



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΠΟΡΙΣΜΑ
(άρθρο 4 παρ. 6 ν. 3094/2003)

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ ΝΟΣΗΛΕΥΤΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΝΟΣΗΛΕΥΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΗ ΝΟΣΗΛΕΥΤΩΝ / -ΤΡΙΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ (Ε.Ν.Ε.)

(Αναφορές υπ' αριθμ. πρωτ. 12175/2005 και 17118, Πόρισμα της 7.8.2006)

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: *Ανδρέας Τάκης*
Χειριστές: *Αλεξάνδρα Δελλή, Ιωάννα Τουρκοχωρίτη*

Μάρτιος 2006

ΠΟΡΙΣΜΑ υπ' αριθμ. πρωτ. 17118//29.03.2006

Θέμα : *Άρνηση της Ένωσης Νοσηλευτών/-τριών Ελλάδος (Ε.Ν.Ε.) να εγγραφεί ως μέλη κατόχους άδειας ασκήσεως επαγγέλματος νοσηλευτή, των οποίων τα αλλοδαπά πτυχία είναι προγενέστερα της εκ μέρους της Ελλάδας κύρωσης της Σύμβασης της Χάγης.*

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του σύμφωνα με το άρθρο 103 § 9 του Συντάγματος και το άρθρο 4 § 6 του ν. 3094/2003, εξέτασε τις υπ' αριθ. 12175/05 και 17118/05 αναφορές των νοσηλευτριών κ.κ. *** και ***, αντίστοιχα, με αντικείμενο τη διερεύνηση της νομιμότητας των προϋποθέσεων που έθεσε το ν.π.δ.δ. «Ένωση Νοσηλευτών /-τριών Ελλάδος», για την εγγραφή ως μελών όσων νοσηλευτών είναι κάτοχοι πτυχίων τρίτων χωρών, των οποίων έχει προηγηθεί αναγνώριση ισοτιμίας και αντιστοιχίας στη χώρα μας από τους κατά περίπτωση αρμόδιους εθνικούς φορείς. Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας συντάσσεται το παρόν πόρισμα, το οποίο γνωστοποιείται αρμοδίως.

Α. Τα αρμόδια όργανα της προσφάτως ιδρυθείσας με τον ν.3252/2004 Ε.Ν.Ε. αρνούνται την εγγραφή στο οικείο μητρώο μελών των ως άνω αναφερομένων, οι οποίες εργάζονται ήδη σε δημόσια νοσοκομεία δυνάμει άδειας ασκήσεως επαγγέλματος, την οποία απέκτησαν κατόπιν αναγνώρισης των αλλοδαπών τίτλων σπουδών τους από το αρμόδιο, κατά τον χρόνο εκείνο, Συμβούλιο Ισοτιμιών Κ.Α.Τ.Ε.Ε.

Ειδικότερα, οι σχετικές πράξεις του Συμβουλίου Ισοτιμιών εξεδόθησαν και στις δύο περιπτώσεις το έτος 1983 και αφορούσαν πτυχία αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (αφ' ενός της Πολωνίας και αφ' ετέρου της Ρουμανίας), τα οποία είχαν χορηγηθεί στις αναφερόμενες τα έτη 1976 και 1980, αντίστοιχα. Προκειμένου να αναγνωριστούν στην Ελλάδα, οι εν λόγω αλλοδαποί τίτλοι σπουδών επικυρώθηκαν για τη γνησιότητα του περιεχομένου τους από την οικείες ελληνικές διπλωματικές αρχές (τα έτη 1979 και 1980, αντίστοιχα) και υπεβλήθησαν συνοδευόμενοι από την απαιτούμενη στον νόμο επίσημη μετάφραση. Παρά ταύτα, σε αμφότερες τις ανωτέρω περιπτώσεις, τα αρμόδια για την παραλαβή και εξέταση των αιτήσεων εγγραφής μελών όργανα της Ε.Ν.Ε. αμφισβήτησαν παρανόμως την εγκυρότητα της κατά νόμον προξενικής θεώρησης των τίτλων σπουδών, προβάλλοντας εσφαλμένα ως επιχείρημα ότι θα έπρεπε επ' αυτών να τεθεί επισημείωση (apostille) της Σύμβασης της Χάγης. Το επιχείρημα αυτό βεβαίως δεν ευσταθεί, εφ' όσον η διαδικασία επικύρωσης της γνησιότητας του περιεχομένου των εν λόγω αλλοδαπών δημοσίων εγγράφων από τις κατά τόπον ελληνικές διπλωματικές αρχές είχε λάβει χώρα σε χρόνο, κατά τον οποίο η Ελλάδα δεν είχε κινήσει τη Σύμβαση της Χάγης, ήταν δηλαδή προγενέστερη του ν. 1497/84. Κατά συνέπεια, η διαδικασία που ακολουθήθηκε ήταν η μόνη έγκυρη κατά τον χρόνο εκείνο.

1. Σύμφωνα το περιεχόμενο της υπ' αριθ. 12175/05 αναφοράς, συνεστήθη στην πρώτη αναφερόμενη να προβεί σε νέα αίτηση αναγνώρισης της ισοτιμίας και αντιστοιχίας του πτυχίου της από τον αρμόδιο σήμερα φορέα, δηλαδή τον

Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π. Σε τηλεφωνική επικοινωνία της αναφερόμενης με τον Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π., έλαβε - όπως ήταν αναμενόμενο - την πληροφορία ότι δεν είναι δυνατόν να χορηγηθεί για δεύτερη φορά ισοτιμία για το ίδιο πτυχίο, δεδομένου ότι η αναγνώριση είχε νομίμως συντελεστεί από το τότε αρμόδιο Συμβούλιο Ισοτιμιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ενημέρωσε την αναφερόμενη ότι δεν ήταν νόμιμη η εκ μέρους των οργάνων της Ε.Ν.Ε. αμφισβήτηση της εγκυρότητας της θεώρησης της κατά τόπον αρμόδιας ελληνικής διπλωματικής αρχής (δηλ. του Ελληνικού Προξενείου στη Βαρσοβία), για τους λόγους που εξετάστηκαν ανωτέρω, ούτε βεβαίως ήταν νόμιμη η απαίτηση εκ νέου αναγνώρισης της ακαδημαϊκής ισοτιμίας και αντιστοιχίας του ήδη αναγνωρισμένου πτυχίου της. Εξ ίσου μη νόμιμη ήταν και η άρνηση παραλαβής της αίτησής της, δεδομένου ότι οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται να παραλαμβάνουν και να πρωτοκολλούν αιτήσεις πολιτών σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν αυτές π.χ. απευθύνονται σε αναρμόδιο όργανο ή ο φάκελος των δικαιολογητικών που τις συνοδεύει είναι ελλιπής (άρθρα 4 και 12 του ν. 2690/99, Α'45).

Στη συνέχεια, η αναφερόμενη ειδοποίησε τον Συνήγορο του Πολίτη για την εκ των υστέρων παραλαβή της αίτησής της, μεταφέροντας ωστόσο ότι, σύμφωνα με το σκεπτικό των οργάνων της Ε.Ν.Ε., τούτο έγινε «χαριστικά» και με τη βεβαιότητα ότι το σχετικό αίτημα επρόκειτο να απορριφθεί εφ' όσον δεν προσκομίζετο εγκαίρως αντίγραφο του τίτλου σπουδών που θα έφερε επισημείωση εκ μέρους των αρμοδίων αλλοδαπών αρχών. Παράλληλα, απευθυνόμενη στην εν Ελλάδα διπλωματική αρχή της Πολωνίας, η αναφερόμενη παρακάλεσε για την επίθεση επισημείωσης στο αντίγραφο του τίτλου σπουδών της, έστω και καταχρηστικά, επιθυμώντας να αποτρέψει με κάθε τρόπο την παράνομη απόρριψη της αίτησης εγγραφής της στην Ε.Ν.Ε. Η εν λόγω αλλοδαπή αρχή απέρριψε αρχικώς το αίτημά της, επειδή το επιδειχθέν αντίγραφο σπουδών έφερε ήδη νόμιμη επικύρωση από το Υπουργείο Παιδείας της Πολωνίας (η οποία είχε βεβαίως τεθεί σε χρόνο κατά τον οποίο ούτε η Ελλάδα ούτε η Πολωνία είχαν ακόμη κυρώσει τη Σύμβαση της Χάγης). Επίσης, σύμφωνα με ισχυρισμούς της αναφερομένης, η αλλοδαπή αρχή έθεσε το ερώτημα πώς είναι δυνατόν μια ελληνική δημόσια αρχή να αμφισβητεί την εγκυρότητα θεωρήσεων που συντελέστηκαν κατά την νόμιμη διαδικασία από διπλωματική αρχή της Ελλάδας στο εξωτερικό. Όπως ενημέρωσε η αναφερόμενη τον Συνήγορο του Πολίτη, το αίτημά της - καιίτοι καταχρηστικό - εισακούστηκε από τις πολωνικές αρχές προκειμένου να αποτραπεί η απόρριψη της αίτησης εγγραφής της στην Ε.Ν.Ε., με αποτέλεσμα να λήξει η σχετική εκκρεμότητα εγγραφής της έστω και με αυτόν τον ανορθόδοξο τρόπο.

2. Από την εξέταση του περιεχομένου της δεύτερης αναφοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι τα όργανα της Ε.Ν.Ε. εξακολουθούσαν να εφαρμόζουν έως σήμερα την ίδια παράνομη πρακτική, μη αναγνωρίζοντας ούτε την εγκυρότητα της θεώρησης των παλαιών αλλοδαπών τίτλων σπουδών από τις ελληνικές προξενικές αρχές ούτε την εγκυρότητα της ακαδημαϊκής αναγνώρισης των τίτλων αυτών από τον κατά χρόνον αρμόδιο δημόσιο φορέα. Συγκεκριμένα, καταθέτοντας την αίτηση εγγραφής στην Ε.Ν.Ε. ως προϋπόθεση επανάκρισής της σε θέση Προϊσταμένης στο δημόσιο νοσηλευτικό ίδρυμα στο οποίο υπηρετούσε, η αναφερόμενη πληροφορήθηκε προφορικά την απαίτηση προσκόμισης αντιγράφου του τίτλου σπουδών της, το οποίο θα έφερε επισημείωση της Σύμβασης της Χάγης.

Β. Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στην Ε.Ν.Ε. επισημαίνοντας τα ανωτέρω και ζητώντας ενημέρωση εκ μέρους του εν λόγω φορέα για τον τρόπο με

τον οποίο προτίθετο να αντιμετωπίσει το ζήτημα που ανέκυψε, το οποίο παρεμποδίζει την απρόσκοπτη άσκηση του νοσηλευτικού επαγγέλματος και επιφέρει σοβαρότατες συνέπειες στην εν γένει επαγγελματική σταδιοδρομία νοσηλευτών, που ήδη από μακρού χρόνου ασκούν νομίμως το επάγγελμά τους σε δημόσια νοσηλευτικά ιδρύματα. Το έγγραφο αυτό (Α.Π. 17118/05.2.1/18.11.2005) κοινοποιήθηκε επίσης στον τότε εποπτεύοντα Υπουργό Υγείας, με την παράκληση να μεριμνήσει για την εκ μέρους της Ε.Ν.Ε. τήρηση των νομίμων διαδικασιών.

Γ. Η διοίκηση της Ε.Ν.Ε. απέστειλε στον Συνήγορο του Πολίτη τις απόψεις της (έγγραφο ***/28.11.2005) εμμένοντας στην αμφισβήτηση της εγκυρότητας της κατά νόμον προξενικής θεώρησης των τίτλων σπουδών, παρά το γεγονός ότι αυτή αφορά σε προγενέστερα αλλοδαπά δημόσια έγγραφα, εν σχέσει προς την κύρωση της Σύμβασης της Χάγης. Σύμφωνα με το εν λόγω έγγραφο, κατόπιν της κύρωσης της Σύμβασης της Χάγης και της θεσπιζόμενης από την εν λόγω σύμβαση υποχρέωσης επίθεσης επί των εγγράφων ειδικής σφραγίδας-επισημείωσης «...η παρόμοια αντιμετώπιση αιτήσεων που δεν συνοδεύονται από την σχετική «επισημείωση» συνιστά άνιση μεταχείριση, εκ μέρους της Προσωρινής Προσωρινής Διοικούσας Επιτροπής της Ε.Ν.Ε., των συναδέλφων και πρόδηλη παραβίαση της αρχής της ισότητας.». Ωστόσο τούτο δεν ευσταθεί, καθόσον για τις αιτούμενες την εγγραφή τους νοσηλεύτριες έχει τηρηθεί η νομιμότητα ως προς τη βεβαίωση της γνησιότητας και την αναγνώριση των τίτλων σπουδών τους την χρονική στιγμή κατά την οποία οι σχετικές ενέργειες πραγματοποιήθηκαν. Επίσης, από την εν τω μεταξύ τροποποίηση του νομοθετικού καθεστώτος ως προς τη διαπίστωση της γνησιότητας και την αναγνώριση της ισοτιμίας αλλοδαπών τίτλων σπουδών δεν δικαιολογείται η εκ μέρους της Ε.Ν.Ε. θέσπιση πρόσθετων προϋποθέσεων εγγραφής αναγνώρισης για τους νοσηλευτές που απέκτησαν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος βάσει του προϋφισταμένου καθεστώτος.

Σύμφωνα με το ίδιο έγγραφο οι ίδιες επικυρώσεις «έγιναν σε χρονική στιγμή απέχουσα πλέον των είκοσι ετών. Το γεγονός αυτό στερεί από τις επικυρώσεις το στοιχείο του επίκαιρου, επιβάλλοντας, για λόγους ασφάλειας δικαίου, την επανάληψή τους με βάση το ισχύον νομοθετικό καθεστώς». Η συγκεκριμένη άποψη παραγνώνει παρουσιάζει προβλήματα εναρμόνισης με το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με το οποίο κάθε ατομική διοικητική πράξη παράγει έννομα αποτελέσματα μέχρι την καθ' οιονδήποτε τρόπο παύση της ισχύος της. Εν προκειμένω δεν προεβλέπετο λήξη της ισχύος οιασδήποτε των ανωτέρω πράξεων και συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα επανάληψης της διαδικασίας παραγωγής τους.

Το έγγραφο αναφέρει επίσης ότι «οι σχετικές επικυρώσεις πραγματοποιήθηκαν σε χώρες της ανατολικής Ευρώπης, στις οποίες, έκτοτε, έχουν μεσολαβήσει σοβαρότατες πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις, που αναδιαμόρφωσαν πλήρως το οργανωτικό πλαίσιο, τις πάσης φύσεως δομές και τον τρόπο λειτουργίας των εν λόγω κρατών. Η ιστορική αυτή αλήθεια, συνδυαζόμενη με την εγκαθίδρυση, στις χώρες της ανατολικής Ευρώπης, νέων και εντελώς διαφορετικών του παρελθόντος καθεστώτων, δημιουργεί την εύλογη, εκ μέρους της Ε.Ν.Ε., αναζήτηση νεότερης βεβαίωσης περί της γνησιότητας των πτυχίων που χορηγήθηκαν από εκπαιδευτικά ιδρύματα των εν λόγω χωρών». Οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η εγκυρότητα των εγγράφων έχει θεωρηθεί κατά τον κρίσιμο χρόνο από τις ελληνικές προξενικές αρχές. Καθίσταται, λοιπόν, άνευ οιασδήποτε βασιμότητας η εκ των υστέρων αμφισβήτηση της γνησιότητας των σχετικών εγγράφων με την επίκληση ιστορικών γεγονότων που αφορούν σε τρίτες χώρες. Σε κάθε δε περίπτωση

αμφιβολίες σχετικές με την γνησιότητα εγγράφων θα πρέπει να στηρίζονται σε συγκεκριμένες ενδείξεις που αφορούν τα συγκεκριμένα έγγραφα των οποίων η γνησιότητα αμφισβητείται.

Τέλος, προκειμένου να αρνηθεί την εγκυρότητα των κρίσιμων εγγράφων που είχαν θεωρηθεί υπό το προϊσχύον της Σύμβασης της Χάγης νομικό καθεστώς, η E.N.E. επικαλείται αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τις οποίες σε περίπτωση ακύρωσης διοικητικής πράξης, για την εκ μέρους της Διοίκησης εκδιδόμενη νέα πράξη εφαρμόζεται το κατά τον χρόνο εκδόσεως της νέας πράξης ισχύον νομικό καθεστώς, εάν προκύπτει εξ αυτού ότι ο νομοθέτης δεν ανέχεται εφεξής την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων,. Ωστόσο, δεν ευσταθεί η κατ' αναλογία επίκληση της συγκεκριμένης νομολογίας για την υπό κρίση περίπτωση, καθόσον ουδέποτε ακυρώθηκαν οι πράξεις επικύρωσης της γνησιότητας και αναγνώρισης της ισοτιμίας, τις οποίες παρανόμως αμφισβητεί η E.N.E.

Δ. Εν όψει των ανωτέρω, και δεδομένου ότι η E.N.E. δεν έχει συνταχθεί με το περιεχόμενο των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, η Αρχή έκρινε αναγκαία τη σύνταξη του παρόντος πορίσματος για την ενημέρωση του αρμόδιου Υπουργού, με την παράκληση να μεριμνήσει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων εποπτείας του, για την εκ μέρους των οργάνων της E.N.E. τήρηση των νομίμων διαδικασιών παραλαβής και εξέτασης των αιτήσεων εγγραφής μελών, όπως και της νόμιμης έκδοσης των οικείων πράξεων εγγραφής.