

1



Εισαγωγή





ΓΙΩΡΓΟΣ Β. ΚΑΜΙΝΗΣ

Με την παρούσα ετήσια έκθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη, επιχειρώντας μια στροφή στην παρουσίαση της δράσης του, εγκαινιάζει έναν επιλεκτικό τρόπο καταγραφής των θεματικών. Στις έξι ετήσιες εκθέσεις που έχουν προηγηθεί (1998–2003), η Ανεξάρτητη Αρχή προσπάθησε να καταγράψει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης, έτσι όπως τα έχει γνωρίσει μέσα από την καθημερινή εμπειρία της, κυρίως μέσα από την έρευνα των υποθέσεων που θέτουν υπόψη της οι πολίτες με τις αναφορές τους. Στην παρούσα φάση, ο Συνήγορος καλείται πλέον να προβεί και σε κάποιες αξιολογήσεις, αναδεικνύοντας εκείνες τις όψεις της κακοδιοίκησης που ίδιος θεωρεί ως τις περισσότερο σημαντικές. Προτού, λοιπόν, αναφερθώ στο περιεχόμενο της ανά χείρας έκθεσης, θεωρώ σκόπιμο να διατυπώσω κάποιες σκέψεις που υπαγόρευσαν αυτήν τη στροφή στον ετήσιο απολογισμό της δράσης του Συνηγόρου.

Ι. Κάτω από τον τίτλο κακοδιοίκηση τείνουμε να συμπεριλάβουμε φαινόμενα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Για την ετερόκλητη αυτή συνύπαρξη εν μέρει ευθύνεται ο ίδιος ο όρος «κακοδιοίκηση», που φαίνεται να παραπέμπει σε μια παθολογία τεχνοκρατικού χαρακτήρα, ένα είδος *κακού μάντιζμεντ* (εσφαλμένη κατανομή οικονομικών πόρων, στελεχικού δυναμικού, τεχνολογίας, υποδομών κ.ά.). Αυτή άλλωστε είναι και η αντίληψη που στερεότυπα διαμορφώνει ο πολίτης στην καθημερινή συναλλαγή του με τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς το χαμηλό επίπεδο υπηρεσιών που αυτές του προσφέρουν πράγματι εκ πρώτης όψεως *εμφανίζεται* συνήθως σε αυτόν με όρους κακής διαχείρισης.

Η εξίσωση: κακοδιοίκηση = κακοδιαχείριση δεν αποδίδει την ουσία των πραγμάτων. Εκεί όπου η κακοδιοίκηση επιμένει, κατά κανόνα λανθάνουν αίτια περισσότερο σύνθετα και

πάντως δυσδιάκριτα από τον μέσο πολίτη. Γιατί σε πολλούς τομείς, η υστέρηση της διοίκησης αποδίδει κατά βάθος τη δυστοκία της πολιτικής, η οποία αποκαλύπτεται έκδηλα στο επίπεδο της νομοθεσίας. Δεν είναι λ.χ. τυχαίο ότι, μεταξύ των υποθέσεων που χειρίζεται ο Συνήγορος του Πολίτη, οι συχνότερα εμφανιζόμενες ανήκουν σε τομείς της διοικητικής δράσης, όπου το οικείο κανονιστικό πλαίσιο είναι ευκαιριακού ή αποσπασματικού χαρακτήρα, με διατάξεις αντιφατικές, με ασάφειες, νομοθετικά κενά κ.λπ. Ούτε εδώ πρόκειται για πρόβλημα τεχνικού χαρακτήρα. Η πολυνομία και η συναφής έλλειψη κωδικοποιήσεων σε ευρείς τομείς της διοίκησης αποδίδουν στην πραγματικότητα μια δυστοκία στη χάραξη και τη συνεπή εφαρμογή μακρόπνοης πολιτικής.

Η πολυνομία δημιουργεί ένα διαρκές καθεστώς ανασφάλειας δικαίου, το οποίο ευνοεί την *αυθαιρεσία* της διοίκησης, άρα και τη διαφθορά. Το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα έκδηλο σε τομείς όπως η φορολογία και η πολεοδομία, όπου φαίνεται να ανθεί η παραβατικότητα τόσο στο επίπεδο της διοίκησης όσο και στους κόλπους της κοινωνίας. Κατάσταση που διαρκώς αναπαράγεται διαγράφοντας φαύλο κύκλο, καθώς το κανονιστικό πλαίσιο μεταβάλλεται κατά καιρούς επί το αυστηρότερον ως αντίδοτο στην παρανομία. Όμως, από ένα σημείο και πέρα, η νομοθεσία καθίσταται ανεφάρμοστη, καθώς την εξουδετερώνει η ακαταμάχητη δύναμη της πραγματικότητας, με ποικίλους τρόπους, νομιμοφανείς ή μη. Έτσι, διαμορφώνεται μια γκρίζα ζώνη ημινομιμότητας (ή ημιπαρανομίας), μέσα στην οποία διεκπεραιώνεται μεγάλο μέρος των συναλλαγών του πολίτη με τη διοίκηση. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι, σε αυτούς ακριβώς τους τομείς διοικητικής δράσης, το ίδιο το κράτος κατά καιρούς επικυρώνει πανηγυρικά την παρανομία, με ευνοϊκούς για τους οφειλέτες του δημοσίου διακανονισμούς χρεών, με μαζικές νομιμοποιήσεις των αυθαίρετων κτισμάτων ανά την επικράτεια κ.λπ.

Η ρητή ή σιωπηρή, ενσυνείδητη πάντως, συνενοχή κράτους και πολιτών στην παράκαμψη της νομιμότητας εξηγεί κατά βάση και την αδράνεια των κυρωτικών μηχανισμών της διοίκησης, είτε πρόκειται για απόδοση πειθαρχικών ευθυνών είτε για ιεραρχικό έλεγχο ή άσκηση εποπτείας. Γι' αυτό και πολλοί από τους πολίτες που προσφεύγουν στον Συνήγορο αδυνατούν να κατανοήσουν το γεγονός ότι αυτός, ως θεσμός κατ' εξοχήν διαμεσολαβητικός, δεν διαθέτει κυρωτική έναντι της διοίκησης εξουσία. Ο Συνήγορος του Πολίτη μόνον ένα μέσον πειθαναγκασμού της διοίκησης διαθέτει και αυτό δεν παράγει έννομες συνέπειες: τη δημοσιότητα. Ο Συνήγορος μπορεί να δημοσιοποιήσει τα πορίσματα της έρευνάς του, εφόσον κρίνει ότι η διοίκηση δεν αιτιολογεί επαρκώς την άρνησή της να τα εφαρμόσει (άρθρο 4, παράγρ. 7 του Ν. 3094/2003). Πρόκειται για κύρωση ηθικής φύσης, μια τρόπον τινά ηθική μορφή, την οποία απευθύνει η Ανεξάρτητη Αρχή. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο Συνήγορος καλείται να ασκήσει αυτήν την αρμοδιότητα με υψηλό αίσθημα ευθύνης, με φειδώ και περισκεψη, προκειμένου αυτός μὲν να μη διολισθήσει σε μια καταγγελτική πρακτική, η κύρωση δε να διατηρήσει έναν εξαιρετικό χαρακτήρα, που θα της προσδώσει και βαρύνουσα σημασία.

Άλλωστε, ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει πάση θυσία να κρατάει διαρκώς ανοικτούς τους διαύλους επικοινωνίας και συνεργασίας με τη διοίκηση. Για να το θέσω διαφορετικά: Η ελληνική δημόσια διοίκηση εμφανίζει υστερήσεις τόσο σημαντικές, ώστε η αποστολή που εκ των πραγμάτων έχει επωμιστεί ο Συνήγορος του Πολίτη είναι πολύ πιο σύνθετη από αυτήν που παραδοσιακά εκπληρώνουν οι ομόλογοι θεσμοί Ombudsman στις προηγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Έλληνας Συνήγορος καλείται, εκτός από το κύριο έργο του, δηλαδή τη διερεύνηση των υποθέσεων που θέτουν υπόψη του οι πολίτες, να καλύψει όσο μπορεί και το κενό που αφήνει η παντελής απουσία αναστοχασμού στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Η δράση του πρέπει να τείνει ολοένα και περισσότερο προς τη σφαι-

ρική θεώρηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει και η ετήσια έκθεση πρέπει να είναι λιγότερο περιπτωσιολογική. Στο ίδιο κατατείνει και η συστηματικότερη εκπόνηση ειδικών εκθέσεων σχετικά με επιμέρους τομείς της διοικητικής δράσης (βλ. ειδικότερα κεφ. 6.2).

II. Πιστεύω να είναι πλέον σαφής ο λόγος για τον οποίο η συνήθης θεματική καταγραφή των υποθέσεων κακοδιοίκησης καταλαμβάνει εφέτος μικρότερο, σε σχέση με το παρελθόν, μέρος της έκθεσης – περίπου το μισό που αναλογεί σε κάθε Κύκλο δραστηριότητας της Αρχής. Το υπόλοιπο αφιερώνεται σε ειδικές θεματικές, όπου και επιχειρείται ενδελεχέστερη ανάλυση. Από τον κανόνα αυτόν εξαιρέθηκε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού· ο νεοπαγής αυτός κύκλος δραστηριότητας του Συνηγόρου πρέπει προηγουμένως να ανιχνεύσει τον χώρο δράσης του, προκειμένου να οριοθετήσει τα οικεία προβλήματα.

Στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αναλύεται διεξοδικά το ιδιότυπο καθεστώς ανασφάλειας και αβεβαιότητας, κάτω από το οποίο ζει στην Ελλάδα η πλειονότητα των αλλοδαπών οικονομικών μεταναστών, καθεστώς που εκ πρώτης όψεως οφείλεται σε ελλείψεις άλλοτε μεν της οικείας νομοθεσίας άλλοτε δε της δημόσιας διοίκησης, συχνότερα όμως και των δύο. Στο βάθος, πάντως, αυτό που υποβόσκει είναι η έντονη αμφιθυμία της ελληνικής πολιτείας, κοινωνίας και κράτους δηλαδή, απέναντι στο μεταναστευτικό φαινόμενο. Σε κάθε περίπτωση, το εν γένει καθεστώς διαβίωσης των αλλοδαπών μεταναστών θα αποτελέσει για τα επόμενα χρόνια, ίσως και για τις επόμενες δεκαετίες, κρίσιμο πεδίο δοκιμασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και της ίδιας της συνοχής της ελληνικής κοινωνίας.

Άλλο θέμα που επέλεξε εφέτος να αναδείξει ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου είναι η φοιτητική μέριμνα, με ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα των μετεγγραφών, το οποίο προσφάτως απασχόλησε έντονα και την κοινή γνώμη. Όπως φαίνεται, η εκτεταμένη εφαρμογή του θεσμού των φοιτητικών μετεγγραφών έχει αλλοιώσει τον σκοπό για τον οποίο ο θεσμός αυτός δημιουργήθηκε και στην πράξη οι μετεγγραφές καλούνται να καλύψουν την απουσία συγκροτημένης πολιτικής στον τομέα της φοιτητικής μέριμνας. Λειτουργούν ως μια άτυπη (μη προβλεπόμενη δηλαδή από τον νομοθέτη), δευτεροβάθμια κατανομή του φοιτητικού πληθυσμού στα ΑΕΙ της χώρας, και το φαινόμενο έχει λάβει μάλιστα τέτοια έκταση ώστε να υπονομεύεται η αρχή της αξιοκρατίας, στην οποία βασίζεται το σύστημα εισαγωγής των φοιτητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας αναδεικνύει, με τη σειρά του, δύο ειδικότερα θέματα: την προστασία της πολύτεκνης οικογένειας και την κοινωνική μέριμνα για τα άτομα με αναπηρία (ΑμεΑ). Στην πρώτη περίπτωση, οι δυστοκίες της διοίκησης αναπαράγουν και την αμχανία του νομοθέτη, ο οποίος αμφιταλαντεύεται μεταξύ δύο στόχων: τα επιδόματα πολύτεκνης οικογένειας άλλοτε μεν αποτελούν μέσα για την καταπολέμηση της υπογεννητικότητας, άλλοτε δε παρέχονται ως βοήθημα στις πολύτεκνες οικογένειες που κατά τεκμήριο έχουν ανάγκη μεγαλύτερης οικονομικής ενίσχυσης. Ως προς τα άτομα με αναπηρία, κατηγορία πολιτών απέναντι στην οποία η ελληνική κοινωνία μόλις πρόσφατα άρχισε να ευαισθητοποιείται, αναλύονται τα εμπόδια που τα άτομα αυτά συναντούν σε ποικίλους τομείς της καθημερινής ζωής τους: στην απασχόληση, στην κοινωνική ασφάλιση, στα μέσα μαζικής μεταφοράς κ.λπ. Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας ήδη ολοκληρώνει και ειδική έκθεση με αντικείμενο την πρόσβαση των ΑμεΑ στην απασχόληση.

Στο ζήτημα της διάθεσης των στερεών και υγρών αποβλήτων και της ποιότητας του πόσιμου νερού αφιερώνει το πρώτο τμήμα της ειδικής θεματικής του ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής.

Το πρόβλημα εντοπίζεται ειδικότερα στην κατασκευή και τη λειτουργία των αντίστοιχων έργων υποδομής (χώροι υγειονομικής ταφής απορριμμάτων, έργα επεξεργασίας λυμάτων κ.λπ.), τομείς στους οποίους η Ελλάδα κατατάσσεται σε μια από τις τελευταίες θέσεις, σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση για το περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επανελημμένα έχει καταδικαστεί η χώρα από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων λόγω ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων ή πλημμελούς τήρησης της νομοθεσίας περί υγρών αποβλήτων. Στο δεύτερο ειδικό θέμα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής εξετάζεται το καθεστώς της αδειοδότησης των επιχειρήσεων. Από την ενότητα αυτή προκύπτει κάτι που τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει πια να γίνεται κοινή συνείδηση: ότι από ένα σημείο και πέρα η οικονομική ανάπτυξη της χώρας δεν θα μπορέσει να προχωρήσει χωρίς ριζικές τομές στη δημόσια διοίκηση, αρχής γενομένης πάντως από τον τομέα της χωροθέτησης και της αδειοδότησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η ασάφεια του ισχύοντος καθεστώτος χωροθέτησης, σε συνδυασμό με τις δαιδαλώδεις διαδικασίες που απαιτούνται για τη χορήγηση των αναγκαίων αδειών και εγκρίσεων, αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα και τον υγιή ανταγωνισμό. Και στις δύο ειδικότερες θεματικές ενότητες, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής καταλήγει με τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων.

Τέλος, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη συνοψίζει την εμπειρία του σε δύο θέματα, που εδώ και πολύ καιρό απασχολούν τον Συνήγορο: Στο πεδίο της φορολογίας, η εισπρακτική λογική του κράτους έχει κυριαρχήσει σε τέτοιο βαθμό ώστε η φορολογική διοίκηση αγνοεί ακόμη και τις γενικές αρχές που συνάγει από το Σύνταγμα το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν επιχειρεί μέσα από τη νομολογία του να προσαρμόσει το άκαμπτο γράμμα του νόμου στις ιδιαιτερότητες κάθε μεμονωμένης περίπτωσης. Εγκλωβισμένη σε αυτή τη φορμαλιστική λογική, η φορολογική διοίκηση έχει αναπτύξει μια ιδιαίτερα ενδοστρεφή συμπεριφορά που αποξενώνει τον φορολογούμενο. Μείζον ζήτημα όμως είναι και αυτό των ελεγκτικών μηχανισμών της διοίκησης, όπου εκ των πραγμάτων κυριαρχεί η εποπτεία που ασκούν οι Περιφέρειες στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην ανά χείρας έκθεση καταγράφονται οι τρόποι με τους οποίους η εν λόγω εποπτεία αδρανεύει. Πρόκειται για μια θεσμική αδράνεια με επιπτώσεις που γίνονται κάθε μέρα και περισσότερο αισθητές, στο μέτρο που τα τελευταία χρόνια ο νομοθέτης διαρκώς μεταφέρει αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Σε όλες τις πιο πάνω διαπιστώσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει καταλήξει μέσα από την επεξεργασία των υποθέσεων που καθημερινά χειρίζεται, αξιοποιώντας την πρακτική εμπειρία και τις επιστημονικές γνώσεις του προσωπικού που υπηρετεί στην Αρχή. Το ζητούμενο είναι οι διαπιστώσεις αυτές να υποστούν τη βάσανο του διαλόγου ή, ακόμη καλύτερα, τη δοκιμασία της εφαρμογής τους στην πράξη. Τούτο όμως προϋποθέτει ότι και από την άλλη πλευρά υπάρχει αξιόπιστος συνομιλητής, ότι δηλαδή και η δημόσια διοίκηση είναι έτοιμη να επιχειρήσει έναν ουσιαστικό διάλογο.



ΓΙΩΡΓΟΣ Β. ΚΑΜΙΝΗΣ
ΜΑΡΤΙΟΣ 2005