

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Η συμβολή του διαμεσολαβητικού – ελεγκτικού χαρακτήρα του Συνηγόρου του Πολίτη στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση κατά τη διάρκεια των 20 χρόνων λειτουργίας του

**Τμήμα Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας
Πρόγραμμα Κοινωνικής Φροντίδας**

Επιβλέπων:

Κωστής Ιωάννης

Σπουδάστρια:

Καλλιαροπούλου Λήδα Ευαγγελία

ΑΘΗΝΑ - 2018

Τίτλος Τελικής Εργασίας:

«Η συμβολή του διαμεσολαβητικού – ελεγκτικού χαρακτήρα του Συνηγόρου του Πολίτη στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση κατά τη διάρκεια των 20 χρόνων λειτουργίας του»

ΚΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ ΛΗΔΑ ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ

© 2018, ΚΕ' Εκπαιδευτική Σειρά Ε.Σ.Δ.Δ.Α.

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12 Δεκεμβρίου 2018

Υπογραφή

Λήδα Ευαγγελία Καλλιανοπούλου

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση του βαθμού συμβολής του Συνηγόρου του Πολίτη, δια του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας, στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση κατά τη διάρκεια των 20 χρόνων λειτουργίας του. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε περιλαμβάνει τη βιβλιογραφική έρευνα, τη μελέτη των δημοσιευμένων εγγράφων διαμεσολάβησης, των πορισμάτων και των ετήσιων εκθέσεων της Αρχής, τη στατιστική ανάλυση των ποσοτικών δεδομένων που αφορούν τη διεκπεραίωση των υποβληθεισών αναφορών και την πορεία των νομοθετικών και οργανωτικών της προτάσεων, καθώς, τέλος, και την πραγματοποίηση συνεντεύξεων με πρώην και νυν στελέχη της Αρχής και της κοινωνικοασφαλιστικής Διοίκησης. Με την ολοκλήρωση της έρευνας προέκυψε το συμπέρασμα ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επιτελέσει στο μέγιστο βαθμό την αποστολή του αναφορικά με την προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων των πολιτών, καθώς, από τις βάσιμες αναφορές που έχουν κατατεθεί ενώπιόν του στα 20 χρόνια λειτουργίας του, το 80% έχει επιλυθεί υπέρ αυτών. Παρά, όμως, τις αδιάκοπες και εστιασμένες παρεμβάσεις της και ορισμένα βήματα προς την σωστή κατεύθυνση, η Αρχή δεν έχει αποκτήσει ανάλογη επιρροή στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση σε δομικό επίπεδο, γεγονός που εν πολλοίς οφείλεται στην απουσία κυρωτικών αρμοδιοτήτων, αλλά και στην περιορισμένη εκ μέρους της αξιοποίηση υφιστάμενων θεσμικών δυνατοτήτων.

ABSTRACT

This paper's objective is to specify the level of the Greek Ombudsman's contribution to the social security administration during its 20 years of service. In order to accomplish that, the methodology comprises bibliographic research, studying of published interventions and annual reports, statistical analysis of quantitative data (concerning the processing of complaints and the progress of the Ombudsman's legislative and organizational proposals) and, finally, interviews with former and current officers of both the Ombudsman and the public administration. The completion of the research led to the conclusion that the Ombudsman has successfully accomplished its mission to protect the social security rights. During its 20 years of service, 80% of the valid

complaints were resolved in favor of the citizens. Sadly, despite its constant and focused interventions and some important steps in the right direction, the Authority has not yet managed to affect the social security administration on a structural level, due to the lack of punitive jurisdiction and limited use of existing institutional abilities.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΑΙ ΦΡΑΣΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ:

Συνήγορος του Πολίτη, Ανεξάρτητη Αρχή, κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική προστασία, διαμεσολάβηση, έλεγχος, συμβολή στη δημόσια Διοίκηση.

KEY WORDS AND FRASES:

Greek Ombudsman, Independent Authority, social security, social protection, mediation, investigation, contribution to public administration

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας δε θα ήταν δυνατή χωρίς την καθοδήγηση του επιβλέποντά μου κ. Ιωάννη Κωστή, Βοηθού Συνηγόρου και προϊσταμένου στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, ο οποίος μου παρείχε διαρκή και ουσιαστική υποστήριξη.

Ευχαριστώ ιδιαίτερος το Συνήγορο του Πολίτη κ. Ανδρέα Ποττάκη για την πρόσκληση που μου απηύθυνε να συζητήσουμε τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την εργασία και για την ειλικρινή άποψη που εξέφρασε για αυτά.

Καθοριστική ήταν, επίσης, η συνδρομή των πρώην και νυν στελεχών της Αρχής, καθώς και της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικής Ασφάλισης που μου παραχώρησαν συνεντεύξεις για τις ανάγκες της έρευνας. Πρόκειται για τους κ.κ. Ιωάννη Σακέλλη, Βασίλειο Τζέμο, Ιωάννη Τσελεκίδη, Παυλίνα Κοντογεωργοπούλου, Ρένα Παπαδάκη, Τασούλα Τοπαλίδου, Ελένη Βρέκου και Δέσποινα Πατούνα, οι απόψεις και οι επισημάνσεις των οποίων οδήγησαν στην εξαγωγή ιδιαίτερος χρήσιμων συμπερασμάτων. Τους ευχαριστώ όλους και είμαι βέβαιη ότι οι προσπάθειές τους θα αποδώσουν σύντομα περισσότερους καρπούς και οι προσδοκίες τους θα γίνουν πραγματικότητα.

Πρωτίστως, όμως, είμαι ολόψυχα ευγνώμων στους γονείς μου, καθώς, χωρίς αυτούς, δε θα φοιτούσα στη Σχολή, και στο σύζυγό μου για την υποστήριξη που μου παρείχε και την υπομονή που επέδειξε καθ' όλη τη διάρκεια της φοίτησής μου στη Σχολή και ιδίως κατά τη συγγραφή της παρούσας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	8
ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	12
ΜΕΡΟΣ Ι: Συνήγορος του Πολίτη	13
1.1. Ανεξάρτητες Αρχές	13
1.1.1. Χαρακτηριστικά, λειτουργία και ιστορία	13
1.1.2. Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη	14
1.1.3. Τετραμερής κατηγοριοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών	16
1.2. Ombudsman	16
1.2.1. Θεσμός και ιστορία	16
1.2.2. Essentialia του Ombudsman	17
1.2.3. Διεθνές Ινστιτούτο Συνηγόρων του Πολίτη	18
1.2.4. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής	18
1.3. Συνήγορος του Πολίτη	19
1.3.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	19
1.3.2. Νομοθετικό πλαίσιο	20
1.3.3. Οργανωτική διάρθρωση	20
1.3.4. Οι έξι κύκλοι δράσης του ΣτΠ	21
1.3.5. Η αναφορά ενώπιον του ΣτΠ	23
1.3.6. Αποστολή και πεδίο δράσης του ΣτΠ	23
1.3.7. Η διαμεσολαβητική-ελεγκτική αρμοδιότητα του ΣτΠ	25
1.3.7.1. Φύση και φιλοσοφία	25
1.3.7.2. Κύρια χαρακτηριστικά	25
1.3.7.3. Μέσα υλοποίησης	26
1.3.8. Ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας του ΣτΠ	27
ΜΕΡΟΣ ΙΙ: Συμβολή ΣτΠ στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση	28
2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	28
2.2. Παράμετροι προς εξέταση	29
2.2.1. Προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη	29

2.2.2. Καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.....	33
2.2.2.1. Ορισμός και μορφές	33
2.2.2.2. Συνήθεις μορφές κακοδιοίκησης.....	37
2.2.2.2.1. Καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων.....	37
2.2.2.2.2. Παράλειψη πλήρους, σαφούς και έγκαιρης ενημέρωσης	41
2.2.2.2.3. Έλλειψη αιτιολογίας των αποφάσεων.....	43
2.2.2.2.4. Συμπεριφορική κακοδιοίκηση.....	45
2.2.3. Τήρηση της νομιμότητας.....	46
2.2.3.1. Εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή των κανόνων του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου.....	47
2.2.3.2. Εγκύκλιοι αντί νόμων.....	48
2.2.3.3. Προσήλωση στο γράμμα του νόμου και τυπολατρία.....	50
2.2.3.3.1. Γενικές αρχές του διοικητικού και κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου	51
2.2.3.3.2. Επίκληση και εφαρμογή των γενικών αρχών από το ΣτΠ.....	52
2.2.3.3.3. Ενδεικτική περιπτωσιολογία	54
2.2.3.3.4. Ανταπόκριση της Διοίκησης	56
2.2.3.4. Μη συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις.....	58
2.2.4. Αξιοποίηση θεσμικών δυνατοτήτων	60
2.2.4.1. Νομοθετικές προτάσεις	61
2.2.4.1.1. Έλεγχος αντισυνταγματικότητας	62
2.2.4.2. Οργανωτικές προτάσεις	64
2.2.4.3. Ειδικές εκθέσεις	65
2.2.4.4. Πορίσματα.....	66
2.2.4.5. Αυτοψίες.....	67
2.2.4.6. Ενεργοποίηση πειθαρχικού ελέγχου – παραπομπή σε εισαγγελική αρχή...	68
2.2.4.7. Πρόκληση κοινοβουλευτικού ελέγχου.....	68
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	70
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	75
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: Πρακτικά συνεντεύξεων.....	87
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ: Προτάσεις για την τροποποίηση του άρ. 4 Ν. 3094/2003.....	114
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ: Νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις ΣτΠ (1998-2017)	119

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΑ	Ανεξάρτητη Αρχή
ΑΔΑΕ	Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
απόφ.	απόφαση
άρ.	άρθρο
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΓΚΑ	Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΕΑΣ	Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΕ	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
Εκδ.	Εκδόσεις
επ.	επόμενο
επιμ.	επιμέλεια
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕΤΕΑΕΠ	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών
ΕΤΕΑΜ	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών
ΕΤΕΜ	Επικουρικό Ταμείο Εργατοϋπαλλήλων Μετάλλου

ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΗΔΙΚΑ	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε.
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
κ.ά.	και άλλα
Κ.Β.Α.Ε.	Καθεστώς Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΕΑΟ	Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών
κ.ο.κ.	και ούτω καθεξής
ΚΠΣΣ	Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΤΠΥ	Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων
Ν.	Νόμος
ΝΑΤ	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΕΕ	Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΕ	Ομόρρυθμη Εταιρεία
ΟΚΑ	Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ορ.	οράτε
παρ.	παράγραφος
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΕ	Πράξη Επιβολής Εισφορών
ΠΕΠΑΕ	Πράξη Επιβολής Προστίμου Ακαταχώριστων Εργαζομένων

πρωτ.	πρωτόκολλο
π.χ.	παραδείγματος χάριν
Σ	Σύνταγμα
σ.	σελίδα
ΣΔΕ	Σχολείο Δεύτερης Ευκαιρίας
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
συνδ.	συνδυασμός
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΑΝΠΥ	Ταμείο Ασφάλισης Ναυτιλιακών Πρακτόρων και Υπαλλήλων
ΤΔΕ	Τοπική Διοικητική Επιτροπή
ΤΕΑΔΥ	Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων
ΤΕΑΠΕΤΕ	Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Προσωπικού Εμπορικής Τράπεζας
ΤΕΑΥΕΚ	Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Υπαλλήλων Εμπορικών Καταστημάτων
ΤΕΒΕ	Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδας
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΤΠΔΥ	Τομέας Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων
ΤΣΜΕΔΕ	Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΠΕΚΑΑ	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
υποσημ.	υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΑΑ	Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών

ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

Οργανόγραμμα ΣτΠ	21
Πίνακας 1: Εξέλιξη των επιλυθέντων υπέρ του πολίτη υποθέσεων ανά έτος	31
Πίνακας 2: Ποσοστό αναφορών που άπτονται της κοινωνικής ασφάλισης ανά έτος	33
Γράφημα 1: Κατανομή των εντός αρμοδιότητας αναφορών που διεκπεραιώθηκαν εντός του 2017	35
Γράφημα 2: Ειδικές θεματικές κατηγορίες κακοδιοίκησης έτους 2017	36
Γράφημα 3: Κατανομή βάσιμων αναφορών ανά είδος φορέα	37
Γράφημα 4: Κατανομή βάσιμων αναφορών ανά ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ευρύτερο δημόσιο τομέα και Ανεξάρτητες Αρχές	37

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαχείριση των ζητημάτων που εμπίπτουν στον χώρο της κοινωνικής ασφάλισης αποτελούσε ανέκαθεν σημαντική πρόκληση. Ο ανεπαρκής σχεδιασμός, η πολυδαίδαλη και αποσπασματική νομοθέτηση, η πλημμελής εφαρμογή και ερμηνεία του θεσμικού πλαισίου, οι διάφορες μορφές κακοδιοίκησης εκ μέρους των υπηρεσιών και τα οργανωτικά τους προβλήματα αποτελούν διαχρονικά αιτίες αναποτελεσματικότητας και καθιστούν ακόμη βαρύτερες τις συνέπειες της δημοσιονομικής κρίσης που πλήττει τη χώρα μας από το 2010.

Στο ανωτέρω προβληματικό πλαίσιο, ο Συνήγορος του Πολίτη, δια του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας, καλείται, μέσω του διαμεσολαβητικού και ελεγκτικού του ρόλου, να συμβάλει τόσο στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, όσο και στην τήρηση της νομιμότητας και τη βελτίωση της κοινωνικοασφαλιστικής Διοίκησης. Στην προσπάθειά του αυτή έχει ενίοτε να αντιμετωπίσει τη δυσπιστία των ασφαλιστικών φορέων απέναντί του, την απουσία πολιτικής βούλησης για την προώθηση συγκεκριμένων νομοθετικών και οργανωτικών μεταρρυθμίσεων, τη γραφειοκρατία και την έλλειψη διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων. Οι αντιστάσεις αυτές περιορίζουν την εμβέλεια και την επιρροή της Αρχής και οδηγούν σε ένα αίτημα ανανέωσης του θεσμικού της οπλοστασίου με ορισμένες κυρωτικές αρμοδιότητες.

Η παρούσα εργασία δομείται σε δύο μέρη: στο πρώτο αναλύεται η φύση του Συνηγόρου του Πολίτη και καταγράφονται οι αρμοδιότητές του και τα μέσα υλοποίησης αυτών. Για λόγους πληρότητας, προηγείται μία αναφορά στην έννοια γένους (Ανεξάρτητες Αρχές) και στο θεσμό από τον οποίο ο Συνήγορος έλκει την καταγωγή του (Ombudsman). Το δεύτερο αποτελεί το κύριο μέρος της εργασίας, καθώς σε αυτό επιχειρείται να προσδιοριστεί ο βαθμός συμβολής του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση, μέσω της εξέτασης συγκεκριμένων παραμέτρων που αποτελούν ταυτόχρονα και θεσμικά διατυπωμένο στόχο της Αρχής (προστασία δικαιωμάτων του πολίτη - καταπολέμηση της κακοδιοίκησης - τήρηση της νομιμότητας), αλλά και της αξιοποίησης των λοιπών θεσμικών δυνατοτήτων που της παρέχονται.

ΜΕΡΟΣ I: Συνήγορος του Πολίτη

1.1. Ανεξάρτητες Αρχές

1.1.1. Χαρακτηριστικά, λειτουργία και ιστορία

Οι Ανεξάρτητες Αρχές (εφεξής ΑΑ) αποτελούν μία σχετικά νέα μορφή εξουσίας, η οποία εμπλουτίζει την κλασική διάκριση και διασταύρωση των κρατικών εξουσιών σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική, αν και γίνεται δεκτό ότι, ως θεσμικοί τύποι, βρίσκονται εγγύτερα στην εκτελεστική εξουσία (Δετσαρίδης, 2009, 99; Τζέμος, 2011, 433) και γι' αυτό συνήθως ονομάζονται Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές¹. Αποτελούν ένα θεσμικό εργαλείο άσκησης πολιτικής λειτουργίας, σε κρίσιμα πεδία όπου οι συμβατικές μέθοδοι της εκτελεστικής εξουσίας αδυνατούσαν να ανταπεξέλθουν². Επιγραμματικά, ορίζονται ως *«εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοριζόμενα από μη κυβερνητικούς φορείς κι έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων, των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοικήσεως, υποτασσόμενη απλώς στον κλασικό έλεγχο νομιμότητας»* (Κουλούρης, 1993, 1141).

Το πυρηνικό χαρακτηριστικό που αποτελεί ταυτόχρονα και ειδοποιό διαφορά των ΑΑ από τις δημόσιες υπηρεσίες που εντάσσονται στην κλασική ιεραρχική δομή της

¹ Σύμφωνα με μία διαφορετική προσέγγιση, οι Ανεξάρτητες Αρχές ή έστω κάποιες εξ αυτών συγκροτούν μία τέταρτη εκδοχή κρατικής εξουσίας. Στην ελληνική, όμως, έννομη τάξη, όπου ρυθμίζεται συνταγματικά ρητά ότι οι μορφές κρατικής εξουσίας, παρά τις όποιες διασταυρώσεις τους, εντάσσονται αποκλειστικά είτε στη νομοθετική, είτε στην εκτελεστική, είτε στην δικαστική (άρ. 26 Συντάγματος), οι Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές δεν μπορούν παρά να καταταγούν στην εκτελεστική εξουσία. Εξάλλου, το άρ. 101^α του ελληνικού Συντάγματος, όπου χρησιμοποιείται ο όρος «Ανεξάρτητες Αρχές», εντάσσεται στο τμήμα ΣΤ του 3^{ου} μέρους του Συντάγματος (Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας) που φέρει τον τίτλο «Διοίκηση». Ο Χρυσόγονος, πάντως, (2000, 1164-1165) επισημαίνει ότι οι ΑΑ, παρά το γεγονός ότι εντάσσονται στο τμήμα του Συντάγματος ως «Διοίκηση», συνιστούν ποιοτικά κάτι το νέο, που εκφεύγει από την παραδοσιακή τριμερή διάκριση των λειτουργιών.

² Ειδικότερα, κλήθηκαν να εξυπηρετήσουν διαφορετικές ανάγκες, όπως, μεταξύ άλλων, την εξισορρόπηση των ιδιωτικών συμφερόντων, τη διασφάλιση των όρων του υγιούς ανταγωνισμού, της αρχής της μη διάκρισης και της αποτελεσματικότητας της αγοράς, της διαφάνειας, της δημόσιας λογοδοσίας των κυβερνώντων, καθώς και την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και του κοινωνικού συνόλου απέναντι στους κινδύνους από την απελευθέρωση των αγορών και την εφαρμογή των νέων τεχνολογιών (Βενιζέλος, 2002; Μαυρομούστακου, 2013).

εκτελεστικής εξουσίας είναι η διοικητική (λειτουργική και προσωπική)³ ανεξαρτησία, καθώς οι πράξεις τους δεν υπόκεινται σε προληπτικό ή κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας από οιοδήποτε κυβερνητικό ή άλλο όργανο (Τζέμος, 2012, 2). Οι ΑΑ είναι επιφορτισμένες με την εγγύηση, την εποπτεία, τη ρύθμιση και το διαμεσολαβητικό έλεγχο α) της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, β) ευαίσθητων τομέων της οικονομίας και γ) της ΔΔ και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, πεδία στα οποία αναπτύσσουν γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες (Σπηλιωτόπουλος, 2010, 291-293).

Ο θεσμός των ΑΑ πρωτοεμφανίστηκε στη Σουηδία το 1809 με την ίδρυση του Ombudsman, αν και στη βιβλιογραφία ως πρώτη ΑΑ αναφέρεται συνήθως η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (Interstate Commerce Commission), η οποία ιδρύθηκε στις ΗΠΑ το 1887 (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, 450). Μέσα στον επόμενο αιώνα, ο θεσμός αναπτύχθηκε περαιτέρω, καταρχάς στη Γαλλία με τις *autorités administratives indépendantes* και στη συνέχεια στη Μεγάλη Βρετανία με τις *quasi non-governmental organisations / quangos*⁴ (Τζέμος, 2012, 3). Προϊόντος του χρόνου, ο θεσμός επεκτάθηκε σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες και βρήκε πεδίο εφαρμογής ακόμα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁵.

1.1.2. Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη

Στην Ελλάδα, η ίδρυση των ΑΑ σε μια ευρεία περιοχή άσκησης δημόσιας εξουσίας δεν αποτέλεσε απλά συμμόρφωση της ελληνικής έννομης τάξης στις ευρωπαϊκές επιταγές, αλλά επεκτάθηκε και σε περιοχές όπου δεν υπάρχει ανάλογο ευρωπαϊκό προηγούμενο, όπως για παράδειγμα στο πεδίο των προσλήψεων στη ΔΔ⁶ (Μαυρομούστακου, 2013).

³ Δυνάμει του άρ. 101^α, η προσωπική ανεξαρτησία συνεπάγεται τη μη λήψη εντολών στο πλαίσιο της ιεραρχίας και δέσμευση μόνο από το Σύνταγμα και το νόμο, ενώ η λειτουργική μεταφράζεται σε αδυναμία της εκτελεστικής λειτουργίας να παρέμβει στον τρόπο με τον οποίο οι ΑΑ ασκούν τα καθήκοντά τους (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015, 97). Ωστόσο η πρόβλεψη αυτή περί ανεξαρτησίας αναφέρεται μόνο στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΑ (ορ. κατωτέρω).

⁴ Ορ. αναλυτικά <http://www.businessdictionary.com/definition/quasi-non-governmental-organization-Quango.html>.

⁵ Με τους θεσμούς του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, του Ευρωπαϊκού Επόπτη για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Τζέμος, 2012, 3).

⁶ Ορ. ΑΣΕΠ.

Η βασική συστηματοποίηση των ΑΑ στο ελληνικό θεσμικό σύστημα είναι σε συνταγματικά κατοχυρωμένες και σε μη συνταγματικά κατοχυρωμένες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται α) η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ, άρ. 9^α), β) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ, η πρώτη ΑΑ που ιδρύθηκε στη χώρα το 1987, άρ. 15), γ) η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ, άρ. 19), δ) ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ, άρ. 103 παρ. 9) και ε) το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ, άρ. 103 παρ. 7). Οι εν λόγω ΑΑ περιεβλήθησαν με συνταγματική περιωπή με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (άρ. 101^α) και δεν μπορούν να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν όσον αφορά το θεσμικό τους περιεχόμενο, παρά μόνο με συνταγματική αναθεώρηση⁷. Οι εν λόγω ΑΑ υφίστανται δύο μορφές ελέγχου: το δικαστικό έλεγχο των πράξεων που εκδίδουν και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ο τελευταίος λαμβάνει χώρα ενώπιον της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, στην οποία διαβιβάζεται η έκθεση που υποβάλλει κάθε ΑΑ σχετικά με το έργο της μέχρι την 31^η Μαρτίου κάθε έτους (άρ. 101Α Σ και 138Α ΚτΒ).

Οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΑ είναι πολυάριθμες και αποτελούν ένα πραγματικά ανομοιογενές σύνολο, καθώς ο βαθμός ανεξαρτησίας τους από την πολιτική εξουσία ποικίλλει και οι αρμοδιότητές τους συχνά μεταβάλλονται με απλό νόμο, με τον οποίο μπορούν και να καταργηθούν. Οι πλέον γνωστές εξ αυτών είναι α) η Επιτροπή Ανταγωνισμού (βασικό νομοθετικό πλαίσιο: Ν. 2296/1995, 2837/2000, 3373/2005 και 3959/2011), β) ο Συνήγορος του Καταναλωτή (ιδρυτικός Ν. 3297/2004), γ) η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ιδρυτικός Ν. 2773/1999), δ) η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (Ν. 1969/1991 και 2324/1995), ε) η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ιδρυτικός Ν. 2075/1992), στ) η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ιδρυτικός Ν. 2667/1998). Κατά το νομοθέτη, ΑΑ αποτελούν επίσης ζ) η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (η οποία αντικατέστησε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών με το Ν. 4389/2016), η) η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (Ν. 3029/2002), θ) το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας (Ν. 3370/2005), ι) η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης

⁷ Βέβαια, με εκτελεστικούς του Συντάγματος νόμους δύνανται να προσδιορίζονται ειδικά οι ελλειπτικές και γενικές συνταγματικές ρυθμίσεις και ιδίως να εξειδικευτεί η αρμοδιότητα, η οργάνωση και η λειτουργία των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ΑΑ. Ως εκ τούτου, υπάρχει ο γενικός Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α/20.09.2002), οι διατάξεις του οποίου, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν, διέπουν όλες τις εν λόγω ΑΑ. Παράλληλα έχουν θεσπιστεί και ειδικοί νόμοι για έκαστη ΑΑ, ενώ καθεμία εξ αυτών έχει τον δικό της Κανονισμό Λειτουργίας, συνήθως με τη μορφή προεδρικού διατάγματος.

Αναπαραγωγής (Ν. 3305/2005), ια) η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (Ν. 3374/2005), καθώς και ιβ) η Ελληνική Στατιστική Αρχή (Ν. 3832/2010).

1.1.3. Τετραμερής κατηγοριοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών

Με γνώμονα το πεδίο της αρμοδιότητάς τους, οι ΑΑ συστηματοποιούνται στις εξής τέσσερις κατηγορίες (Τζέμος, 2012, 11-13; Βενιζέλος, 2002):

α) Αυτές που έχουν ως κύρια αρμοδιότητα την προστασία και την εγγύηση ορισμένων ιδιαίτερα ευαίσθητων θεμελιωδών δικαιωμάτων (ιδίως η ΑΔΑΕ και η ΑΠΔΠΧ).

β) Αυτές που ρυθμίζουν και ασκούν εποπτεία επί της αγοράς και εν γένει της οικονομίας (ενδεικτικά: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων).

γ) Το ΕΣΡ και η ΕΕΤΤ έχουν μικτή φύση, καθώς συνδυάζουν χαρακτηριστικά και των δύο ανωτέρω κατηγοριών, καθώς και εγγυώνται θεμελιώδη δικαιώματα (της προσωπικότητας, έκφρασης και ενημέρωσης το πρώτο και της επικοινωνίας η δεύτερη), αλλά και ρυθμίζουν το ραδιοτηλεοπτικό και τηλεπικοινωνιακό επιχειρηματικό πεδίο αντίστοιχα.

δ) Στην τέταρτη κατηγορία εντάσσονται το ΑΣΕΠ και ο Συνήγορος του Πολίτη. Οι εν λόγω ΑΑ εγγυώνται την τήρηση της νομιμότητας, την αξιοκρατία και την αποτελεσματικότητα της δράσης της ΔΔ.

Καθότι ο διαμεσολαβητικός και ελεγκτικός ρόλος του Συνηγόρου αποτελεί το βασικό πεδίο έρευνας της παρούσας εργασίας, τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του αναλύονται κατωτέρω.

1.2. Ombudsman

1.2.1. Θεσμός και ιστορία

Ως θεσμός, ο Συνήγορος του Πολίτη εμφανίστηκε στο διεθνές θεσμικό στερέωμα με το όνομα Ombudsman. Ο όρος προέρχεται ετυμολογικά από τη σκανδιναβική γλώσσα

Old Norse και σημαίνει αντιπρόσωπος, εκπρόσωπος, συνήγορος⁸. Ο πρώτος Ombudsman θεσπίστηκε στη Σουηδία το 1809 και για πάνω από έναν αιώνα αποτέλεσε μοναδικό θεσμό (Jägerskiöld, 1961, 1961). Μέσα στους δύο επόμενους αιώνες, όλα σχεδόν τα ευρωπαϊκά κράτη απέκτησαν μία εκδοχή του Ombudsman, σε κεντρικό ή περιφερειακό επίπεδο (Τζέμος, 2012, 29).

Από τη δεκαετία του 1990, ο θεσμός έχει καταστεί πανευρωπαϊκό θεσμικό κεκτημένο⁹. Η κατά γεωμετρική πρόοδο επέκταση αυτή οφείλεται α) στη μεταπολιτευτική εμπέδωση της Δημοκρατίας σε Ισπανία, Πορτογαλία και Ελλάδα, β) στον ταχύρρυθμο «εξευρωπαϊσμό» των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ και γ) στη θέσπιση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή το 1995 (Τζέμος, 2012, 28). Όπως πολύ σωστά επισημαίνεται, η εξελικτική καθολικότητα του Ombudsman ανάγεται πρωτίστως στην προσαρμοστικότητά του σε διαφορετικές διοικητικές και πολιτειακές οργανώσεις, στη γνώση της «γραμματικής της γραφειοκρατίας» και στην αποτελεσματικότητα που τον χαρακτηρίζει κατά την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, 476).

1.2.2. Essentialia του Ombudsman

Σύμφωνα με τη θεωρία, τα απαραίτητα ελάχιστα στοιχεία (essentialia) του σύγχρονου Ombudsman συμπυκνώνονται στο ακόλουθο πυρηνικό οκτάγωνο (Kucsko-Stadlmayer, 2008, 61-62; Τζέμος, 2012, 32-33):

- α) ανεξαρτησία από την κυβέρνηση και την εκτελεστική εξουσία,
- β) υψηλά προσόντα και τεχνογνωσία του προσωπικού,
- γ) υποβολή αναφοράς-καταγγελίας για την ενεργοποίηση της αρμοδιότητας,
- δ) διαμεσολάβηση υπέρ του αναφερομένου σε διαφορά του με τις δημόσιες υπηρεσίες και προτάσεις επίλυσης της διαφοράς,
- ε) ευρείες αρμοδιότητες έρευνας των υποθέσεων,
- στ) υποχρέωση συνεργασίας των ερευνώμενων φορέων,
- ζ) μη εκτελεστότητα-δεσμευτικότητα των αποφάσεων και
- η) υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων (συνήθως στη Βουλή).

⁸ <https://www.ombudsman.org.mt/what-does-the-word-ombudsman-mean-2/>.

⁹ Για τη χρονική εξέλιξη της ίδρυσης Ombudsmen στον ευρωπαϊκό χώρο ορ. Kucsko-Stadlmayer, 2008.

1.2.3. Διεθνές Ινστιτούτο Συνηγώρων του Πολίτη

Το International Ombudsman Institute (I.O.I.) ιδρύθηκε το 1978, εδρεύει στη Βιέννη και διαθέτει παραρτήματα σε όλες τις ηπείρους¹⁰. Πρόκειται για έναν ανεξάρτητο διεθνή οργανισμό, με αντικείμενο την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών Ombudsmen. Πλέον αριθμεί περισσότερα από 190 μέλη τα οποία εκπροσωπούν 100 και πλέον κράτη. Από το 2010 διοργανώνει, σε συνεργασία με άλλους φορείς¹¹, εκπαιδευτικές δραστηριότητες για τα μέλη του, με σκοπό την ενδυνάμωση των δεσμών τους και την αποτελεσματική ανταλλαγή τεχνογνωσίας.

1.2.4. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

Ο European Ombudsman λειτουργεί από το 1995 και τα ζητήματα που τον αφορούν ρυθμίζονται στο άρ. 228 ΣυνθΛΕΕ¹². Πρόκειται για έναν ανεξάρτητο και αμερόληπτο οργανισμό, στον οποίον λογοδοτούν τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ και ο οποίος προωθεί τη χρηστή Διοίκηση. Ο Διαμεσολαβητής συνδράμει πολίτες, επιχειρήσεις και οργανισμούς που αντιμετωπίζουν προβλήματα με τη Διοίκηση της ΕΕ, εξετάζοντας αναφορές σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των ενωσιακών θεσμικών οργάνων και των οργανισμών, ενώ περαιτέρω διερευνά με δική του πρωτοβουλία και ευρύτερα συστημικά ζητήματα. Αναγορεύεται, έτσι, σε «πολιτικό συνήγορο» των πολιτών της ΕΕ, τονώνοντας – από κοινού με τον υφιστάμενο ενωσιακό και εθνικό μηχανισμό δικαστικής προστασίας – τη δικαιοκρατική φυσιογνωμία της (Μακρυδημήτρης, 1996).

Σύμφωνα με το Καταστατικό του (ΕΕ L 113, 4.5.1994)¹³, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής σε πρώτη φάση ενημερώνει το αρμόδιο όργανο σχετικά με το περιεχόμενο της υπό κρίση καταγγελίας, εφόσον αυτή κριθεί εκ πρώτης όψεως βάσιμη, παρέχοντάς του τη δυνατότητα να επιλύσει το πρόβλημα. Σε δεύτερο στάδιο, ο Διαμεσολαβητής προσπαθεί να επιτύχει φιλικό διακανονισμό μεταξύ του αναφερομένου και του οργάνου, κατά τρόπο ώστε να τερματιστεί η κακοδιοίκηση. Αν η προσπάθεια φιλικού διακανονισμού αποβεί άκαρπη, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να

¹⁰ <http://www.theioi.org/the-i-o-i>.

¹¹ Ορισμένοι συνεργαζόμενοι φορείς: International Anti-Corruption Academy (IACA), Queen Margaret University (UK/Scotland), Association for the Prevention of Torture (APT), Ombudsman of Ontario (Canada), Ombudsman of New South Wales (Australia).

¹² <https://www.ombudsman.europa.eu/el/home>.

¹³ <https://www.ombudsman.europa.eu/el/legal-basis/statute/el>.

διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις για την επίλυση της υπόθεσης και, εάν αυτές δε γίνουν αποδεκτές από το ερευνώμενο ενωσιακό όργανο, μπορεί να απευθύνει ειδική έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ώστε αυτό να επιληφθεί σε ανώτερο επίπεδο.

1.3. Συνήγορος του Πολίτη

1.3.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Σύμφωνα με τον πρώτο Έλληνα Συνήγορο του Πολίτη και δεύτερο Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή¹⁴, Ν. Διαμαντούρο (2014), τα κύρια ιδεοτυπικά χαρακτηριστικά του Συνηγόρου του Πολίτη (εφεξής ΣτΠ) είναι α) η ανεξαρτησία του, β) το γεγονός ότι λειτουργεί ως εναλλακτικός μηχανισμός επίλυσης διαφορών και γ) υποβοηθητικά προς τη δικαστική εξουσία, δ) η κατά το δυνατόν ταύτισή του με την έννοια της ακριβοδικίας, ε) η λειτουργία επί τη βάση της λογικής της επίλυσης και στ) του θετικού αθροίσματος¹⁵ και ζ) η προληπτική δράση.

Ο ΣτΠ αποτελεί μονοπρόσωπη ΑΑ¹⁶, με ένα μέλος και έναν μόνο επικεφαλής: το Συνήγορο του Πολίτη (Τζέμος, 2012, 47). Ο ΣτΠ διέπεται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και, ως εκ τούτου, δε δέχεται εντολές από κάποιο κρατικό όργανο, δεν υπόκειται σε οιονδήποτε έλεγχο σκοπιμότητας και δεν υπάγεται στην κυβερνητική ή διοικητική ιεραρχία (άρ. 101^α παρ. 1 Συντάγματος, άρ. 2 παρ. 2 Ν. 3094/2003, άρ. 2 και 3 Ν. 3051/2002). Αναπτύσσει την αρμοδιότητά του μέσα στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος, του ενωσιακού δικαίου και της εθνικής νομοθεσίας, έχει υποχρέωση να τηρεί τις δικαστικές αποφάσεις και, ως *sui generis* όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Ο ΣτΠ επιλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της¹⁷ και μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής (άρ. 101^α παρ. 2 εδ. γ Συντάγματος). Η δε θητεία του είναι εξαετής μη ανανεώσιμη (άρ. 61 παρ. 2 εδ. γ Ν. 4055/2012).

¹⁴ <http://www.academyofathens.gr/el/members/diamandouros>.

¹⁵ Η πεποίθηση ότι η επίλυση των διαφορών μπορεί να επιτυγχάνεται κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ικανοποίηση και των δύο πλευρών (Διαμαντούρος, 2000).

¹⁶ Σύμφωνα με την υποστηρίξιμη αντίθετη άποψη, πρόκειται για επταμελή ΑΑ, απαρτιζόμενη από το Συνήγορο και του έξι Βοηθούς Συνηγόρους (Σπηλιωτόπουλος, 2010).

¹⁷ Αν και, σε κάθε περίπτωση, επιδιώκεται η ομοφωνία.

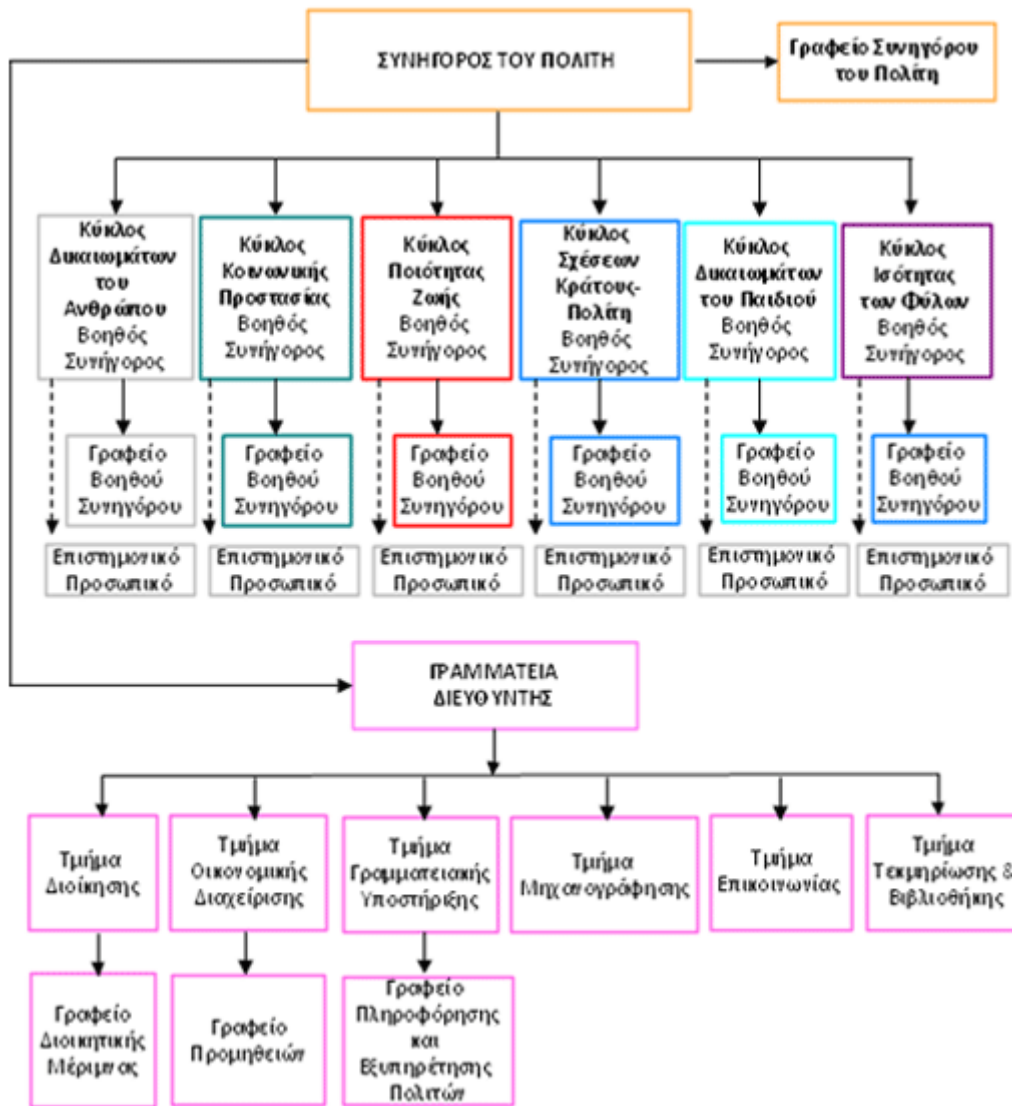
1.3.2. Νομοθετικό πλαίσιο

Στο κέντρο του θεσμικού πλαισίου που διέπει το ΣτΠ βρίσκονται τα άρ. 101^α και 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τα άρ. 14 και 138^α του Κανονισμού της Βουλής. Ο ΣτΠ θεσπίστηκε με το Ν. 2477/1997 και άρχισε να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 1998¹⁸. Ο Κανονισμός Λειτουργίας του περιλαμβάνεται στο ΠΔ 273/1999, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Με την εκτεταμένη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ο θεσμός περιεβλήθη με συνταγματική κατοχύρωση, ενώ με το Ν. 3051/2002, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4055/2012, ρυθμίστηκε το γενικό πλαίσιο που διέπει όλες τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΑ. Με το Ν. 3094/2003 ρυθμίστηκαν τα ειδικότερα ζητήματα που αφορούν το ΣτΠ. Πρόσφατα, οι αρμοδιότητες της Αρχής εμπλουτίστηκαν με τους νόμους 4443/2016 (άρ. 56 και 57), 4488/2017 (άρ. 72), 4491/2017 (άρ. 9 και 10) και 4509/2017 (άρ. 19), ενώ διάφορες ειδικές κανονιστικές διοικητικές πράξεις ολοκληρώνουν το νομικό του πλαίσιο.

1.3.3. Οργανωτική διάρθρωση

Το οργανόγραμμα του ΣτΠ προσδιορίζεται από το Ν. 3094/2003 και από τον Κανονισμό Λειτουργίας του, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν. Όπως προκύπτει και από το διάγραμμα που ακολουθεί, η Αρχή οργανωτικά απαρτίζεται από το Συνήγορο του Πολίτη και το Γραφείο του, από τους 6 κύκλους δραστηριότητάς του και τα Γραφεία τους και από τη Γραμματεία.

¹⁸ Είχαν προηγηθεί αποτυχημένες απόπειρες ίδρυσης διοικητικών μηχανισμών διαμεσολάβησης πριν τη θέσπιση του ΣτΠ. Ως τέτοιες μπορούν ενδεικτικά να αναφερθούν οι υπηρεσίες παραπόνων (ΝΔ 3983/1959), ο Επίτροπος Διοικήσεως (που είχε συσταθεί επί Δικτατορίας με τα ΝΔ 2/1968 και 215/1969) και τα Γραφεία Ενημέρωσης και Πληροφόρησης Πολιτών (ΓΕΠΠΟ). Ορ. σχετικά Μουζουράκη, 2003, 145 υποσημ. 2.



Πηγή: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.organogramma>.

1.3.4. Οι έξι κύκλοι δράσης του ΣτΠ

Όπως προαναφέρθηκε, η αρμοδιότητα του ΣτΠ διαρθρώνεται σε 6 κύκλους, καθένας εκ των οποίων έχει έναν επικεφαλής Βοηθό Συνήγορο και εξειδικευμένο Επιστημονικό Προσωπικό και υποστηρίζεται διοικητικά από το Γραφείο του Βοηθού Συνηγόρου.

Οι Βοηθοί Συνήγοροι είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί που απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία (άρ. 2 και 3 παρ. 3 Ν. 3051/2002). Πρόκειται για πρόσωπα εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση (άρ. 1 παρ. 2 εδ. β Ν. 3094/2003). Επικουρούν το ΣτΠ στο έργο του, προΐστανται στον κύκλο δραστηριότητας που έχουν οριστεί από αυτόν ως υπεύθυνοι, εποπτεύουν,

κατευθύνουν και αξιολογούν τους Ειδικούς και Βοηθούς Επιστήμονες του κύκλου τους (άρ. 8 παρ. 3 ΠΔ 273/1999).

Ειδικότερα, οι κύκλοι δράσης του ΣτΠ¹⁹ είναι οι εξής:

1) Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου²⁰: αφορά ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις, ενσωματωμένες στο εσωτερικό δίκαιο.

2) Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας²¹: περιλαμβάνει ζητήματα προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών, τα οποία αφορούν κυρίως τομείς που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, καθώς και της προστασίας ευάλωτων ομάδων. Στον κύκλο αυτό εντάσσεται ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης που θεσπίστηκε με το Ν. 3293/2004.

3) Κύκλος Ποιότητας Ζωής²²: αφορά ζητήματα παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερης υποβάθμισης της ποιότητας ζωής.

4) Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη²³: ασχολείται κυρίως με θέματα τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, μεταφορών και επικοινωνιών, εργασίας και απασχόλησης, εμπορίου, βιομηχανίας, ενέργειας, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων, προσλήψεων (εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ) στο δημόσιο και εκπαίδευσης.

5) Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού²⁴: περιλαμβάνει την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Στον κύκλο εμπίπτουν περιπτώσεις παραβίασης από δημόσιες υπηρεσίες, ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

6) Κύκλος Ίσης Μεταχείρισης²⁵: περιλαμβάνει την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φύλου, φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής

¹⁹ Για την εξέλιξη του πεδίου δράσης του ΣτΠ ορ. Καρασταμάτη, 2010.

²⁰ <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el>.

²¹ <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el>.

²² <https://www.synigoros.gr/?i=quality-of-life.el>.

²³ <https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el>.

²⁴ <https://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el>.

²⁵ <https://www.synigoros.gr/?i=equality.el>.

καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, σεξουαλικού προσανατολισμού ή άλλων χαρακτηριστικών.

Η συμπερίληψη των δύο τελευταίων τομέων δραστηριότητας (των δικαιωμάτων του παιδιού και της ίσης μεταχείρισης) συνιστά διεθνή τάση²⁶ για τους Ombudsmen (Τζέμος, 2012, 57).

1.3.5. Η αναφορά ενώπιον του ΣτΠ

Οι πολίτες δικαιούνται να προσφύγουν ενώπιον του ΣτΠ, καταθέτοντας αναφορά ατελώς και χωρίς την ανάγκη μεσολαβήσεως δικηγόρου (Τζέμος, 2012, 65; Ο ίδιος, 2006, 9). Η αναφορά χρεώνεται σε έναν από τους έξι κύκλους και στη συνέχεια ανατίθεται από τον αρμόδιο Βοηθό Συνήγορο σε Ειδικό Επιστήμονα-χειριστή που αναλαμβάνει να την ερευνήσει (άρ. 1, 2 και 5 Ν. 3094/2003 σε συνδ. με άρ. 2 και 8 ΠΔ 273/1999).

Η υποβολή αναφοράς ενώπιον του ΣτΠ βρίσκει θετικό έρεισμα στο άρ. 10 παρ. 1 Συντάγματος²⁷ και στο εκεί κατοχυρωμένο δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, στην έννοια των οποίων περιλαμβάνονται όλες οι ΑΑ, συνταγματικά κατοχυρωμένες και μη (Μπέσιλα-Μακρίδη, 2004; Τζέμος, 2012). Ειδικότερα, η αναφορά ρυθμίζεται στα άρ. 1, 3 και 4 Ν. 3094/2003 και στα άρ. 3 και 4 ΠΔ 273/1999²⁸.

1.3.6. Αποστολή και πεδίο δράσης του ΣτΠ

Σύμφωνα με το άρ. 1 παρ. 1 Ν. 3094/2003, η Αρχή έχει ως αποστολή *«τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3*

²⁶ Ορ. επί παραδείγματι τον αντίστοιχο γαλλικό θεσμό Défenseur des Droits (<https://www.defenseurdesdroits.fr/>).

²⁷ «Καθέννας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο».

²⁸ Υπογραμμίζεται ότι η αναφορά ενώπιον του ΣτΠ κατά την κρατούσα γνώμη δε θεμελιώνεται και στο άρ. 10 παρ. 3 Συντάγματος, καθότι ο ΣτΠ δεν αποτελεί «αρμόδια αρχή που υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών», κατά την έννοια της ως άνω διάταξης, ούτε γνωμοδοτικό όργανο ή νομική συμβουλευτική επιτροπή του πολίτη (Τζέμος, 2012). Η δε αναφορά ενώπιόν του δεν αποτελεί ειδική έκφραση των διοικητικών προσφυγών και αναφορών των άρ. 24, 25 και 27 του ΚΔΔ (αίτηση θεραπείας-διοικητική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή-ενδικοφανής προσφυγή και αναφορά αντίστοιχα).

παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας». Η αρμοδιότητα του ΣτΠ εκτείνεται στον έλεγχο της νομιμότητας ατομικών διοικητικών πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών οργάνων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα (Παπαγιαννίδης, 2000,). Ενεργοποιείται δε κατόπιν αναφορών πολιτών (ορ. ανωτέρω), αλλά δύναται να ενεργοποιηθεί και αυτεπαγγέλτως, καθώς, βάσει των άρ. 4 παρ. 2 Ν. 3094/2003 και 4 παρ. 1 εδ. β ιδρυτικού Ν. 2477/1997, η αυτεπάγγελτη δραστηριοποίηση του θεσμού απόκειται στην πλήρη διακριτική του ευχέρεια (Φραγκούλης, 2005, 14-15).

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρ. 3 παρ. 1 Ν. 3094/2003, ο ΣτΠ «είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης α και β βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη Διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών». Συνάγεται, λοιπόν, ότι ο ΣτΠ ελέγχει όλα τα όργανα του ελληνικού κράτους, εκτός από αυτά που ρητά εξαιρούνται της ελεγκτικής και διαμεσολαβητικής του αρμοδιότητας βάσει του άρ. 3 παρ. 2 Ν. 3094/2003 ως ισχύει²⁹.

Τέλος, σύμφωνα με την ορθότερη άποψη (Τζέμος, 2012, 73), ο ΣτΠ δύναται να ελέγχει παρεμπιπτόντως και τη νομιμότητα κανονιστικών διοικητικών πράξεων, επ' αφορμή του ελέγχου των υπό κρίση ατομικών διοικητικών πράξεων. Ο παρεμπίπτων αυτός έλεγχος νομιμότητας εδράζεται ακριβώς στη λειτουργική συνέχεια μεταξύ των κανονιστικών διοικητικών πράξεων και των βάσει αυτών εκδιδόμενων ατομικών.

²⁹ «Στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται οι Υπουργοί και Υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα, που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια. Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών [...]». Βάσει της προηγούμενης παραγράφου, εξαιρούνται επίσης οι Τράπεζες και το ΧΑΑ.

1.3.7. Η διαμεσολαβητική-ελεγκτική αρμοδιότητα του ΣτΠ

1.3.7.1. Φύση και φιλοσοφία

Ο ΣτΠ ως θεσμός έχει διττή διαμεσολαβητική και ελεγκτική λειτουργία (Διαμαντούρος, 2000, 19), καθώς διαμεσολαβεί ανάμεσα στον πολίτη και τη Διοίκηση για την επίλυση νομικών διαφορών και διαφωνιών που ανακύπτουν. Είναι σαφές ότι αυτή η «ελεγκτική διαμεσολάβηση» δεν αποτελεί *ultimum refugium* για την επίλυση των εν λόγω διαφορών, καθώς πολλές φορές μπορεί να ακολουθήσει και δικαστικός έλεγχος³⁰. Εξάλλου, η διαμεσολάβηση του ΣτΠ συνιστά μία τέταρτη διαθέσιμη στον πολίτη οδό ελέγχου διοικητικών πράξεων, παράλληλα με την διοικητική επανεξέταση, τον δικαστικό και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο (Τζέμος, 2012, 78; Μακρυδημήτρης, 1996, 29; Τσαπόγας, 2003, 21-22) ή, αλλιώς, έναν «ενδιάμεσο διοικητικό έλεγχο» (Σπηλιωτόπουλος, 2010, 5).

Η φιλοσοφία της ελεγκτικής διαμεσολάβησης του ΣτΠ είναι να προτείνει επιεικείς, δίκαιες και πρακτικές λύσεις στις διαφορές που φέρονται ενώπιόν του, πάντοτε υπό το πρίσμα της νομιμότητας. Ο έλεγχος νομιμότητας που πραγματοποιεί είναι πάντα παρεμπίπτων και συγκεκριμένος, η δε διαπίστωση παρανομίας αποτελεί επαρκή, αλλά όχι πάντα και αναγκαία προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της διαμεσολαβητικής διαδικασίας. Αυτό σημαίνει ότι, ακόμα και όταν ο Συνήγορος διαπιστώνει ότι η ελεγχόμενη διοικητική πράξη είναι νόμιμη, συχνά προτείνει στον αρμόδιο φορέα την εφαρμογή μίας εξίσου σύννομης, αλλά επωφελέστερης ή πιο επιεικούς για τον πολίτη λύσης (Τζέμος, 2012, 79). Ως εκ τούτου, ο ΣτΠ δεν εξαντλεί το ρόλο του σε έναν αυστηρό έλεγχο νομιμότητας, αλλά η διαμεσολάβησή του αποτελεί κράμα νομιμότητας και επιείκειας, έχει δηλαδή ταυτόχρονα νομικό και δικαιολογικό χαρακτήρα.

1.3.7.2. Κύρια χαρακτηριστικά

Τα δομικά χαρακτηριστικά της ελεγκτικής διαμεσολάβησης του ΣτΠ είναι οκτώ (Τζέμος, 2012, 82-84; Φυτράκης, 2011, 592 επ.):

α) ευέλικτη και αντιγραφειοκρατική φυσιογνωμία,

³⁰ Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η εκκρεμοδικία μίας υπόθεσης συνιστά διαδικαστικό अपαράδεκτο που, βάσει του άρ. 3 παρ. 4 Ν. 3094/2003, κωλύει την ενεργοποίηση ή την συνέχιση της διαμεσολάβησης.

- β) προσφορότητα και αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων μέσων,
- γ) νομικός έλεγχος της υπόθεσης,
- δ) επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης,
- ε) δέσμευση των ελεγχόμενων φορέων ως προς την κατεύθυνση που προτείνει ο ΣτΠ,
- στ) έλλειψη εκτελεστότητας των προτάσεων³¹,
- ζ) χρήση της πειθούς και
- η) ήπια κυρωτική λειτουργία³².

1.3.7.3. Μέσα υλοποίησης

Η ερευνητική αρμοδιότητα του ΣτΠ δύναται να λάβει τις εξής μορφές (Τζέμος, 2012, 208-209):

- α) αίτηση για χορήγηση εγγράφων και στοιχείων,
- β) άτυπη διαμεσολάβηση,
- γ) διαμεσολαβητικό έγγραφο,
- δ) υπομνηστική επιστολή,
- ε) πορισματική επιστολή-σημείωμα,
- στ) πόρισμα,
- ζ) ειδική έκθεση,
- η) ετήσια έκθεση,
- θ) αυτοψία,
- ι) πραγματογνωμοσύνη,
- ια) εξέταση μαρτύρων,
- ιβ) έκθεση προς τον αρμόδιο Υπουργό για μη συνεργασία υπηρεσίας,
- ιγ) πρόταση αντικατάστασης δημοσίου λειτουργού,
- ιδ) αίτηση συνδρομής από άλλα ελεγκτικά διοικητικά όργανα,
- ιε) πειθαρχικός έλεγχος,
- ιστ) διαβίβαση υπόθεσης στον εισαγγελέα³³,
- ιζ) δημοσιοποίηση διαμεσολαβητικών προτάσεων,

³¹ Ορ. σχετικά απόφαση υπ' αριθμ. 1041/2004 ΣτΕ, στην οποία διαλαμβάνονται τα ακόλουθα: «[...] το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ούτε αποτελούν οι περιλαμβανόμενες σε αυτό «προτάσεις» επιταγή [...]».

³² Αφορά τη δυνατότητα ενεργοποίησης πειθαρχικού ελέγχου και παραπομπής σε εισαγγελική αρχή.

³³ Σημειώνεται ότι έχει θεσπιστεί και ιδιώνυμο ποινικό αδίκημα για την κακόβουλη μη συνεργασία δημοσίου υπαλλήλου με τον ΣτΠ (άρ. 4 παρ. 10 Ν. 3094/2003).

- ιη) νομοθετική πρόταση και
- ιθ) παραπομπή σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

1.3.8. Ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας του ΣτΠ

Αρμοδιότητα του υπό εξέταση κύκλου δραστηριότητας του ΣτΠ αποτελεί η άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων, φορείς των οποίων δεν είναι μόνο οι Έλληνες πολίτες, αλλά και ομογενείς επαναπατρισθέντες, αλλοδαποί (πολίτες ή μη της ΕΕ), οικονομικοί μετανάστες, πρόσφυγες, τουρίστες κ.ο.κ. (άρ. 25 παρ. 1 Συντάγματος). Όπως γίνεται δεκτό, ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας ανταποκρίνεται στην κοινωνική ιδιότητα του πολίτη, συμβάλλοντας στη δημιουργία μίας νέας διοικητικής κουλτούρας και διαμεσολαβώντας σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης ή παραβίασης της νομιμότητας που συνδέονται με διοικητικούς φορείς άσκησης κοινωνικών δικαιωμάτων (Ρομπόκου-Καραγιάννη, 2001, 25; Παλάσκα, 2006, 67).

Στις αρμοδιότητες του Κύκλου υπάγονται θέματα που άπτονται εν γένει της κοινωνικής πολιτικής, του κοινωνικού κράτους και των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτό (άρ. 2 παρ. 1 ΠΔ 273/1999), συμπεριλαμβανομένων θεμάτων που σχετίζονται με δικαιώματα και υποχρεώσεις που πηγάζουν από τη νομοθεσία περί κοινωνικής ασφάλισης. Ως εκ τούτου, βασικοί τομείς αρμοδιότητας του Κύκλου είναι η απονομή συντάξεων, η αναγνώριση χρόνου ασφάλισης, η καταβολή και βεβαίωση ασφαλιστικών εισφορών, αλλά και τα δικαιώματα των πολιτών στην υγεία και θέματα πρόνοιας.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: Συμβολή ΣτΠ στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση

2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Παρατηρείται διαχρονικά ότι ο αριθμός των υποθέσεων που αναφέρονται στην κοινωνική ασφάλιση υπερτερεί συντριπτικά του αριθμού των υποθέσεων που αναφέρονται σε άλλα αντικείμενα που εξετάζει ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, ήτοι της υγείας και της πρόνοιας (ποσοστό που προσεγγίζει το 80%). Η εξήγηση εν προκειμένω είναι πολυπαραγοντική και αφορά πρωτίστως το οικονομικό διακύβευμα της κοινωνικής ασφάλισης για τους πολίτες, αλλά και τον διάσπαρτο και πολύπλοκο χαρακτήρα της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, σε συνδυασμό με τον μέχρι πρότινος μεγάλο αριθμό των ΟΚΑ, τις ελλείψεις σε υποδομές και ενίοτε προσωπικό, καθώς και την επί μακρόν καθυστέρηση στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα ασφαλιστικά συστήματα στην ΕΕ εν γένει, κυρίως δηλαδή το δημογραφικό πρόβλημα (γήρανση του πληθυσμού) και την προσπάθεια της ταυτόχρονης διασφάλισης της βιωσιμότητας των ΟΚΑ και της διατήρησης του υφιστάμενου επιπέδου κοινωνικής προστασίας. Περαιτέρω, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, οι καθυστερήσεις, τα λάθη των υπηρεσιών και τα μηχανογραφικά προβλήματα δημιουργούν περιβάλλον ανασφάλειας και αβεβαιότητας, ενέχοντας σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμα και σοβαρό κίνδυνο απώλειας των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων.

Ως εκ τούτου, τα ζητήματα για τα οποία οι πολίτες απευθύνονται στην Αρχή, ζητώντας τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της παρέμβαση εκτείνονται σε όλο το εύρος της κοινωνικής ασφάλισης, περιλαμβάνοντας λ.χ. την υπαγωγή σε αυτήν (ποσοστό που πάντως βαίνει μειούμενο τα τελευταία χρόνια), τη θεμελίωση του δικαιώματος σε παροχές, τη χρηματοδότηση της ασφάλισης κ.ά. Επιπλέον, οι πολίτες θέτουν όλο και συχνότερα ζητήματα εφαρμογής του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου, ιδίως αναφορικά με το συνυπολογισμό του χρόνου ασφάλισης στα κράτη μέλη της ΕΕ (πρόβλημα που έχει ενταθεί τα τελευταία χρόνια λόγω της μεγάλης μετακίνησης εργατικού δυναμικού της χώρας προς αυτά – brain drain)³⁵.

³⁵ Για τη συμβολή του brain drain στη διόγκωση του κοινωνικοασφαλιστικού προβλήματος, ορ. OECD, 2007.

2.2. Παράμετροι προς εξέταση

Για την εξέταση της συμβολής του κύκλου Κοινωνικής προστασίας στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση, η οποία αποτελεί το κεντρικό αντικείμενο της παρούσας εργασίας, θα κινηθεί σε τρεις επιμέρους άξονες, οι οποίοι προκύπτουν από το τρίπτυχο του στόχου του ΣτΠ όπως περιγράφεται στο άρ. 1 παρ. Ν. 3094/2003, ήτοι α) την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, β) την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και γ) την τήρηση της νομιμότητας. Όπως έχει επισημανθεί (Τζέμος, 2012, 101; Αλιβιζάτος, 2001, 220 επ.), δεν πρόκειται για τρεις διακριτούς στόχους, αλλά για τρεις αλληλοσυμπληρούμενους πόλους που απαρτίζουν έναν στόχο: την επίτευξη ουσιαστικού κράτους δικαίου. Εξάλλου, η κακοδιοίκηση και η παραβίαση της νομιμότητας αποτελούν τις ίδιες όψεις του ίδιου νομίσματος. Ειδικότερα, όλες οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης, όσο απλές κι αν φαίνονται εκ πρώτης όψεως, είναι βέβαιο ότι εμπεριέχουν την παραβίαση κάποιου κανόνα δικαίου, ενώ, αντίστοιχα, κάθε παραβίαση της νομιμότητας συνιστά εξ ορισμού περίπτωση κακοδιοίκησης. Παρ' όλα αυτά, για λόγους οργάνωσης του περιεχομένου της εργασίας, εξετάζονται σε διαφορετικά κεφάλαια. Τέλος, εξετάζεται η συχνότητα και η επάρκεια της αξιοποίησης των λοιπών θεσμικών δυνατοτήτων που διαθέτει η Αρχή.

2.2.1. Προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη

Η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη τίθεται ως πρωταρχικός στόχος της διαμεσολαβητικής και ελεγκτικής αποστολής του ΣτΠ. Πολλές φορές τα δικαιώματα του πολίτη συγχέονται με τα ανθρώπινα ή θεμελιώδη δικαιώματα, για τη διασφάλιση των οποίων, όπως προαναφέρθηκε, λειτουργεί ειδικός κύκλος εντός του ΣτΠ. Όμως, τα δικαιώματα του πολίτη είναι κατηγορία ευρύτερη, η οποία, εκτός από τα θεμελιώδη (ζωή, αξιοπρέπεια, προσωπικότητα κ.ο.κ.), περιλαμβάνει και άλλα δικαιώματα που συναρτώνται με την παροχική δράση του Κράτους, όπως, ενδεικτικά, την κοινωνική ασφάλιση, την πρόνοια, την υγεία που αποτελούν αντικείμενα του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας του ΣτΠ.

Ο ευχερέστερος τρόπος, ώστε να ελεγχθεί το κατά πόσο ο ΣτΠ δια του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας έχει συμβάλλει στην προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών, συγκεκριμένα, δικαιωμάτων των πολιτών είναι η διερεύνηση του ποσοστού των (βάσιμων) αναφορών που διεκπεραιώθηκαν και είχαν θετική για

τον πολίτη έκβαση. Για το σκοπό αυτό, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας συλλέχθηκαν και έτυχαν στατιστικής επεξεργασίας τα στοιχεία που περιλαμβάνει η Αρχή στις Ετήσιες Εκθέσεις της³⁶.

Στο σημείο αυτό, βέβαια, πρέπει να αναφερθεί ότι, ορισμένα εκ των στελεχών του ΣτΠ, από τα οποία η γράφουσα πήρε συνέντευξη, εξέφρασαν σοβαρές επιφυλάξεις για την ακρίβεια των στατιστικών στοιχείων που εκδίδονται από την Αρχή, εξαιτίας του γεγονότος ότι, όπως αντιλαμβάνονται, η κατηγοριοποίηση των υποθέσεων σε στατιστικές κατηγορίες (π.χ. απόρριψη αναφοράς λόγω αναρμοδιότητας, αβάσιμες αναφορές, θετική έκβαση για τον πολίτη κ.ο.κ.) πραγματοποιείται από τους ειδικούς επιστήμονες-χειριστές χωρίς προκαθορισμένα και κοινά για όλους κριτήρια, με αποτέλεσμα αυτή η ανομοιογένεια στην ταξινόμηση να προκαλεί απόκλιση μεταξύ της στατιστικής αποτύπωσης των αποτελεσμάτων και της πραγματικότητας³⁷. Οι εν λόγω ενστάσεις είναι σκόπιμο να διερευνηθούν και, εφόσον κριθούν βάσιμες, να οριστούν συγκεκριμένες οδηγίες κατηγοριοποίησης των υποθέσεων, προς αποκατάσταση της αξιοπιστίας των αποτελεσμάτων της Αρχής.

Από την επισκόπηση των στοιχείων που περιλαμβάνονται στις Ετήσιες Εκθέσεις των ετών 1998-2017 (στοιχεία για το τρέχον έτος 2018 δεν έχουν – προφανώς – δημοσιευτεί), προκύπτουν τα ακόλουθα:

- i. Για την ταξινόμηση των νέων αναφορών που υποβάλλονται σε ετήσια βάση στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας (οι οποίες αποτυπώνονται και ως ποσοστό επί του συνόλου των αναφορών που κατατίθενται στο ΣτΠ εν γένει) χρησιμοποιούνται οι εξής κατηγορίες:
 - α) αναφορές εντός και εκτός αρμοδιότητας,
 - β) οι εντός αρμοδιότητας αναφορές ταξινομούνται σε βάσιμες (διαπίστωση προβλήματος κακοδιοίκησης) και μη βάσιμες (μη διαπίστωση),
 - γ) οι βάσιμες αναφορές ταξινομούνται περαιτέρω ως εξής:
 - γα) θετική έκβαση (επίλυση του προβλήματος κακοδιοίκησης),
 - γβ) μη αποδοχή των προτάσεων (μη επίλυση προβλήματος),
 - γγ) αδυναμία επίλυσης (λόγω νομοθετικού κενού, οργανωτικών δυσλειτουργιών κ.ο.κ.) και

³⁶ Διαθέσιμες στο <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>.

³⁷ Ορ. απομαγνητοφωνημένη κοινή συνέντευξη Τσελεκίδη-Κοντογεωργοπούλου.

γδ) διακοπή έρευνας (λόγω π.χ. εκκρεμοδικίας ή επίλυσης με την παρέμβαση άλλου φορέα).

- ii. Από τις 20 δημοσιευμένες Ετήσιες Εκθέσεις, μόνο οι μισές (10) περιλαμβάνουν αναλυτικά στατιστικά στοιχεία αναφορικά με την έκβαση των υποθέσεων. Ειδικότερα, σχετική ανάλυση δεν έχει περιληφθεί στις Εκθέσεις των ετών 2006-2007 και 2010-2017, ενώ από το τμήμα μηχανογράφησης του ΣτΠ παρασχέθηκαν μη δημοσιευμένα στατιστικά στοιχεία για τα έτη 2006 και 2007.
- iii. Για τα δέκα έτη (1998-2007 και 2008-2009), για τα οποία περιλαμβάνονται αναλυτικά στοιχεία, προκύπτουν τα ακόλουθα αναφορικά με τον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας:
- α) διεκπεραιώθηκαν 23.821 υποθέσεις,
 - β) εκ των οποίων κρίθηκαν βάσιμες οι 11.665 (48,97%),
 - γ) εκ των οποίων οι 9.684 (83,02%) επιλύθηκαν υπέρ του πολίτη, ενώ
 - δ) σε 1.633 (13,99%) υποθέσεις, είτε η Διοίκηση δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις του ΣτΠ, είτε υπήρχε αδυναμία επίλυσης, είτε διεκόπη η έρευνα.

Πίνακας 1: Εξέλιξη των επιλυθέντων υπέρ του πολίτη υποθέσεων ανά έτος.

Έτος	Βάσιμες υποθέσεις	Έκβαση υπέρ πολίτη	Ποσοστό
1998	38	38	100%
1999	627	586	93,40%
2000	995	960	96,48%
2001	1155	1098	95,06%
2002	1106	1065	96,29%
2003	1206	1019	84,49%
2004	1434	1157	80,71%
2005	1249	994	79,60%
2006	802	633	78,92%
2007	806	576	71,46%
2008	992	709	71,47%
2009	1255	849	67,64%

- iv. Από τον ως άνω πίνακα προκύπτει ότι, από το 2003 και έπειτα, το ποσοστό των υποθέσεων με έκβαση υπέρ του πολίτη επί των βάσιμων υποθέσεων έβαινε μειούμενο. Θα μπορούσε, έτσι, κανείς να συμπεράνει ότι αντίστοιχα μειωνόταν και η αποτελεσματικότητα του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας. Όμως, από μία προσεκτικότερη επισκόπηση των στατιστικών στοιχείων που περιλαμβάνονται στις Ετήσιες Εκθέσεις, γίνεται αντιληπτό ότι από το 2003 και μετά οι υποθέσεις των οποίων η διερεύνηση διεκόπη, για οποιονδήποτε λόγο, ή για τις οποίες προέκυψε αδυναμία επίλυσης, περιλαμβάνονται ρητά στις βάσιμες υποθέσεις, ενώ κάτι τέτοιο δεν προκύπτει σαφώς για τα έτη 1998-2002. Η μη συμπερίληψη των υποθέσεων αυτών στις βάσιμες αυξάνει αναλογικά το ποσοστό των υποθέσεων που διεκπεραιώθηκαν με θετική για τον πολίτη έκβαση. Εύλογα, λοιπόν, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι για τα έτη 1998-2002, το σχετικό ποσοστό ήταν σημαντικά μικρότερο.
- v. Το ποσοστό των αναφορών που άπτονται της κοινωνικής ασφάλισης επί του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας κατά τα έτη 1998-2016³⁸ ανέρχεται σε 76,69 %. Από τον πίνακα που ακολουθεί προκύπτει ότι η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί σε ετήσια βάση το κύριο πεδίο δραστηριοποίησης του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας. Το ποσοστό των σχετικών αναφορών παρουσίασε αξιοσημείωτη αύξηση το 2011, έτος κατά το οποίο άρχισε να βαθαίνει η δημοσιονομική κρίση που πλήττει τη χώρα από το 2009, και μέχρι το 2016 ξεπερνούσε σταθερά το 80% των αναφορών που παραλάμβανε ο κύκλος. Κατά την περίοδο αυτή, η ασφαλιστική νομοθεσία τροποποιείται συνεχώς επί τα χείρω, με αποτέλεσμα να πλήγεται μεγάλος αριθμός ασφαλισμένων, χωρίς μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις οι σχετικές διατάξεις να προβλέπουν κάποιο μεταβατικό διάστημα. Χαρακτηριστικότερο, ίσως, παράδειγμα αποτελεί ο Ν. 3863/2010, με τον οποίο καταργήθηκε από 01.11.2011 η συνταξιοδότηση δίχως όριο ηλικίας για όσους συμπληρώνουν 37 χρόνια ασφάλισης. Είναι σαφές ότι η συγκεκριμένη αιφνίδια τροποποίηση έπληξε τον οικονομικό προγραμματισμό χιλιάδων νοικοκυριών.

³⁸ Για το 2017, η Ετήσια Έκθεση δεν περιλαμβάνει σχετικά δεδομένα.

Πίνακας 2: Ποσοστό αναφορών που άπτονται της κοινωνικής ασφάλισης ανά έτος

Έτος	Ποσοστό	Έτος	Ποσοστό
1998	67,00%	2008	71,02%
1999	67,30%	2009	72,72%
2000	77,00%	2010	77,01%
2001	74,10%	2011	84,50%
2002	73,90%	2012	84,95%
2003	73,70%	2013	85,96%
2004	75,55%	2014	84,33%
2005	80,57%	2015	80,67%
2006	75,56%	2016	76,19%
2007	75,19%	ΣΥΝΟΛΟ	76,69%

Συμπερασματικά, από τα έτη για τα οποία είναι δημοσιευμένα αναλυτικά στατιστικά στοιχεία, τα οποία είναι τα μισά της λειτουργίας της Αρχής, η αποτελεσματικότητα της διαμεσολαβητικής δράσης του ΣτΠ κρίνεται ικανοποιητική, καθώς, από τις βάσιμες υποθέσεις, το 83,02% διεκπεραιώθηκε με επίλυση υπέρ του πολίτη. Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας ως προς την πρώτη παράμετρο της συμβολής του στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση, ήτοι την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, είναι ιδιαίτερος θετική. Βεβαίως, για τον μελετητή του υπό διερεύνηση θέματος είναι ιδιαίτερος προβληματικό το ότι, για τα τελευταία 8 χρόνια δε δύνανται να εξαχθούν στατιστικά συμπεράσματα, λόγω μη δημοσίευσης των σχετικών δεδομένων, καθώς επίσης και το γεγονός ότι, όπως προκύπτει από τις πραγματοποιηθείσες συνεντεύξεις, η αξιοπιστία των δημοσιευμένων δεδομένων είναι μάλλον αμφισβητούμενη.

2.2.2. Καταπολέμηση της κακοδιοίκησης

2.2.2.1. Ορισμός και μορφές

Ορισμός της κακοδιοίκησης πολύ δύσκολα μπορεί να προκύψει, καθώς πρόκειται για μία έννοια που άπτεται διαφορετικών επιστημονικών πεδίων (νομική επιστήμη, κοινωνιολογία, πολιτική, ψυχολογία) και χαρακτηρίζεται από νοηματική ρευστότητα.

Πάντως, η περιπτώσιολογία των διαφόρων μορφών που μπορεί να λάβει απαντάται σε παγκόσμιο επίπεδο, αναδεικνύοντας τη δυσκολία προσδιορισμού της. Όπως ενδεικτικώς, ο Ν. 2266/1994 κάνει λόγο για περιπτώσεις αδικαιολόγητης παράλειψης, καθυστέρησης ή άρνησης παροχής υπηρεσιών, αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς ή παραβίασης συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, ο παλαιότερος Ν. 1735/1987 για κακή λειτουργία των υπηρεσιών, χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, υψηλό κόστος λειτουργίας και παράγοντες που μειώνουν την παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα της ΔΔ, ενώ ο Μακρυδημήτρης (1996) αναφέρεται στην παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, στην άγνοια ή παρερμηνεία του νόμου, στην έλλειψη αιτιολογίας, καθώς και σε αυθαίρετες, παράλογες, ιδιοτελείς και μεροληπτικές ενέργειες.

Για την προσέγγιση της έννοιας είναι ευχερέστερη η εκκίνηση από την αντίστροφη αφετηρία, από την παραδοχή δηλαδή ότι «μη κακοδιοίκηση» υφίσταται όταν η ΔΔ δρα με γνώμονα τη χρηστή Διοίκηση, υποστηρίζεται πως η διοικητική δράση εν γένει μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές (Τζέμος, 2012, 108):

1^{ον} Να είναι νόμιμη και να μην παρουσιάζει δείγματα κακοδιοίκησης, περίπτωση που, σαφώς, είναι η ιδανική.

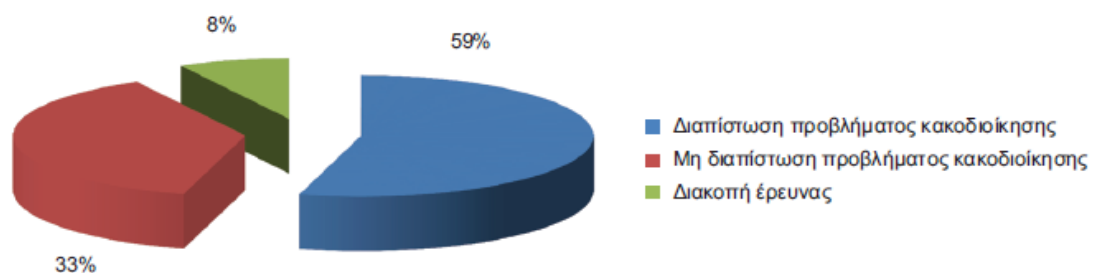
2^{ον} Να συνιστά «σύννομη κακοδιοίκηση», ήτοι, ενώ τυπικά η διοικητική δράση είναι καθόλα νόμιμη, εντούτοις παρουσιάζει δείγματα κακοδιοίκησης. Πρόκειται για περίπτωση ιδιαιτέρως προβληματική, καθώς οι πλημμέλειες της διοικητικής δράσης δεν είναι ευχερώς ανιχνεύσιμες, καθώς καλύπτονται από μία επίφαση τυπικής νομιμότητας. Η σύννομη κακοδιοίκηση αναλύεται περαιτέρω σε ειδικότερες υποκατηγορίες: πρόκειται για περιπτώσεις, όπου, μολοντί δεν παραβιάζεται συγκεκριμένος νομικός κανόνας, η συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων έναντι των πολιτών είναι αγενής, εριστική και επιθετική (συμπεριφορική κακοδιοίκηση). Αντίστοιχα, εντοπίζεται και η καθεστωτική-γραφειοκρατική κακοδιοίκηση, στο πλαίσιο της οποίας το διοικητικό όργανο, αν και κατά τα φαινόμενα είναι πρόθυμο να εξυπηρετήσει τον πολίτη, στην πραγματικότητα δε λειτουργεί προς όφελός του, καθώς μπορεί να αποκρύπτει νομικά διαθέσιμες επιλογές, να περιπλέκει εσκεμμένα την υπόθεση, να προσπαθεί να αποθαρρύνει τον πολίτη από την άσκηση νομίμου δικαιώματός του κ.ο.κ. Είναι περιττό να τονιστεί ότι η τελευταία αυτή μορφή κακοδιοίκησης είναι η πιο δύσκολα διαγνώσιμη. Η τελευταία μορφή είναι αυτή της

αντισυνταγματικής σύννομης κακοδιοίκησης, η οποία προκύπτει όταν η ΔΔ οχυρώνεται πίσω από την τυφλή εφαρμογή του γράμματος του νόμου, κατά τρόπο που παραβιάζει ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων, αλλά και γενικές αρχές του συνταγματικού, διοικητικού και κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου (π.χ. την αρχή της αναλογικότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κ.ά.).

3^{ον} Να συσσωρεύει τα χαρακτηριστικά τόσο της παρανομίας όσο και της κακοδιοίκησης. Πρόκειται για ευκρινή περίπτωση, στην οποία καθίσταται ευχερέστερος ο εντοπισμός των πλημμελειών.

Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν περιλαμβάνονται οι μορφές κακοδιοίκησης που αντιμετωπίζει συχνότερα ο ΣτΠ και επιχειρείται μία αποτίμηση των προσπαθειών που έχει κατά καιρούς καταβάλλει για την καταπολέμησή τους. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η δράση του Συνηγόρου, εν συνόλω, αποκάλυψε την έκταση του φαινομένου της κακοδιοίκησης εν Ελλάδι. Καθίσταται σαφές ότι η εξαντλητική απαρίθμηση όλων των μορφών κακοδιοίκησης που έχει κληθεί να αντιμετωπίσει η Αρχή στα 20 χρόνια λειτουργίας της και όλων των μέσων που έχει μεταχειριστεί είναι αδύνατη στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, καθώς θα μπορούσε να αποτελεί αντικείμενο διατριβής. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, κατά το 2017, διαπιστώθηκε από την Αρχή πρόβλημα κακοδιοίκησης στο 59% των βάσιμων αναφορών³⁹:

Γράφημα 1: Κατανομή των εντός αρμοδιότητας αναφορών που διεκπεραιώθηκαν εντός του 2017

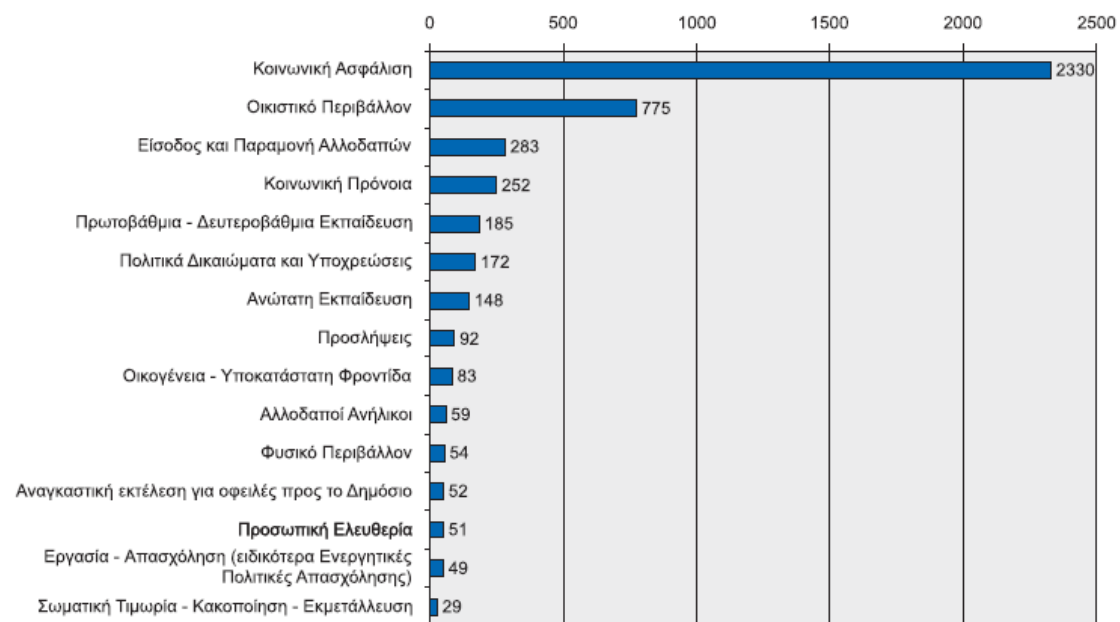


Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>.

³⁹ Σημειώνεται ότι το αντίστοιχο ποσοστό το 2016 ανερχόταν στο 47,38%, παρουσιάζει δηλαδή αύξηση μεγαλύτερη των 10 ποσοστιαίων μονάδων.

Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι η ειδική θεματική στην οποία εντοπίστηκαν οι περισσότερες περιπτώσεις κακοδιοίκησης (2.330 υποθέσεις) είναι μακράν αυτή της κοινωνικής ασφάλισης:

Γράφημα 2: Ειδικές θεματικές κατηγορίες κακοδιοίκησης έτους 2017

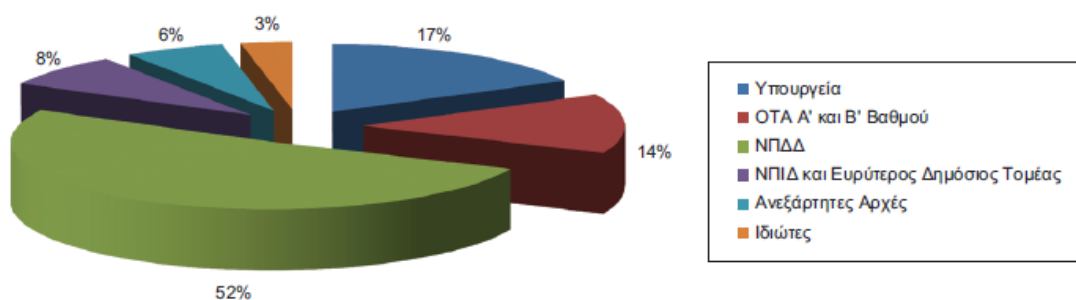


Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>.

Όπως προκύπτει από τα ακόλουθα γραφήματα, το 52% των περιπτώσεων κακοδιοίκησης συγκεντρώνεται στα ΝΠΔΔ, με τον ΕΦΚΑ να διαθέτει τη μερίδα του λέοντος (60% υποθέσεων που αφορούν ΝΠΔΔ, ήτοι 31,2% του συνόλου των βάσιμων αναφορών που παρέλαβε η Αρχή)⁴⁰:

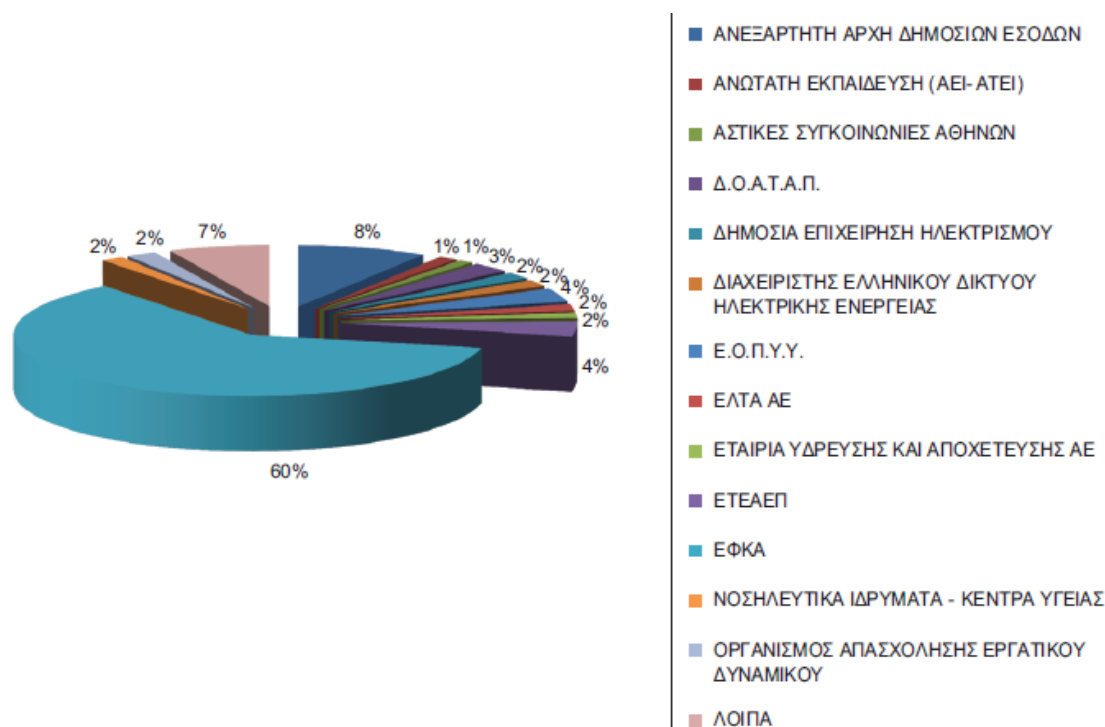
⁴⁰ Σημειώνεται ότι το ποσοστό αυξήθηκε ελαφρώς σε σχέση με το 2016, οπότε ανερχόταν στο 29,11% του συνόλου των βάσιμων υποθέσεων.

Γράφημα 3: Κατανομή βάσιμων αναφορών ανά είδος φορέα



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>.

Γράφημα 4: Κατανομή βάσιμων αναφορών ανά ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ευρύτερο δημόσιο τομέα και ΑΑ



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>.

2.2.2.2. Συνήθεις μορφές κακοδιοίκησης

2.2.2.2.1. Καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων

Η καθυστέρηση της ΔΔ να ανταποκριθεί στα αιτήματα των πολιτών αποτελεί πάγιο πρόβλημα σε όλα τα πεδία πολιτικής, γεγονός που από πολύ νωρίς έχει επισημάνει ο

Συνήγορος και μάλιστα κατ' επανάληψη, τόσο στο πλαίσιο της διερεύνησης υποθέσεων όσο και στις ετήσιες εκθέσεις του⁴¹. Οι συγχωνεύσεις που κατά καιρούς επέρχονται σε ασφαλιστικά ταμεία οδήγησαν και συνεχίζουν να οδηγούν σε σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση διοικητικών διαδικασιών. Χαρακτηριστικά είναι τα προβλήματα που προέκυψαν όταν συγχωνεύτηκε το Ταμείο Συντάξεων Προσωπικού – ΗΣΑΠ (ΤΣΠ-ΗΣΑΠ) με το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ⁴².

Στις σημερινές συνθήκες, η καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεων παύει να αποτελεί απλώς πρόβλημα ρουτίνας και αναδεικνύεται σε θέμα αιχμής, ιδίως στο πεδίο δράσης της κοινωνικής πολιτικής. Για ορισμένες, μάλιστα, ομάδες ασφαλισμένων σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης η μη έγκαιρη έκδοση συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων σηματοδοτεί πλέον και ζωτικό διακύβευμα. Ως παράδειγμα μπορούν να αναφερθούν οι δικαιούχοι του ΕΚΑΣ, δηλαδή οι χαμηλοσυνταξιούχοι, στους οποίους η καθυστέρηση χορήγησης δημιουργεί ακόμα και προβλήματα βιοπορισμού⁴³.

Πάγια θέση του Συνηγόρου είναι ότι οι χρονικές αποκλίσεις που παρατηρούνται σε μεγάλο αριθμό θεμάτων αρμοδιότητας των ασφαλιστικών φορέων όχι μόνο συνιστούν παραβίαση της νομιμότητας, αλλά θέτουν σε δοκιμασία την εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη ΔΔ⁴⁴. Είναι πλέον συνηθισμένο, αιτήματα για αναπροσαρμογή των συντάξεων να εξετάζονται έπειτα από δύο και πλέον έτη, μακράν πέρα της εκ του νόμου προβλεπόμενης προθεσμίας. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται λόγω της έκρηξης των συνταξιοδοτικών αιτημάτων, σε συνδυασμό με τους περιορισμένους οικονομικούς πόρους που διαθέτουν τα ασφαλιστικά ταμεία. Συνεπεία των ανωτέρω, ο Συνήγορος έχει κατά καιρούς προβεί σε οργανωτικές και νομοθετικές προτάσεις για την αντιμετώπιση τόσο των οργανωτικών αδυναμιών όσο και των δημοσιονομικών περιορισμών που προκαλούν τις καθυστερήσεις.

⁴¹ Ορ. ενδεικτικά Ετήσιες Εκθέσεις 2017 σ. 52; 2016 σ. 37 επ.; 2009 σ. 51 επ.; 2007 σ. 97 επ.; 2006 σ. 123 επ.; 2005 σ. 85 επ.; 2002 σ. 133 επ. και 2001 σ. 137 επ.

⁴² Ετήσια Έκθεση 2014, σ. 110.

⁴³ Πρέπει να τονιστεί ότι τα ποσά του ΕΚΑΣ «πάγωσαν» στα επίπεδα του 2008, αφού οι ΚΥΑ που εκδόθηκαν από το 2009 έως και το 2015 για την αναπροσαρμογή των κριτηρίων και των ποσών, αναπροσάρμοσαν μόνο τα κριτήρια, ενώ είχε μεσολαβήσει και ο ν. 3996/2011, ο οποίος επίσης επέφερε αλλαγές στα κριτήρια. Σε συνδυασμό, μάλιστα, με την κατάργηση δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα, τις διαδοχικές μειώσεις σε κύριες και επικουρικές συντάξεις και τις αυξήσεις στους φόρους, πολλοί χαμηλοσυνταξιούχοι βρέθηκαν σε απελπιστική κατάσταση.

⁴⁴ Προκύπτει εύλογα το ερώτημα εάν η διάταξη του άρ. 4 παρ. 1 ΚΔΔ αναφέρεται μόνο στις αποκλειστικές προθεσμίες ή και στις ενδεικτικές. Σύμφωνα με τη μάλλον κρατούσα άποψη (Μούκιου, 2003, 74), βάσει της τελεολογικής ερμηνείας, ο νομοθέτης επιθυμεί τον έλεγχο της παράβασης κάθε διοικητικής προθεσμίας, ακόμα κι αν αυτή έχει ενδεικτικό χαρακτήρα για τα διοικητικά όργανα.

Γίνεται αντιληπτό ότι το πρόβλημα είναι εντονότερο στα μεγάλα υποκαταστήματα του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, στα οποία έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο της έκδοσης αποφάσεων με καθυστέρηση που, περιπτώσεις όπως της διαδοχικής ασφάλισης, μπορούσε να ξεπεράσει και τα δύο έτη. Όπως είναι λογικό, το πρόβλημα μεγεθύνεται από την απουσία μηχανογράφησης ή τη μη ολοκλήρωσή της. Δεν είναι λίγες οι φορές που ο ΣτΠ απευθύνθηκε στη Διοίκηση του ΙΚΑ με συγκεκριμένες προτάσεις προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία⁴⁵. Η ανταπόκριση του Οργανισμού στις παραπάνω προτάσεις ήταν θετική.

Ακραία περίπτωση αποτελεί το ΓΛΚ, όπου, λόγω αύξησης των αιτήσεων συνταξιοδότησης από το 2010 και έπειτα, συνεχούς κατάθεσης ερωτήσεων από συνταξιούχους, συσσώρευσης αιτημάτων αναγνώρισης πλασματικού χρόνου και αποχώρησης μεγάλου αριθμού έμπειρων στελεχών από τη Διεύθυνση Συντάξεων, ο ΣτΠ διαπίστωσε, στο πλαίσιο επιτόπιας έρευνας που πραγματοποίησε το 2013, τεράστιο αριθμό αιτήσεων που δεν έφεραν καν αριθμό πρωτοκόλλου, γεγονός που αποδόθηκε από τη Διεύθυνση Προσωπικού στην υποστελέχωση της υπηρεσίας.

Δυστυχώς, το πρόβλημα των καθυστερήσεων μετά την απορρόφηση των ΟΚΑ από τον ΕΦΚΑ διατηρείται (αν όχι επιδεινώνεται) αντί να περιορίζεται⁴⁶. Μία πρόσφατη χαρακτηριστική περίπτωση, με την οποία ασχολήθηκε ο ΣτΠ, αφορά την καθυστέρηση στην έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων από το ΕΤΕΑΕΠ, την αδυναμία επιστροφής ασφαλιστικών εισφορών ως αχρεωστήτως καταβληθεισών, ακόμα και την αδυναμία απλής ενημέρωσης των ασφαλισμένων σε τυπικές ερωτήσεις που τους αφορούν. Όπως επεσήμανε εγγράφως η Αρχή στον αρμόδιο Υφυπουργό και στον Διοικητή του ΕΦΚΑ, η αδυναμία εξέτασης των εκκρεμών αιτημάτων και επίλυσής τους οφείλεται στην έλλειψη πρόσβασης των υπαλλήλων-χειριστών τόσο στη μηχανογράφηση του ΕΦΚΑ (τ.ΕΤΑΑ), όσο και στους φυσικούς ασφαλιστικούς φακέλους των ασφαλισμένων και συνταξιούχων του τ.ΤΣΜΕΔΕ⁴⁷.

⁴⁵ <https://www.synigoros.gr/resources/docs/304553.pdf>.

⁴⁶ Ορ. συνέντευξη Σακέλλη («Απ' ό,τι ξέρω, τώρα με τον ΕΦΚΑ είναι οι καθυστερήσεις στην απονομή της σύνταξης που δημιουργούν τα μεγαλύτερα προβλήματα»).

⁴⁷ Ορ. 1^η επιστολή <https://www.synigoros.gr/resources/20180131-synopsi-kp-sygkentrotiko-eteaep-tsmede-efka-ypoirgos-140817.pdf> και υπενθυμιστική <https://www.synigoros.gr/resources/20180131-synopsi-kp-sygkentrotiko-eteaep-tsmede-efka-ypoirgos-151117.pdf>. Στις εν λόγω επιστολές, ο ΣτΠ αναφέρει μεταξύ άλλων τα ακόλουθα: «[...] όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016 '... η Μεταρρύθμιση ... Επιτυγχάνει τη διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος και απλοποιεί τις διαδικασίες, ...'. Η ύπαρξη τέτοιων φαινομένων, ακυρώνει την προσπάθεια δημιουργίας των προϋποθέσεων εκείνων που θα συμβάλουν στην καθιέρωση μιας εποικοδομητικής σχέσης του

Για κάποια από τα στελέχη του ΣτΠ, οι καθυστερήσεις αποτελούν το μεγαλύτερο συστημικό πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει η Αρχή, πρόβλημα που, παρά τις διαρκείς και επίμονες προσπάθειές της, διογκώνεται αντί να περιορίζεται. Παρά το ότι, όπως υπογραμμίζεται, το πρόβλημα είναι γνωστό στην πολιτική ηγεσία, ουσιαστικά βήματα για την αντιμετώπισή του δεν έχουν πραγματοποιηθεί, γεγονός που από ορισμένα στελέχη εκλαμβάνεται και ως ίδια αποτυχία⁴⁸. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι, όπως προέκυψε από τη συνέντευξη με τον κ. Σακέλλη, η κωλυσιεργία και η καθυστέρηση δε χαρακτηρίζουν τη συμπεριφορά της ΔΔ μόνο έναντι του πολίτη, αλλά και έναντι του ΣτΠ. Ο κ. Σακέλλης ανέφερε συγκεκριμένα ότι, αφού η Αρχή λάβει μία αναφορά, προβαίνει αρχικά σε τηλεφωνική επικοινωνία με τον εκάστοτε φορέα 20 περίπου μέρες μετά, αλλά θα λάβει απάντηση μετά την πάροδο 2-3 μηνών και, μάλιστα, μετά από πολλές τηλεφωνικές πιέσεις. Αυτός είναι ο «τυπικός» χρόνος ανταπόκρισης της ΔΔ, ο οποίος σε πολλές περιπτώσεις επιμηκύνεται, καθώς η απάντηση της υπηρεσίας μπορεί να μην είναι ορθή και ο Συνήγορος να χρειαστεί να στείλει υπενθυμιστική επιστολή ή και να πραγματοποιήσει επισκέψεις. Συνεπεία όλων αυτών, σύμφωνα πάντα με τον κ. Σακέλλη, είναι αμφίβολο αν ακόμα και μία απλή διαμεσολάβηση μπορεί να διεκπεραιωθεί σε διάστημα μικρότερο του δμήνου. Το πιο δυστυχές, μάλιστα, είναι ότι η κατάσταση αυτή τείνει να παγιωθεί στη συνείδηση των μερών (Διοίκησης, πολιτών και ΣτΠ) και να γίνει αποδεκτή ως αναμενόμενο κομμάτι της καθημερινότητας⁴⁹.

πολίτη με τη Διοίκηση, στηριζόμενη στις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και του αλληλοσεβασμού. Η διασφάλιση των δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων, ενόψει του βιοποριστικού χαρακτήρα των παροχών στον ευαίσθητο τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, είναι μείζονος σημασίας».

⁴⁸ Ορ. συνέντευξη Τοπαλίδου («Οι καθυστερήσεις είναι το πιο χαρακτηριστικό πρόβλημα που επανέρχεται. Ο Συνήγορος έχει κάνει συγκεκριμένες προτάσεις, αλλά το θέμα δε λήγει και μας αναγκάζει να ασχοληθούμε με κάθε νέα σχετική αναφορά.»); «Κάθε χρόνο ο Συνήγορος μιλάει για καθυστερήσεις, όπως επίσης και για τα αρχεία των υπηρεσιών. Δε γίνεται τίποτα. Τα προβλήματα είναι εις γνώσιν αυτών που πρέπει να τα γνωρίζουν, αλλά είναι θέμα πολιτικής βούλησης να λυθούν.»; «Θα ήθελα να έχουμε και μία πιο ουσιαστική συμβολή στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση σε συστημικό επίπεδο, αλλά πραγματικά δεν ξέρω τι μπορούμε να κάνουμε για προβλήματα που διογκώνονται, όπως οι καθυστερήσεις.»)

⁴⁹ Ορ. συνέντευξη Τοπαλίδου («Αλλα προβλήματα έχουν διογκωθεί, π.χ. οι καθυστερήσεις, χωρίς όμως να φτάνουν πάντα σε εμάς. Φαίνεται ότι τα μέρη έχουν συνηθίσει σε αυτή την κατάσταση και δε θεωρούν σκόπιμο να απευθυνθούν στο Συνήγορο. Είναι πια στην καθημερινότητα»).

2.2.2.2.2. Παράλειψη πλήρους, σαφούς και έγκαιρης ενημέρωσης

Σύμφωνα με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς⁵⁰, ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να παρέχει όσο το δυνατό άρτια πληροφόρηση στους διοικούμενους, υποχρέωση η οποία απορρέει από τη γενικότερη υποχρέωση εξυπηρέτησης των πολιτών, καθώς και από την αρχή της χρηστής Διοίκησης. Σύμφωνα δε με τον Οδηγό, ιδιαίτερα σε τομείς που κυριαρχεί η πολυνομία, η νομολογία έχει δεχτεί την υποχρέωση των οργάνων της Διοίκησης να ενημερώνουν τους διοικούμενους για τα δικαιώματά τους⁵¹. Εξάλλου, σύμφωνα με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ο πολίτης, ο οποίος πολλές φορές έχει άγνοια των διοικητικών διαδικασιών και της αλλαγής της νομοθεσίας που τον αφορά, πρέπει να έχει την πεποίθηση ότι η συμπεριφορά της Διοίκησης τον προστατεύει⁵². Είναι σαφές ότι η ορθή ενημέρωση είναι συνυφασμένη άμεσα και με την αποτελεσματική άσκηση των νόμιμων δικαιωμάτων εκ μέρους των ασφαλισμένων. Ωστόσο, οι συνεχείς αλλαγές της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας επιφέρουν σύγχυση σε πολίτες και υπηρεσίες σχετικά με τα ισχύοντα, γεγονός που αναπόφευκτα οδηγεί σε λάθη ή παραλείψεις, με αρνητικές συνέπειες για τα δικαιώματα των ασφαλισμένων.

Από το πλήθος των σχετικών παραδειγμάτων, επιλέγεται να παρουσιαστεί η περίπτωση συνταξιούχων της Εμπορικής Τράπεζας, μητέρων ανήλικων τέκνων, υπαχθισών στο προσυνταξιοδοτικό καθεστώς ΕΤΕΑ/τ.ΤΕΑΠΕΤΕ, οι οποίες παραπονέθηκαν στο ΣτΠ για τον εις βάρος τους καταλογισμό από το εν λόγω ταμείο, ως αχρεωστήτως καταβληθέντων, αναδρομικών ποσών που έλαβαν από 15.07.2010⁵³. Οι συνταξιούχοι έκαναν χρήση της δυνατότητας που δόθηκε σε γυναίκες ασφαλισμένες πριν το 1993, εφόσον μέχρι το 2010 είχαν συμπληρώσει 5.500 ένησημα και είχαν ανήλικο τέκνο, να συνταξιοδοτούνται από το ΙΚΑ με πλήρη σύνταξη με τη συμπλήρωση του 55ου έτους (ή του 50ού για μειωμένη), χωρίς να εξετάζεται εάν κατά τη συμπλήρωση των ορίων ηλικίας συντρέχει ή όχι η ανηλικότητα του παιδιού. Οι ασφαλισμένες είχαν αποβλέψει

⁵⁰ Καταρτίστηκε το 2012 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης από κοινού με το στο. Διαθέσιμος στο: http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120405_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf.

⁵¹ Άρ. 107 παρ. 1 περ. ιβ' Ν. 3528/2007, όπως αντικαταστάθηκε από το άρ. 2 Ν.4057/2012, ΣτΕ 2414/1985, ΣτΕ 4384/1985, ΣτΕ 3359/1986, ΣτΕ 2902/1989, ΣτΕ 1306/1990, ΣτΕ 3694/1991, ΣτΕ 59/1993, ΣτΕ 2167/1993, ΣτΕ 2892/1993 κ.ά.

⁵² Π.χ., δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις συνταξιούχων, οι οποίοι στερούνται μέρους τους εισοδήματός τους λόγω κρατήσεων επί των συνταξιοδοτικών παροχών, χωρίς να γνωρίζουν την αιτία τους, με συνέπεια να αμφισβητούν την ορθότητά τους και να απευθύνονται μαινόμενοι στους ασφαλιστικούς τους φορείς για τις σχετικές διευκρινίσεις.

⁵³ Υποθέσεις 179068/2013, 184287 και 189655/2014.

καλόπιστα στην εφαρμογή των διατάξεων του καταστατικού του τ.ΤΕΑΠΕΤΕ ως προς τις προϋποθέσεις θεμελίωσης του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος, βάσει των οποίων υπέβαλαν τις σχετικές αιτήσεις συνταξιοδότησής τους προς τον κύριο φορέα ασφάλισης, επειδή έλαβαν ελλιπή ή αντιφατική ενημέρωση του ταμείου, που εύλογα δημιούργησε σε αυτές πεπλανημένη πεποίθηση αναφορικά με τον χρόνο άσκησης του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος. Ο Συνήγορος επεσήμανε ότι η παράλειψη του ταμείου να παρέχει στις ενδιαφερόμενες πλήρη, σαφή και έγκαιρη ενημέρωση για την πορεία των συνταξιοδοτικών περιπτώσεών τους, η οποία ήταν αναγκαία ενόψει του ιδιόμορφου προσυνταξιοδοτικού καθεστώτος στο οποίο είχαν υπαχθεί, δε συνάδει με τις υποχρεώσεις που απορρέουν για τη Διοίκηση από την αρχή της νομιμότητας. Σε συνέχεια της παρέμβασης του Συνηγόρου και ερωτήματος που υποβλήθηκε στο ΝΣΚ, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 316/2015 ατομική γνωμοδότηση του ΝΣΚ⁵⁴, σύμφωνη με τη θέση του ΣτΠ, η οποία μάλιστα έγινε αποδεκτή από τον Υφυπουργό Κοινωνικής Ασφάλισης.

Αντίστοιχα, το 2013 πολίτες διαμαρτυρήθηκαν για τη διακοπή της προσαύξησης οικογενειακών βαρών που λάμβαναν επί της σύνταξής τους, παρότι κάλυπταν τις νόμιμες προϋποθέσεις και παρά την ενημέρωση του ΤΑΠ-ΟΤΕ ότι δεν ήταν υποχρεωμένοι να υποβάλλουν βεβαιώσεις σπουδών των προστατευόμενων τέκνων τους κάθε έτος, παρά μόνο μετά την ολοκλήρωση των σπουδών⁵⁵. Συνεπεία τούτου, οι ενδιαφερόμενοι, βάσει της ενημέρωσης που είχαν λάβει από το φορέα, δικαιολογημένα σχημάτισαν την πεποίθηση ότι δικαιούνται να λαμβάνουν την προσαύξηση, χωρίς να υποχρεούνται σε υποβολή νέας αίτησης κατ' έτος. Ο ΣτΠ πρότεινε να επανεξεταστεί το ζήτημα και να εφαρμοστεί ορθά ο νόμος και οι εγκύκλιες οδηγίες στο πλαίσιο της χρηστής Διοίκησης και των συνταγματικών αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας.

Τέλος, απόδειξη για το πόσο επιβλαβής μπορεί να καταστεί η ελλιπής ενημέρωση αποτελεί η περίπτωση πολίτη, ο οποίος υπέβαλε στο ΚΕΑΟ αίτηση για αποδέσμευση και επιστροφή των χρημάτων που κατασχέθηκαν σε προσωπικό τραπεζικό του λογαριασμό, παρά το γεγονός ότι ούτε ο ίδιος ούτε άλλος υπεύθυνος της εταιρείας του

54

http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3.

55 Υπόθεση 159458/2013.

έλαβε σχετική προηγούμενη ειδοποίηση οφειλής, αλλά αιφνίδια πληροφορήθηκε από την τράπεζα τη διενέργεια της κατάσχεσης, και παρά το ότι η αναγκαστική εκτέλεση πραγματοποιήθηκε όσο εκκρεμούσε η εξέταση σχετικής ένστασής του από το ΙΚΑ, ως προς την αιτία και το ύψος της οφειλής⁵⁶. Σε απάντηση της αίτησής του υποστηρίχθηκε από τη Διοίκηση ότι της κατάσχεσης του τραπεζικού λογαριασμού προηγήθηκε η αποστολή ατομικών ειδοποιήσεων στην έδρα της επιχείρησης, χωρίς πάντως να αποδεικνύεται ο τρόπος επίδοσής τους, ούτε να επιβεβαιώνονται η αποστολή και λήψη αυτών. Το αποτέλεσμα ήταν το κλείσιμο της επιχείρησης του ενδιαφερομένου.

Ένας πρακτικός τρόπος που έχει κατά καιρούς προταθεί από το ΣτΠ, προκειμένου να περιοριστούν τα φαινόμενα αυτά, είναι η έκδοση πληροφοριακών εντύπων από τους ΟΚΑ, ώστε να καλύπτονται περιπτώσεις που η εξατομικευμένη έγγραφη ενημέρωση των πολιτών δεν είναι δυνατή. Σε περίπτωση μάλιστα που δε λάβει χώρα καμία ενημέρωση, ο Συνήγορος συνάγει μαχητό τεκμήριο υπέρ των πολιτών που διαμαρτύρονται για απώλεια ασφαλιστικού δικαιώματος.

2.2.2.2.3. Έλλειψη αιτιολογίας των αποφάσεων

Σύμφωνα, ομοίως, με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο υπάλληλος, όταν συντάσσει αποφάσεις, ιδιαίτερα εάν αυτές θίγουν δικαιώματα πολιτών, οφείλει να εκθέτει στο προοίμιο τη νομική βάση και όλα τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, που αιτιολογούν πλήρως την έκδοση της συγκεκριμένης απόφασης⁵⁷ και, ως εκ τούτου, οφείλει να λαμβάνει αποφάσεις οι οποίες περιέχουν πλήρη, σαφή και εξατομικευμένη αιτιολογία⁵⁸⁵⁹. Η υποχρέωση αυτή συχνά παραβιάζεται από τη ΔΔ και είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον ότι, όπως προκύπτει από τις πραγματοποιηθείσες συνεντεύξεις, πολλές φορές ο ΣτΠ αναγκάζεται να την υποκαταστήσει ως προς την υποχρέωσή της να αιτιολογεί τις αποφάσεις της έναντι των πολιτών⁶⁰. Αυτή η επιπλέον εργασία, που δεν αποτελεί βεβαίως υποχρέωση του Συνηγόρου, πείθει συχνά τους πολίτες για τη νομιμότητα των διοικητικών αποφάσεων, προλαμβάνει δικαστικούς

⁵⁶ Υπόθεση 198550/2015.

⁵⁷ Ορ. επίσης άρ. 17 ΚΔΔ.

⁵⁸ Ορ. και άρ. 18 Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/3510>.

⁵⁹ Όπως πολύ σωστά παρατηρείται, όσο πιο αιτιολογημένες και επεξεργασμένες είναι οι διοικητικές αποφάσεις από την στιγμή της έκδοσής τους, τόσο περιορίζεται η πιθανότητα μεταβίβασής τους σε επόμενο στάδιο κρίσης (συνέντευξη Κοντογεωργοπούλου).

⁶⁰ Ορ. συνέντευξη Κοντογεωργοπούλου.

αγώνες και αποκαθιστά, σε ένα βαθμό, την εμπιστοσύνη μεταξύ πολιτών και Διοίκησης.

Χαρακτηριστική περίπτωση παραβίασης της υποχρέωσης αιτιολογίας είναι η υπόθεση χορήγησης ισόβιας σύνταξης σε πολύτεκνη μητέρα, ομογενή από την Αλβανία⁶¹. Κατά τη διερεύνησή της, ο ΣτΠ εντόπισε την ύπαρξη ισχυρών ενδείξεων πλημμελούς διοικητικής δράσης κατά την έκδοση της σχετικής απορριπτικής απόφασης της Επιτροπής Ενστάσεων του ΟΓΑ, στην οποία προσέφυγε η ενδιαφερόμενη μετά την απόρριψη του αιτήματός της. Το πρωτοβάθμιο όργανο είχε επικαλεστεί ως αιτιολογία απόρριψης το γεγονός ότι από τις σελίδες του διαβατηρίου της αιτούσας δεν αποδεικνυόταν η μόνιμη διαμονή της στην Ελλάδα. Ο ΣτΠ ζήτησε την αναπομπή της υπόθεσης στην Επιτροπή Ενστάσεων, προκειμένου να προβεί σε ανάκληση της απορριπτικής πράξης για λόγους νομιμότητας. Ωστόσο ο ΟΓΑ απέρριψε την πρόταση, με την αιτιολογία της απουσίας ρητής διάταξης περί επανεξέτασης υπόθεσης μετά την έκδοση απόφασης επί ενστάσεως. Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε δικαστικά κατά της εν λόγω απορριπτικής απόφασης, με αποτέλεσμα το ΣτΕ να δεχθεί την ερμηνεία της έννοιας της διαμονής, όπως την είχε προτείνει ο ΣτΠ, κρίνοντας ότι η απόφαση της Επιτροπής Ενστάσεων δεν ήταν νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη και, ως εκ τούτου, την ακύρωσε και ανέπεμψε την υπόθεση στον ΟΓΑ, προκειμένου να προβεί σε νέα, νόμιμη κρίση. Μάλιστα, ζητήθηκε εκ νέου η παρέμβαση του ΣτΠ για τον έλεγχο της υποχρέωσης του ΟΓΑ να συμμορφωθεί στη δικαστική απόφαση⁶².

Δυστυχώς, η ΔΔ δεν παραλείπει να αιτιολογήσει επαρκώς τις αποφάσεις της έναντι μόνο των πολιτών, αλλά ακόμα και έναντι του Συνηγούρου, γεγονός που, σύμφωνα με στελέχη του, συνιστά κατάφωρη απαξίωση της Αρχής. Στο πλαίσιο αυτό, έχει προταθεί η θεσμοθέτηση δυνατότητας αυτοδίκαιης επιβολής προστίμου σε βάρος φορέων που δεν αιτιολογούν την απόρριψη των προτάσεων του Συνηγούρου, σύμφωνα με το πρότυπο του Γάλλου Συνηγούρου. Ως επιπλέον μέσο πίεσης έχει επίσης προταθεί να θεωρείται ότι, αν κάποιος φορέας παραλείπει να απαντήσει αιτιολογημένα στο ΣτΠ, αυτό να έχει (ουσιαστικές και δικονομικές) συνέπειες σε τυχόν δικαστική διεκδίκηση

⁶¹ Υπόθεση 149704/2012.

⁶² Σημειωτέον ότι η Επιτροπή Ενστάσεων εξέδωσε πράγματι νέα απόφαση και χορήγησε την παροχή.

εκ μέρους του πολίτη, να θεωρείται δηλαδή de jure ότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη πάσχει από έλλειψη αιτιολογίας⁶³.

2.2.2.2.4. Συμπεριφορική κακοδιοίκηση

Η συγκεκριμένη μορφή κακοδιοίκησης είναι ίσως αυτή στην οποία οι πολίτες είναι πιο συνηθισμένοι. Σύμφωνα με τον Τζέμο (2012, 113), η συμπεριφορική κακοδιοίκηση συνίσταται σε αγενή και μη κατατοπιστική προς τον πολίτη εξυπηρέτηση, χωρίς όμως να παραβιάζονται νομικοί κανόνες και οι ορισμοί του ΚΔΔ. Πρόκειται, λοιπόν, για περίπτωση μη ενδεικνυόμενης διοικητικής συμπεριφοράς, η οποία δε χαρακτηρίζει κάποια διοικητική πράξη, αλλά συνήθως υλική ενέργεια και ειδικότερα τη συμπεριφορά των αρμοδίων υπαλλήλων και η οποία, αν και συνήθως δεν έχει σοβαρές συνέπειες για τα δικαιώματα των ασφαλισμένων, δημιουργεί κλίμα αντιπαλότητας μεταξύ των πολιτών και της ΔΔ. Συχνά το φαινόμενο αυτό συνδυάζεται (ενίοτε δε προκαλείται) από αντίστοιχη εριστική διάθεση των πολιτών, αυτό όμως δε δικαιολογεί την αγένεια και την απροθυμία εξυπηρέτησης εκ μέρους των υπαλλήλων, οι οποίοι καλούνται σε τέτοιες περιπτώσεις να επιδείξουν ψυχραιμία και επαγγελματισμό⁶⁴.

Ο ΣτΠ από πολύ νωρίς και επανειλημμένα έχει επισημάνει περιστατικά ανάρμοστης συμπεριφοράς υπαλλήλων ΟΚΑ έναντι των πολιτών, τα οποία – παρεμπιπτόντως – συχνά καλύπτονται από τις διοικήσεις των φορέων⁶⁵. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις ανάρμοστης συμπεριφοράς υπαλλήλων του ΟΓΑ και του ΙΚΑ που καταγγέθηκαν στο ΣτΠ το 2011 και 2012⁶⁶. Η διαρκής του προσπάθεια προς την καταπολέμηση της συμπεριφορικής κακοδιοίκησης (παρά το γεγονός ότι κάποια εκ των στελεχών του αμφισβητούν το κατά πόσο αποτελεί αρμοδιότητά του)⁶⁷ φαίνεται

⁶³ Ορ. σχετικά συνέντευξη Τσελεκίδη και Κοντογεωργοπούλου, καθώς και «Προτάσεις για την τροποποίηση του άρθρου 4 του ν. 3094/2003» της τελευταίας (Παράρτημα II).

⁶⁴ Σύμφωνα με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (ο οποίος πάντως δεν έχει κανονιστικό περιεχόμενο), ο υπάλληλος «οφείλει να συμπεριφέρεται απέναντι στους πολίτες που συναλλάσσονται μαζί του με τον ίδιο τρόπο που θα απαιτούσε να συμπεριφέρονται οι άλλοι στον ίδιο και τους οικείους του και συγκεκριμένα με ευπρέπεια και σεβασμό, επαγγελματισμό, ανιδιοτέλεια και ακεραιότητα» και να τηρεί «τους βασικούς κανόνες καλής συμπεριφοράς ανεξαρτήτως της ψυχικής του διάθεσης». Ορ. σχετικά και συνέντευξη Παπαδάκη.

⁶⁵ Ορ. συνέντευξη Παπαδάκη.

⁶⁶ Υποθέσεις 146527/2011 και 149056/2012 αντίστοιχα.

⁶⁷ Ορ. συνέντευξη Σακέλλη. Όπως, όμως, επισημαίνεται, η συμπεριφορική κακοδιοίκηση συχνά συρρέει ή προξενείται από την καθεστωτική. Το γεγονός, δηλαδή, ότι κάποιοι υπάλληλοι συστηματικά αποφεύγουν να αναλάβουν υποθέσεις, ενώ άλλοι επωμίζονται το μεγαλύτερο όγκο εργασίας, με

πως έχει αρχίσει να αποδίδει καρπούς, γεγονός το οποίο εκλαμβάνει ο Συνήγορος⁶⁸ και πλέον αναγνωρίζουν τα στελέχη της ΔΔ⁶⁹.

2.2.3. Τήρηση της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας αντιτίθεται στην αυθαιρεσία και επιτάσσει η Διοίκηση να μην δρα, παρά μόνον εφόσον στηρίζεται σε ισχύοντα νόμο ή κατ' εξουσιοδότηση νόμου, ο οποίος αποτελεί τον πυλώνα αλλά και το όριο της εξουσίας της. Η εν λόγω θεμελιώδης αρχή επιβάλλει στα όργανα της ΔΔ:

- α) να απέχουν από πράξεις ή παραλείψεις που είναι αντίθετες με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου και
- β) να ασκούν την εξουσία τους στο πλαίσιο της νομικά προσδιορισμένης αρμοδιότητάς τους και σύμφωνα με το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου.

Όπως γίνεται δεκτό, η νομιμότητα προσλαμβάνει διττό χαρακτήρα: υπό την τυπική της έννοια επιβάλλει την παραγωγή μιας διοικητικής απόφασης κατόπιν συγκεκριμένης διαδικασίας και σύμφωνα με υπερκείμενο κανόνα, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη λειτουργία του κράτους δικαίου. Υπό την ουσιαστική έννοια, υπαγορεύει τη συμμόρφωση της εκτελεστικής εξουσίας στο δίκαιο και τις αρχές που αυτό φέρει⁷⁰.

Μέσω των αναφορών των πολιτών, ο ΣτΠ έρχεται καθημερινά αντιμέτωπος με όλο το φάσμα της παραβίασης της αρχής της νομιμότητας. Τη νομική του θέση ως προς την τήρηση της αρχής της νομιμότητας αποτύπωσε στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς: *«Ο υπάλληλος ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο και εφαρμόζει τους κανόνες που προβλέπονται στο Σύνταγμα, το Ευρωπαϊκό δίκαιο και τις νομοθετικές πράξεις. Οι αποφάσεις του πρέπει πάντοτε να έχουν νομική βάση και να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του νόμου»* και, περαιτέρω, ότι *«ο δημόσιος υπάλληλος δεν περιορίζεται στην γραμματική ερμηνεία του νόμου και εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων, αλλά*

αποτέλεσμα να δυσανασχετούν, εξηγεί το γιατί οι τελευταίοι κάποιες φορές «εκρήγνυνται» και ξεσπούν σε βάρος των πολιτών που εξυπηρετούν (ορ. σχετικά συνέντευξη Τζέμου).

⁶⁸ Ορ. συνέντευξη Παπαδάκη (*«Οι περιπτώσεις που οι υπηρεσίες επικοινωνούν εγγράφως με τους πολίτες, π.χ. για να ζητήσουν συγγνώμη για λάθος τους, έχουν πληθύνει και οι πολίτες ανταποκρίνονται πολύ θετικά σε αυτό. Το θέμα, όμως, δεν είναι μόνο να αλλάξει η νοοτροπία της Διοίκησης, αλλά και του ίδιου του πολίτη, ο οποίος, θεωρώντας ότι έχει πάντα δίκιο, συχνά επιδεικνύει εριστική ή και επιθετική συμπεριφορά»*).

⁶⁹ Ορ. συνεντεύξεις Βρέκου και Πατούνα.

⁷⁰ Για συνοπτική παρουσίαση της αρχής της νομιμότητας ορ. Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, σ. 27.

λαμβάνει υπόψη του το πνεύμα του νομοθέτη που προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση του νόμου και τα Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής καθώς και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου». Στην προσπάθεια εισαγωγής των γενικών αρχών του δικαίου στη διοικητική κουλτούρα και απομάκρυνσης από την τυπολατρία αφιερώνεται ένα σημαντικό μέρος του παρόντος κεφαλαίου (2.2.3.3.), καθώς αυτή αποτελεί, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις ορισμένων στελεχών του ΣτΠ, τη σημαντικότερη ίσως συμβολή της Αρχής στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση.

2.2.3.1. Εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή των κανόνων του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου

Σε πλείστες περιπτώσεις η διαμεσολάβηση του ΣτΠ εστιάστηκε στον τρόπο που ερμηνεύτηκαν οι εφαρμοστέοι κανόνες του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου από τους ΟΚΑ. Όπως επισημαίνει η Αρχή⁷¹, το φαινόμενο της παρερμηνείας και της εσφαλμένης εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας μπορεί να αποδοθεί σε στρεβλή προσέγγιση του νομοθετικού πλαισίου από τους φορείς, οφειλόμενη, εν μέρει, στην πολυδιάσπαση και την αντιφατικότητα της ασφαλιστικής νομοθεσίας, αλλά και σε άγνοια ή σε συνειδητή αλλοίωση του νόμου. Από μία πληθώρα παλαιότερων υποθέσεων, ενδεικτικά αναφέρεται η χαρακτηριστική υπόθεση χήρας εταίρου ΟΕ, η οποία διαμαρτυρήθηκε στο ΣτΠ ότι, ενώ υπέβαλε αίτηση στο ΤΑΕ για απονομή σύνταξης λόγω θανάτου του συζύγου της, το ταμείο αρνήθηκε να της την καταβάλει από την πρώτη μέρα του επόμενου μήνα του θανάτου, με την αιτιολογία ότι υπήρχε οικονομική ενότητα με την ΟΕ, εφόσον παρέμενε σε αυτήν το ανήλικο τέκνο της και, ως εκ τούτου, η καταβολή σύνταξης έπρεπε να ξεκινήσει από την πρώτη μέρα του επόμενου μήνα της αποχώρησης και του τέκνου από την εταιρεία⁷². Ο ΣτΠ επεσήμανε ότι κακώς εφαρμόστηκε στην προκειμένη περίπτωση το άρ. 103 ΠΔ 668/1981⁷³, καθώς το ποσοστό επί του εταιρικού μεριδίου του θανόντος δε μεταβιβάστηκε στο τέκνο, αλλά περιήλθε σε αυτό αυτοδικαίως λόγω θανάτου, άρα αποκτήθηκε κατά τρόπο πρωτότυπο.

⁷¹ Ετήσια Έκθεση 2017, σ. 64.

⁷² Υπόθεση 6036/2003.

⁷³ Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, «Η καταβολή της συντάξεως αναστέλλεται [...] γ) προκειμένου περί δικαιούχου συντάξεως άγοντος ηλικίαν μικροτέραν των 70 ετών, εφ' όσον η επιχείρησίς του μεταβιβάσθη εις πρόσωπον περιλαμβανόμενον εις την οικονομική ενότητα της οικογενείας του και για όσον χρόνον η επιχείρησις συνεχίζεται υπό του προσώπου τούτου. [...]»

Ανάλογο πρόβλημα στην εφαρμογή της νομοθεσίας εντόπισε ο ΣτΠ με αφορμή πρόσφατες υποθέσεις α) τρόπο υπολογισμού των ημερών ασφάλισης των μερικώς απασχολουμένων, των εργαζομένων δηλαδή που απασχολούνται, ανελλιπώς, με ημερήσιο ωράριο ίσο ή μεγαλύτερο του 1/2 του νομίμου ωραρίου πλήρους απασχόλησης και αμείβονται με μισθό ίσο ή μεγαλύτερο του τεκμαρτού ημερομισθίου της 1^{ης} Ασφαλιστικής Κλάσης⁷⁴ και β) στον τρόπο υπολογισμού της κράτησης 4% υπέρ του κλάδου ασθένειας, χωρίς δηλαδή να λαμβάνονται υπόψη οι διαδοχικές μειώσεις. Η Αρχή θεώρησε σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο που ίσχυε κατά την κρίση των εν λόγω υποθέσεων τον υπολογισμό κράτησης 4% επί του μεικτού ποσού της σύνταξης, όπως προέκυπτε μετά την αφαίρεση των διαδοχικών μειώσεων που πραγματοποιήθηκαν βάσει των μνημονίων. Το ζήτημα παρέμενε χωρίς εξέλιξη έως το 2016, οπότε ρυθμίστηκε (Ν.4387/2016) με αυτόν τον τρόπο η βάση υπολογισμού της κράτησης, η οποία εν τω μεταξύ είχε αυξηθεί σε 6%. Παρά ταύτα, το 2017 ο Συνήγορος δέχθηκε πληθώρα αναφορών από συνταξιούχους που ζητούσαν την επιστροφή των παρανόμως παρακρατηθέντων ποσών, με αποτέλεσμα να απευθυνθεί εκ νέου στους αρμόδιους Υπουργούς, ζητώντας την επιστροφή των ως άνω επιπλέον ποσών⁷⁵.

2.2.3.2. Εγκύκλιοι αντί νόμων

Από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, ο Συνήγορος έχει προσκρούσει σε ποικίλες μεθόδους με τις οποίες η Διοίκηση παραλλάσσει ή εξουδετερώνει συστηματικά τις επιλογές του νομοθέτη. Το συνηθέστερο μέσο για τέτοιες πρακτικές αποτελεί η εγκύκλιος, η οποία, αν και αδιαμφισβήτητα δεν εισάγει δίκαιο, στην πράξη, ενόψει του αναλυτικού της χαρακτήρα, εκλαμβάνεται από τα κατώτερα – και όχι μόνο – διοικητικά κλιμάκια ως ο πράγματι ισχύων κανόνας. Ενώ, όμως, εμφανίζεται να διευκρινίζει ή να ερμηνεύει νομοθετικές διατάξεις, στην ουσία συχνά τις ανατρέπει, καθώς χρησιμοποιείται από τις διοικήσεις των ασφαλιστικών οργανισμών για την τροποποίηση νομοθετικών ρυθμίσεων, γεγονός που αναγνωρίζουν και ανώτερα διοικητικά στελέχη⁷⁶. Είναι αλήθεια ότι η εν λόγω πρακτική μπορεί να υποκρύπτει ανησυχία σχετικά με τη συγκράτηση του δημοσιονομικού κόστους. Ωστόσο, οι

⁷⁴ Πόρισμα διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/porisma---merikws-apasxoloumenwn-hmeres-asfalishs.pdf>.

⁷⁵ Ορ. σχετικά <https://www.synigoros.gr/resources/140611-porisma.pdf>.

⁷⁶ Ορ. συνέντευξη Πατούνα.

δημοσιονομικοί λόγοι, όπως η δυσχερής ταμειακή κατάσταση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, δεν συγχωρούν την ανατροπή της νομιμότητας και τον περιορισμό κατοχυρωμένων δικαιωμάτων⁷⁷.

Το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα συχνό στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, λόγω της ασάφειας και της πολυπλοκότητας που διέπει τη νομοθεσία της. Είναι χαρακτηριστικό, ότι στο διάστημα 2010-2013 πραγματοποιήθηκαν συνολικά 17 (!) αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα και εκδόθηκαν 40 κεντρικές εγκύκλιοι⁷⁸. Το πεδίο της διαδοχικής ασφάλισης, συγκεκριμένα, έχει υπάρξει ιδιαίτερα πρόσφορο έδαφος για τη συχνή εμφάνιση αυτού του φαινομένου⁷⁹. Ο ΣτΠ δεν παραγνωρίζει, βεβαίως, τη χρησιμότητα των εγκυκλίων, όταν επιχειρούν πράγματι να εξειδικεύσουν τις διατάξεις ή να τις καταστήσουν πιο σαφείς, τονίζει όμως ότι, όταν καταλήγουν να τις τροποποιούν, προκύπτει παραβίαση της νομιμότητας. Εντούτοις, ιδιαίτερα εν καιρώ κρίσης, οι εγκύκλιοι φαίνεται να αναπτύσσουν δεσμευτικότητα στη συνείδηση της ΔΔ, μεγαλύτερη ίσως και από αυτήν που έχει η νομοθεσία⁸⁰.

Η εκτεταμένη αυτή πρακτική της Διοίκησης ή, ακόμα χειρότερα, της νομοθέτησης δια εγκυκλίων αποδίδεται από στελέχη του ΣτΠ στην ύπαρξη ενός προβλήματος εσωτερικής εμπιστοσύνης στη ΔΔ⁸¹. Πραγματικά, σε ένα τοπίο όπου, από τη μία τα ανώτατα κλιμάκια της κοινωνικοασφαλιστικής ιεραρχίας δε δείχνουν εμπιστοσύνη ούτε στα διευθυντικά στελέχη των φορέων και, από την άλλη, οι υπάλληλοι διστάζουν να αναλάβουν ευθύνες και πρωτοβουλίες και αξιοποιούν το δικαίωμα αντίρρησης του ΥΚ σπάνια, είναι σχεδόν βέβαιο ότι μία «γκρίζα» εγκύκλιος, προερχόμενη από επιτελικά στελέχη της ΔΔ, στην πράξη θα λειτουργήσει ως νόμος. Υπό το πρίσμα αυτό,

⁷⁷ Σύμφωνα με την εύστοχη τοποθέτηση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, «οι εγκύκλιες οδηγίες δεν αποτελούν κανόνες δικαίου. Σε καμία περίπτωση, δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τον νόμο ή να τον καταργήσουν αφού περιέχουν οδηγίες ή διευκρινίσεις. Η μελέτη τους είναι χρήσιμη, πάντοτε όμως σε συνδυασμό με τη μελέτη του νομοθετικού πλαισίου».

⁷⁸ Ετήσια Έκθεση 2013, σ. 18.

⁷⁹ Ορ. συνέντευξη Σακέλλη.

⁸⁰ Ιδιαίτερα χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της υπ' αριθμ. 53/15.07.2010 εγκυκλίου της Διοίκησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με την οποία διορθώθηκε φραστικό λάθος της ΚΥΑ Φ80/2010 που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρ. 3 παρ. 15 Ν. 3845/2010 και αφορούσε τις προϋποθέσεις καταβολής των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα. Η ΚΥΑ ανέφερε ότι «[...] στους συνταξιούχους που λαμβάνουν σύνταξη [...] τα επιδόματα [...] δεν μπορεί να είναι μικρότερα των ποσών που ελάμβαναν με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις». Με την εν λόγω εγκύκλιο ή λέξη «μικρότερα» αντικαταστάθηκε από τη λέξη «μεγαλύτερα», αλλάζοντας τελείως το νόημα της διάταξης και με αποτέλεσμα αρκετοί συνταξιούχοι να λάβουν χαμηλότερα επιδόματα από αυτά που δικαιούνται. Για το ζήτημα ο ΣτΠ συνέταξε πόρισμα, στο οποίο επεσήμανε το προφανές, ότι δηλαδή μια ΚΥΑ δεν μπορεί να τροποποιείται τόσο δραστικά από μια εγκύκλιο. Διαθέσιμο στο: <http://www.synigoros.gr/resources/docs/277261.pdf>.

⁸¹ Ορ. συνέντευξη Κοντογεωργοπούλου.

δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι, από ορισμένα ιδιαίτερα έμπειρα στελέχη της Αρχής, θα ήταν ευπρόσδεκτη η θέσπιση διαβούλευσης της ΔΔ με το Συνήγορο, κατά το στάδιο της κατάρτισης εγκυκλίων, προερχόμενων από την ηγεσία των κοινωνικοασφαλιστικών φορέων, με τη μορφή έκφρασης απλής γνώμης⁸². Εξάλλου, ο συστηματικός αυτός διάλογος εκλαμβάνεται και ως ευκαιρία προσέγγισης της ΔΔ από το Συνήγορο.

Φυσικά, η πρόταση αυτή, όσο ελκυστική κι αν είναι, δεν παύει να προσκρούει σε σημαντικές – ουσιαστικές και πρακτικές – δυσκολίες. Πρώτον, αμφισβητείται το κατά πόσο θα ήταν υλοποιήσιμη, λόγω φόρτου εργασίας του ΣτΠ και της ιδιαίτερα επιβαρυνμένης καθημερινότητας των έμπειρων στελεχών που θα μπορούσαν να επωμιστούν αυτό το πρόσθετο βάρος⁸³. Δεύτερον και σημαντικότερον, είναι αμφίβολο κατά πόσο η ίδια η Αρχή θα επιθυμούσε να εμπλακεί σε αυτή τη διαδικασία, υπό την έννοια ότι κάθε μελλοντική αναφορά σχετικά με μία εγκύκλιο, για την οποία έδωσε προηγουμένως το «πράσινο φως», θα την έφερνε στη δύσκολη θέση να αντικρούσει τον ίδιο της τον εαυτό, προκειμένου να υπερασπιστεί τον πολίτη, και θα άνοιγε επίσης το δρόμο για οίονει ενδοστρεφείς δίκες κατά των στελεχών που συμμετείχαν στην επίμαχη διαβούλευση. Ακόμα πιο αμφίβολο είναι, τέλος, το εάν η ΔΔ θα αποδεχόταν την όποια εισήγηση του Συνηγόρου, όσο αυτή φέρει τη μορφή απλής γνώμης. Όπως τονίζουν ακόμα και υψηλόβαθμα στελέχη της ΓΓΚΑ, έχουν υπάρξει περιπτώσεις που η πολιτική ηγεσία αγνόησε εντελώς ακόμα και τις επιφυλάξεις και προτάσεις των ιδίων, διατυπωμένες μάλιστα επίσημα, ως αντίρρηση του άρ. 25 ΥΚ και, ως εκ τούτου, ίσως «είναι ουτοπικό να πιστεύουμε ότι ο Συνήγορος θα μπορούσε να επιτύχει κάτι παραπάνω»⁸⁴.

2.2.3.3. Προσέγγιση στο γράμμα του νόμου και τυπολατρία

Η τυπολατρική προσέγγιση της νομιμότητας βρίσκει ψυχολογική εξήγηση στην ανάγκη εξασφάλισης της θέσης του υπαλλήλου ή της υπηρεσίας και, υπό το πρίσμα αυτό, είναι κατανοητή, δεν παύει όμως να ακυρώνει τις κρίσιμες αρχές της ποιότητας του κράτους δικαίου. Η τάση αυτή υπηρετεί, βεβαίως, την τυπική νομιμότητα, αλλά δε

⁸² Ορ. συνεντεύξεις Τσελεκίδη και Κοντογεωργοπούλου.

⁸³ Ορ. συνέντευξη Κοντογεωργοπούλου.

⁸⁴ Ορ. συνέντευξη Πατούνα.

συντελεί στην εμπέδωση της ουσιαστικής δικαιοσύνης και καταλήγει να καταλύει τη νομιμοποίηση της Διοίκησης στα μάτια των πολιτών.

Όπως προκύπτει από πλείστες υποθέσεις που έχουν αχθεί ενώπιον του Συνηγόρου, συχνά οι πολίτες παραπονούνται για τη νόμιμη μεν, ακατανόητη δε έκβαση της υπόθεσής τους, αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό τα αδιέξοδα και παράδοξα του θετικού δικαίου και τις παθογένειες του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (Παλάσκα, 2006). Αυτό αποδεικνύει ότι υπάρχουν περιπτώσεις, όπου, ακόμα και αν η Διοίκηση εκπληρώνει νομίμως και με συνέπεια τις υποχρεώσεις της, ο πολίτης αισθάνεται αγανάκτηση και ανασφάλεια, διότι η πιστή εφαρμογή του δικαίου καταλήγει να παράγει αδικία και να έχει σημαντικές επιπτώσεις στη ζωή του.

2.2.3.3.1. Γενικές αρχές του διοικητικού και κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου

Ο ΣτΠ καλείται να συμβάλει στην πραγμάτωση του κράτους δικαίου και να καταπολεμήσει τον φορμαλισμό και την τυπολατρία εξαιτίας της οποίας ο πολίτης αισθάνεται απροστάτευτος (Παλάσκα, 2006, 65). Όπως παρατηρείται (Μουζουράκη, 2003, 154-155), οι κανόνες που εφαρμόζει ο ΣτΠ κατά τον έλεγχο που διενεργεί είναι περισσότεροι από τους κανόνες αναφοράς του δικαστή, καθώς δεν περιορίζονται μόνο στους δικαιοκούς, αλλά περιλαμβάνουν και κανόνες δεοντολογίας, λογικής και επιείκειας⁸⁵. Ως εκ τούτου, το πιο σημαντικό εργαλείο που η Αρχή χρησιμοποιεί για να επιτύχει το στόχο της είναι η επίκληση και εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού και του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, οι περισσότερες εκ των οποίων έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του ΣτΕ και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα (Γέροντας, Λύτρας και λοιποί, 2010).

Οι κυριότερες γενικές αρχές είναι αυτές α) της νομιμότητας της ΔΔ, β) της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, γ) της χρηστής Διοίκησης, δ) της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, ε) της αναλογικότητας, στ) της αμεροληψίας των οργάνων της ΔΔ, ζ) της ισότητας και η) της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης⁸⁶. Περαιτέρω, στο πεδίο του

⁸⁵ Για την εξεύρεση λύσεων βάσει της αρχής της επιείκειας ορ. αναλυτικά Μητροσύλη, 2000.

⁸⁶ Οι εν λόγω γενικές αρχές έχουν περιληφθεί ως θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος έχουν διαμορφωθεί και ειδικότερες αρχές, ορισμένες εκ των οποίων αποτελούν εξειδίκευση των ως άνω γενικών. Οι σημαντικότερες είναι α) η αρχή της μη αναζήτησης, μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών που εισπράχθηκαν καλόπιστα, β) της μη επιστροφής των νομίμως καταβληθεισών εισφορών, γ) της τυπικής ασφάλισης, δ) της κρίσης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος με βάση το νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, ε) της υποχρέωσης ενημέρωσης του ασφαλισμένου⁸⁷ και στ) της ενότητας της ασφαλιστικής περίπτωσης (Κωστής και Τσελεκίδης, 2018).

Τόσο οι γενικής εφαρμογής αρχές του διοικητικού δικαίου όσο και οι ειδικότερης εφαρμογής αρχές κατέχουν σημαντική θέση στο ελληνικό κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, καθώς, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, τα νομοθετήματα που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση παρουσιάζουν μεγάλη ρευστότητα και κενά, εξαιτίας της ιδιαίτερης δυναμικής και του περιστασιακού τους χαρακτήρα (Παλάσκα, 2006, 62).

2.2.3.3.2. Επίκληση και εφαρμογή των γενικών αρχών από το ΣτΠ

Έχει εκφραστεί η άποψη ότι η επίκληση των γενικών αρχών από το ΣτΠ είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς *«απέναντι σε μία ΔΔ εγκλωβισμένη στη σχολαστική νομιμοφάνεια, εμφανίζεται εκ πρώτης όψεως απαραίτητη η επίκληση της κοινής λογικής, της διοικητικής ηθικής, της επιείκειας ή του πνεύματος των νόμων (σε αντιπαράβολή με το στείρο γράμμα). Άλλωστε είναι γεγονός ότι η ελληνική Διοίκηση δεν μας έχει συνηθίσει σε αυτόβουλη συνεκτίμηση ή επίκληση γενικών αρχών»* (Τσαπόγας, 2003, 15).

Η εμμονή της Διοίκησης στη γραμματική ερμηνεία του νόμου, καλυπτόμενη από μία επίφαση τυπικής νομιμότητας (Ρομπόκου-Καραγιάννη, 2001, 30), οδηγεί σε λανθασμένη εφαρμογή του εκάστοτε κανόνα δικαίου, κατ' απόκλιση από τον σκοπό του και σε βάρος των κοινωνικών δικαιωμάτων. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί

⁸⁷ Η εν λόγω αρχή καθιερώθηκε νομολογιακά ως αρχή του διοικητικού δικαίου που απορρέει από την αρχή της χρηστής Διοίκησης, για πρώτη φορά στις κοινωνικοασφαλιστικές υποθέσεις και στη συνέχεια επεκτάθηκε σε άλλους τομείς της διοικητικής δράσης, ενώ τελικά εισήχθη και στον ΚΔΔ. Παρά, όμως, τη σημασία που αποδίδει το κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο στην ενημέρωση, σημαντικός αριθμός υποθέσεων που εξετάζει ο ΣτΠ αφορούν διαχρονικά την παράλειψη ενημέρωσης ή την ανεπαρκή/πλημμελή ενημέρωση των πολιτών για τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους έναντι των ΟΚΑ (ορ. χαρακτηριστικά υπόθεση 4241/2005, Ετήσια Έκθεση 2006, σ. 103-104).

υπόθεση, κατά την οποία το ΓΛΚ αρνήθηκε να καταβάλει σε διαζευγμένη θυγατέρα τη σύνταξη του πατέρα της, με την αιτιολογία ότι λαμβάνει ισόβια πολυτεκνική σύνταξη από τον ΟΓΑ. Σύμφωνα με την ερμηνεία του, η ισόβια πολυτεκνική σύνταξη εξομοιώνεται με σύνταξη που απονέμεται από δημόσιο ταμείο και άρα αποκλείει την αιτούσα από την ασφαλιστική παροχή και, με την αιτιολογία αυτή, απέρριψε τη θέση του ΣτΠ ότι η εν λόγω παροχή δε φέρει κανένα από τα γνωρίσματα της συνταξιοδοτικής παροχής (π.χ. σύνδεση με καταβολή εισφορών) και, αντιθέτως, συνιστά οικογενειακή προνοιακή παροχή, χορηγούμενη με βάση την πολυτεκνική ιδιότητα του δικαιούχου⁸⁸.

Σε περιπτώσεις όπως αυτή, ο ΣτΠ, αφού εξαντλήσει (σε εύρος και βάθος) τις κλασικές μεθόδους ερμηνείας του θετικού δικαίου και αφού έχουν εφαρμοσθεί οι κανόνες βέλτιστης πρακτικής της διοικητικής δράσης⁸⁹, προτείνει συνήθως στη Διοίκηση να επιλύσει τη διαφορά με επιείκεια⁹⁰, αίροντας τα δυσμενή για τον πολίτη αποτελέσματα (Τζέμος, 2006). Σε τέτοιες, δηλαδή, περιπτώσεις ο Συνήγορος κινείται πέρα από το σημείο που έφτασε ο ελεγχόμενος φορέας, επικαλούμενος νομολογιακά αναγνωρισμένες αρχές, όπως της χρηστής Διοίκησης⁹¹, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁹² κ.ά., αλλά και αρχές που αφορούν ειδικότερα το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, όπως είναι η αρχή της τυπικής ασφάλισης⁹³. Μάλιστα, η παρέμβαση της

⁸⁸ Ορ. Ετήσια Έκθεση 2000, σ. 120.

⁸⁹ Τρεις βασικοί κανόνες της «βέλτιστης διοικητικής πρακτικής»: οι πολίτες πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο α) προσήκοντα, β) δίκαιο και γ) αμερόληπτο (από Εισαγωγή Ν. Διαμαντούρου στην Ετήσια Έκθεση 1998, σ. 14 επ.).

⁹⁰ Σύμφωνα με το Διαμαντούρο (Ετήσια Έκθεση 1998, ό.π.), βασικός γνώμονας για το ΣτΠ κατά τη διαδικασία χειρισμού και προσπάθεια επίλυσης των υποθέσεων δεν μπορεί να είναι η προσήλωση στο γράμμα του νόμου. Ο Συνήγορος, ακριβώς επειδή αποτελεί εξωδικαστικό μηχανισμό επίλυσης διαφορών, έχει τη δυνατότητα να προσφύγει και σε συμπληρωματικές του νόμου αρχές, όπως είναι η επιείκεια (equity), η οποία επικεντρώνεται στην ηθική παρά στη νομική πτυχή του σκεπτικού, βάσει του οποίου λαμβάνεται μία διοικητική απόφαση.

⁹¹ Η εν λόγω γενική αρχή μπορεί να λειτουργήσει διορθωτικά και στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το επικρατούν αίσθημα δικαίου, ώστε να αποφεύγονται οι απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές των εφαρμοζόμενων διατάξεων και να επιδιώκεται η προσαρμογή τους προς τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες (Σπηλιωτόπουλος, 2010).

⁹² Βάσει της εν λόγω αρχής, απαιτείται η Διοίκηση να επιδεικνύει μία σταθερή συμπεριφορά και να μην εκμεταλλεύεται καταστάσεις πλάνης, ώστε να ανατραπεί μία ευνοϊκή για τον πολίτη κατάσταση που επί σειρά ετών δημιούργησε η ίδια με τη συμπεριφορά της (Δαγτόγλου, 2012).

⁹³ Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, σε περίπτωση που δεν υπάρχει ρητή περί του αντιθέτου διάταξη, εάν κάποιος ασφαλισμένος κατέβαλλε τακτικά τις ασφαλιστικές του εισφορές σε κάποιον ΟΚΑ, θεωρώντας με καλή πίστη ότι υπάγεται σε αυτόν, ο δε Οργανισμός εισέπραττε ανεπιφύλακτα τις εισφορές αυτές, η αμφισβήτηση εκ μέρους του, μετά την πάροδο μακρού χρόνου και μάλιστα κατά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, της ιδιότητας του ασφαλισμένου αντίκειται στην αρχή της χρηστής Διοίκησης (Κωστής και Τσελεκίδης, 2018; ΣτΕ 277/2001). Η αρχή της τυπικής ασφάλισης

Αρχής είναι τόσο δυναμική, ώστε λαμβάνει χώρα ακόμα και μετά την οριστικοποίηση των αποφάσεων των ΟΚΑ (Παλάσκα, 2006, 69).

Με τον τρόπο αυτό, ο Συνήγορος φέρνει την έννοια της νομιμότητας πιο κοντά στην ουσία της κοινωνικής προστασίας (Παλάσκα, 2006, 74), αποβλέποντας περαιτέρω στη θεραπεία των βαθύτερων αιτίων που υποθάλπουν την κακοδιοίκηση και συμβάλλουν στην καλλιέργεια κλίματος αντιδικίας μεταξύ Κράτους και πολιτών. Στόχος, σε τελική ανάλυση, δεν είναι μόνο η επίλυση ατομικών υποθέσεων, αλλά η σε βάθος χρόνου πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων και η σταδιακή αλλαγή νοοτροπίας και διοικητικής συμπεριφοράς.

2.2.3.3.3. Ενδεικτική περιπτώσιολογία

i. Ο ΣτΠ έχει γίνει κατ' επανάληψη αποδέκτης αναφορών πολιτών που διαμαρτύρονται ότι οι ΟΚΑ τους ζητούν να επιστρέψουν, μετά την παρέλευση ευλόγου χρόνου, αχρεωστήτως καταβληθείσες χρηματικές παροχές, τις οποίες είχαν εισπράξει καλόπιστα⁹⁴. Η πρακτική αυτή των ΟΚΑ έχει κριθεί από τη νομολογία⁹⁵ ότι αντίκειται στην αρχή της χρηστής Διοίκησης και, ως εκ τούτου, η αναζήτηση παροχών μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου επιτρέπεται μόνο εάν ο εισπράξας τελούσε εν δόλω. Ακόμα, όμως, και αν έχει παρέλθει μικρό χρονικό διάστημα από την εισπραξη, η αναζήτηση του ποσού δεν επιτρέπεται εάν δημιουργεί σοβαρές οικονομικές συνέπειες στον πολίτη⁹⁶. Με βάση την εν λόγω πάγια νομολογία και επικαλούμενος την αρχή της χρηστής Διοίκησης, ο ΣτΠ ζητά από τους ΟΚΑ να αναθεωρήσουν τις σχετικές τους αποφάσεις.

ii. Η αρχή της επιείκειας βρίσκει εφαρμογή σε περιπτώσεις όπου οι πολίτες παραβιάζουν, μη ηθελημένα, προθεσμίες και η Διοίκηση, λειτουργώντας νόμιμα μεν, ανάληγτα δε, τους επιβάλλει ιδιαίτερα υψηλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, πρόστιμα⁹⁷, αλλά και σε ειδικότερες περιπτώσεις, όταν π.χ. ανάπηρος πολέμου υπέστη

μεταφέρει, λοιπόν, το βάρος των συνεπειών της πολυδιάσπασης του ασφαλιστικού συστήματος από τον πολίτη στη Διοίκηση.

⁹⁴ Ορ. χαρακτηριστικά Ετήσια Έκθεση 2005, σ. 87, υπόθεση 20376/2004.

⁹⁵ Ενδεικτικά ΣτΕ 237/2000 και 827/2005, ΔΕΦΑΘ 1114/2004.

⁹⁶ Ενδεικτικά ΣτΕ 1416/2001, 237/2000, 3408/1999 και 994/1998.

⁹⁷ Ορ. Ετήσια Έκθεση 2003, σ. 124 επ.

ακρωτηριασμό εξαιτίας τραύματος από τον πόλεμο, αλλά δεν του παρέχεται η δυνατότητα νέας εκτίμησης του ποσοστού αναπηρίας του⁹⁸.

iii. Κατά καιρούς, ο Συνήγορος έχει εφαρμόσει τις αρχές που διέπουν την ανάκληση διοικητικών πράξεων⁹⁹. Συγκεκριμένα έχει υποστηρίξει ότι, βάσει των εν λόγω αρχών, η ανάκληση παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων δεν είναι σύννομη, όταν α) ο ασφαλισμένος δεν έχει δράσει κακόπιστα, β) η παράνομη διοικητική πράξη εκδόθηκε από πλημμελή άσκηση των καθηκόντων της Διοίκησης, γ) από την έκδοση της πράξης έχει διανυθεί εύλογο χρονικό διάστημα και δ) το αποτέλεσμα της ανάκλησης κρίνεται ιδιαίτερος δυσμενές για τον πολίτη¹⁰⁰.

iv. Σε άλλες περιπτώσεις, ο ΣτΠ έχει υποστηρίξει ότι η απώλεια συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω πενταετούς παραγραφής, δυνάμει της διάταξης του άρ. 3 παρ. 3 Ν. 3075/2002, παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, καθώς «η απώλεια του ίδιου του συνταξιοδοτικού δικαιώματος αποτελεί μέτρο τέτοιας έντασης και διάρκειας που συνεπάγεται μειονεκτήματα που είναι δυσανάλογα προς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού»¹⁰¹.

v. Αξιοσημείωτη είναι η εκ μέρους της Αρχής επίκληση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων. Συγκεκριμένα, ασφαλισμένοι του τ. ΕΤΕΑΜ που προέρχονταν από συγχωνευθέντα ταμεία διαμαρτυρήθηκαν ότι, ενώ ήταν ενταγμένοι στις διατάξεις περί προαιρετικής συνέχισης της ασφάλισής τους για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος, οι χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης άλλαξαν αιφνιδιαστικά, χωρίς να προβλέπονται για αυτούς μεταβατικές διατάξεις (Ν. 3232/2004)¹⁰².

vi. Τέλος, η Αρχή δεν δίστασε, από πολύ νωρίς μάλιστα, να εφαρμόσει και «εξεζητημένες» αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως π.χ. την αρχή *in dubio pro libertate* (εν αμφιβολία, ερμηνεία υπέρ της ελευθερίας)¹⁰³, την αρχή της συνέχειας της

⁹⁸ Ορ. Ετήσια Έκθεση 2000, σ. 138.

⁹⁹ Σχετικά ορ. Α.Ν. 261/1968 και ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 2403/1997, ΣτΕ 1917/1993, 1140/1997, 994/1998, 3408/1999, 237/2000, 1416/2001, 2814/2011 και 1501/2008.

¹⁰⁰ Πόρισμα υπ' αριθμ. πρωτ. 42888/22.11.2016, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/20180313-eggrafo-stp.pdf>. Ορ. όμως και υπόθεση 6125/2002 (Ετήσια Έκθεση 2003, σ. 139), στο πλαίσιο της οποίας ο ΣτΠ ζήτησε από τον ΟΑΕΔ να κάνει χρήση της διακριτικής του ευχέρειας και να ανακαλέσει παράνομη ατομική διοικητική πράξη.

¹⁰¹ Πόρισμα υπ' αριθμ. πρωτ. 202035/24754/23.06.2015, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/porisma--8.pdf>.

¹⁰² Υποθέσεις 19245/2004 και 5144/2005, Ετήσια Έκθεση 2005, σ. 94-95.

¹⁰³ Ορ. Ετήσια Έκθεση 1999, σ. 143.

διοικητικής δράσης¹⁰⁴, αλλά και ειδικότερες αρχές, όπως π.χ. την αρχή, σύμφωνα με την οποία ο νεότερος νόμος που τίθεται σε ισχύ μέχρι την οριστική κρίση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος εφαρμόζεται μόνο στην περίπτωση που είναι ευμενέστερος και δεν δύναται να ανατρέψει δικαιώματα που είχαν θεμελιωθεί με την προϊσχύουσα νομοθεσία και για τη χορήγηση των οποίων είχε υποβληθεί σχετική αίτηση¹⁰⁵, καθώς και την αρχή που τάσσει το συνταξιοδοτικό δικαίωμα να κρίνεται με βάση το ισχύον κατά τον χρόνο θεμελίωσης του δικαιώματος και υποβολής της σχετικής αίτησης νομικό καθεστώς¹⁰⁶.

2.2.3.3.4. Ανταπόκριση της Διοίκησης

Όπως πολύ σωστά έχει επισημανθεί, «ενδεχόμενη σταδιακή εξοικείωση της Διοίκησης με την αυτόβουλη συνεκτίμηση ή επίκληση γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου θα αποτελέσει, τελικά, το μέτρο βάσει του οποίου θα αποτιμηθεί συνολικά, στο μέλλον, το κατά πόσο ο Συνήγορος του Πολίτη θα καταλάβει μία θέση στην ιστορία του ελληνικού διοικητικού δικαίου ή θα παραμείνει εκτός αυτής» (Τσαπόγας, 2003). Δυστυχώς, σε γενικές γραμμές, τα διοικητικά (ασφαλιστικά) όργανα δεν ανταποκρίνονται θετικά στην προσπάθεια του Συνηγόρου, επειδή θεωρούν ότι με την εφαρμογή των γενικών αρχών υπερβαίνουν την αρμοδιότητά τους ή επειδή απλώς δεν έχουν εξοικειωθεί με αυτές.

Υπάρχουν, όμως, και περιπτώσεις όπου η ΔΔ εκφράζει ουσιαστικές αντιρρήσεις κατά του τρόπου αυτού επίλυσης των υποθέσεων. Παραδείγματος χάριν, στις περιπτώσεις που κάποιος ασφαλισμένος οφείλει ασφαλιστικές εισφορές προς τον ΟΓΑ, αυτός ως συμμετέχων φορέας δεν δέχεται να διαβιβάσει ασφαλιστικά στοιχεία προς τον απονέμοντα φορέα αν προηγουμένως δεν εξοφληθεί ολόκληρο το ποσό της οφειλής, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η διεκπεραίωση των εκκρεμών συνταξιοδοτικών αιτημάτων¹⁰⁷. Η Αρχή έχει επισημάνει ότι ποσό οφειλής μέχρι 4.000 ευρώ δύναται να συμψηφιστεί ή να παρακρατηθεί από το σύνολο των συντάξεων και πως η μη εφαρμογή

¹⁰⁴ Ορ. Ετήσια Έκθεση 2000, σ. 129.

¹⁰⁵ Ορ. Ετήσια Έκθεση 2011, σ. 64.

¹⁰⁶ Ορ. Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 45. Σημειώνεται ότι, βάσει της νομολογίας (ενδεικτικά: ΣτΕ 748/1991, 859/1988, 2372/1985) υφιστάμενη εκκρεμής αίτηση συνταξιοδότησης, επί της οποίας δεν έχει εκδοθεί οριστική απόφαση μέχρι την έναρξη ισχύος του νεότερου νόμου, κρίνεται από τον ασφαλιστικό οργανισμό, αυτεπάγγελα, σύμφωνα με τον νόμο αυτό εάν ο τελευταίος είναι, σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, ευμενέστερος για τον ενδιαφερόμενο.

¹⁰⁷ Υπόθεση 213321/2016.

της εν λόγω διάταξης στις περιπτώσεις που ο ΟΓΑ είναι συμμετέχων φορέας συνιστά αδικαιολόγητη άνιση μεταχείριση των ασφαλισμένων. Αντίστοιχα, για τις περιπτώσεις μη χορήγησης σύνταξης λόγω οφειλών στα ασφαλιστικά ταμεία από ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους, η πρόταση του Συνηγόρου ήταν να μπορούν οι συγκεκριμένοι πολίτες να λάβουν σύνταξη (μικρότερη) για το διάστημα που έχουν καταβάλει εισφορές, εφόσον έχει συμπληρωθεί η 15ετία και είναι άνω των 67 ετών, κάνοντας επίκληση της αρχής της επιείκειας¹⁰⁸. Πρόκειται για προτάσεις επίλυσης που δε συνάντησαν θετική ανταπόκριση εκ μέρους της Διοίκησης λόγω διαφωνίας σε επίπεδο νομιμότητας, αλλά και σκοπιμότητας. Συγκεκριμένα, η ΓΓΚΑ υποστηρίζει ότι μία τέτοια λύση θα αποτελούσε αντικίνητρο για την πληρωμή του συνόλου των εισφορών, η οποία είναι εκ του νόμου υποχρεωτική και πως η χορήγηση μειωμένης σύνταξης χωρίς την καταβολή του συνόλου των εισφορών υπονομεύει την ασφαλιστική συνείδηση και θέτει ζητήματα βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων¹⁰⁹. Η ΔΔ θεωρεί ότι οι πολίτες αντιλαμβάνονται τις άλλες ερμηνείες του νόμου, πλην της γραμματικής, ως ευκαιρία για την καταστρατήγησή του και πως, αντιθέτως, η πιστή εφαρμογή των διατάξεων δημιουργεί αίσθημα εμπιστοσύνης στον πολίτη έναντι του Κράτους¹¹⁰.

Αποτέλεσμα της άκαμπτης στάσης της Διοίκησης, σε ό,τι κι αν οφείλεται, είναι οι υποθέσεις να μην επιλύονται στα κατώτερα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας, αλλά να συσσωρεύονται στα ανώτερα κλιμάκια ή στην κεντρική Διοίκηση και πολύ συχνά να καταλήγουν στο ΣτΠ. Παρ' όλα αυτά, εντοπίζονται ορισμένα παραδείγματα «φωτισμένων οργάνων» - όπως αποκαλούνται από τα στελέχη του ΣτΠ¹¹¹ - που κινούνται προς την επιθυμητή κατεύθυνση.

¹⁰⁸ Ειδικότερα, οι προτάσεις του ΣτΠ εκτεινόταν τόσο στην άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος, όσο και στην πρόληψη δημιουργίας ανάλογου φαινομένου και περιελάμβαναν: α) την αύξηση του ορίου οφειλών που είναι δυνατό να συμψηφιστούν με μέρος των συντάξεων στο ύψος των 45.000 ευρώ, β) θέσπιση της δυνατότητας να συμψηφίζει ο υποψήφιος συνταξιούχος το σύνολο των δικαιούμενων συντάξεων με την οφειλή του, μέχρι αυτή να κατέλθει στο παρακρατήσιμο όριο, γ) πρόβλεψη δυνατότητας απονομής μικρότερης σύνταξης και δ) νομοθέτηση νέας διαδικασίας για πολύμηνη ρύθμιση των οφειλών και για όσους έχουν κάνει διακοπή εργασιών και δεν μπορούν να υπαχθούν στον εξωδικαστικό μηχανισμό του Ν. 4469/2017 (σχετικά έγγραφα διαθέσιμα στο <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.suntaxeis.518509>).

¹⁰⁹ Ορ. συνέντευξη Βρέκου και Πατούνα.

¹¹⁰ Ορ. συνέντευξη Πατούνα, σύμφωνα με την οποία «όταν οι κανόνες του παιχνιδιού ανοίγουν και κλείνουν ανά περίπτωση, τότε είναι που προκύπτει η ανομία και η ανασφάλεια. Για το λόγο αυτό η Υπηρεσία είναι πολύ επιφυλακτική έναντι άλλων μεθόδων ερμηνείας του νόμου».

¹¹¹ Ορ. συνεντεύξεις Τσελεκίδη και Παπαδάκη.

Παράδειγμα 1: Ζήτημα επιβολής προστίμων λόγω καθυστερημένης γνωστοποίησης πρόσληψης υπαλλήλων¹¹²: Το γενικότερο θέμα ρυθμίστηκε με την υπ' αριθμ. 81/14.07.1999 εγκύκλιο του ΙΚΑ, σύμφωνα με την οποία δε συντάσσονται ΠΕΠΑΕ εάν ο εργοδότης προσέλθει στην υπηρεσία και καταθέσει δήλωση καταχώρισης εργαζομένου και εφόσον από τις δηλώσεις των εργαζομένων κατά τον επιτόπιο έλεγχο που θα ακολουθήσει διαπιστωθεί η ακρίβεια των στοιχείων. Η λύση που δόθηκε από τη Διοίκηση του ΙΚΑ ανατρέχει στις αρχές της χρηστής Διοίκησης και επιείκειας.

Παράδειγμα 2: Πολίτης παραπονείται ότι το ΤΑΝΠΥ την υποχρέωσε να καταβάλει εισφορές για τον κλάδο ασθένειας από 24.03.1992 έως 17.06.1993, περίοδο κατά την οποία, ως ασφαλισμένη στο ΤΕΒΕ, είχε εξαιρεθεί από τον κλάδο ασθένειας λόγω ταυτόχρονης ασφάλισης στο Δημόσιο¹¹³. Το Υποκατάστημα ΙΚΑ Νέου Κόσμου αποφάσισε την εξαίρεση της συγκεκριμένης ασφαλισμένης από τον κλάδο ασθένειας και μητρότητας του ΙΚΑ, αναδρομικά από 09.04.1992, «για λόγους χρηστής Διοίκησης».

Παράδειγμα 3: Δάσκαλος δεν μπορούσε να συνυπολογίσει χρόνο ασφάλισης για εργασία που είχε παράσχει σε Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης στα μέσα της δεκαετίας του '70¹¹⁴. Η αρμόδια Διεύθυνση ανταποκρίθηκε στη διαμεσολάβηση του ΣτΠ και χορήγησε «κατ' επιείκεια» βεβαίωση με βάση ένορκες καταθέσεις παλαιότερων συναδέλφων του ενδιαφερομένου στην υπηρεσία.

2.2.3.4. Μη συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις

Η υποχρέωση συμμόρφωσης της ΔΔ προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά θεμελιώδη πτυχή της αρχής του κράτους δικαίου και αποτελεί συνταγματική επιταγή (άρ. 95 παρ. 5 Σ): *«Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο όπως νόμος ορίζει. [...]»*. Στο άρθρ. 1 Ν.3068/2002 ορίζεται: *«Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για*

¹¹² Ετήσια Έκθεση 1999, σ. 138-139.

¹¹³ Ετήσια Έκθεση 1999, σ. 142.

¹¹⁴ Ετήσια Έκθεση 2005, σ. 88.

την εκτέλεση των αποφάσεων. [...]», ενώ, σύμφωνα με το άρ. 5 Ν. 3068/2002, η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο νόμο ή η προτροπή σε μη εκπλήρωση συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο. Οι παραβάτες, εκτός από την πειθαρχική και την ποινική δίωξη του άρθρου 259 ΠΚ (παραβάση καθήκοντος – Κτιστάκη, 2007), υπέχουν και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση. Τέλος, με το ΠΔ 61/2004, θεσπίστηκε και διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της ΔΔ προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Παρά το θετικό και αποθετικό περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της ΔΔ προς τις δικαστικές αποφάσεις, δεν είναι πάντα δεδομένη η εφαρμογή τους, με αποτέλεσμα να παραμένει σε εκκρεμότητα η υλοποίηση των δικαιωμάτων που κρίθηκαν με αυτές. Η παράλειψη συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις αποτελεί αρχετυπική μορφή κακοδιοίκησης (Διβάνη, 2011), η οποία εκτείνεται σε όλα τα πεδία της διοικητικής δράσης και έχει επισημανθεί από τον Συνήγορο πολλές φορές. Η παράνομη αυτή στάση της ΔΔ είναι βέβαιο ότι, τα τελευταία χρόνια τουλάχιστον, συνδέεται με τη δημοσιονομική στενότητα των ασφαλιστικών ταμείων¹¹⁵. Σε γενικές γραμμές, πάντως, στο βαθμό που δεν υπάρχει σημαντικό οικονομικό διακύβευμα, τα ποσοστά μη συμμόρφωσης βαίνουν μειούμενα¹¹⁶.

Χαρακτηριστική υπόθεση είναι η αναφορά χήρας, η οποία το 2013 παραπονέθηκε στο Συνήγορο για τη μη συμμόρφωση του ΙΚΑ σε απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Λιβαδειάς, με την οποία αναγνωριζόταν η υπαγωγή της απασχόλησης του θανόντος συζύγου της στο Κ.Β.Α.Ε. και υποχρεωνόταν το Ίδρυμα να προβεί στην αντίστοιχη μετατροπή των επικολληθέντων κοινών ενσήμων και στην αναπροσαρμογή της σύνταξης που λάμβανε η αιτούσα. Κατόπιν αίτησης που υπέβαλε προς το ΙΚΑ Οινοφύτων, εκδόθηκε σχετική απόφαση, με την οποία αποφασίστηκε η μετατροπή σε βαρέα-ανθυγιεινά των κοινών ενσήμων του θανόντος. Δεδομένου, ωστόσο, ότι ουδέν διελήφθη περί αναπροσαρμογής της σύνταξης του θανόντος ασφαλισμένου, η αιτούσα

¹¹⁵ Ορ. συνέντευξη Τσελεκίδη («Π.χ. αναδρομικά ενστόλων που αφορούν αποφάσεις του ΣτΕ από το 2014 και δίνονται τώρα, αφού έχουν μεσολαβήσει και πρόστιμα στη Διοίκηση») και Κοντογεωργοπούλου («Ο Συνήγορος δεν φέρει ευθύνη ούτε τρέφει αυταπάτες ότι θα μπορούσε να αλλάξει περιπτώσεις για τις οποίες δεν υπάρχει πολιτική βούληση σε επιτελικό επίπεδο. Π.χ. και οι σειρά των αποφάσεων του 2015 του ΣτΕ για το δεύτερο μνημόνιο [Ν. 4052 και 4093] ουσιαστικά ανεκτέλεστες έχουν μείνει. Για αυτά δεν είχαμε προσδοκία να δράσουμε καταλυτικά, καθώς είναι ζητήματα δημοσιονομικά»).

¹¹⁶ Ορ. συνέντευξη Τοπαλίδου («Υπάρχει και σημαντική βελτίωση στο επίπεδο εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων, το οποίο ήταν πολύ έντονο στα πρώτα χρόνια λειτουργίας του Συνηγόρου»).

ζήτησε τον εκ νέου υπολογισμό της και ακολούθως, αφού δεν έλαβε οποιαδήποτε απάντηση ή πληροφορία, απευθύνθηκε με την υπ' αριθμ. πρωτ. 17972/30-4-2013 αναφορά της στο ΣτΠ. Η Αρχή, με τις από 29.7.2013 και 23.12.2013 επιστολές της, κάλεσε το Διευθυντή του Υποκαταστήματος ΙΚΑ Λιβαδειάς να προβεί στην άμεση διεκπεραίωση του αιτήματος. Καθότι ο φορέας εξακολούθησε να μη συμμορφώνεται, παρά την παρέμβαση του Συνηγόρου, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Λιβαδειάς (Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης), με την υπ' αριθμ. 1/2014 απόφαση¹¹⁷, κάλεσε εκ νέου το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ να συμμορφωθεί προς την ανωτέρω απόφαση και να προβεί σε αναπροσαρμογή της σύνταξης γήρατος του θανόντος συζύγου της αιτούσας.

2.2.4. Αξιοποίηση θεσμικών δυνατοτήτων

Ο τελευταίος πρόσφορος τρόπος, προκειμένου να αξιολογηθεί η συμβολή του ΣτΠ στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση, είναι η εκ μέρους του αξιοποίηση των θεσμικών δυνατοτήτων που του παρέχονται από το Ν. 3094/2003 και τον Κανονισμό Λειτουργίας του, πλην δηλαδή του χειρισμού ατομικών υποθέσεων. Οι κυριότερες είναι οι εξής:

- α) Σύνταξη ετήσιας έκθεσης, στην οποία περιλαμβάνονται – μεταξύ άλλων – οι σημαντικότερες υποθέσεις που διερεύνησε, καθώς και νομοθετικές, οργανωτικές και λειτουργικές προτάσεις με στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας της ΔΔ¹¹⁸.
- β) Σύνταξη ειδικών εκθέσεων για θέματα ιδιαίτερης σοβαρότητας και μείζονος σημασίας, οι οποίες υποβάλλονται στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιούνται στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς.
- γ) Εκπόνηση πορισμάτων, σε περιπτώσεις σημαντικών ή νομικά περιπεπλεγμένων υποθέσεων.
- δ) Διενέργεια αυτοψιών και συναντήσεων εργασίας.
- ε) Αυτεπάγγελτη παρέμβαση, προκειμένου να διερευνηθούν σοβαρά θέματα.
- στ) Πρόκληση πειθαρχικής δίωξης, εφόσον, κατά τη διερεύνηση υπόθεσης, διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά δημοσίου οργάνου, και διαβίβαση της υπόθεσης

¹¹⁷ Διαθέσιμη στο: http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomologia/dprliv1_2014.htm.

¹¹⁸ Άρ. 4 παρ. 6 ΠΔ 273/1999, άρ. 3 παρ. 5 εδ. β' και άρ. 4 παρ. 6 εδ. α' Ν. 3094/2003.

στην εισαγγελική αρχή, εφόσον προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινων πράξεων (ποινικών αδικημάτων).

ζ) Πρόκληση κοινοβουλευτικού ελέγχου.

2.2.4.1. Νομοθετικές προτάσεις

Όπως προέκυψε από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, από το 1998 έως το 2017, ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας περιέλαβε 63 νομοθετικές προτάσεις στις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ, αριθμός που ενδεικνύει μία σχετικά έντονη αξιοποίηση της εν λόγω θεσμικής δυνατότητας που του παρέχεται. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι οι 38 από τις 63 προτάσεις πραγματοποιήθηκαν μέσα σε διάστημα μόλις 7 ετών (2011-2017), οπότε κορυφώθηκε η οικονομική κρίση, ενώ από το 1998 έως και το 2010 είχαν κατατεθεί μόλις 25 σχετικές προτάσεις¹¹⁹.

Το ποσοστό αποδοχής των ως άνω προτάσεων από τη νομοθετική εξουσία ανέρχεται στο 22,2%. Το εν λόγω ποσοστό κρίνεται αναμενόμενο, λαμβανομένου υπόψιν του γεγονότος ότι, κατά την περίοδο 1998-2012, το αντίστοιχο ποσοστό αποδοχής του συνόλου των νομοθετικών προτάσεων που κατέθεσαν όλοι οι κύκλοι δραστηριότητας του ΣτΠ ανέρχεται σε 26,7% περίπου¹²⁰. Είναι, επίσης, εύλογο, οι προτάσεις που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση να γνωρίζουν μικρότερη ανταπόκριση, εξαιτίας των σοβαρών δημοσιονομικών προβλημάτων που επηρεάζουν ιδιαίτερα το συγκεκριμένο πεδίο παροχικής δράσης του Κράτους. Εξάλλου, ορισμένες προτάσεις που αφορούν ασφαλιστικούς φορείς που έχουν πλέον συγχωνευτεί υπό τον ΕΦΚΑ καθίστανται αλυσιτελείς.

Ο ΣτΠ συμμετέχει κατά καιρούς και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές¹²¹. Εντούτοις, δεν έχει αξιοποιήσει τη δυνατότητα αυτή για θέματα που άπτονται της κοινωνικής ασφάλισης, γεγονός που προκαλεί μεγάλη έκπληξη, εξαιτίας της συστηματικής περιστολής των ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Οι απόψεις πρώην και νυν στελεχών της

¹¹⁹ Το περιεχόμενο των νομοθετικών προτάσεων του κύκλου ανά έτος περιλαμβάνεται στο Παράρτημα.

¹²⁰ Το ποσοστό αυτό υπολογίστηκε βάσει των στοιχείων που διαθέτει η Αρχή μέχρι το 2013.

¹²¹ Π.χ., το 2016 συμμετείχε στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εξωτερικών και Άμυνας σχετικά με το σχέδιο νόμου για τις μεταθέσεις οπλιτών και την άρση του προστίμου ανυποταξίας και στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης σχετικά με το σχέδιο νόμου «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ [...]».

Αρχής για το θέμα αυτό δίστανται: κάποιιοι δηλώνουν κάθετα αρνητικοί στη μη ενεργή συμμετοχή του ΣτΠ στη νομοπαραγωγική διαδικασία, επιρρίπτοντας εν μέρει την ευθύνη για αυτό στους ασφαλιστικούς φορείς, οι οποίοι ουδέποτε του έχουν απευθύνει πρόσκληση να τους συνδράμει¹²². Άλλοι, όμως, είναι ιδιαίτερος επιφυλακτικοί αναφορικά με τη συμμετοχή του ΣτΠ στην εν λόγω διαδικασία, με το σκεπτικό είτε ότι δεν είναι σύμφωνη με το διαμεσολαβητικό του ρόλο¹²³, είτε ότι οι ασφαλιστικοί φορείς γνωρίζουν τα θέματα καλύτερα από το Συνήγορο, ο οποίος δεν υπάρχει ουσιαστικός λόγος να συμμετάσχει¹²⁴. Άλλοι πάλι απορρίπτουν ευθέως αυτό το ενδεχόμενο, επικαλούμενοι ουσιαστικά και πολιτικά επιχειρήματα¹²⁵. Το βέβαιο είναι ότι το ζήτημα αυτό δικαίως διχάζει τους εμπλεκόμενους, καθώς η ενεργή συμμετοχή της Αρχής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία θα άλλαζε άρδην το διαμεσολαβητικό και ελεγκτικό ρόλο της, ενδεχόμενο που δε γίνεται εύκολα αποδεκτό με τα σημερινά θεσμικά δεδομένα.

2.2.4.1.1. Έλεγχος αντισυνταγματικότητας

Σε περίπτωση που ο ΣτΠ καταλήγει, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης άσκησης της ερευνητικής του αρμοδιότητας, ότι ένας τυπικός νόμος είναι αντισυνταγματικός ή αντίκειται στην ΕΣΔΑ ή άλλη διεθνή σύμβαση, μπορεί να προτείνει στη νομοθετική εξουσία την άρση της αντισυνταγματικότητας με νέα νομοθετική ρύθμιση. Σύμφωνα με την ορθότερη άποψη (Τζέμος, 2012), το ίδιο ισχύει και στις περιπτώσεις που η ελεγχόμενη από το ΣτΠ διοικητική πράξη ερείδεται επί αντισυνταγματικής κανονιστικής διοικητικής πράξης. Σε κάποιες έννομες τάξεις, π.χ. στη Γαλλία, προβλέπεται επίσης και δυνατότητα του Συνηγόρου να άγει το ζήτημα ενώπιον δικαστηρίου (Τζέμος, 2012), δυνατότητα η οποία πάντως δεν προβλέπεται στο ελληνικό δίκαιο. Πρόταση για τυχόν εισαγωγή αντίστοιχης διάταξης στην ελληνική έννομη τάξη είναι αμφίβολο αν θα τελεσφορούσε, εξαιτίας του συνολικού θεσμικού

¹²² Ορ. συνέντευξη Σακέλλη.

¹²³ Ορ. συνεντεύξεις Τσελεκίδη και Κοντογεωργοπούλου.

¹²⁴ Ορ. συνέντευξη Παπαδάκη.

¹²⁵ Ορ. συνέντευξη Τζέμου, σύμφωνα με τον οποίο «δεν είναι δουλειά του Συνηγόρου να γίνεται παράρτημα της κάθε Κυβέρνησης και να προετοιμάζει τις νομοθετικές της πρωτοβουλίες» και «η κάθε Κυβέρνηση έχει την ατζέντα της, οπότε όταν σε καλεί κάποιος να συνδράμεις σε ένα τόσο ιδεολογικά φορτισμένο τομέα, όπως το κοινωνικοασφαλιστικό, μπορείς να πάρεις κάποιον που είναι πιο κοντά σε εσένα και όχι ένα ανεξάρτητο στέλεχος».

συνταγματικού ισοζυγίου, αλλά και του θεσμικού χαρακτήρα που ο Έλληνας νομοθέτης επιφυλάσσει στο Συνήγορο.

Εξαιρετικά προβληματικό είναι το ενδεχόμενο της πρότασης εκ μέρους του ΣτΠ προς τη ΔΔ να μην εφαρμόσει ένα αντισυνταγματικό νόμο, χωρίς η αντίστοιχη νομοθετική πρόταση να έχει γίνει δεκτή από τη Βουλή. Ο λόγος είναι ότι τα όργανα που υπάγονται στη διοικητική ιεραρχία δε διαθέτουν κανονιστική αρμοδιότητα, ούτε είναι σε θέση να μην εφαρμόσουν αντισυνταγματικό νόμο¹²⁶. Ο Συνήγορος μπορεί να προτρέψει τον ελεγχόμενο φορέα να μην εφαρμόσει αντισυνταγματική νομική διάταξη μόνο εάν κρίνει ότι ο εν λόγω φορέας έχει αρμοδιότητα να μην εφαρμόσει τη συγκεκριμένη ρύθμιση, βάσει του άρ. 25 ΥΚ (Τζέμος, 2012).

Ο ΣτΠ, πιστός στο βασικό θεσμικό του ρόλο που δεν είναι άλλος από την καταπολέμηση της παρανομίας και της κακοδιοίκησης, είναι εξαιρετικά φειδωλός αναφορικά με τον έλεγχο αντισυνταγματικότητας, παρά το γεγονός ότι, εν καιρώ μνημονίων, του δίνονται όλο και περισσότερες ευκαιρίες να το πράξει, ειδικά όταν του θέματος έχουν επιληφθεί ανώτερα ή ανώτατα διοικητικά δικαστήρια ή όταν από την πολιτική ηγεσία έχει εκφραστεί ρητά η βούληση να εφαρμοστούν οι επίμαχες διατάξεις. Παρ' όλα αυτά, δεν έχει διστάσει να καταδείξει την αντισυνταγματικότητα σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως π.χ. του άρ. 5 παρ. 3 του ΚΠΣΣ¹²⁷. Το ίδιο έπραξε και στην περίπτωση της διακοπής της σύνταξης ανασφάλιστου υπερέλικα, βάσει του Ν. 4093/2012, επειδή λάμβανε από άλλο κράτος ποσό περίπου 90 ευρώ, απόφαση η οποία ο Συνήγορος έκρινε ότι αντίκειται σε υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες και συγκεκριμένα στα άρ. 1 Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου και άρ. 2, 3 και 8 ΕΣΔΑ¹²⁸. Λίαν προσφάτως, η Αρχή επεσήμανε ότι οι διατάξεις των άρ. 38 Ν. 3863/2010, άρ. 11 Ν. 3865/2010 και συνακόλουθα των διατάξεων των άρ. 44 παρ. 10 Ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 Ν. 4002/2011, με τις οποίες επεβλήθη η ΕΑΣ στους συνταξιούχους του Δημοσίου, αντίκεινται, ομοίως, στις διατάξεις του Συντάγματος και στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ¹²⁹.

¹²⁶ Ορ. δυνατότητα διατύπωσης αντίθετης γνώμης, άρ. 25 παρ. 4 ΥΚ.

¹²⁷ Ετήσια έκθεση 2000, σ. 139-140. Σύμφωνα με την απόφ. 1273/1996 ΕΣ, η διάταξη αυτή αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων (άρ. 4 παρ. 2 Σ).

¹²⁸ Έγγραφο διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/20171002-eggrafo-stp-anasfalistoι.pdf>.

¹²⁹ Πόρισμα διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/20180925-porisma.pdf>.

2.2.4.2. Οργανωτικές προτάσεις

Οι εν λόγω προτάσεις του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας αποσκοπούν κυρίως στην επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών και στη βελτιστοποίηση της λειτουργίας των ΟΚΑ¹³⁰. Οι γνωστές παθογένειες των εν λόγω φορέων και η μη ανταπόκρισή τους αναγκάζουν το Συνήγορο σε πολλές περιπτώσεις να επανέρχεται, επαναλαμβάνοντας ίδιες ή παρεμφερείς προτάσεις. Από την επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων προέκυψε ότι ο κύκλος έχει προβεί από το 1998 σε τουλάχιστον 22 οργανωτικές και λειτουργικές προτάσεις¹³¹. Ο εντοπισμός του ποσοστού των προτάσεων αυτών που υλοποιήθηκαν από τη ΔΔ είναι ιδιαίτερος δύσκολο να προσδιοριστεί, καθώς προϋποθέτει άντληση στοιχείων από όλους τους φορείς που οι εν λόγω προτάσεις αφορούν. Από τα διαλαμβανόμενα στις ετήσιες εκθέσεις, πάντως, προκύπτει ένα ποσοστό αποδοχής περί το 22,7%. Σε κάθε περίπτωση, η κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση συνεχίζει, δυστυχώς, παρά τις προσπάθειες του ΣτΠ, να επικαλείται υποστελέχωση, ελλείψεις στις υλικοτεχνικές υποδομές κ.ο.κ., προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη ανταπόκριση ή την καθυστέρηση ανταπόκρισης στις υποχρεώσεις της. Από τις αναρίθμητες σχετικές περιπτώσεις, αποτυπώνονται στη συνέχεια οι πιο πρόσφατες και χαρακτηριστικές, από τις οποίες καθίσταται σαφές ότι η έλλειψη διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων¹³² ανάγεται σε πρόβλημα μείζονος σημασίας, το οποίο δε φαίνεται να έχει λυθεί ούτε μετά τη συγχώνευση των ασφαλιστικών φορέων υπό τον ΕΦΚΑ.

Ειδικότερα, το 2015, κατά τη διερεύνηση υπόθεσης αναφορικά με καταβολή ποσών σε κληρονόμους θανόντος, ο ΣτΠ διαπίστωσε ότι υφίστατο αδυναμία εμφάνισης της πληροφορίας για τις ανείσπρακτες συντάξεις μέσω των πληροφοριακών συστημάτων ΗΔΙΚΑ και ΟΠΣ-ΙΚΑ¹³³. Το πρόβλημα διευθετήθηκε, μετά την παρέμβαση της Αρχής, μέσω της επικοινωνίας των αρμόδιων υποκαταστημάτων του ΙΚΑ με την Επιχειρησιακή Ομάδα της Διεύθυνσης Εκμετάλλευσης ΟΠΣ-ΙΚΑ.

¹³⁰ Διαθέσιμες στο <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.organwsi.leitourgia.forewn.asfalisis>.

¹³¹ Το περιεχόμενό τους περιλαμβάνεται στο Παράρτημα.

¹³² Σύμφωνα με τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ως διαλειτουργικότητα (interoperability) ορίζεται «η ικανότητα διαφορετικών πληροφοριακών και επικοινωνιακών συστημάτων, [...], να ανταλλάσσουν δεδομένα, όπως επίσης και να είναι σε θέση να διαμοιράζονται πληροφορίες και γνώση» (IDABC). Σύμφωνα με άλλο ορισμό, διαλειτουργικότητα είναι «η ικανότητα μεταφοράς και χρησιμοποίησης της πληροφορίας με ένα ομοιογενές και αποτελεσματικό τρόπο μεταξύ διαφόρων οργανισμών ή συστημάτων πληροφορικής» (Δαγιακίδης και Ζούλιας).

¹³³ Υπόθεση 201201/2015.

Το 2017, η Αρχή παρέλαβε μεγάλο αριθμό αναφορών ασφαλισμένων, οι οποίοι παραπονούνται ότι, ενώ υποχρεώθηκαν, ενίοτε με τη λήψη αναγκαστικών μέτρων, να καταβάλουν μη οφειλόμενες εισφορές και αφού δικαιώθηκαν μετά από δικές τους πολύχρονες ενέργειες (και δικαστικές), η Διοίκηση δεν εκτελούσε τις σχετικές αποφάσεις επιστροφής των αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών¹³⁴. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η εφαρμογή της διαδικασίας επιστροφής του άρ. 104 Ν. 4387/2016 κωλύοταν, με την αιτιολογία ότι «το λογισμικό του ΟΠΣ ΙΚΑ-ΕΤΑΜ με βάση το άρ. 104 Ν. 4387/2016 για επιστροφή εισφορών δεν έχει έως σήμερα ολοκληρωθεί». Ο Συνήγορος ζήτησε τη συντομότερη δυνατή λύση του προβλήματος, προτείνοντας παράλληλα, να διεκπεραιωθούν τα εκκρεμούντα αιτήματα χειροκίνητα.

Ομοίως, λίαν προσφάτως, μηχανικός που είχε εξαιρεθεί από την ασφάλιση στο τ.ΤΣΜΕΔΕ, λόγω μισθωτής εργασίας και ασφάλισης στο εξωτερικό, υπέβαλε αίτημα για επιστροφή των ασφαλιστικών εισφορών, που αντιστοιχούσαν στην επικουρική του ασφάλιση. Ο νέος φορέας (ΕΤΕΑΕΠ), υποστήριξε ότι δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία πρόσβασης στις μηχανογραφικές εφαρμογές του τομέα του ΕΦΚΑ-τ.ΤΣΜΕΔΕ και, ως εκ τούτου, ότι δεν υφίστατο καμία δυνατότητα ενέργειας ως προς την ικανοποίηση του εν λόγω αιτήματος, αλλά και πολλών άλλων ομοίων¹³⁵.

2.2.4.3. Ειδικές εκθέσεις

Ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας δεν έχει αξιοποιήσει τη συγκεκριμένη δυνατότητα μέσα στα 20 χρόνια λειτουργία του ΣτΠ, σχετικά τουλάχιστον με θέματα που άπτονται της κοινωνικής ασφάλισης¹³⁶. Το 2000 εκπόνησε πόρισμα για τη λειτουργία του τ. ΕΤΕΜ, αφορμή για την οποία στάθηκε ο μεγάλος αριθμός των αναφορών (297) που δέχθηκε η Αρχή από τον Οκτώβριο του 1998 έως τον Δεκέμβριο του 2000 και αφορούσαν κυρίως την καθυστέρηση έκδοσης συνταξιοδοτικής απόφασης από το εν λόγω ταμείο. Το εν λόγω πόρισμα στην ετήσια έκθεση του 2000 αναφέρεται ως ειδική έκθεση¹³⁷, εντούτοις δεν πρόκειται για τέτοια, τυπικά τουλάχιστον.

¹³⁴ Ετήσια Έκθεση 2017, σ. 54.

¹³⁵ Ετήσια Έκθεση 2017, σ. 140.

¹³⁶ Αντίθετα, έχει προβεί στη δημοσίευση ικανοποιητικού αριθμού ειδικών εκθέσεων που αφορούν τους – επίσης πολύπαθους – τομείς της Εργασίας, Υγείας και Πρόνοιας (συνολικά 6 ειδικές εκθέσεις από το 2005 έως το 2013). Ορ. <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.kpeidikesektheseis>.

¹³⁷ Ετήσια Έκθεση 2000, σ. 268

Η χρησιμότητα της εκπόνησης ειδικών εκθέσεων από τον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας διχάζει τα στελέχη του. Ειδικότερα, ο Τζέμος δεν προβληματίζεται από τη μη αξιοποίηση της εν λόγω δυνατότητας, καθώς «η ειδική έκθεση είναι συνήθως κάτι χειρότερο από το πόρισμα». Σύμφωνα με τον ίδιο, «οι στοχευμένες παρεμβάσεις που λύνουν θέματα είναι αντικείμενο πορίσματος, ενώ η ειδική έκθεση έχει και έναν ακαδημαϊκό χαρακτήρα και δεν είναι δουλειά του Συνηγόρου να κάνει επιστημονική έρευνα», η δε αυξημένη παραγωγή πορισμάτων από τον κύκλο ενδεικνύει την πρακτική του προσέγγιση, σε αντίθεση με άλλους κύκλους του ΣτΠ «που βερμπαλίζουν, δημοσιεύοντας ειδικές εκθέσεις και υποκαθιστώντας τις επιστημονικές ανησυχίες που έχει ο καθένας». Με την εν λόγω άποψη φαίνεται να συμφωνεί και η Παπαδάκη, σύμφωνα με την οποία, ακόμα κι αν δημοσιεύονταν ειδικές εκθέσεις, θα κατέληγαν, κατά πάσα πιθανότητα, «στο συρτάρι του αρμόδιου Υπουργού». Αντίθετα, οι Σακέλλης, Τσελεκίδης και Τοπαλίδου αναγνωρίζουν την ανάγκη εκπόνησης ειδικών εκθέσεων για ορισμένα θέματα μείζονος σημασίας και εξηγούν πως το γεγονός ότι δεν έχουν πραγματοποιηθεί οφείλεται στον τεράστιο φόρτο εργασίας των ειδικών επιστημόνων του κύκλου.

Τα επιχειρήματα κατά των ειδικών εκθέσεων είναι κατανοητά και απολύτως σεβαστά. Εντούτοις, δεν πρέπει να αγνοείται η ευρεία δημοσιότητα που λαμβάνουν γενικά οι ειδικές εκθέσεις του Συνηγόρου, η οποία θα μπορούσε να αξιοποιηθεί ως μοχλός πίεσης για την προώθηση μεταρρυθμίσεων σε τομείς που η πολιτική βούληση λιμνάζει (π.χ. θέματα καθυστερήσεων απονομής συντάξεων, έλλειψη διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων κ.ο.κ.).

2.2.4.4. Πορίσματα

Ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έχει προβεί σε ευρεία αξιοποίηση της εν λόγω δυνατότητας στα 20 χρόνια λειτουργίας του ΣτΠ. Ειδικότερα, από το 1998 μέχρι σήμερα, ο κύκλος έχει δημοσιεύσει 76 πορίσματα για θέματα κοινωνικής ασφάλισης¹³⁸, αριθμός που τον καθιστά τον πλέον παραγωγικό κύκλο δραστηριότητας του ΣτΠ αναφορικά με ένα θεματικό αντικείμενο. Υποστηρίζεται ότι ορισμένα από τα πορίσματα, λόγω της έκτασης, του εύρους εφαρμογής και της ποιότητάς τους, θα

¹³⁸ Ορ. το σύνολο των πορισμάτων στο <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.kpporismata>.

μπορούσαν κάλλιστα να αποτελούν ειδική έκθεση¹³⁹, άποψη με την οποία συμφωνεί η γράφουσα.

2.2.4.5. Αυτοψίες

Πρόκειται για μία θεσμική δυνατότητα την οποία ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας επιλέγει να αξιοποιεί με φειδώ στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης (πράγμα που δεν ισχύει για τους τομείς της Υγείας και της Πρόνοιας). Από τις δημοσιευμένες περιπτώσεις, είναι ενδιαφέρον ότι, παρά τη σχετική συγκράτηση που επιδεικνύει ο κύκλος, μέσα στο 2005 πραγματοποίησε τρεις τουλάχιστον αυτοψίες σε υποκαταστήματα και παραρτήματα του ΙΚΑ (Αγ. Παρασκευής, Μυκόνου και Λάρισας). Μία μάλιστα εκ των περιπτώσεων αυτών κατέληξε σε ενεργοποίηση πειθαρχικού ελέγχου (ορ. κατωτέρω), ενώ στις υπόλοιπες εντοπίστηκαν σοβαρά οργανωτικά προβλήματα και δυσλειτουργίες των υπηρεσιών, όπως π.χ. λάθος κατανομή του υπάρχοντος προσωπικού.

Περαιτέρω, όπως προκύπτει τόσο από τις ετήσιες εκθέσεις όσο και από συνεντεύξεις με στελέχη του, οι επιτόπιες επισκέψεις του ΣτΠ στο ΓΛΚ, ακόμα κι αν δε λαμβάνουν τη μορφή επίσημης αυτοψίας, είναι ιδιαίτερα συχνές¹⁴⁰. Από αυτές εξάλλου προέκυψε το προαναφερθέν πρόβλημα προσβασιμότητας στο μηχανογραφικό σύστημα, κατά το χρονικό διάστημα επεξεργασίας τους από την ΗΔΙΚΑ, το οποίο κατέληγε σε περαιτέρω επιβράδυνση της ήδη καθυστερημένης εξέτασης των αιτήσεων από το φορέα¹⁴¹. Βέβαια, από στελέχη του φορέα υπογραμμίζεται το γεγονός ότι πολλές φορές, κατά τη διενέργεια αυτοψιών, οι φορείς δεν παρέχουν στους ειδικούς επιστήμονες του Συνηγόρου τα απαραίτητα στοιχεία, με αποτέλεσμα τα σχετικά πορίσματα να μην μπορούν να τεκμηριωθούν¹⁴².

Συχνές είναι, αντίθετα, οι συναντήσεις εργασίας που πραγματοποιούν στελέχη του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας με ανώτερα στελέχη των ΟΚΑ, προς την κατεύθυνση της εξεύρεσης λύσης για προβλήματα, η μαζικότητα και η επαναληψιμότητα των οποίων ενδεικνύουν σοβαρά συστημικά ζητήματα. Π.χ., το 2014 ο ΣτΠ δέχτηκε σωρεία αναφορών ασφαλισμένων του ΟΑΕΕ με αντικείμενο την αδυναμία καταβολής

¹³⁹ Ορ. συνέντευξη Τζέμου.

¹⁴⁰ Ορ. συνεντεύξεις Τσελεκίδη και Τοπαλίδου.

¹⁴¹ Ενδεικτική υπόθεση: 169334/2013.

¹⁴² Ορ. συνέντευξη Σακέλλη.

οφειλόμενων και τρεχουσών ασφαλιστικών εισφορών¹⁴³. Στελέχη της Αρχής πραγματοποίησαν, στο πλαίσιο αυτό, σειρά συναντήσεων εργασίας με διευθυντικά στελέχη του ΟΑΕΕ και προέβησαν σε σχετικές προτάσεις (ορ. Παράρτημα).

2.2.4.6. Ενεργοποίηση πειθαρχικού ελέγχου – παραπομπή σε εισαγγελική αρχή

Από την επισκόπηση όλων των ετήσιων εκθέσεων, κατέστη δυνατός ο εντοπισμός μίας μόνο περίπτωσης ενεργοποίησης πειθαρχικού ελέγχου από το ΣτΠ έναντι ασφαλιστικού οργάνου. Συγκεκριμένα, τον Ιούνιο του 2005, κατά τη διενέργεια αυτοψίας στο Υποκατάστημα ΙΚΑ-ΕΤΑΜ Αγ. Παρασκευής, η οποία προκλήθηκε εξαιτίας της καθυστέρησης έκδοσης και κοινοποίησης αποτελέσματος εργαστηριακής εξέτασης, εντοπίστηκαν λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα της υπηρεσίας και ζητήθηκε επιπλέον διενέργεια ΕΔΕ για την απόδοση ευθυνών κατά υπαλλήλων της υπηρεσίας¹⁴⁴. Αντίθετα, η πρόκληση πειθαρχικού ελέγχου δεν είναι σπάνια κατά οργάνων που ανήκουν σε φορείς Υγείας (κυρίως νοσοκομείων) και Πρόνοιας. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι, με το άρ. 12 παρ. 4 Ν. 3242/2004, θεσπίστηκε ως (ιδιώνυμο) ποινικό αδίκημα η άρνηση συνεργασίας λειτουργού ή υπαλλήλου με το ΣτΠ, ύστερα από σχετική έκθεση της Αρχής προς τον Εισαγγελέα.

Το ότι ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας δεν έχει κάνει χρήση των εν λόγω δυνατοτήτων βρίσκει σύμφωνο το σύνολο των στελεχών του, τα οποία θεωρούν ότι οι εν λόγω κυρωτικές ενέργειες δε συνάδουν με το διαμεσολαβητικό χαρακτήρα του Συνηγόρου και δεν προάγουν την συνεργασία του με τη ΔΔ. Εξάλλου, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι βασικό όπλο της Αρχής κατά την προσπάθεια καταπολέμησης της κακοδιοίκησης είναι η πειθώ και όχι η επιβολή τιμωρίας.

2.2.4.7. Πρόκληση κοινοβουλευτικού ελέγχου

Με την από 27.04.2009 απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 66/Α/04.05.2009) παρέχεται η δυνατότητα στο Συνήγορο (και κάθε ΑΑ) να αναφέρεται προς τη Βουλή για την προώθηση και επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής του. Το πεδίο αναφοράς περιλαμβάνει θέματα που συνάπτονται με

¹⁴³ Ετήσια Έκθεση 2014, σ. 55.

¹⁴⁴ Υπόθεση 4641/2005, Ετήσια έκθεση 2005, σ. 240.

οργανωτικά προβλήματα που δυσχεραίνουν το έργο του Συνηγόρου ή που αφορούν τη ουσία των υποθέσεων που ερευνά. Πρόκειται αναμφίβολα για ένα χρήσιμο θεσμικό εργαλείο, με το οποίο δύναται να κορυφωθεί (και να εξαντληθεί) ο διαμεσολαβητικός και ελεγκτικός ρόλος του Συνηγόρου, σε περιπτώσεις σοβαρών δομικών προβλημάτων ή συγκεκριμένων σημαντικών υποθέσεων που δεν κατόρθωσε να επιλύσει με τα «συμβατικά» μέσα. Οι εν λόγω αναφορές διαβιβάζονται από τον Πρόεδρο της Βουλής στη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, η οποία έχει διακριτική ευχέρεια να ενεργοποιήσει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των επίμαχων θεμάτων.

Κάνοντας χρήση της ως άνω δυνατότητας, ο ΣτΠ εμφανίζεται συχνά ενώπιον της Βουλής, μαζί με τον εκάστοτε Βοηθό Συνήγορο, για την προώθηση ειδικών θεμάτων (ΑμεΑ, μεταναστευτική πολιτική, προσφυγικό, δικαιώματα του παιδιού, προσλήψεις στο δημόσιο, ενδοοικογενειακή βία, περιβάλλον, δικαιώματα κρατουμένων, ζητήματα περιουσιακής κατάστασης κ.ά.). Δεν είναι, όμως, αντίστοιχη και η ενεργοποίησή του στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, γεγονός που αντιμετωπίζεται αρνητικά από ορισμένα στελέχη της Αρχής. Συγκεκριμένα, ο Τζέμος έχει εκφράσει την αντίθεσή του στη μη αξιοποίηση της εν λόγω δυνατότητας, τόσο στη συνέντευξη που παραχώρησε στη γράφουσα, όσο και στη σχετική αρθρογραφία του.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανάλυση που προηγήθηκε επιβεβαιώνει ότι το ερώτημα κατά πόσο έχει ο Συνήγορος του Πολίτη συμβάλλει, δια του ελεγκτικού και διαμεσολαβητικού του ρόλου, στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση είναι πολύ δύσκολο να απαντηθεί μονοσήμαντα. Παρ' όλα αυτά, μπορούν να εξαχθούν τα εξής συμπεράσματα:

1) Ο ΣτΠ αποτελεί ένα θεσμό υπέρ του αδυνάτου και, υπό την έννοια αυτή, είναι βέβαιο ότι ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έχει επιτελέσει το ρόλο του, στα 20 χρόνια λειτουργίας της Αρχής, με μεγάλη επιτυχία. Από τα έτη για τα οποία κατέστη δυνατή η εξαγωγή στατιστικών στοιχείων προκύπτει μεγάλη αποτελεσματικότητα της διαμεσολαβητικής δράσης του ΣτΠ, καθώς, από τις βάσιμες υποθέσεις, το 83,02% διεκπεραιώθηκε με επίλυση υπέρ του πολίτη. Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας ως προς την πρώτη παράμετρο της συμβολής του στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση, ήτοι την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, είναι ιδιαιτέρως θετική. Εξάλλου, τα πρώην και νυν στελέχη της Αρχής, που παραχώρησαν συνέντευξη στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, εξέφρασαν σύσσωμα την ικανοποίησή τους από τη συμβολή τους στην αποκατάσταση της δικαιοσύνης για την πλειοψηφία των πολιτών, των οποίων υποθέσεις έχουν χειριστεί. Είναι, μάλιστα, συγκινητικό το πόσο έντονα θυμούνται και πόσο βαρέως φέρουν τις περιπτώσεις εκείνες των πολιτών που, για διάφορους λόγους, δεν κατάφεραν να ικανοποιήσουν, παρά το γεγονός ότι έπρεπε, βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, να δικαιωθούν. Ο θετικός αυτός απολογισμός αντικατοπτρίζεται και στην αποδοχή που κατάφερε να κερδίσει ο θεσμός εκ μέρους των πολιτών, γεγονός που προκύπτει από τον αυξημένο όγκο των αναφορών που λαμβάνει. Για κάποιους, όμως, η επίλυση των ατομικών υποθέσεων είναι η μοναδική βέβαιη συμβολή του Συνηγόρου¹⁴⁵.

2) Δεν αμφισβητείται το γεγονός ότι, με τις ενέργειές του, ο ΣτΠ έχει λειτουργήσει ως προβολέας και ταυτόχρονα μεγεθυντικός φακός, καταδεικνύοντας τις ασθένειες από τις οποίες πάσχει η ΔΔ. Εν πολλοίς, μάλιστα, είναι υπεύθυνος για την αποκάλυψη της έκτασης και του βάθους της κακοδιοίκησης, καθώς, όσο περισσότερο ερευνά, τόσο περισσότερα φαινόμενα αποκαλύπτει και η Διοίκηση δεν μπορεί πλέον να επικαλεστεί άγνοια ως προς αυτά. Δυστυχώς, όμως, η συμβολή του Συνηγόρου, πέραν αυτής της

¹⁴⁵ Ορ. συνεντεύξεις Τσελεκίδη και Κοντογεωργοπούλου.

αποκάλυψης, σε επίπεδο δηλαδή δομικών αλλαγών και αντιμετώπισης των γνωστών συστημικών προβλημάτων, είναι αμφισβητούμενη, παρά τις συχνές και εστιασμένες νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις του. Η καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεων, ιδιαίτερος για την απονομή συντάξεων, επιδεινώνεται· συνεχίζει να παρατηρείται μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων εκ μέρους της Διοίκησης, ιδιαίτερα όταν το οικονομικό τους διακύβευμα είναι μεγάλο ή αφορούν ολόκληρες κατηγορίες ασφαλισμένων· η πλήρης και σαφής αιτιολόγηση των αποφάσεων αποτελεί την εξαίρεση· πολλοί ασφαλιστικοί φορείς συνεχίζουν να επικαλούνται υποστελέχωση, προκειμένου να δικαιολογήσουν τις δυσλειτουργίες τους, την ώρα που άλλοι φορείς έχουν πλεονάζον προσωπικό. Τα προβλήματα αυτά αποτελούν την κορυφή του παγόβουνου, καθώς το μεγαλύτερο ίσως όλων είναι ότι το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης παραμένει χαοτικό και συχνά αντιφατικό, ενώ οι νομοθετικές παρεμβάσεις είναι κατά κύριο λόγο αποσπασματικές, αν όχι ευκαιριακές, χωρίς πλήρη και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

3) Από ορισμένα στελέχη, ακόμα και από τον ίδιο το Συνήγορο, αμφισβητείται το κατά πόσο η Αρχή μπορεί να προκαλέσει πραγματικές αλλαγές υπό τις παρούσες συνθήκες. Θέση της γράφουσας είναι ότι ο Συνήγορος πρέπει να διεκδικήσει την απονομή σε αυτόν εξουσιών όχι απλά ηθικού, αλλά και κυρωτικού χαρακτήρα. Η άποψη αυτή που, όπως προέκυψε, εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό ως αίτημα πρώην και νυν στελεχών του θεσμού, προσκρούει προφανώς στη διατήρηση των σημασιολογικών γνωρισμάτων του Συνηγόρου. Η θεσμική του, όμως, ανανέωση προς την κατεύθυνση αυτή, εκτός του ότι δεν είναι πρωτάκουστη (ορ. αρμοδιότητες Γάλλου και Ιταλού Συνηγόρου), κρίνεται αναγκαία σε περιπτώσεις επαναλαμβανόμενα μη σύννομης και αναιτιολόγητης συμπεριφοράς της Διοίκησης και έλλειψης βούλησης να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της. Υπενθυμίζεται, μάλιστα, ότι στην αρχετυπική μορφή του, ήτοι τη σουηδική, ο Συνήγορος είναι εξοπλισμένος ακόμα και με ποινικού χαρακτήρα αρμοδιότητες.

4) Εάν η ως άνω πρόταση κρίνεται από πολλούς «ριζοσπαστική», δεν ισχύει το ίδιο και για τη μεγαλύτερη αξιοποίηση ήδη υφιστάμενων θεσμικών δυνατοτήτων, έτσι ώστε η Αρχή να συμβάλει πιο ενεργά κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, η οποία – κατά πολλούς – αποτελεί το σημείο γέννησης των μεγαλύτερων κακών του κοινωνικοασφαλιστικού τομέα. Ο νυν Συνήγορος του Πολίτη κ. Ποττάκης υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρ. 7 παρ. 2 Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές,

Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», η Αρχή συνεργάζεται με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων «για τη βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων». Η διάταξη αυτή μπορεί να αποτελέσει τη βάση για την ουσιαστική παρέμβαση του Συνηγόρου πριν την ψήφιση ρυθμίσεων που δύνανται να επιφέρουν σημαντικές επιπτώσεις για τους ασφαλισμένους και το σύστημα. Το ίδιο ισχύει και την αξιοποίηση της θεσμικής δυνατότητας που παρέχεται στο Συνήγορο να ενεργοποιεί τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, σε περίπτωση που απαραίτητες νομοθετικές ή οργανωτικές παρεμβάσεις προσκρούουν σε έλλειψη πολιτικής βούλησης.

5) Εκπλήσσει ιδιαίτερα το γεγονός ότι, παρά την πεποίθηση των νυν και πρώην στελεχών της Αρχής ότι ο προσανατολισμός τους κατά τη διαμεσολάβηση και την υποβολή οργανωτικών και νομοθετικών προτάσεων είναι αμιγώς πρακτικός και παρά τη διατυπωμένη προσπάθειά τους να μην εκφράζουν θεωρητικές και ακαδημαϊκές απόψεις¹⁴⁶, στελέχη της Διοίκησης κάνουν απερίφραστα λόγο για μη εφαρμοσιμότητα ορισμένων προτάσεων του Συνηγόρου, με αποτέλεσμα να τον αντιμετωπίζουν περισσότερο ως επιστημονικό φορέα¹⁴⁷. Η θέση αυτή, όμως, δεν επιβεβαιώνεται από την επισκόπηση των Ετήσιων Εκθέσεων ούτε των δημοσιευμένων πορισμάτων και εγγράφων. Είναι αλήθεια ότι ο Συνήγορος περιγράφει στη Διοίκηση την ιδανική κατάσταση, χωρίς τις δυσλειτουργίες που ενίοτε την καθιστούν αναποτελεσματική ή ακόμα και άδικη. Αυτό, όμως, δε σημαίνει ότι ονειροβατεί. Από τις πραγματοποιηθείσες συνεντεύξεις προκύπτει ότι τα στελέχη του γνωρίζουν πολύ καλά τις αιτίες που εμποδίζουν την κοινωνικοσφαιρική διοίκηση να απεμπλακεί από το φαύλο κύκλο της δυσλειτουργίας: αποσπασματικότητα, πολυνομία και πολυδιάσπαση των ρυθμίσεων, δημοσιονομική αδυναμία των κοινωνικοσφαιρικών φορέων να υλοποιήσουν τις προτάσεις του Συνηγόρου (αν και συμφωνούν με την ορθότητά τους), έλλειψη πολιτικής βούλησης. Ο Συνήγορος δεν τρέφει ελπίδες ότι μπορεί να αλλάξει τα ανωτέρω στο 100%. Αντίθετα, στην πλειοψηφία των παρεμβάσεών του, αν και συχνά κάνει αναφορά στις εν λόγω «πληγές», επιμένει στην υποχρέωση της Διοίκησης να περιορίσει φαινόμενα τα οποία πράγματι βρίσκονται εντός των δυνατοτήτων της (οργανωτικά προβλήματα, κακοδιοίκηση και μη τήρηση της νομιμότητας). Όπως,

¹⁴⁶ Ορ. χαρακτηριστικά συνεντεύξεις Τζέμου και Κοντογεωργοπούλου.

¹⁴⁷ Ορ. συνεντεύξεις Βρέκου και Πατούνα, σύμφωνα με τις οποίες «ο Συνήγορος περιγράφει μία ιδεατή κατάσταση από την οποία απέχει πολύ η κοινωνικοσφαιρική Διοίκηση».

λοιπόν, πολύ σωστά επεσήμανε ο νυν Συνήγορος του Πολίτη Ανδρέας Ποττάκης, κατά τη συζήτηση των διαπιστώσεων και των συμπερασμάτων της παρούσας εργασίας, η ως άνω κριτική που ασκεί η Διοίκηση στην Αρχή είναι μάλλον επιφανειακή και εν πολλοίς ανυποστήρικτη.

6) Από την επισκόπηση των στατιστικών στοιχείων δεν επιβεβαιώνεται ούτε η παρατήρηση που εκφράστηκε από τη Διοίκηση, ότι δηλαδή ο ΣτΠ κάποιες φορές *«παρεκτρέπεται και χάνει την αντικειμενικότητά του επειδή φορά 'γυαλιά' υπέρ του πολίτη»*¹⁴⁸. Σε ορισμένα έτη, το 50% των αναφορών που κατατέθηκαν ενώπιον της Αρχής κρίθηκαν (νόμω ή ουσία) αβάσιμες, γεγονός που αποδεικνύει ότι, όχι μόνο δε διστάζει να επικυρώσει τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης, αλλά αντιθέτως, όπως υπογραμμίζουν και τα στελέχη της, χαιρείται ιδιαίτερος όταν την διαπιστώνει. Έχει, ως εκ τούτου, επιτύχει να διατηρήσει ένα σημαντικό βαθμό αντικειμενικότητας¹⁴⁹ και είναι λυπηρό το ότι αυτό δεν αναγνωρίζεται από τη Διοίκηση, η οποία αγνοεί επίσης το γεγονός ότι ο Συνήγορος συχνά εκπληρώνει δικές της υποχρεώσεις έναντι των πολιτών. Παραδείγματος χάριν, όπως καταδείχθηκε ανωτέρω, ο ΣτΠ αναγκάζεται πολλές φορές να υποκαταστήσει τη Διοίκηση ως προς την υποχρέωσή της να αιτιολογεί τις αποφάσεις της έναντι των πολιτών, γεγονός που όχι μόνο πείθει τους τελευταίους για τη νομιμότητα των διοικητικών αποφάσεων, αλλά συχνά προλαμβάνει δικαστικούς αγώνες και εν μέρει αποκαθιστά την εμπιστοσύνη των πολιτών έναντι της Διοίκησης.

7) Σε επίπεδο διοικητικής κουλτούρας, ο Συνήγορος δε φαίνεται, δυστυχώς, να έχει συμβάλει στη διαμόρφωση μίας διαφορετικής στάσης της Διοίκησης έναντι των πολιτών, καθώς, όπως συνάγεται από τις συνεντεύξεις στελεχών της, η τελευταία εν πολλοίς δεν έχει αντιληφθεί ότι η σχέση μεταξύ τους δεν είναι ανταγωνιστική, ούτε ότι ρόλος της δεν είναι να αντιστέκεται στα αιτήματα των πολιτών ή να τους διαπαιδαγωγεί. Πρωταρχικός στόχος και λόγος ύπαρξης της Διοίκησης είναι να υπηρετεί τον πολίτη και να ικανοποιεί τα εύλογα και νόμιμα αιτήματά του, γι' αυτό εξάλλου γίνεται λόγος για «δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς» και όχι «αξιωματούχους». Η διάσταση αυτή μεταξύ του δέοντος και της πραγματικότητας έχει

¹⁴⁸ Απόσπασμα από συνέντευξη Πατούνα.

¹⁴⁹ Όπως, όμως, παρατήρησε ο Βοηθός Συνήγορος κ. Κωστής, δεν έχουν λείψει φυσικά και οι περιπτώσεις όπου η ύπαρξη και μόνο του Συνηγόρου αύξησε ή και κολάκευσε την διεκδικητικότητα των πολιτών, ενίοτε και χωρίς ουσιαστικό αντικείμενο.

γίνει αντιληπτή τόσο από το νυν Συνήγορο όσο και από τον επικεφαλής του κύκλου Κοινωνικής Προστασίας Βοηθό Συνήγορο.

8) Παρά την ως άνω διαπίστωση, δε γίνεται να παραγνωριστεί το γεγονός ότι η λειτουργία του ΣτΠ συνετέλεσε, από το 1998 και εντεύθεν, στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, καθώς συνέβαλε στην ευχερέστερη και πιο δομημένη επαφή τους, στην εμπέδωση της υποχρέωσης απάντησης ή και επίλυσης των προβλημάτων (υποχρεώσεις οι οποίες πλέον δεν αμφισβητούνται, παρά το γεγονός ότι συχνά παραλείπονται) και – το κυριότερο – στη δημιουργία της αίσθησης ότι η Διοίκηση είναι προτιμότερο να αναγκάζεται να λογοδοτεί ενώπιον του Συνηγόρου και των ίδιων των πολιτών, παρά ενώπιον των δικαστηρίων.

9) Στο ΣτΠ πρέπει να πιστωθεί επίσης θετικά το γεγονός ότι, αν και δεν αποτελούν προφανώς τον κανόνα, πληθαίνουν πάντως οι περιπτώσεις οργάνων της κοινωνικοασφαλιστικής Διοίκησης που δε διστάζουν να κινηθούν πέραν της στενής γραμματικής ερμηνείας των νομοθετικών διατάξεων (στο βαθμό βεβαίως που τους το επιτρέπει η τήρηση της νομιμότητας) και, σε οριακές υποθέσεις, να εφαρμόσουν αρχές του διοικητικού και ασφαλιστικού δικαίου, προκειμένου να βρεθεί λύση υπέρ των πολιτών και να αποκατασταθεί η κοινωνική δικαιοσύνη. Πρόκειται για μία αδιάκοπη προσπάθεια 20 χρόνων, η οποία φαίνεται να αποδίδει πλέον καρπούς. Όπως πολύ εύστοχα παρατηρείται, η εν λόγω δράση του Συνηγόρου «παρέχει στη Διοίκηση τη δυνατότητα να προστρέξει της νομολογίας και μάλιστα όχι μόνο σε σχέση με ατομικές περιπτώσεις που νομιμοποίησαν την εν λόγω παρέμβαση, αλλά ακόμα και με τη διατύπωση εγκυκλίων γενικής ισχύος» (Τσαπόγας, 2003, 15).

Αντί κατακλείδας, περιλαμβάνεται αυτούσια η τοποθέτηση του πρώην Ειδικού Επιστήμονα του ΣτΠ κ. Τζέμου, η οποία συνοψίζει εύγλωττα την αντίληψη που διαμόρφωσε και η γράφουσα μετά την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας:

«Η κύρια συμβολή του Συνηγόρου είναι κυρίως δομική, ότι δηλαδή ήταν παρών συνεχώς, μέσα σε αυτό το πολυκερματισμένο θεσμικό πλαίσιο, και παρακολουθούσε χωρίς καθυστέρηση συγκεκριμένες μήτρες κακοδιοίκησης. Με συνεχή παρουσία και έγγραφα δίνει λύσεις σε έναν τομέα που κακώς παραμένει πολυδαίδαλος, ώστε τελικά πολλοί πολίτες να δικαιώνονται».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αθανασοπούλου, Χ. (2008) '1998-2008: Τα 10 χρόνια του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη'. *ΘΠΔΔ* 2/2008, σ. 129 επ.

Ακριβοπούλου, Χ. και Ανθόπουλος, Χ. (2015) *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΕΑΒ.

Αλιβιζάτος, Ν. (2001) *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*. Αθήνα: Εκδ. ΠΟΛΙΣ.

Βενιζέλος, Ε. (2002) *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001* (διαδικτυακό άρθρο της 29^{ης} Οκτωβρίου 2002). Διαθέσιμο στο: <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html> [10.12.2018].

Βενιζέλος, Ε. (2008) 'Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων' σε Φραγκάκης, Ν. (επιμ.). *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. και Φλογαΐτης, Σ. (2010) *Διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα.

Δαγιακίδης, Μ. και Ζούλιας Ε. (2017) Εκπαιδευτικό Υλικό στο μάθημα «*Συστήματα Πληροφορικής Οργανισμών Κοινωνικής Πολιτικής*» στην ΚΕ' Εκπαιδευτική Σειρά Ε.Σ.Δ.Δ.Α. Αθήνα: Ε.Κ.Δ.Δ.Α.

Δαγτόγλου, Π. (2012) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα.

Δετσαρίδης, Χ. (2009) 'Οι Ανεξάρτητες Αρχές και η τυπική διάκριση των εξουσιών'. *ΔτΑ*, σ. 99 επ.

Διαμαντούρος, Ν. (2000) Πρόλογος σε Ένωση Πολιτών για την Παρέμβαση. *Ο Συνηγός του Πολίτη: Η Δημοκρατία σε βάθος*. Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση.

Διαμαντούρος, Ν. (2014) 'Ο θεσμός του ombudsman. Εναρκτήρια ομιλία' σε Τσαπόγας, Μ. και Χατζή, Χ. (επιμ.). *Συνήγορος του Πολίτη: 15 χρόνια λειτουργίας*. Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση.

Διβάνη, Χ. (2011) 'Η συμμόρφωση της διοικήσεως στις δικαστικές αποφάσεις κατά την νομολογία'. *Νομική Βιβλιοθήκη 2011*. Διαθέσιμο στο: <http://www.greekjustice.gr/include/print.php?aWQ9MzM5JmxbmdJZD0xJmNhdD0x> [Πρόσβαση: 30.11.2018].

Διοίκηση ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (2010) *Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 53/2010 (αρ. πρωτ. Σ65/6/15.07.2010) για την καταβολή του επιδόματος αδείας και των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα*. Διαθέσιμη στο: <https://www.e-forologia.gr/lawbank/document.aspx?digest=6433BB8BB62D9800.1D031AEA53&version=2010/07/15> [Πρόσβαση: 06.12.2018].

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (2005) Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Διαθέσιμος (στα ελληνικά) στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/3510> [Πρόσβαση: 25.11.2018].

Καρασταμάτη, Ε. Ε. (2010) 'Η εξέλιξη του πεδίου δράσης και των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη'. *Ανεξάρτητη Αρχή 7/2010*, σ. 15 επ.

Κουλούρης, Ν. (1993) 'Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα στο Διοικητική Δίκη'. *Διμηνιαία Επιθεώρηση Νομολογίας των Διοικητικών Δικαστηρίων 5/1993*, σ. 1140 επ.

Κτιστάκη, Στ. (2007) 'Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001'. *ΤοΣ 2007*, σ. 813 επ.

Κωστής, Ι. και Τσελεκίδης, Ι. (2018) Εκπαιδευτικό Υλικό στο Μάθημα «Θεσμοί και Πολιτικές Κοινωνικής Ασφάλισης» στην ΚΕ' Εκπαιδευτική Σειρά Ε.Σ.Δ.Δ.Α. Αθήνα: Ε.Κ.Δ.Δ.Α.

Μακρυδημήτρης, Α. (1996) 'Το έλατο στην άμμο' ή 'Ο ombudsman στην Ελλάδα' σε Μακρυδημήτρης, Α. και Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.). *Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*. Αθήνα-Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Ο «μεγάλος ασθενής». Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ. (2012) *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα: Σάκκουλας.

Μαυρομούστακου, Η. (2013) *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης: Μία συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μητροσύλη, Μ. (2000) 'Η επιείκεια: ένα σημαντικό εργαλείο για το Συνήγορο του Πολίτη'. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος (επιμ.). *Ο Συνήγορος του Πολίτη: Η δημοκρατία σε βάθος*. Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 183 επ.

Μουζουράκη, Π. (2003). 'Ο Συνήγορος του Πολίτη: Ένας απολογισμός 5 χρόνων λειτουργίας'. *Κριτική Επιθεώρηση νομικής θεωρίας και πράξης 1/2003*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ. 145 επ.

Μούκιου, Χ. (2003) 'Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας και συνταγματική αναθεώρηση: Η ανάδυση του φαινομένου της «κακοδιοίκησης» και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη'. *ΕΛΛΑΔ 1/2003*, σ. 29 επ.

Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2004) *Έλεγχος της Διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές – Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) - Ο Συνήγορος του Πολίτη*. Αθήνα: Σάκκουλας.

Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (2015) *Ατομική γνωμοδότηση υπ' αριθμ. 316/2015 περί της νομιμότητας ή μη αναδρομικής αναζήτησης ποσών που χορηγήθηκαν ως προσυνταξιοδοτική παροχή σε ασφαλισμένες του τ. Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης του Προσωπικού της Εμπορικής Τράπεζας (Τ.Ε.Α.Π.Ε.Τ.Ε.)*. Διαθέσιμη στο: http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&_nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet_jspPage=%2Fjsps%2Fconsulatories%2Fview-consulatory.jsp&_nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet_returnURL=%2Fweb%2Fnsk%2Fanazitisi-gnomodoteseon%3Fp_p_id%3Dnskconsulatories_WAR_nskplatformportlet%26p_p_l

[ifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D3&nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet_consultId=4092166](#) [Πρόσβαση: 05.12.2018].

Παλάσκα, Ε. (2006) 'Γενικές αρχές του διοικητικού και κοινωνικοσφαιριστικού Δικαίου και η εφαρμογή τους από τον Συνήγορο του Πολίτη: Πρακτική του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας'. *Ανεξάρτητη Αρχή 1/2006*, σ. 59 επ.

Παπαγιαννίδης, Α. (2000) 'Ο Συνήγορος του Πολίτη σε αναζήτηση πολιτών' σε Ένωση Πολιτών για την Παρέμβαση. *Ο Συνήγορος του Πολίτη: Η Δημοκρατία σε βάθος*. Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση.

Ρομπόκου-Καραγιάννη, Α. (2001) *Ο Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση και ο Συνήγορος του Πολίτη: Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας του Συνηγόρου του Πολίτη*. Αθήνα: Κέντρο Έρευνας και Διαχείρισης Θεμάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης Παντείου Πανεπιστημίου.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2010) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Τόμος Ι. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Τζέμος, Β. (2006) 'Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία'. *Ανεξάρτητη Αρχή 1/2006*, σ. 9 επ.

Τζέμος, Β. (2011) 'Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας'. *ΔτΑ*, σ. 433 επ.

Τζέμος, Β. (2012) *Συνήγορος του Πολίτη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Τσαπόγας, Μ. (2003) 'Από το διοικητικό έλεγχο στη διοικητική διαμεσολάβηση' σε Τσαπόγας, Μ., Κουφάκη, Ι., Μαρκετάκη, Κ. και Μουζουράκη, Π. (συλλογικό έργο). *Ο συνήγορος του πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων*. Αθήνα-Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης & Συνήγορος του Πολίτη (2012) *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών: Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*. Αθήνα. Διαθέσιμος στο: http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120405_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf [Πρόσβαση: 25.11.2018].

Φραγκάκης, Ν. (επιμ.). (2008) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Φραγκούλης, Σ. (2005) 'Ο Συνήγορος του Πολίτη στη Σύγχρονη Δημοκρατία' σε Κίνηση Πολιτών για μία Ανοικτή Κοινωνία. *Ο Συνήγορος του Πολίτη: Ένας θεσμός της εποχής*. Διαθέσιμο στο: <http://www.kinisipoliton.gr/wp-content/uploads/2014/02/publications10.pdf> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Φυτράκης, Ε. (2011) 'Ο έλεγχος (νομιμότητας) ως παράμετρος ποιότητας της Διοίκησης'. *Εφημερίδα 2011*, σ. 592 επ.

Χρυσόγονος, Κ. (2000) 'Οι ανεξάρτητες αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος'. *Το Σύνταγμα 6/2000*, σ. 1163 επ.

Διεθνής

Jägerskiöld, S. (1961) The Swedish Ombudsman. *University of Pennsylvania Law Review* 109, pp. 1077-1099. Available at: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6969&context=penn_law_review [Access: 03.11.2018].

Kucsko-Stadlmayer, G. (Ed.) (2008) *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien-New York: Springer.

OECD (2008) The brain drain and negative social effects: When is the Home Country hurt? *Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries*, OECD Publishing. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/development/policy-coherence-for-development-2007/the-brain-drain-and-negative-social-effects-when-is-the-home-country-hurt_9789264026100-6-en#page1 [Access: 21.11.2018].

Διαδικτυακοί σύνδεσμοι

International Ombudsman Institute. *About the IOI*. Available at: <http://www.theioi.org/the-i-o-i> [Access: 03.11.2018].

Parliamentary Ombudsman Malta. *What does the word Ombudsman mean?* Available at: <https://www.ombudsman.org.mt/what-does-the-word-ombudsman-mean-2/> [Access: 03.11.2018].

European Ombudsman. *Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής*. Διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/home> [Πρόσβαση: 03.11.2018].

European Ombudsman. *Καταστατικό*. Διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/legal-basis/statute/el> [Πρόσβαση: 03.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Οργανόγραμμα*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.organogramma> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Κοινωνική Προστασία*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Ποιότητα Ζωής*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=quality-of-life.el> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Σχέσεις Κράτους-Πολίτη*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Δικαιώματα του Παιδιού*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Ίση Μεταχείριση*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/?i=equality.el> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Défenseur des droits. *Accueil / Défenseur des droits*. Διαθέσιμο στο: <https://www.defenseurdesdroits.fr/> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Ακαδημία Αθηνών. *Νικηφόρος Διαμαντούρος*. Διαθέσιμο στο: <http://www.academyofathens.gr/el/members/diamandouros> [Πρόσβαση: 04.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Νομιμότητα και Κράτος Δικαίου στην Ελλάδα του 2017*. Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf> [Πρόσβαση: 28.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Οργάνωση και λειτουργία φορέων ασφάλισης*. Διαθέσιμο στο: https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.organwsi_leitourgia_forewn_asfalisis. [Πρόσβαση: 29.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Ετήσιες Εκθέσεις*. Διαθέσιμες στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports> [Πρόσβαση: 24.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Πορίσματα / Κοινωνική Προστασία*. Διαθέσιμα στο: <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.kpporismata> [Πρόσβαση: 24.11.2018].

Συνήγορος του Πολίτη. *Ειδικές εκθέσεις / Κοινωνική Προστασία*. Διαθέσιμες στο: <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.kpeidikesektheseis> [Πρόσβαση: 24.11.2018].

Business Dictionary. *Quasi non-governmental organization (Quango)*. Available at: <http://www.businessdictionary.com/definition/quasi-non-governmental-organization-Quango.html> [Access: 05.12.2018].

Νομοθεσία

Σύνταγμα της Ελλάδας

Ν. 2266/1994 (ΦΕΚ 218/Α/31.12.1994) «Έλεγχος δημοσίου τομέα - Μετατάξεις - Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις»

Ν.2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/17.04.1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/Α/09.03.1999) «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας»

ΠΔ 273/1999 (ΦΕΚ 229/Α/03.11.1999) «Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη»

Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α/20.09.2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»

Ν 3094/2003 (ΦΕΚ 10/Α/22.01.2003) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις»

Ν. 3293/2004 (ΦΕΚ 231/Α/03.12.2004) «Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού, Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις»

Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26/Α/09.02.2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ»

Ν. 3839/2010 (ΦΕΚ 51/Α/29.03.2010) «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»

Ν. 3863/2010 (ΦΕΚ 115/Α/15.07.2010) «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις»

Ν. 3996/2011 (ΦΕΚ 170/Α/05.08.2011) «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις»

Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ 34/α/23.02.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

Ν. 4055/2012 (ΦΕΚ 51/Α/12.03.2012) «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής»

Ν. 4443/2016 (ΦΕΚ 232/Α/09.12.2016) «Ι) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία και της Οδηγίας 2014/54/ΕΕ περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ΙΙ) λήψη αναγκαίων μέτρων συμμόρφωσης με τα άρθρα 22, 23, 30, 31 παρ. 1, 32 και 34 του Κανονισμού 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των Οδηγιών της Επιτροπής 2003/124/ΕΚ, 2003/125 ΕΚ και 2004/72/ΕΚ και ενσωμάτωση της Οδηγίας

2014/57/ΕΕ περί ποινικών κυρώσεων για την κατάχρηση αγοράς και της εκτελεστικής Οδηγίας 2015/2392, ΙΙΙ) ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/62 σχετικά με την προστασία του ευρώ και άλλων νομισμάτων από την παραχάραξη και την κιβδηλεία μέσω του ποινικού δικαίου και για την αντικατάσταση της απόφασης - πλαισίου 2000/383/ΔΕΥ του Συμβουλίου και ΙV) Σύσταση Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας και τους υπαλλήλους των καταστημάτων κράτησης και άλλες διατάξεις»

Ν.4387/2016 (ΦΕΚ 85/Α/12.05.2016) «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος – Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις»

Ν. 4491/2017 (ΦΕΚ 152/Α/13.10.2017) «Νομική αναγνώριση της ταυτότητας φύλου Εθνικός Μηχανισμός Εκπόνησης, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης»

Ν. 4509/2017 (ΦΕΚ 201/Α/22.12.2017) «Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις»

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2012/С 326/01

Διαμεσολαβητικά έγγραφα και πορίσματα ΣτΠ

(2011) Πόρισμα σχετικά με την καταβολή, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3845/2010, των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας στους συνταξιούχους που λαμβάνουν σύνταξη το ποσό της οποίας είναι μικρότερο των 400,00 ευρώ, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/277261.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2012) Σύνοψη διαμεσολάβησης για την επιτάχυνση διαδικασίας έκδοσης συντάξεων από το ΙΚΑ, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/304553.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2013) Πόρισμα σχετικά με την επανεξέταση του τρόπου υπολογισμού της κράτησης 4% υπέρ του κλάδου ασθένειας στους συνταξιούχους, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/140611-porisma.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2013) Έγγραφο προτάσεων για τις προϋποθέσεις χορήγησης της σύνταξης ανασφάλιστου υπερήλικα βάσει του ν. 4093/2012, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20171002-eggrafo-stp-anasfalistoι.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2014) Πόρισμα σχετικά με την περιορισμένη αναδρομικότητα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος στους δικαιούχους του Δημοσίου (τριετής παραγραφή), διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/150128-porisma.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2015) Πόρισμα σχετικά με την απώλεια συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω πενταετούς παραγραφής, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/porisma-8.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2016) Διαμεσολαβητικό έγγραφο σχετικά με την επιστροφή ποσού ως αχρεωστήτως καταβληθέντος που αντιστοιχεί σε ημέρες εξαγοράς χρόνου στρατιωτικής θητείας σε συνταξιούχο, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20180313-eggrafo-stp.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2016) Πόρισμα σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού των ημερών ασφάλισης των εργαζομένων που απασχολούνται, ανελλιπώς, με ημερήσιο ωράριο ίσο ή μεγαλύτερο του 1/2 του νομίμου ωραρίου πλήρους απασχόλησης και αμείβονται με μισθό ίσο ή μεγαλύτερο του τεκμαρτού ημερομισθίου (Τ.Η) της 1ης Ασφαλιστικής Κλάσης (Α.Κ.), διαθέσιμο στο: [https://www.synigoros.gr/resources/docs/porisma---merikws-άpasxoloymenwn-hmeres-asfalishs.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/porisma---merikws-apasxoloymenwn-hmeres-asfalishs.pdf) [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2017) Επιστολή προς Υφυπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης σχετικά με προβλήματα στην εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων του ΕΤΕΑΕΠ και στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20180131-synopsi-kp-sygkentrotiko-eteaep-tsmede-efka-ytoyrgos-140817.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018], και υπενθυμιστική επιστολή, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20180131-synopsi-kp-sygkentrotiko-eteaep-tsmede-efka-ytoyrgos-151117.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2018) Έγγραφο προτάσεων για την αντιμετώπιση των λόγων που έχουν οδηγήσει πρώην ασφαλισμένους του ΟΑΕΕ και του ΕΤΑΑ σε αδυναμία λήψης σύνταξης γήρατος ή αναπηρίας, διαθέσιμο στο: https://www.synigoros.gr/resources/226143-19974-2018_eggrafo.pdf [Πρόσβαση: 05.12.2018].

(2018) Πόρισμα σχετικά με τη διακοπή κρατήσεων της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) στους συνταξιούχους του Δημοσίου, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20180925-porisma.pdf> [Πρόσβαση: 05.12.2018].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

I. Πρακτικά συνεντεύξεων

II. Προτάσεις για την τροποποίηση του άρθρου 4 Ν. 3094/2003

III. Νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις στο (1998-2017)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: Πρακτικά συνεντεύξεων

(κατά χρονολογική σειρά)

1) Σακέλλης Ιωάννης

Ομότιμος Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο (οικονομικά της εργασίας και κοινωνική πολιτική) και Σύμβουλος στο ΑΣΕΠ. Έχει διατελέσει Βοηθός ΣτΠ, υπεύθυνος για τον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, και ταυτόχρονα Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2008-2013), Πρόεδρος του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων Απασχόλησης και Κοινωνικής Ασφάλισης του ΥΠΕΚΑΑ (2001-2004), μέλος της Επιτροπής Απασχόλησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (EMCO) και Διευθυντής στο Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (2001-2008).

- Πάντα πίστευα ότι ο ΣτΠ πρέπει να λειτουργεί ως αρωγός της ΔΔ, οπότε τα στελέχη της θα πρέπει να τον αντιμετωπίζουν ως υποστηρικτή της προσπάθειας για αναβάθμιση της Διοίκησης. Ιδιαίτερος τα ανώτερα στελέχη πρέπει να τον αντιμετωπίζουν έτσι. Δυστυχώς όμως πολλές φορές τα ανώτερα διοικητικά στελέχη βλέπουν το Συνήγορο σαν αντίπαλο, σαν ελεγκτικό όργανο, παρά το γεγονός ότι δεν έχει κυρωτικές αρμοδιότητες. Αυτό για πολλούς σημαίνει αποδυνάμωση των δυνατοτήτων και της εξουσίας του. Όμως υπάρχει η «μαγεία» της διαμεσολάβησης, μίας διαδικασίας που μπορεί να προσφέρει πολλά πράγματα, μέσω της πειθούς και της ενδυνάμωσης των συνειδήσεων και με τις μεταρρυθμιστικές προτάσεις.
- Στην εποχή που βρισκόμουν στο Συνήγορο ήμουν πάρα πολύ δυσαρεστημένος από τον τρόπο αντιμετώπισης εκ μέρους της ΔΔ και υπάρχει ένα μυστικό «όπλο» που έχει η ΔΔ απέναντι στο Συνήγορο: είναι η κωλυσιεργία, η καθυστέρηση να απαντήσει στον πολίτη, η καθυστέρηση να απαντήσει στο Συνήγορο. Τις περισσότερες φορές οι πολίτες κάνουν διάβημα στο ΣτΠ αφού έχει παρέλθει εξάμηνο από την αίτηση στη Διοίκηση χωρίς απάντηση. Κι αυτό παρά το γεγονός ότι ο ΚΔΔ λέει τρίμηνο. Αφού εμείς λάβουμε την αναφορά, 20 περίπου μέρες μετά θα κάνουμε τηλεφωνική επικοινωνία με τον εκάστοτε φορέα, θα μας απαντήσουν μετά από 2-3 μήνες και με πολλές τηλεφωνικές πιέσεις. Έτσι μπορεί να παρέλθει 9μηνο και αυτός είναι ο τυπικός χρόνος, γιατί

μπορεί να παρέλθει και μεγαλύτερο διάστημα, αφού μετά αρχίζουν τα «παρατράγουδα»: το χαρτί που θα κάνει ο φορέας δε θα είναι σωστό, θα ξαναστείλει επιστολή ο Συνήγορος, ενδεχομένως να πραγματοποιήσει και κάποιες επισκέψεις, δηλαδή έρχεται ο πολίτης σε εμάς για μία απλή διαδικασία πολλές φορές και είναι ζήτημα αν η διαμεσολάβηση θα κλείσει στο χρόνο.

- Στις πιο σοβαρές περιπτώσεις χρειάζεται έγγραφο και πόρισμα, δεν αρκεί η άτυπη διαμεσολάβηση.
- Η εγκύκλιος είναι πολύ πονεμένη ιστορία. Πολλές φορές όταν ο νόμος δε διευκρινίζει πράγματα, είναι χρήσιμη για να κινηθούν ορισμένες διαδικασίες. Βέβαια πολλές εγκύκλιοι είναι εις βάρος του πολίτη. Οι εγκύκλιοι δεν πρέπει να ερμηνεύουν το νόμο, αλλά να εξειδικεύουν πώς θα εφαρμοστεί και να είναι απλουστευτικές. Ως Συνήγορος είχαμε πολλά θέματα με εγκυκλίους στη διαδοχική ασφάλιση. Απ' ό,τι ξέρω, τώρα με τον ΕΦΚΑ είναι οι καθυστερήσεις στην απονομή της σύνταξης που δημιουργούν τα μεγαλύτερα προβλήματα.
- Για την επίλυση μίας υπόθεσης πρέπει να εμπλακούν στελέχη των φορέων τουλάχιστον επιπέδου Διευθυντή, ακόμα και σε τυπικές περιπτώσεις. Αυτό δεν είναι μόνο θέμα ευθυνοφοβίας, αλλά και του ποιος έχει στην κάθε υπηρεσία δικαίωμα υπογραφής για να δώσει μία επίσημη απάντηση στο Συνήγορο. Κάθε υπηρεσία έχει δική της διαδικασία. Στο ΣτΠ για παράδειγμα μόνο ο Βοηθός Συνήγορος έχει αυτή τη δυνατότητα. Φυσικά, κάποια πιο εύκολα ζητήματα, π.χ. επίσπευση ή προτεραιοποίηση μίας διαδικασίας, λύνονται και σε επίπεδο υπαλλήλων, ειδικά όταν ο διαμεσολαβητής έχει αναπτύξει καλές σχέσεις με το φορέα. Εκεί που δυσκολεύει η κατάσταση είναι όταν μία υπόθεση δεν είναι ξεκάθαρη μέσα στο θεσμικό πλαίσιο.
- Η ταχύτητα και η ποιότητα της επίλυσης των υποθέσεων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις διαπροσωπικές σχέσεις που έχει αναπτύξει ο διαμεσολαβητής. Αν το πρόσωπο του διαμεσολαβητή αλλάξει, μπορεί να αλλάξει και το αποτέλεσμα.
- Αντίσταση στη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου δεν εμφάνιζαν συγκεκριμένοι φορείς, αλλά είναι περισσότερο θέμα ανθρώπων. Όσο μικρότερος ήταν ένας φορέας, τόσο πιο μεγάλος ήταν αυτός κίνδυνος.
- Το να τοποθετηθεί ένας ενδιάμεσος του ΣτΠ σε φορείς που στέλνουν πολλές υποθέσεις δεν πρόκειται να υλοποιηθεί, ακριβώς επειδή οι φορείς αντιμετωπίζουν το Συνήγορο ως αντίπαλο. Η χρυσή ευκαιρία για αυτό ήταν επί

εποχής Καμίνη που υποτίθεται ότι υπήρχε η γραμμή από την κεντρική Διοίκηση προς τους φορείς να συνεργαστούν μαζί μας, είχαμε συνεχή επικοινωνία με Γενικούς Γραμματείς, αλλά αυτό κράτησε μερικούς μήνες και μετά σταμάτησε. Επικράτησε πάλι ο φόβος της αλλαγής, ο οποίος ειδικά στα κοινωνικοασφαλιστικά είναι πολύ εκτεταμένος. Είναι αυτό που οι Γάλλοι λένε «Διοίκηση της ακινησίας».

- Η πολυνομία είναι το μεγαλύτερο πρόβλημα του διαμεσολαβητή. Θυμάμαι χαρακτηριστικά την περίπτωση ενός επιδόματος τοκετού που έκανε 2 χρόνια να δοθεί.
- Ένας φορέα που μας δημιουργούσε τεράστια θέματα ήταν το ΤΣΜΕΔΕ. Ήταν μάλιστα από τις ελάχιστες περιπτώσεις που κατήγγειλα υπάλληλο και προχωρήσαμε σε ΕΔΕ, διότι προσπαθούσαν να καλύψουν τη συστηματική κωλυσιεργία ενός υπαλλήλου που μας απαντούσε μάλιστα και άλλα αντί άλλων. Βέβαια δεν είναι εύκολο να αποδείξεις τη μη συνεργασία, γιατί πολλές φορές απαντούν τυπικά, αλλά είναι θέμα περιεχομένου. Εγώ πιστεύω ότι αυτές οι περιπτώσεις είναι ευθύνη της ιεραρχίας.
- Δεν τίθεται θέμα απόρριψης των προτάσεων από τους φορείς σε νομική βάση. Το δυναμικό του Συνηγόρου είναι εξαιρετικό, μετά από τόσα χρόνια είναι και πολύ καταρτισμένο, πολλοί έχουν και νομικές σπουδές και τα πορίσματα που γράφουν είναι εξαιρετικά και νομικά άρτια. Ειδικά σε εποχές πολλών ασφαλιστικών φορέων τα πορίσματα αυτά «πετούσαν». Υπήρχαν περιπτώσεις υπαλλήλων που ζητούσαν τη γνώμη του Συνηγόρου, έρχονταν οι ίδιοι μάλιστα και ζητούσαν συνεργασία, αλλά δυστυχώς αυτές ήταν μεμονωμένες περιπτώσεις. Εγώ θυμάμαι μόνο δύο περιπτώσεις.
- Υπάρχουν δύο ζητήματα που πρέπει να ξεχωρίσουμε: το πρώτο είναι το συστημικό πρόβλημα και το άλλο είναι το ατομικό. Μέσα στη ΔΔ θα βρεις το καλύτερο και το χειρότερο, τον υπάλληλο που θα δουλέψει παραπάνω στον κισέ για να εξυπηρετήσει τους πάντες με ευγένεια και κατανόηση και αυτόν που δεν θα το κάνει. Το θέμα της συμπεριφοράς δεν μπορεί να το λύσει ο Συνήγορος.
- Αυτό που θα μπορούσε να λύσει ο Συνήγορος είναι το συστημικό πρόβλημα, δηλαδή ποιος επιλέγει τους υπαλλήλους που είναι ακατάλληλοι για μία θέση, με ποια κριτήρια. Βλέπεις κάποιους υπαλλήλους να λείπουν για 2ωρο ή να παίρνουν συνεχώς άδειες ή να παίζουν καμιά πασιέντζα την ώρα που υπάρχουν

στο φορέα κενές θέσεις, επειδή δεν τις θέλει κανείς. Και μετά λένε στο Συνήγορο ότι υπάρχει έλλειψη προσωπικού. Επίσης, ποιοι είναι υπεύθυνοι για το γεγονός ότι δε γίνονται ορισμένες γραφειοκρατικές απλουστεύσεις, ώστε να μην εξοργίζονται ούτε οι πολίτες ούτε οι υπάλληλοι.

- Ο Συνήγορος έχει κάνει κάποια πορίσματα για αυτά τα θέματα, π.χ. για το ΙΚΑ, τα οποία όμως δεν με ικανοποίησαν, τα βρήκα πολύ «στρογγυλεμένα» και δεν είχαν καμία σχέση με αυτά που εγώ βιώνω ως πολίτης σε σχέση με αυτούς τους φορείς. Εδώ κατά τη γνώμη μου υπάρχει ένα κενό που υπήρχε και στην εποχή μου. Αυτό το κομμάτι δεν μπορέσαμε ποτέ το δουλέψουμε όσο πρέπει. Περισσότερο ασχολούμαστε ως Συνήγορος με το προσωπικό επίπεδο, πόσο π.χ. καθυστερεί ο κάθε υπάλληλος ή τι λάθος έκανε, παρά με το συστημικό κομμάτι του διοικείν, πώς δηλαδή λειτουργεί η ΔΔ και γιατί λειτουργεί όπως λειτουργεί. Με αυτή την «πίκρα» έφυγα από το Συνήγορο.
- Σε αυτό δε μας βοηθούσαν ούτε ο φόρτος της καθημερινότητας (βλέπαμε το δέντρο και καιγόταν το δάσος), ούτε και τα στοιχεία που μας έδιναν οι φορείς ώστε να μην μπορούμε να τεκμηριώσουμε τα πορίσματα μίας αυτοψίας, για παράδειγμα. Παρεμβάσεις δεν είχαμε ποτέ για να μην κάνουμε σωστά τη δουλειά μας, ούτε από τους φορείς, ούτε από τους Συνηγόρους με τους οποίους έχω συνεργαστεί. Συνδρομή δεν είχαμε.
- Το γεγονός ότι ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας δεν έχει εκδώσει ειδικές εκθέσεις για την κοινωνική ασφάλιση καταδεικνύει ότι η καθημερινότητα των ανθρώπων που έχουν την εμπειρία και τις γνώσεις να τις συντάξουν – γιατί θα ήταν πολύ χρήσιμες – είναι αδυσώπητη και δεν τους επιτρέπει να ασχοληθούν. Άλλοι κύκλοι έχουν αυτή την πολυτέλεια και πολύ καλά κάνουν και βγάζουν εκθέσεις. Το ίδιο ισχύει για τις αυτοψίες και τις αυτεπάγγελτες έρευνες. Βέβαια πιστεύω ότι το Πόρισμα είναι πιο σημαντικό γιατί έχει την αμεσότητα εφαρμογής και αυτό έχει την αξία για τη ΔΔ. Οι ειδικές εκθέσεις μπορεί να μείνουν στο συρτάρι.
- Το 2000 έγιναν κάποια βήματα με τη μηχανοργάνωση και βελτιώθηκε λίγο η γραφειοκρατία, αλλά είμαστε ακόμα πολύ πίσω και το πρόβλημα δεν είναι οι ελλείψεις προσωπικού. Το πρόβλημα είναι ότι το υπάρχον προσωπικό των ασφαλιστικών φορέων δεν αξιοποιείται σωστά και γι' αυτό ο Συνήγορος πρέπει να κάνει μία μεγάλη Έκθεση. Το ίδιο ισχύει και για το θέμα της απόδειξης

μόνιμης κατοικίας των αλλοδαπών, που για να πάρουν την ελάχιστη σύνταξη στη χώρα μας έπρεπε να μεσολαβήσει η Αστυνομία, πράγμα ακατανόητο.

- Κακώς, κάκιστα ο Συνήγορος δε συμμετέχει σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές για την κοινωνική ασφάλιση και αυτό είναι θέμα της Διοίκησης των ασφαλιστικών ταμείων. Παρά το γεγονός ότι είχαμε άριστες σχέσεις, δεν μας κάλεσαν ποτέ να συμμετάσχουμε σε τέτοια διαδικασία. Μόνο μία φορά είχαμε κληθεί, το 2010, από έναν νομικό σύμβουλο να συνδράμουμε στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, αλλά μετά άλλαξε η Διοίκηση και σταμάτησαν όλα. Στον κοινωνικοασφαλιστικό τομέα υπάρχει τρομερή συγκράτηση, είναι άβατο ακόμα και για εμένα. Είναι τέτοιος ο υδροκεφαλισμός και η γραφειοκρατία που δεν επιτρέπουν σε καμία μεταρρύθμιση να προχωρήσει. Αν ο Συνήγορος θέλει να αλλάξει η πολιτική βούληση ως προς αυτό, πρέπει πρώτα απ' όλα να το θέσει. Είναι πολύ δύσκολη η απάντηση στο γιατί αυτό το πράγμα δε συμβαίνει.
- Δεν υπάρχει μία διαδικασία που να επιτρέπει στο μέσο υπάλληλο του ασφαλιστικού να έχει μία ευρύτερη εικόνα για το τί σημαίνει συνταξιοδοτικό πρόβλημα ή αλληλεγγύη των γενεών. Οι υπάλληλοι κατά κύριο λόγο έρχονται στα σεμινάρια που διοργανώνει ο Συνήγορος απλά για να πάρουν το χαρτί. Με υπαλλήλους που είναι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ επικοινωνούμε καλύτερα και δεν είναι κυρίως θέμα γνώσεων, όσο κουλτούρας.
- Αυτά τα καταπληκτικά έγγραφα του Συνηγόρου που αναφέρονται σε γενικές αρχές αναρωτιόμουν πάντα ποιος θα κάτσει να τα διαβάσει. Το όλο θέμα σε αυτές τις περιπτώσεις ήταν να επιλέξεις τον κατάλληλο παραλήπτη και αυτό είναι μεγάλο θέμα σε μία μεταβαλλόμενη Διοίκηση που όποτε φεύγει ένας Υπουργός παίρνει μαζί του όλους τους συμβούλους. Ο Συνήγορος θα έπρεπε να φροντίσει να υπάρχει ένα συγκεκριμένο contact person για αυτές τις υποθέσεις, σταθερό.
- Η ΔΔ κάνει μόνο γραμματική ερμηνεία του νόμου και δεν είχαμε ποτέ την απαίτηση να ενστερνιστούν αυτά που τους λέμε. Ποιος θα πάρει την απόφαση να ξεφύγει από τη στενή ερμηνεία; Θα σου πει να πας στο δικαστήριο αν θες, αλλιώς να βγει συγκεκριμένη τροπολογία που να μου το επιβάλει, για να είναι η υπογραφή μου καλυμμένη.
- Κάποιες φορές οι ειδικοί επιστήμονες καλούνταν ως μάρτυρες σε δίκες που αφορούσαν υποθέσεις στις οποίες είχε γίνει διαμεσολάβηση. Ακόμα κι αν δεν

καλούνταν, οι ίδιοι οι πολίτες επικαλούνταν το Πόρισμα και τα δικαστήρια συνήθως συντάσσονταν. Η κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση δε δείχνει την ίδια προσοχή.

- Αυτό που έχει σημασία είναι να γίνεται μία πραγματική και όχι προσχηματική διαμεσολάβηση. Πολλές φορές η ΔΔ καταφεύγει σε τέτοιες πρακτικές για να έχει να λέει ότι κάλεσε και το Συνήγορο.
- Σε όποια μεταρρύθμιση – με τη σωστή έννοια – έχει γίνει στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, από τότε που ωρίμασε ο Συνήγορος ως θεσμός, έχει μία συμμετοχή. Π.χ. για τη συνένωση των Ταμείων, ο Συνήγορος διά των Πορισμάτων του άνοιξε μία μεγάλη συζήτηση, ώστε να μην είναι απλά συνένωση θυρωρείων.
- Από τη συζήτησή μας θέλω να κρατήσουμε ότι το συστημικό πρόβλημα του κοινωνικοασφαλιστικού είναι μεγάλη πληγή που δεν έχει αντιμετωπιστεί. Επίσης, η απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών είναι ένα σημείο στο οποίο ο Συνήγορος μπορεί να παίζει καθοριστικό ρόλο και δύσκολα θα βρεθεί πιο έμπειρος Βοηθός Συνήγορος να το πράξει αυτό από τον σημερινό. Ομοίως πρέπει να εστιάσει και στο θέμα της έλλειψης διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων των ταμείων.
- Τέλος, ένα πράγμα που πρέπει να αλλάξει οργανωτικά στο Συνήγορο είναι το γεγονός ότι αποτελεί ακόμα μονοπρόσωπη Αρχή. Οι Βοηθοί Συνήγοροι θα έπρεπε να είναι μέλη της Αρχής, να είναι ανεξάρτητοι, να εκλέγονται όπως στο ΑΣΕΠ και όχι να διορίζονται, έτσι ώστε η λειτουργία του θεσμού να εκσυγχρονιστεί και να εκδημοκρατιστεί. Αυτό το μοντέλο δημοκρατικής Διοίκησης πρέπει πρώτα να εφαρμοστεί στο Συνήγορο και μετά στη ΔΔ.

2) Τζέμος Βασίλειος

*Δικηγόρος, Σύμβουλος στο ΑΣΕΠ και Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων.
Πρ. ειδικός επιστήμων του ΣτΠ στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας.*

- Με τα χρόνια οι φορείς αντιλαμβάνονται ότι είναι σε όφελός τους αν ο Συνήγορος λειτουργεί απρόσκοπτα. Επίσης αντιλαμβάνονται ότι ένα θέμα είναι καλύτερο να λύνεται ενδοδιοικητικά και να μη φτάνει στα δικαστήρια. Πολύ περισσότερο όμως η θετική ανταπόκριση είναι θέμα πειθούς. Οι φορείς πείθονται από τα επιχειρήματα του Συνηγόρου. Φυσικά κάποια προβλήματα μπορεί να επανέρχονται, γιατί μπορεί ο υπάλληλος Α να πειστεί και ο Β να μην πειστεί. Οπότε σε μεγάλο βαθμό η επιτυχία ή αποτυχία της διαμεσολάβησης εντοπίζεται σε προσωπικό επίπεδο. Το κρίσιμο δηλαδή είναι αν πείστηκε ή δεν πείστηκε ο εκάστοτε υπογράφων, ο Διοικητής ή ο Διευθυντής κλπ.

- Η άτυπη διαμεσολάβηση, η μία τηλεφωνική επικοινωνία, δεν είναι ο καλύτερος τρόπος επίλυσης των υποθέσεων που έχουν ένα νομικό ενδιαφέρον. Ο καλύτερος τρόπος δεν είναι ούτε τα μεγάλα Πορίσματα, αλλά, από την εμπειρία μου, το έγγραφο το λιτό που εστιάζει στα προβλήματα. Το τηλέφωνο δίνει λύση για πολύ απλά διαδικαστικά πράγματα, γιατί ενώ νομίζουμε ότι δεν υπάρχει νομικό πρόβλημα, πάντα υπάρχει νομικό πρόβλημα, ακόμα και στις απλές υποθέσεις.

- Η ανταπόκριση της Διοίκησης ή η απροθυμία της να συνεργαστεί με το Συνήγορο έχει να κάνει με το πόσο δύσκολη είναι η νομοθεσία σε κάθε φορέα μία περίοδο. Άρα τις περισσότερες φορές δεν είναι θέμα απροθυμίας των στελεχών, όσο θέμα κακονομίας. Τώρα με την ενοποίηση των Ταμείων είναι πιθανό να περιοριστούν αυτά τα προβλήματα, γιατί δεν υφίστανται περισσότερα νομικά καθεστώτα. Βέβαια προκύπτουν άλλα προβλήματα, συνταγματικής φύσης στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, σοβαρά νομικά προβλήματα που συναρτώνται με την έλλειψη πόρων.

- Οι ασφαλιστικοί φορείς είχαν πάντα μεγαλύτερα ποσοστά κακοδιοίκησης, αλλά όχι μη συμμόρφωσης. Είχαν προβλήματα έλλειψης προσωπικού ή οικονομικών πόρων. Οι ΟΤΑ έχω την εντύπωση ότι έχουν τα μεγαλύτερα ποσοστά μη συμμόρφωσης.

- Είχε προταθεί να υπάρχει ένα συγκεκριμένο contact person του Συνηγόρου μέσα στους φορείς που παρουσίαζαν τα μεγαλύτερα προβλήματα. Αυτό κατ' αρχάς

προχώρησε, αλλά τα προβλήματα άλλαξαν. Κάποτε τα μεγάλα προβλήματα ήταν στο ΙΚΑ, μετά μετατοπίστηκαν σε μικρότερα ταμεία. Αυτό φυσικά θέλει μία προσοχή, δε χρειάζεται να γίνουμε «φιλαράκια». Δεν υπήρχε κάποια θεσμική πρόβλεψη, αλλά ενημερωνόμασταν άτυπα ότι όποιος έχει ένα πρόβλημα με τις απονομές συντάξεων στον ΟΑΕΕ π.χ., αρμόδιος από το Συνήγορο είναι ο Τζέμος και από το φορέα η Διευθύντρια. Αυτό φυσικά ισχύει όταν υπάρχει διαμεσολάβηση. Ο Σύμβουλος δεν είναι εκεί για να δίνει νομικές συμβουλές στις υπηρεσίες ούτε για να διοικήσει μαζί τους.

- Το να έρχονται οι φορείς από μόνοι τους και να ζητούν τη νομική συμβουλή του Συνηγόρου χωρίς να υπάρχει αναφορά πολίτη δεν είναι σωστό νομικά. Για να προχωρούν καλά οι θεσμοί πρέπει ο καθένας να έχει το ρόλο του. Οι φορείς έχουν νομικούς συμβούλους, το ΝΣΚ ή δικηγόρους με έμμισθη εντολή. Ο Συνήγορος, για να πάρει νομική θέση, πρέπει να υπάρχει συγκεκριμένη καταγγελία ή να προχωρήσει σε αυτεπάγγελτη έρευνα, δεν είναι νομικός σύμβουλος του κράτους. Ειδικά θεσμοί όπως ο Συνήγορος είναι καλό να περιορίζονται στο ρόλο τους και να μην κάνουν άλλες δουλειές, αφού υπάρχει και τέτοιος φόρτος εργασίας.

- Δεν είναι δουλειά του Συνηγόρου να γίνεται παράρτημα της κάθε Κυβέρνησης και να προετοιμάζει τις νομοθετικές της πρωτοβουλίες. Πάντως δεν έχει τεθεί σαν θέμα να μας καλέσουν και να μην πάμε, ούτε όμως έχει τύχει να ξέρω ότι κάλεσαν κάποιους για κοινωνικοασφαλιστικά θέματα. Αυτό δεν είναι απαραίτητα κακό, γιατί η κάθε Κυβέρνηση έχει την ατζέντα της, οπότε όταν σε καλεί κάποιος να συνδράμεις σε ένα τόσο ιδεολογικά φορτισμένο τομέα, όπως το κοινωνικοασφαλιστικό, μπορείς να πάρεις κάποιον που είναι πιο κοντά σε εσένα και όχι ένα ανεξάρτητο στέλεχος.

- Ο Συνήγορος πάντα έχει παρουσία στη Βουλή, με τη συζήτηση της Έκθεσης στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές δε νομίζω ότι υπάρχει θέμα, γιατί, για να συμμετάσχει κάποιος, είτε θα πρέπει να είναι κάποιος πολύ καταξιωμένος και ειδήμων (δεν είναι απαραίτητο ότι στο Συνήγορο υπάρχουν πολλοί τέτοιοι), είτε επειδή η Κυβέρνηση τον νιώθει κοντά της.

- Για να γίνει μία Ειδική Έκθεση πρέπει να είναι και επιλογή του Βοηθού Συνηγόρου. Δεύτερον, η Ειδική Έκθεση είναι συνήθως κάτι χειρότερο από το Πόρισμα. Οι στοχευμένες παρεμβάσεις που λύνουν θέματα είναι αντικείμενο Πορίσματος, ενώ η Ειδική Έκθεση έχει και έναν ακαδημαϊκό χαρακτήρα και δεν είναι

δουλειά του Συνηγόρου να κάνει επιστημονική έρευνα. Τουλάχιστον τα χρόνια που ήμουν εγώ στο Συνήγορο ο κύκλος είχε βγάλει τα περισσότερα Πορίσματα συγκριτικά με άλλους. Αυτό δείχνει και την πρακτική του προσέγγιση, σε αντίθεση με άλλους που βερμπαλίζουν, δημοσιεύοντας Ειδικές Εκθέσεις και υποκαθιστώντας τις επιστημονικές ανησυχίες που έχει ο καθένας. Εκθέσεις από άλλους κύκλους τις θεωρώ άχρηστες, υπό την έννοια ότι σπαταλήθηκαν δυνάμεις για τη θεωρητική ενασχόληση, οι οποίες θα μπορούσαν να κατευθυνθούν στη λύση προβλημάτων. Οι Ειδικές Εκθέσεις είναι πολύ σημαντικές για δομικά θέματα, όπως η ανεργία. Δε χρειαζόταν Έκθεση για το κοινωνικοσφαιριστικό γενικά. Για σοβαρά θέματα της κοινωνικής ασφάλισης, όπως για την υποστελέχωση, έχουμε κάνει Πορίσματα.

- Όταν «κολλάει» ένα θέμα το οποίο δεν μπορεί να λυθεί από τον υπάλληλο, πρέπει να γίνει δομική διαμεσολάβηση, με επιστολή δηλαδή στον Υπουργό. Άπαξ και ο Συνήγορος στείλει στον Υπουργό και εκείνος δεν λύσει το πρόβλημα, τίθεται θέμα κοινοβουλευτικού ελέγχου. Εκεί υπάρχει ένα έλλειμμα, ότι δεν κινούσαμε εμείς τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ενώ έπρεπε, όταν δηλαδή δεν υπήρχε παραβίαση της νομιμότητας, αλλά έλλειψης πολιτικής βούλησης για να λυθεί ένα πρόβλημα. Εδώ μπορούμε να πούμε ότι φτάνουμε και στο όριο του ρόλου του Συνηγόρου: δεν μπορεί να υποχρεώσει κάποιον να αλλάξει την πολιτική του βούληση. Πρέπει να καταδείξεις ότι πρόκειται για καταφανή αντισυνταγματικότητα.

- Για αυτές τις περιπτώσεις, ακριβώς επειδή ο Συνήγορος δεν έχει κυρωτικές αρμοδιότητες, έχω προτείνει να μπορεί να αποστέλλει προδικαστικό ερώτημα στα δικαστήρια και να εκκινεί δικαστικό αγώνα, όπως κάνει ο Γάλλος Συνήγορος. Αυτό εκφεύγει από τον «κλασικό» χαρακτήρα του ΣτΠ με τις διαμεσολαβητικές μόνο αρμοδιότητες και αποκτά οίονει δικαστικές. Για να ενισχυθούν δηλαδή οι επιλυτικές αρμοδιότητες του Συνηγόρου πρέπει σε ορισμένες περιπτώσεις, πολιτικού π.χ. σκανδάλου, να γίνει «μοτέρ» του κοινοβουλευτικού ελέγχου και να μη σταματά στην απλή διαπίστωση ενός δομικού προβλήματος. Αυτή είναι κατά τη γνώμη μου η επόμενη φάση για το Συνήγορο, γιατί βλέπω ότι τα τελευταία χρόνια δεν έχει το δυναμισμό και τη φρεσκάδα που είχε τα προηγούμενα χρόνια.

- Χρειάζεται θεσμική ανανέωση αναφορικά με νέες αρμοδιότητες και περισσότερα νομικά στελέχη με ειδικευση στο δημόσιο δίκαιο, γιατί χρειάζεται μία τεχνογνωσία που δεν εξασφαλίζεται τόσο τα τελευταία χρόνια.

- Συναντήσεις εργασίας γίνονταν με φορείς του κοινωνικοασφαλιστικού, αλλά δεν καταγράφονταν επισήμως. Στην κοινωνική ασφάλιση η συνάντηση εργασίας είναι πιο χρήσιμη από την αυτοψία, γιατί το πρόβλημα είναι γνωστό, έρχεται στο Συνήγορο σε ποσότητες. Ειδικά στο ΙΚΑ βέβαια έχουμε κάνει μία σειρά αυτοψιών.

- Αν και υπάρχει μία σύνδεση, ο πειθαρχικός έλεγχος δεν είναι αρμοδιότητα του Συνηγόρου. Ο στόχος του θεσμού είναι να λύσει το πρόβλημα, όχι να αποδώσει ευθύνες, άρα το πειθαρχικό πρέπει να γίνεται με φειδώ. Σε ακραίες περιπτώσεις τα Πορίσματα αποστέλλονται και στον Εισαγγελέα, εκτός από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που κινούν τον πειθαρχικό έλεγχο. Στο κοινωνικοασφαλιστικό θεωρούσαμε ότι δεν ήταν αυτή η δουλειά μας και επίσης δε θέλαμε να δώσουμε λάθος μηνύματα. Έτσι κι αλλιώς, για την κακοδιοίκηση στην κοινωνική ασφάλιση δεν φταίνε οι δημόσιοι υπάλληλοι, φταίει ο νομοθεσία που είναι δύσκολη. Δεν υπάρχουν μήτρες διαφθοράς, όσο σε άλλους τομείς όπως οι πολεοδομίες και τα νοσοκομεία.

- Πολλές φορές πρέπει να κοιτάμε τα πράγματα από τη μεριά του καθενός. Είναι θεμιτό πολλοί υπάλληλοι να μην ανταποκρίνονται στην εφαρμογή γενικών αρχών εκ μέρους του Συνηγόρου. Η γραμματική ερμηνεία παραμένει στο διοικητικό δίκαιο η «βασίλισσα» της ερμηνείας. Κάποια ενδεχομένως από τα Πορίσματα, όταν για παράδειγμα επικαλούνται την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης – για την οποία εγώ έχω έναν προβληματισμό για το πόσο συντεταγμένη αρχή είναι – υπήρχε μία υπερβολή και καλώς η Διοίκηση δεν ανταποκρινόταν. Έπρεπε να τους πεις πώς ο συγκεκριμένος νόμος ερμηνεύεται, χωρίς να ξεφύγεις από το γράμμα του. Όταν αναφέρεσαι σε μία γενική αρχή, ο υπάλληλος δεν μπορεί να προχωρήσει. Εδώ είμαι σίγουρος ότι και κάποιοι σοβαροί νομικοί επιστήμονες του Συνηγόρου, αν γίνονταν αποδέκτες ορισμένων Πορισμάτων, οι ίδιοι δεν θα τα τηρούσαν. Στο βαθμό που έφτανε στο ανώτερο όργανο, στον Υπουργό δηλαδή, ήταν χρήσιμη η επίκληση γενικών αρχών.

- Ο Συνήγορος μέσα σε αυτά τα 20 χρόνια έχει λειτουργήσει και παιδαγωγικά, στο βαθμό που κατάφερε να συνδέσει τις γενικές αρχές του δικαίου με την ισχύουσα νομοθεσία και όχι πιστεύοντας αφελώς ότι μπορεί ένας δημόσιος υπάλληλος να μην εφαρμόσει ένα νόμο όπως είναι διατυπωμένος. Εκεί που αρχές είναι πολύ χρήσιμες είναι όταν οι διατάξεις είναι αντιφατικές, οπότε εφαρμόζεται η συστηματική ερμηνεία.

- Δεν μπορώ να υποστηρίξω με επιχειρήματα ότι ο μέσος υπάλληλος έχει βελτιωθεί συμπεριφορικά, αλλά πιστεύω ότι έχει συμβεί. Βέβαια χρήζει περαιτέρω

βελτίωσης. Αυτός όμως που κάνει άπειρη δουλειά και γι' αυτό το λόγο κάποια στιγμή μπορεί να είναι αγενής είναι καλύτερος δημόσιος υπάλληλος από αυτόν που είναι με το χαμόγελο, αλλά δεν διεκπεραιώνει τις υποθέσεις. Και βλέπουμε εδώ πώς συρρέει η καθεστωτική κακοδιοίκηση εκείνου που συστηματικά δεν αναλαμβάνει δουλειά με τη συμπεριφορική. Η λύση μπορεί να δοθεί μόνο θεσμικά, με σωστή κατανομή εργασίας. Αυτή είναι μία κλασική περίπτωση συστημικού προβλήματος, αλλά αυτό δεν ξέρω κατά πόσο είναι θέμα του Συνηγόρου, όσο των ανθρώπων που ενώ επιστημονικά έχουν μεγάλη επίδραση, δεν καταπιάνονται και δεν αρθρογραφούν για αυτά τα θέματα. Αυτό δεν μπορεί να το κάνει ο μέσος ειδικός επιστήμονας. Και δεν ξέρω κατά πόσο μπορεί να το καταφέρει και ο ίδιος ο Συνήγορος στο βαθμό που δεν έχει νομικές γνώσεις εμπειρία στο διοικητικό δίκαιο, ενώ για παράδειγμα οι δύο πρώτοι Συνήγοροι είχαν και την τεχνογνωσία και την εξωστρέφεια να το πετύχουν.

- Η κύρια συμβολή του Συνηγόρου είναι κυρίως δομική, ότι δηλαδή ήταν παρών συνεχώς, μέσα σε αυτό το πολυκερματισμένο θεσμικό πλαίσιο, και παρακολουθούσε χωρίς καθυστέρηση συγκεκριμένες μήτρες κακοδιοίκησης. Με συνεχή παρουσία και έγγραφα δίνει λύσεις σε έναν τομέα που κακώς παραμένει πολυδαίδαλος, ώστε τελικά πολλοί πολίτες να δικαιώνονται. Σε αντίθεση με άλλους κύκλους, ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας δεν «ακαδημαΐζει», αλλά έκανε τη δουλειά του εστιασμένα και έκανε αυτό που λέμε «εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο». Αυτό πιστώνεται στους δύο Βοηθούς Συνηγόρους με τους οποίους συνεργάστηκα, οι οποίοι είχαν αμιγώς πρακτικό προσανατολισμό.

- Ο ΣτΠ είναι θεσμός υπέρ αδυνάτου και η κοινωνική προστασία είναι ο τομέας στον οποίο κατεξοχήν τηρήθηκε αυτό. Όταν από τις βάσιμες αιτήσεις ικανοποιείται το 80%, τεράστιος αριθμός, σημαίνει ότι πράγματι βοήθησες αρκετούς ανθρώπους, οι οποίοι διαφορετικά θα είχαν καταφύγει στα δικαστήρια. Γι' αυτό, αυτό που έλεγα πάντα στους συναδέλφους μου ήταν ότι έπρεπε να διεκπεραιώνουμε γρήγορα τις υποθέσεις, μέσα σε ένα μήνα από τη στιγμή που σου χρεώνονται, γιατί το να προσπαθείς να κάνεις καλύτερη δουλειά και να καθυστερείς σημαίνει ότι είσαι κακός ειδικός επιστήμονας.

3 & 4) Ιωάννης Τσελεκίδης και Κοντογεωργοπούλου Παυλίνα

Ειδικοί Επιστήμονες ΣτΠ στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας

Κοντογεωργοπούλου: Αμφισβητώ πραγματικά το κατά πόσο τα στατιστικά που εκδίδει η Αρχή ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα. Κάθε Ειδικός Επιστήμονας-χειριστής υποθέσεων κατηγοριοποιεί τις υποθέσεις σε στατιστικές κατηγορίες (π.χ. αναρμοδιότητα, αβάσιμες αναφορές, θετική έκβαση) χωρίς προκαθορισμένα κριτήρια, κοινά για όλους, με αποτέλεσμα αυτή η ανομοιογένεια στην ταξινόμηση να δημιουργεί αποκλίσεις μεταξύ των χειριστών. Για παράδειγμα, κάποιοι χειριστές χαρακτηρίζουν τα αιτήματα αβάσιμα, ερμηνεύοντας το νόμο με στενή γραμματική ερμηνεία του νόμου που χρησιμοποιεί η Διοίκηση, ενώ άλλοι το «παλεύουν» περισσότερο, υπό το πρίσμα άλλων ερμηνειών, και τελικά θεωρούν βάσιμα τα αιτήματα και τα εξετάζουν. Αντίστοιχα, κάποιοι θεωρούν μία υπόθεση περαιωθείσα με τη λήψη θετικής απάντησης από τους φορείς, ενώ άλλοι αναμένουν και την οριστική επίλυση της υπόθεσης, με αποτέλεσμα να την κρατούν σε εκκρεμότητα για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Σε άλλες περιπτώσεις, η Διοίκηση θα προέβαινε από μόνη της στην επίλυση, αλλά το έπραξε πιο γρήγορα εξαιτίας της παρέμβασης του Συνηγόρου. Και αυτές οι περιπτώσεις όμως ταξινομούνται ως επιτυχείς κατόπιν παρέμβασής μας.

Τσελεκίδης: Αμφισβητώ κι εγώ ότι στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας υπάρχει αυξημένη ανταπόκριση της Διοίκησης, καθώς η ασφάλιση είναι ένας τομέας στον οποίο οι φορείς καλούνται να δώσουν χρήματα, πράγμα που από το 2010 και έπειτα έχουν κάθε λόγο να μην κάνουν. Αυτό ισχύει ειδικά για υποθέσεις μείζονος σημασίας. Ενδεικτικά: μη συμμόρφωση της Διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Π.χ. αναδρομικά ενστόλων που αφορούν αποφάσεις του ΣτΕ από το 2014 και δίνονται τώρα, αφού έχουν μεσολαβήσει και πρόστιμα στη Διοίκηση.

Κοντογ: Ο Συνήγορος δεν φέρει ευθύνη ούτε τρέφει αυταπάτες ότι θα μπορούσε να αλλάξει περιπτώσεις για τις οποίες δεν υπάρχει πολιτική βούληση σε επιτελικό επίπεδο. Π.χ. και οι σειρά των αποφάσεων του 2015 του ΣτΕ για το δεύτερο μνημόνιο (Ν. 4052 και 4093) ουσιαστικά ανεκτέλεστες έχουν μείνει. Για αυτά δεν είχαμε προσδοκία να δράσουμε καταλυτικά, καθώς είναι ζητήματα δημοσιονομικά. Ωστόσο υπάρχουν άλλα πράγματα που αφορούν συστηματική μη εφαρμογή γενικών αρχών δικαίου ή ζητήματα διοικητικού ελέγχου αποφάσεων στα οποία θα μπορούσε κανείς να περιμένει κάτι

καλύτερο από το Συνήγορο, ο οποίος θα μπορούσε να είναι πιο συντονισμένος στις κινήσεις του στις ατομικές υποθέσεις. Π.χ. θα έπρεπε να υπάρξει πρόβλεψη στο νόμο του Συνηγόρου για υποχρεωτική επιβολή του διαλόγου, ώστε να καταστεί ο ρόλος του πιο αισθητός στους φορείς. Ακόμα, σε επίπεδο ηγεσίας των φορέων, θα μπορούσαν να καταρτιστούν μνημόνια συνεργασίας για τον κοινό τρόπο αντιμετώπισης ορισμένων θεμάτων στο διοικητικό έλεγχο των αποφάσεων, καθώς, σε αντίθεση με αντικείμενα άλλων Κύκλων, τα κοινωνικοασφαλιστικά θέματα έχουν πολύ συντεταγμένες διοικητικές διαδικασίες, στην οποία εμπλέκεται ο Συνήγορος όταν γίνεται αναφορά (δηλαδή: έκδοση απόφασης και ενδικοφανής προσφυγή, η οποία προβλέπεται ρητά). Στο πλαίσιο αυτών των αυστηρών και προκαθορισμένων διαδικασιών, θα μπορούσαν αν αποτυπωθούν θεσμικά οι «απαιτήσεις» του Συνηγόρου από τους φορείς (π.χ. ειδική και αιτιολογημένη απάντηση επί απόρριψης πρότασης του Συνηγόρου, γιατί σε αντίθετη περίπτωση υπάρχει παντελής απαξίωση στο πρόσωπο του Συνηγόρου αλλά και του εκάστοτε πολίτη).

Τσελ: Από τον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας ποτέ δεν έχει ζητηθεί η παραπομπή υπαλλήλου στον Εισαγγελέα για το ιδιώνυμο αδίκημα της μη συνεργασίας με το Συνήγορο και δεν ξέρω αν θα είχε και νόημα. Ένας διαμεσολαβητικός θεσμός όπως ο Συνήγορος, όταν αρχίσει και προσφεύγει σε κυρωτικά μέσα, πλήττει τον ίδιο το χαρακτήρα της διαμεσολάβησης, η οποία στηρίζεται στην πειθώ. Αυτό που θα έπρεπε να αλλάξει επειγόντως είναι το άρ. 4 του Ν. 3094 που αφορά τα εργαλεία της έρευνας. Μετά από 20 χρόνια που και η ελληνική κοινωνία έχει αλλάξει, επιβάλλεται και αλλαγή αυτών των εργαλείων. Όσο καλή διάθεση και αν έχει ένας ειδικός επιστήμονας ή ο Βοηθός Συνήγορος, αν δεν εξοπλιστεί με τα κατάλληλα θεσμικά εργαλεία, θα δει τα Πορίσματά του να καταλήγουν στο συρτάρι του Υπουργού. Είχαμε εισηγηθεί ο Υπουργός που δεν κάνει αποδεκτά τα Πορίσματα, να αιτιολογεί τη θέση του ενώπιον κοινοβουλευτικής επιτροπής.

Κοντογ: Έχουν γίνει στο παρελθόν τέτοιες απόπειρες, για παράδειγμα στην υπόθεση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας των εργαζομένων στα κοινωφελή προγράμματα, όπου, με πρωτοβουλία του Βοηθού Συνηγόρου το 2014 (Ιωάννου), το θέμα είχε φτάσει στην Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, όπως και το θέμα των ανασφάλιστων υπερηλίκων με την διακοπή των συντάξεων του Ν. 4093. Η δυνατότητα αυτή, χωρίς να είναι ρητά θεσμοθετημένη, μπορεί να βρει έρεισμα στις διατάξεις του

Κανονισμού της Βουλής, στο δικαίωμα της αναφοράς και στην υποβολή της ετήσιας έκθεσης στην Επιτροπή Θεσμών.

Τσελ: Η συζήτηση της ετήσιας έκθεσής μας στη Βουλή έχει τελείως διεκπεραιωτικό χαρακτήρα.

Κοντογ: Ακόμα και ενδιαφέρουσες συζητήσεις που έγιναν κάποιες χρονιές επί των εκθέσεων δεν είχαν και κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Τσελ: Ποτέ. Επί της ουσίας ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν έχει ενεργοποιηθεί ποτέ, παρά το γεγονός ότι είναι ο μοναδικός ίσως τρόπος να αντιμετωπιστεί το συστημικό πρόβλημα του κοινωνικοασφαλιστικού, το οποίο, αν λυθεί, θα λύσει τα ζητήματα πολλών πολιτών χωρίς να χρειαστεί να ταλαιπωρηθούν. Επίσης, είχαμε προτείνει στην Επιτροπή, προκειμένου να ενδυναμωθεί η θέση μας, αλλά χωρίς να ακυρώσουμε το διαμεσολαβητικό ρόλο του θεσμού, να υπάρχει αυτόματα ένα πρόστιμο στην Διοίκηση αν εντός ευλόγου χρόνου (π.χ. 2 μηνών) δεν απαντά αιτιολογημένα στο Συνήγορο και αυτό να συμβαίνει αυτοδικαίως, χωρίς να επιβάλει το πρόστιμο ο Συνήγορος. Ο Γάλλος Συνήγορος, για παράδειγμα, έχει τη δυνατότητα να επιβάλει πρόστιμα μέχρι και 15.000 ευρώ.

Κοντογ: Εγώ δε θα κατευθυνόμουν προς αυτή τη λογική. Το κεντρικό θετικό στοιχείο του Συνηγόρου, από πλευρά νομικού πολιτισμού, είναι ακριβώς η έλλειψη κυρωτικών αρμοδιοτήτων. Τα μέσα πίεσης που ανάγονται στη λογική της πειθούς θα μπορούσαν να είναι αποτελεσματικά, αλλά θα έπρεπε να επιταθούν και η υποχρέωση αιτιολογίας στην οποία αναφερθήκαμε είναι ένα παράδειγμα. Θα έπρεπε επίσης να θεωρείται ότι, αν ο φορέας δεν έχει απαντήσει αιτιολογημένα, αυτό να έχει συνέπειες και στην τυχόν δικαστική διεκδίκηση, να θεωρείται δηλαδή de jure ότι η πράξη πάσχει από έλλειψη αιτιολογίας, με ό,τι αυτό συνεπάγεται. Αν ο Συνήγορος επετύγχανε μία θετική ανταπόκριση της Διοίκησης σε κάτι τέτοιο, θα επιταχυνόταν στη συνέχεια όλη η διοικητική διαδικασία και δε θα είχαμε αυτές τις καθυστερήσεις και τη συσσώρευση υποθέσεων στα διοικητικά δικαστήρια, τα οποία φτάνουν να εκδίδουν αποφάσεις 7 χρόνια μετά. Όσο πιο αιτιολογημένες και επεξεργασμένες είναι οι διοικητικές αποφάσεις από την πρώτη στιγμή που εκδίδονται, τόσο αποφεύγεται η μεταβίβασή τους στο επόμενο στάδιο. Ακόμα και όταν οι πράξεις της Διοίκησης είναι νόμιμες, ακριβώς επειδή δεν είναι αιτιολογημένες, αναγκαζόμαστε να κάνουμε τη δουλειά της

και να εξηγούμε στους πολίτες γιατί εκδόθηκαν αυτές οι αποφάσεις και γιατί είναι νόμιμες. Ο πολίτης πείθεται από εμάς.

Τσελ: Φοβάμαι πως γενικά η Διοίκηση δεν έχει κατανοήσει επίσης πόσο χρήσιμη είναι η εφαρμογή γενικών αρχών, πέραν του γράμματος του νόμου, και πόσο μπορούν να συμβάλουν στην πραγματική δικαιοσύνη και στη βελτίωση της διοικητικής κουλτούρας. Για να συμβεί αυτό θα έπρεπε οι υπάλληλοι να συμμετέχουν σε έναν ουσιαστικό διάλογο με το Συνήγορο και να περάσουν σεμινάρια και εκπαίδευση. Αυτό που έχει ήδη γίνει δεν αρκεί. Μια αρχή θα μπορούσε να γίνει τουλάχιστον με τα επιτελικά στελέχη, για τα οποία δεν αρκεί μία αποσπασματική επαφή με το Συνήγορο επ' ευκαιρίας κάποια πορισματικής επιστολής. Θα ήταν χρήσιμη επείγοντως η θεσμοθέτηση μίας υποχρεωτικής επαφής τους με το Συνήγορο και στο σημείο αυτό είναι πολύ κρίσιμος και ο ρόλος ενός θεσμού όπως η ΕΣΔΔΑ, τόσο ως σημείου επαφής όσο και για τη διαμόρφωση μίας κρίσιμης μάζας υπαλλήλων, ανοιχτών σε αυτές τις ιδέες και τη διοικητική κουλτούρα.

Κοντογ: Συμφωνώ απολύτως με αυτό. Φυσικά αυτή είναι μια μακροχρόνια διαδικασία. Νομίζω όμως ότι γενικά υπάρχει και ένα πρόβλημα εσωτερικής εμπιστοσύνης στη ΔΔ, υπό την έννοια ότι αυτό που συζητάμε απαιτεί την ύπαρξη δημοσίων υπαλλήλων με την αυτοπεποίθηση να δράσουν ενεργά και να αναλάβουν ευθύνες. Όταν όμως έχουν στα χέρια τους μία εγκύκλιο του ΕΦΚΑ που την έχει εκδώσει ένα επιτελικό στέλεχος που απέχει μακράν από αυτές τις λογικές, αισθάνονται δεσμευμένοι από αυτήν. Αυτό το θέμα με τις «γκρίζες» εγκυκλίους που φτάνουν να λειτουργούν ως νόμοι, το δικαίωμα της αντίρρησης του υπαλληλικού κώδικα προβάλλεται σπάνια και η ίδια η ιεραρχία της ΔΔ δε δείχνουν εμπιστοσύνη ακόμα και στα διευθυντικά στελέχη των φορέων δημιουργεί μία μεγάλη λογική περιορισμού.

Τσελ: Για τις εγκυκλίους θα με έβρισκε θετικό μία πρόταση να υπάρχει διαβούλευση της ΔΔ με το Συνήγορο κατά το στάδιο της κατάρτισης εγκυκλίων που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση, με τη μορφή της έκφρασης απλής γνώμης. Όχι για τους νόμους.

Κοντογ: Συμφωνώ απολύτως, αλλά δεν είμαι σίγουρη αν μία τέτοια πρόταση θα ήταν υλοποιήσιμη από άποψη φόρτου εργασίας, γιατί οι εγκύκλιοι που παράγει η ΔΔ σε καθημερινή βάση είναι άπειρες. Και δε θα μπορούσαν 2-3 συγκεκριμένοι υπάλληλοι αν ασχολούνται μόνο με αυτό, γιατί θα έπρεπε ταυτόχρονα να έχουν επαφή και με την

πράξη. Κάποιες εξόφθαλμες βέβαια περιπτώσεις που η εγκύκλιος δεν ερμηνεύει το νόμο, αλλά τον αλλάζει θα μπορούσαν εύκολα να γίνουν αντιληπτές.

Τσελ: Μας έχουν τύχει τέτοιες περιπτώσεις και αυτό είναι ένα εργαλείο που θα μπορούσε να λειτουργήσει και θα μας γλίτωνε χρόνο όταν θα έρχονταν υποθέσεις για την ίδια εγκύκλιο. Αυτός ο υποχρεωτικός θεσμικός διάλογος θα μας έφερνε και πιο κοντά με τη ΔΔ.

Κοντογ: Αναφορικά με τη συμμετοχή του Συνηγόρου στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, αντίθετα, είμαι πολύ σκεπτική.

Τσελ: Και εγώ γιατί υπάρχει εδώ μία αντίφαση. Θα έχουμε συμβάλλει στην έκδοση ενός νόμου και μετά θα κληθούμε να μεσολαβήσουμε στην επίλυση υποθέσεων που τον αφορούν; Ο Συνήγορος συμμετέχει στην Επιτροπή Καλής Νομοθέτησης, αλλά αυτό είναι κάτι τελείως διαφορετικό από το να συμμετέχει στη διατύπωση των διατάξεων. Ειδικά δε στα κοινωνικοασφαλιστικά και στην εποχή που διανύουμε δεν πρόκειται να εισακουστεί και αναφέρω ως παράδειγμα για το θέμα της 5ετούς παραγραφής του δικαιώματος συνταξιοδότησης. Το αίτημα του Συνηγόρου έγινε δεκτό τελικά, αλλά στη διάταξη αναφερόταν ρητά ότι θα ίσχυε στο εξής. Κλήθηκε ο Βοηθός Συνήγορος από τη Βουλή πριν λίγους μήνες και τόνισε ότι δε θα υπήρχε κανένα πρόβλημα από την αναδρομική εφαρμογή, απλά ο πολίτης που θα έχει απωλέσει το δικαίωμά του να μπορεί με μία απλή αίτηση να αρχίσει να λαμβάνει σύνταξη από την ημερομηνία της αίτησης, χωρίς κανένα μάλιστα δημοσιονομικό κόστος. Η άποψη αυτή δεν εισακούστηκε.

Κοντογ: Αυτή η πρόταση είχε εξοπλιστεί και με σύμφωνη απόφαση του ΕΔΔΑ και του ΕΣ και παρ' όλα αυτά η Διοίκηση δεν τις εφήρμοσε! Όταν η ΔΔ δε συμμορφώνεται με αποφάσεις ανωτάτων δικαστηρίων που καταδεικνύουν την αντίθεση νόμων με υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, θα συμμορφωθούν με προτάσεις του Συνηγόρου; Βεβαίως αυτό δε σημαίνει ότι ο Συνήγορος δεν πρέπει να τοποθετείται, όχι όμως εκ των προτέρων για τους νόμους, γιατί θεσμικά δεν του αρμόζει.

Τσελ: Αν ο Συνήγορος υποβάλει σε ετήσια βάση επ' ευκαιρία ατομικών υποθέσεων τις νομοθετικές προτάσεις που πρέπει, δε χρειάζεται να κάνει τίποτε άλλο.

Κοντογ: Σε αυτόν τον τομέα τοποθετούμαστε με σχετική επάρκεια.

Τσελ: Τις περισσότερες φορές, αυτή η νομοθετική παρέμβαση, ακριβώς επειδή ο Κύκλος μας σχετίζεται με την παροχική Διοίκηση, με χρήματα δηλαδή, ακόμα κι αν γίνει αντιληπτό – που τις περισσότερες φορές γίνεται – ότι οι προτάσεις μας είναι ορθές, το μόνο που λαμβάνουμε ως απάντηση είναι ότι θα ληφθούν υπόψιν πολύ σοβαρά για το μέλλον. Σε αυτή την περίπτωση, ή κλείνουμε την υπόθεση ως «αδυναμία επίλυσης» ή την αφήνουμε εκκρεμή και αναμένουμε τη νομοθετική ρύθμιση, γεγονός που μπορεί να αφήσει ανοιχτές υποθέσεις για καιρό. Αναφορικά με την επικοινωνία και την εμπιστοσύνη που έχει διαμορφωθεί με τους υπαλλήλους, έχει συμβεί σε ορισμένες περιπτώσεις να μας καλέσουν μόνοι τους και να ζητήσουν εκ των προτέρων τη γνώμη μας για κάποιες πιο περίπλοκες υποθέσεις. Πρόκειται όμως για έναν μικρό αριθμό «φωτισμένων» υπαλλήλων, οι οποίοι σε καμία περίπτωση δεν αποτελούν τον κανόνα. Οι περιπτώσεις αυτές δεν αυξάνονται, ούτε αποτελούν κρίσιμη μάζα. Κάτι τέτοιο μπορεί να διαμορφωθεί μόνο μακροχρόνια, με τη συνταξιοδότηση υπαλλήλων και την αντικατάστασή τους από στελέχη θεσμών όπως η ΕΣΔΔΑ.

[...]

Τσελ: Πολλές φορές ο τεράστιος όγκος εργασίας δεν μας επιτρέπει να ασχοληθούμε και με πράγματα που θα θέλαμε. Για παράδειγμα, ως Κύκλος έχουμε συζητήσει αρκετές φορές ότι κάποιο θέμα χρήζει Ειδικής Έκθεσης και, παρά το γεγονός ότι το συμφωνούμε, η καθημερινότητα δεν μας το επιτρέπει. Αυτό στο οποίο έχει συμβάλει σε μεγάλο βαθμό ο Συνήγορος είναι η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι της Διοίκησης, ειδικά σε περιπτώσεις σύννομης δράσης της, η οποία δε γίνεται αντιληπτή από τους πολίτες. Στη Διοίκηση την ίδια δεν ξέρω αν έχουμε συμβάλει θετικά.

Κοντογ: Η δική μου εικόνα είναι η ίδια, ότι δηλαδή η συνεισφορά του Συνηγόρου αφορά τους πολίτες περισσότερο. Αν μπορώ να πω ότι κάτι βγήκε όλα αυτά τα χρόνια, είναι ότι βοηθήσαμε κάποιους ανθρώπους. Στη Διοίκηση υπάρχει μάλλον υπαναχώρηση, ειδικά από το 2010 και μετά, και όλα πλέον τίθενται εν αμφιβόλω.

[...]

Κοντογ. & Τσελεκίδης: Ο Συνήγορος δεν κάνει την ίδια δουλειά με το ΣΕΕΔΔ και το ΓΕΔΔ. Είμαστε συμπληρωματικοί οργανισμοί. Εμείς επικεντρωνόμαστε στον πολίτη και ασκούμε εξωτερικό έλεγχο και αυτοί εσωτερικό.

5) Ρένα Παπαδάκη

Ειδική Επιστήμων ΣτΠ στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας από το 1999. Νωρίτερα υπηρέτησε στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και στο ΣΕΕΔΔ.

- Λίγες περιπτώσεις υπαλλήλων σκέφτονται «μην μπλέξουμε με το Συνήγορο», αλλά είναι κυρίως θέμα προσέγγισης. Αν από τη μεριά μας υπάρχει πνεύμα συνεργασίας, τότε και οι υπάλληλοι των φορέων ανταποκρίνονται θετικά. Σε περίπτωση που επιδεικνύουν διστακτικότητα, τους υπενθυμίζουμε ότι λειτουργούμε για τον ίδιο σκοπό: την εξυπηρέτηση του πολίτη και τη βελτίωση της δημόσιας Διοίκησης. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι υπάλληλοι είναι θετικά διακείμενοι προς το Συνήγορο, σε βαθμό που κάποιοι ζητούν τη γνώμη του για κάποιες υποθέσεις από μόνοι τους.
- Μεγάλο ποσοστό υποθέσεων διεκπεραιώνεται με άτυπη διαμεσολάβηση και αυτό είναι και το ευκαταίο. Για πιο δύσκολες υποθέσεις απαιτείται πορισματική επιστολή και, για ομάδες ομοειδών υποθέσεων, πόρισμα.
- Σε πολλές περιπτώσεις, για την επίλυση των υποθέσεων εμπλέκονται και ιεραρχικά ανώτερα στελέχη των φορέων, γιατί οι απλοί υπάλληλοι διεκπεραιώνουν πολύ απλές υποθέσεις (π.χ. καθυστερήσεις). Συνήθως παρατηρείται ότι οι τελευταίοι φοβούνται να αναλάβουν ευθύνη όταν εμπλέκεται ο Συνήγορος και παραπέμπουν την υπόθεση στον ανώτερό τους.
- Προ ΕΦΚΑ, είναι αλήθεια ότι με ορισμένους φορείς (π.χ. ΟΑΕΕ και ΝΑΤ) υπήρχαν προβλήματα επικοινωνίας λόγω υποστελέχωσης και άλλων τέτοιων αντικειμενικών δυσκολιών.
- Επί Διαμαντούρου, είχε οριστεί μόνιμος σύνδεσμος του Συνηγόρου με το ΓΛΚ, αλλά ο θεσμός γρήγορα αδράνησε, λόγω αντικειμενικών δυσκολιών. Όσο υπήρχε, αποδείχθηκε χρήσιμος. Πλέον, οι ειδικοί επιστήμονες που ασχολούνται με υποθέσεις του ΓΛΚ μεταβαίνουν εκεί σε εβδομαδιαία βάση.
- Τα συμπεριφορικά προβλήματα των υπαλλήλων έναντι των πολιτών συχνά καλύπτονται από τη Διοίκηση των φορέων. Περιπτώσεις προφανούς ανάρμοστης συμπεριφοράς δεν υπάρχει βεβαίως κάλυψη.
- Γενικά, οι περιπτώσεις που οι υπηρεσίες επικοινωνούν εγγράφως με τους πολίτες, π.χ. για να ζητήσουν συγγνώμη για λάθος τους, έχουν πληθύνει και οι πολίτες ανταποκρίνονται πολύ θετικά σε αυτό. Το θέμα, όμως, δεν είναι μόνο να αλλάξει η νοοτροπία της Διοίκησης, αλλά και του ίδιου του πολίτη, ο οποίος,

θεωρώντας ότι έχει πάντα δίκιο, συχνά επιδεικνύει εριστική ή και επιθετική συμπεριφορά.

- Συνήθως οι Ειδικές Εκθέσεις του Συνηγόρου μπαίνουν στο συρτάρι. Όσοι ειδικοί επιστήμονες έγραφαν «ακαδημαϊκά», γρήγορα αντιλήφθηκαν ότι δεν πιάνει. Η Έκθεση για το Ταμείο Μετάλλου ήταν κραυγαλέα περίπτωση και στο μέλλον δεν προέκυψαν αντίστοιχες ομοειδείς υποθέσεις που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο Έκθεσης.
- Άτυπες επισκέψεις σε φορείς πραγματοποιούνται συχνά, αλλά χωρίς εντολή αυτοψίας, καθώς έχει σφυρηλατηθεί σχέση εμπιστοσύνης. Αντίθετα, στους τομείς της Υγείας και της Πρόνοιας μόνο με επιτόπια επίσκεψη μπορεί να γίνει αντιληπτό το πρόβλημα. Βέβαια και στα ασφαλιστικά ταμεία βλέπεις πράγματα (π.χ. στοίβες φακέλων μέχρι το ταβάνι σε έναν υπάλληλο), αλλά δυστυχώς οι καταστάσεις αυτές είναι γνωστές και δεν αλλάζουν.
- Ο Συνήγορος δε συμμετέχει σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές γιατί οι υπηρεσίες γνωρίζουν καλύτερα τα θέματα, αλλά συνήθως δεν μπορούν να προωθήσουν τις λύσεις. Οι προτάσεις του ΣτΠ δεν είναι καινούριες, αλλά τίθεται θέμα έλλειψης πολιτικής βούλησης.
- Αυτό που πείθει τους ασφαλιστικούς φορείς είναι η στάση του Συνηγόρου και τα επιχειρήματα. Η επίκληση γενικών αρχών του δικαίου γίνονται δεκτές ορισμένες φορές, αλλά όχι πολλές. Αυτό που κυρίως επηρεάζει είναι η ύπαρξη νομολογίας και ιδιαίτερα του ΣτΕ. Παρ' όλα αυτά, ακόμα κι αν υπάρχει δικαστικό προηγούμενο σε ομοειδείς περιπτώσεις, σε υποθέσεις που τα χρηματικά ποσά που διακυβεύονται είναι μεγάλα, η εξέλιξη είναι πάντα δικαστική. Εξάλλου, στο παρελθόν έχουν υπάρξει περιπτώσεις που καταβληθέντα ποσά καταλογίστηκαν προσωπικά σε Διευθυντές υπηρεσιών, επειδή δεν προσέβαλαν τέτοιες πρωτόδικες αποφάσεις.
- Οι αρχές που σε γενικές γραμμές γίνονται δεκτές πιο εύκολα είναι οι ειδικότερες αρχές του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου και, από τις γενικές, αυτές της χρηστής Διοίκησης και της αναλογικότητας. Όχι η αρχή της επιείκειας.
- Από προσωπική της εμπειρία, τα επιτελικά στελέχη της δημόσιας Διοίκησης μιλούν συνέχεια για μεταρρύθμισή της, αλλά τα προβλήματα παραμένουν μονίμως τα ίδια: άνιση κατανομή προσωπικού μεταξύ των υπηρεσιών, άνισος καταμερισμός εργασίας εντός των υπηρεσιών και παράλειψη ελέγχου (επί των

υπαλλήλων και των εποπτευόμενων φορέων). Μόνιμη δικαιολογία: η έλλειψη προσωπικού, προβλήματα μηχανοργάνωσης κλπ. Ο Συνήγορος προσπαθεί, αλλά θα μπορούσε να κάνει κάτι παραπάνω, με ουσιαστικότερες προτάσεις για τη βελτίωση της δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα, θα έπρεπε να γίνονται περισσότεροι αυτεπάγγελτοι έλεγχοι.

- Επίσης δε θα έπρεπε να υπάρχουν 3 φορείς: Συνήγορος, ΣΕΕΔΔ και ΓΕΔΔ, αφού κάνουν την ίδια δουλειά και οι πολίτες κάνουν τις ίδιες αναφορές και στους 3. Άρα το λογικό θα ήταν να συγχωνευτούν. Το χειρότερο είναι ότι πολλές φορές η προσέγγιση και οι προτάσεις στις οποίες καταλήγουν διαφέρουν μεταξύ τους.
- Τέλος, ο ίδιος ο Συνήγορος ως θεσμός θα έπρεπε να αποτελεί πρότυπο για τους φορείς και παράδειγμα Διοίκησης. Δυστυχώς, με τα χρόνια, η ορθή λειτουργία του έχει αδρανήσει. Παρατηρείται άνιση κατανομή των υποθέσεων και το κλίμα έχει γίνει πιο χαλαρό, προσομοιάζοντας σε «κλασικές» δημόσιες υπηρεσίες. Αυτό καταντάει υποκριτικό, γιατί δεν μπορούμε να υποδεικνύουμε στους άλλους τι να αλλάξουν αν δεν τα εφαρμόζουμε οι ίδιοι.

6) Τοπαλίδου Τασούλα

Ειδική Επιστήμων ΣτΠ στον κύκλο Κοινωνικής Προστασίας από το 1998.

- Η επικοινωνία με τους ασφαλιστικούς φορείς σαφώς παρουσιάζει βελτίωση συγκριτικά με την πρώτη φάση λειτουργίας του θεσμού που οι υπάλληλοι δεν ήξεραν καν τι είμαστε, δε συνεργάζονταν μαζί μας και δεν μας έστελναν στοιχεία. Πλέον αυτά έχουν απαλειφθεί, πλην ελαχίστων περιπτώσεων. Και εμείς από τη μεριά μας έχουμε εντοπίσει συγκεκριμένους ανθρώπους με τους οποίους μπορούμε να συνομιλούμε πιο άνετα.
- Δεν ξέρω καν αν λειτούργησε ποτέ το contact person. Φαντάζομαι ότι γενικά δε λειτούργησε γι' αυτό πρέπει να εγκαταλείφθηκε.
- Έχω δει περιπτώσεις όπου μας παίρνει τηλέφωνο μία υπηρεσία και μας λέει «στείλτε μας μία επιστολή με θετικό περιεχόμενο, θα μας απελευθερώσετε στο χειρισμό της υπόθεσης». Βλέπω όμως και περιπτώσεις που οι φορείς γκρινιάζουν στους πολίτες επειδή προσέφυγαν στο Συνήγορο. Υπάρχουν όλες οι συμπεριφορές. Εμένα προσωπικά μόνο μία φορά μου έχει τύχει να με πάρει τηλέφωνο υπάλληλος του ΙΚΑ, με το οποίο ασχολούμαι, για να μου ζητήσει γνώμη χωρίς να υπάρχει αναφορά.
- Ο τρόπος διαμεσολάβησης εξαρτάται από τη φύση και τη δυσκολία της υπόθεσης. Κάποιες περιπτώσεις χρειάζονται επιστολή γιατί κάποιες υπηρεσίες δε σηκώνουν ποτέ το τηλέφωνο.
- Οι καθυστερήσεις είναι το πιο χαρακτηριστικό πρόβλημα που επανέρχεται. Ο Συνήγορος έχει κάνει συγκεκριμένες προτάσεις, αλλά το θέμα δε λήγει μας αναγκάζει να ασχοληθούμε με κάθε νέα σχετική αναφορά.
- Κάποιες τυπικές περιπτώσεις λύνονται σε επίπεδο απλού υπαλλήλου, δε χρειάζεται να εμπλακούν ανώτερα στελέχη.
- Δύσκολα οι φορείς παραδέχονται ότι αυτό που προτείνουμε είναι νομικά σωστό αλλά δεν μπορούν να το υλοποιήσουν. Συνήθως επικαλούνται διαφωνία επί του νομικού πλαισίου που ισχύει και αυτό βέβαια υποκρύπτει πολλές φορές ένα οικονομικό διακύβευμα το οποίο τους ξεπερνά.
- Αναφορές για τη συμπεριφορά των υπαλλήλων έναντι του πολίτη είναι σχετικά λίγες. Άλλα προβλήματα έχουν διογκωθεί, π.χ. οι καθυστερήσεις, χωρίς όμως να φτάνουν πάντα σε εμάς. Φαίνεται ότι τα μέρη έχουν συνηθίσει σε αυτή την

κατάσταση και δε θεωρούν σκόπιμο να απευθυνθούν στο Συνήγορο. Είναι πια στην καθημερινότητα.

- Νομίζω ότι υπάρχει ανάγκη για Ειδικές Εκθέσεις, αλλά μάλλον δε συντονίστηκε μία τέτοια κίνηση. Ειδικά από το 2010 και μετά που αλλάζουν συνεχώς οι νόμοι βρίσκονται πολλά θέματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο Έκθεσης. Ο μεγάλος φόρτος εργασίας όμως και ενδεχομένως ο συντονισμός δεν το επιτρέπουν.
- Στα κοινωνικοασφαλιστικά δεν έχουν προκύψει περιπτώσεις που χρήζουν πειθαρχικού ελέγχου ή παραπομπής στον Εισαγγελέα.
- Υπάρχουν συνάδελφοι που επιλέγουν να κάνουν συνεχώς άτυπες αυτοψίες, χωρίς αυτό να βγαίνει προς τα έξω. Εξαρτάται από τον τρόπο που επιλέγει ο συνάδελφος να χειριστεί μία αυτοψία. Εξάλλου τα θέματα των ασφαλιστικών ταμείων είναι γνωστά.
- Κάθε χρόνο ο Συνήγορος μιλάει για καθυστερήσεις, όπως επίσης και για τα αρχεία των υπηρεσιών. Δε γίνεται τίποτα. Τα προβλήματα είναι εις γνώσιν αυτών που πρέπει να τα γνωρίζουν, αλλά είναι θέμα πολιτικής βούλησης να λυθούν.
- Σε περιπτώσεις μεμονωμένων ατομικών υποθέσεων γίνεται δεκτή η επίκληση από τη Συνήγορο ορισμένων γενικών αρχών. Όταν πρόκειται όμως για θέμα ευρύτερης εφαρμογής, που αφορά δηλαδή περισσότερους ασφαλισμένους, εκεί το πράγμα κολλάει. Πιστεύω όμως ότι υπάρχουν επιτυχίες σε αυτό τον τομέα και σε γενικότερο επίπεδο. Οι φορείς έχουν αρχίσει στις αποφάσεις τους να επικαλούνται και τις προτάσεις του Συνηγόρου και την αρχή της χρηστής Διοίκησης, π.χ. ένα πρόσφατο παράδειγμα είναι η απόφαση για τη χορήγηση επιδόματος απολύτου αναπηρίας στους έγκλειστους σε φυλακές. Μετά από 20 χρόνια ο Συνήγορος φαίνεται ότι έχει αρχίσει να λειτουργεί και παιδαγωγικά έναντι της Διοίκησης.
- Συνήθως τα δικαστήρια συντάσσονται με τα Πορίσματα του Συνηγόρου όταν δικάζουν περιπτώσεις με τις οποίες έχουμε ασχοληθεί. Υπάρχει και σημαντική βελτίωση στο επίπεδο εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων, το οποίο ήταν πολύ έντονο στα πρώτα χρόνια λειτουργίας του Συνηγόρου.
- Αν μπορούμε να πούμε ότι ο κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έχει συμβάλλει ουσιαστικά μέσα σε αυτά τα 20 χρόνια σε κάτι συγκεκριμένο είναι ακριβώς ότι η Διοίκηση έχει ανοίξει το διάλογο με τη Διοίκηση πέρα από το γράμμα του

νόμου και έχει αρχίσει να μπαίνει στην κουλτούρα της και αυτό. Θα ήθελα όμως να έχουμε και μία πιο ουσιαστική συμβολή στην κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση σε συστημικό επίπεδο, αλλά πραγματικά δεν ξέρω τι μπορούμε να κάνουμε για προβλήματα που διογκώνονται, όπως οι καθυστερήσεις παραδείγματος χάριν.

7) Ελένη Βρέκου

Υπάλληλος του ΥΠΕΚΑΑ επί 15 έτη. Από το 2017 διατελεί προϊσταμένη του Τμήματος Σύνταξης Γήρατος της Διεύθυνσης Παροχών Κύριας Σύνταξης.

- Δεχόμαστε επιστολές από το Συνήγορο για επίλυση θεμάτων συνταξιοδότησης, όχι όμως πολύ συχνά. Συνήθως επανέρχονται ίδια θέματα. Οι συνηθέστερες υποθέσεις αφορούν ζητήματα διαδοχικής ασφάλισης και μη δυνατότητας συνταξιοδότησης λόγω οφειλών.
- Τις υποθέσεις τις χειρίζονται συνήθως οι Προϊστάμενοι Τμημάτων σε συνεννόηση με τη Διευθύντρια. Στο Τμήμα Σύνταξης Γήρατος αυτή τη στιγμή υπηρετούν μόνο δύο υπάλληλοι, άρα εκ των πραγμάτων χειρίζονται και οι δύο όλες τις υποθέσεις.
- Δεν έχουν αναπτυχθεί σχέσεις συχνότερης συνεργασίας με συγκεκριμένα πρόσωπα από το Συνήγορο.
- Με αφορμή ατομικές περιπτώσεις, συχνά ο Συνήγορος περιλαμβάνει στις επιστολές του και νομοθετικές προτάσεις. Π.χ., για τις περιπτώσεις μη χορήγησης σύνταξης λόγω οφειλών στα ασφαλιστικά ταμεία από ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους, η πρόταση του Συνηγόρου ήταν να μπορούν οι συγκεκριμένοι πολίτες να λάβουν σύνταξη (μειωμένη) για το διάστημα που έχουν καταβάλει εισφορές, εφόσον έχει συμπληρωθεί η 15ετία και είναι άνω των 67 ετών. Η Υπηρεσία διαφωνεί επί της ουσίας με τη συγκεκριμένη πρόταση, καθώς μία τέτοια ρύθμιση θα αποτελούσε αντικίνητρο στην πληρωμή του συνόλου των εισφορών, η οποία είναι εκ του νόμου υποχρεωτική. Η παροχή δυνατότητας στους ελεύθερους επαγγελματίες να λάβουν έστω μειωμένη σύνταξη μη έχοντας καταβάλει το σύνολο των εισφορών τους υπονομεύει την ασφαλιστική συνείδηση και θέτει ζητήματα βιωσιμότητας του φορέα. Ο Συνήγορος έχει επανέλθει με την ίδια πρόταση, αλλά η άποψη της Υπηρεσίας παραμένει ίδια.
- Αναφορικά με την εφαρμογή γενικών αρχών σε υποθέσεις κοινωνικής ασφάλισης, οι υπάλληλοι δύσκολα ερμηνεύουν τις διατάξεις πέραν του γράμματος του νόμου. Βέβαια, σε περιπτώσεις που κάτι τέτοιο έχει νομολογηθεί παγίως (π.χ. συνυπολογισμός του χρόνου επιδοτούμενης ανεργίας για την συμπλήρωση των απαιτούμενων 100 ενσήμων/χρόνο κατά την

τελευταία 5ετία), η Υπηρεσία εισηγείται τη σύμφωνα με τη νομολογία επίλυση σωρείας υποθέσεων, ώστε αυτές να μη φτάσουν στα δικαστήρια.

- Οι νομοθετικές και οργανωτικές (σπανιότερα) προτάσεις που υποβάλλονται από το Συνήγορο αφορούν την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου. Συνήθως προτεραιοποιούνται από την Υπηρεσία και γίνεται εσωτερική συζήτηση επ' αυτών επισταμένως.
- Οι προτάσεις αυτές είναι τις περισσότερες φορές πρακτικά ανεφάρμοστες, κυρίως λόγω οργανωτικών και οικονομικών δυσκολιών. Ο Συνήγορος περιγράφει μία ιδεατή κατάσταση από την οποία απέχει πολύ η κοινωνικοασφαλιστική Διοίκηση. Μεσολαμβάν πολλά βήματα που δεν έχουν γίνει. Π.χ., σε επίπεδο υπαλλήλων παρατηρούνται ακόμα και θέματα άγνοιας νόμου και αυτό είναι το πρώτο που πρέπει να αλλάξει.
- Ενώ το ανεφάρμοστο των προτάσεων συζητείται εντός της Υπηρεσίας, δεν έχει επικοινωνηθεί ποτέ επίσημα στο Συνήγορο, ίσως με προτροπή της πολιτικής ηγεσίας. Αντίθετα, η Υπηρεσία δίνει πιο πρακτικές συμβουλές στους πολίτες όταν λαμβάνει αναφορές τους.
- Όταν προωθούνται νομοθετικές ρυθμίσεις, οι συζητήσεις γίνονται σε επίπεδο υπηρεσιακών παραγόντων και δεν καλείται ο Συνήγορος. Θα έπρεπε, όμως, να καλείται σε συμβουλευτικό επίπεδο επί νομοθετικών παρεμβάσεων που επηρεάζουν μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων.
- Γενικά η Υπηρεσία έχει την εντύπωση ότι ο Συνήγορος δε γνωρίζει στην πράξη πώς λειτουργούν οι υπηρεσίες. Θα ήταν πολύ χρήσιμο τα στελέχη του να έχουν προηγούμενη εμπειρία σε ασφαλιστικούς φορείς ή στο Υπουργείο.
- Στο επίπεδο βελτίωσης της συμπεριφοράς των υπαλλήλων προς τον πολίτη, ο Συνήγορος έχει συμβάλλει σημαντικά. Βέβαια, αμφισβητείται το κατά πόσο ο μέσος υπάλληλος γνωρίζει τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

8) Δέσποινα Πατούνα

Υπάλληλος του ΥΠΕΚΑΑ επί 35 έτη. Από το 2017 διατελεί Διευθύντρια στη Διεύθυνση Παροχών Κυρίας Σύνταξης της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

- Ο Συνήγορος αντιμετωπίζεται από εμάς πάντα με μεγάλη προσοχή, καθώς αποτελεί σοβαρό επιστημονικό θεσμό. Δυστυχώς, οι προτάσεις του στερούνται εφαρμοστικότητα.
- Λόγω σοβαρής έλλειψης προσωπικού στους περισσότερους φορείς της κοινωνικής ασφάλισης, ο Συνήγορος βοηθάει πάρα πολύ το Υπουργείο στον έλεγχό τους. Η Υπηρεσία δίνει λοιπόν μεγαλύτερη έμφαση στον ελεγκτικό και όχι στο συμβουλευτικό ρόλο του Συνηγόρου.
- Πολλές φορές, το νομικό υπόβαθρο που επικαλείται ο Συνήγορος στις επιστολές του δεν είναι το εφαρμοστέο στη συγκεκριμένη περίπτωση ή οι προτάσεις του είναι πολύ επεικείς έναντι των πολιτών. Ίσως κάποιες φορές, μάλιστα, να παρεκτρέπεται και να χάνει την αντικειμενικότητά του επειδή ακριβώς φορά «γυαλιά» υπέρ του πολίτη.
- Όταν η Υπηρεσία εισηγείται προς την πολιτική ηγεσία νομοθετικές παρεμβάσεις, οι σύμφωνες με αυτήν προτάσεις του Συνηγόρου και η νομολογία χρησιμοποιούνται ως ενισχυτικό επιχείρημα.
- Επί της πρότασης του Συνηγόρου για θέσπιση δυνατότητας αποποίησης του χρόνου για τον οποίο ο ελεύθερος επαγγελματίας δεν κατέβαλλε εισφορές, προκειμένου να του χορηγηθεί σύνταξη, προσκρούει στη βασική αρχή της υποχρεωτικότητας της καταβολής εισφορών.
- Η εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού και του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου γίνεται δεκτή ανάλογα με την περίπτωση. Με τα χρόνια, έχει καμφθεί η δυσανεξία της Διοίκησης και η τυφλή προσήλωσή της στο γράμμα του νόμου.
- Όμως, παρατηρείται ότι οι πολίτες αντιμετωπίζουν τέτοιες ερμηνείες του νόμου ως «παράθυρο» και ευκαιρία για καταστρατήγησή του. Αντιθέτως, η πιο πιστή εφαρμογή σύμφωνα με το γράμμα του νόμου δημιουργεί αίσθημα εμπιστοσύνης στον πολίτη έναντι του Κράτους. Όταν οι «κανόνες του παιχνιδιού» ανοίγουν και κλείνουν ανά περίπτωση, τότε είναι που προκύπτει η ανομία και η ανασφάλεια. Για το λόγο αυτό η Υπηρεσία είναι πολύ επιφυλακτική έναντι άλλων μεθόδων ερμηνείας του νόμου.

- Η πρακτική της Διοίκησης μέσω εγκυκλίων είναι μία μάστιγα γνωστή στην Υπηρεσία, η οποία, κατά την κατάρτισή τους, πολλές φορές διαφωνεί και μάλιστα εγγράφως. Στο τέλος, όμως, η πολιτική ηγεσία αγνοεί εντελώς τις επιφυλάξεις και τις προτάσεις των στελεχών, οι οποίες εξάλλου δεν εμφανίζονται πουθενά (στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ π.χ.). Άρα είναι ουτοπικό να πιστεύουμε ότι θα μπορούσε ο Συνήγορος να πετύχει κάτι παραπάνω.
- Το ζήτημα της εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων έχει βελτιωθεί πολύ τα τελευταία χρόνια, ειδικά όταν αυτές προέρχονται από το ΣτΕ. Συχνά γίνεται από την Υπηρεσία μνεία της πάγιας νομολογίας κατά τη διαδικασία της νομοθέτησης, πλέον και σε περίπτωση που εκκρεμούν προσφυγές ενώπιον των δικαστηρίων που θα μπορούσαν να εκθέσουν την παραγόμενη νομοθεσία.
- Σε συμπεριφορικό επίπεδο, ο Συνήγορος έχει συμβάλει σημαντικά ώστε, σε περιπτώσεις που ο πολίτης παρεκτρέπεται, η υπηρεσίες να τον αντιμετωπίζουν ήπια και να τον εξυπηρετούν κανονικά.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ: Προτάσεις για την τροποποίηση του άρ. 4 Ν. 3094/2003

(κατατεθείσες από την Παυλίνα Κοντογεωργοπούλου το Φεβρουάριο του 2017)

Ανεξάρτητη Αρχή με αποστολή τον εξωδικαστικό έλεγχο νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης χωρίς εκτελεστικές ή κυρωτικές αρμοδιότητες, ο Συνήγορος του Πολίτη σχεδιάστηκε στην ελληνική έννομη τάξη ως χαρακτηριστικός θεσμός διαβουλευτικής δημοκρατίας. Η παρέμβασή του εστιάζεται στην προάσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών που προστατεύονται από το Σύνταγμα και το νόμο (άρθρο 3 παρ. 3 ν. 3094). Σύμφωνα με τη θεσμική του διαρρύθμιση, την αποστολή αυτή ασκεί με όπλο την πειθώ, χωρίς να μπορεί να επιβάλει τις θέσεις του ως προς την υπόθεση του προσφεύγοντος ούτε να επιβάλει πειθαρχικές ποινές ή άλλες κυρώσεις. Λόγω του προσανατολισμού της δράσης του στην υπεράσπιση δικαιωμάτων των πολιτών, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι (τουλάχιστον όχι κατά πρώτο λόγο) «θεσμός καταπολέμησης της διαφθοράς», ρόλο που επωμίζονται άλλα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, όπως π.χ. ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά της Αρχής κατευθύνουν ως προς τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της με σκοπό την βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη ως θεσμού της διαβουλευτικής δημοκρατίας θα πρέπει να ενισχυθεί. Το πρότυπο του διαλόγου που πρυτανεύει στη σύλληψη της Αρχής ενδυναμώνεται με την *επίταση της υποχρέωσης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, την ενίσχυση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης και την εξάντληση των μέσων παρέμβασης με σκοπό την επίλυση του προβλήματος, χωρίς να αναγκάζεται ο πολίτης να προσφύγει στη δικαιοσύνη*. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρεμβαίνει στην διοικητική διαδικασία ως *παράγων επίτασης των διαδικαστικών αυτών εγγυήσεων, που δεν εξαντλούνται σε φορμαλιστικές διατυπώσεις, αλλά αποτελούν προϋπόθεση για την σύννομη δράση της Διοίκησης και επί της ουσίας*.

Ορισμένες ειδικότερες πτυχές της διοικητικής διαδικασίας στις κοινωνικοασφαλιστικές υποθέσεις και η εμπειρία της Αρχής από τον χειρισμό τους

υποδεικνύουν και τις προτάσεις τροποποίησης του ν. 3094/2003, ώστε η παρέμβαση της Αρχής να καταστεί λυσιτελέστερη:

Κατά κανόνα, στην διοικητική διαδικασία που διέπει τις κοινωνικοασφαλιστικές υποθέσεις προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Επίσης, η πράξη έχει δείξει ότι στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, τα συλλογικά όργανα που επιλαμβάνονται των ενδικοφανών προσφυγών δεν δέχονται να επανεξετάσουν τις αποφάσεις τους κατόπιν της παρέμβασης του ΣτΠ, παρότι δεν υπάρχει νομική αδυναμία προς τούτο, δεν υπάρχει όμως και υποχρέωση της Διοίκησης προς επανεξέταση (εκτός εξαιρέσεων). Επίσης, κατά κανόνα, στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές δεν ισχύει η απαγόρευση της ενδοστρεφούς δίκης και έτσι, πολύ συχνά, ο Διευθυντής που εξέδωσε την αρχική πράξη προσφεύγει στο διοικητικό δικαστήριο κατά της απόφασης του οργάνου που επιλαμβάνεται της ενδικοφανούς προσφυγής, όταν η απόφαση του τελευταίου είναι ευνοϊκή για τον προσφεύγοντα. Από τον συνδυασμό των δεδομένων αυτών, νομικών και πραγματικών, απορρέουν τα εξής προβλήματα:

Ενόψει της αναστολής αρμοδιότητας του ΣτΠ επί τρίμηνο από την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία αποτελεί και προϋπόθεση για την άσκηση προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια, η παρέμβαση της Αρχής εγκλωβίζεται αρχικά στον χρόνο μεταξύ της έκδοσης της απόφασης και της υποβολής της ένστασης (ενδικοφανούς προσφυγής). Εάν η απόφαση εκδοθεί εντός του τριμήνου, είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί με την παρέμβαση της Αρχής η επανεξέταση της απόφασης. Εάν η απόφαση δεν εκδοθεί εντός τριμήνου και δεν έχει υπάρξει παρέμβαση πριν την υποβολή της ένστασης, έχει χαθεί πολύτιμος χρόνος διαμεσολαβητικής προσπάθειας. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι με την άκαρπη παρέλευση του τριμήνου τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη της ένστασης και αρχίζει η εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση προσφυγής στο δικαστήριο κατά της σιωπηρής απόρριψης.

Συνολικότερα, η διάταξη του ν. 3094/2003 (και του ν. 2477/1997) περί αναστολής αρμοδιότητας επί τρίμηνο σε περίπτωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής συνδέεται με την τρίμηνη προθεσμία για την έκδοση απόφασης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 25). Εκφράζει όμως έναν «δισταγμό» όσον αφορά την παρέμβαση του ΣτΠ με σκοπό την επίλυση της διαφοράς, *μία λογική επικουρικότητας της παρέμβασης αυτής εν σχέσει με τον διοικητικό έλεγχο μέσω της ενδικοφανούς*

προσφυγής. Ωστόσο, με την έκδοση της αρχικής πράξης η Διοίκηση έχει κρίνει την υπόθεση, αξιολογώντας τα πραγματικά δεδομένα και εφαρμόζοντας τις διατάξεις που θεωρεί εφαρμοστέες. Η -έστω προσωρινή- υποχώρηση της Αρχής δεν δικαιολογείται από την ανάγκη να υπάρξει τοποθέτηση της Διοίκησης για την υπόθεση. Ο ΣτΠ νομιμοποιείται, ενόψει της ίδιας της αποστολής του, να θελήσει να επηρεάσει το όργανο που επιλαμβάνεται της ενδικοφανούς προσφυγής, με σκοπό την επικράτηση της νομιμότητας.

Σε κάθε περίπτωση, και ανεξαρτήτως των χρονικών περιορισμών που συνεπάγεται η τρίμηνη αναστολή αρμοδιότητας, ορισμένοι φορείς (π.χ. ο ΟΑΕΔ, αλλά και το ΙΚΑ) επικαλούμενοι την απουσία υποχρέωσης επανεξέτασης, αρνούνται συστηματικά να επανεξετάσουν υποθέσεις που έχουν κριθεί «οριστικά» από τα διοικητικά όργανα που κρίνουν τις ενστάσεις, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται ο ρόλος του ΣτΠ. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πάγια νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με την ανάκληση δυσμενών διοικητικών πράξεων, εάν μια οριστική πράξη του ασφαλιστικού φορέα είναι παράνομη, ο ασφαλιστικός αυτός οργανισμός έχει μεν την ευχέρεια, αλλά όχι και την υποχρέωση προς ανάκληση αυτής και συνεπώς αίτηση περί επανεξέτασης οριστικώς κριθέντος ασφαλιστικού ζητήματος δεν δημιουργεί για τα αρμόδια διοικητικά όργανα υποχρέωση προς επάνοδο επί του ζητήματος αυτού, όταν ο ασφαλισμένος επικαλείται πλημμέλειες της σχετικής πράξης¹⁵⁰. Υποχρέωση ανάκλησης παράνομων δυσμενών πράξεων ασφαλιστικών φορέων κατά τη νομολογία υπάρχει μόνο εάν επήλθε μεταβολή της νομοθεσίας που διέπει την ασφαλιστική αυτή υπόθεση, ή εάν επήλθε μεταβολή της σχετικής με το ζήτημα νομολογίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων, ή εάν ο ασφαλισμένος ή συνταξιούχος προσκομίζει νέα κρίσιμα στοιχεία που να δικαιολογούν την επανεξέταση της υποθέσεώς του, δηλαδή στοιχεία οσιγενή ή προϋφιστάμενα μεν της έκδοσης της πράξης της οποίας ζητείται η ανάκληση, αλλά άγνωστα στα ασφαλιστικά όργανα και στον ασφαλισμένο ή των οποίων, εν όψει των συνθηκών που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση, ήταν αδύνατη η έγκαιρη υποβολή^{151 152}. Η ευχέρεια όμως που διαθέτει η Διοίκηση για

¹⁵⁰ ΣτΕ 241/2000, 1185/1998, 3153/1989 και η εκεί αναφερόμενη νμλγ.

¹⁵¹ ΣτΕ 3692/1982, 4768/1987, 1925/1988, 1025/1992, 3337/1994, 3326/1995, 2097/1996, 4147/1998, Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σ. 193.

¹⁵² Ωστόσο, οι περιορισμοί της νομολογίας ως προς την υποχρέωση ανάκλησης παράνομων δυσμενών πράξεων έχει δεχθεί την σφοδρή και βάσιμη κριτική της θεωρίας του διοικητικού δικαίου. Προβαίνοντας στη διάκριση μεταξύ ευμενών και δυσμενών διοικητικών πράξεων, επισημαίνεται ότι «στην περίπτωση των δυσμενών παράνομων πράξεων συγκλίνουν το δημόσιο και το ιδιωτικό συμφέρον: την ανάκληση των πράξεων αυτών δεν απαιτεί μόνο η αφηρημένη αρχή της νομιμότητας

την ανάκληση *παράνομων δυσμενών* διοικητικών πράξεων είναι αδιαμφισβήτητη. Η δυνατότητα αυτή της Διοίκησης προκύπτει από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων και υπαγορεύεται από τις αρχές της νομιμότητας και της πραγμάτωσης του Κράτους δικαίου που διέπουν την δράση της Δημόσιας Διοίκησης^{153 154}.

Ενόψει των παραπάνω, η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη θα καταστεί αποτελεσματικότερη εάν τροποποιηθούν οι κανόνες του ν. 3094/2003 ως εξής:

1. Καταργηθεί η τρίμηνη αναστολή αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη στις περιπτώσεις που μετά την έκδοση της αρχικής πράξης έχει ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή (άρθρο 4 παρ. 4 ν. 3094/03, όπως τροποποιήθηκε με το ν. 4443/16).

2. Στις περιπτώσεις που έχει εκδοθεί πράξη η οποία έχει καταστεί οριστική, ορισθεί **η υποχρέωση της Διοίκησης να επανεξετάσει την υπόθεση εφόσον το ζητεί με αιτιολογημένο έγγραφο του ο ΣτΠ**.

3. Προστεθεί στο άρθρο 4 (διαδικασία έρευνας) διάταξη με την οποία θα εισάγεται **μαχητό τεκμήριο πλημμέλειας της αιτιολογίας διοικητικής πράξης**, που εκδόθηκε μετά από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη (κατά κανόνα από δευτεροβάθμιο όργανο) ή που δεν ανακλήθηκε παρά την σχετική πλήρως αιτιολογημένη πρόταση της Αρχής, όταν το αρμόδιο για την έκδοση ή την ανάκληση της πράξης όργανο δεν έχει απαντήσει αιτιολογημένα στον ΣτΠ. Η διάταξη αυτή μπορεί να ακολουθεί το πρότυπο της **υποχρέωσης ειδικής αιτιολογίας της πράξης του αποφασίζοντος οργάνου, όταν αυτή αποκλίνει από γνώμη άλλου οργάνου, η οποία προβλέπεται από το νόμο**. Ανάλογη είναι η διάταξη του άρθρου 56 του ν. 4443/16, (με το οποίο ορίσθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη ως Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης

των διοικητικών ενεργειών, αλλά και το συγκεκριμένο ιδιωτικό έννομο συμφέρον του παρανόμως ζημιουμένου. Δεν είναι νοητό επομένως, πώς μπορεί να δικαιολογηθεί σε ένα κράτος δικαίου η διατήρηση μιας αντικειμενικά παράνομης πράξεως, που την ανάκλησή της ζητάει ο διγόμενος ιδιώτης, βλ. Π. Δαγτόγλου, όπ.π., σ. 323. Σχετικά και με τις αντιρρήσεις της θεωρίας για τον περιορισμό της υποχρέωσης ανάκλησης βλ. επίσης, Ι. Μαθιουδάκη, Πότε υποχρεούται η Διοίκηση να ανακαλεί παράνομες διοικητικές πράξεις;, Δ.Δικ., 1999 (1), σ. 1 έπ., Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σ. 264.

¹⁵³ ΝΣΚ 420/2009

¹⁵⁴ Το ΣτΕ δέχεται ότι ανάκληση παράνομης δυσμενούς πράξης είναι κατ' αρχήν δυνατή και όταν ακόμα ο νόμος χαρακτηρίζει την πράξη ως αμετάκλητη, οριστική ή τελεσίδικη, θεωρεί δε την απόφαση της Διοίκησης με την οποία έκρινε ότι δεν κατείχε ευχέρεια ανάκλησης ως ακυρωτέα. Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σ. 322 και την εκεί αναφερόμενη νομολογία.

Περιστατικών Αυθαιρεσίας), σύμφωνα με την οποία «Ενδεχόμενη απόκλιση από το διατακτικό του πορίσματος του Συνηγόρου του Πολίτη επιτρέπεται μόνο με ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία».

Η κύρωση αυτή πλήττει την διοικητική πράξη και είναι αποτελεσματικότερη από τις κυρώσεις κατά του υπαλλήλου που υιοθέτησε ο νομοθέτης στις παρ. 10-12 του άρθρου 4 του ν. 3094 (όπως τροποποιήθηκε). Η συνέπεια αυτή είναι καταλληλότερη και ενόψει του ρόλου της Αρχής ως θεσμού υπεράσπισης δικαιωμάτων και όχι ως φορέα εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ: Νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις ΣτΠ (1998-2017)

Α) Νομοθετικές προτάσεις

Έτος 1998:

- 1) έκδοση ΚΥΑ με βάση το άρθρο 14 Ν. 2458/1997 για επέκταση της χρήσης των υπηρεσιών περίθαλψης του ΙΚΑ και από τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ.
- 2) τροποποίηση της διάταξης του Ν. 2084/1992 για την πρόωρη συνταξιοδότηση, με σκοπό την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Ο νομοθέτης, με την έκδοση του Ν. 2676/1999 (άρ. 62) κινήθηκε προς την κατεύθυνση αυτή, εξομοιώνοντας τις προϋποθέσεις χορήγησης σύνταξης λόγω θανάτου σε άνδρες και γυναίκες συζύγους ασφαλισμένων ή συνταξιούχων.

Έτος 1999:

- 1) Τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 33 παρ. 10 ΠΔ 666/1981 (Καταστατικό του Ταμείου Ασφάλισης Εμπόρων), ώστε να παρέχεται η δυνατότητα συμψηφισμού εισφορών παρελθόντων ετών.
- 2) Προσθήκη διάταξης στο Καταστατικό του ΤΕΕ (ΠΔ 27^{ης} Νοεμβρίου/14^{ης} Δεκεμβρίου 1926) για τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις διαγραφής από το ΤΕΕ, με σκοπό την υπαγωγή σε ασφαλιστικό φορέα με κριτήριο την επαγγελματική δραστηριότητα.
- 3) Τροποποίηση της διάταξης του ΒΔ 665/6-18.10.1962 περί υγειονομικής περίθαλψης των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων, με σκοπό την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων στον τομέα της ασφάλισης ασθενείας.
- δ) Τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 23 Ν. 1976/1991 που αφορά τον καθορισμό των παθήσεων για τις οποίες τα φάρμακα καταβάλλονται δωρεάν.

Έτος 2000:

- 1) Προσθήκη διάταξης στον Κανονισμό Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (ΠΔ 1041/1979) και στον Κώδικα Συντάξεων Προσωπικού Σιδηροδρόμων (ΠΔ 850/1980),

σύμφωνα με την οποία να εξαιρείται η ισόβια πολυτεχνική σύνταξη από την έννοια της σύνταξης που αποκλείει την καταβολή άλλης σύνταξης από το δημόσιο.

β) Τροποποίηση της διάταξης του άρ. 5, παρ. 3 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων κατά το μέρος που θεσπίζει τις πρόσθετες προϋποθέσεις της απορίας και της ανικανότητας του χήρου για βιοποριστική εργασία.

Έτος 2001:

- 1) Θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των εργαζομένων στο «Κέντρο Αποκατάστασης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες Κρήτης»..
- 2) Ενεργοποίηση του άρ. 127 Ν. 2683/1999 για την έναρξη ΕΔΕ από τη Διοίκηση των νοσοκομείων σε περιπτώσεις καταγγελιών για ιατρικά λάθη.
- 3) Ενιαία αντιμετώπιση των συνταξιούχων αναπηρίας του ΟΓΑ, με τη συμπλήρωση των σχετικών διατάξεων του Ν. 2458/1997.

Έτος 2002:

- 1) Καθορισμός, κατά τρόπο ενιαίο, των προϋποθέσεων χορήγησης του επιδόματος απολύτου αναπηρίας σε όλες τις κατηγορίες συνταξιούχων.
- 2) Προσθήκη στο άρ. 28 ΑΝ 1846/1951 ρητής διάταξης που θα καλύπτει και την περίπτωση ανασύστασης γάμου, προκειμένου για τη συμπλήρωση των 24 μηνών γάμου που απαιτείται για τη συνταξιοδότηση του επιζώντος συζύγου, να υπολογίζεται τόσο ο χρόνος από τη σύναψη του αρχικού γάμου έως τη λύση του όσο και εκείνος του εξ ανασυστάσεως γάμου.

Έτος 2003:

- 1) Αποστολή ενημερωτικής εγκυκλίου προς όλα τα νοσοκομεία της χώρας, με σκοπό την παροχή σε όλους τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ κατά το διάστημα της νοσηλείας τους δικαιώματος δωρεάν διενέργειας εξετάσεων σε ιδιωτικά κέντρα.
- 2) Συνυπολογισμός χρόνου ασφάλισης μεταξύ ΟΚΑ και δημοσίου για την καταβολή επιδομάτων μητρότητας-κυοφορίας και λοχείας, μέσω της υιοθέτησης διάταξης αντίστοιχης με αυτή του άρ. 35 παρ. 1 Ν. 2676/1999.

Έτος 2004:

1) Προσαρμογή της νομοθεσίας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ώστε τα μέλη της οικογένειας αφάντου να δικαιούνται σύνταξης αναδρομικά από το χρόνο έναρξης της αφάνειας, όπως αυτός καθορίζεται από τελεσίδικη απόφαση δικαστηρίου, εφόσον υποβληθεί αίτηση μέσα στον προβλεπόμενο χρόνο από την κήρυξη της αφάνειας.

2) Διόρθωση εσφαλμένης ερμηνείας της διάταξης του άρ. 27 Ν. 1902/1990 αναφορικά με την επιδείνωση της βλάβης ή της πάθησης ως προϋπόθεση για τη χορήγηση σύνταξης αναπηρίας, στις περιπτώσεις ασφαλισμένων που κατέστησαν ανάπηροι μετά την υπαγωγή τους στην ασφάλιση (επιγενόμενη αναπηρία), δυνάμει της εγκυκλίου 5/1991 και του γενικού εγγράφου της Διοίκησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ υπ' αριθμ πρωτ. Π51/22/23.06.1995.

Έτος 2007:

1) Υπαγωγή και στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας των προσώπων που παρέχουν την εργασία τους με σύμβαση μίσθωσης έργου, με συνθήκες που προσομοιάζουν στις περιπτώσεις εργαζομένων με μίσθωση εργασίας, οι οποίοι ασφαλιζόνταν υποχρεωτικά και αυτοδικαίως στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ με βάση την ΥΑ υπ' αριθμ. Β1/21/21/1334/1983.

2) Τροποποίηση του άρ. 1 παρ. 1 Ν. 1759/1988, έτσι ώστε τα πρόσωπα που παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες των οποίων είναι σύζυγοι ή συγγενείς 1^{ου} ή 2^{ου} βαθμού να ασφαλιζόνταν υποχρεωτικά και αυτοδικαίως στην κύρια ασφάλιση του ΙΚΑ και στην επικουρική ασφάλιση του ΕΤΑΜ, αλλά και στον κλάδο ανεργίας του ΟΑΕΔ.

3) Εφαρμογή των κανόνων της διαδοχικής ασφάλισης και στις περιπτώσεις των ασφαλισμένων που έχουν ασφαλιστεί έναντι του κινδύνου της ανεργίας και έχουν καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές λόγω ανεργίας σε περισσότερους ΟΚΑ.

Έτος 2009:

1) Ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των ρυθμίσεων του άρθρου 5 του Ν. 3385/2005 (σχετικά με την εξαγορά υπολειπόμενου χρόνου ασφάλισης προκειμένου να θεμελιωθεί συνταξιοδοτικό δικαίωμα), ώστε αυτές να εφαρμοστούν, αδιακρίτως, σε όλους τους ασφαλισμένους, παλαιούς και νέους (από 1/1/1993).

2) Ορθή εφαρμογή της ΥΑ Υ4ε/οικ.131423/2004, δυνάμει της οποίας εγκρίνεται από τον ΟΑΕΕ η απόδοση δαπάνης για νοσηλεία σε Μονάδα Εντατικής Νοσηλείας Νεογνών, σε οποιαδήποτε ιδιωτική κλινική που διαθέτει τέτοια μονάδα η οποία λειτουργεί νόμιμα και όχι μόνο σε όσες αναγράφονται ρητά σε σχετική εγκύκλιο του ΟΑΕΕ.

3) Ορθή εφαρμογή από τον ΟΑΕΕ της ΥΑ Υ4ε/6424/2001, σχετικά με την εξομοίωση των καρδιοχειρουργικών επεμβάσεων σε μη συμβεβλημένα ιδιωτικά κέντρα με τις καρδιοχειρουργικές επεμβάσεις σε συμβεβλημένα ιδιωτικά κέντρα, ως προς την απόδοση του προβλεπόμενου για τις εν λόγω επεμβάσεις πακέτου νοσηλείας, εφόσον κριθεί από τον ελεγκτή ιατρό του ΟΑΕΕ η νοσηλεία ως επείγουσα.

Έτος 2010:

1) Τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας ώστε να ενεργοποιηθεί το δικαίωμα επιλογής και στην επικουρική σύνταξη μεταξύ ιδίου δικαιώματος και δικαιώματος από μεταβίβαση της σύνταξης λόγω θανάτου.

Έτος 2011:

1) Πλήρης αναγνώριση, ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά, του χρόνου προϋπηρεσίας των σχολικών φυλάκων οι οποίοι προσελήφθησαν στην εργασία τους στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων εργασιακής εμπειρίας του ΟΑΕΔ και οι οποίοι στη συνέχεια κατατάχτηκαν σε θέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου.

2) Θέσπιση ενός μεταβατικού σταδίου κατά την εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3863/2010, προκειμένου όσοι έχουν συμπληρώσει 35 έτη πραγματικής ασφάλισης έως τις 31.12.2011 να θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης, ανεξαρτήτως ορίου ηλικίας, με τη συμπλήρωση 37 ετών υποχρεωτικής-πραγματικής ασφάλισης.

3) Για την παράταση του δικαιώματος σε προσαύξηση στη σύνταξη ή σε σύνταξη λόγω θανάτου σε δικαιούχους σπουδαστές δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης μετά τη συμπλήρωση του 18ου έτους της ηλικίας τους και μέχρι την ολοκλήρωση των σπουδών τους, ο ΣτΠ πρότεινε:

- Τη μη διακοπή της παροχής εφόσον, κατά τη συμπλήρωση του 18ου έτους, συνεχίζεται η φοίτηση στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

- Την αναδρομική, από την ημέρα της διακοπής της, χορήγηση της παροχής τόσο στην προαναφερθείσα κατηγορία όσο και στα πρόσωπα που συμπληρώνουν το 18ο έτος μετά την αποφοίτησή τους από τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και εισέρχονται, εντός του ίδιου έτους, στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.
- Τη γενικευμένη εφαρμογή της διάταξης του ΟΑΕΕ, σύμφωνα με την οποία η σύνταξη παρατείνεται μέχρι και τη συμπλήρωση του 19ου έτους, εφόσον δεν έχουν ολοκληρωθεί οι σπουδές στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

4) Για την αξιοποίηση του χρόνου ασφάλισης των Ελλήνων εργαζομένων στη Λιβύη:

- Την καταβολή της σύνταξης η οποία έχει θεμελιωθεί και με χρόνο ασφάλισης στη Λιβύη από την ημερομηνία υποβολής του συνταξιοδοτικού αιτήματος και όχι από την ημερομηνία μεταφοράς των λιβυκών εισφορών στο ΙΚΑ.
- Για τους ασφαλισμένους για τους οποίους δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία μεταφοράς των εισφορών από τη Λιβύη, την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας η οποία θα κατατείνει στην, υπό συγκεκριμένους όρους και συνθήκες, αναγνώριση του χρόνου αυτού.

5) Για την ενίσχυση και τη διατήρηση της απασχολησιμότητας των γυναικών: τη νομοθετική ένταξη περισσότερων κατηγοριών ωφελούμενων γυναικών, στο πλαίσιο της υλοποίησης της συγχρηματοδοτούμενης από το ΕΣΠΑ δράσης «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής», προκειμένου τα τέκνα τους να γίνονται δεκτά σε βρεφονηπιακούς σταθμούς.

6) Την παροχή της δυνατότητας στους ασφαλισμένους πατέρες με ανήλικα ή ανίκανα παιδιά οι οποίοι έχουν συμπληρώσει 25 έτη ασφάλισης μέχρι τις 31.12.2010 να κάνουν χρήση των νέων συνταξιοδοτικών διατάξεων κατά την κρίση τους.

7) Την τροποποίηση του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων προκειμένου να θεσμοθετηθεί παράταση των τρίμηνων αποδοχών σε εξάμηνες για τη χορήγηση των τρίμηνων αποδοχών στους αιτούντες από το Δημόσιο σύνταξη ως έναντι λόγω της καθυστέρησης, πέραν του τριμήνου, καταβολής της σύνταξης.

8) Τη θέσπιση ειδικών δικονομικών προνομίων για τον χρονικό περιορισμό της αναδρομικής καταβολής σύνταξης για τους συνταξιούχους στις περιπτώσεις που το ΓΛΚ καθυστερεί πέραν των τριών ετών να εκδώσει συνταξιοδοτική απόφαση.

9) Την τροποποίηση του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων προκειμένου αξιώσεις πέραν της τριετίας να μπορούν να καταβληθούν τμηματικά σε δόσεις, όπου η καθεμία από αυτές δεν θα μπορεί να υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο ποσοστό της απαίτησης, η οποία στο σύνολό της θα επιμεριστεί σε μεθεπόμενους κρατικούς προϋπολογισμούς.

10) Την καταβολή αναλογίας δώρου Χριστουγέννων σε συνταξιούχους που συμπληρώνουν το 60^ο έτος ηλικίας μετά την 1η Δεκεμβρίου.

11) μη εφαρμογή του δυσμενέστερου νομικού καθεστώτος συνταξιοδότησης γονέων αναπήρων τέκνων σε αιτήσεις εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του νόμου και εφαρμογή του ισχύοντος, κατά την υποβολή της αίτησης, ευμενέστερου νομικού καθεστώτος.

Έτος 2012:

1) Τροποποίηση του άρ. 39 του Ν. 2084/1992, ιδιαίτερα στην περίπτωση των αυτοαπασχολουμένων που παράλληλα εργάζονται και ως μισθωτοί για λιγότερες από 25 ημέρες τον μήνα, έτσι ώστε:

- να παρέχεται το δικαίωμα επιλογής του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και στις περιπτώσεις μειωμένης παράλληλης μισθωτής απασχόλησης, και να επιμερίζονται οι ασφαλιστικές εισφορές στον ΟΑΕΕ και στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ,
- να καταργηθεί η προθεσμία των 6 μηνών για την άσκηση του δικαιώματος επιλογής φορέα ασφάλισης και
- να δοθεί το δικαίωμα επιλογής φορέα ασφάλισης και στους «παλαιούς» ασφαλισμένους.

2) Επανεξέταση της διάταξης του άρ. 29 παρ. 7 ΑΝ 1846/1951, που ορίζει την αναστολή χορήγησης από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ της σύνταξης λόγω έκτισης στερητικής της ελευθερίας ποινής ανώτερης των 6 μηνών, καθώς έχει ήδη κριθεί νομολογιακά ότι αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας (άρ. 25 παρ. 1 Σ) και στο άρ. 22 παρ. 1 Σ.

3) Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 128/1973 εγκυκλίου, ως προς την αναζήτηση των συνταξιοδοτικών παροχών που χορηγήθηκαν κατά την έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής ως αχρεωστήτως καταβληθεισών, διότι δεν έχουν εκλείψει οι προϋποθέσεις για τη θεμελίωση του δικαιώματος λήψης τους ούτε διατυπώθηκε επιφύλαξη ή αίρεση κατά την απονομή του.

4) Τροποποίηση των συνταξιοδοτικών διατάξεων του Δημοσίου (άρ. 56 ΠΔ 169/2007), έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνουν και τους αδελφούς ανίκανων ατόμων στην κατηγορία των γονέων και συζύγων με ανίκανα άτομα, που εμπίπτουν σε ευνοϊκό συνταξιοδοτικό καθεστώς, υπό συγκεκριμένες όμως και αυστηρές προϋποθέσεις, αντίστοιχες με αυτές που προβλέπονται στη διάταξη του άρ. 37 Ν. 3996/2011 για τους ασφαλισμένους των ασφαλιστικών οργανισμών αρμοδιότητας ΥΠΕΚΑΠ.

Έτος 2013:

1) αναδρομική ισχύ της κατατεθείσας τροποποιητικής διάταξης με την οποία εξαιρούνται οι πολύτεκνοι από την εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 63 του Ν. 2676/1999, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 16 του Ν. 3863/2010, σύμφωνα με το οποίο στους συνταξιούχους λόγω γήρατος που αναλαμβάνουν εργασία και δεν έχουν συμπληρώσει το 55ο έτος της ηλικίας τους αναστέλλεται η καταβολή της σύνταξης.

2) εισαγωγή ρύθμισης η οποία θα ορίζει ότι δεν θα αποτελεί κώλυμα για τη χορήγηση της σύνταξης ανασφάλιστου υπερήλικα τυχόν ήδη χορηγούμενη μικρότερη σύνταξη από άλλη πηγή, το δε χορηγούμενο ποσό στις περιπτώσεις αυτές θα μειώνεται αναλόγως, ώστε το άθροισμα των δύο συντάξεων να μην υπερβαίνει την εκάστοτε προβλεπόμενη σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα.

3) αναθεώρηση της διάταξης που αποκλείει την ταυτόχρονη καταβολή της σύνταξης ανασφάλιστου υπερήλικα και των παροχών σε αναξιοπαθούντες με την έννοια του άρθρου 17 του Ν. 1422/1984 (δεδομένου ότι οι παροχές αυτές δεν αποτελούν εισόδημα), ώστε να εξασφαλίζεται η αξιοπρεπής διαβίωση των προσώπων αυτών, λαμβανομένων υπόψη και των ειδικών αναγκών περίθαλψης που αντιμετωπίζουν.

4) μείωση του απαιτούμενου χρόνου προηγούμενης διαμονής στη χώρα, ο οποίος ορίστηκε στην 20ετία, και, σε κάθε περίπτωση, να μην αποκλειστούν οι ήδη δικαιούχοι επειδή η διάρκεια της προηγούμενης διαμονής τους είναι βραχύτερη της 20ετίας.

Έτος 2014:

1) Για τις συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου:

- Ο Συνήγορος είχε επισημάνει (υπόθεση 140325/2011) την έλλειψη πρόβλεψης για τη χορήγηση προσωρινής σύνταξης σε ασφαλισμένους του Δημοσίου που

ανέμεναν την έκδοση πράξης συνταξιοδότησης λόγω των μεγάλων καθυστερήσεων, ιδίως στις περιπτώσεις διαδοχικής ασφάλισης. Στη συνέχεια, υπήρξε σχετική ρύθμιση για τους ασφαλισμένους του Δημοσίου, όχι όμως και για το προσωπικό των ΝΠΔΔ, που τα συνταξιοδοτικά τους ζητήματα ρυθμίζονται με ειδικές διατάξεις. Πρόκειται για νομοθετική αβλεψία, καθώς δεν δικαιολογείται η μη χορήγηση προσωρινής σύνταξης στην ανωτέρω κατηγορία ασφαλισμένων. Προτείνεται η τροποποίηση σχετικής διάταξης περί χορηγήσεως τρίμηνων αποδοχών, ώστε αντ' αυτών να χορηγηθεί προσωρινή σύνταξη, όπως ισχύει ήδη για τους ασφαλισμένους στο Δημόσιο.

- Με αφορμή αναφορά συνταξιούχου του Δημοσίου (υπόθεση 186923/2014), ο οποίος δεν έλαβε επίδομα θέσης ευθύνης ενώ είχε προβεί επί 2 συναπτά έτη σε άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας αλλά σε διαφορετικές βαθμίδες της ιεραρχίας, επισημαίνεται ο προβληματικός χαρακτήρας της σχετικής διάταξης, αν και η διατύπωσή της κατ' αρχάς δεν αποκλείει όσους διετέλεσαν προϊστάμενοι οργανικής μονάδας για μια διετία, που δεν διανύθηκε συνεχώς και αδιαλείπτως μόνο σε μία θέση.
- Ο Συνήγορος προέβη σε προτάσεις για τη ρύθμιση νομοθετικών κενών και βελτίωση των διατάξεων για τις συντάξεις των άγαμων θυγατέρων. Ειδικότερα, σε περιπτώσεις άγαμων θυγατέρων που λάμβαναν ταυτόχρονα σύνταξη από το Δημόσιο και από ασφαλιστικό φορέα, όταν το συνολικό τους εισόδημα υπερέβαινε το προβλεπόμενο από τις σχετικές διατάξεις όριο, ανεστάλησαν και οι δύο κύριες συντάξεις χωρίς να υπάρχει δυνατότητα επαναχορήγησης καμίας από τις δύο και μέχρι το όριο που προβλέπει ο νόμος, λόγω απουσίας σχετικής ειδικής διάταξης. Προτείνεται τροποποίηση της σχετικής διάταξης, ώστε η περικοπή του υπερβάλλοντος ποσού να διενεργείται επί της μεγαλύτερης σύνταξης και αν αυτή δεν επαρκεί, να περικόπτονται ανάλογα και οι επόμενες συντάξεις κατά τάξη μεγέθους. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η οριζόντια θέσπιση του ανώτερου μηνιαίου συντάξιμου μισθού των 720 ευρώ, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη ηλικιακά κριτήρια, παραβιάζει τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ασφαλισμένων και συνταξιούχων.
- Επιπλέον, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, προκειμένου να προσδιοριστεί το συνολικό ετήσιο εισόδημα των άγαμων θυγατέρων, ελέγχεται η φορολογική

δήλωση του προηγούμενου έτους. Δηλαδή, κριτήριο απόφασης για τη χορήγηση σε μία δικαιούχο μηνιαίας σύνταξης αποτελούν τα εισοδήματα που απέκτησε 2 χρόνια πριν. Ωστόσο, ήδη η υποβολή και η εκκαθάριση των φορολογικών δηλώσεων καθώς και η έκδοση εκκαθαριστικών σημειωμάτων συνταξιοδότησης διενεργούνται ηλεκτρονικά. Ο Συνήγορος πρότείνει στη Διεύθυνση Συντάξεων του ΓΛΚ, αφού έχει πρόσβαση στην τελευταία εκκαθάριση του φόρου εισοδήματος, να λαμβάνει αυτά τα εισοδήματα ως βάση υπολογισμού για την εφαρμογή των συγκεκριμένων διατάξεων.

- Με αφορμή αναφορές πολιτών (υποθέσεις 165968/2013, 180179, 181099/2014) με διαπιστωμένη αναπηρία 67% και άνω ή 80% με αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης, σύμφωνα με γνωμάτευση ΚΕΠΑ, το ΓΛΚ δεν χορηγεί συνταξιοδοτικές παροχές λόγω αναπηρίας, διότι βάσει του σχετικού θεσμικού πλαισίου απαιτείται γνωμάτευση της Ανώτατης Στρατιωτικής Υγειονομικής Επιτροπής. Ο Συνήγορος πρότείνει τη διαβίβαση στην ΑΣΥΕ από το ΓΛΚ μόνο του φακέλου με τα αναγκαία δικαιολογητικά, χωρίς να είναι υποχρεωτική και η φυσική παρουσία του δικαιούχου για την έκδοση της ιατρικής γνωμάτευσης.

2) Τροποποίηση του άρθρου 38 παράγρ. 5 περίπτ. στ' Ν. 3996/2011 ως εξής: «5. Η διάταξη για την έκδοση της προσωρινής σύνταξης δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες περιπτώσεις: α. [...], στ. “όταν λαμβάνεται ταυτόχρονα και άλλη σύνταξη, εκτός εάν αυτή είναι κατώτερη από τη δικαιούμενη προσωρινή, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, οπότε, στην περίπτωση αυτή, χορηγείται η προκύπτουσα διαφορά”».

3) Για τον καθορισμό βάσης υπολογισμού εισφορών ασθένειας:

Ο Συνήγορος εξέφρασε την άποψη ότι ο νομοθέτης προέβλεψε ρητά και ανεπιφύλακτα μειώσεις των χορηγούμενων συντάξεων, οι οποίες δεν προβλέπονται για περιορισμένη χρονική διάρκεια και κατά συνέπεια είναι μόνιμες. Είναι νομικά αβάσιμος, και θα πρέπει να επανεξεταστεί, ο τρόπος υπολογισμού της κράτησης υπέρ του κλάδου ασθένειας που εφαρμόζεται από όλους τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, δηλαδή με βάση το μεικτό ποσό το οποίο διαμορφώνεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι θεσμοθετημένες μειώσεις. Ως προσφορότερος και συνεπής με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο τρόπος προτείνεται να γίνεται η κράτηση 4% υπέρ κλάδου ασθένειας επί του μεικτού ποσού της σύνταξης, το οποίο προκύπτει μετά την αφαίρεση των πρόσφατα επιβεβλημένων μειώσεων.

4) Για τη διακοπή του ΕΚΑΣ στους συνταξιούχους αναπηρίας οι οποίοι δεν έχουν συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας:

Ο Συνήγορος επισήμανε ότι για την απονομή σύνταξης λόγω αναπηρίας απαιτείται καταρχήν η αναπηρία του ασφαλισμένου, δηλαδή η ύπαρξη πάθησης ή βλάβης σωματικής ή πνευματικής, η οποία τον οδηγεί σε βιοποριστική ανικανότητα, δεδομένου ότι αδυνατεί να συνεχίσει την εργασία του. Ως εκ τούτου, η σύνταξη αναπηρίας δεν αποτελεί επιλογή του ασφαλισμένου, όπως η μειωμένη σύνταξη γήρατος, αλλά προκύπτει από την αντικειμενική αδυναμία του να συνεχίσει να εργάζεται. Επίσης, ενώ ο ασφαλιστικός κίνδυνος στην περίπτωση των συνταξιούχων γήρατος επέρχεται με τη συμπλήρωση πλέον του 67ου έτους της ηλικίας τους, στην περίπτωση των συνταξιούχων αναπηρίας μπορεί να επέλθει οποιαδήποτε στιγμή του ασφαλιστικού τους βίου. Ο Συνήγορος προτείνει την τροποποίηση του σχετικού θεσμικού πλαισίου και τη συνέχιση χορήγησης του ΕΚΑΣ σε όλους τους συνταξιούχους αναπηρίας ανεξαρτήτως ηλικίας.

5) Για την αναγνώριση πλασματικού χρόνου ασφάλισης στους αντιρρησίες συνείδησης:

Ο Συνήγορος πρότεινε να προβλεφθεί νομοθετικά η δυνατότητα αναγνώρισης, ως πλασματικού χρόνου ασφάλισης, του διαστήματος φυλάκισης ή προσωρινής κράτησης των αντιρρησιών συνείδησης, ανεξάρτητα από τον χρόνο θεμελίωσης του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος και για ασφαλισμένους τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα. Το ζήτημα επιχειρήθηκε να λυθεί με το άρθρο 40 Ν. 3996/2011, με το οποίο αναγνωρίζεται ο χρόνος αυτός ως συντάξιμος. Ουσιαστικά, όμως, η ρύθμιση αυτή καθίσταται άνευ αντικειμένου επειδή αφενός ισχύει μόνο για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα από 1.1.2011, αφετέρου δεν καταλαμβάνει τους ασφαλισμένους του Δημοσίου. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι λόγω του νομοθετικού κενού αντιμετωπίζονται διαφορετικά όσοι έχουν παράσχει εναλλακτική υπηρεσία λόγω συνείδησης και όσοι, για τον ίδιο ακριβώς λόγο, εξέτισαν ποινή φυλάκισης. Ανταποκρινόμενος στην ως άνω πρόταση ο Υπουργός Εργασίας ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι διαπιστώθηκε η ύπαρξη θεσμικού κενού για τη συγκεκριμένη κατηγορία ασφαλισμένων και εξετάζεται η ενδεχόμενη παροχή δυνατότητας αναγνώρισης του εν λόγω χρόνου ως συντάξιμου.

6) Για την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών στον ΟΑΕΕ:

Ο Συνήγορος είχε υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ασφαλισμένων οφειλετών του ΟΑΕΕ, πολλές από τις οποίες τελικώς υλοποιήθηκαν και προβλέφθηκε ρύθμιση οφειλών σε 100 δόσεις, κατάργηση της υψηλής προκαταβολής ως προϋπόθεσης για υπαγωγή σε ρυθμίσεις του ΟΑΕΕ, κατάταξη σε χαμηλότερη ασφαλιστική κατηγορία με σκοπό τη μείωση του ύψους της εισφοράς, παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε ασφαλισμένους οφειλέτες του ΟΑΕΕ και συμψηφισμός αναδρομικών συντάξεων και οφειλών μέχρι 50.000 ευρώ και αύξηση των δόσεων (από 40 σε 60) παρακράτησης οφειλής από τη σύνταξη.

Έτος 2015:

1) Για την ασφάλιση ωρομίσθιων εκπαιδευτικών σε ΣΔΕ:

Ο Συνήγορος πρότεινε την υπαγωγή των απασχολούμενων με σύμβαση έργου καθηγητών των ΣΔΕ στην ασφάλιση του ΙΚΑ, υπό τους όρους του άρθρου 31 Ν. 4186/2013, διότι υπαγορεύεται από τους ίδιους λόγους για τους οποίους υπήχθησαν στην ασφάλιση του ΙΚΑ οι εκπαιδευτές των ΙΕΚ και ανταποκρίνεται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης ουσιαδώς όμοιων περιπτώσεων.

2) Για την καταβολή της σύνταξης ανασφάλιστων υπερηλίκων από τον ΟΓΑ:

Ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι διακόπτονταν οι καταβαλλόμενες συντάξεις σε ανασφάλιστους υπερήλικες, επειδή οι ίδιοι εισέπρατταν παράλληλα σύνταξη εξαιρετικά χαμηλού ύψους ως τέκνα αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης ή παθόντες της πολεμικής περιόδου 1940-1950, κατά τις διατάξεις του Ν. 4093/2012. Ο Συνήγορος αμφισβήτησε τη νομιμότητα της διακοπής των συντάξεων ανασφάλιστου υπερήλικα για τον συγκεκριμένο λόγ, προτείνοντας να μη διακόπτεται η χορήγηση της σύνταξης ανασφάλιστου υπερήλικα στις περιπτώσεις όσων λαμβάνουν ταυτόχρονα άλλη σύνταξη με τιμητικό ή αποκαταστατικό χαρακτήρα. Με το άρθρο 31 Ν. 4331/2015, προβλέφθηκε ότι από 1.10.2015 η μηνιαία σύνταξη ανασφάλιστων υπερηλίκων χορηγείται ή επαναχορηγείται υπό προϋποθέσεις σε όσους έχουν συμπληρώσει το 67ο έτος και δεν δικαιούνται σύνταξη από οποιονδήποτε φορέα κοινωνικής ασφάλισης ή το Δημόσιο στην Ελλάδα ή το εξωτερικό, με εξαίρεση τις συντάξεις που χορηγούνται στους αγωνιστές Εθνικής Αντίστασης. Στη συνέχεια, όμως, με το άρθρο 21 παράγρ. 3 Ν. 4337/2015 η ανωτέρω διάταξη καταργήθηκε.

3) Για τα ασφαλιστικά δικαιώματα των απασχολούμενων στα προγράμματα κοινωφελούς χαρακτήρα του ΟΑΕΔ:

Ο Συνήγορος διατύπωσε προτάσεις προς την κατεύθυνση διασφάλισης θεμελιωδών εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων των απασχολούμενων στα προγράμματα κοινωφελούς χαρακτήρα του ΟΑΕΔ.

Έτος 2016:

1) Για τον ΟΑΕΕ:

Υιοθέτηση πάγιας απόφασης ή εγκυκλίου με περιεχόμενο ανάλογο της προσωρινού χαρακτήρα απόφασης 84/103/8.2.2010 του ΔΣ του ΟΑΕΕ, δηλαδή με μόνιμη θέσπιση του κανόνα ότι οι διαφορές εισφορών που ο ΟΑΕΕ επιβάλλει αναδρομικά σε ασφαλισμένο υπολογίζονται, σε όσες περιπτώσεις δεν προκύπτει ευθύνη του ασφαλισμένου, με βάση τις τιμές εισφορών που ίσχυαν κατά τους μήνες που αφορούν οι εισφορές αυτές και όχι τις τιμές που ισχύουν κατά τον χρόνο υπολογισμού και επιβολής των διαφορών, καθώς και χωρίς πρόσθετες επιβαρύνσεις ή τόκους.

2) Για το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ:

Ανάληψη μέριμνας από τη Διοίκηση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, σε συνεννόηση με την Κεντρική Υπηρεσία ΚΕΑΟ, ώστε, σε όσες από τις περιπτώσεις ρυθμίσεων ασφαλιστικών οφειλών αυξήθηκε το επιτόκιο βάσει του Ν. 4336/2015 ο οφειλέτης είχε μέχρι και τις 14.10.2015 προεξοφλήσει δόσεις ρύθμισης αντιστοιχούσες στον μήνα Νοέμβριο 2015 ή και επόμενους μήνες, να γίνει νέος υπολογισμός όλων των δόσεων από τον μήνα αυτό και εφεξής, ώστε η αύξηση επιτοκίου να υπολογιστεί, όπως ο νόμος προβλέπει, μόνο στις δόσεις και στα υπόλοιπα δόσεων που δεν είχαν εξοφληθεί μέχρι και τις 14.10.2015, από δε τα υπόλοιπα οφειλών που θα προκύψουν να αφαιρεθούν, διά συμψηφισμού, τα ποσά που στο μεταξύ έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως λόγω του συστημικού σφάλματος που υπήρξε κατά την εφαρμογή της αύξησης επιτοκίου στην πράξη.

Έτος 2017:

1) Υιοθέτηση νομοθετικής διάταξης, με την οποία να αποσαφηνίζεται ποιού ακριβώς έτους τα εισοδήματα λαμβάνονται υπόψη για τη χορήγηση του ΕΚΑΣ (κατ' εφαρμογή του άρθρου 92 του Ν. 4387/16).

B) Οργανωτικές προτάσεις

Έτος 1998:

- 1) έγγραφη ενημέρωση των πολιτών για εξελίξεις και νεότερα δεδομένα των ασφαλιστικών θεμάτων
- 2) έγγραφες πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες και τις προθεσμίες υποβολής των δικαιολογητικών

Έτος 1999:

- 1) Ενεργοποίηση, με ευθύνη του αρμόδιου Υπουργείου, της διάταξης του άρ. 47 Ν. 2676/1999 για την τήρηση όλων των απαιτούμενων διαδικασιών από το σύνολο των ασφαλιστικών οργανισμών, ώστε να καταστεί δυνατή η βεβαίωση του χρόνου ασφάλισης πριν από τη συνταξιοδότηση.
- 2) Έκδοση και χορήγηση στους ασφαλισμένους αναλυτικού εντύπου για την υποβολή αίτησης συνταξιοδότησης και σχετικού ενημερωτικού φυλλαδίου.
- 3) Πρόταση για την ολοκλήρωση της διαδικασίας είσπραξης των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το ΙΚΑ μέσω του τραπεζικού συστήματος ΔΙΑΣ.

Έτος 2001:

- 1) Τροποποίηση της διαδικασίας καταβολής συντάξεων στους δικαιούχους του επιδόματος απολύτου αναπηρίας, έτσι ώστε να συνεχίζεται η καταβολή της κύριας σύνταξης μέσω ταχυδρομείου ή, μετά την εισαγωγή του νέου συστήματος πληρωμής των συντάξεων, μέσω των τραπεζών για όσο διάστημα διακόπτεται το επίδομα απολύτου αναπηρίας.
- 2) Συστηματική πληροφόρηση των ασφαλισμένων, μέσω φυλλαδίων που θα αποστέλλουν οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, σχετικά με τις προϋποθέσεις κάλυψης σε περίπτωση νοσοκομειακής περίθαλψης στο εξωτερικό.
- 3) Επιμόρφωση υπαλλήλων που εργάζονται σε φορείς ασφάλισης με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες.

Έτος 2001:

1) Σύνταξη τυποποιημένου ενημερωτικού εντύπου του ΟΓΑ, το οποίο να αποστέλεται στους αιτούντες σύνταξη αναπηρίας ασφαλισμένους (σ. 148).

Έτος 2002:

1) Οργανωτική αναδιάρθρωση του ΟΑΕΕ, με τη μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά τμήματά του (σ. 148).

Έτος 2009:

1) Απάλειψη, κατά την έκδοση ΑΜΚΑ σε ανηλίκους, των εγγραφών «Άνευ» στην ένδειξη «Όνομα πατρός», όσον αφορά τα τέκνα που γεννήθηκαν εκτός γάμου και χωρίς αναγνώριση πατρός, και της εγγραφής «Άρρεν» ή «Θήλυ» στην ένδειξη «Όνομα», όσον αφορά τα αβάπτιστα. Περαιτέρω, την αντικατάστασή των εν λόγω εγγραφών με παύλα (–) στις σχετικές ενδείξεις.

Έτος 2010:

1) Αναλυτική και τακτική ενημέρωση των συνταξιούχων, με τη διανομή φυλλαδίων ή ενημερωτικών συνταξιοδοτικών δελτίων, για τα γεγονότα και τους λόγους που συνεπάγονται διακοπή της οικογενειακής προσαύξεσης της σύνταξης και γεννούν, για τον συνταξιούχο που τη λαμβάνει, υποχρέωση γνωστοποίησης στον ασφαλιστικό φορέα.

Έτος 2011:

1) Προς τη Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας του Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ – Τομείς Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων): τη μεταβολή του ασφαλιστικού φορέα ανηλίκων από τον ένα γονέα, ο οποίος ασκεί την επιμέλεια του τέκνου, χωρίς τη συναίνεση του πρώην συζύγου.

Έτος 2012:

1) Εξορθολογισμός της πρακτικής της Διοίκησης να αναβάλλει τον ασφαλιστικό έλεγχο επιχειρήσεων και εργοδοτών για μεγάλο χρονικό διάστημα, που αγγίζει την εκπνοή της νόμιμης δεκαετίας, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό την αρχή της χρηστής Διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αφού καλούνται οι εργοδότες να

καταβάλουν εισφορές πολλών ετών, για τις οποίες θα είχαν τη δυνατότητα έγκαιρης καταβολής αν είχαν ενημερωθεί άμεσα.

Έτος 2013:

Για το TEAIT- TEAYEK:

1) δημιουργία μιας επιλεγμένης ομάδας εργασίας η οποία θα αποτελείται από έμπειρο προσωπικό, που θα καταχωρίσει στο πληροφοριακό σύστημα το συντομότερο δυνατόν τα εκκρεμή δεδομένα των ασφαλιστικών εισφορών παρελθόντων ετών –κυρίως πριν από το 2004– των ασφαλισμένων του οργανισμού. Στην κατεύθυνση αυτή θα μπορούσαν να επιλεγούν κι άλλες λύσεις, όπως η σάρωση των αρχείων και η εισαγωγή τους με αυτή τη μορφή στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα.

2) αναδιοργάνωση της υπηρεσίας και η αναδιάρθρωση του προσωπικού με τη μεταφορά υπαλλήλων από ένα τμήμα σε άλλο, αλλά και με τη στελέχωση από εργαζομένους που δεν είχαν προηγούμενη σχέση με το ταμείο, μεταφέροντας ενδεχομένως άλλες εμπειρίες και πρακτικές.

3) ουσιαστική αξιοποίηση του ΟΠΣ του ΙΚΑ, μέσω του ΕΤΕΑΜ. Με τον τρόπο αυτό, το τ. TEAYEK, γνωρίζοντας το συνολικό ετήσιο ποσό για ασφαλιστικές εισφορές που κατέβαλε μια εταιρεία για την επικουρική ασφάλιση των εργαζομένων της, θα μπορεί να το συσχετίσει με το αντίστοιχο που κατέβαλε η ίδια εταιρεία στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, μέσω των μηχανογραφημένων Αναλυτικών Περιοδικών Δηλώσεων (ΑΠΔ), προκειμένου να διαπιστώσει αν ήταν οι ορθές.

4) άμεση διεκπεραίωση των συνταξιοδοτικών αιτημάτων για τα οποία δεν απαιτείται χρονοβόρα ή περίπλοκη διερεύνηση.

5) ορισμός προκαθορισμένων κανόνων προτεραιότητας, ώστε ο συνολικός χρόνος αναμονής, μέχρι την έκδοση της συνταξιοδοτικής απόφασης, να μην είναι πέραν του ευλόγου, κυρίως σε περιπτώσεις διαδοχικής ασφάλισης. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να εξεταστεί η έκδοση πράξεων προσωρινής σύνταξης και για τις επικουρικές συντάξεις, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 38 του Ν. 3996/2011.

Έτος 2014:

1) Για οργανωτικά προβλήματα του ΓΛΚ:

Έπειτα από επιτόπιες επισκέψεις στο ΓΛΚ, ο Συνήγορος διαπιστώνει ότι η συσσώρευση εισερχόμενων αιτήσεων για συνταξιοδότηση στη Διεύθυνση 42 Β' είναι ιδιαίτερα μεγάλη, με αποτέλεσμα να παρατηρείται καθυστέρηση στη διεκπεραίωσή τους. Ειδικότερα, ενώ στα Τμήματα Α', Γ' και Δ' της 42ης Διεύθυνσης ο χρόνος αναμονής δεν υπερβαίνει τους 6 μήνες, στο Τμήμα Β', που εξετάζει τα αιτήματα των εκπαιδευτικών, ο χρόνος υπερβαίνει τους 10 μήνες. Το πρόβλημα αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το 1/3 των εργαζομένων στο Δημόσιο απασχολείται στην εκπαίδευση και η υποβολή των συνταξιοδοτικών αιτημάτων δεν είναι ομαλά κατανομημένη καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, αλλά εμφανίζει έντονη εποχικότητα λόγω της φύσης της εκπαιδευτικής εργασίας. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος η αρμόδια Διεύθυνση προέβη σε αναδιάρθρωση, ενισχύοντας με επιπλέον προσωπικό το συγκεκριμένο τμήμα και δημιουργώντας δύο υποτμήματα. Ο Συνήγορος πρότεινε, ως απολύτως προσωρινή λύση, την ενασχόληση για περιορισμένο χρονικό διάστημα μέρους του προσωπικού άλλων Τμημάτων της Διεύθυνσης με την έκδοση συνταξιοδοτικών πράξεων του Τμήματος Β', προκειμένου να αντιμετωπιστεί σε κάποιον βαθμό η παρατηρούμενη εποχικότητα. Επισήμανε, ωστόσο, την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης της Γενικής Διεύθυνσης Συντάξεων με ανθρώπινο δυναμικό.

2) Για οργανωτικά προβλήματα του ΕΤΑΑ:

Σε αιτήματα για ηλεκτρονική αποστολή αποφάσεων συνταξιοδοτικού περιεχομένου, η Γραμματεία του ΔΣ του ΕΤΑΑ απαντά ότι δεν δίνονται μέσω e-mail αποφάσεις αν δεν υπάρχει εντολή του προέδρου. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι, ενόψει και της νομοθετικά κατοχυρωμένης ευχέρειας χρήσης του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από τους πολίτες, θα έπρεπε να αποστέλλονται μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου τα συγκεκριμένα έγγραφα. Το ταμείο έκανε δεκτή την πρόταση του Συνηγόρου. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι, λόγω μη ολοκλήρωσης της διαδικασίας για την εφαρμογή της ψηφιακής υπογραφής, τα έγγραφα που αποστέλλονται με ηλεκτρονικό τρόπο μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για την πληροφόρηση των ενδιαφερομένων.

Έτος 2015:

1) Για τη διαδικασία χορήγησης ΕΚΑΣ:

- Να εκδίδεται έγκαιρα η ΥΑ για τα εισοδηματικά κριτήρια χορήγησης του ΕΚΑΣ.

- Ο έλεγχος και η αναζήτηση των δικαιολογητικών να διενεργούνται εγκαίρως και η διαδικασία να ολοκληρώνεται στην προβλεπόμενη από τον νόμο προθεσμία.
- Να προηγείται ακρόαση σε περίπτωση διακοπής του ΕΚΑΣ λόγω νέων εισοδηματικών κριτηρίων.
- Στις περιπτώσεις συνταξιούχων που διαπιστώνεται ότι δεν είναι δικαιούχοι, η παρακράτηση της σύνταξής τους να μην ανατρέπει την οικονομική τους κατάσταση.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr