

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
Ετήσια έκθεση 2000

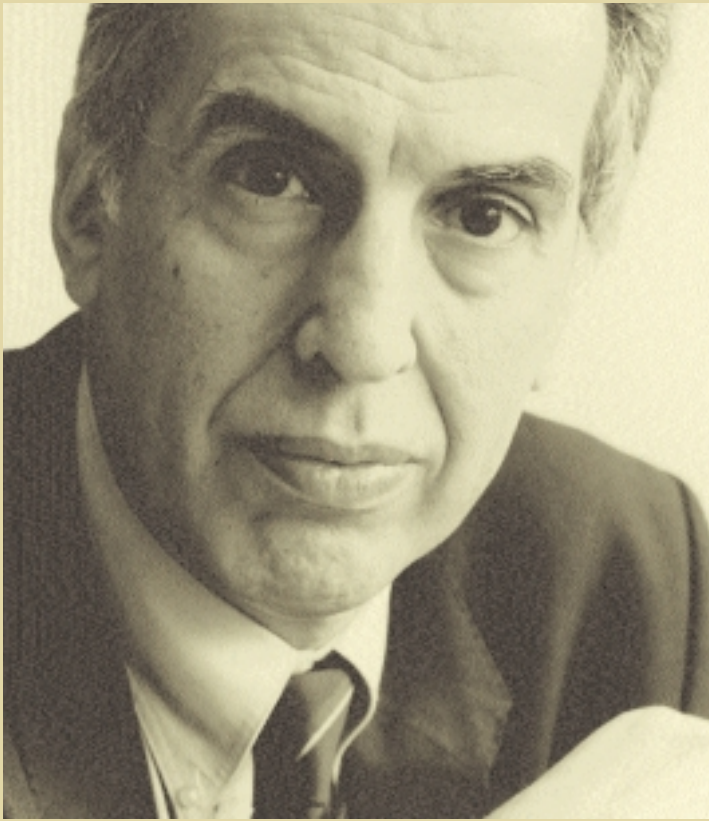
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

A.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
B.	ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ	8
	1. Δομή της Έκθεσης	10
	2. Περίληψη της Έκθεσης	10
	3. Δραστηριότητες ανά Κύκλο	12
Γ.	ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	16
	1. Οργάνωση και δομή	18
	2. Στελέχωση	19
	3. Λειτουργία	21
Δ.	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΤΟΥΣ 2000	24
	1. Γενικά συμπεράσματα	26
	2. Ροή και διεκπεραίωση των αναφορών	29
E.	ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ	44
	1. Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	46
	2. Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας	98
	3. Κύκλος Ποιότητας Ζωής	158
	4. Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη	200
ΣΤ.	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	249
Z.	ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ	265
	1. Εισαγωγή	266
	2. Ειδικές εκθέσεις	266
	3. Αυτεπάγγελτες ενέργειες	268
	4. Αυτοψίες	269
	5. Παραπομπή σε πειθαρχικό και ποινικό έλεγχο	272
H.	ΠΑΡΑΛΛΗΛΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	274
	1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	275
	2. Επισκέψεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε πόλεις εκτός Αττικής	275
	3. Συνέδρια - Ημερίδες - Σεμινάρια	275
	4. Διοργάνωση διημερίδας σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών	278
Θ.	ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	279
	1. Εισαγωγικά σχόλια	280
	2. Συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας	280
	3. Εισηγήσεις και διαλέξεις σε συνέδρια - ημερίδες - σεμινάρια διεθνούς προσανατολισμού	281
	4. Συναντήσεις με Συνηγόρους του Πολίτη και συμμετοχή στο 7ο Συνέδριο του Διεθνούς Ινστιτούτου Ombudsman	282
I.	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	286
	1. Νομικά κείμενα	288
	2. Βιογραφικά σημειώματα του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων του Πολίτη	304
	3. Κατάσταση προσωπικού	309

Η θετική αντίδραση των πολιτών συνάγεται από την καθημερινή επικοινωνία τους με το προσωπικό του Συνηγόρου του Πολίτη και από πολυάριθμες ευχαριστήριες επιστολές που αποστέλλουν στην Αρχή πολίτες ικανοποιημένοι από τον χειρισμό των υποθέσεών τους. Η ανάλογη αντίδραση των δημόσιων υπηρεσιών προκύπτει από την προϊούσα βελτίωση των σχέσεων της Αρχής με όλες τις βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης. Εξίσου θετική υπήρξε και η αντιμετώπιση που επιφύλαξαν στον Συνήγορο του Πολίτη τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης.

Εισαγωγή

A.



Στις δύο προηγούμενες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επιχείρησα να συνδέσω τον νεοσύστατο αυτόν θεσμό με τις απαιτήσεις της σύγχρονης δημοκρατίας (Ετήσια έκθεση 1998) και με τη λογική της επίλυσης και του θετικού αθροίσματος, ως πολιτισμικού υποδείγματος προσέγγισης προβλημάτων, που οφείλει να διέπει τη σχέση της διοίκησης με τον πολίτη (Ετήσια έκθεση 1999).

Σε ένα επίπεδο, η ενασχόληση με τις θεματικές αυτές ήταν λογική απόρροια της «στιγμής της ίδρυσης», την οποία διέννε ο θεσμός κατά τα δύο πρώτα έτη της λειτουργίας του. Η σταδιακή μετάβαση από την πρώτη αυτή φάση σε εκείνη που θα ονόμαζα «στιγμή της εμπέδωσης» επιτρέπει, αν δεν επιβάλλει, και την αλλαγή της προβληματικής μέσα από την οποία προσεγγίζεται και αξιολογείται η πορεία του θεσμού.

Με αυτά τα δεδομένα, στη φετινή έκθεση θα εστιάσω την προσοχή μου στο θέμα της ποιότητας της δημοκρατίας, θέμα που συνδέεται άμεσα με την ίδια την έννοια της αξιολόγησης και της αποτελεσματικότητας του δημοκρατικού μας καθεστώτος και ταυτόχρονα, με δεδομένη πια την παγίωση της δημοκρατίας στη χώρα, αποτελεί τη μεγάλη πρόκληση και το μείζον πολιτικό αλλά και πολιτισμικό διακύβευμα για την κοινωνία μας.

Η ποιότητα της δημοκρατίας αποτελεί τα τελευταία χρόνια αντικείμενο πολλαπλού σχολιασμού σε διεθνές επίπεδο, καθώς ολοένα και μεγαλύτερος αριθμός κρατών ανά την υφήλιο βρίσκεται αντιμέτωπος με συναφή προβλήματα. Η έννοια της ποιότητας της δημοκρατίας μπορεί να κατανοηθεί και να προσεγγιστεί κατά τρόπους διαφορετικούς. Ένας από αυτούς, αρκετά πρόσφατος, συνδέει την ποιότητα της δημοκρατίας με δύο παραμέτρους: πρώτον, με την ύπαρξη μηχανισμών λογοδοσίας, όπως, μεταξύ άλλων, ο Συνήγορος του Πολίτη και οι άλλες ανεξάρτητες αρχές, μέσω των οποίων ελέγχονται ο κρατικός μηχανισμός και η δημόσια διοίκηση σε καθημερινή βάση και όχι μόνο σε τακτά πλην όμως αραιά διαστήματα (όπως γίνεται π.χ. μέσω των εκλογών) και δεύτερον, με την παροχή στον πολίτη (και γενικότερα στον κάθε συναλλασσόμενο με τους κρατικούς φορείς και τη διοίκηση) της δυνατότητας να επιλέξει τον συγκεκριμένο τρόπο με τον οποίο θα συναλλαγεί με αυτούς.

Το δικαίωμα της επιλογής, το οποίο προϊόντος του χρόνου αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα διεθνώς ως στοιχείο αξιολόγησης της ποιότητας της δημοκρατίας, συνδέεται ευθέως με την άσκηση από πλευράς πολιτών της θεμελιώδους αρχής της ελευθερίας και με την ύπαρξη στο εσωτερικό της δημοκρατίας μηχανισμών που προάγουν και ενισχύουν τον άμεσα συνδεδεμένο με αυτήν πλουραλισμό. Σε ό,τι αφορά την εύρυθμη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, το δικαίωμα της επιλογής μεταφράζεται αβίαστα στην εμπέδωση, σε επίπεδο διοίκησης, κανόνων λειτουργίας και συμπεριφοράς που έχουν ως γνώμονα την παροχή στον πολίτη κάθε δυνατότητας να απολαμβάνει πλήρως τα δικαιώματα που του αναγνωρίζει το δημοκρατικό κράτος δικαίου. Με άλλα λόγια, η άσκηση του δικαιώματος της επιλογής από πλευράς του πολίτη έχει ως λογικό της επακόλουθο την υποχρέωση της διοίκησης να αναζητεί τα όρια της νομιμότητας και να εξαντλεί τα περιθώρια που αυτή παρέχει, κατά την προσπάθειά της να εξυπηρετήσει τον συναλλασσόμενο με αυτή. Ως δημόσια αρχή με σαφή εντολή την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών και την τήρηση της νομιμότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μηχανισμό ελέγχου, λογοδοσίας και εμπέδωσης του κράτους δικαίου, του οποίου η λογική λειτουργίας εγγράφεται απόλυτα στον πυρήνα αυτής της προβληματικής.

Μια τέτοια προσέγγιση όμως εγείρει το ερώτημα πώς, στο πλαίσιο της καθημερινής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, προσλαμβάνεται και εφαρμόζεται η έννοια της νομιμότητας. Η συσσωρευμένη εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη από τους 27 μήνες λειτουργίας του αναδεικνύει πληθώρα περιπτώσεων, όπου η νομιμότητα προσεγγίζεται κατά τρόπο εξαιρετικά στενό και τυπολατρικό, με κύριο στόχο περισσότερο την τυπική κατοχύρωση του δημόσιου λειτουργού και λιγότερο την αναζήτηση μεθόδων εξυπηρέτησης του συναλλασσόμενου με τη διοίκηση, οι οποίες, παραμένοντας απαρέγκλιτα μέσα στα όρια της νομιμότητας, δεν εξαντλούν τα περιθώρια για «φιλική προς τον χρήστη» διευθέτηση του αιτήματός του.

Επισημαίνω ότι η προσέγγιση που λειτουργεί με γνώμονα την προσήλωσή στην τυπική κατοχύρωση της διοίκησης έναντι του πολίτη εγγράφεται σαφώς στη «λογική του μηδενικού αθροίσματος», στην οποία

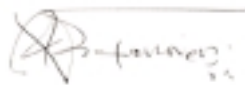
αναφέρθηκα αναλυτικά στην εισαγωγή μου στην Ετήσια έκθεση 1999. Βασική αρχή που διέπει τη λογική του μηδενικού αθροίσματος είναι ότι στην περίπτωση μιας διαφοράς (εν προκειμένω μεταξύ πολίτη και κράτους), υποχρεωτικά ο ένας κερδίζει και ο άλλος χάνει. Έπεται λογικά ότι, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να «χάσει το κράτος», στόχος του δημόσιου λειτουργού κατά τη συναλλαγή του με τον πολίτη είναι να διασφαλίσει τις συνθήκες που θα επιτρέψουν στο κράτος «να κερδίσει». Στη λογική όμως του μηδενικού αθροίσματος, μια τέτοια έκβαση σημαίνει ότι έτσι υποχρεωτικά ο πολίτης «θα χάσει». Αντίθετα, η προσέγγιση των διαφορών ή των συναλλαγών κράτους-πολίτη μέσα από τη «λογική του θετικού αθροίσματος» και τη συναφή με αυτή «λογική της επίλυσης» προσφέρει τη δυνατότητα εξεύρεσης λύσης (ή ακόμη και εναλλακτικών λύσεων) που «καλύπτει» τόσο τη διοίκηση, στην οποία επιτρέπει να λειτουργήσει μέσα στο πλαίσιο που ορίζει η νομιμότητα, όσο και τον πολίτη, στον οποίο παρέχει μια ικανοποιητική (και φιλική προς τον χρήστη) διευθέτηση του θέματος που τον αφορά.

Με αυτά τα δεδομένα, η εννοιολόγηση της αρχής της νομιμότητας, η οποία εγγράφεται στη λογική του θετικού αθροίσματος και στη λογική της επίλυσης, περιέχει επιμέρους αρχές κρίσιμης σημασίας για την ποιότητα της δημοκρατίας και την περαιτέρω εμπέδωση του κράτους δικαίου. Κύριες μεταξύ αυτών είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της επιείκειας, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της διαφάνειας (και το συναρτώμενο με αυτή δικαίωμα στην πληροφόρηση), η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η αρχή της καλής πίστης. Κοινός παρονομαστής όλων αυτών των αρχών, οι οποίες είναι εμφανώς καταγεγραμμένες στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας της Ελληνικής Πολιτείας, είναι η βασική θέση ότι η λήψη μιας απόφασης απαιτεί τη «διορθωτική» ερμηνεία των κανόνων δικαίου, που επιτυγχάνεται με τη συνεκτίμηση των συγκεκριμένων ιδιαιτεροτήτων μιας υπόθεσης και όχι με την άκαμπτη εφαρμογή των σχετικών κανόνων δικαίου.

Για να διατυπώσω το παραπάνω ελαφρώς διαφορετικά, η άρνηση της διοίκησης να συνεκτιμήσει όλες αυτές τις επιμέρους αρχές κατά τη διαδικασία λήψης μιας απόφασης και η εμμονή στη στενή ερμηνεία των κείμενων διατάξεων αποτελεί σαφή παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, επειδή θίγει ευθέως τον σκληρό πυρήνα των δικαιωμάτων των πολιτών και υπονομεύει την περαιτέρω εμπέδωση του κράτους δικαίου. Μια τέτοια προσέγγιση που οχυρώνεται πίσω από την τυπική νομιμότητα, αδιαφορώντας για το ενδεχόμενο ύπαρξης λύσης ικανής να ικανοποιήσει τόσο τον πολίτη όσο και τις επιταγές της τήρησης της νομιμότητας, οδηγεί αδήριτα στη δημιουργία και τη διαιώνιση σχέσεων μόνιμης αντιπαράθεσης μεταξύ κράτους και πολίτη, συμβάλλει καταλυτικά στην απονομιμοποίηση της διοίκησης στα μάτια των πολιτών, συρρικνώνει ουσιαστικά το περιεχόμενο της έννοιας του πολίτη και επιδρά κατά τρόπο ιδιαίτερα αρνητικό και υπονομευτικό στην ποιότητα της δημοκρατίας.

Με αυτό το σκεπτικό, ο Σνήγορος του Πολίτη, ανεξάρτητη αρχή εντεταλμένη από τον ιδρυτικό της νόμο για την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών και την τήρηση της νομιμότητας, επιδιώκει, από την πρώτη στιγμή, να λειτουργήσει ως εναλλακτικός, εξωδικαστικός μηχανισμός ελέγχου και λογοδοσίας, ικανός να παράσχει στον πολίτη και τον συναλλασσόμενο με τη διοίκηση επιλογές ως προς τον τρόπο δυναμικής διευθέτησης του θέματος που τον αφορά, με γνώμονα τη λογική του θετικού αθροίσματος, τη λογική της επίλυσης και την ευρεία και ουσιαστική (και όχι τη στενή και τυπική) έννοια της νομιμότητας.

Υπ' αυτήν την οπτική, η εμπειρία του Σνήγορου του Πολίτη κατά το έτος 2000 ήταν και' αρχήν ικανοποιητική. Η στρατηγική επιλογή της Αρχής να εστιάσει τις προσπάθειές της στη συστηματική προσέγγιση της διοίκησης και στην εξοικείωσή της με τις επιταγές της αρχής της νομιμότητας όπως μόλις περιγράφηκε, καθώς και με την άμεση επίπτωση που αυτή έχει για την ποιότητα της δημοκρατίας, είχε ενθαρρυντικά εν πολλοίς αποτελέσματα, τα οποία παρουσιάζονται αναλυτικά τόσο στην ενότητα Δ.1 (γενικά συμπεράσματα) της ανά χείρας έκθεσης όσο και στον απολογισμό του έργου των τεσσάρων θεματικών κύκλων της Αρχής. Ωστόσο, η κατ' αρχάς θετική αυτή εξέλιξη δεν μπορεί να αποτελέσει αφορμή για εφησυχασμό. Τουναντίον, συνιστά υπόμνηση του μακρού και δύσβατου δρόμου που απομένει να διανυθεί, προκειμένου οι ενθαρρυντικές αυτές προοπτικές να αποκτήσουν ευρύτερη δυναμική και να γίνουν ευρύτερα αποδεκτές προς όφελος του πολίτη, της διοίκησης και της ποιότητας της δημοκρατίας μας.



Νικηφόρος Διαμαντούρος
Μάρτιος 2001