

Αρ. Φακ.: Α/Π 1019/2020

**Έκθεση Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων
Δικαιωμάτων σε σχέση με παράλειψη των Υπηρεσιών
Κοινωνικών Ασφαλίσεων να προχωρήσουν σε εξέταση
ιεραρχικής προσφυγής εντός εύλογου χρόνου**

23 Αυγούστου 2022

Επιβλέπων Λειτουργός: Ελένη Χατζηττοφή

Ερευνούσα Λειτουργός: Νάσια Διονυσίου

I. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΠΑΡΑΠΟΝΟΥ

1. Η κ. ΧΧΧΧ, στις 18 Ιουνίου 2020, υπέβαλε παράπονο εναντίον των Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΥΚΑ), με αντικείμενο την παράλειψη λήψης απόφασης επί της ιεραρχικής προσφυγής που άσκησε κατά της απόρριψης αιτήματός της για σύνταξη ανικανότητας.
2. Όπως, ειδικότερα, ανέφερε η ίδια, το 2019 είχε υποβάλει αίτηση για σύνταξη αναπηρίας, η οποία, ωστόσο, απορρίφθηκε τον Νοέμβρη του 2019. Στη συνέχεια, προχώρησε στην υποβολή ιεραρχικής προσφυγής. Για να ληφθεί, ωστόσο, απόφαση επί της ιεραρχικής αυτής προσφυγής ήταν αναγκαία η εξέταση της παραπονούμενης από αρμόδιο Ιατροσυμβούλιο. Όπως υποστήριξε η παραπονούμενη, παρόλο που οι ΥΚΑ κατ' επανάληψη την ενημέρωσαν τηλεφωνικώς ότι επρόκειτο να παραπεμφθεί σε τέτοια εξέταση αυτό δεν έχει συμβεί μέχρι σήμερα, με αποτέλεσμα, το αίτημά της για σύνταξη ανικανότητας να παραμένει έως σήμερα σε εκκρεμότητα.

II. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΡΕΥΝΑΣ

3. Το εδάφιο (1) άρθρου 8, των περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμων, προβλέπει ότι: *«Όταν ο Επίτροπος διεξάγει έρευνα σύμφωνα με το Νόμο αυτό παρέχει την ευκαιρία σε οποιαδήποτε αρμόδια υπηρεσία ή λειτουργό ή άλλο πρόσωπο, το οποίο φέρεται ότι έχει ενεργήσει ή εξουσιοδοτήσει τη σχετική ενέργεια, να σχολιάσει οποιοδήποτε ισχυρισμό σχετικά με την ενέργεια αυτή.»*
4. Στη βάση της πιο πάνω νομοθετικής πρόβλεψης, αποστείλαμε στη Διευθύντρια Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΥΚΑ) έξι επιστολές, με ημερομηνία 15 Ιουλίου 2020, 7 Οκτωβρίου 2020, 8 Φεβρουαρίου 2021, 19 Απριλίου 2021, 6 Ιουλίου 2021 και 26 Αυγούστου 2021, χωρίς έως σήμερα να λάβουμε οποιαδήποτε απάντηση.

5. Ως εκ τούτου, με νέα επιστολή προς τη Διευθύντρια ΥΚΑ, ημερομηνίας και 10 Ιανουαρίου 2022, θέσαμε προθεσμία έξι εβδομάδων, βάσει των εδαφίων (7) και (8) του άρθρου 8 των περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμου, αναφέροντας τα εξής:

«Υπό το φως των πιο πάνω και δεδομένων όσων αναφέρονται στην επιστολή μου, με ημερομηνία 26 Αύγουστου 2021, σε σχέση με τη νομική υποχρέωση των Υπηρεσιών, όπως παρέχουν κάθε συνδρομή στο έργο που επιτελεί ο Επίτροπος, παρακαλώ όπως χωρίς οποιαδήποτε περαιτέρω καθυστέρηση προχωρήσετε στην ολοκλήρωση της εξέτασης της ιεραρχικής προσφυγής της παραπονούμενης, η οποία εκκρεμεί εδώ και 25 μήνες, και με ενημερώσετε σχετικά, εντός έξι εβδομάδων από τη λήψη της παρούσης.

Σε αντίθετη περίπτωση σας πληροφορώ ότι θα προχωρήσω, χωρίς οποιαδήποτε άλλη προειδοποίηση, στην υποβολή Ειδικής Έκθεσης, βάσει του εδαφίου (8), άρθρου 8 του περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμου, σύμφωνα με το οποίο, ο Επίτροπος δύναται, μετά την άρνηση ή την παράλειψη της υπηρεσίας να παράσχει την απαιτούμενη συνδρομή στο έργο που επιτελείται από αυτόν, να τάξει σ' αυτήν ενόψει των περιστάσεων, εύλογη προθεσμία, εντός της οποίας να την καλεί να συνεργαστεί· σε περίπτωση που η ταχθείσα προθεσμία παρέλθει άπρακτη, η μη σύμπραξη της υπηρεσίας στη διεξαγωγή της έρευνας αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Επιτρόπου προς τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, ο οποίος μεριμνά για την παροχή της απαιτούμενης συνδρομής στο έργο του Επιτρόπου».

6. Εντούτοις, παρότι παρήλθε η προθεσμία που ορίστηκε με την προαναφερόμενη επιστολή, οι ΥΚΑ παραλείπουν έως σήμερα να ενημερώσουν το Γραφείο μου σχετικά με τα όσα τους έχουν ζητηθεί.

III. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

7. Η παροχή σύνταξης ανικανότητας ρυθμίζεται από τον περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων Νόμο [Ν.59(Ι)/2010]. Ειδικότερα, στο άρθρο 40 του Νόμου προβλέπονται τα εξής:

Σύνταξη ανικανότητας

40.-(1) Τηρουμένων των διατάξεων του παρόντος Νόμου, ασφαλισμένος δικαιούται σύνταξη ανικανότητας, εάν -

(α) ήταν ανίκανος προς εργασία για εκατόν πενήντα έξι (156) ημέρες, σε οποιαδήποτε περίοδο διακοπής της απασχόλησής του·

(β) σ' αυτήν την περίοδο της διακοπής της απασχόλησής του αποδείξει ότι προβλέπεται να παραμείνει μόνιμα ανίκανος προς εργασία·

(γ) δεν έχει συμπληρώσει την ηλικία των εξήντα τριών (63) ετών ή εάν πρόκειται για μεταλλωρύχο, την ηλικία από την οποία δικαιούται θεσμοθετημένη σύνταξη δυνάμει του άρθρου 36, εάν η ηλικία αυτή είναι μικρότερη των εξήντα τριών (63) ετών· και

(δ) ικανοποιεί τις σχετικές ασφαλιστικές προϋποθέσεις.

(2) Τηρουμένων των διατάξεων του άρθρου 79, η σύνταξη ανικανότητας καταβάλλεται από τον ουσιώδη χρόνο, ενόσω ο ασφαλισμένος παραμένει μόνιμα ανίκανος προς εργασία και δεν έχει συμπληρώσει την ηλικία των εξήντα τριών (63) ετών ή εάν πρόκειται για μεταλλωρύχο, την ηλικία από την οποία δικαιούται σύνταξη, δυνάμει του άρθρου 36, εάν η ηλικία αυτή είναι μικρότερη των εξήντα τριών (63) ετών.

(3) Κάθε πρόσωπο στο οποίο χορηγήθηκε σύνταξη ανικανότητας ή το οποίο υπέβαλε αίτηση για τέτοια σύνταξη οφείλει να συμμορφώνεται με κάθε οδηγία που εκδίδει ο Διευθυντής, με την οποία καλείται να-

(α) υποβληθεί σε ιατρική εξέταση ή επανεξέταση,

(β) υποβληθεί σε ιατρική περίθαλψη, η οποία θεωρείται κατάλληλη για την περίπτωση του από το θεράποντα ιατρό του ή άλλο ιατρό, στον οποίο παραπέμφθηκε από το Διευθυντή,

(γ) συμμετάσχει σε οποιαδήποτε μαθητεία επαγγελματικής εκπαίδευσης ή αναπροσαρμογής κατ' εντολήν του Διευθυντή.

(4) Πρόσωπο εκπίπτει από το δικαίωμα για λήψη σύνταξης ανικανότητας για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τις έξι (6) εβδομάδες, εάν χωρίς εύλογη αιτία, παραλείπει να συμμορφωθεί με οποιαδήποτε οδηγία που εκδόθηκε δυνάμει του εδαφίου (3):

Νοείται ότι, το ήμισυ του ποσού της σύνταξης ανικανότητας που θα καταβαλλόταν στο εν λόγω πρόσωπο για το διάστημα αυτό, καταβάλλεται στους εξαρτωμένους του.

(5) Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, «ανίκανος προς εργασία», θεωρείται ο ασφαλισμένος, όταν λόγω ειδικής ασθένειας ή σωματικής ή πνευματικής αναπηρίας, η οποία άρχισε ή επιδεινώθηκε ουσιαστικά μετά την ασφάλισή του, δεν μπορεί να κερδίζει από εργασία την οποία εύλογα αναμένεται να εκτελεί, λαμβανομένων υπόψη των δυνάμεων, των δεξιοτήτων, της μόρφωσης και της συνήθους επαγγελματικής απασχόλησής του, πέραν από το ένα τρίτο ή, εάν πρόκειται για πρόσωπο ηλικίας μεταξύ εξήντα (60) και εξήντα τριών (63) ετών, πέραν από το ένα δεύτερο, του ποσού το οποίο κερδίζει συνήθως στην ίδια περιφέρεια και επαγγελματική κατηγορία σωματικά και πνευματικά υγιές πρόσωπο της ίδιας μόρφωσης.

8. Το δικαίωμα άσκησης ιεραρχικής προσφυγής προβλέπεται στο άρθρο 83 του Νόμου, το οποίο ορίζει τα ακόλουθα (οι υπογραμμίσεις δικές μου):

Ιεραρχική προσφυγή

83.-(1) Όποιος δεν ικανοποιείται από απόφαση του Διευθυντή, η οποία εκδίδεται δυνάμει των διατάξεων του παρόντος Νόμου, δύναται, μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από τη γνωστοποίηση σ' αυτόν της απόφασης, να την προσβάλει με γραπτή αίτησή του στον Υπουργό, στην οποία να εκθέτει τους λόγους στους οποίους στηρίζει την προσφυγή.

(2) Ο Υπουργός εξετάζει χωρίς υπαίτια βραδύτητα την ενώπιόν του προσφυγή, αποφασίζει γι' αυτή και γνωστοποιεί χωρίς καθυστέρηση την απόφασή του στον προσφεύγοντα:

Νοείται ότι, ο Υπουργός, πριν να εκδώσει την απόφασή του, δύναται, κατά την κρίση του, να ακούσει ή να δώσει την ευκαιρία στον προσφεύγοντα να υποστηρίξει τους λόγους στους οποίους βασίζεται η προσφυγή:

Νοείται περαιτέρω ότι, ο Υπουργός, δύναται να αναθέσει σε λειτουργό ή επιτροπή λειτουργών του Υπουργείου του, να εξετάσει ορισμένα θέματα που αναφέρονται στην προσφυγή και να υποβάλει στον Υπουργό το πόρισμα τέτοιας εξέτασης, προτού αυτός εκδώσει την απόφασή του για την προσφυγή.

(3) Όταν ο λόγος ή ένας από τους λόγους της προσφυγής αφορά σε γνωμάτευση ή απόφαση Ιατρικού Συμβουλίου, ο Υπουργός παραπέμπει την υπόθεση για επανεξέταση από το Δευτεροβάθμιο Ιατρικό Συμβούλιο.

IV. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

9. Η νομιμότητα των πράξεων της δημόσιας διοίκησης ελέγχεται τόσο δικαστικά, βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας, όσο και εξωδικαστικά από τον/την εκάστοτε Επίτροπο Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Στα πλαίσια του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης εξετάζεται η τήρηση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως αυτές έχουν αναπτυχθεί από τη νομολογία των εθνικών μας δικαστηρίων, βάσει και των ηπειρωτικών προτύπων και αρχών που εφαρμόζονται σε χώρες όπως η Ελλάδα και η Γαλλία.
10. Οι γενικές αρχές έχουν, επίσης, σε ένα σημαντικό μέρος τους κωδικοποιηθεί με την ψήφιση του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού

Δικαίου Νόμου [Ν.158(Ι)/1999]. Ανάμεσα σε άλλα, στον Ν.158(Ι)/1999 προνοούνται τα εξής:

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Νόμιμα πλαίσια της διοικητικής δράσης

8.-(1) Οι δραστηριότητες της διοίκησης προσδιορίζονται και περιορίζονται από το εκάστοτε ισχύον δίκαιο.

(2) Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν τα όρια και την έκταση της εξουσίας της διοίκησης υπαγορεύονται από το Σύνταγμα, τους τυπικούς νόμους και τις κανονιστικές πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή άλλων διοικητικών οργάνων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμου.

Κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς

9. Όταν το διοικητικό όργανο πρόκειται να εκδώσει μια πράξη, ύστερα από αίτηση, θα βασιστεί στο νομοθετικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο της έκδοσης της πράξης, ανεξάρτητα αν αυτό ήταν διαφορετικό κατά το χρόνο της υποβολής της σχετικής αίτησης. Όταν η διοίκηση, έπειτα από πάροδο εύλογου χρόνου, παραλείπει να προβεί στην εξέταση της αίτησης, λαμβάνεται υπόψη το καθεστώς που ίσχυε κατά το τέλος της εκπνοής του εύλογου χρόνου.

Άσκηση αρμοδιότητας μέσα σε εύλογο χρόνο

10. Το διοικητικό όργανο πρέπει να ασκεί την αρμοδιότητά του μέσα σε εύλογο χρόνο, ώστε η απόφασή του να είναι επίκαιρη σε σχέση με τα πραγματικά ή νομικά γεγονότα στα οποία αναφέρεται. Ο καθορισμός του εύλογου χρόνου εξαρτάται από τις εκάστοτε ειδικές συνθήκες.

11. Από τα πιο πάνω προκύπτει η **υποχρέωση της Διοίκησης να ασκεί τις εξουσίες και τα καθήκοντα που της ανατίθενται, και μάλιστα εντός εύλογου χρόνου**. Όταν, συγκεκριμένα, ειδική διάταξη νόμου επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να ενεργήσει ή να ρυθμίσει συγκεκριμένη

σχέση με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες από την ειδική αυτή διάταξη προϋποθέσεις, η υποχρέωση αυτή θεωρείται δέσμια, με αποτέλεσμα η παράλειψη άσκησης της, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας ή εντός εύλογου χρόνου, να είναι αντίθετη προς τον νόμο. Σε μια τέτοια περίπτωση, υπάρχει **παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας και κατ' επέκταση παραβίαση της αρχής της νομιμότητας.**

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

12. Με βάση τα στοιχεία που έθεσε υπόψη μου η παραπονούμενη, από το τέλος του 2019, υπέβαλε ιεραρχική προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης των Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων στο αίτημά της για σύνταξη αναπηρίας. Για την εξέταση της εν λόγω ιεραρχικής προσφυγής ήταν αναγκαία η εξέταση της παραπονουμένης από αρμόδιο Ιατροσυμβούλιο, κάτι που ωστόσο δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα, με αποτέλεσμα η ιεραρχική προσφυγή να παραμένει σε εκκρεμότητα, η δε παραπονούμενη να στερείται δικαιωμάτων που ενδεχομένως να λάμβανε σε περίπτωση έγκρισης της ιεραρχικής προσφυγής της.
13. Εξαιτίας της παράλειψης της εμπλεκόμενης Υπηρεσίας να θέσει υπόψη μου τις δικές της θέσεις, απόψεις ή παρατηρήσεις επί των ισχυρισμών της παραπονούμενης, παρά το γεγονός ότι το Γραφείο μου απέστειλε εφτά συνολικά επιστολές καλώντας της να το πράξει, είμαι υποχρεωμένη να θεωρήσω ως αληθή τα όσα η παραπονούμενη έχει αναφέρει.
14. Ως εκ τούτου, **έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι υπάρχει από μέρους της αρμόδιας Υπηρεσίας παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, ήτοι η λήψη απόφασης επί ιεραρχικής προσφυγής βάσει του άρθρου 83 του περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων Νόμο [Ν.59(Ι)/2010]. Κατ' επέκταση, υπάρχει παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου.**

15. **Υπό το φως των πιο πάνω, υποβάλλω την παρούσα Έκθεση στη Διευθύντρια ΥΚΑ, αναμένοντας ότι θα προβεί σε όλες τις ενδεδειγμένες ενέργειες όπως η ιεραρχική προσφυγή της παραπονούμενης εξεταστεί χωρίς οποιαδήποτε άλλη βραδύτητα.**
16. Παράλληλα, κρίνω σκόπιμο να εκφράσω την απογοήτευσή μου για τη μη ανταπόκριση των ΥΚΑ στην υποχρέωση που καθιερώνουν οι περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμοι¹ του 1991 έως 2014 προς όλες τις Υπηρεσίες της Δημοκρατίας και των λειτουργών τους, για παροχή κάθε συνδρομής στον έργο του/της Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και για παροχή κάθε πληροφορίας που τους ζητείται από αυτόν/την στα πλαίσια της άσκησης των αρμοδιοτήτων του/της. Υπογραμμίζω ότι για την επιτέλεση του θεσμικού ρόλου της Επιτρόπου, ως της κατ' εξοχήν αρμόδιας Ανεξάρτητης Αρχής για τον εξωδικαστικό έλεγχο της Διοίκησης, απαιτείται η σύμπραξη των ιδίων των αρχών και των προσώπων που ασκούν διοικητική εξουσία, αφού χωρίς αυτήν η Επίτροπος αδυνατεί να ασκήσει τις εκ του Νόμου αρμοδιότητές της, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται η προστασία των πολιτών από παρατυπίες, παρανομίες και αυθαιρεσίες της Διοίκησης. Αναμένω, συνεπώς, ότι στο μέλλον, η συνεργασία των ΥΚΑ με το Γραφείο μου θα είναι αγαστή και χωρίς προσκόμματα.

Μαρία Στυλιανού-Λοττίδη
Επίτροπος Διοικήσεως και
Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

¹ Σημειώνεται ότι σύμφωνα με το **άρθρο 11** των περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμων, «*Οποιοσδήποτε που: (α) Χωρίς νόμιμη δικαιολογία παραλείπει να παράσχει οποιαδήποτε πληροφορία που γνωρίζει και η οποία σχετίζεται με έρευνα που διενεργεί ο Επίτροπος, (β) χωρίς νόμιμη δικαιολογία αρνείται να εμφανιστεί ενώπιον του Επιτρόπου ή να παράσχει τα αιτούμενα από τον Επίτροπο στοιχεία ή ηθελημένα παρακωλύει με οποιοδήποτε τρόπο την παροχή τους (...) είναι ένοχος αδικήματος (...)*»