

Η δημόσια διοίκηση στην κρίση

ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Αρμοδιότητες των ΟΤΑ μετά το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Μεταφορά αρμοδιότητας καταβολής επιδομάτων στον ΕΟΠΥΥ

Βελτίωση στη λειτουργία φορέων ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών και προσόντων

Έναρξη λειτουργίας Υπηρεσιών Μιας Στάσης για την εξυπηρέτηση αλλοδαπών πολιτών

ΣΥΓΧΥΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Κράτηση λόγω εσφαλμένης καταχώρισης σε αστυνομικά αρχεία

Έλεγχοι με αφορμή την έκδοση διαβατηρίου

Οργανωτικές δυσλειτουργίες της ΕΛΑΣ κατά τον έλεγχο παραμέτρων δημόσιας τάξης και ασφάλειας

Διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών από προξενικά γραφεία

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα

Πρόσβαση υποψηφίων σε πίνακες επιλογής

Ανελαστικές πρακτικές κατά τη διόρθωση εγγραφών αστικής κατάστασης και την έκδοση διαβατηρίων

Ζητήματα καλής πίστης και συμπεριφοράς

Συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις

Η οξύτατη οικονομική κρίση την οποία διέρχεται η χώρα ανέδειξε τόσο τις δομικές όσο και τις λειτουργικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στην παρούσα συγκυρία, η συμβολή της δημόσιας διοίκησης στη στήριξη της ελληνικής κοινωνίας είναι ιδιαίτερα σημαντική. Καθίσταται πλέον απαραίτητη η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων που θα την καταστήσουν πιο αποδοτική και αποτελεσματική, μέσω της εξοικονόμησης πόρων, ενώ παράλληλα θα αναβαθμίσουν ποιοτικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Στην κατεύθυνση αυτή, η αναγκαιότητα υιοθέτησης μέτρων που θα συμβάλουν στην ενίσχυση της λειτουργικότητας και της ευελιξίας της δημόσιας διοίκησης, απαλλάσσοντάς την από φαινόμενα τυπολατρίας, νομικισμού και πολυνομίας, αναδύεται πιο επιτακτική από ποτέ.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των ανωτέρω στόχων, μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και της αναδιοργάνωσης υπηρεσιών, ανέδειξαν νέα προβλήματα, συγκρούσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, με άμεσες αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε άλλες περιπτώσεις, νομοθετικές πρωτοβουλίες κατέστησαν τη διοίκηση πιο αποτελεσματική, δίνοντας λύση σε τομείς που έπασχαν από χρόνιες δυσλειτουργίες.

Τέλος, η ανάγκη της κοινωνίας για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών αντανakλάται στην αυξανόμενη αναζήτηση, εκ μέρους των πολιτών, ευρύτερης πληροφόρησης για διοικητικά ζητήματα που τους αφορούν και έγκαιρης διεκπεραίωσης των υποθέσεών τους. Στο πλαίσιο αυτό, η διαφάνεια αναδεικνύεται ως ουσιώδης μηχανισμός ελέγχου της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης και η προστασία της καθίσταται απολύτως αναγκαία.

ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Η διερεύνηση υποθέσεων από τον Συνήγορο με αντικείμενο τη μεταφορά αρμοδιοτήτων που πραγματοποιήθηκε μέσω του Προγράμματος «Καλλικράτης» οδήγησε στη διαπίστωση ότι το πρόγραμμα δεν εμπεδώθηκε πλήρως, θεσμικά και λειτουργικά, από τις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης (*Ετήσια έκθεση 2011*, σ. 94-99). Προβλήματα και διοικητικές δυσλειτουργίες ανέκυψαν και από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων του ΙΚΑ στον ΕΟΠΥΥ. Αντίθετα, θετικά αποτελέσματα φαίνεται να επέφεραν η προσφάτως θεσπισθείσα μεταφορά της αρμοδιότητας παραλαβής αιτήσεων χορήγησης ή ανανέωσης αδειών παραμονής πολιτών τρίτων χωρών από τους δήμους στις Υπηρεσίες Μιας Στάσης αλλοδαπών και μετανάστευσης, καθώς και οι νομοθετικές και οργανωτικές πρωτοβουλίες στον τομέα αναγνώρισης ακαδημαϊκών τίτλων σπουδών και επαγγελματικών προσόντων.


ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΜΕΤΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Τον Συνήγορο απασχόλησαν και το 2012 θέματα που αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ, μετά τις θεσμικές αλλαγές που επέφερε η διοικητική αναδιάρθρωσή τους με τον Ν. 3852/2010. Ο Συνήγορος έχει ήδη επισημάνει ότι οι αλληπάλληλες μεταβολές στο νομοθετικό πλαίσιο δημιουργούν σύγχυση αρμοδιοτήτων και άτακτη μεταβίβαση ευθυνών.

Κατεδαφίσεις αυθαιρέτων

Ως προς το ζήτημα της συντρέχουσας

αρμοδιότητας των κατεδαφίσεων μεταξύ των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων (ΕΥ-ΕΚΑ) σε δάση, δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, αιγιαλό-παραλία, ρέματα και άλλα ευαίσθητα οικοσυστήματα, ο Συνήγορος έχει ήδη επισημάνει ότι οι συγκεκριμένες συνθήκες μεταβίβασης ευθυνών, δηλαδή η ασάφεια και η παράλειψη αντίστοιχης πρόβλεψης πόρων, οδηγούν τελικώς σε αδράνεια της διοίκησης (*Ετήσια έκθεση 2011*, σ. 96). Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από την παρακολούθηση του θέματος και αυτή τη χρονιά, κατά την οποία υπήρξαν νεότερες εξελίξεις στο νομοθετικό πλαίσιο, που περιέπλεξαν ακόμη περισσότερο τα πράγματα. Μέσω αλληπάλληλων προσθηκών και τροποποιήσεων, κατέληξαν να περιλαμβάνονται στην ίδια διάταξη (άρθρο 28 του Ν. 4014/2011) ρυθμίσεις με αντιφατικό περιεχόμενο. Ειδικότερα, ενώ στις παραγρ. 3 και 4 του άρθρου 28 ορίζεται ρητά η αρμοδιότητα της ΕΥΕΚΑ να εκτελεί αποφάσεις κατεδαφίσεων σε δάση, δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, αιγιαλό-παραλία, ρέματα και άλλα ευαίσθητα οικοσυστήματα, στην παράγρ. 8 ανατίθεται η αρμοδιότητα κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων σε μια σειρά από περιοχές στην αποκεντρωμένη διοίκηση. Από το γράμμα της παραγράφου αυτής συνάγεται ότι για δάση, δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, αιγιαλό-παραλία εξακολουθεί να είναι αρμόδια η ΕΥΕΚΑ.

 Στη φραστική διατύπωση του νόμου έχουν χρησιμοποιηθεί αλληπάλληλες παραπομπές και τροποποιήσεις προγενέστερων διατάξεων, γεγονός που ενισχύει τη δυσκολία κατανόησης και εφαρμογής της ρύθμισης. Η δυσερμηνεία όμως του νομοθετικού κειμένου καθιστά δυσάγνωστη και την ακριβή βούληση του νομοθέτη, με αποτέλεσμα να μην είναι ούτε

σαφής ούτε εφαρμόσιμη η στρατηγική για την καταπολέμηση των αυθαιρέτων, ειδικά στους χώρους οι οποίοι βρίσκονται στον πυρήνα της περιβαλλοντικής προστασίας.

Σε κάθε περίπτωση, είναι αναγκαία η εκβάθρων αναδιτύπωση του άρθρου 28 κατά τρόπο ρητό, κατανοητό και νομοτεχνικά άρτιο, ώστε να προκύπτει με σαφήνεια η αρμοδία για την εκτέλεση των κατεδαφίσεων υπηρεσία.

Με τα τωρινά δεδομένα, οι αποκεντρωμένες διοικήσεις δικαιολογούν τις καθυστερήσεις επικαλούμενες την παρεμβολή της ΕΥΕΚΑ (υπόθεση 131917/2010) ή την αδυναμία τους να αντεπεξέλθουν στην άσκηση της αρμοδιότητας λόγω έλλειψης προσωπικού και τεχνικών μέσων (υποθέσεις 142745/2011, 150698 και 156690/2012). Σε κάποιες περιπτώσεις, όταν είναι σαφές ότι εκείνες οφείλουν να εκτελέσουν την κατεδάφιση, θέτουν ζήτημα για το ποιος είναι αρμόδιος να εκδώσει την απόφαση κατεδάφισης (δήμαρχος ή υπηρεσία δόμησης του δήμου), καθυστερώντας περαιτέρω την όλη διαδικασία. Αντίστοιχα, η ΕΥΕΚΑ σε έγγραφό της προς τον Συνήγορο επικαλείται αρμοδιότητα εκτέλεσης των κατεδαφίσεων μόνο για τα αυθαίρετα στον αιγιαλό και στην παραλία και όχι στα δάση και στις δασικές εκτάσεις, για τα οποία δηλώνει αδυναμία υλοποίησης λόγω έλλειψης προσωπικού και συσσωρευμένου όγκου εργασίας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση κατεδάφισης αυθαιρέτης προβλήτας στο Νεοχώρι του Δήμου Οινιάδων Αιτωλοακαρνανίας, που εκκρεμεί από το 2006 (υπόθεση 11880/2007). Για την υπόθεση αυτή η ΕΥΕΚΑ έχει απαντήσει στον Συνήγορο ότι η κατεδάφιση περιλαμβάνεται στις προτεραιότητές της και ότι προτίθεται να προχωρήσει στον απαραίτητο προγραμματισμό όταν περιέλθει σε γνώση της όλος ο φάκελος.

Άδειες περιπτέρων

Θετική, αντίθετα, εμφανίζεται η εξέλιξη στην άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων των δήμων σχετικά με την αδειοδότηση και τον έλεγχο της νομοθεσίας των περιπτέρων. Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών δεν υπήρξε εξαρχής ομαλή, καθώς απαιτούνταν η σύσταση νέων τμημάτων στους δήμους με στελέχωση από τις πρώην νομαρχίες. Η καθυστέρηση στην οργάνωση των νέων υπηρεσιών είχε οδηγήσει σε αναστολή της εξέτασης όλων των συναφών υποθέσεων, γεγονός που είχε ήδη επισημανθεί ως κατεχοχήν περίπτωση κακοδιοίκησης (*Ετήσια έκθεση 2011*, σ. 96-97). Μετά την πάροδο ενός έτους, ο Συνήγορος διαπιστώνει πρόοδο στον τομέα αυτό, καθώς στις εκκρεμείς υποθέσεις που παρακολουθούσε προχώρησε η διαδικασία σύστασης των αρμόδιων τμημάτων, καθώς και η εξέταση των αιτημάτων για έλεγχο των αδειών περιπτέρων και μετατόπιση περιπτέρων (υποθέσεις 131183, 126292/2010, 140910/2011).

Καθαρισμός εγκαταλελειμμένων οικοπέδων και κατοικιών

Τις αλλαγές που επέφερε η αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης επικαλούνται συχνά οι δήμοι ως ανασχετικό παράγοντα ως προς την τήρηση των υποχρεώσεών τους στα θέματα καθαρισμού εγκαταλελειμμένων οικοπέδων και κατοικιών. Σύμφωνα με τη νομοθεσία, οι ιδιοκτήτες υποχρεούνται να προβαίνουν σε καθαρισμό των χώρων αυτών και στη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας. Όταν οι ιδιοκτήτες είναι άγνωστοι ή παραλείπουν να συμμορφωθούν, την υποχρέωση αυτή αναλαμβάνουν οι δημοτικές υπηρεσίες, οι οποίες, με τη συνδρομή της αστυνομίας, οφείλουν να απομακρύνουν τα ογκώδη αντικείμενα και να προβαίνουν

σε σφράγιση του χώρου, καθαρισμό-αποψίλωση και, εφόσον κριθεί αναγκαίο από τις αρμόδιες υγειονομικές υπηρεσίες, απολύμανση, απεντόμωση και μυοκτονία. Οι δήμοι ωστόσο συχνά επικαλούνται έλλειψη πιστώσεων, την οποία συνδέουν με την αναδιανομή των πόρων στο πλαίσιο συνένωσης που εγκαθίδρυσε ο «Καλλικράτης». Το επιχείρημα που προβάλλουν είναι ότι τα αποθεματικά τους διατίθενται για την αντιμετώπιση προβλημάτων οικονομικά ασθενέστερων δήμων με τους οποίους έχουν συνενωθεί, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η διάθεση προσωπικού και μηχανημάτων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών. Σε τέτοιου είδους περιπτώσεις ο Συνήγορος παρεμβαίνει προτρέποντας τις δημοτικές υπηρεσίες να κινήσουν τη διαδικασία ειδοποίησης των ιδιοκτητών, όπως προβλέπει ο νόμος, και να συντονίσουν τη δράση τους με τις αστυνομικές αρχές για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας. Πολύ συχνά η διαμεσολάβηση σε αυτό το πεδίο ολοκληρώνεται με επιτυχία (υπόθεση 152686/2012), αν και συχνά με καθυστέρηση (υποθέσεις 123466 και 135255/2010, 144378/2011).

Αρμοδιότητες δήμων κατά την έκδοση βεβαίωσης περί μη οφειλής προστίμου


Πολίτης ο οποίος εντάχθηκε στις ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011 περί «ρύθμισης αυθαιρέτων» και εξόφλησε πρόστιμο για αυθαίρετη οικοδομή στον Δήμο Τεμπών αιτήθηκε από την αρμόδια ΔΟΥ πιστοποιητικό φορολογικής ενημερότητας. Η ΔΟΥ τού ζήτησε να προσκομίσει βεβαίωση περί μη οφειλής από το αρμόδιο πολεοδομικό γραφείο, την οποία δεν μπορούσε να εξασφαλίσει λόγω σύγχυσης των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών. Ο αρμόδιος δήμος αδυνατούσε να ασκήσει την αρμοδιότητα επειδή δεν είχε συστα-

θεί πολεοδομικό γραφείο. Αντίστοιχα, ο μέχρι τότε επικουρών Δήμος Τυρνάβου αρνήθηκε την αρμοδιότητα διότι δεν νοείται με το ισχύον νομοθετικό καθεστώς παροχή συνδρομής μεταξύ δήμων, επικαλούμενος επίσης σοβαρά ζητήματα λειτουργικότητας του πολεοδομικού του γραφείου (υποστελέχωση υπηρεσίας, μη μετάταξη υπαλλήλων από την πρώην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, έλλειψη εμπειρίας του προσωπικού, έλλειψη τεχνικών μέσων). Ο Δήμος Λαρισαίων θεώρησε ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της εκ του νόμου προβλεπόμενης παροχής διοικητικής υποστήριξης, την οποία οφείλει ως ο δήμος της έδρας του νομού, και ανέπεμψε την υπόθεση στον Δήμο Τυρνάβου. Έπειτα από διαμεσολάβηση του Συνηγόρου, αποφασίστηκε η σχετική αρμοδιότητα επί των αυθαιρέτων να αποδοθεί στο Πολεοδομικό Γραφείο Τυρνάβου, το οποίο θα μπορεί να ζητεί διοικητική υποστήριξη από τον Δήμο Λαρισαίων, που θα οφείλει αντίστοιχα να την παρέχει (υπόθεση 148960/2012).

ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΣΤΟΝ ΕΟΠΥΥ

Στα ζητήματα που ανέκυψαν από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων του ΙΚΑ στον ΕΟΠΥΥ περιλαμβάνεται η αναστολή καταβολής επιδομάτων που χορηγούσε το ΙΚΑ σε συμβεβλημένους ιδιωτικούς ή δημοτικούς βρεφονηπιακούς σταθμούς της χώρας για την ενίσχυση της φιλοξενίας παιδιών χαμηλόμισθων ασφαλισμένων μητέρων. Το πρόβλημα προέκυψε διότι ο ασφαλιστικός φορέας θεωρούσε ότι η σχετική αρμοδιότητα είχε μεταβιβαστεί στον ΕΟΠΥΥ, γεγονός που δεν προέκυπτε ωστόσο από τον Κανονισμό του. Οι παιδικοί σταθμοί, που δεν λάμβαναν το σχετικό επίδομα από τον Ιανουάριο του 2012, απαίτησαν την καταβολή του συνολικού ετήσιου ποσού από τους γονείς,

με την απειλή διαγραφής των παιδιών (υπόθεση 152502/2012).

 Με τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου, ο οποίος υποστήριξε ότι παρέμεναν σε ισχύ οι συμβάσεις που είχαν συναφθεί μεταξύ παιδικών σταθμών και ΙΚΑ και επομένως δέσμευαν τον ασφαλιστικό φορέα ως αντισυμβαλλόμενο, οι σταθμοί δέχθηκαν να άρουν τις οικονομικές αξιώσεις τους κατά των γονέων. Επιπλέον, μετά την παρέμβαση της ανεξάρτητης αρχής προς τις διοικήσεις των δύο εμπλεκόμενων φορέων, ο ΕΟΠΥΥ διευκρίνισε με εσωτερικό έγγραφο του ότι τα ποσά για τους μήνες Ιανουάριο έως Δεκέμβριο 2012 θα αποδοθούν κανονικά μέσω του ΙΚΑ.

ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΤΙΤΛΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΟΝΤΩΝ

Βελτιωτικές αλλαγές στη λειτουργία των φορέων ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης τίτλων σπουδών και προσόντων, τόσο του ΔΟΑΤΑΠ όσο και του ΣΑΕΠ, διαπίστωσε ο Συνήγορος κατά το 2012.

Με τις τροποποιήσεις που επήλθαν στη λειτουργία του ΔΟΑΤΑΠ, παρέχεται πλέον η δυνατότητα να αναγνωρίζονται ως ομοταγή προς τα ημεδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα αλλοδαπά ιδρύματα τα οποία δεν απονέμουν τίτλους σπουδών και των τριών βαθμίδων, δηλαδή βασικούς, μεταπτυχιακούς και διδακτορικούς. Επίσης, ύστερα από απόφαση του ΔΣ του φορέα αναγνωρίζονται, κατόπιν συνεκτίμησης, ως ισότιμοι και αντίστοιχοι προς εκείνους του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου βασικοί τίτλοι σπουδών θεωρητικών επιστημών που έχουν απονεμηθεί με τη μέθοδο της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης εφόσον οι

κάτοχοί τους απέκτησαν στη συνέχεια μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών με τακτική παρακολούθηση. Η εν λόγω θετική εξέλιξη, πρωτοεμφανιζόμενη έπειτα από 7 χρόνια δυσλειτουργίας, εκτιμάται ότι οφείλεται στην τροποποίηση ορισμένων προβληματικών διατάξεων του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, ζήτημα το οποίο ο Συνήγορος είχε θέσει υπόψη του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (ΥΠΑΙΘΠΑ) (Ετήσια έκθεση 2011, σ. 78-79). Θετικά φαίνεται να έχει συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας του φορέα και η ενίσχυσή του μέσω της αύξησης του διοικητικού του προσωπικού (ενδεικτικές υποθέσεις 150206, 153685, 154302, 155390/2012).

Αντίστοιχα, σημαντική πρόοδο διαπίστωσε ο Συνήγορος και στην εξέταση αιτημάτων από το ΣΑΕΠ, πρόδος η οποία φαίνεται να οφείλεται: στην παγίωση της θέσης όλων των μελών του συλλογικού οργάνου ως προς την έννοια του νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος, στην κατάρτιση πίνακα από το ΤΕΕ στον οποίο καταγράφονται όλα τα νομοθετικά ρυθμιζόμενα τεχνικά επαγγέλματα ανώτατης βαθμίδας εκπαίδευσης, και στην παγίωση της σύνθεσης του ΣΑΕΠ και των τριμελών γνωμοδοτικών επιτροπών, η οποία επέτρεψε την απρόσκοπτη λειτουργία τους. Ωστόσο, παραμένουν προβλήματα στην αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων για ορισμένες κατηγορίες επαγγελματιών υγείας και συναφών προς αυτά, όπως των διαιτολόγων, των λογοθεραπευτών και των βρεφονηπιοκόμων. Η ένταξη αυτών στην κατηγορία των νομοθετικά ρυθμιζόμενων επαγγελμάτων δεν έχει πραγματοποιηθεί, καθώς παραμένει σε εκκρεμότητα η έκδοση των ΠΔ που προβλέπονται από τις διατάξεις του Ν. 2519/1997 (ενδεικτικές υποθέσεις 149776, 150694, 150978/2012).

ΕΝΑΡΞΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΜΙΑΣ ΣΤΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ


Ο Συνήγορος είχε επανειλημμένως προτείνει να μεταφερθεί στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των αποκεντρωμένων διοικήσεων η αρμοδιότητα των δήμων να παραλαμβάνουν αιτήσεις χορήγησης ή ανανέωσης αδειών παραμονής πολιτών τρίτων χωρών, έτσι ώστε να βελτιωθεί η διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης των αδειών παραμονής. Στο πλαίσιο αυτό, ιδρύθηκαν με τον Ν. 4018/2011 οι Υπηρεσίες Μίας Στάσης στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των αποκεντρωμένων διοικήσεων, στις οποίες μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα των δήμων για την παραλαβή των αιτήσεων. Η συμβολή τους στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών κρίνεται ικανοποιητική, καθώς, μετά την έναρξη της λειτουργίας τους, επήλθαν σημαντικές βελτιώσεις στη χρονική διάρκεια της διαδικασίας έκδοσης ή ανανέωσης των αδειών διαμονής σε πολλές περιοχές της χώρας. Μάλιστα, όπως πληροφορήθηκε ο Συνήγορος, σε ορισμένες περιοχές (π.χ. Ευρυτανία, Φωκίδα, Λάρισα, Καρδίτσα), εφόσον τα δικαιολογητικά είναι πλήρη, η άδεια διαμονής εκδίδεται αυθημερόν.

Καθυστερήσεις και προβλήματα παρουσιάστηκαν κατ'εξάιρεση στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης (Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Ευβοίας και Ν. Βοιωτίας) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, κυρίως λόγω έλλειψης επαρκούς αριθμού προσωπικού, προβλημάτων ασφάλειας και έλλειψης κτιριακών υποδομών. Ειδικότερα, η ανεξάρτητη αρχή, καθώς δέχθηκε μεγάλο αριθμό σχετικών αναφορών, διενήργησε αυτοψία στο Τμήμα Αδειών Διαμονής Ευβοίας (Χαλκίδα) προκειμένου να διερευνήσει πιθανά προβλήματα από τη

μεταφορά της συγκεκριμένης αρμοδιότητας. Διαπιστώθηκε δυσχέρεια στη διαβίβαση των σχετικών φακέλων από τους δήμους, στη στελέχωση της υπηρεσίας και στην κτιριακή υποδομή. Ο Συνήγορος επιφυλάσσει να καταθέσει σχετικές προτάσεις για βελτίωση της διαδικασίας (ενδεικτικές υποθέσεις 148149, 148683, 152088/2012).

ΣΥΓΧΥΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μεγάλο μέρος των ενδημικών διοικητικών προβλημάτων οφείλεται σε ασάφεια ή σύγχυση αρμοδιοτήτων, καθώς υπηρεσίες αρμόδιες για τη μία ή την άλλη διαδικασία οφείλουν να δέχονται ως δεδομένες πράξεις άλλων υπηρεσιών ή υφίστανται αδικώς τις συνέπειες από τις παραλείψεις εκείνων. Το σχήμα αυτό αναδεικνύεται με εξαιρετική ένταση όταν η τελική διοικητική ή υλική πράξη ανάγεται στην αρμοδιότητα της αστυνομίας, καθώς

 η ΕΛΑΣ, κινούμενη από οξυμένα αντανακλαστικά ασφαλείας, παραβλέπει το τεκμήριο νομιμότητας και αντιλαμβάνεται εαυτήν ως αρμόδια να κρίνει εξ αρχής ότι έχουν ήδη ελέγξει και αποφασίσει άλλες υπηρεσίες.


Τούτο μάλιστα το πράττει μόνον όταν το τελικό αποτέλεσμα πρόκειται να αποβεί σε βάρος του πολίτη, όπως στην περίπτωση όπου καθυστερεί η έκδοση διαβατηρίου προκειμένου να διερευνηθεί εκ νέου η κτήση ιθαγένειας, και όχι όταν το τελικό αποτέλεσμα θα απέβαινε υπέρ του πολίτη, όπως όταν εκείνος αμφισβητεί την ορθότητα ή την επικαιρότητα μιας εγγραφής σε αρχείο δικαστικών καταζητήσεων. Σε βάθος χρόνου, η λύση των προβλημάτων αυτής της κατηγορίας δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο με τη διευθέτηση συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών, η

οποία αποτελεί σταθερό ζητούμενο σε κάθε σχετική γενική παρέμβαση του Συνηγόρου.

ΚΡΑΤΗΣΗ ΛΟΓΩ ΕΣΦΑΛΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΗΣ ΣΕ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΑ ΑΡΧΕΙΑ

Το πρόβλημα των εσφαλμένων εγγραφών στα αστυνομικά αρχεία καταζητούμενων, το οποίο ο Συνήγορος έχει και άλλοτε επισημάνει (*Ετήσια έκθεση 2007*, σ. 48), θα μπορούσε να επιλυθεί μόνο με συστηματική συνεργασία και αλληλοενμέρωση μεταξύ δικαστικών και αστυνομικών αρχών, η οποία ωστόσο φαίνεται πως βρίσκεται ακόμη στα σπάργανα.

Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση πολίτη ο οποίος αποφυλακίστηκε υπό τον όρο της τακτικής παρουσίασης στο αστυνομικό τμήμα της κατοικίας του. Μετά τη λήξη του χρόνου δοκιμασίας και παρά την αδιάκοπη εμφάνισή του στο τμήμα, συνελήφθη και κρατήθηκε επί 12 ημέρες ως καταζητούμενος για μη τήρηση του επιβληθέντος όρου. Από την έρευνα προέκυψε ότι το αρχικό έγγραφο είχε εσφαλμένα διαβαστεί και σε άλλο αστυνομικό τμήμα εκτός από εκείνο της κατοικίας του, το οποίο στη συνέχεια ανέφερε ότι δεν υπήρχε η διεύθυνση που είχε δηλωθεί και φυσικά ότι δεν εμφανίστηκε ο αποφυλακισθείς, με αποτέλεσμα να ανακληθεί η υπ' όρον απόλυση. Παρ' ότι όμως η υπόθεση διαλευκάνθηκε, η εγγραφή του ως καταζητούμενου δεν διαγράφηκε, με αποτέλεσμα να προσαχθεί ακόμα δύο φορές σε διαφορετικά αστυνομικά τμήματα της χώρας προκειμένου να διασαφηνιστεί η λεγόμενη «δικαστική ταυτότητά» του.

 Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου, δόθηκε διαβεβαίωση από την ΕΛΑΣ για την οριστική εκκαθάριση των σχετικών εγγραφών.

Ο Συνήγορος επανήλθε ζητώντας επιπλέον να διερευνηθεί διοικητικά-πειθαρχικά το ζήτημα και να εξεταστεί η δυνατότητα αποζημίωσης του πολίτη για την αδικαιολόγητη κράτηση (υπόθεση 152458/2012).

ΕΛΕΓΧΟΙ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ

Διακατεχόμενη από ιδιάζουσες αντιλήψεις για τα όρια των αρμοδιοτήτων της και της διακριτικής της ευχέρειας, η ΕΛΑΣ χρησιμοποιεί τη διαδικασία έκδοσης διαβατηρίου ως ευκαιρία για εξακρίβωση ή διευθέτηση ποικίλων εκκρεμοτήτων χωρίς κάτι τέτοιο να καλύπτεται από τον νόμο. Οι πρακτικές αυτές, τις οποίες ο Συνήγορος έχει και στο παρελθόν καυτηριάζει (*Ετήσια έκθεση 2008*, σ. 47-48), αποτυπώνουν εντέλει την παγιωμένη καχυποψία της αστυνομίας για το κατά πόσον όλες οι άλλες υπηρεσίες του κράτους έχουν κάνει σωστά τη δουλειά τους και την πεπλανημένη βεβαιότητα ότι η ίδια δικαιούται να τις υποκαθιστά.

Η Διεύθυνση Διαβατηρίων του Αρχηγείου ΕΛΑΣ αρνήθηκε να χορηγήσει διαβατήριο σε ανήλικο, απαιτώντας, πέραν των προβλεπόμενων δικαιολογητικών, αλλοδαπό πιστοποιητικό γέννησης της μητέρας του καθώς πιθανολόγησε ότι εκείνη δεν είχε αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια με νόμιμη διαδικασία. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι η υπηρεσία αυτή είναι αρμόδια να ελέγχει τους όρους χορήγησης διαβατηρίου, δηλαδή εν προκειμένω την ιθαγένεια του ανήλικου και μόνον αυτού, γεγονός που προκύπτει από την εγγραφή του στο δημοτολόγιο. Υπερβαίνει όμως την αρμοδιότητά της το να προβαίνει σε επανέλεγχο των προϋποθέσεων κτήσης της ιθαγένειας, ενώ ενδεχόμενη αμφισβήτηση ή ανατροπή της κτήσης ιθαγένειας θα μπορούσε να επέλθει μόνο με τη νόμιμη οδό και από τον προς τούτο

αρμόδιο φορέα. Η ΕΛΑΣ δεν αποδέχθηκε τις θέσεις του Συνηγόρου (υπόθεση 144431/2011).

Εξίσου επαχθής, ανελαστική και παράνομη είναι και η πρακτική της ίδιας διεύθυνσης να χρησιμοποιεί τη διαδικασία έκδοσης διαβατηρίου ως μέσο για την εξομοίωση ή επικαιροποίηση όλων των άλλων εγγραφών σε δημόσια μητρώα. Ειδικότερα, όποτε κατά τη διεκπεραίωση αιτήσεων έκδοσης διαβατηρίου διαπιστώνεται απόκλιση ανάμεσα σε διάφορες άλλες εγγραφές ή στοιχείο που χρειάζεται αλλαγή, ακόμη και αν εκείνες οι εκκρεμότητες δεν δημιουργούν αμφισβήτηση ταυτοπροσωπίας, η αίτηση απορρίπτεται προκειμένου να εξαναγκαστεί ο πολίτης να μεταβάλει ή να εξομοιώσει όλες τις άλλες εγγραφές. Έτσι, μεταξύ άλλων, η ΕΛΑΣ έκρινε ότι αποτελεί επαρκή αιτία για να απορρίψει αίτηση διαβατηρίου: η αναφορά τόπου γέννησης με την παλαιότερη ονομασία του οικισμού ή του καταργηθέντος δήμου αντί της σημερινής ονομασίας της οικείας δημοτικής κοινότητας (λ.χ. «Ιερά Πόλις Μεσολογγίου» αντί «Μεσολόγγι»), η αναφορά τόπου γέννησης με μνεία κράτους το οποίο έχει πλέον καταργηθεί, συγχωνευτεί, διασπαστεί ή μετονομαστεί (λ.χ. πόλη της «Γιουγκοσλαβίας» ή της «Δυτικής Γερμανίας»), η παραμικρή ορθογραφική διαφορά ανάμεσα στο όνομα, το επώνυμο ή το πατρώνυμο όπως αυτό αναγράφεται στο δελτίο αστυνομικής ταυτότητας ή στο δημοτολογικό πιστοποιητικό, η ύπαρξη δελτίου ταυτότητας με επώνυμο στο οποίο είχαν τεθεί εκ των υστέρων διαλυτικά επειδή παλαιότερα ενδεχομένως δεν παρεχόταν η σχετική τεχνική δυνατότητα κ.ο.κ. (υποθέσεις 153386, 156121, 157343/2012).

Η άκαμπτη αυτή πρακτική εξαναγκάζει τους πολίτες σε χρονοβόρες και ενίοτε δαπανηρές ενέργειες, όπως όταν πρέπει να διορθωθεί ληξιαρχική πράξη χωρίς να

τους παρέχεται καν η δυνατότητα λήψης διαβατηρίου για το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα. Στις περισσότερες μάλιστα περιπτώσεις το σφάλμα ή η απόκλιση των επίμαχων εγγραφών αποδίδεται σε ευθύνη της διοίκησης (ενίοτε δε και της ίδιας της ΕΛΑΣ όταν πρόκειται για εγγραφή σε δελτίο ταυτότητας), οπότε η στάση της Διεύθυνσης Διαβατηρίων καταλύει κάθε έννοια χρηστής διοίκησης. Οι προτάσεις του Συνηγόρου για υιοθέτηση ελαστικότερων πρακτικών, όπως η έκδοση διαβατηρίου με βάση τα ορθότερα διαθέσιμα στοιχεία και ταυτόχρονη έγγραφη υπόμνηση για την υποχρέωση μεταγενέστερης εξομοίωσης ή διόρθωσης των άλλων εγγραφών, προσκρούουν πάντοτε σε αόριστα και ανεπαρκώς αιτιολογούμενα επιχειρήματα για την ανάγκη πλήρους ασφάλειας που διέπει την έκδοση διαβατηρίων.

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΠΑΡΑΜΕΤΡΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Οι κεντρικές υπηρεσίες του Αρχηγείου ΕΛΑΣ είναι επιφορτισμένες με γνωμοδοτική αρμοδιότητα για θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας, στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης και ανανέωσης της άδειας διαμονής αλλοδαπών στη χώρα. Η εξέταση παραμέτρων δημόσιας τάξης και ασφάλειας αποτελεί προαπαιτούμενο στοιχείο για την αρχική χορήγηση άδειας διαμονής, για την υπαγωγή στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος και για τη χορήγηση άδειας διαμονής δεκαετούς διάρκειας.

Το ζήτημα των οργανωτικών δυσλειτουργιών των κεντρικών υπηρεσιών της ΕΛΑΣ κατά τον έλεγχο παραμέτρων δημόσιας τάξης και ασφάλειας και η υπέρμετρη καθυστέρηση στην απάντηση των σχετικών ηλεκτρονικών ερωτημάτων των Διευθύνσεων Αλλοδαπών των εκάστοτε αποκε-

ντρωμένων διοικήσεων αναδείχθηκε και στο παρελθόν (Ετήσια έκθεση 2011, σ. 90). Δυστυχώς, το πρόβλημα παραμένει, όπως διαπιστώνει ο Συνήγορος από την εξέταση πλήθους καταγγελιών που υποβλήθηκαν στη διάρκεια του 2012, γεγονός που έχει άμεσες επιπτώσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας χορήγησης ή ανανέωσης αδειών διαμονής (ενδεικτικές υποθέσεις 155033, 155224, 156302/2012). Σε αυτό το πλαίσιο πραγματοποιήθηκε, τον Μάρτιο του 2012, συνάντηση εργασίας κλιμακίου του Συνηγόρου με στελέχη της ΕΛΑΣ. Η ανεξάρτητη αρχή παρακολουθεί την εξέλιξη του ζητήματος και θα συνεχίσει τη συνεργασία της με την αρμόδια υπηρεσία της ΕΛΑΣ με σκοπό την επίλυσή του.

ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΑΠΟ ΠΡΟΞΕΝΙΚΑ ΓΡΑΦΕΙΑ

Ο Συνήγορος διερευνά κάθε χρόνο σημαντικό αριθμό υποθέσεων με αντικείμενο υπέρμετρες καθυστερήσεις από τα ελληνικά προξενικά γραφεία στη διαδικασία χορήγησης θεωρήσεων εισόδου μελών οικογενειών πολιτικών προσφύγων, ακόμη κι όταν έχει παρέλθει αξιοσημείωτο χρονικό διάστημα από την έκδοση των αποφάσεων έγκρισης έλευσης των μελών οικογενειών εκ μέρους του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Ο Συνήγορος έχει ήδη επισημάνει στο Υπουργείο Εξωτερικών ότι η μακρά περίοδος αναμονής πρακτικά εκμηδενίζει τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος για οικογενειακή επανένωση και συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Κατά τη διερεύνηση υπόθεσης, ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι προξενικό γραφείο παρέλειπε να προβεί επί τρία έτη στην έκδοση απόφασης αναφορικά με τις θεωρήσεις εισόδου, καθώς δεσμευόταν από έγγραφη παρέμβαση της Διεύθυνσης Ε3

του Υπουργείου Εξωτερικών, η οποία, καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων της, είχε ζητήσει ανάκληση της εγκριτικής απόφασης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (υπόθεση 136211/2010).

Επιπλέον, τον Συνήγορο απασχόλησε ο νόμιμος χαρακτήρας τής επί πληρωμή διαδικασίας που ακολουθεί η Ελληνική Πρεσβεία στο Ισλαμαμπάντ για την επικύρωση και τον έλεγχο νομιμότητας αλλοδαπών πρωτοτύπων δημοσίων εγγράφων. Χωρίς να αμφισβητεί τυχόν αναγκαιότητα της εφαρμοζόμενης διαδικασίας, ο Συνήγορος απευθύνθηκε αρχικά στην Ελληνική Πρεσβεία και εν συνεχεία στο Υπουργείο Εξωτερικών, ζητώντας διευκρινίσεις επί της νομικής βάσης τής εν λόγω χρηματικής επιβάρυνσης. Οι υπηρεσίες επικαλέστηκαν την αναγκαιότητα λήψης του συγκεκριμένου μέτρου, χωρίς ωστόσο να παράσχουν οποιαδήποτε πληροφορία επί του νομικού ερείσματος της προαναφερθείσας πρακτικής (υποθέσεις 149549, 156524/2012).

Τέλος, προβλήματα διαπιστώθηκαν και στη λειτουργία του Προξενικού Γραφείου στο Λονδίνο. Ο Συνήγορος δέχτηκε σημαντικό αριθμό αναφορών από έλληνες πολίτες που κατοικούν στο Λονδίνο σχετικά με τη σημαντική καθυστέρηση στη διεκπεραίωση πολλών διαδικασιών (π.χ. έκδοση διαβατηρίων, χορήγηση βεβαιώσεων μόνιμου κατοίκου για στρατολογική χρήση). Όπως διαπίστωσε ο Συνήγορος, το ανωτέρω Προξενικό Γραφείο, του οποίου η λειτουργία ξεκίνησε μετά την κατάργηση του Γενικού Προξενείου στο Λονδίνο τον Ιούνιο του 2011, φαίνεται να είναι σημαντικά υποστελεχωμένο, γεγονός που έχει άμεση επίπτωση στους πολίτες που απευθύνονται σε αυτό για τη διεκπεραίωση υποθέσεών τους (πολύμηνη αναμονή για ραντεβού και για διαβίβαση δικαιολογητικών διαβατηρίου ή στρατο-


λογικής κατάστασης). Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα οι πολίτες υποχρεώνονται είτε να ενεργήσουν με δικά τους μέσα για την τακτοποίηση των υποθέσεών τους (π.χ. να ταξιδέψουν στην Ελλάδα και να εκδώσουν το νέο διαβατήριο εκεί) είτε να καταβάλουν πρόστιμο για παράλειψη ενεργειών χωρίς δική τους υπαιτιότητα (ενδεικτικές υποθέσεις 151161, 153730, 155817, 156277/2012).

Ο Συνήγορος επισήμανε προς το Υπουργείο Εξωτερικών ότι καθίσταται πλέον απαραίτητη η επαρκής στελέχωση του Προξενικού Γραφείου, προτείνοντας την ενίσχυσή του με εποχικό προσωπικό κατά τους μήνες που παρουσιάζεται αναμενόμενος αυξημένος φόρτος εργασίας (π.χ. την περίοδο κλήσεων για στράτευση), καθώς και την τοποθέτηση εξειδικευμένου υπαλλήλου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Επίσης, συνέστησε να διαχωριστεί από τη διπλωματική αλληλογραφία η αλληλογραφία για την έκδοση των διαβατηρίων, ώστε να περιοριστεί ο απαιτούμενος χρόνος ολοκλήρωσης της συγκεκριμένης διαδικασίας, καθώς και να απλοποιηθεί η διαδικασία διαπίστωσης μόνιμου κατοίκου εξωτερικού και να διαβιβάζονται άμεσα οι σχετικές βεβαιώσεις στις αρμόδιες στρατολογικές υπηρεσίες. Τέλος, επισήμανε ότι είναι απαραίτητο να ληφθεί ειδική μέριμνα για τις επείγουσες περιπτώσεις, οι οποίες δεν θα πρέπει να περιορίζονται απλώς σε ζητήματα ζωής ή θανάτου. Ήδη το Υπουργείο Εξωτερικών ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι δρομολογήθηκε η ενίσχυση του Προξενικού Γραφείου με επιπλέον προσωπικό.*

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ


Η αποτύπωση των αρχών χρηστής διοίκησης και ορθής διοικητικής πρακτικής στον

Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας σηματοδότησε μια νέα εποχή για τη διοικητική δράση και μια διαφορετική αντίληψη για τις σχέσεις της διοίκησης με τους πολίτες.

 Στο επίκεντρο αυτής της αντίληψης βρίσκεται η μετάβαση από τη σχέση υπερωροχής στη σχέση παροχής υπηρεσιών, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά θέματα διαδικασίας.

Στο πλαίσιο αυτό είχε ιδιαίτερη συμβολική και πρακτική αξία η μετουσίωση γενικών αρχών της διοικητικής δράσης, όπως η διαφάνεια και η χρηστή διοίκηση, σε νομικά δεσμευτικούς κανόνες δικαίου που καθορίζουν τα δικαιώματα των πολιτών και τις υποχρεώσεις της διοίκησης στις μεταξύ τους σχέσεις. Ωστόσο, παρά την ύπαρξη σαφούς, κωδικοποιημένης και σύγχρονης νομοθεσίας, η μη τήρηση των κανόνων διοικητικής διαδικασίας εμφανίζεται σταθερά στις αναφορές των πολιτών, διατρέχοντας το φάσμα των θεματικών που εξετάζει ο Συνήγορος και τις αντίστοιχες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

 Ο Συνήγορος έχει επανειλημμένα τονίσει ότι διοικητικά έγγραφα θεωρούνται όλα όσα υπάρχουν στα αρχεία της διοίκησης, καθώς και αυτά που δεν προέρχονται από δημόσιες υπηρεσίες αλλά έχουν χρησιμοποιηθεί στη διοικητική διαδικασία, ενώ οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα προβλέπονται ρητά στον νόμο και πρέπει να ερμηνεύονται στενά.

Σε πρόσφατη σχετική περίπτωση, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) αρνήθηκε να χορηγήσει έγγραφα για παράνομες κατασκευές σε παραθαλάσσια περιοχή επικαλούμενο το άρθρο 5, παράγρ. 3 του Κώδικα Διοι-


κητικής Διαδικασίας και τη μη ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος που να προκύπτει κατ' αντικειμενικό τρόπο, χωρίς όμως να αιτιολογεί τον χαρακτηρισμό των εγγράφων ως απορρήτων ή τον τρόπο με τον οποίο η χορήγησή τους θα μπορούσε να δυσχεράνει ουσιαστικά την έρευνα. Με παρέμβαση του Συνηγόρου, το ΣΕΕΔΔ χορήγησε τα έγγραφα.

Αντίστοιχη ήταν η άρνηση της Πολεοδομίας του Δήμου Αθηναίων να χορηγήσει σε πολίτη γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας για την αλλαγή χρήσης του γειτονικού του ακινήτου με τον ισχυρισμό ότι η γνωμοδότηση δεν θεωρείται διοικητικό έγγραφο και καλύπτεται από το απόρρητο του Κώδικα περί Δικηγόρων, στο πλαίσιο της σχέσης του δικηγόρου με τον εντολέα του. Εφόσον όμως η γνωμοδότηση χρησιμοποιήθηκε για τη θεμελίωση ή διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου, καθίσταται στοιχείο της διοικητικής δράσης, ενώ το στοιχείο της εχεμύθειας υποχωρεί όταν ο εντολέας του δικηγόρου είναι διοικητικό όργανο. Ο δήμος δεν έχει ακόμη απαντήσει (υπόθεση 139768/2011).

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί η άρνηση του Δήμου Χανίων να χορηγήσει στοιχεία σχετικά με βλάβη του οδοστρώματος σε πολίτη του οποίου ο γιος υπέστη τροχαίο δυστύχημα στο σημείο αυτό. Ο αναφερόμενος, ο οποίος είχε δηλώσει τη βλάβη στις τεχνικές υπηρεσίες πριν από το συμβάν, υποστήριξε ότι η καθυστέρηση αποκατάστασής της είχε ως συνέπεια να προκληθεί το δυστύχημα. Ο Συνήγορος υπογράμμισε ότι το ζήτημα της πρόσβασης στα στοιχεία είναι διακριτό από την απόδοση ευθυνών, η οποία θα κριθεί δικαστικά. Ο δήμος ισχυρίστηκε ότι δεν θεμελιωνόταν ειδικό έννομο συμφέρον για λήψη αντιγράφων από το φάκελο της ΕΔΕ, ενώ τελικά η πρόσβαση κατέ-

στη εφικτή μόνο στο πλαίσιο δικαστικής προανάκρισης.

Συναφής είναι και η αντιμετώπιση αιτημάτων με βάση το άρθρο 4, παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Το Δασαρχείο Αιγάλεω δεν χορηγούσε στον Σύλλογο Κατοίκων Μάνδρας βεβαίωση περί μη ανάκλησης παραχώρησης δασικών εκτάσεων, στοιχείο απαραίτητο για τη μεταγραφή των τίτλων. Το δασαρχείο επικαλέστηκε το ενδεχόμενο συνδρομής λόγων ανάκλησης των παραχωρητηρίων, χωρίς όμως να προβεί στον έλεγχό τους.


 Ωστόσο οι ατομικές διοικητικές πράξεις καλύπτονται από το τεκμήριο της νομιμότητας έως ότου ακυρωθούν ή ανακληθούν. Το διοικητικό όργανο δεν μπορεί να θεωρήσει μια πράξη άκυρη ή ανίσχυρη πριν από την ακύρωση, ανάκληση ή κατάργησή της.¹

Με παρέμβαση του Συνηγόρου, η Διεύθυνση Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) υπέδειξε στο Δασαρχείο Αιγάλεω να εκδώσει τις βεβαιώσεις.

ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΣΕ ΠΙΝΑΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ

Το Ίδρυμα Νεολαίας και Διά Βίου Μάθησης (ΙΝΕΔΙΒΙΜ) είχε σταθερά και επανειλημμένα αρνηθεί την πρόσβαση σε στοιχεία συνυποψηφίων σε συμμετέχοντες σε διαδικασίες επιλογής για σύμβαση σύμβασης μίσθωσης έργου, παρά το γεγονός ότι την υποχρέωση χορήγησης στοιχείων επιβεβαιώνει και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (υποθέσεις 151101, 152698/2012). Σε συνέχεια επιτόπιας παρέμβασης που διενήργησε ο Συνήγορος

1. ΣτΕ 3564/1986, 2287/1988, 5059/1988.

 επετράπη στους ενδιαφερομένους η πρόσβαση, και μάλιστα το δικαίωμά τους αυτό αναγράφεται πλέον ρητά στις προκηρύξεις που εκδίδονται από τον Οκτώβριο του 2012.


Κατά την ίδια παρέμβαση αναδείχθηκε το θέμα της καθυστέρησης απάντησης σε αιτήσεις υποψηφίων που ζητούσαν να πληροφορηθούν σαφέστερα τους λόγους μη επιλογής τους, καθώς στις σχετικές προκηρύξεις δεν προβλεπόταν μοριοδότηση τυπικών και ουσιαστικών προσόντων αλλά συνολική αξιολόγηση και υποβολή πρότασης για τον τρόπο εκτέλεσης του έργου. Το ΙΝΕΔΙΒΙΜ αποδέχθηκε την άποψη του Συνηγόρου ότι η μοριοδότηση θα έπρεπε να προταχθεί της συγκριτικής αξιολόγησης: ήδη δε από τον Νοέμβριο του 2012 εκδόθηκαν αναμορφωμένες προκηρύξεις με εφαρμογή του συστήματος μοριοδότησης (υποθέσεις 151503, 152032/2012).*

Σε ένα ακόμη ζήτημα αδιαφάνειας κατά τη διαδικασία αξιολόγησης, ο Συνήγορος αναμένει την ανταπόκριση της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (ΥΠΕΚΑΠ). Υποψήφια που αποκλείστηκε κατά τη διαδικασία επιλογής για σύναψη σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου, στο πλαίσιο της πράξης «Δημιουργία θέσεων απασχόλησης μέσω προγραμμάτων κοινωνοφελούς χαρακτήρα στην Περιφερειακή Ενότητα Φλώρινας», ζήτησε πλήρη πίνακα κατάταξης με αναλυτική μοριοδότηση. Το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Φλώρινας, τοπικό παράρτημα του φορέα εκτέλεσης, απέρριψε την αίτηση με επίκληση προσωπικών δεδομένων. Ο Συνήγορος ζήτησε την παρέμβαση της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης επισημαίνοντας ότι βάσει του οικείου οδηγού υλοποίη-

σης η πρόσβαση στον πίνακα κατάταξης επιτρέπεται «μόνο σε συμμετέχοντες στη διαδικασία επιλογής με τρόπο που να διασφαλίζει την τήρηση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των ωφελουμένων» (υπόθεση 155617/2012).

ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΟΡΘΩΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΩΝ

Κατά την έκδοση πιστοποιητικών, πολίτες διαπιστώνουν ότι τα προσωπικά τους στοιχεία, με τα οποία ανέκαθεν αυτοπροσδιορίζονταν και συναλλάσσονταν με τη διοίκηση, έχουν υποστεί τροποποιήσεις, συνήθως στην ημερομηνία γέννησης και στην ορθογραφία του ονοματεπώνυμου των ίδιων ή των γονέων τους. Το πρόβλημα οφείλεται κυρίως στις συνεχείς διοικητικές αναδιαρθρώσεις των ΟΤΑ και ιδίως στη μηχανογράφηση των ληξιαρχικών και δημοτολογικών αρχείων τους, καθώς κατά τη μεταφορά των στοιχείων διαπιστώνονται εσφαλμένες καταχωρίσεις οι οποίες διορθώνονται οίκοθεν. Οι μεταβολές αυτές δημιουργούν σύγχυση και εμποδίζουν τη διαπίστωση ταυτοπροσωπίας.

 Στις περιπτώσεις όπου ο πολίτης έχει συναλλαγή με τη διοίκηση για πολλά χρόνια με βάση έγγραφές που αποδεικνύονται εκ των υστέρων εσφαλμένες χωρίς υπαιτιότητά του, ο Συνήγορος έχει προτείνει να παραμένει ως έχει η εγγραφή στο δημοτολόγιο.

Αντίστοιχα, στις περιπτώσεις πρόδηλου σφάλματος της διοίκησης κατά τη σύνταξη ληξιαρχικής πράξης, αυτό θα έπρεπε να διορθώνεται με πράξη του ληξιαρχου χωρίς να απαιτείται δικαστική απόφαση (βλ. σ. 133).

Γενικότερα, όλο και περισσότερο ενισχύ-

εται η διαπίστωση ότι το παρωχημένο νομικό πλαίσιο των αλλαγών ονοματεπώνυμων στα δημοτολόγια δημιουργεί σύγχυση στις υπηρεσίες. Ιδιαίτερα σε περιπτώσεις πολιτογραφηθέντων, η παντελής έλλειψη ευελιξίας στη διαδικασία και τελικά η αδυναμία διόρθωσης του ονοματεπώνυμου καθιστά αδύνατη την εναρμόνιση των δημοτολογικών μερίδων των μελών της ίδιας οικογένειας, γεγονός που εγκυμονεί κινδύνους ως προς την ασφάλεια δικαίου. Αυτό οφείλεται στο ότι κατά την έκδοση κάθε πράξης πολιτογράφησης δεν λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία των υπόλοιπων μελών της οικογένειας, προκαλώντας οξύμωρα αποτελέσματα, όπως σε περίπτωση πολιτογραφηθέντος που άλλαξε το όνομά του με απόφαση του Δημάρχου Αθηναίων αλλά το αρμόδιο τμήμα του ίδιου δήμου αρνείται να καταχωρίσει την απόφαση αξιώνοντας προηγούμενη διόρθωση της αλλοδαπής ληξιαρχικής πράξης γέννησης (υπόθεση 148138/2012). Ο Συνήγορος έχει προτείνει να μην υπόκεινται οι πολιτογραφηθέντες στην ανέφικτη απαίτηση διόρθωσης ληξιαρχικών πράξεων που δεν έχουν συνταχθεί στην Ελλάδα.

Τέλος, κατά το 2012 παρέμειναν αμείωτα τα προβλήματα εγγραφής ονοματεπώνυμων με λατινικούς χαρακτήρες σε διαβατήρια και δελτία ταυτότητας. Ο Συνήγορος έχει επισημάνει ότι επιβάλλεται παρέκκλιση από το πρότυπο ΕΛΟΤ 743 εφόσον αποδεικνύεται διαφορετικός τρόπος μεταγραφής σε αλλοδαπά δημόσια έγγραφα ή σε παλαιότερα ελληνικά διαβατήρια (*Ετήσια έκθεση 2011*, σ. 105). Μετά τη γνωμοδότηση 401/2011 του ΝΣΚ, η ΕΛΑΣ αποδέχεται μόνο τη δυνατότητα διπλής αναγραφής με τη χρήση του αγγλικού διαζευκτικού «or» (λ.χ. «Kastoriadis or Castoriades»). Η επιλογή αυτή επιλύει μεν το οξύ και άμεσο πρόβλημα απόδειξης ταυτοπροσωπίας, παραμένει όμως αντίθετη στην ισχύου-

σα νομοθεσία και προξενεί σειρά νέων προβλημάτων, όπως σε περιπτώσεις μακρών ή διπλών ονοματεπώνυμων όπου οι μεν υπηρεσίες έκδοσης δελτίων ταυτότητας καταχωρίζουν χειρογράφως, οι δε υπηρεσίες διαβατηρίων συμπληρώνουν μόνον όσους χαρακτήρες χωρούν στο μηχανογραφικό πεδίο. Ο Συνήγορος εκτιμά ότι η διπλή αναγραφή δεν συνιστά οριστική και ουσιαστική επίλυση και προτείνει συνολική επανεξέταση του θέματος.*

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΛΗΣ ΠΙΣΤΗΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ

Βιοτεχνία νοσοκομειακών ειδών συμμετείχε σε προκηρύξεις για την προμήθεια υλικών στο ΙΚΑ, το οποίο όμως δεν εκπλήρωσε τις οφειλές του, αρχικά επικαλούμενο απώλεια του φακέλου και στη συνέχεια παραλείποντας κάθε απάντηση στις σχετικές οχλήσεις, ενώ μετά την πάροδο 4 ετών η αξίωση παραγράφηκε βάσει του Ν. 3918/2011. Διερευνώντας την υπόθεση, ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι η Διεύθυνση Προμηθειών του ΙΚΑ ενημέρωνε τον προμηθευτή κατά τρόπο αντιφατικό και πλημμελή, ενώ ο ισχυρισμός της διοίκησης ότι δεν είχαν προσκομιστεί με πρωτόκολλο παραλαβής τα απαραίτητα τιμολόγια ενισχύει την εικόνα αντιφατικότητας καθώς προβλήθηκε μόνον εκ των υστέρων.


Τέλος, έπειτα από παρεμβάσεις του Συνηγόρου για καταγγελλόμενες περιπτώσεις ανάρμοστης συμπεριφοράς υπαλλήλων ασφαλιστικών φορέων, ο μεν ΟΓΑ μετέβαλε την αρχική επιφυλακτική του στάση και κίνησε πειθαρχική διαδικασία, το δε ΙΚΑ μερίμνησε προκειμένου συγκεκριμένη μονάδα υγείας του να προμηθευτεί ατομικές πινακίδες με τα ονοματεπώνυμα και τις ειδικότητες των υπαλλήλων του κατ' εφαρμογή του άρθρου 27, παράγρ. 1 του υπαλληλικού κώδικα και του

άρθρου 47 του Ν. 2071/1992 για τα δικαιώματα των νοσοκομειακών ασθενών (υποθέσεις 146527/2011, 149056/2012).

ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΕ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Η παράλειψη συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις αποτελεί αρχετυπική μορφή κακοδιοίκησης, που εκτείνεται σε όλα τα πεδία της διοικητικής δράσης και έχει επισημανθεί από τον Συνήγορο πολλές φορές στο παρελθόν. Κατά το 2012 το πρόβλημα φαίνεται να προσέλαβε ιδιαίτερες διαστάσεις σε υποθέσεις υγείας και κοινωνικής ασφάλισης.

Το ΙΚΑ αρνήθηκε να προβεί στην ασφαλιστική τακτοποίηση ασφαλισμένου, ο οποίος είχε πετύχει τη δικαστική ακύρωση απόφασης της Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής, ισχυριζόμενο ότι θα έπρεπε να προηγηθεί καταλογιστική Πράξη Επιβολής Εισφορών στον εργοδότη, επίδοσή της και εκδίκαση τυχόν ενστάσεων του ή και δικαστικής του προσφυγής (υπόθεση 127526/2010). Ο Συνήγορος εκτίμησε ότι η παρεμβολή της χρονοβόρας αυτής διαδικασίας αναιρεί κάθε έννοια δικαστικής προστασίας.

 Η Διεύθυνση Ασφάλισης του ΙΚΑ πείστηκε ότι, λόγω της τελεσιδικίας, θα ήταν αλυστελής η οιαδήποτε προσβολή της Πράξης Επιβολής Εισφορών και ολοκλήρωσε την ασφαλιστική τακτοποίηση του αναφερομένου.

Αντίστοιχη υπήρξε η ανταπόκριση της ίδιας διεύθυνσης σε παρέμβαση του Συνηγόρου για την εκτέλεση απόφασης του ΣτΕ με την οποία είχε ακυρωθεί η απόρριψη αιτήματος εργοδότη για χορήγηση συγκεκριμένων στοιχείων επειδή η διαδικασία αναζήτησής τους θα απαιτούσε υπέρμετρη επιβάρυνση της λειτουργίας των υπηρεσιών (υπόθεση 138288/2011).

Διαφορετικής φύσης, καθώς δεν αποτελεί παραβίαση δεδικασμένου, είναι η επιφυλακτική στάση των ασφαλιστικών ταμείων απέναντι στο ενδεχόμενο συμμόρφωσης προς τη νομολογία. Στις περιπτώσεις αυτές ο Συνήγορος επικαλείται τη γενική αρχή της κοινωνικής ασφάλισης ότι η διοίκηση υποχρεούται να επανεξετάζει τη θέση της όταν μεταβάλλεται κατά πάγιο τρόπο η νομολογία. Έτσι, σε περίπτωση χήρας που δεν είχε συμπληρώσει έγγαμη διετία λόγω νομικού κώλυματος γάμου ο Συνήγορος επικαλέστηκε πάγια νομολογία σύμφωνα με την οποία η απαίτηση διετίας κάμπτεται αν αποδεικνύεται μακροχρόνια συμβίωση υπό κώλυμα γάμου και δεν ανταποδεικνύεται εικονικότητα, όμως το ΙΚΑ έκρινε ότι δεν δεσμεύεται από τη νομολογία (υπόθεση 127782/2010).

Σε περιπτώσεις αναγκαστικής εκτέλεσης κατά εργοδοτών χωρίς προηγούμενη επίδοση καταλογιστικών πράξεων ο Συνήγορος επικαλέστηκε πάγια νομολογία σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται αναγκαστική εκτέλεση αν δεν έχει εγκύρωσ κοινοποιηθεί στον υπόχρεο η Πράξη Επιβολής Εισφορών και Πρόσθετου Τέλους ή αν δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη η επ' αυτής διοικητική διαδικασία και εκκαθάριση της απαίτησης, όμως το ΙΚΑ επέμεινε ότι η άσκηση της ένστασης δεν έχει ανασταλτική ισχύ (υποθέσεις 151811, 157011/2012).

Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία, στον ιστότοπο του Συνηγόρου www.synigoros.gr.

Οι αστερίσκοι [*] μέσα στο κείμενο παραπέμπουν σε κατάλογο συνδέσμων (www.synigoros.gr/?i=stp.el.links2012) όπου μπορείτε να βρείτε σχετικά αναρτημένα έγγραφα.