



Συνοπτική παρουσίαση



ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί τον απολογισμό του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 1999. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγρ. 5, Ν. 2477/97 (ΦΕΚ Α' 59), η έκθεση υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Απευθύνεται σε κάθε απλό κάθε πολίτη ή δημόσιο λειτουργό που ενδιαφέρεται για τα προβλήματα που προσέγγισε η ανεξάρτητη αυτή Αρχή στη διαμεσολαβητική της προσπάθεια για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας από τις δημόσιες υπηρεσίες.

1. Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Η έκθεση αποτελείται από εννέα κεφάλαια.

Το Α' κεφάλαιο (εισαγωγή) απαρτίζεται από δύο μέρη. Στο πρώτο επιχειρείται μια γενική αποτίμηση του έργου της Αρχής κατά το 1999. Στο δεύτερο παρουσιάζονται οι στόχοι του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2000 και διατυπώνονται σκέψεις που αφορούν την περαιτέρω αξιοποίηση του θεσμού ως ιδιόμορφου μηχανισμού διαμεσολάβησης και ελέγχου, καθώς και τα πολιτισμικά υποδείγματα που στηρίζουν αυτές τις δύο έννοιες.

Στο Β' κεφάλαιο εκτίθενται συνοπτικώς τα κυριότερα συμπεράσματα της έκθεσης και αναδεικνύονται οι κεντρικοί της άξονες.

Το Γ' κεφάλαιο περιλαμβάνει μια σχετικά εκτενή παρουσίαση της οργανωτικής διάρθρωσης και του τρόπου λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη, με αφορμή την πρόσφατη δημοσίευση του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας της Αρχής (ΠΔ 273/99), ο οποίος προσδιόρισε τη συγκεκριμένη διαδικασία χειρισμού των αναφορών που υποβάλλονται στον Συνήγορο του Πολίτη. Επίσης παρουσιάζονται οι μεταβολές στο ανθρώπινο δυναμικό της Αρχής κατά το 1999.

Το Δ' κεφάλαιο επιχειρεί να αποδώσει τη συνολική εικόνα του έτους 1999. Παρατίθενται στατιστικά στοιχεία για τον χειρισμό των αναφορών, τα οποία συνοδεύονται από γενικές εκτιμήσεις για τα φαινόμενα κακοδιοίκησης που εντοπίστηκαν, τις προοπτικές αντιμετώπισής τους, καθώς και τις δυνατότητες αποτελεσματικής συνεργασίας με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Το Ε' κεφάλαιο αποτελεί τον βασικό κορμό της έκθεσης. Σε αυτό παρουσιάζονται οι υποθέσεις που αναδεικνύουν τα σημαντικότερα προβλήματα κακοδιοίκησης τα οποία επισημάνθηκαν από τους τέσσερις θεματικούς κύκλους στους οποίους κατανέμονται οι εργασίες του Συνηγόρου του Πολίτη, δηλαδή

τους Κύκλους Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινωνικής Προστασίας, Ποιότητας Ζωής και Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Στο τέλος του κεφαλαίου διατυπώνονται προτάσεις για συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις και οργανωτικές αλλαγές.

Το ΣΤ' κεφάλαιο αφιερώνεται στον τρόπο με τον οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη αξιοποίησε τα θεσμικά μέσα που του παρέχει ο νόμος, προκειμένου να αυξήσει την αποτελεσματικότητά του ως ελεγκτικού και διαμεσολαβητικού θεσμού.

Το Ζ' κεφάλαιο αναφέρεται σε παράλληλες πρωτοβουλίες του Συνηγόρου, που στόχο έχουν τη μεγαλύτερη εξοικείωση των πολιτών, της διοίκησης, του επιστημονικού και επαγγελματικού κόσμου της χώρας και των ΜΜΕ με τη φύση, τους στόχους και τις δυνατότητες που τους παρέχει η ύπαρξη και η λειτουργία του θεσμού. Στις πρωτοβουλίες αυτές συμπεριλαμβάνονται η αποστολή κλιμακίων του Συνηγόρου εκτός Αττικής, με στόχο την προσέγγιση των πολιτών που κατοικούν στην υπόλοιπη χώρα, η συνδρομή της Αρχής στην προσπάθεια της διοίκησης να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες του σεισμού της Αττικής και η ενεργός παρουσία του Συνηγόρου του Πολίτη, των Βοηθών Συνηγόρων και μελών του επιστημονικού προσωπικού σε επιστημονικές εκδηλώσεις που προάγουν την αποστολή του θεσμού.

Στο Η' κεφάλαιο παρουσιάζεται η συμμετοχή του Συνηγόρου του Πολίτη σε διεθνείς δραστηριότητες κατά το 1999.

Τέλος, το Θ' κεφάλαιο περιέχει υπό μορφήν παραρτημάτων τις σχετικές με τον Συνήγορο του Πολίτη κανονιστικές διατάξεις (Ν. 2477/97, Ν. 2623/98 και ΠΔ 273/99), καθώς και βιογραφικά στοιχεία του προσωπικού της Αρχής.

2. ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Αρχής

Κατά το δεύτερο έτος λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη υλοποιήθηκε η βελτίωση και η συμπλήρωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη βασική οργάνωση, τη στελέχωση και τη λειτουργία του θεσμού. Αυτό επιτεύχθηκε με τη δημοσίευση του Κανονισμού Λειτουργίας (ΠΔ 273/3.11.99), η οποία ολοκληρώνει το πρώτο στάδιο λειτουργίας του θεσμού.

Ο Κανονισμός καθορίζει την οργανωτική διάρθρωση της Αρχής σε τέσσερις κύκλους δραστηριοτήτων και στη Γραμματεία. Με τη δημοσίευση του Κανονισμού κατέστη δυνατή και η έναρξη της διαδικασίας απόσπασης προσωπικού για την κάλυψη των θέσεων της Γραμματείας.

Ο Κανονισμός Λειτουργίας καθορίζει επίσης, κατά τρόπο προσαρμοσμένο στις σύγχρονες κοινω-

νικές ανάγκες και τεχνολογικές δυνατότητες, τα σχετικά με τη διαδικασία υποβολής των αναφορών των πολιτών και εξειδικεύει τους κανόνες που διέπουν τη διερευνητική και διαμεσολαβητική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη.

Κατά το 1999, ολοκληρώθηκε και η επιστημονική στελέχωση του Συνηγόρου του Πολίτη, με την πρόκληση επιστημόνων διαφόρων ειδικοτήτων ως ειδικό επιστημονικό και βοηθητικό επιστημονικό προσωπικό. Για το έτος 2000 προγραμματίζεται η πλήρωση και των υπόλοιπων θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού με υπαλλήλους που, κατά τον ιδρυτικό νόμο του Συνηγόρου, αποσπώνται από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Συνολική αποτίμηση του έτους 1999

Κατά το έτος 1999 η Αρχή δέχθηκε 7284 έγγραφες αναφορές πολιτών, ενώ χειρίστηκε συνολικά 8223 υποθέσεις. Στις τελευταίες περιλαμβάνονται και οι 939 αναφορές που είχαν υποβληθεί στην Αρχή το 1998 αλλά διεκπεραιώθηκαν το 1999.

Ο Συνήγορος δέχθηκε κατά τη δεκαπεντάμηνη λειτουργία του, από την 1η Οκτωβρίου 1998 έως το τέλος του 1999, συνολικά 8714 αναφορές. Το 1999 επίσης καταγράφηκε μια σημαντική αύξηση στη ροή των αναφορών, γεγονός που επιτρέπει την πρόβλεψη ότι ανάλογες τάσεις θα παρατηρηθούν και στο μέλλον.

Οι 8223 υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν κατά το 1999 κατανέμονται ως εξής στους τέσσερις κύκλους δραστηριοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη:

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
1212 ή 14,74% επί του συνόλου

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας
2260 ή 27,48% επί του συνόλου

Κύκλος Ποιότητας Ζωής
2068 ή 25,15% επί του συνόλου

Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη
2683 ή 32,63% επί του συνόλου

Από το σύνολο των υποθέσεων του έτους 1999 εξετάστηκαν και διεκπεραιώθηκαν 5652 αναφορές ή 68,73% του συνόλου. Πρόσθετα χαρακτηριστικά του πρώτου πλήρους ημερολογιακού έτους λειτουργίας της Αρχής αποτελούν το χαμηλό ποσοστό των αναφορών που αρχειοθετήθηκαν λόγω αναρμοδιότητας (23,87%), καθώς και το ποσοστό θετικής έκβασης των αναφορών που διερευνήθηκαν κατ' ουσίαν, το οποίο προσεγγίζει το 60%.

Το επιστημονικό προσωπικό του Συνηγόρου του

Πολίτη ανταποκρίθηκε, εξάλλου, σε χιλιάδες προφορικά ερωτήματα πολιτών, τα οποία υποβλήθηκαν είτε τηλεφωνικά είτε αυτοπροσώπως. Σε πολλές περιπτώσεις οι ενδιαφερόμενοι έλαβαν άμεση απάντηση από το προσωπικό του Συνηγόρου.

Από τα στατιστικά στοιχεία που απεικονίζουν τη δράση των τεσσάρων κύκλων δραστηριοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη μπορεί να συναχθεί κανείς χρήσιμα συμπεράσματα για τη δράση του θεσμού και τον χαρακτήρα που έχει διαμορφώσει κατά τη διαμεσολάβηση με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Από τα στοιχεία αυτά ξεχωρίζει η ολοένα αυξανόμενη εισροή των αναφορών. Αλλά και από την ποιοτική ανάλυση των αναφορών που δεν έγιναν αντικείμενο επεξεργασίας από τον Συνήγορο του Πολίτη λόγω αναρμοδιότητας προκύπτει ότι δεν έχει γίνει απόλυτα κατανοητός στους πολίτες ο ρόλος του θεσμού και επομένως διαφαίνεται η σημασία που έχει η σωστή και ουσιαστική ενημέρωση, όχι μόνο για τη δράση και τη λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη αλλά και για το εύρος των αρμοδιοτήτων του. Αξίζει να σημειωθούν εδώ η συμβολή των αρμόδιων υπηρεσιών και η σπουδαιότητα της συνεργασίας τους στην προώθηση του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη.

Αξιοποίηση θεσμικών δυνατοτήτων

Εκτός από τη δημοσίευση της ετήσιας έκθεσης, ο ιδρυτικός νόμος του Συνηγόρου του Πολίτη παρέχει στον θεσμό ένα φάσμα μέσων παρέμβασης, που στο σύνολό τους μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στη διαμεσολαβητική και ελεγκτική λειτουργία της Αρχής.

Συγκεκριμένα: Ο Συνήγορος του Πολίτη, αξιοποιώντας τις σχετικές διατάξεις του ιδρυτικού του νόμου (άρθρο 3, παράγρ. 5, εδάφιο 2), προέβη στη σύνταξη και ειδικών εκθέσεων που στόχο είχαν την ολοκληρωμένη διερεύνηση υποθέσεων μείζονος σημασίας. Το καθεστώς της εναλλακτικής πολιτικής κοινωνικής υπηρεσίας των αντιρρησιών συνείδησης υπήρξε αντικείμενο ειδικής έκθεσης, η οποία συντάχθηκε από τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και υποβλήθηκε με συγκεκριμένες εισηγήσεις στον Υπουργό Εθνικής Άμυνας για νομοθετικές και οργανωτικές μεταρρυθμίσεις. Επίσης, με πρωτοβουλία του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, εκπονήθηκε από τους τέσσερις κύκλους δραστηριοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη ειδική έκθεση για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), η οποία πρόκειται να παραδοθεί στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μέσα στο 2000. Ο ίδιος χρονικός ορίζοντας υποβολής ισχύει και για την ειδική έκθεση που επεξεργάστηκε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας για το Επικουρικό Ταμείο Εργατοϋπαλλήλων Μετάλλου (ΕΤΕΜ), καθώς και για την ειδική έκθεση την οποία συνέταξε ο Κύκλος

Σχέσεων Κράτους-Πολίτη για το ΔΙΚΑΤΣΑ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αξιοποίησε επίσης τις δυνατότητες που του παρέχει ο νόμος (άρθρο 4, παράγρ. 1) να προβεί σε αυτεπάγγελτη έρευνα υποθέσεων που έχουν προκαλέσει το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Θεωρώντας ότι η προστασία της αξιοπιστίας του θεσμού υποδεικνύει τη φειδωλή προσφυγή στη διάταξη αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη επιλήφθηκε αυτεπάγγελα μίας μόνο περίπτωσης, που ενέπιπτε στην αρμοδιότητα του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας (βλ. κεφάλαιο ΣΤ.2).

Ιδιαίτερο βάρος δόθηκε στην αξιοποίηση της δυνατότητας διενέργειας αυτοψίας από στελέχη της Αρχής, ιδίως σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος. Συνολικά έγιναν 33 αυτοψίες και 18 επιτόπιες επισκέψεις από επιστήμονες της Αρχής.

Τέλος, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δημόσιες υπηρεσίες δεν συνεργάστηκαν με τον Συνήγορο του Πολίτη, αυτός συνέστησε στην εποπτεύουσα αρχή τη διενέργεια πειθαρχικού ελέγχου. Σε μικρό αριθμό περιπτώσεων προέκυψαν αποχρώσεις ενδείξεις τέλεσης αξιοποιων πράξεων, με συνέπεια την παραπομπή των σχετικών υποθέσεων στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές.

Παράλληλες δραστηριότητες

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται δραστηριότητες του Συνηγόρου του Πολίτη που δεν συνδέονται με τις νομοθετικά καθορισμένες αρμοδιότητές του, έχουν όμως άμεση συνάφεια με αυτές, στηρίζονται δε στην προγραμματική του δέσμευση για συχνή επαφή με τα πραγματικά και καθημερινά προβλήματα των πολιτών, με σκοπό τη διαμόρφωση πληρέστερης εικόνας για τη λειτουργία της διοίκησης.

Ειδικότερα, στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται οι προσπάθειες αποκέντρωσης του θεσμού που πραγματοποιήθηκαν μέσα στο 1999. Οι προσπάθειες δε αυτές συνδέονται άμεσα με τη δυνατότητα ίδρυσης περιφερειακών γραφείων του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 5, παράγρ. 9, Ν. 2477/97). Η υλοποίηση αυτής της δυνατότητας θα απαιτήσει την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος και συναρτάται, μεταξύ άλλων, με τη συσσώρευση συναφούς εμπειρίας, την εξασφάλιση επαρκών πόρων και υλικοτεχνικής υποδομής ανάλογης με αυτήν που χαρακτηρίζει την κεντρική υπηρεσιακή μονάδα και την εσωτερική από το προσωπικό των ιδιαιτέρων εκείνων αρχών της διοικητικής κουλτούρας που οφείλουν να διέπουν μια δημόσια υπηρεσία διαμεσολαβητικού και ελεγκτικού χαρακτήρα, που καλείται να συμβάλει στη διαμόρφωση ενός πλέγματος σχέσεων κράτους-πολίτη που υπακούει σε ιδεοτυπικούς κανόνες της «βέλτιστης πρακτικής» και προάγει την έννοια της «εύρυθμης και αγαθής διοίκησης».

Με αυτά τα δεδομένα, οι προσπάθειες αποκέ-

ντρωσης που πραγματοποιήθηκαν κατά το 1999 παραπέμπουν στην εκπεφρασμένη πρόθεση του Συνηγόρου του Πολίτη να έρχεται σε συχνή επαφή με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες που κατοικούν εκτός Αττικής. Η προσπάθεια αυτή υλοποιήθηκε για πρώτη φορά μέσα στο 1999 με διήμερες και τριήμερες επισκέψεις κλιμακίων του Συνηγόρου του Πολίτη στην Κόρινθο και τη Θεσσαλονίκη αντίστοιχα, όπου διοργανώθηκαν ημερίδες ενημέρωσης στελεχών της διοίκησης και των πολιτών για τη λειτουργία, το ρόλο και τις αρμοδιότητες της Αρχής, και το πλείστον του χρόνου παραμονής αφιερώθηκε στην άμεση προσωπική επαφή με πολίτες.

Εξάλλου, στο πλαίσιο της προσπάθειας του Συνηγόρου του Πολίτη να ανταποκριθεί με ευαισθησία σε κοινωνικά προβλήματα και να συμβάλει στην αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων και αναγκών, εντάσσεται και η συνεχής επί δεκαπέντε ημέρες, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και τον Δήμο Αχαρνών, παρουσία πολυμελών κλιμακίων με στελέχη του Συνηγόρου του Πολίτη στο Δημαρχείο Αχαρνών, αμέσως μετά τον σεισμό της 7ης Σεπτεμβρίου 1999, και η ενεργός συμμετοχή τους στις διαδικασίες χορήγησης επιδόματος στους σεισμοπαθείς.

Στο ίδιο κεφάλαιο παρουσιάζονται, συνοπτικά στοιχεία από τη συμμετοχή του Συνηγόρου του Πολίτη, των Βοηθών Συνηγόρων και του επιστημονικού προσωπικού της Αρχής σε επιστημονικά συνέδρια, ημερίδες και σεμινάρια, όπου αναπτύχθηκαν θέματα σχετικά με τον ρόλο και την αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς και με τις θεματικές ενότητες των τεσσάρων κύκλων δραστηριοτήτων του.

Στόχος των εναλλακτικών αυτών τρόπων δραστηριοποίησης είναι να τεκμηριωθεί στα μάτια των πολιτών, της διοίκησης, της πολιτικής ηγεσίας και των ΜΜΕ η κοινωνική διάσταση και ευαισθησία του Συνηγόρου του Πολίτη, να αναδειχθεί η συνεργασία του με οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, να τονιστεί η δυνατότητα συμβολής του σε διαδικασίες θεσμικού αναστοχασμού, που διακρίνουν τις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες, και να υπογραμμιστεί η εμμονή του στην αρχή της «εύρυθμης και αγαθής διοίκησης», που στόχο έχει την εξυπηρέτηση του πολίτη και την προαγωγή του κράτους δικαίου.

3. ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑ ΚΥΚΛΟ

Στα βασικά της σημεία, η δραστηριότητα των τεσσάρων κύκλων του Συνηγόρου του Πολίτη κατά το 1999 μπορεί να αποδοθεί συνοπτικά ως εξής:

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιλαμβάνε-

ται υποθέσεων, το αντικείμενο των οποίων συνδέεται με την άσκηση ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθρο 2, παράγρ. 1, ΠΔ 273/99) που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, σε νομοθετικά κείμενα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο.

Οι υποθέσεις που ερευνώνται καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης, κυρίως δε αφορούν: προσβολές της θρησκευτικής ελευθερίας ή της αξίας του ανθρώπου, προσβολές της προσωπικής ελευθερίας από αστυνομικές ή άλλες διοικητικές αρχές, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, προβλήματα στη χορήγηση αδειών εισόδου και παραμονής αλλοδαπών, παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας κατά τη διαδικασία επιλογής προσωπικού από δημόσιους φορείς, εφόσον αυτό δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ, ή εισαγωγής σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, παραλείψεις κατοχύρωσης επαγγελματικών δικαιωμάτων και προσβολές του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας με την άρνηση δημόσιων αρχών να εφαρμόσουν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

Σε σύγκριση με το 1998, αυξημένες εμφανίζονται κατά το 1999 οι αναφορές για θέματα κατάστασης αλλοδαπών, γεγονός που πιστοποιεί την επέκταση της πληροφόρησής τους για τον Συνήγορο του Πολίτη. Αυξημένες επίσης εμφανίζονται οι αναφορές για θέματα επαγγελματικής ελευθερίας και κατοχύρωσης επαγγελματικών δικαιωμάτων, γεγονός που αποδίδει τις εκρηκτικές διαστάσεις της συσώρευσης τίτλων επαγγελματικής κατάρτισης, τους οποίους το κράτος χορήγησε μεν ή αναγνώρισε, δεν έστερξε όμως να εφοδιάσει με τα αντίστοιχα δικαιώματα επαγγελματικής κατοχύρωσης. Τέλος, εντελώς νεοπαγή θεματική κατηγορία συνιστούν οι αναφορές για θέματα εναλλακτικής υπηρεσίας (αντιρρησίες συνείδησης).

Κατά το έτος 1999 υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη και περιήλθαν στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1134 αναφορές πολιτών, διεκπεραιώθηκαν δε και οι υπόλοιπες 78 αναφορές του 1998 που παρέμεναν εκκρεμείς στις 31.12.1998. Από τις αναφορές αυτές: 370 (και 14 από το 1998) τέθηκαν στο αρχείο λόγω αναρμοδιότητας της Αρχής ή ως προφανώς αόριστες, 163 (και 14 από το 1998) αποδείχθηκαν τελικά μη βάσιμες, 178 (και 37 από το 1998) τέθηκαν στο αρχείο με θετική επίλυση του αιτήματος του πολίτη, 19 (και 13 από το 1998) τέθηκαν στο αρχείο διότι εξαντλήθηκαν τα διαμεσολαβητικά περιθώρια του Συνηγόρου του Πολίτη, χωρίς οι εισηγήσεις του να γίνουν τελικά αποδεκτές από τη διοίκηση, 5 τέθηκαν στο αρχείο, λόγω επιγενόμενης αναρμοδιότητας ή ανάκλησης, και 399 εξακολουθούσαν να ερευνώνται έως και τις 31.12.1999.

Ειδικά ό,τι αφορά τις *προσβολές* των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τη δημόσια διοίκηση, η συνολική αντίληψη που προκύπτει από την επεξεργασία των αναφορών του 1999 μπορεί να κωδικοποιηθεί στο τετράπτυχο: *αυθαιρεσία - αδιαφορία - μεροληψία - ατιμωρησία*, το οποίο μάλιστα αναπτύσσει τις ακραίες συνέπειές του όταν εφαρμόζεται σε βάρος ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Διαπιστώθηκε ότι συχνά η δημόσια διοίκηση επικαλείται αυθαίρετα το δημόσιο συμφέρον, προκειμένου να επιβάλει περιορισμούς σε ατομικά δικαιώματα, ή αδρανεί παράνομα, όταν ανακύπτει η συνταγματική της υποχρέωση να προστατεύσει τα ανθρώπινα δικαιώματα. Εντοπίστηκαν επίσης περιπτώσεις μεροληψίας υπέρ των συντεχνιακών συμφερόντων ορισμένων κοινωνικών ομάδων. Τα φαινόμενα αυτά δεν θα εκλείψουν όσο αδρανούν οι κυρωτικοί μηχανισμοί που η ίδια η διοίκηση διαθέτει.

Η επεξεργασία των υποθέσεων του 1999 που αφορούν μέλη ομάδων του πληθυσμού τα οποία δεν ανταποκρίνονται στα κυρίαρχα θρησκευτικά, εθνικά ή φυλετικά στερεότυπα οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η διοίκηση, αναπαράγοντας τα πιο καθυστερημένα ανακλαστικά της κοινωνίας μας, συχνά δείχνει το χειρότερο πρόσωπό της όταν καλείται να συναλλάξει με μέλη αυτών των ομάδων.

Τέλος, ο βαθμός συνεργασίας της δημόσιας διοίκησης με τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ποικίλλει. Κατά το 1999 παρουσιάστηκαν φαινόμενα άριστης συνεργασίας με πολλές δημόσιες υπηρεσίες. Δεν έλειψαν, ωστόσο, και περιπτώσεις όπου η συνεργασία υπήρξε προβληματική.

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας ασχολείται με υποθέσεις, το αντικείμενο των οποίων αφορά κυρίως την άσκηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών, και διαμεσολαβεί σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης ή παραβίασης της νομιμότητας από τα όργανα της διοίκησης.

Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ότι στις αρμοδιότητες του Κύκλου υπάγονται υποθέσεις που συνδέονται με θέματα κοινωνικής ασφάλισης, υγείας, πρόνοιας, δημόσιας υγιεινής, δικαιωμάτων των ασθενών και των ατόμων με ειδικές ανάγκες, όπως επίσης και αιτήματα που αναφέρονται στην προστασία της μητρότητας, της παιδικής και της τρίτης ηλικίας.

Οι υποθέσεις του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας διατρέχουν κυρίως τον χώρο της διοίκησης. Αφορούν ιδιαίτερα το αντικείμενο δραστηριότητας των Υπουργείων Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας, καθώς και των φορέων που εποπτεύονται από αυτά. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσονται ασφαλιστικοί οργανισμοί και ταμεία,

νοσοκομεία, ο ΟΑΕΔ, καθώς και οποιοσδήποτε φορέας συνδέεται με τη θεματική του Κύκλου. Δεδομένου όμως ότι στη διοικητική εποπτεία των Υπουργείων Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Εμπορικής Ναυτιλίας και Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης υπάγονται φορείς κύριας και επικουρικής ασφάλισης, καθώς και διευθύνσεις υγείας και πρόνοιας, η δράση του Κύκλου επεκτείνεται και σε αυτά, με κριτήριο τη θεματική των αναφορών.

Σε σύγκριση με τους τρεις πρώτους μήνες λειτουργίας του θεσμού (Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1998), κατά το 1999 παρατηρήθηκε έντονη αυξητική τάση του αριθμού των αναφορών. Ο Κύκλος εξέτασε συνολικά 2260 αναφορές πολιτών. Στον αριθμό αυτόν περιλαμβάνονται 1991 αναφορές που υποβλήθηκαν μέσα στο 1999, καθώς και 269 αναφορές που ήταν εκκρεμείς στις 31.12.1998 και η εξέτάσή τους συνεχίστηκε και ολοκληρώθηκε το 1999. Στο σύνολο των αναφορών που εξετάστηκαν μέσα στο 1999, οι 398 κρίθηκαν εκτός αρμοδιότητας, ενώ από τις υπόλοιπες 1862 που ερευνηθήκαν κατ' ουσίαν, οι 620 (60,7%) κρίθηκαν βάσιμες, οι 402 (39,3%) αβάσιμες, ενώ σε 800 αναφορές δεν είχε ολοκληρωθεί η έρευνα έως τις 31.12.1999. Σημειώνεται ότι σε 40 αναφορές έγινε διακοπή της έρευνας είτε ύστερα από αίτημα του ίδιου του πολίτη είτε λόγω επιγενόμενης αναρμοδιότητας της Αρχής. Από τις βάσιμες αναφορές, στις 586 έγιναν δεκτές οι προτάσεις και τα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη, ενώ μόνο σε 34 περιπτώσεις δεν ικανοποιήθηκε το βάσιμο αίτημα του πολίτη, με ευθύνη της διοίκησης και παρά την αντίθετη πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας διαπίστωσε ότι τα κυριότερα προβλήματα διοικητικής δράσης συνδέονται με φαινόμενα κακοδιοίκησης (865 αναφορές), στα οποία κυριαρχούν η καθυστέρηση στην έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων, η ελλιπής ή ανύπαρκτη πληροφόρηση των δικαιούχων και η απουσία ή η καθυστέρηση στην παροχή απάντησης προς τους πολίτες. Εκτός αυτών, η έρευνα των αναφορών απέδειξε ότι σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας (201 αναφορές), καθώς και η αρχή της χρηστής διοίκησης (120 αναφορές).

Για υποθέσεις που παρουσίασαν γενικότερο ενδιαφέρον, είτε με κριτήρια ποσοτικά είτε με ποιοτικά, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας διατύπωσε νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις για τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων, που απευθύνονται στα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία (βλ. κεφάλαιο 4).

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την εμπειρία του πρώτου πλήρους έτους λειτουργίας του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι η διοίκηση και ειδικότερα στα κοινωνικά θέματα πάσχει και έχει ανάγκη θεραπείας. Για τον σκοπό αυτόν απαιτείται:

α) η απλούστευση και η συστηματοποίηση της νομοθεσίας στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας και της πρόνοιας,

β) η βελτίωση της ποιότητας των νέων προτεινόμενων ρυθμίσεων από τη διοίκηση, με συμμετοχή όχι μόνο των ενδιαφερόμενων ομάδων αλλά και των θεσμών που έχουν γνώση των προβλημάτων από την καθημερινή τους πρακτική,

γ) η αντικατάσταση, κατά το δυνατόν, της γραφειοκρατικής οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων της διοίκησης, με σκοπό την ποιοτική προσφορά υπηρεσιών στους πολίτες, και

δ) η αλλαγή της στάσης και της συμπεριφοράς των υπαλλήλων της διοίκησης απέναντι στα στελέχη της Αρχής.

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

Στις αρμοδιότητες του Κύκλου Ποιότητας Ζωής εντάσσονται ζητήματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημόσιων έργων, πολιτισμού και περιβάλλοντος. Παράλληλα, ο Κύκλος εξετάζει παρεμπιπτότως και θέματα που εστιάζονται σε ζητήματα διοικητικής διαφάνειας, πληροφόρησης και επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση.

Κατά τη διάρκεια του 1999 ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής έλαβε 1735 αναφορές, ενώ μετέφερε στη νέα περίοδο άλλες 333 υποθέσεις από το 1998, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 25,15% του συνόλου των αναφορών που κατατέθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη κατά το ίδιο χρονικό διάστημα.

Στην πλειονότητά τους, οι αναφορές των πολιτών αφορούν κυρίως σε θέματα αρμοδιοτήτων του ΥΠΕΧΩΔΕ σε επίπεδο διοίκησης (κεντρικές υπηρεσίες, περιφερειακές διευθύνσεις) ή εποπτείας (υπηρεσίες δήμων και νομαρχιών). Από τις 2068 υποθέσεις που εξετάστηκαν κατά το 1999 από τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής, ερευνηθήκαν διότι κρίθηκαν «εντός αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη» οι 1579 (76,35%), ενώ αρχειοθετήθηκαν ως «εκτός αρμοδιότητας» οι 489 (23,65%). Από τις 1579 αναφορές θεωρήθηκαν βάσιμες οι 407 (25,78%), αβάσιμες οι 240 (15,20%), έγινε διακοπή έρευνας σε 81 υποθέσεις (5,13%), ενώ στις 31.12.1999 εκκρεμούσαν 851 αναφορές (53,89%). Τέλος, το σύνολο των αναφορών που διεκπεραιώθηκαν και είχαν θετική έκβαση για τον πολίτη ήταν 351 υποθέσεις ή 48,21% στο σύνολο (407+240+81) των 728 υποθέσεων που διεκπεραιώθηκαν κατόπιν έρευνας.

Στα γενικότερα συμπεράσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής καταγράφεται η δυσχέρεια ανάρτησης ήδη παγιωμένων καταστάσεων παρανομίας, η διατήρηση των οποίων εξακολουθεί ακόμη και σε περίπτωση υπέρβασης δικαστικών αποφάσεων με αντίθετο περιεχόμενο.

Γενικά, η συνεργασία με τις δημόσιες και τις εξομοιούμενες με αυτές υπηρεσίες που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του Κύκλου (π.χ. ΥΠΕΧΩΔΕ, πολεοδομικά γραφεία δήμων και νομαρχιών, δασαρχεία) υπήρξε ιδιαίτερα προβληματική, με αποτέλεσμα την παρατήρηση στασιμότητας στην πρόοδο του χειρισμού των αναφορών, όπως προκύπτει από την περιπτώσιολογία που εκτίθεται στο οικείο κεφάλαιο.

Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

Το θεματικό αντικείμενο του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, όπως ορίζεται από το ΠΔ 273/99, καλύπτει ζητήματα πληροφόρησης και επικοινωνίας, ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκησης που αφορούν σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, καθώς και σε φορείς σχετικούς με το σύστημα μεταφορών και επικοινωνιών, με την εργασία, τη βιομηχανία, την ενέργεια, τις φορολογικές υπηρεσίες, τα τελωνεία, τα δημοσιονομικά θέματα, το εμπόριο και τις κρατικές προμήθειες, τη γεωργία και την αγροτική πολιτική, καθώς και την παιδεία. Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη δέχεται επομένως αναφορές για όλους τους φορείς της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη και για κάθε μορφή κακοδιοίκησης.

Το ευρύ αυτό αντικείμενο εξηγεί τον μεγάλο αριθμό αναφορών που χειρίστηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη το 1999 (2683 από τις 8223 αναφορές πολιτών που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, δηλαδή ποσοστό 32% επί του συνόλου). Από τις 2683 αναφορές που χειρίστηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, οι 1991 (ποσοστό 74,2%) έγιναν αντικείμενο ουσιαστικής επεξεργασίας. Από τις τελευταίες διεκπεραιώθηκε ποσοστό 73%.

Η επεξεργασία των υποβαλλόμενων αναφορών αναδεικνύει τις ποικίλες μορφές κακοδιοίκησης, με τις οποίες ο Κύκλος έρχεται αντιμέτωπος. Προέχουσα θέση κατέχει η καθυστέρηση ή η άρνηση των δημόσιων υπηρεσιών να απαντήσουν σε αιτήματα των πολιτών και να τους παράσχουν τις πληροφορίες που αυτοί ζητούν. Εντοπίζονται επιπλέον φαινόμενα όπως η ευθεία παράβαση κανόνων δικαίου, η μη εκπλήρωση υποχρέωσης που προκύπτει από σύμβαση, η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας αλλά και η μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, κατά τη μεσολάβησή του, συστήνει προς τη διοίκηση την πιστή εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου: της επιείκειας, της διαφάνειας και της νομιμότητας.

Χρήσιμα συμπεράσματα μπορεί να συναγάγει κανείς από την επεξεργασία στοιχείων που αναδεικνύουν τη συγκέντρωση συγκεκριμένων μορφών κακοδιοίκησης σε ομοειδείς εμπλεκόμενους φορείς.

Για παράδειγμα, από το σύνολο των αναφορών που αφορούν τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και από τη μελέτη του φαινομένου της κακοδιοίκησης στους παραπάνω φορείς προκύπτει η ύπαρξη δυσλειτουργίας στην καθημερινή επικοινωνία των υπηρεσιών αυτών με τους συναλλασσόμενους πολίτες, η οποία εξηγείται από τον εισπρακτικό κυρίως ρόλο των ΔΟΥ και τη νοοτροπία της μη φιλικής αντιμετώπισης των φορολογουμένων, που έχει καλλιεργηθεί στους υπαλλήλους τους. Ανάλογη εικόνα παρουσιάζουν και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι σε μεγάλο ποσοστό αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους και προβαίνουν σε αυθαιρεσίες, παραβαίνοντας την αρχή της νομιμότητας.

Κατά το μεγαλύτερο μέρος της, η μεσολαβητική λειτουργία του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη συνδύασε τη γραπτή με την τηλεφωνική επικοινωνία. Ένα μικρό ποσοστό υποθέσεων που αφορούσαν λιγότερο σύνθετα φαινόμενα κακοδιοίκησης και οφειλονταν κατά πολύ σε αμέλεια της εμπλεκόμενης υπηρεσίας επιλύθηκαν μόνο με τηλεφωνική επικοινωνία. Χαρακτηριστικό των περιπτώσεων αυτών υπήρξε η άψογη συνεργασία του αρμόδιου υπαλλήλου με τον χειριστή-επιστήμονα για την αποκατάσταση της νομιμότητας. Σε πολλές περιπτώσεις αντίθετα, ήταν απαραίτητη, για τη διευκόλυνση της επίλυσης της υπόθεσης, η επίσκεψη του χειριστή-επιστήμονα στην εμπλεκόμενη υπηρεσία. Η προσωπική επαφή με τον αρμόδιο υπάλληλο αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικό εργαλείο για τον σχηματισμό πραγματικής εικόνας του τρόπου λειτουργίας της εμπλεκόμενης υπηρεσίας και διευκολύνει σημαντικά την επίλυση πολλών υποθέσεων.

Γενικά, η εμπειρία του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το 1999 οδηγεί σε δύο κύρια συμπεράσματα. Το πρώτο είναι ότι οι αναφορές που αφορούν τον Κύκλο ακολουθούν έντονα αυξητικές τάσεις, καθώς ο μέσος μηνιαίος όρος αναφορών εκτινάχθηκε από 156,22 το 1998 σε 223,58 το 1999, σημείωσε δηλαδή αύξηση 46,45%. Το δεύτερο γενικό συμπέρασμα που προκύπτει αβίαστα από την εμπειρία του 1999 είναι ότι η προϊούσα εξοικείωση του Κύκλου με ποικίλες νομικές ρυθμίσεις και με διαφορετικές στη δομή τους δημόσιες υπηρεσίες συνεισφέρει ουσιαστικά στην ταχύτερη επίλυση των υποθέσεων και κυρίως στη συναγωγή συμπερασμάτων που αναβαθμίζουν ουσιαστικά την ικανότητα του Κύκλου να διαμορφώνει ολοένα και πιο ρεαλιστικές και αποτελεσματικές θεσμικές προτάσεις για νομοθετικές ρυθμίσεις ή διοικητικές παρεμβάσεις που μπορούν να υποβληθούν στη διοίκηση.