόσεις των μαθητών στις γραπτές εξετάσεις των τελευταίων τάξεων του λυκείου. Συνεπώς, η εφαρμογή της εγκυκλίου απέκλειε από την πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση παιδιά τα οποία, παρ' ότι αντιμετώπιζον μαθησιακές δυσκολίες και υφίστανται την ψυχολογική επιβάρυνση που αυτές επιφέρουν, δεν είχαν την τύχη να διαγνωστεί το πρόβλημά τους όσο ήταν μαθητές και να κάνουν χρήση των διευκολύνσεων που θα τους παρείχε η πολιτεία, ενδεχομένως και η έγκαιρη θεραπεία της πάθησής τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε έγγραφο προς το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, εκθέτοντας όλα τα παραπάνω. Εκτός αυτών, επισήμανε ότι, ως διοίκηση, ούτε ο Συνήγορος του Πολίτη ούτε το Υπουργείο Παιδείας μπορούν να υπεισέλθουν στην επιστημονική κρίση εγκεκριμένης από το κράτος ιατροπαιδαγωγικής επιτροπής, τη στιγμή μάλιστα που τα παιδιά υποβάλλονταν σε θεραπεία στο Σισμανόγλειο νοσοκομείο, ενώ ο τρόπος αντιμετώπισης του θέματος από το υπουργείο οδηγούσε στην απώλεια του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος στην εκπαίδευση. Περαιτέρω, επικαλούμενος την προστασία της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, δεδομένου ότι η επίμαχη εγκύκλιος είχε κυκλοφορήσει μόλις έναν μήνα πριν από τις εξετάσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την ανάκλησή της.

Με νεότερη ερμηνευτική εγκύκλιο του υπουργείου, που κοινοποιήθηκε στους προέδρους των Νομαρχιακών Επιτροπών Εξετάσεων Ενιαίου Λυκείου, ανακλήθηκε η σχετική παράγραφος της αρχικής εγκυκλίου και επιτράπηκε η προφορική εξέταση των δυσλεκτικών αποφοίτων.





### 3. ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

- 1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ**
- 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ**
  - 2.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ**
    - 2.1.1 Στατιστικά στοιχεία
    - 2.1.2 Παγίωση ορισμένων θεματικών κατηγοριών
  - 2.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ**
    - 2.2.1 Η κακοδιοίκηση
    - 2.2.2 Η παραβίαση της νομιμότητας
    - 2.2.3 Η καταστρατήγηση της αρχής της χρηστής διοίκησης και οι διοικητικές πρακτικές
  - 2.3 Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗΝ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ**
    - 2.3.1 Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη υπό τη μορφή πορισμάτων
    - 2.3.2 Πειθαρχικός και εισαγγελικός έλεγχος
    - 2.3.3 Η στάση της διοίκησης απέναντι στον Συνήγορο του Πολίτη
- 3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ**
  - 3.1 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ**
    - 3.1.1 Αυθαίρετες κατασκευές σε υπό ανέγερση οικοδομή στη Νέα Ερυθραία Αττικής
    - 3.1.2 Πολεοδομικές παραβάσεις σε υπό ανέγερση οικοδομή στη θέση Λεμπίδι του Κάστρου Χώρας Σερίφου
  - 3.2 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ**
    - 3.2.1 Προστασία υγροτόπου στην Κω
    - 3.2.2 Παράνομη κατασκευή προβλήτας και αυθαίρετες εκσκαφές σε περιοχές της λίμνης Καστοριάς
    - 3.2.3 Περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την κατασκευή αρδευτικού δικτύου και φράγματος στον ποταμό Εύηνο στο πλαίσιο αγροτικού αναδασμού
    - 3.2.4 Παράνομη λειτουργία χοιροτροφείου και πτηνοτροφείου στη Σκάλα Κορίνθου
    - 3.2.5 Καταστροφικές παρεμβάσεις στους υγροτόπους της λιμνοθάλασσας Μεσολογγίου-Αιτωλικού (περιοχές προστασίας σύμφωνα με τη συνθήκη «Ramsar», ενταγμένες στο Δίκτυο Natura 2000)
    - 3.2.6 Παράνομη διενέργεια αεροψεκασμών και δακοκτονίας στην Κέρκυρα
  - 3.3 ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ - ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ**
    - 3.3.1 Μη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση, η οποία αναπέμπει στη διοίκηση για την άρση απαλλοτρίωσης
    - 3.3.2 Καθυστερήση καταβολής αποζημίωσης για κατάληψη οικοπέδου εξαιτίας έργων αναδασμού

3.3.3 Μη ολοκλήρωση της συντελεσθείσας από το 1967 απαλλοτρίωσης λόγω μη εφαρμογής των όρων της μελέτης

3.3.4 Απαλλοτρίωση λόγω καθορισμού ζώνης αιγιαλού-παραλίας στην περιοχή Θυννί

#### **3.4 ΚΑΤΑΛΗΨΗ ΚΑΙ ΥΠΟΒΑΘΜΙΣΗ ΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΧΩΡΩΝ**

3.4.1 Αυθαίρετες κατασκευές του Πανελληνίου Γυμναστικού Συλλόγου στο Πεδίο του Άρεως

### 3. ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

#### 1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

Το θεματικό αντικείμενο του Κύκλου Ποιότητας Ζωής αφορά στο περιβάλλον, στην πολεοδομία, στη χωροταξία, στα δημόσια έργα και στον πολιτισμό (άρθρο 2, παράγρ. 1 του ΠΔ 273/1999 «περί Κανονισμού Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη»). Παράλληλα, ο Κύκλος εξετάζει παρεμπιπτόντως και ζητήματα διοικητικής διαφάνειας, πληροφόρησης και επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση.

Η εμπειρία από τη διερεύνηση των υποθέσεων όλων των προηγούμενων ετών οδήγησε στο συμπέρασμα ότι, παρά το γεγονός της πολυπλοκότητας και των ιδιαίτερων επιμέρους χαρακτηριστικών τους, πολλά από τα προβλήματα που αναφύονται μεταξύ των πολιτών και της διοίκησης ανάγονται σε κοινές αιτίες.

Συνεπώς, η προσπάθεια παρέμβασης του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, στο πλαίσιο του κύριου σκοπού του Συνηγόρου του Πολίτη, δηλαδή την άρση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας, εστιάστηκε στη διατύπωση οργανωτικών και νομοθετικών προτάσεων που αφορούν σε πάγιες πρακτικές κακοδιοίκησης και παρανομίας, με κύριο στόχο την επίλυση μεγάλων ομάδων προβλημάτων.

Μέσω του χειρισμού των αναφορών, δόθηκε επίσης βάρος στην άρση της παθητικής διαφθοράς και στην ενεργοποίηση ενός τμήματος της διοίκησης ικανού να διαφυλάξει τη νομιμότητα και να συνεργαστεί αρμονικά με τον Συνήγορο του Πολίτη.

Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις η παρέμβαση του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, με την υιοθέτηση μιας από τις βασικές αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής, της αρχής της πρόληψης, στόχο είχε την αποφυγή επανάληψης πρακτι-

κών που διαιωνίζουν προβλήματα της διοικητικής δράσης, τα οποία έχουν ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, συχνά μη αναστρέψιμες.

#### 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

##### 2.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

###### 2.1.1 ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Κατά το 2002, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής δέχθηκε 2334 νέες αναφορές, ενώ το 2001 είχε δεχθεί 2256. Η διατήρηση της αυξητικής τάσης φαίνεται να καταδεικνύει την αναγνώριση του έργου του Κύκλου, καθώς και τις πολλαπλές δυσλειτουργίες που αναφύονται καθημερινά στη σχέση των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες σε τομείς της αρμοδιότητας του Κύκλου.

Ο υψηλός βαθμός αποδοχής της Αρχής δηλώνεται άλλωστε και από την πρακτική των πολιτών να κοινοποιούν συχνά στον Συνήγορο του Πολίτη έγγραφα που απευθύνουν σε δημόσιες υπηρεσίες, με την προσδοκία ότι, λόγω ακριβώς της κοινοποίησης, αυτές θα ασχοληθούν με περισσότερο ενδιαφέρον με τις υποθέσεις τους.

Το σύνολο των αναφορών που διεκπεραιώθηκαν από τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής το 2002 ανήλθε σε 2566 (1856 το 2001), ποσοστό που αντιστοιχεί στο 62,9% επί του συνόλου αυτών που διερευνήθηκαν. Όπως και στα προηγούμενα έτη, το ποσοστό των εκκρεμών υποθέσεων παρουσιάζεται αρκετά υψηλό (37,1%). Τούτο οφείλεται στους ακόλουθους λόγους:

- στον αμείωτο αριθμό εισροής αναφορών και ως εκ τούτου στον αυξανόμενο όγκο των υποθέσεων·
- στην πολυπλοκότητα των υποθέσεων και στην πολλαπλότητα των αιτημάτων, γεγονός που απαι-

τεί την ενδελεχή και σε βάθος χρόνου διερεύνησή τους, καθώς και τη συνεχή επικοινωνία με περισσότερες της μίας δημόσιες υπηρεσίες·

- στην επιλογή ορισμένων σημαντικών υποθέσεων για τις οποίες ασκείται έντονη και παρατεταμένη πίεση προς τις αρμόδιες υπηρεσίες προς εξεύρεση οριστικής λύσης·

- στις χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης (π.χ. πολύμηνη εκδίκαση ένστασης περί αυθαιρέτων από τις επιτροπές των αρμόδιων πολεοδομικών διευθύνσεων, διενέργεια επί μακρόν παρεμπόδιου ελέγχου του ιδιοκτησιακού καθεστώτος από τις αρμόδιες υπηρεσίες κ.ά.)·

- στην εκ νέου ενεργοποίηση βάσιμων υποθέσεων, λόγω υπαναχώρησης της διοίκησης από την πλήρη υλοποίηση των ανειλημμένων δεσμεύσεων της·

- στη μη έγκαιρη κατάθεση των απόψεων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ή στην άρνηση συνεργασίας τους με τον Συνήγορο του Πολίτη·

- στην αδυναμία της διοίκησης να άρει (για οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους λόγους) τελεσμένες, συνεπώς δυσχερώς αναστρέψιμες, πολεοδομικές παραβάσεις (υλοποιημένες κατασκευές, παγιωμένες καταστάσεις υπέρ τρίτων)·

- στην εμπλοκή, συχνά, πολλών συναρμόδιων υπηρεσιών και στην αδυναμία συντονισμού μεταξύ τους·

- στην ανάγκη διενέργειας αυτοψιών και επιτόπιων ελέγχων προς εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών, ιδίως σε περιπτώσεις εκτεταμένης παρανομίας της διοίκησης ή παροχής παραπλανητικών και αντιφατικών πληροφοριών από τις αρμόδιες υπηρεσίες σε υποθέσεις εξαιρετικώς επείγοντος χαρακτήρα, και

- στην αναμονή συμπληρωματικών στοιχείων και πληροφοριών για την περαιτέρω διερεύνηση αναφορών που είχαν υποβληθεί κατά τρόπο ελλιπή.

Από τις 4080 αναφορές που χειρίστηκε ο Κύκλος κατά το 2002, τέθηκαν στο αρχείο οι 1046 (25,64% επί του συνόλου), από τις οποίες 518 λόγω αναρμοδιότητας και 528 για τυπικούς λόγους. Από τις 1520 αναφορές που εξετάστηκαν επί της ουσίας, σε 559 υποθέσεις διαπιστώ-

θηκε ότι η διοίκηση ενήργησε σύννομα. Από την αξιολόγηση των στατιστικών αυτών στοιχείων προκύπτουν οι ακόλουθες επισημάνσεις:

Η πρώτη επισήμανση αφορά στη μείωση του αριθμού των εκτός αρμοδιότητας αναφορών και στην παράλληλη ποιοτική αναβάθμιση του αντικειμένου των αναφορών. Τούτο οφείλεται, κατά κύριο λόγο, στην προϊούσα αποσαφήνιση του ρόλου και των ορίων των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη. Ποσοστό περίπου 25% των εκτός αρμοδιότητας αναφορών θα πρέπει να συνδεθεί με τις εξής ιδιαιτερότητες:

- την τακτική πολλών πολιτών να μετακυλίνουν στη διοίκηση την ευθύνη για την επίλυση σοβαρών ιδιωτικών διαφορών, αποβλέποντας εν συνεχεία στη συνδρομή του Συνηγόρου του Πολίτη·

- την εσφαλμένη αντίληψη ότι ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί συμβουλευτικό θεσμό ακόμη και επί ιδιωτικών διαφορών·

- την αδυναμία ή τη δυσχέρεια των πολιτών να διατυπώσουν με σαφήνεια το αίτημα τους, και

- την αποσιώπηση, στην αρχική αναφορά, της παράλληλης προσφυγής των πολιτών στα αρμόδια δικαστήρια, όπως και την επιδίωξη εκ μέρους τους να αναβιώσουν υποθέσεις που ανάγονται χρονικά πολύ πριν από το εξάμνηο ή υποθέσεις επί των οποίων οι σχετικές αξιώσεις τους έχουν ήδη παραγραφεί.

Μια δεύτερη επισήμανση σχετίζεται με το ποσοστό των κατ' ουσίαν αβάσιμων αναφορών (36,78%), το οποίο μπορεί να αποδοθεί: πρώτον, στην παγίωση κλίματος δυσπιστίας στις σχέσεις πολίτη-διοίκησης και δεύτερον, στη μη κατανόηση από τον πολίτη των νομοθετικών διατάξεων και των διαδικασιών που εφαρμόστηκαν στην υπόθεσή του από τη διοίκηση, εξαιτίας της ανεπαρκούς και μη έγκαιρης ενημέρωσής του από αυτήν, καθώς και της γραφειοκρατικής και απροσπέλαστης δομής της.

Τέλος, από τις 776 αναφορές που κρίθηκαν βάσιμες, 615 είχαν θετική έκβαση, δηλαδή ποσοστό 40,46% επί του συνόλου των αναφορών που είναι εντός αρμοδιότητας και 79,25% επί του συνόλου των βάσιμων αναφορών. Βεβαί-

ως, υπάρχει ένας αριθμός βάσιμων υποθέσεων για τις οποίες εκκρεμεί η απάντηση της διοίκησης στις παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη. Ειδικότερα, 80 αναφορές επιλύθηκαν χωρίς ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη και 535 ύστερα από διαμεσολάβηση της Αρχής. Το υψηλό ποσοστό των βάσιμων αναφορών που επιλύθηκαν με διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη μπορεί κατ' αρχήν να αποδοθεί στην αξιοπιστία που έχει σταδιακά προσδώσει στην Αρχή η επίμονη και μακρόχρονη διαμεσολάβηση έως ότου υιοθετηθούν από τα αρμόδια όργανα οι υποδεικνυόμενες λύσεις και προτάσεις.

#### 2.1.2 ΠΑΓΙΩΣΗ ΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΘΕΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ

Από τη σύγκριση των στατιστικών στοιχείων των αναφορών τις οποίες δέχθηκε και χειρίστηκε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής κατά τα προηγούμενα έτη με αυτά του 2002 (βλ. Γραφήματα 39-41, κεφ. 4) επιβεβαιώνεται η σταδιακή παγίωση ορισμένων θεματικών κατηγοριών που συνδέονται με συγκεκριμένα προβλήματα κακοδιοίκησης.

Στις εν λόγω θεματικές κατηγορίες εμπίπτει σχεδόν το σύνολο των αναφορών που διεκπεραίωσε ο Κύκλος το 2002. Αναλυτικά σημειώνεται ότι και κατά το 2002 η κατηγορία των παραβάσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας αντιπροσωπεύει το υψηλότερο ποσοστό των υποθέσεων που εξετάστηκαν (27,4% επί του συνόλου). Ακολουθούν τα προβλήματα που σχετίζονται άμεσα με τη ρύπανση του φυσικού περιβάλλοντος από ανθρώπινες επεμβάσεις και δραστηριότητες (16%) και έπονται προβλήματα σχετικά με τα σχέδια πόλεων (9,6%), τα δημόσια έργα (6,3%) και τις απαλλοτριώσεις (5,8%). Στην κατηγορία της προστασίας του περιβάλλοντος μπορεί επίσης να ενταχθεί μέρος των θεμάτων που σχετίζονται με την προστασία των δασών (3,4%), των ρεμάτων (1,7%), καθώς και του αιγιαλού και της παραλίας (1,6%). Τέλος, σε ποσοστό 5,4% ανέρχονται οι αναφορές που αφορούν σε άδειες λειτουργίας επιχειρήσεων (βλ. Γράφημα 39, κεφ. 4).

Οι υπερβάσεις των εγκεκριμένων όρων οικοδομικών αδειών που έχουν εκδοθεί νόμιμα (δηλαδή υπερβάσεις οι οποίες σχετίζονται με τον όγκο της οικοδομής, το ύψος, τη μέτρηση της φυσικής στάθμης του εδάφους κ.ά.) και γενικότερα η παράνομη δόμηση σε όλες τις εκδοχές της αποτελούν το αντικείμενο του κυρίου όγκου των αναφορών που χειρίζεται ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής. Οφείλονται δε κατά κανόνα στη στάση ανοχής, η οποία τηρείται από τη διοίκηση απέναντι στην παρανομία και εκφράζεται κατ' εξοχήν με την απουσία ελέγχου στο στάδιο κατασκευής των οικοδομών και την πλημμελή τήρηση της διαδικασίας περί αυθαιρέτων. Ειδικότερα δε, αυτή η στάση ανοχής οφείλεται συχνά σε αδράνεια της διοίκησης να διενεργήσει αυτοψίες, να αναστείλει οικοδομικές εργασίες και να ανακαλέσει οικοδομικές άδειες. Παρατηρούνται επίσης σημαντικές καθυστερήσεις στην επιβολή προστίμων αλλά και συχνά εξαιρέσεις από την κατεδάφιση, μέσω μιας ευρύτατης ερμηνείας των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία «κοινωνικών κριτηρίων». Οι περιπτώσεις αυτές καταγγέλλονται από όμορους των παρανομούμενων πολιτών ιδιοκτήτες, των οποίων θίγονται δικαιώματα (ηλιασμού, φωτισμού, αερισμού), ενώ ταυτόχρονα υποβαθμίζονται τόσο οι συνθήκες διαβίωσής τους όσο και η ακίνητη περιουσία τους.

Μια δεύτερη θεματική κατηγορία, που αντιπροσωπεύεται από μεγάλο αριθμό αναφορών, είναι η έκδοση παράνομων οικοδομικών αδειών και οι αδειοδοτήσεις που καθιστούν εφικτή την εγκατάσταση επαγγελματικών δραστηριοτήτων μέσω της καταστράτηγησης της νομοθεσίας ή της επιλεκτικής εφαρμογής τής κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας, η οποία είτε περιέχει αντικρουόμενες κανονιστικές διατάξεις είτε αντιβαίνει σε νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή. Σε αυτές τις περιπτώσεις συνήθως διαπιστώνεται η εμπλοκή πολλών «συναρμόδιων» υπηρεσιών, είτε σε διατομεακό επίπεδο (ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπουργείο Γεωργίας, ΥΠΠΟ κ.ά.) είτε μέσα στην ιεραρχία της διοίκησης (ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, κεντρικές υπηρεσίες υπουργείων).

Εκτός από την παραγωγή υποβαθμισμένου δομημένου περιβάλλοντος, διαπιστώνεται και η προσβολή του φυσικού περιβάλλοντος, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις η παράνομη δόμηση συνοδεύεται από την καταπάτηση δημόσιων εκτάσεων (γεωργικές παραχωρούμενες, δασικές, οικολογικά ευαίσθητες περιοχές), τον αποχαρακτηρισμό ειδικών καθεστώτων χρήσεων γης, όπως δασικών και αναδασωτέων περιοχών ή φυσικών πόρων που προστατεύονται από διεθνείς συμβάσεις και ευρωπαϊκά προγράμματα, τις παράνομες διανοίξεις δρόμων και την καταστρατήγηση των ορίων που αφορούν σε ζώνες οικιστικού ελέγχου, αιγιαλούς και παραδοσιακούς οικισμούς. Οι αναφορές με αίτημα την προστασία του περιβάλλοντος από τη δόμηση προέρχονται τόσο από μεμονωμένα άτομα όσο και από συλλογικούς φορείς.

Στην ίδια μεγάλη θεματική ενότητα ανήκει και υψηλό ποσοστό αναφορών με αντικείμενο την προσβολή δικαιωμάτων πολιτών από την παντελή σχεδόν απουσία δεσμεύσεων χρήσεων γης, στον αστικό χώρο και στις εκτός σχεδίου περιοχές, καθώς και από την έλλειψη νομοθεσίας περί προστασίας της γεωργικής γης, του φυσικού εδάφους και των υδάτινων πόρων.

Σημαντικό παραμένει διαχρονικά το ποσοστό των παραπόνων πολιτών σχετικά με τον περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Οι δεσμεύσεις ακίνητων περιουσιών, χωρίς να προβαίνει η διοίκηση στις νόμιμα οφειλόμενες ενέργειες, είναι εξαιρετικά μακροχρόνιες και συχνά αγγίζουν την εικοσαετία. Οι υποθέσεις αυτές διακρίνονται σε δύο υποκατηγορίες: πρώτον, στις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις του ΥΠΠΟ για αρχαιολογικούς σκοπούς και δεύτερον, στις απαλλοτριώσεις για την εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων ή την εκτέλεση δημόσιων έργων.

Η πρώτη υποκατηγορία –όπου διαπιστώθηκε αυξητική τάση το 2002– ανάγεται σε κακή διαχείριση του δημόσιου χρήματος και σε οικονομικές επιλογές που αγνοούν τις συνταγματικές επιταγές.

Η δεύτερη υποκατηγορία αποτελεί προϊόν της πάγιας πολιτικής εκτεταμένων εντάξεων σε

σχέδια πόλης, μέσω της οποίας νομιμοποιούνται, κατά κανόνα, περιοχές αυθαίρετων κτισμάτων, χωρίς να εξασφαλίζονται αντίστοιχα και εκ των προτέρων οι πόροι υλοποίησης των απαιτούμενων υποδομών και ανωδομών. Η αρνητική συνέπεια της δέσμευσης ορισμένων οικοπέδων, ως επί το πλείστον ιδιοκτητών που δεν αυθαιρέτησαν, για τη δημιουργία ελεύθερων και κοινόχρηστων χώρων, καθώς και χώρων πρασίνου και κοινωφελών λειτουργιών, εντείνεται από την ωφέλεια που αποκομίζουν οι ιδιοκτήτες όμορων ακινήτων.

Η επίλυση αυτών των υποθέσεων είναι εξαιρετικά δύσκολη, στο μέτρο που απαιτεί ισχυρή βούληση για άρση της άνισης μεταχείρισης και μέριμνα για το κοινό συμφέρον, μέσω της διάθεσης οικονομικών πόρων.

Μια κατηγορία παραπόνων, που επίσης οφείλεται στην απουσία εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού, σχετίζεται με την κατάληψη των δημόσιων κοινόχρηστων ελεύθερων χώρων πρασίνου από εγκαταστάσεις άλλων δραστηριοτήτων.

Τέλος, οι οχλήσεις από την ανεξέλεγκτη λειτουργία επαγγελματικών δραστηριοτήτων αποτελούν μια τελευταία σημαντική κατηγορία αναφορών, της οποίας το ποσοστό διαρκώς αυξάνεται. Στα καταγγελλόμενα προβλήματα ρύπανσης του περιβάλλοντος, υποβάθμισης των συνθηκών υγιεινής διαβίωσης και δημόσιας υγείας και ασφάλειας εμπλέκονται επίσης πολλές υπηρεσίες. Η όχληση που προκύπτει από τις δραστηριότητες αυτές έχει ευρύτερες επιπτώσεις, θίγει δε ευρείες ομάδες πολιτών.

## 2.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

### 2.2.1 Η ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Από το σύνολο των βάσιμων υποθέσεων που διερευνήθηκαν από τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής το 60,8% των προβλημάτων διοικητικής δράσης συνδέεται με φαινόμενα κακοδιοίκησης. Η καθυστέρηση έκδοσης διοικητικής πράξης ή επίτευξης υλικής ενέργειας, καθώς και η καθυστέρηση ή η παράλειψη απάντησης των υπηρεσιών σε έγγραφες αιτήσεις των πολιτών συνιστούν τον βασικό κορμό των προβλημάτων κα-

κοδιοίκησης, τα οποία απασχόλησαν τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής και συνεχίζουν να αποτελούν –όπως προκύπτει και από τη σύγκριση με τα ποσοστά των προηγούμενων ετών (75,05% και 72,9% επί των προβλημάτων κακοδιοίκησης κατά τα έτη 2000 και 2001 αντίστοιχα)– καθημερινό πλέον φαινόμενο στις συναλλαγές των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτών των προβλημάτων διοικητικής δράσης αποτελούν:

- η υπερβολική καθυστέρηση κατά τη διαδικασία έκδοσης πράξεων χαρακτηρισμού από τα οικεία δασαρχεία και κατά τη συζήτηση από τις πρωτοβάθμιες Επιτροπές Δασικών Αμφισβητήσεων ενστάσεων οι οποίες υποβλήθηκαν από τους πολίτες κατά πράξεων χαρακτηρισμού περιχών ως δασικών ή μη·
- η πολύμηννη εκδίκαση ενστάσεων πολιτών κατά των εκθέσεων αυθαιρέτων, και
- η υπέρμετρη καθυστέρηση στην υλοποίηση πράξεων κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών και αποφάσεων ανάκλησης λειτουργίας επιχειρήσεων και εγκαταστάσεων ή στην εκτέλεση διοικητικών πρωτοκόλλων αποβολής από δημόσιες ή δημοτικές εκτάσεις, καθώς και στην αποζημίωση ιδιοκτησιών που τελούν υπό καθεστώς μακρόχρονης και καταχρηστικής δέμευσης.

Τα προβλήματα καθυστέρησης στην έκδοση διοικητικών πράξεων και στην επιτέλεση υλικών ενεργειών συνδέονται κυρίως με την ποσοτικά και ποιοτικά ανεπαρκή και αναποτελεσματική οργάνωση και στελέχωση των υπηρεσιών (έλλειψη οικονομικών πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού, ανορθολογική οργάνωση και κατανομή του, υποτυπώδης ή ελλιπής υλικοτεχνική υποστήριξη και υποδομή κ.ά.). Ο χρόνος ανταπόκρισης των υπηρεσιών συνιστά βασική παράμετρο της ποιότητας των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών και κατ'επέκταση της ίδιας της αξιοπιστίας της διοίκησης. Η μη έγκαιρη παροχή υπηρεσιών στους πολίτες υπονομεύει κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού της διοίκησης, διαιώνίζοντας την εικόνα της ως αναποτελεσματικής και μη φιλικής προς τον πολίτη.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι οι παράγοντες κακοδιοίκησης που προσδιορίζουν τη στάση και τη συμπεριφορά της διοίκησης απέναντι στον πολίτη επηρεάζουν παράλληλα και τη στάση της απέναντι στην Αρχή (άρνηση συνεργασίας, υπέρμετρη καθυστέρηση στην έκθεση απόψεων και στην αποστολή στοιχείων σχετικών με την υπόθεση, ελλιπής και αποσπασματική πληροφόρηση κ.λπ.).

## 2.2.2 Η ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Όπως προκύπτει από τη διερεύνηση των βάσιμων αναφορών, η παραβίαση της νομιμότητας αντιπροσωπεύει το 62,18% των διαπιστωμένων προβλημάτων διοικητικής δράσης. Αναλυτικότερα, το μεγαλύτερο ποσοστό των περιπτώσεων παραβίασης της νομιμότητας (72,19% επί του συνόλου των προβλημάτων παράνομης διοικητικής δράσης, 30,9% επί του συνόλου των προβλημάτων διοικητικής δράσης) συνδέεται:

- με τη μη τήρηση των προϋποθέσεων εσωτερικής (ουσιαστικής) νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, δηλαδή με την ευθεία ή μη παράβαση των κανόνων δικαίου που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με το περιεχόμενο αυτών και προέρχονται από οποιαδήποτε πηγή του διοικητικού δικαίου (Σύνταγμα, νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις, γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου κ.λπ.), καθώς και
- με την άσκηση δημόσιας εξουσίας με σκοπό την ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων ή με σκοπό αλλότριο προς το πνεύμα και το γράμμα του νόμου (κατάχρηση εξουσίας). Μικρότερο ποσοστό (11,9% επί του συνόλου των προβλημάτων διοικητικής δράσης) σχετίζεται με την παραβίαση της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων (π.χ. αναρμοδιότητα διοικητικού οργάνου, παράβαση ουσιαστικού τύπου, παράνομη σύνθεση, συγκρότηση και λειτουργία συλλογικών οργάνων με αποφασιστική ή γνωμοδοτική αρμοδιότητα, καταστρατήγηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης κ.λπ.). Αξίζει να σημειωθεί ότι η μικρή εμφάνιση της καταστρατήγησης των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου δεν έχει μεν την ίδια βαρύτητα με την ευθεία παράβαση του νόμου, υποδη-

λώνει όμως την τυπολατρική και στενή ερμηνεία του νόμου, καθώς και την αποφυγή της χρήσης των αρχών αυτών ως διορθωτικού ερμηνευτικού εργαλείου των κανόνων δικαίου και της αξιοποίησής τους, προκειμένου να συνεκτιμηθούν οι ιδιαιτερότητες της καθεμιάς περίπτωσης ξεχωριστά.

Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν οι ακόλουθες περιπτώσεις ως χαρακτηριστικά παραδείγματα μη τήρησης της νομιμότητας, οι οποίες σχετίζονται με ευρύ φάσμα θεματικών κατηγοριών του Κύκλου Ποιότητας Ζωής:

- η σύνταξη μεμονωμένων πράξεων εφαρμογών ή η παράνομη ανασύνταξη (τροποποίηση) πράξης εφαρμογής που κατέστη αμετάκλητη, η παράνομη τροποποίηση χρήσεων γης και η ακύρωση του ισχύοντος πολεοδομικού σχεδίου με την απλή έκδοση αποφάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς την έγκριση των αρμόδιων περιφερειακών οργάνων·
- η μη σύνομη λήψη αποφάσεων ανάθεσης αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου·
- η παράνομη έγκριση ένταξης δασικών εκτάσεων σε οικιστικές περιοχές ή η εκποίηση δασικών και αναδασωτέων εκτάσεων από το δημόσιο·
- η έκδοση οικοδομικών αδειών είτε με βάση κανονιστικές πράξεις που κρίθηκαν ανίσχυρες από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια είτε ύστερα από πλημμελή έλεγχο των υποβληθέντων φακέλων· η έγκριση οικοδομικών αδειών και αλλαγής χρήσης κατά παρέκκλιση των όρων και των περιορισμών δόμησης, καθώς και η έκδοση σήματος συνέχισης οικοδομικών εργασιών, εκκρεμούντος του ελέγχου νομιμότητας οικοδομικής άδειας ή χωρίς την ύπαρξη οικοδομικής άδειας·
- η αδράνεια και η ανοχή της διοίκησης και η συνακόλουθη συστηματική αποχή της από την επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών κυρώσεων σε περιπτώσεις: i) εκτέλεσης αυθαίρετων οικοδομικών εργασιών (η ανοχή αυτή συχνά φθάνει μέχρι την αποπεράτωση της οικοδομής)· ii) επέκτασης οικισμών σε δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις· iii) λειτουργίας επιχειρήσεων και εγκαταστάσεων είτε άνευ προέγκρι-

σης χωροθέτησης και μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων είτε κατά παράβαση των προβλεπόμενων περιβαλλοντικών όρων, και iv) λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος χωρίς άδεια ή κατά παράβαση των όρων άδειας και των σχετικών υγειονομικών, πολεοδομικών και αστυνομικών διατάξεων ή κατά καταστρατήγηση των προβλεπόμενων από το γενικό πολεοδομικό σχέδιο χρήσεων γης της περιοχής (ενίοτε μάλιστα παρατηρείται η ανοχή της διοίκησης και η παράλειψη επιβολής εκ μέρους της των σχετικών κυρώσεων σε καταστήματα που βρίσκονται σε κοινόχρηστους ή αρχαιολογικούς χώρους)·

- η επιλογή επαχθών για το περιβάλλον λύσεων χωρίς σαφή και πλήρη αιτιολόγηση ως προς το νόμιμο και το σκόπιμο αυτών (εκτέλεση έργων οδοποιίας και άλλων συναφών τεχνικών έργων, χωρίς τις απαιτούμενες τεχνικές και περιβαλλοντικές μελέτες, σε ζώνη αιγιαλού, σε κοίτη ρέματος ή σε περιοχές με ιδιαίτερο καθεστώς περιβαλλοντικής και οικιστικής προστασίας και με αυθαίρετες παρεμβάσεις, όπως επιχωματώσεις, μπαζώματα, κοπή δέντρων, καταστροφή των πρηνών παραρεμάτων ιδιοκτησιών κ.λπ.)· η ανεξέλεγκτη λειτουργία Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων χωρίς την τήρηση διαδικασιών εκπόνησης σχεδιασμού για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων και την εφαρμογή των προβλεπόμενων από τον νόμο μέτρων διαχείρισης αυτών ή η λειτουργία Σταθμών Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων σε κοινόχρηστους χώρους·

- η μη αποκατάσταση κακοτεχνιών και ζημιών που προκλήθηκαν σε ιδιοκτησίες από την εκτέλεση τεχνικών έργων·

- η συστηματική άρνηση ανάκλησης παράνομων διοικητικών πράξεων και η μη συμμόρφωση των ΟΤΑ σε ακυρωτικές αποφάσεις της περιφέρειας.

Τέλος, αξίζει ιδιαίτερα να μνημονευθεί η μη συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις. Όπως προκύπτει από τη διερεύνηση των βάσιμων αναφορών, η πλειονότητα των δικαστικών αποφάσεων που παραμένουν ανεκτέλεστες από τη διοίκηση αφορά στην κατα-



βολή αποζημίωσης για ιδιοκτησίες που έχουν απαλλοτριωθεί και στην ανάκληση της λειτουργίας επιχειρήσεων και εγκαταστάσεων. Η μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων από τη διοίκηση δεν προσβάλλει μόνο το ατομικό δικαίωμα σε αποτελεσματική έννομη προστασία αλλά θέτει υπό αμφισβήτηση και υπονομεύει το κράτος δικαίου.

### 2.2.3 Η ΚΑΤΑΣΤΡΑΤΗΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

Η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25, παράγρ. 1 του Συντάγματος) καταστρατηγείται ως επί το πλείστον στους τομείς δράσης της διοίκησης που ελέγχει ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής.

Στην πλέον χαρακτηριστική περίπτωση δέσμευσης απαλλοτριωθέντων ακινήτων για την εφαρμογή ρυμοτομικών σχεδίων, η διατήρηση της δέσμευσης των θιγόμενων ιδιοκτησιών επί μακρό χρονικό διάστημα, το οποίο υπερβαίνει τα εύλογα όρια, συνιστά οικονομικό και νομικό βάρος της ιδιοκτησίας που έρχεται σε αντίθεση με τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη προστασία της. Η έκταση και η ένταση της κρατικής παρέμβασης δεν δικαιολογούνται εν προκειμένω ως μέσα επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, ούτε είναι ανάλογες προς αυτόν.

Στις πιο χαρακτηριστικές περιπτώσεις καταστρατήγησης της αρχής της χρηστής διοίκησης εντάσσεται η άρνηση της διοίκησης να καταβάλει σε πολίτες αποζημίωση από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας (π.χ. πρόκληση ζημιών σε κινητή και ακίνητη περιουσία πολιτών από κακή εκτέλεση ή πλημμελή συντήρηση τεχνικών έργων), όχι επειδή η διοίκηση αμφισβητεί την εκ του νόμου υποχρέωσή της, αλλά επειδή οι πολίτες έχουν την ευχέρεια –σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της– να προσφύγουν στα δικαστήρια, αναλαμβάνοντας, φυσικά, το αντίστοιχο κόστος σε χρόνο και χρήμα.

Οι διοικητικές πρακτικές εμπίπτουν τόσο στο πεδίο της παράνομης διοικητικής δράσης όσο και της κακοδιοίκησης και κατατείνουν κυ-

ρίως είτε στον προσπορισμό παράνομου οφέλους σε ιδιώτες και στην προάσπιση ιδιωτικών και επιχειρηματικών συμφερόντων είτε στην παραβίαση δικαιωμάτων των πολιτών.

Στο πλαίσιο διερεύνησης των υποθέσεων έχουν εντοπιστεί συγκεκριμένες διοικητικές πρακτικές, από τις οποίες καταγράφονται ενδεικτικά οι παρακάτω:

- η έκδοση ψευδών εγγράφων ή η παραποίηση ή η αποσιώπηση της ύπαρξης δημόσιων εγγράφων ώστε να δημιουργηθούν ή να διατηρηθούν παράνομες καταστάσεις επωφελείς για τον ιδιώτη, σε βάρος του δημόσιου συμφέροντος ή συμφερόντων τρίτων·
- η απώλεια φακέλων (π.χ. οικοδομικών αδειών) και η αποστολή ελλιπών στοιχείων και φακέλων από μια υπηρεσία σε άλλη·
- η άκαιρη έκδοση διοικητικών πράξεων και η μερική ή πλημμελής υλοποίηση και εκτέλεσή τους, όπως η διαδικασία σφράγισης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (ΚΥΕ) κατά τρόπο που να επιτρέπει την επαναλειτουργία τους ή η λήψη απόφασης ανάκλησης αδειών λειτουργίας ΚΥΕ σε χρόνο κατά τον οποίον ούτως ή άλλως παύουν προσωρινά να λειτουργούν (π.χ. η ανάκληση κατά τη χειμερινή περίοδο άδειας καταστημάτων που λειτουργούν τη θερινή περίοδο και αντίστροφα)·
- η παράταση της παράνομης λειτουργίας επιχειρήσεων με το πρόσχημα της κατάθεσης από τους ενδιαφερομένους των απαιτούμενων για την έκδοση της άδειας δικαιολογητικών·
- η έκδοση αλληλοαναιρούμενων εγκυκλίων και η ερμηνεία περιπτώσεων που υπάγονται οριακά σε καθεστώς μεταβατικών διατάξεων νόμου·
- η ανίχνευση τυχόν ασαφειών στις αιτήσεις των πολιτών με αποτέλεσμα την τυπική διεκπεραίωση και όχι την ουσιαστική διερεύνηση της υπόθεσης·
- η μη ταυτόχρονη ολοκλήρωση διοικητικών διαδικασιών που αφορούν στην ίδια περίπτωση και η αναστολή διοικητικών πράξεων με την επίκληση αμφισβητούμενων κοινωνικών λόγων και κριτηρίων·
- η έκδοση οικοδομικών αδειών σε χρόνο κατά τον οποίο επίκειται η προώθηση νομοθετημά-

των προστασίας της περιοχής ή στο διάστημα που μεσολαβεί από τη λήξη της αναστολής οικοδομικών εργασιών έως την έγκρισή τους.

Περαιτέρω, όσον αφορά στη σύνδεση των καταγραφέντων προβλημάτων διοικητικής δράσης με τους αντίστοιχους φορείς, διαπιστώνεται ότι τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και παράβασης της νομιμότητας συνδέονται, σε μεγάλο βαθμό, με την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Τα στατιστικά στοιχεία του Συνηγόρου του Πολίτη καταδεικνύουν ότι ένα ποσοστό της τάξης του 60-65% στο σύνολο των βάσιμων αναφορών που χειρίζεται ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής συνδέεται με τη διοικητική δράση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Έπειτα από την αποκέντρωση των πολεοδομικών και άλλων υπηρεσιών και την ενίσχυσή τους, στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης, με ευρεία δέσμη αρμοδιοτήτων που καλύπτουν ποικίλους τομείς της οικονομικοκοινωνικής δραστηριότητας, οι ΟΤΑ εμπλέκονται σε όλες σχεδόν τις θεματικές κατηγορίες του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, όπως:

- στην έκδοση αδειών λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και άλλων επιχειρήσεων και μονάδων·
- στη δέσμευση ιδιοκτησιών και στην καταβολή αποζημίωσης·
- στην έκδοση οικοδομικών αδειών και στην καταμέτρηση αυθαιρέτων·
- στην ένταξη περιοχών στο σχέδιο πόλης ή στην τροποποίηση πολεοδομικών σχεδίων·
- στην κατασκευή, την επισκευή και τη συντήρηση έργων υποδομής·
- στην προέγκριση χωροθέτησης και μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων·
- στην καθαριότητα κοινοχρήστων χώρων, και
- στην αποκατάσταση ζημιών και κακοτεχνιών και στην καταβολή αποζημιώσεων από κακή κατασκευή τεχνικών έργων.

### **2.3 Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗΝ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του αποστολής, επιδιώκει τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις συνταγματι-

κές και νομοθετικές επιταγές μέσω της υποβολής προτάσεων και υποδείξεων, αρχικά με επιστολές προς τις αρμόδιες υπηρεσίες και στη συνέχεια με πορίσματα που απευθύνονται στους αρμόδιους υπουργούς και στις δημόσιες υπηρεσίες. Σε περίπτωση μάλιστα κατά την οποία διαπιστωθεί άρνηση της υπηρεσίας να συνεργαστεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, αυτός μπορεί να ζητήσει να ασκηθεί πειθαρχικός έλεγχος σε βάρος των υπαιτίων. Επιπροσθέτως, η Αρχή έχει την από τον νόμο υποχρέωση να διαβιβάσει την υπόθεση στον αρμόδιο εισαγγελέα, εφόσον προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό ή υπάλληλο. Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να δημοσιοποιήσει, σε ειδική έκθεση, την ανατιολόγητη άρνηση της διοίκησης να αποδεχθεί και να εφαρμόσει τις προτάσεις του.

Εκτός από τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης αλλά και ειδικών εκθέσεων που συντάσσονται κατά τη διάρκεια του έτους για θέματα εξαιρετικής σοβαρότητας, προτάσεις για την οργανωτική και λειτουργική βελτίωση της διοίκησης στον τρόπο παροχής υπηρεσιών και επικοινωνίας της με τους πολίτες. Στις εκθέσεις αυτές προτείνονται επίσης και νομοθετικές ρυθμίσεις που θα συμβάλουν στην εξάλειψη των φαινομένων παραβίασης της νομιμότητας και κακοδιοίκησης.

Στην υπό ευρεία έννοια διαμεσολαβητική δραστηριότητα του Συνηγόρου του Πολίτη πρέπει επίσης να ενταχθεί η οργάνωση, εξ ιδίας πρωτοβουλίας, ευρέων συσκέψεων με φορείς και εκπροσώπους τόσο της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σκοπός των συσκέψεων αυτών είναι αφενός η συζήτηση και η αλληλοενημέρωση, που προάγουν την πληρέστερη και ακριβέστερη κατανόηση των διοικητικών προβλημάτων και της σχετικής νομοθεσίας και αποσαφηνίζουν την αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, αφετέρου η προώθηση της επίλυσης εκκρεμών υποθέσεων και η διερεύνηση των προθέσεων της διοίκησης σχετικά με τις προτάσεις που περιέχονται σε πορίσματα ή εκθέσεις της Αρχής.

2.3.1 Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΥΠΟ ΤΗ ΜΟΡΦΗ ΠΟΡΙΣΜΑΤΩΝ  
Κατά το 2002 ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής συνέταξε 15 εκτενή και λεπτομερή πορίσματα που σχετίζονται με ισάριθμες σημαντικές υποθέσεις. Τα πορίσματα αυτά αφορούν:

- στην παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας και στην αυθαίρετη δόμηση·
- στην καταστρατήγηση των χρήσεων γης·
- στον μη σύννομο και ανορθολογικό περιβαλλοντικό σχεδιασμό·
- στη μη καταβολή αποζημίωσης απαλλοτριωθέντος ακινήτου·
- στην επιβάρυνση του περιβάλλοντος από τη λειτουργία εγκαταστάσεων (επιχειρήσεων)·
- στην παράνομη λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, και
- στην πλημμελή κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημόσιων έργων.

Η σύνταξη πορισμάτων, η οποία προϋποθέτει τη διαμόρφωση σαφών και ολοκληρωμένων απόψεων, υποβοηθείται ενίοτε και από τη διενέργεια αυτοψιών, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ιδίως όταν παρατηρείται συστηματική παράλειψη της διοίκησης να ελέγξει την παράνομη δράση ιδιωτών ή σε περιπτώσεις εκτεταμένης παραβίασης της νομιμότητας ή παροχής αντιφατικών ή παραπλανητικών πληροφοριών από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται συνοπτικά τα κυριότερα πορίσματα που συνέταξε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής το 2002:

1. Για την υπόθεση 16361/2000 συντάχθηκε πόρισμα σχετικά με:

- α. την άνευ εγκεκριμένης μελέτης αλλαγή χρήσης του περιβάλλοντος χώρου του Σταδίου Ειρήνης και Φιλίας (ΣΕΦ) και δη τη μετατροπή του σε οδό και χώρο στάθμευσης αυτοκινήτων, και
- β. τη μείωση των χρήσεων περιαισθητικού πρασίνου και τη συρρίκνωση των λειτουργιών αθλητισμού και αναψυχής με την αντίστοιχη αύξηση άλλων δραστηριοτήτων, ξένων προς τις εγκεκριμένες λειτουργίες (όπως περιοδικές εκθεσιακές και εμπορικές δραστηριότητες, συναυλίες, λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, θέατρο). Στο πλαίσιο του πορίσματος ο

Συνήγορος του Πολίτη υπέδειξε στις αρμόδιες υπηρεσίες ότι οι παραπάνω αλλαγές στη μορφή και τη χρήση του περιβάλλοντος χώρου του ΣΕΦ δεν προβλέπονται από τη νομοθεσία ούτε μπορούν να νομιμοποιηθούν μόνο με την επίκληση της καλύτερης αξιοποίησης του χώρου και της βελτίωσης των παρεχόμενων προς το κοινό υπηρεσιών. Οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν ανταποκρίθηκαν στις προτάσεις του Συνηγούρου του Πολίτη.

2. Για την υπόθεση 2200/1999 συντάχθηκε πόρισμα σχετικά με την κατασκευή έργων (πεζόδρομου και ποδηλατόδρομου) επί του αιγιαλού στην περιοχή Πλάση του Μαραθώνα. Στο πλαίσιο του πορίσματος διαπιστώθηκαν τα εξής:

α. ο αυθαίρετος χαρακτήρας των έργων, λόγω της δημοπράτησης και της εκτέλεσής τους πριν από την έκδοση της υπουργικής απόφασης για παραχώρηση του αιγιαλού·

β. η παράνομη απαλλαγή από τη σύνταξη μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που είχε ήδη εγκριθεί, και μάλιστα μετά την έναρξη κατασκευής του έργου, και

γ. η διακήρυξη της δημοπράτησης του έργου με αριθμό πρωτοκόλλου προγενέστερο της απόφασης έγκρισης της σχετικής πίστωσης, καθώς και η διενέργεια της δημοπρασίας μία μόλις ημέρα μετά την αναγγελία της. Οι αρμόδιες υπηρεσίες (Κτηματική Υπηρεσία Ανατολικής Αττικής, Υπηρεσία Ειδικών Έργων Αναβάθμισης Περιοχών ΥΠΕΧΩΔΕ) δεν ανταποκρίθηκαν θετικά στις προτάσεις του πορίσματος.

3. Στο πόρισμα που συντάχθηκε για την υπόθεση 5761/2001 σχετικά με την προέγκριση χωροθέτησης ΧΥΤΑ της 5ης εδαφικής περιφέρειας Νομού Μεσσηνίας, στη θέση Βελενιδιά-Βαλτύ (προτεινόμενος χώρος και για την 1η διαχειριστική ενότητα), διαπιστώθηκε η μη σύννομη τήρηση της διαδικασίας σχεδιασμού διαχείρισης στερεών αποβλήτων και η ακαταλληλότητα του χώρου που επιλέχθηκε για τη λειτουργία ΧΥΤΑ. Οι προτάσεις του Συνηγούρου του Πολίτη έγιναν εν μέρει δεκτές από τις αρμόδιες υπηρεσίες (ΥΠΕΧΩΔΕ, Περιφέρεια Πελοποννήσου, Νομαρχία Μεσσηνίας, Δήμος Μεσσήνης) και οι σχετικές διαδικασίες ανεστάλσαν.

4. Για την υπόθεση 13368/2000 συντάχθηκε

πόρισμα για την παράνομη λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος στην περιφέρεια του Δήμου Πειραιά. Ειδικότερα, πρόκειται για καταστήματα, τα οποία είτε στερούνται της απαιτούμενης άδειας λειτουργίας ή χρήσης μουσικών οργάνων είτε έχουν αυθαίρετα προβεί σε ουσιαστική τροποποίηση των όρων και των συνθηκών λειτουργίας τους, κατά παράβαση των σχετικών υγειονομικών, αστυνομικών και πολεοδομικών διατάξεων. Στο πλαίσιο του πορίσματος αυτού διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:

- α. η μη αυτεπάγγελτη σφράγιση ΚΥΕ που λειτουργούν χωρίς την προβλεπόμενη άδεια, παρά τις επανειλημμένες μηνύσεις από την οικεία αστυνομική αρχή·
- β. η παράλειψη έναρξης της διαδικασίας ανάκλησης άδειας καταστημάτων που μνηύονται για τροποποίηση ή μεταβολή ουσιαστικών όρων λειτουργίας τους·
- γ. η αποχή από την επιβολή προσωρινής σφράγισης ΚΥΕ που παραβιάζουν διατάξεις σχετικά με την κοινή ψυχία, τη λειτουργία μουσικών οργάνων και το ωράριο λειτουργίας. Σημειώτεον ότι ακόμη και όταν τηρείται η διαδικασία προσωρινής σφράγισης των παράνομων ΚΥΕ, δεν επιβάλλεται στη συνέχεια η οριστική αφαίρεση της άδειας, παρά τη βεβαίωση και νέων παραβάσεων·
- δ. η χορήγηση σε ορισμένες περιπτώσεις, κατά καταστρατήγηση των συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων περί προστασίας του πολιτισμικού περιβάλλοντος, αδειών λειτουργίας ΚΥΕ, χωρίς να έχει ληφθεί υπόψη ή να έχει ζητηθεί η προηγούμενη γνώμη της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας, με συνέπεια τη γειτνίαση των ΚΥΕ με αρχαιολογικούς χώρους ή ακόμη και την εγκατάστασή τους μέσα σε αυτούς, και
- ε. το γεγονός ότι οι ανακληθείσες –σε μεμονωμένες περιπτώσεις– άδειες λειτουργίας ΚΥΕ δεν αφαιρούνται από τα αρμόδια διοικητικά όργανα, ενώ παράλληλα η σφράγιση των ΚΥΕ διενεργείται κατά τρόπο που επιτρέπει την εύκολη παραβίαση, με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται η συνέχεια της λειτουργίας των ΚΥΕ με απλή επίδειξη της άδειας προς τις ελεγκτικές αρχές. Δεν έχει ακόμη υπάρξει ουσιαστική ανταπόκριση των

υπηρεσιών προς την κατεύθυνση των προτάσεων που διατυπώνονται στο σχετικό πόρισμα.

5. Για την υπόθεση 5585/2001 συντάχθηκε πόρισμα που αφορούσε:

- α. στη μη κατεδάφιση αυθαίρετου κτίσματος που βρίσκεται μερικώς στον αιγιαλό στην Κορασίδα Ευβοίας, στο οποίο στεγαζόταν επιχείρηση ενοικιαζόμενων δωματίων και κατάσταση υγειονομικού ενδιαφέροντος·
- β. στην παράνομη ηλεκτροδότηση του ίδιου κτίσματος καθώς και στη μη σύνομη μείωση του επιβληθέντος προστίμου, και
- γ. στην ανέγερση, ύστερα από παράνομη άδεια, κτίσματος μέσα σε ρέμα.

Στο εν λόγω πόρισμα, ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού διαπίστωσε τις παραπάνω παράνομες πράξεις και παραλείψεις, ζήτησε στη μια περίπτωση την κατεδάφιση του αυθαίρετου κτίσματος και την επιβολή των προβλεπόμενων από τον νόμο διοικητικών προστίμων και στην άλλη περίπτωση την οριοθέτηση του ρέματος και την ανάκληση της οικοδομικής άδειας. Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών της ΝΑ Ευβοίας απάντησε ότι στο εξής, για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας, θα απαιτεί την προηγούμενη οριοθέτηση του ρέματος, ενώ η Διεύθυνση Τουρισμού καθώς και η Διεύθυνση Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος της ΝΑ Ευβοίας απέστειλαν απαντήσεις που δεν ανταποκρίνονταν επί της ουσίας στις προτάσεις της Αρχής.

Συντάχθηκαν επίσης πορίσματα σχετικά με:

- τη μη σύνομη άρνηση επιδότησης καλλιεργειών βιολογικών προϊόντων (εμπλεκόμενες υπηρεσίες: Διεύθυνση Γεωργίας και Αλιείας της ΝΑ Λακωνίας), υπόθεση 10704/2000·
- τη μη νόμιμη έκδοση οικοδομικής άδειας και τις αυθαίρετες κατασκευές στον παραδοσιακό οικισμό Κτικάδο της Τήνου (εμπλεκόμενες υπηρεσίες: Διεύθυνση Πολεοδομίας της ΝΑ Κυκλάδων), υπόθεση 14227/2000·
- την παράνομη λειτουργία αρτοποιείου σε περιοχή αμιγούς κατοικίας στη Θεσσαλονίκη (εμπλεκόμενες υπηρεσίες: Διεύθυνση Βιομηχανίας και Ορυκτού Πλούτου της ΝΑ Θεσσαλονίκης, Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης), υπόθεση 15500/2000·

- την παράνομη λειτουργία δύο συνεργείων αυτοκινήτων και λιπαντηρίων στην αμιγούς κατοικίας περιοχή Λιβαδάκι του Δήμου Λάρισας (εμπλεκόμενες υπηρεσίες: Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της ΝΑ Λάρισας, Δήμος Λάρισας, Διεύθυνση Πολεοδομίας Δήμου Λάρισας), υπόθεση 6729/2001·
- την παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας για δημοτικό αναψυκτήριο στην Μπούκα Μεσοσίνης, σε περιοχή κείμενη μέσα στα όρια ζώνης προστασίας περιβάλλοντος και τις αυθαίρετες οικοδομικές εργασίες (εκοκαφές, επιχωματώσεις, ρίψη μπετόν) που εκτελέστηκαν πριν εκδοθεί η εν λόγω άδεια στην ίδια περιοχή (εμπλεκόμενες υπηρεσίες: Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού ΥΠΕΧΩΔΕ, Διεύθυνση Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος Δήμου Μεσοσίνης, Δήμος Μεσοσίνης), υπόθεση 1600/1998·
- την επικινδυνότητα κοινοτικού δρόμου στις Πόρτες Περιθειας στον Νομό Κερκύρας (εμπλεκόμενες υπηρεσίες: Δήμος Θιναλίων, Περιφέρεια Ιονίων Νήσων), υπόθεση 1837/1999·
- τη μη καταβολή αποζημίωσης απαλλοτριωθέντων ακινήτων για τη βελτίωση της λεωφόρου Ασπροπύργου (εμπλεκόμενη υπηρεσία: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων ΥΠΕΧΩΔΕ), υπόθεση 13777/2000·
- την παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας στην προς ένταξη στο Δίκτυο Natura 2000 περιοχή Βαγιά Σερίφου, καθώς και τις υπερβάσεις, στην ίδια περιοχή, των εγκεκριμένων όρων της οικοδομικής άδειας που χορηγήθηκε για την αποκατάσταση διατηρητέων κατοικιών (εμπλεκόμενοι φορείς: Πολεοδομικό Γραφείο Μήλου, Δήμος Σερίφου, Διεύθυνση Λαϊκού Πολιτισμού Δήμου Σερίφου), υπόθεση 4219/2002·
- τις δυσμενείς περιβαλλοντικές επιπτώσεις οι οποίες προκαλούνται από τη λειτουργία ελαιτριβείου στο δημοτικό διαμέρισμα Μενδρίτσας του Δήμου Μώλου του Νομού Φθιώτιδας καθώς και από τη λειτουργία ελαιουργείων-πυρηνελαιουργείων στον Νομό Μεσσηνίας (εμπλεκόμενοι φορείς: Διεύθυνση Ορυκτού Πλούτου και Βιομηχανίας της ΝΑ Φθιώτιδας και ο Νομάρχης Μεσσηνίας), υποθέσεις 917/1999 και 16018/2001·

- τη χωρίς άδεια λειτουργία εστιατορίου-καφετέριας σε χώρο αθλητικών εγκαταστάσεων του Ομίλου Αντισφαίρισης Καλαμαριάς που ανεγέρθηκαν χωρίς νόμιμη οικοδομική άδεια (εμπλεκόμενοι φορείς: Πολεοδομικό Γραφείο Δήμου Καλαμαριάς, Δήμος Καλαμαριάς, Διεύθυνση Αθλητισμού και Νεότητας της ΝΑ Θεσσαλονίκης), υπόθεση 16548/2000·
- την παράνομη διενέργεια αεροψεκασμών δακοκτονίας στην Κέρκυρα με οργανοφωσφορικό εντομοκτόνο Fenthion (Lebaycid ec 550) κατά την περίοδο 1999-2002 (εμπλεκόμενα όργανα: Νομάρχης Κέρκυρας και Υπουργός Γεωργίας), υποθέσεις 11327/1999 και 16517/2000.

2.3.2 ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΣ ΚΑΙ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ  
Όταν κατά τη διερεύνηση αναφοράς διαπιστώνεται παράνομη συμπεριφορά ή άρνηση συνεργασίας λειτουργού ή υπαλλήλου με τον Συνήγορο του Πολίτη, παρέχεται στην Αρχή η δυνατότητα να ζητήσει τη διενέργεια πειθαρχικού ελέγχου από τις προϊστάμενες αρχές (άρθρο 4, παράγρ. 9 του Ν. 2477/1997).

Η δυνατότητα διαβίβασης της υπόθεσης στα εποπτεύοντα ή προϊστάμενα διοικητικά όργανα για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου χρησιμοποιείται ως έσχατο μέσον από τον Συνήγορο του Πολίτη, εφόσον δηλαδή η Αρχή έχει εξαντλήσει προηγουμένως όλα τα περιθώρια διαμεσολάβησης προς τις δημόσιες υπηρεσίες.

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων έχει παρατηρηθεί αποχή των αρμόδιων εποπτικών οργάνων από την άσκηση του οφειλόμενου πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρέπει ειδικότερα να επισημανθεί η άρνηση συμμόρφωσης των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις των εποπτευόμενων οργάνων, συμπεριφορά ενδεικτική μιας πεποίθησης που φαίνεται να επικρατεί, ότι δηλαδή τα όργανα των ΟΤΑ μπορούν να παραμένουν ανεξέλεγκτα, χωρίς να υπόκεινται σε μηχανισμούς λογοδοσίας. Οι προϊστάμενες αρχές περιορίζονται, ως επί το πλείστον, στην αποστολή επιστολών προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, με τις οποίες οι τελευταίες απλώς προτρέπονται να απαντή-

σουν στα ερωτήματα που τίθενται από την Αρχή και να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους. Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου οι αρμόδιοι περιφερειάρχες τοποθετούνται επί της ουσίας της υπόθεσης, απεμπλέκονται στη συνέχεια, παραπέμποντας έμμεσα την Αρχή στους αρμόδιους ΟΤΑ, με το επιχείρημα ότι σε αυτούς ανήκει η αρμοδιότητα για την ανάκληση των παράνομων πράξεων ή την άρση των παράνομων παραλείψεων. Η αδράνεια των ελεγκτικών μηχανισμών τελικά υπονομεύει την εφαρμογή των περί πειθαρχικού ελέγχου διατάξεων ως ύστατου μέσου πίεσης των δημόσιων υπηρεσιών να συνδράμουν στην αποτελεσματική άσκηση του διαμεσολαβητικού έργου της Αρχής.

Κατά το 2002 χρειάστηκε να ζητηθεί πειθαρχικός έλεγχος, για άρνηση συνεργασίας με την Αρχή, σε βάρος του Προέδρου της Κοινότητας Αφιδνών (υπόθεση 4358/2000), του Προέδρου της Κοινότητας Γραμματικού (υπόθεση 10571/2001), του Προέδρου καθώς και των κοινοτικών υπαλλήλων της Κοινότητας Ανθούσας (υπόθεση 19455/2001), του Δημάρχου και των δημοτικών υπαλλήλων του Δήμου Βαρνάβα (υπόθεση 15985/2001) και της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Πολεοδομίας Ζακύνθου της ΝΑ Ζακύνθου (υποθέσεις 9819/2000 και 8247/2002). Επιπλέον, αιτήσεις αναζήτησης πειθαρχικών ευθυνών αφορούσαν: σε υπαλλήλους της Πολεοδομίας Αιγιαλείας για πλημμελή εκτέλεση καθηκόντων και παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης (υπόθεση 1964/2001), στον Δήμαρχο Αιγίου για άρνηση συνεργασίας και πλημμελή εκτέλεση καθηκόντων (υπόθεση 2836/2001), στον Δήμαρχο Εχιναίων για πλημμελή εκτέλεση καθηκόντων (υπόθεση 3359/2001), στον Δήμαρχο Καρπάθου για πλημμελή εκτέλεση καθηκόντων και διάπραξη αυθαιρεσιών (υπόθεση 21166/2001) και στον Δήμαρχο Αράχοβας για άρνηση συνεργασίας και μη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση. Στην τελευταία περίπτωση, ύστερα από ανταλλαγή πολλών έγγραφων υπομνήσεων και επιστολών με την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, ο δήμαρχος τελικά απάντησε προς την Αρχή, διαβεβαιώνοντας ότι θα ικανοποιηθεί το αίτημα του πολίτη για άρση

της απαλλοτρίωσης της ιδιοκτησίας του και ότι η σχετική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αράχοβας διαβιβάστηκε στη Διεύθυνση του Πολεοδομικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ. Από έρευνα όμως στο πρωτόκολλο της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού δεν προέκυψε η καταχώριση του εγγράφου της εν λόγω απόφασης ως εισερχομένου.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις δεν είχε κινηθεί, έως τις 31.12.2002, η πειθαρχική διαδικασία (σύμφωνα τουλάχιστον με την επίσημη σχετική ενημέρωση που διαθέτει η Αρχή).

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι, μεταξύ των υποθέσεων που διαβιβάστηκαν κατά τα προηγούμενα έτη στα προϊστάμενα ή εποπτεύοντα διοικητικά όργανα για πειθαρχικό έλεγχο, πειθαρχική διαδικασία κινήθηκε σε βάρος του Προϊσταμένου Πολεοδομίας του Δήμου Γλυφάδας και του Δημάρχου Ύδρας (υπόθεση 11889/2000). Και στις δύο περιπτώσεις οι αποφάσεις της δημοτικής επιτροπής ήταν αθωωτικές (στην πρώτη, μάλιστα, περίπτωση η αρμόδια επιτροπή –η απόφαση της οποίας δεν έχει ακόμη κοινοποιηθεί στον Συνήγορο του Πολίτη– απεφάνθη ότι δεν συντρέχει πρόβλημα συνεργασίας με τον Συνήγορο του Πολίτη για δέκα συνολικά υποθέσεις).

Εκτός από την παραπάνω αξίωση πειθαρχικού ελέγχου, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα, σε περίπτωση κατά την οποία προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο, να διαβιβάσει την υπόθεση στην αρμόδια εισαγγελική αρχή. Κατά το 2002 ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής διαβίβασε 22 υποθέσεις στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές. Οι περισσότερες από αυτές αφορούν σε παράνομη λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και επιχειρήσεων και επιβάρυνση του περιβάλλοντος από ανθρώπινες επεμβάσεις και δραστηριότητες.

Σε τέσσερις από τις παραπάνω υποθέσεις διενεργείται προκαταρκτική εξέταση, ενώ στις υπόλοιπες δεν υπήρχε καμία πληροφορία, έως τις 31.1.2.2002, ως προς την εξέλιξη της ποινικής διαδικασίας.

Σύμφωνα με πρόσφατη ενημέρωση της Αρ-

χής από την Εισαγγελία Πρωτοδικών ως προς την έκβαση υποθέσεων προηγούμενων ετών, τρεις βρίσκονται στο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης, μία διαβιβάστηκε λόγω αναρμοδιότητας στον αρμόδιο εισαγγελέα, δύο υποθέσεις τέθηκαν στο αρχείο της εισαγγελίας και, τέλος, για δύο ασκήθηκε ποινική δίωξη (σε μία από αυτές προσδιορίστηκε δικάσιμος το 2002 στο Β΄ Τριμελές Εφετείο, ενώ η άλλη εκκρεμεί στον 21ο τακτικό ανακριτή).

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι στην υπόθεση της εγκατάστασης βουστασίων στη θέση Ποντιάδα Χρυσούπολης, στην περιοχή της λίμνης Αλατζάγκιολα Νέστου του Νομού Καβάλας (βλ. *Ετήσια έκθεση 2000*, κεφ. 3.8.2.1, σ. 187) ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά των υπευθύνων για παράβαση καθήκοντος, εκδόθηκε παραπεμπτικό βούλευμα του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών Καβάλας και ορίστηκε δικάσιμος ενώπιον του Τριμελούς Εφετείου Θράκης (υπόθεση 4792/2000).

### 2.3.3 Η ΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο νομοθέτης επιβάλλει στις δημόσιες υπηρεσίες την υποχρέωση να συνεργάζονται με την Αρχή, παρέχοντας κάθε αναγκαία πληροφορία, έγγραφο ή άλλο αποδεικτικό στοιχείο σχετικό με την υπόθεση και να την ενημερώνουν ως προς τις ενέργειές τους σχετικά με την υιοθέτηση των προτάσεών της ή ως προς τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους (άρθρο 4, παράγρ. 6 του Ν. 2477/1997, άρθρο 4, παράγρ. 4 του ΠΔ 273/1999).

Ιδιαίτερα αυξημένο, σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη, παρουσιάζεται το ποσοστό των προτάσεων και των πορισμάτων της Αρχής που δεν έγιναν αποδεκτά από τη διοίκηση (20,74% επί του συνόλου των βάσιμων αναφορών· τα αντίστοιχα ποσοστά κατά τα έτη 1999, 2000 και 2001 ήταν 15,25% 14,05% και 12,75% αντίστοιχα). Το ποσοστό αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία, αν αναλογιστεί κανείς ότι παραπέμπει σε πορίσματα που αφορούν σε μείζονος σημασίας υποθέσεις, ιδίως σε περιπτώσεις όπου μακροχρόνιες διοικητικές πρακτικές έχουν ευνοήσει

τη δημιουργία, την εδραίωση και εν γένει τη νομιμοποίηση μη σύνομων καταστάσεων. Πρέπει επιπλέον να σημειωθεί ότι σημαντικό ποσοστό βάσιμων αναφορών παραμένει σε εκκρεμότητα με αβέβαιες προοπτικές επίλυσης, δεδομένου ότι εμπλέκονται ζητήματα στα οποία οι υπηρεσίες –κατά κανόνα των ΟΤΑ– δεν αποδέχονται ή δεν υιοθετούν τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε υψηλό ποσοστό (κατεδάφιση αυθαιρέτων, καταβολή αποζημιώσεων για υπό δεσμευση οικόπεδα, σφράγιση καταστημάτων και εγκαταστάσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος που λειτουργούν παράνομα). Υπάρχουν επίσης μεμονωμένες –ιδίως πολεοδομικές– υπηρεσίες που δεν διακρίνονται από πνεύμα εποικοδομητικής και γόνιμης συνεργασίας με τον Συνήγορο του Πολίτη.

Στους αντίποδες βρίσκεται το σχετικά υψηλό ποσοστό υποθέσεων (43,53% επί του συνόλου των βάσιμων υποθέσεων έναντι 42,89% κατά το 2001, 43,4% το 2000 και 31,06% το 1999) που επιλύθηκαν έπειτα από απλή μεσολάβηση, δηλαδή είτε με τηλεφωνική επικοινωνία με την αρμόδια υπηρεσία είτε αμέσως ύστερα από έγγραφη ή προφορική επισήμανση από τον Συνήγορο του Πολίτη των προβλημάτων διοικητικής δράσης που διαπιστώθηκαν σε κάθε περίπτωση. Παρατηρήθηκε επίσης μικρή αύξηση των επαρκώς τεκμηριωμένων απαντήσεων από τη διοίκηση στα έγγραφα του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς και μικρή μείωση του χρόνου ανταπόκρισης σε αιτήσεις για την παροχή διευκρινιστικών στοιχείων και πληροφοριών σχετικά με υποθέσεις πολιτών. Η εξέλιξη αυτή είναι ενδεικτική του κλίματος εμπιστοσύνης και επικοινωνίας που σταδιακά οικοδομείται ανάμεσα στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς και της βελτίωσης του βαθμού συνεργασίας μεταξύ τους. Η καθημερινή επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες και η εξοικείωση πλέον των στελεχών τους με την αποστολή και τον τρόπο λειτουργίας της Αρχής έχουν συμβάλει αισθητά στη βελτίωση της συνεργασίας.

Παρά ταύτα, δεν απουσιάζουν –όπως προκύπτει από τη συχνότητα της αναζήτησης πει-

θαρχικών ευθυνών– περιπτώσεις στελεχών της διοίκησης τα οποία εκφράζουν αντιρρήσεις, αμφιβολίες, δυσπιστία ή ακόμη και δυσφορία για το έργο της Αρχής, αρνούμενα να συνεργαστούν μαζί της, κατά παράβαση των υποχρεώσεών τους που ορίζονται στις διατάξεις του Ν. 2477/1997. Σε κάποιες υποθέσεις, στις οποίες διαπιστώθηκε άρνηση συνεργασίας αρμόδιου υπαλλήλου με τον Συνήγορο του Πολίτη και ζητήθηκε η διενέργεια πειθαρχικού ελέγχου σε βάρος του, η ενέργεια αυτή λειτούργησε ευεργετικά, καθώς ο υπεύθυνος υπάλληλος έσπευσε στη συνέχεια να εκθέσει τις απόψεις της υπηρεσίας του για τα θέματα που περιέχονταν στις επιστολές της Αρχής ή να διεκπεραιώσει νόμιμα τη σχετική υπόθεση.

Στις αρχές του 2002 περιήλθε στην Αρχή έγγραφο του ΥΠΕΧΩΔΕ με απαντήσεις και σχολιασμό επί ορισμένων νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων του Κύκλου που περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις 1998, 1999 και 2000. Συνοπτικά, ως θετική ανταπόκριση του υπουργείου καταγράφονται:

- η έναρξη της διαδικασίας αναβάθμισης του νομικού πλαισίου που διέπει τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων και τη λειτουργία των χώρων διάθεσής τους·
- η πρόθεση εντατικοποίησης του ελέγχου επεξεργασίας και διάθεσης αποβλήτων από ξενοδοχειακές μονάδες·
- η αναμόρφωση και ο εξορθολογισμός του θεσμού της εκ των προτέρων περιβαλλοντικής αξιολόγησης έργων και δραστηριοτήτων και η υλοποίηση ενός ευέλικτου μηχανισμού περιβαλλοντικού ελέγχου με τη σύσταση Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Ν. 2947/2001 (ΦΕΚ 228Α). Επίσης, σε έγγραφο του ΥΠΕΧΩΔΕ σχετικά με τη σύνταξη μεμονωμένων πράξεων εφαρμογής, αναφέρεται ότι έχουν παρασχεθεί οι απαραίτητες οδηγίες προς τις νομαρχίες και έχουν εκδοθεί διευκρινιστικές εγκύκλιοι απευθυνόμενες σε αυτές, προς αποφυγή εσφαλμένης ή καταχρηστικής εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών διατάξεων.

Τέλος, ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονο-

μικών, με αναλυτική επιστολή που απύθυνε στον Συνήγορο του Πολίτη, διαβεβαίωσε ότι καταβάλλεται προσπάθεια για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και λαμβάνονται διαρκώς υπόψη οι επισημάνσεις της Αρχής για τη λήψη των αναγκαίων διοικητικών και νομοθετικών μέτρων ώστε να καταπολεμηθεί αποτελεσματικότερα η κακοδιοίκηση, ειδικότερα στα θέματα που σχετίζονται με την προστασία της δημόσιας περιουσίας και την καταβολή αποζημιώσεων απαλλοτριωθέντων ακινήτων.

### **3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ**

Οι υποθέσεις που ακολουθούν είναι ενδεικτικές των θεματικών κατηγοριών των αναφορών και των χαρακτηριστικών μορφών κακοδιοίκησης που προαναφέρθηκαν. Παρατίθενται δε, ανεξάρτητα από την έκβασή τους ή το στάδιο διερεύνησης στο οποίο βρίσκονται. Επίσης, η επιλογή τους έγινε με κριτήρια τον βαθμό προσβολής του δικαιώματος του πολίτη, τη σοβαρότητα της διαπιστωθείσας κακοδιοίκησης, καθώς και το επίπεδο δυσκολίας της υπόθεσης.

#### **3.1 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ**

Η ποσοστιαία εκπροσώπηση των περιπτώσεων αυθαίρετης δόμησης, μεταξύ των αναφορών που έχει δεχθεί ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, είναι υψηλή. Οι υποθέσεις που ακολουθούν αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα αυτής της θεματικής κατηγορίας.

##### **3.1.1 ΑΥΘΑΙΡΕΤΕΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ**

ΣΕ ΥΠΟ ΑΝΕΓΕΡΣΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗ  
ΣΤΗ ΝΕΑ ΕΡΥΘΡΑΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ

ΦΟΡΕΑΣ: Διεύθυνση Πολεοδομίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών-Πειραιά

Η υπόθεση 1142/2002 αφορά στην ανάκληση της αρ. 815/1999 οικοδομικής άδειας, λόγω καταγεγραμμένων υπερβάσεων ύψους που προέκυψαν από τον έλεγχο των σχεδίων, ειδικότερα δε αφορά στη μη ορθή αναγραφή των διαστάσεων και της υψομετρικής στάθμης στο διάγραμμα κάλυψης. Οι επιμέρους παραβάσεις που διαπιστώθηκαν είναι οι ακόλουθες: οι χώροι που αναφέρονται ως υπόγεια αποτελούν ισόγειους



χώρους, υπάρχει αλλαγή χρήσης (από αποθήκες ή χώρο στάθμευσης μετατρέπονται σε χρήσιμους χώρους), αλλαγή στην κατασκευή του φέροντος οργανισμού σε σχέση με τα εγκεκριμένα στατικά σχέδια, υπέρβαση του αριθμού των ορόφων – αντί για δύο υπόγεια και δύο ορόφους κατασκευάζονται πέντε όροφοι.

Μετά τη διαπίστωση των παραπάνω παραβάσεων, ανακλήθηκε η αρ. 815/1999 οικοδομική άδεια και ακολούθησε η διαδικασία περί αυθαιρέτων, η οποία σημειωτέον καθυστέρησε για μεγάλο χρονικό διάστημα, αφού οι ενστάσεις εκδικάστηκαν έπειτα από συνεχείς αναβολές. Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε στην Αρχή και κατήγγειλε ότι στην απόφαση ανάκλησης της οικοδομικής άδειας, ως προς το σκέλος «χωρίς υπαιτιότητα του ιδιοκτήτη», διαπιστώθηκε αναληθής αναγραφή των στοιχείων σε τοπογραφικό διάγραμμα και διάγραμμα κάλυψης, δηλαδή υπαιτιότητα του ιδιοκτήτη. Μετά την παρέμβαση της Αρχής ανακλήθηκε η αρ. 4618/802/13.2.02 απόφαση ανάκλησης της οικοδομικής άδειας ως προς το σκέλος «χωρίς υπαιτιότητα του ιδιοκτήτη» με την 5560/1132/18.4.02 απόφαση της Διεύθυνσης Πολεοδομίας του τομέα Ανατολικής Αθήνας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών-Πειραιά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εντείνει τις προσπάθειες διαμεσολάβησης στην υπόθεση αυτή και έχει ζητήσει να συνεχιστεί η διαδικασία περί αυθαιρέτων. Η υπόθεση διερευνάτο έως τις 31.12.2002, καθώς, παρά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος, δεν είχαν ολοκληρωθεί οι σχετικές διαδικασίες.

### 3.1.2 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ

ΣΕ ΥΠΟ ΑΝΕΓΕΡΣΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗ ΣΤΗ ΘΕΣΗ  
ΛΕΜΠΙΔΙ ΤΟΥ ΚΑΣΤΡΟΥ ΧΩΡΑΣ ΣΕΡΙΦΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: *Πολεοδομικό Γραφείο Μίλου - 2η Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων*

Η αναφορά αυτή (12751/2000) σχετίζεται με πολεοδομικές παραβάσεις σε υπό ανέγερση οικία, καθώς οι οικοδομικές εργασίες που έχουν εκτελεστεί αλλοιώνουν τον χαρακτήρα του οικισμού, ο οποίος έχει κηρυχθεί παραδοσιακός με τα ΦΕΚ 594/τ.Δ/78, 504/τ.Δ/88, 345/τ.Δ/89.

Κατά την αυτοψία από κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκαν πολεοδομικές παραβάσεις. Η 2η Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού, με απόφασή της, ενέκρινε τροποποιητική μελέτη στερέωσης και αποκατάστασης της οικίας του καταγγελλομένου, καθορίζοντας τους όρους εκτέλεσης των εργασιών. Στην πιο πάνω απόφαση δεν γίνεται λόγος για προσθήκη. Παρ' όλα αυτά, στο συγκεκριμένο κτίσμα έχει προστεθεί πατάρι, το οποίο δεν εμφανίζεται στην αποτύπωση και η κατασκευή του οδηγεί σε υπέρβαση του συντελεστή δόμησης της οικοδομής. Επίσης, παρατηρείται υπερύψωση (κατά 0,20 μ.) στο μεσαίο τμήμα της οικοδομής, η οποία δεν επιτρέπεται από τα οριζόμενα στην παραπάνω απόφαση.

Τέλος, σύμφωνα με το ΠΔ της 11.5.1989 (ΦΕΚ 345/Δ 2.6.89), άρθρο 1, παράγρ. 1: «[...] η τοποθέτηση του κτιρίου μέσα στο οικόπεδο γίνεται με τα παρακάτω κριτήρια: [...] γ) να προστατεύεται κατά το δυνατόν η θέα των όμορων οικοπέδων [...]». Σύμφωνα δε με την παράγρ. 25, «[...] επιτρέπεται η επισκευή και αποκατάσταση παλαιών κτιρίων αντιπροσωπευτικών της παραδοσιακής αρχιτεκτονικής, κατά την κρίση της Επιτροπής Αρχιτεκτονικού Ελέγχου - ΕΠΑΕ». Κατά συνέπεια, η υπόθεση έπρεπε να παραπεμφθεί κατά πρώτον στην αρμόδια Επιτροπή Αρχιτεκτονικού Ελέγχου προς κρίση. Η διαμεσολαβητική προσπάθεια του Συνηγόρου του Πολίτη συνεχιζόταν έως το τέλος του 2002.

### 3.2 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Η διερεύνηση των υποθέσεων με θεματικό αντικείμενο το περιβάλλον αναδεικνύει τα σύνθετα νομικά και πραγματικά προβλήματα διοικητικής δράσης που υποβαθμίζουν το οικιστικό και καταστρέφουν το φυσικό περιβάλλον. Χαρακτηριστικά αναφέρονται η απουσία προέγκρισης χωροθέτησης και μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων δραστηριοτήτων (εγκαταστάσεων και επιχειρήσεων), η χορήγησή τους χωρίς την τήρηση των προβλεπόμενων νόμιμων διαδικασιών περιβαλλοντικού σχεδιασμού, καθώς και η αδυναμία των αρμόδιων υπηρεσιών να επο-

πτεύσουν συστηματικά την εφαρμογή των περιβαλλοντικών όρων.

Ειδικότερα, από την παρουσίαση των σχετικών αναφορών που ακολουθεί, προκύπτει σαφώς η αποχή της τοπικής αυτοδιοίκησης από την επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών κυρώσεων και τη λήψη των προτεινόμενων από τις υπηρεσίες σχετικών μέτρων (προσωρινή ή οριστική διακοπή λειτουργίας δραστηριοτήτων, σφράγιση εγκαταστάσεων κ.ά.), καθώς και η συστηματική καταστρατήγηση στην πράξη όχι μόνο της εθνικής αλλά και της κοινοτικής νομοθεσίας περί προστασίας του περιβάλλοντος.

### 3.2.1 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΥΠΡΟΤΟΠΟΥ ΣΤΗΝ ΚΩ

ΦΟΡΕΙΣ: *Νομαρχία Δωδεκανήσου - Πολεοδομικό Γραφείο Δήμου Κω*

Με αναφορά της προς τον Συνήγορο του Πολίτη, οικολογική οργάνωση κατήγγειλε τη λειτουργία επιχείρησης υδάτινου χώρου αναψυχής («Waterpark») σε έκταση όμορη με τον υγρότοπο του Ψαλιδίου στην Κω. Η εν λόγω περιοχή έχει ενταχθεί στον κατάλογο των περιοχών του Δικτύου Natura 2000 στο πλαίσιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (υπόθεση 9189/2001).

Τον Ιούλιο του 2002, κλιμάκιο επιστημόνων του Συνηγόρου του Πολίτη πραγματοποίησε αυτοψία στην περιοχή, με εκπροσώπους της Διεύθυνσης Φυσικού Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ, της Γενικής Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δωδεκανήσου και του Δήμου Κω. Κατά την αυτοψία διαπιστώθηκαν πολεοδομικές παραβάσεις καθ' υπέρβαση της υφιστάμενης οικοδομικής άδειας, καθώς και υγειονομικές παραβάσεις, δεδομένου ότι η εν λόγω επιχείρηση δεν διέθετε την απαιτούμενη άδεια λειτουργίας, ενώ οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης απέκλειαν τη δυνατότητα λειτουργίας υδάτινου χώρου αναψυχής.

Στις συσκέψεις που ακολούθησαν με τις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες, όλες, πλην του Δήμου Κω, συμφώνησαν με τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη, με αποτέλεσμα την παύση της λειτουργίας της επιχείρησης ως υδάτινου χώρου αναψυχής. Ωστόσο, έως τις 31.12.2002 το Πολεοδομικό Γραφείο του Δήμου Κω δεν είχε εν-

μερώσει τον Συνήγορο του Πολίτη για τις κυρώσεις που θα έπρεπε να επιβάλει στον ιδιοκτήτη της επιχείρησης για τις πολεοδομικές και υγειονομικές παραβάσεις που διαπιστώθηκαν. Η υπόθεση εκκρεμεί.

### 3.2.2 ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΠΡΟΒΛΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΥΘΑΙΡΕΤΕΣ ΕΚΣΚΑΦΕΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΗΣ ΛΙΜΝΗΣ ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας - ΝΑ Καστοριάς - Δήμος Μακεδνών*

Στη λίμνη της Καστοριάς, ο Δήμος Μακεδνών κατασκεύασε, χωρίς άδεια ή απόφαση αρμόδιας αρχής, μεγάλη προβλήτα από μπετόν και βράχους επί του αιγιαλού και μέσα στη λίμνη, προβαίνοντας παράλληλα σε εκτεταμένες αυθαίρετες εκσκαφές σε άλλο σημείο του αιγιαλού της λίμνης (υπόθεση 20392/2001). Για τη σοβαρή αυτή καταστροφή του περιβάλλοντος, σε περιοχή που προστατεύεται απόλυτα από την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, ο Συνήγορος του Πολίτη διεξήγαγε αυτοψία, οργάνωσε σύσκεψη των αρμόδιων τοπικών αρχών και των εκπροσώπων του δήμου, απευθύνθηκε δε και στο ΥΠΕΧΩΔΕ.

Μετά την παρέμβαση αυτή επιβλήθηκαν διοικητικά πρόστιμα και κυρώσεις για την πρώτη αυθαίρεσία και επίκειται η έκδοση τεχνικής μελέτης από την ΝΑ Καστοριάς για την αποξήλωση της προβλήτας, όπως και η έγκριση της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης από το ΥΠΕΧΩΔΕ που αφορά στη λίμνη. Η υπόθεση εκκρεμεί.

### 3.2.3 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΑΡΔΕΥΤΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΚΑΙ ΦΡΑΓΜΑΤΟΣ ΣΤΟΝ ΠΟΤΑΜΟ ΕΥΗΝΟ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΑΝΑΔΑΣΜΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: *Διεύθυνση Εγγείων Βελτιώσεων της ΝΑ Αιτωλοακαρνανίας - Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ - Διεύθυνση Χωροταξίας και Προστασίας Περιβάλλοντος του Υπουργείου Γεωργίας - Τμήμα Διαχείρισης Υδάτινων Πόρων και Διεύθυνση Γεωργικής Ανάπτυξης της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας - Κτηματική Υπηρεσία Αιτωλοακαρνανίας*

Στο πλαίσιο αγροτικού αναδασμού στον Γαλατά Αιτωλοακαρνανίας απαιτούνταν και κατασκευή αρδευτικού δικτύου με παράλληλη κατασκευή

φράγματος στον ποταμό Εύνο. Το δέλτα του ποταμού Εύνου υπάγεται στις υπό ένταξη στο Δίκτυο Natura 2000 περιοχές. Εκτός του ότι διανεμήθηκαν περιοχές που βρίσκονται σε παράκτιους χώρους ακατάλληλους για καλλιέργεια, το πρόβλημα είναι ότι η ποσότητα των υδάτων που καταλήγει στο δέλτα ενδέχεται να είναι μικρή, καθώς στο ίδιο ποτάμι υπάρχει φράγμα για την υδροδότηση της Αθήνας. Η επίπτωση στο δέλτα του ποταμού δεν σχετίζεται μόνο με τη μείωση των υδάτων αλλά και με το γεγονός ότι τα ρυπαντικά φορτία από τα φυτοφάρμακα και τα λιπάσματα θα συγκεντρώνονται σε μικρότερη ποσότητα νερού. Παρ' ότι το φράγμα και τα αρδευτικά έργα δεν είναι μέσα στην υπό ένταξη στο Δίκτυο περιοχή, η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων δεν έλαβε υπόψη τα παραπάνω, κατά παράβαση της παραγρ. 3 του άρθρου 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Επιπλέον, λόγω της έλλειψης κατάλληλα στελεχωμένων υπηρεσιών και φορέα διαχείρισης της περιοχής, δεν εξασφαλίζεται ότι οι συγκεντρώσεις ρύπων θα είναι μέσα στα όρια που προβλέπονται από τη νομοθεσία. Η διοίκηση δεν έχει ακόμη ανταποκριθεί θετικά στις ενέργειες της Αρχής, δηλαδή δεν έχει ανακαλέσει την απόφαση αναστολής και δεν έχει λάβει μέτρα για αυστηρή προστασία του φυσικού πόρου (υπόθεση 1017/2001).

### 3.2.4 ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΧΟΙΡΟΤΡΟΦΕΙΟΥ ΚΑΙ ΠΤΗΝΟΤΡΟΦΕΙΟΥ ΣΤΗ ΣΚΑΛΑ ΚΟΡΙΝΘΟΥ ΦΟΡΕΙΣ: ΝΑ Κορινθίας - Δ' Εφορεία Προϊστο- ρικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων - Δήμος Κορινθίων

Πολίτης κατέθεσε αναφορά (7701/2002) σχετικά με τη λειτουργία μονάδας χοιροτροφείου και μονάδας πτηνοτροφείου στη θέση Σκάλα ή Κοσμάς Εξαμιλίων, σε απόσταση 200 μ. περίπου μεταξύ τους. Όπως προκύπτει από τη διερεύνηση της αναφοράς, η εγκατάσταση των μονάδων έχει γίνει κατά παράβαση των διατάξεων της 2000/1995 (ΦΕΚ 343/τ.β/1995) υγειονομικής διάταξης «περί όρων ιδρύσεως και λειτουργίας πτηνοκτηνοτροφικών εγκαταστάσεων» και των διατάξεων του Ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 69269/1990.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Από τις απαντήσεις που έλαβε συμπεραίνονται τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με το απαντητικό έγγραφο της Δ' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, «κατά τον τακτικό οικοδομικό έλεγχο της περιοχής από τους φύλακες αρχαιοτήτων του Μουσείου Ισθμίας το 1997, εντοπίστηκαν παράνομες εργασίες επιχωμάτωσης αρχαίου λατομείου πλησίον του πτηνοτροφείου και εστάλη προς το Αστυνομικό Τμήμα Κορίνθου τηλεφωνικό σήμα διακοπής εργασιών». Η Εφορεία με έγγραφό της εγκαλεί την πτηνοτροφική εταιρεία για παράνομη περίφραξη ορύγματος αρχαίου λατομείου και μη εφαρμογή της από 16.9.1992 γνωμοδότησης της Επιτροπής Σταυλισμού Ζώων και της με αριθμό πρωτοκόλλου Φ6Β/4100/2.10.92 απόφασης της Εφορείας.

Επισημαίνεται ότι, όπως αναφέρει σε σχετικό έγγραφό της η αρμόδια υπηρεσία της ΝΑ Κορινθίας, οι δύο μονάδες λειτουργούν εδώ και 20-25 χρόνια με βάση τα δεδομένα που ίσχυαν την εποχή έναρξης της λειτουργίας τους. Το χοιροτροφείο μάλιστα άρχισε να λειτουργεί το 1967, χωρίς άδεια της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας. Στο μεταξύ όμως, οι συνθήκες έχουν μεταβληθεί και οι δύο μονάδες λειτουργούν πλημμελώς. Τούτο αποδεικνύεται και από έκθεση αυτοψίας που είχε πραγματοποιηθεί στο παρελθόν για την ίδρυση τέτοιων μονάδων. Η σχετική νομοθεσία προβλέπει πλέον προέγκριση χωροθέτησης και μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με την ΚΥΑ 69269/1990, όπως αυτή τροποποιήθηκε από τον Ν. 3010/2002.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι επικρατούσες συνθήκες είναι πολύ πιθανό να δημιουργούν σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον (φυσικό, δομημένο και πολιτιστικό), απευθύνθηκε και πάλι εγγράφως προς τους εμπλεκόμενους φορείς, ζητώντας τους να αρχίσουν τη διαδικασία σφράγισης των εγκαταστάσεων, σύμφωνα τόσο με το άρθρο 8 του Ν. 1590/1986 όσο και με αυτά που προβλέπονται στην υγειονομική διάταξη 2000/1995 (άρθρο 9β). Παράλληλα, ως διοικητική κύ-

ρωση για κάθε παράβαση, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την επιβολή προστίμου, σύμφωνα με την παράγρ. 1 του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986. Η υπόθεση εκκρεμεί.

3.2.5 ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ  
ΣΤΟΥΣ ΥΓΡΟΤΟΠΟΥΣ ΤΗΣ ΛΙΜΝΟΘΑΛΑΣΣΑΣ  
ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ-ΑΙΤΩΛΙΚΟΥ (ΠΕΡΙΟΧΕΣ  
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ  
«RAMSAR», ΕΝΤΑΓΜΕΝΕΣ ΣΤΟ ΔΙΚΤΥΟ  
NATURA 2000)

ΦΟΡΕΙΣ: *Δήμος Μεσολογγίου - Δήμος Αιτωλικού - ΝΑ Αιτωλοακαρνανίας - Κτηματική Υπηρεσία Δημοσίου Αιτωλοακαρνανίας - Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου*

Με τις αρ. 14178/2000, 14116/2000 και 8332/2001 αναφορές τους, πολίτες ζήτησαν τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την απροθυμία της διοίκησης να αντιμετωπίσει τις καταστροφικές παρεμβάσεις (επιχώσεις, ανεξέλεγκτη διάθεση απορριμμάτων, αποξήρανση, αυθαίρετη οικιστική ανάπτυξη κ.λπ.) στη λιμνοθάλασσα του Μεσολογγίου και του Αιτωλικού. Παράλληλα, οι πολίτες ανέφεραν ότι τόσο οι Δήμοι Μεσολογγίου και Αιτωλικού όσο και η Νομαρχία Αιτωλοακαρνανίας έχουν από την πλευρά τους συμβάλει στην καταστροφή της λιμνοθάλασσας με «παράνομες» ενέργειές τους. Τις καταστροφικές αυτές δραστηριότητες έχουν καταγράψει το ΥΠΕΧΩΔΕ και η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας. Μετά την αρχική διερεύνηση της υπόθεσης, ο Συνήγορος του Πολίτη διοργάνωσε σύσκεψη με τους αρμόδιους φορείς στο Μεσολόγγι, ενώ κλιμάκιο επιστημόνων της Αρχής διενήργησε αυτοψία.

Η αυτοψία οδήγησε στις ακόλουθες διαπιστώσεις:

- έχει παραβιαστεί η εθνική νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος και η Οδηγία 92/43 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο Δήμος Μεσολογγίου ζήτησε την εξαίρεση της περιοχής από τη συνθήκη «Ramsar»·
- έχουν πραγματοποιηθεί εκτεταμένες παράνομες επιχώσεις της λιμνοθάλασσας και στην περιοχή απόλυτης προστασίας. Στην παράνομη αυτή επίχωση έχουν εγκατασταθεί οικίσκοι για

τη στέγαση της κοινότητας Ρομά της περιοχής και αθλητικό κέντρο. Από τη φύση των σχετικών κατασκευών προκύπτει σαφώς ο μόνιμος χαρακτήρα τους·

- για την «προσωρινή» οικιστική αποκατάσταση της κοινότητας Ρομά χορηγήθηκαν αρκετές δεκάδες εκατομμυρίων δραχμών από το ΥΠΕΣΔΔΑ, ποσόν που θα μπορούσαν να έχει δοθεί για να διασφαλίσει τη μόνιμη και νόμιμη εγκατάσταση των Ρομά σε χώρους όπου αυτή δεν θα δημιουργούσε περιβαλλοντικά προβλήματα·
- η παράνομη δημιουργηθείσα έκταση έχει περιέλθει στην ιδιοκτησία του δημοσίου, με τη δικαιολογία ότι η πτώση της στάθμης του νερού της λιμνοθάλασσας επέφερε την αποκάλυψή της·
- συντελείται ανεξέλεγκτη διάθεση απορριμμάτων και λυμάτων σε πολλά σημεία της λιμνοθάλασσας·
- αυθαίρετες οικοδομές και κατασκευές έχουν ανεγερθεί σε πολλά σημεία της λιμνοθάλασσας (Τουρλίδα), και
- με απόφαση του ΔΣ, η Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου παραχώρησε την έκταση για εγκατάσταση των Ρομά «προσωρινά» και υπό όρους.

Όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς γνώριζαν προ πολλού την ύπαρξη των σοβαρών προβλημάτων, καθώς και τη συνεχιζόμενη βάναιωση προσβολή του φυσικού περιβάλλοντος. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αποστείλει περισσότερες από 15 επιστολές, με τις οποίες ζητάει από την Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου, την Κτηματική Υπηρεσία Αιτωλοακαρνανίας, τους Δήμους Μεσολογγίου και Αιτωλικού, καθώς και τη ΝΑ Αιτωλοακαρνανίας, το ΥΠΕΣΔΔΑ και το ΥΠΕΧΩΔΕ να προχωρήσουν στην ουσιαστική επίλυση του θέματος και στην αποκατάσταση της λιμνοθάλασσας σε όλη την προστατευόμενη έκταση, ξεκινώντας το ταχύτερο δυνατόν από τους χώρους που δεν παρουσιάζουν άμεσα προβλήματα.

Παρά τα όσα συμφωνήθηκαν στη συνάντηση, έως τις 31.12.2002 δεν είχαν ξεκινήσει οι διαδικασίες αξιοπρεπούς μετεγκατάστασης των Ρομά σε χώρο για τον οποίο δεν εγείρονται περιβαλλοντικά ή άλλα ζητήματα, ενώ δεν είχαν γίνει οι ενέργειες που ζήτησε η Αρχή για την

προστασία της λιμνοθάλασσας και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος. Επισημαίνεται ότι οι αναφερόμενοι πολίτες έχουν ήδη προσφύγει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ενημερώσει τις τοπικές αρχές ότι το ελληνικό κράτος έχει ήδη καταδικαστεί από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παρόμοιες πρακτικές προσβολής του περιβάλλοντος και του έχουν επιβληθεί υψηλές χρηματικές ποινές. Η υπόθεση εκκρεμεί, ενώ λόγω της ιδιαίτερης σοβαρότητάς της αλλά και της προφανούς παρανομίας των ενεργειών της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη επιφυλάσσεται για την εξάντληση όλων των μέσων που του παρέχονται, για την αποκατάσταση της νομιμότητας.

### 3.2.6 ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΑΕΡΟΨΕΚΑΣΜΩΝ ΚΑΙ ΔΑΚΟΚΤΟΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΚΕΡΚΥΡΑ

ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΑ ΟΡΓΑΝΑ: *Υπουργός Γεωργίας - Νομάρχης Κέρκυρας*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε δύο αναφορές σχετικά με παράνομη διενέργεια αεροψεκασμών δακοκτονίας στη νήσο Κέρκυρα. Με τις αρ. 3096/9.7.99, 98901/23.6.00 και 9013/18.6.01 υπουργικές αποφάσεις επιτράπηκε, κατ' εξαίρεση για την Κέρκυρα, η εφαρμογή μεικτού συστήματος ψεκασμών δακοκτονίας, υπό την προϋπόθεση να τηρηθούν συγκεκριμένοι όροι. Οι υπουργικές αποφάσεις εκδόθηκαν παρά την ύπαρξη αντίθετης σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (απόφαση 563/1991 της Επιτροπής Αναστολών και 3953/1995 απόφαση του Ε' Τμήματος) και κατά παράβαση της Οδηγίας 91/414/ΕΟΚ (ΠΔ 115/1997). Το εντομοκτόνο (οργανοφωσφορικό Fenthion) που χρησιμοποιήθηκε είναι ουσία ισχυρά τοξική (κυρίως για τα πουλιά), με δυνατότητα βιοσυσσώρευσης στα περιβαλλοντικά συστήματα και εισόδου στην τροφική αλυσίδα. Επιπλέον, έχει επισημανθεί από την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ότι οι τοπικές αρχές έλαβαν την απόφαση για την πραγματοποίηση των αεροψεκασμών πριν από την εκτίμηση της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Γεωργίας, ενώ οι ελληνικές αρχές έχουν δεσμευθεί ότι θα λά-

βουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να μην επαναληφθεί το φαινόμενο αυτό.

Οι αεροψεκασμοί διενεργήθηκαν κατά παράβαση των όρων των παραπάνω υπουργικών αποφάσεων, σύμφωνα με τους οποίους αεροψεκασμοί θα ήταν επιτρεπτό να γίνουν μόνο σε συγκροτημένους και αμιγείς ελαιώνες, καθώς και σε περιοχές με ανώμαλο εδαφικό ανάγλυφο, ενώ απαραίτητες προϋποθέσεις ήταν η απουσία κατοικιών, τουριστικών καταλυμάτων, δεξαμενών νερού κ.λπ. Είναι ευνόητο ότι οι παραπάνω παραβάσεις θέτουν σε κίνδυνο το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία.

Μετά τη διερεύνηση των στοιχείων της υπόθεσης και την αξιολόγησή τους, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον αρμόδιο υπουργό να μην προχωρήσει στην έκδοση ανάλογης υπουργικής απόφασης για το έτος 2002.

Ο Υπουργός Γεωργίας δεν απάντησε στην επιστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, εξέδωσε όμως την αρ. 1709/24.5.02 υπουργική απόφαση. Ακολούθησαν συναντήσεις του επιστημονικού προσωπικού της Αρχής με στελέχη του Υπουργείου Γεωργίας, καθώς και με τον ίδιο τον υπουργό. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον Νομάρχη Κερκύρας να μην προχωρήσει στη διενέργεια των αεροψεκασμών, εφόσον η εν λόγω υπουργική απόφαση δεν είναι υποχρεωτικά εκτελεστή διοικητική πράξη, καθώς δεν αποτελεί επιτακτικό κανόνα δικαίου, ενώ αφήνεται στον Νομάρχη Κερκύρας η διακριτική ευχέρεια να διενεργήσει αεροψεκασμούς. Παρά ταύτα, οι αεροψεκασμοί πραγματοποιήθηκαν κανονικά και το έτος 2002. Ο σχετικός φάκελος κοινοποιήθηκε στον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Κερκύρας.

### 3.3 ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ - ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ

Η θεματική αυτή κατηγορία εκτείνεται σε ευρύ φάσμα περιπτώσεων που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την απλή δέσμευση ακινήτων χωρίς προηγούμενη κήρυξη της οφειλόμενης απαλλοτρίωσης, τη μη καταβολή της αποζημίωσης που έχει επιδικαστεί για το απαλλοτριωθέν ακίνητο, την αλλοίωση ή τη μεταίωση του σκοπού της απαλλοτρίωσης και τη μη καταβολή απο-

ζημώσης για απαλλοτριωθέντα ακίνητα λόγω ρυμοτομίας, σε εφαρμογή πολεοδομικού σχεδίου. Χαρακτηριστικές είναι επίσης οι περιπτώσεις δεσμεύσεων οικοπέδων για χωροθέτηση δημόσιων και κοινωφελών λειτουργιών (πλατείες, κοινόχρηστο αστικό πράσινο, αθλητικές εγκαταστάσεις κ.ά.), έργα τα οποία τελικά δεν υλοποιούνται, έστω και μετά την πάροδο δεκαπέντε ή ακόμη και είκοσι ετών.

Όπως προκύπτει από τις αναφορές που έχουν υποβληθεί στον Συνήγορο του Πολίτη, ο μέσος χρόνος δέσμευσης υπολογίζεται στα 15 έως 20 χρόνια, ενώ εμφανίζονται και περιπτώσεις ακραίας κακοδιοίκησης, όπως αυτή της υπερπεντηκονταετούς δέσμευσης ακινήτου από τον Δήμο Πειραιά (υπόθεση 15797/2000). Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να αντιμετωπίσει κωλυσιεργίες στη διαδικασία κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και καθυστερήσεις στην καταβολή αποζημίωσης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες.

### 3.3.1 ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ, Η ΟΠΟΙΑ ΑΝΑΠΕΜΠΕΙ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΡΣΗ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *Δήμαρχος Βόλου - Νομάρχης Μαγνησίας - Περιφέρεια Θεσσαλίας*

Ο ενδιαφερόμενος (υπόθεση 11406/2000) είναι ιδιοκτήτης οικοπέδου 500 τ.μ. στο εμπορικό κέντρο του Βόλου. Από το 1986, με την τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου Βόλου και τον χαρακτηρισμό τριών οικοδομικών τετραγώνων (ΟΤ) ως ελεύθερου χώρου πανεπιστημιακών σχολών, ο Δήμος Βόλου δέσμευσε το ακίνητό του πολίτη, όπως και τα παρακείμενα ακίνητα του ίδιου οικοδομικού τετραγώνου, με την αιτιολογία ότι αυτό εξυπηρετούσε την ανάδειξη του γειτνιάζοντος πρώην εργοστασίου Μασαγίου, το οποίο ανήκει στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, υπήρχε δε τότε το ενδεχόμενο να στεγαστεί εκεί πανεπιστημιακή σχολή.

Επειδή για μια δεκαετία δεν έγινε καμιά ενέργεια είτε για την αξιοποίηση της περιοχής είτε για την αποζημίωση των ιδιοκτητών των τριών ΟΤ, ο ενδιαφερόμενος και δύο ακόμη ιδιοκτήτες ζήτησαν από τον τότε Νομάρχη Μα-

γνησίας να προβεί στην ανάκληση της απόφασής του, στη συνέχεια δε προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας κατά της παράλειψής του νομάρχη να το πράξει. Στις 20 Οκτωβρίου 1997, το ΣτΕ εξέδωσε τρεις όμοιες αποφάσεις, με τις οποίες ακύρωνε τη σιωπηρή άρνηση του Νομάρχη Μαγνησίας να άρει τις απαλλοτριώσεις, ανέπεμπε δε τις υποθέσεις στη διοίκηση, προκειμένου αυτή να προβεί στη νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια.

Παρά ταύτα, η ερμηνεία δικαστικών αποφάσεων από το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας υπήρξε διαφορετική. Η απόφαση αρ. 4450/1997 του ΣτΕ, που αφορούσε σε ιδιοκτησία ανώνυμης εταιρείας, κοινοποιήθηκε στο προαναφερθέν τμήμα και ο Νομάρχης Μαγνησίας με την 126/19.5.98 απόφασή του (ΦΕΚ 407Δ/16.6.98) κατήργησε μερικώς την 2516/1986 απόφαση και επανέφερε τον χαρακτηρισμό του οικοδομήσιμου χώρου. Την άρση της απαλλοτρίωσης από τον νομάρχη ακολούθησε η πώληση του ακινήτου, το οποίο καλύπτει τα 4/5 οικοδομικού τετραγώνου στο εμπορικό κέντρο του Βόλου.

Τελείως διαφορετική ήταν η μεταχείριση αναφορικά με την ιδιοκτησία του πολίτη που είχε προσφύγει στην Αρχή, για την οποία εκδόθηκε η ΣτΕ 4451/1997 απόφαση. Η απόφαση κοινοποιήθηκε από το ΣτΕ στο Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών της ΝΑ Μαγνησίας, το οποίο, όπως προκύπτει, ποτέ δεν απέστειλε την εν λόγω απόφαση στην αρμόδια υπηρεσία για την άρση της απαλλοτρίωσης, δηλαδή στη Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ. Από το σημείο αυτό και μετά το θέμα κωλυσιεργεί, με συνέπεια να μην έχει προβλεφθεί στον προϋπολογισμό του 1999 και του 2000 η δαπάνη απαλλοτρίωσης, παρά την έκδοση της αρ. 265/99/30.6.99 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Βόλου. Ωστόσο, το Δημοτικό Συμβούλιο Βόλου, με την αρ. 313/2000/25.10.00 απόφασή του, ενέκρινε τη διάθεση σχετικής πίστωσης για την απαλλοτρίωση των δύο άλλων ακινήτων (για τη δημιουργία πλατείας Πανεπι-

στημίου) στον προϋπολογισμό του δήμου για το έτος 2000.

Μολονότι ο Δήμος Βόλου επιφύλαξε αδικαιολόγητα διαφορετική μεταχείριση στους ιδιοκτήτες των ακινήτων του συγκεκριμένου οικοδομικού τετραγώνου, δεν έχει ακόμη προβεί σε καμία ενέργεια προκειμένου να αποκαταστήσει την αδικία που επέφερε η άνιση μεταχείριση. Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε επανειλημμένα με όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, αλλά οι απαντήσεις που είχε λάβει έως τις 31.12.2002 δεν ήταν διόλου ικανοποιητικές. Η υπόθεση εκκρεμεί.

### 3.3.2 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΓΙΑ ΚΑΤΑΛΗΨΗ ΟΙΚΟΠΕΔΟΥ ΕΞΑΙΤΙΑΣ ΕΡΓΩΝ ΑΝΑΔΑΣΜΟΥ

ΦΟΡΕΙΣ: *Τοπογραφική Υπηρεσία της ΝΑ Αχαΐας - Διεύθυνση Ελέγχου και Κατασκευής Έργων της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας - Υπουργείο Γεωργίας*

Ζητήθηκε η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, με στόχο την καταβολή αποζημίωσης από τους αρμόδιους φορείς, για κατάληψη οικοπέδου εξαιτίας πραγματοποιηθέντων έργων υπέρ του αναδασμού «Αρδευτικού έργου του Αροαίου ποταμού Κλειτορίας» (υπόθεση 2165/2002). Ειδικότερα, η Επιτροπή Αναδασμού εξαίρεσε κάποια οικόπεδα από την οριοθετημένη περιοχή του αναδασμού, χωρίς παράλληλη προσαρμογή των έργων. Οι ιδιοκτήτες των εκτάσεων αυτών ζημιώθηκαν, χωρίς να αποκομίσουν ανάλογη ωφέλεια από τον αναδασμό. Θα έπρεπε, συνεπώς, να αποζημιωθούν με αποδέσμευση ή απαλλοτρίωση των εκτάσεων. Η κατασκευή των έργων ξεκίνησε το 1991, ολοκληρώθηκε δε στις 31.3.1999, χωρίς να έχει επιλυθεί το πρόβλημα. Η Τοπογραφική Υπηρεσία της ΝΑ Αχαΐας, που διενήργησε τον αναδασμό, έχει παραπέμψει τον ενδιαφερόμενο πολίτη στη Διεύθυνση Ελέγχου και Κατασκευής Έργων (ΔΕΚΕ) Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, η οποία και επέβλεπε την κατασκευή του έργου. Η αρμόδια διεύθυνση, ύστερα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, πρότεινε στο Υπουργείο Γεωργίας την άμεση απαλλοτρίωση, σε περίπτω-

ση που δεν μεταποπτεί το έργο (οδός-αγωγός) και την καταβολή αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη για το διάστημα που χρησιμοποιήθηκε το ακίνητο. Το Υπουργείο Γεωργίας απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι, λόγω της έκτασης του προβλήματος, δόθηκε εντολή στους αρμόδιους φορείς να προβούν σε αποδέσμευση ιδιοκτησιών ή, εφόσον εξασφαλιστούν οι απαραίτητες πιστώσεις, σε απαλλοτρίωση. Η υπόθεση εκκρεμεί.

### 3.3.3 ΜΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΘΕΙΣΑΣ ΑΠΟ ΤΟ 1967 ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗΣ ΛΟΓΩ ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΟΡΩΝ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *2η ΔΕΚΕ Πατρών - Κτηματική Υπηρεσία Δημοσίου Πύργου - Νομάρχης Ηλείας - Δήμος Αλιφείρας*

Στην εν λόγω υπόθεση, στο χωριό Άνω Αμυγδαλιές του Νομού Ηλείας, οι αποζημιώσεις για τις απαλλοτριώσεις έχουν αποδοθεί από το 1972, οι κάτοικοι είναι ιδιοκτήτες κατοικιών στον νέο οικισμό και έχουν τελεσιδικήσει οι δικαστικές αποφάσεις και τα σχετικά πρωτόκολλα βίαιης αποβολής (από το 1996) εναντίον ορισμένων από τους ιδιοκτήτες των απαλλοτριωθέντων ακινήτων που παρεμποδίζουν την κατεδάφισή τους.

Παρά ταύτα, η αποβολή των καταπατητών και η κατεδάφιση των απαλλοτριωθείσών κατοικιών δεν έχει συντελεστεί. Ο δρόμος από το Φανάρι στις Άνω Αμυγδαλιές παραμένει ημιτελής, με επικίνδυνο στένεμα. Διενεργήθηκε αυτοψία από κλιμάκιο επιστημόνων του Συνηγόρου του Πολίτη, από την οποία και επιβεβαιώθηκε η επικινδυνότητα του δρόμου και η άμεση ανάγκη εκτέλεσης τόσο της αποβολής των καταπατητών όσο και της άμεσης κατεδάφισης των απαλλοτριωθείσών κατοικιών. Συγχρόνως, διενεργήθηκε σύσκεψη με τον Αντινομάρχη Ηλείας τον Ιούνιο. Στις 4.7.2002, ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε επείγον έγγραφο προς τον Νομάρχη Ηλείας, προκειμένου να πληροφορηθεί τις απόψεις και τις περαιτέρω ενέργειές του. Έως τις 31.12.2002 δεν δόθηκε απάντηση. Η υπόθεση εκκρεμεί.

### 3.3.4 ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗ ΛΟΓΩ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΖΩΝΗΣ ΑΙΓΙΑΛΟΥ-ΠΑΡΑΛΙΑΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΘΥΝΝΙ

ΦΟΡΕΙΣ: *Κτηματική Υπηρεσία Δημοσίου Αργολίδας - Διεύθυνση Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της ΝΑ Αργολίδας - Δήμος Κρανιδίου*

Κατά τον καθορισμό ζώνης αιγιαλού-παραλίας στην περιοχή Θυννί Αργολίδας εντοπίστηκε περίφραξη ιδιοκτησίας εντός της ζώνης της παραλίας (υπόθεση 17860/2001). Ζητήθηκε από τον Δήμο Κρανιδίου και την αρμόδια Διεύθυνση Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος (ΧΩΠΟΠΕ) της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αργολίδας να προχωρήσουν στις απαραίτητες διαδικασίες για την απαλλοτρίωση του τμήματος της ιδιοκτησίας το οποίο βρίσκεται στη ζώνη παραλίας, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία. Κατά τη διάρκεια των διαδικασιών απαλλοτρίωσης, η Κτηματική Υπηρεσία Ναυπλίου εξέδωσε έγγραφο στο οποίο δήλωνε ότι δεν είχε αντίρρηση για την κατασκευή περίφραξης σε όμορη ιδιοκτησία, στο όριο της ζώνης αιγιαλού, παρά το γεγονός ότι δεν είχαν παρέλθει τα χρονικά όρια που προβλέπονται από τον Ν. 2971/2001 άρθρο 7, για αποχή από « [...] οποιαδήποτε κατασκευή, βελτίωση [...]». Με την περιφραξη αυτή καταστρατηγείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας της παραλίας από τον ιδιοκτήτη της όμορης ιδιοκτησίας. Με παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη επενέβη το Λιμεναρχείο Κοιλιάδας και το αρμόδιο τμήμα της ΕΛΑΣ και, σε συνεργασία με τον Δήμο Κρανιδίου, σταμάτησε την παράνομη διαδικασία περίφραξης της ζώνης της παραλίας. Ταυτόχρονα προωθήθηκαν οι διαδικασίες απαλλοτρίωσης από τη Διεύθυνση ΧΩΠΟΠΕ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αργολίδας.

### 3.4 ΚΑΤΑΛΗΨΗ ΚΑΙ ΥΠΟΒΑΘΜΙΣΗ ΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΧΩΡΩΝ

Η υπόθεση που ακολουθεί καταδεικνύει την απουσία βούλησης να αναβαθμιστούν ο αστικός χώρος και το περιβάλλον και να προστατευτεί το κοινό συμφέρον.

### 3.4.1 ΑΥΘΑΙΡΕΤΕΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ ΤΟΥ ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟΥ ΓΥΜΝΑΣΤΙΚΟΥ ΣΥΛΛΟΓΟΥ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΑΡΕΩΣ

ΦΟΡΕΙΣ: *ΝΑ Αθηνών-Πειραιά - Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου - Διεύθυνση Πολεοδομίας Δήμου Αθηναίων - Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων - ΥΠΕΧΩΔΕ*

Το 1988 παραχωρήθηκε από την ΚΕΔ στον Πανελλήνιο Γυμναστικό Σύλλογο έκταση 5661 τ.μ., όμορη με τις σημερινές αθλητικές εγκαταστάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι αθλητικές εγκαταστάσεις που επρόκειτο να δημιουργηθούν δεν θα αλλοίωναν το πράσινο που υπήρχε (υπόθεση 8367/2001).

Από την έρευνα που διενεργήθηκε διαπιστώθηκε ότι από το 1998, παρ' ότι το ισχύον καθεστώς του χώρου είναι γνωστό σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (ΥΠΕΧΩΔΕ, Δήμο Αθηναίων, Νομαρχία Αθηνών, ΚΕΔ), ανεγείρονται σε αυτόν κτίρια, δημιουργώντας έτσι τετελεσμένα γεγονότα και καταστάσεις, που σταδιακά αλλοιώνουν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του άλσους, τον οποίο έχει επιβάλει ο νομοθέτης ήδη από το 1900. Επισημαίνεται ότι ο νομοθέτης έχει μεριμνήσει ώστε ακόμη και κτίρια άκρως απαραίτητα για έκτακτες ανάγκες να είναι υπόγεια και να μπορούν να δεχθούν επ' αυτών φύτευση, προκειμένου να μη μειωθεί ο χώρος πρασίνου στην επιφάνεια.

Με ενέργειές του ο Συνήγορος του Πολίτη γνωστοποίησε στους ενδιαφερομένους τοπογραφικό διάγραμμα το οποίο συνοδεύει την πράξη παραχώρησης, όπου η έκταση αυτή αναφέρεται ως δασώδης. Σύμφωνα δε με τη Διεύθυνση Πολεοδομίας του Δήμου Αθηναίων, στην επίμαχη έκταση έχουν ανεγερθεί αυθαίρετες κατασκευές που καταλαμβάνουν χώρο έκτασης 6000 τ.μ. περίπου. Οι κατασκευές αυτές καταγράφονται σε διαδοχικές εκθέσεις της Διεύθυνσης Πολεοδομίας κάθε φορά ως νέες κατασκευές, ενώ πιστοποιείται η αποπεράτωση αυτών που είχαν καταγραφεί σε προηγούμενες εκθέσεις, παρ' όλο που ίσχυε διακοπή οικοδομικών εργασιών, της οποίας την τήρηση έπρεπε να έχει επιβάλει το αστυνομικό τμήμα της περιοχής.



Το Τμήμα Εσόδων του Δήμου Αθηναίων βεβαίωσε οφειλή 372.862,60 ευρώ σε βάρος του Πανελληνίου Συλλόγου από πρόστιμο ανέγερσης και διατήρησης κτισμάτων. Συντάχθηκε έκθεση δικαστικού επιμελητή σε βάρος της κινητής περιουσίας του Συλλόγου, ελλείπει ακίνητης περιουσίας, και ζητήθηκε η δέσμευση του αποδεικτικού ενημερότητας του συλλόγου από τη ΔΟΥ.

Τον Ιανουάριο του 2001 η Νομαρχιακή Αυ-

τοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιά ζήτησε από το ΥΠΕΧΩΔΕ, μέσω του Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων, πίστωση για την κατεδάφιση των αυθαίρετων κατασκευών, αίτημα στο οποίο το Υπουργείο δεν ανταποκρίθηκε.

Δεδομένου ότι εν τω μεταξύ υπήρξε εισαγγελική παρέμβαση, η Αρχή διέκοψε τη διερεύνηση της υπόθεσης.



#### 4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ, ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ
  - 2.1 ΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
  - 2.2 ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΕΚΤΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
  - 2.3 ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΔΙΑ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΡΕΞΟΥΣΙΩΝ ΔΙΚΗΓΟΡΩΝ
  - 2.4 ΕΚΒΑΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΟΥ ΕΞΕΤΑΣΤΗΚΑΝ
3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ
  - 3.1 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΥΟ ΦΥΛΩΝ ΣΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΣΥΖΥΓΙΚΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ
    - 3.1.1 Φορολογικό απόρρητο
    - 3.1.2 Επιστροφή φόρου στο όνομα του συζύγου
    - 3.1.3 Κοινή φορολογική δήλωση των συζύγων
  - 3.2 ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ, ΠΑΡΑΓΡ. 2 ΤΟΥ Ν. 2690/1999
  - 3.3 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΡΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
    - 3.3.1 Παραβίαση διατάξεων για διορισμό εκπαιδευτικών σε δυσπρόσιτες περιοχές
    - 3.3.2 Προβλήματα διαφάνειας και δημοσιότητας, παρατυπίες και λάθη
    - 3.3.3 Πρόσληψη εκπαιδευτικού πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου σε μειονοτικό σχολείο της Θράκης
4. ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ
  - 4.1 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΛΟΓΩ ΕΛΛΕΙΨΗΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
    - 4.1.1 Αδυναμία χορήγησης ειδικού σήματος λειτουργίας ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων λόγω αμέλειας της διοίκησης
    - 4.1.2 Υποχρέωση αποστολής παραβόλου για την πληρωμή προστίμου από παράβαση του ΚΟΚ
  - 4.2 ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ
  - 4.3 ΜΗ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΗΣΗ ΑΙΤΗΣΕΩΝ - ΜΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ Ή ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΜΕΝΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΕ ΑΙΤΗΣΗ
    - 4.3.1 Υπερδεκαετής καθυστέρηση απάντησης σε ερώτημα πολίτη
    - 4.3.2 Άρνηση παραλαβής αιτήσεων για ένταξη σε επιχορηγούμενο πρόγραμμα
    - 4.3.3 Μη απάντηση σε αίτημα για καταβολή δεδουλευμένων

#### 4.4 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ Ή ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥΣ

4.4.1 Άρνηση του Δήμου Νέας Σμύρνης να επιλύσει εξωδικαστικά διαφορά αντικειμενικής ευθύνης

4.4.2 Αμφισβήτηση από τον Δήμο Άνω Σύρου της ευθύνης για την καταβολή αποζημίωσης λόγω βλάβης από έργα του δήμου

#### 4.5 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ

4.5.1 Ευθύνη επιχειρηματία που καλόπιστα δέχθηκε εικονικά τιμολόγια

4.5.2 Φοροαπαλλαγή για αγορά πρώτης κατοικίας για δεύτερη φορά

4.5.3 Εφαρμογή τεκμηρίου εισοδήματος σε κάτοικο εξωτερικού

#### 4.6 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΟΚ

4.6.1 Μη αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης από την Τροχαία σε περιπτώσεις παραβάσεων του ΚΟΚ

4.6.2 Εκτέλεση διοικητικών μέτρων ύστερα από αθωωτικές αποφάσεις πταισματοδικείων

4.6.3 Πρόστιμο για στάθμευση ιδιώτη μπροστά στο δικό του γκαράζ

#### 4.7 ΤΕΛΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4.7.1 Επιβολή εισφοράς δεύτερης κατοικίας από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Χαλκιδικής

#### 4.8 ΓΕΩΡΓΙΑ

4.8.1 Λανθασμένη απόρριψη αιτήματος αποζημίωσης ως εκπρόθεσμου

4.8.2 Υπέρμετρη επιβάρυνση αγροτών για συμμετοχή σε προγράμματα επιδοτήσεων

## 4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

### 1. ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ, ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη ασχολείται, κατά κύριο λόγο, με τα προβλήματα που ανακύπτουν στις καθημερινές συναλλαγές των πολιτών με τις υπηρεσίες του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Τα ζητήματα τα οποία καλείται να ερευνήσει αποτελούν έτσι επιμέρους ψηφίδες που συνθέτουν τη γενικότερη εικόνα της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τους πολίτες.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η αρμοδιότητα του Κύκλου εκτείνεται σε όλο το πεδίο της διαμεσολαβητικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως αυτό προσδιορίζεται στον ιδρυτικό του νόμο (Ν. 2477/1997). Συγκεκριμένα, ο Κύκλος επιλαμβάνεται υποθέσεων οι οποίες καλύπτουν το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Σύμφωνα με τον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής (ΠΔ 273/1999), στην αρμοδιότητα του Κύκλου υπάγονται, μεταξύ άλλων, υποθέσεις που αφορούν στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και στον τρόπο και στο επίπεδο της επικοινωνίας και της πληροφόρησης που παρέχουν οι εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες. Η αρμοδιότητα του Κύκλου εκτείνεται επίσης σε ζητήματα φορολογίας, λειτουργίας των ΟΤΑ, των ΔΕΚΟ και των οργανισμών μαζικής μεταφοράς, καθώς ακόμη και σε ζητήματα κρατικών προμηθειών, δημόσιας εκπαίδευσης, προστασίας της κατοικίας και της εργασίας, αγροτικής πολιτικής και γεωργίας.

Η εξέταση των ζητημάτων που απασχόλησαν τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το έτος 2002 οδηγεί σε μια αναψηλάφηση της

μέχρι σήμερα διαγνωσμένης εικόνας της κακοδιοίκησης και των πολλαπλών μορφών της. Κατά κανόνα, από τη διερεύνηση των υποθέσεων η Αρχή εντοπίζει ότι η καταγγελλόμενη πράξη ή παράλειψη –λόγου χάριν, η παράβαση του νόμου– συνοδεύεται από άλλες μορφές κακοδιοίκησης (π.χ. κακή συμπεριφορά υπαλλήλων ή έλλειψη της απαραίτητης πληροφόρησης), μικρότερης μεν σημασίας, από τις οποίες, ωστόσο, μπορούν να συναχθούν χρήσιμα συμπεράσματα για τα αίτια της αμοιβαίας δυσπιστίας τα οποία διέπουν τις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη στην Ελλάδα.

Το ένα τρίτο περίπου των περιπτώσεων κακοδιοίκησης που επισημάνθηκαν (29,1%) σχετίζονται με το μείζον ζήτημα της πληροφόρησης των πολιτών για την πορεία των υποθέσεών τους, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Η παράλειψη της διοίκησης να παράσχει σωστές, ακριβείς και εύληπτες πληροφορίες στους πολίτες, καθώς και η έλλειψη συντονισμού των δημόσιων υπηρεσιών οδηγούν πολύ συχνά στην πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεων των πολιτών έναντι του κράτους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει επίσης ότι η διοίκηση έχει αντιληφθεί πλέον πως τα λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα των δημόσιων υπηρεσιών (9,8% επί του συνόλου της αναφερόμενης κακοδιοίκησης) αναπαράγουν γραφειοκρατικές διαδικασίες και δυσχεραίνουν περαιτέρω την εξυπηρέτηση του πολίτη. Η Αρχή παρακολουθεί με ενδιαφέρον τις προσπάθειες των δημόσιων υπηρεσιών να απλοποιήσουν διαδικασίες, να εισαγάγουν νέες τεχνολογίες και, τέλος, να απαλλαγούν από στερεότυπα γραφειοκρατικής πρακτικής και κουλτούρας. Στα προβλήματα αυτά, και κυρίως στις χρονοβόρες και πολύπλοκες διαδικασίες, οφεί-

λονται και οι καθυστερήσεις που παρατηρούνται στη δράση της διοίκησης, καθυστερήσεις που καταλαμβάνουν ποσοστό 20% επί των αναφερόμενων περιπτώσεων κακοδιοίκησης. Πέραν της ελλιπούς στελέχωσης κάποιων υπηρεσιών, έχει παρατηρηθεί ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι μεγάλες καθυστερήσεις διεκπεραίωσης οφείλονται σε αδιαφορία της διοίκησης να αντιμετωπίσει προληπτικώς φαινόμενα και πρακτικές που προκαλούν τη δυσφορία των πολιτών. Οι καθυστερήσεις αυτές συχνά υπερβαίνουν κατά πολύ κάθε έννοια εύλογου χρόνου και οδηγούν σε ουσιαστική αποδυνάμωση του δικαιώματος του πολίτη, την ίδια στιγμή που η διοίκηση είτε αναβάλλει με συνεχείς υποσχέσεις την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της είτε αποποιείται των ευθυνών της.

Οι σοβαρότερες περιπτώσεις που προκαλούν τη διαμεσολάβηση της Αρχής είναι παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας από δόλο ή αμέλεια ή λόγω εσφαλμένης ερμηνείας των διατάξεων, κατά παράβαση των γενικών αρχών του δικαίου. Ο Συνήγορος του Πολίτη τονίζει σε κάθε ευκαιρία ότι η αρχή της αναλογικότητας και της αιτιολόγησης των πράξεων της διοίκησης αποτελούν συστατικά στοιχεία του δικαίου συστήματος και ότι η εφαρμογή τους δεν επιτρέπεται να εξαρτάται από το εάν διατυπώνεται γραπτώς ή εάν ορίζονται στην ερμηνευτική εγκύκλιο που συνοδεύει τον νόμο.

## 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

### 2.1 ΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Με τις υπηρεσίες του πρώην Υπουργείου Οικονομικών σχετίζεται το 25,9% των αναφορών που διερευνήθηκαν στην ουσία τους από τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Από αυτές, το 73,2% αφορά στις ΔΟΥ και μόνο το 9% στις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Από αυτό δεν συνάγεται, ωστόσο, ότι στις ΔΟΥ συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο ποσοστό της κακοδιοίκησης. Οι ΔΟΥ αφενός υλοποιούν τις πολιτικές των κεντρικών υπηρεσιών, που είναι επιφορτισμένες με τον συντονισμό και

την εφαρμογή ενιαίας πολιτικής στα φορολογικά θέματα, και αφετέρου αποτελούν αντικείμενο του μεγαλύτερου αριθμού αναφορών, αφού είναι οι υπηρεσίες με τις οποίες έρχονται σε άμεση επαφή οι πολίτες.

Μικρό ποσοστό αναφορών (2,4%) σχετίζεται με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Το ποσοστό αυτό αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον, αν παρατηρήσει κανείς ότι στην πλειονότητά τους (80,5%) οι αναφορές αυτές στρέφονται κατά της Διεύθυνσης Σχέσεων Κράτους-Πολίτη και της Επιτροπής του Άρθρου Δεύτερου του Ν. 2690/1999.

Το 38,1% των αναφορών που διερευνήσε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη αφορά στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α' (27,1%) και Β' (11%) βαθμού. Οι αναφορές στην κατηγορία αυτή είναι κατά κανόνα κατανεμημένες γεωγραφικά ανάλογα με τον πληθυσμό, με αποκλίσεις που αιτιολογούνται κατά περίπτωση.

### 2.2 ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΕΚΤΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο έλεγχος της συνδρομής λόγου αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη είναι το πρώτο στάδιο επεξεργασίας κάθε αναφοράς από τους χειριστές της. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα να διαμεσολαβήσει, η υπόθεση τίθεται στο αρχείο και ο ενδιαφερόμενος πολίτης ενημερώνεται εγγράφως. Από τη μελέτη των αναφορών αυτών, όμως, μπορεί κανείς να αντλήσει χρήσιμα συμπεράσματα για τη στάση των πολιτών απέναντι στη διοίκηση και για τα γενικότερα προβλήματα που τους απασχολούν. Επίσης, μπορεί να διαμορφώσει την εικόνα που έχουν σχηματίσει πολλοί πολίτες για τον Συνήγορο του Πολίτη και τις αρμοδιότητές του.

Κατ' αρχάς πρέπει να επισημανθεί ότι κατά το έτος 2002 παρατηρήθηκε στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό (41,6%) αναφορών που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Το φαινόμενο αυτό δεν μπορεί να αποδοθεί πλέον με την ίδια ευκολία στην έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών για τον ρόλο της Αρχής, όπως κατά τα

προηγούμενα χρόνια, αλλά σε μια πιο αυστηρή ερμηνεία των όρων αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη.

Στο ποσοστό αυτό, ωστόσο, προσμετρώνται, για λόγους στατιστικούς, και έγγραφα που απλώς κοινοποιούνται στον Συνήγορο του Πολίτη και δεν συνιστούν αναφορές. Τα έγγραφα αυτά, που αποτελούν το 31,5% των εκτός αρμοδιότητας αναφορών, στην πραγματικότητα απευθύνονται σε άλλες υπηρεσίες και δεν περιέχουν αίτημα διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη. Από την άποψη αυτή, το ποσοστό εκτός αρμοδιότητας αναφορών που δέχθηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη μειώνεται στο 28,5%. Από τα κοινοποιούμενα έγγραφα μπορεί να αντλήσει κανείς σημαντικά συμπεράσματα για την αξιοπιστία της Αρχής. Ο υψηλός αριθμός των κοινοποιούμενων εγγράφων αποδεικνύει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τον Συνήγορο του Πολίτη, αφού στην πράξη τον καθιστούν συμμετέχο στη συναλλαγή τους με τη διοίκηση, θεωρώντας ότι αποτελεί μια οιονεί προληπτική εγγύηση για τον ορθό χειρισμό της υπόθεσής τους από την αρμόδια υπηρεσία.

Ποσοστό 16,8% των εκτός αρμοδιότητας αναφορών στρέφεται κατά φορέων που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Πρόκειται, κυρίως, για τράπεζες και άλλα ΝΠΙΔ που δεν περιλαμβάνονται σε αυτά που ελέγχει η Αρχή. Εδώ εμπίπτουν τα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα και οι διοικητικές υπηρεσίες των δικαστηρίων. Ειδική μνεία αξίζει να γίνει στις αναφορές που ζητούν τη διαμεσολάβηση της Αρχής κατά πράξεων άλλων ανεξάρτητων αρχών. Οι αναφορές αυτές αποτελούν το 8,1% των εκτός αρμοδιότητας αναφορών και οι περισσότερες από αυτές αφορούν στη διαδικασία προσλήψεων από το ΑΣΕΠ.

Γενικός κανόνας του χειρισμού των αναφορών από τον Συνήγορο του Πολίτη είναι η επιδίωξη της σταθερής μείωσης, ακόμη και της πλήρους εξάλειψης, των περιπτώσεων όπου η αναφορά τίθεται στο αρχείο αποκλειστικά για λόγους τυπικούς. Έτσι, κρίθηκε ότι έπρεπε να αρχειοθετηθούν με ειδική πράξη μόνον 8 αναφορές (0,4%), επειδή το περιεχόμενό τους θεω-

ρήθηκε ασήμαντο, ενώ 27 αναφορές (1,5% των εκτός αρμοδιότητας αναφορών) δεν έγιναν δεκτές επειδή έλειπε κάποιο τυπικό στοιχείο.

### **2.3 ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΔΙΑ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΡΕΞΟΥΣΙΩΝ ΔΙΚΗΓΟΡΩΝ**

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 2477/1997, ο Συνήγορος του Πολίτη επιλαμβάνεται κάθε υπόθεσης ύστερα από ενυπόγραφη αναφορά άμεσα ενδιαφερόμενου προσώπου, ενώ επιλαμβάνεται αυτεπάγγελτα μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με την τήρηση συγκεκριμένων κανόνων δημοσιότητας. Στην Αρχή μπορεί να προσφύγει κάθε πολίτης χωρίς τη μεσολάβηση παρένθετων προσώπων ή φορέων και χωρίς την προηγούμενη τήρηση διαδικαστικών κανόνων που θα καθιστούσαν εφικτή την πρόσβαση μόνο σε πρόσωπα που λόγω επαγγέλματος ή μόρφωσης θα ήταν σε θέση να αντιληφθούν τη λειτουργία και τον ακριβή τρόπο εφαρμογής των κανόνων αυτών. Εξάλλου, στην παράγρ. 1 του άρθρου 3 του ΠΔ 273/1999 διευκρινίζεται η διαδικασία που απαιτείται για την έγκυρη υποβολή αναφορών από πρόσωπα που δεν γνωρίζουν γραφή και ανάγνωση, έτσι ώστε να είναι δυνατή η απρόσκοπτη πρόσβαση και αυτής της κατηγορίας προσώπων στον Συνήγορο του Πολίτη.

Ωστόσο, στην πράξη, η πρόβλεψη για άμεση πρόσβαση στην Αρχή δεν αποκλείει τη μέσω αντιπροσώπων ή πληρεξουσίων υποβολή αναφορών. Στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη έχει υποβληθεί υπολογίσιμος αριθμός αναφορών από συλλογικούς φορείς για προβλήματα που σχετίζονται με ομάδες προσώπων, αναφορές από αντιπροσώπους ή αντικλήτους προσώπων που, επειδή βρίσκονται στο εξωτερικό ή στην επαρχία ή για οποιοδήποτε άλλο λόγο έχουν αναθέσει τη διαχείριση των υποθέσεών τους σε τρίτα πρόσωπα. Επίσης, δεν είναι λίγες οι αναφορές που υποβάλλονται από γονείς για λογαριασμό των παιδιών τους και το αντίστροφο ή ακόμη, αν και πιο σπάνια, αναφορές από τρίτους (γείτονες, φίλους, γνωστούς κ.λπ.) για λογαριασμό πολιτών που δεν είναι σε θέση να περιγράψουν οι ίδιοι το πρόβλημά τους.

Τέλος, ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι αναφορές εκείνες που υποβάλλονται από δικηγόρους για υποθέσεις εντολών τους. Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 38 του Κώδικα Περί Δικηγόρων, οι δικηγόροι μπορούν να εκπροσωπούν τον εντολέα τους ενώπιον κάθε αρχής, άρα ενώπιον και του Συνηγόρου του Πολίτη, πάντοτε βέβαια μέσα στο πλαίσιο της παρασχεθείσας εντολής και προς όφελος του εντολέα. Από τη σύσταση της Αρχής έχει διαπιστωθεί ότι πολίτες είτε προσφεύγουν σε αυτήν, αφού προηγουμένως συμβουλευθούν δικηγόρο, είτε αναθέτουν απευθείας σε δικηγόρο τη σύνταξη ή ακόμη και την υποβολή της αναφοράς τους. Έχει επίσης παρατηρηθεί το φαινόμενο δικηγόροι να συμβουλεύουν πελάτες τους να προσφύγουν στον Συνήγορο του Πολίτη, θεωρώντας ότι οι ίδιοι έχουν εξαντλήσει χωρίς αποτέλεσμα τα περιθώρια χειρισμού μιας υπόθεσης. Ακόμη, σε πολλές περιπτώσεις, η προσφυγή στις διαμεσολαβητικές υπηρεσίες της Αρχής γίνεται από τους ίδιους τους πληρεξούσιους δικηγόρους στο πλαίσιο χειρισμού μιας υπόθεσης ως μια ακόμη δυνατότητα εκπλήρωσης της ανατεθείσας εντολής. Εξάλλου, πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν κατ' επανάληψη χρησιμοποιηθεί και ενώπιον δικαστηρίων για την υποστήριξη των θέσεων του ενδιαφερόμενου πολίτη που προσέφυγε στη δικαιοσύνη, αφού προηγουμένως η Αρχή είχε εξαντλήσει τα διαμεσολαβητικά της καθήκοντα.

Από τη σύσταση της Αρχής έχουν υποβληθεί στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη 50 αναφορές διά πληρεξουσίων δικηγόρων. Δεν είναι στατιστικά καταγεγραμμένος ο πολλαπλάσιος αριθμός των αναφορών εκείνων που, αν και έχουν υποβληθεί από τους ίδιους τους ενδιαφερομένους, είτε έχουν συνταχθεί από δικηγόρους είτε η παρακολούθηση των σχετικών υποθέσεων αναλαμβάνεται από αυτούς.

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη έχει ασχοληθεί και με αναφορές δικηγόρων σχετικά με προβλήματα που αντιμετωπίζουν στις σχέσεις τους με υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Έχουν επίσης περιέλθει αναφορές με τις οποίες

δικηγόροι, στο πλαίσιο χειρισμού υποθέσεών τους, ζητούν από την Αρχή να διατυπώσει τη θέση της σε ζητήματα νομικής φύσης ή ακόμη, ως επιπλέον μέσον πίεσης προς τις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες, κοινοποιούν στην Αρχή εξώδικες δηλώσεις ή αιτήσεις που απευθύνονται σε αυτές.

Σε όλες τις περιπτώσεις, η αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη μέσω εκπροσώπου και ειδικότερα πληρεξούσιου δικηγόρου εγείρει το ευρύτερο και εξαιρετικά κρίσιμο ζήτημα των προϋποθέσεων αποτελεσματικής πρόσβασης στην Αρχή. Από τη φύση του, ο Συνήγορος του Πολίτη οφείλει να καταδεικνύει εξαιρετική ευαισθησία στις πραγματικές δυνατότητες αναφοράς πολιτών που στερούνται ιδιωτικής νομικής αρωγής. Εξάλλου, το βασικό πρόβλημα των πολιτών αυτών είναι η ίδια η αδυναμία τους να επικοινωνούν με μια συχνά δυσνόητη ως προς τις αξιώσεις της και μη φιλική ως προς τις μεθόδους της δημόσια διοίκηση.

Η αναφορά δικηγόρου για υπόθεση τρίτου προσώπου στον Συνήγορο του Πολίτη διερευνάται σε συνθήκες απόλυτης διαφάνειας που αφορούν στην πληρεξουσιότητα του δικηγόρου, ο οποίος καταθέτει την αναφορά. Και τούτο διότι έχει εντοπιστεί ότι έχουν κατατεθεί αναφορές (19673/2002 και 7644/2002) από δικηγόρους, οι οποίοι προσφεύγουν στην Αρχή χωρίς να έχουν ενημερώσει τους πολίτες τους οποίους φέρονται να εκπροσωπούν. Τα ζητήματα νομιμοποίησης που προκύπτουν από αυτήν την πρακτική έχουν οδηγήσει τον Συνήγορο του Πολίτη στην ανάγκη διακρίβωσης της πραγματικής βούλησης των πολιτών που φέρονται να εκπροσωπούνται και στην απευθείας ενημέρωσή τους για τον τρόπο παροχής των διαμεσολαβητικών του υπηρεσιών, καθώς και για την πορεία της υπόθεσής τους, ανεξάρτητα από την ενημέρωση του πληρεξούσιου δικηγόρου τους ή παράλληλα με αυτήν.

#### 2.4 ΕΚΒΑΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΟΥ ΕΞΕΤΑΣΤΗΚΑΝ

Κατά το 2002, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη διαμεσολάβησε και διεκπεραίωσε 2810 αναφορές πολιτών, ποσοστό που αποτελεί το 48,1%



του συνόλου των αναφορών που χειρίστηκε ο Κύκλος. Σε περισσότερες από τις μισές (52,4%) η Αρχή αποφάνθηκε ότι συντρέχει λόγος κακοδιοίκησης και ζήτησε από τη διοίκηση την αποκατάσταση της νομιμότητας. Οι περισσότερες από αυτές επιλύθηκαν σύμφωνα με τις σύνομες προσδοκίες του πολίτη (81,8% των βάσιμων αναφορών που έχουν διεκπεραιωθεί).

Ιδιαίτερα σημαντικά συμπεράσματα ανακύπτουν από τις 120 αναφορές (ποσοστό 2,7% του συνόλου των αναφορών του Κύκλου) στις οποίες, ενώ το αίτημα του πολίτη ήταν βάσιμο, η διοίκηση αρνήθηκε ρητά να εφαρμόσει την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη. Τέλος, επισημαίνεται ότι στις 31.12.2002 το 16,8% των αναφορών που έφθασαν στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το 2002 βρισκόταν ακόμη στο στάδιο της επεξεργασίας από τους χειριστές-επιστήμονες.

### 3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί καταγράφονται οι ειδικές θεματικές που αφορούν στη δράση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Η επιλογή των εννοιών αυτών, χωρίς να πιστοποιεί αναγκαστικά την αυξημένη σημασία τους συγκριτικά με άλλες υποθέσεις, δεν είναι πάντως τυχαία. Στόχος της είναι να αναδείξει περιοχές συστημικών ανεπαρκειών και αδρανειών της διοίκησης και να συμβάλει στην άντληση συμπερασμάτων μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα για το ελληνικό δημόσιο και τις σχέσεις του με τους πολίτες.

#### 3.1 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΥΟ ΦΥΛΩΝ ΣΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΣΥΖΥΓΙΚΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ

Το άρθρο 116, παράγρ. 2 του Συντάγματος αναγνωρίζει στον νομοθέτη τη δυνατότητα να θεσπίζει θετικά μέτρα για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, χωρίς αυτό να αποτελεί διάκριση σε βάρος των πρώτων. Σύμφωνα μάλιστα με το β' εδάφιο του ίδιου άρθρου, το κράτος οφείλει να μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών.

Με αφορμή υπολογίσιμο αριθμό αναφορών,

ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε διατάξεις του φορολογικού δικαίου που περιλαμβάνουν αδικαιολόγητες διακρίσεις ως προς το φύλο. Οι διακρίσεις αυτές αφορούν κατ' αρχήν στη φορολογία της οικογένειας, της οποίας οι δύο σύζυγοι συνδέονται με γάμο. Με τον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Ν. 2238/1994) κωδικοποιήθηκαν παλαιότερες διατάξεις του φορολογικού δικαίου. Σε πολλές περιπτώσεις, ωστόσο, το περιεχόμενο των ρυθμίσεων αντανακλά παλιά στερεότυπα για την πατριαρχική οικογένεια και τη θέση της γυναίκας στον καταμερισμό εργασίας. Αυτό γίνεται ήδη φανερό από την ορολογία που χρησιμοποιεί σε πολλά σημεία ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, π.χ. «[...] στο φορολογούμενο και τη σύζυγό του [...]» (άρθρο 8, παράγρ. 1α) και από το έντυπο της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος, το οποίο χωρίζεται σε δύο στήλες, στα εισοδήματα «του φορολογούμενου» και «της συζύγου του».

Για λόγους λειτουργικούς, ο φορολογικός νομοθέτης επιλέγει να συνδέσει τη φορολογική υποχρέωση των συζύγων, επιβάλλοντας την κοινή δήλωση των εισοδημάτων τους (άρθρο 5 του Ν. 2238/1994). Υπόχρεος για την υποβολή της δήλωσης και για τα εισοδήματα της συζύγου είναι ο σύζυγος (άρθρο 61, παράγρ. 2). Ο φόρος του κάθε συζύγου υπολογίζεται, σύμφωνα με την ίδια διάταξη, χωριστά και τα δύο ποσά συμψηφίζονται, εκτός εάν ένας από τους δύο συζύγους ζητήσει με αίτησή του να γίνει χωριστή εκκαθάριση. Οι γενικές αυτές αρχές της φορολογίας της οικογένειας, που φαίνεται πως αποσκοπούν να συνδυάσουν την αρχή της περιουσιακής αυτοτέλειας των συζύγων με τους εισηπρακτικούς σκοπούς που διέπουν το φορολογικό δίκαιο, συνεπάγονται, κατά την εφαρμογή τους, αδικαιολόγητες διακρίσεις σε βάρος των γυναικών. Οι σημαντικότεροι σχετικοί τομείς είναι οι ακόλουθοι:

##### 3.1.1 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΑΠΟΡΡΗΤΟ

Το άρθρο 85 του Ν. 2238/1994 ρυθμίζει τα ζητήματα του φορολογικού απορρήτου, απαγορεύοντας την πρόσβαση κάθε τρίτου στα φορολογικά στοιχεία του φορολογουμένου. Πρόκει-

ται για εξαίρεση από την αρχή της διαφάνειας και την υποχρέωση χορήγησης εγγράφων από τις υπηρεσίες του δημοσίου, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999.

Ειδική περίπτωση αποτελεί το φορολογικό απόρρητο μεταξύ των συζύγων. Στην κατηγορία των υποθέσεων που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη εντάσσονται περιπτώσεις όπου οι εμπλεκόμενες ΔΟΥ αρνήθηκαν να χορηγήσουν στη σύζυγο αντίγραφο της κοινής φορολογικής δήλωσης, με την αιτιολογία ότι, εφόσον υπόχρεος για την υποβολή της δήλωσης είναι ο σύζυγος (άρθρο 61, παράγρ. 2), αυτός είναι ο φορολογούμενος, ενώ η σύζυγος είναι τρίτο πρόσωπο ως προς τα φορολογικά στοιχεία που περιλαμβάνονται στη δήλωση.

Αποτέλεσμα της ερμηνείας αυτής είναι να χορηγείται στον σύζυγο αντίγραφο της δήλωσης, ενώ στη σύζυγο μόνο βεβαίωση για τα δικά της εισοδήματα. Ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε και περίπτωση όπου η αρμόδια ΔΟΥ όχι μόνο δεν χορηγούσε αντίγραφο της φορολογικής δήλωσης στη σύζυγο, αλλά ούτε καν έδινε διευκρινίσεις για τον τρόπο φορολόγησης των εισοδημάτων της, απαιτώντας σχετική εξουσιοδότηση από τον σύζυγο. Μετά την παρέμβαση της Αρχής, η ΔΟΥ χορήγησε τις πληροφορίες, όχι όμως και το έντυπο της κοινής φορολογικής δήλωσης, το οποίο θεωρείται ακόμη απόρρητο έναντι της συζύγου (875/2000, βλ. *Επίσημα έκθεση 2000*, σ. 220).

Η πρακτική αυτή των οικονομικών υπηρεσιών είναι αντίθετη όχι μόνο με την αρχή της ισότητας των δύο φύλων αλλά και με την έννοια του απορρήτου, αφού καταλήγει στην παράλογη συνέπεια, το πρόσωπο που συμπράττει στη σύνταξη του εγγράφου και είναι υπεύθυνο για το περιεχόμενό του να μην μπορεί να έχει πρόσβαση σε αυτό. Για τον λόγο αυτόν, η Αρχή πρότεινε να γίνει σύσταση στις αρμόδιες υπηρεσίες να μην προβάλλουν κωλύματα στη χορήγηση των κοινών φορολογικών εγγράφων στις συζύγους. Η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή. Αντίθετα, στο σχετικό έγγραφό του, το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών απαντά αόριστα, καταλήγοντας, μετά την παράθεση των

παραπάνω διατάξεων, ότι η ακολουθούμενη πρακτική δεν αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας των δύο φύλων. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα του φορολογικού απορρήτου δεν απαιτεί παρέμβαση του νομοθέτη, αλλά μόνο την αυτονομία και συνταγματικά επιβεβλημένη παραδοχή εκ μέρους των οικονομικών υπηρεσιών ότι η σύζυγος δεν είναι «τρίτο πρόσωπο» ως προς τα φορολογικά στοιχεία που εμπεριέχονται στη δήλωση και επομένως δεν νοείται να της στερείται η πρόσβαση σε αυτά με την αιτιολογία του απορρήτου.

### 3.1.2 ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΦΟΡΟΥ ΣΤΟ ΟΝΟΜΑ ΤΟΥ ΣΥΖΥΓΟΥ

Η υποχρέωση του συζύγου να υποβάλλει τη δήλωση των εισοδημάτων της συζύγου έχει παρεπόμενο αποτέλεσμα, η επιστροφή φόρου που δύναται να προκύψει μετά τον συμψηφισμό των φόρων των δύο συζύγων, να γίνεται με επιταγή που εκδίδεται στο όνομα του συζύγου. Αυτό συμβαίνει ακόμη και στην περίπτωση που η επιστροφή αφορά στα εισοδήματα της συζύγου ή είναι αποτέλεσμα συμψηφισμού της επιστροφής του φόρου της συζύγου με οφειλή του συζύγου. Σε περίπτωση που αντιμετώπισε ο Συνήγορος του Πολίτη (16192/2002), η ΔΟΥ αρνήθηκε να καταβάλει στη σύζυγο την επιστροφή του φόρου που αντιστοιχούσε στα δικά της εισοδήματα. Η σύζυγος εισέπραξε το ποσό μόνον αφού προσκόμισε εξουσιοδότηση από τον σύζυγο.

Η τακτική αυτή των οικονομικών υπηρεσιών εξυπηρετεί εισπρακτικούς σκοπούς, καθώς διευκολύνει τη διεκπεραίωση των σχετικών εκκρεμοτήτων. Αντιβαίνει, ωστόσο, στη συνταγματική αρχή της ισότητας των δύο φύλων, αλλά και στην αρχή της περιουσιακής αυτοτέλειας των συζύγων που διέπει το οικογενειακό δίκαιο. Τα περιουσιακά δικαιώματα των συζύγων συνδέονται αυθαίρετα και χάνουν την αυτοτέλειά τους, σε βάρος της γυναίκας αποκλειστικά, που εξαρτά την άσκησή τους από τη συναίνεση και τη συνεργασία του συζύγου.

Αυτό που θα έπρεπε να ισχύει ως κανόνας, δηλαδή η χωριστή εκκαθάριση των εισοδημά-

των των συζύγων, αποτελεί στο φορολογικό μας σύστημα την εξαίρεση και εφαρμόζεται μόνον εφόσον το ζητήσει ο φορολογούμενος. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 74 του Ν. 2238/1994, καθένας από τους δύο συζύγους μπορεί να ζητήσει από την αρμόδια ΔΟΥ να προβεί σε χωριστή εκκαθάριση των δηλωθέντων φορολογικών στοιχείων. Η άσκηση αυτού του δικαιώματος από τον πολίτη προϋποθέτει τη γνώση της σχετικής ρύθμισης. Ανακύπτει δηλαδή και εδώ το κρίσιμο πρόβλημα της ελλιπούς ενημέρωσης των πολιτών για το περιεχόμενο των φορολογικών νόμων, που έχει θιγεί επανειλημμένα από τον Συνήγορο του Πολίτη.

Σε αναφορά που υποβλήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη (1513/2002), η φορολογούμενη σύζυγος διαμαρτύρεται επειδή, ενώ σύμφωνα με τα στοιχεία που δηλώνει πρέπει να της επιστραφεί φόρος, αυτός συμψηφίζεται με τον οφειλόμενο φόρο του συζύγου, με αποτέλεσμα να αδυνατεί να εισπράξει το ποσόν της επιστροφής. Η σύζυγος ενημερώθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη για τη δυνατότητα που έχει να ζητήσει χωριστή εκκαθάριση, όμως η ΔΟΥ αρνήθηκε να ικανοποιήσει το αίτημά της, με το επιχείρημα ότι οι σύζυγοι δεν τελούν σε διάσταση. Ύστερα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών σύστησε στη ΔΟΥ να προβεί στον διαχωρισμό του φόρου και να επιστρέψει στη σύζυγο το ποσόν που αναλογούσε στα εισοδήματά της, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε άλλη προϋπόθεση.

Η πλέον συνεπής λύση για τις περιπτώσεις αυτές, και εφόσον το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών εμμένει στην πρακτική της κοινής φορολογικής δήλωσης, είναι να γίνεται από την αρχή χωριστή εκκαθάριση των εισοδημάτων των δύο συζύγων, χωρίς αυτόματο συμψηφισμό. Με τον τρόπο αυτόν, η επιταγή της επιστροφής θα εκδίδεται στο όνομα εκείνου από τους συζύγους στα εισοδήματα του οποίου αντιστοιχεί το ποσόν. Από την άλλη πλευρά, ο φόρος που προκύπτει από τα εισοδήματα του κάθε συζύγου θα ζητείται αυτοτελώς από αυτόν.

### 3.1.3 ΚΟΙΝΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΗΛΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΖΥΓΩΝ

Με αφορμή αναφορές πολιτών, ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε έμμεσα προβλήματα που ανακύπτουν από την υποχρέωση των συζύγων να υποβάλλουν κοινή φορολογική δήλωση. Παρατηρήθηκε ότι σε μερικές περιπτώσεις η εμμονή των οικονομικών υπηρεσιών σε νομικά πλάσματα καταλήγει σε ρυθμίσεις που δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, πολύ περισσότερο δε όταν η ίδια η πραγματικότητα υπαγορεύει μια στοιχειώδη ευελιξία για να ρυθμίζονται κατά τρόπο ικανοποιητικό τα ζητήματα που προκύπτουν.

Στην υπόθεση 5396/2002 οι δύο σύζυγοι είχαν αποφασίσει για αόριστο χρονικό διάστημα να κατοικούν χωριστά. Ο σύζυγος ζούσε και εργαζόταν στη Φινλανδία, ενώ η σύζυγος ζούσε και εργαζόταν στην Ελλάδα. Επειδή, σύμφωνα με το ελληνικό φορολογικό δίκαιο, οι σύζυγοι πρέπει να υποβάλλουν κοινή φορολογική δήλωση και καθώς οι οικονομικές υπηρεσίες λειτουργούν εμφανώς στο πνεύμα του παλαιού άρθρου 55, παράγρ. 1 του ΑΚ (που έχει καταργηθεί από το 1983), σύμφωνα με το οποίο η γυναίκα είχε ως νόμιμη κατοικία την κατοικία του συζύγου της, ορίστηκε αρμόδια η ΔΟΥ Κατοίκων Εξωτερικού, αφού ο σύζυγος ήταν κάτοικος εξωτερικού.

Εάν και οι δύο σύζυγοι ήταν κάτοικοι Ελλάδας, η υπαγωγή της συζύγου στη ΔΟΥ του συζύγου δεν θα είχε ιδιαίτερη πρακτική σημασία. Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, ο κατά πλάσμα δικαίου χαρακτηρισμός «κάτοικος εξωτερικού», για λόγους φορολογικούς, μιας γυναίκας που ζει και εργάζεται στην Ελλάδα, για μόνο τον λόγο ότι ο σύζυγός της κατοικεί στο εξωτερικό, είχε ιδιαίτερα δυσμενή αποτελέσματα, όπως λ.χ. το ότι δεν έγινε έκπτωση των εισφορών που αυτή κατέβαλλε στο ΤΕΒΕ ως διαχειρίστρια Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης και δεν αναγνωρίστηκε ως κύρια η κατοικία της στην Ελλάδα ώστε να τύχει της προβλεπόμενης φοροαπαλλαγής. Τα πράγματα θα ήταν απλούστερα εάν ο φορολογικός νομοθέτης έδινε, έστω και σε αυτές τις ακραίες περιπτώσεις, τη δυνατότητα στους συζύγους να υποβάλλουν χωριστές φορολογικές δηλώσεις

και να υπάγονται στο φορολογικό καθεστώς της χώρας στην οποία διατηρούν το κέντρο των βιοτικών τους σχέσεων.

Το φορολογικό δίκαιο αγνοεί εν προκειμένω μια πραγματικότητα, την οποία ωστόσο αναγνωρίζει το οικογενειακό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 1386 του ΑΚ, η υποχρέωση συμβίωσης των συζύγων, της οποίας μέρος αποτελεί και η υποχρέωση κοινής διαμονής, δεν είναι απεριόριστη αλλά αίρεται, εφόσον η αντίθετη απαίτηση θα ήταν καταχρηστική. Πέραν των προηγούμενων, η συγκεκριμένη φορολογική πρακτική προσκρούει σε προφανή δεδομένα της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας: η ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων, υπηρεσιών και κεφαλαίων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει δημιουργήσει πραγματικότητες που χρήζουν νέας κανονιστικής αντιμετώπισης και προβάλλουν ως επιτακτική την ανάγκη κατάργησης των εν λόγω αναχρονιστικών πρακτικών και διατάξεων.

Το συμπέρασμα από τα προηγούμενα είναι ότι το φορολογικό δίκαιο, αν και υφίσταται τις περισσότερες τροποποιήσεις από κάθε άλλο νομοθέτημα στη χώρα μας, παραδόξως αρνείται να συμμορφωθεί με σύγχρονες κανονιστικές επιταγές και κοινωνικές ανάγκες σε ό,τι αφορά την κατοχύρωση της ισότητας των δύο φύλων, γεγονός που ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένα τονίσει (πρβλ. και *Ετήσια έκθεση 2000*, σ. 220-221 για τις γενικές αρχές του δικαίου). Ανεξάρτητα από τις επιμέρους μεταβολές που έχουν προταθεί, το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών οφείλει να μελετήσει τη συλλογική αναθεώρηση των φορολογικών διατάξεων που προσδιορίζουν τις φορολογικές υποχρεώσεις των συζύγων, ώστε να ικανοποιούνται οι ανάγκες της είσπραξης των δημόσιων εσόδων χωρίς εκπτώσεις στη συνταγματικότητα των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων.

### **3.2 ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ, ΠΑΡΑΓΡ. 2 ΤΟΥ Ν. 2690/1999**

Στον Συνήγορο του Πολίτη έχουν κατατεθεί αναφορές πολιτών που αφορούν στην Επιτροπή του Άρθρου Δεύτερου, παράγρ. 2 του Ν. 2690/

1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) του ΥΠΕΣΔΔΑ και στις αντίστοιχες ανά περιφέρεια επιτροπές (πρώην Ειδική Επιτροπή Εφαρμογής Διατάξεων του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991). Οι πολίτες διαμαρτύρονται, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι επιτροπές απορρίπτουν τα αιτήματά τους, εκτιμώντας ότι δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 προϋποθέσεις.

Όπου διαπιστώθηκε το βάσιμο του αιτήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στις αρμόδιες επιτροπές, ζητώντας την επανάληψη της διαδικασίας κρίσης. Ύστερα από αυτά, οδηγήθηκε στη σύνταξη πορίσματος. Στην απάντησή της, η αρμόδια για τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ ισχυρίστηκε ότι αδυνατούσε κατά νόμο να επανέλθει και να επανεξετάσει την αίτηση του πολίτη, με το επιχείρημα ότι οι αποφάσεις των επιτροπών έχουν οιοное δικαιοδοτικό χαρακτήρα, είναι οριστικές, δεν ανακαλούνται και δεν συγχωρείται κατά αυτών άσκηση αίτησης θεραπείας. Επίσης, η επιτροπή πρόέβαλε το επιχείρημα ότι, ως ειδικές, οι διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία των επιτροπών κατισχύουν των γενικών διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Επί των θέσεων αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι όντως τα όργανα της διοίκησης, ανάμεσα στις πολυσχιδείς τους αρμοδιότητες, μπορούν υπό μια ευρεία έννοια ακόμη και να «αποδίδουν δικαιοσύνη», τέμνοντας διαφορές ανάμεσα στους πολίτες και το κράτος. Οι αποφάσεις αυτές, ωστόσο, είναι διοικητικές πράξεις, με συνέπεια να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.

Επικουρικώς, ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η σύνθεση των επιτροπών αυτών δεν συνγορεί υπέρ του χαρακτήρα τους ως δικαιοδοτικών οργάνων. Το άρθρο 33 του Ν. 2690/1999 που καταργεί τις προηγούμενες σχετικές διατάξεις του Ν. 1943/1991 προβλέπει ότι «με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών [ή του Γενικού Γραμματέα της περιφέρειας] καθορίζεται ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών της Επιτροπής». Ο ισχυρισμός περί οιοное δικαιοδοτικού χαρακτή-

ρα των αποφάσεων των επιτροπών –που αποκοπεί να τις εξαιρέσει από τις κανονικές διαδικασίες διοικητικού ελέγχου– δεν ευσταθεί. Εάν κάθε όργανο, το οποίο έχει αρμοδιότητα να τέμνει διαφορές ανάμεσα στους πολίτες και τη διοίκηση, έχριζε τις αποφάσεις του «οιονεί δικαιοδοτικές», με σκοπό να τις καταστήσει «οριστικές» και ως εκ τούτου να θέσει εαυτόν εκτός μηχανισμών διοικητικής λογοδοσίας, θα κατέρρευε αυτομάτως κάθε έννοια διοικητικού ελέγχου.

Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, η απόφαση της επιτροπής ότι δεν δύναται να επανέλθει και να επανεξετάσει τις αιτήσεις των ενδιαφερομένων πρέπει να αναθεωρηθεί. Οι αποφάσεις της επιτροπής είναι διοικητικές πράξεις που θέτουν κανόνες δικαίου με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και ως τέτοιες υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Η Αρχή, από την πλευρά της, δεν καλείται να υποκαταστήσει τις επιτροπές στο καθαυτό περιεχόμενο της κρίσης τους ούτε να καταστεί δευτεροβάθμιο όργανο επί των κρίσεων αυτών. Για τον λόγο αυτόν, ουδέποτε επιχείρησε να υπαγορεύσει στις επιτροπές το ύψος του αποδιδόμενου στους πολίτες ποσού. Τούτο δε ακόμη και σε περιπτώσεις που, κατά την άποψη της Αρχής, οι αποφάσεις των επιτροπών δημιουργούσαν εύλογα το αίσθημα μιας δυσαναλογίας ανάμεσα στη συμβολική ικανοποίηση που παρέχεται από το ποσόν της αποζημίωσης και την αναγνώριση της κακοδιοίκησης που τελέστηκε σε βάρος των πολιτών.

Στο πλαίσιο των παραπάνω, το γεγονός ότι ο Συνήγορος του Πολίτη αποφεύγει να αξιολογήσει το ουσιαστικό περιεχόμενο των κρίσεων των επιτροπών δεν οδηγεί στον αποκλεισμό του από τον έλεγχο των περιπτώσεων στις οποίες οι απορριπτικές αποφάσεις των επιτροπών είναι παντελώς ανατιολόγητες. Εξάλλου, ελλείψει δεσμευτικού νομικού πλαισίου, οι επιτροπές αυτές συγκαλούνται σπάνια και σε μη τακτά χρονικά διαστήματα (που μπορεί να απέχουν ακόμη και δύο έτη μεταξύ τους), με αποτέλεσμα η σχετική διαδικασία να προκαλεί έντονη απογοήτευση στους πολίτες. Επ' αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης τη μέσω

κανονιστικής πράξης της διοίκησης ενίσχυση του πλαισίου δράσης των οργάνων αυτών, με την εισαγωγή ορισμένων σταθερών και συγχρόνως ευέλικτων κριτηρίων αξιολόγησης των αιτήσεων αποζημίωσης, βάσει των οποίων η επιτροπή θα καλείται να αιτιολογεί την κρίση της. Μεταξύ των κριτηρίων αυτών πρέπει να περιλαμβάνεται το χρονικό διάστημα καθυστέρησης για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης, το μέγεθος της επιγενόμενης υλικής ή ηθικής βλάβης στον πολίτη από την καθυστέρηση και, επικουρικός, ο βαθμός αμέλειας της διοίκησης ή, αντίστροφα, η αιτιολογημένη επίκληση ανωτέρας βίας για τη μη διεκπεραίωση της υπόθεσης.

### **3.3 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΡΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ**

Κατά το 2002, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη εξέτασε σημαντικό αριθμό αναφορών για θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ένα βασικό ζήτημα αφορά στους διορισμούς μόνιμων εκπαιδευτικών και στις προσλήψεις προσωρινών ή ωρομίσθιων αναπληρωτών εκπαιδευτικών στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Η πληθώρα σχετικών αναφορών, ιδίως κατά τα τελευταία έτη, αποτελεί συνέπεια της μετάβασης από το προηγούμενο σύστημα διορισμών και προσλήψεων στο νέο καθεστώς. Η πολυνομία, η ελλιπής και αποσπασματική ρύθμιση της διαδικασίας διορισμών και προσλήψεων για τους κλάδους των εκπαιδευτικών, αλλά και οργανωτικά προβλήματα, όπως είναι η περιορισμένη μηχανογραφική υποστήριξη των οικείων διαδικασιών, η έλλειψη στελεχών και ο μεγάλος όγκος εργασιών, οι οποίες πρέπει να εκτελεστούν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα και μάλιστα κατά τους καλοκαιρινούς μήνες, εντείνουν τις δυσλειτουργίες του μεταβατικού αυτού καθεστώτος.

#### **3.3.1 ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΓΙΑ ΔΙΟΡΙΣΜΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΣΕ ΔΥΣΠΡΟΣΙΤΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ**

Το 1998, μετά τη μεταβολή του τρόπου διορισμού των εκπαιδευτικών στα σχολεία της χώ-

ρας, το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων εφάρμοσε αναλογικά για τους διορισμούς εκπαιδευτικών στα δυσπρόσιτα σχολεία τις γενικές διατάξεις του Ν. 2525/1997. Οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν διορισμούς εκπαιδευτικών, κατά συγκεκριμένα ποσοστά, από την επετηρίδα του Ν. 1566/1985 και από τους επιτυχόντες σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ, σε συνδυασμό με τις ειδικότερες διατάξεις του Ν. 1143/1981, ο οποίος προβλέπει διορισμούς εκπαιδευτικών σε δυσπρόσιτα σχολεία, κατά παρέκκλιση της σειράς εγγραφής τους στην επετηρίδα.

Τρία χρόνια αργότερα, το 2001, το ΥΠΕΠΘ δεν εφάρμοσε την ισχύουσα νομοθεσία για τον διορισμό στα δυσπρόσιτα σχολεία, αλλά επανήλθε στον διορισμό μέσω επετηρίδας με βάση τον Ν. 1566/1985, εφαρμόζοντας και τις ειδικότερες διατάξεις του Ν. 1143/1981, τη στιγμή που η επετηρίδα σταδιακά καταργείται και από το 2003 παύει να υφίσταται.

Οι κατά τον προαναφερθέντα τρόπο διορισμοί αφορούν μόνο στις ειδικότητες φιλολόγων, μαθηματικών και φυσικών και πραγματοποιούνται με βάση υπουργική εγκύκλιο κατά παράβαση του νόμου. Το ΥΠΕΠΘ αποδίδει την ευθύνη σε οργανωτικά προβλήματα, δηλαδή στη μη έγκαιρη ενημέρωσή του από τις αρμόδιες διευθύνσεις δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για τον αριθμό των κενών θέσεων στα δυσπρόσιτα σχολεία, ώστε να προβλεφθεί μεγαλύτερος αριθμός θέσεων διοριστέων εκπαιδευτικών μέσω διαγωνισμού. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, με πρόσφατο νόμο (3027/2002) το υπουργείο μπορεί να διορίζει εκπαιδευτικούς πέραν του αρχικού αριθμού διοριστέων, αναιρώντας έτσι τους προκείμενους ισχυρισμούς περί του αντιθέτου. Ο Συνήγορος του Πολίτη, που έγινε αποδέκτης δύο ομαδικών αναφορών (υποθέσεις 7924/2002 και 17232/2002) 37 εκπαιδευτικών, ζήτησε από το υπουργείο να προχωρήσει στην αποκατάσταση των εκπαιδευτικών οι οποίοι έπρεπε να είχαν διοριστεί σε δυσπρόσιτα σχολεία από το 2001. Το υπουργείο απάντησε ότι πολλοί από αυτούς δικαιώθηκαν δικαστικά, ενώ για τους υπόλοιπους προσφεύγοντες και άλλους ενδιαφερομένους εξετάζει το

ενδεχόμενο διορισμού όσων δεν προσέφυγαν αλλά είχαν καταλάβει καλύτερη σειρά από τον τελευταίο στη σειρά δικαιωθέντα δικαστικά καθηγητή. Η υπόθεση εκκρεμούσε έως το τέλος του 2002.

### 3.3.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

#### ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ, ΠΑΡΑΤΥΠΙΕΣ ΚΑΙ ΛΑΘΗ

Σε αυτήν την κατηγορία περιλαμβάνονται οι πλέον ετερόκλητες μορφές κακοδιοίκησης οι οποίες προκύπτουν από προκλήσεις που δεν γνωστοποιούνται ευρέως, από τοποθετήσεις αναπληρωτών, από τον διαβλητό και πρόχειρο τρόπο πρόσκλησης για συμμετοχή σε συνέντευξη προκειμένου να προσληφθούν εκπαιδευτικοί σε σχολικές μονάδες ειδικής αγωγής, καθώς και από ζητήματα διορισμού εκπαιδευτικών με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου σε μειονοτικά σχολεία της Θράκης.

Από την εξέταση των σχετικών αναφορών προέκυψε ότι τα προβλήματα αυτά δημιουργήθηκαν λόγω δύο σημαντικών αλλαγών στο σύστημα πρόσληψης αναπληρωτών και ωρομίσθιων εκπαιδευτικών για την κάλυψη κενών θέσεων σε σχολικές μονάδες όλης της χώρας. Έως το 2001, οι αναπληρωτές προσλαμβάνονταν από τις διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, αρχικά με βάση το έτος κτήσης του πτυχίου τους –δηλαδή με βάση τη σειρά εγγραφής τους στην επετηρίδα του Ν. 1566/1985– και στη συνέχεια κατ' εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Ν. 2525/1997, όταν καθιερώθηκε γραπτός διαγωνισμός μέσω ΑΣΕΠ για τον διορισμό των εκπαιδευτικών. Κατά το 2001, το Υπουργείο Παιδείας, αποσκοπώντας να εξασφαλίσει μεγαλύτερη διαφάνεια κατά την πρόσληψη αναπληρωτών και να εξαλείψει το φαινόμενο της επί μακρόν ελλιπούς στελέχωσης των σχολικών μονάδων, προέβη σε ριζικές αλλαγές που αφορούν τόσο στον φορέα που δίνει την εντολή πρόσληψης όσο και στις προϋποθέσεις πρόσληψης.

Ενώ, λοιπόν, οι ενδιαφερόμενοι εκπαιδευτικοί υπέβαλαν αιτήσεις πρόσληψης στις κατά τόπους διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κατά τον Μάιο και τον

Ιούνιο του 2001, όπως άλλωστε συνέβαινε επί σειρά ετών, το Υπουργείο Παιδείας, για τους παραπάνω λόγους, εξέδωσε την 1.8.2001 εγκύκλιο η οποία αναφερόταν σε νόμο (Ν. 2942/2001) που δημοσιεύθηκε μεταγενέστερα και συγκεκριμένα τη 12η Σεπτεμβρίου 2001 με αναδρομική ισχύ από την 1η Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους, σύμφωνα με την οποία οι υποψήφιοι για αναπλήρωση εκπαιδευτικοί όφειλαν να υποβάλουν εκ νέου αιτήσεις απευθείας στο Υπουργείο Παιδείας (πρώτη αλλαγή) ώστε να ενταχθούν σε πίνακες αναπληρωτών με βάση τον χρόνο προϋπηρεσίας τους (δεύτερη αλλαγή). Κατά τον τρόπο αυτόν, το Υπουργείο Παιδείας κατάρτισε πίνακες αναπληρωτών σε πανελλαδικό επίπεδο κατά ειδικότητα, οι οποίοι θα ενημερώνονται στο τέλος κάθε σχολικού έτους αναφορικά με τη νεοαποκτηθείσα προϋπηρεσία του κάθε υποψηφίου.

Ο χρόνος δημοσίευσης της πρόσκλησης (Αύγουστος 2001), η προθεσμία αποστολής των αιτήσεων στο Υπουργείο Παιδείας (1-17 Αυγούστου 2001), η ελλιπής ενημέρωση των υπαλλήλων των διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και κατ' επέκταση η ελλιπής ενημέρωση των εκπαιδευτικών, η έλλειψη υποδομής στο Υπουργείο Παιδείας, τόσο σε ανθρώπινο δυναμικό όσο και σε μηχανογραφική υποστήριξη, αποτέλεσαν αιτία σοβαρών προβλημάτων. Οι εγγεγραμμένοι στην επετηρίδα εκπαιδευτικοί καθώς και οι επιτυχόντες στον διαγωνισμό του 2000 υπέβαλαν τις αιτήσεις τους κατά τρόπο που τους στέρησε, έστω και για κάποιους μήνες, την πρόσληψή τους ως αναπληρωτές ή δεν υπέβαλαν καθόλου νέα αίτηση, βασιζόμενοι στην πληροφορία ότι για την ειδικότητά τους θα ισχύσουν οι αιτήσεις του Ιουνίου. Επίσης, σε ορισμένες διευθύνσεις δεν αναρτήθηκαν, όπως προβλεπόταν, οι πίνακες αναπληρωτών, ώστε να υποβληθούν ενστάσεις από τους ενδιαφερομένους και να γίνουν οι απαραίτητες αναμορφώσεις των πινάκων. Ο έλεγχος των βεβαιώσεων προϋπηρεσίας αποδείχθηκε αδύνατος εξ αρχής για το σύνολο των υποψηφίων, ενώ έγινε αποσπασματικά και κυρίως ύστερα από σχετικές ενστάσεις που υπέβαλαν εκπαιδευτικοί. Η εξέταση των ενστάσεων έγινε

με μεγάλη καθυστέρηση, ακόμη και μετά την παρέμβαση της Αρχής.

Τα παραπάνω είχαν ως αποτέλεσμα να προσληφθούν ως αναπληρωτές εκπαιδευτικοί, οι οποίοι χρειάστηκε να μετακινηθούν από τον τόπο κατοικίας τους ή να διακόψουν άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, ενώ η πρόσληψή τους ανακλήθηκε ακόμη και προς το τέλος της σχολικής χρονιάς, άλλοι δε εκπαιδευτικοί, που πληρούσαν τις προϋποθέσεις πρόσληψης, προσλήφθηκαν με μεγάλη καθυστέρηση ή δεν προσλήφθηκαν καθόλου. Στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις, το Υπουργείο Παιδείας αναγνώρισε την προϋπηρεσία τους και τους απάλλαξε από την προσφυγή στις δικαστικές αρχές, πλην όμως οι εκπαιδευτικοί αυτοί απώλεσαν σημαντικό εισόδημα καθώς και το δικαίωμα εγγραφής στον ΟΑΕΔ, που θα τους επέτρεπε να λάβουν επίδομα ανεργίας κατά τους μήνες μετά τη λήξη της σύμβασής τους.

Οι προσλήψεις αναπληρωτών για το σχολικό έτος 2002-2003 ρυθμίστηκαν εκ νέου από τις διατάξεις του Ν. 3027/2002. Οι αιτήσεις των υποψηφίων υποβλήθηκαν τον Ιούνιο 2002 στις κατά τόπους διευθύνσεις, οι οποίες όφειλαν να προβούν σε ενδελεχή έλεγχο των δικαιολογητικών και να αποστείλουν την προϋπηρεσία κάθε εκπαιδευτικού στο Υπουργείο Παιδείας ώστε να ενημερωθούν οι πίνακες αναπληρωτών. Τα προβλήματα που γνωστοποιήθηκαν, μέσω αναφορών εκπαιδευτικών, στον Συνήγορο του Πολίτη, αν και καλύπτουν χρονική περίοδο μόνο τριών μηνών (Οκτώβριος-Δεκέμβριος), οφείλονται και πάλι στον μη ορθό έλεγχο των υποβληθέντων δικαιολογητικών. Έτσι, λόγω χάρη, εντοπίστηκαν φαινόμενα ανάκλησης της πρόσληψης εκπαιδευτικών κατά την ημέρα της ορκωμοσίας τους ή ύστερα από την υπογραφή της σχετικής σύμβασης.

Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί η πρόσληψη εκπαιδευτικών για τη διδασκαλία του μαθήματος της πληροφορικής (υποθέσεις 9428/2002, 12721/2002). Με την ΥΑ Δ2/64765/14.9.01 (άρθρο 4, παράγρ. 3), προβλεπόταν ο διορισμός των ως άνω εκπαιδευτικών στα σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για τα σχολικά έτη 2001-2002 και

2002-2003, με βάση ειδικό πίνακα, ο οποίος περιλάμβανε πτυχιούχους ΑΕΙ ή ΤΕΙ με διδακτική εμπειρία στην πληροφορική στα ΙΕΚ και, στη συνέχεια, υποψηφίους χωρίς διδακτική εμπειρία στην πληροφορική, εφόσον είχαν παρακολουθήσει ή διδάξει σεμινάρια πληροφορικής τουλάχιστον 400 ωρών, τα οποία διοργανώθηκαν από ΑΕΙ ή ΤΕΙ ή άλλους επιστημονικούς φορείς του δημοσίου.

Με βάση αυτές τις διατάξεις, περίπου 1000 εκπαιδευτικοί άρχισαν τον Φεβρουάριο του 2002 την παρακολούθηση αυτοεπιδοτούμενου σεμιναρίου πληροφορικής που διοργάνωσαν η Ένωση Ελλήνων Χημικών και η Ένωση Ελλήνων Φυσικών, ως επιστημονικοί φορείς του δημοσίου. Αν και είχε πραγματοποιηθεί το μεγαλύτερο μέρος του σεμιναρίου, εκδόθηκε η ΥΑ Δ2/34497/3.4.02, βάσει της οποίας προβλέπεται ο διορισμός για τη διδασκαλία της πληροφορικής μόνο πτυχιούχων ΑΕΙ ή ΤΕΙ με διδακτική εμπειρία και όσων έχουν διδάξει ή παρακολουθήσει σεμινάρια τουλάχιστον 400 ωρών, που διενεργούνται από πανεπιστήμια ή ΤΕΙ (άρθρο 10, παράγρ. 2). Σύμφωνα, επομένως, με τα παραπάνω, οι πτυχιούχοι οι οποίοι παρακολούθησαν σεμινάρια πληροφορικής των προαναφερθέντων επιστημονικών φορέων του δημοσίου (Ένωση Ελλήνων Χημικών και Ένωση Ελλήνων Φυσικών) δεν είχαν τη δυνατότητα να διοριστούν, κάτι το οποίο δεν γνώριζαν όταν εγγράφηκαν στο εν λόγω σεμινάριο, για την παρακολούθηση του οποίου αναγκάστηκαν να καταβάλουν ένα όχι ευκαταφρόνητο χρηματικό ποσό και να αφιερώσουν αρκετό χρόνο, προσδοκώντας την επαγγελματική τους αποκατάσταση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να μην εφαρμοστεί η νέα υπουργική απόφαση για όσους πτυχιούχους ΑΕΙ ή ΤΕΙ παρακολούθησαν τα προαναφερθέντα σεμινάρια πληροφορικής που διοργάνωσαν επιστημονικοί φορείς του δημοσίου, ώστε να δοθεί σε αυτούς η δυνατότητα να διοριστούν, εφόσον έτσι υπαγορεύει ο στοιχειώδης σεβασμός προς την ασφάλεια του δικαίου· η απάντηση του υπουργείου ήταν αρνητική. Για τις παραπάνω αναφορές εκπονείται πόρισμα προς τον Υπουργό Παιδείας.

### 3.3.3 ΠΡΟΣΛΗΨΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΕ ΜΕΙΟΝΟΤΙΚΟ ΣΧΟΛΕΙΟ ΤΗΣ ΘΡΑΚΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά καθηγήτριας αγγλικής γλώσσας η οποία επιθυμούσε να προσληφθεί σε μειονοτικό δημοτικό σχολείο της Κομοτηνής στο οποίο είχε υποβάλει σχετική αίτηση. Η αίτηση της προσφεύγουσας δεν έγινε δεκτή από τη διεύθυνση του σχολείου για λόγους αναρμοδιότητας. Σε απάντηση της αίτησής της, ο συντονιστής μειονοτικών σχολείων Θράκης, με έγγραφό του, απεφάνθη ότι η πρόσληψη καθηγήτριας αγγλικών σε μειονοτικό δημοτικό σχολείο με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου δεν είναι δυνατή, επειδή για τη θέση καθηγήτριας αγγλικής φιλολογίας στο ίδιο δημοτικό μειονοτικό σχολείο έχει προβλεφθεί η σύσταση οργανικής θέσης δημοσίου εκπαιδευτικού λειτουργού από το 1998, η οποία, παρεμπιπτόντως, δεν είχε ακόμη πληρωθεί. Επίσης, ο συντονιστής μειονοτικών σχολείων υποστήριξε ότι η δυνατότητα πρόσληψης μουσουλμάνων εκπαιδευτικών με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου στα δημοτικά σχολεία αφορά μόνο στους δασκάλους και όχι στους καθηγητές αγγλικής γλώσσας πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς επίσης ότι ακόμη και για την πρόσληψη και τον διορισμό μουσουλμάνων δασκάλων προτιμώνται οι απόφοιτοι της Ειδικής Παιδαγωγικής Ακαδημίας Θεσσαλονίκης (ΕΠΑΘ).

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με έγγραφό του προς τον συντονιστή μειονοτικών σχολείων Θράκης, αντέκρουσε τους παραπάνω ισχυρισμούς με το σκεπτικό ότι εδράζονται σε μια σύγχυση ανάμεσα σε δύο κατ' αρχήν διακριτούς χώρους: από τη μια, την ελεύθερη άσκηση ιδιωτικού δικαιώματος της πρόσληψης του εκπαιδευτικού ενταγμένη στο πλαίσιο της συναλλακτικής ελευθερίας των ιδιωτών, και από την άλλη, τη δημόσια επιβολή της κυρίαρχης θέλησης της διοίκησης για διορισμό δημοσίου υπαλλήλου. Η σύγχυση αυτή οφείλεται κατ' αρχάς στον ιδίομορφο διττό χαρακτήρα της μειονοτικής εκπαίδευσης στη Θράκη, ο οποίος νομικά θεμελιώνεται στον αναγνωρισμένο από τη δικαιοσύνη και



τη διοίκηση συντρέχοντα χαρακτήρα της δημόσιας και της ιδιωτικής διαδικασίας. Η εν προκειμένω πρακτική της διοίκησης ουσιαστικά οδήγησε στην πλήρη αποδυνάμωση του ιδιωτικού δικαιώματος πρόσληψης εκπαιδευτικού, μολονότι είχε ήδη συνομολογηθεί συμφωνία με την εφορία του σχολείου η οποία τον μισθοδοτεί, σύμφωνα με τους νόμους που διέπουν την ιδιωτική εκπαίδευση. Ο Συνήγορος του Πολίτη ανέτεινε ότι η νομοθεσία επιβάλλει στη διοίκηση να αποδεχθεί την άσκηση του δικαιώματος αυτού, ανεξάρτητα από το εάν έχουν προβλεφθεί σχετικές οργανικές θέσεις δημοσίου δικαίου. Επίσης, ο ισχυρισμός περί αποκλεισμού των καθηγητών αγγλικής γλώσσας πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης κρίθηκε προφανώς αβάσιμος, καθώς οι εκπαιδευτικοί αυτοί εξομοιώνονται νομικά με τους δασκάλους. Η δε προτίμηση στους αποφοίτους της ΕΠΑΘ θα είχε νόημα εάν οι απόφοιτοι της σχολής αυτής ήταν καθηγητές αγγλικών. Ενδεικτικό είναι εξάλλου ότι και ο ίδιος ο συντονιστής σε προηγούμενες υποθέσεις είχε κάνει δεκτή ανάλογη αίτηση εκπαιδευτικού ιδιωτικού δικαίου.

Επειδή η ενδιαφερόμενη προσέφυγε τελικά στα δικαστήρια, ο Συνήγορος του Πολίτη διέκοψε την περαιτέρω άσκηση των διαμεσολαβητικών του υπηρεσιών σε αυτήν τη μείζονος σημασίας υπόθεση για τη μειονοτική εκπαίδευση στη Θράκη.

#### **4. ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ**

##### **4.1 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΛΟΓΩ ΕΛΛΕΙΨΗΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

Ένας υπολογίσιμος αριθμός αναφορών που δέχθηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά τη διάρκεια του 2002 είχε ως αιτία διοικητικές παραλείψεις οφειλόμενες σε έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας των εμπλεκόμενων διοικητικών φορέων. Στο πλαίσιο αυτής της ενότητας σταχυολογούνται μερικές ενδεικτικές περιπτώσεις κακοδιοίκησης, οι οποίες καταγράφονται μέσω μιας οιονεί ενδημικής πρακτικής

της ελληνικής διοίκησης, όταν η διεκπεραίωση μιας υπόθεσης απαιτεί τη συνεργασία περισσότερων φορέων. Η πρακτική αυτή συνίσταται στη μετάθεση ευθυνών του ενός διοικητικού φορέα στον άλλο, με αποτέλεσμα ο πολίτης, ακόμη και στα τελικά στάδια διεκπεραίωσης της υπόθεσής του, να μην είναι σε θέση να γνωρίζει πώς θα επιλύσει το πρόβλημα που τον απασχολεί ή, ακόμη χειρότερα, να μην έχει καταφέρει να ολοκληρώσει εμπρόθεσμα τη συναλλαγή του με τη διοίκηση.

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη είναι σε θέση να διαγνώσει σε συγκεκριμένους διοικητικούς φορείς μια ιδιόμορφη αντίληψη νομιμότητας, η οποία θεμελιώνεται σε μια κατακερματισμένη πρόσληψη του δημόσιου συμφέροντος η οποία παραβιάζει φανερά την αρχή της συνέχειας της διοίκησης και οδηγεί στην απαξίωση των δικαιωμάτων των πολιτών. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις τέτοιων πρακτικών παρατίθενται ενδεικτικά στη συνέχεια αυτής της ενότητας.

##### **4.1.1 ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΙΔΙΚΟΥ ΣΗΜΑΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΕΝΟΙΚΙΑΖΟΜΕΝΩΝ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΩΝ ΛΟΓΩ ΑΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

*ΦΟΡΕΙΣ: ΕΟΤ - Γενική Γραμματεία Περιφέρειας Κεντρικής Ελλάδας - ΝΑ Ευβοίας*

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά (9559/2002) ιδιοκτήτη οκτώ διαμερισμάτων στην περιοχή Άγιος Μερκούριος του Δήμου Αυλώνας στην Εύβοια, ο οποίος, τον Ιανουάριο 2002, ζήτησε από την αρμόδια Διεύθυνση Τουρισμού και Εμπορίου της ΝΑ Ευβοίας τη χορήγηση σήματος λειτουργίας της τουριστικής του επιχείρησης. Όμως, τούτο κατέστη αδύνατον, καθώς είχε παρέλθει η καταληκτική ημερομηνία για τις εν λόγω αιτήσεις, που όριζαν οι διατάξεις του Ν. 2919/2001. Η παρέλευση του χρονικού διαστήματος υποβολής των αιτήσεων οφειλόταν στην εξαιρετικά καθυστερημένη γνωστοποίηση των σχετικών διατάξεων από την αντίστοιχη διεύθυνση της Περιφέρειας Κεντρικής Ελλάδας στη ΝΑ Ευβοίας. Σύμφωνα με έγγραφο της Διεύθυνσης Τουρισμού και Εμπο-

ρίου της ΝΑ Ευβοίας προς τον ΕΟΤ, το ΦΕΚ (128/Α/2001) στο οποίο περιλαμβάνεται ο νόμος περιήλθε στην υπηρεσία αυτή μετά τη λήξη της προθεσμίας που ο ίδιος ο νόμος προέβλεπε. Αναγνωρίστηκε δε ότι «εκ τούτου δεν κατέστη δυνατόν να ενημερωθούν εγκαίρως οι ενδιαφερόμενοι του Ν. Ευβοίας». Ύστερα από αίτηση του πολίτη, η ΝΑ Ευβοίας απέστειλε έγγραφο στον ΕΟΤ, ζητώντας διευκρινίσεις επί των ενεργειών επίλυσης του εν λόγω προβλήματος. Ο ΕΟΤ παρέπεμψε, με τη σειρά του, την υπόθεση στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας θεωρώντας αυτήν ως αρμόδια, προκειμένου να οριστεί ο τρόπος διευθέτησης του ζητήματος.

Εν τω μεταξύ, είχε ήδη παρέλθει διάστημα 7 μηνών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης του πολίτη και είχε ξεκινήσει η νέα τουριστική περίοδος, χωρίς ο ιδιοκτήτης των διαμερισμάτων να μπορεί να θέσει σε λειτουργία την επιχείρησή του.

Τον Αύγουστο, η περιφέρεια απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη ότι αδυνατεί να ικανοποιήσει το αίτημα του πολίτη και ως μόνη λύση προτάθηκε η «διά του νόμου παράταση της προθεσμίας έκδοσης νέων Ειδικών Σημάτων Λειτουργίας ενοικιαζόμενων δωματίων-διαμερισμάτων». Έπειτα από αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα για την αδυναμία χορήγησης ειδικού σήματος λειτουργίας ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων λόγω αμέλειας της διοίκησης και έλλειψης του αναγκαίου συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, δηλαδή τον ΕΟΤ, την περιφέρεια και τη νομαρχία. Ωστόσο, κανείς από τους τρεις εμπλεκόμενους φορείς δεν έχει μέχρι σήμερα ανταποκριθεί θετικά στο πόρισμα της Αρχής.

#### 4.1.2 ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΠΑΡΑΒΟΛΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΛΗΡΩΜΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ ΑΠΟ ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΤΟΥ ΚΟΚ

ΦΟΡΕΙΣ: ΔΟΥ - Αστυνομικές διευθύνσεις

Με αναφορά του (8256/2002), πολίτης διαμαρτυρήθηκε επειδή, όταν εμφανίστηκε στο ταμείο της Δ' ΔΟΥ Αθηνών για να πληρώσει το πρόστιμο που του επιβλήθηκε από την Τροχαία για παράβαση του ΚΟΚ, ο αρμόδιος υπάλληλος

του επισήμανε ότι θα έπρεπε ο ίδιος προσωπικά να φροντίσει για την αποστολή του παραβόλου στην Τροχαία ώστε να την ενημερώσει, και στη συνέχεια να αποστείλει ή να προσκομίσει ο ίδιος στην Τροχαία το πρωτότυπο της κλήσης αυτής για τη διαγραφή της παράβασής του. Ο πολίτης προσέφυγε στην Αρχή θεωρώντας ότι η προσκόμιση των πρωτοτύπων από τη ΔΟΥ στην αρμόδια Τροχαία πρέπει να γίνεται υπηρεσιακά και όχι με επιμέλεια του ίδιου του πολίτη.

Σύμφωνα με την παράγρ. 1 του άρθρου 31 του Ν. 2130/1993, που ρυθμίζει τη βεβαίωση και την είσπραξη των εισοδημάτων που αφορούν στα πρόστιμα που επιβάλλονται για παραβάσεις του ΚΟΚ, προβλέπεται ότι «τα πρόστιμα που επιβάλλονται για τις παραβάσεις των διατάξεων του Ν. 2094/1992, του ΝΔ 805/1971 και του ΑΝ 170/1967 (ΦΕΚ 189 Α') εισπράττονται από τις δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες (ΔΟΥ) και αποδίδονται στο δήμο ή την κοινότητα στον οποίο διαπιστώθηκε η παράβαση [...]».

Ειδικότερα και σύμφωνα με το έγγραφο 2/40368/0026/16.8.01 του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών με θέμα τη διαδικασία απόδοσης στους ΟΤΑ των προστίμων από παραβάσεις του ΚΟΚ, ορίζεται ότι η διαδικασία είσπραξης και απόδοσης των προστίμων γίνεται και με την έκδοση διπλοτύπων είσπραξης τύπου Α' από τις ΔΟΥ, μαζί όμως με το διπλότυπο εκδίδεται και το προβλεπόμενο από τις διατάξεις του άρθρου 76 του ΠΔ 16/1989 αντίγραφο. Από την πλευρά του, ο οφειλέτης παραλαμβάνει το μπλε αντίγραφο «για τον οφειλέτη». Επισημαίνεται δε ότι τα παράβολα αυτά, καθώς και τα προβλεπόμενα στο άρθρο 76 του ΠΔ 16/1989 αντίγραφα, θα στέλνονται από τη ΔΟΥ ή θα προσκομίζονται από τον παραβάτη στην αρμόδια αστυνομική αρχή μαζί με την έκθεση παράβασης για τη διαγραφή της παράβασης και τις άλλες ενέργειες της αστυνομικής αρχής.

Από τις παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι σε κάθε περίπτωση υπάρχει υποχρέωση της ΔΟΥ να αποστείλει υπηρεσιακά τα έγγραφα. Υφίσταται, βέβαια, παράλληλα και η δυνατότητα του πολίτη να αναλάβει ο ίδιος προσωπικά τη μεταφορά αυτών, εφόσον το επιθυμεί, χωρίς όμως

να αποτελεί τούτο υποχρέωσή του. Στον Συνήγορο του Πολίτη έχουν κατατεθεί αναφορές που έχουν συναφές αντικείμενο και στρέφονται κατά άλλων ΔΟΥ στην επικράτεια (7374/2002 και 3400/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη διερευνά το ζήτημα.

#### 4.2 ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η ρητή άρνηση εκτέλεσης, η εσκεμμένη παράλειψη αλλά ακόμη και η αμέλεια στην εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων αποτελούν, όπως έχει τονιστεί και σε όλες τις προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις της Αρχής, εξαιρετικά σοβαρή μορφή παρανομίας που, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, καλείται να διερευνήσει και να καταπολεμήσει ο Συνήγορος του Πολίτη. Τέτοιου είδους υποθέσεις αφορούν σε σημαντικό βαθμό στη διαγνωσθείσα, και κατά το παρελθόν, από την Αρχή άρνηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να συμμορφωθούν με το περιεχόμενο δικαστικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί σε βάρος τους.

Η πρόσφατη νομολογιακή θεμελίωση της δυνατότητας εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων σε βάρος του δημοσίου καθώς και όλων των οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, η ρητή συνταγματική επιταγή περί υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης με τις αποφάσεις των δικαστηρίων, όπως αυτή περιλαμβάνεται στο αναθεωρημένο άρθρο 95, παράγρ. 5 του Συντάγματος, και οι σχετικές ρυθμίσεις του εκτελεστικού του Συντάγματος Ν. 3068/2002 αναμένεται να επιβάλουν αυτό που θα έπρεπε να αποτελεί, άνευ ετέρου, αυτονόητο πολιτειακό καθήκον, δηλαδή την υποχρέωση όλων των φορέων δημόσιας εξουσίας να εκτελούν τις αποφάσεις των δικαστηρίων. Γεγονός πάντως παραμένει ότι, κατά το 2002, ο αριθμός των υποθέσεων που αφορούσαν σε μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, με τις οποίες ασχολήθηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, κινήθηκε στα ίδια επίπεδα με τα προηγούμενα έτη. Όπως συνέβη και κατά το 2001, στις περισσότερες υποθέσεις οι εμπλεκόμενοι φορείς είναι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά κύριο λόγο πρώτου βαθμού, και το περιεχόμενο των ανεκτέλεστων

αποφάσεων αφορά σε καταβολή αποζημιώσεων από απαλλοτριώσεις ή από άλλες αιτίες καθώς και στη διαγραφή προστίμων. Αναφέρονται στη συνέχεια ενδεικτικά οι πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις μη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων από δήμους.

- Άρνηση συμμόρφωσης με δικαστική απόφαση για τον καθορισμό τιμής μονάδος για απαλλοτρίωση από τον Δήμο Σύμης (υπόθεση 1868/2001).
- Άρνηση εκτέλεσης δικαστικής απόφασης για την ακύρωση παράνομης πρόσληψης υπαλλήλου από τον Δήμο Κηφισιάς (υπόθεση 19920/2001).
- Αμφισβήτηση της παθητικής νομιμοποίησης κατά την εκτέλεση δικαστικής απόφασης αποζημίωσης για μη καταβολή επιδόματος θέσης από τον Δήμο Τυρνάβου (υποθέσεις 9103 και 9105/2000).

Η υπενθύμιση από τον Συνήγορο του Πολίτη της αυτονόητης υποχρέωσης της διοίκησης να εκτελεί τις αποφάσεις των δικαστηρίων αποτέλεσε, σε κάποιες περιπτώσεις, τον αποκλειστικό λόγο για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, ενώ σε κάποιες άλλες λειτούργησε ως καταλύτης για την αφύπνιση και την ενεργοποίηση υπηρεσιών οι οποίες έως την παρέμβαση της Αρχής είχαν επανειλημμένα κωφεύσει σε σχετικές οχλήσεις των ενδιαφερόμενων πολιτών. Ενδεικτικά αναφέρεται υπόθεση αγροτών της πρώην Κοινότητας Μελενικισίου Σερρών (9160/2001) στους οποίους είχαν επιβληθεί πρόστιμα για αυθαίρετη κατοχή κοινοτικών εκτάσεων, τα οποία ακυρώθηκαν με αποφάσεις των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων. Η προαναφερόμενη κοινότητα και στη συνέχεια ο καποδιστριακός Δήμος Σκοτούσσας όχι μόνον αρνούταν να ακυρώσουν τους σχετικούς χρηματικούς καταλόγους αλλά προέβαιναν και στην επιβολή νέων προστίμων.

Ύστερα από την παρέμβαση της Αρχής, ο Δήμαρχος Σκοτούσσας, σε εισήγησή του προς το δημοτικό συμβούλιο, πρότεινε τη διαγραφή των βεβαιωθέντων προστίμων κατ' εκτέλεση των σχετικών δικαστικών αποφάσεων, πρόταση που έγινε ομόφωνα δεκτή.

#### 4.3 ΜΗ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΗΣΗ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΜΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ Ή ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΜΕΝΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΕ ΑΙΤΗΣΗ

Στην ενότητα αυτή αναδεικνύονται δύο από τις πιο εκτεταμένες μορφές κακοδιοίκησης.

Η άρνηση υπηρεσιών να παραλαμβάνουν αιτήσεις πολιτών όταν κρίνουν –εσφαλμένα ή μη– ότι δεν είναι αρμόδιες να απαντήσουν ή να ικανοποιήσουν το σχετικό αίτημα αποτέλεσε, από την έναρξη λειτουργίας της Αρχής, αντικείμενο πολλών αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη. Πρόκειται για πρακτική που επιβαρύνει καθημερινά τις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες. Από την εξέταση των αναφορών που διερευνώνται από τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη προκύπτει, πάντως, μια φθίνουσα πορεία του φαινομένου, που ενδεχομένως να οφείλεται στη σταδιακή εμπέδωση βασικών κανόνων διοικητικής δράσης, όπως τουλάχιστον περιέχονται σε νομικές διατάξεις, με κυριότερο κείμενο αναφοράς τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Παραπλήσιες διαπιστώσεις προκύπτουν και από την εξέταση των αναφορών με τις οποίες οι πολίτες καταγγέλλουν παράλειψη απάντησης ή καθυστερημένη απάντηση σε αιτήσεις και αναφορές τους προς τη διοίκηση. Ο αριθμός των εν λόγω αναφορών είναι αυξημένος, καθώς σε πολλές περιπτώσεις η αιτία της κακοδιοίκησης εντοπίζεται στην αντικειμενική έλλειψη προσωπικού ή μέσω των καθώς και σε άλλα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Πάντως, δεν είναι λίγες και οι αναφορές από τις οποίες σαφώς προκύπτει καταχρηστική εκ μέρους των ενδιαφερόμενων πολιτών άσκηση του δικαιώματός τους στην πληροφόρηση.

##### 4.3.1 ΥΠΕΡΔΕΚΑΕΤΗΣ ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗΣ ΣΕ ΕΡΩΤΗΜΑ ΠΟΛΙΤΗ

ΦΟΡΕΑΣ: *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Πολίτης (20400/2001) υπέβαλε, κατά το έτος 1990, ερώτημα στην Πρυτανεία του ΑΠΘ. Το πρυτανικό συμβούλιο αποφάνθηκε κατ' αρχάς θετικά, ζήτησε όμως με έγγραφό του και τη γνώ-

μη του Υπουργείου Παιδείας (Διεύθυνση Μελετών Στατιστικής και Οργάνωσης ΑΕΙ). Όταν, ύστερα από αλληπάλληλες αιτήσεις (η τελευταία από τις οποίες υποβλήθηκε το 2001), ο πολίτης ζήτησε να πληροφορηθεί την τύχη της υπόθεσής του, ενημερώθηκε από τη γραμματεία του πρυτανικού συμβουλίου ότι το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων δεν είχε ακόμη αποστείλει απάντηση, παρά την παρέλευση ενδεκαετίας από την υποβολή του σχετικού ερωτήματος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απύθυνε έγγραφο στο πρυτανικό συμβούλιο του ΑΠΘ (με κοινοποίηση στο ΥΠΕΠΘ) τονίζοντας την επί έντεκα συναπτά έτη ολιγωρία του να ζητήσει την οφειλόμενη από το υπουργείο απάντηση, ενώ δεν δίσταζε να απαντά στον πολίτη ότι το θέμα του εκκρεμεί στο Υπουργείο Παιδείας. Ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Πρυτανικό Συμβούλιο απέστειλε υπομνηστικό έγγραφο στο ΥΠΕΠΘ, το οποίο απάντησε έπειτα από τρεις μήνες. Στη συνέχεια ενημερώθηκε σχετικά και ο πολίτης.

##### 4.3.2 ΑΡΝΗΣΗ ΠΑΡΑΛΑΒΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΕΝΤΑΞΗ ΣΕ ΕΠΙΧΟΡΗΓΟΥΜΕΝΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΦΟΡΕΑΣ: ΟΑΕΔ

Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή διαμαρτυρούμενη για την άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας του ΟΑΕΔ να παραλάβει και να πρωτοκολλήσει αίτησή της για ένταξη σε πρόγραμμα επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών για το 2001, με την αιτιολογία ότι η αίτηση δεν ήταν πλήρης, καθώς η ενδιαφερόμενη δεν είχε προσκομίσει ένα προβλεπόμενο από την οικεία νομοθεσία πιστοποιητικό (υπόθεση 9150/2002).

Από τη μελέτη της υπόθεσης διαπιστώθηκε ότι σε εγκύκλιο της διοίκησης του ΟΑΕΔ για την εφαρμογή του προγράμματος αναφέρεται ρητά ότι «οι Υπηρεσίες δεν θα παραλαμβάνουν αιτήσεις που δεν συνοδεύονται από ΟΛΑ τα απαιτούμενα δικαιολογητικά». Έπειτα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, η διοίκηση του ΟΑΕΔ, με επείγον εσωτερικό μήνυμα, διευκρίνισε ότι οι υπηρεσίες οφείλουν να δέχονται και να πρωτοκολλούν όλες τις αιτήσεις, ενώ το αίτημα

της προσφεύγουσας εξετάστηκε εκ νέου, με βάση μάλιστα τις προϋποθέσεις οι οποίες ίσχυαν κατά τον χρόνο που επιδίωξε να καταθέσει την αρχική της αίτηση και εγκρίθηκε η επιδότησή της.

#### 4.3.3 ΜΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΕ ΑΙΤΗΜΑ ΓΙΑ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΔΕΔΟΥΛΕΥΜΕΝΩΝ

ΦΟΡΕΙΣ: ΥΠΕΣΔΔΑ, Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ

Τον Απρίλιο του 2000, πολίτης διαμαρτυρήθηκε στην Αρχή για την επί σειρά ετών αδιαφορία του ΥΠΕΣΔΔΑ να διευθετήσει θέμα που αφορούσε στην καταβολή δεδουλευμένων από την εργασία της στον Σύνδεσμο Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αρκαδίας κατά την περίοδο 1990-1994 (υπόθεση 5815/2000).

Η αρμόδια Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ απάντησε στο έγγραφο που της είχε στείλει ο Συνήγορος του Πολίτη τον Οκτώβριο του 2000 και ύστερα από δύο υπομνήσεις, τον Φεβρουάριο του 2002, κοινοποιώντας γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους του 2001 επί συναφούς θέματος, αλλά χωρίς να παρέχει τις απαραίτητες για τη διερεύνηση της υπόθεσης πληροφορίες. Κατά την επικοινωνία του με το στέλεχος της εμπλεκόμενης υπηρεσίας, ο χειριστής της υπόθεσης έλαβε την απάντηση ότι η συγκεκριμένη διεύθυνση είναι αναρμόδια και ότι ο Συνήγορος του Πολίτη θα έπρεπε να αποστείλει νέο έγγραφο προς τη διεύθυνση, προκειμένου αυτή να αναζητήσει με τη σειρά της τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου και να διαβιβάσει σε αυτές το αίτημα της Αρχής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη με έγγραφό του ζήτησε την παρέμβαση του υπουργού, χωρίς όμως να λάβει απάντηση, καθώς, όπως αποδείχθηκε, το έγγραφο αυτό δεν είχε καν πρωτοκολληθεί. Έπειτα από νέα παρέμβαση, ο Γενικός Γραμματέας του ΥΠΕΣΔΔΑ διαβεβαίωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι δόθηκαν οι απαραίτητες οδηγίες στα αρμόδια όργανα της διοίκησης ώστε να καταστεί δυνατή η ικανοποίηση του αιτήματος της προσφεύγουσας το συντομότερο δυνατόν.

#### 4.4 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥΣ

Οι υποθέσεις της παρούσας ενότητας αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη, με βάση τη λογική του θετικού αθροίσματος, προκειμένου να επιτευχθεί συμβιβαστική λύση, η οποία να ικανοποιεί και τις δύο πλευρές της διαφοράς, τόσο τον πολίτη όσο και τη δημόσια διοίκηση.

Η θετική έκβαση των υποθέσεων αυτών εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από τη δυνατότητα ευελιξίας της δημόσιας υπηρεσίας και τη βούλησή της να εφαρμόσει την αρχή της χρηστής διοίκησης στις συναλλαγές της με τους πολίτες. Επειδή μάλιστα οι περισσότερες από αυτές τις περιπτώσεις αφορούν σε δήμους, η λύση που τελικά επικρατεί συχνά εξαρτάται από την προσωπική στάση των τοπικών αρχόντων στο ζήτημα των σχέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης με τους πολίτες. Οι δύο περιπτώσεις που αναφέρονται στη συνέχεια αντιστοιχούν σε δύο διαφορετικούς χειρισμούς του ίδιου προβλήματος.

##### 4.4.1 ΑΡΝΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΝΕΑΣ ΣΜΥΡΝΗΣ ΝΑ ΕΠΙΛΥΣΕΙ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Στην πρώτη υπόθεση (18593/2001), η πολίτης είχε σταθμεύσει νόμιμα το αυτοκίνητό της δίπλα σε κάδο απορριμμάτων. Λόγω της κλίσης του δρόμου, ο κάδος προσέκρουσε στο αυτοκίνητο και προκάλεσε ζημιές ύψους 152.600 δρχ. Ο υπεύθυνος καθαριότητας του Δήμου Νέας Σμύρνης παραδέχθηκε εγγράφως ότι η ζημία οφειλόταν στο γεγονός ότι ο κάδος δεν ήταν καλά στερεωμένος. Η πολίτης ζήτησε από τον δήμο την καταβολή του ποσού επισκευής του αυτοκινήτου της, επιδεικνύοντας και τα αντίστοιχα τιμολόγια.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στο δημοτικό συμβούλιο, στο οποίο εκκρεμούσε η υπόθεση, προτείνοντας την απευθείας αποζημίωση της ενδιαφερομένης. Ο δήμος αρνήθηκε να εφαρμόσει την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, με το επιχείρημα ότι για να καταβληθεί αποζημίωση πρέπει να προσκομιστεί δικαστική απόφαση προκειμένου να

αποφευχθεί ο προσδιορισμός του ύψους της ζημίας με υποκειμενικά κριτήρια. Στο πόρισμα, με το οποίο ολοκλήρωσε τη διαμεσολάβησή της, η Αρχή τόνισε ότι η εν λόγω πρακτική του δήμου, με προφανή σκοπιμότητα την παρακώλυση άσκησης του δικαιώματος του πολίτη, αναιρεί τον θεμελιακό χαρακτήρα της αντικειμενικής του ευθύνης πάνω σε πραγματικά περιστατικά που ο ίδιος έχει αποδεχθεί. Επισημαίνεται ότι ο Δήμος Νέας Σμύρνης είναι από τους λίγους εναπομείναντες δήμους που αρνούνται κάθε δυνατότητα εξωδικαστικής επίλυσης υποθέσεων που οφείλονται σε διαπιστωμένη αντικειμενική ευθύνη των οργάνων τους.

#### 4.4.2 ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΔΗΜΟ ΑΝΩ ΣΥΡΟΥ ΤΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΛΟΓΩ ΒΛΑΒΗΣ ΑΠΟ ΕΡΓΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ

Σε ανάλογη με την προηγούμενη περίπτωση (υπόθεση 1692/2002), η διοίκηση υιοθέτησε τις συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για εξωδικαστική επίλυση της διαφοράς. Ο Δήμος Άνω Σύρου είχε εκτελέσει έργα διαπλάτυνσης σε οδό, αρμοδιότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κυκλάδων. Παρέλειψε όμως να ολοκληρώσει τις κατασκευές, με αποτέλεσμα, ύστερα από βροχόπτωση, αποκολληθέντες βράχοι να πέσουν πάνω σε σταθμευμένο αυτοκίνητο και να το καταστρέψουν.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον Δήμο Άνω Σύρου, επισημαίνοντας ότι η ευθύνη του θεμελιωνόταν σε ενέργειες και παραλείψεις των οργάνων του που δημιούργησαν την επικίνδυνη κατάσταση, ευθύνη που ήταν ανεξάρτητη από τη διοικητική αρμοδιότητα επί του δρόμου όπου εκτελούνταν τα έργα. Το Δημοτικό Συμβούλιο Άνω Σύρου, ύστερα από σχετική εισήγηση του δημάρχου, αποδέχθηκε τις προτάσεις της Αρχής και ενέκρινε την καταβολή αποζημίωσης στον πολίτη.

#### 4.5 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη επισημάνει τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες στην καθημερινή συναλλαγή τους με τις

οικονομικές υπηρεσίες. Θέματα όπως τα τέλη κυκλοφορίας, οι εκκαθαρίσεις των φορολογικών δηλώσεων, η έγκαιρη και σωστή πληροφόρηση των πολιτών αναδεικνύονται σε κάθε ευκαιρία μέσα από πορίσματα, ειδικά έγγραφα ή διαμεσολαβητικές ενέργειες της Αρχής. Τα θέματα της παρούσας ενότητας δεν αντιπροσωπεύουν την πλειονότητα των αναφορών που στρέφονται κατά των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, αλλά αναδεικνύουν κάποια ειδικά προβλήματα, τα οποία, αν και εμφανίζονται σποραδικά, παρουσιάζουν ενδιαφέρον είτε λόγω του θέματος είτε λόγω των επιμέρους συμπερασμάτων που ανέκυψαν κατά τον χειρισμό τους.

#### 4.5.1 ΕΥΘΥΝΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΑ ΠΟΥ ΚΑΛΟΠΙΣΤΑ ΔΕΧΘΗΚΕ ΕΙΚΟΝΙΚΑ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά δύο επιχειρηματιών (7969/2001) κατά του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) Κρήτης, το οποίο, κατά τη διάρκεια ελέγχου στα ελαιουργεία τους, διαπίστωσε παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ), και συγκεκριμένα έκδοση εικονικών δελτίων αποστολής. Με βάση τα σχετικά υπηρεσιακά σημειώματα ελέγχου, επρόκειτο να επιβληθούν στους πολίτες χρηματικά πρόστιμα ύψους 73.245.117 δρχ. και 46.431.113 δρχ. αντίστοιχα.

Οι πολίτες ισχυρίστηκαν ότι οι συγκεκριμένες συναλλαγές, που χαρακτηρίστηκαν από το ΣΔΟΕ ως εικονικές, ήταν αληθινές (τουλάχιστον ως προς το τμήμα της συναλλαγής που αφορούσε σε αυτούς), καθώς ο αντισυμβαλλόμενος αγοραστής του ελαιόλαδου ήταν υπαρκτό φορολογικά πρόσωπο, διέθετε ΑΦΜ, είχε δηλώσει έναρξη επαγγέλματος και είχε αποστείλει στα ελαιουργεία με τα οποία συναλλάχθηκε τιμολόγια αγοράς για το ελαιόλαδο θεωρημένα από την ΕΛΟΥ Πειραιά. Το ΣΔΟΕ θεωρούσε όμως ότι τα στοιχεία αυτά ήταν εικονικά και ότι πίσω από την εμφανιζόμενη ως εκδότρια των στοιχείων εταιρεία, η οποία ήταν στην πραγματικότητα ανύπαρκτη, κρυβόταν τρίτο πρόσωπο. Ύστερα από την άρνηση του ΣΔΟΕ να αναθεωρήσει τη θέση του ως προς τη βεβαίωση των παραβάσε-

ων, οι αναφερόμενοι προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη.

Έπειτα από έρευνα της υπόθεσης και των σχετικών υπηρεσιακών εγγράφων, η Αρχή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι πολίτες υπήρξαν συνεπείς στην εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων, καθώς στα δελτία αποστολής που εξέδωσαν είχαν συμπεριλάβει όλα τα απαιτούμενα στοιχεία (όνομα και επώνυμο πελάτη, ΑΦΜ, αρμόδια ΔΟΥ, εμπορική διεύθυνση κ.λπ.). Επίσης, τελούσαν σε καλή πίστη ως προς τη συγκεκριμένη συναλλαγή και δεν είχαν τη δυνατότητα να γνωρίζουν ότι πίσω από τον αγοραστή υποκρυπτόταν τρίτο πρόσωπο. Το ΣΔΟΕ διατύπωσε την άποψη ότι, ως ασκούντες εμπορική δραστηριότητα, οι πολίτες όφειλαν, προτού προβούν σε οποιαδήποτε εμπορική πράξη ή συναλλαγή με τρίτο, τον οποίο δεν γνώριζαν από προηγούμενη συναλλαγή, να ελέγξουν τόσο τη μη πλαστότητα των τιμολογίων του (και γενικότερα των φορολογικών του στοιχείων) όσο και την πραγματική ή όχι άσκηση της εμπορικής δραστηριότητας από πλευράς του.

Εάν όμως πράγματι συνέβαινε αυτό, οι φορολογούμενοι θα έπρεπε να παραβιάσουν το φορολογικό, ενδεχομένως δε και το τραπεζικό, απόρρητο των συναλλασσόμενων με αυτούς για τη διενέργεια ενός ελέγχου που ο νομοθέτης έχει αποκλειστικά αναθέσει στις φορολογικές και δικαστικές αρχές. Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε την ανάκληση των υπηρεσιακών σημειωμάτων τα οποία διαπίστωναν τις παραβάσεις. Στο έγγραφο της Αρχής δεν υπήρξε απάντηση, σε βάρος όμως των πολιτών, αντί των προστίμων που είχαν αρχικά καταλογιστεί, επιβλήθηκαν τελικώς πρόστιμα 200.000 και 300.000 δρχ. αντίστοιχα.

#### 4.5.2 ΦΟΡΟΑΠΑΛΛΑΓΗ ΓΙΑ ΑΓΟΡΑ ΠΡΩΤΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΓΙΑ ΔΕΥΤΕΡΗ ΦΟΡΑ

Οι σύζυγοι που υπέβαλαν αναφορά (10724/2002) αγόρασαν το 1998, στο όνομα της συζύγου, διαμέρισμα που κάλυπτε τις στεγαστικές τους ανάγκες και έτυχαν της προβλεπόμενης από τον νόμο φοροαπαλλαγής. Ύστερα από δύο χρόνια, δεδομένου ότι το διαμέρισμα δεν πλη-

ρούσε πια τις στεγαστικές τους ανάγκες, οι σύζυγοι αγόρασαν νέο διαμέρισμα και ζήτησαν για δεύτερη φορά απαλλαγή από τον φόρο, καθώς πληρούσαν τις νόμιμες προϋποθέσεις. Η αρμόδια όμως ΔΟΥ Χαλανδρίου αρνήθηκε, με το επιχείρημα ότι το δεύτερο διαμέρισμα είχε αγοραστεί στο όνομα του συζύγου.

Με έγγραφό του προς την αρμόδια Διεύθυνση Φορολογίας Κεφαλαίου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η άρνηση απαλλαγής από τον φόρο με μόνη αιτιολογία το γεγονός ότι από τα διαμερίσματα που αγοράστηκαν διαδοχικά για τη στέγαση της ίδιας οικογένειας, το πρώτο αγοράστηκε από τη σύζυγο και το δεύτερο από τον σύζυγο, αντιβαίνει στον σκοπό του νόμου 1078/1980, που είναι η παροχή διευκολύνσεων στους συζύγους για τη στέγαση της οικογένειάς τους. Η υπόθεση επιλύθηκε μετά τη θετική ανταπόκριση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.

#### 4.5.3 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΕΚΜΗΡΙΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΕ ΚΑΤΟΙΚΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ

Πολίτης, μόνιμος κάτοικος εξωτερικού, που απέκτησε εισόδημα αποκλειστικά στη Γερμανία, κατέβαλε φόρο στο γερμανικό δημόσιο σύμφωνα με τη σύμβαση αποφυγής της διπλής φορολόγησης μεταξύ Ελλάδας-Γερμανίας και απαλλάχθηκε από τον φόρο αυτόν στην Ελλάδα. Το πρόβλημα ανέκυψε επειδή στην Ελλάδα έχει ΙΧ αυτοκίνητο, για το οποίο κλήθηκε να καταβάλει στο ελληνικό δημόσιο τον επιπλέον φόρο που προέκυψε από την εφαρμογή της επίσης τεκμαρτής δαπάνης που ισχύει για τα ΙΧ αυτοκίνητα (υπόθεση 19182/2002).

Ο πολίτης διαμαρτυρήθηκε στη Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, επειδή διαπίστωσε ότι με τον τρόπο αυτόν καταβάλλει δύο φορές φόρο για το ίδιο εισόδημα. Η Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος απάντησε ότι «στην Ελλάδα φορολογείται μόνο για το τεκμήριο του αυτοκινήτου του» και ότι «δεν συντρέχει περίπτωση διπλής φορολόγησης των εισοδημάτων του και στα δύο κράτη, αφού φορολογείται ξε-

χωριστά για το εισόδημα που αποκτά στο καθένα από αυτά».

Εξετάζοντας την υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο πολίτης όντως φορολογείται για το ίδιο εισόδημα δύο φορές. Σε έγγραφό του προς τη Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος τόνισε κατ' αρχάς ότι τα τεκμήρια διαβίωσης είναι μαχητά, λόγος εξάλλου για τον οποίο και συνάδουν με τη συνταγματική αρχή ότι οι Έλληνες συνεισφέρουν στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους (άρθρο 4, παράγρ. 5 του Συντάγματος), δηλαδή ανάλογα με την πραγματική φοροδοτική τους ικανότητα. Η έννοια του τεκμηρίου, άλλωστε, αφορά στο ύψος του ποσού του εισοδήματος, χωρίς να ενδιαφέρει η χώρα προέλευσής του.

Σε αυτήν τη βάση, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να ληφθεί υπόψη για την εφαρμογή του τεκμηρίου διαβίωσης το γενικό εισόδημα του πολίτη και να υπολογιστεί ο φόρος που έχει καταβάλει στη Γερμανία. Για την υπόθεση συντάσσεται πόρισμα.

#### 4.6 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΟΚ

Σε συνέχεια της παρουσίας, στις ειδικές θεματικές της προηγούμενης επίσης έκθεσης (σ. 221-223), ζητημάτων που προκύπτουν από την ερμηνεία και την εφαρμογή του ΚΟΚ, παρατίθενται στη συνέχεια μερικές ενδεικτικές υποθέσεις από τον διαρκώς αυξανόμενο αριθμό σχετικών αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη.

##### 4.6.1 ΜΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΟΧΑΙΑ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΚΟΚ

Στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη έχει κατατεθεί σεβαστός αριθμός αναφορών από πολίτες, οι οποίοι προσέφυγαν στην Αρχή διαμαρτυρόμενοι για τη σύνταξη Εκθέσεων Βεβαίωσης Παράβασης Αυτοκινήτου, κυρίως δε για παράβαση του άρθρου 4 του ΚΟΚ που αφορά στην απαγόρευση στάσης και στάθμευσης των αυτοκινήτων από την Τροχαία Αθηνών. Συγκεκριμένα, οι πολίτες ισχυρίζονται ότι τα όργανα της τάξης έχουν άδικα καταλογίσει παραβάσεις σε

βάρους τους. Οι πολίτες αναφέρουν επιπλέον ότι στις προσπάθειές τους να εξηγήσουν στην Τροχαία τον λόγο για τον οποίο εξαναγκάστηκαν στην παράβαση, εισπράττουν παγίως αρνητική απάντηση, η οποία δεν λαμβάνει υπόψη τα επιχειρήματά τους.

Η ατομική διερεύνηση αυτού του εξαιρετικά σημαντικού και συχνά εμφανιζόμενου προβλήματος από τον Συνήγορο του Πολίτη προσκρούει στη δυσκολία διακρίβωσης των πραγματικών περιστατικών της κάθε υπόθεσης, τα οποία, ελλείψει εγγράφων, είναι δυσχερώς αποδείξιμα. Τα επιχειρήματα ή τα έγγραφα που είναι σε θέση να προσκομίσει ο πολίτης εκτιμώνται αυθαίρετα από τη διοίκηση, η οποία, ωστόσο, ουδόλως δεσμεύεται από αυτά. Η Αρχή κατά κανόνα θέτει στο αρχείο τις συγκεκριμένες αναφορές, καθώς η έλλειψη των απαραίτητων αποδεικτικών μέσων για τη διερεύνηση των πραγματικών συνθηκών υπό τις οποίες επιβάλλεται το πρόστιμο εκ μέρους της διοίκησης καθιστά ατελέσφορη την παροχή των διαμεσολαβητικών της υπηρεσιών.

Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη, αξιολογώντας τη συχνότητα ανάλογων αναφορών, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν ενδείξεις ότι η Τροχαία δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη την ενδεχόμενη βασιμότητα των παραπόνων των πολιτών, φαίνεται μάλιστα να έχει αποκλείσει εκ των προτέρων κάθε ενδεχόμενο ακύρωσης των βεβαιώσεων παράβασης. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει αβίαστα από το σχεδόν πανομοιότυπο περιεχόμενο των γραπτών απαντήσεων των εμπλεκόμενων γραφείων της Τροχαίας σε ενστάσεις των πολιτών, όπως επίσης και από άτυπες διερευνητικές επαφές που διεικτατοληπτικά είχε ο Συνήγορος του Πολίτη με διάφορες αστυνομικές διευθύνσεις της πρωτεύουσας.

Ενδεικτικά αναφέρεται περίπτωση πολίτη (υπόθεση 18335/2002) ο οποίος, αφού προφορικά διατύπωσε τις ενστάσεις του προσκομίζοντας ιατρικό δικαιολογητικό που αποδείκνυε ότι η παράβαση τελέστηκε για λόγους που σχετιζόνταν με την υγεία συγγενικού του προσώπου, προσέκρουσε στην κατηγορηματική άρνη-



ση της Τροχαίας να εξετάσει τα δεδομένα της υπόθεσης. Στη συνέχεια, σε απάντηση εγγράφου του προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, η Τροχαία Αθηνών του απάντησε –πάλι χωρίς αιτιολογία– ότι οι ισχυρισμοί του δεν μπορούν να αξιολογηθούν ως ικανοί για τη άρση των σχετικών κυρώσεων (α.π. 2515/11/485-α). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, αλλά και σε πλήθος άλλων, ο Συνήγορος του Πολίτη επισμαίνει την εκ των πραγμάτων κατάργηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20, παράγρ. 2 του Συντάγματος). Στις 31.12.2002 η υπόθεση ήταν σε εξέλιξη.

#### 4.6.2 ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΥΣΤΕΡΑ ΑΠΟ ΑΘΩΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΤΑΙΣΜΑΤΟΔΙΚΕΙΩΝ

Η Διεύθυνση Τροχαίας Αττικής είχε επιβάλει πρόστιμο ύψους 200.000 δρχ. σε πολίτη (υπόθεση 2709/2001) και του είχε αφαιρέσει την άδεια οδήγησης επειδή, ύστερα από αλκοτέστ, βρέθηκε ότι το αίμα του περιείχε υψηλό ποσοστό οινοπνεύματος. Οι ποινές επιβλήθηκαν με βάση το άρθρο 42, παραγρ. 1 και 6 του ΚΟΚ, που απαγορεύει την οδήγηση οχήματος σε πρόσωπο που βρίσκεται υπό την επίδραση οινοπνεύματος, τοξικών ουσιών ή φαρμάκων, που σύμφωνα με τις οδηγίες χρήσης τους ενδέχεται να επηρεάζουν την οδηγητική ικανότητα. Ωστόσο, στη συνέχεια, το ποινικό δικαστήριο αθώωσε τον πολίτη, επειδή αποδείχθηκε ότι η συγγένωση οινοπνεύματος στο αίμα του δεν ήταν αποτέλεσμα μέθης, αλλά συνέπεια της φαρμακευτικής αγωγής που ακολουθούσε για την καταπολέμηση του καρκίνου από τον οποίο έπασχε. Η Διεύθυνση Τροχαίας Αττικής, επικαλούμενη τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των διοικητικών κυρώσεων σε σχέση με τις ποινικές, αρνήθηκε να του επιστρέψει την άδεια οδήγησης, εάν προηγουμένως αυτός δεν κατέβαλλε το πρόστιμο που του είχε επιβληθεί. Ο Συνήγορος του Πολίτη, με έγγραφο του προς τη Διεύθυνση Τροχαίας Αττικής, επισήμανε ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 103, παράγρ. 7 του ΚΟΚ ανεξαρτησία των διοικητικών σε σχέση με

τις ποινικές κυρώσεις δεν ισχύει στην περίπτωση όπου η αθώωση του πολίτη από το ποινικό δικαστήριο στηρίζεται στη διαπίστωση της ανυπαρξίας των πραγματικών περιστατικών με βάση τα οποία του επιβλήθηκε η διοικητική κύρωση. Στην περίπτωση αυτή, η πράξη επιβολής της διοικητικής κύρωσης στερείται πλέον νόμιμου ερείσματος και η διοικητική αρχή είναι υποχρεωμένη να την ανακαλέσει.

Η Διεύθυνση Τροχαίας Αττικής απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Οργάνωσης Νομοθεσίας, η οποία, με τη σειρά της, ζήτησε τη γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους για το θέμα. Με την αρ. 437/2002 γνωμοδότηση, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους υιοθέτησε την άποψη που είχε υποστηρίξει ο Συνήγορος του Πολίτη. Στη συνέχεια, η Διεύθυνση Τροχαίας Αττικής επέστρεψε στον πολίτη την άδεια οδήγησης που του είχε αφαιρεθεί και ζήτησε από την αρμόδια ΔΟΥ να ακυρώσει το πρόστιμο.

Η έκβαση της υπόθεσης αποδεικνύει ότι ήταν εσφαλμένη η άποψη που είχε εκφράσει το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης σε προηγούμενο πόρισμα της Αρχής (πρβλ. *Ετήσια έκθεση 2000*), όπου, σε περιπτώσεις όπως η παραπάνω, προτινόταν νομοθετική ρύθμιση, βάσει της οποίας προβλεπόταν η προσθήκη στην παράγρ. 3 του άρθρου 107 του ΚΟΚ δεύτερου εδαφίου, σύμφωνα με το οποίο «μεταγενέστερη τυχόν αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου αυτοδίκαια ακυρώνει την καταχώρηση στο σύστημα ΣΕΣΟ».

#### 4.6.3 ΠΡΟΣΤΙΜΟ ΓΙΑ ΣΤΑΘΜΕΥΣΗ ΙΔΙΩΤΗ ΜΠΡΟΣΤΑ ΣΤΟ ΔΙΚΟ ΤΟΥ ΓΚΑΡΑΖ

Με αναφορά της (7264/2001) προς τον Συνήγορο του Πολίτη, πολίτης διαμαρτυρήθηκε για την επιβολή προστίμου από τη Διεύθυνση Τροχαίας Αττικής για παράνομη στάθμευση μπροστά στην είσοδο ιδιωτικού χώρου στάθμευσης. Σε ένσταση που υπέβαλε εμπρόθεσμα στην αρμόδια υπηρεσία, η πολίτης ενημέρωσε ότι το πρόστιμο πρέπει να διαγραφεί, καθώς το αυτοκίνητό της ήταν σταθμευμένο μπροστά στο δικό της γκαράζ και άρα δεν εμπόδιζε κανέναν. Η ένστασή της, ωστόσο, δεν έγινε δεκτή.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στην

αρμόδια υπηρεσία, τονίζοντας ότι το άρθρο 34 του ΚΟΚ, περίπτωση 3β, βάσει του οποίου επιβλήθηκε το πρόστιμο, ορίζει ότι «η στάθμευση οχήματος στο οδόστρωμα απαγορεύεται [...] μπροστά από την είσοδο και έξοδο οχημάτων παροδίου ιδιοκτησίας ως και απέναντι από αυτήν, όταν η οδός είναι στενή και παρεμποδίζεται η είσοδος-έξοδος οχημάτων εξ αυτής». Πρόθεση του νομοθέτη είναι να παραχωρείται στον ιδιοκτήτη ή στον νόμιμο χρήστη ενός χώρου στάθμευσης –και μόνο σε αυτόν– δικαίωμα διόδου. Περαιτέρω, δεν παρέχεται σε κανέναν τρίτο εξουσία να ορίζει τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος αυτού από τον ιδιοκτήτη. Η αστυνομία έχει την υποχρέωση να ελέγχει τον σεβασμό του εν λόγω δικαιώματος από τρίτους και όχι βέβαια από τον ίδιο τον δικαιούχο. Κατά συνέπεια, ο ιδιοκτήτης του χώρου στάθμευσης, ως αποκλειστικός φορέας του δικαιώματος διόδου, μπορεί να το ασκεί, όπως και όταν αυτός το επιθυμεί, εφόσον δεν παραβιάζει άλλη διάταξη του ΚΟΚ περί στάσης και στάθμευσης, πράγμα βέβαια που δεν ισχύει στην παρούσα περίπτωση, καθώς, όπως προκύπτει από τη σχετική έρευνα, δεν υπάρχει άλλη απαγόρευση στάθμευσης στο τμήμα της οδού όπου βρίσκεται η κατοικία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε να επανεξεταστεί η πράξη της διοίκησης. Οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν απάντησαν γραπτώς στον Συνήγορο του Πολίτη, αρνήθηκαν πάντως προφορικώς να δεχθούν τους ισχυρισμούς του, προβάλλοντας την αιτιολογία ότι ο σχετικός νόμος δεν διευκρινίζει ότι εξαιρείται ο κύριος του χώρου στάθμευσης.

#### 4.7 ΤΕΛΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

##### 4.7.1 ΕΠΙΒΟΛΗ ΕΙΣΦΟΡΑΣ ΔΕΥΤΕΡΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ

Υπόθεση που απασχολεί τον Συνήγορο του Πολίτη από το 2001, αλλά δεν περατώθηκε ούτε το 2002, αφορά στην επιβολή εισφοράς β' (δεύτερης-εξοχικής) κατοικίας από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Χαλκιδικής. Συγκεκριμένα, με έγγραφο το οποίο η ΝΑ Χαλκιδικής είχε αποστεί-

λει το 2001 στους κατόχους β' κατοικίας στον νομό, τους καλούσε να απαντήσουν σε ορισμένες ερωτήσεις αναφορικά με το εμβαδόν, την περιοχή στην οποία βρίσκεται το ακίνητο, τις συνθήκες πρόσβασης, τη χρονική διάρκεια διαμονής σε αυτό κ.λπ. Οι πολίτες ενημερώθηκαν ότι το Νομαρχιακό Συμβούλιο Χαλκιδικής είχε αποφασίσει την επιβολή εισφοράς στους κατόχους β' κατοικίας και οι απαντήσεις στα διατυπωθέντα ερωτήματα θα λαμβάνονταν υπόψη κατά τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό των δράσεων της ΝΑ. Επιλαμβανόμενος της υπόθεσης ύστερα από πολυάριθμες αναφορές πολιτών, οι οποίοι αμφισβητούσαν τη νομιμότητα της εισφοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη:

- επισήμανε στη ΝΑ Χαλκιδικής ότι, για να χαρακτηριστεί ως ανταποδοτική και συνεπώς να είναι νόμιμη, η εν λόγω εισφορά θα πρέπει να πληροί δύο προϋποθέσεις: αφενός να αποτελεί αντάλλαγμα μιας ειδικής παροχής που προσφέρεται αποκλειστικά στους βαρυνόμενους με αυτήν, αφετέρου το ύψος της να είναι ανάλογο με το ύψος της αντιπαροχής, της οποίας μπορεί να κάνει χρήση ο πολίτης, και
- την κάλεσε να δώσει διευκρινίσεις αναφορικά με τα δύο αυτά ζητήματα.

Απαντώντας, η ΝΑ Χαλκιδικής ανέφερε ότι η ελληνική πολιτεία κατανέμει χρηματοδοτήσεις στους νομούς με βάση το κριτήριο του πληθυσμού και, με τον τρόπο αυτόν, είναι αδύνατον να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που δημιουργούνται σε έναν νομό 100.000 κατοίκων από οικιστές των οποίων ο αριθμός υπερβαίνει τις 250.000. Η από το Νομαρχιακό Συμβούλιο επιβληθείσα εισφορά β' κατοικίας αποσκοπεί, συνεπώς, να της προσκομίσει τα απαραίτητα έσοδα για την κατασκευή δρόμων, την αντιμετώπιση της ρύπανσης των ακτών, τη δημιουργία επιπρόσθετων μηχανισμών ελέγχου και καταστολής των πυρκαγιών, την επέκταση του συστήματος υγείας και πρόνοιας κ.ά. Αναφορικά, εξάλλου, με το ύψος της εισφοράς, η ΝΑ Χαλκιδικής απάντησε ότι αυτή προσδιορίζεται ανάλογα με τα τετραγωνικά μέτρα της κατοικίας και ότι ο τρόπος αυτός επιλέχθηκε επειδή, κατά κανόνα, οι μεγάλες κατοικίες είναι μεμονωμένες και η

προσέγγισή τους περισσότερο δαπανηρή, ενώ οι μικρές κατοικίες βρίσκονται ως επί το πλείστον σε νόμιμους, νομιμοποιημένους ή παράνομους οικισμούς και οι δαπάνες προσέγγισής τους είναι μικρότερες.

Σε απάντησή του ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου δεν είναι νόμιμη, αφενός για τον λόγο ότι δεν είναι μόνον οι ιδιοκτήτες β' κατοικίας, αλλά το σύνολο των κατοίκων του νομού που θα ωφεληθεί από την εκτέλεση έργων με τα έσοδα που θα προκύψουν από την εισφορά β' κατοικίας, αφετέρου διότι δεν υπάρχει αναλογική σχέση μεταξύ των εσόδων αυτών και των δαπανών για τις οποίες τα έσοδα αυτά θα διατεθούν. Ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε τη ΝΑ να μην υλοποιήσει την επίμαχη απόφαση. Στην απάντησή της, η ΝΑ Χαλκιδικής ανέφερε ότι η θέση της Αρχής θα είχε ως συνέπεια τη διακριτική μεταχείριση σε βάρος των μόνιμων κατοίκων, οι οποίοι είναι οι βασικοί παραγωγικοί συντελεστές έναντι των περιοδικών οικιστών. Σε νεότερο έγγραφο του, ο Συνήγορος του Πολίτη ανέφερε ότι η από το Σύνταγμα καθορισμένη αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις οφείλει να ασκείται μέσα στο πλαίσιο της έννομης τάξης και με σεβασμό των επιταγών που απορρέουν από αυτήν. Στην προκειμένη περίπτωση, είναι το ίδιο Σύνταγμα το οποίο ορίζει ότι, για να επιβληθεί κάποιος φόρος, όπως είναι στην πραγματικότητα η εισφορά β' κατοικίας, απαιτείται τυπικός νόμος.

Στο νεότερο αυτό έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη, η ΝΑ Χαλκιδικής είχε τηρήσει στάση σιωπής έως τις 31.12.2002, αγνοώντας το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά και την άποψη του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το οποίο, σε σχετικό ερώτημα που του υπέβαλε η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, απάντησε ότι η εν λόγω απόφαση πάσχει ως προς τη νομιμότητά της.

#### 4.8 ΓΕΩΡΓΙΑ

Οι διαδικασίες για την καταβολή αποζημιώσεων σε πληγέντες αγρότες, οι όροι για την επιδότηση της αγροτικής παραγωγής και η ένταξη

καλλιεργειών σε προγράμματα ενίσχυσης αφορούν στο σύνολο περίπου των υποθέσεων που εντοπίζονται στον τομέα αυτόν και διερευνώνται από τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Η κακοδιοίκηση εν προκειμένω οφείλεται κυρίως στην άσκοπη πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει τις σχετικές διαδικασίες και στην έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης των ενδιαφερομένων.

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί το εκτεταμένο φαινόμενο της παραχώρησης εξουσιών ελέγχου και απόφασης για τη χορήγηση διαφόρων ειδών επιχορηγήσεων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που είτε δεν ελέγχονται καθόλου είτε εποπτεύονται ανεπαρκώς από το Υπουργείο Γεωργίας.

##### 4.8.1 ΛΑΝΘΑΣΜΕΝΗ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΩΣ ΕΚΠΡΟΘΕΣΜΟΥ

ΦΟΡΕΑΣ: *Διεύθυνση Γεωργίας της ΝΑ Ανατολικής Αττικής*

Ιδιοκτήτρια ελαιόδενδρων, τα οποία υπέστησαν ολοκληρωτική καταστροφή από πυρκαγιά που έπληξε την περιοχή του Δήμου Αυλώνα Αττικής το 1998, προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή δεν αποζημιώθηκε για το σύνολο των κατεστραμμένων δένδρων (υπόθεση 12058/2001). Ειδικότερα, ενώ το 1998 είχε υποβάλει αίτημα για αποζημίωση και με βάση τους πίνακες εξατομίκευσης ζημιών ήταν δικαιούχος για 168 δένδρα, το 2001 της χορηγήθηκε οικονομική ενίσχυση για 40 μόνον από τα ελαιόδενδρα που αποκατέστησε. Τον Μάιο του 2001, η πολίτις απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Γεωργίας της ΝΑ Ανατολικής Αττικής ζητώντας τον επανέλεγχο της υπόθεσης, αίτημα που απορρίφθηκε, λόγω της λήξης του προγράμματος στις 31 Μαρτίου του 2001. Από τη διερεύνηση της υπόθεσης διαπιστώθηκε ότι, με κοινή απόφαση των υπουργών Γεωργίας και Οικονομικών, το πρόγραμμα είχε ήδη παραταθεί έως το τέλος του 2001. Για το ζήτημα είχαν μάλιστα ενημερωθεί οι διευθύνσεις γεωργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων με το 2223/Θ/29.10.01 έγγραφο του Υπουργείου Γεωργίας.

Ύστερα από αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε τον άμεσο επανέλεγχο της αίτησης της

προσφεύγουσας μέσα στην προθεσμία που έλπεγε άμεσα, διαδικασία που διεκπεραιώθηκε από τη Διεύθυνση Γεωργίας της ΝΑ Ανατολικής Αττικής. Παράλληλα, δεδομένης της επικείμενης λήξης του προγράμματος στις 31.12.2001, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στις Διευθύνσεις Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης και Προγραμματισμού και Γεωργικών Διαρθρώσεων του Υπουργείου Γεωργίας, ώστε να εξασφαλιστεί πίστωση για την ικανοποίηση του αιτήματος. Η διαδικασία ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο του 2002 με την καταβολή αποζημίωσης περίπου 1.000.000 δρχ. στη δικαιούχο.

#### 4.8.2 ΥΠΕΡΜΕΤΡΗ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ ΑΓΡΟΤΩΝ ΓΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΩΝ ΦΟΡΕΑΣ: Υπουργείο Γεωργίας

Η παρούσα κατηγορία αναφορών (10436/2002 κ.ά.) προέρχεται από παραγωγούς οι οποίοι διαμαρτύρονται για τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων για επιδοτήσεις στους τομείς των εκτάσεων, βοοειδών και αιγοπροβάτων στο πλαίσιο του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχων (ΟΣΔΕ). Με τις αναφορές αυτές, οι αγρότες που προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη διαμαρτύρονταν για το γεγονός ότι, ενώ κάθε χρόνο καλούνταν να καταβάλουν στις τοπικές Ενώσεις Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΕΑΣ) ποσόν 3000-4000 δρχ. για τη σύνταξη αιτήσεων συμμετοχής στο ΟΣΔΕ, για το έτος 2002 το τιμολόγιο αυξήθηκε υπερβολικά, φθάνοντας

σε ορισμένες περιπτώσεις μέχρι και τις 80.000 δρχ. Σύμφωνα με την Προγραμματική Συμφωνία του 2001 και το Μνημόνιο Συνεργασίας του 2002, η αδυναμία του δημοσίου να παράσχει την κατάλληλη υποστήριξη στους παραγωγούς για τη συμπλήρωση των αιτήσεων οδήγησε στη συνεργασία του Υπουργείου Γεωργίας με την Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ) και τις ΕΑΣ, οι οποίες ανέλαβαν να παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές, καταρτίζοντας κλιμακούμενο τιμοκατάλογο, τον οποίο συμφώνησαν μεταξύ τους πανελλαδικά. Επειδή όμως το έργο των ΕΑΣ δεν διαφοροποιείται σε σχέση με αυτό του προηγούμενου έτους, δημιουργήθηκαν εύλογα ερωτήματα σχετικά με τη σκοπιμότητα των υπεργων αυτών αυξήσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με έγγραφό του προς τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Γεωργίας, τόνισε ότι η συνεργασία των υπηρεσιών του υπουργείου με την ΠΑΣΕΓΕΣ και τις ΕΑΣ είχε ως αποκλειστικό στόχο τη διευκόλυνση των παραγωγών για τη συμπλήρωση των αιτήσεων και ζήτησε την άμεση παρέμβαση του υπουργείου, προκειμένου οι υπηρεσίες αυτές να παρέχονται σε τιμές που να ανταποκρίνονται στο κόστος παροχής τους, ώστε να μη δημιουργείται η εντύπωση ότι οι συνεταιριστικές οργανώσεις κερδοσκοπούν. Στις 31.12.2002 δεν είχε ακόμη περιέλθει στην Αρχή απάντηση στο παραπάνω έγγραφο.