



Ετήσια έκθεση 2001

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

A.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
B.	ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ	9
	1. Η Δομή της Έκθεσης	11
	2. Περίληψη της Έκθεσης	11
	3. Δραστηριότητες ανά Κύκλο	13
Γ.	ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ	19
	1. Συνταγματική Κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη ως Ανεξάρτητης Αρχής	21
	2. Οργάνωση και Δομή	21
	3. Στελέχωση	26
	4. Λειτουργία	26
Δ.	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΤΟΥΣ 2001	27
	1. Γενικά Συμπεράσματα	29
	2. Στατιστική Αποτίμηση της Δραστηριότητας του έτους 2001	32
Ε.	ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΡΓΟΥ ΑΝΑ ΚΥΚΛΟ	69
	1. Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	71
	2. Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας	101
	3. Κύκλος Ποιότητας Ζωής	129
	4. Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη	161
ΣΤ.	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	195
Ζ.	ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ	209
	1. Εισαγωγή	211
	2. Ειδική Έκθεση για την τροποποίηση του Ν. 2910/2001	211
	3. Αυτεπάγγελτες ενέργειες	213
	4. Αυτονίες	214
	5. Παραπομπή σε πειθαρχικό και ποινικό έλεγχο	218
Η.	ΠΑΡΑΛΛΗΛΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	221
	1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	223
	2. Επισκέψεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε πόλεις εκτός Αττικής	223
	3. Συνέδρια – Ημερίδες – Σεμινάρια	223
	4. Εκδήλωση για τη συμπλήρωση 3 ετών λειτουργίας της Αρχής	226
	5. Διοργάνωση ημερίδων σε συνεργασία με άλλους φορείς	226
Θ.	ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	229
	1. Εισαγωγικά Σχόλια	231
	2. Συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης για τη δημιουργία και δικτύωση θεσμών Ombudsman στη Νοτιοανατολική Ευρώπη	231
	3. Εισηγήσεις και διαλέξεις σε Συνέδρια, Ημερίδες και- Σεμινάρια Διεθνούς Προσανατολισμού	232
	4. Διεθνής Συνάντηση Εργασίας «Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στην Προστασία του Περιβάλλοντος»	233
	5. Διεθνής Συνάντηση εργασίας με θέμα «Συνήγορος του Πολίτη – Τρία χρόνια λειτουργίας	234
Ι.	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	235
	1. Νομοθετικά Κείμενα	237
	2. Ομιλία Πρωθυπουργού	259
	3. Βιογραφικά Σημειώματα Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων	263
	4. Κατάσταση προσωπικού	269

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ



Ο

πως έχω επανειλημμένα επισημάνει και σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις της Αρχής, ο Συνήγορος του Πολίτη, ως εξωτερικός μηχανισμός ελέγχου της διοίκησης, εντεταλμένος από τον ιδρυτικό του νόμο να καταπολεμά την κακοδιοίκηση, να προασπίζεται τα δικαιώματα των πολιτών και να διασφαλίζει την τήρηση της νομιμότητας, αποτελεί, από τη φύση του, αναπόσπαστο τμήμα των πρωτοβουλιών εκείνων της πολιτείας που έχουν ως στόχο να συμβάλουν στην ποιοτική αναδιάταξη και αναριοθέτηση της σχέσης κράτους-πολίτη προς όφελος του τελευταίου, στην ενίσχυση της κοινωνίας πολιτών, στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και, σε τελευταία ανάλυση, στην αναβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας στη χώρα.

Από τη συγκεκριμένη αυτή οπτική γωνία, το έτος 2001 σηματοδεύτηκε από δύο γεγονότα μείζονος σημασίας: τη συνταγματική κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη ως Ανεξάρτητης Αρχής και την απόφαση του συντακτικού νομοθέτη να εντάξει στο Σύνταγμα σειρά διατάξεων που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την περαιτέρω ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών στη σχέση τους με το κράτος.

Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού ενισχύει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος εφεξής εκλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής είτε ομοφώνως είτε με αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της και δεν επιλέγεται πλέον από το υπουργικό συμβούλιο. Στη νέα του αυτή μορφή, ο θεσμός προσεγγίζει περισσότερο το υπόδειγμα του κοινοβουλευτικού ombudsman, όπως αυτό λειτουργεί σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς όμως και να ταυτίζεται απόλυτα με αυτό. Ταυτόχρονα, υπό τη νέα του μορφή αφίσταται πλέον του μεικτού εκείνου υποδείγματος, που λειτουργήσε ως γνώμονας κατά την μέχρι τώρα λειτουργία του και τον συνέδεε κατά τρόπο πιο άμεσο με την εκτελεστική εξουσία. Η εξέλιξη αυτή αναμφισβήτητα αναβαθμίζει περαιτέρω το κύρος της Αρχής και ενισχύει τις δυνατότητές της να ανταποκριθεί πληρέστερα στις προσδοκίες τόσο της πολιτείας όσο και των πολιτών, σε ό,τι αφορά στην εκπλήρωση της αποστολής της.

Στην πραγμάτωση αυτών ακριβώς των ευρύτερων στόχων συμβάλλουν καταλυτικά οι διάφορες διατάξεις του αναθεωρημένου καταστατικού χάρτη της χώρας, οι οποίες αναδιατάσσουν το πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και ενισχύουν το νομικό οπλοστάσιο που είναι διαθέσιμο στους ελεγκτικούς μηχανισμούς του κράτους, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και, σε τελευταία ανάλυση, της διαφθοράς. Τέτοιους μηχανισμούς εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου αποτελούν αντίστοιχα τα διάφορα σώματα επιθεωρητών-ελεγκτών που λειτουργούν σε πολλά υπουργεία αλλά και οι ανεξάρτητες αρχές, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και ο Συνήγορος του Πολίτη. Κατά συνέπεια, οι νέες ή αναθεωρημένες αυτές διατάξεις αποκτούν ιδιαίτερη σημασία για το Συνήγορο του Πολίτη, καθόσον του παρέχουν αυξημένες δυνατότητες διαμεσολάβησης και διευρύνουν τα εργαλεία που έχει στη διάθεσή του προκειμένου να διασφαλίσει την τήρηση της νομιμότητας και τον πληρέστερο σεβασμό στις απαιτήσεις του κράτους δικαίου.

Όπως έχω επανειλημμένα επισημάνει, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει άμεση επαφή με υποθέσεις που αφορούν σε διαφθορά. Ο ιδρυτικός του νόμος προβλέπει ρητά ότι ο εντοπισμός αποχρωσών ενδείξεων για την τέλεση αξιόποινων πράξεων απαιτεί την άμεση αποστολή της σχετικής υπόθεσης στον αρμόδιο εισαγγελέα. Από τη στιγμή δε που επιλαμβάνεται μιας υπόθεσης η δικαιοσύνη, η Αρχή δεν έχει κανένα περιθώριο παρέμβασης ή και παρακολούθησής της.

Αν όμως οι συνθήκες αυτές αποκλείουν τη δυνατότητα άμεσης επαφής με περιπτώσεις που παραπέμπουν σε φαινόμενα διαφθοράς, η καθημερινή εμπειρία της Αρχής με συστημικές δυσλειτουργίες της διοίκησης που παραπέμπουν στο σκληρό πυρήνα της κακοδιοίκησης παρέχει στο Συνήγορο του Πολίτη εκτεταμένη έμμεση επαφή με φαινόμενα διαφθοράς στο χώρο των αρμοδιοτήτων του. Πιο συγκεκριμένα, η συσσωρευμένη εμπειρία που απορρέει από τρία χρόνια λειτουργίας και από την επεξεργασία 30.000 και πλέον αναφορών πολιτών οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι η κλασική μορφή κακοδιοίκησης, που συνιστούν οι ιδιαίτερα μεγάλης διάρκειας καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση υποθέσεων των πολιτών, αποτελεί προνομιακό χώρο για την ανάπτυξη σχέσεων αθέμιτης συναλλαγής μεταξύ πολίτη και δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού, στόχος των οποίων είναι η ταχύτερη προώθηση της υπόθεσης του ενδιαφερομένου από τη διοίκηση. Με άλλα λόγια, η διαφθορά, με τη μορφή της παροχής προς τους εμπλεκόμενους δημοσίου υπαλλήλους πάσης φύσεως «κινήτρων», υλικών και μη, ικανών να διασφαλίσουν την ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτημάτων των πολιτών, θάλλει στις υπηρεσίες εκείνες της κεντρικής διοίκησης αλλά και της αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, όπου παρατηρούνται μεγάλοι χρόνοι αναμονής στο χειρισμό των υποθέσεων των πολιτών.

Σε ένα υψηλό επίπεδο αφαίρεσης, οι αναθεωρημένες διατάξεις κατατείνουν στην προαγωγή τριών επί μέρους αρχών, εν πολλοίς αλληλένδετων, οι οποίες παραπέμπουν στο σκληρό πυρήνα της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και αφορούν άμεσα ή έμμεσα στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και κατ' επέκταση της διαφθοράς. Αυτές είναι η αρχή της διαφάνειας, η αρχή της έγκαιρης, συνεπούς και συστηματικής εφαρμογής των κειμένων διατάξεων και η αρχή της εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

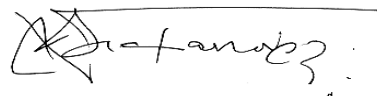
Η αρχή της διαφάνειας στηρίζεται στην απλή αλλά προφανή άποψη ότι η αδιαφάνεια στη λειτουργία ενός σύνθετου οργανισμού, όπως εξ ορισμού είναι κάθε δημόσια διοίκηση, υποσκάπτει τις σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ των συναλλασσομένων και αποτελεί προθάλαμο για την ανάπτυξη σχέσεων συναλλαγής και διαφθοράς. Είναι ενδεικτικό ότι οι συνθήκες εκείνες που προάγουν τη διαφάνεια στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης έχουν, κατά τα

τελευταία χρόνια, αποκτήσει ιδιαίτερη υψηλή προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη υπερεθνικών οργανισμών, όπως, μεταξύ άλλων, η Ευρωπαϊκή Ένωση και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), στους οποίους ανήκει και η Ελλάδα, ενώ αποτελεί αντικείμενο αποκλειστικής ενασχόλησης για το διεθνή ιδιωτικό οργανισμό γνωστό με την ονομασία «Διεθνής Διαφάνεια». Ο οργανισμός αυτός μάλιστα εκδίδει σε ετήσια βάση ένα «δείκτη πρόσληψης της διαφθοράς», ο οποίος, προϊόντος του χρόνου, αποκτά ολοένα και υψηλότερο κύρος και ειδικό βάρος στις κοινωνίες των πλέον ώριμων δημοκρατιών. Εντασσόμενη σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο, η λογική της προαγωγής της διαφάνειας που διατρέχει πολλές από τις αναθεωρηθείσες διατάξεις του Συντάγματος αποκτά ευρύτερη σημασία και βαρύτητα για τη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και για τη σχέση της με τον πολίτη.

Εξ ίσου προφανής, πλην όμως κρίσιμης σημασίας για την τήρηση της νομιμότητας, είναι και η εμμονή των αναθεωρηθεισών διατάξεων του Συντάγματος στην υποχρέωση της διοίκησης να εφαρμόζει τις κείμενες διατάξεις. Αν και αυτονόητη, η υποχρέωση αυτή παραβιάζεται συχνά, με ακραίο παράδειγμα την όχι σπάνια μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων από φορείς της διοίκησης. Είναι ενδεικτικό ότι μια από τις αναθεωρηθείσες διατάξεις επεκτείνει την υποχρέωση αυτή πέραν του Συμβουλίου της Επικρατείας και στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια. Η συσσωρευμένη εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη τεκμηριώνει αβίαστα την άποψη ότι μεγάλο τμήμα του φαύλου κύκλου που συνδέει την κακοδιοίκηση με τη συναλλαγή και τη διαφθορά συναρτάται ευθέως με τη χαλαρή έως και ανύπαρκτη άσκηση των εκ του νόμου προβλεπομένων πειθαρχικών ελέγχων και ελέγχων νομιμότητας από τα αρμόδια όργανα της κεντρικής διοίκησης, καθώς και των οργανισμών αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού. Η πρακτική αυτή, την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένα επισημάνει, έχει σταδιακά συμβάλει στην άμβλυνση της αποτελεσματικότητας και στην απονομιμοποίηση των υπαρχόντων μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας του κράτους, καθώς και στην ανάπτυξη ενός κλίματος ανοχής και ατιμωρησίας που αμέσως ή εμμέσως λειτουργεί ως εστία για την ανάπτυξη σχέσεων συναλλαγής και διαφθοράς.

Οι ταχύτατες αλλαγές που, κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, τείνουν να μετασχηματίσουν την ελληνική κοινωνία αποτελούν ένα πρόσθετο μακροοικονομολογικό παράγοντα που επιτείνει τα προβλήματα προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης στις συνθήκες της αυξημένης διαφάνειας και της συστηματικής και συνεπούς εφαρμογής των κειμένων διατάξεων, που επιτάσσει ο πρόσφατος συντακτικός νομοθέτης. Πιο συγκεκριμένα, οι μεγάλες αλλαγές που προκύπτουν τόσο από την παρατηρούμενη μεταβολή στη δημογραφική σύνθεση της κοινωνίας όσο και από την προϊούσα ένταξη της στο ευρύτερο περιβάλλον που διαμορφώνει η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δημιουργούν ένα διευρυνόμενο χάσμα μεταξύ κοινωνικής και νομικής πραγματικότητας στην Ελλάδα. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι αφενός μεν η εκάστοτε νομική πραγματικότητα την οποία καλείται να εφαρμόζει η δημόσια διοίκηση να εδράζεται σε νόμους και διατάξεις πολύπλοκους, πολυάριθμους και όχι σπάνια απηραγμένους, ανίκανους να ανταποκριθούν με στοιχειώδη επάρκεια, κανονιστική συνέπεια και ορθολογικότητα στις συνθήκες της νέας κοινωνικής πραγματικότητας, αφετέρου δε το ανθρώπινο δυναμικό στο οποίο στηρίζεται η δημόσια διοίκηση να παρουσιάζει σημαντικά ελλείμματα τεχνογνωσίας και δεξιοτήτων ικανών να συμβάλουν στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των ολοένα και πιο σύνθετων προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει το κράτος στην προσπάθειά του να αναβαθμίσει την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει στους πολίτες. Συχνότατο παρεπόμενο αυτής της κατάστασης είναι η εμφάνιση και επέκταση φαινομένων κακοδιοίκησης σε τομείς διοικητικής δράσης, όπου ο ρυθμός των κοινωνικών αλλαγών είναι υψηλότερος. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων τομέων και προνομιακοί χώροι ανάπτυξης σχέσεων αθέμιτης συναλλαγής και δυνητικής διαφθοράς αποτελούν οι υπηρεσίες της πολεοδομίας, οι δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες, τα ασφαλιστικά ταμεία και το σύστημα παροχής υπηρεσιών υγείας.

Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στην καταπολέμηση αυτής της κατάστασης είναι δεδομένος. Από την πρώτη στιγμή της λειτουργίας της η Αρχή έχει εστιάσει την προσοχή της στη διττή προσπάθεια της επίλυσης των μεμονωμένων προβλημάτων κακοδιοίκησης που ως επί μέρους συμπτώματα εκφράζουν οι αναφορές των πολιτών και της προληπτικής διορθωτικής παρέμβασης, μέσα από τη διαμόρφωση προτάσεων που έχουν ως στόχο τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας της διοίκησης και τη σταδιακή διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης στις σχέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη με τις υπηρεσίες και τους φορείς του δημοσίου τομέα. Ο συνδυασμός της σταδιακά αυξανόμενης ανταπόκρισης της διοίκησης στις προτάσεις αυτές—ανταπόκρισης που καταγράφεται ποικιλοτρόπως σε πολλά σημεία της παρούσας έκθεσης—και της επιταγής του αναθεωρημένου Συντάγματος για τη συστηματική εφαρμογή των κανόνων του κράτους δικαίου αποτελούν ελπιδοφόρες εξελίξεις, οι οποίες πρέπει με κάθε τρόπο να ενισχυθούν. Προς την κατεύθυνση αυτή είναι εξ' υπαρχής σταθερά προσανατολισμένη η γενικότερη προσπάθεια του Συνηγόρου του Πολίτη για την προσέγγιση των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης μέσα από πρακτικές διαμεσολάβησης και ελέγχου, εδρασημένες στη λογική της επίλυσης και του θετικού αθροίσματος και στην αναζήτηση λύσεων ικανών να συμβάλουν στη σταδιακή αναδιάταξη των σχέσεων κράτους-πολίτη προς όφελος του τελευταίου, να προαγάγουν τη βαθμιαία οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ τους και να λειτουργήσουν ως μηχανισμοί στήριξης και αναβάθμισης της ποιότητας της δημοκρατίας μας.



Νικηφόρος Διαμαντούρος

Μάρτιος 2002