

Εισαγωγή



Ο θεσμός του Ombudsman δημιουργήθηκε για να χειριστεί περιφερειακές αστοχίες του πολιτικοδιοικητικού συστήματος και του κράτους δικαίου σε ένα πλαίσιο ομαλής λειτουργίας και σε περιβάλλον σχετικής σταθερότητας. Σήμερα, οι όροι αυτοί έχουν διαταραχθεί. Παρατηρείται μια ευρεία αμφισβήτηση της διοίκησης και της δυνατότητας του κράτους να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών στις νέες συνθήκες. Το νομοθετικό πλαίσιο αλλάζει άρδην καθημερινά και καμιά αλλαγή δεν είναι η τελευταία.

Σε περιβάλλον κρίσης, εξαετούς οικονομικής ύφεσης και παρατεταμένης λιτότητας, το κράτος δοκιμάζεται σε όλες του τις εκφάνσεις. Το κοινωνικό κράτος συρρικνώνεται, η προστασία των δικαιωμάτων εμφανίζεται ως πολυτέλεια και οι επιπτώσεις στην ποιότητα της δημοκρατίας προκαλούν ανησυχία. Σχετικές επισημάνσεις έχουν διατυπωθεί και στις ετήσιες εκθέσεις από το 2010 και μετά. Αξίζει όμως να προβληματίσουν ορισμένες επιπλέον διαστάσεις. Η συμπλήρωση 15 ετών από την έναρξη λειτουργίας της ανεξάρτητης αρχής (1998-2013) έδωσε μια περαιτέρω ευκαιρία για σφαιρικό προβληματισμό, για συγκρίσεις με παλαιότερες εποχές και έθεσε νέα ερωτήματα.

Η κατάσταση της οικονομίας προβάλλεται ως η αιτία της αυξανόμενης διάστασης με τη σφαίρα του δικαίου, των κανόνων και των δικαιωμάτων που είχαν διαμορφωθεί τις τελευταίες δεκαετίες. Η διάσταση αυτή γίνεται όλο και εμφανέστερη. Τίθεται το ζήτημα της κατανομής των βαρών, του κόστους των μεταρρυθμίσεων και εντέλει των ορίων υποχώρησης των δικαιωμάτων των πολιτών και του κράτους από ρόλους και ευθύνες που αυτό είχε αναλάβει τις προηγούμενες δεκαετίες. Ο προσδιορισμός των ορίων αυτών είναι ένα ιδιαίτερα κρίσιμο πολιτικής φύσεως ζήτημα στις σημερινές συνθήκες. Η πολιτική καλείται να προσδιορίσει τα ανεκτά όρια ανάμεσα στην οικονομική λογική που τείνει να πρυτανεύει και στη διαφύλαξη των θεμελιωδών κατακτήσεων του δικαιοπολιτικού πολιτισμού. Ταυτόχρονα όμως είναι σημαντικό να συνυπολογίζονται και οι δευτερογενείς συνέπειες της οικονομικής λογικής και προτεραιότητας, οι οποίες δυνητικά υπονομεύουν θεμιτούς στόχους.

Το νέο αυτό τοπίο ενισχύει την προϋπάρχουσα δυσπιστία έναντι των θεσμών. Η γνωστή στη χώρα μας δυσπιστία βρίσκεται σε άμεση σχέση με την ανισορροπία των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων. Όταν δεν υπάρχει εμπιστοσύνη στους θεσμούς, διεκδικούνται με μεγάλη ένταση τα δικαιώματα, αλλά οι υποχρεώσεις εμφανίζονται δευτερεύουσες. Αν η ανισορροπία αυτή χαρακτήριζε εν πολλοίς τις προηγούμενες δεκαετίες, σήμερα εμφανίζεται και κατ' αντίστροφη φορά. Ενώ οι υποχρεώσεις γίνονται βαρύτερες και οι ενδεχόμενες κυρώσεις αυστηρότερες, τα δικαιώματα συμπιέζονται όλο και περισσότερο και παράλληλα οι υπηρεσίες και τα αγαθά που παρέχει το κράτος υποχωρούν, τη στιγμή που οι ανάγκες των πολιτών πολλαπλασιάζονται.

Μεταξύ των πολλών και δύσκολων σταθμίσεων που επιβάλλονται, μείζων είναι η πρόκληση των λεγόμενων «παράπλευρων απωλειών» της διαχείρισης της κρίσης. Οι επιπτώσεις της δημοσιονομικής προτεραιότητας αποτελούν ένα τέτοιο πεδίο απαραίτητων σταθμίσεων. Η προσπάθεια του κράτους να αυξήσει τα έσοδά του και να περιορίσει τις δαπάνες του αντανακλάται στις επιλογές του νομοθέτη με το σαφές προβάδισμα του ταμειακού συμφέροντος του κράτους έναντι κάθε άλλου συμφέροντος ή δικαιώματος. Όσο κατανοητό και να είναι στις παρούσες συνθήκες, δεν πρέπει να υποτιμηθούν οι επιπτώσεις των μέτρων αυτών στην ήδη ασθενή οικονομική δραστηριότητα και στην πολλαπλώς βεβαρυσμένη κοινωνία, πόσο μάλλον όταν η ίδια η διοίκηση δεν είναι άμοιρη ευθυνών.

Σ' αυτό το πλαίσιο, απασχόλησαν την ανεξάρτητη αρχή τα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα που δημιουργεί η εφαρμογή των κανόνων περί άμεσης είσπραξης και εξόφλησης οφειλών. Από την εμπειρία μιας ακόμη χρονιάς κρίσης, η αίσθηση είναι ότι τα στρώματα του πληθυσμού τα οποία κυρίως επιβαρύνθηκαν από την προσπάθεια βελτίωσης της δημοσιονομικής κατάστασης στο μεγαλύτερο μέρος τους δεν μπορούν πλέον να ανταποκριθούν, αφού η θέση τους έχει πολλαπλώς υποβαθμιστεί εξαιτίας των αυξημένων υποχρεώσεων αλλά και της οικονομικής υποβάθμισής τους λόγω της κατάστασης της αγοράς εργασίας με την ανεργία στο 27,8%.

Πέρα λοιπόν από τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, με τις οποίες ερχόταν συνήθως αντιμέτωπος ο Συνήγορος, τα προβλήματα είναι πλέον συστημικής τάξης και οφείλονται στη διατάραξη του ευρύτερου πλαισίου στο οποίο διαμεσολαβεί.

Μπορεί ο Συνήγορος να χειριστεί θέματα τέτοιου τύπου; Είναι προφανές ότι δεν παράγει κανόνες δικαίου και δεν απονέμει δικαιοσύνη. Παρεμβαίνει στον ενδιάμεσο χώρο, έχοντας το πλεονέκτημα της ευελιξίας και της καθημερινής επαφής με τα προβλήματα και την τρέχουσα πραγματικότητα. Είναι λοιπόν ένας ζωντανός και ευέλικτος οργανισμός. Και οι πολίτες τον τιμούν με την εμπιστοσύνη τους. Οι 14.700 αναφορές του 2013 αποτελούν αριθμό-ρεκόρ από ιδρύσεως της ανεξάρτητης αρχής. Ως θεσμός της χρηστής διακυβέρνησης, ο Συνήγορος οφείλει να αναδεικνύει τα ελλείμματα στη λειτουργία της διοίκησης, του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και να συμβάλλει με προτάσεις στην αντιμετώπισή τους. Οι ειδικές εκθέσεις του 2013 το επιβεβαιώνουν σε ευρύ φάσμα πεδίων: ρατσιστική βία, εμπόδια στην επιχειρηματικότητα, διαδικασίες πιστοποίησης της αναπηρίας, απλουστεύσεις διαδικασιών, διαχείριση της παράκτιας ζώνης.

Ταυτόχρονα όμως αντιμετωπίζει μια ιδιαίτερη πρόκληση: από τον Συνήγορο ζητούνται λύσεις. Δεν αρκεί να αποφανθεί απλώς επί της νομιμότητας ή της κακοδιοίκησης. Οφείλει να διατυπώσει εποικοδομητικές προτάσεις που μπορούν να εφαρμοστούν και να δώσουν διέξοδο. Αναγκαστικά λοιπόν προβαίνει σε σταθμίσεις, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για θέματα που αφορούν μεγάλο αριθμό ανθρώπων σε δεινή κατάσταση, λαμβάνοντας υπόψη τις υπάρχουσες συνθήκες και με οδηγό το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ο Συνήγορος δεν κάνει κατανομή πόρων, που αποτελεί μια κατεξοχήν πολιτική λειτουργία. Αυτό δεν σημαίνει όμως ότι δεν έχει συνείδηση πως οι θέσεις που λαμβάνει συνιστούν μια πρόταση για κατανομή των πόρων, η οποία πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και δικαιοσύνη με την έννοια της ακριβοδικίας. Με τις επισημάνσεις και τις προτάσεις του προσπαθεί λοιπόν να λάβει υπόψη του και αυτή τη διάσταση ενόψει της λήψης των αποφάσεων.

Τα τελευταία χρόνια η πρόοδος στα ανθρώπινα δικαιώματα κινδυνεύει να ανατραπεί από ξενοφοβικές και αμυντικές στάσεις και συμπεριφορές, ενώ η κρίση αφήνει πίσω τους πιο αδύναμους – φτωχούς, ανέργους, αναπήρους, μετανάστες, διαφορετικούς. Δεν μπορεί όμως να αντιμετωπίζονται όλοι αυτοί μοιρολατρικά ως παράπλευρες απώλειες. Ο Συνήγορος στις επιμέρους αλλά και στις συνολικότερες παρεμβάσεις του επισημαίνει και αυτή τη διάσταση, η οποία τείνει πλέον να γίνει ενδημική στη λειτουργία της ελληνικής πολιτείας. Πρόκειται για μια τάση που πρέπει συνειδητά να αντιμετωπιστεί, πριν φτάσουμε κάποια στιγμή να αναρωτηθούμε τι έγινε και πώς, τότε «χτίστηκαν ανεπαισθήτως» τείχη και χάθηκαν οι βασικές αξίες της συλλογικής συνύπαρξης και της εγγύτητάς της από την πολιτεία. Η πολιτική διαχείριση δεν μπορεί να εξαντλείται σε μια στενά δημοσιονομική λογική, που κινδυνεύει να καταστήσει άνευ αντικρίσματος κανόνες, αρχές δικαίου, συνταγματικά δικαιώματα.

Στις παρούσες συνθήκες αναπόφευκτα οι προτεραιότητες αναπροσδιορίζονται. Δεν είναι όμως βέβαιο ότι εξορθολογίζονται. Η ασφυκτική πίεση της δημοσιονομικής λογικής επί του πολιτικοδιοικητικού συστήματος συναντά τον προϋπάρχοντα ανορθολογισμό και τείνει να τον ενισχύει. Ο Συνήγορος είναι φυσικός σύμμαχος της διοικητικής μεταρρύθμισης. Η μεταρρύθμιση αυτή όμως καθυστερεί. Η διοίκηση τείνει να φθίνει, υφιστάμενη μέτρα με σημαντικές επιπτώσεις σε υπηρεσίες αιχμής. Είναι πολύ σημαντικό η διοίκηση να σταθεί στα πόδια της και να ανταποκριθεί στην εξωστρεφή της αποστολή, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη διάφορων κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων και πρωτοβουλιών και υποστηρίζοντάς τις. Η επικέντρωση στον πολίτη, με οποιαδήποτε ιδιότητα, εξορθολογίζει τη διοικητική λειτουργία. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιχειρεί με τις παρεμβάσεις και τις προτάσεις του να συμβάλει και σ' αυτή την κατεύθυνση.

Τέλος, τα «μεγάλα» θέματα και οι προκλήσεις τείνουν να απορροφούν την προσοχή, με αποτέλεσμα να χάνονται οι ιδιαίτερες περιπτώσεις, να μη λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειές τους σε ατομικό επίπεδο. Αυτό συνιστά μια ακόμη πρόκληση για τον Συνήγορο. Μεταξύ άλλων, η δημιουργία του θεσμού του Ombudsman ήλθε να αντιμετωπίσει τον απρόσωπο χαρακτήρα της γραφειοκρατίας, την τάση της να αγνοεί τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης και να αδιαφορεί για ό,τι δεν εντάσσεται στη μαζική αντιμετώπιση των θεμάτων. Σήμερα, η τάση γραφειοκρατικής αντιμετώπισης τείνει να καταλάβει ολόκληρα πεδία πολιτικής, ενώ ενισχύει την εσωστρέφεια της διοίκησης, η οποία επικεντρώνεται στον δικό της τρόπο αντίληψης και αντιμετώπισης των προβλημάτων. Έτσι, παράγεται η αίσθηση ενός ανικανοποίητου αιτήματος κοινωνικής δικαιοσύνης, το οποίο εκφράζεται και πάλι προς τον Συνήγορο από τους αναφερόμενους πολίτες.

Μέσα σ' αυτές τις δυσκολίες, ο Συνήγορος δηλώνει την παρουσία του, επιμένοντας στη χρηστή διοίκηση, θέτοντας την πολιτεία προ των ευθυνών της για την κατανομή των βαρών με γνώμονα την κοινωνική δικαιοσύνη. Υπενθυμίζει ότι η ορθή λειτουργία των θεσμών του κράτους δικαίου δεν είναι πολυτέλεια αλλά η συμπύκνωση του δημοσίου συμφέροντος, χάριν και όχι ερήμην του συλλογικού συμφέροντος των πολιτών. Και εμμένει σε εποικοδομητικές προτάσεις και στην αντίληψη θετικού αθροίσματος, που αποτελεί μια απαιτητική απάντηση για τους θεσμούς που είναι προσηλωμένοι στην εμπέδωση του κράτους δικαίου, χωρίς να καταφεύγει στην εύκολη λύση της ανέξοδης καταγγελίας.