



1



# Εισαγωγή





ΓΙΩΡΓΟΣ Β. ΚΑΜΙΝΗΣ

Ο οποίος παρακολουθεί από κοντά τη δράση του Συνηγόρου του Πολίτη θα έχει αντιληφθεί ότι τα τελευταία χρόνια καταβάλλει μια οργανωμένη προσπάθεια να εμβάθυνει στα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης και να προσεγγίσει τα στελέχη της. Η προσπάθεια αυτή έχει προ πολλού υπερβεί την απλή εξοικείωση με την καθημερινή πραγματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, αποκτά πλέον συστηματικό χαρακτήρα και εκτυλίσσεται κυρίως γύρω από τρεις άξονες: α. καλλιέργεια συστηματικής επαφής του Συνηγόρου του Πολίτη με τα διοικητικά προβλήματα των περιφερειών της χώρας, με τις τοπικές διοικητικές αρχές και, ασφαλώς, με τους ίδιους τους πολίτες της περιφέρειας· β. εκπόνηση μελετητικού χαρακτήρα για συγκεκριμένους τομείς δράσης της δημόσιας διοίκησης, στις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη συνοψίζει την εμπειρία που αποκομίζει από τον χειρισμό των υποθέσεων που θέτουν υπόψη του οι πολίτες· γ. εκπαίδευση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, έκδοση εγχειριδίων, οδηγιών κ.λπ.

Ι. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιχειρεί κατ' αρχάς να προσεγγίσει, όσο πιο ουσιαστικά μπορεί, τα διοικητικά προβλήματα της περιφέρειας. Γι' αυτό και κλιμάκια του προσωπικού της ανεξάρτητης αρχής, με τον Συνήγορο του Πολίτη επικεφαλής, επισκέπτονται τις έδρες των περιφερειών της χώρας, όπου παγίως αναλαμβάνουν τριών ειδών δράσεις: α. συσκέψεις με τους εκπροσώπους των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών για ατομικές υποθέσεις πολιτών· β. υποδοχή των πολιτών που επιθυμούν να καταθέσουν αναφορά στην ανεξάρτητη

αρχή ή έχουν ήδη καταθέσει και ζητούν να πληροφορηθούν από κοντά για την πορεία της υπόθεσής τους· γ. συναντήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη με τους επικεφαλής των δημοσίων υπηρεσιών, της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, τους οποίους ενημερώνει για την αποστολή και τις δραστηριότητές του.

Η εμπειρία των εξορμήσεων αυτών αποδεικνύεται πολλαπλώς θετική· πρώτα απ' όλα για τους τοπικούς διοικητικούς παράγοντες, καθώς διαπιστώνουν ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι μια απρόσωπη ελεγκτική εξουσία, που απευθύνει μακρόθεν εντολές και νουθεσίες, αλλά μια ανεξάρτητη αρχή με ευδιάκριτα ανθρώπινα χαρακτηριστικά, η οποία καλλιεργεί τον διάλογο μεταξύ του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης· δεύτερον, για τα στελέχη και το προσωπικό του Συνηγόρου του Πολίτη που εγκαταλείπουν το γραφείο τους για να έλθουν σε άμεση επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες της περιφέρειας και να εξοικειωθούν με τα προβλήματά τους· και, τέλος, για τους πολίτες, που έχουν την ευκαιρία να εκθέσουν την ατομική τους υπόθεση, μέσα από μια ενόπιος ενόπιω επικοινωνία με τα μέλη του επιστημονικού προσωπικού της ανεξάρτητης αρχής.

Παράλληλα, κάθε χρόνο τα μέλη του επιστημονικού προσωπικού του Συνηγόρου του Πολίτη πραγματοποιούν δεκάδες αυτοψίες σε ολόκληρη τη χώρα και έρχονται σε επαφή με τις τοπικές υπηρεσίες, προκειμένου να επιλύσουν υποθέσεις πολιτών που έχουν προσφύγει σε αυτόν. Δυστυχώς, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι ακόμη απόλυτα προσβάσιμος στον πολίτη που ζει εκτός Αθηνών. Από την πρώτη χρονιά λειτουργίας του Συνηγόρου, τα στατιστικά στοιχεία δείχνουν ότι, ενώ στον νομό Αττικής κατοικεί το 35,6% του πληθυσμού της χώρας, το ποσοστό των αναφορών που δέχεται ο ίδιος από τους κατοίκους του νομού αυτού κυμαίνεται γύρω στο 55% του συνόλου των αναφορών. Έχουν ωριμάσει πια οι συνθήκες για να λειτουργήσει ένα γραφείο του Συνηγόρου του Πολίτη στη Θεσσαλονίκη, που θα καλύπτει τη Βόρειο Ελλάδα και εν μέρει και την Κεντρική. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη εισπληθεί σχετικά στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

II. Ο Συνήγορος του Πολίτη προσπαθεί, συνεπώς, να κατανείμει ισομερώς τη δράση του σε ολόκληρη την επικράτεια. Παράλληλα, όμως, καλείται να συνθέσει και την εμπειρία που έχει αποκτήσει σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης, αξιοποιώντας συστηματικά τη δυνατότητα που του παρέχει ο νομοθέτης να εκπονεί ειδικές εκθέσεις.

Την περασμένη χρονιά ο Συνήγορος του Πολίτη δημοσίευσε τρεις ειδικές εκθέσεις. Η πρώτη («Απαλλοτρίωση, στέρση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προβλήματα διοικητικής δράσης»), εκπονήθηκε ύστερα από έρευνα 400 αναφορών που είχαν υποβάλει πολίτες, διαμαρτυρόμενοι για πράξεις που έχει εκδώσει η διοίκηση εις βάρος της ιδιοκτησίας τους, χωρίς να τους έχει καταβληθεί η αποζημίωση που προβλέπεται από τον νόμο (απαλλοτριώσεις ή δεσμεύσεις για πολεοδομικούς, αρχαιολογικούς, περιβαλλοντικούς και άλλους σκοπούς). Η δεύτερη ειδική έκθεση («Προβλήματα εφαρμογής του Ν. 2643/1998...») αναφέρεται στο σύστημα υποχρεωτικών «τοποθετήσεων» στη δημόσια διοίκηση αλλά και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού (Άτομα με Αναπηρίες, πολύτεκνοι κ.ά.). Η έκθεση συντάχθηκε με βάση την εμπειρία που αποκόμισε ο Συνήγορος του Πολίτη από τον χειρισμό 204 υποθέσεων πολιτών. Τέλος, δημοσιεύθηκε ειδική έκθεση με αντικείμενο τη «Διοικητική κράτηση και απέλαση ανηλίκων αλλοδαπών». Στην περίπτωση αυτή, αποφασιστικός παράγων για τη σύνταξη της έκθεσης δεν ήταν ο όγκος των αναφορών που είχε δεχθεί ο Συνήγορος του Πολίτη ούτε η σοβαρότητα των διοικητικών προβλημάτων που είχε εντοπίσει, αλλά τα ίδια τα «θύματα», που ανήκουν σε

μια παντελώς απροστάτευτη κοινωνική ομάδα: τους ασυνόδευτους αλλοδαπούς ανήλικους, κατά κανόνα θύματα οικονομικής εκμετάλλευσης, που κάποια στιγμή συλλαμβάνονται από την αστυνομία, κρατούνται (υπό άθλιες συνθήκες) σε αστυνομικά κρατητήρια και στη συνέχεια απελαύνονται σαν να ήταν ενήλικες. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκθέτει τις διαπιστώσεις του, διατυπώνει όμως και προτάσεις, με κεντρικό άξονα τη θέση ότι οι ανήλικοι αυτοί δεν επιτρέπεται να απελαύνονται, ουσιαστικά δηλαδή να εγκαταλείπονται στα σύνορα της χώρας, αλλά να «επαναπατρίζονται», να επιστρέφουν δηλαδή στην πατρίδα τους, αφού θα έχει προηγηθεί μια διαδικασία που να εγγυάται την ομαλή κοινωνική τους ενσωμάτωση.

Υπάρχει, συνεπώς, μια ξεχωριστή λογική που διέπει τις ειδικές εκθέσεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη αποφασίζει να εκπονήσει ειδική έκθεση, όταν από τις αναφορές που έχει δεχθεί διαπιστώνει ότι σε κάποιον τομέα η δράση της διοίκησης θίγει ευάλωτες κατηγορίες του πληθυσμού ή πλήττει ένα ευρύ φάσμα προσώπων, με αποτέλεσμα να προκαλείται σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα.

Στην ίδια κατά βάση λογική υπακούουν και οι ειδικές θεματικές ενότητες που περιλαμβάνει κάθε χρόνο η ετήσια έκθεση. Για παράδειγμα, θέματα που αναπτύσσονται στην παρούσα ετήσια έκθεση, όπως είναι οι μεταγωγές και οι άδειες των κρατουμένων στα σωφρονιστικά ιδρύματα, η λειτουργία μονάδων ψυχικής υγείας, το ιατρικό απόρρητο των ασθενών με AIDS, αφορούν κοινωνικές ομάδες που εξ ορισμού βρίσκονται σε μειονεκτική θέση έναντι της δημόσιας διοίκησης. Άλλα ζητήματα όμως, όπως η διοικητική διαχείριση των οικονομικών, η διαχείριση των κοινόχρηστων χώρων από τους ΟΤΑ, η εξόφληση των οφειλών του δημοσίου προς τους πολίτες ή η ενδοοικογενειακή βία και οι επιπτώσεις της στα παιδιά, αφορούν αδιακρίτως το σύνολο του πληθυσμού της χώρας.

III. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αναλάβει, παράλληλα, και μια παιδαγωγική αποστολή έναντι της δημόσιας διοίκησης. Δεν αναφέρομαι στις στοιχειώδεις αρχές σεβασμού προς τον πολίτη και τη νομιμότητα, που κατά τρόπο αυτονότο καλλιεργεί η ανεξάρτητη αρχή μέσα από την καθημερινή επαφή της με το προσωπικό των δημόσιων υπηρεσιών. Εξίσου σημαντικές είναι και οι παιδαγωγικού χαρακτήρα προγραμματικές δράσεις του Συνηγόρου του Πολίτη με αποδέκτες τους υπαλλήλους των δημόσιων υπηρεσιών.

Παράλληλα με το εκπαιδευτικό έργο που παγίως προσφέρουν μέλη του επιστημονικού προσωπικού της ανεξάρτητης αρχής στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διοργανώνει σεμινάρια, ημερίδες εργασίας κ.λπ. Λόγου χάριν, οι ημερίδες που διεξάγονται για θέματα φορολογικής διοίκησης, δύο φορές τον χρόνο, σε πόλεις της περιφέρειας (2005: Ιωάννινα, Πάτρα) σε συνεργασία με τη Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών ή άλλες εκδηλώσεις με αφορμή αναφορές πολιτών που δέχεται η ανεξάρτητη αρχή, από τις οποίες διαπιστώνει ότι κάποια προβλήματα διοικητικής δράσης πρέπει να αντιμετωπιστούν συνολικά, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Για παράδειγμα, τον Δεκέμβριο της περασμένης χρονιάς ο Συνήγορος του Πολίτη διοργάνωσε στη Λάρισα, σε συνεργασία με την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης και την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, ημερίδα με αντικείμενο τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες κατά τις συναλλαγές τους με τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης-αποχέτευσης. Παράλληλα, ο Συνήγορος του Πολίτη δραστηριοποιείται και στον εκδοτικό τομέα. Με την ευκαιρία των Ολυμπιακών Αγώνων, εξέδωσε το 2004, σε συνεργασία με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, τον *Πρακτικό οδηγό επαφής του αστυνομικού με τον πολίτη*, και την περασμένη χρονιά δημοσιεύτηκε ο *Οδηγός*

καλής συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων, που εκπονήθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών.

Όλες αυτές οι δράσεις πλαισιώνουν το κυρίως έργο του Συνηγόρου του Πολίτη, που είναι η διερεύνηση των υποθέσεων τις οποίες θέτουν υπόψη του οι πολίτες. Εάν όμως ο Συνήγορος του Πολίτη περιορίζει τη δραστηριότητά του στις ατομικές υποθέσεις των πολιτών, η αποτελεσματικότητά του θα ήταν περιορισμένη, καθώς το έργο του δεν θα είχε καμία γενικότερη εμβέλεια. Οι δράσεις, στις οποίες αναφέρθηκαν παραπάνω, εντάσσονται και αυτές στην αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία άλλωστε, όπως αναφέρει και ο καταστατικός του νόμος, δεν εξαντλείται στην «προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών» και «την τήρηση της νομιμότητας», αλλά περιλαμβάνει και την «καταπολέμηση της κακοδιοίκησης». Η κακοδιοίκηση είναι μια πραγματικότητα που δεν μπορεί να αποδοθεί πειστικά με κάποιον ορισμό. Προϋποθέτει συνήθως την παρανομία, όμως δεν εξαντλείται σε αυτήν. Όλοι πάντως την αντιλαμβάνονται, όταν την υφίστανται.

Αυτήν την κακοδιοίκηση αποσκοπούν να καταπολεμήσουν οι παράλληλες δράσεις που αναλαμβάνει ο Συνήγορος του Πολίτη: οι επισκέψεις στην περιφέρεια της χώρας και οι επαφές με τα τοπικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης, οι ειδικές εκθέσεις που περιέχουν τις διαπιστώσεις του από τον χειρισμό περισσότερων ατομικών υποθέσεων, τα εκπαιδευτικά σεμινάρια που διοργανώνει και οι οδηγίες που εκδίδει με αποδέκτες τους υπαλλήλους των δημοσίων υπηρεσιών κ.λπ. Όλα αυτά για να υλοποιηθούν προϋποθέτουν ένα έμπυχο δυναμικό με υψηλό επιστημονικό επίπεδο, όρεξη για δουλειά, στρατηγικό σχεδιασμό και οργανωτικές δυνατότητες. Ο Συνήγορος του Πολίτη τα διαθέτει όλα αυτά, όμως η δύναμη που τον ωθεί είναι η πεποίθησή του ότι μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Πεποίθηση που θα αντέξει τη φθορά του χρόνου, υπό την προϋπόθεση ότι το πολιτικό σύστημα της χώρας θα ανταποκριθεί με την ανάλογη επάρκεια ή έστω τη διάθεση. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ανάγκη από αξιόπιστους συνομιλητές, που να καλύπτουν το σύνολο του πολιτικού συστήματος: κυβέρνηση και αντιπολίτευση, πολιτικά κόμματα, τοπική αυτοδιοίκηση, ΜΜΕ και κοινωνία των πολιτών, ακαδημαϊκή κοινότητα, διανοούμενοι κ.λπ. Όμως ένας αυθεντικός διάλογος προϋποθέτει δύο τινά: διάθεση του διαλέγεσθαι και κοινό κώδικα επικοινωνίας. Σε πολλές περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη αναζητεί συνομιλητή· γιατί άλλοτε απουσιάζει η πρώτη προϋπόθεση, άλλοτε η δεύτερη, συχνά και οι δύο.



ΓΙΩΡΓΟΣ Β. ΚΑΜΙΝΗΣ  
ΜΑΡΤΙΟΣ 2006