

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΤΙΤΛΟΣ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

*«Ο θεσμός του Ombudsman: Η περίπτωση του Ευρωπαϊκού  
Διαμεσολαβητή και του Συνηγόρου του Πολίτη»*

ΤΟΥ: ΑΝΑΠΛΩΤΗ ΓΕΩΡΓΙΟΥ

A.M.: 1342201300013

ΕΠΙΒΛ. ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: Μ. Η. ΠΡΑΒΙΤΑ

ΑΘΗΝΑ 2017

## Περιεχόμενα

**Εισαγωγή**.....2

### **A) Θεωρητικό μέρος:**

#### **1. Ο θεσμός του Ombudsman**

- I. Ιστορική επισκόπηση και έννοια.....4
- II. Ο ιδεότυπος του Ombudsman.....6
- III. Κριτική στο θεσμό.....8

#### **2. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής**

- I. Έννοια και νομική κατοχύρωση.....10
- II. Δυνατότητα αναφοράς και δράσεις του Διαμεσολαβητή.....13

#### **3. Συνήγορος του Πολίτη**

- I. Έννοια και νομική κατοχύρωση.....19
- II. Δυνατότητα αναφοράς και δράσεις του Συνηγόρου.....22
- III. Οι έξι κύκλοι δραστηριοτήτων και η διοικητική δομή της Αρχής.....25

### **B) Ερευνητικό μέρος:**

#### **4. Σύγκριση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη**

- I. Ομοιότητες.....29
- II. Διαφορές.....30
- III. Αξιολόγηση της διαμεσολαβητικής δράσης των θεσμών.....33

**Συμπεράσματα**.....46

**Βιβλιογραφία**.....48

## Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία ασχολείται με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και το Συνήγορο του Πολίτη, ενώ επίσης γίνεται αναφορά στο θεσμό του Ombudsman. Ο γενικότερος προβληματισμός που οδήγησε στη συγγραφή αυτής της εργασίας είναι η ανάγκη διαπίστωσης της πρακτικής χρησιμότητας αυτών των θεσμών στην Ευρώπη και την Ελλάδα αντίστοιχα – και η αποτύπωση της πιθανής αναγκαιότητας για την κοινωνία των πολιτών. Το βασικό ερευνητικό ερώτημα έγκειται στη σύγκριση των δύο θεσμών και στην προσπάθεια προσδιορισμού της συσχέτισης μεταξύ τους, ώστε να εξευρεθούν πιθανές ομοιότητες ή διαφορές ως προς τη διοικητική τους δομή και γενικότερα τις αρμοδιότητες που είναι νομιμοποιημένος να ασκεί ο καθένας εξ αυτών, γίνεται δε σύγκριση με τα ιδεοτυπικά στοιχεία του Ombudsman. Η συγγραφή της εργασίας καθίσταται επιβεβλημένη και η μελέτη της αναγκαία, καθώς στη σύγχρονη Ευρώπη και τις κοινοτικές χώρες οι Διαμεσολαβητικοί μηχανισμοί θα είναι και πρέπει να είναι στην καρδιά του κράτους. Είναι ο μόνος τρόπος να βρεθεί το απρόσωπο κράτος με τη δαιδαλώδη γραφειοκρατία του κοντά στον πολίτη, και ο τελευταίος να αισθανθεί περισσότερο ότι είναι μέλος της κοινωνίας. Η εργασία αυτή καθιστά αντιληπτό ότι οι εν λόγω θεσμοί υπάρχουν μόνο προς όφελος των πολιτών και σε καμία περίπτωση εις βάρος τους. Μέσα από αυτούς μπορούν να επιλύουν φιλικά τις διαφορές που ανακύπτουν με τις απρόσωπες γραφειοκρατικές δομές. Επίσης, ο αναγνώστης της εργασίας θα είναι σε θέση να αντιληφθεί τα πλεονεκτήματα που μπορεί να του προσφέρει ένας διαμεσολαβητικός μηχανισμός και στο μέλλον να επιλέξει τη μέθοδο αυτή για να επιλύσει τις διαφορές του με κάποιο κρατικό όργανο. Πρέπει με λίγα λόγια να διαδοθεί η ύπαρξη αυτών των θεσμών και να γίνουν ευρέως γνωστά τα πλεονεκτήματα της ύπαρξης ενός Ombudsman. Το πεδίο αρμοδιότητας των δύο θεσμών είναι αφενός η Ευρωπαϊκή Ένωση για τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και αφετέρου η Ελληνική επικράτεια για το Συνήγορο του Πολίτη. Όσον αφορά το χρόνο η θεωρητική διερεύνηση των θεσμών ξεκινά από την ίδρυσή τους μέχρι και σήμερα, ενώ επίσης παρατίθενται στοιχεία για τη δράση των δύο θεσμών για την τελευταία δεκαετία 2006-2016. Στην ουσία θα παρατηρηθεί ότι οι δύο θεσμοί μοιάζουν αρκετά μεταξύ τους με έναν περιορισμένο αριθμό διαφορών που τους χωρίζει, ενώ φαίνεται ότι και οι δύο έχουν δομηθεί με βάση τα πρότυπα της θεωρίας του Ombudsman και προσπαθούν με το χρόνο να προσεγγίσουν όλο και περισσότερο την ιδεοτυπική του μορφή. Στα πλαίσια του τρόπου συλλογής και επεξεργασίας του υλικού, έχει προηγηθεί

εκτενής βιβλιογραφική αναζήτηση των θεμάτων που απασχολούν την εργασία, ενώ παράλληλα μελετώνται οι ετήσιες εκθέσεις των θεσμών, το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, οι νόμοι που σχετίζονται με το θέμα, οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ομιλίες των Διαμεσολαβητών, καθώς επίσης το πάσης φύσεως επίσημο υλικό που αφορά το αντικείμενο της εργασίας. Θεωρείται ότι ο βαθμός αξιοπιστίας και εγκυρότητας των δεδομένων της έρευνας είναι αρκετά ικανοποιητικός, καθώς -όπως προαναφέρθηκε- η εργασία βασίζεται σε πανεπιστημιακή βιβλιογραφία και δημόσια κείμενα. Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη: το θεωρητικό και το ερευνητικό. Στο πρώτο μέρος αναλύονται: Ο θεσμός του Ombudsman, ο θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και ο Συνήγορος του Πολίτη σε θεωρητική βάση. Στο δεύτερο μέρος γίνεται μια προσπάθεια σύνδεσης θεωρίας και πράξης, καθώς παρουσιάζεται η σύγκριση Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη με την ανάδειξη ομοιοτήτων, διαφορών μεταξύ τους, και έπειτα ακολουθεί η αξιολόγηση της διαμεσολαβητικής δράσης των θεσμών. Η εργασία ολοκληρώνεται με την εξαγωγή των αναγκαίων συμπερασμάτων.

## **1. Ο θεσμός του Ombudsman**

### **I. Ιστορική επισκόπηση και έννοια**

Ο Ombudsman είναι ένας θεσμός, ο οποίος πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα στη Σουηδία. Στη χώρα αυτή υπάρχουν τέσσερις Justitieombudsmannen, ένας από τους οποίους είναι επικεφαλής, και διενεργούν ελέγχους στο χώρο της κρατικής αρμοδιότητας, όπως στην υγεία, τη δημόσια διοίκηση, την εκπαίδευση κ.λπ.<sup>1</sup> Στα σκανδιναβικά ombudsman σημαίνει επίτροπος, πληρεξούσιος, δηλαδή αυτός ο οποίος διαμεσολαβεί.<sup>2</sup>

Ο κοινοβουλευτικός Ombudsman της Σουηδίας ήταν ανεξάρτητος αξιωματούχος υψηλών ικανοτήτων, με αρμοδιότητα να διαμεσολαβεί προκειμένου οι δημόσιες υπηρεσίες και τα Δικαστήρια να τηρούν το νόμο. Μπορούσε να διατυπώνει συστάσεις και παρατηρήσεις απευθείας προς τον υπάλληλο που θεωρούσε ότι έχει διαπράξει μια επίμεμπτη συμπεριφορά και προς τον οποίο είχε ασκηθεί καταγγελία. Η κακοδιοίκηση λυνόταν με την πρόταση του κατάλληλου μέτρου από τον ως άνω θεσμό, ενώ αν συνεχιζόταν η μη σύννομη συμπεριφορά ο Ombudsman ασκούσε δίωξη κατά των λειτουργών αυτών. Ήταν στην ουσία ο πρώτος εξωδικαστικός μηχανισμός διαχείρισης ατομικών υποθέσεων προκειμένου να μειωθεί η αυθαιρεσία και να προστατευθούν τα κατοχυρωμένα δικαιώματα.

Η αποτελεσματικότητα που επέδειξε ο θεσμός αυτός στη Σουηδία, είχε ως συνέπεια ο θεσμός να «μεταναστεύσει» πολύ αργότερα, βέβαια, στις λοιπές Σκανδιναβικές χώρες, όπου η φιλελεύθερη παράδοση, το κεϋνσιανό κράτος, η κοινωνική πρόνοια και ο κρατικός παρεμβατισμός βρίσκονταν σε μεγάλη ανάπτυξη. Πάνω σε αυτά τα πρότυπα τα δικαιώματα των πολιτών και η δραστική μείωση της αυθαιρεσίας της κρατικής εξουσίας τέθηκαν σε προτεραιότητα.

Με την πάροδο του χρόνου, κυρίως στο δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αιώνα, ολοένα και περισσότερες χώρες υιοθέτησαν το θεσμό (π.χ. Γερμανία, Κύπρος, Ελλάδα, Βέλγιο, Γαλλία, Βρετανία), ενώ η μεγάλη επιτυχία του θεσμού τη δεκαετία του 1970 και η

<sup>1</sup> Μακρυδημητρής, Α., Χ. Γ. Χρυσανθακής, Ν. Δ. Κουλούρης, Α. Κ., Οικονόμου, "Ombudsman": ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, σελ. 31

<sup>2</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 21

συζήτησή του από την πανεπιστημιακή κοινότητα οδήγησαν στο να αναπτυχθεί ο όρος ombudsmania.

Βεβαίως ο θεσμός ανάλογα με τη χώρα υποδοχής διαφοροποιείται ανάλογα με τις εκάστοτε επικρατούσες ιδεολογικές και κοινωνικές παραδόσεις και αντιλήψεις. Μπορεί να υπάρχουν πολλοί εξειδικευμένοι Ombudsmen, ενώ αλλού να επικρατεί ένας ενιαίος εθνικός θεσμός. Σε κάποιες χώρες ελέγχει αποκλειστικά το δημόσιο, ενώ σε άλλες είναι αρμόδιος να επιτηρεί και τον ιδιωτικό τομέα. Οι προτάσεις του θεσμού μπορεί να έχουν άμεση εφαρμογή σε μια χώρα, ενώ σε κάποια άλλη λόγω της ιδιάζουσας πολιτικής και κοινωνικής συμπεριφοράς και της ισχνης τήρησης της νομιμότητας να χρειάζονται περίπλοκες ενέργειες διά της πειθούς και άλλων μέσων επηρεασμού προκειμένου να υλοποιηθούν οι προτάσεις του.<sup>3</sup> Από τις χώρες που ακολούθησαν το σκανδιναβικό πρότυπο, αξίζει να αναφερθούν η Μεγάλη Βρετανία (1967) και η Γαλλία (1973), οι οποίες υιοθέτησαν μια παραλλαγή του προτύπου αυτού, όπου ο θεσμός αποτελεί περισσότερο ένα όργανο του Κοινοβουλίου παρά όργανο της εκτελεστικής εξουσίας.

Στην Αγγλία και τη Γαλλία οι πολίτες πρέπει υποχρεωτικά να απευθυνθούν σε κάποιο βουλευτή προκειμένου να υπάρξει η ενεργοποίηση της διαδικασίας επίλυσης της κακοδιοίκησης μέσω του θεσμού. Με αυτό τον τρόπο εκτιμάται ότι η κοινωνία των πολιτών έρχεται σε άμεση επαφή με τους εκπροσώπους της (το βουλευτικό σώμα), μέσω του οποίου οι ανάγκες τους μπορούν να αποκτήσουν σημασία. Επίσης στις δύο αυτές χώρες η αρμοδιότητα του θεσμού δεν επεκτείνεται στον έλεγχο της δικαιοσύνης, της ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, των ενόπλων δυνάμεων κλπ.. Έτσι παρατηρείται ένας μειωμένος αριθμός αρμοδιοτήτων του θεσμού σε σχέση με άλλες χώρες. Το γεγονός αυτό μπορεί να εξηγηθεί από το ότι στη μεν Γαλλία υπάρχει ένα πλήρες ανεπτυγμένο σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, στη δε Μεγάλη Βρετανία η διοίκηση έχει ένα εξαιρετικά ανεπτυγμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες υπηρεσίες, το ίδιο το Κοινοβούλιο ασκεί και αυτό έλεγχο, ενώ επίσης η ίδια η κοινωνία των πολιτών μεριμνά για την πραγμάτωση των δικαιωμάτων.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 23

<sup>4</sup> Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα, Μ.-Η., Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, σελ. 602-604

Όπως οι περισσότερες ανεξάρτητες αρχές ο Ombudsman έρχεται στις πιο πολλές χώρες να καλύψει το δημοκρατικό κενό, ελέγχοντας τη δημόσια διοίκηση και προωθώντας τις αξίες του κράτους δικαίου, της δημοκρατικής και χρηστής διοίκησης. Υπερασπίζεται τα δικαιώματα των πολιτών και ανοίγει το δρόμο για την ορθή και δημοκρατική διοίκηση.

## II. Ο ιδεότυπος του Ombudsman

Στην ιδεοτυπική του μορφή, ο θεσμός αποτελεί μέσο περιστολής της κακοδιοίκησης και προληπτικού μηχανισμού προστασίας των δικαιωμάτων. Δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες και στη Διοίκηση να επιλύουν εξωδικαστικά τις διαφορές τους επιδιώκοντας «φιλικό διακανονισμό» και συναινετικές λύσεις για την αποφυγή των συγκρούσεων και της αργόσυρτης διαδικασίας των δικαστηρίων. Με αυτό τον τρόπο οι διαφορές επιλύονται χωρίς οικονομικό κόστος και σε μικρότερο χρονικό διάστημα. Παράλληλα ο θεσμός δρα και αυτεπάγγελα σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Οι προτάσεις που εκδίδει δεν είναι δεσμευτικές, αλλά λαμβάνονται σοβαρά υπόψη από τους ενδιαφερομένους, λόγω του εγνωσμένου κύρους, της αντικειμενικότητας και της πληρότητας των ερευνών. Λειτουργεί ως προασπιστής των δικαιωμάτων των πολιτών ή ως διαμεσολαβητής για την επίλυση των προβλημάτων.<sup>5</sup>

Με τον τρόπο αυτό η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να λογοδοτεί όχι μόνο ενώπιον της δικαστικής και της πολιτικής εξουσίας, αλλά οφείλει να εξυπηρετεί και τον απλό πολίτη, με αποτέλεσμα να γίνεται ο θεσμός δημοφιλής και στην κοινωνία των πολιτών. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι ότι θωρακίζεται η δημοκρατία απέναντι στους κινδύνους που εγκυμονούν από τη γραφειοκρατικοποίηση του κράτους.<sup>6</sup>

Πέρα από τα διαφορετικά γνωρίσματα που μπορεί να προσλαμβάνει ο θεσμός από χώρα σε χώρα, είναι χρήσιμο να τονιστούν τα βασικά χαρακτηριστικά που διέπουν τη σύστασή του και είναι σχεδόν παντού υπαρκτά. Αρχικά το κύρος και η ανεξαρτησία του, που είναι άμεση συνέπεια του προσώπου που αναλαμβάνει το αξίωμα αυτό (πρόσωπο εγνωσμένου κύρους), συνιστούν τον πυρήνα της εύρυθμης λειτουργίας του.

<sup>5</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 24

<sup>6</sup> Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα, Μ.-Η., Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, σελ. 605

Επιπρόσθετα το πρόσωπο που θα καλύψει τη θέση αυτή επιλέγεται συνήθως με μεγάλη πλειοψηφία από τα Κοινοβούλια και προορίζεται να επιτελέσει το έργο του για μια συγκεκριμένη θητεία χωρίς διακοπή. Το κύρος του επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι προβλέπεται από τα συνταγματικά κείμενα, και η ανεξαρτησία του από το ότι δεν είναι κυβερνητικό όργανο, αλλά προστάτης των δικαιωμάτων και δεν ασκεί πολιτικό έλεγχο, αλλά νομικό και διοικητικό έλεγχο.

Ο Ombudsman προκειμένου να ασκεί τον προβλεπόμενο έλεγχο του, είναι εφοδιασμένος με τη δυνατότητα να έχει άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες, σε παρακολούθηση και σε ελέγχους που αφορούν το έργο του, δηλαδή την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Μπορεί να ενημερώνεται για τις αντιδεοντολογικές συμπεριφορές συγκεκριμένων υπαλλήλων της διοίκησης, καθώς και να έχει πρόσβαση σε κάθε πληροφορία (κατασταλτικά ή προληπτικά), που αφορά τη γραφειοκρατική διοίκηση γενικότερα, προκειμένου να επιλύει τυχόν παθολογία του συστήματος με τα πορίσματα και τις επισημάνσεις του.

Στη συνέχεια, μπορεί κάθε πολίτης ακόμα και αυτός που δεν έχει έννομο συμφέρον να αναφέρεται στο θεσμό με άμεσο τρόπο και χωρίς οικονομικές επιβαρύνσεις, και ο τελευταίος να δρα με τον πλέον ευέλικτο τρόπο ύστερα από τα παράπονα ή τις καταγγελίες των πολιτών, αλλά επίσης μπορεί να πραγματοποιεί ελέγχους και έρευνες με δική του πρωτοβουλία, δηλαδή αυτεπάγγελτα.

Ο θεσμός δεν αναλαμβάνει δικαστικό έργο. Αντίθετα, με διαμεσολαβητικό τρόπο συμβουλεύει και «παροτρύνει» τη Διοίκηση να συμμορφώνεται με τις υποδείξεις του, ώστε να προάγεται η διαφάνεια και η υπευθυνότητα στη διαδικασία εξυπηρέτησης των πολιτών. Προτιμάται η ειρηνική επίλυση των διαφορών και αποφεύγονται οι συγκρουσιακές τάσεις.

Επίσης όλη η δράση του θεσμού διέπεται από την αρχή της διαφάνειας, πράγμα που σημαίνει ότι οι εκθέσεις του θεσμού κατατίθενται και συζητούνται στη Βουλή. Οι εκθέσεις αυτές εμπεριέχουν τις υποδείξεις που έχει κάνει ο θεσμός προς τις υπηρεσίες όπου εντοπίστηκαν ζητήματα κακοδιοίκησης, ώστε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα. Ο θεσμός αυτός, λόγω της επιστημονικής κατάρτισης του προσωπικού και της εμπειρίας του, γνωρίζει πώς λειτουργεί η γραφειοκρατία, και μπορεί να βοηθήσει τον απλό πολίτη να ξεφύγει από αδιέξοδα, που μόνος του ίσως να μην απεμπλεκόταν ποτέ, είτε λόγω του κόστους, είτε λόγω της περιπλοκότητας των διαδικασιών.

Άρα ο Ombudsman τελικά επιτυγχάνει στο δύσκολο έργο του, καθώς είναι εφοδιασμένος με σημαντικές αρετές, όπως η αξιοπιστία, η ταχύτητα, το κύρος, η ανεξαρτησία, η πειθώ, και η εύκολη πρόσβαση των πολιτών, χαρακτηριστικά τα οποία όσο υπάρχουν βελτιώνουν και αυξάνουν την αποτελεσματικότητά του. Μπορεί να παρακάμπτει τα γραφειοκρατικά εμπόδια και να λειτουργεί με ιδιαίτερη ταχύτητα. Η ταχύτητα αυτή θεωρείται υψίστης σημασίας, αφού είναι στην ουσία και αυτό που επιδιώκεται από την όλη διαδικασία διαμεσολάβησης, και όπως γνωρίζουμε δε η δικαιοσύνη που καθυστερεί να επέλθει παύει να είναι δικαιοσύνη.<sup>7</sup> Όσο πιο κοντά στην πράξη βρίσκεται ο θεσμός στην ιδεοτυπική του μορφή, όπως αναλύθηκε παραπάνω, τόσο περισσότερο θα αυξάνεται η αποτελεσματικότητά του και η συμβολή του στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και των παθογενειών της γραφειοκρατίας.

### III. Κριτική στο θεσμό

Παρά τη μεγάλη επιτυχία του όμως και τη θετική εξέλιξη που μπορεί να έχει ένα γραφειοκρατικό σύστημα με την ύπαρξη ενός διαμεσολαβητή, δεν παύουν να υπάρχουν οι επικριτές του θεσμού αυτού. Οι τελευταίοι θέτουν υπό αμφισβήτηση το θεσμό στο μέτρο που οι αποφάσεις του δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα και δεν είναι δεσμευτικές. Είναι παράλληλα εύλογο ο θεσμός να λειτουργεί ορθολογικά σε χώρες με ανεπτυγμένο το κράτος δικαίου, ενώ ίσως όχι τόσο αποδοτικά σε άλλες με υπανάπτυκτο διοικητικό σύστημα, χαμηλό επίπεδο πολιτικής ένταξης και «αδιαφορίας» των πολιτών προς τους διαμεσολαβητικούς μηχανισμούς.<sup>8</sup>

Ο θεσμός του διαμεσολαβητή όμως έχει θεωρηθεί πετυχημένος θεσμός γενικά, αφού αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο εποπτείας και ελέγχου στα φιλελεύθερα δημοκρατικά πολιτεύματα. Οι παραδοσιακές μορφές ελέγχου και επίλυσης των διαφορών ενίοτε δεν είναι σε θέση να χειριστούν εύελικτα τις υποθέσεις των πολιτών στα σύγχρονα πολύπλοκα γραφειοκρατικά συστήματα, όπου εμφανίζεται η δαιδαλώδης νομοθεσία, η έλλειψη συνεκτικότητας, η ύπαρξη ποικίλων συμφερόντων και η μείωση της ενασχόλησης του πολίτη με τα κοινά. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η

<sup>7</sup> Penn, William (1693), *Some Fruits of Solitude*, σελ. 86 «...to delay justice is injustice». Επίσης η φράση «justice delayed is justice denied» έχει αναφερθεί από τον William Ewart Gladstone, ο οποίος διετέλεσε Πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου την περίοδο 1892-1894

<sup>8</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 25-27

προστασία των δικαιωμάτων καθίσταται ακόμα δυσκολότερη και η δράση προστατευτικών θεσμών, όπως ένας διαμεσολαβητής, επιβεβλημένη.

## 2. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

### I. Έννοια

Μετά τη θεωρητική προσέγγιση του θεσμού και την αποτύπωση της ιδεοτυπικής μορφής του, σειρά έχει η ανάλυση της πρακτικής του εφαρμογής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (European Ombudsman) αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά σε πολιτικό επίπεδο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης, το Δεκέμβριο του 1990.<sup>9</sup>

Ο θεσμός απέκτησε πρακτική ισχύ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και εξουσιοδοτήθηκε συγκεκριμένα: «...να λαμβάνει αναφορές από κάθε πολίτη της Ένωσης ή από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που διαμένει ή έχει την έδρα του σε κάποιο Κράτος Μέλος, οι οποίες αφορούν περιπτώσεις κακοδιοίκησης που απορρέουν από ενέργειες των Κοινοτικών θεσμών ή οργάνων». Βασικό μέλημα αποτελούσε η ενδυνάμωση της προστασίας των πολιτών της Ένωσης από την κακοδιοίκηση και τις παρατυπίες των κοινοτικών οργάνων και οργανισμών στα πλαίσια άσκησης της κοινοτικής τους αρμοδιότητας. Ταυτόχρονα θεσμοθετήθηκε και η απόλυτη ανεξαρτησία του, καθώς ο διαμεσολαβητής στα πλαίσια της άσκησης των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό.<sup>10</sup>

Δεν είναι τυχαίο επίσης ότι κατοχυρώθηκε ο Διαμεσολαβητής μαζί με την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια, με αποτέλεσμα το πρώτο να θεωρείται απόρροια του δεύτερου. Η τελευταία θεσπίστηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και σύμφωνα με αυτή: Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Η σημασία της ιθαγένειας έγκειται στο γεγονός ότι όσοι την έχουν απολαμβάνουν γνήσια δικαιώματα που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία. Ένα από αυτά τα δικαιώματα είναι και η δυνατότητα προσφυγής στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή. Έτσι κάθε Ευρωπαίος πολίτης συνδέεται άμεσα με την Ένωση μέσω της δυνατότητας αναφοράς στο θεσμό αυτό. Βέβαια πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το πεδίο αρμοδιότητας του θεσμού ήταν ως ένα βαθμό περιορισμένο, αφού είχε δυνατότητα ελέγχου και έρευνας μόνο για υποθέσεις κακοδιοίκησης των κοινοτικών

---

<sup>9</sup> Marias, Epaminondas A., The European ombudsman: working document, Maastricht, σελ. 71

<sup>10</sup> άρθ. ΣΛΕΕ 24, 228

θεσμών και οργάνων.<sup>11</sup> Κακοδιοίκηση συνίσταται σε: διοικητικές παρατυπίες, άδικη μεταχείριση, αθέμιτες διακρίσεις, κατάχρηση εξουσίας, παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, άρνηση παροχής πληροφοριών, αδικαιολόγητη καθυστέρηση.<sup>12</sup>

Η δράση του θεσμού περιλαμβάνει ενέργειες προληπτικής και εκπαιδευτικής φύσεως. Στον προληπτικό τομέα δημοσιοποιώντας τις αποφάσεις του και διατυπώνοντας γνώμες συντελεί στην πρόληψη παρόμοιων επίμεπτων συμπεριφορών στο μέλλον και στην πιο ορθολογική λειτουργία των υπηρεσιών της Ένωσης. Ταυτόχρονα διαχέεται η διαφάνεια στη διοικητική δράση με αιτιολογημένες και κατανοητές απαντήσεις προς τους πολίτες και η συστηματική «καλλιέργεια» των αρχών της ορθής και χρηστής διοικητικής συμπεριφοράς.<sup>13</sup> Επίσης όπως αναφέρθηκε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ασκεί και εκπαιδευτικό έργο. Το τελευταίο επιτυγχάνεται με τη διοργάνωση σεμιναρίων και εκδηλώσεων με στόχο την έγκαιρη (και επίκαιρη) ενημέρωση των αρμόδιων φορέων που οδηγεί στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και τη διασάφηση των αόριστων νομικών εννοιών της Ένωσης. Επιδιώκεται η επέκταση του διαλόγου προκειμένου να γίνουν πιο λειτουργικοί οι θεσμοί και οι απρόσωποι μηχανισμοί να έρθουν πιο κοντά στον πολίτη.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό του Ευρωπαϊού Ombudsman είναι ότι υπάρχει παράλληλα με τα Δικαστήρια. Οι πολίτες της Ένωσης μπορούν είτε να ακολουθήσουν τη δικαστική οδό είτε να επιλέξουν τη διαμεσολαβητική διαδικασία. Ο θεσμός επιλύει τις μορφές κακοδιοίκησης εξωδικαστικά και σε καμία περίπτωση δεν αντικαθιστά τα Δικαστήρια. Έτσι δίδεται η ευκαιρία να εξεταστούν υποθέσεις που σε άλλη περίπτωση θα είχαν «ξεχαστεί» και δε θα υπήρχε άλλο μέσο για να επιλύσει την προβληματική κατάσταση. Βέβαια σε περίπτωση που ακολουθηθεί η δικαστική οδός, η συμβολή του Διαμεσολαβητή δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί.

Ο θεσμός αυτός όπως και ο Έλληνας ομόλογός του είναι μια ανεξάρτητη αρχή, και αυτό σημαίνει ότι έχει δικό του προϋπολογισμό και δικό του προσωπικό με πλήρη απασχόληση. Επίσης *«ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί, κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του, να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη»*.<sup>14</sup> Η έδρα και

<sup>11</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 35-36

<sup>12</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/couldhehelpyou.faces>

<sup>13</sup> Diamandouros, P. Nikiforos, The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe

<sup>14</sup> άρθ. ΣΛΕΕ 228

τα γραφεία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή βρίσκονται στο Στρασβούργο. Ο πρώτος που ανέλαβε τη θέση του διαμεσολαβητή ήταν ο Jacob Soderman (1995). Στη συνέχεια ανέλαβε ο Νικηφόρος Διαμαντούρος (2003), ενώ από το 2013 μέχρι και σήμερα τελεί Διαμεσολαβήτρια η Emily O'Reilly.

Βασικός στόχος του Ombudsman είναι «να φέρει ακόμα πιο κοντά την Ευρώπη προς τους πολίτες της, με άλλα λόγια να δημιουργήσει μία Ευρώπη των πολιτών»,<sup>15</sup> και «να προσδώσει ένα ανθρώπινο πρόσωπο στην κοινοτική δράση».<sup>16</sup> Ταυτόχρονα ο θεσμός αυτός δεν είναι απρόσωπος, επικοινωνεί άμεσα με τους πολίτες. Επίσης έχει κοινοβουλευτικό χαρακτήρα, καθώς εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο καθορίζει το καθεστώς που διέπει το θεσμό και τον συνεπικουρεί στις έρευνές του και αξιολογεί τις ετήσιες εκθέσεις του.

*«1. Ευρωπαίος διαμεσολαβητής, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων. Ερευνά τις καταγγελίες αυτές και συντάσσει σχετικές εκθέσεις...».<sup>17</sup>*

Το δικαίωμα καταγγελίας/αναφοράς στον Διαμεσολαβητή καθώς και η νομική φύση του θεσμού και οι αρμοδιότητές του ορίζονται: πρώτον στα άρθρα 24 και 228 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθ. ΣΕΚ 21 και 195), δεύτερον στο Καθεστώς/Καταστατικό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και τρίτον στις Εκτελεστικές Διατάξεις, που ενσωματώθηκαν από τον Διαμεσολαβητή τον Οκτώβριο του 1997 (όπως ορίζει το άρθρο 14 του Καταστατικού), και συνεχίζουν να ισχύουν με τις σχετικές τροποποιήσεις.<sup>18</sup> Το ΕΚ ρυθμίζει το καθεστώς και τα καθήκοντα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Η θητεία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή μπορεί να ανανεωθεί και

<sup>15</sup> Diamandouros, P. Nikiforos Towards a Citizens' Europe: The role of the European Ombudsman in Cooperation With His State and Regional Counterparts

<sup>16</sup> ο.π, The European Ombudsman 10 years of championing citizens' rights in Europe

<sup>17</sup> άρθ. ΣΛΕΕ 228

<sup>18</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαίος διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 38

διαρκεί όσο η αντίστοιχη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δηλαδή πέντε χρόνια.<sup>19</sup> Ο Διαμεσολαβητής μπορεί να παύεται από το ΕΚ. Δικαίωμα αναφοράς στον θεσμό έχουν οι πολίτες της ΕΕ, οι κάτοικοι των κρατών μελών και τα νομικά πρόσωπα για τα οποία το καταστατικό προβλέπει ότι έχουν έδρα μέσα στην επικράτεια ενός κράτους μέλους της ΕΕ.<sup>20</sup>

Αρα ο θεσμός παραλαμβάνει καταγγελίες<sup>21</sup> και εξετάζει υποθέσεις κακοδιοίκησης των οργάνων της Ένωσης στα πλαίσια της αρμοδιότητάς του, με τις εξαιρέσεις όμως του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων. Επίσης το προσωπικό που πλαισιώνει το Διαμεσολαβητή είναι ολιγομελές και έχει οριζόντια διοικητική δομή με βασικά χαρακτηριστικά την εξειδίκευση και την πολυγλωσσία.

## II. Δυνατότητα αναφοράς και δράσεις του Διαμεσολαβητή

Τα όργανα κατά των οποίων διενεργούνται έλεγχοι και έρευνες δεν είναι σε καμία περίπτωση τοπικά ή κρατικά. Για να κινήσει διαδικασίες ο Διαμεσολαβητής πρέπει τα όργανα να είναι της Ένωσης. «Στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ περιλαμβάνονται: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (με εξαίρεση τη δικαιοδοτική του λειτουργία), το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Επιλογής Προσωπικού (EPSO), η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), η Ευρωπαϊκή

<sup>19</sup> άρθ. ΣΛΕΕ 228 «2. Ο διαμεσολαβητής εκλέγεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Η θητεία του δύναται να ανανεωθεί. Το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει το διαμεσολαβητή από τα καθήκοντά του αιτήσει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εάν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα.», «4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών με δική του πρωτοβουλία σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του διαμεσολαβητή, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του Συμβουλίου.»

<sup>20</sup> Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθ. 43 «Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα να προσφεύγει στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών και λοιπών οργάνων»

<sup>21</sup> Εκτελεστικές Διατάξεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, άρθ.2 : Παραλαβή αναφορών

Αστυνομική Υπηρεσία (Europol) και οι Αποκεντρωμένοι οργανισμοί (όπως το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, το Γραφείο Εναρμόνισης της Εσωτερικής Αγοράς, κλπ.)».<sup>22</sup>

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ενδέχεται να υπάρχει λόγος υποβολής καταγγελίας στο Διαμεσολαβητή εφόσον ένα θεσμικό όργανο ή οργανισμός παραλείπει να ενεργήσει ως όφειλε, ή αν ενεργήσει με εσφαλμένο τρόπο ή αν κάνει κάτι το οποίο δεν προβλεπόταν. Από τις ετήσιες εκθέσεις του θεσμού έχει γίνει κατανοητό ότι υπάρχει κακοδιοίκηση «όταν ένα κοινοτικό θεσμικό όργανο ή οργανισμός δεν ενεργεί σύμφωνα με τις Συνθήκες και τις Κοινοτικές πράξεις που το δεσμεύουν ή δεν σέβεται τους κανόνες και τις αρχές του Κοινοτικού Δικαίου, όπως αυτές προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».<sup>23</sup> Δεν αφορούν τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή καταγγελίες που: υποβάλλονται από πολίτη που δεν δικαιούται να καταγγέλλει ενώπιόν του, δεν αναφέρονται σε θεσμούς ή όργανα της Ένωσης, στρέφονται κατά εθνικών αρχών, σχετίζονται με αποφάσεις εθνικών Διαμεσολαβητών ή Δικαστηρίων, αφορούν αποφάσεις του Δικαστηρίου και Πρωτοδικείου της ΕΕ, δεν έχουν σχέση με θέματα κακοδιοίκησης, και αυτές που αφορούν υποθέσεις για τις οποίες εκκρεμεί δίκη.

Ως προς τις μεθόδους έρευνας κάθε πολίτης ή νομικό πρόσωπο αναφέρεται εγγράφως στο θεσμό σε μια εκ των γλωσσών της Συνθήκης, με ταυτόχρονη αναφορά των προσωπικών του στοιχείων (όνομα, διεύθυνση, τηλέφωνο), του θεσμού ή οργανισμού κατά του οποίου γίνεται η καταγγελία, καθώς και της αιτιολογίας της καταγγελίας του. Το έντυπο μπορεί να υποβληθεί ηλεκτρονικά ή να αποσταλεί εκτυπωμένο μέσω ταχυδρομείου.

Στα πλαίσια των ερευνών ο θεσμός μπορεί να ζητήσει από τους υπαλλήλους ή το λοιπό προσωπικό ενός θεσμικού οργάνου να καταθέσουν ως μάρτυρες. Επίσης, μπορεί να αποφασίσει ότι κατά την κατάθεση κάποιου μάρτυρα πρέπει να τηρηθεί η υποχρέωση εχεμύθειας. Μπορεί, για τον σκοπό της διεξαγωγής έρευνας, να ζητήσει από ένα κράτος μέλος να παράσχει, μέσω της μόνιμης αντιπροσωπείας του, πληροφορίες ή έγγραφα που αφορούν την εικαζόμενη περίπτωση κακοδιοίκησης εκ

---

<sup>22</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/couldhehelpyou.faces>

<sup>23</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 42

μέρους κάποιου θεσμικού οργάνου. Όταν ένα θεσμικό όργανο ή κράτος μέλος παρέχει πληροφορίες ή έγγραφα στον Διαμεσολαβητή οφείλει να διευκρινίζει με σαφήνεια ποιες πληροφορίες θεωρεί εμπιστευτικές. Ο Διαμεσολαβητής δεν γνωστοποιεί εμπιστευτικές πληροφορίες στον ενδιαφερόμενο ούτε στο κοινό χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οικείου θεσμικού οργάνου ή κράτους μέλους.<sup>24</sup>

Μια καταγγελία προκειμένου να μην είναι άκυρη και να είναι τυπικά βάσιμη πρέπει να πληροί κάποιες προϋποθέσεις. Η προθεσμία που διαθέτει ο ενδιαφερόμενος πολίτης είναι δύο χρόνια από τη στιγμή που έλαβε γνώση της κακοδιοίκησης· υποχρεωτικώς δε πρέπει να έχουν προηγηθεί τα απαραίτητα διοικητικά διαβήματα προς τα ενδιαφερόμενα όργανα. Σε περίπτωση που εκκρεμεί ή έχει ολοκληρωθεί δικαστική διαδικασία σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά ο Διαμεσολαβητής είναι υποχρεωμένος να κηρύξει την καταγγελία απαράδεκτη ή να τερματίσει την εξέτασή της, ενώ τα αποτελέσματα των ερευνών τις οποίες πιθανώς πραγματοποίησε νωρίτερα τίθενται στο αρχείο. Δεν επιτρέπεται η υποβολή καταγγελίας, η οποία σχετίζεται με τις εργασιακές σχέσεις μεταξύ θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και των μονίμων ή λοιπών υπαλλήλων τους παρά μόνο αν έχουν χρησιμοποιηθεί από τον ενδιαφερόμενο στο σύνολό τους οι εσωτερικές δυνατότητες απαίτησης ή διοικητικής προσφυγής, και πιο συγκεκριμένα οι διαδικασίες του άρθρου 90, παράγραφοι 1 και 2, του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων, και ύστερα από τη λήξη των προθεσμιών απάντησης εκ μέρους της αρχής.<sup>25</sup> Όπως προαναφέρθηκε δεν είναι απαραίτητο ο καταγγέλλων να έχει έννομο συμφέρον, και πρέπει προηγουμένως να έχει επικοινωνήσει με τον αρμόδιο θεσμό (να έχει εξαντλήσει τα ενδεδειγμένα διοικητικά βοηθήματα).

Ο Διαμεσολαβητής οφείλει να κινεί τις διαδικασίες σύντομα και να βεβαιώνει την παραλαβή των καταγγελιών μέσα σε μια εβδομάδα. Οφείλει επίσης να αποφασίζει αν η καταγγελία που του έχει κοινοποιηθεί βρίσκεται στο πεδίο της αρμοδιότητάς του μέσα σε ένα μήνα. Η ολοκλήρωση της έρευνας οφείλει να γίνεται σε διάστημα ενός έτους. Οι προθεσμίες όμως αυτές διατυπώνονται υπό τη μορφή δεοντολογίας και όχι θεσμικού εξαναγκασμού. Συνήθως η διάρκεια της διαδικασίας καθορίζεται από τη συνεργασία του οργανισμού ή θεσμού στον οποίο υπάρχει ζήτημα κακοδιοίκησης, και

<sup>24</sup> Εκτελεστικές Διατάξεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, άρθ. 4: Ενέργειες συλλογής πληροφοριών κατά τη διάρκεια των ερευνών

<sup>25</sup> Καταστατικό Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή άρθ. 2

του ενδιαφερόμενου πολίτη. Σε περίπτωση που όντως η υπόθεση εμπίπτει στην αρμοδιότητα του θεσμού, τότε αυτός καταβάλλει κάθε προσπάθεια με στόχο την παροχή συμβουλών και κατευθύνσεων εγκαίρως, ορθώς και αποτελεσματικώς στον ενδιαφερόμενο πολίτη. Στο πνεύμα αυτό έχει διαμορφωθεί η ιστοσελίδα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, η οποία είναι εύκολα προσβάσιμη από τον πολίτη και μεταφρασμένη σε όλες τις Ευρωπαϊκές γλώσσες.<sup>26</sup>

Αν προκύπτει αρμοδιότητα του θεσμού, τότε ο τελευταίος αναλαμβάνει δράση, και οι ενέργειές του διακρίνονται ανάλογα με το αν συντρέχει κακοδιοίκηση ή όχι. Και στις δυο περιπτώσεις πραγματοποιείται «προανακριτική» εξέταση. Η τελευταία έγκειται στην αποστολή στο εμπλεκόμενο όργανο ή οργανισμό, ενός εγγράφου που περιέχει το αίτημα της καταγγελίας και άλλα στοιχεία που συνεκτιμά ο Διαμεσολαβητής, και ταυτοχρόνως κλήση του οργάνου να υποβάλει τη γνώμη εντός προθεσμίας (όχι μεγαλύτερης των τριών μηνών).<sup>27</sup> Ο Διαμεσολαβητής μπορεί να ζητήσει από το οικείο θεσμικό όργανο να μεριμνήσει για την πραγματοποίηση συνάντησης μεταξύ τους προκειμένου να διευκρινιστούν τα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της έρευνας.<sup>28</sup>

Στην περίπτωση που το όργανο δώσει από μόνο του λύση στο θέμα (με δική του πρωτοβουλία), η καταγγελία περατώνεται ως διευθετηθείσα. Ενώ επίσης μπορεί ο καταγγέλλων να αποσύρει την αναφορά του με αποτέλεσμα να διακοπεί η όλη έρευνα. Ακόμη και να διαπιστωθεί ότι δεν υπήρχε ζήτημα κακοδιοίκησης, το εμπλεκόμενο όργανο υποχρεούται να δώσει αιτιολογημένη απάντηση. Ο Διαμεσολαβητής μπορεί σε κάθε περίπτωση να διατυπώσει προτάσεις βελτίωσης προς το εμπλεκόμενο όργανο ή οργανισμό.

Αν δεν τελεσφορήσει η διαδικασία αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης από το ίδιο το όργανο, τότε ο Ombudsman οφείλει να συνεχίσει τις έρευνές του. Ο ίδιος έχει αυξημένα περιθώρια έρευνας και ευρεία αρμοδιότητα, οι οργανισμοί ή τα όργανα είναι υποχρεωμένα να του παρέχουν όλες τις πληροφορίες και τα έγγραφα που θα τον βοηθήσουν στο έργο του, ενώ μπορεί να υποχρεώνει υπαλλήλους να καταθέτουν στοιχεία προς εξέταση. Εφόσον ανακύπτει ζήτημα κακοδιοίκησης γίνονται

---

<sup>26</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>

<sup>27</sup> άρθ. ΣΛΕΕ 228

<sup>28</sup> Εκτελεστικές Διατάξεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, άρθ. 4: Ενέργειες συλλογής πληροφοριών κατά τη διάρκεια των ερευνών

προσπάθειες για εξεύρεση ικανοποιητικής λύσης και για τις δύο πλευρές. Ουσιαστικά επιτελείται μια άτυπη μορφή διευθέτησης με βάση την αρχή της επιείκειας, τη λογική και την πειθώ.<sup>29</sup> Ο Διαμεσολαβητής θέτει στη διάθεση του ενδιαφερομένου αντίγραφο της πρότασης διακανονισμού και της σχετικής απάντησης του θεσμικού οργάνου, αφού την παραλάβει. Ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα υποβολής παρατηρήσεων στον Διαμεσολαβητή εντός προθεσμίας ενός μήνα.<sup>30</sup>

Αν ο φιλικός διακανονισμός δεν αποδώσει καρπούς, τότε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής κλείνει την υπόθεση είτε με τη λήψη αιτιολογημένης απόφασης και με διατύπωση κριτικών παρατηρήσεων προς το θεσμικό όργανο, είτε με σύνταξη σχεδίου συστάσεων.<sup>31</sup> Η πρώτη μέθοδος ακολουθείται στις περιπτώσεις που δεν είναι εφικτή η άρση της κακοδιοίκησης και η κακοδιοίκηση δεν έχει συνέπειες προς το γενικό συμφέρον. Ουσιαστικά με αυτή τη μέθοδο γίνεται γνωστό στον καταγγέλλοντα ότι η αναφορά του ήταν σωστή, και ότι το θεσμικό όργανο που παρατύπησε θα συμμορφωθεί στο μέλλον στις παρατηρήσεις του Διαμεσολαβητή, ενώ επίσης δεν κρίνεται αναγκαία η μεταπαρακολουθητική δράση του θεσμού. Η δεύτερη μέθοδος ακολουθείται αν υπάρχει περιθώριο άρσης της κακοδιοίκησης ή η περίπτωση της κακοδιοίκησης είναι σοβαρή με συνέπειες γενικής φύσης. Ο Διαμεσολαβητής ασκεί μεταπαρακολουθητικό έργο, και το θεσμικό όργανο είναι υποχρεωμένο να απαντήσει εντός τριών μηνών. Το τελευταίο είτε δέχεται την απόφαση του θεσμού είτε αρνείται ρητά ή σιωπηρά την εφαρμογή του σχεδίου.

Σε περίπτωση που το θεσμικό όργανο δεν συμμορφωθεί, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να συντάξει έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ειδική αυτή έκθεση αποτελεί και το τελευταίο μέσο που διαθέτει ο θεσμός, με το οποίο διατυπώνει γενικές παρατηρήσεις και προτείνει λύσεις προκειμένου να αποφευχθεί παρόμοια κατάσταση στο μέλλον. Οι ειδικές εκθέσεις περιλαμβάνουν θέματα πρόσβασης του κοινού σε πληροφορίες και έγγραφα, θέματα αδιαφάνειας, και την εφαρμογή του Κώδικα Διοικητικής Συμπεριφοράς από τα Κοινοτικά όργανα.<sup>32</sup> Έχουν επίσης ιδιαίτερη νομική

---

<sup>29</sup> Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, σελ. 49

<sup>30</sup> Εκτελεστικές Διατάξεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, άρθ. 5 : Προτάσεις διακανονισμού

<sup>31</sup> ο.π, άρθ. 6 : Πορίσματα και συστάσεις

<sup>32</sup> π.χ. η Ειδική έκθεση του Νοεμβρίου 2013 από την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια κατόπιν αυτεπάγγελτης έρευνας ΟΙ/5/2012/ΒΕΗ-ΜΗΖ σχετικά με τον Frontex. Εικαζόμενες περιπτώσεις κακοδιοίκησης – (i) παραβίαση, ή (ii) παραβίαση υποχρεώσεων σχετικά με : Νομιμότητα (λανθασμένη εφαρμογή ουσιαστικών ή διαδικαστικών κανόνων), άλλα δικαιώματα και υποχρεώσεις που

και πολιτική σημασία, καθώς η Επιτροπή Αναφορών εξετάζει τις ετήσιες και ειδικές εκθέσεις του θεσμού και τις θέτει υπό συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω ο Διαμεσολαβητής δρα και αυτεπαγγέλτως<sup>33</sup> σε δυο περιπτώσεις: όταν πρόκειται για καταγγελία που αφορά κακή διοίκηση και προέρχεται από μη νομιμοποιημένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, και όταν πρόκειται να επιλυθεί ενδεχόμενο συστημικό πρόβλημα των θεσμικών οργάνων. Επίσης ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής μπορεί να συνεργάζεται με διαμεσολαβητές και ανάλογους φορείς στα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών.<sup>34</sup>

---

απορρέουν από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο, <https://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/specialreport.faces/el/52465/html.bookmark>

<sup>33</sup> Εκτελεστικές Διατάξεις Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, άρθ. 8 : Αυτεπάγγελτες έρευνες

<sup>34</sup> ο.π., άρθ. 12 : Συνεργασία με διαμεσολαβητές και ανάλογους φορείς στα κράτη μέλη

### **3. Συνήγορος του Πολίτη**

#### **I. Έννοια και νομική κατοχύρωση**

Ιδρυτικός νόμος της Αρχής θεωρείται ο Ν 2477/1997. Μετά την αναθεώρηση του 2001, το Σύνταγμα της Ελλάδας αναφέρεται αναλυτικά στις ανεξάρτητες αρχές, και περιέχει μια διάταξη που ορίζει τις κατευθύνσεις σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τη συγκρότηση των ανεξαρτήτων αρχών (άρθ. 101<sup>Α</sup>). *«1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει. 2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής. 3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»*

Για τις ανεξάρτητες αρχές προβλέπεται γενικά ότι υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Το Κοινοβούλιο χρησιμοποιείται ως μέσο κοινοποίησης των αποτελεσμάτων της δράσης τους, και προβληματισμού των βουλευτών, και όχι ως ιεραρχικά ανώτερο όργανο που επιβάλλει οδηγίες. Αποτελούν οι αρχές αυτές μέρος της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά λειτουργούν αυτόνομα από την εκάστοτε Κυβέρνηση και Βουλή. Επίσης έχουν και οικονομική αυτοτέλεια καθώς διατίθενται ειδικοί πόροι για αυτές από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η αρχική πρόβλεψη ήταν ότι τα μέλη τους διορίζονται με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού για τετραετή θητεία που ανανεώνεται μέχρι δύο φορές, ενώ αναστέλλονται και τα όποια καθήκοντά τους. Σύμφωνα με το άρθ. 2 παρ. 2, 3 του ν. 2477/1997 ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο ύστερα από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και διορίζεται με προεδρικό διάταγμα, για πενταετή θητεία. ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001 ακολουθηθείτε η διαδικασία επιλογής από τη Διάσκεψη

των Προέδρων της Βουλής. Η Διάσκεψη των Προέδρων αποτελείται από τον Πρόεδρο και τους διατελέσαντες Προέδρους της Βουλής, εφόσον έχουν εκλεγεί Βουλευτές, τους Αντιπροέδρους της Βουλής, τους Προέδρους των διαρκών επιτροπών, τον Πρόεδρο της Επιτροπής θεσμών και διαφάνειας, τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και έναν ανεξάρτητο Βουλευτή, ως εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων, εφόσον ο αριθμός αυτών είναι τουλάχιστον πέντε.<sup>35</sup> Πλέον, τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών υπηρετούν για εξαετή θητεία χωρίς δυνατότητα επανεκλογής. Είναι σύμφωνα με το άρθρ. 3 παρ. του ν. 3051/2002 πρόσωπα *«εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών»*. Για την επιλογή των μελών απαιτείται ομοφωνία ή τουλάχιστον η αυξημένη πλειοψηφία των 4/5, γεγονός που συμβάλλει στην αύξηση του κύρους και της ανεξαρτησίας του θεσμού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ειδικότερα, κατοχυρώνεται στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 9 – πρόκειται μάλιστα για ονομαστική καθιέρωση της εν λόγω Αρχής – ενώ η ρύθμιση της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας του έχει ανατεθεί στον κοινό νομοθέτη. Σε συνέχεια του συντακτικού νόμου του 1997, ψηφίστηκε το 2003 ο νόμος 3094 ως εκτελεστικός του Συντάγματος.<sup>36</sup>

Η συγκρότηση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη ήρθε για να καλύψει το μεγάλο κενό που υπήρχε στην χώρα όσον αφορά τη δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στα κοινά. Για να λειτουργεί σωστά και ορθολογικά μια δημόσια διοίκηση πρέπει να αντιμετωπίζει συστηματικά τα αιτήματα των πολιτών και να ανταποκρίνεται εγκαίρως σε αυτά. Η τήρηση των προθεσμιών των διοικητικών ενεργειών, ο έλεγχος της κακοδιοίκησης εξατομικευμένα, η διαφάνεια και η δικαιοσύνη στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και η δυνατότητα καταγγελίας από τον πολίτη αυτών των περιπτώσεων, αποτελούν βήματα προς τον έλεγχο της αυθαιρεσίας σε ένα γραφειοκρατικό σύστημα. Όσο αυξάνεται η κρατική παρέμβαση στην κοινωνική ζωή, άλλο τόσο πρέπει να μειώνεται και η απόσταση που χωρίζει τον πολίτη από το κράτος. Το ελληνικό γραφειοκρατικό σύστημα είναι ιδιαίτερα περίπλοκο και παρά το γεγονός ότι έγιναν βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση, αυτό δεν οδήγησε στη δημιουργία αμοιβαίας εμπιστοσύνης με το κράτος, όπως σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

---

<sup>35</sup> Κανονισμός της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό) άρθρο 13: Σύνοψη - σύγκληση

<sup>36</sup> Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα, Μ.-Η., Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ. 583-588

Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης γίνεται με τον έλεγχο από την ίδια τη διοίκηση, με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο και το δικαστικό έλεγχο. Ο πρώτος «δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου». <sup>37</sup> Ο δεύτερος έχει περισσότερο πολιτική αξία αλλά δεν εγγυάται με τις προϋποθέσεις που πραγματοποιείται ότι θα υπάρξει θετικό αποτέλεσμα. Ο τρίτος ελέγχει την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, αλλά λόγω του κόστους και των ιδιαίτερα χρονοβόρων διαδικασιών δεν είναι εύκολα προσιτός από τον πολίτη. Για τους λόγους αυτούς τίθεται αναγκαία η συνδρομή μιας Ανεξάρτητης Αρχής που θα είναι αυτονομημένη από τη διοίκηση, θα ελέγχει σε βάθος σύντομα και ευέλικτα συγκεκριμένες υποθέσεις, ενώ επίσης με το κύρος της θα δίνει λύση στα προβλήματα. Ο Συνήγορος του Πολίτη συντελεί στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της αξιοπιστίας του συστήματος και μειώνει το χάσμα μεταξύ κράτους και πολιτών. <sup>38</sup>

«Βασική κατευθυντήρια αρχή και γνώμονας της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η προσήλωση στη λογική του θετικού αθροίσματος. Η διερεύνηση, δηλαδή, και ανάδειξη λύσεων από τις οποίες βγαίνουν κερδισμένοι τόσο οι πολίτες όσο και η διοίκηση. Η Ανεξάρτητη Αρχή στέκεται δίπλα στον δοκιμαζόμενο από την κρίση πολίτη, ερευνά τα προβλήματα που προκαλούνται από νομοθετικές ή άλλες παρεμβάσεις της διοίκησης και αναλαμβάνει στοχευμένες πρωτοβουλίες, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία που έχει αναπτύξει και τις διευρυμένες αρμοδιότητες που διαθέτει. Ο Συνήγορος λειτουργεί ως θεματοφύλακας των δικαιωμάτων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων του παιδιού και των ευπαθών ομάδων.» <sup>39</sup>

Στόχος του Συνηγόρου είναι να εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Επίσης επιδιώκεται η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης, της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της χαμηλής ποιότητας των υπηρεσιών της. Βέβαια το μεγάλο κύρος και η ανεξαρτησία της Αρχής που προκύπτει από τη συνταγματική της κατοχύρωση, δεν συνοδεύονται από κυρωτικά μέσα. Και αυτό γιατί, σύμφωνα με

<sup>37</sup> Μακροδημήτρης, Α., Χ. Γ. Χρυσανθάκης, Ν. Δ. Κουλούρης, Α. Κ., Οικονόμου, "Ombudsman": ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, σελ. 202

<sup>38</sup> Μακροδημήτρης, Α., Χ. Γ. Χρυσανθάκης, Ν. Δ. Κουλούρης, Α. Κ., Οικονόμου, "Ombudsman": ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, σελ. 198-207

<sup>39</sup> <https://www.synigoros.gr>

τη φιλοσοφία του θεσμού του Ombudsman, μέσα κυρωτικού χαρακτήρα δεν προσιδιάζουν στη φυσιογνωμία ενός διαμεσολαβητικού οργάνου. Μεγαλύτερη σημασία εν προκειμένω έχει το κύρος του προσώπου που τίθεται επικεφαλής της ως άνω Αρχής. Σε κάθε περίπτωση ο θεσμός μπορεί να παρουσιάζει προτάσεις και συστάσεις προς τις δημόσιες υπηρεσίες, με τις τελευταίες να καλούνται να τις υλοποιήσουν.

Η κακοδιοίκηση στην Ελλάδα οφείλεται κυρίως στον υπερπληθωρισμό της διοίκησης, και μάλιστα όχι πάντοτε με κατάλληλο προσωπικό, αφού στην πλειοψηφία του αποτελείται από μη καταρτισμένους και χωρίς τις απαραίτητες γνώσεις υπαλλήλους. Συχνό φαινόμενο είναι η παραβίαση των κείμενων διατάξεων με συνέπεια να καταπατάται το κράτος δικαίου και να ενισχύεται η αυθαιρεσία. Επιπρόσθετος λόγος είναι η πολυνομία και το δυσνόητο περιεχόμενο των νομοθετημάτων, των υπουργικών αποφάσεων και των εγκυκλίων. Αποτέλεσμα είναι η αδιαφάνεια και οι επικαλύψεις. Οι υπηρεσίες, που δεν διαθέτουν εξειδικευμένο προσωπικό, αδυνατούν να διεκπεραιώσουν ορθώς και εμπροθέσμως τις υποχρεώσεις τους.

## II. Δυνατότητα αναφοράς και δράσεις του Συνηγόρου

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αφορούν τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, όπως υπουργεία, εφορίες, τελωνεία, αστυνομικά τμήματα, φυλακές, σχολεία, κ.λπ. Επίσης στην αρμοδιότητά του εμπίπτουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι επιχειρήσεις τους, καθώς και δημόσια νομικά πρόσωπα (Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ.). Στο πεδίο δράσης του θεσμού τοποθετούνται οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας (Ε.ΥΔ.Α.Π., Δ.Ε.Η, ΕΛ.Τ.Α. κ.λπ.), οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι επιχειρήσεις των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ελέγξει και τη συμπεριφορά των ιδιωτών, κατ' εξαίρεση, όταν: προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού, εμφανίζεται άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα που αφορούν την εργασία.<sup>40</sup>

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει αρμοδιότητα σε περίπτωση που έχουν παρέλθει περισσότεροι από 6 μήνες από τη χρονική στιγμή που ο πολίτης

<sup>40</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.responsibilities>

πληροφορήθηκε την παράνομη πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης για την οποία έχει έννομο συμφέρον. Παρομοίως, δεν δύναται να εκπροσωπεί τους πολίτες στα δικαστήρια, ούτε να ελέγχει πράξεις ιδιωτών (εκτός των εξαιρέσεων). Είναι επίσης αναρμόδιος για υποθέσεις που σχετίζονται με την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού που εργάζεται στο δημόσιο τομέα, με εξαίρεση τις περιπτώσεις αθέμιτης διάκρισης λόγω φύλου, εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, σεξουαλικού προσανατολισμού, ηλικίας και αναπηρίας. Οι υποθέσεις που αφορούν ζητήματα εθνικής άμυνας και ασφάλειας, εξωτερικής πολιτικής και διεθνών σχέσεων της χώρας εξαιρούνται από τον έλεγχο του θεσμού. Επιπροσθέτως, αναρμοδιότητα του Συνηγόρου προκύπτει, όταν οι καταγγελίες αφορούν περιπτώσεις εκκρεμοδικίας, πράξεις των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, των ανεξάρτητων αρχών ως προς το βασικό άξονα της λειτουργίας τους και ενέργειες των θρησκευτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Αναρμοδιότητα υπάρχει και για πράξεις υπουργών και υφυπουργών αναφορικά με τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση (με εξαίρεση, αν προφανώς υπάρχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν ως κύριο αντικείμενό τους την προστασία του περιβάλλοντος).<sup>41</sup> Επίσης εξαιρούνται ζητήματα που αφορούν τα τραπεζικά δάνεια και την τηλεφωνία.

Προκειμένου να ξεκινήσει η διερεύνηση μιας υπόθεσης από το Συνήγορο, πέρα από το γεγονός ότι πρέπει η υπόθεση αυτή να εμπίπτει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του και να μην υπάρχει εκκρεμοδικία, πρέπει να πληρούνται και ορισμένες προϋποθέσεις, δηλαδή κάποια τυπικά στοιχεία. Κάθε πολίτης, πριν καταγγείλει τη μορφή κακοδιοίκησης στο Συνήγορο, θα πρέπει να έχει επικοινωνήσει με τη δημόσια υπηρεσία, η οποία σχετίζεται με την υπόθεσή του. Μόνο στο μέτρο που η δημόσια υπηρεσία δεν έχει οδηγήσει σε επίλυση του προβλήματος μπορεί να καταθέσει αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη. Η αναφορά για να είναι τυπικά ορθή πρέπει: «να είναι έγγραφη, όχι όμως απαραίτητα στην ελληνική γλώσσα, να είναι επώνυμη και υπογεγραμμένη, να προέρχεται από τον άμεσα ενδιαφερόμενο ή νόμιμο πληρεξούσιο αυτού, να απευθύνεται ρητά στον Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας την παρέμβασή του (όχι απλή κοινοποίηση), να περιέχει στοιχεία επικοινωνίας, δηλαδή ταχυδρομική

---

<sup>41</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.anarmodiotita>

διεύθυνση και αριθμό τηλεφώνου»,<sup>42</sup> να μην έχει περάσει ένα εξάμηνο από τη πλήρη γνώση του συμβάντος.

Στο θεσμό μπορεί να προσφύγει κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων, αν αποδεικνύεται ότι έχουν εύλογο ενδιαφέρον κατά πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας των υπηρεσιών που όπως αναφέρεται ανωτέρω εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του. Αρχικά ερευνάται η νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών της διοίκησης. Αναλυτικότερα η Ανεξάρτητη Αρχή διενεργεί έρευνες σε: ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων υπηρεσιών του δημοσίου που παραβαίνουν δικαιώματα ή θίγουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Πιο συγκεκριμένα, εξετάζει περιπτώσεις στις οποίες ατομικό ή συλλογικό όργανο του δημοσίου: α) με πράξη ή παράλειψή του προσβάλλει προστατευόμενα από το Σύνταγμα και τους νόμους δικαιώματα ή συμφέροντα, β) αρνείται να εκπληρώσει υποχρεώσεις που προκύπτουν από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, γ) δεν εκπληρώνει σαφή υποχρέωση που ορίζεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, δ) εκτελεί ή παραλείπει την εκτέλεση νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, παραβιάζοντας τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.<sup>43</sup> Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να εξετάζει υποθέσεις αυτεπαγγέλτως.<sup>44</sup>

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δυνατότητα να ζητά από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή οποιοδήποτε άλλο στοιχείο σχετικά με την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να πραγματοποιεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Σε περίπτωση που εξετάζει έγγραφα και άλλα στοιχεία, που βρίσκονται στη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών, δεν δύναται να αντισταχθεί ο χαρακτηρισμός τους ως απορρήτων, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που σχετίζονται με: την εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Οι δημόσιες υπηρεσίες στο σύνολό τους οφείλουν να εξυπηρετούν με κάθε τρόπο την έρευνα. Η μη συμμόρφωση μιας δημόσιας υπηρεσίας στις διαδικασίες της έρευνας αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ' ύλην

---

<sup>42</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.submissionrequirements>

<sup>43</sup> Αρθ. 3 παρ. 3 Ν 3094/2003

<sup>44</sup> Αρθ. 4 παρ. 2 Ν 3094/2003

αρμόδιο Υπουργό. Επίσης παρέχεται η δυνατότητα συνδρομής του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στις έρευνες του Συνηγόρου.<sup>45</sup>

Με την ολοκλήρωση της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη, εάν το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, δύναται να συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιείται στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, ενώ ασκεί και διαμεσολαβητικές διαδικασίες με κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου να συνδράμει στην επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη όταν συντάσσει προτάσεις προς τις υπηρεσίες μπορεί να ορίζει προθεσμία, μέσα στην οποία υποχρεούνται να τον ενημερώσουν για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που η αποδοχή τους δεν είναι εφικτή. Ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται να δημοσιοποιήσει την άρνηση αποδοχής των προτάσεών του από μέρος της Διοίκησης, στο μέτρο που κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.<sup>46</sup> Ο Συνήγορος του Πολίτη ενημερώνει σε κάθε περίπτωση τον ενδιαφερόμενο για την τύχη της υποθέσεώς του.<sup>47</sup> Τα στοιχεία και τα έγγραφα που λαμβάνουν γνώση οι απασχολούμενοι στην Αρχή κατά τις διαδικασίες της έρευνας, δεν επιτρέπεται να γνωστοποιηθούν, στις περιπτώσεις που είναι απόρρητα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ή εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.<sup>48</sup>

### III. Οι έξι κύκλοι δραστηριοτήτων και η διοικητική δομή της Αρχής

Η διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών σχετικά με τις υποθέσεις τους, γίνεται από τους έξι κύκλους που έχει οργανωθεί η Αρχή, και είναι:

1) Ο κύκλος των δικαιωμάτων του ανθρώπου: Στον τομέα αυτό περιλαμβάνονται ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, τα οποία είναι κατοχυρωμένα στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν συμπεριληφθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Τα θέματα αυτά αναφέρονται κυρίως στη θρησκευτική ή την προσωπική ελευθερία, στην αστική και δημοτική κατάσταση, στη στράτευση, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, την έννομη προστασία, στα

<sup>45</sup> Άρθ. 4 παρ. 5 Ν 3094/2003

<sup>46</sup> Άρθ. 4 παρ. 6 Ν 3094/2003

<sup>47</sup> Άρθ. 4 παρ. 8 Ν 3094/2003

<sup>48</sup> Άρθ. 4 παρ. 9 Ν 3094/2003

επαγγελματικά δικαιώματα, στην ανώτατη εκπαίδευση, στην ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και στην προστασία των δικαιωμάτων της εργασίας και της οικονομικής ελευθερίας. Εδώ συμπεριλαμβάνονται επίσης ζητήματα πολιτικού ασύλου, εισόδου και παραμονής αλλοδαπών, καθώς και η οργάνωση των ειδικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου για την εκρίζωση των διακρίσεων, την πρόληψη βασανιστηρίων και οποιωνδήποτε μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (OPCAT) και τον εξωτερικό έλεγχο της επιστροφής αλλοδαπών.<sup>49</sup>

2) Ο κύκλος της Κοινωνικής Προστασίας: Στον τομέα αυτό περιλαμβάνονται θέματα «περιφρούρησης» των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Τα ζητήματα αυτά αναφέρονται σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, καθώς και η προστασία ευάλωτων ομάδων όπως οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ο οποίος θεσπίστηκε με το Νόμο 3293/2004.<sup>50</sup>

3) Ο κύκλος της Ποιότητας Ζωής: Εδώ περιλαμβάνονται ζητήματα παράβασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, περιβαλλοντικής υποβάθμισης, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερης υποβάθμισης της ποιότητας ζωής. Εδώ εμπεριέχονται επίσης υποθέσεις παρανομίας σε ζώνες περιβαλλοντικής προστασίας, περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και επιχειρήσεων, χαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων, διαχείρισης της παράκτιας ζώνης, ολοκλήρωσης έργων υποδομής, ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης, εγκατάστασης και λειτουργίας σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, δεσμεύσεων ιδιοκτησίας, προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, πρόσβασης των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.<sup>51</sup>

4) Ο κύκλος των σχέσεων κράτους-πολίτη: Εν προκειμένω περιλαμβάνονται υποθέσεις που αφορούν μια μεγάλη κατηγορία υπηρεσιών με τις οποίες οι πολίτες έρχονται σε καθημερινή επαφή. Πιο συγκεκριμένα ο τομέας αυτός δραστηριοτήτων αφορά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, μεταφορών και επικοινωνιών, γεωργίας, εργασίας και απασχόλησης, εμπορίου, βιομηχανίας, ενέργειας, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων

<sup>49</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.home>

<sup>50</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el>

<sup>51</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=quality-of-life.el>

συμβάσεων, προσλήψεων (εξαιρούνται οι προσλήψεις που διενεργούνται μέσω διαδικασίας ΑΣΕΠ) στο δημόσιο και στο χώρο της εκπαίδευσης. Δίνεται έμφαση σε ζητήματα της ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης και συστηματοποίησης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης.<sup>52</sup>

5) Ο κύκλος των δικαιωμάτων του παιδιού: Σε αυτόν περιλαμβάνονται θέματα προάσπισης και προστασίας των δικαιωμάτων που αφορούν τα παιδιά. Στον εν λόγω τομέα ερευνώνται ζητήματα παραβιάσεων των δικαιωμάτων των παιδιών από δημόσιες υπηρεσίες, ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα.<sup>53</sup>

6) Ο κύκλος της ίσης μεταχείρισης: Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι φορέας εφαρμογής, παρακολούθησης και προώθησης, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανεξάρτητα από φύλο, φυλή, χρώμα, εθνική ή εθνοτική καταγωγή, γενεαλογική καταβολή, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρία ή χρόνια πάθηση, ηλικία, οικογενειακή ή κοινωνική κατάσταση, σεξουαλικό προσανατολισμό, ταυτότητα ή χαρακτηριστικών φύλου. Στον κλάδο αυτό δραστηριοτήτων περιλαμβάνεται επίσης η αντιμετώπιση των διακρίσεων που εμφανίζονται για έναν από τους ανωτέρω λόγους όσον αφορά την πρόσβαση στην εργασία, την επαγγελματική εκπαίδευση, την απασχόληση γενικά (π.χ. στους όρους και συνθήκες εργασίας) και στα συλλογικά και συμμετοχικά δικαιώματα των εργαζομένων στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα. Συγκεκριμένα για την φυλή, το χρώμα, την εθνική ή εθνοτική καταγωγή, τις γενεαλογικές καταβολές φυλής, η προστασία από την Ανεξάρτητη Αρχή διενεργείται και στους τομείς της κοινωνικής προστασίας, των κοινωνικών παροχών, την εκπαίδευση και την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες.<sup>54</sup>

Ο Συνήγορος του Πολίτη συνεπικουρείται στο έργο του από έξι Βοηθούς Συνηγόρους (ένας υπεύθυνος για κάθε κύκλο), Ειδικούς Επιστήμονες, Βοηθούς Επιστήμονες και από τη Γραμματεία.<sup>55</sup> Η διοικητική δομή της Ανεξάρτητης Αρχής ορίζεται στο οργανόγραμμά<sup>56</sup> της ως εξής:

<sup>52</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el>

<sup>53</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el>

<sup>54</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=isotita-ton-fylon.el>

<sup>55</sup> Αρθ. 5 Ν 3094/2003

<sup>56</sup> <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.organogramma>



## **4. Σύγκριση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη**

### **I. Ομοιότητες**

Από την ανάλυση των δύο θεσμών που προηγήθηκε μπορούν να παρατηρηθούν ορισμένες ομοιότητες μεταξύ τους, τόσο ως προς τη λειτουργία τους, όσο και ως προς τα γενικότερα χαρακτηριστικά τους. Εκ πρώτης όψεως μπορεί κανείς να αντιληφθεί ότι και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για μονοπρόσωπο - και όχι συλλογικό - όργανο, αφού τις αρμοδιότητες κάθε θεσμού συγκεντρώνει στα χέρια του ένας Διαμεσολαβητής και ένας Συνήγορος, αντίστοιχα. Άρα ανεξάρτητα από τον αριθμό των ατόμων που συνεπικουρούν τους τελευταίους, αυτοί δεν παύουν να αποτελούν τον πυρήνα των δύο οργάνων. Επίσης άλλη μια ομοιότητα έγκειται στο γεγονός ότι ο προσωποπαγής χαρακτήρας των θεσμών συμπληρώνεται με την πλήρη ανεξαρτησία και το κύρος της δράσης και της λειτουργίας τους.

Στόχος και των δύο όπως αναφέρεται και στην ανωτέρω ανάλυση είναι να φέρουν πιο κοντά το κράτος στους πολίτες. Έτσι εξασφαλίζεται ελεύθερη, εύκολη και χωρίς έξοδα πρόσβαση των πολιτών, με το δικαίωμα αναφοράς να έχει κεντρική σημασία και στους δύο. Άρα όλη η δράση των θεσμών στοχεύει και επικεντρώνεται στην επίλυση των κατατεθεισών αναφορών προς εξυπηρέτηση των δικαιωμάτων των πολιτών. Υπενθυμίζεται, επίσης, ότι οι αποφάσεις τους δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα.

Όσον αφορά τη δράση τους, και οι δύο έχουν εφοδιαστεί με γενική εξουσιοδότηση να ελέγχουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου να επιτελέσουν το έργο αυτό εφαρμόζουν νομικούς κανόνες και γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως την αρχή προστασίας του διοικουμένου και την αρχή της χρηστής διοίκησης. Επίσης, ενεργούν με τη χρήση προληπτικών μέτρων, ώστε να μην επαναλαμβάνονται παρόμοιες αρνητικές συμπεριφορές στο μέλλον. Επιπρόσθετα οι δυο αρχές λειτουργούν ως δεξαμενές γνώσης και πληροφόρησης, αφού χρησιμεύουν ως πηγή έγκυρης ενημέρωσης των εθνικών και κοινοτικών οργάνων και θεσμών, της επιστημονικής κοινότητας, καθώς και των ίδιων των πολιτών.

Και οι δύο θεσμοί αποσκοπούν στην κατοχύρωση του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην εύελκτη δράση της διοίκησης και την καταπολέμηση των μορφών κακοδιοίκησης. Εξασφαλίζουν την τήρηση της νομιμότητας και την

ικανοποίηση του αισθήματος δικαίου στους πολίτες. Στο πλαίσιο αυτό και οι δύο θεσμοί έκαναν σοβαρές προσπάθειες κωδικοποίησης ήδη υφιστάμενων κανόνων και διατάξεων προκειμένου να αποτελέσουν τη βάση για την ορθή διοικητική συμπεριφορά. Η ειδική έκθεση του 1997 από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή αποτέλεσε τη βάση για τον Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ενώ η θεωρητική του θεμελίωση υπάρχει στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ που ανακοινώθηκε στη Σύνοδο κορυφής της Νίκαιας. Από τη μεριά του ο Συνήγορος του Πολίτη σε συνεργασία με το αρμόδιο Υπουργείο παρουσίασε τον Οδηγό Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων.

Σημαντική επίσης ομοιότητα παρατηρείται στο ότι και οι δύο λειτουργούν ως εξωδικαστικοί μηχανισμοί ελέγχου. Παρόλο που όπως προαναφέρθηκε δεν έχουν εκτελεστότητα οι αποφάσεις τους όπως οι πράξεις της διοίκησης, έχουν καταφέρει με το κύρος τους να οδηγούν στην τήρηση της νομιμότητας εξωδικαστικά, με αποτέλεσμα να επιδιώκονται περισσότερο φιλικόι διακανονισμοί παρά πολυέξοδες και χρονοβόρες δικαστικές διαμάχες. Έχουν τη δυνατότητα να προτείνουν ευέλικτα μέτρα για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, και μπορούν να αναλαμβάνουν πιο εύκολα τις υποθέσεις των πολιτών, καθώς τα δικαστήρια έχουν αυστηρότερες προϋποθέσεις και στενότερες προθεσμίες προκειμένου να διερευνήσουν μια υπόθεση.

Τέλος και οι δύο ερευνούν υποθέσεις που σχετίζονται με την παραβίαση και την ερμηνεία της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

## II. Διαφορές

Παρά τις προαναφερθείσες ομοιότητές τους, οι δύο θεσμοί παρουσιάζουν και διαφορές μεταξύ τους. Αρχικά μια διαφορά εντοπίζεται στις προϋποθέσεις αναφοράς. Από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή για να υποβάλλει ένα άτομο ή ένα σωματείο αναφορά δεν είναι απαραίτητο να έχει προσωπική σχέση με την υπόθεση, ούτε πρέπει να αποδείξει ότι έχει ιδιαίτερο έννομο συμφέρον σχετικά με την υπόθεση κακοδιοίκησης, ενώ επίσης δεν ζητείται από τον αναφέροντα να αποδείξει το παραδεκτό της αναφοράς του με την προσκόμιση στοιχείων. Αντίθετα, στην Ελλάδα κάποιος για να αναφερθεί στο Συνήγορο του Πολίτη απαιτείται ειδικό έννομο συμφέρον και άμεση ή έμμεση εμπλοκή στην συγκεκριμένη υπόθεση (με εξαίρεση τις

υποθέσεις που σχετίζονται με το περιβάλλον όπου και δεν απαιτείται έννομο συμφέρον), ενώ πρέπει να καταθέτει αποδεικτικά στοιχεία προς την εξακρίβωση της ύπαρξης ή μη κακοδιοίκησης.

Ο Έλληνας Διαμεσολαβητής διατηρεί επικοινωνία και ζητά απόψεις από τις εθνικές αρχές. Αντίθετα ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής έχει επικοινωνία μόνο με κοινοτικά όργανα και θεσμούς, ενώ, αν προκύψει ότι μια υπόθεση αφορά αρμοδιότητες Εθνικού Διαμεσολαβητή, αποστέλλεται στον τελευταίο μαζί με σχετικές παρατηρήσεις.

Ο Ευρωπαϊός Ombudsman έχει ως προθεσμία υποβολής τα 2 χρόνια από τη χρονική στιγμή που εντοπίστηκε η μορφή κακοδιοίκησης. Η προθεσμία αυτή θεωρείται αρκετά μεγάλη καθώς μέσα σε αυτό το διάστημα μπορεί να έχουν μεσολαβήσει αλλαγές και καταστάσεις μη αναστρέψιμες με αποτέλεσμα οι όποιες ενέργειες του Διαμεσολαβητή να μην έχουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Από την πλευρά του ο Έλληνας Ombudsman έχει ως προθεσμία αναφοράς τους 6 μήνες από όταν πληροφορήθηκε ο πολίτης την τέλεση της πράξης κακοδιοίκησης. Η προθεσμία αυτή είναι σαφώς πολύ μικρότερη από αυτή του Ευρωπαίου.

Στόχος του κοινοτικού Διαμεσολαβητή είναι η παρέμβαση προς επίλυση διαδικαστικών ζητημάτων και δίνεται μεγάλη έμφαση στον παιδαγωγικό ρόλο που πρέπει να έχει ο θεσμός παγκοσμίως με την ανάπτυξη των αρμοζουσών πρακτικών και της τήρησης της χρηστής διοίκησης, που θα οδηγήσουν την κοινοτική διοικητική κουλτούρα σε δράσεις απαραίτητες προς την επίτευξη ενός υψηλότερου επιπέδου υπηρεσιών προς τους πολίτες. Από τη μεριά του ο Έλληνας Διαμεσολαβητής δεν ασχολείται τόσο με διαδικαστικά θέματα, αλλά περισσότερο με ζητήματα ουσίας και εφαρμογής της νομιμότητας. Είναι ένα όργανο που ελέγχει εξωδικαστικά τις υποθέσεις, και είναι ευρέως εξουσιοδοτημένο να ερευνά τη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, των αποκεντρωμένων του μορφών και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τέλος παρατηρείται ακόμα μια διαφορά στο γεγονός ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής λειτουργεί περισσότερο απρόσωπα λόγω της φύσης του, καθώς είναι εφικτή η επικοινωνία με αυτόν μέσω ηλεκτρονικών μέσων, επιστολών και λίγες φορές μέσω τηλεφώνου. Έχουν γίνει βέβαια προσπάθειες να μετατραπεί σε πιο φιλικό όργανο με την διενέργεια ημερίδων και εκδηλώσεων, καθώς και μέσω της ικανοποιητικής λειτουργίας του διαδικτυακού του τόπου. Αντιθέτως, στην Ελλάδα είναι εφικτό να

επισκεφθεί κανείς το Συνήγορο του Πολίτη στις ώρες κοινού, και να ενημερωθεί για θέματα που τον αφορούν. Επίσης είναι δυνατή και η επίσκεψη των ενδιαφερομένων πολιτών στα γραφεία των ειδικών επιστημόνων του θεσμού, προκειμένου να λάβουν περισσότερες εξηγήσεις για την υπόθεσή τους, ενώ και η τηλεφωνική επικοινωνία αποτελεί συχνό φαινόμενο. Έτσι επιτυγχάνεται μια πιο φιλική σχέση με τον πολίτη.

### III. Αξιολόγηση της διαμεσολαβητικής δράσης των θεσμών

Στο σημείο αυτό θα εξεταστούν τα στατιστικά στοιχεία, που προκύπτουν από τις ετήσιες εκθέσεις των θεσμών την τελευταία δεκαετία 2006-2016. Με βάση τα παραπάνω γίνονται συγκρίσεις, οι οποίες αφορούν τον αριθμό των αναφορών που δέχονται ετησίως, τις περιπτώσεις αναφορών για τις οποίες δεν είναι αρμόδιοι, τα ποσοστά επίλυσης των βάσιμων αναφορών, τις υπηρεσίες όπου συναντώνται τα περισσότερα κρούσματα κακοδιοίκησης και αναλαμβάνουν δράση οι διαμεσολαβητές και γενικότερα την ανταπόκριση στο διαμεσολαβητικό τους έργο.

| <b>Πίνακας 1.1</b>              |                 |                           |                           |
|---------------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------|
| <b>Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής</b> |                 |                           |                           |
| <b>Έτος</b>                     | <b>Αναφορές</b> | <b>εντός αρμοδιότητας</b> | <b>εκτός αρμοδιότητας</b> |
| 2006                            | 3830            | 849                       | 2768                      |
| 2007                            | 3211            | 870                       | 2401                      |
| 2008                            | 3406            | 802                       | 2544                      |
| 2009                            | 3098            | 727                       | 2382                      |
| 2010                            | 2667            | 744                       | 1983                      |
| 2011                            | 2510            | 698                       | 1846                      |
| 2012                            | 2442            | 740                       | 1720                      |
| 2013                            | 2420            | 750                       | 1665                      |
| 2014                            | 2079            | 736                       | 1427                      |
| 2015                            | 2007            | 707                       | 1239                      |
| <b>σύνολο</b>                   | <b>27670</b>    | <b>7623</b>               | <b>19975</b>              |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία          |                 |                           |                           |



| <b>Πίνακας 1.2</b>          |                 |                           |                           |
|-----------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------|
| <b>Συνήγορος του Πολίτη</b> |                 |                           |                           |
| <b>Έτος</b>                 | <b>Αναφορές</b> | <b>εντός αρμοδιότητας</b> | <b>εκτός αρμοδιότητας</b> |
| 2006                        | 9.162           | 6523                      | 2639                      |
| 2007                        | 10.611          | 7693                      | 2918                      |
| 2008                        | 10.954          | 8127                      | 2827                      |
| 2009                        | 13.433          | 9228                      | 4205                      |
| 2010                        | 13.179          | 7881                      | 5298                      |
| 2011                        | 10.706          | 5803                      | 4903                      |
| 2012                        | 11.702          | 7028                      | 4674                      |
| 2013                        | 14.738          | 8642                      | 6096                      |
| 2014                        | 16.339          | 9029                      | 7310                      |
| 2015                        | 11.502          | 6297                      | 5208                      |
| 2016                        | 11.915          | 6245                      | 5670                      |
| <b>σύνολο</b>               | <b>134.241</b>  | <b>82496</b>              | <b>51748</b>              |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία      |                 |                           |                           |



Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι οι αναφορές που αποστέλλονται στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή είναι σταδιακά μειούμενες, ενώ όπως φαίνεται έχουν σχεδόν υποδιπλασιαστεί την τελευταία δεκαετία, αφού από 3830 που ήταν το 2006 έφθασαν το 2015 σε μόλις 2007 αναφορές. Αντίθετα οι αναφορές που παραλαμβάνει ο Συνήγορος του Πολίτη αυξάνονται βαθμιαία την τελευταία δεκαετία. Πιο συγκεκριμένα το 2006 ήταν 9.162 ενώ το 2016 ήταν 11.915, με αποκορύφωμα τα έτη 2013 και 2014 όπου έφθασαν τις 14.738 και 16.339 αντίστοιχα. Άρα εκ πρώτης όψεως παρατηρείται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει συνεχώς αυξανόμενο βάρος όσον αφορά τις παραληφθείσες αναφορές, σε αντίθεση με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή που δέχεται όλο και λιγότερες αναφορές.

Επίσης, από τα ως άνω στατιστικά προκύπτει ότι στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή κατατίθενται αναφορές, οι οποίες τουλάχιστον οι μισές ανά έτος βρίσκονται έξω από τα όρια της αρμοδιότητάς του. Παρόλα αυτά παρατηρείται μια σχετική μείωση του αριθμού των αναφορών που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του και αύξηση των εντός αρμοδιότητας, αλλά ακόμα η διαφορά μεταξύ τους είναι σχεδόν η διπλάσια. Αντίθετα πάλι ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται κάθε έτος περισσότερες αναφορές που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του σε σχέση με τις εκτός αρμοδιότητάς του αναφορές. Πρέπει όμως να παρατηρηθεί στη δεκαετία που σχολιάζουμε (2006-2016), ότι από το 2006 έως το 2009 οι εντός αρμοδιότητας αναφορές ήταν διπλάσιες από τις εκτός, αλλά ύστερα, δηλαδή από το 2010 και έπειτα, παρατηρείται σταδιακή αύξηση των εκτός αρμοδιότητας αναφορών. Συμπερασματικά την τελευταία δεκαετία παρατηρείται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται περισσότερες αναφορές που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του σε σύγκριση με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, ο οποίος λαμβάνει περισσότερες αναφορές που δεν εμπίπτουν στα πλαίσια της αρμοδιότητάς του.<sup>57</sup>

-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-

<sup>57</sup> Τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν από: τις Ετήσιες Εκθέσεις του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 2006-2015, διαθέσιμες στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces> και τις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη 2006-2016, διαθέσιμες στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

| Πίνακας 2.1                                     |                                       |                            |                                       |                                       |
|---|---------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Έρευνες που ξεκίνησε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής |                                       |                            |                                       |                                       |
| Έτος  | Έρευνες που ξεκίνησε ο Διαμεσολαβητής | Πολίτες που έλαβαν βοήθεια | Αιτήσεις πληροφόρησης που απαντήθηκαν | Συμβουλές μέσω του Διαδικτυακού τόπου |
| 2006  | 267                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2007  | 303                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2008  | 296                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2009  | 339                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2010  | 335                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2011  | 396                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2012  | 465                                   | -                          | -                                     | -                                     |
| 2013  | 350                                   | 23245                      | 1407                                  | 19418                                 |
| 2014  | 342                                   | 23072                      | 1823                                  | 19170                                 |
| 2015  | 261                                   | 17033                      | 1060                                  | 13966                                 |
| <b>μέσος όρος</b>                               | <b>335</b>                            | <b>21.117</b>              | <b>1430</b>                           | <b>17.518</b>                         |

Πηγή: ίδια επεξεργασία



| <b>Πίνακας 2.2</b>                                    |   |                                     |  |
|---|---|-------------------------------------|--|
| <b>Συνήγορος του Πολίτη (έκβαση βάσιμων αναφορών)</b> |   |                                     |  |
| <b>Έτος</b>   | <b>Επίλυση της κακοδιοίκησης με ενέργειες της Αρχής</b> | <b>Μη επίλυση της κακοδιοίκησης</b> | <b>Επίλυση χωρίς ενέργειες της Αρχής</b> |
| 2006  | 76,10%  | 15,13%                              | 8,77%                                    |
| 2007  | 77,99%  | 14,52%                              | 7,49%                                    |
| 2008  | 75,54%  | 16,84%                              | 7,62%                                    |
| 2009  | 70,46%  | 22,30%                              | 7,24%                                    |
| 2010  | 73,16%  | 23,58%                              | 3,26%                                    |
| 2011  | 71,52%  | 20,24%                              | 8,21%                                    |
| 2012  | 81,72%  | 16,51%                              | 1,77%                                    |
| 2013  | 81,44%  | 16,67%                              | 1,89%                                    |
| 2014  | 80,44%  | 17,47%                              | 2,09%                                    |
| 2015  | 85,12%  | 7,39%                               | 1,38%                                    |
| 2016  | 83,39%  | 15,22%                              | 1,39%                                    |
| <b>μέσος όρος</b>                                     | <b>77,90%</b>   | <b>16,90%</b>                       | <b>4,65%</b>                             |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία                                |   |                                     |  |



Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής για το διάστημα που αναλύουμε ξεκινά κάθε έτος κατά μέσο όρο 335 έρευνες (συμπεριλαμβανομένων και των αυτεπάγγελτων ερευνών). Παρατηρείται ότι παρά τη μεγάλη ετήσια αύξηση που έγινε τα έτη 2011 και 2012 οι έρευνες έφθασαν ξανά το 2015 κοντά στον αριθμό του 2006. Επίσης σκόπιμο είναι να αναφερθούν τα στατιστικά στοιχεία που προκύπτουν από τις ετήσιες εκθέσεις 2013-2015, όπου καταγράφεται: ο συνολικός αριθμός των ατόμων που δέχθηκαν βοήθεια από το Διαμεσολαβητή, ο οποίος είναι αρκετά μεγάλος με μια μικρή μείωση το έτος 2015, ο συνολικός αριθμός των αιτημάτων πληροφόρησης που απαντήθηκαν, ο οποίος είναι και αυτός μεγάλος αλλά μειώθηκε το 2015, ενώ το ίδιο παρατηρείται και για τις συμβουλές που παρασχέθηκαν μέσω διαδικτύου.

Για το Συνήγορο του Πολίτη παρατίθενται τα ποσοστά επιτυχίας επίλυσης των ζητημάτων που αναλαμβάνει ο θεσμός. Από τα ως άνω στοιχεία φαίνεται ότι ο θεσμός έχει επιτύχει αρκετά υψηλά ποσοστά, αφού (με εξαίρεση τα έτη 2009-2011) παρατηρείται συνεχής αύξηση του ποσοστού επίλυσης της κακοδιοίκησης, ενώ αντίστοιχα μειώνονται εντυπωσιακά τα ποσοστά μη επίλυσης των μορφών κακοδιοίκησης και της επίλυσης των προβλημάτων με ενέργειες άλλου οργάνου.<sup>58</sup>

-/-/-/-/-/-/-

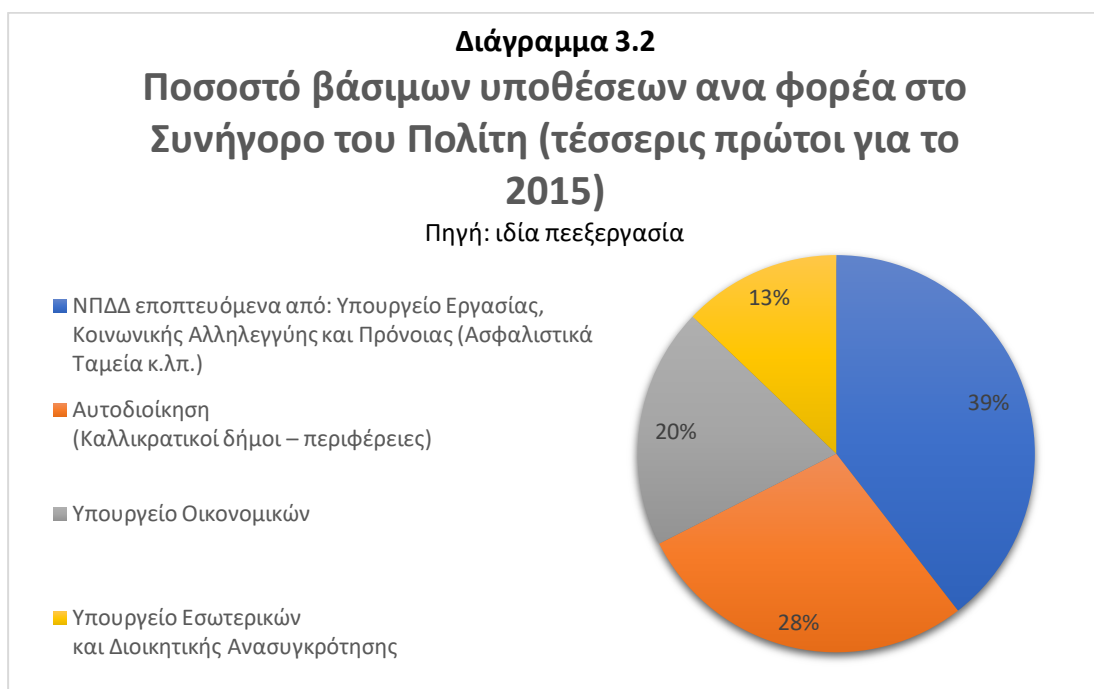
---

<sup>58</sup> Τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν από: τις Ετήσιες Εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή 2006-2015, διαθέσιμες στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces> και τις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη 2006-2016, διαθέσιμες στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

| <b>Πίνακας 3.1</b>   |     |
|--|-----|
| <b>Ποσοστό βάσιμων υποθέσεων ανά φορέα στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (τέσσερις πρώτοι για το 2015)</b> |     |
| Ευρωπαϊκή Επιτροπή   | 56% |
| Οργανισμοί της ΕΕ  | 12% |
| Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού   | 10% |
| Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο  | 8%  |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία   |     |



| <b>Πίνακας 3.2</b>  |        |
|---|--------|
| <b>Ποσοστό βάσιμων υποθέσεων ανά φορέα στο Συνήγορο του Πολίτη (τέσσερις πρώτοι φορείς για το 2015)</b>   |        |
| ΝΠΔΔ εποπτευόμενα από: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Πρόνοιας (Ασφαλιστικά Ταμεία κ.λπ.) | 31,60% |
| Αυτοδιοίκηση<br>(Καλλικρατικοί δήμοι – περιφέρειες)   | 22,41% |
| Υπουργείο Οικονομικών   | 15,69% |
| Υπουργείο Εσωτερικών<br>και Διοικητικής Ανασυγκρότησης  | 10,29% |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία  |        |



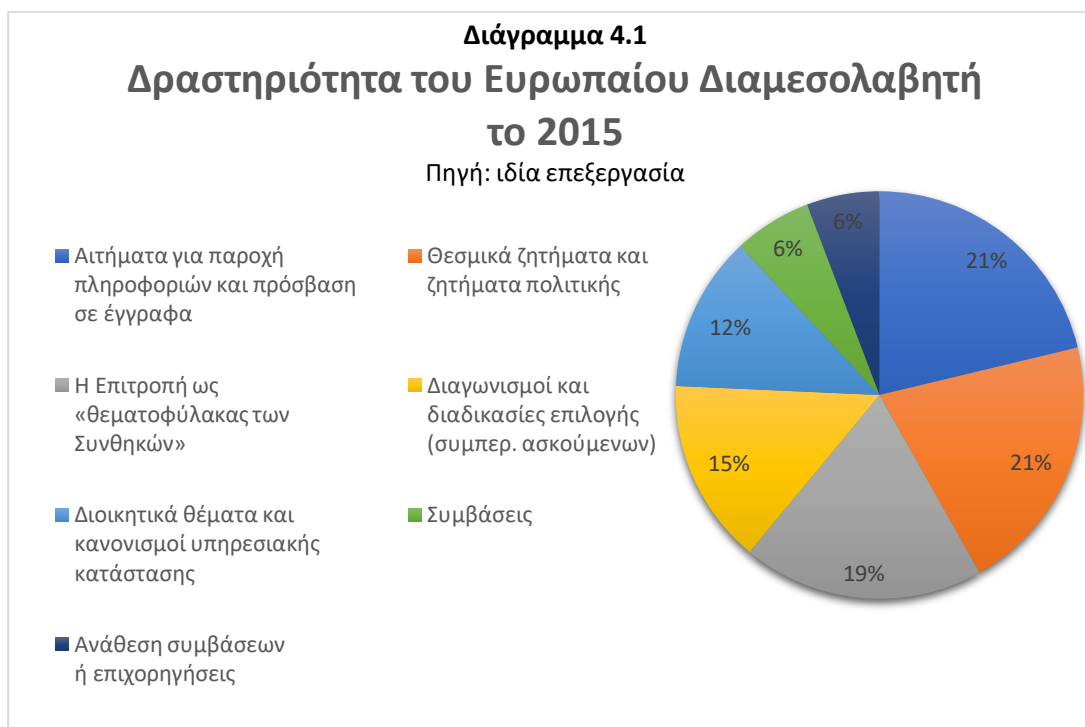
Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι για τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και το Συνήγορο του Πολίτη, οι φορείς στους οποίους απαντώνται τα περισσότερα κρούσματα κακοδιοίκησης, τα οποία εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους για το έτος 2015, είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα Ασφαλιστικά Ταμεία αντίστοιχα. Στη δεύτερη θέση βρίσκονται οι Οργανισμοί της ΕΕ και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού αντίστοιχα, στην τρίτη η Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού και το Υπουργείο Οικονομικών αντίστοιχα, και στην τέταρτη θέση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης αντίστοιχα.<sup>59</sup>

-/-/-/-/-/-/-

---

<sup>59</sup> Τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν από: την Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 2015, διαθέσιμη στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces> και την Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2015, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

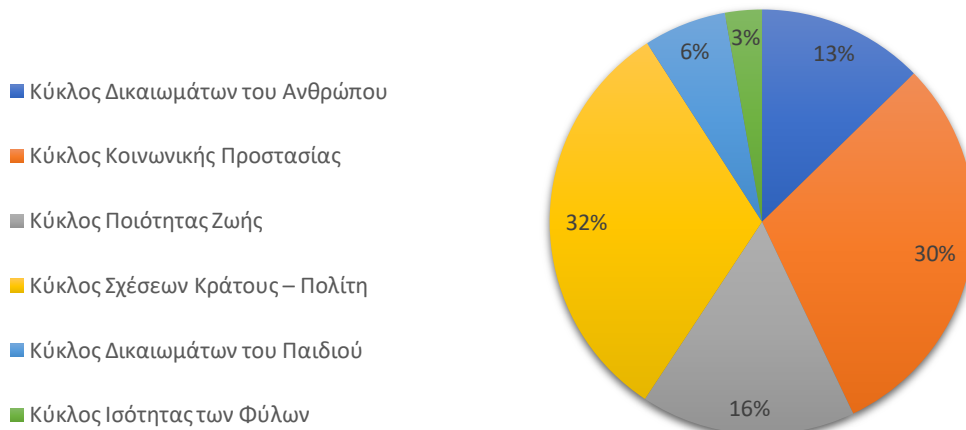
| <b>Πίνακας 4.1</b>  |        |
|---|--------|
| <b>Δραστηριότητα Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή το 2015</b>      |        |
| Αιτήματα για παροχή πληροφοριών και πρόσβαση σε έγγραφα   | 22,40% |
| Θεσμικά ζητήματα και ζητήματα πολιτικής                   | 21,70% |
| Η Επιτροπή ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών»                | 20,20% |
| Διαγωνισμοί και διαδικασίες επιλογής (συμπερ. ασκούμενων) | 15,50% |
| Διοικητικά θέματα και κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης   | 13%    |
| Συμβάσεις   | 6,50%  |
| Ανάθεση συμβάσεων ή επιχορηγήσεις                         | 6,10%  |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία                                    |        |



| <b>Πίνακας 4.2</b>  |        |
|---|--------|
| <b>Κύκλοι Δραστηριότητας Συνηγόρου του Πολίτη το 2015</b> |        |
| Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου                           | 12,69% |
| Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας                              | 30,25% |
| Κύκλος Ποιότητας Ζωής                                     | 16,35% |
| Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη                           | 31,61% |
| Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού                            | 6,29%  |
| Κύκλος Ισότητας των Φύλων                                 | 2,81%  |
| Πηγή: ίδια επεξεργασία                                    |        |

**Διάγραμμα 4.2**  
**Κύκλοι Δραστηριότητας του Συνηγόρου του**  
**Πολίτη το 2015**

Πηγή: ίδια επεξεργασία



Από τα ανωτέρω κατ' αρχάς προκύπτει ότι και οι δύο θεσμοί ασχολούνται με πολλούς τομείς και κύκλους δραστηριοτήτων. Πιο συγκεκριμένα για το 2015 ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ασχολήθηκε κυρίως με υποθέσεις που αφορούσαν: αιτήματα για παροχή πληροφοριών και πρόσβαση σε έγγραφα, θεσμικά ζητήματα και ζητήματα πολιτικής, θέματα που αφορούσαν την Επιτροπή ως «θεματοφύλακα των Συνθηκών», διαγωνισμούς και διαδικασίες επιλογής προσωπικού (συμπεριλαμβανομένων των ασκούμενων), διοικητικά θέματα και κανονισμούς υπηρεσιακής κατάστασης, συμβάσεις, ανάθεση συμβάσεων ή επιχορηγήσεις. Από την πλευρά του ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προαναφερθεί ότι είναι χωρισμένος σε έξι κύκλους δραστηριοτήτων. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι πιο ενεργοί κύκλοι είναι αυτός των Σχέσεων Κράτους – Πολίτη και αυτός της Κοινωνικής Προστασίας. Στη συνέχεια τα δεύτερα μεγαλύτερα ποσοστά εμφανίζονται στον κύκλο της Ποιότητας Ζωής και σε αυτόν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Τέλος τα μικρότερα ποσοστά συγκεντρώνει ο κύκλος των Δικαιωμάτων του Παιδιού και ο κύκλος της Ισότητας των Φύλων.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν από: την Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 2015, διαθέσιμη στο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces> και την Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2015, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

### Συμπεράσματα

Όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση η ύπαρξη του Ombudsman είναι απαραίτητη στη σύγχρονη εποχή όπου οι κρατικές και υπερκρατικές γραφειοκρατικές δομές επεκτείνονται και πολλαπλασιάζονται όλο και περισσότερο. Ο ιδεότυπος του Ombudsman μπορεί να αποτελέσει μια πηγή γνώσης καθοδηγητική, ώστε οι υπάρχοντες Ombudsmen να βελτιωθούν ακόμα περισσότερο, αλλά και όσοι δημιουργηθούν στο μέλλον να έχουν όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που είναι αναγκαία για την αποτελεσματική δράση τους (τόσο σε όγκο όσο και σε ποιότητα). Είναι επιβεβλημένη η λειτουργία Διαμεσολαβητών ώστε να έρθει πιο κοντά το κράτος στον πολίτη, και ο τελευταίος να αισθάνεται περισσότερο μέλος της κοινωνίας, παρά ως ένα άτομο που «πολεμάει» χωρίς ελπίδες επιτυχίας με τα «γρανάζια» της γραφειοκρατίας. Για τους λόγους αυτούς καθίσταται αναγκαία και εξαιρετικά κρίσιμη η ύπαρξη τέτοιων θεσμών στην Ελλάδα και την Ευρώπη.

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ήρθε να καλύψει ένα μεγάλο κενό προς όφελος των Ευρωπαίων πολιτών. Αυτός είναι ο θεσμός που έδωσε από την ίδρυσή του τη δυνατότητα του ελέγχου των πράξεων ή παραλείψεων των οργανισμών και των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από έναν εξωδικαστικό μηχανισμό πλήρως ανεξάρτητο και πλέον καθιερωμένο και διασφαλισμένο από την κοινοτική νομοθεσία. Η διοικητική δομή αυτής της ανεξάρτητης αρχής και το μέγεθός της, η συνέπεια της, οι ηθικές της αρχές στην τήρηση των καθηκόντων της, η ταχύτητα της δράσης της, καθώς και το καταρτισμένο προσωπικό της που διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα και όλα τα απαραίτητα υλικοτεχνικά μέσα, είναι κάποια μόνο από τα στοιχεία που συμβάλλουν στην ευέλικτη και αποτελεσματική λειτουργία της Αρχής προς την εξυπηρέτηση των Ευρωπαίων πολιτών.

Σε όλες τις διαμεσολαβητικές προσπάθειες του θεσμού κανένα δικαίωμα δεν παραμερίζεται και καμία Ευρωπαϊκή υπηρεσία δεν είναι πάνω από τους πολίτες. Ο Ευρωπαϊός Ombudsman υπεραμύνεται για την επικράτηση της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης και για την απομάκρυνση των στοιχείων της κακοδιοίκησης που προκύπτουν από την ανάπτυξη των τεχνολογικών μέσων και της γραφειοκρατικής σύνθεσης των οργανισμών και των οργάνων της Ένωσης. Βεβαίως θα πρέπει ο θεσμός προς το παρόν να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητά της παρέμβασής του και να αναζητεί ορθολογικά τις καλύτερες δυνατές λύσεις.

Από την άλλη μεριά ο Συνήγορος του Πολίτη ήρθε να καλύψει το κενό του ενδιάμεσου ελέγχου των υπηρεσιών και της προστασίας των δικαιωμάτων προς όφελος των Ελλήνων πολιτών. Πρόκειται για μια Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία εγγυάται τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων του πολίτη απέναντι στην κακοδιοίκηση, ενώ η δράση της στηρίζεται σε υπαρκτές κοινωνικές ανάγκες. Η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας σε όλους τους κύκλους της κοινωνικής ζωής καθιστά απαραίτητη την ύπαρξη μιας ανεξάρτητης εθνικής αρχής. Η Διοίκηση ελέγχεται με λιγότερα έξοδα, γρηγορότερα και πιο ευέλικτα. Ο θεσμός αυτός έχει αποδώσει τα μέγιστα στην προάσπιση των ελευθεριών και των δικαιωμάτων του πολίτη. Ως μεταρρυθμιστικός φορέας στα χρόνια της λειτουργίας του έχει τη βάση του στην κοινωνία των πολιτών και όχι στο στενό κρατικό χώρο. Το σύγχρονο κράτος, ειδικότερα σε περιόδους κρίσεως, δεν είναι πάντα σε θέση να δρα αμερόληπτα και να προστατεύει σε ικανοποιητικό βαθμό τα δικαιώματα των πολιτών. Ο Συνήγορος του Πολίτη δρα ανεπηρέαστα και με πλήρη τεχνική και γνωστική επάρκεια του αντικειμένου του.

Αποτέλεσμα της δράσης του Συνηγόρου είναι η Διοίκηση και οι υπηρεσίες να λειτουργούν αποτελεσματικότερα. Κυριαρχεί η αρχή της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας. Οι πολίτες νιώθουν πιο κοντά στο κράτος και το τελευταίο δίνει την εντύπωση ότι λειτουργεί δικαιότερα, καθώς δίνει τη δυνατότητα στους διοικούμενούς του να εκφράσουν ελεύθερα και άμεσα τα παράπονα και τις αναφορές τους.

Και οι δύο θεσμοί θεσπίστηκαν στα τέλη του 20<sup>ού</sup> αιώνα με στόχο τη μεταρρύθμιση της γραφειοκρατικής διοίκησης και τη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελλάδας. Είναι σαφώς επηρεασμένοι από τον ιδεότυπο του Ombudsman, καθώς συγκεντρώνουν πολλά από τα στοιχεία του. Από την αξιολόγηση του έργου και των ετήσιων εκθέσεών τους προκύπτει ότι ασκούν αποτελεσματικά το έργο που τους έχει ανατεθεί, δηλαδή την προστασία των πολιτών από τυχόν φαινόμενα κακοδιοίκησης από μέρους των Ευρωπαϊκών και Ελληνικών δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών, καθώς και τη διασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων τους. Συμπερασματικά το διαμεσολαβητικό έργο και των δύο θεσμών κρίνεται απαραίτητο για την εύρυθμη λειτουργία των διοικητικών μηχανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελλάδας, και κατ' επέκταση για την ομαλή λειτουργία του κοινωνικοπολιτικού συστήματος και της κοινωνίας των πολιτών.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνική Βιβλιογραφία:

- Βρετού, Βασιλική Κ., Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Συνήγορος του Πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2008
- Δημητρακοπούλου, Χριστίνα, Συνήγορος του Πολίτη, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής: η δύναμη της πειθούς σε Ελλάδα και Ευρώπη, Αθήνα, 2009, Διατριβή (μεταπτυχιακή)
- Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα, Μ.-Η., Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2012
- Μακρυδημήτρης. Α., Χρυσανθάκης, Χ. Γ., Κουλούρης, Ν. Δ., Οικονόμου, Α. Κ., "Ombudsman": ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1996
- Μπέσιλα-Μακρίδη, Ελισάβετ, Ο έλεγχος της διοίκησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2004
- Τζέμος, Βασίλης Γ., Συνήγορος του Πολίτη: αρμοδιότητες, διοικητική διαδικασία - διαμεσολαβητική δράση, μεταρρυθμιστικές προτάσεις, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- Τσαπόγας, Μιχάλης, Ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003
- Φορτσάκης, Θ. Π., Χρυσανθάκης, Χ. Γ., Διοικητική νομοθεσία: ενημέρωση έως και τον Ν. 4022/2011 [ΦΕΚ Α΄ 219/03.10.2011], Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2011

### Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία:

- Christopoulos D., Hormovitis D., The Ombudsman in south - eastern Europe, Athènes: Ant. N. Sakkoulas, Bruxelles: Bruylant, 2005
- Diamandouros, P. Nikiforos, Towards a Citizens' Europe: The role of the European Ombudsman in Cooperation With His State and Regional Counterparts, Madrid, 28-4-2006 (speech)

-Diamandouros, P. Nikiforos, The European Ombudsman 10 years of championing citizens' rights in Europe, Formal Dinner with the EU Institutions, Bodies and Agencies, November 2005

-Diamandouros, P. Nikiforos, The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe, Copenhagen, 31-4-2005 (speech)

-Marias, A. Epaminondas, The European ombudsman: working document, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994

-Penn, William (1693), Some Fruits of Solitude, Headley Brothers, London, 1905.

Διαδίκτυο:

-Βουλή των Ελλήνων: <http://www.hellenicparliament.gr>

-Εθνικό Τυπογραφείο: <http://www.et.gr>

-Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/home.faces#>

-Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: <http://www.europarl.europa.eu>

-Συνήγορος του Πολίτη (Ανεξάρτητη Αρχή): <https://www.synigoros.gr>