

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ΠΟΡΙΣΜΑ

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

**Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την εφαρμογή
προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης αναπήρων από τις Διευθύνσεις
Πρόνοιας, μετά την έναρξη λειτουργίας του ΚΕ.Π.Α.**

Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Χρήστος Α. Ιωάννου
Ειδικοί Επιστήμονες: Κωνσταντίνος Μπαρτζελιώτης, Ευαγγελία Σκυλλάκου

Μάιος 2014



8 Μαΐου 2014
Αριθμ. Πρωτ.: 156947/24360/2014

Προς

-Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, Κύριο Ι. Βρούτση

- Υφυπουργό Πρόνοιας, Κύριο Β. Κεγκέρογλου

- Γενική Γραμματέα Πρόνοιας, Κυρία Ε. Μπέκου

ΠΟΡΙΣΜΑ

Θέμα: Επιστημόσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την εφαρμογή προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης αναπήρων από τις Δ/νσεις Πρόνοιας μετά την έναρξη λειτουργίας του ΚΕ.Π.Α..

I. Εισαγωγή

Νομική βάση για το παρόν πόρισμα αποτελεί ο Ν. 3094/2003 «περί Συνηγόρου του Πολίτη και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 10 Α΄) και το ΠΔ 273/1997 (άρθρο 4 § 6): Όταν μέσα από την έρευνα ευρύτερου αριθμού αναφορών εμφανίζονται κοινά χαρακτηριστικά αναποτελεσματικότητας, κακοδιοίκησης, χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣΤΠ) εξετάζει συνολικά με τους αρμόδιους φορείς την επίλυση των διαφορών αυτών, προτείνοντας συγχρόνως αλλαγές οργανωτικές και λειτουργικές, στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών και επικοινωνίας με τους πολίτες, καθώς και την τυχόν αναγκαία αντίστοιχη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση, που θα επιτρέψει, κατά το δυνατό, την εξάλειψη των φαινομένων αυτών και τη βελτίωση της σχέσης του κράτους με τους πολίτες.

Τέτοιου είδους φαινόμενα εντοπίζει πράγματι ο ΣΤΠ στο πλαίσιο διερεύνησης αναφορών πολιτών που διαμαρτύρονται για οικονομική ζημία που υφίστανται εξαιτίας σοβαρών καθυστερήσεων στη διαδικασία χορήγησης προνοιακών επιδομάτων αναπηρίας. Τα εν λόγω φαινόμενα τέθηκαν με ιδιαίτερη οξύτητα από τον Σεπτέμβριο του 2011 και ύστερα, οπότε και ξεκίνησε τη λειτουργία του το Κέντρο Πιστοποίησης Αναπηρίας (στο εξής «ΚΕ.Π.Α.»), λόγω των ελλειμμάτων που εξακολουθούν να παρατηρούνται στην προσαρμογή του νέου καθεστώτος εκτίμησης της αναπηρίας στο προϋφιστάμενο νομοθετικό



πλαίσιο παροχών, όπως ήδη έχει καταγράψει και ο ΣΤΠ σε Ειδική Έκθεσή του που δημοσιοποιήθηκε το Φεβρουάριο του 2013¹.

Σκοπός επομένως του παρόντος Πορίσματος είναι η συμβολή στην περιγραφή των συνιστωσών του προβλήματος και κατ' επέκταση στη διατύπωση προτάσεων για τον περιορισμό των παραγόντων κακοδιοίκησης που διαπιστώνονται κατά την εφαρμογή προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης αναπήρων από τις Υπηρεσίες Πρόνοιας. Μετά από μια σύντομη περιγραφή του σχετικού θεσμικού πλαισίου (κατωτ. υπό II), παρουσιάζονται οι δυο βασικοί παράγοντες κακοδιοίκησης, ήτοι οι καθυστερήσεις στην πιστοποίηση της αναπηρίας, ως αιτία οικονομικής ζημίας των δικαιούχων (κατωτ. υπό III) και τα κενά συντονισμού μεταξύ των συναρμόδιων Υπηρεσιών (κατωτ. υπό IV), καθώς και οι απόψεις του ΣΤΠ αναφορικά με την επιβάρυνση των υποψήφιων δικαιούχων με το κόστος της εξέτασής τους από υγειονομική επιτροπή (κατωτ. υπό V). Τέλος, συνοψίζονται οι προτάσεις του ΣΤΠ που περιέχονται στα επί μέρους σημεία (κατωτ. υπό VI).

II. Σύντομη παράθεση του θεσμικού πλαισίου χορήγησης προνοιακών επιδομάτων αναπηρίας

Η υποχρέωση του Κράτους για ενίσχυση των αναπήρων και των χρονίως πασχόντων θεμελιώνεται συνταγματικά στις διατάξεις των § 2, 3 και 6 του άρθρου 21 του ισχύοντος Ελληνικού Συντάγματος.

Η εξειδίκευση αυτής της υποχρέωσης γινόταν αποσπασματικά και περιπτώσιολογικά, κατά βάση με τη θέσπιση μέσω κοινών υπουργικών αποφάσεων των Υπουργών Υγείας και Οικονομικών ειδικών ανά αναπηρία ή χρόνια πάθηση προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης, με αποτέλεσμα να είναι δυσχερής οποιαδήποτε προσπάθεια εξαντλητικής καταγραφής του νομοθετικού πλαισίου που προέκυψε σχετικά. Ενδεικτικά, θεσπίστηκε ειδικό πρόγραμμα ενίσχυσης για τυφλούς², για κωφάλαλους³, πάσχοντες από μεσογειακή αναιμία ή αιμορροφιλία⁴ ή από το σύνδρομο επίκτητης ανοσιολογικής ανεπάρκειας (AIDS)⁵, για νεφροπαθείς τελικού σταδίου⁶, για άτομα με βαριά νοητική υστέρηση⁷, για παραπληγικούς-τετραπληγικούς⁸, κ.ο.κ., ενώ προβλέπεται και οικονομική ενίσχυση για ανασφάλιστα ή έμμεσα ασφαλισμένα πρόσωπα που παρουσιάζουν αναπηρία 67% και που

¹ με τίτλο «Επισημάνσεις του ΣΤΠ σχετικά με τη λειτουργία του Κέντρου Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.Π.Α.), αναρτημένη στην ιστοσελίδα του ΣΤΠ www.synigoros.gr.

² Βλ. Ν. 1904/1951 και ΥΑ Γ4 534 της 7/18.3.81.

³ Βλ. Υ.Α. Δ3β/423/7.3.73 και Γ4/Φ.112/οικ. 1929/28.7.1982.

⁴ Βλ. Υ.Α. Δ29α/Φ.32/Γ.Π.οικ.10807/530.

⁵ Βλ. Κ.Υ.Α.Π4γ/Φ222/Φ225/οικ.4711/1994 (ΦΕΚ Β' 872/1994).

⁶ Βλ. Κ.Υ.Α. Π4γ/Φ.225/οικ.2866, (ΦΕΚ Β' 629/1995).

⁷ Βλ. Κ.Υ.Α. Γ4/Φ.12/οικ.1930/28.7.82 και Γ4β/Φ.423/οικ.1167 (ΦΕΚ Β' 289/1984).

⁸ Βλ. Κ.Υ.Α. Π3α/Φ.27/Γ.Π. οικ.124095 (ΦΕΚ 1594Β'/2002), και Π3α/Φ.15/Γ.Π.οικ.88483 (ΦΕΚ Β' 1313/2008) επίδομα κίνησης.



δεν εμπíπτουν σε κάποιο ειδικότερο πρόγραμμα⁹. Για αρκετά από τα προγράμματα αυτά επήλθαν σημαντικές αλλαγές με Κ.Υ.Α. του 2013¹⁰.

Αρχικά, η αρμοδιότητα χορήγησης των εν λόγω επιδομάτων ανήκε στην αποκεντρωμένη Δημόσια Διοίκηση. Το 1994 μεταφέρθηκε στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δυνάμει του άρθρου 3 του Ν. 2218/1994 και το 2010 στους Δήμους κατ' εφαρμογή του άρθρου 94 § 3 του Ν. 3852/2010.

Ως προς την κρίσιμη για την υπαγωγή στα εν λόγω προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης πιστοποίηση της αναπηρίας, αυτή ανατίθετο αρχικά στις υγειονομικές επιτροπές του Υπαλληλικού Κώδικα (ήτοι διαδοχικώς του ΠΔ 611/1977, του Ν. 2683/1999 και του Ν. 3528/2007), με εξαίρεση κάποιες κατηγορίες αναπήρων για τις οποίες η ένταξη προβλεπόταν με μόνη την προσκόμιση ιατρικών πιστοποιητικών (π.χ. για τυφλούς, πάσχοντες από μεσογειακή αναιμία ή αιμορροφιλία, για οροθετικούς). Από την 1^η Σεπτεμβρίου 2011 η αρμοδιότητα αυτή μεταφέρθηκε στις υγειονομικές επιτροπές του ΚΕ.Π.Α. που συνεστήθη δυνάμει του άρθρου 6 του Ν. 3863/2010, ως υπηρεσία υπαγόμενη στη Διεύθυνση Αναπηρίας και Ιατρικής της Εργασίας της Διοίκησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Επίσης, με το άρθρο 46 του Ν. 4025/2011 καταργήθηκε η δυνατότητα ένταξης σε προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης με βάση ιατρικά πιστοποιητικά που ίσχυε για ορισμένες κατηγορίες αναπήρων¹¹.

III. Οι καθυστερήσεις στην πιστοποίηση της αναπηρίας ως αιτία οικονομικής ζημίας των δικαιούχων

A. Παρουσίαση του προβλήματος

Βασικό γνώρισμα της διαδικασίας χορήγησης των προνοιακών επιδομάτων αναπηρίας είναι ότι, σε αντίθεση με ό,τι προβλέπεται για τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης (όπως συντάξεις και επιδόματα αναπηρίας που προϋποθέτουν την ύπαρξη ασφαλιστικού δεσμού με ορισμένο ασφαλιστικό φορέα), η υποβολή του αιτήματος στις υπηρεσίες πρόνοιας προϋποθέτει την προηγούμενη ολοκλήρωση της διαδικασίας πιστοποίησης της αναπηρίας από τις υγειονομικές επιτροπές. Η εξέταση, δηλαδή, των υποψήφιων δικαιούχων από τις υγειονομικές επιτροπές δεν γίνεται με βάση κάποιο παραπεμπτικό του αρμόδιου για την παροχή φορέα, αλλά ύστερα από αίτηση των ίδιων προς τις επιτροπές, προκειμένου στη συνέχεια να υποβάλουν τη γνωμάτευση μαζί με την αίτηση για το επίδομα στις κατά τόπους Υπηρεσίες Πρόνοιας. Δεδομένου, ωστόσο, ότι η ένταξη στα εν λόγω προγράμματα ανατρέχει στο χρόνο υποβολής της αίτησης στις Υπηρεσίες Πρόνοιας ή της έκδοσης της σχετικής απόφασης, η όποια καθυστέρηση προκύπτει στο στάδιο της πιστοποίησης της

⁹ Βλ. Κ.Υ.Α. Γ4α/Φ.225/161(ΦΕΚ Β'108/1989).

¹⁰ Κ.Υ.Α. Δ29α/Φ.32/Γ.Π.οικ.10804/528 και Δ29α/Φ.32/Γ.Π.οικ.10806/529 (ΦΕΚ Β'1189/2013)

¹¹ Βλ. και Κ.Υ.Α. Δ29α/Φ.32/Γ.Π.οικ.10804/528 (ΦΕΚ Β'11989/2013).



αναπηρίας συνεπάγεται αναπόφευκτα τη στέρηση από τους δικαιούχους των επιδομάτων για το αντίστοιχο διάστημα.

Ως γνωστόν, περιπτώσεις καθυστερήσεων στην πιστοποίηση της αναπηρίας εμφανίστηκαν μαζικά μετά την έναρξη λειτουργίας του ΚΕ.Π.Α.¹². Για το λόγο αυτό, το ζήτημα της οικονομικής ζημίας που συνεπάγονται για τους δικαιούχους προνοιακών επιδομάτων οι καθυστερήσεις στην πιστοποίηση της αναπηρίας, έχει επισημανθεί με σειρά εγγράφων του ΣτΠ προς την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Πρόνοιας¹³. Παρά τις προσπάθειες της αρμόδιας Διεύθυνσης Αναπηρίας και Ι.Ε. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ για τη βελτίωση στον χρόνο αναμονής για εξέταση από τις αρμόδιες υγειονομικές επιτροπές ΚΕ.Π.Α. το πρόβλημα παραμένει.

Ενδεικτικά, αναφέρονται οι ακόλουθες χαρακτηριστικές περιπτώσεις που ήρθαν σε γνώση μας:

Πολίτης προέβη σε αίτηση για εξέταση από υγειονομική επιτροπή ΚΕ.Π.Α. την 30.11.2011. Την 6.6.2012 παρέλαβε τη γνωμάτευση από Πρωτοβάθμια Υγειονομική Επιτροπή ΚΕ.Π.Α., η οποία προσδιόρισε ποσοστό αναπηρίας 67% για διάρκεια από 30.11.2011 έως 30.11.2013, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η παραλαβή της αίτησης με τα πλήρη δικαιολογητικά από την αρμόδια προνοιακή υπηρεσία και να εκδοθεί η σχετική απόφαση την 15.6.2012. Αυτό είχε σαν συνέπεια την απώλεια αναδρομικών ποσών για το διάστημα από 30.11.2011 έως 14.6.2012.

Σε άλλη παρόμοια περίπτωση η αίτηση στα ΚΕ.Π.Α. φαίνεται να έχει κατατεθεί την 14.1.2013, η εξέταση πραγματοποιήθηκε την 19.9.2013, με εκτίμηση ποσοστού αναπηρίας 82% για το διάστημα από 14.1.2013 και εφ' όρου ζωής. Η γνωμάτευση παρελήφθη την 25.9.2013, ενώ η πλήρης αίτηση προς την αρμόδια προνοιακή υπηρεσία κατατέθηκε την 8.10.2013, με απώλεια αναδρομικών ποσών ενίσχυσης για το προηγούμενο διάστημα.

Άλλοτε πάλι η καθυστέρηση σε συνδυασμό με την περιορισμένη διάρκεια της γνωμάτευσης ΚΕ.Π.Α. αποκλείει την ίδια την δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος. Ειδικότερα, πολίτης κατέθεσε αίτηση για την εξέτασή της από ΚΕ.Π.Α. την 19.7.2012, εξετάσθηκε από Πρωτοβάθμια Υγειονομική Επιτροπή ΚΕ.Π.Α., η οποία προσδιόρισε το ποσοστό αναπηρίας της σε 20%, στη συνέχεια και κατόπιν ένστασής της, εξετάσθηκε από Δευτεροβάθμια Υγειονομική Επιτροπή ΚΕ.Π.Α. την 15.3.2013 και παρέλαβε την οριστικοποιημένη γνωμάτευση την 10.6.2013. Η εν λόγω γνωμάτευση προσδιόρισε το ποσοστό αναπηρίας σε 67%, για το διάστημα από 8.8.2012 μέχρι 30.6.2013. Καθώς όπως αναφέρθηκε, η παραλαβή της γνωμάτευσης από την ενδιαφερόμενη κατέστη δυνατή μόλις την 10.6.2013, η διάρκεια της πιστοποίησης της αναπηρίας για το μέλλον είναι μόλις 20

¹² βλ. οπ.π. Ειδική Έκθεση ΣτΠ για ΚΕ.Π.Α. σελ. 5επ.

¹³ Ενδεικτικά, υπ' αριθμ. πρωτ. 156947/7198/18.2.2013, 156947/36257/15.10.2012, 162683/11727/21.3.2013, 156947/17928/30.4.2013 έγγραφά μας.



ημέρες, με συνέπεια να μην έχει νόημα η κατάθεση αίτησης για ένταξη σε πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης.

Επίσης, με γνωμάτευση αρμόδιας Πρωτοβάθμιας Υγειονομικής Επιτροπής ΚΕ.Π.Α., η οποία οριστικοποιήθηκε και παραλήφθηκε από τον πολίτη την 10.6.2013, το ποσοστό αναπηρίας προσδιορίστηκε σε 88% από 10.5.2012 έως 31.5.2013. Δηλαδή η διάρκεια της γνωμάτευσης είχε ήδη λήξει κατά την ημερομηνία παραλαβής της.

Εάν οι πολίτες επιθυμούσαν να λάβουν αναπηρική σύνταξη από ασφαλιστικό φορέα η αναδρομική αυτή διάρκεια της εκτίμησης της αναπηρίας από την υγειονομική επιτροπή θα είχε μια έννοια, καθώς θα έδινε τη δυνατότητα να λάβουν αναδρομικά ποσά ασφαλιστικής παροχής. Στην περίπτωση, ωστόσο, των αιτούντων προνοιακών ενισχύσεων για πρώτη φορά, η έλλειψη διάρκειας της γνωμάτευσης για το μέλλον καθιστά ατελέσφορη την ίδια τη σκοπιμότητα της εκτίμησης της αναπηρίας.

B. Ακολουθούμενη διοικητική διαδικασία και τοποθέτηση της Διοίκησης στα έγγραφα ΣΤΠ

Η αντιμετώπιση του ζητήματος έγινε αρχικά με το υπ' αριθμ. πρωτ. 521/26.3.2013 έγγραφο της Διεύθυνσης Προστασίας ΑΜΕΑ που απεστάλη σε όλες τις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων και αναρτήθηκε στο διαδίκτυο. Στο έγγραφό αυτό αναφερόταν ότι «προκειμένου για νέο δικαιούχο ως ημερομηνία χορήγησης του προνοιακού επιδόματος ΑΜΕΑ λαμβάνεται η ημερομηνία αίτησης του δικαιούχου στα ΚΕ.Π.Α.».

Η αντιμετώπιση αυτή, ωστόσο, δεν έμελλε να εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς σε σύντομο χρονικό διάστημα απεστάλη προς τις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων εκ νέου και με τον ίδιο αριθμό πρωτοκόλλου έγγραφο, ως «ορθή επανάληψη», με το οποίο προβλέφθηκε η ακριβώς αντίθετη διευθέτηση του ζητήματος. Ήτοι, ότι «προκειμένου για νέο δικαιούχο, ως ημερομηνία χορήγησης του προνοιακού επιδόματος ΑΜΕΑ λαμβάνεται η ημερομηνία αίτησης του δικαιούχου στις αρμόδιες υπηρεσίες της πρόνοιας».

Περαιτέρω, με το υπ' αριθμ. πρωτ. Δ29α/Φ.29/Γ.Π.οικ.16274/289/7.8.2012 της ως άνω Διεύθυνσης, αναφέρεται ότι «η ένταξη ατόμων με αναπηρία στα προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης πραγματοποιείται σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο (κοινές υπουργικές αποφάσεις), κατόπιν έκδοσης αναγνωριστικής απόφασης καταβολής της οικονομικής ενίσχυσης αφού προσκομιστούν στην αρμόδια Διεύθυνση κοινωνικής πρόνοιας όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά, όπως αίτηση, γνωμάτευση υγειονομικής επιτροπής κλπ. Με την υποβολή των δικαιολογητικών εκδίδεται εγκριτική ή απορριπτική απόφαση του αρμόδιου Δημάρχου. (.....) Κατά συνέπεια, σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, για την ένταξη στο σύνολο των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης ΑμεΑ, η κατάθεση σχετικής αίτησης με όλα τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά συμπεριλαμβανομένης της γνωμάτευσης αποτελεί συστατικό στοιχείο για την περαιτέρω λήψη απόφασης περί της αναγνώρισης ή μη των δικαιούχων».



Επίσης, στο υπ' αριθμ. πρωτ. Δ29α/Δ.29/Γ.Π 6323/309/17.7.2013 έγγραφο της ως άνω Διεύθυνσης αναφέρεται ότι «η υπηρεσία μας αναγνωρίζοντας τις δυσχέρειες που απορρέουν από το επιφορτισμένο έργο των ΚΕ.Π.Α. εξέδωσε την υπ' αριθμ. Π3α/Φ.32.Γ.Π.141770/222.11.2011 εγκύκλιο αποσκοπώντας στο μεγαλύτερο δυνατό όφελος για τον εξυπηρετούμενο πολίτη και για την οποία σας έχουμε ενημερώσει σχετικά σε σειρά εγγράφων μας. Επισημαίνουμε ότι η υπηρεσία μας δεν έχει αρμοδιότητα για ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία των ΚΕ.Π.Α.».

Γ. Απόψεις του Συνηγούρου του Πολίτη

1. Με βάση τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Όπως έχει επισημάνει και στο παρελθόν ο ΣτΠ, στη θεωρία και τη νομολογία γίνεται δεκτό ότι η Διοίκηση διαρθρώνεται σε μεγάλους τομείς, πλην όμως παραμένει ενιαία. Συνεπώς, οι πράξεις κάθε Υπουργού, ή οποιουδήποτε άλλου διοικητικού οργάνου, ατομικού ή συλλογικού, αδιαφόρως της φύσης της ασκούμενης δραστηριότητας, είναι πράξεις της ενιαίας Διοίκησης¹⁴. Στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι ανεκτό μια υπηρεσία να εκμεταλλεύεται τις μη σύννομες ενέργειες άλλης υπηρεσίας προκειμένου να στηρίξει επαχθείς, για τον πολίτη, λύσεις¹⁵.

Ζητούμενο επομένως θα πρέπει να είναι σε κάθε περίπτωση να μη μετακυλύεται στους δικαιούχους προνοιακών επιδομάτων το κόστος της καθυστέρησης στην πιστοποίηση της αναπηρίας τους, ασχέτως του εάν η Υπηρεσία που είναι υπεύθυνη για την καθυστέρηση είναι διάφορη από αυτή της χορήγησης της παροχής. Για το λόγο αυτό, ο ΣτΠ έχει προτείνει εγγράφως στις αρμόδιες υπηρεσίες χορήγησης οικονομικών ενισχύσεων, καθώς και στη Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας, Διεύθυνση Προστασίας ΑΜΕΑ του αρμοδίου πλέον Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, είτε την παροχή δυνατότητας στους υποψήφιους δικαιούχους να υποβάλουν τη γνωμάτευση σε χρόνο μεταγενέστερο από αυτόν της αίτησης για τη χορήγηση του προνοιακού επιδόματος, είτε την αλλαγή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, ώστε να είναι δυνατή η αναδρομική καταβολή των ενισχύσεων. Μέχρι σήμερα οι προτάσεις του ΣτΠ δεν έχουν γίνει αποδεκτές από την αρμόδια Διεύθυνση, ενώ συνεχίζει να λαμβάνει αναφορές πολιτών που επισημαίνουν το παραπάνω πρόβλημα.

Σε παλαιότερη απάντηση της αρμόδιας Διεύθυνσης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, αλλά και σε απαντήσεις των κατά τόπους Υπηρεσιών Πρόνοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης, επισημαίνεται έντονα η δέσμευση των αρμοδίων οργάνων από την

¹⁴ βλ. ενδεικτικά, ΣτΕ 677/2005, 3998/2008, Αν. Τάχου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» εκδ. Σάκκουλα 2008 σελ. 33.

¹⁵ βλ. ΠΟΡΙΣΜΑ Συνηγούρου του Πολίτη της 28 Ιουνίου 2004 με θέμα «Παραγραφή απαίτησης από το Δημόσιο λόγω υπαίτιας καθυστέρησης της Διοίκησης» δημοσιευμένο στον ιστοχώρο της Αρχής, σελ. 8 (<http://www.synigoros.gr/resources/paragrafi.pdf>).



αρχή της νομιμότητας. Παρά ταύτα, ο ΣΤΠ συνεχίζει να υπογραμμίζει ότι το γεγονός της ανυπαρξίας ειδικής θεσμικής πρόβλεψης δεν σημαίνει ότι δεν υφίστανται τα προβλήματα που αναφέρουν οι πολίτες ή ότι δεν θα πρέπει αυτά να αντιμετωπισθούν με θετικές ενέργειες των αρμοδίων φορέων, ώστε να προσαρμόζεται το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο στα υπάρχοντα δεδομένα. Στο τομέα της δραστηριότητας των κοινωνικών υπηρεσιών, τα όρια της αρχής της νομιμότητας εφαρμόζονται πάντα με μια ερμηνευτική ελαστικότητα, ώστε να μην ανατρέπεται ο τελικός στόχος της αποτελεσματικής κοινωνικής προστασίας.

Η αίτηση, σαφώς, πρέπει να έχει την πληρότητα που απαιτεί ο νόμος για να τύχει επεξεργασίας από τη διοίκηση. Ωστόσο, η υποχρεωτική κατάθεση της αίτησης ως γενεσιουργή του δικαιώματος προϋπόθεση, δεν πρέπει να οδηγεί στην παραβίαση της αρχής της χρηστής διοικητικής πρακτικής. Υποστηρίζεται ότι με υπόβαθρο την αρχή της χρηστής διοίκησης το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει διαμορφώσει σειρά κανόνων που εξασφαλίζουν ότι το αίτημα του πολίτη δεν θα απορριφθεί για επουσιώδη τυπικά σφάλματα¹⁶. Νομολογιακά έχει αναγνωριστεί η δυνατότητα του ιδιώτη να υποκαταστήσει ορισμένα δικαιολογητικά με υπεύθυνη δήλωση, όπως άλλωστε πλέον προβλέπεται σαφώς από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ενώ σε περίπτωση που αμφισβητηθεί η ακρίβεια του περιεχομένου της δήλωσης του πολίτη, πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο σύντομη προθεσμία προκειμένου να αποδείξει με πρόσφορα στοιχεία το περιεχόμενο της υπεύθυνης δήλωσής του.

Έχει υποστηριχθεί, κατά την άποψή μας εύστοχα, ότι «οι αρχές της διοικητικής ηθικής υπαγορεύουν εν προκειμένω λύσεις οι οποίες καθιστούν ελαστικότερους υπέρ του ιδιώτη τους κανόνες που διέπουν την υποβολή της αίτησης και των δικαιολογητικών που τη συνοδεύουν. Ζητούμενο είναι να μην καταστεί ο πολίτης απλό αντικείμενο της διοικητικής διαδικασίας, αλλά να του δοθεί η πραγματική ευκαιρία να διατυπώσει το νόμιμο αίτημά του κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να κριθεί αυτό στην ουσία του»¹⁷. Η διευκόλυνση κατάθεσης του αιτήματος θα επιτρέψει την τοποθέτηση της Διοίκησης αρνητικά ή θετικά επί του ζητήματος εάν συντρέχουν στο πρόσωπο του αιτούντος οι ουσιαστικές προϋποθέσεις λήψεως προνοιακής προστασίας ή όχι.

Όπως έχουμε τονίσει στα ως άνω έγγραφά μας¹⁸, η διαδικασία παραλαβής και πρωτοκόλλησης όλων των εγγράφων που περιέρχονται στις δημόσιες αρχές είναι υποχρέωση των αρμοδίων υπαλλήλων, σύμφωνα με το άρθρο 12 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999) που ορίζει ότι: «κάθε έγγραφο που περιέρχεται στην υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο, καταχωρίζεται αυθημερόν στο βιβλίο εισερχομένων, κατ' αύξοντα αριθμό, με χαρακτηρισμό και μνεία του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των

¹⁶ Χ. Δετσαρίδης, οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 2003, σ. 46, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 10^η, εκδ., 2000, σ. 100

¹⁷ Κ. Γώγος, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, 2005, σ. 147-148.

¹⁸ Οπ.π. υποσ. 6.



στοιχείων που το συνοδεύουν. Στο ίδιο βιβλίο αναγράφονται επίσης το όργανο προς το οποίο το έγγραφο απευθύνεται, καθώς και η ημερομηνία εισόδου του. Η υπηρεσία οφείλει να χορηγεί βεβαίωση καταχώρησης του εγγράφου με όλα τα παραπάνω στοιχεία.» Ως προς τις περιπτώσεις που ειδική διάταξη νόμου προβλέπει η αίτηση να συνοδεύεται από συγκεκριμένο δικαιολογητικό, πιστοποιητικό ή άλλο δημόσιο έγγραφο, ο Κώδικας προβλέπει στο άρθρο 10 παρ. 10 ότι στην περίπτωση που η συνυποβολή του εγγράφου δεν είναι δυνατή για λόγους που αφορούν την αρμόδια για την έκδοσή του διοικητική αρχή «αρκεί η εμπρόθεσμη υποβολή του εγγράφου του ενδιαφερομένου» (στην προκειμένη περίπτωση της αιτήσεως). Στην περίπτωση αυτή πρέπει στο υποβαλλόμενο από τον ενδιαφερόμενο έγγραφο να γίνεται μνεία του λόγου της μη συνυποβολής των δημοσίων εγγράφων, τα οποία πάντως, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να προσκομίσει όταν εκλείψει η αιτία που κατέστησε αδύνατη τη συνυποβολή τους.

Συνεπώς, ενδεχόμενη άρνηση παραλαβής αιτήματος από τη Διοίκηση δεν είναι σύνηθες.

2. Ως προς το δικαίωμα επαρκούς ενημέρωσης των ενδιαφερομένων

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι, με βάση όσα περιέρχονται σε γνώση μας, οι ενδιαφερόμενοι δεν ενημερώνονται κατά κανόνα για τη δυνατότητά τους να καταθέσουν αίτημα προς τις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων, επιφυλασσόμενοι να προσκομίσουν στη συνέχεια τη γνωμάτευση ΚΕ.Π.Α. Στις περιπτώσεις αυτές, είναι δυσσάπδεικτο αν οι ενδιαφερόμενοι έχουν απευθυνθεί στις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου πριν την κατάθεση της αίτησης στο ΚΕ.Π.Α.

Ενόψει της πολυπλοκότητας των σχετικών με την κοινωνική ασφάλεια ρυθμίσεων, με την οποία εκδηλώνεται η ιδιαίτερη μέριμνα του Κράτους υπέρ κατηγοριών προσώπων που έχουν ανάγκη αυξημένης κοινωνικής προστασίας και της συνεπεία τούτου εύλογης δυσχέρειας αυτών για την άσκηση των σχετικών δικαιωμάτων τους, γεννάται από τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου η υποχρέωση των διοικητικών αρχών να καθιστούν προσιτά στους δικαιούχους τα εκάστοτε νομικά δεδομένα της κατάστασής τους και μάλιστα κατά τρόπο σαφή και απλό. Εξ αυτού έπεται ότι ενδεχόμενη μη εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής δεν δύναται να αποβεί σε βάρος του δικαιούχου μεταθέτοντας το χρόνο έναρξης της παροχής¹⁹.

Ως γνωστόν, υπάρχει ήδη παγιωμένη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων ότι τα διοικητικά όργανα των ασφαλιστικών οργανισμών υπέχουν ιδιαίτερο καθήκον ορθής ενημέρωσης των ασφαλισμένων όταν επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους που πηγάζουν από τη σχέση της κοινωνικής

¹⁹ βλ. ΔΕΦ ΠΕΙΡ 300/2001 δημοσιευμένη στην ΕΔΚΑ 2001 σ. 932 με περαιτέρω παραπομπές σε νομολογία του ΣτΕ.



ασφάλισης, ενόψει της περιπλοκότητας, της ασάφειας και της δυσκολίας στην ερμηνεία που παρουσιάζει η σχετική νομοθεσία²⁰.

Είναι αναντίρρητο ότι παρόμοιο καθήκον θα μπορούσε να θεμελιωθεί για τα εμπλεκόμενα στη χορήγηση προνοιακών ενισχύσεων διοικητικά όργανα λόγω και της ακόμα μεγαλύτερης πολλαπλότητας των προβλεπόμενων προνοιακών ενισχύσεων. Η αποτελεσματική προάσπιση των δικαιωμάτων ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων από τις αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες, ο σεβασμός στη νομική διάσταση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας με τη εξασφάλιση αποτελεσματικών δομών και μέσων, και η αποτροπή της εξαθλίωσης, βρίσκεται στο πλαίσιο των μέτρων προάσπισης του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, ιδίως σε εποχές οικονομικής κρίσης.

Άλλωστε, η πρόσφατη τροποποίηση της διαδικασίας καταγραφής των δικαιούχων προνοιακών ενισχύσεων, αλλά και η αναγνωρισμένη ανάγκη απλοποίησης των υφιστάμενων προνοιακών επιδομάτων, αποδεικνύει το αναποτελεσματικό της ακολουθούμενης έως σήμερα διαδικασίας, η οποία ενώ προϋπέθετε την με κάποιο τρόπο προηγούμενη γνώση του δικαιούχου, ο οποίος «διάλεγε», τελικά, για ποια ενίσχυση επιθυμούσε να κάνει αίτηση, δεν προέβλεπε ειδική διαδικασία σχετικής εκ των προτέρων πλήρους ενημέρωσής του.

IV. Κενά συντονισμού μεταξύ συναρμόδιων Υπηρεσιών

A. Ανάμεσα στους Δήμους και στη Κεντρική Διοίκηση

Στο πλαίσιο εξέτασης αναφορών σχετικών με προνοιακά προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης ατόμων με αναπηρία ο ΣτΠ έχει συχνά διαπιστώσει ότι οι Δ/νσεις Πρόνοιας των Δήμων που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή τους είναι οι πρώτες που έρχονται αντιμέτωπες με συνθήκες που δεν είχαν πάντα προβλεφθεί και ρυθμισθεί κατά τη στιγμή της νομοθέτησης από την κανονιστικώς δρώσα κεντρική διοίκηση, ούτε έχουν διευκρινιστεί επαρκώς από αυτήν μέσω εγκυκλίων.

Άλλοτε εντοπίζονται κενά και ασάφειες στο σχετικό - αυστηρά τυπικό - ρυθμιστικό πλαίσιο. Άλλοτε τέλος τα προβληματικά αυτά σημεία αναδεικνύονται με τη διαμεσολάβηση του ΣτΠ μέσω επιστολών που απευθύνει στους Δήμους. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι Δήμοι απευθύνονται συνήθως στην Δ/ση Προστασίας ΑμεΑ (που υπάγεται πλέον στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας), ως εποπτεύουσα αρχή, ζητώντας ενιαία κατεύθυνση ή περαιτέρω διευκρινίσεις επί εγκυκλίων που έχουν ήδη εκδοθεί. Όταν πάλι καλούνται να απαντήσουν σε επιστολές του ΣτΠ, υπάρχουν περιπτώσεις που ισχυρίζονται ότι εμποδίζονται να ακολουθήσουν τις προτάσεις του επειδή οφείλουν να εφαρμόσουν αντίθετες εγκυκλίους της Δ/σης Προστασίας ΑμεΑ.

Η Δ/ση Προστασίας ΑμεΑ, από την πλευρά της, διατυπώνει τη θέση ότι η ίδια είναι αρμόδια για το σχεδιασμό των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που αφορούν τα ΑμεΑ,

²⁰ βλ. ενδεικτικά. ΣτΕ 1611/82, 2902/1989, 1306/1990, 3025/2002.



η δε εφαρμογή τους είναι αρμοδιότητα αποκλειστικά των Δήμων. Έτσι, απαντώντας σε Δήμο που ζητούσε οδηγίες έπειτα από επιστολή του ΣτΠ, η Δ/ση Προστασίας ΑμεΑ αναφέρει ενδεικτικά τα εξής: «η υπηρεσία μας, ως επιτελική Διεύθυνση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας είναι αρμόδια για τη χάραξη και το σχεδιασμό των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης ΑμεΑ η εφαρμογή των οποίων έχει ανατεθεί στους Δήμους. Στα πλαίσια αυτά, θεσπίζει τις σχετικές με την εφαρμογή των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης ΑμεΑ ρυθμίσεις, μέσω εγκυκλίων, αποφάσεων κλπ, οι οποίες σε κάθε περίπτωση έχουν γενική εφαρμογή και τις οποίες ως αρμόδιες υπηρεσίες καλείστε να εφαρμόσετε για κάθε ατομική περίπτωση, καθώς η υπηρεσία μας δε δύναται να γνωρίζει τα πραγματικά περιστατικά, την τυχόν εμπλοκή λοιπών υπηρεσιών κλπ.»²¹.

Κατά την άποψη του ΣτΠ, η εφαρμογή των ως άνω προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής συνιστά μεν αρμοδιότητα του Κράτους, έχει ανατεθεί όμως στους Ο.Τ.Α., καθώς δεν θα ήταν δυνατόν να ιδρυθούν ανά την Επικράτεια τοπικές κρατικές Υπηρεσίες. Ωστόσο, το Κράτος είναι αδιαίρετο-ενιαίο, δηλ. δεν έχει οποιονδήποτε ομοσπονδιακό χαρακτήρα. Κατά την άσκηση επομένως της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, οι Δήμοι οφείλουν να ενεργούν κατά δέσμια αρμοδιότητα άμα τη διαπιστώσει της συνδρομής των προβλεπόμενων προϋποθέσεων (που ισχύουν ενιαία για όλη την Επικράτεια και μη δυνάμενων να μεταβληθούν σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης), εφαρμόζοντας ενιαία και ομοιόμορφα πολιτικές επιλογές που έχουν αποφασιστεί σε κεντρικό επίπεδο ως σαν να ήταν όργανα της Κεντρικής Διοίκησης. Την παραδοχή αυτή συμμερίζεται τόσο η Δ/ση Προστασίας ΑμεΑ κάθε φορά που εκδίδει διευκρινιστικές και κατευθυντήριες εγκυκλίους, όσο και οι Δήμοι κάθε φορά που τις επικαλούνται.

Για τους λόγους αυτούς, η πρακτική των Δήμων να απευθύνουν ερωτήματα στην Κεντρική Διοίκηση στις περιπτώσεις που εντοπίζουν κενά ή ασάφειες του εφαρμοστέου ρυθμιστικού πλαισίου ή έπειτα από διαμεσολάβηση του ΣτΠ είναι όχι μόνο συμβατή με την αποφασιστική τους αρμοδιότητα, αλλά και θεμιτή και εύλογη, τουλάχιστον για το λόγο ότι η ad hoc αντιμετώπιση τέτοιων περιπτώσεων από κάθε δήμο ξεχωριστά θα δημιουργούσε πρόσφορες συνθήκες για ανόμοια ανά τη Χώρα μεταχείριση ουσιαδώς όμοιων περιστατικών κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας (βλ. άρθρο 4 § 1 του Συντάγματος). Αντίστοιχα, ο ΣτΠ θεωρεί ότι στον επιτελικό ρόλο που ασκεί η Κεντρική Διοίκηση (πλέον το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας) ως προς την εφαρμογή των μέτρων κοινωνικής πολιτικής που έχουν ανατεθεί στους Δήμους, ανήκει και η απάντηση των ερωτημάτων αυτών.

Ο ΣτΠ, με επιστολή του της 2-10-2013, έχει γνωστοποιήσει τις απόψεις αυτές στη Δ/ση Προστασίας ΑμεΑ, η οποία ωστόσο εμμένει στην προαναφερθείσα θέση της²².

²¹ Έγγραφο με ΑΠ Δ29α/Φ.28/Γ.Π.:1188/47 της 10-2-2013.

²² Υπ' αριθμ. πρωτ. Δ29α/Φ.Γ.Π.5081/191/16.4.2014.



B. Μεταξύ ΚΕ.Π.Α. και Υπηρεσιών Πρόνοιας

Μια ακόμα επαχθής για τους ενδιαφερόμενους συνέπεια από την διοικητική πρακτική που ακολουθείται όπως περιγράφηκε ανωτέρω, δηλαδή τη μη παραλαβή των αιτημάτων χωρίς να συνοδεύονται από τη γνωμάτευση της υγειονομικής επιτροπής, είναι η μη έκδοση από τις αρμόδιες προνοιακές υπηρεσίες παραπαιτητικού για εξέταση από την υγειονομική επιτροπή ΚΕ.Π.Α. Από περιπτώσεις ωστόσο που περιέρχονται σε γνώση του ΣτΠ, συνάγεται ότι τα μέλη των υγειονομικών επιτροπών δεν έχουν πάντα σαφή γνώση ως προς τις σχετικές με την αναπηρία προϋποθέσεις υπαγωγής στο εκάστοτε πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης, ώστε να εκδώσουν γνωμάτευση τέτοια που να τεκμηριώνει επαρκώς και με ασφάλεια το κρινόμενο αίτημα απέναντι στα αρμόδια για τη χορήγηση των επιδομάτων διοικητικά όργανα. Στις εν λόγω περιπτώσεις, προκύπτει η ανάγκη εκ νέου παραπομπής των ενδιαφερομένων στις υγειονομικές επιτροπές για παροχή διευκρινήσεων ή της υποβολής ενστάσεων ενώπιον των δευτεροβάθμιων υγειονομικών επιτροπών, με ό,τι αυτό συνεπάγεται σε κόστος διοίκησης και σε οικονομική επιβάρυνση των ενδιαφερομένων.

Το ζήτημα αυτό εκτίθεται με ενάργεια στο υπ'αριθμ. πρωτ. Γ23/77/26.3.2013 έγγραφο της Διεύθυνσης Αναπηρίας και Ι.Ε. του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ που αναφέρεται στην αναγκαιότητα εναρμόνισης της κείμενης νομοθεσίας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και των υπηρεσιών του δημοσίου με το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του ΚΕ.Π.Α. και τις ρυθμίσεις του νέου Ενιαίου Πίνακα Πιστοποίησης Ποσοστού Αναπηρίας (ΕΠΠΠΑ), βάσει των οποίων εκδίδονται οι γνωματεύσεις των υγειονομικών επιτροπών ΚΕ.Π.Α. Ειδικότερα αναφέρονται τα εξής:

«(...) ενδεικτικά αναφέρουμε την περίπτωση χορήγησης των πάσης φύσεως προνοιακών επιδομάτων, αρμοδιότητας της Γενικής Δ/σης Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, κατά την οποία ακολουθείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων η προ ΚΕ.Π.Α. διαδικασία, δεδομένου ότι δεν έχει επέλθει καμία μεταβολή στην υφιστάμενη νομοθεσία ενάμιση και πλέον χρόνο μετά την έναρξη λειτουργίας των ΚΕ.Π.Α. Σύμφωνα δε με αυτή, υποβάλλει ο ίδιος ο ενδιαφερόμενος αίτηση στο ΚΕ.Π.Α. (μετά την κατάργηση των υγειονομικών επιτροπών των Νομαρχιών), χωρίς να έχει κατά κανόνα γνώση των ειδικότερων προϋποθέσεων που απαιτούνται από τη σχετική νομοθεσία για τη χορήγηση του εκάστοτε αιτούμενου προνοιακού επιδόματος ή βοηθήματος, με αποτέλεσμα στις περισσότερες περιπτώσεις να μην γίνονται δεκτές ως έχουν οι γνωματεύσεις των υγειονομικών επιτροπών ΚΕ.Π.Α. από τους διοικητικούς υπαλλήλους των Δήμων. Αυτό συμβαίνει επειδή, με βάση την ισχύουσα νομοθεσία χορήγησης των προνοιακών βοηθημάτων αναπηρίας, απαιτείται γνωμάτευση στην οποία πρέπει, αφενός, να διατυπώνεται επακριβώς η πάθηση του ασθενούς όπως αναφέρεται στις σχετικές διατάξεις και αφετέρου να δηλώνεται ρητά εάν με βάση το ποσοστό της αναπηρίας



που φέρει ο αιτών κ.λ.π. (...) ζητήματα που δεν υποχρεούνται να γνωρίζουν οι ιατροί των υγειονομικών επιτροπών ΚΕ.Π.Α. διότι εκφεύγουν του επιτελούμενου έργου τους, αλλά και δεν είναι δυνατόν να γνωρίζουν, δεδομένου ότι δεν παραπέμπονται οι ενδιαφερόμενοι από τις αρμόδιες υπηρεσίες με σαφώς διατυπωμένα ερωτήματα. Στη συνέχεια δε επανακατευθύνονται οι διαμαρτυρόμενοι πολίτες στα ΚΕ.Π.Α., είτε για υποβολή νέας αίτησης, είτε για άσκηση προσφυγής σε Βθμια υγειονομική επιτροπή, πρακτική μη σύννομη, που προκαλεί αύξηση του χρόνου αναμονής για την επανεξέτασή τους από υγειονομική επιτροπή, συσσώρευση στα ΚΕ.Π.Α. μεγάλου αριθμού αιτημάτων που σε άλλη περίπτωση θα είχαν διεκπεραιωθεί και τέλος, πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση των αιτούντων με την καταβολή εκ νέου του προβλεπόμενου από το άρθρο 6 του ν. 3863/2010 παραβόλου, που αρνείται –ενώ οφείλει- να καταβάλει το δημόσιο, με την αιτιολογία ότι δεν παραπέμπονται από τις υπηρεσίες οι ενδιαφερόμενοι αλλά ασκούν οικειοθελώς το σχετικό δικαίωμα».

Εν όψει των ανωτέρω, σκόπιμο θα ήταν να ακολουθείται και στη χορήγηση των προνοιακών επιδομάτων η διαδικασία που ισχύει για τη χορήγηση κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, να υποβάλει δηλαδή ο ενδιαφερόμενος εξ αρχής την αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία πρόνοιας, η οποία να εκδίδει παραπεμπτικό για την υγειονομική επιτροπή, ώστε να διευκολύνεται το έργο αυτής. Τούτο διότι το παραπεμπτικό θα δίνει τη δυνατότητα στο φορέα που καλείται να χορηγήσει την παροχή, να επιδιώξει, μέσω της διατύπωσης σχετικών ερωτημάτων, την τοποθέτηση της υγειονομικής επιτροπής σε τεχνικά ζητήματα απαραίτητα για την εφαρμογή της νομοθεσίας.

V. Απόψεις του ΣτΠ ως προς την επιβάρυνση των υποψήφιων δικαιούχων με το κόστος της εξέτασής τους από υγειονομική επιτροπή

Η μεταφορά της αρμοδιότητας πιστοποίησης της αναπηρίας για την υπαγωγή στα προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης αναπήρων στο ΚΕ.Π.Α. συνοδεύτηκε από την υποχρέωση των ενδιαφερομένων για κάποιο προνοιακό επίδομα να καταβάλουν παράβολο ύψους 46,14 ευρώ με εξαίρεση τους κατόχους βιβλιαρίου υγείας απόρου σε ισχύ, κατ' εφαρμογή της § 5β του άρθρου 6 του Ν. 3863/2010 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 61 του Ν. 4144/2013.

Είναι κατανοητό ότι με την μη σύνταξη παραπεμπτικού προς εξέταση στο ΚΕ.Π.Α. των νέων δικαιούχων αποφεύγεται η επιβάρυνση του Δημοσίου για περιπτώσεις που δεν πληρούνται πιθανώς οι ουσιαστικές προϋποθέσεις χορήγησης της ενίσχυσης. Οφείλουμε, ωστόσο, να επισημάνουμε ότι η υποχρέωση καταβολής παραβόλου επιβάλλει δυσμενέστατο βάρος σε κατά τεκμήριο ευαίσθητες κοινωνικά ομάδες του πληθυσμού, η πρόσβαση των οποίων στην προβλεπόμενη προστασία πρέπει μάλλον να διευκολύνεται παρά να αποτρέπεται.



VI. Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, ο ΣτΠ έχει τη γνώμη ότι τα προτεινόμενα μέτρα που ακολουθούν θα συνέτειναν σημαντικά στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης αναπήρων από τις Υπηρεσίες Πρόνοιας:

1. Να τροποποιηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία, ώστε η παραπομπή για εξέταση από υγειονομική επιτροπή να γίνεται με βάση παραπεμπτικό που θα εκδίδει η εκάστοτε Υπηρεσία Πρόνοιας, έπειτα από αίτηση που θα παραλαμβάνει από τον υποψήφιο δικαιούχο.

2. Το παραπεμπτικό να περιέχει τις απαραίτητες για την πληρότητα της γνωμάτευσης ΚΕ.Π.Α. πληροφορίες, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου χορήγησης της ενίσχυσης. Για το σκοπό αυτό θα βοηθούσε η ύπαρξη στενότερης και διαρκούς συνεργασίας των Υπηρεσιών Πρόνοιας των Δήμων με τις υπηρεσίες ΚΕ.Π.Α.

3. Εναλλακτικά στα παραπάνω, να υπάρξει ενημέρωση των κατά τόπους Υπηρεσιών Πρόνοιας από την αρμόδια δ/ση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για την υποχρέωση των αρμοδίων υπαλλήλων να παραλαμβάνουν και να πρωτοκολλούν σε κάθε περίπτωση τις αιτήσεις των πολιτών, έστω και εάν αυτές δεν συνοδεύονται από γνωμάτευση ΚΕ.Π.Α., με την επιφύλαξη να προσκομισθεί αυτή στη συνέχεια προς συμπλήρωση του φακέλου. Στο ίδιο αποτέλεσμα θα μπορούσε να οδηγήσει και η θεώρηση της αίτησης για εξέταση στα ΚΕ.Π.Α. ως εκδήλωση βούλησης του ενδιαφερόμενου για τη χορήγηση προνοιακής ενίσχυσης, στις περιπτώσεις που η ημερομηνία έναρξης δεν προβλέπεται στις κανονιστικές διατάξεις για τη χορήγηση της ενίσχυσης.

4. Η απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής του παραβόλου εξέτασης από υγειονομική επιτροπή να διευρυνθεί ώστε να περιλάβει και άλλες κατηγορίες υποψήφιων δικαιούχων με κριτήριο την οικονομική τους κατάσταση. Εναλλακτικά, προτείνεται η επιστροφή του παραβόλου σε όσους κριθούν δικαιούχοι του επιδόματος με βάση τη γνωμάτευση.

Καλλιόπη Σπανού

Συνήγορος του Πολίτη