

Αθήνα, 31 Ιουλίου 2014
Αριθ. Πρωτ. Φ. 1500.2/3107/2014

Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού

ΠΟΡΙΣΜΑ

(Ν. 3094/2003 “Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις”, Άρθρο 3 § 5)

**Προβλήματα στη μετακίνηση μαθητών Α΄/θμιας και Β΄/θμιας εκπαίδευσης
που απορρέουν από την εφαρμογή της Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013**

Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού

Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη: Γιώργος Μόσχος, Ίων Σαγιάς

Ειδικοί Επιστήμονες: Νίκη Μπαφέ, Αλεξάνδρα Μοσχοπούλου, Νίκος Βίττης, Άννα Ρούτση

Ιούλιος 2014



**Προς
τον Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων, κύριο Ανδρέα Λοβέρδο και
τον Υπουργό Εσωτερικών, κύριο Αργύρη Ντινόπουλο**

ΠΟΡΙΣΜΑ

Θέμα: Προβλήματα στη μετακίνηση μαθητών Α/θμιας και Β/θμιας Εκπαίδευσης που απορρέουν από την εφαρμογή της Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 § 9 του Συντάγματος και τον ν. 3094/2003 προέβη σε έρευνα αναφορών με θέμα: «προβλήματα στη μετακίνηση μαθητών προς το σχολείο» (ενδ. κωδικοί υπόθεσης: Φ.Υ. ***, ***, ***), και συντάσσει το παρόν πόρισμα, το οποίο γνωστοποιείται, διαβιβάζεται και κοινοποιείται αρμοδίως.

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ- ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

A) Ενέργειες Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη για μεγάλο χρονικό διάστημα εξετάζει το θέμα της μετακίνησης μαθητών προς τα δημόσια σχολεία Α'θμιας και Β'θμιας εκπαίδευσης. Στο πλαίσιο αυτό έχει διερευνήσει αξιόλογο αριθμό αναφορών σχετικά με προβλήματα στη μεταφορά μαθητών σε διάφορες περιοχές της Ελλάδας (λ.χ. ως προς τις συνθήκες μεταφοράς μαθητών, καθώς και ως προς την αποζημίωση γονέων σε περιπτώσεις που το δικαιούνται). Για τα θέματα αυτά η Αρχή τον Νοέμβριο του 2012 δημοσιοποίησε στην ιστοσελίδα της «*Σύνοψη Διαμεσολάβησης*» με τις καταληκτικές προτάσεις/διαπιστώσεις της, η οποία συνοδευόταν από τις σχετικές επιστολές προς τα αρμόδια υπουργεία. Παράλληλα με τα επιμέρους ζητήματα για τα οποία ζητήθηκε η εξατομικευμένη παρέμβαση του Συνηγόρου και καθώς τα προβλήματα συνεχίζονταν, κατά τα τελευταία χρόνια υποβλήθηκαν αναφορές για διάφορες ομάδες θυγόμενων μαθητών και διαπιστώθηκε ότι η μεταφορά πολύ συχνά πραγματοποιείται με προβλήματα και καθυστερήσεις ή ότι αποκλείονται από τη μεταφορά ομάδες μαθητών για τις οποίες θα έπρεπε, κατά την εκτίμηση της Αρχής, να διασφαλίζεται η μετακίνηση. Με βάση τις παραπάνω υποθέσεις, ακολούθησαν γενικότερου χαρακτήρα παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

Συγκεκριμένα:

1. Έγγραφο προς Υπ. Παιδείας και Υπ. Εσωτερικών σχετικά με την Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013

Μετά την έκδοση της Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013, που ρυθμίζει έκτοτε τη διαδικασία μεταφοράς των μαθητών αναθέτοντας τη σχετική αρμοδιότητα στις Περιφέρειες, και εν όψει της έναρξης της σχολικής χρονιάς 2013-14, η Αρχή απέστειλε την με αριθμ. πρωτ. ***/***/2013 επιστολή στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων και του Υπουργείου Εσωτερικών. Στην επιστολή επισημάνθηκαν τα



προβλήματα που δημιουργούνται ή/και δεν επιλύονται με την Κ.Υ.Α., και ζητήθηκε να συνεχίσουν να εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις σύμφωνα με την ερμηνεία που ακολουθείτο κατά το προηγούμενο πλαίσιο, προκειμένου να συνυπολογίζονται παράμετροι όπως η ασφάλεια των μετακινούμενων μαθητών, ο συνολικός χρόνος μετακίνησης και η οικονομική επιβάρυνσή τους.

2. Πρωτοβουλία συνάντησης φορέων – Παρακολούθηση της υλοποίησης δεσμεύσεων

Καθώς τα προβλήματα στις μεταφορές συνεχίζονταν, ο Συνήγορος του Πολίτη στις 26 Νοεμβρίου 2013 διοργάνωσε συνάντηση των συναρμόδιων φορέων με στόχο «τη βελτίωση του πλαισίου, την έγκαιρη ενεργοποίηση και συνεργασία ενόψει της ερχόμενης σχολικής χρονιάς και την υλοποίηση της υποχρέωσης εποπτείας των σχολικών μεταφορών». Σε συνέχεια της συνάντησης αυτής, στις 19 Δεκεμβρίου 2013 η Αρχή απέστειλε την με αριθμ. πρωτ. Φ.1500.2/55314/2013 επιστολή (βλ. συνημμένο), στην οποία συνοψίζονταν τα θέματα που συζητήθηκαν στην προηγούμενη συνάντηση και προτεινόταν ενέργειες εκ μέρους των εμπλεκόμενων υπηρεσιών σε συνέχεια των προβληματισμών και των προτάσεων που είχαν διατυπωθεί. Δυστυχώς, μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει ανταπόκριση από τους αποδέκτες της επιστολής αυτής.

3. Έγγραφο προς Υπουργείο Εσωτερικών ως προς συγκεκριμένες περιπτώσεις μεταφοράς

- Στις 3 Δεκεμβρίου 2013 ο Συνήγορος του Πολίτη, κατόπιν αναφοράς σχετικά με τις δυσκολίες πρόσβασης στο σχολείο για 40 περίπου μαθητές του 3^{ου} Γυμνασίου Ασπροπύργου λόγω έλλειψης μεταφοράς, απέστειλε επιστολή προς τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών (αριθμ. πρωτ. ***/***/2013) και ζήτησε τη διερεύνηση τρόπων αντιμετώπισης του προβλήματος, με το σκεπτικό ότι πρόκειται «για μια περιοχή με πολλαπλά κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα και επομένως για μαθητές που είναι εξαιρετικά σημαντικό να παραμείνουν στην εκπαίδευση». Η επιστολή της Αρχής δεν έτυχε απάντησης από το Υπουργείο.

- Κατά τη διάρκεια επίσκεψης του Συνηγόρου του Πολίτη στον οικισμό Αγία Σοφία του Δήμου Δέλτα Θεσσαλονίκης στις 22-1-2014, η Αρχή ενημερώθηκε σχετικά με τον αποκλεισμό 60 μαθητών Ρομά από την πρωτοβάθμια εκπαίδευση από την έναρξη της σχολικής χρονιάς, λόγω έλλειψης μεταφοράς. Για το θέμα αυτό, στις 10 Φεβρουαρίου 2014, απευθύναμε επιστολή (αριθμ. πρωτ. ***/***/2014) στις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων Εσωτερικών και Παιδείας και Θρησκευμάτων, στην οποία επισημάνθηκε για μια ακόμη φορά η αναγκαιότητα θέσπισης ειδικών προβλέψεων για τη μεταφορά μαθητών Ρομά, ώστε να μην παρεμποδίζεται η πρόσβασή τους στην εκπαίδευση (πρόβλεψη για συνοδό, μεταφορά όλων των μαθητών που διαμένουν σε απόσταση μεγαλύτερη των 1200μ. κ.λπ.). Τελικά, το συγκεκριμένο πρόβλημα αντιμετωπίστηκε με μετεγγραφή των μαθητών σε άλλα σχολεία. Δυστυχώς, μέχρι σήμερα ο η Αρχή δεν έχει λάβει κάποια απάντηση ως προς τις γενικότερες θέσεις των υπουργείων για το θέμα της μεταφοράς των μαθητών Ρομά.

4. Έγγραφο προς τα Υπουργεία Παιδείας και Εσωτερικών με υπενθύμιση περί μη ανταπόκρισης

Στις 14 Μαΐου 2014, τέλος, με την υπ' αριθμ. πρωτ. Φ.1500.2/25625/2014 επιστολή της Αρχής, ζητήθηκε να ληφθούν υπόψη όσα είχαν συζητηθεί στη συνάντηση του Νοεμβρίου 2013 και είχαν εκτεθεί στα προηγούμενα έγγραφα της Αρχής, για τα οποία δεν είχαμε λάβει έγγραφη απάντηση μέχρι τότε. Μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει έγγραφη ανταπόκριση από τα Υπουργεία, στα οποία απευθύνθηκε το έγγραφο.



B) Εξελίξεις

Με αφορμή πληροφορίες της Αρχής από τους αναφερομένους (πολίτες), από Συλλόγους Γονέων και Κηδεμόνων και σε τηλεφωνική επικοινωνία με τη Δ/ση Παιδείας, ενημερωθήκαμε ότι η Περιφέρεια Αττικής, για την επόμενη σχολική χρονιά (2014-2015), προτίθεται να καλύψει με δημόσιες συμβάσεις τη μεταφορά όλων των μαθητών Α΄θμιας Εκπαίδευσης (απόφαση Περιφερειακού Συμβουλίου με αριθμ. 393/2013). Σε ό,τι αφορά εξάλλου τους μαθητές των Μουσικών Σχολείων και του Καλλιτεχνικού Σχολείου, αποφάσισε να ζητηθεί «η τροποποίηση της Κ.Υ.Α. 24001/16-06-2013...», καθώς κρίνεται απαραίτητη η μεταφορά τους με δημόσιες συμβάσεις -όπως είχε διαφανεί και κατά τη συνάντηση στις 26-11-2013- αλλά δεν υπάρχει η απαραίτητη νομοθετική πρόβλεψη.

Επιπλέον, η Αρχή έλαβε προφορική ενημέρωση από το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων ότι εκκρεμεί συζήτηση ως προς το ενδεχόμενο έκδοσης νέας Κ.Υ.Α. για τη ρύθμιση της μεταφοράς των μαθητών που φοιτούν στα σχολεία της χώρας. Ως εκ τούτου, ενόψει ενός νέου νομοθετικού πλαισίου και με στόχο την ρύθμιση των σχολικών μεταφορών με λειτουργικό τρόπο, εκτιμάται ότι είναι σκόπιμη η επανατοποθέτηση των ζητημάτων που έχουν ανακύψει και η σταχυολόγηση των αντίστοιχων προτάσεων, οι οποίες δεν φαίνεται να έχουν ληφθεί υπόψη μέχρι σήμερα.

II. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

A) Το θεμελιώδες δικαίωμα του ανηλίκου στη δωρεάν εκπαίδευση αναγνωρίζεται στην ελληνική έννομη τάξη και κατοχυρώνεται τόσο συνταγματικά (άρθ. 16, 21 Συντάγματος) όσο και μέσω της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ν. 2101/1992, άρθ. 28).

Ειδικότερα στο άρθ. 28 της Σύμβασης προβλέπεται ότι τα Συμβαλλόμενα κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα του παιδιού στην εκπαίδευση και, ιδιαίτερα «...α) Καθιστούν τη στοιχειώδη εκπαίδευση υποχρεωτική και δωρεάν για όλους».

Το άρθρο 2 παρ. 9 του ν. 1566/85 για τη "Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης" (όπως ισχύει) ορίζει ότι: «"Μαθητές που κατοικούν μακριά από την έδρα του σχολείου μπορεί να μεταφέρονται δωρεάν ή να διαμένουν και να σιτίζονται δωρεάν στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο. Αν η μεταφορά είναι αντικειμενικά αδύνατη ή δεν υπάρχουν προϋποθέσεις δωρεάν διαμονής και σίτισης μπορεί να καταβάλλεται μηνιαίο επίδομα. Μαθητές που φοιτούν σε αθλητικό ή μουσικό γυμνάσιο ή λύκειο μπορούν να μεταφέρονται από την κατοικία τους στην έδρα του σχολείου δωρεάν, να σιτίζονται δωρεάν ή και να διαμένουν δωρεάν στην πόλη που λειτουργεί το σχολείο. Αν η μεταφορά είναι αντικειμενικά αδύνατη ή δεν υπάρχουν προϋποθέσεις δωρεάν σίτισης και διαμονής, μπορεί να καταβάλλεται μηνιαίο επίδομα».

Επιπρόσθετα, η ΥΑ 107922/Γ7/2003 (ΦΕΚ 1497/Β΄/10-10-2003) περί του σκοπού ίδρυσης και λειτουργίας καλλιτεχνικών σχολείων, ορίζει ότι: «Κατά τις ημέρες λειτουργίας των Καλλιτεχνικών Σχολείων προβλέπεται η μεταφορά των μαθητών με λεωφορεία και η σίτιση αυτών εντός του χώρου του σχολείου».

B) Ως προς την αρμοδιότητα και τον τρόπο εκπλήρωσης της υποχρέωσης μεταφοράς εκ μέρους της Πολιτείας, στο άρθ. 6§ 25 του ν. 2240/1994, όπως ισχύει μετά το άρθρ.10§9β ν. 2327/1995, ορίζεται ότι: «Η κατά το άρθρ. 2§ 9 ν.1566/1985 μεταφορά των μαθητών στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο πραγματοποιείται από τους οικείους Ο.Τ.Α. είτε με τη χρησιμοποίηση ιδιόκτητων μέσων είτε με τη χρήση των συνήθων αστικών και υπεραστικών μέσων είτε με μίσθωση ιδιωτικών μέσων μεταφοράς είτε με άλλο πρόσφορο μέσο».

Στο άρθρ. 2§24 ν. 2621/1998 προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι: «α) Από 1.9.1998 για τη μεταφορά των μαθητών των δημόσιων σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας



εκπαίδευσης εγγράφονται σχετικές πιστώσεις στους προϋπολογισμούς εξόδων κάθε Περιφέρειας του άρθρ. 1 ν. 2503/1997. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας επιχορηγούνται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αυτής για την αντιμετώπιση των δαπανών μεταφοράς των μαθητών, β) ... γ)... δ) με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Οικονομικών και Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες για τη μεταφορά ή την επιδότηση των μαθητών και ο τρόπος των καταβαλλόμενων δαπανών στους δικαιούχους και το ύψος των επιδοτήσεων, ε) κατά τα λοιπά ισχύουν οι διατάξεις της § 9 του άρθρ. 2 ν. 1566/1985 και η § 25 του άρθρ. 6 ν. 2240/1994».

Με βάση την παραπάνω διάταξη, εκδόθηκε η Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013 «Μεταφορά μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες» (ΦΕΚ 1449/Β'/14-6-2013), όπως συμπληρώθηκε με την υπ' αριθμ. 40701/10-10-2013 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 2561/Β'/11-10-2013) «Συμπλήρωση της κοινής υπουργικής απόφασης υπ' αριθμ. 24001/11-6-2013 (ΦΕΚ 1449/Β'/14-6-2013)», που ρυθμίζει μέχρι σήμερα τα θέματα μεταφοράς των μαθητών. Επιμέρους προβλέψεις της Κ.Υ.Α., των οποίων η ερμηνεία και η εφαρμογή εκτιμάται ότι συνδέονται με σοβαρές δυσχέρειες κατά τη διασφάλιση της μεταφοράς των μαθητών στη δημόσια εκπαίδευση, αναλύονται στη μέχρι σήμερα αλληλογραφία του Συνηγόρου και συνοψίζονται στο παρόν.

III. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ - ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Η κατοχύρωση με το προαναφερόμενο πλέγμα διατάξεων του δικαιώματος στη (δωρεάν) εκπαίδευση συνεπάγεται την υποχρέωση της Πολιτείας να διασφαλίσει, όπου απαιτείται, χωρίς κόστος και με τρόπο υλοποιήσιμο, ασφαλή και, φυσικά, ανταποκρινόμενο στις πραγματικές ανάγκες των παιδιών τη μετακίνηση των μαθητών προς και από το σχολείο. Σε διαφορετική περίπτωση, εάν δηλαδή το προβλεπόμενο σύστημα δεν καλύπτει τις ανάγκες με τρόπο ουσιαστικό και η πρόσβαση καθίσταται δυσχερής, λόγω του απαιτούμενου χρόνου μετακίνησης, της ελλιπούς ασφάλειας των προτεινόμενων μέσων, των παρατεταμένων διαστημάτων αναμονής σε επισφαλείς συνθήκες ή του απαιτούμενου αριθμού μετεπιβιβάσεων, θεωρείται ότι τίθεται ζήτημα παραβίασης του δικαιώματος στην εκπαίδευση, καθώς πλήττεται ο πυρήνας του δικαιώματος. Εν προκειμένω, είναι αυτονόητο ότι το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, που άλλωστε συνυπογράφει τη σχετική Κ.Υ.Α., έχει την τελική ευθύνη -με εισηγήσεις και εμπλοκή στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των μεταφορών σε συνεργασία με τους συναρμόδιους φορείς (Υπουργείο Εσωτερικών και Περιφέρειες)- για την εν τοις πράγμασι διασφάλιση της πρόσβασης όλων των παιδιών στην εκπαίδευση.

α) Γενικές Διαπιστώσεις

Η νομοθεσία, που μέχρι την προηγούμενη σχολική χρονιά (2012-2013) ρύθμιζε τις μεταφορές μαθητών (Κ.Υ.Α. 35415/28-7-2011, ΦΕΚ 1701/Β'/1-8-2011), παρά τις αδυναμίες της, εφαρμοζόταν με σχετική ευελιξία, ώστε να επιλέγεται η κατάλληλη μεταφορά των μαθητών, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της περιοχής και της ηλικίας των παιδιών. Αντίθετα, με το ισχύον πλαίσιο της Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013, και ιδίως με τις παρασχεθείσες οδηγίες, έχει διαφανεί η τάση αυστηρού περιορισμού των επιλογών, με κίνδυνο να δημιουργηθούν δυσμενείς καταστάσεις.

- Ειδικότερα, ξεκινώντας από τον ορισμό των δικαιούχων μεταφοράς μαθητών, σημειώνεται η εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη ότι ορισμένα από τα προβλεπόμενα όρια, κάτω των οποίων προβλέπεται ότι δεν τίθεται ζήτημα μεταφοράς, είναι ιδιαίτερα υψηλά (λ.χ. η απόσταση των 4χλμ., την οποία θεωρείται ότι δύναται



- και οφείλει να περπατήσει ο μαθητής λυκείου από και προς το σχολείο, δηλ. συνολικά 8 χλμ. ημερησίως, είναι ιδιαίτερα μεγάλη, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τη μορφολογία κάθε περιοχής (ορεινότητα, δυσκολίες πρόσβασης, καιρικές συνθήκες, βάρος σχολικής τσάντας, μεταφορά οργάνων μουσικής, κ.λπ.).
- Σημειώνεται εξάλλου ότι η διατύπωση του αρθρ. 1, παρ. 2 της Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013 ως προς τον τρόπο προσμέτρησης των αποστάσεων, προκειμένου να επιλεγεί το κατάλληλο μέσο μετακίνησης του μαθητή, **είναι η ίδια** με τη διατύπωση της προηγούμενης Κ.Υ.Α. (αρθρ.1, παρ. 3, ΚΥΑ 35415/28-7-2011). Αντίθετα στον Οδηγό ενεργειών των Περιφερειών για το σχολικό έτος 2013-14 (παρ.4 του 1^{ου} κεφαλαίου) εισάγεται οδηγία ότι *«οι δικαιούμενοι μεταφοράς μαθητές μεταφέρονται με τη δημόσια ή δημοτική αστική και υπεραστική συγκοινωνία εφόσον το άθροισμα της συνολικής απόστασης τόσο από την κατοικία του μαθητή έως τη στάση επιβίβασης, όσο από τη στάση αποβίβασης μέχρι το σχολείο, δεν υπερβαίνει τα κατώτατα όρια της παρ. 1^Α του άρθρου 1 της Κ.Υ.Α.»*. Ενώ λοιπόν το πλαίσιο παραμένει το ίδιο, για πρώτη φορά η ερμηνεία της Κ.Υ.Α. περιορίζει αισθητά τον αριθμό των μαθητών που μπορούν να μεταφερθούν με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών και, κυρίως, αφαιρεί την ευελιξία της επιλογής του βέλτιστου μέσου μετακίνησής τους.
- Τέλος, στην Κ.Υ.Α. 24001/14-6-2013 (άρθ.2 παρ 4) προβλέπεται ότι οι μαθητές, με διαφορετικό (μικρότερο) ωρολόγιο πρόγραμμα προσέρχονται ή αποχωρούν με κοινό δρομολόγιο με τους λοιπούς, εφόσον ο χρόνος που χρειάζεται να περιμένουν (εντός ή και εκτός του σχολείου, λ.χ. εάν το πρωινό δρομολόγιο φθάνει πριν ανοίξει το σχολείο) δεν υπερβαίνει τη μιάμιση ώρα. Το χρονικό αυτό διάστημα ωστόσο είναι εξαιρετικά μεγάλο και δημιουργεί έντονο προβληματισμό ως προς τις συνθήκες αναμονής των μαθητών, ιδίως για τα μικρά παιδιά π.χ. του νηπιαγωγείου και των πρώτων τάξεων δημοτικού -των οποίων το πρόγραμμα ολοκληρώνεται συχνά στις 12.25.
- Ειδικά σε μεγάλες αστικές περιοχές, όπως στην Αττική, οι συγκοινωνίες εξυπηρετούν συνήθως ακτινωτά από την περιφέρεια προς το κέντρο της πόλης. Δυστυχώς λοιπόν, αν θεωρηθεί ότι οι μαθητές μπορούν να μετεπιβιβάζονται πάνω από μία φορά, επαναλαμβανόμενα μέχρι να βρεθούν στο σχολείο, η πιθανή απόσταση μεταξύ των στάσεων, η συχνότητα και η έλλειψη άμεσης ανταπόκρισης των δρομολογίων αυξάνουν σημαντικά τον χρόνο μετακίνησης και η ταλαιπωρία για να φτάσουν σε αυτό είναι υπέρμετρη.
- Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Κ.Υ.Α. οι μαθητές πρωτοβάθμιας που διαμένουν σε απόσταση μεγαλύτερη από 1200μ. από το σχολείο μπορεί να μεταφέρονται είτε με ΜΜΜ είτε με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών. Η πιθανότητα μεταφοράς τους με ΜΜΜ όμως αφήνει πολύ μικρούς μαθητές (ακόμα και νηπιαγωγείου) εκτεθειμένους ως προς την ασφάλειά τους, καθώς δεν παρέχεται η δυνατότητα συνοδού, η εξασφάλιση θέσης και ζώνης ασφάλειας. Επιπλέον, η πιθανότητα μετεπιβίβασης αυξάνει και την επικινδυνότητα ως προς την πεζή μετακίνησή τους ή/και την παραμονή τους σε στάσεις.

β) Διαπιστώσεις για ειδικές κατηγορίες μαθητών/σχολείων

- **Υπερτοπικά σχολεία:** Τα Μουσικά και Καλλιτεχνικά σχολεία, λόγω του περιορισμένου αριθμού τους, συγκεντρώνουν μαθητές που χρειάζεται να διανύσουν



μεγάλες αποστάσεις για την προσέλευσή τους. Επομένως, η διασφάλιση της μεταφοράς των μαθητών είναι απαραίτητη για τη συνέχιση της λειτουργίας των σχολείων αυτών. Σε αντίθετη περίπτωση -και σε συνδυασμό με την έλλειψη τοποθέτησης εκπαιδευτικών ειδικοτήτων (θέμα το οποίο επίσης διερευνά ο Συνήγορος του Πολίτη)- όπως διαφαίνεται τα τελευταία χρόνια, υπάρχει ο κίνδυνος της σταδιακής συρρίκνωσης και ενδεχόμενης κατάργησης τους.

- **Μαθητές Ρομά:** Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση υποθέσεων αλλά και κατά τη διάρκεια επισκέψεών του σε οικισμούς και καταυλισμούς Ρομά, έχει διαπιστώσει ότι, ενώ σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις καταβάλλονται μεγάλες προσπάθειες για την ένταξη παιδιών Ρομά στην εκπαίδευση και για τη διασπορά τους σε σχολεία της ευρύτερης κοινότητας με στόχο να μειωθούν τα σχολεία-γκέτο, συχνά αντιμετωπίζεται σοβαρό πρόβλημα στη μετακίνησή τους. Η συχνή αδυναμία υλοποίησης της μεταφοράς, η οποία συνεπάγεται την εκ νέου διαρροή των ευαίσθητων αυτών πληθυσμών από την εκπαίδευση, οφείλεται στο ότι οι διαγωνισμοί για την μεταφορά καταλήγουν συχνά άγονοι, καθώς δεν υπάρχουν ειδικά κίνητρα και πρόβλεψη για την τοποθέτηση συνοδού, ώστε να αποφεύγονται οι συγκρούσεις αλλά και πιθανές φθορές στα λεωφορεία.

IV. Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Όπως κατέστη σαφές από την αλληλογραφία που εκτέθηκε στην ενότητα 1 του Πορίσματος, από μεγάλο αριθμό τηλεφωνικών επικοινωνιών με τους εμπλεκόμενους φορείς, αλλά και από τη συνάντηση που έλαβε χώρα στις 26-11-2013 στα γραφεία της Αρχής, η θέση της Διοίκησης δεν είναι ενιαία ούτε σαφής.

1. Η Περιφέρεια Αττικής θεωρεί για λόγους ασφάλειας αναγκαία τη μεταφορά με δημόσιες συμβάσεις όλων των (δικαιούμενων μετακίνησης) μαθητών Α΄/θμιας εκπαίδευσης, και για την ερχόμενη σχολική χρονιά έχει λάβει τη σχετική απόφαση (απόφαση Περιφερειακού Συμβουλίου αριθμ. 393/2013). Επίσης αντιλαμβάνεται το πρόβλημα που θα δημιουργηθεί από την εφαρμογή της ισχύουσας Κ.Υ.Α. για τη μεταφορά των μαθητών των υπερτοπικών σχολείων, καθώς οι μαθητές πλέον θα πρέπει να μετακινούνται στο μεγαλύτερο ποσοστό τους με ΜΜΜ, προβαίνοντας σε πολλαπλές μετεπιβιβάσεις. Για τον λόγο αυτό ζήτησε από το Υπουργείο Εσωτερικών να τροποποιήσει την ισχύουσα Κ.Υ.Α. προκειμένου τα σχολεία αυτά να εξαιρεθούν από το σύνολο των ισχυόντων για τη μεταφορά των μαθητών, καθώς έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά εφόσον υποδέχονται μαθητές από μακρινές περιοχές.

2. Το Υπουργείο Εσωτερικών σε έγγραφό του (αριθμ. πρωτ. 32983/17-10-2013) προς την Αρχή αναφέρει ότι «...η επιλογή του τρόπου μεταφοράς των μαθητών των μουσικών και καλλιτεχνικών σχολείων εντάσσεται στο συνολικό σχεδιασμό των δρομολογίων από την Περιφέρεια, η οποία είναι αρμόδια ... να διαπιστώσει τη δυνατότητα μεταφοράς των μαθητών ... Η ανωτέρω διάταξη δεν προβλέπει μέγιστο αριθμό μετεπιβιβάσεων από τον τόπο κατοικίας του μαθητή έως τη σχολική μονάδα και επομένως οι Περιφέρειες είναι αρμόδιες να κρίνουν κατά περίπτωση τη δυνατότητα μεταφοράς μέσω της δημόσιας συγκοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις απαραίτητες παραμέτρους...».

Όσον αφορά τη μεταφορά των μαθητών Α΄/θμιας και την πιθανότητα εξαίρεσής τους από τη διαδικασία μεταφοράς τους με τη δημόσια συγκοινωνία, αναφέρεται ότι το ζήτημα θα επανεξεταστεί σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία. Τέλος, σχετικά με την παραμονή μαθητών στον χώρο του σχολείου, πριν την έναρξη ή μετά τη λήξη των μαθημάτων, λόγω διαφορετικών ωρολόγιων προγραμμάτων από τους υπόλοιπους, θεωρείται ότι «η τήρηση των προϋποθέσεων ασφαλούς παραμονής του μαθητή στη σχολική μονάδα... είναι αρμοδιότητα του Υπουργείου Παιδείας».



3. Στο πλαίσιο των επανειλημμένων προφορικών επικοινωνιών με το αρμόδιο τμήμα του παραπάνω Υπουργείου εξάλλου, τονίστηκε προς τον Συνήγορο η ανάγκη θετικής εισήγησης - πρότασης εκ μέρους του Υπουργείου Παιδείας ως προς τα ζητήματα μεταφοράς των μαθητών Α΄θμιας εκπαίδευσης, Μουσικών και Καλλιτεχνικών Σχολείων και των υπερτοπικών σχολείων γενικότερα, καθώς και των μαθητών ρομά που διαμένουν σε απομονωμένους οικισμούς / καταυλισμούς, με ανάδειξη των ιδιαιτεροτήτων που επιβάλλουν αντίστοιχη διαφοροποίηση των ρυθμίσεων.

Από έγγραφα που έχουν κοινοποιηθεί στην Αρχή άλλωστε (αριθμ. πρωτ. 26431/28-6-2013, 46396/18-11-2013), φαίνεται ότι το Υπουργείο Εσωτερικών επίσης έχει επανειλημμένα ζητήσει από το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων τον ορισμό προσώπου που θα συμμετέχει στη συντονιστική Ομάδα Διοίκησης Έργου (Ο.Δ.Ε.) για την υποστήριξη της διαδικασίας μεταφοράς μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4 της Κ.Υ.Α. 24001/11-6-2013, χωρίς όμως να έχει λάβει απάντηση, σύμφωνα με προφορική ενημέρωση στη συνάντηση της 26^{ης} Νοεμβρίου.

4. Το Υπουργείο Παιδείας στα επανειλημμένα έγγραφα εκ μέρους της Αρχής ως προς τις μεταφορές των μαθητών, υποστηρίζει ότι το θέμα είναι εκτός αρμοδιότητάς του, παρά το γεγονός ότι η ανεπαρκής υλοποίηση της υποχρέωσης της Πολιτείας για τη διασφάλιση της δωρεάν πρόσβασης στο σχολείο ενισχύει τυχόν τάσεις σχολικής διαρροής. Ελλείπει μεταφοράς με δημόσιες συμβάσεις, τα υπερτοπικά σχολεία, τουλάχιστον στην περιοχή της Αττικής, για την οποία έχουμε δεχθεί αναφορές, αναμένεται να χάσουν μεγάλο αριθμό μαθητών. Επίσης, το πρόβλημα της μεταφοράς έχει, σε αρκετές περιπτώσεις, παρεμποδίσει την εγγραφή και φοίτηση μαθητών Ρομά, όπως στην Περαιά Θεσσαλονίκης, στην Κομοτηνή, στην Αταλάντη και στην Αγ. Σοφία του Δήμου Δέλτα. Οι πρόσφατες επιστολές της Αρχής προωθούνται από τις Διευθύνσεις Σπουδών Α΄θμιας και Β΄θμιας Εκπαίδευσης στη Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων του Υ.ΠΑΙ.Θ. Η Διεύθυνση αυτή όμως σε επιστολή που της απευθύνουμε, λαμβάνοντας υπόψη τις προαναφερόμενες διαβιβάσεις των εγγράφων της Αρχής, μας ενημέρωσε με έγγραφό της ότι το θέμα είναι εκτός αρμοδιότητάς της!

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1) Γενικές προτάσεις

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω και, κυρίως, ότι ενδεχομένως επίκειται τροποποίηση της Κ.Υ.Α. ή έκδοση νέας, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το νομικό πλαίσιο που διέπει τη μεταφορά των μαθητών θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη ζητήματα που σχετίζονται με: α) την ασφάλεια κατά τη μετακίνηση των μαθητών και κατά την αναμονή τους στον χώρο του σχολείου πριν την έναρξη και μετά τη λήξη του ημερήσιου προγράμματος, β) την απόσταση της κατοικίας του μαθητή από το σχολείο και το βάρος που μεταφέρει, γ) τη διάρθρωση των αστικών συγκοινωνιών και τον χρόνο που απαιτείται για να προσέλθει ο μαθητής στο σχολείο, δ) πληθυσμιακές, ηλικιακές, ή/και γεωγραφικές ιδιαιτερότητες. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα για τα παρακάτω:

- Οι προβλέψεις της Κ.Υ.Α., σχετικά με τις αποστάσεις που καθορίζουν τους δικαιούχους μεταφοράς, χρειάζεται να απλοποιηθούν και να καταργηθεί η περίπτωση Β΄, άρθ. 1, παρ. 1.
- Τα όρια του άρθρου 1 χρειάζεται να επανεξετασθούν, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι προβλεπόμενες αποστάσεις είναι εφικτό να διανυθούν πεζή με ασφάλεια από μαθητές στις αντίστοιχες ηλικίες.



- Οι μαθητές νηπιαγωγείου και δημοτικού σχολείου θα πρέπει, **σε κάθε περίπτωση**, για λόγους ασφάλειας να μεταφέρονται με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών όταν η συνολική απόσταση της κατοικίας τους (από την συντομότερη ενδεδειγμένη [ασφαλής] πεζή διαδρομή) από το σχολείο είναι πάνω από 1200 μ. (άσχετα από την απόσταση από στάσεις επιβίβασης και αποβίβασης). Επιπλέον, κατά τη μεταφορά των μαθητών Α/θμιας εκπαίδευσης, είναι αναγκαία η παρουσία συνοδού στο μεταφορικό μέσο.
- Να διευκρινιστεί προς τους αρμόδιους φορείς ότι η μεταφορά μαθητών Β΄/θμιας εκπαίδευσης με ΜΜΜ πρέπει να θεωρείται «αδύνατη» (κατά τη διατύπωση του άρθ. 2, Κεφ. Γ΄, περ. 1 της Κ.Υ.Α.), εφόσον απαιτούνται πολλαπλές μετεπιβίβασεις, καθώς αποτελεί τουλάχιστον επισφαλή τρόπο μετακίνησης και σίγουρα πολύ χρονοβόρο. Σε αυτή την περίπτωση η μεταφορά πρέπει να πραγματοποιείται με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών. Ακόμα και στην περίπτωση που θα κριθεί καταρχήν αναγκαία μία μετεπιβίβαση, θα πρέπει να προβλέπεται σαφώς η υποχρέωση της Περιφέρειας να συνεκτιμά για την τελική της κρίση και άλλους παράγοντες, όπως ο συνολικός χρόνος περπατήματος και αναμονής σε στάσεις, το φορτίο των μαθητών ορισμένων κατευθύνσεων, πληθυσμιακά-γεωγραφικά κριτήρια, αστική ή μη αστική περιοχή, κ.λπ..
- Να διασφαλιστεί από το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων με τρόπο σαφή και συγκεκριμένο η παραμονή, πάντοτε εντός του σχολείου και σε κατάλληλες συνθήκες απασχόλησης/εποπτείας, των μαθητών που χρειάζεται να περιμένουν λόγω του χρόνου εκτέλεσης του δρομολογίου τους.
- Να συγκροτηθεί άμεσα η, προβλεπόμενη στην Κ.Υ.Α., Ομάδα Διαχείρισης Έργου (ΟΔΕ) με προηγούμενη υπόδειξη εκπροσώπων εκ μέρους των φορέων που μέχρι σήμερα δεν έχουν ανταποκριθεί στα σχετικά αιτήματα του Υπουργείου Εσωτερικών (όπως το Υπουργείο Παιδείας και το Υπουργείο Οικονομικών).
- Να εξεταστεί η δυνατότητα να δίνεται, σύμφωνα και με τις προβλέψεις της ισχύουσας νομοθεσίας για τα προσωπικά δεδομένα, πρόσβαση στους φορείς που υλοποιούν τον σχεδιασμό της μεταφοράς μαθητών σε συγκεκριμένα πεδία της κεντρικής βάσης δεδομένων «my school» του Υπουργείου Παιδείας, τα οποία αφορούν αποκλειστικά στα στοιχεία διευθύνσεων κατοικίας των μαθητών. Ωστόσο, θα πρέπει η πληροφορία που περιλαμβάνεται σε αυτή τη βάση να γεωαναφερθεί, ώστε να είναι δυνατή η αξιοποίησή της για τον καθορισμό των δρομολογίων, τόσο επειδή σύμφωνα με την Κ.Υ.Α. ο διευθυντής της σχολικής μονάδας βεβαιώνει για τους δικαιούχους της μεταφοράς βάσει των αποστάσεων που καθορίζονται σε αυτήν, όσο και επειδή θα πρέπει αυτά τα στοιχεία να μπορούν να συνδυαστούν με τα δρομολόγια των ΜΜΜ και το οδικό δίκτυο.
- Για την αποτελεσματικότερη κατάρτιση και τη βελτιστοποίηση των δρομολογίων, καθώς και για τον προσδιορισμό των δικαιούχων απαιτείται η δημιουργία ενιαίας βάσης δεδομένων, στην οποία θα αξιοποιούνται όλα τα διαθέσιμα στοιχεία και θα συμπεριλαμβάνονται: 1. διευθύνσεις κατοικίας του μαθητικού πληθυσμού 2. τα δρομολόγια ΜΜΜ 3. προσδιορισμός δικαιούχων βάσει των αποστάσεων και των υφιστάμενων δρομολογίων 3. το συγκοινωνιακό δίκτυο (που θα περιλαμβάνει χαρακτηριστικά του δικτύου και της ποιότητας του) 4. πληροφορίες για οχήματα και λεωφορεία δημόσιων φορέων που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για τη μεταφορά μαθητών.
- Να επανεξεταστεί από το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων το μέτρο των συγχωνεύσεων σχολείων στις περιπτώσεις που δημιουργεί αναγκαιότητα μετακίνησης



των μαθητών, καθώς φαίνεται ότι το οικονομικό όφελος που υποστηρίζεται ότι προκύπτει, μειώνεται στο σύνολό του και η δαπάνη μετακυλύεται σε μεγάλο βαθμό στο Υπουργείο Εσωτερικών, που είναι επιφορτισμένο με τις μετακινήσεις των μαθητών. Επομένως, θα ήταν αναγκαία μια απολογιστική μελέτη (που να συσχετίζει το οικονομικό όφελος που προκύπτει από τις συγχωνεύσεις με το κόστος που παράγουν).

2) Προτάσεις για τη μεταφορά ειδικών κατηγοριών μαθητών

- Οι μαθητές που φοιτούν σε υπερτοπικά σχολεία (μουσικά, καλλιτεχνικά) θα πρέπει επίσης να μεταφέρονται με **δημόσια σύμβαση** υπηρεσιών εφόσον είτε διαμένουν σε συνολική απόσταση μεγαλύτερη από τα όρια που θα καθοριστούν είτε δεν εξυπηρετούνται από αστική/υπεραστική συγκοινωνία (με ΕΜΔ) χωρίς μετεπιβιβάσεις, που συνεπάγονται καθυστερήσεις. Υπενθυμίζουμε ότι οι μαθητές αυτοί συχνά μεταφέρουν ογκώδη αντικείμενα λ.χ. μουσικά όργανα, τα οποία δεν τους επιτρέπουν να μετακινούνται με τα πόδια σε μεγάλες αποστάσεις, ακόμα και εντός των χιλιομετρικών ορίων που θέτει η παρ. 1Α του άρθ. 1 της Κ.Υ.Α.
- Η μεταφορά των μαθητών Ρομά που διαμένουν σε απομονωμένους οικισμούς ή καταυλισμούς είναι απαραίτητο να πραγματοποιείται με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών. Αναγκαία θεωρείται επίσης η **πρόβλεψη ειδικών κινήτρων** για τους μεταφορείς τους, λόγω των ιδιαιτεροτήτων των συνθηκών και του τρόπου διαβίωσης της πληθυσμιακής αυτής ομάδας, καθώς και η **πρόβλεψη παρουσίας συνοδού** στο μεταφορικό μέσο.

Δεδομένου ότι το θέμα της μεταφοράς των μαθητών παραμένει εκκρεμές για μεγάλο χρονικό διάστημα και απασχολεί σημαντικό αριθμό μαθητών, ελπίζουμε στην άμεση ανταπόκρισή σας, λαμβάνοντας υπόψη σας τις προτάσεις της Αρχής. Σε αναμονή των ενεργειών σας και της σχετικής ενημέρωσης, παραμένουμε στη διάθεσή σας.

Καλλιόπη Σπανού
Συνήγορος του Πολίτη

Πληροφορίες:

Νίκη Μπαφέ
Αλεξάνδρα Μοσχοπούλου

Κοινοποίηση:

- 1) Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων
 - α) Διεύθυνση Σπουδών Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης
Υπόψη κ. Κ. Παπαχρήστου, Διευθυντή
 - β) Διεύθυνση Σπουδών Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
Υπόψη κ. Στ. Μερκούρη, Διευθυντή
- 2) Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- 3) Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
- 4) Περιφέρεια Αττικής