



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ΠΟΡΙΣΜΑ

(ν. 3094/03 "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις", Άρ. 4 § 6)

[ΥΠΟΘΕΣΗ ΑΡ.3164/2003]

Θέμα:

**ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΜΟΝΑΔΑΣ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΟΚΑΝΑ ΣΤΗ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ**

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Δρ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου
Επιστήμονες: Μιλτιάδης Παύλου, Ευτύχης Φυτράκης

ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2003

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ	2
A. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ – ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	5
B. ΧΡΟΝΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ	7
Γ. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ	10
1. Το νομικό πλαίσιο για τις Μονάδες Υποκατάστασης	11
2. Διοικητικές πρακτικές	12
2.1. Προβλήματα συνεργασίας των φορέων	12
2.2. Προβλήματα υποβάθμισης της περιοχής	16
2.3. Προστασία δικαιωμάτων των πολιτών και προβλήματα νομιμότητας	18
2.3.1. Θέματα αρμοδιότητας και πληροφόρησης των πολιτών	18
2.3.2. Ο κίνδυνος των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού και η συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου	19
Δ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	21
1. Το πλαίσιο διαμεσολάβησης για την επίλυση του προβλήματος	21
1.1. Πρόταση	22
1.2. Διαδικασία	23
2. Προτάσεις κανονιστικού και οργανωτικού χαρακτήρα	24
3. Συστάσεις προς τους εμπλεκόμενους φορείς	25
Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	27
ΣΤ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	28

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Γίνεται γενικά δεκτό ότι στην περιοχή της Θεσσαλονίκης υπάρχει μεγάλη ανάγκη για τη λειτουργία Μονάδων Υποκατάστασης. Η θέση αυτή γίνεται δεκτή και από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ., αλλά και από την τοπική αυτοδιοίκηση. Η ικανοποίηση αυτής της ανάγκης, η οποία αποτελεί εφαρμογή της εθνικής πολιτικής καταπολέμησης των ναρκωτικών, δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ομαλά χωρίς την ουσιαστική συνεργασία της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον αρμόδιο οργανισμό, τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. Αυτές οι παραδοχές δοκιμάζονται ισχυρά στη Θεσσαλονίκη, κατά την εγκατάσταση της τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης του Ο.ΚΑ.ΝΑ. στην οδό Αναγεννήσεως.

Αν και το οικείο κανονιστικό πλαίσιο καθορίζει τις επιμέρους αρμοδιότητες του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), καθώς και τις αρχές που διέπουν τη συνεργασία τους, εμφανίζονται σοβαρά προβλήματα συνεργασίας κατά τη διαδικασία εγκατάστασης των Μονάδων Υποκατάστασης. Στην επίμαχη περιοχή εντοπίζονται και προβλήματα υποβάθμισης. Τα ζητήματα που έχουν τεθεί αφορούν τη νομιμότητα, την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών με προβλήματα τοξικοεξάρτησης, την ανοχή ή και ενθάρρυνση των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού σε βάρος των προστατευόμενων χρηστών, αλλά και την προστασία των δικαιωμάτων των κατοίκων της περιοχής.

Τα εμπόδια που έχουν παρεμβληθεί κατά την εγκατάσταση αυτής της Μονάδας πηγάζουν από το αρνητικό κλίμα, την καχυποψία, τη δυσπιστία και τελικά, το έλλειμμα εμπιστοσύνης της τοπικής κοινωνίας. Το έλλειμμα αυτό οφείλεται σε μη επιτυχείς επιλογές του παρελθόντος σχετικά με την εγκατάσταση και λειτουργία άλλων Μονάδων Υποκατάστασης. Οι αντιδράσεις των περιοίκων και η συναφής κατάληψη του χώρου της Μονάδας καταγράφονται ως αποκορύφωμα μιας σειράς γεγονότων και στάσεων που προηγήθηκαν και δεν αντιμετωπίστηκαν ορθά. Στα γεγονότα αυτά δεν είναι αμέτοχοι οι παράγοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης που συχνά φαίνεται να υπερβαίνουν το θεσμικό τους ρόλο. Η συνεχιζόμενη κατάληψη του χώρου εγκατάστασης οδηγεί σε αδιέξοδο και η εξεύρεση μιας πρόσφορης λύσης πρέπει να έχει ως γνώμονα τα συνταγματικά και εν γένει νομοθετικά δεδομένα.

Συγκεκριμένα, πρέπει να εξασφαλίζει την ουσιαστική παροχή φροντίδας στους εξαρτημένους χρήστες, ταυτόχρονα όμως να ανταποκρίνεται και στις ανησυχίες των περιοίκων, διασφαλίζοντας τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο της κοινωνικής αλληλεγγύης που καλούνται και αυτοί να επιδείξουν.

Λαμβάνοντας υπ' όψη τις εκτιμήσεις του Ο.ΚΑ.ΝΑ., τα αιτήματα των κατοίκων-μελών του Συλλόγου «Αναγέννηση», αλλά και τις ιδιαιτερότητες της περιοχής, **ο Συνήγορος του Πολίτη καλεί όλους τους εμπλεκόμενους να αναλάβουν αμοιβαίες δεσμεύσεις. Προτείνεται ειδικότερα:**

I) Η λειτουργία της Μονάδας Υποκατάστασης για περιορισμένο αριθμό χρηστών με σταδιακή ανάπτυξη και ειδική φύλαξη του χώρου και παρεμβάσεις στην ευρύτερη περιοχή.

II) Διαφάνεια στη λειτουργία της Μονάδας μέσα από τη σύσταση επιτροπής με εκπροσώπηση του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα παρακολουθεί τη λειτουργία της.

III) Η συμφωνία μεταξύ του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων (τοπική αυτοδιοίκηση, Αστυνομία κ.λπ.) να λάβει τη μορφή «Μνημονίου για τη λειτουργία της τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης του Ο.ΚΑ.ΝΑ.», δηλαδή τη μορφή ηθικά δεσμευτικού εγγράφου με στόχο την προστασία και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτίθεται να συνδράμει στην καλλιέργεια κλίματος συνεργασίας και συνεννόησης των εμπλεκόμενων, βοηθώντας στην επίτευξη της συμφωνίας με βάση την εξής διαδικασία:

I) Διατύπωση γνώμης (από τις πλευρές) για το περιεχόμενο της πρότασης του Συνηγούρου του Πολίτη και την αποδοχή της ως βάσης για συμφωνία.

II) Σύνταξη σχεδίου συμφωνίας από το Συνήγορο του Πολίτη και υποβολή του στους συμμετέχοντες στην ως άνω διαδικασία.

III) Τελική συνάντηση των πλευρών και οριστική διαμόρφωση ενός δεσμευτικού κειμένου, με τη μορφή «Μνημονίου για τη λειτουργία της

τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης του Ο.ΚΑ.ΝΑ.». Υπογραφή του «Μνημονίου».

IV) Σύσταση της Επιτροπής Παρακολούθησης της λειτουργίας της τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης.

V) Έναρξη λειτουργίας της Μονάδας.

Κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης τέθηκε ως βασικό ερώτημα το εάν για την εγκατάσταση των Μονάδων Υποκατάστασης απαιτούνται ειδικές προδιαγραφές και σε καταφατική απάντηση, ποιες είναι οι ενδεδειγμένες. Η σαφής απάντηση στο ερώτημα αυτό θα ενισχύσει τις δυνατότητες ειλικρινούς συνεργασίας με τις τοπικές αρχές και θα συμβάλει στην κοινωνική αναγνώριση του έργου του Ο.ΚΑ.ΝΑ.

Στη βάση αυτή προτείνεται να μελετηθεί:

I) αν επιβάλλεται από τη φύση της υπηρεσίας να θεσπισθούν προδιαγραφές για την εγκατάσταση και λειτουργία των Μονάδων Υποκατάστασης, και

II) σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο παραπάνω ερώτημα, αν θα ήταν σκόπιμο ή όχι οι βέλτιστες πρακτικές που προκύπτουν από μη δεσμευτικό έγγραφο του Ο.ΚΑ.ΝΑ. να καταγραφούν και να αποκτήσουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

**A. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ –
ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Η διερεύνηση της με αρ. πρωτ. 3164/20-2-2003 αναφοράς ξεκίνησε με την υποβολή στο Συνήγορο του Πολίτη σχετικού αιτήματος διαμεσολάβησης και φακέλου τεκμηρίωσης από τον Πρόεδρο της *Διακομματικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για τη μελέτη και αντιμετώπιση του προβλήματος των ναρκωτικών*.

Επίσης, σχετική με το θέμα αναφορά (αρ.πρωτ.18941/2001) είχε υποβληθεί από τον *Εξωραϊστικό Εκπολιτιστικό Σύλλογο «Η Αναγέννηση»* στα τέλη του 2001. Η Αρχή είχε τότε αρχειοθετήσει την αναφορά αυτή χωρίς έρευνα, καθώς ο «καταγγελλόμενος» φορέας, ο «Οργανισμός Κατά των Ναρκωτικών» (Ο.ΚΑ.ΝΑ.), δεν ενέπιπτε στην αρμοδιότητά της. Δεδομένου, ωστόσο, ότι με το νέο Ν.3094/2003, που ρυθμίζει τη λειτουργία της Αρχής, ο Ο.ΚΑ.ΝΑ. εμπίπτει πλέον στην ελεγκτική και διαμεσολαβητική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη, ο φάκελος της παραπάνω αναφοράς για το ίδιο ζήτημα - ιδιαίτερα μετά το αίτημα για επανεξέτασή της - συνεκτιμάται κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη συμπεριέλαβε στον υπό διερεύνηση φάκελο το με αρ.3594/2003 έγγραφο, το οποίο του υποβλήθηκε ως κοινοποίηση επιστολής προς τον Πρόεδρο της Βουλής, εκ μέρους του *Συλλόγου Γονέων & Κηδεμόνων Εξαρτημένων ατόμων ευρισκόμενων στο Πρόγραμμα Μεθαδόνης ή στην αναμονή «Ο Σίσυφος»* ο οποίος διαμαρτύρεται για την καθυστέρηση λειτουργίας νέων Μονάδων Μεθαδόνης στη Θεσσαλονίκη.

Προς διερεύνηση της υπόθεσης, κλιμάκιο ειδικών επιστημόνων του Συνηγόρου του Πολίτη (κ.κ.Μ. Παύλου, Ευτ. Φυτράκης) συναντήθηκε στις 7 Μαρτίου 2003 στη Θεσσαλονίκη με το Βοηθό Νομάρχη κ. Μ.Τζώλα, το Γενικό Αστυνομικό Διευθυντή Θεσσαλονίκης υποστράτηγο κ. Τζατζάκη, τον υπεύθυνο προγραμμάτων του Ο.ΚΑ.ΝΑ. στη Θεσσαλονίκη κ. Κ.Γαζγαλίδη, το Δήμαρχο Σταυρούπολης κ. Δ.Παπαδόπουλο, καθώς και με εκπροσώπους του Διοικητικού Συμβουλίου του

Εξωραϊστικού Εκπολιτιστικού Συλλόγου «Η Αναγέννηση». Επίσης, πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στο χώρο του ιδιόκτητου κτιρίου του Ο.ΚΑ.ΝΑ. στην οδό Αναγεννήσεως, το οποίο επί 167 ημέρες τελούσε υπό κατάληψη, από κατοίκους της περιοχής, μέλη του ως άνω Συλλόγου. Το κλιμάκιο της Αρχής έγινε επίσης αποδέκτης έντυπου υλικού και εγγράφων για το ζήτημα από τις δημόσιες αρχές, αλλά και τους πολίτες, ενώ ελήφθησαν φωτογραφίες του χώρου και της περιοχής.

Αξίζει να σημειωθεί ότι επιδιώχθηκε συνάντηση του κλιμακίου με το Δήμαρχο Θεσσαλονίκης ή με εκπρόσωπο του Δήμου Θεσσαλονίκης. Ωστόσο, από την πλευρά του Δημάρχου δηλώθηκε προφορικά ότι δεν υπήρχε τέτοια επιθυμία. Στη συνέχεια ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στο Δήμο Θεσσαλονίκης ζητώντας διευκρινίσεις για τη θέση του Δήμου επί του θέματος. Πράγματι, σε σχετική απαντητική του επιστολή ο Δήμαρχος Θεσσαλονίκης αναφέρει ότι εμμένει στις απόψεις που έχουν ήδη καταγραφεί, οι οποίες μάλιστα στηρίζονται σε σχετικές αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου (Δ.Σ.).

Τέλος, στις 19 Μαρτίου 2003 πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα συνάντηση της Βοηθού Συνηγόρου κ. Μ.Μητροσύλη και των ειδικών επιστημόνων κ.κ.Μ. Παύλου και Ευτ. Φυτράκη με την Πρόεδρο του Ο.ΚΑ.ΝΑ. κ. Α.Κοκκέβη και το Διευθυντή του Ο.ΚΑ.ΝΑ. κ. Μ.Ρυμική.

Μετά από τις παραπάνω συναντήσεις ο Συνήγορος του Πολίτη προχώρησε στη διερεύνηση του νομοθετικού πλαισίου και στην εξέταση των στοιχείων που του υποβλήθηκαν και των διοικητικών πρακτικών.

B. ΧΡΟΝΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

- Στις αρχές του 2001 (11-2-2001 έως 10-5-2001) ο Ο.ΚΑ.ΝΑ. προχώρησε σε συναντήσεις με εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης με στόχο την εξεύρεση χώρων κατάλληλων για την εγκατάσταση νέων Μονάδων Υποκατάστασης.

- Στις 9-3-2001 και στο πλαίσιο της συνεργασίας με τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Νομού Θεσσαλονίκης, ο Ο.ΚΑ.ΝΑ. απέστειλε στους τελευταίους την με αρ.πρωτ.2431/2001 επιστολή με την οποία επισήμαινε ότι

«για την επιλογή των κατάλληλων χώρων στέγασης των μονάδων είναι απαραίτητο να πληρούνται»

ορισμένα κριτήρια, ανάμεσα στα οποία και τα ακόλουθα

«εύκολη και διακριτική πρόσβαση στο χώρο»,

«κατά το δυνατόν αποφυγή περιοχών αμιγούς κατοικίας»,

«αποφυγή γειτνίασης με χώρους συνάθροισης νεολαίας (σχολεία, αθλητικά κέντρα κλπ.)».

- Στις 9-4-2001 το Διοικητικό Συμβούλιο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) του Νομού Θεσσαλονίκης με την υπ' αρ.15/01 απόφασή του, εξέφρασε

«σοβαρές επιφυλάξεις σε σχέση με την εγκατάσταση νέων Κέντρων Υποκατάστασης σε τέσσερις περιοχές του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης».

Επίσης τόνισε ότι

«δεν συγκατατίθεται στη χωροθέτησή τους (...) καθώς εκτιμήθηκε ότι υπάρχουν σχεδόν αποκλειστικά δυσάρεστες εμπειρίες από τη λειτουργία των Κέντρων στη Σταυρούπολη και την περιοχή Αγίας Τριάδος Θεσ/νίκης (...)

χωρίς η πολιτεία να λάβει κάποιο μέτρο για να σταματήσει τη συνεχή υποβάθμιση των παραπάνω περιοχών»

και ζήτησε την ένταξή τους στα νοσοκομεία της πόλης.

- Στις 20-6-2001 ο Ο.ΚΑ.ΝΑ. προέβη στην αγορά οικοπέδου επί της οδού Αναγεννήσεως, όπου και ξεκίνησε την ανέγερση του κτιρίου που σήμερα έχει πλέον περατωθεί, ενώ δεν πραγματοποιήθηκαν άλλες συναντήσεις μεταξύ του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έως την 7-11-2002.

- Στις 29-10-2001 το Δ.Σ. του Δήμου Θεσσαλονίκης εξέδωσε την υπ' αρ. 2049/2001 απόφασή του, με την οποία δήλωσε ότι

«συμμερίζεται και στηρίζει την ανησυχία των κατοίκων του Β' Δημοτικού Διαμερίσματος εξαιτίας της δημιουργίας Κέντρου Μεθαδόνης από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. στην περιοχή τους»

επικαλούμενο το παραπάνω έγγραφο του Ο.ΚΑ.ΝΑ. σχετικά με τα κριτήρια ανάλογων υπηρεσιών. Με την ίδια απόφαση το Δ.Σ. κάλεσε επίσης τον Ο.ΚΑ.ΝΑ.

«να επανεξετάσει τις επιλογές του και να συνεργασθεί με το Δήμο Θεσσαλονίκης για την πληρέστερη και ορθότερη διαμόρφωση γνώμης».

- Στα τέλη Σεπτεμβρίου 2002, κάτοικοι της περιοχής, μέλη του Συλλόγου «Η Αναγέννηση», προέβησαν σε κατάληψη του περατωθέντος κτιρίου, με στόχο να αποτρέψουν τη λειτουργία της Μονάδας Υποκατάστασης.

- Στις 7-11-2002 το Δ.Σ. του Δήμου Θεσσαλονίκης με την υπ' αρ.220/2002 ομόφωνη απόφασή του εξέφρασε

«την αντίρρησή του για τη λειτουργία της μονάδας υποκατάστασης του Ο.ΚΑ.ΝΑ. στην οδό Αναγέννησης 46 διότι υπάρχουν σχολεία και κατοικίες που ενοχλούνται ιδιαίτερα»

προτείνοντας ταυτόχρονα την εγκατάσταση αντίστοιχων Μονάδων στα νοσοκομεία της πόλης.

- Από την 7-11-2002 έως και τις 14-2-2003 πραγματοποιήθηκε εκ νέου σειρά συναντήσεων, καθώς και αλληλογραφία μεταξύ των αρμόδιων φορέων, αλλά και των μελών του Συλλόγου, χωρίς να επιλυθεί το πρόβλημα που προέκυψε, ενώ η κατάληψη του χώρου συνεχίστηκε.

Γ. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

1. Το νομικό πλαίσιο για τις Μονάδες Υποκατάστασης

Το κανονιστικό πλαίσιο για την ίδρυση και λειτουργία Μονάδων Υποκατάστασης του Ο.ΚΑ.ΝΑ. περιέχεται στην απόφαση του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας ΓΕΟ/25/20-3-1995. Ειδικότερα, για την εγκατάστασή τους αναφέρεται ότι το Πρόγραμμα Υποκατάστασης

«πρέπει να ευρίσκεται απαραίτητως στο κέντρο της Πόλης, ώστε να περιορίζεται ο χρόνος μετάβασης και επιστροφής προκειμένου να διευκολυνθεί η προσπάθεια επαγγελματικής αποκατάστασης του εξαρτημένου χρήστη ηρωίνης»

καθώς ο τελευταίος πρέπει να προσέρχεται καθημερινά στο Πρόγραμμα.

Εξάλλου, σύμφωνα με την ίδια Υπουργική Απόφαση, στους στόχους των Προγραμμάτων Υποκατάστασης για τους εξαρτημένους χρήστες ηρωίνης περιλαμβάνονται:

- I) αποχή από τη χρήση οπιοειδών,
- II) αποχή από τη χρήση άλλων ναρκωτικών,
- III) αποχή από την κατάχρηση αλκοόλ,
- IV) μείωση της εγκληματικότητας,
- V) εξεύρεση εργασίας/παραγωγικής απασχόλησης, βελτίωση του επιπέδου σπουδών - επαγγελματική εξέλιξη,
- VI) αντιμετώπιση προβλημάτων σωματικής ή ψυχικής υγείας.

Παράλληλα, ο Ν.2161/1993, με τον οποίο ιδρύθηκε ο Ο.ΚΑ.ΝΑ., παρέχει στον τελευταίο την αποκλειστική αρμοδιότητα για το σχεδιασμό, την προώθηση, το διυπουργικό συντονισμό και την εφαρμογή εθνικής πολιτικής σχετικά με την πρόληψη της χρήσης και διάδοσης των ναρκωτικών και τη θεραπεία, την

επαγγελματική κατάρτιση και κοινωνική επανένταξη των εξαρτημένων από φαρμακευτικές ουσίες ατόμων (άρ.2 του Ν.2161/93).

Επίσης, ανάμεσα στους σκοπούς του Οργανισμού περιλαμβάνεται

«η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, κατά τρόπο ενιαίο και επιστημονικά υπεύθυνο, για τις συνέπειες από τη χρήση εξαρτησιογόνων ουσιών, καθώς και η ενθάρρυνση, ο συντονισμός και η εποπτεία κάθε ιδιωτικής πρωτοβουλίας που έχει σκοπό τη συμμετοχή στην προσπάθεια για την αντιμετώπιση του προβλήματος των ναρκωτικών.»

Γενικά ως προς την εγκατάσταση, τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα των δομών κοινωνικής προστασίας, αρμόδιο είναι το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Σύμφωνα με το Ν.1729/1987 (όπως τροποποιήθηκε από το Ν.2161/1993, άρθ.6, παρ.1), άρθ.3, παρ.2 («Καταπολέμηση ναρκωτικών και άλλες διατάξεις»), αρμόδιο για την εποπτεία και τον έλεγχο ανάλογων θεραπευτικών κέντρων είναι το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας:

"2. Εποπτεία και έλεγχος Θεραπευτικών Κέντρων.

1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 2 του ν.1894/1990 (ΦΕΚ 110 Α') αρμόδιο για την ίδρυση και λειτουργία Συμβουλευτικών Σταθμών, Κέντρων και Θεραπευτηρίων σωματικής και ψυχικής απεξάρτησης και κοινωνικής επανένταξης ή άλλων σχετικών μονάδων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα είναι το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Τα Ειδικά Θεραπευτικά Καταστήματα του άρθρου 14 του ν. 1729/1987 υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, με την επιφύλαξη των διατάξεων του ν. 1851/1989. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Δικαιοσύνης και Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μετά γνώμη του Δ.Σ. του Ο.ΚΑ.ΝΑ. εγκρίνονται τα Θεραπευτικά προγράμματα, που εφαρμόζονται, στα ως άνω καταστήματα.

Τέλος, σύμφωνα με το Ν.2646/1998 (άρ.4, παρ.1), το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας

«έχει την ευθύνη για τη χάραξη της εθνικής πολιτικής κοινωνικής φροντίδας, το σχεδιασμό προγραμμάτων, την έρευνα, μελέτη και τεκμηρίωση σε θέματα κοινωνικής φροντίδας, το συντονισμό των δράσεων και τον προσδιορισμό των όρων και προϋποθέσεων για την παροχή οργανωμένων κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών των φορέων του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας».

Στην Ελλάδα δεν υπάρχουν ειδικότερες κανονιστικές ρυθμίσεις που να προσδιορίζουν λεπτομερέστερα κριτήρια για την εγκατάσταση μονάδων καταπολέμησης των ναρκωτικών και ειδικότερα των Μονάδων Υποκατάστασης. Σε διεθνές επίπεδο δεν κατέστη δυνατό να επιβεβαιωθεί η ύπαρξη αντίστοιχων κανόνων. Πάντως, οι στόχοι που απορρέουν από τις κείμενες διατάξεις εξειδικεύονται σε εσωτερικά, μη δεσμευτικά νομικώς, έγγραφα του Ο.ΚΑ.ΝΑ. που θέτουν βέλτιστες προϋποθέσεις για την εγκατάσταση ανάλογων Μονάδων στο πλαίσιο του συντονισμού και της συνεργασίας με τις αρχές και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2. Διοικητικές πρακτικές

2.1. Προβλήματα συνεργασίας των φορέων

Καταγραφή και υπόδειξη των βέλτιστων προϋποθέσεων για την εγκατάσταση Μονάδων Υποκατάστασης αποτελεί η με αρ. πρωτ.2431/2001 επιστολή του Ο.ΚΑ.ΝΑ. προς τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Ν. Θεσσαλονίκης. Στην επιστολή αυτή τίθενται κριτήρια, τα οποία *«είναι απαραίτητο να πληρούνται»*. Με βάση αυτά τα κριτήρια η Τ.Ε.Δ.Κ. Νομού Θεσσαλονίκης και ο Δήμος Θεσσαλονίκης υποστήριξαν την ακαταλληλότητα των υφιστάμενων χώρων για την εγκατάσταση ανάλογων μονάδων.

Ειδικότερα:

I) Με την απόφαση υπ' αρ.15/01 η **Τ.Ε.Δ.Κ. Νομού Θεσσαλονίκης** εκδήλωσε την αντίθεσή της στην εγκατάσταση και λειτουργία των **Κέντρων Υποκατάστασης στο πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης, προτείνοντας αυτά να ενταχθούν στα νοσοκομεία της πόλης.**

II) Το Δ.Σ. Θεσσαλονίκης στην υπ'αρ.2049/2001 απόφασή του αναφέρει ότι

«πάγια θέση του Δήμου για τη δημιουργία Κέντρων Μεθαδόνης από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. είναι η ένταξή τους στα Νοσοκομεία, καθόσον η συγκεκριμένη δραστηριότητα αναφέρεται αποκλειστικώς σε ασθενή άτομα και σε προσπάθεια ιατρικής αντιμετώπισής τους».

III) Το Δ.Σ. Θεσσαλονίκης με την υπ'αρ. 2200/2002 απόφασή του

«εκφράζει την αντίρρησή του για τη λειτουργία από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. μονάδας χορήγησης μεθαδόνης στην οδό Αναγέννησης αρ. 46, διότι υπάρχουν κοντά σχολεία και κατοικίες που ενοχλούνται ιδιαίτερα. Ζητά δε από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. να εγκαταστήσει κάθε παρόμοια μονάδα που λειτουργεί ή θα λειτουργεί στη Θεσσαλονίκη, στα Νοσοκομεία της πόλης.».

Το περιεχόμενο αυτών των αποφάσεων αντίκειται στην ισχύουσα νομοθεσία (ΥΑ ΓΕΟ/25/20-3-95) που προβλέπει την ένταξη αυτών των δομών στο κέντρο της πόλης. Μάλιστα, στο βαθμό που οι στόχοι των Προγραμμάτων Υποκατάστασης περιλαμβάνουν, εκτός των άλλων, και την εξεύρεση εργασίας /παραγωγικής απασχόλησης, τη βελτίωση του επιπέδου σπουδών – την επαγγελματική εξέλιξη, δίδουν σε αυτές τις δομές το χαρακτήρα των κοινωνικών και όχι αμιγώς ιατρικών υπηρεσιών.

Ορίζεται επιπλέον (ΥΑ ΓΕΟ/25/20-3-95) ότι η εγκατάσταση των Κέντρων Υποκατάστασης δεν μπορεί να γίνει στις δομές πρωτοβάθμιας ιατρικής φροντίδας, παρά μόνον συμπληρωματικά και ενισχυτικά στις κοινωνικές υπηρεσίες που διαθέτουν αυτόνομη υποδομή.

Με άλλα λόγια, η αντιπρόταση των νοσοκομείων ή των εκτός πόλης χώρων, ως κατάλληλων χώρων στέγασης Μονάδων Υποκατάστασης, δεν συμβιβάζεται με τη θεμελιώδη επιλογή του ισχύοντος συστήματος που αποτελεί μέρος της εθνικής πολιτικής. Μια τέτοια προσέγγιση αντίθετα φαίνεται να υπολαμβάνει τους εξαρτημένους χρήστες αποκλειστικά ως απλούς ασθενείς, υποβαθμίζοντας έτσι την ιδιότητά τους ως πολιτών που απολαμβάνουν κοινωνικής προστασίας.

Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι, ενώ ο Ο.ΚΑ.ΝΑ. διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα για την εγκατάσταση Μονάδων Υποκατάστασης, η δράση του δε ρυθμίζεται από δεσμευτικούς κανόνες δικαίου (π.χ. προδιαγραφές εγκατάστασης), αλλά ούτε και καθορίζεται, έστω από καταγεγραμμένα επιστημονικά πρωτόκολλα. Το μόνο συνεπώς «σταθερό» σημείο είναι οι ίδιες οι θέσεις του Ο.ΚΑ.ΝΑ. που όμως δεν συνιστούν ούτε καν αυτοδέσμευση, αλλά ενίοτε βέλτιστους στόχους. Έτσι όμως κείμενα συνεργασίας του Ο.ΚΑ.ΝΑ., που προτείνουν προϋποθέσεις και βέλτιστα κριτήρια, μπορούν να αποσύρονται ή να ανακαλούνται από τον ίδιο ως μη δεσμευτικά. Παράλληλα όμως, οι φορείς και οι πολίτες, με βάση τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που πρέπει να διέπει τις σχέσεις τους με τη διοίκηση, θεωρούν – ίσως όχι άδικα - αυτά τα έγγραφα ως δεσμευτικά κριτήρια εγκατάστασης αντίστοιχων Μονάδων. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η δημιουργία σύγχυσης και παρεξηγήσεων.

Στην προκειμένη περίπτωση, η άσκηση αυτής της αποκλειστικής αποφασιστικής αρμοδιότητας του Ο.ΚΑ.ΝΑ. οδήγησε στην επιλογή του οικοπέδου και στην οικοδόμηση του εν λόγω κτιρίου (εκ μέρους του Ο.ΚΑ.ΝΑ.), παρά την έλλειψη συνεργασίας και τη ριζική διαφωνία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Χαρακτηριστικός είναι ο ισχυρισμός των εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης και του Συλλόγου «Αναγέννηση», ότι το Κέντρο Υποκατάστασης της οδού Αναγεννήσεως δεν πληροί το κριτήριο της μη γειτνίασης με χώρους συνάθροισης νεολαίας, που έχει υποδειχθεί από το έγγραφο με αρ.πρωτ. 2431/2001 του Ο.ΚΑ.ΝΑ. ή ότι μια από τις στάσεις των αστικών λεωφορείων που εξυπηρετούν την περιοχή βρίσκεται πολύ κοντά σε σχολείο. Και τα δύο αυτά στοιχεία επιβεβαιώθηκαν από την αυτοψία του κλιμακίου του Συνηγόρου του Πολίτη.

Εδώ πρέπει να σημειωθούν τα εξής:

I) εάν η μη γειτνίαση των Κέντρων Υποκατάστασης με χώρους συνάθροισης της νεολαίας αποτελεί *δεσμευτικό κριτήριο*, όπως το εκλαμβάνουν οι περίοικοι, στην περίπτωση της οδού Αναγεννήσεως υφίσταται πρόβλημα. Η ανεπαρκής απάντηση-ενημέρωση προς τους πολίτες που ζουν και γνωρίζουν την περιοχή δεν συνεισφέρει στη λύση του.

II) εάν η αποφυγή γειτνίασης *δεν είναι δεσμευτικό κριτήριο* (όπως το υπολαμβάνει ο Ο.ΚΑ.ΝΑ.), αλλά αποτελεί απλώς βέλτιστη προϋπόθεση, τότε η δυνατότητα συνύπαρξης του Κέντρου Υποκατάστασης με τις ήδη λειτουργούσες υπηρεσίες για νέους, πρέπει να αιτιολογηθεί και να θεμελιωθεί επαρκώς. Παράλληλα, πρέπει να επανεξεταστεί ο απόλυτος κατά το δυνατόν χαρακτήρας του αρχικού εγγράφου 2431/2001 του Ο.ΚΑ.ΝΑ. που έθετε ως αρνητική προϋπόθεση (για την εγκατάσταση μονάδας υποκαταστάτων) τη γειτνίαση με χώρους συνάθροισης νεολαίας.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί η, κατά κοινή παραδοχή, αρνητική εμπειρία της αρχικής φάσης λειτουργίας της πρώτης Μονάδας Υποκατάστασης στη Θεσσαλονίκη (περιοχή Ευζώνων), η οποία παρουσίασε προβλήματα λόγω της μικρο - εγκληματικότητας που αναπτύχθηκε στην περιοχή, της μεγέθυνσης των προβλημάτων από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, αλλά και της θέσης (εφάπτεται με εκπαιδευτικό ίδρυμα). Μάλιστα, η συγκεκριμένη εμπειρία αναφέρεται στην απόφαση 15/2001 της Τ.Ε.Δ.Κ. του Νομού Θεσσαλονίκης, ως ο κύριος λόγος διαφωνίας για την εγκατάσταση των Μονάδων αυτών σε χώρους του πολεοδομικού συγκροτήματος άλλους, εκτός των νοσοκομείων. Επομένως, **η αυξημένη ανησυχία, η ευαισθησία και οι παραστάσεις φόβου γύρω από τη λειτουργία αυτών των Κέντρων, επιτάσσουν την επαρκή και τεκμηριωμένη ενημέρωση, καθώς και την ουσιαστική συνεργασία με τις τοπικές αρχές και τους φορείς της τοπικής κοινωνίας.**

2.2. Προβλήματα υποβάθμισης της περιοχής

Πρέπει να επισημανθεί το γεγονός ότι η συγκεκριμένη περιοχή, από το Σιδηροδρομικό Σταθμό Θεσσαλονίκης και περίξ της οδού Αναγεννήσεως έως την πλατεία Δημοκρατίας (Βαρδαρίου), έχει υποστεί έντονη υποβάθμιση ως προς τις χρήσεις γης και την ανάπτυξη της ζώνης αυτής κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Στην περιοχή είχαν μέχρι πρότινος έδρα πρακτορεία λεωφορείων Κ.Τ.Ε.Λ. και μεταφορικές εταιρείες, ενώ η δόμηση εγκαταλελειμμένων και κατειλημμένων ερειπίων βιομηχανικών ισόγειων κτισμάτων είναι άναρχη και με μεγάλες διαφοροποιήσεις. Επίσης, στην περιοχή διεξάγονταν δραστηριότητες προσώπων εκδιδομένων με αμοιβή, ενώ η εγκληματικότητα σύμφωνα και με την Αστυνομική Διεύθυνση Θεσσαλονίκης, χωρίς να έχει ιδιαίτερα αυξηθεί, παραμένει μεγαλύτερη σε σχέση με άλλες περιοχές της πόλης.

Μετά την ανάπλαση του ιστορικού χώρου «Λαδάδικα» στο λιμάνι της Θεσσαλονίκης, οι συγκεκριμένες δραστηριότητες υγειονομικού ενδιαφέροντος πολλαπλασιάστηκαν στην περιοχή (πλησίον της οδού Αναγεννήσεως), όπου σήμερα δρόμοι με παλιά κτίσματα φιλοξενούν οίκους ανοχής. Μάλιστα, η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας (Ν.2734/1999) για την εξομάλυνση της κατάστασης που επικρατεί στην περιοχή, υπήρξε πάγιο παλαιότερο αίτημα του Συλλόγου «Αναγέννηση», καθώς και αντικείμενο αναφοράς του προς το Συνήγορο του Πολίτη. Με τη διερεύνηση της με αρ. πρωτ. 21105/2001 αναφοράς του Συλλόγου, ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολάβησε προς το Δήμο Θεσσαλονίκης, ώστε ο τελευταίος να εκδώσει τις απαραίτητες κανονιστικές πράξεις για καθορισμό του επιτρεπόμενου αριθμού αδειών εγκατάστασης οίκων ανοχής για την περιοχή που προβλέπονται από το άρ.3, παρ.3 του Ν.2734/1999¹. Έτσι, μετά την έκδοση των σχετικών πράξεων του οικείου Δ.Σ.

¹ Βλ. άρ.3, παρ.3 του Ν.2734/1999:

«Οι δήμοι και οι κοινότητες καθορίζουν, με απόφαση τους, τον αριθμό των εν λόγω αδειών που επιτρέπεται να χορηγούνται στην περιφέρειά τους, με βάση τις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες και ανάγκες, που σχετίζονται κυρίως με τον πληθυσμό τους και τη σύνθεση αυτού, την ύπαρξη στρατοπέδων, λιμανιών και βιομηχανικών μονάδων, καθώς και με την ανάπτυξη εμπορικών ή άλλων δραστηριοτήτων που επιβάλλουν απασχόληση ή διέλευση ατόμων από άλλες περιοχές.»

(595-6/2002), ο Συνήγορος του Πολίτη θεώρησε ότι τα αιτήματα των πολιτών είχαν, τουλάχιστον κατ' αρχήν, ικανοποιηθεί.

Ωστόσο, έως σήμερα το πρόβλημα του εξαιρετικά μεγάλου αριθμού αυτών των χρήσεων στην περιοχή δεν έχει διευθετηθεί. Σύμφωνα με τις επαφές του Συνηγόρου του Πολίτη με τις αρμόδιες υπηρεσίες, μέχρι πρότινος δεν είχε προχωρήσει η διαδικασία χορήγησης αδειών ούτε και η συγκρότηση της προβλεπόμενης από το άρ.3, παρ.2 γνωμοδοτικής επιτροπής από την αρμόδια Νομαρχία Θεσσαλονίκης. Μετά την παρέμβαση της Αρχής για το ζήτημα, που αποτελεί αντικείμενο του παρόντος πορίσματος, φαίνεται ότι και αυτή η διαδικασία κινήθηκε σε πιο ταχείς ρυθμούς.

Όπως μάλιστα υποστηρίζεται από το Δήμο Θεσσαλονίκης (αρ. πρωτ. 2277/22-4-2003), οι σχετικές αιτήσεις για χορήγηση άδειας έχουν σταλεί εντός του 2003 (από το Δήμο) στην παραπάνω Επιτροπή της Νομαρχίας, η οποία συγκροτήθηκε μόλις το Μάιο του 2003. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η Νομαρχία Θεσσαλονίκης από το καλοκαίρι του 2002 έχει διατυπώσει ερωτήματα προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας σχετικά με τον υγειονομικό έλεγχο αυτών των χρήσεων γης, χωρίς να λάβει απάντηση, όπως υποστηρίζει σε σχετική επιστολή ενημέρωσης προς το Συνήγορο του Πολίτη.

Παραδόξως, στο πλαίσιο της έντασης που προέκυψε σχετικά με τα κριτήρια εγκατάστασης των Μονάδων Υποκατάστασης, που αναφέρθηκαν πιο πάνω, οι περίοικοι φαίνεται πως έχουν λησμονήσει το πρόβλημα των οίκων ανοχής και έχουν εστιαστεί στη Μονάδα του Ο.ΚΑ.ΝΑ., θεωρώντας την παράγοντα παραπέρα υποβάθμισης της περιοχής τους. Αυτήν την ανησυχία και το αίσθημα ανασφάλειας συμμερίζονται οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, πλην όμως χωρίς να έχουν εκπληρώσει τις κατά το νόμο υποχρεώσεις τους, ώστε να βελτιώσουν την υφιστάμενη κατάσταση στην περιοχή.

Το αντιφατικό αποτέλεσμα αυτής της διοικητικής στάσης, η οποία άπτεται επίσης και της ορθής ενημέρωσης των πολιτών, είναι η ενθάρρυνση των κατοίκων στην τέλεση πράξεων, όπως η κατάληψη, και στην παρεμπόδιση της εφαρμογής της νομοθεσίας στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής πολιτικής, ενώ την ίδια στιγμή συνεχίζεται στην ίδια περιοχή η εκτός νομιμότητας οικονομική δραστηριότητα πολυάριθμων οίκων ανοχής.

2.3. Προστασία δικαιωμάτων των πολιτών και προβλήματα νομιμότητας

2.3.1. Θέματα αρμοδιότητας και πληροφόρησης των πολιτών

Όπως επισημάνθηκε πιο πάνω, οι σχετικές δραστηριότητες του Ο.ΚΑ.ΝΑ. λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών Κοινωνικής Φροντίδας, όπως ορίζονται από το άρθρο 2 του Ν.2646/1998. Κατά συνέπεια, η αξιολόγηση της σκοπιμότητας και της καταλληλότητας των χώρων εγκατάστασης των Μονάδων Υποκατάστασης είναι αντικείμενο της αποκλειστικής του αρμοδιότητας. Οι σχετικές αποφάσεις του Δ.Σ. του Δήμου Θεσσαλονίκης και της Τ.Ε.Δ.Κ. του Νομού Θεσσαλονίκης εκφράζουν την απλή γνώμη των τοπικών αρχών. Δεν είναι όμως δεσμευτικές για τον Ο.ΚΑ.ΝΑ., όσον αφορά στις επιλογές του χώρου εγκατάστασης, της φύσης ή των μεθόδων παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών.

Ωστόσο, στην απόφαση 2049/2001 του Δ.Σ. Θεσσαλονίκης, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι

«πάγια θέση του Δήμου για τη δημιουργία Κέντρων Μεθαδόνης από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. είναι η ένταξή τους στα Νοσοκομεία, καθόσον η συγκεκριμένη δραστηριότητα αναφέρεται αποκλειστικώς σε ασθενή άτομα και σε προσπάθεια ιατρικής αντιμετώπισής τους»,

ο Ο.ΚΑ.ΝΑ. καλείται να

«επανεξετάσει τις επιλογές του και οπωσδήποτε να συνεργασθεί με το Δήμο Θεσσαλονίκης για την πληρέστερη και ορθότερη διαμόρφωση γνώμης».

Προκύπτει έτσι το παράδοξο, ένας αναρμόδιος φορέας (ο Δήμος) να καλεί τον καθ'ύλην αρμόδιο φορέα (Ο.ΚΑ.ΝΑ.) να αναθεωρήσει τις απόψεις του, με βάση την «πάγια» θέση του πρώτου, η οποία μάλιστα είναι πρόδηλα αντίθετη προς τις ρητές προβλέψεις της κείμενης νομοθεσίας.

Το αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής είναι αφενός η δημιουργία της εντύπωσης στους πολίτες ότι η εγκατάσταση της Μονάδας γίνεται παράνομα και αφετέρου η παρεμπόδιση της άσκησης των δικαιωμάτων φροντίδας και προστασίας από τους άμεσα επωφελούμενους πολίτες, δηλαδή τους εξαρτημένους. Έτσι, η εικασία ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα (υποκατάστασης) δεν είναι σκόπιμο ή αποτελεσματικό χρησιμοποιείται ως επιχείρημα για την αποτροπή της εγκατάστασης του στην οδό Αναγεννήσεως, αλλά και σε άλλες περιοχές του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης.

2.3.2. Ο κίνδυνος των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού και η συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου

Το επιχείρημα ότι θα επέλθει ο «κίνδυνος υποβάθμισης» της περιοχής εστιάζεται στην απλή φυσική παρουσία των επωφελούμενων από τις υπηρεσίες του Ο.ΚΑ.ΝΑ., χωρίς απαραίτητα να συνδέεται με ειδικότερα προσδιοριζόμενες κοινωνικά αποδοκιμαστέες ή παράνομες συμπεριφορές τους.

Ωστόσο και αυτές οι κατηγορίες πολιτών, δηλαδή οι εξαρτημένοι χρήστες και τα μέλη των οικογενειών τους, αποτελούν κατοίκους της πόλης με ισότιμα δικαιώματα φυσικής παρουσίας σε όλους τους χώρους της, καθώς και κοινωνικής προστασίας. Στην περίπτωση που αυτό δεν είναι σαφές, ομάδες πολιτών και συμφερόντων μπορούν να επιλέξουν μια αμυντική στάση απέναντι τόσο στις προσφερόμενες υπηρεσίες, όσο και στους ανθρώπους που τις χρειάζονται. Ακριβώς εδώ οι δημόσιες αρχές μπορούν να συνεισφέρουν στην ανατροπή αυτής της στάσης, ενημερώνοντας

τους πολίτες, συμβάλλοντας στη μείωση των εντάσεων και τελικά ενισχύοντας το πνεύμα αποδοχής του συνανθρώπου και συμπολίτη.

Η κοινωνική αλληλεγγύη και η προστασία των υπέρτερων δημοσίων αγαθών αποτελεί μια γενική αρχή του ελληνικού Συντάγματος, όπως μάλιστα αυτή αποτυπώνεται στο άρ.25, παρ.1

«τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους (...) τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο (...)»

και παρ.4

«το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.»

Τέλος, η διασφάλιση της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ισότητας στην κοινωνική συμμετοχή αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση των δημόσιων φορέων. Σύμφωνα εξάλλου με το άρ.1 του Ν.2646/1998

«κοινωνική φροντίδα είναι η προστασία που παρέχεται σε άτομα ή ομάδες με προγράμματα πρόληψης και αποκατάστασης και αποσκοπεί να δημιουργήσει προϋποθέσεις ισότιμης συμμετοχής των ατόμων στην οικονομική και κοινωνική ζωή και να τους εξασφαλίσει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Η στήριξη της οικογένειας αποτελεί βασικό στόχο των παραπάνω προγραμμάτων».

Α. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

1. Το πλαίσιο διαμεσολάβησης για την επίλυση του προβλήματος

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι στην περιοχή της Θεσσαλονίκης υπάρχει μεγάλη ανάγκη για τη λειτουργία Μονάδων Υποκατάστασης. Η ανάγκη αυτή δεν μπορεί να ικανοποιηθεί ομαλά χωρίς την ουσιαστική συνεργασία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και την αποδοχή της τοπικής κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό η αύξηση του βαθμού λογοδοσίας και διαφάνειας του Ο.ΚΑ.ΝΑ., ως προς την επίτευξη των στόχων του, θα συμβάλει στην κατεύθυνση ευρύτερης κοινωνικής αναγνώρισης και υποστήριξης του έργου του. Μ' αυτό το σκεπτικό, και μετά την ολοκλήρωση των επαφών με όλες τις πλευρές, ο Συνήγορος του Πολίτη καταλήγει στη διατύπωση μιας πρότασης την οποία θέτει ως βάση για την περαιτέρω διαμεσολάβησή του στο θέμα. Η πρόταση αυτή λαμβάνει υπ' όψη αφενός την ισχύουσα νομοθεσία για τη λειτουργία Προγραμμάτων Υποκατάστασης και αφετέρου τις διαπιστώσεις από τη διερεύνηση της συγκεκριμένης υπόθεσης. Λαμβάνεται επίσης σοβαρά υπ' όψη η ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, δηλαδή αφενός των προστατευόμενων (χρηστών) και αφετέρου των κατοίκων της περιοχής. Για το λόγο αυτό επιχειρείται να συγκεραστούν η άμεση ζωτική ανάγκη (επιβίωσης) της μιας ομάδας ανθρώπων με τις εν μέρει εύλογες ανησυχίες της άλλης.

Στη βάση αυτή **προτείνεται η σταδιακή ανάπτυξη της Μονάδας Υποκατάστασης, σε περιορισμένο αριθμό εξυπηρετούμενων, με ειδικά μέτρα προστασίας και φύλαξης, με παρεμβάσεις στον ευρύτερο χώρο και με ειδική διαδικασία διαφανούς λειτουργίας της Μονάδας** που θα εξασφαλίζει την ομαλή ένταξή της στην τοπική κοινωνία.

1.1. Πρόταση

Ειδικότερα προτείνεται:

I) Η λειτουργία της Μονάδας Υποκατάστασης με περιορισμένο και ανάλογο προς τις δυνατότητες του χώρου αριθμό επωφελούμενων. Συγκεκριμένα, μπορεί να ξεκινήσει η λειτουργία (της Μονάδας) εξυπηρετώντας (αρχικά) έως πενήντα (50) άτομα και σταδιακά να αυξηθεί ο αριθμός (π.χ ανά εξάμηνο) και να φθάσει, ως ανώτατο όριο, τον αριθμό των εκατό (100) εξυπηρετούμενων εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Η σταδιακή αυτή αύξηση θα αποφασίζεται από την κατωτέρω (υπό VII) αναφερόμενη Επιτροπή Παρακολούθησης της Μονάδας, μετά από αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος.

II) Η εγκατάσταση αποκλειστικά της Μονάδας Υποκατάστασης μαζί με τη σχετική υπηρεσία κοινωνικής υποστήριξης (χωρίς δηλαδή την υπηρεσία διαχείρισης των αιτήσεων).

III) Χρονικός προγραμματισμός της επίσκεψης των χρηστών στη Μονάδα, ώστε να αποφεύγεται ο συνωστισμός και οι καθυστερήσεις στην εξυπηρέτησή τους. Κατάλληλη διευθέτηση του ισογείου, ώστε να εξυπηρετείται η παρουσία ή αναμονή μικρού αριθμού χρηστών.

IV) Διαρκής αστυνόμευση του περιβάλλοντος χώρου με πεζές περιπολίες, φύλαξη του εσωτερικού του χώρου και λήψη κατάλληλων προστατευτικών μέτρων στο εσωτερικό του κτιρίου. Επίσης για τήρηση της ευκοσμίας και ευταξίας του περιβάλλοντος χώρου μπορεί να δραστηριοποιηθεί ο Δήμος Θεσσαλονίκης μέσω της Δημοτικής Αστυνομίας (ΠΔ 23/2002, άρ.2, παρ.Α10).

V) Εγκατάσταση επαρκούς φωτισμού του περιβάλλοντος χώρου κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται πλήρης φωτεινότητα κατά τις νυχτερινές ώρες.

VI) Γραπτή και δεσμευτική αποτύπωση των τελικών θέσεων του Ο.ΚΑ.ΝΑ. για τη λειτουργία της Μονάδας και τις ενέργειες που πρόκειται να αναλάβει, σε κείμενο συμφωνίας με τους εμπλεκόμενους στο θέμα

φορείς. Η συμφωνία αυτή μπορεί να λάβει τη μορφή ενός «Μνημονίου» που άλλωστε αποτελεί μια διαδεδομένη μορφή γραπτής αποτύπωσης συμφωνιών με ηθική δεσμευτικότητα. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η μορφή της «προγραμματικής σύμβασης» που προβλέπεται για τους Ο.Τ.Α. (ΠΔ 410/95, άρ.35). Η προγραμματική σύμβαση προβλεπόταν και για τους φορείς του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας (Ν.2646/98, άρ.20 που όμως καταργήθηκε με το Ν.3106/03, άρ.22, παρ.3).

VII) Συγκρότηση *Επιτροπής Παρακολούθησης της λειτουργίας της Μονάδας Υποκατάστασης* με τη συμμετοχή στελεχών του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, της αστυνομίας, των περιοίκων (με την εκπροσώπηση από μέλος του Συμβουλίου του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος). Η σύσταση αυτής της επιτροπής μπορεί να γίνει από τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. (Ν.2161/93, άρ.7, παρ.2) ή από το Νομάρχη (ΠΔ 30/1996, άρ.62, παρ.1 η'). Με αυτή τη διαδικασία δίνεται η δυνατότητα προσέγγισης και ευαισθητοποίησης της τοπικής κοινωνίας ταυτόχρονα με την οικοδόμηση σχέσεων αξιοπιστίας, διαφάνειας και λογοδοσίας.

1.2. Διαδικασία

Στο πλαίσιο της παραπάνω πρότασης προτείνεται η ανάπτυξη μιας διαμεσολαβητικής διαδικασίας που θα στοχεύει σε μια κοινά αποδεκτή λύση. Ειδικότερα προτείνεται το ακόλουθο διάγραμμα:

- Αποστολή του ανά χείρας πορίσματος σ' όλους τους ενδιαφερόμενους.
- Διατύπωση γνώμης για το περιεχόμενο της πρότασης του Συνηγόρου του Πολίτη και την αποδοχή της ως βάσης για συμφωνία.
- Σύνταξη σχεδίου συμφωνίας και υποβολή του στους συμμετέχοντες στην ως άνω διαδικασία.
- Τελική συνάντηση των πλευρών και οριστική διαμόρφωση ενός δεσμευτικού κειμένου, με τη μορφή «Μνημονίου για τη λειτουργία της τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης».

- Υπογραφή του «Μνημονίου για τη λειτουργία της τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης».
- Σύσταση της Επιτροπής Παρακολούθησης της Μονάδας.
- Έναρξη λειτουργίας της Μονάδας.

2. Προτάσεις κανονιστικού και οργανωτικού χαρακτήρα

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προκύπτει ότι:

Ι) Δεν είναι σαφές, αν απαιτούνται ή όχι ειδικοί κανόνες για την εγκατάσταση και λειτουργία των κέντρων χορήγησης υποκατάστατων και σε καταφατική περίπτωση ποιοι είναι οι ενδεδειγμένοι κανόνες. Οι απόψεις των εκπροσώπων του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και της τοπικής κοινωνίας είναι εκ διαμέτρου αντίθετες και δεν είναι τεκμηριωμένες επιστημονικά. Συνεπώς, απαιτείται να μελετηθεί και τεκμηριωθεί, αν απαιτείται ή όχι η θέσπιση ειδικών προδιαγραφών για την εγκατάσταση και λειτουργία των μονάδων χορήγησης υποκατάστατων. Στην περίπτωση που απαιτείται η θέσπιση ειδικών προδιαγραφών, θα πρέπει να μελετηθούν οι πλέον κατάλληλες και να υποβληθούν σχετικές προτάσεις. Κατόπιν τούτου, προτείνεται η σύσταση από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας ειδικής επιτροπής με εκπροσώπηση και των εμπλεκόμενων φορέων (Ο.ΚΑ.ΝΑ., Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, Επιστημονικοί φορείς κ.λπ.) με σκοπό τη μελέτη και επιστημονική επεξεργασία του θέματος. Στην περίπτωση που η Επιτροπή καταλήξει ότι απαιτούνται ειδικές προδιαγραφές για την εγκατάσταση και λειτουργία των μονάδων χορήγησης υποκατάστατων, προτείνεται η επεξεργασία και θέσπιση αυτών. Σε περίπτωση που η Επιτροπή καταλήξει ότι δεν απαιτούνται ειδικές προδιαγραφές, προτείνεται να εξετασθεί από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. αν οι βέλτιστες πρακτικές που προκύπτουν από το μη δεσμευτικό έγγραφο του Ο.ΚΑ.ΝΑ. με αρ.πρωτ. 2431/2001 είναι σκόπιμο να καταγραφούν και να αποκτήσουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

Π) Απαιτείται η ενίσχυση του Ο.ΚΑ.ΝΑ. ως προς το διοικητικό μέρος των δραστηριοτήτων του και ειδικότερα, ως προς τη συγκρότηση των τεχνικών υπηρεσιών. Σήμερα, ο Οργανισμός χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες των αντίστοιχων υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας με αποτέλεσμα δυνητικές γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες. Αυτή η λύση προτείνεται:

i) αφενός, επειδή η εγκατάσταση των Μονάδων και τα χαρακτηριστικά των περιοχών και των κτιρίων δεν αποτελούν στενά τεχνικά θέματα, αλλά συνδέονται άμεσα με τον πυρήνα της δραστηριότητας του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και των στόχων που καλείται να ικανοποιήσει,

ii) αφετέρου, επειδή στην ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης παρουσιάστηκαν πρόσφατα σοβαρά προβλήματα κατά τη διαδικασία εξεύρεσης κατάλληλων κτιρίων για εγκατάσταση υπηρεσιών του Ο.ΚΑ.ΝΑ.

3. Συστάσεις προς τους εμπλεκόμενους φορείς

Είναι χρήσιμο εδώ να επαναληφθούν οι συστάσεις που είχαν περιληφθεί στο πόρισμα της αυτεπάγγελτης έρευνας 6487/18-5-2001 του Συνηγόρου του Πολίτη για την «εγκατάσταση υπηρεσιών του Κέντρου Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων στα ‘Λαδάδικα’». Αναφέρεται ειδικότερα:

*«Η κοινωνική πολιτική, στην εκπλήρωση της οποίας στοχεύουν τα μέτρα κοινωνικής φροντίδας, συνιστά **εθνική υπόθεση** και αποτελεί ευθύνη του Κράτους. Ως εκ τούτου υλοποιείται υπό την εποπτεία του Κράτους μέσα από το συντονισμό, την ευκαταία σύμπνοια, αλλά και την εκπλήρωση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των φορέων σε εθνικό και τοπικό επίπεδο κατά τον τρόπο που προβλέπεται και ρυθμίζεται από το νόμο. [...]*

Η υποχρέωση των δημοσίων αρχών, όχι απλώς να μη διατυπώνουν κρίσεις ή να χρησιμοποιούν εκφράσεις που συνεπάγονται διακρίσεις, αλλά να αποθαρρύνουν ανάλογες κοινωνικές στάσεις των πολιτών και να τους ενημερώνουν κατάλληλα, απορρέει από το γεγονός ότι τα θύματα

*διακρίσεων και αποκλεισμού είναι **φορείς** ανθρωπίνων, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως όλοι οι πολίτες. Έτσι, κατ'εξοχήν και κατά μείζονα λόγο είναι οι δημόσιες αρχές, όπως εν προκειμένω η Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκείνες οι οποίες **αμερόληπτα** πρέπει να διασφαλίζουν τη δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων αυτών. Δηλαδή, να βρίσκονται σε ιδιαίτερη **εγρήγορση** όταν αυτή η δυνατότητα απειλείται ή τίθεται υπό συζήτηση, είτε λόγω άγνοιας, είτε λόγω ιδιοτέλειας και σύγκρουσης συμφερόντων ανάμεσα στα μέλη των κοινωνικών ομάδων, **αξιώνοντας από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής αλληλεγγύης** (Συντ., άρ.25, παρ.4).».*

Σε περιοχές που εντάσσονται στον κύριο κοινωνικό ιστό της πόλης οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και οι δομές πρόνοιας δεν αποτελούν απλά επιτρεπτές χρήσεις, αλλά είναι απαραίτητες στο πλαίσιο της άσκησης, από τους πολίτες, δικαιωμάτων που απορρέουν από το κοινωνικό κράτος δικαίου.

Τέλος, προτείνεται:

I) Στους εμπλεκόμενους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή στο Δήμο Θεσσαλονίκης και στη Νομαρχία Θεσσαλονίκης, να προχωρήσουν στη ρύθμιση του καθεστώτος των οίκων ανοχής στην περιοχή, συγκροτώντας τα προβλεπόμενα αρμόδια όργανα και χορηγώντας τις άδειες λειτουργίας σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και τις κανονιστικές πράξεις.

II) Στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης του πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης και στην Τ.Ε.Δ.Κ., να συνεργασθούν, ώστε να καλυφθούν το συντομότερο οι μείζονες και επείγουσες ανάγκες παροχής των υπηρεσιών του Ο.ΚΑ.ΝΑ. στους πολίτες που τις δικαιούνται.

Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η εγκατάσταση της τρίτης Μονάδας Υποκατάστασης του Ο.ΚΑ.ΝΑ. στη Θεσσαλονίκη φαίνεται να υπέστη τις αρνητικές συνέπειες των προβλημάτων που σημάδεψαν ανάλογες ενέργειες στο παρελθόν. Οι μη επιτυχημένες επιλογές του παρελθόντος δημιούργησαν αρνητικό κλίμα, καχυποψία, δυσπιστία και έλλειψη εμπιστοσύνης. Οι αντιδράσεις των περιοίκων και η συναφής κατάληψη καταγράφονται ως αποκορύφωμα μια σειράς γεγονότων, εξελίξεων και στάσεων που προηγήθηκαν και δεν αντιμετωπίστηκαν ορθά. Η συνεχιζόμενη κατάληψη του χώρου εγκατάστασης και η μέχρι σήμερα αδυναμία επίλυσης του θέματος οδηγεί σε αδιέξοδο.

Η εξεύρεση μιας πρόσφορης λύσης πρέπει να έχει ως γνώμονα τα συνταγματικά και εν γένει νομοθετικά δεδομένα, να εξασφαλίζει το δικαίωμα κοινωνικής φροντίδας στους εξαρτημένους χρήστες και ταυτόχρονα να απαντά στις ανησυχίες των περιοίκων. Για το λόγο αυτό προτείνεται η συμφωνία όλων των εμπλεκόμενων πλευρών σε ένα πλαίσιο ανάληψης αμοιβαίων δεσμεύσεων. Σ' αυτή τη βάση η Μονάδα θα μπορεί να λειτουργήσει σε περιορισμένη έκταση, με σταδιακή ανάπτυξη, με ειδική φύλαξη της περιοχής και παρακολούθηση της πορείας από επιτροπή με εκπροσώπηση του Ο.ΚΑ.ΝΑ. και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ακριβές πλαίσιο συμφωνίας θα λάβει τη μορφή Μνημονίου και θα είναι έγγραφο αμοιβαίων δεσμεύσεων, με στόχο και δείκτη επιτυχίας την προστασία και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων όλων των ενδιαφερομένων.

ΣΤ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

(Φωτογραφίες από την αυτοψία του κλιμακίου του Συνηγόρου του Πολίτη)



Το κτίριο της οδού Αναγεννήσεως 46
υπό κατάληψη



Άποψη από τον 4^ο όροφο του κτιρίου προς το
Σιδηροδρομικό σταθμό





Ο ισόγειος εσωτερικός χώρος του κτιρίου της μονάδας του ΟΚΑΝΑ που τελεί υπό κατάληψη

Το κτίριο της Μονάδας (δεξιά) και η παιδική βιβλιοθήκη και το γυμναστήριο του Δήμου Θεσσαλονίκης (αριστερά).



Στάση-αφετηρία των λεωφορείων και το σχολείο του Σιδηροδρομικού Σταθμού



Απόψεις της περιοχής πέριξ της οδού Αναγεννήσεως



Η Β' Μονάδα Υποκατάστασης στο Ψυχιατρικό Νοσοκομείο της Σταυρούπολης Θεσσαλονίκης σε ώρα λειτουργίας