

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Οι νέοι θεσμοί της Δημοτικής και Περιφερειακής
Διαμεσολάβησης**

(ν. 4555/2018 – Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»)

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών

Επιβλέπων:

Ευάγγελος Θωμόπουλος

Σπουδάστρια:

Αγορίτσα Πορφύρη

ΑΘΗΝΑ - 2018

**Οι νέοι θεσμοί της Δημοτικής και Περιφερειακής
Διαμεσολάβησης**

(ν. 4555/2018 – Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»)

“For my mind, the end of good government is to ensure the welfare of the people, and not to establish order and regularity in the midst of its misery and its distress”

Alexis de Tocqueville

ΕΣΔΔΑ

Πορφύρη Αγορίτσα

©

2018 - Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 12/12/2018

Πορφύρη Αγορίτσα

Περίληψη

Η κακοδιοίκηση, η διαφθορά και η κακή ποιότητα επικοινωνίας, καθώς και παροχής υπηρεσιών μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων φορέων, τόσο σε κεντρικό, όσο και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελούν θέματα που απασχολούν έντονα τη δημόσια συζήτηση στη χώρα μας. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι εγγενείς παθογένειες των χώρων στους οποίους ασκείται η δημόσια εξουσία, καθίσταται αναγκαία η δημιουργία ελεγκτικών μηχανισμών, τόσο εσωτερικού, όσο και εξωτερικού ελέγχου, οι οποίοι έχουν ως σκοπό να διασφαλίσουν τη διαφάνεια και την αποκατάσταση της νομιμότητας στη διοικητική δράση.

Με τη φιλοδοξία να υλοποιήσει τους ανωτέρω στόχους και καθώς η πρώτη εισαγωγή του θεσμού των τοπικών Συμπαραστατών δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ο νομοθέτης, προέβη στη ριζική αναμόρφωση του προϊσχύοντος πλαισίου και στη μετεξέλιξη των θεσμών, σε Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή αντίστοιχα, βάσει του Προγράμματος «*Κλεισθένης Ι*», τον Ιούλιο του 2018. Οι νέοι θεσμοί αναμένεται να συμβάλλουν στην καταπολέμηση περιστατικών κακοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο και στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Η παρούσα εργασία έχει ως θέμα της την παρουσίαση και την αξιολόγηση των νέων θεσμών της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης, με βάση το Ν. 4555/2018 – Πρόγραμμα «*Κλεισθένης Ι*». Λόγω της πρόσφατης θέσπισης των επίμαχων διατάξεων, επιλέχθηκε η μέθοδος της βιβλιογραφικής έρευνας, ταυτόχρονα με τη διενέργεια επιβοηθητικών επαφών με αρμόδιους φορείς.

Προς την ανωτέρω κατεύθυνση, στο κυρίως σώμα της εργασίας λαμβάνει χώρα σύντομη αναφορά στο φαινόμενο της κακοδιοίκησης, καθώς και στα υπάρχοντα είδη ελέγχου της διοικητικής δράσης, ενώ επιχειρείται η σύνδεση της με την τοπική αυτοδιοίκηση. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη του θεσμού των τοπικών Διαμεσολαβητών και οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία τους. Ακολούθως, αφού εξεταστούν οι λόγοι που οδήγησαν στην αποτυχία του προϊσχύοντος πλαισίου, εξετάζεται αναλυτικά το νέο καθεστώς που διέπει τη δράση των Διαμεσολαβητών σε επίπεδο Ο.Τ.Α. Με γνώμονα τη σφαιρική και ολιστική προσέγγιση των θεσμών,

παρουσιάζονται οι λόγοι που οδήγησαν στη θέσπισή τους, το νομικό πλαίσιο λειτουργίας τους, καθώς και η σχέση τους με τους υπάρχοντες φορείς ελέγχου. Κατά το κλείσιμο της εργασίας και προκειμένου να αξιολογηθεί η λειτουργία των νέων θεσμών, επιλέγεται η μέθοδος της Ανάλυσης S.W.O.T., με βάση την οποία εξάγονται συμπεράσματα και διατυπώνονται σχετικές προτάσεις για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των νέων θεσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Λέξεις Κλειδιά: Δημοτικός Διαμεσολαβητής, Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, Κακοδιοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διαμεσολάβηση, Τοπικοί Διαμεσολαβητές

Abstract

Maladministration, corruption and poor quality of communication and services, between public administration and citizens, are priority issues on the agenda of public debate, not only at a central, but also at a local level as well. In order to address the endemic malaise in areas where public authority is being exercised, it is essential to create public inspection and control bodies, both internal and external, so as to ensure transparency and restore legality in the public sector.

Aspiring to achieve the above objectives and due to the fact that the first introduction of the regime of the «Supporters» at the local government level, did not meet the expected results, the legislator proceeded to the radical reform of the previous framework and its evolution to a Municipal and a Regional Ombudsman respectively, under the «*Klisthenis I*» Scheme, in July 2018. The new institutions are expected to have a positive effect in dealing with incidents of misrule at the local level and improve the quality of public services provided to citizens and enterprises.

The subject of this thesis is to present and evaluate the new bodies of the Municipal and Regional Ombudsman, on the basis of Law 4555/2018 - Scheme «*Klisthenis I*». Due to the recent enactment of the law provisions, the method of a bibliographical research has been preferred, alongside with discussions with relevant public officials.

The main body of this thesis includes a short reference to the notion of maladministration, as well as to the existing institutions that control administrative action in general, while the relation between maladministration and local government is being examined. Moving on, the evolution of local mediatory institutions is being presented, as well as the basic principles of their mission. Subsequently, after the reasons that led to the failure of the previous framework have been analyzed, the new system of the Municipal and Regional Ombudsman, is being examined. In the light of a comprehensive and holistic approach of these institutions, the reasons that led to their establishment will be presented, as well as their legal framework and their relation with the other existing control bodies. At the final part of this thesis and in order to evaluate the effectiveness of the new entities, a S.W.O.T. Analysis is being conducted, so as its

conclusions and proposals could contribute to the improvement of the local mediatory institutions.

Keywords: Municipal Ombudsman, Regional Ombudsman, Maladministration, Local Government, Mediation, Local Public Mediators

Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των αναγκών ολοκλήρωσης του προγράμματος σπουδών της ΚΕ' Εκπαιδευτικής Σειράς της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, «*Αύρα Θεοδωροπούλου*». Θέμα της εργασίας αποτέλεσε η παρουσίαση των θεσμών της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης, οι οποίοι εισήχθησαν στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω του Προγράμματος «*Κλεισθένης Ι*».

Για την εκπόνησή της, θερμές ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα την παρούσα εργασία, κύριο Ευάγγελο Θωμόπουλο, Ειδικό Επιστήμονα στο Συνήγορο του Πολίτη, πρωτίστως για την αμέριστη υποστήριξη και συνεργασία. Παράλληλα δε, θα ήθελα ιδιαιτέρως να ευχαριστήσω, τον ίδιο το Συνηγόρο του Πολίτη, κύριο Ανδρέα Ποττάκη, για τη σημαντική βοήθεια που μου προσέφερε, με τις απόψεις και τις παρατηρήσεις του, καθώς και τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Αττικής, κύριο Βασίλειο Σωτηρόπουλο, για την προθυμία και τις επισημάνσεις του. Τέλος, ευχαριστώ την οικογένεια, τους φίλους και τους συναδέλφους μου από την ΕΣΔΔΑ, των οποίων η ηθική υποστήριξη και η άμεση συνδρομή, αποτέλεσε αναπόσπαστο κομμάτι αυτής μου της προσπάθειας.

Πίνακας Περιεχομένων

| | |
|---|----|
| Περίληψη..... | 5 |
| Abstract..... | 7 |
| Ευχαριστίες..... | 9 |
| Πίνακας Περιεχομένων..... | 10 |
| Πίνακας Εικονογραφήσεων..... | 12 |
| Συντομογραφίες - Συντμήσεις..... | 13 |
| Εισαγωγή..... | 14 |
| A. Κακοδιοίκηση και μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης..... | 15 |
| A.1. Το φαινόμενο της κακοδιοίκησης..... | 15 |
| A.1.1. Μορφές κακοδιοίκησης..... | 16 |
| A.1.2. Βασικές αιτίες του φαινομένου..... | 17 |
| A.1.3. Συνέπειες κακοδιοίκησης..... | 18 |
| A.2. Μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης..... | 19 |
| A.2.1. Ο Κοινοβουλευτικός Έλεγχος..... | 19 |
| A.2.2. Ο Δικαστικός Έλεγχος..... | 20 |
| A.2.3. Ο Διοικητικός Έλεγχος..... | 21 |
| A.2.4. Ο Ενδιάμεσος Έλεγχος..... | 22 |
| A.3. Σχέση κακοδιοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης..... | 23 |
| A.3.1. Η τοπική αυτοδιοίκηση..... | 23 |
| A.3.2. Σύνδεση κακοδιοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση..... | 24 |
| A.3.3. Όψεις κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α..... | 26 |
| B. Η προϊστορία του θεσμού της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης και τα χαρακτηριστικά της..... | 28 |
| B.1. Η ιστορική εξέλιξη των θεσμών αντιμετώπισης φαινομένων κακοδιοίκησης σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο..... | 28 |
| B.2. Οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία του θεσμού..... | 31 |
| B.2.1. Υψηλό κύρος και εγγυήσεις ανεξαρτησίας του θεσμού..... | 32 |
| B.2.2. Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας..... | 32 |
| B.2.3. Οι αρχές της διαφάνειας και της δημοσιότητας..... | 33 |
| B.2.4. Η αρχή της ενημέρωσης..... | 33 |
| B.2.5. Η επιείκεια και η φιλική αντιμετώπιση του πολίτη..... | 34 |
| B.2.6. Η αποτελεσματικότητα στη δράση του..... | 34 |
| Γ. Η πρώτη προσπάθεια θέσπισης διαμεσολαβητικών θεσμών σε επίπεδο Ο.Τ.Α. και συμπεράσματα από τη λειτουργία τους..... | 35 |
| Γ.1. Οι θεσμοί και τα χαρακτηριστικά τους σε επίπεδο Ο.Τ.Α..... | 35 |
| Γ.1.1. Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης..... | 36 |
| Γ.1.2. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης..... | 38 |
| Γ.2. Τα αποτελέσματα της λειτουργίας και του έργου των Συμπαραστατών επί «Καλλικράτη»..... | 40 |
| Δ. Οι νέοι θεσμοί της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης..... | 43 |
| Δ.1. Η ανάγκη αναθεώρησης των υπαρχόντων θεσμών..... | 43 |
| Δ.2. Παρουσίαση των νέων θεσμών με βάση το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»..... | 45 |
| Δ.2.1. Αντικείμενο, όργανα άσκησης και αρχές που διέπουν τη Δημοτική και Περιφερειακή Διαμεσολάβηση..... | 45 |
| Δ.2.2. Προσόντα και εγγυήσεις ανεξαρτησίας Δημοτικών και Περιφερειακών Διαμεσολαβητών..... | 47 |
| Δ.2.3. Διαδικασία επιλογής και θητεία του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή..... | 49 |
| Δ.2.4. Αρμοδιότητες και δράση του Διαμεσολαβητή..... | 51 |

| | |
|--|----|
| Δ.2.5. Διοικητική υποστήριξη του έργου του Διαμεσολαβητή και συλλογικά όργανα | 52 |
| Δ.2.6. Σχέση Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή με άλλους φορείς και με το Συνήγορο του Πολίτη..... | 55 |
| Ε. Κριτική αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου και των προοπτικών των νέων θεσμών τοπικής Διαμεσολάβησης | 57 |
| Ε.1. Οι νέοι θεσμοί υπό το πρίσμα των εμπλεκόμενων φορέων | 57 |
| Ε.2. Προοπτικές των νέων θεσμών και αποτίμηση της δυναμικής τους..... | 63 |
| Ε.3. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις..... | 66 |
| Αντί Επιλόγου..... | 66 |
| Βιβλιογραφία..... | 68 |
| Παράρτημα..... | 77 |

Πίνακας Εικονογραφήσεων

| Γραφήματα – Πίνακες | Αριθμός Σελίδας |
|--|-----------------|
| Γράφημα 1. Κατανομή βάσιμων αναφορών ανά φορέα δημόσιας διοίκησης | 26 |
| Γράφημα 2. Κατανομή βάσιμων αναφορών για κακοδιοίκηση σε φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης | 26 |
| Πίνακας 1. Σχέση Διαμεσολαβητή και Ελεγκτή Νομιμότητας | 56 |
| Πίνακας 2. Σχέση Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη | 57 |
| Πίνακας 3. Ανάλυση S.W.O.T. | 64-65 |

Συντομογραφίες - Συντμήσεις

Α.Ε.Ι.: Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα

Α.Κ.: Αστικός Κώδικας

Αρ.: Άρθρο

Γ.Ε.Δ.Δ.: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Δ.Ε.Υ.Α.: Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης – Αποχέτευσης

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΝ.ΠΕ.: Ένωση Περιφερειών Ελλάδας

Επ.: Επόμενο

Ε.Σ.Δ.Δ.Α.: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Ι.Τ.Α.: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Κ.Α.Π.: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

Κ.Ε.Δ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος

Ν.: Νόμος

Ν.Δ.: Νομοθετικό Διάταγμα

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα

Σ.: Σύνταγμα

Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.: Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη

Τ.Ε.Ι.: Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

ΥΠ.ΕΣ.: Υπουργείο Εσωτερικών

Φ.Ε.Κ.: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Εισαγωγή

Είναι γεγονός πως το φαινόμενο της κακοδιοίκησης απασχολεί, δεδομένης και της προϋούσης οικονομικής κρίσης, τη δημόσια συζήτηση, αλλά και ολόκληρη την κοινωνία, όλο και πιο συχνά τον τελευταίο καιρό. Η κακοδιοίκηση και η μη τήρηση της νομιμότητας παρατηρείται ως συχνό φαινόμενο στη λειτουργία του δημόσιου τομέα της χώρας μας, γεγονός που επισύρει πολλαπλές αρνητικές επιπτώσεις, καθώς κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, πλήττει το κράτος δικαίου, στερεί πολύτιμους πόρους από την οικονομία, δυσχεραίνει την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και αμαυρώνει την εικόνα της διεθνώς (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2013). Μάλιστα, η συντριπτική μερίδα της κοινής γνώμης εκφράζει την άποψη ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί το μεγάλο ασθενή, με τους Ο.Τ.Α. να αποτελούν ένα «προνομιακό» χώρο εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης και μη τήρησης των νόμιμων διαδικασιών, γεγονός που επαυξάνει τη δημιουργία αισθήματος προκατάληψης και δυσπιστίας του πολίτη απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση, παράλληλα με την ύπαρξη θυλάκων διαφθοράς.

Στην πραγματικότητα, βέβαια, πρόκειται για μία παθογένεια που αφορά, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, τη συντριπτική πλειονότητα των σύγχρονων κρατών. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί πως σε χώρες με ισχυρούς θεσμούς και βαθιά δημοκρατική παράδοση, στις οποίες έχει εμπεδωθεί το κράτος δικαίου και οι διοικήσεις στελεχώνονται αξιοκρατικά, τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς είναι ιδιαίτερα μειωμένα, έως ελάχιστα. Μέσα σε αυτό το δημοκρατικό ιδεότυπο εντάσσεται και η δημιουργία θεσμών και συστημάτων ελέγχου της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι όντας συνυφασμένοι με το κράτος δικαίου και λειτουργώντας ως θεσμικοί μηχανισμοί λογοδοσίας, σκοπό έχουν να συμβάλλουν στην αναβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας, παρέχοντας τα εχέγγυα προστασίας των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων της μειοψηφίας. Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής, μία από τις μεγαλύτερες καινοτομίες του Προγράμματος «*Καλλικράτης*», αποτέλεσε η δημιουργία τοπικών Συμπαραστατών, η δράση των οποίων, δυστυχώς, δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η αποδοχή αυτή οδήγησε πρόσφατα στη ριζική ανομόρφωση των εν λόγω θεσμών και στη μετεξέλιξή τους σε Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή αντίστοιχα, με βάση το Πρόγραμμα «*Κλεισθένης Ι*», όπως εξετάζεται παρακάτω.

A. Κακοδιοίκηση και μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης

A.1. Το φαινόμενο της κακοδιοίκησης

Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου των οργάνων της διοίκησης καθίσταται αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστούν, τόσο η τήρηση των κανόνων της νομιμότητας, όσο και η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και η εμπιστοσύνη τους προς τους θεσμούς του κράτους. Δικαιολογητικό λόγο ύπαρξης μορφών ελέγχου, αποτελεί το γεγονός ότι η άσκηση δημόσιας εξουσίας μπορεί εν δυνάμει να καταστεί επικίνδυνη για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών.

Ο πρώτος συγγραφέας που χρησιμοποίησε τον όρο «κακοδιοίκηση» ήταν ο Σπυρίδων Ευλάμπιος στο βιβλίο που συνέγραψε το έτος 1894¹ (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:609). Έκτοτε, ακολούθησαν πολλοί ορισμοί του φαινομένου. Βασικό προσδιοριστικό στοιχείο της έννοιας της κακοδιοίκησης διαχρονικά αποτελεί, η μη εκτέλεση υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, αλλά και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη, η οποία αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης και επιφέρει παρανόμως ζημιά στο δημόσιο ή σε τρίτα πρόσωπα (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2005: 193). Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, ως κακοδιοίκηση νοείται επίσης, «η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη, που επιφέρει παράνομα ζημιά στο δημόσιο ή τρίτους». Με άλλα λόγια, περίπτωση κακοδιοίκησης συντρέχει όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο ή δεν σέβεται τις αρχές περί χρηστής διοίκησης (Βενετσανοπούλου, 2014:17).

Συνεπώς, κακοδιοίκηση συνιστά η παραβίαση της υποχρέωσης της διοίκησης να ενεργεί σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου, μη λαμβάνοντας υπόψη την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και καταφεύγοντας σε πολύπλοκες και αδιαφανείς διαδικασίες, οι οποίες δεν είναι φιλικές προς τον πολίτη². Προς την έννοια της κακοδιοίκησης, αντιπαραβάλλονται, συνήθως, οι έννοιες της καλής διοίκησης, της

1 Πρόκειται για το βιβλίο «*Η εν Ελλάδι κακοδιοίκησης: τα αίτια αυτής και τα της θεραπείας μέσα*», το οποίο εκδόθηκε το 1894 στην Τεργέστη.

2 Βλέπε αναλυτικότερα τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, τον οποίο συντάξε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, καθώς και το αντίστοιχο κείμενο «*Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς - Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών*» του ΣτΠ.

χρηστής διοίκησης και της ορθής διοικητικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων.

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση είναι έννοιες που μοιάζουν, χωρίς όμως να είναι ταυτόσημες. Η εμφάνισή τους είναι διαχρονικά συχνή και οι επιπτώσεις τους αρνητικές, τόσο για τους πολίτες, όσο και για το ίδιο το κράτος, αφού η διαφθορά αναπαράγεται μέσα από την κακοδιοίκηση, αλλά και την αδιαφάνεια των λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού (Κτιστάκη, 2014:78). Η διαφθορά αποτελεί ευρύτερο φαινόμενο από εκείνο της κακοδιοίκησης, ενώ διαχωρίζεται από αυτή ως προς το ότι περιλαμβάνει κατάχρηση εξουσίας από έναν κρατικό φορέα για επιδίωξη προσωπικού οφέλους.

Επιπλέον, ειδοποιό διαφορά μεταξύ των δύο, αποτελεί το γεγονός ότι ενώ η διαφθορά επιφέρει πάντοτε ποινικό κολασμό, αυτό δεν συμβαίνει απαραίτητα σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Η τελευταία, μπορεί να μην παραβιάζει φαινομενικά την αρχή της νομιμότητας, αλλά ενδέχεται να οδηγεί σε φαινόμενα που πλήττουν το περί δικαίου αίσθημα των διοικούμενων (Συνήγορος του Πολίτη, 2014: 104).

A.1.1. Μορφές κακοδιοίκησης

Με βάση τα ανωτέρω, καταδεικνύεται το γεγονός ότι η κακοδιοίκηση περιλαμβάνει φαινόμενα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Παρόλο που ο εντοπισμός των μορφών εκδήλωσης του φαινομένου αποδεικνύεται ιδιαίτερος δύσκολος, είναι ενδεχομένως δυνατή η ομαδοποίηση αυτών σε τρεις βασικές κατηγορίες. Ο Συνήγορος του Πολίτη, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του [Ν. 3094/2003](#) θεωρεί, ως μορφές κακοδιοίκησης, πράξεις ή παραλείψεις ατομικών ή συλλογικών οργάνων δημοσίων υπηρεσιών, εφόσον: α) θίγουν συνταγματικά ή νομοθετικά κατοχυρωμένα δικαιώματα ή συμφέροντα πολιτών, β) εμπεριέχουν άρνηση εκπλήρωσης υποχρέωσης που επιβάλλεται, είτε από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, είτε από διάταξη νόμου ή ατομική διοικητική πράξη, γ) παραβιάζουν τις αρχές της ορθής και χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας και της εν γένει διοικητικής ευρυθμίας ή συνιστούν κατάχρηση εξουσίας.

Στις ειδικότερες όψεις εκδήλωσης της κακοδιοίκησης περιλαμβάνονται η αδιαφάνεια και η κρυψίνια της διοίκησης, οι αναιτιολόγητες ή σιωπηρές αρνήσεις παροχής πληροφοριών ή ικανοποίησης νομίμων αιτημάτων, καθώς και η εν γένει παραβίαση, με οποιονδήποτε τρόπο, των αρχών της καλής διοίκησης, οι οποίες διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης και απορρέουν από τη θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:598-599). Επίσης, μορφές εμφάνισης κακοδιοίκησης μπορούν να θεωρηθούν ειδικότερα η μη τήρηση των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης, οι καθυστερήσεις ή η μη τήρηση των προθεσμιών, η μη ορθή συμπεριφορά κατά την εξυπηρέτηση του πολίτη, η καταστρατήγηση του δικαιώματος της πρόσβασης των πολιτών σε διοικητικά έγγραφα, η ελλιπής πληροφόρηση, η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης, οι πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις, η μη αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων, η μη ορθή ερμηνεία του νόμου, λειτουργικά ή οργανωτικά προβλήματα των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και η τυπολατρία και οι αντιφατικές ή ασαφείς διατάξεις (Σπανού, 2010).

A.1.2. Βασικές αιτίες του φαινομένου

Ιδιαίτερως σημαντική θέση στην κατανόηση του φαινομένου αυτού, κατέχει ο εντοπισμός των παραγόντων που ευνοούν την εμφάνιση περιστατικών κακοδιοίκησης και ενδεχομένως διαφθοράς.

Ως σημαντικότεροι τέτοιοι παράγοντες, μπορούν να θεωρηθούν η πρωτοφανής αύξηση των πεδίων δράσης της διοίκησης και της επαφής της με τους πολίτες, η οποία παρέχει ευκαιρίες παραβίασης της αρχής της νομιμότητας, καθώς και η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον έλεγχο του δημόσιου τομέα. Επιπλέον, η βραδύτητα των ελέγχων, η ανεπάρκεια και η συχνά ετεροχρονισμένη έκδοση των πορισμάτων τους, παράλληλα με την έλλειψη διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης και την ενίοτε πολιτικά κατευθυνόμενη λήψη αποφάσεων. Ακόμη, η κακή ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου, η πολυνομία, η έλλειψη κωδικοποίησης βασικών νομοθετημάτων, αλλά και η ύπαρξη πλήθους εξουσιοδοτικών διατάξεων που έχει ως αποτέλεσμα αρκετοί νόμοι να εξαρτούν την ισχύ τους από την έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Τέλος, οι πελατειακές αντιλήψεις που εντοπίζονται στη λειτουργία της, καθώς και οι

αλληλοεπικαλύψεις και τα ποικίλα γραφειοκρατικά εμπόδια στη δράση της (Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 2013:37).

Κατά την εξέταση δε των βασικών αιτιών του φαινομένου δεν θα πρέπει να παραβλέπουμε και παράγοντες, όπως η ασυμμετρία πόρων και αρμοδιοτήτων, αλλά και η έλλειψη εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού σε ορισμένους φορείς του δημοσίου τομέα. Προς την κατεύθυνση της συντήρησης του φαινομένου, συμβάλλει και η έλλειψη σχετικής κουλτούρας από μέρους των πολιτών, οι οποίοι, είτε ανέχονται κρούσματα κακοδιοίκησης, είτε τα προκαλούν με τη συμπεριφορά τους (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2015:8).

A.1.3. Συνέπειες κακοδιοίκησης

Η εξέταση του φαινομένου της κακοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος, το οποίο μαστιζόταν ανέκαθεν από αυτή (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012), καταδεικνύει ότι οι συνέπειές της πλήττουν όλα τα επίπεδα της ανθρώπινης δραστηριότητας και ιδιαίτερα τις δημοκρατικές και ηθικές αξίες, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Η συχνή εμφάνιση κρουσμάτων κακοδιοίκησης, ιδίως εκείνων που περιλαμβάνουν το στοιχείο της διαφθοράς, έχει καταστροφικές επιπτώσεις και ανυπολόγιστο κόστος³. Η διαφθορά καταστρέφει ηθικές αξίες και αρχές, υπονομεύει τη δημοκρατία, διαβρώνει θεσμούς, πλήττει την οικονομία, αντιστρατεύεται την οικονομική ανάπτυξη. Ακόμη, επιδρά αρνητικά σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο, στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και της δικαιοσύνης, στο κοινωνικό κράτος, καθώς και στο περιβάλλον (Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 2013:12).

Ιδιαίτερα σε περίοδο οικονομικής κρίσης, οι επιπτώσεις στην οικονομική δραστηριότητα εξαιτίας των φαινομένων κακοδιοίκησης δεν θα πρέπει να αγνοούνται. Η εμφάνιση τέτοιων κρουσμάτων συντηρεί τα μονοπώλια, πλήττει τον υγιή

3 Για το λόγο αυτό, το Δεκέμβριο του 2003, υιοθετήθηκε η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, η οποία αναφέρει ρητά στο άρθρο 5 ότι κάθε μέρος οφείλει να διασφαλίζει, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος, την ύπαρξη σώματος ή σωμάτων που να είναι κατάλληλα να προλαμβάνουν τη διαφθορά.

ανταγωνισμό, υποθάλπει τη φοροδιαφυγή και την εισφοροδιαφυγή, ενώ επιδρά αρνητικά στην απασχόληση και στο εισόδημα. Ακόμη, επενεργεί σε βάρος των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, πλήττοντάς τους ανεπανόρθωτα. Μάλιστα, εξαιτίας της διακίνησης χρηματικών ποσών με αδιαφανείς τρόπους, αλλά και λόγω της διοικητικής αδράνειας ή αργοπορίας, οι επενδύσεις αποθαρρύνονται (Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 2013:12).

A.2. Μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης

Καθώς η άσκηση δημόσιας εξουσίας μπορεί, κατά περίπτωση, είτε να υπερβαίνει τα όρια της νομιμότητας, είτε να καθίσταται απειλητική για τα δικαιώματα των πολιτών, μέσω της εμφάνισης υποθέσεων διαφθοράς και κρουσμάτων κακοδιοίκησης, η πρόβλεψη μηχανισμών ελέγχου των οργάνων της διοίκησης⁴ καθίσταται επιβεβλημένη. Στην ελληνική έννομη τάξη, ο έλεγχος αυτός λαμβάνει διάφορες μορφές, εμφανιζόμενος ως κοινοβουλευτικός, δικαστικός, διοικητικός, αλλά και ως ενδιάμεσος έλεγχος, ο οποίος αναφέρεται και ως «*τέταρτη μορφή ελέγχου*» της εκτελεστικής εξουσίας (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:563).

A.2.1. Ο Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Πρώτη μορφή ελέγχου της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο οποίος έχει πολιτικό χαρακτήρα, ενώ προβλέπεται στο άρθρο 70 § 6 εδ.α' του Συντάγματος και στα άρθρα 124 επ. του Κανονισμού της Βουλής. Ο έλεγχος ασκείται, τόσο στον πρωθυπουργό, όσο και στους αρμόδιους υπουργούς, υφυπουργούς ή αναπληρωτές υπουργούς, οι οποίοι προΐστανται των δημοσίων υπηρεσιών και φέρουν την ευθύνη για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους (Ράικος, 2005). Κατά αυτό τον τρόπο, ελέγχεται το σύνολο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

4 Στη χώρα μας απαντώνται σήμερα πληθώρα φορέων ελέγχου και διαμεσολάβησης, όπως: α) Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), β) Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), γ) το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), δ) το Σώμα Επιθεωρητών – Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Π.), ε) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), στ) η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.)

Μέσα άσκησης του ανωτέρω ελέγχου, αποτελούν οι Διαρκείς Επιτροπές της Βουλής, η υποβολή αναφορών, η διαδικασία των απλών ή επίκαιρων ερωτήσεων, καθώς και των επερωτήσεων, η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως και φυσικά η σύσταση εξεταστικών επιτροπών και η πρόταση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας. Πέρα των ανωτέρω, κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να ασκηθεί και κατά τη διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού, της κύρωσης του ισολογισμού ή του απολογισμού, καθώς και κατά την έγκριση προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Θετικό στοιχείο αυτής της μορφής ελέγχου, αποτελεί το γεγονός ότι απολαμβάνει ισχυρή νομιμοποίηση, καθώς και ότι περιβάλλεται με αμεσότητα και δημοσιότητα, ενώ το βασικό αρνητικό στοιχείο του έγκειται στη λεγόμενη «πολιτικοποίηση» της ελεγκτικής διαδικασίας, η οποία συνήθως δεν καταφέρνει να εντοπίσει αποτελεσματικά φαινόμενα κακοδιοίκησης εντός της πολυδαίδαλης ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:565).

A.2.2. Ο Δικαστικός Έλεγχος

Η προσφυγή στη δικαιοσύνη για τον έλεγχο περιστατικών κακοδιοίκησης, μέσω του άλλοτε προληπτικού και άλλοτε κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης, αποτελεί «*ultimum refugium*» για τον πολίτη και βασική αρχή ενός κράτους δικαίου (Παπαχατζής, 1983). Όσον αφορά το δικαστικό έλεγχο, αυτός προβλέπεται στο άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη έναντι της δημόσιας εξουσίας και των ιδιωτών (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:565).

Στο πλαίσιο ελέγχου των διοικητικών πράξεων και συμβάσεων, λειτουργούν τα διοικητικά δικαστήρια, ήτοι πρωτοδικεία και εφετεία⁵, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο αποτελεί και το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας και το Ελεγκτικό Συνέδριο, αρμόδιο για υποθέσεις κυρίως δημοσιονομικού ενδιαφέροντος. Ο δικαστικός έλεγχος, κατά το Σπηλιωτόπουλο, «...δημιουργεί ένα ιδιαίτερο ατομικό δικαίωμα, του οποίου το περιεχόμενο είναι η δυνατότητα άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων που

5 Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια της χώρας είναι, κατά κανόνα, αρμόδια για την κατ' ουσία εκδίκαση διαφορών που προκύπτουν από την έκδοση διοικητικών πράξεων. Εξαιρεση, βέβαια, αποτελεί η εκδίκαση ακυρωτικών διαφορών δυνάμει ειδικών διατάξεων νόμων, όπως για παράδειγμα του Ν. 702/1977, καθώς πρόκειται για αρμοδιότητα ανήκουσα κατά βάση στο ΣτΕ.

προβλέπονται από τις συνταγματικές διατάξεις» (Σπηλιωτόπουλος, 2005). Βασικό πλεονέκτημα του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης αποτελεί η ασφάλεια δικαίου και η ανεξαρτησία των δικαστικών αρχών, γεγονός που προσδίδει στην κρίση τους αυξημένο κύρος, παρέχοντας ισχυρά εχέγγυα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικούμενων. Από την άλλη, βασικότερα μειονεκτήματα αποτελούν το σχετικά υψηλό κόστος της διαδικασίας, η βραδύτητα της δικαστικής κρίσης, που σε πολλές περιπτώσεις ισοδυναμεί με αρνησιδικία, όπως άλλωστε μαρτυρούν και οι δεκάδες καταδίκες της χώρας από το [Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων Ανθρώπου](#), καθώς και ο αποκλειστικά κατασταλτικός έλεγχος της πράξης (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012).

A.2.3. Ο Διοικητικός Έλεγχος

Ο διοικητικός έλεγχος αποτελεί ένα τρίτο είδος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Στην ουσία, πρόκειται για μία μορφή εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης, η οποία λαμβάνει τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Συνίσταται, είτε σε αυτεπάγγελτες έρευνες διοικητικών πράξεων και συμβάσεων από τη διοικητική ιεραρχία, είτε σε έρευνες που λαμβάνουν χώρα κατόπιν άσκησης διοικητικών προσφυγών από θιγόμενους πολίτες (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012).

Ο συγκεκριμένος τύπος ελέγχου, ο οποίος δύναται να ασκηθεί, τόσο προληπτικά, όσο και κατασταλτικά, μπορεί να εκκινήσει, όπως προαναφέρθηκε, μέσω της άσκησης διοικητικών προσφυγών, ήτοι απλών διοικητικών προσφυγών (αιτήσεων θεραπείας - ιεραρχικών προσφυγών)⁶, ενδικοφανών ή ειδικών διοικητικών προσφυγών, καθώς και μέσω της άσκησης του δικαιώματος αναφοράς, όπως αυτό προβλέπεται στο άρθρο 10 του [Συντάγματος](#) (Τάχος, 2005:619 επ.).

Στα όργανα εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης υπάγονται και ιδιαιτέρως δυναμικοί θεσμοί, όπως ο [Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης](#) και το [Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης](#), οι οποίοι θεσπίστηκαν για να

⁶ Οι οποίες υποβάλλονται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν προβλέπεται κατά της πράξης η δυνατότητα άσκησης της ειδικής διοικητικής ή της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής.

συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση περιστατικών κακοδιοίκησης.

A.2.4. Ο Ενδιάμεσος Έλεγχος

Ενδιάμεσος έλεγχος καλείται ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης, ο οποίος συνίσταται στη διοικητική και θεσμική διαμεσολάβηση μεταξύ ενός ή περισσότερων διοικητικών οργάνων και υπηρεσιών του δημοσίου, με το θιγόμενο πολίτη. Διενεργείται μέσω των συνταγματικά και νομοθετικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες ελέγχουν τη δράση της διοίκησης ανά θεματικό πεδίο, με κύριο εκπροσώπο του θεσμού στην Ελλάδα το [Συνηγόρο του Πολίτη](#). Η δημιουργία τους αποσκοπούσε στη συμπλήρωση και την ενίσχυση των λοιπών μορφών ελέγχου της διοικητικής δράσης και παράλληλα στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών (Μαυρομούστακου, 2012:238 επ.).

Η συγκεκριμένη μορφή ελέγχου, διαθέτει υπολειμματικό ή ατελή χαρακτήρα⁷, καθώς χαρακτηρίζεται από την αδυναμία του φορέα της να επιβάλλει πειθαρχικές ή ποινικές κυρώσεις. Παρόλα αυτά, συμβάλλει στην υποστήριξη του ρυθμιστικού ρόλου της δημόσιας διοίκησης, ενισχύοντας την ποιότητα της δράσης της, αφού αντιλαμβάνεται εκφάνσεις του φαινομένου της κακοδιοίκησης οι οποίες εκφεύγουν των τυπικών μορφών ελέγχου (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:579).

Ο συμπληρωματικός χαρακτήρας αυτής της μορφής ελέγχου της δημόσιας διοίκησης υλοποιείται, μέσω της ίδρυσης και της λειτουργίας ενός ή περισσότερων διαμεσολαβητών σε κεντρικό ή σε τοπικό επίπεδο. Δικαιολογητικό λόγο ίδρυσης των φορέων αυτών, αποτελεί η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης μέσω της διαχείρισης καταγγελιών πολιτών, καθώς και η προάσπιση των δικαιωμάτων τους κατά τις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες. Το τελευταίο επιτυγχάνεται μέσω της υποβολής διαμεσολαβητικών συστάσεων ή υποδείξεων σε αυτές για την αντιμετώπιση εξατομικευμένων ή γενικότερων προβλημάτων (Θεοχάρης, 2015:63). Αρμόδιοι να ασκούν ενδιάμεσο έλεγχο κακοδιοίκησης στην ελληνική έννομη τάξη σήμερα είναι, εκτός του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, οι οποίοι αντικατέστησαν το Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης αφενός

⁷ Η ατέλεια σχετίζεται με την αδυναμία του φορέα της συγκεκριμένης μορφής ελέγχου να επιβάλλει πειθαρχικές ή ποινικές κυρώσεις, λόγω του μη δεσμευτικού χαρακτήρα προτάσεών του.

και τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης αφετέρου, όπως αυτοί οι θεσμοί θα παρουσιαστούν κατωτέρω.

A.3. Σχέση κακοδιοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης

A.3.1. Η τοπική αυτοδιοίκηση

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί θεσμό ο οποίος κατείχε διαχρονικά πρωταρχικό ρόλο στην εσωτερική λειτουργία των ευρωπαϊκών κρατών, αλλά και του ελληνικού κράτους. Ως εγγύτερος προς τον πολίτη θεσμός, είναι υπεύθυνος για την παροχή των τοπικών υπηρεσιών και τη διαμόρφωση πολιτικών που έχουν άμεση σχέση με την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος⁸. Απολαμβάνει δε, άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, η οποία έχει νόημα σε ένα πλαίσιο σεβασμού σχετικών συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων, καθώς καμία εξουσία δεν μπορεί να παραμένει ανέλεγκτη σε ένα κράτος δικαίου.

Σε αυτό το πλαίσιο, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει σειρά αρμοδιοτήτων, οι οποίες καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων, από υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική πρόνοια και τη δημόσια υγεία, έως και το περιβάλλον, αποδεικνύοντας τον πολυποίκιλο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν οι τοπικές αρχές. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, μάλιστα, η διαδικασία της αποκέντρωσης που εφαρμόστηκε στα περισσότερα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνετέλεσε στην επέκταση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την τοπική αυτοδιοίκηση, με στόχο την ενίσχυση της αυτονομίας της, καθιστώντας την ουσιαστικά αρμόδια για το σύνολο, σε πολλές περιπτώσεις, των τοπικών υποθέσεων. Η τάση αυτή της μεταφοράς αρμοδιοτήτων εντάσσεται στο γενικότερο φαινόμενο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multilevel governance), το οποίο διαπνέει τη δομή οργάνωσης της Ε.Ε. σήμερα⁹.

8 Πέρα από τις συνταγματικές διατάξεις, τα βασικά νομοθετικά κείμενα που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι: ο Ν. 1850/1989 που αφορά στην «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας», το Π.Δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» που ισχύει για τις νέες Περιφέρειες του κράτους, όπως αυτές συστήθηκαν με το Ν. 3852/2010, ο Ν. 3463/2006 «Κύρωση Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα», με τον οποίο κωδικοποιείται σε ενιαίο κείμενο η ισχύουσα νομοθεσία για τη λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων, ο Ν. 3852/2010 με τον οποίο ανασυγκροτείται η διοικητική δομή της χώρας στο επίπεδο της Αυτοδιοίκησης και συστήνονται οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και ο πρόσφατος Ν. 4555/2018 που εισάγει πληθώρα αλλαγών.

9 Βλέπε ενδεικτικά και τη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», την οποία εξέδωσε το 2009 η Επιτροπή των Περιφερειών.

A.3.2. Σύνδεση κακοδιοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση

Τα τελευταία χρόνια, έχει ενταθεί η συζήτηση γύρω από φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης, τα οποία εντοπίζονται στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης και προκαλούν σοβαρές δυσλειτουργίες στη δράση της. Μάλιστα, για πολλούς, η κατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί, όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται, την «αχίλλειο πέτρα» του κοινωνικού και πολιτικού μετασχηματισμού της χώρας, αφού στο χώρο αυτό παρατηρείται έντονη παραβίαση των αρχών της νομιμότητας (Μακρυδημήτρης, 2006:327). Είναι μάλιστα ενδεικτικό, ότι σύμφωνα με στοιχεία του Συνηγόρου του Πολίτη, την περίοδο 1998-2016, κατατέθηκαν στην Αρχή 207.614 αναφορές, εκ των οποίων 117.533, αφορούσαν θέματα που άπτονταν των αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών¹⁰ (Συνήγορος του Πολίτη, 2018:7).

Στη βάση του αρνητικού αυτού φαινομένου που υπονομεύει την αρχή του κράτους δικαίου εδράζεται, πολλές φορές, ένας ιδιότυπος λαϊκισμός των τοπικών οργάνων, ο οποίος απορρέει από την επίκληση της δημοκρατικής νομιμοποίησης που αυτά απολαμβάνουν (Σωτηρέλης, 2006:91). Παρόλα αυτά, η καταπολέμηση των κρουσμάτων αυτών, θα πρέπει να αποτελεί απαρέγκλιτη προϋπόθεση για την ενίσχυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κρίσιμος παράγοντας για την ενίσχυση της νομιμοποίησης και της νομιμότητας των τοπικών αρχών αποτελεί η τήρηση και η εφαρμογή κανόνων διαφάνειας, μέσω μετρήσεων που θα διευκολύνουν τη λογοδοσία και τον έλεγχο (Παπαδημητρίου, 2018: 455).

Ειδικότερα, μετά τη μεταπολίτευση, η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, καθώς και η καθιέρωση του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, οδήγησαν στη σταδιακή ανάδειξη ενός πολυεπίπεδου συστήματος άσκησης δημόσιων πολιτικών, που προηγουμένως ανήκαν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης. Παρά τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις, το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ, αφ' ενός της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης και αφετέρου των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης, δεν αποτέλεσε αντικείμενο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση των

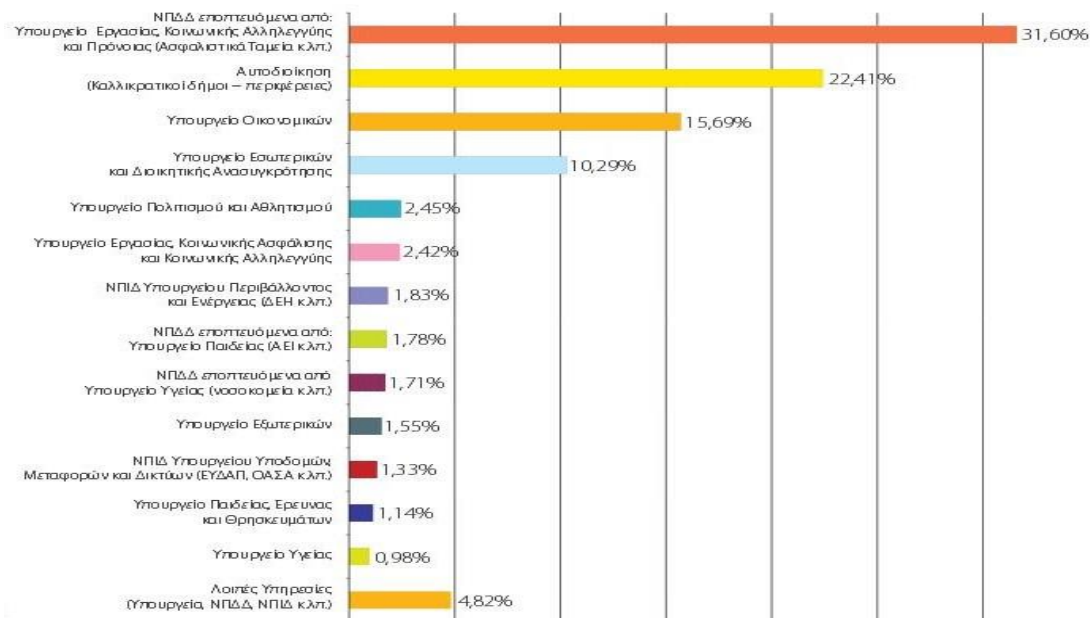
10 Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε την Ειδική Έκθεση του ΣτΠ, η οποία εκδόθηκε τον Ιανουάριο του 2018, «Εσοδα Δήμων και Κράτους Δικαίου» στην οποία παρουσιάζονται αναλυτικά σχετικά στοιχεία.

δημοσίων προβλημάτων. Αντίθετα, αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά, με αποτέλεσμα να ανακύψουν έντονες επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο επιπέδων, με προφανείς ελλείψεις και αδυναμίες, ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών.

Οι τοπικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Επίσης, οι Δήμοι αναλαμβάνουν και την υλοποίηση κρατικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί από την πολιτεία για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, ενώ οι αυτοδιοικητικές περιφέρειες παραμένουν αρμόδιες για τις τοπικές υποθέσεις περιφερειακού επιπέδου (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:357επ.). Συνεπώς, είναι εμφανές ότι το εύρος και το είδος των αρμοδιοτήτων είναι εκτενέστατο, με αποτέλεσμα ο αριθμός και το μέγεθος των προβλημάτων που προκαλούνται από την κακοδιοίκηση να είναι ανάλογος, επιτείνοντας το αίσθημα ανασφάλειας δικαίου των πολιτών.

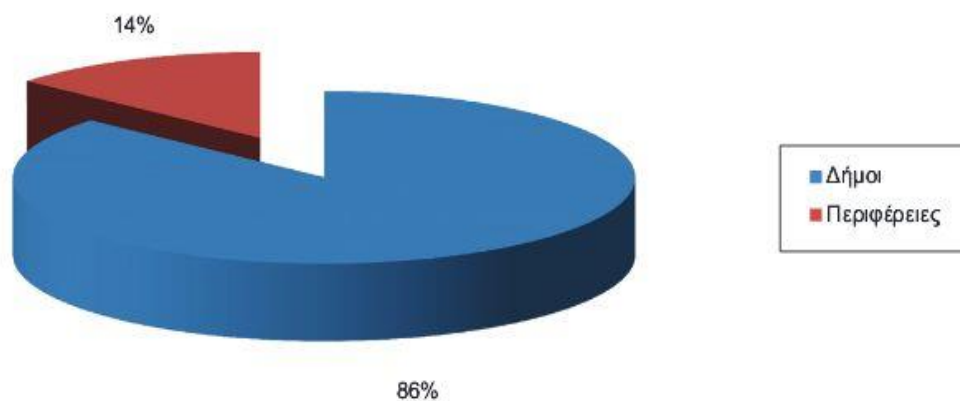
Α.3.3. Όψεις κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α.

Γράφημα 1. Κατανομή βάσιμων αναφορών ανά φορέα δημόσιας διοίκησης



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, 2016: 10

Γράφημα 2. Κατανομή βάσιμων αναφορών για κακοδιοίκηση σε φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης



Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, 2018: 42

Στις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, επισημαίνονται ως συνήθεις αιτίες κακοδιοίκησης των Ο.Τ.Α., τα ακόλουθα: Αρχικά, η οικονομική δυσπραγία τους, καθότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύθηκε από την αναγκαία χρηματοδότηση, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σοβαρών προβλημάτων στον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών υποχρεώσεών τους. Επιπλέον, η εμφανής δυσχέρεια διαχείρισης της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της διοίκησης, η οποία συχνά επιλέγει ως λύση την ευκολότερη ή την πιο συμφέρουσα, αδιαφορώντας για τις δυσμενείς επιπτώσεις που μπορεί να επιφέρει αυτή στους πολίτες.

Ακόμη, η άρνηση συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, η οποία προβλέπεται και νομοθετικά στο N. 3068/2002 και οφείλεται, κατά κανόνα, είτε σε έλλειψη νομικής κατάρτισης του προσωπικού σε ζητήματα κατανόησης μίας δικαστικής απόφασης, είτε στην απροθυμία ή την αδυναμία της διοίκησης των Ο.Τ.Α., να επωμισθούν το οικονομικό βάρος που συνήθως προκαλεί η εκτέλεση της τελευταίας. Σημαντικό ρόλο, επίσης, στην εμφάνιση αυτού του φαινομένου διαδραματίζει και η αδυναμία των εποπτικών μηχανισμών να ασκήσουν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους, κυρίως λόγω έλλειψης προσωπικού, υπερβολικού φόρτου εργασίας, αλλά και αδυναμίας σύστασής τους, όπως χαρακτηριστικά συνέβη με τον Ελεγκτή Νομιμότητας του N. 3852/2010.

Πιο συγκεκριμένα, οι κυριότερες δραστηριότητες στις οποίες εντοπίζονται κρούσματα κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α. σχετίζονται με θέματα: συμβατικής και εξωσυμβατικής ευθύνης (105-106 Α.Κ.), απαλλοτριώσεων, παροχών κοινής ωφελείας (Δ.Ε.Υ.Α.), εποπτείας και συμμόρφωσης, μη εφαρμογής και μη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων, διαχείρισης απορριμμάτων, ηλεκτροφωτισμού, καθαριότητας, προσλήψεων προσωπικού, καταλογισμού δημοτικών τελών και εσόδων, αδειοδότησης επιχειρήσεων, αστικής και δημοτικής κατάστασης και ένταξης αλλοδαπών (Μήλιος, Πανοπούλου & Περράκης, 2010:21-22).

Η πρόβλεψη θεσμών, όπως ο Δημοτικός και Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, οι οποίοι θα αντικαταστήσουν τους ισχύοντες θεσμούς του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων και στην ικανοποίηση των αιτημάτων των

πολιτών για διαφάνεια στην τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, στη διόρθωση των αστοχιών των προηγούμενων θεσμών, λειτουργώντας ως παρατηρητές της κακοδιοίκησης στο χώρο των Ο.Τ.Α., ως τοπικοί διαμεσολαβητές, ως διαμορφωτές προτάσεων βελτίωσης του πλαισίου λειτουργίας της αυτοδιοίκησης και τελικά ως πολύτιμοι βοηθοί αυτής και των διοικούμενων.

Β. Η προϊστορία του θεσμού της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης και τα χαρακτηριστικά της

Β.1. Η ιστορική εξέλιξη των θεσμών αντιμετώπισης φαινομένων κακοδιοίκησης σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο

Κατά τη νεότερη ελληνική ιστορία¹¹, σε κεντρικό επίπεδο, έγιναν πολλές προσπάθειες για την αντιμετώπιση του προβλήματος, λαμβανομένων υπόψη και των προκλήσεων ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού που αντιμετώπιζε η χώρα. Κατά αυτό τον τρόπο, θεσμοθετήθηκαν υπηρεσίες, με σκοπό τον ενδιάμεσο έλεγχο των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και της δράσης τους.

Πρώτη προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση, αποτέλεσε το σύστημα των Γραφείων Εξυπηρέτησης των Πολιτών και των Γραφείων Παραπόνων. Το ολοκληρωμένο σύστημα διερεύνησης παραπόνων και ελέγχου εγκαινιάστηκε στην Ελλάδα με την έναρξη ισχύος του Ν.Δ. 3983/1959. Βασιζόταν στη σύσταση και λειτουργία Γραφείων Πληροφοριών και Παραπόνων στην έδρα κάθε νομαρχίας, τα οποία δέχονταν και εξέταζαν ή διαβίβαζαν στην Κεντρική Υπηρεσία Ερέυνης Παραπόνων τα «*παραπόνα*» των διοικουμένων, ενώ τελούσαν υπό την άμεση εποπτεία του αρμόδιου Νομάρχη (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:611). Το σύστημα συμπληρωνόταν από τις Υπηρεσίες Ερέυνης Παραπόνων, οι οποίες συστάθηκαν σε επίπεδο υπουργείων, υπό τον έλεγχο του αρμόδιου υπουργού.

¹¹ Παρόλα αυτά η αναγκαιότητα του ελέγχου, το περιεχόμενο, οι φορείς του και οι ελεγκτές δεν είναι κάτι καινούριο στις έννομες τάξεις, ακόμη και της αρχαιότητας. Αναφέρεται, σε κείμενα αρχαίων Ελλήνων φιλοσόφων, όπως ο Σωκράτης, ο Αριστοτέλης και ο Πλάτων. Παράλληλα, ελεγκτές αναφέρονται και στον Κώδικα του Χαμουραμπί, καθώς και στη Φαραωνική Αίγυπτο.

Επόμενος φορέας ενδιάμεσου ελέγχου υπήρξε ο Επίτροπος Διοικήσεως κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, θεσμός ο οποίος προβλεπόταν στη διάταξη του άρθρου 127 του «*Συντάγματος*» του 1968. Βάσει της νομοθεσίας, ο Επίτροπος, σχεδόν πάντα ανώτατος αξιωματικός των Ενόπλων Δυνάμεων¹², διοριζόταν με βασιλικό διάταγμα, κατόπιν πρότασης του υπουργικού συμβουλίου για πενταετή θητεία. Διέθετε ευρείες αρμοδιότητες διενέργειας ελέγχων τις οποίες ασκούσε, είτε αυτεπάγγελα, είτε κατόπιν εντολής του πρωθυπουργού (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:614).

Κατά τη δεκαετία του 1980, υιοθετήθηκε ξανά ως θεσμός ενδιάμεσου ελέγχου, η ίδρυση Γραφείων Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών, ως τμήμα κάθε δημόσιας κεντρικής ή αποκεντρωμένης υπηρεσίας. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους ήταν, κυρίως, η ενημέρωση των πολιτών για τα δικαιώματά τους, η συγκέντρωση προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών, αλλά και για το σύνολο των ενεργειών που απαιτούνταν προκειμένου οι πολίτες να διεκπεραιώνουν επιτυχώς τις υποθέσεις τους (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:615).

Ιδιότυπο θεσμό, στο πλαίσιο ενός «*κοινωνικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση*», αποτέλεσε η ίδρυση, με το άρθρο 17 § 6 εδ. α' του Ν. 1735/1987, του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Παρόλες τις αρχικές επιτυχίες, το σώμα δεν κατάφερε να μετεξελιχθεί σε μία αληθινή ανεξάρτητη αρχή, η οποία απουσίαζε και ήταν απαραίτητη για το ελληνικό σύστημα ελέγχων. Τέλος, ο [Ν. 2266/1994](#) προέβλεψε τη δημιουργία του θεσμού του Μεσολαβητή Διοίκησης, ο οποίος όμως δε λειτούργησε ποτέ στην πράξη (Μακρυδημήτρης, 1999:391).

Οι αστοχίες αυτές, οδήγησαν τη χώρα στη θέσπιση του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής, με το Ν. 2477/1997, ο οποίος ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 1998¹³.

Πέρα όμως από τη λειτουργία θεσμών με διαμεσολαβητικές αρμοδιότητες σε εθνικό επίπεδο, η τάση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στοχεύει στην ενίσχυση των ελεγκτικών

12 Από το βαθμό του Ταξιάρχου και πάνω.

13 Προβλέπεται συνταγματικά στο άρθρο 103 §9 Σ. Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03, ενώ αποτελείται από το Συνήγορο του Πολίτη και έξι Βοηθούς Συνηγόρους, που τον επικουρούν κατά το έργο του. Έλκει την καταγωγή του από το σκανδιναβικής προέλευσης θεσμό του Ombudsman, ο οποίος λειτουργεί από τις αρχές του 19ου αιώνα.

μηχανισμών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, οι οποίοι θα περιορίζουν τη δράση τους, αποκλειστικά στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁴.

Το 1975, με τη Σύσταση 757, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης συνέστησε στην Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών να εξετάσουν τη δυνατότητα διορισμού προσώπων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με αρμοδιότητες Συνηγόρων του Πολίτη (Λαδιάς, 2014:50). Στη συνέχεια, το 1985, η Επιτροπή Υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, θέσπισε τη Σύσταση R (85) 13, καλώντας τα κράτη να διορίσουν Συνηγόρους του Πολίτη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ή σε ειδικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης. Το ίδιο έτος, η Επιτροπή Υπουργών, θέσπισε το Ψήφισμα (85) 8, για τη συνεργασία μεταξύ των Συνηγόρων και του Συμβουλίου της Ευρώπης (Λαδιάς, 2014:50).

Επιπλέον, το 1999, το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε το Ψήφισμα 80 για το ρόλο των τοπικών Διαμεσολαβητών ή Συνηγόρων στην προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, με το οποίο καθιέρωσε το νομικό πλαίσιο, βάσει του οποίου θα λειτουργούν οι Αρχές που αποτελούν το θεσμό (Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, 2014). Ταυτόχρονα, κάλεσε τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, που ήδη έχουν υιοθετήσει το θεσμό, να ιδρύσουν ένα εθνικό δίκτυο τοπικών και περιφερειακών Διαμεσολαβητών για τη συγκέντρωση εμπειριών, αλλά και να εξετάσουν τη δυνατότητα συνεργασίας και εναρμόνισης μεταξύ τους για την επίλυση των προβλημάτων των πολιτών με τις δημόσιες αρχές (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2010:34). Ειρήσθω εν παρόδω, το 1992, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, θεσπίστηκε και διαμεσολαβητής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αρμοδιότητα την επίλυση των διαφορών που προκύπτουν με τις υπηρεσίες της Ένωσης.

Τέλος, το 2013, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης θέσπισε το Ψήφισμα 1959 για την ενίσχυση του ρόλου των Συνηγόρων στην Ευρώπη, με το οποίο συστήνεται στα κράτη η αναθεώρηση της νομοθεσίας τους, προκειμένου οι

14 Μάλιστα, η τρίτη έκθεση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα διατυπώνει συστάσεις προς την Ελλάδα, καθώς και μια πρώτη θετική ευρωπαϊκή αξιολόγηση για το θεσμό του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, με την παρατήρηση ότι η θέση δεν έχει καλυφθεί σε όλους τους δήμους, αλλά και ότι θα πρέπει να θεσμοθετηθεί ένας μηχανισμός συνεργασίας του Συνηγόρου του Πολίτη με τους Συμπαραστάτες. Η έκθεση είναι διαθέσιμη στο site του Συμβουλίου της Ευρώπης, στο σύνδεσμο <https://rm.coe.int/168071980e>.

Συνήγοροι να έχουν αρμοδιότητες κατά τα διεθνή πρότυπα. Το Ψήφισμα αναφέρει επίσης, ότι η εποπτεία της διοίκησης από ανεξάρτητα όργανα είναι απαραίτητη σε πολιτειακά συστήματα διάκρισης των λειτουργιών (Λαδιάς, 2014:50).

Μάλιστα, ο θεσμός του «*Δημοτικού Συνηγόρου του Πολίτη*», ή αλλιώς «*Municipal/Local Ombudsman*», προβλέπεται σε διάφορες χώρες διεθνώς, με διευρυμένες αρμοδιότητες, όμοιες μάλιστα με αυτές που στη χώρα μας επιφυλάσσονται στο [Συνήγορο του Πολίτη](#) (Λαδιάς, 2014:49). Ενδεικτικά, στην Ιταλία υφίστανται οι *Difensori Civici Regionali*, οι οποίοι λειτουργούν σε επίπεδο περιφέρειας, πόλης και περιοχής αντίστοιχα. Ομοίως, υπάρχουν από πολλών ετών παρόμοιοι θεσμοί και σε άλλα κράτη, όπως στη Γερμανία, τη Σουηδία και την Ολλανδία, ενώ και η Βουλγαρία διαθέτει αντίστοιχο μηχανισμό σε επίπεδο δήμων από το 1998, με αρμοδιότητα ακόμη και εκπροσώπησης των πολιτών ενώπιον δικαστηρίων και δημόσιων αρχών (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:135 ; Γερογιάννη, 2011:91).

Τέλος, στο Ηνωμένο Βασίλειο λειτουργεί ο θεσμός του «*Επιτρόπου ή Συνηγόρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», ή όπως είναι γνωστός «*The Local Government Ombudsman*», ο οποίος αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, που ελέγχει, τόσο φαινόμενα κακοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο, όσο και την υλοποίηση των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων, ενώ διορίζεται απευθείας με βασιλικό διάταγμα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:136). Παράλληλα, μετέχει στην «*Επιτροπή Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», την επονομαζόμενη «*Commission for Local Administration in England*»¹⁵, η οποία αποτελείται από τρεις επιτρόπους και τον κοινοβουλευτικό επίτροπο της διοίκησης με αρμοδιότητες για ζητήματα χρηματοδότησης, στέγασης, τοπικού σχεδιασμού και προσωπικού (Μπέσιλα - Βήκα, 2008:45).

B.2. Οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία του θεσμού

Πέρα από τα ιστορικά στοιχεία σχετικά με την εξέλιξη του θεσμού, αλλά και την μελέτη αυτού διαχρονικά, απαραίτητο στοιχείο για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας και της αποτελεσματικής παρουσίας του αποτελεί η καταγραφή των βασικών

15 Για περισσότερες πληροφορίες για τη λειτουργία του θεσμού στο Ηνωμένο Βασίλειο, βλέπε αναλυτικά Μπέσιλα – Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Τόμος III, Ειδικά Θέματα*, σελ. 44-52.

χαρακτηριστικών και των αρχών που οφείλουν να διέπουν τη λειτουργία του, όπως αυτές καταγράφονται κατωτέρω.

B.2.1. Υψηλό κύρος και εγγυήσεις ανεξαρτησίας του θεσμού

Θεμελιώδες χαρακτηριστικό του διοικητικού μεσολαβητή αποτελεί το υψηλό κύρος των προσώπων που στελεχώνουν το θεσμό¹⁶, καθώς και η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που τα πρόσωπα αυτά απολαμβάνουν. Πρόκειται για πρόσωπα εγνωσμένης ηθικής, επιστημονικής ή άλλου είδους αξίας, τα οποία με την παρουσία τους εξασφαλίζουν την ακεραιότητα του θεσμού, ενώ παράλληλα προσδίδουν σε αυτόν τις απαραίτητες εγγυήσεις αποδοτικής λειτουργίας. Τόσο το κύρος του θεσμού, όσο και οι εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνει, εξασφαλίζονται συνήθως μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης και της εκλογής του από αντιπροσωπευτικά, κοινοβουλευτικά σώματα με αυξημένη πλειοψηφία και υπερκομματικά κριτήρια. Η ανεξαρτησία δε του θεσμού εγγυάται την αμερόληπτη λειτουργία του από τυχόν παρεμβάσεις, ενώ του επιτρέπει να λειτουργεί ως θεματοφύλακας των δικαιωμάτων των πολιτών από περιπτώσεις κρατικής αυθαιρεσίας (Μακρυδημήτρης, 1999 ; Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:607).

B.2.2. Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας

Πρώτιστο καθήκον του αποτελεί, επιπλέον, η διαμεσολάβηση μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών, ούτως ώστε οι διοικητικές πράξεις των πρώτων να έχουν νομική βάση και να πληρούν τους όρους της αρχής της νομιμότητας. Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας έχει ως επακόλουθο την εμπέδωση σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των αρχών της διοίκησης και, κατ'επέκταση, την αποκατάσταση της αξιοπιστίας αυτών. Κατά την έρευνα τήρησης της αρχής της νομιμότητας, διαθέτει ευρείες αρμοδιότητες πληροφόρησης, παρακολούθησης και έλεγχου περιστατικών κακοδιοίκησης, μέσω της σε βάθος διερεύνησης της υπόθεσης

16 Για παράδειγμα, κατά την ελληνική εμπειρία, στο αξίωμα του ΣτΠ επιλέγησαν κατά βάση καθηγητές πανεπιστημίου και μάλιστα των κλάδων της πολιτικής, νομικής και διοικητικής επιστήμης, καθώς και του συνταγματικού δικαίου.

και της ενεργητικής παρεμβολής για την άρση της κακοδιοίκησης (Μήλιος, Πανοπούλου, Περράκης, 2010:32).

B.2.3. Οι αρχές της διαφάνειας και της δημοσιότητας

Οι αρχές της διαφάνειας, αλλά και της δημοσιότητας, σχετίζονται με το δικαίωμα των πολιτών να ενημερώνονται, τόσο για τις πράξεις της διοίκησης που τους αφορούν, όσο και για τη γενικότερη λειτουργία των κρατικών φορέων και τη διαχείριση των οικονομικών πόρων, που αποτελούν κύρια πεδία αμφισβήτησης και αντιπαράθεσης. Ιδιαίτερα η διαφάνεια αποτελεί μόνιμο ζητούμενο για τον κρατικό μηχανισμό, καθώς η έλλειψη της υποσκάπτει τις σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ των συναλλασσομένων και αποτελεί προθάλαμο για την ανάπτυξη σχέσεων συναλλαγής και διαφθοράς. Μάλιστα η χώρα κατέβαλλε σημαντικές προσπάθειες για την εμπέδωσή της στην πράξη. Σημαντικό σταθμό σε αυτή την πορεία, αποτέλεσε η ψήφιση του [Ν. 3861/2010](#), με θέμα την ενίσχυση της διαφάνειας, μέσω της υποχρεωτικής ανάρτησης των νόμων και των πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο.

Οι αρχές αυτές διέπουν συνολικά τη δράση του διοικητικού διαμεσολαβητή, ενώ παράλληλα μετουσιώνονται στην αποτύπωση των αποτελεσμάτων των ερευνών και των ελέγχων που διεξάγει σε εκθέσεις, τόσο ειδικές, όσο και περιοδικές, οι οποίες είναι προσβάσιμες τόσο στους ενδιαφερόμενους, αλλά και σε όλους τους πολίτες, προτείνοντας μέτρα ευρύτερης σημασίας για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης (Τζέμος, 2012:290).

B.2.4. Η αρχή της ενημέρωσης

Βασική αρχή, της οποίας η τήρηση πρέπει να διασφαλίζεται σε ένα κράτος δικαίου, είναι αυτή της ενημέρωσης. Στο πλαίσιο τήρησης της αρχής αυτής, ο θεσμός θα πρέπει να διασφαλίσει τη δυνατότητα ενημέρωσης των πολιτών για όλα τα θέματα, τα οποία τους αφορούν, είτε άμεσα, είτε έμμεσα και τα οποία έχουν σχέση με διαδικασίες ή πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις στην προσωπική, επαγγελματική

και οικονομική τους ζωή, καθώς και στην πρόσβαση αυτών σε σχετικά έγγραφα (Μήλιος, Πανοπούλου, Περράκης, 2010:34).

B.2.5. Η επιείκεια και η φιλική αντιμετώπιση του πολίτη

Η αρχή της επιείκειας βρίσκει τη συνταγματική κατοχύρωσή της, τόσο στην αρχή του κράτους δικαίου, όσο και στην αρχή της ισότητας, ενώ συνδέεται άμεσα και με τις αρχές της αναλογικότητας, της εμπιστοσύνης, της χρηστής διοίκησης και της ασφάλειας δικαίου. Όπως συχνά λέγεται, το δίκαιο και η επιείκεια με την αλληλοσυμπλήρωσή τους αποτελούν το μέσο για την πραγμάτωση στην πράξη της ιδέας της ουσιαστικής δικαιοσύνης (Τάχος, 2005 ; Σπηλιωτόπουλος, 2005).

Η ως άνω αρχή, σε συνδυασμό με τη φιλική αντιμετώπιση του πολίτη, υποδηλώνει ότι ο διαμεσολαβητής κατά τη δράση του πρέπει όχι μόνο να είναι προσιτός στους πολίτες, αλλά και να εξαντλεί όλες τις νόμιμες δυνατότητες λύσεων που αφορούν στα προβλήματά τους, ώστε να τον αντιμετωπίζουν όχι ως ένα πρόσωπο, δυσκίνητο και εχθρικό γραφειοκρατικό θεσμό, αλλά ως ένα φιλικό και ανθρώπινο σημείο αναφοράς.

B.2.6. Η αποτελεσματικότητα στη δράση του

Η αρχή της αποτελεσματικότητας μεταφράζεται στη μόνιμη προσπάθεια του θεσμού της διαμεσολάβησης να εκπληρώσει αποτελεσματικά τον κύριο σκοπό ύπαρξης και λειτουργίας του, που δεν είναι άλλος από την αντιμετώπιση κρουσμάτων κακοδιοίκησης, την εξυπηρέτηση του πολίτη, και την εν γένει αναβάθμιση της καθημερινότητάς του. Αυτό σημαίνει ότι οφείλει να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξυπηρέτηση των συγκεκριμένων αιτημάτων, η ικανοποίηση των οποίων συντελεί στην κοινωνική και πολιτική αναγνώριση, καθώς και την περαιτέρω καταξίωσή του (Μήλιος, Πανοπούλου, Περράκης, 2010:34).

Κλείνοντας αυτή τη συνοπτική παρουσίαση των χαρακτηριστικών αλλά και των αρχών που διέπουν τη λειτουργία του Ombudsman, παρατηρούμε ότι ο θεσμός, στην καθαρή

ιδεοτυπική του μορφή, λειτουργεί δημιουργικά και διαμεσολαβητικά και σε καμία περίπτωση επιθετικά έναντι της διοίκησης¹⁷. Δεν αποτελεί, δηλαδή, δικαιοδοτικό όργανο το οποίο τη δικάζει και την καταδικάζει. Η διαμεσολάβηση που ασκεί μειώνει την απόσταση μεταξύ αυτής και των πολιτών, συμβάλλοντας στον πλουραλισμό και στην εμβάθυνση της δημοκρατίας (Σωτηρόπουλος, 2000:26).

Γ. Η πρώτη προσπάθεια θέσπισης διαμεσολαβητικών θεσμών σε επίπεδο Ο.Τ.Α. και συμπεράσματα από τη λειτουργία τους

Γ.1. Οι θεσμοί και τα χαρακτηριστικά τους σε επίπεδο Ο.Τ.Α.

Αρχικά, ο [Ν. 3852/2010](#) (Φ.Ε.Κ. Α' 87/7.6.2010) αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια θέσπισης θεσμών ενδιάμεσου ελέγχου σε επίπεδο Ο.Τ.Α., οι οποίοι όμως συνάντησαν εξαρχής προσκόμματα και έχασαν τη δυναμική τους.

Σύμφωνα με την *Αιτιολογική Έκθεση* του [Ν. 3852/2010](#), οι νεοσύστατοι θεσμοί στόχευαν στην έγκαιρη καταπολέμηση του φαινομένου της κακοδιοίκησης, στη διασφάλιση της αμεροληψίας και της διαφάνειας των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, στη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και στην αποσυμφόρηση του δημάρχου, του περιφερειάρχη και των λοιπών αιρετών οργάνων από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών, τόσο σε επίπεδο Δήμου, όσο και σε επίπεδο Περιφέρειας (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010:21). Μέσω της δράσης του Συμπαραστάτη, θα αποτρέπονταν πρόσθετες διαδικασίες, καθώς πολλά προβλήματα θα επιλύονταν σε επίπεδο Ο.Τ.Α., με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, καθώς και χρήματος για τους πολίτες.

¹⁷ Όπως χαρακτηριστικά είχε επισημάνει ο Διαμαντούρος, «ο θεσμός αυτός αποτελεί ένα τμήμα του οπλοστασίου λογοδοσίας, που έχουν στη διάθεσή τους οι σύγχρονες δημοκρατίες». Μπορεί, δε μάλιστα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, να θεωρηθεί, ότι η λεγόμενη «*Ombudsmania*», αποτελεί παράδειγμα μεταφοράς υποδείγματος διοικητικής πολιτικής.

Γ.1.1. Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», με τη ψήφιση του το Μάιο του 2010 ([Ν. 3852/2010](#), Φ.Ε.Κ. Α' 87/7.6.2010), επέφερε μία εκ βάθρων αναμόρφωση, τόσο της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, όσο και του δικαίου της τοπικής αυτοδιοίκησης, εισάγοντας πλήθος νέων ρυθμίσεων (Χρυσανθάκης, 2015:VII).

Με τον ως άνω νόμο, εισήχθη για πρώτη φορά ένας νέος θεσμός εσωτερικής διαβούλευσης μεταξύ πολιτών και επιχειρήσεων από τη μία και Δήμων από την άλλη. Πρόκειται για το θεσμό του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, ο οποίος στο εξωτερικό απαντάται με τον όρο «*Municipal/Local Ombudsman*», ενώ σε μεγάλο βαθμό προσομοιάζει στην πράξη με το «*Συνήγορο του Πολίτη*» (Γερογιάννη, 2014:88). Ενδεικτικά, στο προσχέδιο του «Καλλικράτη», γινόταν λόγος για «*Συνήγορο του Δημότη*». Παρόλα αυτά, η ονομαστική κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη στον καταστατικό χάρτη της χώρας απέτρεψε τον κοινό νομοθέτη από τη χρήση του όρου, για μια αρχή με ανάλογες αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο (Πραβίτα, 2011:256).

Αναλυτικότερα, βάσει του άρθρου 77 του [Ν. 3852/2010](#), στους Δήμους άνω των 20.000 κατοίκων, προβλεπόταν η επιλογή προσώπου εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας ως Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, για πενταετή θητεία με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβανόταν με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του¹⁸, εντός ενδεικτικής προθεσμίας έξι μηνών (άρθρο 4 του [Ν. 4257/2014](#), Φ.Ε.Κ. 93 Α'/14.4.2014). Η απαίτηση για ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία στο πρότυπο της εκλογής των μελών των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών αφενός και η ρύθμιση για μυστική ψηφοφορία αφετέρου, διασφάλιζαν την επιλογή προσώπων γενικότερης αποδοχής, αφού στην πράξη απαιτούνταν η συμφωνία ενός τμήματος της αντιπολίτευσης. Πέρα των ως άνω, ο αποκλεισμός αιρετών, αλλά και η καθιέρωση κωλύματος εκλογής Συμπαραστάτη σε θέση αιρετού, είχαν ως σκοπό να διαφυλάξουν το θεσμό από πολιτικούς ανταγωνισμούς και σκοπιμότητες (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής

¹⁸ Όπως επισημαίνεται και στην ενότητα που εξετάζονται οι λόγοι για τους οποίους απέτυχε ο θεσμός σε τοπικό επίπεδο επί «Καλλικράτη», η απαίτηση ενισχυμένης πλειοψηφίας για την εκλογή Συμπαραστάτη δεν ήταν δυνατό να ικανοποιηθεί στην πράξη στο εσωτερικό των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων της χώρας, κάτι που οδήγησε στο να κηρυχθεί η διαδικασία άγονη σε πολλές περιπτώσεις.

Διακυβέρνησης, 2010:75).

Ο Δημοτικός Συμπαραστάτης αποτελούσε όργανο εσωτερικής διαμεσολάβησης και καταπολέμησης της κακοδιοίκησης στο Δήμο, στα νομικά πρόσωπα αυτού και στις δημοτικές επιχειρήσεις, ενώ επιπρόσθετα, όπως προαναφέρθηκε, φρόντιζε για την αποσυμφόρηση του Δημάρχου και των άλλων αιρετών οργάνων του Δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων πολιτών (Χρυσανθάκης, 2015:31). Μάλιστα, ο Χλέπας, είχε αναφερθεί στην ιδιαίτερα έντονη και επιβαρυντική, από απόψεως χρόνου, ενασχόληση των Ελλήνων Δημάρχων με αιτήματα πολιτών εις βάρος των διοικητικών τους καθηκόντων (Χλέπας, 2005:238-239), τονίζοντας όμως παράλληλα, ότι ο ρόλος του Δημάρχου ως «άτυπου συνήγορου» του δημότη, αποτελεί ένα θεσμό ιδιαίτερα διαδεδομένο σε ολόκληρη την Ευρώπη, ακόμη και σε κράτη με πολύ ποιοτικές διοικήσεις (Χλέπας, 2005:274 επ.).

Ο Δημοτικός Συμπαραστάτης με βάση το νόμο, δεχόταν καταγγελίες για ζητήματα κακοδιοίκησης των δημοτικών υπηρεσιών από θιγόμενους πολίτες ή επιχειρήσεις, τις οποίες διερευνούσε με πνεύμα ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας, ενεργώντας με ταχύτητα και δίχως δικονομικές δυσκολίες.

Επιπρόσθετα, με τη λειτουργία του προαγόταν η ορθή και αμερόληπτη εφαρμογή των νόμων, καθώς και η τήρηση των αρχών της καλής, εύρυθμης και διαφανούς διοίκησης προς το συμφέρον των πολιτών. Για το λόγο αυτό προέβαινε και σε προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών. Επρόκειτο επομένως, για ένα ιδιόμορφο δημοτικό όργανο διαμεσολάβησης, ελέγχου και καταπολέμησης της κακοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο, που λειτουργούσε συμπληρωματικά και εξισορροπητικά προς τις αιρετές τοπικές αρχές (Στρατή-Βάντζου, 2010:890).

Τόσο η ετήσια έκθεση, όσο και οι ειδικές προτάσεις του Συμπαραστάτη, αναρτούνταν υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου, με φροντίδα των δημοτικών υπηρεσιών. Οι τελευταίες, δε, συνέδραμαν διοικητικά το Συμπαραστάτη ως προς τα καθήκοντά του. Ειδικά ως προς την ετήσια έκθεση, ο νόμος θέσπιζε την υποχρεωτική και άμεση συζήτηση αυτής στο αμέσως επόμενο δημοτικό συμβούλιο μετά την υποβολή της, ως πράξη ενίσχυσης της διαφάνειας και της ποιοτικής διαχείρισης των υποθέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και συνιστώσα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Λαδιάς,

2014:52 ; Στρατή-Βάντζου, 2010:895). Η αντιμισθία των Συμπαραστατών οριζόταν από τις κείμενες διατάξεις στο ύψος των αποδοχών του πρόεδρου του δημοτικού συμβουλίου, με σκοπό την προσωπική ανεξαρτησία και οικονομική αυτοτέλεια των προσώπων που στελέχωναν το θεσμό.

Τέλος, σημειώνεται ότι βάσει της § 4 του άρθρου 77 του [Ν. 3852/2010](#), η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στο Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης δεν αναιρούσε τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής, ούτε τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, καθώς και του Ελεγκτή Νομιμότητας (Χρυσανθάκης, 2015:32).

Γ.1.2. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

Ο θεσμός του περιφερειακού διαμεσολαβητή, στον οποίο μπορούσε να προσφύγει κάθε άμεσα θιγόμενος πολίτης ή επιχείρηση για περιπτώσεις κακοδιοίκησης από υπηρεσίες της περιφέρειας, συνιστούσε έναν καινοφανή θεσμικό μηχανισμό ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος εισήχθη στη διοικητική διάρθρωση της χώρας με το Πρόγραμμα «*Καλλικράτης*». Δινόταν, έτσι, η δυνατότητα διαμεσολαβητικής επίλυσης των προβλημάτων, καθώς και διοικητικού ελέγχου σε περιφερειακό επίπεδο, σε μια προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων με βάση τις αρχές της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης (Μπαμπαλιούτας, 2013:103).

Ο θεσμός του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, ρυθμιζόταν στο άρθρο 179 του [Ν. 3852/2010](#) (Φ.Ε.Κ. Α' 87/7.6.2010). Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, η οποία λαμβανόταν με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του, επιλεγόταν πρόσωπο εγνωσμένου κύρους ως Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης. Σε περίπτωση μη επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας δεν ήταν εφικτή η εκλογή Περιφερειακού Συμπαραστάτη (Λαδιάς, 2014:60).

Αυτός δεχόταν καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των υπηρεσιών της Περιφέρειας, των νομικών της προσώπων και των επιχειρήσεών της, ενώ διαμεσολαβούσε προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα. Ήταν δε υποχρεωμένος, να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά στους πολίτες, εντός τριάντα ημερών (Μπαμπαλιούτας, 2013:104).

Βασικό χαρακτηριστικό και επίκεντρο της δράσης του Συμπαραστάτη αποτελούσε η διαμεσολάβηση μεταξύ της αυτοδιοίκησης και του πολίτη, πριν ο τελευταίος προσφύγει στα δικαστήρια (Γερογιάννη, 2011:100). Πέρα από τη διερεύνηση καταγγελιών, διατύπωνε προτάσεις προς τη διοίκηση, είτε μέσω της ετήσιας έκθεσης, είτε μέσω ειδικών προτάσεων, επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντόπιζε, οι οποίες αναρτούνταν υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας με φροντίδα των περιφερειακών υπηρεσιών¹⁹. Η ετήσια έκθεση που συνέτασσε, παρουσιαζόταν σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του περιφερειακού συμβουλίου για τον απολογισμό της Περιφερειακής Αρχής, κατά τις διατάξεις του άρθρου 185 του [Ν. 3852/2010](#).

Στη δε *Αιτιολογική Έκθεση* του [Ν. 3852/2010](#) προβλεπόταν ότι «με το άρθρο 179 εισάγεται ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης σε επίπεδο περιφέρειας. Όπως και η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, έτσι και [...] η Περιφέρεια, ως μεγαλύτερη και ευρύτερη διοικητική μονάδα, έχει ακόμη περισσότερο ανάγκη ένα θεσμό που θα διευκολύνει την πρόσβαση και την εξυπηρέτηση των πολιτών, καθώς και ο ρόλος της ως διοικητικού κέντρου με σημαντικές αδειοδοτικές, ελεγκτικές και αναπτυξιακές αρμοδιότητες, θεμελιώνουν την αναγκαιότητα θεσμοθέτησης ενός τέτοιου οργάνου, το οποίο θα διαθέτει το κύρος και την ανεξαρτησία που απαιτούνται» (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010:103).

Επιπλέον, ο Συμπαραστάτης, δεν διέθετε κυρωτικές αρμοδιότητες και τα αποτελέσματά της έρευνάς του δεν ήταν δεσμευτικά για τη δημόσια διοίκηση. Αποστολή του ήταν να διαμεσολαβεί, προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα στο πλαίσιο της

19 Μάλιστα, με πρωτοβουλία του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Αττικής, ο οποίος και συνέταξε το σχετικό κείμενο, το Μάιο του 2016, ψηφίστηκε από την Περιφέρεια Αττικής η Χάρτα Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων Πολιτών της Περιφέρειας, η οποία είναι προσβάσιμη μέσω της χρήσης του κάτωθι συνδέσμου:
http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=20039&Itemid=840.

περιφέρειας και να αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες και επιβαρύνσεις για τους πολίτες, όπως η προσφυγή σε ελεγκτικούς μηχανισμούς ή στη δικαιοσύνη.

Γ.2. Τα αποτελέσματα της λειτουργίας και του έργου των Συμπαραστατών επί «Καλλικράτη»

Δικαιολογητικό λόγο δημιουργίας των θεσμών του Συμπαραστάτη, τόσο σε δημοτικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, αποτέλεσε η επιδίωξη προστασίας του πολίτη. Παράλληλα, η λειτουργία των θεσμών αυτών στόχευε στην ενίσχυση της διαφάνειας και μέσω αυτής, στη βελτίωση του περιβάλλοντος ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και στην προώθηση διαδικασιών συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010:79).

Παρόλο όμως που βασική στόχευση ήταν η δημιουργία θεσμών ανάλογου κύρους με εκείνο του Συνήγορου του Πολίτη, στην πράξη κάτι τέτοιο δεν ευοδώθηκε. Επιπλέον, από την αρχή είχε εκφραστεί ο προβληματισμός κατά πόσον ο Συμπαραστάτης θα ήταν αποτελεσματικός, εάν δεν εξασφαλιζόταν η διοικητική του υποστήριξη από τις δημοτικές ή περιφερειακές υπηρεσίες, αλλά και αν θα ήταν χρήσιμο ο θεσμός να προβλεπόταν και για μικρότερους δήμους, αφού και εκεί δεν απουσίαζαν φαινόμενα αυθαιρεσίας και κακοδιοίκησης (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2010:21).

Ειδικότερα, τα συμπεράσματα που εξάγονται από τη μελέτη της λειτουργίας του Συμπαραστάτη σε επίπεδο Ο.Τ.Α. επί «Καλλικράτη» είναι ιδιαίτερος αποθαρρυντικά. Μάλιστα, σε ό,τι αφορά την καθεαυτή λειτουργία του θεσμού, η πλειοψηφία των Δήμων της χώρας, καθώς και πολλές Περιφέρειες, δεν είχαν καταφέρει να επιλέξουν Συμπαραστάτη. Με βάση δε πρόσφατα στοιχεία, με ημερομηνία αναφοράς το Φεβρουάριο του 2017, ο Συμπαραστάτης του Δημότη λειτούργησε σε λιγότερο από 1/5 των υπόχρεων Δήμων. Η πλειοψηφία των Δήμων, είτε δεν εκκίνησε καν τη σχετική διαδικασία, είτε αυτή απέβη άγονη. Από τους 161 υπόχρεους Δήμους (άνω των 20.000 κατοίκων), στους 28 επετεύχθη εκλογή, στους 48 η διαδικασία απέβη άγονη, ενώ 1 εκκίνησε τη διαδικασία επιλογής, χωρίς να την ολοκληρώσει. Ακόμη, 42 δεν εκκίνησαν καν τη διαδικασία επιλογής και οι υπόλοιποι 42 δεν απέστειλαν στοιχεία. Παρόμοια

κατάσταση ίσχυε και στις Περιφέρειες της χώρας. Συγκεκριμένα, από τις 13 Περιφέρειες, στις 5 επετεύχθη εκλογή, στις 4 η διαδικασία απέβη άγονη, ενώ 1 εκκίνησε τη διαδικασία επιλογής, αλλά αυτή δεν ολοκληρώθηκε. Οι υπόλοιπες 3 δεν απέστειλαν καθόλου στοιχεία (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:137 επ.).

Καθίσταται σαφές λοιπόν ενόψει των ανωτέρω, ότι επρόκειτο για ένα θεσμό, ο οποίος δεν λειτούργησε στην πράξη. Η «*Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», σκιαγράφησε ως παράγοντες δυσλειτουργίας, το ελλιπές θεσμικό πλαίσιο, τη δυσκολία επιλογής λόγω της αυξημένης πλειοψηφίας για την εκλογή του, την απροθυμία των αιρετών να ξεκινήσουν τη διαδικασία, τη μη αναγνώριση και αποδοχή του θεσμού στα μάτια των πολιτών, καθώς επίσης και τη σύγκυση με το Συνήγορο του Πολίτη, αλλά και την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ τους (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:137 επ.). Ακόμη, ανασταλτικό παράγοντα στην όλη επιτυχία του θεσμού αποτέλεσε και η σύγκυση των πολιτών ως προς το ρόλο που καλείτο να παίξει ο Συμπαραστάτης, καθώς πολλοί εξ'αυτών θεωρούσαν ότι πρόκειται για όργανο με αρμοδιότητες όμοιες με αυτές ενός δικηγόρου των δημοτών (Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Κέρκυρας, 2012).

Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω διαπιστώσεων, το Υπουργείο Εσωτερικών, μέσω της καθ' ύλη αρμόδιας επιτροπής, παρουσίασε ως ενδεχόμενο ακόμη και την ίδια την κατάργηση του θεσμού. Επιπλέον, η ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, δήλωνε με έγγραφό της προς το ΥΠ.ΕΣ., έτοιμη να «*εκπληρώσει (...) την ανατεθείσα στο Συμπαραστάτη αποστολή, εφόσον κριθεί ότι ο θεσμός του Συμπαραστάτη δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα και πρέπει να καταργηθεί*» (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:138). Προς επίρρωση της πρότασης αυτής, όπως ανέφερε, «*είναι χαρακτηριστικό πως το 21,75% των υποθέσεων, για τις οποίες επιλήφθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά το έτος 2016, αφορούσε την λειτουργία της αυτοδιοίκησης*» (Συνήγορος του Πολίτη, 2017:20). Κατά του θεσμού όμως, στρεφόταν και η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας. Τονίζοντας τη μη συγκρότηση του θεσμού στους περισσότερους Δήμους, θεωρούσε ότι ο Συμπαραστάτης δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες του νόμου και ότι χρειαζόταν, αν όχι ριζική αναθεώρηση, τουλάχιστον ουσιαστικό επαναπροσδιορισμό, εξαιτίας, τόσο της ύπαρξης του Συνηγόρου του Πολίτη σε εθνικό επίπεδο, όσο και με στόχο την εξοικονόμηση πόρων (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης Κ.Ε.Δ.Ε., 2016:93).

Παρόλες όμως τις προσπάθειες που είχαν ως σκοπό τη διευκόλυνση εκλογής προσώπου ως Συμπαραστάτη, τα προβλήματα παρέμειναν. Μάλιστα, η ευθύνη του κοινού νομοθέτη για την απαξίωση του θεσμού, δεν σχετιζόταν μόνο με την πρόβλεψη ενισχυμένης πλειοψηφίας για την εκλογή των Συμπαραστατών, αλλά κυρίως για το γεγονός ότι, ενώ ετίθετο προθεσμία εκλογής, δεν προβλέπονταν συνέπειες στο νόμο για την περίπτωση της μη κίνησης της σχετικής διαδικασίας από την πλευρά των αιρετών ή για τη μη επίτευξη εκλογής (Πραβίτα, 2011).

Προς την κατεύθυνση επίλυσης του ζητήματος, με το άρθρο 58 παρ. 2 του [Ν. 3966/2011](#) (Φ.Ε.Κ. 118 Α'/24.5.2011), η αρχικά προβλεπόμενη αποκλειστική προθεσμία των δύο μηνών έγινε «ενδεικτική», ώστε να υπάρχει δυνατότητα επαναπροκήρυξης της θέσης ακόμη και μετά την πάροδο δύο μηνών από την ανάληψη των καθηκόντων της νέας δημοτικής αρχής. Ακόμη, με το άρθρο 4 του [Ν. 4257/2014](#) (Φ.Ε.Κ. 93 Α'/14.4.2014), η ενδεικτική προθεσμία έγινε έξι μηνών, για να τονιστεί ακόμη περισσότερο η ευχέρεια των δημοτικών συμβουλίων να εκλέξουν Συμπαραστάτη, ακόμη κι όταν έχει παρέλθει μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (Εγχειρίδιο Συμπαραστάτη Δημότη και της Επιχείρησης, 2014:7). Επίσης, το ΥΠ.ΕΣ., προχώρησε στην έκδοση των 59/74896/30.12.2010, 27230/7.6.2011 και 8526/10.03.2015 εγκυκλίων, αντίστοιχα, για την περαιτέρω εξειδίκευση και διευκόλυνση λειτουργίας του θεσμού.

Σε κάθε περίπτωση βέβαια, οι ίδιοι οι Συμπαραστάτες που είχαν μέχρι τότε εκλεγεί και δραστηριοποιηθεί σε επίπεδο Ο.Τ.Α. προέβησαν σε ενέργειες για την ανάδειξη του θεσμού και την ευαισθητοποίηση αρχών και πολιτών²⁰. Ειδικότερα, προκειμένου να γίνουν σαφείς οι όροι με τους οποίους ασκούν τις αρμοδιότητές τους, εκδόθηκε αναλυτικός [Κώδικας Λειτουργίας του Συμπαραστάτη](#), ο οποίος αναρτήθηκε ηλεκτρονικά και μοιράστηκε στις υπηρεσίες του Δήμου. Ακόμη, με ψήφισμα δώδεκα Συμπαραστατών των Δήμων και της Περιφέρειας της Αττικής, δημιουργήθηκε το

20 Ενδεικτικά, διοργανώθηκαν πλήθος εκδηλώσεων από τοπικούς Συμπαραστάτες, με στόχο την γνωριμία των πολιτών με τον θεσμό και την κατανόηση λειτουργίας του, όπως για παράδειγμα από το Δημοτικό Συμπαραστάτη Αλεξανδρούπολης (Βλέπε τον κάτωθι σύνδεσμο: <https://www.google.com/search?q=%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%B9%CE%B4%CE%B7%CF%82+%CE%B5%CE%BE%CF%89%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7+%CE%B5%CF%80%CE%AF%CE%BB%CF%85%CF%83%CE%B7+%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%BF%CF%81%CF%89%CE%BD&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>, ενώ το σχετικό υλικό είναι διαθέσιμο και στο youtube στο σύνδεσμο: <https://www.youtube.com/watch?v=04d6y18vHQY>).

Δίκτυο Δημοτικών και Περιφερειακών Συμπαραστατών²¹, στο οποίο συμμετέχουν και οι Συμπαραστάτες από Δήμους εκτός Αττικής (Σωτηρόπουλος, 2014:8). Επίσης, εκδόθηκαν πλήθος ψηφισμάτων, όπως το με αριθμό 3/14.02.2013, με το οποίο ζητείτο η αναγνώριση της καταστατικής θέσης του θεσμού.

Δεν έλειψαν βέβαια και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώθηκε πλημμελής ενάσκηση καθηκόντων από εκπροσώπους του θεσμού, οι οποίοι, είτε δεν κατάφεραν να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους, είτε εκμεταλλεύτηκαν το θεσμικό ρόλο και τις γνωριμίες που απέκτησαν κατά τη διάρκεια της θητείας τους, ώστε να θέσουν υποψηφιότητα σε ψηφοδέλτια δημοτικών ή περιφερειακών συνδυασμών. Τέλος, στοιχείο προβληματισμού αποτελεί η ύπαρξη αναφορών στο Συνήγορο του Πολίτη σε βάρος Συμπαραστατών για πλημμελή άσκηση των καθηκόντων τους²².

Δ. Οι νέοι θεσμοί της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης

Δ.1. Η ανάγκη αναθεώρησης των υπαρχόντων θεσμών

Από το σύνολο της προηγηθείσας ανάλυσης, καθίσταται προφανής η ανάγκη μεταρρύθμισης του νομικού πλαισίου που αφορούσε το θεσμό των διαμεσολαβητών σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πραγματικότητα αυτή είχε γίνει αντιληπτή, τόσο από τους ίδιους τους εκπροσώπους του θεσμού και το νεοϊδρυθέν από αυτούς Δίκτυο Συμπαραστατών, όσο και από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και το Συνήγορο του Πολίτη, όπως αποδεικνύεται και από τη δημοσιευμένη *«Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»* (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017)²³.

21 Το Δίκτυο έχει τη μορφή Σωματίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με το Ψήφισμα ίδρυσής του, εντός των κόλπων του οι Συμπαραστάτες θα μοιράζονται τις εμπειρίες τους από την ενάσκηση των διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων τους, ενώ, παράλληλα, θα συζητούν τις κοινές δυσκολίες που ανακύπτουν και τις βέλτιστες πρακτικές σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

22 Παράλληλα, βέβαια, θα πρέπει να τονιστεί ότι σύμφωνα με στοιχεία Ειδικών Επιστημόνων της Αρχής, υπήρχαν και αναφορές κατά Δήμων για τη μη εκκίνηση της διαδικασίας ανάδειξης Συμπαραστάτη στην περιοχή τους, γεγονός που αναδεικνύει την πολυπλοκότητα του θέματος.

23 Πρέπει να τονιστεί ότι, για τη σύνθεση της πρότασής του, το ΥΠ.ΕΣ., έλαβε υπόψη τη γνώμη και τα στοιχεία των υπηρεσιών του Συνηγόρου του Πολίτη, τα οποία διαβιβάστηκαν τόσο στο πλαίσιο σχετικής αλληλογραφίας, όσο και συνεργασίας με εκπροσώπους του φορέα.

Το πρώτο σενάριο που αναφέρει η ως άνω πρόταση του ΥΠ.ΕΣ., αφορούσε την κατάργηση του υπό μελέτη θεσμού και την απόδοση του συνόλου των σχετικών με την τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων στο Συνήγορο του Πολίτη, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της παρουσίας του τελευταίου, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Παρόλα τα πλεονεκτήματα που συγκέντρωνε η πρόταση αυτή, όπως κυρίως της ενότητας των διαμεσολαβητικών θεσμών και της επέκτασης της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Αρχής στο σύνολο των υπηρεσιών της περιοχής ελέγχου της, η ως άνω πρόταση τελικά δεν υιοθετήθηκε²⁴ (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:140).

Ισχυρό αντικίνητρο επιλογής του εξεταζόμενου σεναρίου, αποτέλεσε προφανώς η βραδύτητα και η δυσκαμψία που παραδοσιακά χαρακτηρίζει το διοικητικό μηχανισμό σε αντίστοιχες περιπτώσεις, καθώς η δημιουργία των ανωτέρω υποδομών θα απαιτούσε μεγάλο χρονικό διάστημα για να πραγματοποιηθεί. Παράλληλα, προς την κατεύθυνση εγκατάλειψης του υπό μελέτη σχεδίου, συνηγόρησαν και τα θεσμικά κείμενα του [Συμβουλίου της Ευρώπης](#) για τη σημασία του τοπικού διαμεσολαβητή.

Το δεύτερο σενάριο της πρότασης του ΥΠ.ΕΣ., συνίστατο στη μετεξέλιξη του θεσμού σε Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή, με κύριες μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις του εν λόγω σεναρίου, τη βελτίωση της διαδικασίας επιλογής των διαμεσολαβητών, την αναβάθμιση της οργανωτικής δομής των υπηρεσιών τους, την εξασφάλιση εγγυήσεων ανεξαρτησίας του θεσμού του Συμπαραστάτη και την οριοθέτηση της αρμοδιότητάς του, με σκοπό, ιδίως, την επίλυση του ζητήματος των αλληλοεπικαλύψεων με τη σχετική αρμοδιότητα του [Συνηγόρου του Πολίτη](#) (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:141). Το υπό μελέτη σενάριο, θεωρήθηκε προτιμότερο από εκείνο της κατάργησης του θεσμού και επιλέχθηκε τελικά, καθώς φάνταζε συμβατό, τόσο με το γράμμα των θεσμικών κειμένων του [Συμβουλίου της Ευρώπης](#), όσο και με τα προβλεπόμενα για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

24 Ειδικότερα, το άρθρο 7 του Παραρτήματος που επισυνάπτεται στο Ψήφισμα 80 (1999) του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης, προβλέπει ότι «η λύση του διορισμού Συνηγόρων σε κάθε τοπική ή περιφερειακή αρχή με διοικητική ή/και νομοθετική αυτονομία είναι μακράν προτιμότερη από τη λύση της επέκτασης των αρμοδιοτήτων του εθνικού Συνηγόρου του Πολίτη σε επίπεδο ελέγχου των πράξεων και συμπεριφορών των τοπικών και περιφερειακών αρχών».

Δ.2. Παρουσίαση των νέων θεσμών με βάση το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»

Συνεπεία των ανωτέρω, ο [Ν. 4555/2018](#) (Φ.Ε.Κ. Α' 133/19.7.2018), στο σχετικό κεφάλαιο Θ' και στις διατάξεις των άρθρων 152-174, προβλέπει την αντικατάσταση του θεσμού του Συμπαρασάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαρασάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, σε Δημοτικό και σε Περιφερειακό Διαμεσολαβητή αντίστοιχα, με βασικές συνιστώσες τη θέσπιση ελάχιστων τυπικών προσόντων για την εκλογή τους, την πρόβλεψη επιπλέον κωλυμάτων και ασυμβίβαστων, τη βελτιστοποίηση της διαδικασίας επιλογής τους, την αποτελεσματικότερη οργανωτική δομή των θεσμών και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους, μέσω της σύστασης Αυτοτελούς Γραφείου Διαμεσολαβητή και Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών. Ειδικότερα, το πλαίσιο λειτουργίας των νέων θεσμών με βάση το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι», παρουσιάζεται αναλυτικά κατωτέρω.

Δ.2.1. Αντικείμενο, όργανα άσκησης και αρχές που διέπουν τη Δημοτική και Περιφερειακή Διαμεσολάβηση

Καθ' ύλη πεδίο δράσης της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης αποτελεί, στην πράξη, το σύνολο των αρμοδιοτήτων και της εν γένει λειτουργίας των οικείων Ο.Τ.Α. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 152 του [Ν. 4555/2018](#) (ΦΕΚ Α' 133/19.7.2018), ορίζεται ότι αντικείμενο της διαμεσολάβησης αποτελεί, η καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα αυτών, η βελτίωση της σχέσης των πολιτών με τις δημοτικές και περιφερειακές αρχές, η επίλυση των διαφορών των πολιτών με τις δημοτικές και περιφερειακές αρχές, η συμβολή στη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους και της προσβασιμότητας των πολιτών σε αυτές. Επομένως, όπως γίνεται αντιληπτό, οι νέοι θεσμοί διαθέτουν σαφώς πιο αυξημένες αρμοδιότητες σε σχέση με τους προϋσχύοντες αυτών, ενώ παράλληλα ο νόμος εξειδικεύει επιπλέον το πεδίο δράσης τους, με στόχο την επιτυχία του θεσμού.

Όσον αφορά τα όργανα δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης και την κατά τόπο αρμοδιότητά τους, το άρθρο 154 ορίζει ότι η δημοτική διαμεσολάβηση θα

ασκείται από τους Δημοτικούς Διαμεσολαβητές. Οι Δημοτικοί Διαμεσολαβητές θα είναι συνολικά 58, εκ των οποίων 50 Δημοτικοί Διαμεσολαβητές με αρμοδιότητα ο καθένας τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα κάθε νομού, πλην της Αττικής και επιπλέον 8 Δημοτικοί Διαμεσολαβητές με αρμοδιότητα ο καθένας τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα αυτών, κάθε Περιφερειακής Ενότητας της Περιφέρειας Αττικής.

Με το νέο νόμο, διευρύνεται χωρικά η αρμοδιότητα του Δημοτικού Διαμεσολαβητή, καθώς πλέον εκλέγεται σε επίπεδου νομού, με εξαίρεση την Αττική, όπου εκλέγεται ανά Περιφερειακή Ενότητα. Σκοπό της αλλαγής αυτής, αποτελεί η αύξηση της αποτελεσματικότητας και του εύρους του θεσμού. Επιπλέον, κατοχυρώνεται η επέκτασή του σε όλους τους Δήμους εν αντιθέσει με το προϊσχύον καθεστώς, σύμφωνα με το οποίο, μόνο οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων εξέλεγαν Συμπαραστάτη, με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό από τη δυνατότητα προσφυγής σε αυτόν των πολιτών μικρότερων Δήμων (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018:138).

Από την άλλη, η χωρική αρμοδιότητα της περιφερειακής διαμεσολάβησης παραμένει ως είχε. Συνεχίζει να ασκείται από τους Περιφερειακούς Διαμεσολαβητές, οι οποίοι είναι συνολικά 13, ήτοι όσες και οι ελληνικές Περιφέρειες, ενώ η τοπική αρμοδιότητα καθενός εκτείνεται στην οικεία Περιφέρεια και στα νομικά της πρόσωπα.

Το άρθρο 153, εξειδικεύει τις αρχές που διέπουν τη δημοτική και περιφερειακή διαμεσολάβηση, οι οποίες τίθενται ρητώς στο νέο νόμο για πρώτη φορά, με στόχο την πραγμάτωση του σκοπού του θεσμού. Πρόκειται για τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών. Παράλληλα, τονίζεται ότι οι τοπικοί Διαμεσολαβητές, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, διαθέτουν πλήρη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία και οφείλουν να ασκούν τα καθήκοντά τους με ευσυνειδησία και αμεροληψία.

Δ.2.2. Προσόντα και εγγυήσεις ανεξαρτησίας Δημοτικών και Περιφερειακών Διαμεσολαβητών

Υπό το ισχύον καθεστώς, δεν απαιτείτο να διαθέτει ο υποψήφιος Συμπαραστάστης συγκεκριμένα προσόντα, αλλά αντίθετα ο νόμος αρκούσαν σε μία αόριστη αναφορά περί προσώπου εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας. Προκειμένου να αρθούν οι οποίες αμφισβητήσεις, αλλά και η δυσχέρεια προσδιορισμού των εννοιών αυτών, ο νέος νόμος όρισε ρητά, αντικειμενικά κριτήρια για την επιλογή στη θέση Δημοτικού ή Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, που θα βοηθήσουν στην τήρηση της αμεροληψίας και της διαφάνειας. Ειδικότερα, στο άρθρο 155, θεσπίστηκαν τα ελάχιστα τυπικά προσόντα που απαιτούνται, όπως η κατοχή πτυχίου ή μεταπτυχιακού τίτλου Α.Ε.Ι. στα αντικείμενα των νομικών, πολιτικών, διοικητικών ή οικονομικών επιστημών, ή κάποια ελάχιστη προϋπηρεσία πριν την κατάληψη της θέσης, τα οποία αποτελούν, παράλληλα, εγγυήσεις ανεξαρτησίας του θεσμού. Ακόμη, προβλέφθηκε η περίπτωση της επιλογής δημοσίου υπαλλήλου ως Δημοτικού ή Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, γεγονός που είχε εν μέρει μόνο ρυθμιστεί με την εγκύκλιο 8526/10.03.2015 του ΥΠ.ΕΣ.

Ως προς τις ιδιότητες που αποτελούν κωλύματα επιλογής ή είναι ασυμβίβαστες με τη θέση του Διαμεσολαβητή, όσα ισχύουν για τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, ισχύουν αντίστοιχα για τους Δημοτικούς και Περιφερειακούς Διαμεσολαβητές, ενώ προβλέπονται, παράλληλα, επιπλέον κωλύματα και ασυμβίβαστα. Συγκεκριμένα, δεν επιτρέπεται να επιλεγούν σε θέση Δημοτικού ή Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, όσοι έχουν διατελέσει αιρετοί έως και 5 έτη πριν την έκδοση της σχετικής προκήρυξης σε οποιοδήποτε αυτοδιοικητικό αξίωμα στον οικείο νομό, ακόμα και αν παραιτηθούν του αιρετού αξιώματός τους, ούτως ώστε να αποτραπεί ο επηρεασμός του Διαμεσολαβητή από την πρόσφατη ιδιότητα του αιρετού της αυτοδιοίκησης.

Ακόμη, από τη διαδικασία εκλογής αποκλείονται, όσοι έχουν καταδικαστεί για οποιοδήποτε από τα αδικήματα που αποτελούν κώλυμα διορισμού σύμφωνα με το άρθρο 8 του Υπαλληλικού Κώδικα, λόγω της σπουδαιότητας της εν λόγω θέσης, καθώς και οι διατελέσαντες δικαστικοί λειτουργοί και οι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Η εξαίρεση δε, των διατελεσάντων δικαστικών λειτουργών, αποσκοπεί στη διαφύλαξη του διαμεσολαβητικού χαρακτήρα του θεσμού,

έναντι ενός οιονεί δικαιοδοτικού οργάνου (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:142).

Επίσης, καθιερώνεται απόλυτο επαγγελματικό ασυμβίβαστο του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, απαγορεύοντας οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα, προκειμένου να αποτρέπεται η χρήση της ιδιότητας αυτής για την εξυπηρέτηση ιδιοτελών συμφερόντων. Για το λόγο αυτό, δικηγόροι και καθηγητές Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι. τίθενται σε υποχρεωτική αναστολή άσκησης καθηκόντων για όσο χρόνο διαρκεί η θητεία τους ως Δημοτικών ή Περιφερειακών Διαμεσολαβητών (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018:140).

Το δε άρθρο 157, αποτελεί εγγύηση της προσωπικής ανεξαρτησίας του θεσμού, αφού θεσπίζει, αφενός το ακαταδίωκτο του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή για γνώμη που διατυπώνει κατά την άσκηση των καθηκόντων του, αφετέρου το ζήτημα της αστικής ευθύνης αυτού. Ο Διαμεσολαβητής, ευθύνεται μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια για πράξεις που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του, απαλλασσόμενος συνεπώς της ευθύνης σε περιπτώσεις πρόκλησης ζημιάς από ελαφρά αμέλεια.

Τέλος, στο άρθρο 158, ρυθμίζεται η αντιμισθία που λαμβάνει ο Δημοτικός και Περιφερειακός Διαμεσολαβητής αντίστοιχα. Η προβλεπόμενη αντιμισθία λαμβάνει υπόψη, τόσο το εύρος των αρμοδιοτήτων των Διαμεσολαβητών, όσο και τον πληθυσμό του εκάστοτε νομού άσκησης των καθηκόντων τους. Επιπλέον, σημαντικό κριτήριο για τον καθορισμό του ύψους της, αποτέλεσε η καθιέρωση απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου, με βάση τη διάταξη του άρθρου 153. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο νομοθέτης επέλεξε μία πιο αναλυτική ρύθμιση με διαφοροποιήσεις σε σχέση με εκείνη που είχε προταθεί και όριζε για τον Περιφερειακό Διαμεσολαβητή αντιμισθία ίση με την αντιμισθία του Περιφερειάρχη, ενώ για το Δημοτικό Διαμεσολαβητή ίση με την αντιμισθία του Δημάρχου της πρωτεύουσας του νομού (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:143).

Δ.2.3. Διαδικασία επιλογής και θητεία του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή

Στο άρθρο 159, προβλέπονται τα σχετικά με τη θητεία του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή. Ειδικότερα, ορίζεται ότι ο Διαμεσολαβητής εκλέγεται για πενταετή θητεία με δυνατότητα ανανέωσης για μία μόνο φορά. Συνεπώς, καθίσταται εμφανές ότι η θητεία του Διαμεσολαβητή δεν ακολουθεί τη θητεία των αιρετών αυτοδιοικητικών οργάνων, η οποία θα είναι πλέον τετραετής. Ακόμη, το άρθρο 159, προβλέπει τι θα συμβεί σε περίπτωση μη ανάληψης των καθηκόντων του ή λήξης της θητείας του απερχόμενου Διαμεσολαβητή.

Στη συνέχεια, τα άρθρα 160-161, διαμορφώνουν τα σχετικά με τη διαδικασία εκλογής, η οποία διαφοροποιείται αισθητά από την έως τώρα διαδικασία. Ειδικότερα, η πρόβλεψη της ειδικής πλειοψηφίας των 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού συμβουλίου του προηγούμενου καθεστώτος, δημιούργησε ιδιαίτερα δυσχερείς συνθήκες, που οδήγησαν στην αδρανοποίηση του θεσμού και στην αποτυχία του στην πράξη.

Για το λόγο αυτό, με το νέο νόμο επιλέχθηκε η διαδικασία επιλογής να διαρθρώνεται σε περισσότερα στάδια με στόχο την επίτευξη συναίνεσης. Η διαδικασία εκκινεί με τη δημοσίευση της προκήρυξης έξι μήνες πριν από τη λήξη της θητείας του απερχόμενου Δημοτικού Διαμεσολαβητή, η οποία δημοσιεύεται σε δύο εφημερίδες πανελλαδικής κυκλοφορίας και σε δύο τοπικές εφημερίδες του οικείου νομού, ενώ επιπλέον αναρτάται στην ιστοσελίδα της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, κάθε Δήμου του νομού, καθώς και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών. Μέσα σε τριάντα ημέρες από τη δημοσίευση της προκήρυξης, οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν τις αιτήσεις τους στο Δήμο της έδρας του νομού. Μετά το πέρας της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων, η αρμόδια υπηρεσία του Δήμου, κατόπιν αιτιολογημένης απόφαση του Δημάρχου της έδρας του νομού, καταρτίζει πίνακα των υποψηφιοτήτων που έγιναν τυπικά δεκτές, ενώ παρέχεται δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον του οικείου Επόπτη Ο.Τ.Α. Αρμόδιο εκλεκτορικό σώμα για την επιλογή του Δημοτικού Διαμεσολαβητή, αποτελούν οι εκπρόσωποι των δημοτικών συμβουλίων του νομού στην

οικεία Περιφερειακή Ένωση Δήμων, πλην του Δημάρχου και το σύνολο των μελών των προεδρείων των δημοτικών συμβουλίων του οικείου νομού.

Με την πάροδο εξήντα ημερών από την έκδοση της απόφασης, εκδίδεται πρόσκληση του Δημάρχου της έδρας του νομού, για ειδική δημόσια συνεδρίαση του ως άνω οργάνου, στην οποία διενεργείται η ακρόαση των υποψηφίων για τη θέση του Διαμεσολαβητή. Στη συνέχεια, διεξάγεται μυστική ψηφοφορία, όπου Δημοτικός Διαμεσολαβητής εκλέγεται ο υποψήφιος που θα συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του εκλεκτορικού σώματος. Σε περίπτωση μη επίτευξης απόλυτης πλειοψηφίας, η συνεδρίαση για την εκλογή Διαμεσολαβητή επαναλαμβάνεται άλλες δύο φορές σε συνεδριάσεις που δεν μπορεί να απέχουν λιγότερο από πέντε και περισσότερες από δεκαπέντε ημέρες η καθεμία από την προηγούμενη. Στην τρίτη μυστική ψηφοφορία, Δημοτικός Διαμεσολαβητής εκλέγεται από τους δύο πλειοψηφήσαντες στην τελευταία συνεδρίαση υποψήφιους, αυτός που συγκέντρωσε τις περισσότερες ψήφους. Για το διορισμό του Δημοτικού Διαμεσολαβητή, εκδίδεται διαπιστωτική πράξη, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Παρόμοια διαδικασία ακολουθείται για την επιλογή του Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, ενώ στην περίπτωση αυτή, αρμόδιο όργανο για την επιλογή, είναι το οικείο περιφερειακό συμβούλιο.

Με τις άνω ρυθμίσεις, ο θεσμός του Διαμεσολαβητή, αποκτά μία μορφή υποχρεωτικότητας, καθώς όπως ορίζεται στις ανωτέρω διατάξεις, η παραβίαση των διαδικαστικών ενεργειών εκλογής του, συνιστά περίπτωση σοβαρής πειθαρχικής παράβασης για τα μέλη του αρμόδιου για την εκλογή σώματος, καθώς και για το Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη αντίστοιχα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018:143). Μάλιστα, είχε συζητηθεί διεξοδικά το ζήτημα της αντιμετώπισης της απροθυμίας πολλών αιρετών να προχωρήσουν μέσα από τις αναγκαίες συναινέσεις στην επιλογή τοπικού Συμπαραστάτη, μέσω της πρόβλεψης μίας εναλλακτικής διαδικασίας υποχρεωτικής επιλογής, για την περίπτωση που μετά τις ανωτέρω διαδοχικές τρεις απόπειρες εκλογής, καταστεί αδύνατη η επίτευξη της απαιτούμενης πλειοψηφίας²⁵.

25 Πάντως, έκπληξη προκαλεί το γεγονός ότι παρόλο που η προθεσμία εκλογής Συμπαραστάτη είχε λήξει προ πολλού, η αρμόδια υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ. δεν πραγματοποιεί καμία αναφορά στη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε αιρετούς που δεν προκήρυξαν τη θέση. Παρόλα αυτά, υπήρξαν

Ωστόσο, δεν θεωρήθηκε ορθή η παράκαμψη των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων, αλλά αντίθετα προτάθηκε η θεσμική στήριξη του θεσμού, ώστε οι απρόθυμοι αιρετοί να κρίνονται αποκλειστικά από τους πολίτες (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:145).

Ως αρμόδιο όργανο για την παύση του Διαμεσολαβητή ορίζεται το όργανο που τον εξέλεξε, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της επιτροπής που ορίζεται στην παρ. 3 του άρθρου 162, εφόσον διαπιστώσει αιτιολογημένα σοβαρή πλημμέλεια κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Η ως άνω επιτροπή αποτελείται από το Συνήγορο του Πολίτη ή τον οριζόμενο από αυτόν Βοηθό Συνήγορο, το Γενικό Διευθυντή Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν Δημοτικό Διαμεσολαβητή, έναν Περιφερειακό Διαμεσολαβητή, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών, μαζί με τους αναπληρωτές τους.

Δ.2.4. Αρμοδιότητες και δράση του Διαμεσολαβητή

Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής επιλαμβάνονται, ύστερα από υποβολή ενυπόγραφης αναφοράς θιγόμενων φυσικών ή νομικών προσώπων, υποθέσεων που αφορούν κακοδιοίκηση ή προβληματική εν γένει λειτουργία υπηρεσιών του Δήμου, της περιφέρειας, των νομικών τους προσώπων και των επιχειρήσεών τους. Διατηρούν το δικαίωμα αυτεπάγγελτης παρέμβασης σε περιπτώσεις εκτεταμένης και σοβαρής μορφής κακοδιοίκησης, ενώ υποβολή ανώνυμων καταγγελιών, δεν γίνεται δεκτή.

Επιπλέον, ως προς τους τρόπους που επιλέγει ο Διαμεσολαβητής για την επίλυση των υποθέσεων που αναλαμβάνει, είναι σαφές ότι οφείλει να σέβεται και να μεριμνά για το κύρος του θεσμού εντός των ορίων της αρμοδιότητάς του. Οι δυνατότητες δράσης του, κωδικοποιούνται σε τρεις κατηγορίες, ήτοι ενημέρωση, διαμεσολάβηση και δημοσιότητα. Η ενημέρωση συνίσταται στην πληροφόρηση του κοινού, αλλά και των πολιτών για τα δικαιώματά τους, μέσω της έκδοσης σχετικού πληροφοριακού υλικού. Η

σχετικά δημοσιεύματα για την επιβολή κυρώσεων, στην πράξη όμως κάτι τέτοιο δεν επαληθεύτηκε (Βλέπε ενδεικτικά το σχετικό δημοσίευμα: <https://www.rodiaki.gr/article/340244/kyrwseis-sto-dhmo-rodoy-gia-to-symparastath-toy-dhmoth>).

διαμεσολάβηση συνίσταται, κυρίως, στην παραλαβή καταγγελιών και αναφορών πολιτών, καθώς και στην αλληλογραφία ή επιτόπια επίσκεψη στις υπηρεσίες του οικείου Ο.Τ.Α. κατά την εξέταση της αναφοράς. Τέλος, στο πλαίσιο της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας του θεσμού, κοινοποιεί έγγραφες αναφορές στον αρμόδιο Επόπτη Ο.Τ.Α. ή και στον Υπουργό Εσωτερικών, συντάσσει και δημοσιεύει ετήσιες και ειδικές εκθέσεις για συγκεκριμένα θέματα, καθώς και ειδικά πορίσματα με προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του Δήμου ή της Περιφέρειας και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Είναι δε υποχρεωμένος, να απαντά εγγράφως ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου εντός τριάντα ημερών από την υποβολή της σχετικής καταγγελίας ή αναφοράς στους ενδιαφερόμενους, ως προς τις διαμεσολαβητικές ενέργειες στις οποίες προέβη. Η εν λόγω προθεσμία είναι ενδεικτική, καθώς άλλως παραβιάζεται η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία του θεσμού, ενώ δυσχεραίνεται το έργο του, κυρίως λόγω και της αύξησης της χωρικής του αρμοδιότητας. Σε περίπτωση καθυστέρησης διεκπεραίωσης μίας υπόθεσης όμως, οφείλει να ενημερώνει τους ενδιαφερομένους για τους λόγους καθυστέρησης και για τον εκτιμώμενο χρόνο ολοκλήρωσης.

Προκειμένου να εξάγει ασφαλή συμπεράσματα για την ύπαρξη ή μη φαινομένου κακοδιοίκησης, ο διαμεσολαβητής οφείλει να διεξάγει εμπειριστατωμένη έρευνα με την συνδρομή των τοπικών αρχών. Συνεπώς, οι υπηρεσίες των Δήμων, των Περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών στο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού του ρόλου, υποχρεούνται να συνεργάζονται μαζί του και να τον υποβοηθούν στο έργο του, παρέχοντας κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο που αφορά την εξεταζόμενη υπόθεση. Άρνηση υπαλλήλου να συνεργαστεί με το Διαμεσολαβητή κατά τη διεξαγωγή έρευνας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

Δ.2.5. Διοικητική υποστήριξη του έργου του Διαμεσολαβητή και συλλογικά όργανα

Έχοντας ως στόχο να κατοχυρώσει έναν ελάχιστο βαθμό αυτονομίας του Διαμεσολαβητή από τους οικείους Ο.Τ.Α., ο νόμος προέβλεψε ως ασφαλιστική δικλείδα

τη σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, επικεφαλής του οποίου τίθεται ο εκάστοτε Διαμεσολαβητής.

Προκειμένου δε να στελεχωθούν τα εν λόγω γραφεία, επιλέγονται τρεις υπάλληλοι των Δήμων ή των Περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών, καθώς θεωρείται ότι οι υπάλληλοι αυτοί διαθέτουν την κατάλληλη γνώση και εμπειρία για να βοηθήσουν το Διαμεσολαβητή στο έργο του. Ο Διαμεσολαβητής επιλέγει μεταξύ των ενδιαφερόμενων με βάση τα τυπικά τους προσόντα και την υπηρεσιακή τους εμπειρία, τους υπαλλήλους, οι οποίοι αποσπώνται στο γραφείο του για χρονικό διάστημα ίσο με τη θητεία του, κατά παρέκκλιση του [Ν. 4440/2016](#), προκειμένου να καταστεί εφικτή η άμεση και επιτυχής λειτουργία του θεσμού. Η δαπάνη μισθοδοσίας των υπαλλήλων, καθώς και του λειτουργικού κόστους του γραφείου, βαρύνουν τον προϋπολογισμό της οικείας Περιφέρειας ή του Δήμου της πρωτεύουσας του οικείου νομού.

Η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, αποτέλεσε μία κομβικής σημασίας επιλογή για την εξασφάλιση της αυτονομίας αλλά και της επιβίωσης του θεσμού, καθώς η πρόβλεψη του προηγούμενου νόμου για διοικητική υποστήριξη του Συμπαραστάτη κατά το έργο του από τις υπηρεσίες του Δήμου και της Περιφέρειας, ελάχιστα προχώρησε στην πράξη. Μάλιστα, υπήρχαν περιπτώσεις που ο Συμπαραστάτης ήταν εγκατεστημένος σε άλλο κτίριο από τις υπόλοιπες υπηρεσίες ή δεν είχε τη δυνατότητα να απασχολεί μόνιμα ούτε καν έναν υπάλληλο, με αποτέλεσμα την περαιτέρω απαξίωση του θεσμού (Λαδιάς, 2014: 55).

Επιπλέον, προβλέπεται η σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Τοπικών Διαμεσολαβητών στο Υπουργείο Εσωτερικών, ως εθνικού συντονιστικού και γνωμοδοτικού φορέα σε θέματα τοπικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών ως πρόεδρο, τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή του ΥΠ.ΕΣ. και το σύνολο των Δημοτικών και Περιφερειακών Διαμεσολαβητών που υπηρετούν κάθε δεδομένη στιγμή. Κομβική βέβαια σημασία για την επιτυχή λειτουργία του οργάνου, έχει ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ τους.

Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου, κατατείνουν στην προαγωγή της συνεργασίας και της συναντίληψης, με στόχο την όσο το δυνατόν πιο ομοιόμορφη αντιμετώπιση αντίστοιχων προβλημάτων, τη διατύπωση προτάσεων και εισηγήσεων σχετικά με την

τροποποίηση και βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, την εκφορά απόψεων για ζητήματα που αφορούν τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, την ανάληψη πρωτοβουλιών για την ενημέρωση του κοινού, καθώς και την εμπέδωση συνεργειών με όλους τους συναρμόδιους φορείς.

Στο άρθρο 171, ορίζεται η συγκρότηση και η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι η Ολομέλεια του οργάνου εκλέγει τον Πρόεδρο και τα μέλη της Συντονιστικής Επιτροπής, καθώς και τους εκπροσώπους των Διαμεσολαβητών στην ειδική επιτροπή της παραγράφου 3 του άρθρου 162. Η Ολομέλεια συνέρχεται κατ' ελάχιστο δύο φορές το χρόνο ή όποτε κριθεί απαραίτητο ή ζητηθεί από το ένα τρίτο των μελών του ή από τον Υπουργό Εσωτερικών. Μάλιστα, στο Συμβούλιο δύναται να καλείται και ο Συνήγορος του Πολίτη, ενώ όλες οι αποφάσεις, εκθέσεις και εισηγήσεις του Εθνικού Συμβουλίου, υποβάλλονται στον Υπουργό Εσωτερικών και κοινοποιούνται στο Συνήγορο.

Η πρόβλεψη δημιουργίας ενός Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών, έρχεται να καλύψει ένα κενό του νόμου, καθώς με βάση το προηγούμενο καθεστώς, δεν προβλεπόταν η δημιουργία ενός συντονιστικού οργάνου για τους τοπικούς συμπαραστάτες με αντίστοιχες αρμοδιότητες. Παρόλα αυτά, προς την κατεύθυνση βελτίωσης του νομικού πλαισίου του θεσμού, συγκεκριμένοι Συμπαραστάτες αποφάσισαν το σχηματισμό ενός ατύπου Δικτύου Συμπαραστατών. Το τελευταίο αποτελεί έως σήμερα ένα forum Συμπαραστατών, το οποίο στοχεύει στην προώθηση, υποστήριξη και εδραίωση του θεσμού των τοπικών Συμπαραστατών. Εντός αυτού οι Συμπαραστάτες μοιράζονται τις εμπειρίες τους, συζητούν τις κοινές δυσκολίες που ανακύπτουν, καθώς και τις βέλτιστες πρακτικές σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο (Ψήφισμα Σύστασης Δικτύου Συμπαραστατών, 2012). Μάλιστα, έχουν δημιουργήσει και αντίστοιχη σελίδα στο Facebook²⁶.

²⁶ Η πρόσβαση στην αντίστοιχη σελίδα, στο μέσο κοινωνικής δικτύωσης Facebook, γίνεται μέσω της χρήσης του συνδέσμου: <https://el-gr.facebook.com/LocalOmbudsnetwork/>.

Δ.2.6. Σχέση Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή με άλλους φορείς και με το Συνήγορο του Πολίτη

Στο άρθρο 172, προβλέπεται ότι ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, συνεργάζεται με όλες τις αρχές που είναι αρμόδιες για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και τον έλεγχο της νόμιμης δράσης των Ο.Τ.Α., χωρίς να θίγονται οι εκατέρωθεν αρμοδιότητές τους και με σκοπό πάντα τη βελτίωση του έργου τους.

Ειδικότερα, όσον αφορά τις σχέσεις του θεσμού με το [Συνήγορο του Πολίτη](#) με βάση, τόσο τις συστάσεις του [Συμβουλίου της Ευρώπης](#), όσο και τις επισημάνσεις του Συνηγόρου, θεωρήθηκε ιδιαίτερος σημαντικό να οριοθετηθούν οι σχέσεις τους, με τρόπο που να ξεκαθαρίζει τις αρμοδιότητές τους, να μειώνει τις αλληλοεπικαλύψεις και ταυτόχρονα να δημιουργεί ένα πλαίσιο που να καθιστά εφικτή τη συνεργασία των δύο θεσμών, πολλώ δε μάλλον, όταν η σύγκυση του Συμπαραστάτη με το Συνήγορο ήταν ένας από τους βασικούς λόγους που οδήγησαν στην αδρανοποίηση του θεσμού.

Με την επίμαχη διάταξη λοιπόν, ορίζεται ρητά, ότι ο Διαμεσολαβητής είναι ανεξάρτητος από το [Συνήγορο του Πολίτη](#), η δε άσκηση των αρμοδιοτήτων του, δεν θίγει τις αρμοδιότητες του [Συνηγόρου του Πολίτη](#) ως ανεξάρτητης και συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής. Στο πνεύμα της ευρύτερης συνεργασίας των δύο φορέων, προβλέπεται επίσης, η υποχρέωση κοινοποίησης της ετήσιας έκθεσης του Διαμεσολαβητή στο [Συνήγορο του Πολίτη](#), ενώ παράλληλα δικαιούται να υποβάλλει ερωτήματα και να ζητεί τις απόψεις του Συνηγόρου για το χειρισμό υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιόν του, εφόσον κρίνει αιτιολογημένα ότι αυτές έχουν κεντρικό χαρακτήρα ή ευρύτερο ενδιαφέρον. Ακόμη, ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής, υποχρεούται να συνεργάζεται με το [Συνήγορο του Πολίτη](#) και να του παρέχει την αναγκαία συνδρομή σε υποθέσεις που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα, ενώ ταυτόχρονα ο τελευταίος, μπορεί να παρίσταται στις συνεδριάσεις του Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών. Τέλος, ο [Συνήγορος του Πολίτη](#), μπορεί να επιληφθεί μίας υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιον του Διαμεσολαβητή, εφόσον διαπιστώνει αστοχίες ή πλημμέλειες κατά το χειρισμό της και πάντα κατόπιν ανάλογου αιτήματος του ενδιαφερόμενου πολίτη ή του εμπλεκόμενου Ο.Τ.Α.

Σε κάθε περίπτωση όμως, ενδείκνυται η ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας, αμοιβαίας πληροφόρησης και αλληλοβοήθειας μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων και των Διαμεσολαβητών, τόσο μεμονωμένα, όσο και στο πλαίσιο του Εθνικού Δικτύου Διαμεσολαβητών που θα δημιουργηθεί. Ειδικότερα δε, η σχέση του τοπικού Διαμεσολαβητή με τον Επόπτη Νομιμότητας, όπως θα ονομάζεται πλέον ο αρμόδιος Ελεγκτής Νομιμότητας Ο.Τ.Α. και το Συνήγορο του Πολίτη, απασχόλησε και την «Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», όπως αποτυπώνεται κατωτέρω.

Πίνακας 1. Σχέση Διαμεσολαβητή και Ελεγκτή Νομιμότητας

| | Ο Δημοτικός/Περιφερειακός Διαμεσολαβητής | Ο Ελεγκτής Νομιμότητας |
|--------------------|---|--|
| Υποχρεούται | <ul style="list-style-type: none"> • Να αποστέλλει την ετήσια έκθεσή του και τυχόν ειδικές εκθέσεις του στον οικείο Ελεγκτή Νομιμότητας. • Να επιλαμβάνεται υποθέσεων που παραπέμπονται σε αυτόν από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, εφ' όσον ανάγονται στα καθήκοντά του. | |
| Δικαιούται | | <ul style="list-style-type: none"> • Να παραπέμπει στον αρμόδιο Διαμεσολαβητή καταγγελίες και αναφορές πολιτών που δεν επιδέχονται έλεγχο νομιμότητας, μπορούν όμως να τύχουν διαμεσολάβησης. |

Πίνακας 2. Σχέση Διαμεσολαβητή και Συνηγόρου του Πολίτη

| Ο Δημοτικός/Περιφερειακός Διαμεσολαβητής | Ο Συνήγορος του Πολίτη | Το Εθνικό Συμβούλιο Διαμεσολαβητών |
|---|---|--|
| <p>Υποχρεούται</p> <ul style="list-style-type: none"> • Να αποστέλλει την ετήσια έκθεσή του και τυχόν ειδικές εκθέσεις του στον ΣτΠ. • Να υποβάλλει στον ΣτΠ συνοπτική αναφορά για κάθε υπόθεση την οποία χειρίστηκε και να αποστέλλει στον ΣτΠ περαιτέρω στοιχεία εφόσον του ζητηθεί. | <ul style="list-style-type: none"> • Να συμμετέχει με εκπρόσωπό του στην ειδική επιτροπή που θα κρίνει τις ενστάσεις κατά τη διαδικασία επιλογής των Διαμεσολαβητών (βλ. ανωτέρω). • Να συμμετέχει με εκπρόσωπό του στην ειδική επιτροπή που γνωμοδοτεί για την ανάκληση Διαμεσολαβητή ή διαπιστώνει την αντικειμενική αδυναμία του να ασκεί τα καθήκοντά του (βλ. ανωτέρω). • Να συμμετέχει στη συνδιοργάνωση σύντομων κύκλων επιμόρφωσης έως 15 ημερών για όσους επιλέγονται σε θέση Διαμεσολαβητή (βλ. ανωτέρω). | <ul style="list-style-type: none"> • Να καλεί σε όλες τις συνεδριάσεις του τον ΣτΠ και να του δίνει το λόγο • Να συγκαλείται με ευθύνη του Προέδρου του κάθε φορά που το ζητάει ο στο • Να κοινοποιεί στον ΣτΠ όλες τις αποφάσεις, εκθέσεις, εισηγήσεις του κ.λπ. |
| <p>Δικαιούται</p> <ul style="list-style-type: none"> • Να υποβάλλει ερωτήματα και να ζητά τις απόψεις του ΣτΠ για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του, εφ' όσον αυτή έχει κεντρικό χαρακτήρα/ ευρύτερο ενδιαφέρον | <ul style="list-style-type: none"> • Να διοργανώνει περιοδικές ενημερωτικές/ εκπαιδευτικές δράσεις για τους Διαμεσολαβητές • Να ζητά τη συνδρομή του κατά τόπο αρμόδιου Διαμεσολαβητή για υποθέσεις που χειρίζεται ο ίδιος, για ενέργειες που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα • Να ζητά τη σύγκληση του Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών για κάθε θέμα για το οποίο κρίνει ότι πρέπει να συζητηθεί σε αυτό, καθώς και να παρίσταται και να λαμβάνει το λόγο σε όλες τις συνεδριάσεις του Εθνικού Συμβουλίου. • Να επιλαμβάνεται ο ίδιος υποθέσεων που έχει ήδη χειριστεί ο Διαμεσολαβητής ή να τις παραπέμπει εκ νέου ενώπιόν του, εφόσον διαπιστώνει αστοχίες ή πλημμέλειες, κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου πολίτη ή ΟΤΑ. | <ul style="list-style-type: none"> • Να ζητά τη συνδρομή του ΣτΠ για κάθε θέμα που διαπιστώνει ότι χρειάζεται κεντρικό χειρισμό • Να ζητά από τον ΣτΠ τη συμμετοχή του ή τη διοργάνωση σε ενημερωτικές/ εκπαιδευτικές δράσεις |

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2017: 150-151

Ε. Κριτική αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου και των προοπτικών των νέων θεσμών τοπικής Διαμεσολάβησης

Ε.1. Οι νέοι θεσμοί υπό το πρίσμα των εμπλεκόμενων φορέων

Από το σύνολο της προηγηθείσας ανάλυσης, καθίσταται προφανής η ανάγκη μεταρρύθμισης του νομικού πλαισίου που αφορούσε τον θεσμό του διαμεσολαβητή σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσμα αυτής της παραδοχής, αλλά και των προβλημάτων που συνόδευαν τον παλιό θεσμό, αποτέλεσε η ψήφιση του [Ν. 4555/2018](#), για τη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος επιφέρει συντριπτικές αλλαγές στους μέχρι τώρα θεσμούς τοπικής διαμεσολάβησης.

Βασικό σκοπό του νόμου, όπως επισημαίνεται και στην *Αιτιολογική του Έκθεση*, αποτέλεσε η μετεξέλιξη των θεσμών του Δημοτικού και Περιφερειακού Συμπαραστάτη, λαμβανομένων υπόψη των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων περί διαμεσολάβησης σε τοπικό

επίπεδο, παράλληλα με την ανάγκη για αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018:38).

Ειδικότερα, όπως τονίζεται στην *Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων*, οι νέοι θεσμοί στοχεύουν στον έγκαιρο εντοπισμό και στην αποτελεσματική αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης, στη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και στην προστασία των δικαιωμάτων τους, με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας, ενώ γνώμονας των προτεινόμενων αλλαγών είναι ο πολίτης και η εξυπηρέτηση των αναγκών του (Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2018:52). Επιπλέον, μέσω των νέων θεσμών Διαμεσολάβησης, ο νομοθέτης αποσκοπεί στην αποσυμφόρηση των ελεγκτικών μηχανισμών που είναι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο Ο.Τ.Α., στην εξοικονόμηση πόρων, ανθρώπινων αλλά και υλικών, καθώς και χρόνου, παράλληλα με την εμφύσηση κουλτούρας αποφυγής των συγκρούσεων, αφού τα προβλήματα επιλύονται εντός του ίδιου του Δήμου ή της Περιφέρειας (Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2018:56).

Μία ματιά στα *Πρακτικά της Βουλής* κατά τη συνεδρίαση της 12.7.2018 για τη ψήφιση του σχετικού νομοσχεδίου, αρκεί για να διαπιστώσει κανείς ότι η τοπική αυτοδιοίκηση συνεχίζει να αποτελεί πεδίο σφοδρών αντιπαραθέσεων μεταξύ των κομμάτων της αντιπολίτευσης και της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Παρόλα αυτά, στην προκειμένη περίπτωση, προκύπτει η ύπαρξη συμφωνίας ως προς την επιδίωξη ευρύτερης συμμετοχής των πολιτών και εμβάθυνσης της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο μέσω των νέων θεσμών. Όπως χαρακτηριστικά τόνισε ο Υπουργός Εσωτερικών κατά τη συνεδρίαση, «...Αν δεν θέλουμε να χάσουμε τη δημοκρατία, πρέπει να αναθεωρήσουμε και να επαναπροσανατολίσουμε, να μπούνε οι μάζες στον πολιτικό στίβο. Αυτό δεν μπορεί να γίνει από πάνω, παρά μόνο με την κινητοποίηση των δυνάμεων σε τοπικό επίπεδο.... Πρέπει αυτή η άφωνη κοινωνία να βρει τρόπο να ξαναβρεθεί στο προσκήνιο της ιστορίας» (Βουλή των Ελλήνων, 2018:6,112). Οι θεσμοί της τοπικής διαμεσολάβησης κινούνται προς αυτή την κατεύθυνση, καθώς ενδυναμώνουν τη θέση των πολιτών και προστατεύουν τα δικαιώματά τους απέναντι στη δράση της διοίκησης.

Ο Γενικός Γραμματέας του ΥΠ.ΕΣ. δε, κύριος Κώστας Πουλάκης, επισημαίνει προκειμένου να καταστήσει κατανοητό το πνεύμα των νέων διατάξεων για τη διαμεσολάβηση, «...*Ήδη σε αυτό το «πρώτο κύμα» μεταρρυθμίσεων, προχωράμε σε ρυθμίσεις με τις οποίες, ενισχύεται η διαφάνεια και η νομιμότητα στη δράση των Ο.Τ.Α., με την άμεση έναρξη λειτουργίας ενός ανεξάρτητου ελεγκτικού μηχανισμού, αλλά και με την απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών, με τη ριζική αναμόρφωση του θεσμού της τοπικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης...Οι αλλαγές αυτές ενισχύουν τη δημοκρατική λειτουργία, αλλά και την αποτελεσματικότητα των Δήμων και των Περιφερειών, προς όφελος πρώτα και κύρια των ίδιων των τοπικών κοινωνιών*»²⁷. Γίνεται λοιπόν κατανοητό ότι οι νέοι θεσμοί, στο πλαίσιο αυτό, στοχεύουν στη δημιουργία δομών προς όφελος της ευημερίας των τοπικών κοινωνιών, οι οποίες θα λειτουργούν με συλλογικότητα, συναίνεση, διαφάνεια, κοινωνικό έλεγχο και συμμετοχή.

Παρόλα αυτά, από τη συζήτηση γύρω από την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου δεν έλειψαν και οι αρνητικές αντιδράσεις διαφόρων φορέων.

Ο [Συνήγορος του Πολίτη](#), ο οποίος είχε εξαρχής εκφράσει τις επιφυλάξεις του για τους νέους θεσμούς, ενέμεινε σε παρόμοιες ανησυχίες. Συγκεκριμένα η Αρχή, θεωρούσε εξαρχής, ότι ο θεσμός χρήζει ουσιαστικής αναβάθμισης και ενίσχυσης, ενώ σημαντικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή θα έπρεπε να διαδραματίσει ο Συνήγορος του Πολίτη (Συνήγορος του Πολίτη, 2016). Μάλιστα, η άποψη αυτή αποτυπώθηκε πιο γλαφυρά και στην έκθεση της «*Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», όπου πρόταση του [Συνηγόρου](#) ήταν η κατάργηση των υπό μελέτη θεσμών και η απόδοση του συνόλου των σχετικών διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων στο [Συνήγορο του Πολίτη](#), με ταυτόχρονη εξασφάλιση της παρουσίας του τελευταίου σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017:140). Εναλλακτικά, στην περίπτωση που θα κρινόταν επιβεβλημένη η διατήρηση του θεσμού, ο [Συνήγορος](#) υπέβαλε προτάσεις που στόχευαν στη βελτίωσή του.

27 Περισσότερες πληροφορίες για την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και για τις απόψεις του επί των σχετικών θεμάτων, περιέχονται στο blog που διατηρεί, προσβάσιμο στον ακόλουθο σύνδεσμο <https://kostaspoulakis.wordpress.com/>.

Επιπλέον, τις ίδιες απόψεις υιοθέτησε η Αρχή και στις επισημάνσεις που εξέδωσε σχετικά με το εν λόγω νομοσχέδιο κατά το στάδιο της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης. Ειδικότερα, ο [Συνήγορος του Πολίτη](#) εκφράζει τις επιφυλάξεις του σχετικά με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, αλλά και της οικονομικότητας του θεσμού του τοπικού Διαμεσολαβητή με τις νέες διατάξεις. Θεωρεί επιβεβλημένη τη διατήρηση της αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 των μελών του εκλεκτορικού σώματος, καθώς και τον προσδιορισμό σαφών κριτηρίων αξιολόγησης των υποψηφίων. Σε ό,τι αφορά την οικονομικότητα του θεσμού δε, επισημαίνει ότι προβλέπεται η σύσταση ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου, ενώ το συνολικό έργο της Διαμεσολάβησης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, καλύπτεται ήδη πλήρως από το Συνήγορο του Πολίτη και μάλιστα με υψηλότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας. Τέλος, υφίσταται, κατά τη γνώμη του, μία εκτεταμένη ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων του τοπικού Διαμεσολαβητή (Συνήγορος του Πολίτη, 2018:4).

Όπως μάλιστα παρατήρησε ο κύριος Ποττάκης σε συνάντηση που είχαμε για τους υπό μελέτη θεσμούς²⁸, αντικείμενο προβληματισμού αποτελεί για την Αρχή ο μη ρητός προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των Διαμεσολαβητών, ταυτόχρονα με την εμφανιζόμενη επέκταση αυτών, ακόμη και σε ζητήματα των οποίων δεν επιλαμβάνεται ο ίδιος, όπως θέματα υπηρεσιακής κατάστασης. Επιπλέον, ο [Συνήγορος του Πολίτη](#), θεωρεί ότι η επιλογή του Διαμεσολαβητή από τους αιρετούς, εκπροσώπους δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων, αδυνατεί να διασφαλίσει την πλήρη και ουσιαστική ανεξαρτησία του οργάνου αυτού, καθώς στην πράξη καλείται να ελέγξει τις πράξεις των οργάνων που τον εξέλεξαν. Τέλος, ο κύριος Ποττάκης, θεωρεί ότι προκειμένου να εξαλειφθούν τυχόν ζητήματα ανομοιογενούς αντιμετώπισης όμοιων προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο, ενδεδειγμένη θα ήταν η άσκηση κάποιου είδους εποπτείας επί των οργάνων αυτών, κατά το πρότυπο του γαλλικού ή του ρωσικού θεσμού του Ombudsman.

Από τη δική τους πλευρά τώρα, τόσο οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι του θεσμού, όσο και το ιδρυθέν από αυτούς Δίκτυο Συμπαραστατών, εξέφρασαν επίσης τις αντιρρήσεις τους επί των προτεινόμενων αλλαγών.

28 Η συνάντηση έλαβε χώρα στις 30.11.2018 στο γραφείο του ΣτΠ και είχε ως αντικείμενο τη συζήτηση γύρω από τους νέους θεσμούς διαμεσολάβησης και τη σχέση τους με την Αρχή.

Ειδικότερα, κατά το στάδιο της διαβούλευσης, με διάφορα ψηφίσματα που εξέδωσαν, διαφωνούν με την κατάργηση του θεσμού του Συμπαραστάτη, καθώς θεωρούν ότι η χρήση του όρου «*διαμεσολαβητής*» θα προκαλέσει σύγχυση στους πολίτες ως προς την ήδη υπάρχουσα λειτουργία των διαμεσολαβητών αστικών και εμπορικών υποθέσεων (N. 3898/2010), ενώ έρχεται σε αντίθεση με την επίσημη ερμηνεία του όρου Ombudsman, που από το International Ombudsman Institute, αποδίδεται ως «Συμπαραστάτης του πολίτη». Επιπλέον, αναφέρουν ότι, εάν είχαν γίνει αποδεκτές οι προτάσεις για την αναβάθμιση της λειτουργίας των Συμπαραστατών τις οποίες είχαν ήδη καταθέσει και δημοσιοποιήσει από την έναρξη λειτουργίας του θεσμού, δεν θα υπήρχε λόγος για την εν λόγω παρέμβαση. Τέλος, θεωρούν ότι το νομοσχέδιο έρχεται σε αντίθεση, τόσο με τις αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη λειτουργία του Συμπαραστάτη, όσο και με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, ενώ προτείνουν την ενίσχυση της διαβούλευσης για την αποτροπή αστοχιών²⁹. Ακόμη, το Δίκτυο και μετά τη ψήφιση του νομοσχεδίου εξέφρασε τη δυσαρέσκειά του για την κατάργηση του θεσμού, αλλά κυρίως για το γεγονός ότι, παρόλο που πρόκειται για επίσημο φορέα ο οποίος θίγεται άμεσα από τον «*Κλεισθένη Ι*», δεν εκλήθη να καταθέσει τις απόψεις του στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής κατά τη συζήτηση³⁰.

Κατά την απόψη δε, του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Αττικής, κυρίου Σωτηρόπουλου³¹, προβλήματα ενδέχεται να δημιουργήσει η αύξηση της χωρικής αρμοδιότητας των τοπικών Διαμεσολαβητών. Ταυτόχρονα, η χρονική συγκυρία που επιλέχθηκε για την αναθεώρηση, ήτοι εν μέσω της αυτοδιοικητικής περιόδου, επιτείνει τη σύγχυση των πολιτών σχετικά με το μέλλον και την αποστολή του θεσμού, ενώ η χρήση του όρου «*Διαμεσολαβητής*» δεν διευκολύνει την κατάσταση. Επίσης, ιδιαίτερα αρνητικά εκλαμβάνεται η πρόβλεψη υποχρεωτικής μετεκπαίδευσης, προ της ανάληψης των καθηκόντων τους, καθώς θεωρεί ότι υποβαθμίζει το ρόλο και το έργο τους. Από την άλλη πλευρά βέβαια, ως θετικά του νέου θεσμού, αναφέρει την αύξηση των αρμοδιοτήτων τους, η οποία φαίνεται να αποφασίσθηκε λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της εγγύτητας στον πολίτη, την καθιέρωση απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου για όσους υπηρετούν το θεσμό,

29 Ολόκληρο το ψήφισμα του Δικτύου Συμπαραστατών, είναι προσβάσιμο στον εν λόγω σύνδεσμο <https://www.aftodioikisi.gr/ota/diktyo-sybarastaton-antisyntagmatikos-o-klisthenis-1/>.

30 Η σχετική επιστολή του Προέδρου του Δικτύου Συμπαραστατών, είναι διαθέσιμη στον κάτωθι σύνδεσμο http://www.saronikocity.gr/wil.aspx?a_name=ombudsman&itemid=4997.

31 Η επικοινωνία με τον κύριο Σωτηρόπουλο, πραγματοποιήθηκε στις 03.12.2018 και είχε ως αντικείμενο τη συζήτηση γύρω από τους νέους θεσμούς διαμεσολάβησης και το μέλλον αυτών.

αλλά και την αύξηση της αντιμισθίας τους. Συνολικά, εμφανίζεται αισιόδοξος για την επιτυχία του θεσμού, εφόσον λυθούν στην πράξη τα ανακύπτοντα ζητήματα, καθώς πιστεύει ότι η αύξηση της αντιμισθίας, θα τον καταστήσει ιδιαίτερος ελκυστικό.

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη των σχολίων των πολιτών στην πλατφόρμα του ΥΠ.ΕΣ. κατά το στάδιο της διαδικασίας διαβούλευσης του νομοσχεδίου, η οποία ήταν ανοιχτή από τις 27.04.2018, έως τις 14.05.2018³². Τα περισσότερα σχόλια, συγκεντρώθηκαν στο άρθρο 152, το οποίο αφορά τα προσόντα εκλογιμότητας των Διαμεσολαβητών. Οι πολίτες θεωρούν ότι θα έπρεπε να επιτρέπεται η εκλογή προσώπων με πανεπιστημιακό τίτλο πέρα των προβλεπόμενων, ενώ πιστεύουν ακόμη ότι θα πρέπει να ληφθεί ειδική μέριμνα για τους αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ. Επιπλέον, θεωρούν απαραίτητη τη θέσπιση ανώτατου ορίου ηλικίας για την κατάληψη της θέσης.

Ακόμη, υποστηρίζουν ότι η προσθήκη νέων διαδικασιών και οργάνων, αποτελεί ένα επιπλέον γραφειοκρατικό βάρος με μη βέβαιη ωφελιμότητα, ενώ προτείνουν, ως αντιστάθμισμα, την εξέταση λειτουργίας ανάλογων θεσμών σε χώρες του εξωτερικού. Παράλληλα, εντύπωση προκαλεί η επισήμανση από μερίδα των πολιτών ότι ο «*Διαμεσολαβητής*», ενώ επιλαμβάνεται αναφορών φυσικών ή νομικών προσώπων και απολαμβάνει τυπικά «*λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας*», συγχρόνως μπορεί να παυθεί, όπως προβλέπεται στο άρθρο 162 του νόμου με αυξημένη πλειοψηφία, για «*σοβαρή πλημμέλεια στην άσκηση των καθηκόντων του*» από τους ίδιους τους εκπροσώπους των δημοτικών αρχών οι οποίοι τον εξέλεξαν. Είναι εμφανές ότι αυτό αποτελεί πλήγμα για την ίδια την ανεξαρτησία του θεσμού. Επίσης, προβληματική θεωρούν και τη δυνατότητα απόσπασης δημοτικών υπαλλήλων για τη λειτουργία του Γραφείου του, γεγονός που ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα στην πράξη λόγω της σοβαρής υποστελέχωσης ορισμένων Δήμων. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η στελέχωση του γραφείου του Διαμεσολαβητή αποκλειστικά μέσω της πρόσληψης ειδικών συνεργατών. Τέλος, υπάρχουν και εκείνοι που διαφωνούν ριζικά με τη συνέχιση ύπαρξης του θεσμού, επισημαίνοντας την αποτυχία του στην πράξη, την ύπαρξη περιπτώσεων αναξιοκρατίας και την επικάλυψη των αρμοδιοτήτων του με το [Συνήγορο του Πολίτη](#).

32 Τα σχόλια είναι προσβάσιμα στους πολίτες και σε κάθε ενδιαφερόμενο, μέσω της χρήσης του κάτωθι συνδέσμου <http://www.opengov.gr/types/?p=5963>.

Ε.2. Προοπτικές των νέων θεσμών και αποτίμηση της δυναμικής τους

Προκειμένου να ανιχνευθούν οι συνθήκες και το πλαίσιο, καθώς και το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον εντός του οποίου καλούνται να λειτουργήσουν οι νέοι θεσμοί, επιλέχθηκε η χρήση της Ανάλυσης S.W.O.T.

Η Ανάλυση S.W.O.T. είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού, το οποίο χρησιμοποιείται για την ανάλυση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, ενώ εμφανίστηκε για πρώτη φορά τη δεκαετία του 1970³³. Κατά την Ανάλυση S.W.O.T., μελετώνται τα δυνατά (Strengths) και αδύναμα (Weaknesses) σημεία μίας επιχείρησης, οργανισμού ή και περιοχής, καθώς και οι ευκαιρίες (Opportunities) και οι απειλές (Threats) που υπάρχουν. Τα δυνατά και αδύναμα σημεία αφορούν το εσωτερικό περιβάλλον, καθώς προκύπτουν από τους εσωτερικούς πόρους ενός οργανισμού, ενώ αντιθέτως, οι ευκαιρίες και οι απειλές, αντανακλούν μεταβλητές του εξωτερικού περιβάλλοντος ενός οργανισμού, τις οποίες θα πρέπει να εντοπίσει ή ίσως και να προσαρμοστεί σε αυτές.

Κατόπιν της παρουσίασης λοιπόν, του νομικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία των νέων θεσμών, αλλά και της υφιστάμενης κατάστασης εν γένει, έχει διαμορφωθεί μία σφαιρική εικόνα σχετικά με τη λειτουργία τους και το έργο που καλούνται να επιτελέσουν, η οποία μας επιτρέπει να εξάγουμε σχετικά συμπεράσματα.

³³ Πατέρας της Ανάλυσης S.W.O.T. φέρεται να είναι ο [Albert Humphrey](#), καθηγητής τη δεκαετία του '60 και '70 στο Stanford University.

Πίνακας 3. Ανάλυση S.W.O.T.

| Δυνατά Σημεία | Αδύναμα Σημεία |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ρητή κατοχύρωση συγκεκριμένων προσόντων για την πλήρωση της θέσης (άρθρο 155) και όχι απλή αναφορά σε πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας | <ul style="list-style-type: none"> • Η χρήση του όρου Διαμεσολαβητής, ενδέχεται να προκαλέσει σύγχυση στους πολίτες ως προς το ρόλο του |
| <ul style="list-style-type: none"> • Επέκταση των αρμοδιοτήτων του θεσμού πέρα από τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης σε οτιδήποτε αφορά την εν γένει λειτουργία των τοπικών αρχών (άρθρο 152) | <ul style="list-style-type: none"> • Η συγκυρία ψήφισης του νόμου εν μέσω της αυτοδιοικητικής περιόδου υποβαθμίζει το θεσμό στα μάτια των πολιτών |
| <ul style="list-style-type: none"> • Καθιέρωση απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου για την κατάληψη της θέσης του Διαμεσολαβητή (άρθρο 156 παρ.3) | <ul style="list-style-type: none"> • Η αύξηση της χωρικής αρμοδιότητας, παράλληλα με την υποστελέχωση, ενδέχεται να εγείρουν ζητήματα οργάνωσης και ανταπόκρισης στο ρόλο τους |
| <ul style="list-style-type: none"> • Αύξηση της αντιμισθίας, η οποία εικάζεται ότι θα προσελκύσει περαιτέρω ενδιαφερόμενους και θα συμβάλλει στην αύξηση του κύρους του θεσμού (άρθρο 158) | <ul style="list-style-type: none"> • Ζητήματα ανεξαρτησίας των νέων θεσμών δημιουργεί η διαδικασία εκλογής (και παύσης τους), από τα όργανα τα οποία καλούνται να ελέγξουν στην πράξη |

Ευκαιρίες

- Εγγύτητα στον πολίτη και στις τοπικές υποθέσεις με δυνατότητα άμεσης παρέμβασης
- Η αναλυτική πρόβλεψη του θεσμού από το νέο νόμο, αίρει τις πρότερες αμφισβητήσεις και βοηθά στην αύξηση του κύρους του
- Η κατάργηση της πλειοψηφίας των 2/3 για την εκλογή του, θα συμβάλλει στην άμεση ενεργοποίηση και λειτουργία του θεσμού
- Ο συγκριτικά καινοφανής χαρακτήρας του θεσμού σε τοπικό επίπεδο για την ελληνική πραγματικότητα

Απειλές

- Η σχέση του θεσμού με τους ήδη υπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς και ειδικότερα με το ΣτΠ
- Η καχυποψία των τοπικών υπηρεσιών και φορέων έναντι των νέων θεσμών
- Η στελέχωση του Αυτοτελούς Γραφείου των Διαμεσολαβητών από υπαλλήλους των οικείων Δήμων και Περιφερειών, δεδομένης και της έλλειψης προσωπικού των εν λόγω υπηρεσιών
- Η εξάρτηση της εκλογής και της ανάληψης των καθηκόντων τους από άλλες διαδικασίες, όπως π.χ. την εκλογή Επόπτη ή την υποχρέωση παρακολούθησης σεμιναρίων

Ε.3. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Από το σύνολο της παρατεθείσας ανάλυσης, προέκυψε αβίαστα το πρόδηλο της ανάγκης πολυεπίπεδης οργανωσιακής αλλαγής, το οποίο οδήγησε στην αναμόρφωση και στην αναβάθμιση του προϊσχύοντος νομικού πλαισίου των τοπικών Διαμεσολαβητών στη χώρα. Η ανωτέρω αλλαγή, παρόλο που σαφώς κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, ενδέχεται να βρεθεί αντιμέτωπη και με εγγενείς αδυναμίες, οι οποίες θα προκύψουν κατά το στάδιο εφαρμογής των νέων διατάξεων. Ιδιαίτερα οφείλει πρωτίστως να λάβει υπόψη, την ανάγκη να αποσαφηνιστούν περαιτέρω οι αρμοδιότητες και να αρθούν οι σχετικές επικαλύψεις μεταξύ, τόσο των τοπικών Διαμεσολαβητών και των υπολοίπων ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης, όσο και μεταξύ αυτών και του [Συνηγόρου του Πολίτη](#). Η όποια επιλογή, οφείλει να σέβεται τις σχετικές προτάσεις του [Συμβουλίου της Ευρώπης](#), το οποίο μέσω των θεσμικών κειμένων του για την τοπική διαμεσολάβηση συνιστά την ανεξαρτησία των τοπικών θεσμών, από την κεντρική διαμεσολαβητική αρχή, αλλά και να μεριμνά για την εμπέδωση πολιτισμού διαλόγου και συνεργασίας. Ταυτόχρονα, η υιοθέτηση μίας ευρύτερης μορφής συνεργασίας μεταξύ τους, θα διευκολύνει την ανταλλαγή καλών πρακτικών, όπως για παράδειγμα σε θέματα οργάνωσης ή προβολής των θεσμών. Σε κάθε περίπτωση, το αρμόδιο Υπουργείο πρέπει να φροντίσει για την επίλυση τυχόν προβλημάτων, ενώ παράλληλα οφείλει να καλλιεργήσει έναν ουσιαστικό διάλογο με το σύνολο των ενδιαφερόμενων φορέων, με στόχο την επιτυχία του θεσμού στην πράξη.

Αντί Επιλόγου

Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής αποτελούν έναν πρωτοποριακό θεσμό. Διαθέτουν καλύτερη γνώση των τοπικών υποθέσεων ώστε να θεωρούνται αποτελεσματικότεροι, καθώς λόγω της εγγύτητάς τους στις τοπικές αρχές, δύνανται να δρουν ταχύτερα. Η ύπαρξη, μάλιστα, ενός ανεξάρτητου θεσμού, συμβάλλει στην αποδόμηση της νοοτροπίας των εξυπηρετήσεων και στην απομείωση της αλληλεξάρτησης αιρετών και πολιτών για λόγους ψηφοθηρικούς. Υπό τη βάση αυτή, το πολιτικό σύστημα αρχής γενομένης από την τοπική αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να

αποβάλλει τη συγκρουσιακή κουλτούρα και να προσπαθήσει να καταλήγει σε συναινέσεις και συμφωνίες. Ο θεσμός μάλιστα του τοπικού Διαμεσολαβητή, προσομοιάζει σε μεγάλο βαθμό με θεσμούς της «Κοινωνίας των Πολιτών». Εάν λάβουμε επιπλέον υπόψη έναν από τους δημοφιλέστερους ορισμούς της «Κοινωνίας των Πολιτών», κατά τον οποίο πρόκειται για «τον ενδιάμεσο χώρο μεταξύ κράτους και αγοράς», τότε σίγουρα ανήκει σε αυτήν (Γερογιάννη, 2014:91). Ο ριζικός αναπροσανατολισμός του κράτους σήμερα, ιδιαίτερα στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, προς μία δημοκρατικότερη διακυβέρνηση, πρέπει να βασίζεται στην ενεργή συμμετοχή των πολιτών αντιμετωπίζοντάς τους, όχι μόνο ως ψηφοφόρους ή πελάτες, αλλά ταυτόχρονα ως συνδημιουργούς πολιτικών (Denters et al., 2016:333). Ως εκ τούτου, η εμπέδωση ανάλογων θεσμών συμβάλλει ταυτόχρονα στην εμβάθυνση της συμμετοχής τους στις τοπικές υποθέσεις.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (2016) “*Conclusion: Tensions, Challenges, and Future “Flags” of Local Public Sector Reforms and Copmparative Research*”. In Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. ed. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*. UK: Palgrave Macmillan.

Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. (2015) *Local and regional democracy in Greece*. Strasbourg: Council of Europe. Ανακτήθηκε από: <https://rm.coe.int/168071980e>. (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Denters, B., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, E. L. (2016) “*Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective*”. In Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. ed. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*. UK: Palgrave Macmillan.

Passemiers, R., Herwig, R. & Kristof, S. (2009) *The Impact of Ombudsmen*. Brugge: Vanden Broele Publisher.

Ελληνόγλωσση

Βενετσανοπούλου, Μ. (2014) *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Έκδοση Α', Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Βενετσανοπούλου, Μ. & Ράπτη – Βελή, Ν. (2013) *Νόμος 3492/2006. Η αρχή της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα και η αναγκαιότητα αλλαγής των ελέγχων στο πλαίσιο της προσπάθειας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της σπατάλης*, στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών – Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το Μνημόνιο Εποχή, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2005) *Ετήσια Έκθεση 2004*. Αθήνα: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2014) *Ετήσια Έκθεση 2013*. Αθήνα: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2015) *Ετήσια Έκθεση 2014*. Αθήνα: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Γερογιάννη, Ι. Μ. (2011) *Καλλικράτης και Κοινωνία Πολιτών*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Γερογιάννη, Ι. Μ. (2014) *Οι θεσμοί της «Κοινωνίας των Πολιτών» στον «Καλλικράτη» στο Κοινωνικές ταυτότητες και κοινωνική συνοχή, Προκλήσεις και προοπτικές - 4ο Συνέδριο της Ελληνικής Κοινωνιολογικής Εταιρείας*. Αθήνα: Ελληνική Κοινωνιολογική Εταιρεία.

Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλλοπούλου, Α. & Σιδηρόπουλος, Κ. (2018) *Εκπαιδευτικό Υλικό. Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και Έλεγχος Διοικητικής Δράσης* Ο.Τ.Α. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Δίκτυο Συμπαραστατών του Δημότη και της Επιχείρησης και Περιφερειακών Συμπαραστατών του Πολίτη και της Επιχείρησης. (2012) *Ψήφισμα Σύστασης Δικτύου Συμπαραστατών του Δημότη και της Επιχείρησης και Περιφερειακών Συμπαραστατών του Πολίτη και της Επιχείρησης*. Αθήνα: Δίκτυο Συμπαραστατών του Δημότη και της Επιχείρησης και Περιφερειακών Συμπαραστατών του Πολίτη και της Επιχείρησης.

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. (2013) *«ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» - Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς*. Αθήνα: Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2012) *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών - Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*. Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών - Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2017) *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.

Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιτροπή των Περιφερειών. (2009) *Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Περιφερειών.

Θεοχάρης, Δ. (2015) *Η Διαμεσολάβηση ως μέσο εναλλακτικής επίλυσης διαφορών*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΚΕΔΕ. (2016) *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΚΕΔΕ.

Κτιστάκη, Σ. (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Έκδοση Α', Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Λαδιάς, Απ. Χ. (2014) *Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Ο “Μεγάλος Ασθενής”, Η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μακρυδημήτρης, Α. (2006) *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνης.

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. - Η. (2012) *Διοικητική Επιστήμη Ι : Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Έκδοση Ε', Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαυρομούστακου, Ή. (2012) “Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μίας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές”, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2, σελ. 236-249.

Μήλιος, Α., Πανοπούλου, Α. & Περράκης, Β. (2010) *Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης*, Αθήνα: Α.Σ.Δ.Α.

Μπαμπαλιούτας, Π. Α. (2013) *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπέσιλα – Βήκα, Ε. (2008) *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Τόμος ΙΙΙ (Ειδικά Θέματα)*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. (2010) *Γνώμη της ΟΚΕ για την «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Αθήνα: Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

Παπαδημητρίου, Θ. Κ. (2018) *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Παπαχατζής, Μ. Γ. (1983) *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, Έκδοση 6η, Αθήνα: Ιδιωτική Έκδοση.

Πραβίτα, Μ. - Η. (2011) *Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης - Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης: η πραγματικότητα των διαμεσολαβητικών αυτών θεσμών*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, τεύχος 3ο, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 256-261.

Ράικος, Γ. Δ. (2005) *Η Δημόσια Διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σπανού, Κ. (επιμ.). (2010) *Πρόσβαση στα Έγγραφα και Διαφάνεια Διοικητικής Δράσης*, Συνήγορος του Πολίτη, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Σπηλιωτόπουλος, Π. Ε. (2005) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Έκδοση 11η, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Στράτη - Βάντζου, Α. (2010) *Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης - Ένας Νέος Θεσμός στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6ο, σελ. 888-895.

Συμβούλιο της Ευρώπης, Τμήμα Εθνικών Δομών Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. (2010) *Εθνικοί, Περιφερειακοί και Τοπικοί Συνήγοροι του Πολίτη και εθνικοί ανεξάρτητοι θεσμοί για την προώθηση και προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων: Εξωδικαστικοί θεσμοί για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης – Συλλογή Κειμένων*, Στρασβούργο: Συμβούλιο της Ευρώπης.

Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Αθηναίων. (2014) *Εγχειρίδιο του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης*, Αθήνα: Δήμος Αθηναίων.

Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Αθηναίων. (2012) *Κώδικας Λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης*, Αθήνα: Δήμος Αθηναίων.

Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Κέρκυρας. (2012) *Ετήσια Έκθεση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης 2011*, Κέρκυρα: Δήμος Κέρκυρας.

Συνήγορος του Πολίτη. (2014) *Ετήσια Έκθεση 2014*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Συνήγορος του Πολίτη. (2016) *Ετήσια Έκθεση 2015*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Συνήγορος του Πολίτη. (2016) *Δελτίο Τύπου - Συνάντηση Γ.Γ. του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τον Συνήγορο του Πολίτη*, Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Συνήγορος του Πολίτη. (2017) *Ετήσια Έκθεση 2016*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Συνήγορος του Πολίτη. (2018) *Ετήσια Έκθεση 2017*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Συνήγορος του Πολίτη. (2018) *Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.ΔΣ.Α - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ»*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Συνήγορος του Πολίτη. (2018) *Ειδική Έκθεση: Έσοδα Δήμων & Κράτος Δικαίου*, Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.

Σωτηρέλης, Χ. Γ. (2006) *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Σωτηρόπουλος, Β. (2014) “*Γεφυρώνοντας την σχέση δημότη και Δήμου*”, Ομιλία στο “*Διαλέξεις για την αρχιτεκτονική και την πόλη*”, Αθήνα: Ίδρυμα Άγγελου και Λητώς Κατακουζηνού.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2000) “*Ο Συνήγορος του Πολίτη. Η Δημοκρατία σε βάθος*”, Ένωση Πολιτών για την Παρέμβαση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Τάχος, Ι. Α. (2005) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Έκδοση 8η, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τζέμος, Β. (2012) *Συνήγορος του Πολίτη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χλέπας, Ν. - Κ. (2005) *Ο Δήμαρχος, Τόμος Πρώτος: Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Χρυσανθάκης, Χ. (2015) *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκεντρωμένη Διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Νομοθεσία – Διαδικτυακές Πηγές

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2010) *Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ανακτήθηκε από: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2010) *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ανακτήθηκε από: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdfef7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2010) *Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ανακτήθηκε από: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Ekthesi_Sinepeion_Rithmisis.pdf (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών. (2018) *Νόμος 4555/2018, «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανακτήθηκε από: https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/385525/nomos-4555-2018 (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών. (2018) *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου Νόμου για τη «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf> (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών. (2018) *Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου Νόμου για τη «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf> (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018).

Συμβούλιο της Ευρώπης, Επίσημη Ιστοσελίδα

<https://www.coe.int/el/web/about-us>

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

International Ombudsman Institute, Επίσημη Ιστοσελίδα

<http://www.theioi.org/>

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Επίσημη Ιστοσελίδα

<https://www.ombudsman.europa.eu/el/home>

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Συνήγορος του Πολίτη, Επίσημη Ιστοσελίδα

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

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Αθηναίων, Επίσημη Ιστοσελίδα

<https://www.cityofathens.gr/symparastatis/>

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης Αττικής, Επίσημη Ιστοσελίδα

http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=4239&Itemid=256 (Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Επίσημη Ιστοσελίδα

<https://www.gedd.gr/>

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Επίσημη Ιστοσελίδα

<http://www.seedd.gr/>

(Τελευταία Πρόσβαση: 05.12.2018)

Παράρτημα

A. Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου για τη Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» και ειδικά επί των άρθρων που αφορούν τον θεσμό της Διαμεσολάβησης.

II. Κύριες διαπιστώσεις επί του συνόλου των άρθρων του Σ/Ν:

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Κεφάλαιο Θ' (αρ. 152-174)

- Ο Συνήγορος εκφράζει τις επιφυλάξεις του σχετικά με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας αλλά και της οικονομικότητας του θεσμού του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή. Ως προς τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, καθίσταται επιβεβλημένη η διατήρηση της αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 των μελών του εκλεκτορικού σώματος καθώς και ο προσδιορισμός των κριτηρίων αξιολόγησης των υποψηφίων Διαμεσολαβητών. Σε ό,τι αφορά την οικονομικότητα του θεσμού, προβλέπεται η σύσταση ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου, ενώ το συνολικό έργο της Διαμεσολάβησης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, καλύπτεται ήδη πλήρως από το Συνήγορο του Πολίτη και μάλιστα με υψηλότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας. Εξάλλου παρατηρείται και μία εκτεταμένη ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων του τοπικού Διαμεσολαβητή (βλ. παρακάτω υπό III ιδίως άρθρ. 163-164, 172-173).

III. Ειδικότερες παρατηρήσεις επί συγκεκριμένων άρθρων του Σ/Ν:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ'

ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ

Αναφορικά με το ζήτημα του θεσμού του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή θα θέλαμε να παρατηρήσουμε τα κάτωθι:

Με το από 06/09/2016 έγγραφό του ο κ. Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ζήτησε τη συνδρομή της Αρχής στις εργασίες της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 5, ν.4368/2016) και ειδικότερα στο ζήτημα της επανεξέτασης του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (άρθρο 77, ν.3852/2010) και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (άρθρο 179, ν.3852/2010). Ο Συνήγορος του Πολίτη ανταποκρίθηκε άμεσα με το υπ' αρ. πρωτ. Γρ. Συν. 36/25-10-2016 έγγραφό του στο οποίο αποτύπωσε τις θέσεις του για την προοπτική του θεσμού, καθώς βάσει δεδομένων είχε τύχει περιορισμένης αποδοχής από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ειδικότερα, όπως επισημάνθηκε, ο συγκεκριμένος θεσμός δεν διέθετε τις εγγυήσεις της **αμεροληψίας και ανεξαρτησίας**, στοιχεία αναγκαία για την εκπλήρωση των σκοπών του. Περαιτέρω, οι αρμοδιότητές του βάσει των δημοσιευμένων στοιχείων φαίνεται ότι **καλύπτονται** από άλλους θεσμοθετημένους είτε διαμεσολαβητικούς είτε ελεγκτικούς φορείς. Επιπλέον αμφισβητούνταν και η **αποτελεσματικότητα** του θεσμού δεδομένου ότι ελάχιστα στοιχεία έχουν γνωστοποιηθεί αναφορικά με τη δράση του.

Με βάση τα προαναφερόμενα, προτάθηκε η κατάργησή του και η ανάληψη σχετικής δράσης από το Συνήγορο του Πολίτη με την επίσκεψη - ανά τακτά διαστήματα - κλιμακίων του, κατόπιν της εξασφάλισης σχετικής χρηματοδότης και ταυτόχρονης δημιουργίας υποδομών που θα λειτουργούσαν σε επίπεδο δήμων και περιφερειών, με σκοπό την επίλυση των ανακυψάντων σε τοπικό επίπεδο προβλημάτων.

Εναλλακτικά, στην περίπτωση που θα κρινόταν επιβεβλημένη η διατήρηση του θεσμού, ο Συνήγορος υπέβαλε προτάσεις που στόχευαν στη βελτίωσή του. Και ναι μεν διαπιστώνεται πράγματι ότι μέρος των προτάσεων αυτών ενσωματώθηκαν στο σχετικό κεφάλαιο (κεφ. Η') του Σ/Ν Κλεισθένης και θα διέπουν την προτεινόμενη λειτουργία του θεσμού του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, ωστόσο ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι αυτή η παντελώς αποσπασματική υιοθέτηση μέρους των προτάσεων αφενός αλλοιώνει την ουσία και τον στόχο αυτών ήτοι τη βελτίωση του εν λόγω οργάνου, αφετέρου γεννά νέα αδιέξοδα και ερμηνευτικά ζητήματα κατά την εφαρμογή τους (βλ. παρακάτω διεξοδικά). Επιπλέον ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί τις

προτεινόμενες διατάξεις ανεπαρκείς και εξακολουθεί να εκφράζει έντονη επιφύλαξη τόσο ως προς τη διασφάλιση της *ανεξαρτησίας* του θεσμού του Τοπικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, όσο και ως προς την εν τέλει *οικονομικότητα* του θεσμού σε συνάρτηση με το διαφαινόμενο κόστος λειτουργίας του. Συμπερασματικά μπορεί να ειπωθεί ότι οι προτεινόμενες βελτιώσεις στο σύστημα των Συμπαραστατών δεν θα ανατρέψουν, κατά την άποψή μας, το γεγονός, που σημειώνεται και στις σχετικές εκθέσεις του Σ/Ν, της χαμηλής ανταπόκρισης στο όργανο αυτό.

Ειδικότερα:

I. Επιφυλάξεις σχετικά με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή:

- Καταρχήν στα **άρθρα 160 και 161**, αναφορικά με τη διαδικασία επιλογής των Διαμεσολαβητών, ο Συνήγορος εξακολουθεί να υποστηρίζει ότι η διατήρηση της αυξημένης πλειοψηφίας και συγκεκριμένα των 2/3 του συνολικού αριθμού των μελών του αρμόδιου για την εκλογή οργάνου, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της ανεξαρτησίας του θεσμού και της κοινωνικής αποδοχής του. Βέβαια παραμένει μείζον ζήτημα το γεγονός ότι ο Διαμεσολαβητής στην ουσία επιλέγεται από τους αιρετούς των ΟΤΑ έναντι των οποίων καλείται να προασπιστεί τα συμφέροντα και δικαιώματα πολιτών και να διαμεσολαβήσει. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η επιλογή του Διαμεσολαβητή από τους αιρετούς (είτε της πλειοψηφίας είτε με συναίνεση περισσότερων παρατάξεων) αδυνατεί να διασφαλίσει την πλήρη και ουσιαστικά *ανεξαρτησία* του οργάνου αυτού έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον ως προς την ειδικότερη διαδικασία επισημαίνεται ότι ενώ στο άρθρο 155 ορίζονται μόνο τα ελάχιστα τυπικά προσόντα, στην παρ. 2 του άρθρου 160 γίνεται αναφορά στην «αξιολόγηση της υποψηφιότητας» του υποψηφίου, η οποία χωρεί μετά τη διαπίστωση της ύπαρξης των τυπικών προσόντων. Ωστόσο σε καμία διάταξη δεν προσδιορίζονται, έστω και γενικά, τα κριτήρια επί των οποίων θα λάβει χώρα η εν λόγω αξιολόγηση των υποψηφίων, ενώ στις παρ. 6 και 7 του ίδιου άρθρου ορίζεται απλά ότι διενεργείται ακρόαση των (τυπικά παραδεκτών) υποψηφίων και ότι σε συνέχεια αυτής ακολουθεί η εκλογή, επίσης χωρίς καμία παντελώς αναφορά σε κριτήρια εκλογής. Αυτό ιδίως το στοιχείο της διαδικασίας σε συνδυασμό και με τη σύνθεση του εκλεκτορικού σώματος (αιρετοί) καθώς και με την απαιτούμενη πλειοψηφία (στην τρίτη

ψηφοφορία: απλή), δίνουν έναν μάλλον πολιτικό (και δη της εκάστοτε πλειοψηφούσας παράταξης) χαρακτήρα στην επιλογή (εξού και η χρήση του όρου *εκλογή* στις παραγράφους αυτές) και όχι μίας επιλογής βάσει ενιαίων και αντικειμενικών κριτηρίων. Η δε σύνθεση του εκλεκτορικού σώματος αποκλειστικά από αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους των δημοτικών συμβουλίων (για τον δημοτικό διαμεσολαβητή) ή το περιφερειακό συμβούλιο (για τον περιφερειακό), έναντι πράξεων των οποίων καλείται ο Διαμεσολαβητής να προασπίζει τους πολίτες, κλονίζει πράγματι την ανεξαρτησία του θεσμού αυτού. Μάλιστα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι σε περίπτωση που ως Διαμεσολαβητής επιλεγεί δημόσιος υπάλληλος (δυνατότητα που παρέχει το άρθρο 155 παρ. 2) οι παραπάνω επιφυλάξεις ως προς την ανεξαρτησία τίθενται και όσον αφορά το ίδιο το πρόσωπο του Διαμεσολαβητή. Τα παραπάνω ισχύουν *mutatis mutandis* και για το άρθρο 161 (διαδικασία επιλογής Περιφερειακού Διαμεσολαβητή).

- Και σε επίπεδο όμως οργανωτικής συγκρότησης και διοικητικής υποστήριξης του Διαμεσολαβητή, φαίνεται να δημιουργούνται ρήγματα στην σκοπούμενη ανεξαρτησία του θεσμού. Ειδικότερα στα **άρθρα 167 (παρ. 1-4) και 168 (παρ. 1-4)** προβλέπεται η στελέχωση του Αυτοτελούς γραφείου Δημοτικού Διαμεσολαβητή αποκλειστικά από αποσπασμένους υπαλλήλους των οικείων ΟΤΑ, έναντι πράξεων και ενεργειών των οποίων καλείται ο Διαμεσολαβητής να προασπίζει τα συμφέροντα και δικαιώματα των πολιτών. Και αυτό γιατί η στελέχωση ενός φορέα με το εργαλείο της απόσπασης υπαλλήλων είναι ένα καταρχήν προσωρινό μέτρο και ο υπάλληλος παραμένει νομικά συνδεδεμένος με τον φορέα προέλευσης στον οποίο και θα επιστρέψει άμα το πέρας του χρόνου απόσπασης, με αυτονόητες δυσμενείς συνέπειες για την ανεξαρτησία του κατά το διάστημα που υπηρετεί αποσπασμένος. Ομοίως και το θέμα της κάλυψης τόσο της μισθοδοσίας όσο και του συνόλου του λειτουργικού κόστους του γραφείου του Διαμεσολαβητή από τον προϋπολογισμό των οικείων ΟΤΑ θέτει σαφή ζητήματα μη διασφάλισης οικονομικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του θεσμού.

II. Επιφυλάξεις σχετικά με την οικονομικότητα του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή σε σχέση με τα διαφαινόμενα στοιχεία κόστους:

Το Σ/Ν προτείνει για τη λειτουργία του θεσμού της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης (αρ. 154, 167, 168, 169, 170, 171, 173 Σ/Ν):

- τον διορισμό **71** Διαμεσολαβητών
- τη σύσταση και λειτουργία **71** αυτοτελών γραφείων διαμεσολαβητών
- την απόσπαση συνολικά **213** υπαλλήλων στα γραφεία αυτά
- τη σύσταση και λειτουργία ενός νέου πολυάριθμου συλλογικού οργάνου: του Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών (ολομέλεια: 73 μέλη), το οποίο έχει κυρίως συντονιστικές αρμοδιότητες, καθώς οι Διαμεσολαβητές αποτελούν ξεχωριστά μονοπρόσωπα όργανα.

Επομένως πανελλαδικώς συνολικά το ΣΝ προβλέπει την απασχόληση **284 ατόμων** (διορισμένων και αποσπασμένων) και ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου προκειμένου να λειτουργήσει ο θεσμός αυτός.

Σε επίπεδο κόστους και μόνο για την αντιμισθία των 71 Διαμεσολαβητών (όχι δηλαδή για το σύνολο των απασχολούμενων ατόμων στα Γραφεία Διαμεσολαβητή), σύμφωνα με τα στοιχεία που αναφέρονται στην ειδική έκθεση του αρ. 75 παρ. 3 Συντ. (III.1), η δαπάνη θα ανέρχεται περί τα **2,8 εκ. ευρώ ετησίως**.

Πέραν όμως των οικονομικών στοιχείων, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι, όπως είναι γνωστό και αναφέρθηκε και παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του όπως ορίζεται στο Σύνταγμα και στους ιδρυτικούς νόμους, αποτελεί μονοπρόσωπη ανεξάρτητη αρχή με υψηλά εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (όπως η επιλογή από τα 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, το ακαταδίωκτο, η ύπαρξη ίδιων διοικητικών υπηρεσιών, προϋπολογισμού και προσωπικού), οι δε διευρυμένες αρμοδιότητές του καλύπτουν και τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και όλων των ΟΤΑ της χώρας, ενώ παράλληλα διαθέτει, λόγω της εικοσάχρονης λειτουργίας του υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας και εμπειρίας σε θέματα διαμεσολάβησης ιδίως στο κομμάτι της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως με την εξέταση αναφορών σχετικά με ΟΤΑ σε ιδιαιτέρως υψηλό ποσοστό και την

εκπόνηση ειδικών εκθέσεων για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης. Επομένως το συνολικό έργο της τοπικής Διαμεσολάβησης, όπως διαγράφεται στο προτεινόμενο ΣΝ καλύπτεται ήδη από το Συνήγορο του Πολίτη.

Το εν λόγω ΣΝ φαίνεται αφενός να μην αξιοποιεί, πρωτίστως για λόγους οικονομίας των διαθέσιμων πόρων, την ήδη υφιστάμενη δομή του Συνηγόρου του Πολίτη με τα προφανή εκτεθέντα πλεονεκτήματα, αντίθετα δε, προτείνει ένα σχήμα που και υψηλά εχέγγυα ανεξαρτησίας δεν διαθέτει, και εξειδικευμένης τεχνογνωσίας και εμπειρίας στερείται και δημιουργεί επιπλέον διοικητικά βάρη όπως εκτέθηκαν παραπάνω (συνολικά απασχόληση 284 ατόμων, σύσταση νέων γραφείων και ενός πολυάριθμου συλλογικού οργάνου).

Παράλληλα το ΣΝ φαίνεται να αναγνωρίζει τις εγγενείς αδυναμίες του προτεινόμενου σχήματος και για το λόγο αυτό προτείνει μεταξύ άλλων (αρ. 173) τη δυνατότητα στον Διαμεσολαβητή να προσφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του. Η πρόβλεψη αυτή, πέραν των ερμηνευτικών ζητημάτων που ενδέχεται να εγείρει ως προς την επικάλυψη αρμοδιοτήτων και την άρση ενδεχόμενων συγκρούσεων/διαφωνιών μεταξύ των δύο θεσμών, θέτει και ζητήματα –ακόμα και σε περίπτωση συμφωνίας- ταχύτητας και κατασπατάλησης πόρων. Παρίσταται τουλάχιστον ακατανόητη η επιλογή ενός δεύτερου νέου θεσμού (με 284 άτομα και 71 νέα γραφεία) ο οποίος θα μπορεί είτε να προσφεύγει όποτε το κρίνει στον ήδη υπάρχοντα θεσμό για την ίδια υπόθεση, είτε ο ήδη υπάρχον θεσμός θα μπορεί, δυνάμει της συνταγματικά ερειζόμενης αρμοδιότητάς του, να επιλαμβάνεται και ο ίδιος υποθέσεων που χειρίζεται το νεοσυσταθέν όργανο και με τον τρόπο αυτό να απασχολούνται δύο θεσμοί με την ίδια υπόθεση.

Αντίθετα με πολύ λιγότερα οικονομικά βάρη και με σχεδόν καθόλου διοικητικά βάρη, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι σε θέση να καλύψει πλήρως και με υψηλότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας το έργο της διαμεσολάβησης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, έργο το οποίο ήδη επιτελεί από εικοσαετίας. Και πράγματι είναι γεγονός ότι η Αρχή έχει έδρα στην Αθήνα και δεν λειτουργεί γραφεία στην περιφέρεια, ωστόσο ακόμα και αν το κόστος για τη λειτουργία τέτοιων γραφείων (ώστε να αρθεί και το εμπόδιο της συνεχούς αυτοπρόσωπης παρουσίας στην περιφέρεια), θα ήταν ίδιο με το προτεινόμενο (71 γραφεία με 284 άτομα), τα αποτελέσματα θα ήταν σαφώς καλύτερα λόγω της

πολυετούς και εξειδικευμένης εμπειρίας, λόγω της ήδη ύπαρξης διοικητικής δομής και λόγω της μη ύπαρξης ανάγκης για επιπλέον όργανα συντονισμού αφού ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί ένα και το αυτό μονοπρόσωπο όργανο για όλη την επικράτεια. Και όλα αυτά με την αξιοποίηση και ενίσχυση ενός θεσμού με υψηλά εχέγγυα ανεξαρτησίας που ήδη λειτουργεί επιτυχώς και αναγνωρίζεται από τους πολίτες. Εξάλλου όπως σας είναι γνωστό συχνά ακόμα και θέματα που εγείρονται καταρχήν σε τοπικό επίπεδο έχουν κεντρικό ή οριζόντιο χαρακτήρα και μόνο μία αρχή με πανελλήνια εμβέλεια είναι σε θέση και νομιμοποιείται να τα αντιληφθεί, προωθήσει και εν τέλει επιλύσει αποτελεσματικά για όλους τους εμπλεκόμενους πολίτες και υπηρεσίες.

Πέραν των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη θα ήθελε να επισημάνει και τα κάτωθι για επιμέρους προτεινόμενες ρυθμίσεις:

- Στο **άρθρο 152** επιχειρείται να προσδιοριστεί το αντικείμενο της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης. Δεδομένου ότι η έννοια της κακοδιοίκησης είναι μία ευρεία έννοια με μη προκαθορισμένο νομικό περιεχόμενο, σκόπιμο θεωρούμε ότι θα ήταν η περίπτωση α) να αντικατασταθεί ως εξής: *α) η καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα και η διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας.*
- Στο **άρθρο 160 παρ. 4** φαίνεται ότι για την ενεργοποίηση της διαδικασίας επιλογής Διαμεσολαβητή θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί ο διορισμός του οικείου Επόπτη ΟΤΑ (βλ. παραπάνω παρατηρήσεις επί αρ. 131 ιδίως για το χρόνο έναρξης λειτουργίας των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας ΟΤΑ)
- Στο **άρθρο 162**, η σύνθεση της επιτροπής που παρέχει τη σύμφωνη γνώμη για την παύση του διαμεσολαβητή, εγείρει σοβαρό προβληματισμό σχετικά με την ίση εκπροσώπηση θέσεων και απόψεων δεδομένου ότι η πλειοψηφία των μελών της προέρχεται από την τοπική αυτοδιοίκηση (2 τοπικοί διαμεσολαβητές, 2 εκπρόσωποι ΟΤΑ, 1 εκπρόσωπος του κράτους και ο Συνήγορος του Πολίτη). Εξάλλου ούτε οι βασικές πτυχές της διαδικασίας για την παύση του διαμεσολαβητή περιγράφονται στην προτεινόμενη διάταξη (π.χ. επισπεύδον όργανο διαδικασίας, προθεσμία παροχής σύμφωνης γνώμης κλπ.), ενώ άλλωστε η αόριστη νομική έννοια της *«σοβαρής πλημμέλειας στην άσκηση των καθηκόντων»* είναι βέβαιο ότι θα εγείρει πλείστα ερμηνευτικά ζητήματα κατά

την εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας.

- Στο **άρθρο 163**, παρατηρούμε ότι από την αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή, δεν προκύπτει να εξαιρούνται περιπτώσεις όπως: θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης, εκκρεμοδικίας, αναφορές δημοτικών ή περιφερειακών συμβούλων για ζητήματα λειτουργίας του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου αντίστοιχα, όπως επίσης, θεμάτων τα οποία επιλαμβάνονται ανεξάρτητες αρχές (π.χ. το Α.Σ.Ε.Π.). Επίσης παρατηρούμε ότι η υποβολή αναφοράς από τους ενδιαφερόμενους δεν συνδέεται κατ' ανάγκη με την ύπαρξη ατομικού έννομου συμφέροντός τους ή δικαιώματός τους το οποίο επιθυμούν να προασπίσουν, ως εκ τούτου, η αναφορά μπορεί να λάβει τη μορφή γενικής καταγγελίας. Τέλος, δεν προκύπτει να εξαιρείται από τις αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή ο έλεγχος της πολιτικής λειτουργίας των οργάνων διοίκησης των οικείων δήμων, περιφερειών και νομικών προσώπων αυτών.
- Στο **άρθρο 164**, θεωρούμε ότι η αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή, η οποία αναφέρεται στην περίπτωση (αα) για πληροφόρηση του κοινού αλλά και ατομικά των πολιτών που απευθύνονται σ' αυτόν, για τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις του οικείου Ο.Τ.Α. ή νομικού προσώπου αυτού, καθώς και για τις δυνατότητες που έχουν με βάση το θεσμικό πλαίσιο καθώς και η έκδοση σχετικού πληροφοριακού υλικού, ενέχει κινδύνους εσφαλμένης πληροφόρησης των πολιτών ενώ σε κάθε περίπτωση, ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη σχετική πληροφόρηση από τις αρμόδιες δημοτικές και περιφερειακές υπηρεσίες. Σε κάθε περίπτωση θεωρούμε ότι η ενημέρωση που θα παρέχει ο Διαμεσολαβητής πρέπει να εστιαστεί αποκλειστικά στην πληροφόρηση του κοινού αναφορικά με τις αρμοδιότητές του.
- Στα **άρθρα 167 παρ. 5 και 168 παρ. 5**, παρατηρούμε ότι η πρόβλεψη για δυνατότητα υποβολής καταγγελιών, αναφορών και αιτήσεων πολιτών ηλεκτρονικά, έγγραφα, τηλεφωνικά ή με αυτοπρόσωπη προφορική έκθεση, έρχεται σε αντίθεση με όσα αναφέρονται στο άρθρο 163, κατά το οποίο ο Διαμεσολαβητής επιλαμβάνεται κατόπιν υποβολής ενυπόγραφης αναφοράς.

- Στα **άρθρα 169 έως 171**, επισημαίνουμε ότι η πρόβλεψη σύστασης Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών, οι αρμοδιότητες του καθώς και η συγκρότηση της Ολομέλειας αυτού, προϋποθέτουν χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες και καθιστούν δύσκαμπτη τη λειτουργία του με αναμφίβολη τελικά την αποτελεσματικότητα των στόχων του. Επιπρόσθετα θεωρούμε, ότι η συμμετοχή του Υπουργού Εσωτερικών ως Πρόεδρος της Ολομέλειας του εν λόγω Συμβουλίου (ενδεχομένως και του αρμοδίου Γενικού Διευθυντή, του Υπουργείου Εσωτερικών), η οποία αναφέρεται στο άρθρο 169, δεν συνάδει με το προφίλ **ανεξαρτησίας** του θεσμού.
- Τα **άρθρα 172 επ.** ρυθμίζουν τις σχέσεις του Διαμεσολαβητή με άλλα όργανα και φορείς διαμεσολάβησης και ελέγχου. Στο **άρθρο 172** προβλέπεται ότι ο Διαμεσολαβητής συνεργάζεται με όλες αυτές τις αρχές «χωρίς να θίγονται οι εκατέρωθεν αρμοδιότητες». Ωστόσο δεν ρυθμίζονται ζητήματα που ενδέχεται να ανακύψουν σε περίπτωση σύγκρουσης ή διαφωνίας μεταξύ του Διαμεσολαβητή και των αρχών αυτών.
- Ειδικότερα στο **άρθρο 173**, το οποίο ρυθμίζει τις σχέσεις του Διαμεσολαβητή με την Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, παρά το γεγονός ότι στην **παρ. 1** ορίζεται ρητά ότι «[...] η άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή δεν θίγει τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη[...]», ωστόσο από τις ειδικότερες προβλέψεις τόσο του άρθρου αυτού, όσο και του συνόλου των προτεινόμενων διατάξεων του Κεφαλαίου Η' δεν φαίνεται να αποτρέπεται με βεβαιότητα η σύγκυση των αρμοδιοτήτων των δύο, γεγονός που παραβλέπει την κατ' αρχήν διαφορετική βάση των δύο θεσμών. Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μία ανεξάρτητη και συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της πολιτείας με ευρείες διαμεσολαβητικές και άλλες αρμοδιότητες, τις οποίες αντλεί ευθέως από το Σύνταγμα, ενώ ο Διαμεσολαβητής, όπως άλλωστε καταδεικνύει και το όνομά του, έχει ως αρμοδιότητα μόνο την διαμεσολάβηση για την επίλυση διαφορών πολιτών με τον οικείο ΟΤΑ (**βλ. αρ. 163**). Από την άλλη η περιγραφή των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή στις προτεινόμενες διατάξεις του Σ/Ν φαίνεται ότι καλύπτεται ήδη πλήρως από τις πολύ ευρύτερες αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, ενώ παράλληλα οι διατάξεις που ρυθμίζουν τις σχέσεις των δύο θεσμών φαίνεται να μην κατορθώνουν να άρουν επί της ουσίας την

ασάφεια των ορίων των αρμοδιοτήτων τους. Άλλωστε ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι σκοπιμότερη και αποτελεσματικότερη θα ήταν η ενεργοποίηση και εφαρμογή ήδη υφιστάμενων διατάξεων όπως ιδίως αυτής του άρθρου 4 παρ. 5 του ν. 3094/2003 σύμφωνα με την οποία «*Ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται κατά την έρευνα των υποθέσεων να ζητεί τη συνδρομή [...] ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης.*» Έτσι στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε για παράδειγμα να επιβάλλεται η υποχρέωση του Διαμεσολαβητή να αποστέλλει στον Συνήγορο του Πολίτη όλες τις αναφορές που του υποβάλλονται και ο τελευταίος είτε να ζητά τη συνδρομή του Διαμεσολαβητή για τον χειρισμό τους, ιδίως σε περιπτώσεις αμιγώς τοπικών υποθέσεων, είτε να επιλαμβάνεται αποκλειστικά ο ίδιος της αναφοράς, ιδίως σε περιπτώσεις κεντρικού ενδιαφέροντος, είτε να παρακολουθεί τον χειρισμό της υπόθεσης από τον Διαμεσολαβητή και να παρεμβαίνει εφόσον κριθεί αναγκαίο λόγω των ειδικότερων ευρημάτων κατά την εξέταση της αναφοράς. Μία τέτοια προσέγγιση, όπως είναι σαφές, θα περιορίζε σημαντικά τα θέματα καθυστερήσεων, κατασπατάλησης πόρων και ενδεχόμενων διαφωνιών μεταξύ των δύο οργάνων (βλ. διεξοδικά παραπάνω υπό II σχετικά με τα ζητήματα οικονομικότητας του προτεινόμενου θεσμού). Πέραν των ανωτέρω στην **παρ. 3** του άρθρου αυτού ορίζεται ότι ο Διαμεσολαβητής δικαιούται να υποβάλλει ερωτήματα και να ζητεί τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του, εφ' όσον κρίνει αιτιολογημένα ότι αυτή έχει *κεντρικό χαρακτήρα ή ευρύτερο ενδιαφέρον*. Ωστόσο η αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή όπως διαγράφεται στα **άρθρα 163-164** ασκείται αποκλειστικά εντός των ορίων της τοπικής αρμοδιότητας του οικείου ΟΤΑ. Επομένως θέματα κεντρικά δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του και δεν μπορεί να επιληφθεί αυτών, ούτε βέβαια να ζητήσει συμβουλές για τον χειρισμό τους (βλ. επιπλέον παραπάνω παρατηρήσεις και αναφορικά με την οικονομικότητα του θεσμού). Εξάλλου δεν προκύπτει με σαφήνεια ούτε η δεσμευτικότητα των απόψεων του Συνηγόρου του Πολίτη έναντι του Διαμεσολαβητή για το χειρισμό υποθέσεων. Τέλος η πρόβλεψη της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού ότι «*Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής υποχρεούται να συνεργάζεται με το Συνήγορο του Πολίτη και να του παρέχει την αναγκαία συνδρομή για υποθέσεις που χειρίζεται και για ενέργειες που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα*» κρίνεται περιττή καθώς ήδη δυνάμει του ιδρυτικού –και εκτελεστικού του Συντάγματος- ν. 3094/2003 (αρ. 4 παρ. 5, 10 και 11) ο

Συνήγορος του Πολίτη «[...] μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση» και παράλληλα «[...] Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ ύλην αρμόδιο Υπουργό [...] Λειτουργός ή υπάλληλος ο οποίος αρνείται να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη με σκοπό να παρακωλύσει ή να αποτρέψει τη διεξαγωγή έρευνας, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο (2) ετών. Η ποινική δίωξη ασκείται μόνο εφόσον υποβληθεί σχετική έκθεση από την Ανεξάρτητη Αρχή προς τον αρμόδιο Εισαγγελέα. 11. Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους.» Επομένως η υποχρέωση συνδρομής όλων των υπηρεσιών στο έργο του Συνηγόρου είναι ήδη κατοχυρωμένη και για λόγους ασφάλειας δικαίου η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 173 του Σ/Ν θα μπορούσε απλά να παραπέμψει στις ως άνω ισχύουσες διατάξεις του ν. 3094/2003.

Β. Ψήφισμα Διοικητικού Συμβουλίου του Δικτύου Δημοτικών και Περιφερειακών Συμπαραστατών του Πολίτη και της Επιχείρησης για το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»

Σε έκτακτη συνεδρίαση την **Παρασκευή 4 Μαΐου 2018**, με αφορμή το σχέδιο νόμου «Κλεισθένης Ι», το Διοικητικό Συμβούλιο του Δικτύου Δημοτικών και Περιφερειακών Συμπαραστατών του Πολίτη και της Επιχείρησης αποφάσισε την έκδοση του παρακάτω Ψηφίσματος.

Ψ Η Φ Ι Σ Μ Α

1. Διαφωνούμε με την κατάργηση του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη / του Πολίτη και της Επιχείρησης (**άρθρο 171 παρ. 2 του “Κλεισθένη 1”**).
2. Θεωρούμε ότι η χρήση του όρου “διαμεσολαβητής” θα προκαλέσει σύγχυση στους πολίτες ως προς την ήδη υπάρχουσα λειτουργία των διαμεσολαβητών αστικών και εμπορικών υποθέσεων (Ν. 3898/2010) και έρχεται σε αντίθεση με

την επίσημη ερμηνεία του όρου “ombudsman” που σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρώπης αποδίδεται ως “συμπαραστάτης του πολίτη”. Επισημαίνουμε ότι ο όρος “Συμπαραστάτης” έχει αναγνωριστεί επίσημα ως ισότιμο μέλος των Ombudsmen από το **International Ombudsman Institute (2012)**.

3. Υπενθυμίζουμε ότι έχουμε καταθέσει στο Υπουργείο Εσωτερικών και δημοσιοποιήσει πολλές φορές από την έναρξη της λειτουργίας του θεσμού που υπηρετούμε τις συλλογικές προτάσεις μας για την αναβάθμιση της λειτουργία των Συμπαραστατών σε Δήμους και Περιφέρειες, οι οποίες εάν είχαν γίνει αποδεκτές δεν θα υπήρχε κανένας λόγος σήμερα για παρέμβαση.
4. Ειδικότερα, τα σημεία στα οποία το νομοσχέδιο έρχεται σε αντίθεση τόσο με τις Αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης για την λειτουργία του Συμπαραστάτη του πολίτη όσο και με τις αρχές της ορθής νομοθέτησης είναι, ενδεικτικά:

(α) τα προσόντα του **άρθρου 152** αποκλείουν σημαντικές κατηγορίες επιστημόνων και αποφοίτων ανώτατων και ανώτερων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων,

(β) ο τρόπος επιλογής από εκλεκτορικό σώμα που ορίζεται στο **άρθρο 157 παρ. 5** σχεδίου νόμου, με την ταυτόχρονη ανάθεση αρμοδιοτήτων για κάθε υπηρεσία κάθε δήμου εντός του ίδιου νομού έρχεται σε αντίθεση με τα οριζόμενα στο **άρθρο 102** του Συντάγματος όσον αφορά την εκλογή των τοπικών αρχών,

(γ) τα κωλύματα εκλογιμότητας των **άρθρων 10 και 49** πρέπει να ισχύσουν από τις μεθεπόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές, για να αποφευχθεί η παραβίαση της συνταγματικής αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη,

(δ) αποκλείονται τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα με την παράλειψη προβλέψεων για την προστασία της προϋφιστάμενης εργασιακής τους θέσης, σε αντίθεση με το ισχύον δίκαιο.

Για τους λόγους αυτούς ζητάμε την απόσυρση των σχετικών άρθρων του σχεδίου νόμου και προτείνουμε την διαβούλευση του νομοθέτη με το Δίκτυο για την αποτροπή των ανωτέρω αστοχιών.

Σε κάθε περίπτωση είμαστε αντίθετοι στην ψήφιση ενός αντισυνταγματικού νομοσχεδίου, όντες επιφορτισμένοι με την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών.

Το Δίκτυο αποφάσισε να ενημερώσει για τα ανωτέρω με κάθε πρόσφορο τρόπο τα πολιτικά κόμματα, τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, το Συμβούλιο της Ευρώπης και την αρμόδια Επιτροπή της Βουλής.

Γ. Επιστολή του Προέδρου του Πανελληνίου Δικτύου Συμπαραστατών προς τα μέλη του Δικτύου στις 31.07.2018

Αγαπητοί Συνάδελφοι, Συναδέλφισσες,

όπως είναι σε όλους μας γνωστό, το Πανελλήνιο Δίκτυο Συμπαραστατών, εξέφρασε από την αρχή τις αντιρρήσεις του για το νόμο ‘Κλεισθένης 1’.

Το τελευταίο χρόνο μάλιστα και προτού τεθεί σε διαβούλευση ως νομοσχέδιο, είχαμε καταθέσει σειρά υπομνημάτων με τις θέσεις μας, αντικρούοντας επί της ουσίας, τα όσα είχε προτείνει για τον “Συμπαραστάτη” το πόρισμα της επιτροπής Πουλάκη.

Δυστυχώς η πολιτική ηγεσία του ΥΠ.ΕΣ. επέλεξε να μας αγνοήσει. Όταν το ν.σ. «Κλεισθένης 1», τέθηκε σε διαβούλευση, το Δίκτυο εξέδωσε ψήφισμα όπου και επισήμανε για άλλη μια φορά την κάθετη αντίθεση του στην προτεινόμενη κατάργηση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και της αντικατάστασης του με τον νομαρχιακό (τάχα δημοτικό) διαμεσολαβητή.

Μετά το τέλος της διαβούλευσης και προτού το νομοσχέδιο κατατεθεί στη Βουλή, καταφέραμε να έχουμε συνάντηση με τον Υπουργό Εσωτερικών κ. Σκουρλέτη, στην οποία καταθέσαμε και επίσημα, το ψήφισμα αλλά και υπόμνημα με τις κατά άρθρο επισημάνσεις-διαφωνίες μας. Ζητήσαμε δε, ως επίσημος φορέας θεσμού, ο οποίος θίγεται άμεσα από το “Κλεισθένης 1”, να καταθέσουμε τις απόψεις μας στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής όταν αυτό έρθει προς συζήτηση. Όπως ήδη γνωρίζεται αυτό δεν έγινε ποτέ.

Μοναδικό κέρδος της συνάντησης (παρά τις αρχικές υποσχέσεις), ήταν κάποιες μικροαλλαγές, όπως, η άρση ως κωλύματος της θητείας του Συμπαραστάτη για υποψηφιότητα σε δημοτικό ή περιφερειακό αξίωμα. Πριν την ψήφιση του νομοσχεδίου, ενημερώσαμε με δελτίο τύπου (και ανοιχτή επιστολή προς Βουλευτές), για τα θεσμικά παράδοξα της κατάργησης του θεσμού του Συμπαραστάτη. Δυστυχώς και πάλι αγνοηθήκαμε.

Σύμφωνα λοιπόν με το “Κλεισθένης 1”, ο θεσμός του τοπικού διαμεσολαβητή δηλαδή του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, καταργείται από την επόμενη δημοτική περίοδο.

Ως Δίκτυο θα συνεχίσουμε μέχρι το τέλος της θητείας μας την προσπάθεια ενημέρωσης, όλων των πολιτικών φορέων τόσο της κεντρικής πολιτικής σκηνής όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό την αποτροπή της υλοποίησης της κατάργησης του θεσμού.

Ως ελάχιστη ένδειξη διαμαρτυρίας, προτείνουμε τη μη κατάθεση-παρουσίαση της ετήσιας έκθεσης, όπως αυτή ορίζεται ως υποχρέωση από τα άρθρα 77 και 179 του ν. 3852/2010, τα οποία καταργεί ο νόμος “Κλεισθένης 1”.

Συνάδελφοι, Συναδέλφισσες,

δεν ήταν ποτέ εύκολο να υπηρετούμε το θεσμό του Συμπαραστάτη ,τη μοναδική αιρετή ανεξάρτητη αρχή στη Τοπική Αυτοδιοίκηση ,ο καθένας και η καθεμιά από εμάς έχει να καταθέσει τις δικές του προσωπικές θυσίες, ώστε να μπορέσουμε να είμαστε συνεπείς με τις αρχές και τις αξίες που πρέπει να διέπουν τη λειτουργία του.

Θυσίες, που δεν πήγαν όμως χαμένες. Κερδίσαμε (μέρα τη μέρα ,υπόθεση την υπόθεση),την εμπιστοσύνη των τοπικών κοινωνιών και αποδείξαμε εν τοις πράγμασι, τη χρησιμότητα του Συμπαραστάτη ακόμα και απέναντι στο εχθρικό περιβάλλον που διαμόρφωναν για εμάς, οι εισηγήσεις της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ.

Δυστυχώς η ανάγκη της κεντρικής διοίκησης να ελέγχει τα πάντα, δύσκολα μπορούσε να ανεχθεί έναν μη ελεγχόμενο θεσμό εκλεγμένο με απόλυτα δημοκρατικές διαδικασίες. Θα πρέπει όλοι και όλες να είστε περήφανοι που υπηρετείτε αυτό το θεσμό, έστω και αν η επιτυχία, μας οδήγησε στη σημερινή νομοθετική ρύθμιση, που δεν είναι τίποτε άλλο παρ εκτός η παραδοχή, ότι αφού δεν μπορούν να μας ελέγχουν, μας καταργούν. Η προσπάθεια συνεχίζεται!

Ευάγγελος Μιχάλης

Σ.τ.Δ.Ε. Δήμου Σαρωνικού

Πρόεδρος του Δικτύου Δημοτικών και Περιφερειακών Συμπαραστατών



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr