



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Β. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημιουργία του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί επί μέρους έκφανση της σταδιακά αλλά σταθερά αναπτυσσόμενης δυναμικής του εκδημοκρατισμού στην Ελλάδα. Η δυναμική αυτή έχει ως αφετηρία το έτος 1974 και την εγκαθίδρυση στη χώρα του πρώτου αυθεντικά δημοκρατικού καθεστώτος στη νεότερη ιστορία της. Η παγίωση αυτού του καθεστώτος ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 αποτελεί επίτευγμα μείζονος ιστορικής σημασίας και συνιστά αδιαμφισβήτητη ένδειξη ωρίμανσης της ελληνικής κοινωνίας και της πολιτικής της κουλτούρας.

Η παγίωση της δημοκρατίας σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να αποτελέσει αφορμή για εφesusχασμό. Και αυτό γιατί, αν η δημοκρατία αποτελεί πλέον αδιαμφισβήτητο κεκτημένο για την ελληνική κοινωνία, η ποιότητά της αφήνει μεγάλα περιθώρια βελτίωσης. Με αυτή την έννοια, η παγίωση του δημοκρατικού μας καθεστώτος πρέπει να εννοιολογηθεί ως εφελτήριο για την επίτευξη αυτού του λογικά επόμενου στόχου, που είναι η βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας μας.

Μια κρίσιμη διάσταση της ποιότητας μιας δημοκρατίας είναι η δυνατότητά της να αναστοχάζεται, να δημιουργεί δηλαδή η ίδια μηχανισμούς λογοδοσίας εύκολα προσιτούς στον πολίτη, οι οποίοι να καθιστούν εφικτό τον έλεγχο των διαφόρων της λειτουργιών και θεσμών και τη λήψη διορθωτικών μέτρων, ικανών να θεραπεύσουν τα προβλήματα που αναδεικνύει ο έλεγχος. Υπ' αυτή την έννοια, η λογοδοσία και ο έλεγχος που αυτή συνεπάγεται αναδεικνύονται σε κεντρικά συστατικά στοιχεία της σύγχρονης, υψηλής ποιότητας δημοκρατίας.

Τέτοιος θεσμός λογοδοσίας και ελέγχου είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη, ανεξάρτητη διοικητική αρχή, στόχος της οποίας, κατά τον ιδρυτικό της νόμο, είναι η προστασία των πολιτών, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και η τήρηση της νομιμότητας. Από την απαρίθμηση αυτή προκύπτουν δύο κύρια χαρακτηριστικά του θεσμού: η εξωδικαστική και η διαμεσολαβητική του φύση.

Δικαίωση του Πολίτη - ελάφρυνση της δικαιοσύνης - εξοικονόμηση πόρων. Η εξωδικαστική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη αποσκοπεί να παράσχει στον πολίτη τη δυνατότητα επίλυσης ενός προβλήματος που τον απασχολεί, χωρίς το σημαντικό κόστος σε χρόνο και χρήμα που αναγκαστικά συνεπάγεται η προσφυγή στη δικαιοσύνη. Η τυχόν επιτυχία του στον τομέα αυτό θα σημάνει ανάλογη ελάφρυνση των δικαστηρίων, γεγονός που θα έχει γενικότερο όφελος, οικονομικό και κοινωνικό.

Η διαμεσολαβητική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη έχει δύο ισοδύναμους, αλληλοτροφοδοτούμενους, αλλά διακριτούς στόχους: Πρώτος και κύριος είναι η διερεύνηση και δυνητική ικανοποίηση των μεμονωμένων αιτημάτων των πολιτών και η προστασία των δικαιωμάτων τους. Εξίσου, όμως, σημαντική είναι και η διαμόρφωση προτάσεων προς τη διοίκηση για τη θεραπεία των βαθύτερων αιτίων που οδηγούν στις παραβιάσεις των δικαιωμάτων των πολιτών. Η αποτελεσματική καταπολέμηση της κακοδιοίκησης συναρτάται, σε τελευταία ανάλυση, με την ταυτόχρονη και, σε μεγάλο βαθμό, ισόρροπη εκπλήρωση αυτών των δύο στόχων.

Υπ' αυτή την έννοια, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να οριστεί κάπως ευρύτερα ως μηχανισμός ελέγχου, λογοδοσίας και διαφάνειας, σκοπός του οποίου είναι: (α) η δίκαιη επανόρθωση πράξεων κακοδιοίκησης, (β) η αποφυγή της επανάληψής τους, (γ) η μείωση των δικαστικών προσφυγών και η ελάφρυνση του δικαστικού συστήματος και (δ) η βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης σε ό,τι αφορά τον πολίτη, μέσω της προαγωγής πρακτικών «καλής επίλυσης» των διαφορών.

Πώς, όμως, προσπαθεί ο Συνήγορος του Πολίτη να επιτύχει αυτούς τους στόχους; Με απλά

λόγια, ποιους συγκεκριμένους κανόνες χρησιμοποιεί, προκειμένου να μεταφράσει σε καθημερινή πρακτική αυτές τις γενικές και, εν πολλοίς, αφηρημένες αρχές και ιδέες για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών; Στο υπόλοιπο του εισαγωγικού αυτού σημειώματος, θα επιχειρήσω να παρουσιάσω μερικές βασικές και συνάμα απτές αλλά και πρακτικές αρχές που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις της διοίκησης με τον πολίτη και να λειτουργούν ως βασικοί κανόνες συμπεριφοράς της.

Βασικός γνώμονας στη διαδικασία χειρισμού και στην προσπάθεια επίλυσης των υποθέσεων των πολιτών δεν μπορεί να είναι η προσήλωση στο γράμμα του νόμου. Ακριβώς επειδή αποτελεί εξωδικαστικό μηχανισμό επίλυσης διαφορών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να προσφύγει και σε άλλες, συμπληρωματικές αρχές, ικανές να διευρύνουν τα κριτήρια βάσει των οποίων καλείται να λειτουργήσει. Μια τέτοια αρχή επίλυσης διαφορών είναι και η έννοια *equité* ή *equity*, συμβατικώς αποδιδόμενη στην ελληνική γλώσσα ως «επιείκεια», η οποία επικεντρώνεται στην ηθική, κυρίως, παρά στη νομική πτυχή του σκεπτικού, βάσει του οποίου λαμβάνεται μια διοικητική απόφαση. Πρόκειται για αρχή ευέλικτη και εξαιρετικά χρήσιμη, ακριβώς διότι παρέχει στη διοίκηση τη δυνατότητα να προσαρμόζει εξατομικευμένα το νόμο και να προβαίνει σε «διορθωτικές» ερμηνείες, ικανές να εξασφαλίζουν με μεγαλύτερη επάρκεια τη δίκαιη αντιμετώπιση των πολιτών και την ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων τους.

Επί πλέον, η εφαρμογή της αρχής της *equité* βελτιώνει τη δυνατότητα της διοίκησης να διαμορφώνει ιδεοτυπικούς κανόνες «βέλτιστης πρακτικής», οι οποίοι να διέπουν τη σχέση της με τους πολίτες και να αποτελούν σαφές, εύχρηστο και ευπρόσιτο σε όλους σημείο αναφοράς και κριτήριο αξιολόγησης των πράξεών της.

Τι, όμως, ορίζεται ως «καλή επίλυση» διαφορών και πώς συγκεκριμενοποιείται αυτή η αρχή της «εύρυθμης ή αγαθής διοίκησης»; Ακολουθώντας πρακτικές καταξιωμένες από την πολυετή εμπειρία λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη σε άλλες χώρες (βλ., για παράδειγμα, τον Χάρτη του Πολίτη της Αγγλίας, τις αρχές της ορθής διοίκησης που περιέχονται στην ετήσια έκθεση του ιρλανδού Ombudsman για το 1995 και τις σχετικές, υπό εξέλιξη, πρωτοβουλίες στη Γαλλία), θα έλεγα ότι η έννοια «εύρυθμη ή αγαθή διοίκηση» εμπεριέχει και συνάμα παραπέμπει σε τρεις βασικούς κανόνες «βέλτιστης πρακτικής» της διοίκησης. Σύμφωνα με τους κανόνες αυτούς, οι πολίτες πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο (α) προσήκοντα, (β) δίκαιο και (γ) αμερόληπτο.

I. Η αντιμετώπιση των πολιτών κατά τρόπο προσήκοντα σημαίνει:

- * Λήψη αποφάσεων χωρίς καθυστέρηση, με την απαραίτητη τεκμηρίωση και αιτιολογία.
- * Ορθή συμπεριφορά σύμφωνα με το νόμο ή άλλους κανόνες που αφορούν τα δικαιώματά τους.
- * Ευαισθησία σε ό,τι αφορά την ηλικία τους, την ικανότητά τους να κατανοήσουν σύνθετους κανόνες, την όποια ειδική τους ανάγκη και αισθήματα, την ιδιωτικότητά τους και τις θεμιτές τους προσδοκίες.
- * Διάθεση εξυπηρέτησης που εκφράζεται με απλοποίηση των διαδικασιών, των εντύπων και του πληροφοριακού υλικού που αφορά δικαιώματα και υπηρεσίες, διατήρηση σωστών αρχείων και παροχή σαφών και ακριβών πληροφοριών σχετικά με τις προθεσμίες και τις συνθήκες οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε απώλεια δικαιώματος και

* Υπεύθυνα, αποφεύγοντας την υιοθέτηση συγκρουσιακών συμπεριφορών.

2. Η αντιμετώπιση των πολιτών κατά τρόπο δίκαιο σημαίνει:

* Όμοιο χειρισμό παρεμφερών περιπτώσεων.

* Ευελιξία και αποφυγή της τυπολατρίας, που συνεπάγεται την αποδοχή της αρχής ότι οι κανόνες και κανονισμοί είναι μεν σημαντικοί για τη διασφάλιση της δίκαιης αντιμετώπισης των πολιτών, δεν πρέπει, όμως, να εφαρμόζονται με υπερβολική αυστηρότητα και έλλειψη ευλυγισίας, ώστε να οδηγούν σε αδικία.

* Σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, την αποφυγή δηλαδή κυρώσεων μεγαλύτερων απ' ό,τι χρειάζεται, προκειμένου να διασφαλιστεί η υπακοή προς τους κανόνες.

* Ετοιμότητα για την επανεξέταση κανόνων και διαδικασιών και για την αλλαγή τους, εφ' όσον κριθεί αναγκαίο.

* Έγκαιρη προειδοποίηση στους πολίτες, πριν από την αλλαγή των κανόνων, που μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στα δικαιώματα των πολιτών.

* Υιοθέτηση ενός εσωτερικού συστήματος ελέγχου που θα διασφαλίζει ότι η επανεξέταση αρνητικών αποφάσεων θα γίνεται από άτομο άλλο από εκείνο που πήρε την αρχική απόφαση και

* Πληροφόρηση των πολιτών σχετικά με το πώς μπορούν να προσβάλουν μια απόφαση, παροχή πλήρους συνεργασίας σε μια τέτοια περίπτωση και θετική αντιμετώπιση προτάσεων για επανόρθωση.

3. Τέλος, η αντιμετώπιση των πολιτών κατά τρόπο αμερόληπτο σημαίνει:

* Λήψη αποφάσεων που βασίζεται σε σχετικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας και αγνοεί ό,τι δεν είναι σχετικό.

* Αποφυγή προκατάληψης, που έχει ως αιτία το χρώμα ενός ατόμου, το φύλο, την οικογενειακή κατάσταση, την εθνοτική καταγωγή, τη θρησκεία, τον σεξουαλικό προσανατολισμό, τις στάσεις, τη φήμη, την κοινωνική του θέση ή ποιον γνωρίζει.

* Διασφάλιση της διαφάνειας, όταν η παροχή υπηρεσιών βασίζεται σε κάποιο σύστημα προτεραιότητας και

* Καταβολή προσπάθειας, ώστε οι προκαταλήψεις ενός προσώπου να μην επηρεάσουν συγκεκριμένες αποφάσεις.

Η εφαρμογή των κανόνων της βέλτιστης πρακτικής από τη διοίκηση είναι ικανή να συμβάλει ουσιαστικά στην ενίσχυση του κράτους δικαίου και στην ανάδειξη μιας νέας διοικητικής κουλτούρας, βασικό σημείο αναφοράς της οποίας είναι η αρχή ότι η κύρια αποστολή της διοίκησης είναι να υπηρετεί τον πολίτη.

Αυτούς ακριβώς τους στόχους έχει υιοθετήσει από την πρώτη στιγμή της λειτουργίας του ο Συνήγορος του Πολίτη και με αυτούς ως βασικό σημείο αναφοράς επιδιώκει να λειτουργεί, να αντιμετωπίζει τον πολίτη, να αναστοχάζεται θεσμικά και να ενημερώνεται συνεχώς ως προς το βαθμό που ο τρόπος λειτουργίας του προσεγγίζει ή αφήσεται αυτών των κανόνων βέλτιστης πρακτικής.

Νικηφόρος Διαμαντούρος
Μάρτιος 1999