



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Α. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

---

**Η** έκθεση που ακολουθεί επιχειρεί έναν συνολικό απολογισμό των δραστηριοτήτων της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη για το πρώτο έτος λειτουργίας της. Δεδομένου ότι η έναρξη λειτουργίας της Αρχής έγινε την 1η Οκτωβρίου 1998, η έκθεση του έτους 1998 καλύπτει την περίοδο από 1η Οκτωβρίου έως και 31η Δεκεμβρίου 1998.

### 1. Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Η έκθεση διαιρείται σε οκτώ μέρη.

Το πρώτο μέρος περιέχει τα κυριότερα συμπεράσματα της έκθεσης, καθώς και περίληψη των βασικών της σημείων.

Το δεύτερο μέρος (εισαγωγή) περιγράφει τους ευρύτερους στόχους του Συνηγόρου του Πολίτη, αποσαφηνίζει τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη λειτουργία του θεσμού ως προς τις σχέσεις του με τους πολίτες και αναδεικνύει τη διαμεσολαβητική του διάσταση.

Το τρίτο μέρος περιέχει το χρονικό της σύστασης, της οργάνωσης και της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη έως 31 Δεκεμβρίου 1998 και παραθέτει στοιχεία σχετικά με τη στελέχωση του θεσμού. Σε μια προσπάθεια ανάδειξης της σημασίας της διαφάνειας για τη λειτουργία του θεσμού, το μέρος αυτό της έκθεσης περιγράφει τη διαδικασία που ακολουθείται από τον Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών.

Το τέταρτο μέρος αποτελεί τον κορμό της έκθεσης και περιέχει αναλυτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων των τεσσάρων κύκλων εργασιών του Συνηγόρου του Πολίτη. Ιδιαίτερης σημασίας στοιχεία του μέρους αυτού είναι η παρουσίαση ενδεικτικών υποθέσεων που απασχόλησαν τον κάθε κύκλο, καθώς και συγκεκριμένες προτάσεις προς τη διοίκηση για νομοθετικές ρυθμίσεις ή διοικητικές παρεμβάσεις που θα συμβάλουν στη θεραπεία προβλημάτων τα οποία ανέδειξε η μελέτη των αναφορών των πολιτών κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας του θεσμού.

Στόχος του πέμπτου μέρους είναι μια πρώτη αποτίμηση της στάσης των πολιτών και της διοί-

κησης απέναντι στον Συνήγορο του Πολίτη και η συναγωγή πρώτων συμπερασμάτων σχετικά με τη διαμόρφωση επικοινωνιακής πολιτικής, ικανής να διασφαλίσει την πληρέστερη ενημέρωση πολιτών και διοίκησης για τη φύση και την αποστολή του θεσμού.

Στο έκτο μέρος παρουσιάζεται εν συντομία το σκεπτικό που αφορά την προοπτική της μελλοντικής αποκέντρωσης του Συνηγόρου του Πολίτη και οι πρωτοβουλίες για επικοινωνία με πολίτες που κατοικούν εκτός Αττικής, τις οποίες θα αναλάβει ο θεσμός έως ότου καταστεί εφικτή η αποκέντρωσή του.

Οι διεθνείς δραστηριότητες του Συνηγόρου του Πολίτη κατά το 1998, καθώς και η στρατηγική στην οποία εγγράφονται περιγράφονται στο έβδομο μέρος.

Τέλος, το όγδοο μέρος περιέχει, υπό μορφή παραρτημάτων: (α) τον ιδρυτικό νόμο του Συνηγόρου του Πολίτη και τη σχετική συμπληρωματική νομοθεσία, (β) στατιστικά στοιχεία, (γ) κατάσταση του προσωπικού που ήταν ενταγμένο στον Συνήγορο του Πολίτη έως το τέλος του 1998, (δ) την ομιλία του Συνηγόρου του Πολίτη στην επίσημη έναρξη της λειτουργίας του θεσμού, που έγινε στις 24 Σεπτεμβρίου 1998 παρουσία του Πρωθυπουργού και (ε) σύντομα βιογραφικά σημειώματα του Συνηγόρου και των Βοηθών Συνηγόρων.

### 2. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Κατά το έτος 1998, οι δραστηριότητες του Συνηγόρου του Πολίτη επικεντρώθηκαν σε πέντε τομείς: (α) την επιλογή των Βοηθών Συνηγόρων, (β) τη διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών, (γ) την περαιτέρω στελέχωση της Αρχής με την επιλογή του ειδικού και βοηθητικού επιστημονικού προσωπικού, της γραμματείας και των διοικητικών υπαλλήλων, (δ) τον προγραμματισμό και την προώθηση διεθνών συνεργασιών με ομόλογους θεσμούς του εξωτερικού και (ε) τη διαμόρφωση και την εφαρμογή προγράμματος που να καθιστά προσιτές τις υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη στους πολίτες που κατοικούν εκτός Αττικής.

### Στελέχωση της ηγεσίας της Αρχής

Ως πρώτος Συνήγορος του Πολίτη επιλέχθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων, ο Νικηφόρος Διαμαντούρος, καθηγητής της Πολιτικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

Ως Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη επιλέχθηκαν από τον Συνήγορο οι εξής:

Γιώργος Καμίνης, επίκουρος καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών,

Αλίκη Κουτσουμάρη-Αργυροπούλου, νομικός, πρώην γενική διευθύντρια στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Μαρία Μητροσύλη-Ασημακοπούλου, διδάκτωρ Νομικής, δικηγόρος, ειδικός επιστήμονας σε θέματα υγείας-πρόνοιας και

Γιάννης Μιχαήλ, διδάκτωρ αρχιτέκτων-πολεοδομίας, αντεπιστέλλον μέλος της Γερμανικής Ακαδημίας Πολεοδομίας και Χωροταξίας.

### Διεκπεραίωση αναφορών

Η διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών γίνεται μέσω των τεσσάρων κύκλων εργασιών στους οποίους έχει οργανωθεί η Αρχή. Αυτοί είναι: (α) ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αρμοδιότητα του οποίου είναι υποθέσεις που συνδέονται με την άσκηση των ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων, (β) ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, ο οποίος επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν στην κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, τη δημόσια υγιεινή, την πρόνοια και την προστασία ηλικιωμένων, παιδιών, ανέργων και ατόμων με ειδικές ανάγκες, (γ) ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, που χειρίζεται υποθέσεις σχετικές με θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημόσιων έργων, πολιτισμού και περιβάλλοντος και (δ) ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, που είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αφορούν σε θέματα γενικότερης κακοδιοίκησης και μη τήρησης της αρχής της νομιμότητας, φαινόμενα που εντοπίζονται σε περιπτώσεις μη επαρκούς πληροφόρησης ή κακής επικοινωνίας των πολιτών με τη δι-

οίκηση, ανεπαρκούς ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, μη απάντησης ή καθυστέρησης απάντησης σε αιτήσεις πολιτών, παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας και υπερβολικής προσκόλλησης στο γράμμα του νόμου κατά την εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων, με αποτέλεσμα την άδικη μεταχείριση του πολίτη.

Κατά το διάστημα των τριών πρώτων μηνών της λειτουργίας της, η Αρχή δέχθηκε 1430 έγγραφες αναφορές πολιτών. Αυτές κατανεμήθηκαν ως εξής στους τέσσερις κύκλους εργασιών του Συνηγόρου του Πολίτη:

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: 172 ή 12%

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας: 383 ή 27%

Κύκλος Ποιότητας Ζωής: 417 ή 29%

Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη: 458 ή 32%.

Από το σύνολο των εγγραφών αναφορών του έτους 1998 εξετάστηκαν και διεκπεραιώθηκαν, κατά την περίοδο που καλύπτει η έκθεση αυτή, 547 αναφορές ή 38% του συνόλου.

Το επιστημονικό προσωπικό του Συνηγόρου του Πολίτη ανταποκρίθηκε, επίσης, σε 4986 προφορικά ερωτήματα πολιτών, τα οποία υποβλήθηκαν είτε τηλεφωνικώς είτε αυτοπροσώπως. Πολλά από αυτά επιλύθηκαν αμέσως είτε με την παροχή των αναγκαίων πληροφοριών ή διευκρινίσεων είτε με την παραπομπή των ενδιαφερομένων σε υπηρεσία αρμόδια για την ουσιαστική αντιμετώπιση του θέματος.

### Περαιτέρω στελέχωση του θεσμού

Εκτός από τον Συνήγορο και τους τέσσερις Βοηθούς Συνηγόρους, κατά το διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1998, εντάχθηκαν στο στελεχιακό δυναμικό του Συνηγόρου του Πολίτη 80 άτομα, 32 με απόσπαση από υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα και 48 με πρόσληψη. Από το σύνολο των 80 ατόμων, 44 εντάχθηκαν στην κατηγορία του ειδικού επιστημονικού προσωπικού (25 με απόσπαση και 19 με πρόσληψη), 25 στην κατηγορία του βοηθητικού επιστημονικού προσωπικού και 11 στη γραμματεία και στις διοικητικές υπηρεσίες της Αρχής. Από τα 25 άτομα που αποσπάστηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη, 11 είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Δι-

οίκησης. Από το σύνολο των 69 μελών του επιστημονικού προσωπικού, 25 (36,23%) είναι πτυχιούχοι ΑΕΙ της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, 31 (44,93%) κατέχουν τίτλους μεταπτυχιακών σπουδών και 13 (18,84%) είναι διδάκτορες. Από πλευράς ηλικίας, το 51% των ενταχθέντων είναι μεταξύ 30 και 40 ετών, το 29% μεταξύ 40 και 50, το 16% μεταξύ 20 και 30 και το 4% άνω των 50 ετών. Τέλος, το 52% του ειδικού επιστημονικού προσωπικού είναι γυναίκες και το 48% άνδρες, ενώ στο σύνολο του επιστημονικού προσωπικού, η αναλογία είναι 70% και 30% αντίστοιχα.

Η στελέχωση των θέσεων του ειδικού και βοηθητικού επιστημονικού προσωπικού του Συνηγόρου του Πολίτη έγινε σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδρυτικού νόμου της Αρχής, ο οποίος απαιτεί αυξημένα προσόντα για τις κατηγορίες αυτές. Η τελική επιλογή των ειδικών και βοηθών επιστημόνων έγινε με δημόσια πρόσκληση, που δημοσιεύθηκε στον ημερήσιο και εβδομαδιαίο Τύπο, προεπιλογή από τον Συνήγορο του Πολίτη συνεπικουρούμενο από τους Βοηθούς Συνηγόρους και δημόσια συνέντευξη, στην οποία κλήθηκαν συνολικά 293 υποψήφιοι, που είχαν περάσει με επιτυχία το στάδιο της προεπιλογής. Το σύνολο των υποψηφιοτήτων για τις θέσεις του ειδικού και επιστημονικού προσωπικού ήταν 1486. Όπως φαίνεται και από το παράρτημα 3, το επιστημονικό προσωπικό που τελικά επιλέχθηκε καλύπτει ένα ευρύ φάσμα επιστημονικών και επαγγελματικών ειδικοτήτων και ενδιαφερόντων.

#### Συνεργασία με ομόλογους θεσμούς στο εξωτερικό

Βασική αρχή που διέπει τη λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι η συνεχής και συστηματική επαφή με το διεθνές περιβάλλον συμβάλλει ουσιαστικά στην ικανότητα της Αρχής να αντιμετωπίζει τα ευρύτερα και πολύπλοκα προβλήματα που αναδεικνύουν οι αναφορές των πολιτών κατά τρόπο που να αξιοποιεί τις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αξιοκρατίας και της βέλτιστης πρακτικής. Ολοένα και

περισσότερο, οι αρχές αυτές τείνουν να διέπουν τις σχέσεις κράτους-πολίτη στις σύγχρονες, προηγμένες δημοκρατίες. Σημειώνεται ότι ο θεσμός του Ombudsman, όπως είναι διεθνώς γνωστός ο Συνήγορος του Πολίτη, έχει πολύχρονη παράδοση και λειτουργία στον ευρωπαϊκό χώρο, όπου πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές του 19ου αιώνα (Σουηδία, 1809). Ήδη λειτουργεί σε περισσότερες από 90 χώρες στον κόσμο, από τις οποίες 27 στην Ευρώπη.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη ανέλαβε τέσσερις πρωτοβουλίες κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους λειτουργίας του. Αυτές ήταν: (α) επίσκεψη στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, (β) διοργάνωση συνάντησης εργασίας στην Αθήνα με ευρωπαίους Συνηγόρους του Πολίτη, (γ) επίσκεψη στον Βρετανό Κοινοβουλευτικό Επίτροπο για τη Διοίκηση και (δ) συμμετοχή στην ετήσια συνάντηση των ευρωπαίων Συνηγόρων του Πολίτη.

#### Πρώτες προσπάθειες αποκέντρωσης

Ο ιδρυτικός νόμος του Συνηγόρου του Πολίτη προβλέπει τη δυνατότητα δημιουργίας περιφερειακών γραφείων της Αρχής εκτός Αττικής, στο σύνολο της χώρας. Βασικές προϋποθέσεις για μια τέτοια εξέλιξη, όμως, είναι η ολοκλήρωση της στελέχωσης του θεσμού και, κυρίως, η δημιουργία ισχυρής θεσμικής ταυτότητας και η υιοθέτηση ομοιογενούς καθημερινής πρακτικής και στάσης απέναντι στους πολίτες, που αυτές συνεπάγονται.

Έως ότου καταστεί δυνατή η αποκέντρωση του θεσμού, η επαφή της Αρχής με πολίτες που κατοικούν εκτός Αττικής θα επιτυγχάνεται με την αποστολή κλιμακίων του Συνηγόρου του Πολίτη σε διάφορες πόλεις της επικράτειας και την ολιγόημερη παραμονή τους εκεί, προκειμένου να έχουν ενημερωτικές επαφές με υπηρεσιακούς παράγοντες, εκπροσώπους φορέων και πολίτες. Οι πρώτες επισκέψεις προγραμματίστηκαν για την Κόρινθο (πραγματοποιήθηκε τον Φεβρουάριο 1999) και τη Θεσσαλονίκη (μετά το Πάσχα).

### 3. ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΚΥΚΛΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Ο απολογισμός της δραστηριότητας των τεσσάρων κύκλων εργασιών του Συνηγόρου του Πολίτη για το πρώτο τρίμηνο της λειτουργίας του έχει ως εξής:

#### Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιλαμβάνεται υποθέσεων των οποίων το αντικείμενο συνδέεται με την άσκηση ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων.

Οι υποθέσεις αυτές καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης: προσβολές της προσωπικής ελευθερίας στο πλαίσιο της δράσης των αστυνομικών αρχών, αδικαιολόγητες διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή στο πεδίο της παροχής διοικητικών υπηρεσιών ή το χώρο του αθλητισμού, παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας στο πλαίσιο διαδικασιών επιλογής προσωπικού από δημόσιους φορείς ή εισαγωγής σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, περιπτώσεις ματαίωσης του δικαιώματος αναφοράς ή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας με την άρνηση δημοσίων αρχών να απαντήσουν σε αιτήματα πολιτών ή να εφαρμόσουν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

Οι αναφορές που περιήλθαν στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κατά το διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1998 ανέρχονται στις 172. Από τις αναφορές που περιήλθαν στον Κύκλο εντός του 1998, 67 δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ή ήταν προφανώς αόριστες, 22 αποδείχθηκαν τελικώς μη βάσιμες, 5 οδήγησαν στην ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη ήδη εντός του 1998, ενώ οι υπόλοιπες 78 εξακολουθούσαν να ερευνώνται έως και την 31.12.1998.

Το βασικό συμπέρασμα, η συναγωγή του οποίου κατέστη δυνατή ήδη κατά το πρώτο τρίμηνο της λειτουργίας του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, είναι ότι η στάση του ελληνικού κρά-

τους απέναντι στα ανθρώπινα δικαιώματα εμφανίζει μερικές φορές έντονη αντιφατικότητα. Από τη μια πλευρά το Σύνταγμα, οι διεθνείς συμβάσεις και συχνά η κοινή νομοθεσία διαμορφώνουν κατά κανόνα ένα νομικό πλαίσιο ευνοϊκό για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Από την άλλη, όμως, η πρακτική της δημόσιας διοίκησης, οι φορείς της οποίας καλούνται να εφαρμόσουν τα κείμενα αυτά, εμφανίζει σημαντικές καθυστερήσεις. Παρά τις επί μέρους προόδους που έχουν παρατηρηθεί τα τελευταία χρόνια, τούτο το χάσμα μεταξύ των νομικών ρυθμίσεων και της καθημερινής πρακτικής των οργάνων της διοίκησης εξακολουθεί να υφίσταται, καθυστερώντας ουσιαστικά την εμπέδωση του κράτους δικαίου στη χώρα μας.

Τα αίτια του φαινομένου είναι κατά βάση γνωστά και ευδιάκριτα: πρόκειται για παραδοσιακές –κυρίως ιδεολογικού και οργανωτικού χαρακτήρα– παθολογίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που συνοψίζονται στην εμμονή της να αντιπαραθέτει και συχνά να υποτάσσει τα δικαιώματα του ανθρώπου σε ένα αόριστο και κυριαρχικώς ερμηνευόμενο από αυτή «δημόσιο» ή «εθνικό» συμφέρον.

#### Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας είναι αρμόδιος για την επίλυση θεμάτων που αφορούν στην κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, τη δημόσια υγιεινή, την πρόνοια, την προστασία ηλικιωμένων, παιδιών, ατόμων με ειδικές ανάγκες και ανέργων.

Το διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1998, δέχθηκε 383 αναφορές. Από αυτές 53 κρίθηκαν εκτός αρμοδιότητας, επιλύθηκαν 61 μέσα στο 1998, ενώ στις αρχές του 1999 βρίσκονταν στο στάδιο της διερεύνησης 269. Από τις 61 υποθέσεις που διευθετήθηκαν, 38 λύθηκαν υπέρ του πολίτη, ενώ για τις υπόλοιπες 23 το αίτημα του πολίτη δεν ικανοποιήθηκε (αναφορές νόμου και ουσία αβάσιμες).

Η θεματολογία των υποθέσεων που επιλύθηκαν αφορά κυρίως τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, τις παροχές ασθένειας σε είδος και τις παροχές

πρόνοιας σε χρήμα. Αντίστοιχα, τα προβλήματα που ανακύπτουν σε αυτούς τους τομείς εντοπίζονται στη θεμελίωση δικαιώματος (σύνταξης, επιδομάτων κ.λπ.), σε διαφορές στον υπολογισμό ποσού (σύνταξης ή επιδόματος), σε προβλήματα με την αναγνώριση χρόνου ασφάλισης, κ.ά. Οι κυριότερες μορφές κακοδιοίκησης, όπως προέκυψαν από τις αναφορές που επιλύθηκαν, έχουν να κάνουν κυρίως με καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων και στην καταβολή παροχών και με ελλιπή ή πλημμελή ενημέρωση των πολιτών εν γένει. Οι φορείς στους οποίους εντοπίστηκε ο μεγαλύτερος όγκος των προβλημάτων είναι οι ασφαλιστικοί οργανισμοί, και κυρίως το ΙΚΑ και ο ΟΓΑ, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και οι διευθύνσεις πρόνοιας νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Για υποθέσεις που παρουσίασαν γενικότερο ενδιαφέρον, είτε με κριτήρια ποσοτικά-αριθμητικά είτε με ποιοτικά, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας διατυπώνει εξειδικευμένες προτάσεις, τόσο για τη βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης όσο και για την τροποποίηση διατάξεων νόμου. Στην πρώτη περίπτωση ανήκει η πρόταση για «έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης για τον τρόπο καταβολής δαπανών εξωνοσοκομειακής περίθαλψης στους ασφαλισμένους του ΟΓΑ». Στη δεύτερη, ανήκουν οι προτάσεις για: α) τροποποίηση της νομοθεσίας και ενιαία εφαρμογή της για τη μετάγγιση αίματος, πλάσματος ή προϊόντων αυτού, β) τροποποίηση της διάταξης του Ν. 2084/92, για την πρόωρη συνταξιοδότηση, με σκοπό την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και γ) τροποποίηση του άρθρου 30 του Ν. 875/79 «Περί καταστάσεως των παθόντων εν πολέμω αξιωματικών και υπαξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων» με σκοπό την εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της ισότητας.

Συμπερασματικά, τα προβλήματα που προκύπτουν από τις αναφορές που κατατέθηκαν και διερευνήθηκαν στους τρεις πρώτους μήνες λειτουργίας του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας αντανακλούν τη μη ορθολογική συγκρότηση του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα και ειδικότερα

την παθογένεια της σύστασης, της οργάνωσης και της λειτουργίας των ασφαλιστικών οργανισμών και ταμείων.

### Κύκλος Ποιότητας Ζωής

Στα όρια των αρμοδιοτήτων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής εντάσσονται θέματα τα οποία αφορούν σε ζητήματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημόσιων έργων, πολιτισμού και εν γένει ζητήματα περιβάλλοντος. Παράλληλα, ο Κύκλος εξετάζει και θέματα που εστιάζονται σε ζητήματα διοικητικής διαφάνειας, πληροφόρησης και επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση.

Στο διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1998, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής έλαβε 417 αναφορές πολιτών που αντιστοιχεί στο 29% του συνόλου των αναφορών που έλαβε ο Συνήγορος του Πολίτη στο ίδιο διάστημα.

Στην πλειονότητά τους (65%) οι αναφορές αφορούν σε θέματα αρμοδιοτήτων του ΥΠΕΧΩΔΕ σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (δήμοι, νομαρχίες, κεντρική υπηρεσία ΥΠΕΧΩΔΕ). Άλλες μεγάλες ομάδες αναφορών είναι αυτές που σχετίζονται με θέματα του ΥΠΠΟ (7,8%) και του Υπουργείου Γεωργίας (4,4%).

Από τα 417 αιτήματα (για μεθοδολογικούς λόγους οι αναφορές πολιτών που περιλαμβάνουν περισσότερα του ενός αιτήματα προσμετρήθηκαν ξεχωριστά) διεκπεραιώθηκαν 140. Από τα 140 κρίθηκαν ως εκτός αρμοδιότητας τα 113, 16 επιλύθηκαν υπέρ του πολίτη, 11 κρίθηκαν ως μη βάσιμα, ενώ 277 είναι ακόμη υπό εξέταση.

Στα γενικότερα συμπεράσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής καταγράφονται αιτήματα για τη διασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών διαβίωσης και την προστασία έννομων δικαιωμάτων πολιτών από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης, οι οποίες σε ένα υψηλό ποσοστό οδηγούν στην επιλογή της δικαστικής οδού, με τη συνακόλουθη επιβάρυνση των δημοσίων υπηρεσιών και των δικαστηρίων.

Γενικά η συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση ήταν εποικοδομητική και αποτελεσματική, εκτός από ορισμένες περιπτώσεις κακής συμπεριφοράς.



### Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη είναι αρμόδιος για την επίλυση αιτημάτων των πολιτών με αντικείμενο θέματα γενικότερης κακοδιοίκησης και μη τήρησης της αρχής της νομιμότητας. Ειδικότερα, εξετάζει κυρίως υποθέσεις μη επαρκούς πληροφόρησης και κακής επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση, θέματα ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, μη απάντησης ή καθυστέρησης απάντησης σε αιτήσεις πολιτών, παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας και ανελαστικής εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων. Το διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1998, δέχθηκε συνολικά 458 αναφορές, από τις οποίες οι περισσότερες αναφέρονται στο Υπουργείο Οικονομικών/ ΔΟΥ, στους ΟΤΑ, στο Υπουργείο Παιδείας/ ΔΙΚΑΤΣΑ, στις ΔΕΚΟ, (ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ) και τέλος σε λοιπούς φορείς, όπως το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών/ ΕΛΤΑ, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων/ ΟΕΚ, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις κ.ά. Από τον συνολικό αριθμό των 458 αναφορών που υποβλήθηκαν προς τον Κύκλο, εκτός αρμοδιότητας κρίθηκαν 114. Από τις υπόλοιπες 344 αναφορές, επιλύθηκαν 52 υπέρ του πολίτη, 33 κρίθηκαν μη βάσιμες και έχουν τεθεί στο αρχείο, ενώ οι υπόλοιπες 259 βρίσκονται σε εξέλιξη.

Σε γενικές γραμμές και με την επιφύλαξη ότι τα παρακάτω συμπεράσματα σχηματίστηκαν κατά το πρώτο τρίμηνο λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη στην Ελλάδα, μπορεί να λεχθεί ότι ο μεγάλος αριθμός των αιτήσεων που υποβλήθηκαν στην Αρχή, κατέδειξε ότι η παρουσία ενός θεσμού εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης ήταν απαραίτητη.

Σημειώνεται, επίσης, ότι για μια μεγάλη κατηγορία υποθέσεων η ενημέρωση αποτελεί και την ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη. Τέλος, διαπιστώνεται ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση εφαρμόζει την αρχή της διαφάνειας στη δράση της με επιφύλαξη και δισταγμό. Ειδικότερα, συμπεράσματα που αφορούν τις ΔΟΥ εστιάζονται κυρίως στα προβλήματα που ανακύπτουν από την ύπαρξη πολυνομίας σχετικά με την κάθε

υπόθεση, την πολυπλοκότητα του τρόπου συμπλήρωσης των φορολογικών δηλώσεων και τη μεγάλη καθυστέρηση απάντησης σε αιτήσεις ή διορθωτικές δηλώσεις πολιτών και, τέλος, τη μη επαρκή ενημέρωση των πολιτών από υπαλλήλους των ΔΟΥ σχετικά με τους τρόπους που οφείλουν να ενεργήσουν, είτε αντιδρώντας κατά πράξεων των ΔΟΥ, είτε συμμορφούμενοι προς τις νόμιμες διαδικασίες.

Επισημαίνονται, τέλος, οι περιπτώσεις όπου μια αναφορά κρίνεται γενικότερου ενδιαφέροντος είτε με βάση ποσοτικά-αριθμητικά κριτήρια (αφορά μια μεγάλη κατηγορία πολιτών) είτε με βάση ποιοτικά κριτήρια (μεμονωμένη περίπτωση ιδιαίτερης βαρύτητας) και προτείνονται συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις ή λειτουργικές βελτιώσεις των κείμενων διατάξεων, προκειμένου να θεραπευθούν αυτά τα φαινόμενα κακοδιοίκησης.

#### 4. ΠΡΩΤΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ

Η συναγωγή συμπερασμάτων βασισμένων στην εμπειρία των τριών πρώτων μηνών λειτουργίας του θεσμού είναι επισφαλής. Πιο συνετή, κατά συνέπεια, είναι η προσπάθεια εντοπισμού ενδείξεων και εκτιμήσεων, οι οποίες, κατά τη διάρκεια του 1999, θα υποβληθούν σε συνεχή και συστηματική παρακολούθηση, προκειμένου να διαπιστωθεί η εγκυρότητά τους.

Με αυτά τα δεδομένα, η εμπειρία από τη λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη κατά το 1998 μπορεί, σε γενικές γραμμές, να χαρακτηριστεί θετική. Ο συνδυασμός υλικοτεχνικής υποδομής και στελεχιακού δυναμικού με τυπικά και ουσιαστικά προσόντα υψηλών προδιαγραφών επέτρεψε στην Αρχή να ανταποκριθεί αμέσως και με επάρκεια στις απαιτήσεις και στις προκλήσεις της αποστολής της. Την εκτίμηση αυτή ενισχύουν τρία πρόσθετα στοιχεία:

(α) ο σχετικά ικανοποιητικός ρυθμός διεκπεραίωσης των αναφορών των πολιτών, (β) ο αριθμός επιστολών πολιτών, στις οποίες τόσο οι υπηρεσίες που παρέχει ο Συνήγορος του Πολίτη όσο και ο τρόπος παροχής τους αποτιμώνται θετικά,

(γ) η, κατά κανόνα, θετική αντιμετώπιση και μεταχείριση του θεσμού από τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας και

(δ) η καλή, σε γενικές γραμμές, συνεργασία με τις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και την πολιτική ηγεσία.

Οι εκτιμήσεις αυτές επιτρέπουν στον Συνήγορο του Πολίτη να αντιμετωπίσει το μέλλον με συγκρατημένη αισιοδοξία. Ταυτόχρονα, όμως, αναδεικνύουν μια σειρά ζητημάτων και προκλήσεων που απαιτούν συνεχή θεσμική εγρήγορση και εντατικοποίηση των προσπαθειών της Αρχής, προκειμένου να έχει συνέχεια αυτό το θετικό ξεκίνημα και να αποφευχθούν τυχόν παλινδρομήσεις ή και οπισθοχωρήσεις.

Σε αυτό το πλαίσιο, τέσσερις τουλάχιστον περιοχές χρήζουν προσοχής:

Πρώτον, με δεδομένη την έντονα αυξητική τάση της υποβολής αιτημάτων των πολιτών (γραπτών και προφορικών), καθίσταται επιτακτική η ολοκλήρωση της κατά το νόμο προβλεπόμενης στελέχωσης του θεσμού, τόσο στο επίπεδο του επιστημονικού προσωπικού όσο και σε αυτό των διοικητικών υπηρεσιών. Έτσι θα διασφαλιστεί η ικανότητα του Συνηγόρου του Πολίτη να συνεχίσει να αντιμετωπίζει τα αιτήματα των πολιτών με επάρκεια. Η συγκριτική εμπειρία δείχνει ότι ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη, κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του, προβλέπεται να δεχθεί μεγαλύτερο όγκο αναφορών σε σχέση με τους ευρωπαϊούς ομολόγους του. Για παράδειγμα, ο Ιρλανδός Συνήγορος του Πολίτη, δέχθηκε κατά το δωδέκατο έτος λειτουργίας του θεσμού (1996) μόλις 3181 αναφορές πολιτών, ενώ ο γάλλος Διαμεσολαβητής, κατά τα οκτώ πρώτα χρόνια λειτουργίας του θεσμού (1973-1980), δέχθηκε αριθμό αναφορών ίσο με αυτόν που (με βάση τα στοιχεία των πρώτων μηνών) θα έχει δεχθεί ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη (περίπου 6000) σε έναν πλήρη χρόνο λειτουργίας του. Και αυτό σε μια χώρα με πληθυσμό περίπου υπερπενταπλάσιο του ελληνικού.

Δεύτερον, πρέπει να διασφαλιστεί μεγαλύτερη συνεργασία από πλευράς διοίκησης στο θέμα της κατά νόμο προβλεπόμενης απόσπασης υπαλλήλων από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα

στον Συνήγορο του Πολίτη. Η εμπειρία των τριών πρώτων μηνών λειτουργίας ανέδειξε το θέμα αυτό σε ένα από τα σημαντικότερα και πιο χρονοβόρα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Αρχή, στην προσπάθεια επαρκούς στελέχωσής της. Σημειώνεται ενδεικτικά ότι, ενώ η διαδικασία πρόσληψης επιστημονικού προσωπικού ολοκληρώθηκε αμέσως, η διαδικασία απόσπασης αποδείχθηκε σε μεγάλο βαθμό προβληματική. Κατά το τέλος του 1998 εκκρεμούσε η απόσπαση 11 υπαλλήλων από τους 28 επιλεγέντες, δηλαδή σχεδόν 40%. Κύρια αιτία της χρονοβόρου αυτής διαδικασίας είναι η αρνητική στάση των δημοσίων υπηρεσιών και της πολιτικής ηγεσίας σχετικά με τις αποσπάσεις στον Συνήγορο του Πολίτη, παρά την πρόβλεψη του νόμου για την, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων, απόσπαση. Με δεδομένο ότι ο ιδρυτικός νόμος του Συνηγόρου του Πολίτη δεν προβλέπει, ορθώς, την ύπαρξη επιλαχόντων, η διαιωνιζόμενη εκκρεμότητα στην απόσπαση υπαλλήλων επιλεγέντων με βάση τις διατάξεις του νόμου του Συνηγόρου του Πολίτη στερεί την υπηρεσία από πολύτιμο ανθρώπινο δυναμικό και επιβάλλει ως μόνη διέξοδο την επανάληψη της όλης διαδικασίας. Ακόμη και μια τέτοια χρονοβόρα και εργασίας εντατικής επιλογή δεν διασφαλίζει την Αρχή από την επανάληψη του ίδιου φαινομένου. Τρίτη περιοχή στην οποία θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία είναι η επικοινωνιακή πολιτική της Αρχής, ώστε ο Συνήγορος του Πολίτη να γίνει γνωστός σε ευρύτερες ομάδες πολιτών και να προσδιοριστεί η αποστολή και το πλαίσιο των δραστηριοτήτων του.

Η τέταρτη περιοχή που χρήζει της προσοχής του Συνηγόρου του Πολίτη, προκειμένου να διασφαλιστούν οι συνθήκες της εύρυθμης λειτουργίας του στο μέλλον, είναι η δημιουργία μηχανισμών ελέγχου και αξιολόγησης, ικανών να συμβάλουν στη δημιουργία ενός κλίματος θεσμικού αναστοχασμού και εγρήγορσης. Οι μηχανισμοί αυτοί διευκολύνουν την υιοθέτηση αποτελεσματικών πολιτικών και τη διόρθωση εκείνων που αποδεικνύονται ανεπαρκείς ή που έχουν εκπληρώσει τους στόχους τους. Μια πρώτη προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση είναι και η χρη-





σιμοποίηση εξωτερικών επιτροπών αξιολόγησης του θεσμού σε συγκεκριμένα θέματα, όπως η οργάνωση, η επάρκεια του συστήματος πληροφορικής που στηρίζει τις υπηρεσίες του, η στελέχωση και η επικοινωνιακή του πολιτική. Η συνάντηση εργασίας της Αρχής με τους τέσσερις Συνηγόρους του Πολίτη, της Δανίας, της Ιρλανδίας, της Ολλανδίας και της Σλοβενίας, αποτελεί πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Τα μέτρα αυτά έχουν ως στόχο τη βελτίωση του

τρόπου λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη και τη δημιουργία μιας εσωτερικής διοικητικής κουλτούρας θεσμικού αναστοχασμού και εμπέδωσης της αρχής ότι αποστολή του θεσμού είναι η παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στον πολίτη. Ταυτόχρονα αποτελούν έμπρακτη ένδειξη του συναισθήματος ευθύνης και της ισχυρής βούλησης της Αρχής να φέρει αποτελεσματικά εις πέρας την αποστολή που της έχει αναθέσει η πολιτεία.