

10

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο

Απολογισμός
της πρώτης πενταετίας
λειτουργίας του
Συνηγόρου του Πολίτη



ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Έως την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974, τα δικαιώματα του ανθρώπου στη χώρα μας δοκιμάστηκαν κυρίως λόγω της οξύτητας των πολιτικών αντιπαραθέσεων, της εγκαθίδρυσης ποικίλων καθεστώτων έκτακτης ανάγκης, με συνέπεια οι εκάστοτε «αντιφρονούντες» να υφίστανται συστηματικές διώξεις και δυσμενείς διακρίσεις, ως επί το πλείστον στο πεδίο της ελευθερίας της έκφρασης και της εν γένει πολιτικής συμμετοχής.

Σήμερα πια, μετά την εξομάλυνση της πολιτικής ζωής, έχουν αναδυθεί στην επιφάνεια διαφορετικής τάξης ζητήματα σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, τα οποία διακρίνονται από μια κατ' αρχήν αυτονομία έναντι του πολιτικού ανταγωνισμού. Ορισμένα από αυτά είχαν παραμείνει στην αφάνεια είτε λόγω κοινωνικών προκαταλήψεων (λ.χ. δυσμενείς διακρίσεις λόγω φύλου) είτε εξαιτίας της σφοδρότητας της πολιτικής αντιπαραθέσεως, η οποία τα έθεσε σε δεύτερη μοίρα, συγκαλύπτοντας εν μέρει την ύπαρξή τους ή παρεμποδίζοντας την αυτόνομη εκδήλωσή τους (λ.χ. προσβολές της θρησκευτικής ελευθερίας).

Σε άλλες περιπτώσεις, όμως, απειλές σε βάρος ανθρώπινων δικαιωμάτων εμφανίζονται για πρώτη φορά και οφείλονται σε πρόσφατες εξελίξεις, λ.χ. στο πεδίο της τεχνολογίας (ηλεκτρονικές παρακολουθήσεις, προσωπικά δεδομένα), στη ραγδαία ανάπτυξη των ΜΜΕ (προσβολές της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής) ή ακόμη και σε οικονομικές και κοινωνικές ανακατατάξεις που θέτουν στο κοινωνικό περιθώριο ποικίλες ομάδες του πληθυσμού (οικονομικοί μετανάστες και πρόσφυγες, Τσιγγάνοι, νέοι άνεργοι κ.λπ.), οι οποίες καθίστανται ευάλωτες σε κάθε είδους αθέμιτες διακρίσεις και προσβολές των δικαιωμάτων τους.

Ο κεντρικός άξονας γύρω από τον οποίο αρθρώνεται η οργάνωση και η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη –που αποτελεί και την αποστολή του– είναι να «διαμεσολαβεί» μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης. Συνοψίζοντας την εμπειρία από τη θητεία μου στη θέση του Βοηθού Συνηγόρου, υπεύθυνου για τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, θα αναφερθώ πρώτα σε αυτήν τη διαμεσολαβητική αποστολή, όπως συνάγεται από τον νόμο και το Σύνταγμα, και στη συνέχεια θα προσπαθήσω να περιγράψω, σε αδρές γραμμές, τις μεθόδους με τις οποίες ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προσπάθησε να τη φέρει σε πέρας καθώς και την αντίστοιχη ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης.

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΗ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Μια από τις βασικές κατευθύνσεις της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 ήταν η ενίσχυση της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων. Ενίσχυση που, μεταξύ άλλων, εκδηλώθηκε και με τη συνταγματική κατοχύρωση ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες έχουν ως κύριο αντικείμενο την προστασία ατομικών δικαιωμάτων. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων

Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α του Συντάγματος) και η νεοσύστατη Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19, παράγρ. 2) αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της τάσης.

Όμως και ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103, παράγρ. 9), μολονότι εκ πρώτης όψεως φαίνεται να έχει μια ευρύτερη αποστολή, είναι ένας ελεγκτικός μηχανισμός που βρίσκεται στην καρδιά των συνταγματικών εγγυήσεων του κράτους δικαίου και, κατ' επέκταση, των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Έχοντας ως αποστολή την «προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας» (άρθρο 1, παράγρ. 1 του Ν. 3094/2003), η Αρχή κατά κανόνα παρεμβαίνει σε έναν ήδη ανοιχτό διάλογο μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη, διάλογο τον οποίο αναβαθμίζει, καθώς η δημόσια διοίκηση αναγκάζεται να αιτιολογήσει τη στάση της έναντι του πολίτη, δηλαδή να τη θεμελιώσει με βάση τη νομιμότητα. Συχνά μάλιστα, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν παρεμβαίνει σε έναν ήδη ανοιχτό διάλογο, αλλά τον επιβάλλει, αφού οι δημόσιες υπηρεσίες στη χώρα μας, δυστυχώς, συχνά απαξιούν να απαντήσουν στα ερωτήματα ή τις αιτιάσεις που τους απευθύνουν οι πολίτες.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, και υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι το αίτημα του πολίτη είναι βάσιμο, η Αρχή λειτουργεί ως μηχανισμός προστασίας των δικαιωμάτων του, με διαβαθμισμένη, ανάλογα με την περίπτωση, αποτελεσματικότητα. Στην ευμενέστερη για τον πολίτη εκδοχή, ο Συνήγορος του Πολίτη επιτυγχάνει την αποκατάσταση της νομιμότητας, πείθοντας τη δημόσια διοίκηση να αναθεωρήσει τη στάση της: είτε ανακαλώντας την παράνομη ατομική διοικητική πράξη που έχει βλάψει τα συμφέροντα του πολίτη είτε εκδίδοντας τη διοικητική πράξη που τον ωφελεί και την οποία παράνομα είχε παραλείψει να εκδώσει. Στη δυσμενέστερη εκδοχή, η δημόσια διοίκηση αρνείται να αποκαταστήσει τη νομιμότητα, οπότε ως μόνη αποτελεσματική διέξοδος φαίνεται να απομένει η προσφυγή του πολίτη στη δικαιοσύνη, καθώς ο έλεγχος νομιμότητας τον οποίο διενεργεί ο Συνήγορος του Πολίτη αποβαίνει εν προκειμένω αλυσιτελής. Παρά ταύτα, το γεγονός ότι μια ανεξάρτητη αρχή, περιβεβλημένη με εγγυήσεις αντικειμενικότητας και αμεροληψίας, αποφαίνεται ότι η δημόσια διοίκηση έχει παρανομήσει σε βάρος του πολίτη, εκτός από την ηθική ικανοποίηση που προσφέρει στον τελευταίο (ικανοποίηση διόλου αμελητέα για εκείνους που έχουν υποστεί κατάφωρη αδικία), ενισχύει τη θέση του και στη μελλοντική δίκη.

Αποστολή της Αρχής, ωστόσο, δεν είναι να λειτουργεί ως παραμυθία των αδικηθέντων ή προθάλαμος των δικαστηρίων. Αυτό ενδεχομένως έχοντας κατά νου, ορισμένοι έχουν υποστηρίξει την άποψη ότι ο Συνήγορος του Πολίτη θα πρέπει να εξοπλιστεί και με κυρωτικές αρμοδιότητες. Άποψη η οποία, όμως, ελέγχεται διπλά εσφαλμένη.

Πρώτον, γιατί υποκύπτει στην πρόχειρη λύση καταστολής, λησμονώντας ότι κατασταλτικοί μηχανισμοί, προορισμένοι να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης στη νομιμότητα υπάρχουν στην ελληνική έννομη τάξη, αλλά για λόγους ποικίλους δεν λειτουργούν έγκαιρα ή αποτελεσματικά, ορισμένοι δε από αυτούς έχουν αδρανήσει. Τίποτα δεν εγγυάται ότι η μετατροπή του Συνηγόρου του Πολίτη σε έναν επιπλέον κυρωτικό μηχανισμό δεν θα είχε την ίδια άκαρπη κατάληξη.

Κατά δεύτερο λόγο, η ίδια άποψη φαίνεται να υποτιμά τον διαμεσολαβητικό ρόλο που ο νομοθέτης έχει αναθέσει στον Συνήγορο του Πολίτη (Ν. 2477/1997, ήδη αντικατασταθείς από τον Ν. 3094/2003, βλ. ειδικότερα άρθρο 1). Ο Συνήγορος του Πολίτη «διαμεσολαβεί», ακριβώς επειδή ο έλεγχος νομιμότητας που διενεργεί επί των «ατομικών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων ή υλικών ενεργειών» (άρθρο 3, παράγρ. 3 του Ν.

3094/2003) είναι έλεγχος ατελής, στερείται δεσμευτικής δύναμης. Γι' αυτό και μετά το πέρας της έρευνας της κάθε υπόθεσης ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει προς τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες «*προτάσεις [...] για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη*» (άρθρο 4, παράγρ. 6). Αλλά και πέραν των ατομικών υποθέσεων ή μάλλον συνθέτοντας την εμπειρία που έχει αποκομίσει από τον χειρισμό ομοειδών υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει, στην ετήσια έκθεσή του ή ακόμη και σε ειδικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους, γενικότερες «*προτάσεις για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις*» (άρθρο 3, παράγρ. 5).

Εκτός από όργανο ελεγκτικό της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι συνεπώς *σύμβουλος* και *αρωγός* της, ιδιότητες που δύσκολα θα συμβιβάζονταν με τη μετατροπή του σε μηχανισμό καταστολής των παρανομιών της. Τούτο δεν σημαίνει ότι ο έλεγχος νομιμότητας, τον οποίο διενεργεί ο Συνήγορος του Πολίτη επί των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο οποιασδήποτε διαπραγμάτευσης μεταξύ αυτού και της διοίκησης, καθώς η τελευταία δεν μπορεί παρά να λειτουργεί επί τη βάση και εντός των ορίων του νόμου, δεν έχει τη δυνατότητα να διαθέτει τη νομιμότητα, δηλαδή το δημόσιο συμφέρον. Με άλλα λόγια, η διαμεσολάβηση δεν ισοδυναμεί με «*παζάρεμα*» της νομιμότητας, αποτελεί απλώς το στάδιο όπου ο έλεγχος νομιμότητας, τον οποίο ασκεί ο Συνήγορος του Πολίτη, διαφοροποιείται *ως προς τα αποτελέσματά του* από τον έλεγχο νομιμότητας επί των αυτών πράξεων που μπορεί να διενεργήσει η ίδια η διοίκηση (μέσω των διοικητικών προσφυγών που ασκεί ο πολίτης) ή η δικαιοσύνη. Αυτές διαθέτουν *κυρωτικούς* μηχανισμούς που πλήττουν ριζικά είτε την παράνομη πράξη, μέσω της ανάκλησης ή της ακύρωσής της, είτε τον παρανομήσαντα υπάλληλο, μέσω της πειθαρχικής ή δικαστικής ποινής που του επιβάλλεται. Αντίθετα, διαμεσολαβώντας ο Συνήγορος του Πολίτη προσπαθεί να πείσει τη διοίκηση μέσω των προτάσεων που διατυπώνει, διαθέτοντας μόνο μια κύρωση: «*μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς*» (άρθρο 4, παράγρ. 6). Η κύρωση αυτή χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό νομικής απροσδιοριστίας: δεν ανήκει στο τυπικό οπλοστάσιο των κυρώσεων που γνωρίζει η έννομη τάξη μας, ασκείται δε με πλήρη διακριτική ευχέρεια και, το σημαντικότερο, δεν παράγει καμιά έννομη συνέπεια. Η δημοσιοποίηση αποτελεί ένα είδος *ηθικής* κύρωσης, μια τρόπον τινά δημόσια μομφή, την οποία απευθύνει ο Συνήγορος του Πολίτη σε βάρος μιας δημόσιας υπηρεσίας που δεν αποδέχεται τις προτάσεις του.

Καθώς αποτελεί ηθική κύρωση, που επιβάλλεται μάλιστα με πλήρη διακριτική ευχέρεια, η δημοσιοποίηση δεν παράγει άμεσες έννομες συνέπειες, μπορεί όμως να έχει σημαντικές πολιτικές επιπτώσεις, όπως άλλωστε και η ετήσια έκθεση της Αρχής που συζητείται από την Εθνική Αντιπροσωπεία ή ακόμη και ειδικές εκθέσεις που προσλαμβάνουν δημοσιότητα στα ΜΜΕ. Αναδεικνύοντας μέσω των εκθέσεων τις σημαντικότερες περιπτώσεις κακοδιοίκησης και παρανομίας της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη καθίσταται έμμεσος παράγοντας του κοινοβουλευτικού ελέγχου, άρα και της πολιτικής αντιπαράθεσης.

Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη κινείται συνεπώς ένθεν κακείθεν των εσωτερικών (εννοιολογικών διακριτών αλλά οντολογικώς ρευστών) ορίων του πειθαναγκασμού. Υπό κανονικές συνθήκες η «*πειθώ*» επαρκεί, σε εξαιρετικές όμως περιπτώσεις παρανομίας της διοίκησης η διαμεσολάβηση μπορεί να προσλαμβάνει και μια ιδιόμορφη –ηθικού και πολιτικού χαρακτήρα– κυρωτική διάσταση. Έτσι εξηγείται και η υπαγωγή του Συνηγόρου του Πολίτη στις ρυθμίσεις του άρθρου 101Α του Συ-

ντάγματος: Επειδή ο διαμεσολαβητικός του ρόλος μεταξύ της διοίκησης και του πολίτη ξεκινάει από τον έλεγχο νομιμότητας που διενεργεί ως τρίτος, ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει να απολαμβάνει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, όπως ισχύει και για τον δικαστή. Και επειδή αυτά που έπονται του ελέγχου νομιμότητας μπορεί να προσλαμβάνουν πολιτική διάσταση, ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει να παρέχει εχέγγυα ηθικού κύρους και κομματικής ουδετερότητας, εξ ου και η συνταγματική επιταγή να αναδεικνύεται από μια «επιτροπή σοφών», τη Διάσκεψη των Προέδρων, με αρχική επιδίωξη την ομοφωνία και, πάντως, εφόσον η ομοφωνία δεν επιτευχθεί, την αυξημένη πλειοψηφία.

ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ: ΟΙ «ΔΥΣΚΟΛΕΣ» ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Αντικειμενικότητα και αμεροληψία, ηθικό κύρος και κομματική ουδετερότητα αποτελούν χαρακτηριστικά απαραίτητα, προκειμένου ο Συνήγορος του Πολίτη να εμποδίσει την *αξιοπιστία* του έναντι τόσο των πολιτών όσο και της δημόσιας διοίκησης. Να *πείθει* δηλαδή, με τη βοήθεια και της επιστημοσύνης του, αμφοτέρους τους συνομιλητές του ότι οι εκθέσεις και τα πορίσματά του ανταποκρίνονται στη νομιμότητα. Αλλά έναντι της δημόσιας διοίκησης ο Συνήγορος του Πολίτη δεν αρκεί να είναι πειστικός, πρέπει να είναι και *αποτελεσματικός*, προ παντός σε υποθέσεις που αφορούν σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Στις περιπτώσεις αυτές ο Συνήγορος του Πολίτη συχνά προσκρούει σε αντικειμενικές δυσκολίες και αντιστάσεις, οι οποίες σε αδρές γραμμές μπορεί να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: α. σε κάποιους τομείς δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη καθίσταται εμφανής η εγγενής αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να χαράξει και να εφαρμόσει μια ορθολογικά οργανωμένη πολιτική σε πολύπλοκα κοινωνικά ζητήματα· β. σε άλλες περιπτώσεις, η δημόσια διοίκηση παραβιάζει την υποχρέωσή της να προστατεύσει τα δικαιώματα ανυπεράσπιστων κοινωνικών ομάδων έναντι οργανωμένων τοπικών ή συντεχνιακών συμφερόντων.

Α. Αν και κατά τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έχει μετατραπεί από χώρα προέλευσης σε χώρα υποδοχής οικονομικών μεταναστών και προσφύγων, η Πολιτεία δεν φαίνεται να έχει ακόμη αποδεχθεί το γεγονός ότι η αλλαγή αυτή δεν είναι παροδικού χαρακτήρα. Αποτέλεσμα αυτής της αμνηχανίας είναι η έλλειψη μεταναστευτικής πολιτικής μακροπρόθεσμης πνοής, έλλειψη που καθίσταται εμφανής εν πρώτοις στο επίπεδο της νομοθεσίας, η οποία είναι αποσπασματικού χαρακτήρα, με κενά και δυσεφάρμοστες ρυθμίσεις. Η νομοθεσία αυτή εκπονήθηκε χωρίς να έχει προηγηθεί κοινός σχεδιασμός από τα συναρμόδια υπουργεία (Εξωτερικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Εργασίας), σήμερα δε η απουσία συντονισμού εμφανίζεται στο στάδιο της εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων, με αποτέλεσμα το κράτος να μεταχειρίζεται κατά τρόπο άνισο τους ίδιους τους μετανάστες αλλά και τους ημεδαπούς εργοδότες τους.

Η έλλειψη προγραμματισμού και συντονισμού έγινε φανερό ήδη κατά τη μεταβατική διαδικασία νομιμοποίησης των μεταναστών που βρίσκονται παράνομα στη χώρα. Δύο περίπου χρόνια μετά την έναρξη εφαρμογής του νόμου 2910/2001, η διαδικασία ακόμη καρκινοβατεί, λόγω αδυναμίας της διοίκησης να ανταποκριθεί στις υπερβολικές γραφειοκρατικές διατυπώσεις που προβλέπει ο νόμος, αλλά και σε έναν τεράστιο όγκο αιτήσεων, ο οποίος ωστόσο ήταν εξ αρχής προβλέψιμος.

Τα παραπάνω έχουν επισημανθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη στις ετήσιες εκθέσεις του, αλλά και σε ειδικές εκθέσεις που έχει κατά καιρούς εκπονήσει, προτείνοντας μάλιστα συγκεκριμένα μέτρα νομοθετικού και οργανωτικού χαρακτήρα. Ενώ όμως σε ατομικές περιπτώσεις, όπου ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει συγκεκριμένες πα-

ρανομίες, η διοίκηση ανταποκρίνεται θετικά ή έστω απαντά στις επισημάνσεις της Αρχής, όταν τίγονται γενικότερα ζητήματα που απαιτούν σφαιρική θεώρηση και ανάληψη αντίστοιχης πρωτοβουλίας, ο Συνήγορος του Πολίτη συχνά προσκρούει σε τείχος σιωπής. Αδυνατώντας προφανώς να αντικρούσει με ορθολογικά επιχειρήματα τις πρωτοβουλίες που ο Συνήγορος του Πολίτη της προτείνει να αναλάβει, η διοίκηση οχυρώνεται πίσω από την αδράνεια και τη γραφειοκρατική διεκπεραίωση της καθημερινότητας. Έτσι όμως αναπαράγονται φαινόμενα κακοδιοίκησης, τα οποία όταν επιβαρύνουν προβλήματα ύψιστης κοινωνικής σπουδαιότητας, όπως είναι το μεταναστευτικό, κυοφορούν μακροπρόθεσμα δυσμενείς συνέπειες όχι μόνον για τους ίδιους τους μετανάστες αλλά για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας.

Β. Άλλη κατηγορία περιπτώσεων, όπου η διαμεσολάβηση του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προσέκρουσε σε σοβαρές δυσκολίες, αφορά και πάλι σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού οι οποίες υφίστανται αθέμιτες διακρίσεις και προσβολές των δικαιωμάτων τους, προερχόμενες κυρίως από πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή από ομάδες οργανωμένων επαγγελματικών και συντεχνιακών συμφερόντων, οι οποίες διαθέτουν άτυπη πρόσβαση σε θυλάκους της δημόσιας διοίκησης ή ακόμη και θεσμική εκπροσώπηση σε αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ). Το κρίσιμο στοιχείο στις περιπτώσεις αυτές είναι ότι η κεντρική διοίκηση, η οποία έχει και την πολιτική ευθύνη για την επιβολή της νομιμότητας, αποφεύγει συστηματικά να ασκήσει την εποπτεία που της έχει ανατεθεί από τον νόμο καθώς και να επιβάλει πειθαρχικές κυρώσεις εκεί όπου δημοτικές αρχές και μέλη διοικητικών συμβουλίων ΝΠΔΔ παραβιάζουν τη νομιμότητα.

Μια πρώτη διακριτή υποκατηγορία αυτού του φαινομένου αποτελεί το ζήτημα της εγκατάστασης των Τσιγγάνων σε μόνιμους οικισμούς. Η κακοδιοίκηση στην περίπτωση των Τσιγγάνων εμφανίζει, σε δύο τουλάχιστον σημεία, κάποιες αναλογίες με το μεταναστευτικό: Πρώτον, η δημιουργία οικισμών απαιτεί εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και οργάνωση καθώς και συντονισμό μεταξύ συναρμόδιων υπηρεσιών και, δεύτερον, οι Τσιγγάνοι αποτελούν μειονότητα με σαφείς πολιτισμικές και άλλες ιδιαιτερότητες. Χρηματικά κονδύλια για τη μετεγκατάσταση έχουν προβλεφθεί, δεδομένη επίσης είναι η θετική κυβερνητική βούληση, στην προοπτική μόνιμης εγκατάστασης αντιδρούν ωστόσο έντονα οι υποψήφιοι να δεχθούν τους οικισμούς δήμοι, αν και κάποιοι από αυτούς ήδη έχουν απορροφήσει μέρος των κονδυλίων. Παρά ταύτα, η κεντρική διοίκηση διστάζει να ασκήσει τη νόμιμη εποπτεία και τον συναφή πειθαρχικό έλεγχο επί των δημοτικών οργάνων. Το ίδιο άλλωστε έχει συμβεί και σε περιπτώσεις βίαιης και παράνομης αποβολής («επιχειρήσεις σκούπα») σκηνιτών Τσιγγάνων από δημοτικές εκτάσεις, τις οποίες πάντως ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε υπόψη των αρμόδιων εισαγγελικών αρχών, με συνέπεια να ασκηθούν ποινικές δίωξεις σε βάρος των υπεύθυνων δημοτικών αρχόντων.

Εκτός από την περίπτωση των Τσιγγάνων, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε κατά καιρούς την ευκαιρία να διαπιστώσει ότι στην ελληνική κοινωνία υπάρχουν και άτυπες μειονότητες, τις οποίες ομάδες οργανωμένων συντεχνιακών συμφερόντων εξωθούν στην ανεργία και το κοινωνικό περιθώριο. Πρόκειται ως επί το πλείστον για νέους επιστήμονες οι οποίοι εξαναγκάζονται να παραμείνουν εκτός της αγοράς εργασίας, μολοντί πληρούν όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις. Μεταξύ πολλών περιπτώσεων, χαρακτηριστική είναι η κατηγορηματική άρνηση του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας να εγγράψει στα μητρώα του εκατοντάδες έλληνες πολίτες, διπλωματούχους μηχανικούς της αλλοδαπής, κατά παρά-

βαση της κοινοτικής νομοθεσίας καθώς και της ελληνικής που έχει εκδοθεί σε εφαρμογή της. Και στην περίπτωση αυτή η κεντρική διοίκηση αδρανή επί χρόνια να παρέμβει για να αποκαταστήσει τη νομιμότητα. Μέσα σε λίγους μήνες πρόκειται να εκδικαστεί η υπόθεση από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και επαπειλείται ο κίνδυνος να καταδικαστεί η χώρα σε βαρύ πρόστιμο, το οποίο θα καταβάλλεται περιοδικώς όσο θα διαρκεί η παραβίαση.

Στην παρούσα ενότητα πρέπει, τέλος, να μνημονευθεί άλλη μια κατηγορία περιπτώσεων, όπου φαίνεται να μη λειτουργούν με την απαραίτητη αποτελεσματικότητα οι διοικητικοί μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου. Πρόκειται για τους πειθαρχικούς ελέγχους που διενεργούνται σε βάρος αστυνομικών οργάνων που κατηγορούνται για παραβιάσεις δικαιωμάτων των πολιτών, κυρίως κακομεταχείριση, παράνομη κατακράτηση κ.λπ. Σε πολλές περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διατυπώσει σοβαρές επιφυλάξεις για την αριότητα της διαδικασίας με την οποία αναζητούνται οι σχετικές πειθαρχικές ευθύνες. Έγκριτες διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν επίσης επισημάνει το φαινόμενο αναφέροντας δεκάδες περιστατικών ατιμωρησίας. Εάν μάλιστα οι αναφορές των πολιτών προς τον Συνήγορο του Πολίτη, που τον τελευταίο καιρό έχουν αυξηθεί αισθητά, αληθεύουν, ο κύκλος των θυμάτων δεν περιορίζεται πια σε πρόσωπα του κοινωνικού περιθωρίου, αλλά περιλαμβάνει και «ευυπόληπτους» πολίτες.

ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ: ΟΙ «ΩΡΙΜΕΣ» ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Με την επιφύλαξη πάντως του ζητήματος των πειθαρχικών ελέγχων, ο Συνήγορος του Πολίτη διατηρεί ανοικτούς διαύλους μόνιμης επικοινωνίας και συνεργασίας με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, οι οποίοι έχουν κατά καιρούς αποδώσει σημαντικούς καρπούς. Το εν λόγω υπουργείο, όπως επίσης και το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, παράγουν μια δική τους εξειδικευμένη διοικητική ελίτ, ικανή να διαχειρίζεται τα θέματα αρμοδιότητάς τους και ως εκ τούτου να επωφελείται από τις εισηγήσεις και τις προτάσεις που διατυπώνει ο Συνήγορος του Πολίτη. Κατά την εκπόνηση του νέου κανονιστικού πλαισίου, το οποίο ρυθμίζει θέματα υποδοχής προσφύγων, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αποδέχθηκε μια σειρά εισηγήσεων του Συνηγόρου του Πολίτη. Το ίδιο συνέβη και με το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, το οποίο μέσω εγκυκλίων υιοθέτησε βασικές προτάσεις που περιείχε η ειδική έκθεση που εκπόνησε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με αντικείμενο τον τρόπο εκπλήρωσης της εναλλακτικής κοινωνικής υπηρεσίας (αντιρροσίες συνείδησης).

Οι παραπάνω περιπτώσεις επιτυχημένης συνεργασίας της Αρχής με τη διοίκηση οδηγούν σε μια διπλή διαπίστωση: Ως προς την ουσία των θεμάτων η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη φαίνεται να ευοδώνεται σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων «ώριμα» από κανονιστική και πολιτική σκοπιά, κατ' εξοχήν μάλιστα σε περιπτώσεις όπου η Ελλάδα καλείται να εκπληρώσει διεθνείς συμβατικές υποχρεώσεις. Στην περίπτωση των προσφύγων υπάρχει ένας πλήρης κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο έχουν εκπονήσει τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα καλείται να εντάξει στην εσωτερική έννομη τάξη, συντονίζοντας παράλληλα την πολιτική της με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Αντίστοιχα, το δικαίωμα των αντιρρησιών συνείδησης να υπηρετούν εναλλακτική κοινωνική υπηρεσία καθιερώθηκε από τον νομοθέτη ύστερα από επανειλημμένες καταδίκες της χώρας, από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για παραβιάσεις σε θέματα θρησκευτικής ελευθερίας.

Αξίζει να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι ούτε τα δικαιώματα των προσφύγων ούτε αυτά των αντιρρησιών συνείδησης συγκαταλέγονται μεταξύ των δικαιωμάτων εκείνων που συγκινούν ιδιαίτερα την ευρύτερη κοινή γνώμη. Ωστόσο, και στις δύο περιπτώσεις

η διοίκηση συμμορφώνεται προς τη νομιμότητα, μεταξύ άλλων λόγων, διότι υπάρχει και διεθνής υποχρέωση και ευθύνη της χώρας. Δυστυχώς, δεν συμβαίνει το ίδιο όταν η συμμόρφωση προς διεθνείς υποχρεώσεις προσκρούει σε γερά ριζωμένα συντηχιακά συμφέροντα, όπως αποδεικνύει η υπόθεση του ΤΕΕ και των διπλωματούχων μηχανικών της αλλοδαπής, που αναφέρθηκε παραπάνω.

Τόσο στην υπόθεση των προσφύγων όσο και σε αυτήν των αντιρρησιών συνείδησης, τα αρμόδια διοικητικά στελέχη των αντίστοιχων υπουργείων είχαν την ετοιμότητα να αντιληφθούν το όφελος που θα αποκόμιζαν υιοθετώντας τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες ήταν προϊόν συγκριτικής μελέτης και επιστημονικής γνώσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ετοιμότητα που αναδεικνύει και την άλλη πλευρά του ζητήματος; Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη φαίνεται να έχει μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας όταν ο συνομιλητής του είναι σε θέση να αντιληφθεί το πραγματικό όφελος που μπορεί να αποκομίσει η δημόσια διοίκηση από τα πορίσματα της Αρχής.

Κατά τη διάρκεια της πρώτης θητείας του, ο Συνήγορος του Πολίτη απέδειξε ότι μπορεί να αποτελέσει έναν από τους βασικούς μοχλούς στην επιχείρηση εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Για να επιτύχει ο διοικητικός εκσυγχρονισμός της χώρας πρέπει να διαμορφωθούν διάυλοι επικοινωνίας και να αναπτυχθούν συνεργατικές δράσεις μεταξύ όλων των φορέων-υποκειμένων του. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ειδικότερα, πρέπει να συνεργαστεί στενά με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης σε θέματα έρευνας αλλά και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων. Από την άλλη πλευρά, στο επίπεδο της καθημερινής συνεργασίας με τη δημόσια διοίκηση θα ήταν σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο να δημιουργηθούν πάγιοι διοικητικοί σύνδεσμοι της Αρχής στα υπουργεία, που δεν θα ασχολούνται με ατομικές υποθέσεις πολιτών, αλλά θα προωθούν τις μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα προτάσεις της Αρχής και θα παρακολουθούν την εφαρμογή τους.

ΓΙΩΡΓΟΣ Β. ΚΑΜΙΝΗΣ
*Επίκουρος καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη*

ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Κατά την τελευταία πενταετία (1998-2002), ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, του οποίου έχω την ευθύνη ως Βοηθός Συνήγορος, γίνεται ο αποδέκτης των αιτημάτων των πολιτών, αλλά και μιας γενικότερης δυσαρέσκειας απέναντι στην κοινωνική διοίκηση, όπως καταδεικνύει ο εξαιρετικά μεγάλος αριθμός αναφορών (12.127, το ένα τρίτο περίπου από τις αναφορές που υποβάλλονται στην Αρχή).

Σε ένα επίπεδο αυτός ο αριθμός υποδηλώνει την αυξανόμενη εμπιστοσύνη των πολιτών στην Αρχή. Η ενεργός παρουσία του Κύκλου, η εύκολη πρόσβαση σε αυτόν και η αποτελεσματικότητα στην οργάνωση της εργασίας του καθορίζουν την οικοδόμηση αυτής της σχέσης εμπιστοσύνης. Τρεις λέξεις-κλειδιά προσανατολίζουν το έργο του: *ταχύτητα, απλοποίηση, εγγύτητα στους πολίτες.*

Παράλληλα όμως, ο προαναφερθείς αριθμός επιβεβαιώνει την ικανότητα του Κύκλου να χρησιμοποιεί πιλοτικές *τεχνικές διαμεσολάβησης* κατά την ανταλλαγή απόψεων με την κοινωνική διοίκηση, με στόχο τη γεφύρωση των αντιθέσεων και την επίλυση των υποθέσεων των πολιτών. Η ορθή τακτική του Κύκλου να εμμένει στις προτάσεις του προς τη διοίκηση προσπαθώντας να την *πείσει*, καθώς και η στρατηγική του να εκμειεύει για την αποδοχή των πορισμάτων του την *ενσυνείδητη πειθαρχία* των δημόσιων λειτουργών, επιβεβαιώνονται από τα υψηλά ποσοστά επίλυσης που παρουσιάζει ο Κύκλος (95,7% επί των βάσιμων αναφορών, 2,5% μη αποδοχή των προτάσεων).

Τις παραπάνω διαμεσολαβητικές τεχνικές υιοθετεί ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας κατά τη συνεργασία του με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, με τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ, ΙΚΑ κ.λπ.), καθώς και με τις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας. Περαιτέρω, οι ολοκληρωμένες παρεμβάσεις του σε θέματα συστημικού ενδιαφέροντος συνιστούν τυπικά παραδείγματα της δράσης του. Η συνεισφορά του στον εκσυγχρονισμό του Ιδρύματος «Θεομήτωρ» στη Μυτιλήνη, στην εγκατάσταση μονάδων του ΚΕΘΕΑ στο ιστορικό κέντρο της Θεσσαλονίκης και στη «θεραπεία» της κακοδιοίκησης στο πρώην ΕΤΕΜ αποτελούν «κεφάλαια» της Αρχής στον τομέα της διαμεσολάβησης.

Το ελπιδοφόρο μήνυμα είναι πλέον η παγίωση ενός κλίματος επικοινωνίας, εμπιστοσύνης και διευκόλυνσης της συλλογής στοιχείων για την εξέταση των υποθέσεων. Αυτό το κλίμα συμβάλλει μακροπρόθεσμα στην αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, με αποτελέσματα που πολλαπλασιάζονται με την πάροδο του χρόνου. Ωστόσο, ζητούμενο παραμένει ακόμη η ουσιαστική ανταπόκριση της διοίκησης στις προτάσεις του Κύκλου, που συχνά προσκρούει στην έλλειψη ευελιξίας και στην καλλιέργεια κλίματος ευθυνοφοβίας των δημόσιων λειτουργών ως προς την ανάληψη πρωτοβουλιών για την εξεύρεση πρωτότυπων λύσεων, καθώς και στο οικονομικό κόστος που συνεπάγεται η λήψη μέτρων εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού του κοινωνικού κράτους.

Προϊόντος του χρόνου, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έχει σχηματίσει την

πεποιθηνον ότι η επίλυση κάθε βάσιμης αναφοράς συγκεκριμένου πολίτη συνεισφέρει άμεσα στη διασφάλιση των δικαιωμάτων του και έμμεσα στον εκσυγχρονισμό της διοικητικής πρακτικής και στην εξέλιξη του δικαίου. Εξίσου, έχει διαμορφώσει την άποψη ότι η «δικαίωση» της συγκεκριμένης περίπτωσης επιδρά στην ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης και συνοχής, καθώς και στην προσέγγιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου με την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη.

ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΑΠΩΛΕΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Σε ένα διαφορετικό επίπεδο, ο εξαιρετικά μεγάλος αριθμός αναφορών υποδηλώνει ότι οι πολίτες και οι ευάλωτες ή μειονεκτικές ομάδες προσώπων συναντούν, στην καθημερινότητά τους, σοβαρά εμπόδια κατά την άσκηση και την απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων τους, που οδηγούν ως επί το πλείστον στη με μεγάλη καθυστέρηση πραγμάτωσή τους ή, σπανιότερα, ακόμη και στην απώλειά τους.

Υπό αυτήν την οπτική, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας βρίσκεται αντιμέτωπος με τα βασικά δομικά προβλήματα και τις ολοένα πιο σύνθετες συστημικές δυσλειτουργίες του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, που οφείλονται στις αντιστάσεις των οργάνων της διοίκησης προς κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια και στην αναβίωση παρωχημένων πρακτικών, οι οποίες ασφαλώς δικαιολογούνται εν μέρει από τη συγκρότηση, την οργάνωση και τη λειτουργία αυτού του κοινωνικού κράτους. Η κακή οργάνωση, η ανεπαρκής στελέχωση και η κατακερματισμένη κοινωνική νομοθεσία αποτελούν, λοιπόν, ενδεικτικά χαρακτηριστικά στοιχεία του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα.

Παράλληλα, ο Κύκλος έρχεται σε επαφή με τα νέα δεδομένα της πραγματικότητας, τα οποία επηρεάζουν σαφώς την ανάπτυξη του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Συγκεκριμένα, στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης σημειώνονται αλλαγές στη σύνθεση του ενεργού πληθυσμού, αύξηση των μισθωτών, είσοδος στην αγορά εργασίας νέων ομάδων εργαζομένων, κυρίως αλλοδαπών, και ασφαλιστική αντιμετώπιση των αγροτών ως μέρους του εργατικού δυναμικού σε μεγαλύτερο ποσοστό.

Στον τομέα της υγείας, επιχειρείται, νομικά τουλάχιστον, η ανάδειξη μιας νέας σχέσης γιατρού-ασθενή, στον αντίποδα της πατερναλιστικής λογικής, και σηματοδοτείται μια τομή σε σχέση με τον ρόλο γιατρών-ασθενών-διοίκησης στη διόρθωση των ελλειμμάτων του συστήματος υγείας. Τα δικαιώματα των ασθενών τοποθετούνται στο επίκεντρο της ιατρικής σχέσης. Επιπλέον, το δικαίωμα στην υγεία εκλαμβάνεται ολοένα και περισσότερο ως κοινωνικό δικαίωμα και θεμελιώνονται απαιτήσεις για την ποιοτική λειτουργία και παροχή υπηρεσιών του δημόσιου συστήματος (ΕΣΥ, δομές υγείας των ασφαλιστικών οργανισμών κ.λπ.).

Τέλος, στον τομέα της πρόνοιας, επαναπροσδιορίζονται τόσο η έννοια της ανάγκης όσο και οι κατηγορίες των αναγκών που καλύπτονται από το προνοιακό σύστημα και επηρεάζονται από τις έννοιες της αβεβαιότητας και του κινδύνου. Παράλληλα, ένα μέρος του πληθυσμού, που χάνει τα ερείσματά του στην αγορά εργασίας και στην οικογένεια, ωθείται από τον κοινωνικό αποκλεισμό και τη φτώχεια προς το προνοιακό σύστημα.

Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΝΤΑΕΤΙΑ

Ποια είναι τα όρια και η στρατηγική του Κύκλου απέναντι σε σημαντικά ζητήματα που ασφαλώς πολλές φορές άπτονται τόσο του πολιτικού σχεδιασμού όσο και των προλαμβανόμενων ιδεολογικών παραστάσεων των πολιτών για το κοινωνικό κράτος; Ως

κεντρική στρατηγική του κατεύθυνση, ο Κύκλος επιλέγει να κινηθεί αυστηρά στο πλαίσιο του νόμου, αποφεύγοντας συστηματικά τη διατύπωση θέσεων κοινωνικής πολιτικής που έχουν άμεση σχέση με την άσκηση της πολιτικής λειτουργίας, και να μείνει ουδέτερος απέναντι σε κάθε μορφής διατύπωση απόψεων.

Ωστόσο, τοποθετεί σε συμμετρική σχέση την αξιοπρέπεια του πολίτη-ανθρώπου και τα εξ αυτής απορρέοντα κοινωνικά δικαιώματα με το καθήκον της διοίκησης για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και εντάσσει εξαρχώς τις διαμεσολαβητικές και ελεγκτικές του δραστηριότητες σε *ένα ευρωπαϊκό κοινωνικό πολιτισμικό υπόδειγμα, προσανατολισμένο στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και κάθε ανθρώπου που ζει εντός της Ελλάδας*, δικαιωμάτων που εδράζονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, στο Σύνταγμα, καθώς και στη νομολογία των ευρωπαϊκών και των εθνικών δικαστηρίων.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας καθιερώνει, ως επίκεντρο της δράσης του, τον σεβασμό στις οικουμενικές και αδιαίρετες αξίες της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης, που του παρέχουν νομικό έρεισμα για την εμπειριστατωμένη τεκμηρίωση των πορισμάτων του, ορισμένα από τα οποία βρίσκονται στο εσωτερικό ηλεκτρονικό αρχείο «νομολογίας» του. Η επίκληση της αρχής της ισότητας, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση τυγχάνουν όμοιας μεταχείρισης, αποτελεί βασικό σημείο της δράσης του Κύκλου και συνιστά φραγμό στις άνευ νομικού ερείσματος και αιτιολογίας διακρίσεις. Η ισότητα των πολιτών ενώπιον του νόμου τούς προφυλάσσει από τους άδικους και αυθαίρετους κανόνες δικαίου και τις άδικες και αυθαίρετες αποφάσεις της διοίκησης. Περαιτέρω δε, τους οδηγεί προς την ισότητα των δικαιωμάτων. Η απαγόρευση των αρνητικών διακρίσεων, βασική παράμετρος της αρχής της ισότητας, επιτρέπει την πρόσβαση όλων στις δημόσιες υπηρεσίες, για παράδειγμα στο δημόσιο σύστημα υγείας (ΕΣΥ), ανεξαρτήτως ηλικίας, αναπηρίας, φυλετικής ή εθνικής προέλευσης. Δεν εξαντλεί όμως την αρχή της «αλληλεγγύης».

Η αρχή της «αλληλεγγύης», που διατρέχει την κοινωνική νομοθεσία, απορρέει από την αρχή του κοινωνικού κράτους και διατυπώνεται ρητά στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, επιδιώκει να αντιμετωπίζει τους πολίτες με ισότητα έναντι των μεγάλων κινδύνων της ζωής (της ασθένειας, της αναπηρίας, του γήρατος και των οικογενειακών βαρών). Από την αρχή της «αλληλεγγύης» ολοένα και περισσότερο προκύπτει ένας προβληματισμός κοινωνικής προστασίας, που υπαγορεύει, για παράδειγμα, το ΕΚΑΣ ως συμπλήρωμα της σύνταξης και εισάγει τη συζήτηση για ένα ελάχιστο όριο πραγματικής ισότητας στους κόλπους της κοινωνίας.

Η διαπλοκή των αρχών της ισότητας και της «αλληλεγγύης» οδηγεί στην έννοια-κλειδί της «δικαιολογημένης διάκρισης», έννοια ευρύτερη της «θετικής διάκρισης», που καλύπτει τις περιπτώσεις διαφορετικής μεταχείρισης για λόγους γενικού συμφέροντος και συνιστά απόκλιση από την αρχή της ισότητας. Οι διατάξεις που αφορούν στην ενσωμάτωση στον κοινωνικό ιστό αποκλεισμένων ατόμων ή ομάδων (ΑΜΕΑ, Ρομά, πρόσφυγες, αλλοδαποί) συνιστούν μέρος των παραδειγμάτων της λογικής της δικαιολογημένης διάκρισης και σε τελευταία ανάλυση της ισότητας των ευκαιριών.

Ωστόσο, η διαπλοκή των παραπάνω αρχών δεν καλύπτει πάντοτε τα καθημερινά προβλήματα του πολίτη που εξακολουθεί να ταλαιπωρείται και να αισθάνεται ότι κλονίζεται η σχέση εμπιστοσύνης με τη διοίκηση σε περιπτώσεις δυσβάστακτης αδικίας. Κατά τη διερεύνηση ορισμένων υποθέσεων πολιτών, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ενοστερνίζεται στη δράση του την επίκληση της αρχής της επιείκειας, προσθέτοντας στις αρχές της ισότητας και της «αλληλεγγύης» μια απαίτηση για «αποτελεσματική δικαιοσύνη της συγκεκριμένης περίπτωσης». Μια τέτοια δράση μπορεί να αντλήσει επιχειρήματα από τη διαφοροποίηση των δικαιωμάτων στις περιπτώσεις δικαιολογημένης διάκρισης και να καταστήσει νομικά πιθανή τη θεμιτή και λελογισμένη ένσταση στην αρχή της ισότητας.

Υπό αυτήν την οπτική, στις περιπτώσεις όπου ο πολίτης αδικείται κατάφωρα, η αρχή της ισότητας συμπληρώνεται και ενισχύεται από την αρχή της επιείκειας, που επιτάσσει την ισότητα του αποτελέσματος. Η λογική αυτή στη δράση του Κύκλου συνάδει με τη φυσιογνωμία και την αποστολή της Αρχής, ειδικότερα στον ευαίσθητο χώρο της κοινωνικής προστασίας. Εν τούτοις, η επίκληση της αρχής της επιείκειας από τον Κύκλο είναι ακόμη περιορισμένη, δεδομένου ότι ο ρόλος της επιείκειας για την περαιτέρω ανάπτυξη της αρχής της ισότητας είναι σχεδόν άγνωστος, τόσο στην ελληνική έννομη τάξη όσο και στην κοινωνική διοίκηση.

ΣΤΟΧΟΣ ΜΕΙΖΟΝΟΣ ΣΗΜΑΣΙΑΣ: Η ΙΣΟΒΑΡΗΣ ΚΑΙ «ΔΙΚΑΙΗ» ΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Επίσης, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας θέτει ως μείζονος σημασίας στόχο την παγίωση του δικαιώματος κάθε πολίτη στην αμερόληπτη, δίκαιη και σε εύλογη προθεσμία εξέταση της υπόθεσής του από τη διοίκηση. Εμμένει, μεταξύ άλλων, τόσο στην υποχρέωση για σαφή και επαρκή αιτιολογία των διοικητικών πράξεων όσο και στη δημιουργία όρων αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, ιδίως δε σε περιπτώσεις άσκησης ενστάσεων από τους ενδιαφερομένους. Περαιτέρω, το εντελώς νέο που εισάγει ο Κύκλος στη νομική και διοικητική πρακτική των ασφαλιστικών φορέων είναι το *διαδικαστικό προνόμιο* της Αρχής να παρεμβαίνει σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας (εκτός των ρητώς προβλεπόμενων εξαιρέσεων από τον νόμο) και να καλεί το αρμόδιο πρωτοβάθμιο όργανο να ανακαλέσει δυσμενείς διοικητικές πράξεις επί ασφαλιστικών αιτημάτων, στις υποθέσεις που η βασιμότητα των προτάσεων της Αρχής γίνεται αποδεκτή. Ο στόχος αυτού του εγχειρήματος είναι διττός:

α. αποτροπή παρελκυστικής τακτικής με την παραπομπή των πολιτών σε όργανα εκδίκασης ενστάσεων

β. αποφυγή απώλειας ασφαλιστικών δικαιωμάτων των πολιτών, ιδίως στις περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας, που το θέμα κρίνεται οριστικά από τη διοίκηση και χάνεται η προθεσμία άσκησης ένδικων μέσων, κυρίως όταν ο πολίτης έχει επιλέξει να κάνει χρήση της δυνατότητας προσφυγής του σε εναλλακτικό εξωδικαστικό μηχανισμό επίλυσης της διαφοράς, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη.

ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η συσσωρευμένη εμπειρία του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας σε ό,τι αφορά στη λειτουργία της κοινωνικής διοίκησης στους κρίσιμους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας και της πρόνοιας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης από τους αρμόδιους φορείς αποτελεί μείζονος σημασίας ζήτημα. Η λήψη άμεσων μέτρων με στόχο την εξάλειψη του φαινομένου της κακοδιοίκησης συνιστά βασική προϋπόθεση του εκσυγχρονισμού του κοινωνικού κράτους και σηματοδοτεί μια κοινωνική διοίκηση αδιάφθορη που σέβεται την υπερεθνική και την εθνική νομοθεσία. Οι «ουρές» στις κοινωνικές και τις υγειονομικές υπηρεσίες, οι καθυστερήσεις και οι περιπλοκές διαδικασίες, οι τεχνικές τοποθέτησης του πολίτη από δημοσίους υπαλλήλους

στη λογική της «περιστρεφόμενης πόρτας» και η απόμακρη στάση τους απέναντι στα προβλήματά του δεν αποδίδουν το *ανθρώπινο πρόσωπο* μιας σύγχρονης διοίκησης, αποδυναμώνοντας έτσι την υιοθέτηση πολιτικών καλής διακυβέρνησης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών.

ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Κατά την άποψη μου, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, έχοντας πλήρη γνώση των προβλημάτων ή και δυσλειτουργιών της κοινωνικής διοίκησης και θέτοντας ως προϋπόθεση τη θεραπεία της κακοδιοίκησης, θα πρέπει στο μέλλον να κερδίσει ένα τριπλό στοίχημα:

α. Να συμφιλιώσει τους πολίτες με τις κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες. Αυτό μπορεί να το πετύχει, αν αναγάγει την *πρόληψη* σε κεντρική στρατηγική του κατεύθυνση. Το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την εγκατάσταση υπηρεσιών του ΚΕΘΕΑ στα Λαδάδικα Θεσσαλονίκης έχει καταστεί οδηγός για ανάλογες εντάξεις μονάδων αποκατάστασης στον αστικό χώρο αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

β. Να προσελκύσει ομάδες προσώπων που υφίστανται κοινωνικό αποκλεισμό και τυχόν διακρίσεις. Η προσέγγιση των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των ιδιαίτερων εθνοπολιτιστικών ομάδων, των μεταναστών, των ηλικιωμένων, των νέων άνω των 18 ετών, καθώς και των παιδιών και των εφήβων που θα απευθύνονται πλέον στον πέμπτο Κύκλο της Αρχής, αποτελούν βασικό στρατηγικό στόχο της Αρχής. Σε πολλές περιπτώσεις, ο σοβαρός κοινωνικός αποκλεισμός αυτών των προσώπων καταδεικνύει τη δυσκολία πρόσβασης στην Αρχή, ενώ σε μερικές περιπτώσεις καλλιεργείται η εντύπωση της βέλτιστης επίλυσης των προβλημάτων μέσα από πελατειακά ή συντεχνιακά δίκτυα.

γ. Να συντελέσει στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από την κοινωνική διοίκηση και στην εναρμόνισή του με την εθνική νομοθεσία, καθώς επίσης και να συνεισφέρει στη σύγκλιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο πολιτισμικός χώρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευρύνεται και η διακίνηση των ευρωπαίων εργαζομένων, καθώς και των εργαζομένων τρίτων εθνικών χωρών θέτει νέες προκλήσεις για το μέλλον και της ελληνικής διοίκησης. Με βάση αυτόν τον προβληματισμό πραγματοποιήθηκε συνέδριο στην Αθήνα, τον Ιούνιο του 2003, που στόχο θα έχει να φέρει σε διάλογο την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την κοινοτική διοίκηση, τις εθνικές διοικήσεις, τους κοινωνικούς εταίρους, τους ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες και τους Ombudsmen. Αυτή η προσπάθεια θα πρέπει να συνεχιστεί και μετά το συνέδριο, ώστε να δημιουργηθεί το Δίκτυο των Αθηνών που θα φέρει σε επαφή διαφορετικούς θεσμούς και θα σταθεί αφορμή για διάλογο μεταξύ τους, με έναν διπλό στόχο: τον σεβασμό του πολίτη και την οικοδόμηση μιας ποιοτικής διοίκησης.

Δρ ΜΑΡΙΑ ΜΗΤΡΟΣΥΛΗ
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 ΥΠΟ ΤΥΠΟΝ ΥΠΕΝΘΥΜΙΣΗΣ

Μέσω του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί τον μοναδικό θεσμό εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών μεταξύ πολιτών και διοίκησης που έχουν σχέση με ζητήματα περιβάλλοντος, πολεοδομίας, χωροταξίας, δημοσίων έργων και πολιτισμού, όπως ρητά αναφέρεται στην παράγρ. 1 του άρθρου 2 του ΠΔ 273/1999 («Κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη»).

Η αθρόα υποβολή αναφορών αρμοδιότητας του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, ήδη από την έναρξη της λειτουργίας της Αρχής, καθώς και η εμπειρία της πενταετούς λειτουργίας της επιβεβαιώνουν τον προβληματικό χαρακτήρα στη σχέση διοίκησης και πολιτών σε αυτούς τους τομείς.

Η ανεμπόδιση και αδιάλειπτη συνέχιση της παραδοσιακής πολιτικής χωρικής οργάνωσης, η οποία έχει σε μεγάλο βαθμό αποτρέψει και την εφαρμογή αποτελεσματικής πολιτικής περιβαλλοντικής προστασίας, έχει σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Παράλληλα, προκαλεί τη δυσαρέσκεια μεγάλης πλέον μερίδας πολιτών, η οποία εντείνεται από την περιβαλλοντική συνειδητοποίηση και την εν γένει άνοδο του βιοτικού επιπέδου, την οποία σε μεγάλο βαθμό ακυρώνει, κυρίως σε ό,τι αφορά την ποιότητα των καθημερινών συνθηκών διαβίωσης. Η κοινωνική αλληλεγγύη, που κατά το παρελθόν περιέβαλλε την αυθαιρεσία, τείνει σήμερα να εκλείψει.

Από την άλλη πλευρά όμως, οι πραγματικές συνθήκες δικαίωσης και ικανοποίησης αιτημάτων, που έχουν σχέση με την προσβολή δικαιωμάτων και έννομων συμφερόντων ποιότητας ζωής, είναι αντίξοες για δύο κυρίως λόγους: α. έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών ως προς την αποτελεσματικότητα της διοικητικής διαδικασίας, β. η προσφυγή στη δικαιοσύνη, εκτός από το κόστος που συνεπάγεται και τον υπερβολικό χρόνο αναμονής για την εκδίκαση της υπόθεσης, συνήθως έχει μόνον ηθικό αντίκρυσμα, καθώς η διοίκηση σπανίως εφαρμόζει τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις. Έτσι, αν και θεσμικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου της διοίκησης, του οποίου οι ενέργειες δεν έχουν ακυρωτικό αποτέλεσμα, ο Συνήγορος του Πολίτη, με βάση τη νομιμότητα, παρέχει στους πολίτες την ευκαιρία να αισθάνονται ότι συμμετέχουν ενεργά και αντιδρούν στις αποφάσεις που αφορούν σε αυτούς.

Η αποσαφήνιση της διαμεσολαβητικής φύσης, της ανεξαρτησίας, των αρμοδιοτήτων καθώς και του σκοπού της Αρχής, δηλαδή της διασφάλισης των δικαιωμάτων και των έννομων συμφερόντων των πολιτών από την παρανομία και την κακοδιοίκηση που εκδηλώνονται σε σχέση με το φυσικό, δομημένο και πολιτιστικό περιβάλλον, αποτελεί σε αντικείμενο μιας συνεχούς προσπάθειας επικοινωνίας τόσο με τους πολίτες όσο και με τη διοίκηση.

1.2 ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ

Το αναθεωρηθέν το έτος 2001 Σύνταγμα, πέραν της κατοχύρωσης του Συνηγόρου του Πολίτη, περιέχει διατάξεις, οι οποίες ενδυναμώνουν σημαντικά το διαμεσολαβητικό έργο του. Συγκεκριμένα:

Πρώτον, η ρητή αναγωγή της προστασίας του περιβάλλοντος εκτός από κοινωνικό και σε ατομικό δικαίωμα (άρθρο 24, παράγρ. 1) επιτρέπει την ευρεία ερμηνεία του έννομου συμφέροντος των πολιτών που αναφέρονται στον Συνήγορο του Πολίτη και διευκολύνει τη διερεύνηση, τη διάγνωση και την καταγγελία πρακτικών της διοίκησης που έχουν αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Δεύτερον, η υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις, όπως προβλέπει η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 95, παράγρ. 5, καθιστά αποτελεσματικότερες τις παρεμβάσεις του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, μολονότι αυτός συχνά αντιμετωπίζει την άρνηση συμμόρφωσης της διοίκησης σε αυτό το θέμα.

Υπογραμμίζεται ότι ήδη ο ιδρυτικός νόμος 2477/1997 του Συνηγόρου του Πολίτη παρείχε ενισχυμένη αρμοδιότητα στο θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος μέσω του άρθρου 4, παράγρ. 2, η οποία συγκεκριμένα ανέφερε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη «δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος». Η ίδια πρόβλεψη υπάρχει και στον νέο Ν. 3094/2003 (άρθρο 4, παράγρ. 3).

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

2.1 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΜΕ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1.1 ΑΠΟΔΟΧΗ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

Από την αξιολόγηση της πενταετούς λειτουργίας του Κύκλου με βάση τον αριθμό των αναφορών που δέχεται, επιβεβαιώνεται απολύτως η θετική σχέση του με τους πολίτες και κατά ένα μεγάλο μέρος η επιτυχής εκπλήρωση του σκοπού του.

Αν και κατά τη διάρκεια της πενταετίας η πλειονότητα των αναφορών κινείται μέσα στις ίδιες μεγάλες θεματικές ενότητες, μια προσεκτική εξέταση των στοιχείων των υποθέσεων παρουσιάζει κάποιες αξιοσημείωτες ποσοτικές και ποιοτικές διαφοροποιήσεις των καταγγελιών και των αιτημάτων των πολιτών.

Η μείωση του αριθμού των αβάσιμων αναφορών θεωρείται σημαντική πρόοδος στην κατανόηση εκ μέρους των πολιτών του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη. Το ποσοστό των αβάσιμων επί του συνόλου των διεκπεραιωθεισών αναφορών το 2002 φθάνει στο 25,64% έναντι 26,9% το 2001 και 30,3% το 2000.

Το γεγονός αυτό οφείλεται στην ιδιαίτερη έμφαση που δόθηκε στην ορθή πληροφόρηση του κοινού τόσο σχετικά με τις διατάξεις της νομοθεσίας για τους όρους προσφυγής στον Συνήγορο του Πολίτη όσο και με τις ουσιαστικές αναγκαίες προϋποθέσεις παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τις δημόσιες υπηρεσίες.

Η απουσία κακοδιοίκησης, η έλλειψη προηγούμενης προσφυγής προς τις υπηρεσίες το τελευταίο εξάμηνο πριν από την κατάθεση της αναφοράς, η ύπαρξη εκκρεμοδικίας, η αναρμοδιότητα ελέγχου των δικαστηρίων και της ορθότητας των δικαστικών αποφάσεων αποτελούν την πλειονότητα των αιτιών για τα οποία κρίθηκαν αβάσιμες οι

αναφορές που παρέλαβε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής. Με την πάροδο των χρόνων ο αριθμός αυτός μειώνεται σταδιακά. Πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της Αρχής οι αναφορές κρίνονταν αβάσιμες κυρίως για απολύτως τυπικούς λόγους (ανυπόγραφες, ασαφείς, αόριστες, έλλειψη έννομου συμφέροντος).

Μια σημαντική κατηγορία αβάσιμων, όχι για τυπικούς λόγους, υποθέσεων, η οποία εξακολουθεί να απασχολεί τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής και απαιτεί διεξοδική διερεύνηση είναι αυτή που συνδέεται με έντονες διαφορές ιδιωτικής φύσης. Η επίλυση των διαφορών αυτών, αντί των δικαστηρίων, μεταφέρεται από τους πολίτες σε διοικητικό επίπεδο και παραμένει εκκρεμής επί μακρόν, λόγω αδυναμίας της διοίκησης να ενεργήσει νόμιμα ή έστω να υπερβεί τη γραφειοκρατική αντίληψη και την αδράνεια που συχνά την χαρακτηρίζει.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η, μέσω πολεοδομικών και άλλων κανονιστικών ρυθμίσεων, επιβράβευση της παρανομίας (νομιμοποίηση αυθαιρέτων, παραχώρηση τίτλων σε καταπατητές δασικών εκτάσεων, εντάξεις σε σχέδιο πόλης κ.ά.), καθώς και η κοινή αντίληψη ότι η δόμηση αποτελεί «προστατευόμενο αναφαίρετο δικαίωμα», επιβαρύνει τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής με μια άλλη μεγάλη κατηγορία αβάσιμων αναφορών, το ποσοστό της οποίας, πάντως, δείχνει να συρρικνώνεται. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι σε αιτήματα (συχνά περιβεβλημένα με τον μανδύα του κοινωνικού χαρακτήρα), όπως η ηλεκτροδότηση αυθαιρέτων κτισμάτων, η παροχή δικτύων υποδομής (αποχέτευσης, ύδρευσης, οδοποιίας) σε αυθαίρετους οικισμούς, ο αποχαρακτηρισμός δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων και αρχαιολογικών χώρων, η ένταξη σε σχέδιο ακατάλληλων οικιστικά περιοχών κ.λπ., ο Συνήγορος του Πολίτη υπεραμύνθηκε της νομιμότητας, αρνούμενος να προβεί σε οποιαδήποτε διαμεσολαβητική ενέργεια, καταδεικνύοντας έτσι την ανάγκη απόδοσης περιβαλλοντικής δικαιοσύνης.

Δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί εάν η στάση αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη –στις περιπτώσεις της επιδίωξης παράνομων συμφερόντων– αποτελεί λόγο αποτροπής από τη διενέργεια αυθαιρεσιών. Το βέβαιο είναι ότι αυτή η στάση συντελεί ώστε να αρθούν οι επιφυλάξεις των νόμιμα ενεργούντων και ευαισθητοποιημένων πολιτών ως προς την ανεξαρτησία, την αμεροληψία και τη διαφάνεια της Αρχής.

Αυτός είναι και ο λόγος που ολοένα και περισσότεροι πολίτες προσφεύγουν στον θεσμό θεωρώντας τον ως υπερασπιστή του κοινού συμφέροντος και της περιβαλλοντικής προστασίας. Χαρακτηριστικό είναι ότι έχει αυξηθεί ο αριθμός συλλογικών φορέων και ομάδων πολιτών που αναφέρονται στον Κύκλο επιδιώκοντας την επίλυση θεμάτων δημόσιου συμφέροντος, συνηθέστατα δε την προστασία του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος.

Βεβαίως, η εξέλιξη αυτή της σχέσης με τους πολίτες αποκαλύπτει υποβόσκοντα κοινωνικά αιτήματα ποιότητας ζωής, τα οποία λόγω αδυναμίας συλλογικής έκφρασής τους διοχετεύονται στην Αρχή και αναζητούν ικανοποίηση μέσω αυτής.

2.1.2 ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το γενικό συμπέρασμα που θα μπορούσε να εξαχθεί από την πενταετή συνεργασία με τη διοίκηση είναι ότι αυτή παρουσιάζει συνεχή βελτίωση.

Η ανταπόκριση των υπηρεσιών στις επιστολές του Βοηθού Συνηγόρου αρχικά υπήρξε ιδιαίτερα αργή, απαιτούσε επιπλέον πολλαπλή τηλεφωνική επικοινωνία, συχνά δε περισσότερες από μία έγγραφες υπομνήσεις. Σήμερα, στο στάδιο της διερεύνησης, ο αριθμός των υποθέσεων για τις οποίες υπάρχει ανάγκη υπενθύμισης έχει μειωθεί αισθητά.

Η διοίκηση ανταποκρίνεται σε εύλογο χρονικό διάστημα όταν πρόκειται για παροχή διευκρινίσεων και πληροφοριών, για την επίλυση υποθέσεων με τη διενέργεια σχετικά απλών πράξεων, όπως π.χ. τεχνικοί έλεγχοι, για τη διαπίστωση αυθαιρεσιών, για καθυστέρηση έκδοσης απλών διοικητικών πράξεων, για παραλείψεις που δεν οφείλονται σε δόλο, αλλά σε φόρτο εργασίας ή σε ελλιπή οργάνωση των υπηρεσιών και, γενικά, σε όλες τις περιπτώσεις όπου η διοικητική συμπεριφορά είναι σύννομη. Η βελτίωση αυτή από την πλευρά της διοίκησης αποδεικνύεται και από τη σημαντική αύξηση του ποσοστού των αναφορών που επιλύονται με απλή διαμεσολάβηση (στον Κύκλο Ποιότητας Ζωής η επικοινωνία με τη διοίκηση είναι σχεδόν πάντοτε έγγραφη), ποσοστό που σταδιακά ανήλθε από 24,3% το 1999 και 38% το 2000 σε 45,27% το 2001 και 46,54% το 2002.

Η διερεύνηση αυτών των υποθέσεων έχει και μια επιπλέον θετική επίπτωση: τον εντοπισμό αξιόπιστων υπηρεσιών και μεμονωμένων υπαλλήλων, οι οποίοι λειτουργούν σύννομα, δεν έχουν καμία προκατάληψη πλέον ως προς τον έλεγχο του Συνηγόρου του Πολίτη και είναι πρόθυμοι να συνδράμουν το έργο της Αρχής.

Η εμπειρία του Κύκλου κατέδειξε ότι οι δημόσιες υπηρεσίες ανθίστανται να αποδεχθούν τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ανάλογα με τον βαθμό κακοδιοίκησης και παραβίασης της νομιμότητας που παρατηρείται σε αυτές. Αδυναμία συνεργασίας και ανταπόκρισης της διοίκησης υπάρχει και στις περιπτώσεις όπου από τη διερεύνηση διαπιστώνεται κακή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

Στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αρχής της πρόληψης, οι συστάσεις της Αρχής προς τη διοίκηση, με τη μορφή επεξεργασμένων νομοθετικών ρυθμίσεων, που κυμαίνονται από την κατάργηση κανονιστικών διατάξεων έως τη γνωστοποίηση απόψεων σε νομοσχέδια, έχουν τύχει πολύ μικρής αποδοχής.

Αρκετά συχνά η διοίκηση υπαναχωρεί από τις αρχικές της διαβεβαιώσεις ότι θα προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την ικανοποίηση βάσιμων αιτημάτων των πολιτών, οι οποίοι επανέρχονται ζητώντας την εκ νέου συνδρομή του Συνηγόρου του Πολίτη.

2.1.3 ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΩΝ-ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΗΓΕΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το αντικείμενο της συντριπτικής πλειονότητας των αναφορών που χειρίζεται ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής σχετίζεται με τις αποκεντρωμένες ή μη αρμοδιότητες του ΥΠΕΧΩΔΕ (κυρίως νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και ΟΤΑ). Σε μικρότερο αριθμό αναφορών, αλλά για εξίσου σημαντικά από περιβαλλοντική άποψη θέματα, καταγγέλλονται οι υπηρεσίες των υπουργείων Γεωργίας και Πολιτισμού.

Ανατρέχοντας στην εμπειρία της πενταετίας, μια πρώτη προσπάθεια να διαγνωστούν οι πηγές των προβλημάτων κακοδιοίκησης οδηγεί στις παρακάτω διαπιστώσεις:

Θα πρέπει να τονιστεί εξ αρχής ότι οι συνθήκες δημιουργίας κανόνων δικαίου στους τομείς της χωρικής οργάνωσης και της περιβαλλοντικής προστασίας απορρέουν από την κεντρική εξουσία, χωρίς να στηρίζονται σε ευρείες συμμετοχικές διαδικασίες και κατά συνέπεια δεν εκφράζουν συλλογικές απόψεις.

Επιπροσθέτως, ο τρόπος παραγωγής του οικείου νομοθετικού πλαισίου συχνά δεν λαμβάνει υπόψη ούτε τους κανόνες της επιστήμης ούτε τις διεθνείς επιταγές διαχείρισης των φυσικών και ανθρωπογενών πόρων.

Βασική πηγή των προβλημάτων που αναφύονται αποτελεί η πάγια άρνηση της πολιτείας να θεσμοθετήσει και να εφαρμόσει τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό στο πλαίσιο της αειφορίας.

Η μη εφαρμογή, εδώ και δεκαετίες, του πολεοδομικού σχεδιασμού, κυρίως σε ό,τι αφορά τη δημιουργία των προβλεπόμενων από τα εγκεκριμένα σχέδια πόλεων κοινωφελών, κοινόχρηστων και ελεύθερων χώρων και χώρων πρασίνου, όχι μόνον καταστρατηγεί το κοινό συμφέρον, αλλά δεσμεύει και περιορίζει μακροχρόνια το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, αναπτύσσοντας παράλληλα καταχρηστικές πρακτικές (μη καταβολή αποζημίωσης, άρνηση συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση που δικαιώνει τον πολίτη, επακήρυξη του ακινήτου ως απαλλοτριωτέου).

Σοβαρά προβλήματα όχλησης και υποβάθμισης του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος γεννά και η σχεδόν παντελής απουσία δεσμεύσεων των χρήσεων γης.

Ο χωροταξικός και περιβαλλοντικός σχεδιασμός, αν και παράγεται εν αφθονία (πολλαπλές αναθέσεις και εκπονήσεις ερευνών και χωροταξικών μελετών, σχεδίων χρήσεων γης του εξωαστικού χώρου, ζωνών οικιστικού ελέγχου, οριοθετήσεις των βιοτόπων της χώρας κ.ά.), επικουρούμενος παράλληλα από κοινοτικούς οικονομικούς πόρους, όχι μόνον δεν θεσμοθετείται, αλλά χρησιμοποιείται επιλεκτικά, μέσω ευέλικτων κανονιστικών ρυθμίσεων, για την ικανοποίηση ιδιοκτησιακών συμφερόντων. Οποτεδήποτε δε εξαγγέλλεται, εμμέσως ενθαρρύνει τη δόμηση κατά κανόνα ακατάλληλων οικιστικά περιοχών.

Η εμπειρία που αποκτήθηκε κατά τη διερεύνηση και τον χειρισμό των υποθέσεων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής κατέδειξε και άλλες παράνομες πρακτικές της διοίκησης –για τις οποίες επικαλείται συχνά κοινωνικές ανάγκες– που έχουν, ωστόσο, δυσμενείς επιπτώσεις στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, όπως είναι η εγκατάσταση κοινωφελών κοινόχρηστων λειτουργιών σε χώρους πρασίνου ή σε ελεύθερους κοινόχρηστους χώρους, ο αποχαρακτηρισμός ζωνών προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος κ.ά. Οι πρακτικές αυτές ασκούνται στο πλαίσιο μιας καταχρηστικής επίκλησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η διοίκηση, αν και μη σύννομη, αρνείται να αποδεχθεί τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε ποσοστό της τάξης του 25% περίπου επί του αριθμού των βάσιμων υποθέσεων που διεκπεραιώνονται ανά έτος.

Οι αρχές της χρηστής διοίκησης που διαπιστώνεται ότι κατά κανόνα παραβιάζονται στις υποθέσεις του Κύκλου Ποιότητας Ζωής είναι η ίση μεταχείριση των πολιτών, η αναλογικότητα και η αμεροληψία.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

3.1 ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΧΕΙΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Ο τρόπος προσέγγισης των δημόσιων υπηρεσιών που υιοθετήθηκε από την έναρξη της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη αποδεικνύεται επιτυχημένος, καθώς η παροχή στοιχείων και πληροφοριών από τις κατώτερες βαθμίδες της διοικητικής ιεραρχίας αποκαλύπτει άμεσα τις ασκούμενες διοικητικές πρακτικές και διευκολύνει την αποτελεσματική συνέχιση αναπομπής της διοίκησης. Το ίδιο αποδοτική κρίνεται και η σταδιακή ενεργοποίηση των ελεγκτικών δυνατοτήτων που παρέχει ο νόμος.

Γενικότερα, οι τρόποι παρέμβασης που υιοθετούνται είναι πρόσφοροι για τη δημιουργία διαύλων επικοινωνίας και την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης με τη διοίκηση.

Οπωσδήποτε ο τρόπος διαμεσολάβησης δεν είναι κοινός ούτε δεδομένος σε κάθε περίπτωση. Κάθε υπόθεση χρειάζεται έρευνα με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες δημιουργίας του προβλήματος. Η εμπλοκή πολλών συναρμόδιων φορέων, η ανάγκη επισταμέ-

νης εξέτασης πλήθους υποβαλλόμενων στοιχείων (δικαστικές αποφάσεις, νομοθετήματα κ.ά.), καθώς και τα ενδεχόμενα δικαιώματα τρίτων προσώπων είναι οι λόγοι για τους οποίους δεν έχει μειωθεί ο χρόνος διεκπεραίωσης των αναφορών.

Παρ' όλα αυτά, με βάση την αποκτηθείσα εμπειρία έχει καταβληθεί μεγάλη προσπάθεια για την ενιαία αντιμετώπιση παρεμφερών υποθέσεων και την καταπολέμηση των κοινών αιτίων κακοδιοίκησης. Στις περιπτώσεις αυτές συντάχθηκαν εκτενή πορίσματα και διατυπώθηκαν διεξοδικές προτάσεις προς τη διοίκηση.

Από την πενταετή εμπειρία εξάγεται ένα ουσιαστικό συμπέρασμα με σοβαρή επίδραση στον χειρισμό των αναφορών: το πνεύμα που διέπει τις συνταγματικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος δεν θα υλοποιηθεί εάν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί περιοριστούν μόνον στην επίκληση της τήρησης της νομιμότητας. Και τούτο διότι παρατηρείται το φαινόμενο της κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας, που δεν εντάσσεται στο πλαίσιο μιας συγκροτημένης κρατικής πολιτικής παρέμβασης, αλλά αντίθετα υπακούει στη λογική της «απορρύθμισης». Αναδεικνύεται έτσι όλο και περισσότερο η ανάγκη ανάπτυξης επιχειρημάτων, όχι αποκλειστικά νομικού περιεχομένου, ικανών να πείσουν τη διοίκηση για μια δικαιότερη επίλυση των προβλημάτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποφεύγει την παρέμβαση κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας (π.χ. διαδικασία ελέγχου φακέλου οικοδομικής άδειας). Εν τούτοις, καταδείχθηκε μέσα στην πενταετία η ανάγκη διαμεσολάβησης σε δευτεροβάθμιες διαδικασίες, εφόσον είναι προφανής η παρανομία της αρχικής διοικητικής πράξης (εξαιρέση από κατεδάφιση παράνομων οικοδομικών εργασιών με βάση δυσαπόδεικτα κοινωνικά κριτήρια), με στόχο την πρόληψη αρνητικών και μη αναστρέψιμων συνεπειών για το περιβάλλον.

3.2 ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ

Η αναζήτηση, σε όλη τη διάρκεια της πενταετίας, των λόγων οι οποίοι καθιστούν τη διαμεσολάβηση του Κύκλου Ποιότητας Ζωής αναποτελεσματική καταλήγει στον εντοπισμό ορισμένων παθογενών χαρακτηριστικών του διοικητικού συστήματος.

Σημαντικότερο χαρακτηριστικό της διοικητικής δράσης, το οποίο περιορίζει δραστικά την υιοθέτηση των προτάσεων του Κύκλου και εμφανίζεται προσφάτως με ιδιαίτερη ένταση, είναι η απορρύθμιση. Η συνεχής απορρύθμιση στους τομείς πολιτικής και διοικητικής δράσης, για τους οποίους δέχεται αναφορές ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, εκφράζεται με νέους τρόπους διαχείρισης, ιδιαίτερα δε με τη συρρίκνωση των νομικών διατάξεων που επιβάλλουν την προστασία του περιβάλλοντος και θέτουν όρους και περιορισμούς στην οικιστική εξάπλωση και δόμηση.

Επιπλέον, η βασική νομοθεσία που ενσωματώνει σύγχρονες κατευθύνσεις και στόχους βιωσιμότητας παραμένει ανενεργός, καθώς παραλείπεται η έκδοση των απαιτούμενων για την εφαρμογή της κανονιστικών ρυθμίσεων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι νόμοι 360/1979 περί χωροταξίας, 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος και ο οικιστικός νόμος 2508/1997 για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας.

Η πολυνομία αποτελεί εξίσου σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα αποτελεσματικής παρέμβασης. Γενικώς, η νομοθεσία είναι δαιδαλώδης, περιπτώσιολογική, πολυδιασπασμένη και αντιφατική, διευκολύνοντας έτσι την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά.

Ως ιδιαίτερα αρνητικός παράγοντας επισημαίνεται ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων μέσω της αποκέντρωσης. Πολύ συχνά παρατηρείται μεταβίβαση των αρμοδι-

οτήτων από το ένα διοικητικό επίπεδο στο άλλο, με αποτέλεσμα να διαχέεται η ευθύνη και να διαιωνίζεται η μη επίλυση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων (χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός).

Επίσης, ο ατελής πειθαρχικός έλεγχος της διοίκησης εμποδίζει τη λυσιτελή έκβαση πολλών υποθέσεων.

Η πρακτική ελέγχου, που στηρίζεται στην επίδειξη εσφαλμένης συναδελφικής αλληλεγγύης, έχει οδηγήσει στην αδράνεια των ελεγκτικών μηχανισμών και στην απουσία επιβολής κυρώσεων.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η σταδιακή κατοχύρωση της αξιοπιστίας και η αναγνώριση τόσο από τους πολίτες όσο και από τη διοίκηση της ικανότητας του Συνηγόρου του Πολίτη να διαμεσολαβεί για την αποκατάσταση της νομιμότητας αποτελούν ισχυρή βάση για τη συνέχιση του έργου του.

Η αλλαγή της νοοτροπίας κάποιων διοικητικών οργάνων και συνεπώς η βελτίωση των διοικητικών πρακτικών, σε συνδυασμό με τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων πολιτικών για τον χώρο, το περιβάλλον και τον πολιτισμό είναι προκλήσεις τις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να αντιμετωπίσει.

Σημαντική ευκαιρία για την προώθηση της αποστολής του Κύκλου Ποιότητας Ζωής παρέχει η συγκρότηση δικτύων συνεργασίας με τη διοίκηση για την αναζήτηση νόμιμων λύσεων στα προβλήματα που έχουν ήδη εντοπιστεί.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι αρνητική συνθήκη για τη λυσιτελή λειτουργία της Αρχής στα θέματα αρμοδιότητας του Κύκλου Ποιότητας Ζωής είναι η σύγχρονη τάση να διαμορφώνεται μια πολιτική που προτάσσει οικονομικές ανάγκες, προσανατολισμένες στην αξιοποίηση της ιδιοκτησίας και της δημόσιας γης, αποκλείοντας την ενσωμάτωση ποιοτικών και φιλοπεριβαλλοντικών παραμέτρων.

ΓΙΑΝΝΗΣ ΜΙΧΑΗΛ
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

Ο αιώνας που πέρασε έχει αφήσει ανεξίτηλα σημάδια κακοποίησης του κράτους δικαίου στη χώρα μας. Η αντίληψη ότι η πολιτεία οφείλει να δρα και να συμμορφώνεται με τους κανόνες που εκείνη έχει θεσπίσει δοκιμάστηκε έντονα από τη σύσταση του ελληνικού κράτους. Η αποκατάσταση της δημοκρατίας στη χώρα άνοιξε ένα κεφάλαιο πρωτόγνωρης συνταγματικής ομαλότητας, στο πλαίσιο του οποίου η επίκληση του κράτους δικαίου αρχίζει να αποκτά –κατ’ αρχήν τυπικό– περιεχόμενο.

Το γεγονός, ωστόσο, ότι το 1974, για πρώτη φορά στη χώρα εγκαθιδρύεται το κράτος δικαίου δεν θα μπορούσε ευθέως να οδηγήσει σε μια ραγδαία μετατόπιση πρακτικών και νοοτροπιών της δημόσιας διοίκησης, εδραιωμένων στην αδιαφορία και την απαξίωση έναντι των θεσμών και των δικαιωμάτων. Οι προκείμενες πρακτικές σε συνδυασμό με την ανεξέλεγκτη παρείσφρηση πελατειακών σχέσεων στη στελέχωση του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα κληροδότησαν ένα εξαιρετικά άγονο έδαφος για την εμπέδωση των αξιακών αναφορών του κράτους δικαίου, τόσο στη διοίκηση όσο και στους ίδιους τους πολίτες.

Οι παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας και η κακοδιοίκηση παραδοσιακά αντιμετωπίζονται ως ο κανόνας των πρακτικών της πολιτείας, καλλιεργώντας ένα αίσθημα πτωπάθειας έναντι των περισσότερων προσπαθειών για τη βελτίωση του καθεστώτος. Το στοιχείο που, κατά την άποψή μου, κατάφερε να κερδίσει ο Συνήγορος του Πολίτη, με τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, είναι ότι, στο μέτρο των θεσμικών του δυνατοτήτων, συνέβαλε στην ανατροπή της καθεστηκυίας αντίληψης, η οποία, οπλισμένη με τις προφάνειες της κοινοτοπίας, υπαγορεύει ότι «στην Ελλάδα, τίποτε δεν μπορεί να αλλάξει». Οι αναγνωρισμένες επιτυχίες της Αρχής, σε όλη τη διάρκεια της πρώτης πενταετίας της, είναι η αδιάψευστη ομολογία ότι «κάτι αλλάζει».

Η ίδρυση του Συνηγόρου του Πολίτη εγγράφεται σε αυτό το κρίσιμο πολιτειακό στιγμιότυπο εμπέδωσης του κράτους δικαίου στην Ελλάδα. Υπό την προκειμένη έννοια, η Αρχή είναι όντως το τέκνο μιας συγκυρίας ενηλικίωσης της ελληνικής δημοκρατίας, η οποία, ωστόσο, δεν συνοδεύθηκε από την απαιτούμενη ωρίμανση σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση των προβλημάτων των συναλλασσομένων μαζί της.

Οι εκτεταμένες αρμοδιότητες του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη τού παρέχουν τη δυνατότητα μιας εξαιρετικά εμπεριστατωμένης εποπτείας του συνόλου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η διερεύνηση των φαινομένων κακοδιοίκησης που εντοπίζονται στην κεντρική διοίκηση, στην αυτοδιοίκηση και στις ΔΕΚΟ οδηγεί σε ένα συμπέρασμα δύο κατευθύνσεων.

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΟΥ «ΛΟΓΟΥ» ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ

Το πρώτο ελπιδοφόρο μήνυμα είναι ότι η διαμεσολαβητική λειτουργία της Αρχής έχει συμβάλει στην κατανόηση εκ μέρους των δημόσιων λειτουργών τόσο της ανάγκης όσο

και του πολλαπλού οφέλους που αποκομίζει η ίδια η διοίκηση από την επαρκή αιτιολόγηση των πράξεών της. Η ουσιώδης συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη, το πραγματικά νέο που η Αρχή κομίζει στις πρακτικές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, εντοπίζεται σε αυτή ακριβώς την εμμονή της προς την κατεύθυνση της σταδιακής συγκρότησης ενός νέου επιχειρηματολογικού πλαισίου σχέσεων των πολιτών με το κράτος. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση δεν υποχρεούται απλώς να απαντά· οφείλει να αιτιολογεί. Από τα πέντε χρόνια λειτουργίας της Αρχής έχουμε με βεβαιότητα αποκομίσει το συμπέρασμα ότι μια επαρκής αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων και παραλείψεων αποτελεί το ασφαλέστερο μέτρο για την πρόληψη σημαντικού τμήματος των κραδασμών που συχνά προκαλούνται από αυτό το έλλειμμα επικοινωνίας το οποίο κυριαρχεί στις σχέσεις των πολιτών με το κράτος. Το πρώτο, λοιπόν, ελπιδοφόρο μήνυμα που κομίζει η δημιουργία του Συνηγόρου του Πολίτη και μπορεί να επικυρώσει ύστερα από πέντε χρόνια λειτουργίας ο Κύκλος μας είναι ότι, υπό την εποπτεία τόσο του θεσμού όσο και άλλων ελεγκτικών μηχανισμών του ελληνικού δημοσίου, ένα υπολογίσιμο τμήμα των οργάνων της διοίκησης έχει αρχίσει αργά αλλά σταθερά να ανακαλύπτει τα μακροπρόθεσμα οφέλη που αποφέρει η εισαγωγή της έννοιας του «λόγου» τόσο στην εκφορά όσο και στο περιεχόμενο της επικοινωνίας της διοίκησης με τους πολίτες.

Η ΕΞΟΙΚΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥΣ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ

Η εξοικείωση των ελληνικών διοικητικών οργάνων με την παρουσία μηχανισμών εξωδικαστικής λογοδοσίας τους είναι μια άλλη εξόχως ενδιαφέρουσα και παραγωγική εξέλιξη η οποία χρεώνεται κυρίως στην άσκηση των διαμεσολαβητικών υπηρεσιών του Συνηγόρου του Πολίτη. Ας σημειωθεί εδώ πως παραδοσιακά η προσφυγή στη δικαιοσύνη αντιμετωπίζεται συχνά με απαξιωτικό τρόπο τόσο από τους ίδιους τους πολίτες όσο και από τη δημόσια διοίκηση. Οι μεν πολίτες εύλογα διστάζουν να κάνουν χρήση των υπαρκτών μηχανισμών δικαιοδοτικού ελέγχου λόγω της διαγνωσμένης καθυστέρησης στην απονομή της δικαιοσύνης στη χώρα και του συχνά καταλυτικά ανισόβαρου συσχετισμού μεταξύ οφέλους και κόστους προσφυγής σε αυτή. Από τη δική της πλευρά, συχνά η διοίκηση, είτε επειδή γνωρίζει τις ενίοτε ανυπέρβλητες δυσκολίες στις οποίες προσκρούει η προσφυγή στη δικαιοσύνη είτε επειδή γνωρίζει ότι μόνο κατ' εξαίρεση οι διοικητικές και πολιτικές διαδικασίες εμπλέκουν την προσωπική ευθύνη των δημοσίων λειτουργών, αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο προσφυγής στη δικαιοσύνη με τρόπο αφοριστικό. Οι Έλληνες πολίτες είναι απολύτως εξοικειωμένοι με προτροπές δημοσίων υπαλλήλων να «πάνε στα δικαστήρια να βρουν το δίκιο τους», οι οποίες αποτελούν αδιάψευστη μαρτυρία της αδυναμίας ή της μη βούλησης της διοίκησης να βρει λύση στα προβλήματα αυτών οι οποίοι συναλλάσσονται μαζί της. Παράλληλα, ο αφοριστικός αυτός λόγος είναι και ένδειξη μιας ευρύτερης αδιαφορίας όχι μόνον έναντι των αξιώσεων των πολιτών αλλά και έναντι των ίδιων των κρατικών λειτουργιών στις οποίες η διοίκηση μεταθέτει τις ευθύνες της.

Θα ήταν, ωστόσο, αφελές να πιστέψει κανείς ότι η εδραίωση των πρακτικών λογοδοσίας για την οποία εργάζεται και έχει σε υπολογίσιμο ποσοστό επιτύχει ο Συνήγορος του Πολίτη συνεπάγεται αυτομάτως την εξάλειψη φαινομένων κακοδιοίκησης τα οποία φαίνεται πως έχουν αποκτήσει ενδημικά χαρακτηριστικά στην Ελλάδα. Ελλείψεις υλικοτεχνικών υποδομών, λογιστικές ανεπάρκειες, χρόνιες αδράνειες και αναχρονιστικές νοοτροπίες οδηγούν σε εξόχως προβληματικές ερμηνείες των δικαιωμάτων των πολιτών και της ορθολογικής διαχείρισης των προβλημάτων τους από τους δημόσιους λειτουργούς.

Να τονίσω, τέλος, σε συνέχεια των εισαγωγικών παρατηρήσεων, ότι η διαδικασία εμπέδωσης του κράτους δικαίου είναι μια ιστορική δυναμική που μαρτυρά και ανατροφοδοτεί τις εύλογα αυξημένες και συνεχώς αυξανόμενες προσδοκίες των πολιτών από το ελληνικό κράτος. Το μοντέλο της επίκλησης μιας κατ' επίφαση νομιμότητας, η οποία πολύ συχνά αντανάκλαται σε εξόχως προβληματικές, ενίοτε δε και κατ' ουσίαν παράνομες πρακτικές του ελληνικού κράτους, φαίνεται πλέον ιστορικά εξαντλημένο. Ενώ λοιπόν ένα μείζον τμήμα της δημόσιας διοίκησης ακόμη οχυρώνεται πίσω από τη νομιμοφάνεια των πρακτικών του, είναι αισιόδοξο ότι σταδιακά συγκροτείται ένας πόλος μέσα στην ίδια τη διοίκηση προσανατολισμένος στην επίλυση των προβλημάτων των πολιτών σύμφωνα με το πνεύμα των εγγυήσεων του κράτους δικαίου.

Η ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΔΥΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΩΝ ΜΟΝΤΕΛΩΝ: Η «ΕΛΑΦΡΙΑ»...

Σε αυτό το σημείο χρήσιμη θα ήταν μια διάκριση ανάμεσα σε δύο διαμεσολαβητικούς τύπους υπηρεσιών που φαίνεται πως αναδείχθηκαν μέσα από την καθημερινή εμπειρία του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη την πρώτη πενταετία. Το πρώτο μοντέλο, το οποίο θα μπορούσαμε να αποκαλέσουμε και «μικρή» ή «ελαφριά» διαμεσολάβηση, αναφέρεται στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη σε ζητήματα ελάσσονος σημασίας σε ό,τι αφορά τον τρόπο πρόσληψής τους από τους πολίτες και από τη διοίκηση. Ωστόσο, πρέπει να παρατηρήσουμε εδώ ότι ακόμη και οι πιο ασήμαντες αναφορές των ανθρώπων κρύβουν, τις περισσότερες φορές, εξαιρετικά σημαντικά συμπεράσματα για τη δημόσια διοίκηση. Εδραιωμένες μορφές κακοδιοίκησης που άπτονται της πλημμελούς εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπως η καθυστέρηση στην απάντηση ή ακόμη και η μη απάντηση σε αιτήσεις των πολιτών, ελλείψεις στην πληροφόρηση, ανελαστικές εφαρμογές της αρχής της νομιμότητας ή ακόμη και περιορισμοί της διαφάνειας στις σχέσεις κράτους-πολίτη συνιστούν μορφές κακοδιοίκησης εύκολα διαγνώσιμες από τον Συνήγορο του Πολίτη και κατά κανόνα σχετικά γρήγορα θεραπεύσιμες. Σε αυτές τις υποθέσεις, η συμμόρφωση της διοίκησης με τις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη είναι μια κατ' εξοχήν ανέξοδη διαδικασία, καθώς η ίδια η διοίκηση εύκολα μπορεί να διαγνώσει ότι η συνεργασία της με την Αρχή συμβάλλει αποφασιστικά στην επίλυση των προβλημάτων και δι' αυτής στην αντιμετώπιση της αμοιβαίας καχυποψίας που εδρεύει στις σχέσεις της με τους πολίτες. Ωστόσο, ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, ενώ θα προσδοκούσε κανείς μια σχεδόν αντανάκλαστική ανταπόκριση της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη συχνά βρίσκεται στη δυσάρεστη θέση να καταναλώνει εξαιρετικά μεγάλο χρόνο και ενέργεια για την επίλυση ζητημάτων τα οποία θα μπορούσαν να είχαν ευθέως ένα αίσιο τέλος. Η καθυστέρηση αυτή έχει πολλαπλασιαστικά αρνητικά αποτελέσματα. Αφενός εντείνει την κακοπιστία των πολιτών έναντι της διοίκησης και αφετέρου δημιουργεί τριβές των πολιτών με τον ίδιο τον Συνήγορο του Πολίτη, λόγω των σημαντικών αργοποριών στην επίλυση των υποθέσεών τους. Οι φειδωλές υποχωρήσεις της διοίκησης σε ζητήματα η επίλυση των οποίων πραγματικά δεν κοστίζει τίποτε είναι αποτέλεσμα χρόνιων εδραιωμένων αντιλήψεων και αναχρονιστικών νοοτροπιών που συνεχίζουν να επιβιώνουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Κοινός τόπος και καταβολή αυτών των αντιλήψεων είναι πως η σχέση πολίτη-κράτους είναι μια σχέση εξ ορισμού ανταγωνιστική. Πολύ συχνά δε η Αρχή έχει εντοπίσει ότι και οι δύο πόλοι αυτής της σχέσης κάνουν ό,τι μπορούν για να επιβεβαιώσουν την ανταγωνιστικότητά τους, ακόμη και σε βάρος των ίδιων των συμφερόντων τους. Ενδιαφέρον σε αυτό το σημείο είναι να τονίσουμε πως σημαντικό τμήμα υπηρε-

σιών δείχνει να συμμορφώνεται με τις θέσεις της Αρχής, όχι τόσο διότι πείθεται αλλά διότι εξαναγκάζεται, κυρίως για να μην έχει και την έγνοια τής ανά πάσα στιγμή επόπτευσης από τον Συνήγορο του Πολίτη. Ωστόσο, σταδιακά αναδεικνύεται πως ο πεθαναγκασμός ή/και συμβολικός καταναγκασμός που φέρουν οι προτάσεις του Συνηγόρου καθώς και η αιωρούμενη απειλή της δημοσιοποίησής τους απελευθερώνει θετική ενέργεια στο εσωτερικό της ίδιας της διοίκησης. Ολοένα και συχνότερα, αυτοκριτικές φωνές μέσα στους διοικητικούς μηχανισμούς είτε κάνουν χρήση των πορισμάτων της Αρχής για να ισχυροποιήσουν τις αναθεωρητικές τους θέσεις είτε, ακόμη, ζητούν προληπτικά τις θέσεις του Συνηγόρου αναφορικά με διάφορα ζητήματα που ανακύπτουν στις σχέσεις τους με τους πολίτες.

...ΚΑΙ Η ΜΕΙΖΩΝ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ

Δυστυχώς, το προκείμενο αισιόδοξο μήνυμα έχει σαφώς περιορισμένη εμβέλεια σε υποθέσεις μείζονος ενδιαφέροντος και κυρίως όταν η συμμόρφωση της διοίκησης προϋποθέτει την ανάληψη ευθυνών που συνεπάγονται αυξημένο λογιστικό κόστος. Εδώ, λοιπόν, σε αντίθεση με τα διαπιστωθέντα στο προηγούμενο μοντέλο «μικρής» ή «ελαφριάς» διαμεσολάβησης, που είναι χαρακτηριστικό στη δράση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, μπορούμε να κάνουμε λόγο για μια γενικευμένη ακαμψία των διοικητικών αρχών, αποτέλεσμα τόσο του ιδεολογικού όσο και του οικονομικού κόστους που θα είχε η προσαρμογή τους στις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη. Στην περίπτωση αυτή, η μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων που επιδικάζουν αποζημιώσεις σε ιδιώτες εγγράφεται ως η απεχθέστερη για το κράτος δικαίου και τους πολίτες μορφή κακοδιοίκησης. Βρισκόμαστε στη δυσάρεστη θέση να βεβαιώσουμε πως, παρά το ολοένα εντεινόμενο και ενισχυμένο κανονιστικό πλαίσιο απαξίωσής της, η κακοδιοίκηση αυτή, δυστυχώς, δεν δείχνει σημάδια κάμψης.

Μια άλλη μορφή μη συμμόρφωσης με τις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η εξαιρετικά μεγάλη καθυστέρηση, ουσιαστικά η άρνηση των αρχών να απαντούν τεκμηριωμένα στις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, όταν τους ζητείται. Η παρελκυστική αυτή πρακτική, πέραν του ότι είναι μαρτυρία περιφρόνησης προς την Αρχή, συνιστά μείζονα λόγο παρεμπόδισης στην άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών και μάλιστα συχνά με μοιραίο τρόπο, καθώς, εξαιτίας της καθυστέρησης αυτής, χάνονται κρίσιμες προθεσμίες για τους πολίτες.

Τέλος, ο Κύκλος μας βρίσκεται στην εξαιρετικά δυσάρεστη θέση να βεβαιώσει ότι πολύ συχνά κεντρικές διοικητικές υπηρεσίες, μολονότι κατ' αρχήν δεν αρνούνται τη συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη –ενίοτε δε την εκθειάζουν–, στην πράξη οι απαντήσεις τους είναι μόνον κατ' επίφαση απαντήσεις στα μείζονα ουσιαστικά ζητήματα που τους τίθενται. Ένας αφόρητα φορμαλιστικός λόγος, συχνά ακατάληπτος για τους πολίτες, είναι συχνά ο ίδιος που επανέρχεται ως απάντηση στις παρατηρήσεις και τις συστάσεις της Αρχής σε ιδιαίτερα κρίσιμα θέματα. Εξάλλου, ύστερα από πέντε χρόνια λειτουργίας, είμαστε σε θέση να διαγνώσουμε πως πολύ συχνά η διοίκηση, στην προσπάθειά της να δικαιολογήσει τις θέσεις της, προσφεύγει σε μια ιδιόμορφη αντιστροφή της ιεράρχησης των πηγών δικαίου. Έτσι, λοιπόν, αυτό που αναδεικνύεται ως νομικά κρίσιμο παύει να είναι το Σύνταγμα ή οι νόμοι, αλλά οι κανονιστικές πράξεις της ίδιας της διοίκησης, σε όποια μορφή αυτές εκδίδονται. Ως εκ τούτου, υπουργικές αποφάσεις και εγκύκλιοι εφαρμόζονται, αποξενωμένες τελείως από το ευρύτερο κανονιστικό τους περιβάλλον, με τέτοιο τρόπο ώστε να οδηγούν σε προφανώς αντισυνταγματικά ή

απλώς λογικά ασύλληπτα μέτρα. Ο στείρος ερμηνευτικός λόγος της διοίκησης, ένας λόγος που ενίοτε, εκτός από τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου, παραβιάζει και τα κελύσματα του κοινού νου, οδηγεί πολύ συχνά στην κλιμάκωση των εντάσεων με τους πολίτες. Βασικό χαρακτηριστικό του λόγου αυτού είναι η αποστροφή ή η αδιαφορία έναντι της αρχής της αναλογικότητας. Να σημειωθεί πως η ελληνική δημόσια διοίκηση κατά μείζονα λόγο αντιλαμβάνεται την προσφάτως συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτή αρχή (άρθρο 25.2 του Συντάγματος) σαν ένα επικουρικό υποκατάστατο της νομιμότητας, σε οριακές δε περιπτώσεις σαν μια εξαίρεση από αυτήν. Οι προσπάθειές μας δηλαδή να πείσουμε ότι τα μέσα που χρησιμοποιεί η διοίκηση πρέπει να είναι αναλογικά με τους σκοπούς της έχουν ακόμη περιορισμένη εμβέλεια. Η εγγραφή της αναλογικότητας στον σκληρό πυρήνα της αρχής της νομιμότητας είναι μια από τις προτεραιότητες του Κύκλου για το μέλλον.

Ωστόσο, η θεμελιώδης πρόκληση της ερχόμενης πενταετίας για τον Κύκλο είναι, μαζί με την καταστολή της κακοδιοίκησης, η πρόληψη: η εδραίωση δηλαδή της πεποίθησης πως η κακοδιοίκηση είναι πρωτίστως κακή για την ίδια τη διοίκηση.

ΑΛΙΚΗ ΚΟΥΤΣΟΥΜΑΡΗ
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη