

1



Εισαγωγή



Εισαγωγή



Στις 15 Ιανουαρίου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέλεξε ως Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή τον πρώτο Έλληνα Συνήγορο του Πολίτη, καθηγητή Νικηφόρο Διαμαντούρο. Δυόμισι περίπου μήνες αργότερα, στις 3 Απριλίου, η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων εξέλεξε ομόφωνα τον υπογραφόμενο στη θέση του Συνηγόρου του Πολίτη. Η Αρχή τιμήθηκε έτσι διπλά: Η μεν εκλογή του Νικηφόρου Διαμαντούρου αποτελεί έμπρακτη αναγνώριση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη, η επιλογή δε του διαδόχου του, μεταξύ των τότε υπηρετούντων Βοηθών Συνηγόρων, επιβεβαιώνει την ενεργό συμβολή της Αρχής στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης στη χώρα μας. Το γεγονός μάλιστα ότι η επιλογή αυτή έγινε με ομόφωνη απόφαση της Εθνικής Αντιπροσωπείας, ακόμη και των ανεξαρτήτων βουλευτών, αποτελεί και μια κατά κάποιο τρόπο πανηγυρική επισφράγιση της ανεξαρτησίας της Αρχής, απτά δείγματα της οποίας είχε δώσει εγκαίρως, ήδη από τις πρώτες ημέρες λειτουργίας της.

Ριζική υπήρξε όμως η ανανέωση τόσο στο επίπεδο των στελεχών όσο και του επιστημονικού προσωπικού. Τον Ιούλιο διορίστηκαν οι νέοι Βοηθοί Συνήγοροι και εμπλουτίστηκε το επιστημονικό δυναμικό με την πρόσληψη προσωπικού στις νέες θέσεις που είχε δημιουργήσει ο Ν. 3094/2003. Με την ανάληψη υπηρεσίας των ειδικών και βοηθών επιστημόνων που πέρασαν επιτυχώς τη δοκιμασία της δημόσιας συνέντευξης, ολοκληρώθηκε τον Σεπτέμβριο η στελέχωση της Αρχής με δημόσιες διαδικασίες που διέπονταν από διαφάνεια και αξιοκρατία. Η πολυεπίπεδη αυτή ανανέωση προσώπων ενδυνάμωσε τον Συνήγορο του Πολίτη, με τις νέες ιδέες και τον καινοτόμο ενθουσιασμό που εκόμισαν οι νεοεισερχόμενοι. Αλλά και η εγγύηση της συνέχειας διασφαλίστηκε στο πρόσωπο εκείνων –στελεχών και μελών του προσωπικού– που ήδη υπηρετούσαν στην Αρχή.

Η μεγάλη πρόκληση για την Αρχή στη δεύτερη θητεία της είναι ο αναπροσανατολισμός της δράσης της, χωρίς όμως να χάσει το πρωτογενές της στίγμα: *Ο Συνήγορος είναι πάνω από όλα Συνήγορος του συγκεκριμένου, του εξατομικευμένου Πολίτη, μια ανεξάρτητη αρχή με πρωταρχική αποστολή να αντισταθμίζει την εξ ορισμού άνιση σχέση μεταξύ του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης.* Στις πιο παθολογικές εκδοχές της, που δεν σπανίζουν, η ανισότητα μετατρέπεται σε αφόρητη αδικία σε βάρος των μεμονωμένων εκείνων πολιτών που βρίσκονται αντιμέτωποι με το παγερό πρόσωπο της δημόσιας γραφειοκρατίας.

Ακριβώς όμως επειδή τα ακραία φαινόμενα κακοδιοίκησης δεν σπανίζουν στη χώρα μας, ο Συνήγορος δεν επιτρέπεται να περιοριστεί στον εκ των υστέρων έλεγχο της κακοδιοίκησης: επιβάλλεται να λειτουργήσει και προληπτικά. Έτσι, η Αρχή καλείται να ανταποκριθεί και σε μian άλλη, εξίσου δύσκολη και πάντως πιο σύνθετη, αποστολή. *Ύστερα από πέντε χρόνια λειτουργίας, ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να συνοψίσει την εμπειρία του, προκειμένου να λειτουργήσει ως δεξαμενή σκέψης για την υποστήριξη της ριζοσπαστικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, η οποία ακόμη εκκρεμεί.* Η εμπειρία που έχει αποκομίσει η Αρχή δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητη ούτε ως προς τον όγκο των υποθέσεων που χειρίστηκε ούτε ως προς την ποικιλία των προβλημάτων που κλήθηκε να αντιμετωπίσει.

Ο αριθμός των αναφορών που καταθέτουν οι πολίτες στην Αρχή υπερβαίνει κατά μέσο όρο τις 11.000 τον χρόνο. Εάν ο αριθμός αυτός συσχετιστεί με τον πληθυσμό της χώρας, ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη βρίσκεται μεταξύ των πρώτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως προς την αναλογία του αριθμού των κατοίκων με τον αριθμό των αναφορών. Το 37% από το σύνολο των πολιτών που προσέφυγαν στην Αρχή είχαν δίκιο, δηλαδή η καταγγελία τους ήταν βάσιμη, ενώ μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη το πρόβλημα επιλύθηκε για το 90% από αυτούς.

Η ποικιλία των υποθέσεων που καθημερινά ερευνά η Αρχή είναι ανεξάντλητη, αφού η αρμοδιότητά της καλύπτει σχεδόν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοικητικής δράσης: Αστική και δημοτική κατάσταση των πολιτών, υγεία, πρόνοια και κοινωνική ασφάλιση, περιβάλλον, πολεοδομία και δημόσια έργα, δημόσιες επιχειρήσεις, η εκπαίδευση σε όλες τις βαθμίδες της, το καθεστώς παραμονής των αλλοδαπών κ.λπ. Δεδομένου μάλιστα ότι σε όλα αυτά τα θέματα εμπλέκονται, άλλοτε από κοινού και άλλοτε χωριστά, η κεντρική και η περιφερειακή διοίκηση, συγχρόνως δε και η τοπική αυτοδιοίκηση, ο Συνήγορος του Πολίτη βρίσκεται σε μια προνομιακή θέση εποπτείας και ελέγχου της κακοδιοίκησης, σε επίπεδο οριζόντιο (θεματικό) αλλά και κάθετο (βαθμίδες διοίκησης). Ούτε καν η Βουλή δεν διαθέτει το ίδιο εύρος εποπτείας, αφού οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης εκφεύγουν του άμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Το εντυπωσιακό είναι ότι μέσα από αυτή την τεράστια ποικιλία υποθέσεων αναδεικνύονται *προβλήματα κοινά*, που διαπερνούν σταθερά και επίμονα ολόκληρο τον κορμό της διοικητικής δράσης, οριζοντίως και καθέτως: Η ανισομερής κατανομή πόρων και προσωπικού μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών· η ένδεια εξειδικευμένων στελεχών· η διοικητική εσωστρέφεια, που στο επίπεδο της ίδιας της διοίκησης προκαλεί σοβαρή έλλειψη συντονισμού, ενώ μπροστά στον πολίτη υψώνει ένα τείχος αδιαφάνειας· η πολυδιάστατη υστέρηση του νομοθέτη, που εκδηλώνεται σε νομοθετικά κείμενα με κενά, ασάφειες και αλληλοαναιρούμενες διατάξεις, αποτέλεσμα μιας αποσπασματικής και συγκυριακής, συχνά εκ των ενόντων, απόπειρας να ρυθμιστεί η κοινωνική πραγματικότητα· η καθυστερημένη έκδοση των εγκυκλίων εφαρμογής του νόμου· η ολιγωρία στην εισαγωγή της σύγχρονης ηλεκτρονικής τεχνολογίας και άλλα πολλά. Προβλήματα, το κόστος των οποίων τελικά καταβάλλεται καθημερινά από τον κάθε πολίτη χωριστά αλλά και από το κοινωνικό σύνολο γενικότερα.

Μέσα σε αυτές τις συνθήκες η δημόσια διοίκηση κατατρώχεται από μια αναπόδραστη ανασφάλεια, το τίμημα της οποίας τελικά μετακυλίεται στους ώμους του μεμονωμένου πολίτη· τον μετατρέπει σε μιαν ασθμαίνουσα φιγούρα που τρέχει από υπηρεσία σε υπηρεσία, προκειμένου να συγκεντρώσει πλήθος πιστοποιητικών και βεβαιώσεων, όλα αυτά τα ποικίλα, και συχνά άχρηστα, «χαρτιά». Πρόκειται για μια πραγματικότητα που τη συναντάμε καθημερινά στις πολεοδομίες, στις αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων, αλλά και στις εφορίες, στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων και στους δήμους.

Η γραφειοκρατία είναι που ευνοεί και την αθέμιτη συναλλαγή μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών. Πρόκειται για ένα βαρύ πητικό τίμημα που καταβάλλει ολόκληρη η κοινωνία. Αλλά υπάρχει και ένα σοβαρό οικονομικό κόστος που δεν είναι διόλου αμελητέο, αφού η γραφειοκρατία, διεφθαρμένη ή μη, αποθαρρύνει πλήθος σοβαρών οικονομικών επενδύσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι λοιπόν μόνον ένας θεσμός που επιλύει εξωδικαστικά τις διαφορές μεταξύ των μεμονωμένων πολιτών και της δημόσιας διοίκησης. Εκ των πραγμάτων πλέον, αποτελεί και ένα αληθινό *Παρατηρητήριο της Κακοδιοίκησης*, καθώς είναι σε θέση να διαγνώσει *σφαιρικά* τις παθολογίες της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες στις πιο ανθεκτικές όψεις τους είναι *κοινές*. Τούτη η σφαιρική εποπτεία των προβλημάτων θα ήταν όμως άνιση και επιφανειακή, εάν η Αρχή δεν είχε εξαρχής φροντίσει να στελεχωθεί με υψηλής επιστημονικής κατάρτισης *εξειδικευμένο* προσωπικό, επιμερίζοντας

και οργανωτικά τη δράση της στους πέντε Κύκλους δραστηριότητας που καλύπτει (Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κοινωνική Προστασία, Ποιότητα Ζωής, Σχέσεις Κράτους-Πολίτη, Δικαιώματα του Παιδιού). Ο Συνήγορος του Πολίτη διαθέτει πλήθος νομικών και άλλων επιστημόνων, που είναι σε θέση να χειριστούν υποθέσεις που αφορούν σε οποιονδήποτε κλάδο της δημόσιας διοίκησης (περιβάλλον, υγεία, ανθρώπινα δικαιώματα, πολεοδομία, κοινωνική ασφάλιση, δικαιώματα του παιδιού, διαγωνισμοί του δημοσίου κ.ά.). Από το σύνολο του επιστημονικού προσωπικού, οι 8 στους 10 κατέχουν τίτλο μεταπτυχιακών σπουδών και οι 3 στους 10 διδακτορικό. Δεν υπάρχει άλλη δημόσια υπηρεσία στη χώρα που να διαθέτει 138 επιστήμονες με τόσο υψηλή κατάρτιση.

Η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει η Αρχή στον πολίτη φαίνεται να έχει ενθαρρύνει και τις δύο μεγάλες πολιτικές δυνάμεις της χώρας να εξαγγείλουν τη δημιουργία επί μέρους, «θεματικών», Συνηγόρων. Σταχυολογώ από μνήμης: Συνήγορος του Οπλίτη, του Αγρότη, της Υγείας, του Ασφαλισμένου, της Τρίτης Ηλικίας, του Δημότη, της Ισότητας των Φύλων, του Καταναλωτή κ.λπ. Η χρήση και μόνο της επωνυμίας «συνήγορος» για όλα αυτά τα εξαγγελόμενα θεσμικά μορφώματα περιποιεί ασφαλώς τιμή στην Αρχή, καθώς το όνομά της φαίνεται, έστω και συνειρμικά, να παραπέμπει σε μια κατά κάποιο τρόπο εγγύηση έγκυρης διαμεσολαβητικής δράσης. Επίσης, η προοπτική δημιουργίας άκρως εξειδικευμένων θεσμών διαμεσολάβησης περιέχει και τη δική της γοητεία, ένα είδος διαμεσολάβησης à la carte.

Όλα αυτά παραμένουν ακόμη στο επίπεδο της γενικής εξαγγελίας και θα πρέπει να αναμείνουμε ποια από αυτά και, το σπουδαιότερο, με ποια μορφή και ποιες αρμοδιότητες θα δημιουργηθούν. Ο νομοθέτης πάντως θα πρέπει να παρέμβει με άκρα επιλεκτικότητα, προκειμένου να καλύψει τα κενά *εκεί όπου πραγματικά υπάρχουν*. Τούτο πρωτίστως ισχύει για τους τομείς στους οποίους ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει εκ του νόμου αρμοδιότητα να διαμεσολαβεί, λ.χ. στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος καθημερινά διογκώνεται με την προϊούσα «απορρύθμιση» του κράτους. Ολόκληροι τομείς υπηρεσιών αποσπώνται πλέον από το δημόσιο, περιέρχονται σε ιδιώτες και υπακούουν στους νόμους του ιδιωτικού ανταγωνισμού. Σε κάποιες άλλες περιπτώσεις, οι ιδιώτες επιχειρηματίες έχουν ήδη προ πολλού δραστηριοποιηθεί, π.χ. στον τομέα της παροχής υπηρεσιών υγείας ή στην ιδιωτική ασφάλιση. Εδώ πράγματι εντοπίζονται κενά στη διαμεσολαβητική προστασία του πολίτη ως καταναλωτή. Το πρότυπο του Τραπεζικού Διαμεσολαβητή, που λειτουργεί εδώ και κάποια χρόνια με επιτυχία, μετά τη σχεδόν ολοκληρωτική ιδιωτικοποίηση του τραπεζικού τομέα, θα μπορούσε εν προκειμένω να χρησιμεύσει ως πηγή έμπνευσης.

Από την άλλη πλευρά όμως, η δημιουργία επί μέρους διαμεσολαβητικών θεσμών μεταξύ του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης πρέπει να επιχειρηθεί με μεγάλη φειδώ και περισκεψή. Αναφέρω προ πάντων σε διαμεσολαβητικές αρχές που θα ανταποκρίνονταν σε μια λογική στεγανών μεταξύ των βαθμίδων της δημόσιας διοίκησης, όπως λ.χ. ο Συνήγορος του Δημότη. Η λογική των στεγανών είναι σχηματική, αγνοεί την κατανομή αρμοδιοτήτων, τη ζωντανή διοικητική πραγματικότητα της χώρας, και θα οδηγήσει αναπόδραστα στην αποδυνάμωση της προστασίας του πολίτη. Διότι πλήθος αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκονται σε τόσο στενή αλληλεξάρτηση και διαπλοκή με τις αρμοδιότητες της κεντρικής και περιφερειακής δημόσιας διοίκησης, όπως λ.χ. οι τομείς της χωροταξίας, της πολεοδομίας, της αστικής και δημοτικής κατάστασης των πολιτών και άλλα πολλά, ώστε ο κατακερματισμός του ελέγχου και η μηχανιστική κατανομή του μεταξύ του Συνηγόρου και μιας αντίστοιχης για τον δημότη αρχής να καταστήσει αλυσιστελή την αποτελεσματικότητα αμφοτέρων· να αποβεί δηλαδή τελικά σε βάρος του πολίτη, ο οποίος μοιραία θα περιέλθει σε σύγχυση.

Ο πολλαπλασιασμός «Συνηγόρων» δεν καλλιεργεί μόνο σύγχυση μεταξύ των πολιτών· υποβαθμίζει παράλληλα και την υψηλής συμβολικής αξίας, τόσο για τον πολίτη όσο και για τη δημόσια διοίκηση, εικόνα μιας ενιαίας ανεξάρτητης Αρχής, που έχει *καθολική αρμοδιότητα* καταπολέμησης της κακοδιοίκησης, διαθέτει *σφαιρική εποπτεία* των προβλη-

μάτων και στην οποία μπορεί να απευθυνθεί *κάθε πολίτης*, ανεξαρτήτως φύλου, ηλικίας, εντοπιότητας κ.λπ. Πράγμα σπάνιο για τα δεδομένα μιας χώρας, στην οποία έχει γερά ριζώσει η δυσπιστία για οτιδήποτε εκπορεύεται από το κράτος, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αποκτήσει κύρος στους κόλπους της κοινωνίας αλλά και της δημόσιας διοίκησης.

Αυτήν άλλωστε, την ενιαία και καθολικής αρμοδιότητας, Αρχή είχε προ οφθαλμών και η τελευταία Αναθεωρητική Βουλή, όταν την ενσωμάτωσε στο Σύνταγμα περιβάλλοντάς την με ενισχυμένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Ακόμη και αυτός ο *μονοπρόσωπος* –μοναδικός μεταξύ όλων των ανεξάρτητων αρχών– χαρακτήρας της εκπέμπει μια ισχυρή σημειολογική φόρτιση: Πρόκειται για τον Συνήγορο του Πολίτη. Επωνυμία που υποδηλώνει και έναν οιονεί προσωπικό δεσμό μεταξύ του Συνηγόρου, δηλαδή ενός *αναγνωρίσιμου προσώπου* με σάρκα και οστά, και του Πολίτη, του *κάθε πολίτη*. Πρόκειται για μια σχέση αμφίσημη, θεσμική αλλά και προσωπική, που για τα δεδομένα της Ελλάδας δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητη. Γιατί δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο στην καθημερινή τους συναλλαγή με τη δημόσια διοίκηση, οι πολίτες αυτής της χώρας να αισθάνονται ότι δεν υποβαθμίζονται μόνο κάποια δικαιώματα που τους αναγνωρίζει το Σύνταγμα· συχνά προσβάλλεται η ίδια η αξιοπρέπειά τους. Η μεικτή, θεσμικού και προσωπικού χαρακτήρα, ταύτιση του πολίτη με τον *Συνήγορό του* εκπληρώνει και μια νομιμοποιητική αποστολή του συνόλου της ελληνικής έννομης τάξης, χωρίς όμως να ενδίδει στον λαϊκισμό ούτε στη γερά ακόμη ριζωμένη στο συλλογικό υποσυνείδητο πελατειακή σχέση πολίτη-κράτους.

Υπάρχει μια λογική που υποστηρίζει ότι δημιουργώντας πολλαπλούς, άκρως εξειδικευμένους, μηχανισμούς ελέγχου της δημόσιας διοίκησης θα συμβάλουμε στην επίλυση των προβλημάτων της. Πολύ πρόσφατα είδαμε να θεσμοθετούνται ποικίλοι μηχανισμοί ελέγχου, οι λεγόμενοι «ελεγκτές», στον τομέα της υγείας, του περιβάλλοντος, των φυλακών κ.λπ., ακόμη και αυτός ο ελεγκτής των ελεγκτών, ο Γενικός Επιθεωρητής της Δημόσιας Διοίκησης, δημιουργώντας έτοιμους επάλληλους μηχανισμούς ελέγχου, με επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και αμφίβολα αποτελέσματα. Θα ήταν λάθος να επαναληφθεί το ίδιο φαινόμενο και στο επίπεδο των ανεξάρτητων αρχών διαμεσολάβησης. Στη Μεγάλη Βρετανία, μια από τις λίγες χώρες όπου υιοθετήθηκε αυτή η λογική, η σημερινή τάση είναι προς την αντίστροφη κατεύθυνση, αυτή της ενοποίησης.

Οι θεσμοί υπακούουν και αυτοί σε μια αδήριτη λογική οικονομίας. Με δεδομένη την ελληνική πραγματικότητα, η οικονομία των θεσμών επιτάσσει να προταχθεί η μεταρρύθμιση της ίδιας της διοίκησης, εγκύπτοντας σε εκείνα τα θεμελιώδη προβλήματα που είναι κοινά σε όλους τους τομείς της και υπονομεύουν την αποτελεσματικότητά της. Αυτά είναι που διαμορφώνουν την *ιδιάζουσα* παθολογία της, προκαλώντας παράλληλα στον πολίτη ένα αίσθημα απογοήτευσης και αποξένωσης.

Η παρούσα ετήσια έκθεση δεν αποπειράται απλώς να παραθέσει αυτά τα προβλήματα. Για τον υπομονετικό αναγνώστη αναδεικνύονται κάποιοι κοινοί παρονομαστές που διατρέχουν ολόκληρο το φάσμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ο ανά χείρας τόμος ίσως να φαίνεται ογκώδης, βαρύς και δύσπεπτος, το ίδιο όπως και αυτοί που προηγήθηκαν· μια συστηματική και επίμονη καταγραφή των προβλημάτων που έχει χειριστεί η Αρχή ήδη από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της. Αποδέκτες της είναι, εκτός από το ευρύ κοινό, όσοι ασχολούνται με τα ζητήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είτε αυτοί είναι εξειδικευμένοι στα οικεία θέματα επιστήμονες είτε στελέχη της ίδιας της διοίκησης. Κατ' εξοχήν πάντως απευθύνεται στα μέλη της Βουλής και στην πολιτική ηγεσία γενικότερα, δηλαδή σε όλους εκείνους που φέρουν την ευθύνη της διοικητικής μεταρρύθμισης που ακόμη εκκρεμεί στη χώρα μας.



ΓΙΩΡΓΟΣ Β. ΚΑΜΙΝΗΣ
ΜΑΡΤΙΟΣ 2003