



Εισαγωγή





**Η** παρούσα έκθεση παρουσιάζει τις δραστηριότητες του Συνηγόρου του Πολίτη για το ημερολογιακό έτος 1999. Δεδομένου ότι η Ετήσια Έκθεση του έτους 1998 κάλυπτε κατ' ανάγκη μόνο τους τρεις πρώτους μήνες λειτουργίας της Αρχής (Οκτώβριος-Δεκέμβριος), η ανά χείρας έκθεση είναι η πρώτη που περιέχει συνολικά στοιχεία για χρονικό διάστημα επαρκώς μεγάλο ώστε να επιτρέψει τη συναγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων και να διευκολύνει τη συγκριτική τους αξιολόγηση, είτε διαχρονικά είτε με άλλες χώρες.

Σε ένα σημαντικό επίπεδο οι στόχοι της Αρχής για το 1999 αποτελούσαν εν πολλοίς προέκταση εκείνων του 1998. Στην εναρκτήρια ομιλία μου κατά την έναρξη λειτουργίας της Αρχής, τόνισα ότι πέντε ήταν οι προϋποθέσεις επιτυχίας του θεσμού: (α) η επαρκής υλικοτεχνική υποδομή, (β) η υψηλής ποιότητας στελέκωση, (γ) η νομιμοποίηση στα μάτια των πολιτών και της διοίκησης, (δ) η ενεργός στήριξή του από την πολιτική ηγεσία της χώρας και (ε) η αποδοχή και η υποστήριξή του από τα ΜΜΕ.

Η εμπειρία του παρελθόντος έτους υποδεικνύει ότι οι στόχοι αυτοί επιτεύχθηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό. Στο συμπέρασμα αυτό οδηγεί κατ' αρχάς η εν γένει θετική αντίδραση στον θεσμό, τόσο των πολιτών όσο και των δημόσιων υπηρεσιών. Η θετική αντίδραση των πολιτών συνάγεται από την καθημερινή επικοινωνία τους με το προσωπικό του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς επίσης και από πολυάριθμες ευχαριστήριες επιστολές που αποστέλλουν στην Αρχή πολίτες ικανοποιημένοι από τον χειρισμό των υποθέσεών τους. Η ανάλογη αντίδραση των δημόσιων υπηρεσιών προκύπτει από την προϊούσα βελτίωση των σχέσεων της Αρχής με όλες τις βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης. Εξίσου θετική υπήρξε και η αντιμετώπιση που επεφύλαξαν στον Συνήγορο του Πολίτη τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Κατά τη διάρκεια του έτους, τόσο τα έντυπα όσο και τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης επέδειξαν αυξανόμενη αποδοχή του θεσμού, η οποία αποδείχθηκε με την κάλυψη που του παρέχσαν. Η ποιότητα της υλικοτεχνικής υποδομής, η οποία επιτρέπει στην υπηρεσία να είναι πλήρως μηχανογραφημένη, παρέμεινε υψηλή και ενίσχυσε την ικανότητα της Αρχής να αντιμετωπίζει αιτήματα πολιτών με ταχύτητα, πληρότητα και αποτελεσματικότητα. Τέλος, η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχει ο ιδρυτικός του νόμος επέτρεψε στον Συνήγορο του Πολίτη να συνεχίσει τη στελέκωση του θεσμού με άτομα υψηλών επιστημονικών ικανοτήτων και επαγγελματικών δεξιοτήτων. Με τη λήξη του υπό εξέταση έτους το σύνολο του επιστημονικού προσωπικού ήταν, κατ' ελάχιστον, πτυχιοί και ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, ενώ το 62,7% του συνόλου ήταν κάτοχοι διδακτορικών ή μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών.

Η στάση της πολιτικής ηγεσίας της χώρας απέναντι στον θεσμό χρήζει ιδιαίτερης μνείας. Από τη μια πλευρά και όπως προέκυψε από τον κύκλο επαφών που είχε ο Συνήγορος με την πολιτειακή αλλά και την πολιτική ηγεσία, η αποδοχή του θεσμού ήταν ιδιαίτερα θετική. Κορυφαίες εκφάνσεις αυτής της αποδοχής κατά το πρόσφατο παρελθόν υπήρξαν: (α) η εντυπωσιακά ευρεία συναίνεση που επιτεύχθηκε μεταξύ των κομμάτων στη Βουλή, με αφορμή τη συζήτηση για τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού από την αναθεωρητική βουλή που θα προκύψει από τις κοινοβουλευτικές εκλογές του 2000, (β) η ευρύτατη πλειοψηφία με την οποία έγινε δεκτή από τη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής η έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το 1998 και (γ) η απόφαση του Πρωθυπουργού να αποστείλει σε υπουργούς του, οι οποίοι εποπτεύουν φορείς και υπηρεσίες που εμπíπτουν στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, επιστολή με την οποία ζητούσε να ενεργήσουν τα δέοντα, προκειμένου να προωθηθούν προς υιοθέτηση προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για νομοθετικές παρεμβάσεις και οργανωτικές ρυθμίσεις θεμάτων που προέκυψαν κατά τον χειρισμό των αναφορών των πολιτών και στόχο είχαν τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.

Από την άλλη πλευρά, οι σχέσεις αυτές χαρακτηρίζονται από την ακόλουθη ιδιομορφία. Το έτος 1999 υπήρξε, στην ουσία, το πρώτο από συστάσεως του θεσμού κατά το οποίο η πολιτική ηγεσία έγινε αποδέκτης προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη για νομοθετικές παρεμβάσεις και οργανωτικές ρυθμίσεις. Αποτέλεσμα της ανυπαρξίας τέτοιων προτάσεων από το προηγούμενο έτος και της, εκ των πραγμάτων, μεγάλης χρονικής διάρκειας που απαιτεί η ουσιαστική εξέταση και η προώθησή τους για διοικητική και, κατά μείζονα λόγο, νομοθετική υιοθέτηση ήταν ότι, ειδικά

για το 1999, ο *Συνήγορος του Πολίτη* δεν είχε στην κατοχή του επαρκή αριθμό περιπτώσεων χειρισμού των προτάσεων του από τη διοίκηση και την εποπτεύουσα αυτήν πολιτική ηγεσία, που θα του επέτρεπε να συναγάγει ασφαλή συμπεράσματα σχετικά με τον βαθμό στήριξης του θεσμού στην πράξη. Οι λίγες περιπτώσεις που είχε στη διάθεσή του στο τέλος του έτους αναδεικνύουν μια εικόνα στην οποία συνυπάρχουν αφενός η ταχεία και αποτελεσματική δραστηριοποίηση, που οδήγησε στην προώθηση ικανού αριθμού ουσιαστικών ρυθμίσεων, και αφετέρου η αδράνεια και η έλλειψη αντίδρασης. Χωρίς αμφιβολία, η «νέα γενιά» προτάσεων που περιέχονται στην παρούσα έκθεση θα συμβάλει στη δημιουργία κρίσιμης μάζας υποθέσεων, η τελική έκβαση των οποίων θα καταστήσει εφικτή την αποσαφήνιση της εικόνας και τη συναγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων ως προς την ικανότητα του θεσμού να εξασφαλίζει τη συνεργασία της πολιτικής ηγεσίας για την επίλυση σύνθετων προβλημάτων – θέμα κρίσιμο τόσο για την αποτελεσματικότητά του όσο και, σε τελευταία ανάλυση, για την αξιοπιστία του και τη νομιμοποίησή του.

Μια από τις σημαντικότερες εμπειρίες του έτους 1999 προέκυψε από τον εντοπισμό των ευκαιριών αλλά και των προκλήσεων που συνεπαγόταν στην πράξη η σταδιακή ενεργοποίηση των μηχανισμών ελέγχου και διαμεσολάβησης τους οποίους παρέχει ο ιδρυτικός νόμος του *Συνηγόρου του Πολίτη*. Η ενεργοποίηση αυτή επέτρεψε στο προσωπικό της Αρχής να αξιοποιήσει με φαντασία και ευρηματικότητα, αλλά πάντα μέσα στο πλαίσιο του νόμου, δυνατότητες παρέμβασης οι οποίες αποδείχθηκαν ιδιαίτερα πρόσφορες και αποτελεσματικές, τόσο για την επίλυση διαφορών όσο και για τη δημιουργία διαύλων επικοινωνίας και την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης με τη δημόσια διοίκηση.

Γενικότερα, η προοπτική της περαιτέρω αξιοποίησης τόσο αυτών των δυνατοτήτων όσο και των ευκαιριών που δημιουργεί η δυναμική της ανάπτυξης του θεσμού αποτελούν μεγάλη πρόκληση για τον *Συνήγορο του Πολίτη*. Σε ένα πρώτο επίπεδο, βασικός στόχος για το έτος 2000 είναι η εμφάνιση και η εκτέλεση μηχανισμών, διαδικασιών και πρακτικών ελέγχου και διαμεσολάβησης που εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά κατά το 1999 και αποδείχθηκαν κατ' αρχήν αποτελεσματικοί. Με άλλα λόγια, στόχος για το 2000 είναι η εμμονή στην ποιοτική επεξεργασία και την αναβάθμιση του διαμεσολαβητικού και ελεγκτικού οπλοστασίου του *Συνηγόρου του Πολίτη*, προκειμένου να βελτιωθεί η εξυπηρέτηση των πολιτών αλλά και η ικανότητα της Αρχής να προσεγγίζει τη διοίκηση με ολοένα και πιο αποτελεσματικές προτάσεις επίλυσης προβλημάτων.

Εξίσου σημαντική προτεραιότητα για το επόμενο έτος είναι η διαμόρφωση μιας σαφούς επικοινωνιακής πολιτικής του *Συνηγόρου του Πολίτη*, ο στόχος της οποίας θα είναι διττός: αφενός η συστηματική προσέγγιση των πολιτών όλης της επικράτειας και αφετέρου η αποσαφήνιση της φύσης, του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της Αρχής και προς τους δύο κρίσιμους συνομιλητές της, τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση. Η επίτευξη αυτού του στόχου θα επιτρέψει στον θεσμό να μεγιστοποιήσει τις δυνατότητές του ως εξωδικαστικού και διαμεσολαβητικού μηχανισμού επίλυσης διαφορών και να απαλλάξει τους δημότες από παρανοήσεις σχετικά με τις αρμοδιότητές του, που συχνά οδηγούν σε απογοητεύσεις και εκνευρισμούς. Τα πρώτα βήματα προς την κατεύθυνση αυτή, που έγιναν κατά τη διάρκεια του 1999, προετοίμασαν το έδαφος για την υιοθέτηση και τη δυναμική προώθηση μιας τέτοιας πολιτικής το 2000. Ως ενδεικτικό παράδειγμα τέτοιου βήματος αναφέρεται η προγραμματιζόμενη ιστοσελίδα του *Συνηγόρου του Πολίτη*, η οποία θα περιέχει πληροφορίες και στοιχεία (π.χ. πορίσματα επί συγκεκριμένων υποθέσεων) ικανά να πληροφορήσουν τόσο τους πολίτες όσο και τη δημόσια διοίκηση για τη λειτουργία, τις αρμοδιότητες αλλά και τις θέσεις της Αρχής σε ευρύ φάσμα θεμάτων.

Σε διαφορετικό επίπεδο, η αποτελεσματική επικοινωνία με τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση επιτυγχάνεται και με τις περιοδικές επισκέψεις του *Συνηγόρου του Πολίτη* σε περιοχές εκτός Αττικής. Η πρακτική αυτή, η οποία προς το παρόν υποκαθιστά τη μόνιμη παρουσία του θεσμού στην περιφέρεια που θα επιτευχθεί όταν οι συνθήκες επιτρέψουν τη δημιουργία περιφερειακών μονάδων της Αρχής, έχει ήδη αποδώσει καρπούς, καθώς τόσο οι πολίτες όσο και οι εκπρόσωποι της διοίκησης που επωφελούνται από τις επισκέψεις αυτές στις περιφέρειές τους έχουν επικροτήσει την πρωτοβουλία αυτή. Στόχο για το 2000 αποτελεί η ενιατικοποίησή της και η συστηματικότερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων άμεσης επικοινωνίας και διαμεσολάβησης που αυτή παρέχει.

Όπως ήδη υπογραμμίστηκε, η προσπάθεια για την πληρέστερη δυνατή ενημέρωση σχετικά με τη λειτουργία του *Συνηγόρου του Πολίτη* έχει ως αποδέκτες, πέραν των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης, τους διαμορφωτές γνώμης και ιδίως την πολιτική ηγεσία της χώρας. Σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση θα συνιστούσε και η αναμενόμενη τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, η οποία θα επιτρέψει την προβλεπόμενη από τον ιδρυτικό νόμο της Αρχής συζήτηση της ετήσιας έκθεσης του *Συνηγόρου του Πολίτη* σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρο 3, παράρτ. 5, εδάφιο 2 του Ν. 2477/97). Μια τέτοια εξέλιξη θα συνέβαλλε ουσιαστικά στην ενημέρωση των πολιτών, της πολιτικής ηγεσίας, της δημόσιας διοίκησης και των μέσων μαζικής ενημέρωσης σχετικά με την αποστολή αλλά και τη λειτουργία του θεσμού και θα ενίσχυε τη νομιμοποίησή του.

Τον ίδιο στόχο νομιμοποίησης θα υπηρετήσει, κατ' εξοχήν, η αναμενόμενη συνταγματική κατοχύρωση του *Συνηγόρου του Πολίτη*, πράξη που θα έχει ως αποτέλεσμα να υπογραμμίσει την ανεξαρτησία της Αρχής και την πλήρη κατοχύρωση του υπερχομματικού χαρακτήρα που εξ ορισμού οφείλει να έχει και τον οποίο, από την πρώτη στιγμή της λειτουργίας της, επιχειρεί με κάθε τρόπο να κατοχυρώσει.

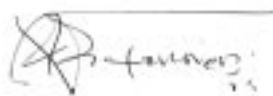
Είναι προφανές ότι η επίτευξη αυτών των στόχων απαιτεί συστηματικό προγραμματισμό. Απαιτεί επίσης διαρκή και κριτική αξιολόγηση των εξελίξεων και του τρόπου χειρισμού τους, έτσι ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση της συσσωρευμένης πείρας που παράγουν οι επιμέρους εμπειρίες. Με άλλα λόγια, η επίτευξη ποιοτικά υψηλών στόχων προϋποθέτει την ύπαρξη και την ενεργοποίηση μηχανισμών θεσμικού αναστοχασμού. Οι μηχανισμοί αυτοί μπορεί να είναι άτυποι, πρέπει όμως να μπορούν να λάβουν και τυπική μορφή. Προς αυτή την κατεύθυνση ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη αφιερώσει χρόνο και σκέψη. Κατά τη διάρκεια του 1999 πραγματοποιήθηκε σειρά αναστοχαστικών συσκέψεων των τεσσάρων θεματικών κύκλων στους οποίους η Αρχή είναι οργανωμένη, τόσο με τους Βοηθούς Συνηγόρους όσο και με τον Συνήγορο του Πολίτη. Κατάληξη αυτής της προσπάθειας θα είναι η διοργάνωση αναστοχαστικής ημερίδας την άνοιξη του 2000, με τη συμμετοχή όλων του προσωπικού και των στελεχών της Αρχής. Στόχος της δραστηριότητας αυτής θα είναι η συνολική αποτίμηση του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη, η αποσαφήνιση στόχων και προτεραιοτήτων για το μέλλον αλλά και η συναγωγή πρακτικών, πλην όμως κρίσιμων, συμπερασμάτων σχετικά με τις απαιτήσεις για δεξιότητες και κατάρτιση του προσωπικού που συνεπάγεται η επίτευξη αυτών των στόχων.

Κεντρικό στοιχείο της αναστοχαστικής διαδικασίας του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί και η αποσαφήνιση του διττού ρόλου του θεσμού ως ανεξάρτητου, εξωδικαστικού μηχανισμού ελέγχου και διαμεσολάβησης. Η δε έννοια του ελέγχου και της διαμεσολάβησης εγείρει καίρια ερωτήματα σχετικά με τα λανθάνοντα πολιτισμικά υποδείγματα που, σε τελευταία ανάλυση, στηρίζουν αλλά και κατευθύνουν τις καθημερινές πρακτικές και τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές, μέσω των οποίων επιχειρείται η επίτευξη των απώτερων στόχων του ελέγχου και της διαμεσολάβησης. Και οι στόχοι αυτοί δεν μπορούν, σε μια σύγχρονη κοινωνία η οποία αποδέχεται την κρίσιμη σημασία της εξυπηρέτησης του πολίτη από το κράτος, να είναι άλλοι από την ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών, έτσι ώστε αυτή να είναι σε θέση να απολαμβάνει τα δικαιώματά της και να αξιοποιεί τις δυνατότητες ατομικής και συλλογικής ολοκλήρωσης που της παρέχει η εύρυθμη λειτουργία του κράτους δικαίου σε μια ολοένα και υψηλότερης ποιότητας δημοκρατία.

Υπ' αυτή την έννοια, ο τρόπος με τον οποίο ασκείται ο έλεγχος εξαρτάται, σε τελευταία ανάλυση, από το πολιτισμικό υπόδειγμα διαμεσολάβησης που, αφανώς ή και εμφανώς, τον στηρίζει. Και το υπόδειγμα αυτό δεν μπορεί σε μια σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία να είναι άλλο από εκείνο που υπακούει σε αυτήν και που θα όριζα ως «λογική της επίλυσης», λογική δηλαδή που έχει ως πρωταρχικό στόχο την ανάγκη για εξεύρεση λύσης, κατά το δυνατόν ταχείας και αποτελεσματικής, στα ολοένα και πιο σύνθετα προβλήματα που αναδεικνύει μέσα από την καθημερινότητά της μια σύγχρονη κοινωνία κατά τρόπο φυσιολογικό αλλά και αδήριτο. Εγγενές στοιχείο της «λογικής της επίλυσης» αποτελεί και η αντίληψη ότι οι προσφορότερες λύσεις είναι εκείνες που υπακούουν στη λογική του θετικού αθροίσματος, της αρχής δηλαδή ότι η επίλυση των διαφορών είναι κοινωνικά ευκολότερη και πιο αποδεκτή όταν επιτυγχάνει να παράσχει μερική, έστω, ικανοποίηση και στις δύο πλευρές ή, με άλλα λόγια, όταν «κερδίζουν» και οι δύο.

Η «λογική της επίλυσης» και του συμβιβασμού που αυτή συνεπάγεται βρίσκεται στον αντίποδα της κυρίαρχης πολιτισμικής λογικής της ελληνικής κοινωνίας. Τη λογική αυτή θα αποκαλούσα επιγραμματικά «λογική της καταγγελίας», ακριβώς για να αναδείξω την παντελή έλλειψη, από την προσέγγιση αυτή, της αντιμετώπισης διαφορών και της αναζήτησης λύσεων προσανατολισμένων στη λογική του θετικού αθροίσματος και στην ικανοποίηση, έστω και μερική, και των δύο πλευρών. Αντίθετα, εγγενές στοιχείο της «λογικής της καταγγελίας» αποτελεί η προσήλωση στη λογική του μηδενικού αθροίσματος, της αρχής δηλαδή ότι υποχρεωτικά η μία από τις δύο πλευρές που εμπλέκονται σε μια διαφορά πρέπει να χάσει. Με αυτή την έννοια, η καταγγελία στην ουσία υποσκάπτει και, σε τελευταία ανάλυση, αναιρεί την έννοια της διαμεσολάβησης, που στόχο έχει να εξευρεθούν τελέσφοροι τρόποι για την επίλυση των διαφορών και να εμπεδωθεί κλίμα ικανοποίησης με τη λειτουργία των μηχανισμών επίλυσης σε όσο το δυνατόν ευρύτερο τμήμα της κοινωνίας.

Με αυτή δε την έννοια, ο έλεγχος που καλείται να διεξαγάγει ένας κατ' εξοχήν διαμεσολαβητικός μηχανισμός, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, οφείλει, προκειμένου να είναι αποτελεσματικός, να εντάσσεται στη λογική της επίλυσης και όχι σε αυτή της καταγγελίας. Πρέπει, με άλλα λόγια, να λειτουργεί κατ' αρχήν ως θεσμός υποβοηθητικός της εξεύρεσης λύσεων που υπακούουν σε λογικές θετικού αθροίσματος και συναίνεσης και όχι ως θεσμός τιμωρητικός, εκφραστής της λογικής του μηδενικού αθροίσματος και της σύγκρουσης. Στη σταδιακή ανάδειξη των πολλαπλών πλεονεκτημάτων του εναλλακτικού αυτού πολιτισμικού υποδείγματος προσέγγισης των διαφορών και στη διάχυσή του στον ευρύτερο χώρο της δημόσιας διοίκησης είναι ενταγμένος, από την πρώτη στιγμή της λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη.



**Νικηφόρος Διαμαντούρος**  
Μάρτιος 2000