

# Β.ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ



Σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδρυτικού νόμου της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 3, παράγρ. 5 του Ν.2477/1997, ΦΕΚ Α'59), η παρούσα έκθεση υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η έκθεση, που καλύπτει τη χρονική περίοδο από 1.1 έως 31.12.2001, απευθύνεται επίσης σε κάθε πολίτη ή δημόσιο λειτουργό που επιθυμεί να ενημερωθεί για το έργο του Συνηγόρου του Πολίτη κατά το έτος 2001 και για τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτά αναδείχθηκαν μέσα από τη διαμεσολαβητική δραστηριότητα της Αρχής.

## **1. ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ**

Η έκθεση αποτελείται από δέκα κεφάλαια.

Το Α' κεφάλαιο περιέχει την προσωπική αποτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έργο της Αρχής κατά το έτος 2001, καθώς και σκέψεις για την πορεία του θεσμού και σύντομη περιγραφή των στόχων του για το 2002.

Το Β' κεφάλαιο περιλαμβάνει μια συνοπτική παρουσίαση της δομής της έκθεσης και του έργου του Συνηγόρου του Πολίτη για το 2001, καθώς και μια σύντομη περιγραφή των δραστηριοτήτων των τεσσάρων θεματικών κύκλων της Αρχής (Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινωνικής Προστασίας, Ποιότητας Ζωής και Σχέσεων Κράτους-Πολίτη).

Το Γ' κεφάλαιο αναφέρεται στην οργάνωση, τη στελέχωση και τη λειτουργία της Αρχής σύμφωνα με το οικείο νομοθετικό πλαίσιο, καθώς επίσης και στην πρόσφατη συνταγματική κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής.

Το Δ' κεφάλαιο περιλαμβάνει τη συνολική αποτίμηση της δραστηριότητας του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2001 και αποτελείται από δύο μέρη. Στο πρώτο παρουσιάζονται τα σημαντικότερα συμπεράσματα που προκύπτουν από την επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων του έτους 2001. Στο δεύτερο έχει ενταχθεί το σύνολο των στατιστικών πινάκων και γραφημάτων, στα οποία αποτυπώνεται ποσοτικά και οπτικά η δραστηριότητα της Αρχής κατά το ίδιο έτος. Το Ε' κεφάλαιο περιλαμβάνει το έργο, τα συμπεράσματα και τις προτάσεις των τεσσάρων θεματικών κύκλων της Αρχής, με την παρουσίαση των σημαντικότερων υποθέσεων που ερευνήθηκαν κατά το 2001.

Στο ΣΤ' κεφάλαιο, κατ' επιταγή του άρθρου 3, παράγρ. 5 του Ν. 2477/1997, διατυπώνονται, ανά διοικητικό φορέα, νομοθετικές, λειτουργικές και οργανωτικές προτάσεις για τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες προέκυψαν από τη συστηματική επεξεργασία των προβλημάτων που ανέδειξαν οι αναφορές των πολιτών. Αποδέκτης των προτάσεων αυτών είναι η πολιτική ηγεσία των φορέων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Αρχής.

Το Ζ' κεφάλαιο περιγράφει τα θεσμικά μέσα που παρέχει ο νόμος στον Συνήγορο του Πολίτη για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του ως ελεγκτικού και διαμεσολαβητικού θεσμού.

Στο Η' κεφάλαιο παρουσιάζονται οι παράλληλες δραστηριότητες που αναλαμβάνει ο Συνήγορος του Πολίτη, με στόχο την καλύτερη ενημέρωση των πολιτών αλλά και της δημόσιας διοίκησης για τις αρμοδιότητες και την αποστολή του, καθώς και την προβολή του έργου της Αρχής, μέσω της επικοινωνίας και συνεργασίας της με άλλους θεσμούς αλλά και της συμμετοχής εκπροσώπων της σε σεμινάρια, συνέδρια και άλλες επιστημονικού ή θεσμικού ενδιαφέροντος δραστηριότητες.

Το Θ' κεφάλαιο αναφέρεται στις διεθνείς δραστηριότητες του Συνηγόρου του Πολίτη κατά το έτος 2001.

Τέλος, το Ι' κεφάλαιο περιλαμβάνει, υπό μορφή παραρτημάτων, τις σχετικές με τον Συνήγορο του Πολίτη κανονιστικές διατάξεις (τα άρθρα 101Α και 103 παράγρ. 9 του Συντάγματος, το Ν. 2477/1997, το Ν. 2623/1998 και το ΠΔ 273/1999), το κείμενο της ομιλίας του πρωθυπουργού κ. Κ. Σημίτη στην εκδήλωση για τη συμπλήρωση τριών χρόνων λειτουργίας της Αρχής, και τέλος τα βιογραφικά στοιχεία των στελεχών και του προσωπικού της Αρχής.

## **2. ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ**

### **Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Αρχής**

Η οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη καθορίζονται από τον ιδρυτικό νόμο (Ν.2477/1997) και τον κανονισμό λειτουργίας του (ΠΔ 273/1999), στο πλαίσιο που θέτουν οι διατάξεις του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001, και κυρίως εκείνες του άρθρου 101 Α σχετικά με τις ανεξάρτητες αρχές γενικά και του άρθρου 103 παράγρ. 9, με την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη κατοχυρώνεται συνταγματικά ως ανεξάρτητη αρχή. Με το πλέγμα αυτών των διατάξεων προβλέπονται οι θεσμικές δυνατότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, προκειμένου να διασφαλιστεί η δράση και η αποτελεσματικότητά του ως ανεξάρτητου εξωδικαστικού μηχανισμού ελέγχου και διαμεσολάβησης. Οι δυνατότητες αυτές εκτείνονται από την απλή παρέμβαση, με σκοπό την επίλυση υπόθεσης πολίτη σε δημόσια υπηρεσία, έως τη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της έρευνας που πραγματοποίησε η Αρχή.

Κατά τη διάρκεια του 2001 ορισμένες θέσεις ειδικού επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού πληρώθηκαν με υπαλλήλους του δημόσιου τομέα που αποσπάστηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη. Επίσης πραγματοποιήθηκαν προσλήψεις ειδικού και βοηθητικού επιστημονικού προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

### Συνολική αποτίμηση του έτους 2001

Κατά το 2001, η Αρχή δέχθηκε 11.282 νέες αναφορές πολιτών, ενώ χειρίστηκε συνολικά 15.018 υποθέσεις. Στις τελευταίες περιλαμβάνονται και 3736 αναφορές που υποβλήθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη και παρέμεναν εκκρεμείς για ποικίλους λόγους.

Από την 1 Οκτωβρίου 1998 έως το τέλος του 2001, ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε συνολικά 30.103 αναφορές. Κατά το 2001 σημειώθηκε νέα σημαντική αύξηση των αναφορών (+17,3%). Ειδικότερα οι 15.018 υποθέσεις που η Αρχή εξέτασε κατανέμονται ως εξής:

#### Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

1731 ή 11,53 % επί του συνόλου

#### Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

4561 ή 30,37 % επί του συνόλου

#### Κύκλος Ποιότητας Ζωής

3593 ή 23,92 % επί του συνόλου

#### Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

5133 ή 34,18 % επί του συνόλου

Από το σύνολο των υποθέσεων του έτους 2001 εξετάστηκαν και διεκπεραιώθηκαν 9665 αναφορές ή το 64,36% του συνόλου, ενώ, την 31.12.2001, παρέμεναν εκκρεμείς 5353 αναφορές ή ποσοστό 35,64%. Ο υψηλός αυτός αριθμός αποδίδεται στη μεγάλη αύξηση της υποβολής νέων αναφορών στο τέλος του έτους, η οποία κατά τους τελευταίους τρεις μήνες προσέγγισε τις 4000.

Σημειώθηκε επίσης σχετική αύξηση του ποσοστού των αναφορών που αρχειοθετήθηκαν λόγω αναρμοδιότητας (32,9% επί των νέων αναφορών που υποβλήθηκαν στην Αρχή), καθώς και ελαφρά μείωση του ποσοστού θετικής έκβασης των υποθέσεων που ερευνήθηκαν κατ' ουσίαν, το οποίο προσεγγίζει το 47,3%. Ελαφρά μειώθηκε και το ποσοστό των αναφορών που δεν επιλύθηκαν, δηλαδή για τις οποίες η διοίκηση δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις της Αρχής (4,6% των περατωμένων κατόπιν έρευνας αναφορών).

#### Αξιοποίηση των θεσμικών δυνατοτήτων

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αξιοποιώντας τις θεσμικές δυνατότητες που του παρέχει ο ιδρυτικός του νόμος, όπως και την εμπειρία από τον χειρισμό μεγάλου αριθμού σχετικών υποθέσεων, συντάξε και διαβίβασε στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ειδική έκθεση με προτάσεις για την τροποποίηση σειράς διατάξεων του Ν. 2910/2001, που διέπει το καθεστώς της παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα μας.

Διενήργησε επίσης δύο αυτεπάγγελτες έρευνες. Η πρώτη έγινε στα κρατητήρια του Αστυνομικού Μεγάρου Αττικής (Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών ΓΑΔΑ), για την εξακρίβωση των συνθηκών κράτησης των αλλοδαπών σε αυτό το χώρο. Η πολύ κακή, από κάθε άποψη, κατάσταση του χώρου και των όρων και συνθηκών διαβίωσης γενικότερα οδήγησε σε πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, που περιείχε συγκεκριμένες προτάσεις για τη διασφάλιση του σεβασμού των σχετικών διατάξεων του Σωφρονιστικού Κώδικα. Η δεύτερη αυτεπάγγελη έρευνα πραγματοποιήθηκε στην πόλη της Θεσσαλονίκης, προκειμένου ο Συνήγορος του Πολίτη να σχηματίσει σαφέστερη αντίληψη ως προς τις συνθήκες υπό τις οποίες ο Δήμος Θεσσαλονίκης αποφάσισε να μην επιτρέψει την εγκατάσταση των υπηρεσιών του Κέντρου Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων (ΚΕΘΕΑ) στην περιοχή των Λαδάδικων, με αποτέλεσμα τις έντονες αντιδράσεις κομμάτων, οργανώσεων και προσωπικοτήτων του δημόσιου βίου. Η έρευνα οδήγησε σε πόρισμα της Αρχής, με το οποίο ο Δήμος Θεσσαλονίκης εκλήθη να ανακαλέσει τις επίμαχες αποφάσεις του, να συνεργαστεί με τους κοινωνικούς φορείς της πόλης για την εκπόνηση και υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής και να λάβει μέτρα ικανά να συμβάλουν στην αντιμετώπιση φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού στην περιοχή της αρμοδιότητάς του, είτε αυτά οφείλονται σε άγνοια είτε σε σύγκρουση συμφερόντων.

Ακολουθώντας την πρακτική των προηγούμενων ετών, η Αρχή αξιοποίησε, κατά το έτος 2001, ακόμη πιο εντατικά τη δυνατότητα διενέργειας αυτονομίας που της παρέχει ο νόμος. Η έκθεση αναφέρεται σε περισσότερες από 30 αυτοψίες, από τις οποίες προέκυψαν σημαντικά αποτελέσματα. Κατά πολύ μικρότερος ήταν ο αριθμός των υποθέσεων στις οποίες η Αρχή ζήτησε τη διενέργεια εσωτερικών ελέγχων ή ένορκων διοικητικών εξετάσεων (ΕΔΕ) για τη συμπεριφορά διοικητικών οργάνων. Τέλος, η έκθεση παραθέτει 30 περιπτώσεις, όπου η έρευνα της υπόθεσης οδήγησε τον Συνήγορο του Πολίτη στη διαπίστωση αποχρωσών ενδείξεων τέλεσης αξιόποινων πράξεων, με αποτέλεσμα τη διαβίβαση των υποθέσεων στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές.

#### Παράλληλες δραστηριότητες

Οι παράλληλες δραστηριότητες του Συνηγόρου του Πολίτη κατά το 2001 περιλαμβάνουν επισκέψεις της Αρχής εκτός Αττικής, συνέδρια, ημερίδες, σεμινάρια και συναντήσεις συνεργασίας με εκπροσώπους διαφόρων φορέων και υπηρεσιών.

Στόχος αυτών των δραστηριοτήτων είναι η καλύτερη ενημέρωση των πολιτών όσον αφορά την αποστολή, το έργο και τις αρμοδιότητες της Αρχής, η προώθηση της συνεργασίας του Συνηγόρου του Πολίτη με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης και η προαγωγή της διαμεσολαβητικής του προσπάθειας, με απώτερο σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από τη δημόσια διοίκηση στον πολίτη.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά τις επισκέψεις σε πόλεις εκτός Αττικής, πολυμελές κλιμάκιο της Αρχής επισκέφθηκε, όπως και κατά τα δύο προηγούμενα έτη, την πόλη της Θεσσαλονίκης, ενώ άλλο κλιμάκιο πραγματοποίησε την πρώτη επίσκεψη του Συνηγόρου του Πολίτη στην πρωτεύουσα της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, Κομοτηνή. Και στις δύο αυτές επισκέψεις κλιμακίων, επικεφαλής των οποίων ήταν ο Συνήγορος του Πολίτη καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος, η Αρχή ήλθε σε επαφή με εκπροσώπους δημοσίων υπηρεσιών και κοινωνικών φορέων, όπως και με μεμονωμένους πολίτες, που υπέβαλαν νέες αναφορές στην Αρχή ή ενημερώθηκαν από αυτήν για την εξέλιξη στον χειρισμό υποθέσεών τους.

Μεταξύ των πολλών επιστημονικών εκδηλώσεων, στις οποίες μετείχαν είτε στελέχη της Αρχής είτε μέλη του επιστημονικού προσωπικού της, ιδιαίτερη ήταν η χρησιμότητα των δύο ημερίδων που διοργάνωσε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, σε συνεργασία με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και τον Οργανισμό Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Στόχος αυτών των δραστηριοτήτων ήταν τόσο η αμοιβαία ενημέρωση όσο και η αναζήτηση λύσεων σε προβλήματα που έχουν ανακύψει από την επεξεργασία αναφορών πολιτών και αφορούν σε αυτούς τους φορείς.

Τέλος, το Σεπτέμβριο, με την ευκαιρία της συμπλήρωσης τριών ετών από την έναρξη της λειτουργίας της Αρχής, πραγματοποιήθηκε εκδήλωση στα γραφεία του Συνηγόρου του Πολίτη, με κύριο ομιλητή τον Πρωθυπουργό κ. Κώστα Σημίτη. Στην εκδήλωση παρευρέθηκαν επίσης υπουργοί, βουλευτές, καθώς και εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων, της δικαστικής εξουσίας, των δημοσίων υπηρεσιών, κοινωνικών φορέων και μη κυβερνητικών οργάνωσεων, επιβεβαιώνοντας έτσι την κοινωνική αποδοχή του θεσμού και την ευρεία στήριξή του τόσο από την πολιτεία όσο και από την κοινωνία.

### 3. ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑ ΚΥΚΛΟ

#### Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιλαμβάνεται αναφορών, το αντικείμενο των οποίων συνδέεται με την προσβολή ατομικών, κοινωνικών ή πολιτικών δικαιωμάτων, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, σε νομοθετικά κείμενα και σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο.

Κατά τη διάρκεια του 2001 ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξέτασε 1731 υποθέσεις, δηλαδή ποσοστό 11,53% επί του συνόλου των αναφορών που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη. Από τις αναφορές αυτές ποσοστό 16% τέθηκε στο αρχείο ως εκτός αρμοδιότητας ή για άλλους τυπικούς λόγους, ενώ επί των αναφορών που διερευνήθηκαν κατ' ουσίαν ποσοστό 47% είχε θετική έκβαση. Στο 38% των υποθέσεων η έρευνα απέδειξε ότι η δράση της δημόσιας διοίκησης ήταν σύννομη, ενώ, τέλος, η

διοίκηση δεν απεδέχθη τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο 6,21% των βάσιμων αναφορών.

Ποσοστό περίπου 32% των υποθέσεων προήλθε από αλλοδαπούς, κυρίως οικονομικούς μετανάστες. Οι σχετικές αναφορές θίγουν θέματα διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, κυρίως όμως αναδεικνύουν δυσλειτουργίες που παρουσιάζει το νομικό καθεστώς εισόδου, παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών, καθώς και η διαδικασία πολιτογράφησης.

Η αποτίμηση της δραστηριότητας του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κατά το έτος 2001, επικεντρώνεται κυρίως στις υποθέσεις όπου εμπλέκονται αλλοδαποί. Το κεντρικό συμπέρασμα που προκύπτει από τη συσσωρευμένη πλέον εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη από τα προβλήματα της κατηγορίας αυτής των αναφερομένων στην Αρχή είναι ότι η κακοδιοίκηση, υπό την ευρύτερη έννοιά της, αποτελεί τη σοβαρότερη ίσως αιτία προσβολής των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα.

Κατά τα λοιπά, οι υποθέσεις που χειρίστηκε ο Κύκλος, κατά το έτος 2001 σχετίζονται με την έρευνα για τη διαπίστωση φαινομένων παραβίασης από τη δημόσια διοίκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αφορούν στην ελευθερία της θρησκείας και των πεποιθήσεων, στην παιδεία, στην εργασία και την επαγγελματική ελευθερία, στην ισότητα των πολιτών, στην ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφόρηση, στην ελευθερία των μέσων μαζικής επικοινωνίας, στην προστασία της προσωπικότητας και στην αποτελεσματική δικαστική προστασία. Από το σύνολο των υποθέσεων που απασχόλησαν τον Κύκλο το έτος 2001 επελέγησαν τα ακόλουθα θέματα προς παρουσίαση στην παρούσα ετήσια έκθεση:

α) Στο πλαίσιο της προστασίας της θρησκείας και των θρησκευτικών πεποιθήσεων, ζητήματα που σχετίζονται με την ίδρυση, τη λειτουργία και την προστασία ναών και ευκτήριων οίκων, καθώς και ζητήματα που αφορούν στην θρησκευτική εκπαίδευση των μαθητών,

β) Στο πλαίσιο του δικαιώματος στην παιδεία, ζητήματα κρίσης υποψηφιοτήτων διδασκόντων σε ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας, καθώς και περιπτώσεις απόρριψης μετεγγραφής φοιτητών,

γ) Στο πλαίσιο της προστασίας του δικαιώματος στην εργασία, υποθέσεις που σχετίζονται με την άσκηση φαινομένων προστατευτισμού από επαγγελματικούς κλάδους αλλά και από τον νομοθέτη,

δ) Στο πλαίσιο της αρχής της ισότητας, υποθέσεις που σχετίζονται με διακρίσεις λόγω φύλου και ιθαγένειας,

ε) Στο πλαίσιο της ελεύθερης πρόσβασης στην πληροφόρηση, ζητήματα που σχετίζονται με την πρόσβαση ενδιαφερομένων σε έγγραφα που φυλάσσονται σε δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και ζητήματα που σχετίζονται με την πλημμελή προστασία προσωπικών δεδομένων από τη δημόσια διοίκηση,

στ) Στο πλαίσιο της ελευθερίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας, ζητήματα που αφορούν στην εφαρμογή νέων διατάξεων του Συντάγματος,

ζ) Στο πλαίσιο της προστασίας της προσωπικότητας, ζητήματα που σχετίζονται με περιστατικά αστυνομικής αυθαιρεσίας,

η) Στο πλαίσιο της προσωπικής ελευθερίας, υποθέσεις που σχετίζονται με τις συνθήκες σύλληψης, κράτησης και φυλάκισης,

θ) Στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας, ζητήματα μη συμμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις,

ι) Στο πλαίσιο της αστικής και δημοτικής κατάστασης και ιθαγένειας, υποθέσεις που αφορούν στην ταλαιπωρία των διοικουμένων, εξαιτίας φαινομένων αυταρχισμού, ελλιπούς στελέχωσης, αλλά και εσφαλμένης και ανεπιεικούς εφαρμογής νομοθετικών διατάξεων εκ μέρους των δημοσίων υπηρεσιών,

κ) Στο πλαίσιο της εισόδου και παραμονής αλλοδαπών και προσφύγων στην Ελλάδα, ζητήματα που σχετίζονται με την αυθαιρεσία προξενικών αρχών, την εσφαλμένη ερμηνεία νόμων, τις ελλείψεις του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, αλλά και τις δυσλειτουργίες που παρατηρούνται στη διαδικασία χορήγησης πολιτικού ασύλου, καθώς και τις συνθήκες κράτησης των ατόμων αυτών.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει και πάλι σοβαρές επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα των διοικητικών ερευνών που διεξάγει η Ελληνική Αστυνομία, όταν της περιέρχονται καταγγελίες για ανάρμοστη συμπεριφορά αστυνομικών οργάνων σε βάρος πολιτών. Χωρίς πάντως να παραγνωρίζεται ότι, τελευταίως, η Αστυνομία καταβάλλει προσπάθειες στον τομέα του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, πρέπει να σημειωθεί ότι στον τομέα αυτό τα περιθώρια βελτίωσης παραμένουν πολύ μεγάλα.

### Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας ασχολείται με υποθέσεις, το αντικείμενο των οποίων αφορά στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών, στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και στην τήρηση της νομιμότητας από τα όργανα της κοινωνικής διοίκησης. Στις αρμοδιότητες του Κύκλου υπάγονται κυρίως η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και η πρόνοια, καθώς και γενικότερα θέματα κοινωνικής πολιτικής.

Στον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας προσφεύγουν έλληνες πολίτες, αλλοδαποί οικονομικοί μετανάστες και πρόσφυγες, καθώς και κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες ή κατηγορίες που χρειάζονται την ιδιαίτερη μέριμνα του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως τα παιδιά, οι ηλικιωμένοι, οι σωματικά και ψυχικά ασθενείς, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι Ρομά, οι άνεργοι κ.λπ.

Το έτος 2001 ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας εξέτασε συνολικά 4561 (30,37%) αναφορές πολιτών. Στον αριθμό αυτό

περιλαμβάνονται 3322 αναφορές που υποβλήθηκαν εντός του έτους 2001, καθώς και 1239 αναφορές που ήταν εκκρεμείς την 31.12.2000 και η εξέτασή τους συνεχίστηκε το 2001. Επί του συνόλου των αναφορών που εξετάστηκαν εντός του έτους 2001, οι 803 (17,61%) κρίθηκαν εκτός αρμοδιότητας, ενώ από τις υπόλοιπες 2059 (45,14%), που ερευνήθηκαν κατ' ουσίαν, οι 1098 (53,33%) κρίθηκαν βάσιμες και είχαν θετική έκβαση για τον πολίτη, ενώ οι 797 (38,71%) αβάσιμες, καθώς η διοίκηση ενήργησε σύμφωνα με το νόμο. Στις 31.12.2001, δεν είχε ολοκληρωθεί η έρευνα που αφορούσε σε 1699 αναφορές (37,25% επί του συνόλου). Σημειώνεται ότι από το σύνολο των 1155 βάσιμων αναφορών, η εισήγηση της Αρχής για ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη δεν ικανοποιήθηκε από τη διοίκηση σε 57 μόνο περιπτώσεις, που αντιπροσωπεύουν το 4,93% των υποθέσεων της κατηγορίας αυτής.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας διαπίστωσε ότι τα κυριότερα προβλήματα διοικητικής δράσης που εντοπίστηκαν κατά το έτος 2001 συνδέονται με φαινόμενα κακοδιοίκησης, ιδίως στους ασφαλιστικούς οργανισμούς και τα επικουρικά ταμεία. Προεξάρχοντα παραδείγματα των μορφών που λαμβάνει η κακοδιοίκηση στους χώρους αυτούς αποτελούν οι καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων (για το ένα τρίτο των βάσιμων αναφορών), η ελλιπής ή ανύπαρκτη πληροφόρηση των δικαιούχων, η απουσία ή η καθυστέρηση στην παροχή απάντησης προς τους πολίτες, αλλά και οι οργανωτικές και λειτουργικές παθογένειες. Περαιτέρω, η έρευνα των αναφορών απέδειξε ότι σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας, καθώς και η αρχή της χρηστής διοίκησης.

Με αφορμή υποθέσεις που με κριτήρια ποιοτικά ή ποσοτικά παρουσιάζουν γενικότερο ενδιαφέρον, ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας διατύπωσε νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις προς τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία, που έχουν ως στόχο τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων και τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας των εμπλεκόμενων δημοσίων φορέων και υπηρεσιών.

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την εμπειρία των τριών χρόνων λειτουργίας του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας της Αρχής είναι ότι η κοινωνική διοίκηση, στο βαθμό που το αντικείμενό της συνδέεται άμεσα με μεγάλα προβλήματα της χώρας, όπως είναι το ασφαλιστικό και η υγεία, παρουσιάζει έντονα φαινόμενα γραφειοκρατίας, ελλειμματική οργάνωση και λειτουργική ανεπάρκεια. Για το λόγο αυτό, προτείνεται:

α) Η ενσωμάτωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών στα όποια μέτρα και ρυθμίσεις υιοθετηθούν από την πολιτική ηγεσία των αρμοδίων υπουργείων, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που η διοίκηση παρέχει στους πολίτες.

β) Η απλοποίηση των διαδικασιών, η κωδικοποίηση και η ομοιογενοποίηση των κανόνων ιδίως του ασφαλιστικού δικαίου, με σκοπό την προστασία των πολιτών από τη σύγχυση

που δημιουργεί η δαιδαλώδης, πολυδιασπασμένη και περιπλοκιστική νομοθεσία που τους διέπει.

γ) Η υιοθέτηση πρωτοβουλιών ικανών να προαγάγουν την αλλαγή της στάσης των φορέων της κοινωνικής διοίκησης απέναντι στην κατανόηση της νομιμότητας ως έννοιας που δεν ταυτίζεται με την αυστηρή γραμματική ερμηνεία του νομικού κανόνα, αλλά ενσωματώνει στην εφαρμογή του το σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε, καθώς επίσης και τις γενικές αρχές του δικαίου.

δ) Η συγκρότηση μηχανισμών συνεργασίας των φορέων της διοίκησης με την Αρχή, με στόχο τόσο την από κοινού συστηματική αναζήτηση νόμιμων και δίκαιων λύσεων στα συγκεκριμένα αιτήματα των πολιτών όσο και τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

### Κύκλος Ποιότητας Ζωής

Ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής χειρίζεται αναφορές σχετικές με την προστασία του φυσικού και του αστικού περιβάλλοντος και γενικότερα ερευνά υποθέσεις για ζητήματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημόσιων έργων και πολιτισμού. Στην αρμοδιότητά του υπάγονται κατ' εξοχήν οι κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων:

α) Γεωργίας,

β) Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης,

γ) Μεταφορών και Επικοινωνιών και

δ) Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, καθώς και οι Γενικές Γραμματείες Περιφερειών, ενώ συχνά εμπλέκονται και κοινωφελείς οργανισμοί, όπως η ΔΕΗ, η ΕΥΔΑΠ κ.ά.

Κατά το έτος 2001, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής δέχτηκε 2256 νέες αναφορές ή ποσοστό 20% επί του συνόλου των αναφορών που κατατέθηκαν στην Αρχή το 2001. Το σύνολο αυτό των νέων αναφορών εκφράζει μικρή μείωση σε σχέση με το προηγούμενο έτος, κατά το οποίο είχαν υποβληθεί στον Κύκλο 2470 νέες αναφορές. Τέλος, στο ίδιο διάστημα, ο Κύκλος συνέχισε να χειρίζεται 1337 υποθέσεις που εκκρεμούσαν από προηγούμενα έτη. Έτσι, συνολικά κατά το 2001 ο κύκλος χειρίστηκε το 27% των υποθέσεων της Αρχής.

Οι αναφορές φυσικών αλλά και νομικών προσώπων προς τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής αφορούν, κατά τα δύο τρίτα περίπου, σε θέματα αρμοδιότητας των οργανισμών αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, ενώ ακολουθούν θέματα αρμοδιότητας της κεντρικής διοίκησης, ο κύριος όγκος των οποίων αφορά στα Υπουργεία Πολιτισμού, ΕΣΔΔΑ και ΠΕΧΩΔΕ. Από τις 3593 υποθέσεις που κλήθηκε να χειριστεί συνολικά ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής κατά το έτος 2001, οι 963 (26,8%) κρίθηκαν εκτός αρμοδιότητας, βάσει των διατάξεων του Ν.2477/1997, και τέθηκαν στο αρχείο. Από τις υπόλοιπες 2630 αναφορές, ερευνήθηκαν και περατώθηκαν 893 (34%), ενώ εκκρεμούν ακόμη και διερευνώνται 1737 (66%). Ειδικότερα, από τις 1856 υποθέσεις που

διερευνήθηκαν και περατώθηκαν, 398 κρίθηκαν βάσιμες 354, κρίθηκαν αβάσιμες, ενώ οι υπόλοιπες 141 τέθηκαν στο αρχείο λόγω επιγενόμενων τυπικών λόγων. Από τις 398 υποθέσεις που κρίθηκαν βάσιμες, 354 είχαν θετική έκβαση για τον ενδιαφερόμενο πολίτη, ενώ σε 44 περιπτώσεις η διοίκηση δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις της Αρχής. Στις 31.12.2001 εκκρεμούσαν στον Κύκλο 1737 υποθέσεις. Σε 235 από αυτές είχε ολοκληρωθεί από πλευράς του Κύκλου η έρευνα της υπόθεσης και είχαν διατυπωθεί εγγράφως οι διαπιστώσεις και προτάσεις του, αναμενόμενες όμως ακόμη η αντίδραση της διοίκησης. Τέλος, την ίδια ημερομηνία 15 υποθέσεις βρίσκονταν στο στάδιο εκπόνησης πορίσματος, ενώ οι υπόλοιπες 1487 ήταν σε διάφορα στάδια προκαταρκτικής ή ουσιαστικής διερεύνησης.

Στην φετινή ετήσια έκθεση ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής επέλεξε να εστιάσει τον απολογισμό των δραστηριοτήτων του στο διαμεσολαβητικό του έργο, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα της αρμοδιότητάς του που προκύπτουν από τον Ν. 2477/1977 και αφορούν στην αποκατάσταση της νομιμότητας και στην προστασία του περιβάλλοντος. Με αυτό το σκεπτικό, η έκθεση αναφέρεται αναλυτικά στα πορίσματα που έχουν εκδοθεί από τον Κύκλο σχετικά με τις δύο αυτές θεματικές, 19 από τα οποία συντάχθηκαν εντός του έτους 2001. Επισημαίνεται ότι ορισμένα από τα πορίσματα αυτά αξιοποιούνται ήδη από τα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο Επικρατείας.

Αντικείμενο ειδικής μνείας στην έκθεση αποτελούν και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο Κύκλος οδηγείται στην απόφαση να ενεργοποιήσει τις σχετικές διατάξεις του ιδρυτικού νόμου του Συνηγόρου του Πολίτη και είτε να εισηγηθεί τον πειθαρχικό έλεγχο δημοσίων υπαλλήλων που αρνούνται να συνεργαστούν με την Αρχή, παρακωλύοντας τη διερεύνηση υποθέσεων που προκύπτουν από αναφορές πολιτών, είτε να παραπέμψει υποθέσεις στον αρμόδιο εισαγγελέα, με το αιτιολογικό ότι, κατά τη διερεύνησή τους, προέκυψαν αποχρώσεις ενδείξεις για την τέλεση αξιόποινων πράξεων από εμπλεκόμενους δημόσιους υπαλλήλους ή λειτουργούς. Καθόλη τη διάρκεια της τριετούς λειτουργίας του Κύκλου και μέχρι το τέλος του 2001, οι περιπτώσεις που εμπίπτον στην πρώτη εκ των δύο αυτών κατηγοριών υπερέβησαν τις 20, ενώ εκείνες που εντάσσονται στη δεύτερη κατηγορία προσήγγισαν τις 40. Στην έκθεση, τέλος, καταγράφεται και η ανταπόκριση των αρμοδίων διοικητικών και εισαγγελικών αρχών στις πρωτοβουλίες αυτές της Αρχής. Σύμφωνα με την πληροφόρηση που έχει στη διάθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη, μέχρι 31.12.2001 και ως αποτέλεσμα αυτών των πρωτοβουλιών, είχε κινηθεί σημαντικός αριθμός ποινικών δίωξεων σε βάρος υπαλλήλων αλλά και στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα, κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους έγινε γνωστή και η πρώτη περίπτωση καταδικαστικής απόφασης, που εκδόθηκε σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων τους οποίους ο Συνήγορος του Πολίτη είχε παραπέμψει στον αρμόδιο εισαγγελέα λόγω αποχρωσών ενδείξεων για την εμπλοκή τους στην τέλεση αξιόποινων πράξεων.

Συμπερασματικά, από τα πορίσματα που κατά καιρούς εκδίδει ο Κύκλος, από τις υποθέσεις που παραπέμπονται στον αρμόδιο εισαγγελέα αλλά και γενικότερα από την επεξεργασία του συνόλου των υποθέσεων που χειρίστηκε ο Κύκλος κατά το έτος 2001 προκύπτουν σαφείς ενδείξεις για την ύπαρξη εκτεταμένων και σοβαρών παραβάσεων της περιβαλλοντικής κυρίως νομοθεσίας και μάλιστα σε περιοχές οικολογικά ευαίσθητες, όπως, για παράδειγμα, αυτές που είναι ενταγμένες στο Δίκτυο NATURA 2000. Μέσα από το διαμεσολαβητικό του έργο, όπως αυτό αποτυπώνεται ιδίως στα πορίσματά του αλλά και στις προτάσεις του για τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής επιχειρεί να συμβάλει στο έργο της διοίκησης, σε ό,τι αφορά:

α) στην εκ του νόμου αλλά και εκ του Συντάγματος επιτασόμενη αναζήτηση της λεπτής όσο και αναγκαίας ισορροπίας μεταξύ του δικαιώματος στο περιβάλλον και του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, (ιδίως σε σχέση με τις χρήσεις γης), αλλά και

β) στην εξειδίκευση κρίσιμων εννοιών και ρυθμίσεων της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας που αφορούν στο περιβάλλον. Η πρόσφατη αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία καθιερώνει το ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον και την αρχή της αειφορίας και αναγνωρίζει ρητά την υποχρέωση του κράτους για τη σύνταξη δασολογίου και κτηματολογίου διευρύνει σημαντικά τη δυνατότητα έρευνας και μεσολάβησης της Αρχής σε ζητήματα περιβάλλοντος.

#### **Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη**

Η αρμοδιότητα του Κύκλου Σχέσεων Κράτους – Πολίτη εκτείνεται στο σύνολο σχεδόν των φορέων του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα και περιλαμβάνει όλο το φάσμα του φαινομένου της κακοδιοίκησης. Συγκεκριμένα ο Κύκλος επιλαμβάνεται υποθέσεων, το αντικείμενο των οποίων αφορά στα προβλήματα που ανακύπτουν στις καθημερινές συναλλαγές των πολιτών με τις υπηρεσίες του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και ειδικότερα σε ζητήματα φορολογίας, λειτουργίας των ΟΤΑ, των ΔΕΚΟ και των οργανισμών μαζικής μεταφοράς και ακόμη σε ζητήματα κρατικών προμηθειών, δημόσιας εκπαίδευσης, εμπορίου και βιομηχανίας, προστασίας της κατοικίας και της εργασίας, αγροτικής πολιτικής και γεωργίας.

Κατά το έτος 2001, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη εξέτασε 5.133 αναφορές, δηλαδή το 34,18 % του συνόλου των αναφορών του Συνηγόρου του Πολίτη. Από τις αναφορές αυτές 1682 τέθηκαν στο αρχείο ως εκτός αρμοδιότητας ή για άλλους τυπικούς λόγους και 2073 διερευνήθηκαν κατ' ουσίαν, ενώ 1432 εκκρεμούσαν στον Κύκλο την 31.12.2001. Από τις διερευνηθείσες αναφορές, 1042 κρίθηκαν βάσιμες, σε 848 υποθέσεις διαπιστώθηκε νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης και σε 183 περιπτώσεις διεκόπη η

έρευνα για διάφορους λόγους (ανάκληση της αναφοράς, επιγενόμενη αναρμοδιότητα, μη προσκόμιση στοιχείων από τον ενδιαφερόμενο). Από το σύνολο των βάσιμων αναφορών η διοίκηση δεν αποδέχθηκε την εισήγηση της Αρχής για ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη σε ποσοστό μόλις 5,5 %, ενώ 389 υποθέσεις επιλύθηκαν κατόπιν απλής διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη.

Τα βασικότερα φαινόμενα κακοδιοίκησης που αναδείχθηκαν από την ποιοτική ανάλυση των υποθέσεων που χειρίστηκε ο Κύκλος κατά το 2001 αφορούν, για ακόμη μία χρονιά, σε γενικότερα οργανωτικά προβλήματα των δημοσίων υπηρεσιών, στην καθυστέρηση ή την άρνηση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών να απαντήσουν σε αιτήματα των πολιτών και να τους παράσχουν τις πληροφορίες που αυτοί ζητούν, ενώ δεν απουσιάζουν και φαινόμενα ευθείας παράβασης κανόνων ουσιαστικού δικαίου, αντισυμβατικής συμπεριφοράς ή παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Επίσης η επισήμανση περιπτώσεων αφνίδιας και αδικαιολόγητης ανατροπής των όρων και προϋποθέσεων παροχής επιδομάτων και επιχορηγήσεων ή έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων προβληματίσε ιδιαίτερα τον Κύκλο, καθώς οι περιπτώσεις αυτές αποτελούν χαρακτηριστικά δείγματα κατάφωρης παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που πρέπει να διέπει τις πράξεις της διοίκησης. Ποιοτικά προέχονσα παραβίαση της νομιμότητας αποτέλεσε και κατά το έτος 2001 η μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, γεγονός που οδήγησε το συνταγματικό νομοθέτη να προβλέψει την θέσπιση κυρώσεων, στις περιπτώσεις που δεν τηρείται η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις (άρθρο 95, παράγρ.5 του Συντάγματος).

Η ενασχόληση του Κύκλου σε μεγάλο βαθμό με υποθέσεις, οι οποίες, ως προς τα πραγματικά περιστατικά που επικαλούνταν οι πολίτες, αποδεικνύονται ομοειδείς ενέτεινε τη δραστηριοποίηση του Κύκλου προς την κατεύθυνση της ελάττωσης της κακοδιοίκησης και της βελτίωσης της προστασίας των διοικουμένων σε συγκεκριμένους τομείς διοικητικής δράσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων υποθέσεων αποτελούν τα ζητήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, η επιβολή ανταποδοτικών τελών από τους ΟΤΑ ή η καθυστέρηση στην καταβολή αποζημιώσεων από απαλλοτριώσεις.

Η γραπτή και η τηλεφωνική επικοινωνία αποδείχθηκαν και πάλι οι πιο πρόσφορες πρακτικές στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το έτος 2001. Ιδιαίτερα αποτελεσματικός τρόπος επίλυσης υποθέσεων αποδείχθηκε επίσης και η επίσκεψη των χειριστών ειδικών επιστημόνων σε εμπλεκόμενες υπηρεσίες και ο εντοπισμός λύσης ικανοποιητικής για τον πολίτη σε συνεργασία με τους αρμόδιους υπαλλήλους. Σε σημαντικό βαθμό, η συχνά παρατηρούμενη άμεση επίλυση υποθέσεων μετά από απλή διαμεσολάβηση αλλά και η άμεση ή έμμεση αποδοχή οργανωτικών ή νομοθετικών προτάσεων του Κύκλου αντικατοπτρίζει την σταδιακή εμπέδωση του θεσμικού ρόλου του

Συνηγόρου του Πολίτη και την αποδοχή του διαμεσολαβητικού του ρόλου.

Το κεντρικό συμπέρασμα που προκύπτει από την επεξεργασία των αναφορών των πολιτών κατά το έτος 2001, καθώς και από τη διαμόρφωση προτάσεων που έχουν ως στόχο τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι ότι η τελευταία έχει δεσμευθεί σε μια πορεία εκσυγχρονισμού της που όμως, δεν θα μπορέσει να καταλήξει στο επιθυμητό αποτέλεσμα, αν οι δημόσιοι λειτουργοί δεν περιορίσουν δραστικά τα φαινόμενα ευθυνόφοβης και τυπολατρικής αντιμετώπισης των αντικειμένων αρμοδιότητάς τους και δεν καταστεί αυτονόητος ο σεβασμός στο νόμο και τα δικαιώματα του πολίτη κατά την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών.