

## Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ OMBUDSMAN (ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ) ΔΙΚΑΙΟΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ

**Βασίλης Γ. Τζέμος**

*Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg)  
Δικηγόρος, Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*

### 1. Η ιστορία των Ombudsmen

Ο θεσμός της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη<sup>1</sup> εμφανίστηκε στο στερέωμα του συνταγματικού κράτους με το όνομα Ombudsman. Ο όρος Ombudsman προέρχεται ετυμολογικά<sup>2</sup> από την σκανδιναβική γλώσσα Old Norse<sup>3</sup> στην οποία σημαίνει αντιπρόσωπος, εκπρόσωπος, Συνήγορος. Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή Ombudsman θεσπίστηκε και λειτούργησε στην Σουηδία το 1809<sup>4</sup>. Για πάνω από ένα αιώνα ο Ombudsman της Σουηδίας παρέμενε ένα novum αλλά και ένας εξαιρετικός, μοναδικός θεσμός. Το 1919 η Φινλανδία απέκτησε επίσης Ombudsman<sup>5</sup>. Αυτός είχε ομοιότητες αλλά και διαφορές<sup>6</sup> με τον σουηδό πρόγονο του. Το 1954<sup>7</sup> θεσπίστηκε και στην Δανία Ombudsman, με αποκλίνοντα χαρακτηριστικά από τους δύο σκανδιναβούς ομολόγους του. Ο θεσμός με την υιοθέτησή του στην Δανία απέκτησε μεγάλη φήμη. Το όψιμο, σχετικά με το σουηδικό αλλά και το φινλανδικό, δανικό μοντέλο Ombudsman αποτέλεσε θεσμικό πρότυπο, σημείο αναφοράς<sup>8</sup> για τους αμέσως μεταγενέστερα ιδρυθέντες θεσμούς σε Νορβηγία το 1963 αλλά και Μεγάλη Βρετανία το 1967. Γενικότερα, το δανικό μοντέλο αποκρυσταλλώνει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά<sup>9</sup> που το καθιστούν λειτουργικά ως σταθμό και πρότυπη βάση για όλους τους Ombudsmen στον κόσμο τουλάχιστον μέχρι σήμερα.

Συνελόντι ειπείν, οι σκανδιναβικές χώρες ήταν οι προπάτορες του Συνηγόρου

---

1 Αναλυτικά βλ. Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

2 <http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>

3 Πρόκειται για μια βορειο-γερμανική γλώσσα της οποίας γινόταν χρήση σε σκανδιναβικές χώρες κατά την εποχή των Βίκινγκ και μέχρι περίπου το 1300 μ.Χ. Βλ. [http://en.wikipedia.org/wiki/Old\\_Norse](http://en.wikipedia.org/wiki/Old_Norse).

4 Βλ. *W. Gellhorn*, Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries, 1996, σ. 194επ., ο ίδιος, *The Swedish Justitieombudsman*, Yale Law Journal 1965, σ. 1επ., J. Stern, Sweden, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 409επ. (410-411), Γ. Τράντας, Η προστασία του πολίτη έναντι της διοικήσεως στα σκανδιναβικά κράτη, 1998, σ. 11επ.

5 *J. Stern*, Finland, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 179επ., M. Hiden, *The Ombudsman in Finland: The first fifty years*, 1973.

6 Βλ. G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ.1.

7 *J. Stern*, Denmark, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 153επ., Gammeltoft/Hansen/Olsen (Επιμ.), *The Danish Ombudsman*, 2005.

8 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ.1, J. Pajujoja, *The Impact of the Parliamentary Ombudsman Institution in Finland*, σε: R. Passemiers, H. H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), *The impact of Ombudsmen*, 2009, σ. 71επ. (91).

9 Για τα βασικά χαρακτηριστικά του Ombudsman βλ. παρακάτω παράγραφο 4.

του Πολίτη. Ο Ombudsman είναι σκανδιναβικής προελεύσεως θεσμικό εργαλείο παρότι δεν υπάρχει ένα ενιαίο σκανδιναβικό μοντέλο. Οι ποικίλες αποχρώσεις στην φυσιογνωμία των Ombudsmann παρατηρούνται ήδη στο Σουηδό, τον Φινλανδό και τον Δανό Ombudsman<sup>10</sup>.

Ο θεσμός απέκτησε από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 και στις αρχές της δεκαετίας του 1970 μεγάλη δυναμική. Από την δεκαετία του 1990 εγκαθιδρύθηκε ως πανευρωπαϊκό θεσμικό αγαθό - κεκτημένο. Οι ευρωπαϊκές χώρες της δυτικής, της κεντρικής και της ανατολικής Ευρώπης αποκτούσαν προϊόντος του χρόνου και με συνεχώς αυξητική δυναμική από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και καθόλη την δεκαετία του 2000 Ombudsman<sup>11</sup>. Γενεσιουργοί λόγοι για αυτή κατά γεωμετρική πρόοδο επέκταση είναι α) η μεταπολιτευτική εμπέδωση της Δημοκρατίας σε Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα, β) η ταχύρρυθμη ευρωπαϊκοποίηση - δυτικοποίηση των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ, των Βαλκανίων, του πρώην ανατολικού μπλοκ, γ) η θέσπιση Ombudsman το 1995 σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κρίσιμο είναι ότι ο θεσμός του Ombudsman είχε ήδη πριν την ένταξή του στο θεσμικό οργανωτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υιοθετηθεί και λίγο ή πολύ εμπέδωθεί και στο θεσμικό επίπεδο Γερμανίας, Γαλλίας, Μεγάλης Βρετανίας. Υιοθετήθηκε στις χώρες αυτές βέβαια με διαφορετική οργανωτική κατάσταση, διαφορετική ονομασία και πολλές λειτουργικές διαφορές. Οικοδομήθηκε όμως ένα κοινό μίνιμουμ μέτωπο ανεξάρτητης Συνηγορίας του Πολίτη, που αποτέλεσε το γόνιμο θεσμικό προθάλαμο για την θέσπιση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Σήμερα, υπό την μία ή την άλλη κλασική, ιδιόμορφη, κεντρική ή περιφερειακή εκδοχή ο ανεξάρτητος θεσμός του Ombudsman λειτουργεί σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες<sup>12</sup> και στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες παγκοσμίως.

Ο Αντώνης Μακρυνδημήτρης περιγράφει προσφυσώς την παρουσία του Ombudsman ως μια «ιδιάζουσα όσο και κρίσιμη εξελικτική καθολικότητα στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης<sup>13</sup>». Η «εξελικτική διοικητική καθολικότητα» του Ombudsman επισημαίνει, ανάγεται και στην ευρεία διάδοση και προαρμοστικότητά του σε διαφορετικές πολιτειακές και διοικητικές οργανώσεις παγκοσμίως, αλλά και στην «γνώση της γραμματικής της γραφειοκρατίας<sup>14</sup>» και την αποτελεσματικότητα που τον διέπει κατά την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την κρατική αυθαιρεσία<sup>15</sup>. Ο Ombudsman αποτελεί πλέον ευρωπαϊκό και παγκόσμιο ανεξάρτητο θεσμό εξίσου συνηθισμένο

10 Βλ. J. Pajuojä, The Impact of the Parliamentary Ombudsman Institution in Finland, σε: R. Passemiers, H. H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), The impact of Ombudsmen, 2009, σ. 71επ. (91).

11 Για την χρονική εξέλιξη της ίδρυσης Ombudsmen και την πυκνότητα των νέων θεσμών στο χρόνο στην Ευρώπη βλ. το διαφωτιστικό γράφημα σε G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008, σ. 455.

12 Με την εξαίρεση του κρατιδίου του Μονακό και του Σαν Μαρίνο.

13 Α. Μακρυνδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, σ. 473επ.

14 Α. Μακρυνδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, σ. 476.

15 Α. Μακρυνδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, σ. 473επ.

και καταξιωμένο με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας<sup>16</sup>. Είναι συνηθέστερος στα σύγχρονα πολιτικά συστήματα από το δεύτερο Κοινοβουλευτικό Σώμα και το Συνταγματικό Δικαστήριο<sup>17</sup>. Υπάρχει παγκόσμιος οργανισμός Ombudsmen με έδρα της Βιέννη<sup>18</sup>.

## 2. Η διάκριση σε κλασικό και σε υβριδικό Ombudsman

Δύο είναι τα αντιφατικά αλλά συνηρημένα στοιχεία της φυσιογνωμίας των Ombudsmen: 1) Η ενιαία, εδραία ραχοκοκαλιά. 2) Ότι ο Ombudsman είναι ιστορικά ευεπίφορος σε νεωτερισμούς, πειράματα, εμπλουτισμό, πολυμορφία και επεκτατισμό. Στην θεωρία προτείνεται η διάκριση σε κλασικό Ombudsman και σε υβριδικό Ombudsman<sup>19</sup>.

Σύμφωνα με αυτή την κατηγοριοποίηση ο κλασικός Ombudsman είναι αυτός που έχει τα βασικά χαρακτηριστικά, τα essentialia που διαπιστώνονται στους περισσότερους πρωτοϊδρυθέντες ομόλογους θεσμούς. Ως βασικό παράδειγμα κλασικού Ombudsman παρουσιάζεται ο Ombudsman της Δανίας<sup>20</sup>. Ο κλασικός Ombudsman<sup>21</sup> εστιάζει στον κύριο ρόλο της Ανεξάρτητης Αρχής ως soft law διαμεσολαβητή, υπέρ των πολιτών, σε διοικητικές διαφορές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Ο υβριδικός Ombudsman<sup>22</sup> δεν περιορίζεται στον κλασικό κύριο ρόλο, αλλά, στην προοπτική της αύξησης της αποτελεσματικότητάς του, αποκτά κι άλλες εξουσίες, πιο δραστικές, αποφασιστικές, συχνά και κυρωτικές. Συνδέεται επίσης, πάντα στα πλαίσια της υπεράσπισης νόμιμων αιτημάτων πολιτών κατά της δημόσιας διοίκησης, πιο στενά με την δικαστική εξουσία. Δεν ελέγχει μόνο τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, ελέγχει και την συνταγματικότητα των νόμων<sup>23</sup>. Δεν περιορίζεται στον έλεγχο της διοικητικής δράσης αλλά στοχοπροσηλωμένος πανεποπτικά στο rule of law, στην δικαιοκρατία, ελέγχει τη νομιμότητα και της δικαστικής δράσης και της κυβερνητικής δράσης. Αποκτά και αυτόνομες πειθαρχικές εξουσίες. Γενικά εξοπλίζεται με περισσότερες γνήσια ελεγκτικές

16 Για μία πρόταση ενδεχόμενης θεσμικής δικτύωσης Προέδρου της Δημοκρατίας και Ανεξαρτήτων Αρχών στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης βλ. Β. Τζέμος, *Ανεξάρτητες Αρχές και Πρόεδρος της Δημοκρατίας*, ΔτΑ 2011, σ. 433επ.

17 Για την θέσπιση Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα Γ. Κασμάτης, *Συνταγματική δικαιοσύνη*, 1999, Ε. Βενιζέλος, Κ. Χρυσόγονος, *Το πρόβλημα της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα*, 2006, Α. Μανιτάκης, *Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου*, 2008, Β. Τζέμος, *Συνταγματικό Δικαστήριο. Υπέρ και κατά*, Ελευθεροτυπία της 18.7.2006.

18 Βλ. παρακάτω παράγραφο 8.

19 *L. Reif*, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 2004.

20 Σε αυτή την κατηγορίαπάγεται και ο Συνήγορος του Πολίτη στην Ελλάδα. Αναλυτικά για τις αρμοδιότητές του βλ. Β. Τζέμος, *Συνήγορος του Πολίτη*, 2012, σ. 64επ.

21 *L. Reif*, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 2004.

22 Η κατηγορία του υβριδικού Ombudsman ονομάζεται εναλλακτικά από την Kucsko-Stadlmayer (G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ.62επ.) ως “rule of law” Ombudsman.

23 Για το ζήτημα αυτό ως προς τον Συνήγορο του Πολίτη στην Ελλάδα βλ. Β. Τζέμος, *Συνήγορος του Πολίτη*, 2012, σ. 240επ.

εξουσίες. Απογαλακτίζεται όμως από τον κλασικό ουδέτερο *sui generis* νεωτερικό θεσμό του διαμεσολαβητή και προσεγγίζει παραδοσιακές δομές και μηχανισμούς της ελεγκτικής εκτελεστικής εξουσίας.

Η κατηγοριοποίηση αυτή απέδιδε μία σύγκρουση μοντέλων Διαμεσολαβητών στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές του 2000. Μία σύγκρουση ανάμεσα στην αποκρυστάλλωση ενός συμπαγούς μοντέλου Ombudsman χωρίς πολυπραγμοσύνη και αποφασιστική-δικαστικόστροφη ελεγκτική λειτουργία και ενός διορθωτικού των ανεπαρκειών της ήπιας μεσολαβητικής δομής πολυμορφικού μοντέλου που συνδυάζει ετερογενή πλεονεκτήματα άλλων θεσμών. Ενδελεχείς νεώτερες μελέτες<sup>24</sup> διεύγασαν ότι αυτή η σύγκρουση δεν αφορά μόνο σε δύο διαφορετικά μοντέλα αλλά σε έναν εποικοδομητικό διάλογο για την καλύτερη δυνατή διαμόρφωση του κάθε διεθνούς, εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού Ombudsman. Ο διάλογος αυτός αρθρώνεται τόσο στα πλαίσια της πρώτης ίδρυσης ενός διαμεσολαβητή, όσο και ενόψει της μεταρρύθμισης ήδη λειτουργούντος Ombudsman<sup>25</sup>. Δεν πρόκειται λοιπόν σήμερα κυρίως για σύγκρουση δύο μοντέλων αλλά για σύγκραση δύο τάσεων (κλασικός ήπιος διαμεσολαβητής υπέρ του πολίτη διοικητικών διαφορών *versus* ισχυροποίηση του διαμεσολαβητικού ρόλου με ποικίλα αποφασιστικά μέσα). Ουσιαστικά η ιδεοτυπική κατηγοριοποίηση σε κλασικό (βασικό) Ombudsman και σε υβριδικό (*rule of law/human rights*) Ombudsman αποτυπώνει την δημιουργική άμυλα μεταξύ βασικού-συνήθους μοντέλου Ombudsman που περιορίζεται στα *essentialia* του ανεξάρτητου θεσμού και προωθημένου, δικαστικόστροφα εξοπλισμένου μοντέλου Ombudsman. Το προωθημένο μοντέλο συνήθως α) ελέγχει και την δικαστική εξουσία και/ή β) αναπτύσσει λίγο ή πολύ δεσμευτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες. Το κλασικό μοντέλο πλειοψηφεί στους Ombudsmen τη δυτικής και της κεντρικής Ευρώπης, αλλά και σε αυτούς που ιδρύθηκαν πριν τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και μέχρι λίγο μετά από αυτόν<sup>26</sup>. Κλασικός Ombudsman είναι και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής. Το προωθημένο μοντέλο κυριαρχεί στην ανατολική Ευρώπη και στις πολύ νέες μεταρρυθμίσεις κλασικών Ombudsman, όπως π.χ. στην Γαλλία<sup>27</sup>.

### 3. Ombudsman και ανθρώπινα δικαιώματα

Ο Ombudsman έχει ως ρόλο την διαμεσολαβητική υπεράσπιση του πολίτη στις διαφορές του με την δημόσια διοίκηση χωρίς να έχει τελικά αποφασιστική αρμοδιότητα. Υποστηρίζει με τις προτάσεις του σε πνεύμα χρηστής διοίκησης τα νόμιμα αιτήματα των πολιτών σε εκκρεμείς διοικητικά διαφορές τους με την

24 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, R. Passemiers, H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), *The impact of Ombudsmen*, 2009, The IXth International Ombudsman Institute World Conference, Presentation of the Conference in Stockholm, June 9-11 2009, 2010.

25 Β. Τζέμος, Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕφημΔΔ 2014, σ. 121επ.

26 Σε αυτό το μοντέλο κατά βάση υπάγεται και ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη.

27 Βλ. [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr).

δημόσια διοίκηση. Το ερώτημα που συναφώς τίθεται, είναι αν ο Ombudsman είναι αμέσως ή εμμέσως και υπερασπιστής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έχει διαπιστωθεί από ευρωπαϊκές και διεθνείς δικαιοσυγκριτικές μελέτες, ότι ανεξάρτητα από το αν ο Ombudsman αναφέρεται ρητά από τον τίτλο του ως υπερασπιστής των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>28</sup>, ή αν ρητά στο νομικό του πλαίσιο ρυθμίζεται ως αρμοδιότητά του και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>29</sup>, εμμέσως και λογικώς αναγκαία εκ του κεντρικού ρόλου του, αυτός εμπλέκεται με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πρακτικά, οι διαμεσολαβητικές προτάσεις σε διοικητικές διαφορές, ακόμα κι αν δεν έχουν προστακτική κατεύθυνση και αποφασιστική δύναμη, συνιστούν μέθοδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Συχνά στους στόχους των Ombudsmen αναφέρεται ρητά η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>30</sup>. Ρητά επίσης συχνά θεσπίζονται οργανωτικές μονάδες, κύκλοι δραστηριότητες των Ombudsmen με συγκεκριμένο πεδίο δραστηριοποίησης τα ανθρώπινα δικαιώματα<sup>31</sup>. Τέλος, στην ετήσια έκθεση των Ombudsmen, την θεσμική αιχμή του δόρατος της δημόσιας παρεμβάσεώς τους, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συχνά είτε είναι το κυρίως θέμα, είτε εξετάζεται ειδικά και εκτενώς σε προκαθορισμένο κεφάλαιο<sup>32</sup>. Αυτή η τριπλή ρητή αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα δεν έχει μόνο συμβολική σημασία. Θέτει επί τάπητος το *in concreto* σε κάθε Ombudsman εξεταστέο ερώτημα αν η Ανεξάρτητη Αρχή έχει ως αρμοδιότητα να κάνει διαμεσολαβητικές προτάσεις με αυτοτελή νομική βάση στο Σύνταγμα, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και Διεθνείς Συμβάσεις προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπερασπιζόμενος ακόμα και την μη εφαρμογή από την διοίκηση ρητών νομικών ρυθμίσεων που κατά τη γνώμη του Ombudsman (καταφανώς) αντίκεινται σε συνταγματικά, διεθνώς ή ευρωπαϊκά<sup>33</sup> κατοχυρωμένο συγκεκριμένο θεμελιώδες δικαίωμα. Αυτό το ερώτημα αποτελεί και θα αποτελεί εντονότερα στο μέλλον το κύριο πεδίο στοχασμού και νομικής βασάνου για τον προσανατολισμό των Ombudsmen. Χρειάζεται προσεχτική αντιμετώπιση του ζητήματος, με σεβασμό στις ειδικές ουσιαστικές και οργανωτικές συντεταγμένες κάθε έννομης τάξης. Αλλά ταυτόχρονα με συναίσθηση του ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι παγκόσμιο κοινό αγαθό<sup>34</sup>. Ενώ η εγγενής σύνδεση θεσμού του Ombudsman με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων

28 Δεδομένο σπάνιο αλλά έτσι π.χ. στην Γαλλία και στην Αρμενία (Human Rights Defender). Βλ. B. Kofler, Armenia, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ.85επ.

29 Αυτός είναι ο κανόνας στους Ombudsmen των ευρωπαϊκών κρατών. Βλ. G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 503.

30 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 503.

31 Έτσι και στην Ελλάδα ο ένας από τους έξι κύκλους του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ο κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

32 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 504.

33 Πάντως υπερνομοθετικά κατοχυρωμένο.

34 Βλ. Β. Τζέμος, Η δεσμευτικότητα και η αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2012, σ. 32επ., Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου», ΘΠΔΔ 2011, σ. 496επ.



είναι εμφανής, ο τρόπος επίκλησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τους Ombudsmen και ένταξής τους στην διαμεσολαβητική λειτουργία δεν είναι ενιαίος.

#### 4. Τα essentialia του Ombudsman

Τα essentialia<sup>35</sup> του σύγχρονου Ombudsman είναι οκτώ. 1) Η ανεξαρτησία από την κυβέρνηση και την εκτελεστική εξουσία. 2) Υψηλά προσόντα και τεχνογνωσία του επικεφαλής της Ανεξάρτητης Αρχής, των βοηθών του και του επιστημονικού προσωπικού 3) Το κομβικό σημείο της υποβολής αναφοράς προσώπου ή προσώπων για την ενεργοποίηση της αρμοδιότητάς του 4) Το κύριο έργο της διαμεσολάβησης υπέρ του αναφερόμενου σε διαφορά του με δημόσιες υπηρεσίες με προτάσεις επίλυσης της διαφοράς. 5) Ευρείες αρμοδιότητες έρευνας των υποθέσεων 6) Υποχρέωση συνεργασίας των ελεγχόμενων φορέων. 7) Μη εκτελεστότητα –δεσμευτικότητα των προτάσεων του Ombudsman. 8) Υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στην Βουλή. Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι τα ελάχιστα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την οργάνωση και την λειτουργία όλων των Ombudsmen. Για πολλούς Ombudsmen οι αρμοδιότητες είναι πολύ πιο ευρείες<sup>36</sup>, αλλά σε κάθε περίπτωση πληρούνται τα standards του άνω πυρηνικού οκταγώνου.

#### 5. Ο συνήθης Ombudsman

Ενδελεχείς δικαιοσυγκριτικές<sup>37</sup> μελέτες έχουν επιτρέψει τον σχεδιασμό του προφίλ του μέσου - του συνήθους σήμερα Ombudsman<sup>38</sup>.

Ο συνήθης Ombudsman θεσπίζεται ως ανεξάρτητη αρχή που δεν εντάσσεται ρητά σε μία από τις τρεις κρατικές λειτουργίες. Σύμφωνα με την τριμερή διάκριση των κρατικών εξουσιών<sup>39</sup> υπάγεται ιδιαιτέρως στην εκτελεστική εξουσία. Έχει συνταγματική κατοχύρωση<sup>40</sup>. Ο επικεφαλής της Αρχής ορίζεται από την Βουλή<sup>41</sup> με απλή ή αυξημένη πλειοψηφία<sup>42</sup> με θητεία 4-6 ετών<sup>43</sup>, κατά κανόνα μία φορά ανανεώσιμη<sup>44</sup>. Η ιδιότητα του επικεφαλής της ανεξάρτητης αρχής είναι ασυμβίβαστη με άλλες κρατικές θέσεις ή με οποιαδήποτε άλλη

35 Βλ. αντίστοιχα και G. Kucsko-Stadlmayer (επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 61-62.

36 Βλ. παραπάνω την διάκριση σε κλασικό (βασικό) Ombudsman και σε υβριδικό (προωθημένο) Ombudsman.

37 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, R. Passemiers, H. H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), *The impact of Ombudsmen*, 2009, L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 2004. Βλ. Τις δημοσιευόμενες μελέτες επί των εισηγήσεων στα συνέδρια του διεθνούς Ινστιτούτου Ombudsmen.

38 Βλ. και Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση*, 2010, σ. 473επ.

39 Υπάρχουν έννομες τάξεις (όπως η ελληνική, βλ. άρθρο 26 του Ελληνικού Συντάγματος) που αυστηρά οργανώνουν όλες τις μορφές κρατικής λειτουργίας σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική.

40 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 456-457.

41 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 461

42 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 471-472.

43 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 473-474.

44 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 475.

επαγγελματική απασχόληση<sup>45</sup>. Δύναται να ελέγχει υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του κατά κανόνα μετά από αναφορά προσώπου ή κατ' εξαίρεση και αυτεπαγγέλτως<sup>46</sup>. Στην διαμεσολαβητική-ελεγκτική αρμοδιότητά του δεν εμπίπτουν ορισμένες κρατικές διοικητικές δραστηριότητες όπως κατά κανόνα η διοίκηση της δικαιοσύνης, ο αρχηγός του κράτους, ή η κυβέρνηση<sup>47</sup>. Κατά όχι χωρίς εξαιρέσεις κανόνα δεν ελέγχει την δικαστική εξουσία<sup>48</sup>. Βάση των διαμεσολαβητικών προτάσεων και του ιδιότυπου ήπιου ελεγκτικού ρόλου της Αρχής είναι το ισχύον δίκαιο σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>49</sup>. Οι ελεγχόμενοι φορείς δεν είναι υποχρεωμένοι να δεχτούν τις προτάσεις του Ombudsman αλλά έχουν υποχρέωση να συνεργαστούν με αυτόν και να ενσκήψουν ουσιαστικά στις προτάσεις<sup>50</sup>. Οι ελεγχόμενοι φορείς υπέχουν έννομες συνέπειες αν δεν συνεργαστούν με το Συνήγορο. Οι έννομες αυτές συνέπειες ποικίλλουν μεταξύ αυτόματων διοικητικών προστίμων, πειθαρχικής ή ποινικής ευθύνης, μεταγωγής της υπόθεσης με πρωτοβουλία του Ombudsman σε ανώτερο διοικητικό επίπεδο, δημοσιοποίησης των πορισμάτων της αρχής, ειδικής έκθεσης και δυσμενών αναφορών στην ετήσια έκθεση που υποβάλλεται στο Κοινοβούλιο<sup>51</sup>. Ο συνήθης Ombudsman έχει υποχρέωση να υποβάλει την ετήσια έκθεσή του στο Κοινοβούλιο, σημείο επαφής της εντατικής συνεργασίας του με τη νομοθετική εξουσία<sup>52</sup>. Μπορεί να εκπονεί και ειδικές εκθέσεις<sup>53</sup> που δημοσιοποιεί και δύναται να υποβάλει στη νομοθετική εξουσία νομοθετικές προτάσεις<sup>54</sup>. Έχει συχνά αν και όχι ακόμα κατά κανόνα την αρμοδιότητα να αμφισβητεί τη συνταγματικότητα νόμων ενώπιον του κρατικού συνταγματικού δικαστηρίου<sup>55</sup>. Έχει συχνά την αρμοδιότητα να ζητά την εφαρμογή του διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου<sup>56</sup>. Κατ' εξαίρεση μπορεί να ζητήσει την αυθεντική ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου από τα δικαστήρια<sup>57</sup>. Τέλος, ένας στους τέσσερις Ombudsman μπορεί να ενεργοποιήσει την δικαστική εξέταση μιας υπόθεσης<sup>58</sup>.

## 6. Ombudsmen με γενική και με ειδική αποστολή

Ombudsman με γενική αποστολή είναι αυτός που βάσει του νομικού πλαισίου και του οργανισμού λειτουργίας του ελέγχει γενικά τις δημόσιες υπηρεσίες. Βέβαια,

45 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 476-478.

46 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 490.

47 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 498-499. Υπάρχουν πολλές διαφορετικές αποχρώσεις και συνδυασμοί στους μη ελεγχόμενους φορείς.

48 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 501.

49 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 502.

50 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 505.

51 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 506-507.

52 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 511

53 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 512.

54 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 513-514.

55 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 515-517.

56 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 516.

57 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 517.

58 G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, σ. 521.

σε κάθε έννομη τάξη υπάρχουν τομείς κρατικής δράσης που εξαιρούνται του ελέγχου του Ombudsman<sup>59</sup>. Ombudsman με ειδική αποστολή είναι αυτός που έχει αρμοδιότητα μόνο σε ειδικά οριζόμενες αρτηρίες της δημόσιας διοίκησης και όχι σε όλο το σώμα της. Π.χ. υφίστανται Ombudsmen με αρμοδιότητα τις φυλακές, τα σώματα ασφαλείας. Επίσης υπάρχουν Ombudsmen με ειδική αποστολή που εξαπλώνεται και στις ιδιωτικές σχέσεις. Για παράδειγμα υπάρχουν Ombudsmen του παιδιού ή Ombudsmen της ισότητας των φύλων. Σε μία έννομη τάξη μπορεί να συνυπάρχουν χωρίς οργανωτικούς και λειτουργικούς δεσμούς Ombudsman με γενική αποστολή και Ombudsman ή Ombudsmen με ειδική αποστολή. Σε άλλες έννομες τάξεις Ombudsman ή Ombudsmen με ειδική αποστολή είναι ενσωματωμένοι ως οργανωτικά και λειτουργικά υποτμήματα στον γενικό Ombudsman<sup>60</sup>. Υπάρχουν όμως και έννομες τάξεις με μόνο γενικό Ombudsman ή μόνο εξειδικευμένο Ombudsman ή εξειδικευμένους Ombudsmen. Σε κάθε έννομη τάξη θεσπίζονται συγχωνεύσεις ή επεκτάσεις του ανεξάρτητου θεσμού και πληθωριστικές ή αποπληθωριστικές τάσεις. Γενικότερα, διαπιστώνεται μία τάση συγχώνευσης των πολυάριθμων ομοειδών γενικών και ειδικών θεσμών σε μία θεσμική ανεξάρτητη ομπρέλα<sup>61</sup>.

## 7. Εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί Ombudsmen

Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν με την μία ή την άλλη εκδοχή γενικό Ombudsman ή θεσμό ομόλογο με αυτόν. Η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>62</sup> έχουν επίσης Ombudsman με γενική αποστολή. Το ίδιο ισχύει πλέον και για τα περισσότερα κράτη του κόσμου. Σε πολλά κράτη υπάρχουν εκτός από τον γενικό εθνικό ή/ και τους ειδικούς κρατικούς ανεξάρτητους θεσμούς και γενικοί περιφερειακοί ή τοπικοί θεσμοί<sup>63</sup>. Το θεσμικό πείραμα του Ombudsman σφαιρικά σταδιακά επεκτείνεται και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό συνέβη και στην Ελλάδα με την ίδρυση του Συμπαραστάτη του Πολίτη σε επίπεδο Δήμου και Δημότη και σε επίπεδο Περιφέρειας με το ν. 3852/2010<sup>64</sup>. Ο Ombudsman ενσωματώνεται και στο περιφερειακό και τοπικό θεσμικό πλαίσιο.

59 Διαφωτιστικό είναι το διάγραμμα σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008, σ. 498-499.

60 Έτσι στην Ελλάδα ο Συνήγορος του Παιδιού, ο Συνήγορος της Υγείας και ο κύκλος της ισότητας των φύλων που αποτελούν οργανωτικές υποενότητες του Συνήγορου του Πολίτη που έχει γενική αποστολή.

61 Βλ. Γαλλία με την ίδρυση του πολυσυλλεκτικού *Defenseur des Droits*.

62 Μόνο Μονακό και Σαν Μαρίνο δεν έχουν Ombudsman.

63 U. van de Pol, The added Value of a local Ombudsman, σε: R. Passemiers, H. H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), The impact of Ombudsmen, 2009, σ. 233επ., R. Passemiers, The Impact of the Local Ombudsman on Quality Management in Local Administration. The role of the Ombudsman and Woman in Quality Policy at a Local Level, σ. 261επ.

64 Βλ. Μ. Πραβίτα, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2011, σ. 256επ., Α. Μήλιος, Α. Πανοπούλου, Ο Συμπαραστάτης του Δημότη, 2010.



Αυτό είναι σύνηθες σε ομοσπονδιακά κράτη όπως η Γερμανία<sup>65</sup> και η Ελβετία<sup>66</sup>, αλλά και σε ιδιότυπες πολιτειακές οργανώσεις, όπως του Βελγίου<sup>67</sup>. Υπάρχουν πάντως και κράτη, όπως η Ιταλία<sup>68</sup>, που έχουν μόνο περιφερειακούς ή τοπικούς Ombudsmen.

## 8. Το Διεθνές Ινστιτούτο Συνηγόρων του Πολίτη

Από το 1978 λειτουργεί με έδρα την Βιέννη της Αυστρίας το International Ombudsman Institute (I.O.I.)<sup>69</sup>. Έχει παραρτήματα σε όλες τις ηπείρους. Το διεθνές Ινστιτούτο Συνηγόρων του Πολίτη είναι ένας ανεξάρτητος διεθνής οργανισμός που έχει ως αντικείμενο την προώθηση της συνεργασίας ανάμεσα στους δημόσιους (κρατικούς, τοπικούς, περιφερειακούς) Ombudsmen. Το ινστιτούτο αριθμεί ως τακτικά μέλη, με δικαίωμα ψήφου στις συνεδριάσεις του άνω των 150 δημόσιων Ombudsmen. Επίσημες γλώσσες εργασίας του διεθνούς οργανισμού είναι τα αγγλικά, τα γαλλικά και τα ισπανικά. Το ινστιτούτο οργανώνει ενιαύσια συνέδρια στα οποία συζητούνται τα προβλήματα και οι προοπτικές του θεσμού. Τα άρθρα που βασίζονται στις εισηγήσεις των συνεδρίων αποτελούν βασικό υλικό για τον αναστοχασμό για το μέλλον του θεσμού<sup>70</sup>.

## 9. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

Από το 1995<sup>71</sup> λειτουργεί ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής<sup>72</sup>. Σε καθεστώς ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας τα ζητήματα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή ρυθμίζονται στο άρθρο 228ΣυνθΛΕΕ. Κάθε πολίτης ή κάτοικος Κράτους-Μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να υποβάλει καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή για περιπτώσεις κακοδιοίκησης στις δραστηριότητες

65 B. Kofler, Germany, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008, σ.203επ. σε: R. Passemiers, H. H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), The impact of Ombudsmen, 2009, σ.261επ.

66 B. Kofler, Switzerland, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008, σ.417επ.

67 G. Schuermans, The Belgian Network Experiment: Cooperation between Local, Flemish, Federal and Sectorial ombudsmen, σε: R. Passemiers, H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), The impact of Ombudsmen, 2009, σ. 153επ.

68 B. Kofler, Italy, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008, σ.251επ.

69 <http://www.theioi.org/the-i-o-i/about-the-i-o-i>

70 Βλ. ενδεικτικά τις μελέτες σε: The IXth International Ombudsman Institute World Conference, Presentation of the Conference in Stockholm, June 9-11 2009, 2010.

71 Θεσπίστηκε με το άρθρο 138<sup>ε</sup> της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

72 Βλ. ενδεικτικά N. Diamantouras, The Impact of the European Ombudsman: What has changed in the EU Administration since 1995?, R. Passemiers, H. H. Reynaert, K. Steyvers (Επιμ.), The impact of Ombudsmen, 2009, σ. 137επ., Β. Βρεττού, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής και Συνήγορος του Πολίτη. Ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, 2008. Ε. Μαριάς, Η θεσμική θέση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος της Ε.Ε. υπό το φως της νομολογίας του Πρωτοδικείου των Ε.Κ., Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 2002, τεύχος III, σ. 969επ., Α. Τσαδήρας, Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: Ιστορική εξέλιξη του θεσμού, όροι παραδεκτής καταγγελίας και προϋποθέσεις δικαιολογημένων ερευνών, ΕΕυρΔ 2003, σ. 331επ.

των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ. Επιχειρήσεις, ενώσεις πολιτών ή άλλα σωματεία, που έχουν την καταστατική έδρα τους στην Ένωση, έχουν επίσης τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας στο Διαμεσολαβητή<sup>73</sup>. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να απευθύνονται γραπτώς στο Διαμεσολαβητή σε οποιαδήποτε από τις 23 επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσδιορίζοντας την ταυτότητά τους, το θεσμικό όργανο ή τον οργανισμό της ΕΕ εναντίον του οποίου στρέφεται η καταγγελία τους, καθώς και τη νομική βάση της καταγγελίας.

Ως προς το παραδεκτό της η καταγγελία ενώπιον του Διαμεσολαβητή πρέπει να υποβληθεί εντός διετίας από το χρόνο κατά τον οποίο περιήλθαν στη γνώση του προσφεύγοντος τα γεγονότα στα οποία βασίζεται. Ιδιόμορφο είναι ότι δεν χρειάζεται να θίγεται ατομικά ο ίδιος ο πολίτης από την καταγγελλόμενη περίπτωση κακοδιοίκησης<sup>74</sup>. Ο πολίτης πρέπει να πάντως να έχει προηγουμένως επικοινωνήσει, για παράδειγμα μέσω επιστολής, με το σχετιζόμενο με την καταγγελία του ευρωπαϊκό όργανο ή οργανισμό. Ο Διαμεσολαβητής δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον της δικαιοσύνης ή επί των οποίων έχει ήδη αποφανθεί δικαστήριο.

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ενημερώνει το αρμόδιο θεσμικό όργανο σχετικά με το περιεχόμενο μιας εκ πρώτης όψεως βάσιμης καταγγελίας, παρέχοντάς του καταρχάς τη δυνατότητα να επιλύσει το πρόβλημα. Αν η υπόθεση δεν επιλυθεί ικανοποιητικά από το αρμόδιο όργανο, ο Διαμεσολαβητής προσπαθεί να επιτύχει φιλικό διακανονισμό, που να τερματίζει την κακοδιοίκηση και να ικανοποιεί τον καταγγέλλοντα. Αν αποτύχει η προσπάθεια φιλικού διακανονισμού, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής μπορεί να διατυπώσει προτάσεις για την επίλυση της υπόθεσης. Αν το ευρωπαϊκό όργανο δεν αποδεχτεί τις προτάσεις του, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής μπορεί να απευθύνει ειδική έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>75</sup>.

Με απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εξειδικεύτηκε το καθεστώς του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και οι γενικοί όροι άσκησης των καθηκόντων του<sup>76</sup>. Με απόφαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή περί εκτελεστικών διατάξεων<sup>77</sup>, όπως τροποποιείται και ισχύει με νέες αποφάσεις του<sup>78</sup>, εξειδικεύονται περαιτέρω οργανωτικά και λειτουργικά θέματα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή<sup>79</sup>. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής πρότεινε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε

73 <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces#h10>.

74 Σε διαφοροποίηση με την διαδικασία ενώπιον του Έλληνα Συνηγόρου του Πολίτη όπου ο αναφερόμενος πρέπει να είναι άμεσα ενδιαφερόμενο για την υπόθεση πρόσωπο.

75 <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces>.

76 Καταστατικό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Βλ. <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces>

77 Εγκρίθηκε την 8 Ιουλίου 2002. Τροποποιήθηκε με τις αποφάσεις του Διαμεσολαβητή της 5ης Απριλίου 2004 και της 3ης Δεκεμβρίου 2008.

78 Τροποποιήθηκε με τις αποφάσεις του Διαμεσολαβητή της 5ης Απριλίου 2004 και της 3ης Δεκεμβρίου 2008.

79 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces>.

έναν ευρωπαϊκό κώδικα ορθής συμπεριφοράς<sup>80</sup>. Το 2010 δε εμπλούτισε το θεσμικό του οπλοστάσιο με ένα Στρατηγικό Σχέδιο Δράσης<sup>81</sup>. Ο Διαμεσολαβητής δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις<sup>82</sup> που παρουσιάζει ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγει κάθε πέντε χρόνια, μετά τις Ευρωεκλογές και υπό τη νέα της σύνθεση, τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή σε μια διαδικασία πρότυπο διαφάνειας και δημοκρατικότητας<sup>83</sup>. Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 194 του Κανονισμού Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθορίζει την διαδικασία εκλογής του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή ως εξής: «1. Κατά την έναρξη κάθε βουλευτικής περιόδου, αμέσως μετά την εκλογή του ή, στις περιπτώσεις που προβλέπονται από την παράγραφο 8 του παρόντος άρθρου, ο Πρόεδρος ζητεί να υποβληθούν υποψηφιότητες για το διορισμό του Διαμεσολαβητή και ορίζει την προθεσμία για την κατάθεσή τους. Η ανακοίνωση αυτή δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 2. Οι υποψηφιότητες πρέπει να υποστηριχθούν από σαράντα τουλάχιστον βουλευτές, προερχόμενους από δύο τουλάχιστον κράτη μέλη. Κάθε βουλευτής μπορεί να υποστηρίξει μία μόνο υποψηφιότητα. Οι υποψηφιότητες πρέπει να περιλαμβάνουν όλα τα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν σαφώς ότι ο υποψήφιος πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται από το καθεστώς του Διαμεσολαβητή.

3. Οι υποψηφιότητες διαβιβάζονται στην αρμόδια επιτροπή, η οποία μπορεί να ζητήσει από τους ενδιαφερόμενους να παρουσιαστούν για ακρόαση. Οι ακροάσεις αυτές είναι ανοιχτές για όλους τους βουλευτές.

4. Ο αλφαβητικός κατάλογος των υποψηφιοτήτων που έχουν κριθεί παραδεκτές υποβάλλεται εν συνεχεία στο Κοινοβούλιο προς ψήφιση.

5. Η ψηφοφορία αυτή είναι μυστική και απαιτείται πλειοψηφία των ψηφισάντων. Εάν μετά τους δύο πρώτους γύρους δεν εκλεγεί κανείς υποψήφιος, συνεχίζουν μόνο οι δύο υποψήφιοι που έχουν συγκεντρώσει το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στο δεύτερο γύρο. Σε όλες τις περιπτώσεις ισοψηφίας επικρατεί ο πρεσβύτερος των υποψηφίων.

6. Πριν από την έναρξη της ψηφοφορίας, ο Πρόεδρος βεβαιώνεται ότι είναι παρόν τουλάχιστον το ήμισυ του αριθμού των βουλευτών που απαρτίζουν το Κοινοβούλιο.

7. Ο διορισθείς υποψήφιος καλείται αμέσως να ορκισθεί ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

8. Ο Διαμεσολαβητής παραμένει εν ενεργεία έως ότου αναλάβει τα καθήκοντά του ο διάδοχός του, εκτός περιπτώσεων θανάτου ή παύσης του<sup>84</sup>.»

80 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

81 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/strategy.faces>.

82 <http://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/annualreports.faces>

83 <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/elections.faces>

84 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+RULE-194+DOC+XML+V0//EL&navigationBar=YES>.

## 10. Ombudsman και επάλληλοι θεσμοί

Το θεσμικό όργανο Ombudsman χαρακτηρίζεται από πολυσπερμία και πολλά πρόσωπα. Παράλληλα ή και επάλληλα με τους εθνικούς, περιφερειακούς, τοπικούς ή και διεθνείς Ombudsmen υφίστανται και λειτουργούν και άλλα θεσμικά μορφώματα με παραπλήσια χαρακτηριστικά και αποστολή.

Στο εθνικό επίπεδο, τα θεσμικά αυτά όργανα που μπορεί να ποικίλλουν ως προς την οργανωτική τους δομή, την ένταξή τους στις κρατικές εξουσίες και την λειτουργία τους, είναι οι Εθνικές Επιτροπές Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>85</sup> και οι Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης. Ο Ombudsman - Συνήγορος του Πολίτη, αναπτύσσει τον ρόλο του σε ορισμένες έννομες τάξεις παράλληλα με μία Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>86</sup> αλλά και έναν Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης<sup>87</sup>. Όσον αφορά συγκεκριμένες δραστηριότητες μπορεί να υφίσταται και επαλληλία ή και σύγχυση των ρόλων. Κρίσιμο είναι συστηματικά το εξής τρίγωνο: Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι προσανατολισμένος στη πρακτική νομική προστασία του πολίτη από το κράτος, πριν και χωρίς να χρειαστεί ο πολίτης να αποταθεί στη δικαιοσύνη ή και όπου ο πολίτης για τυπικούς λόγους δεν δικαιούται να απευθυνθεί στην ελληνική δικαιοσύνη. Η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι κυρίως προσανατολισμένη στη μελέτη των νομικών ρυθμίσεων αλλά και της πραγματικής προστασίας των δικαιωμάτων σε ένα κράτος και στην εκπόνηση προτάσεων για την βελτίωση του θεσμικού πλαισίου αλλά και της πραγματικότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εστιάζει ελεγκτικά, κυρωτικά και πειθαρχικά στην τήρηση της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης και στην ορθή λειτουργία της.

Προστασία του πολίτη, προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και νομιμότητα της δημόσιας διοίκησης δεν είναι ταυτόσημα αλλά συγγενικά, συγκοινωνούντα, ομόκεντρα στον πυρήνα τους αντικείμενα. Η τομή των τριών τουλάχιστον<sup>88</sup> ανεξάρτητων θεσμών είναι η δικαιοκρατία. Οι τρεις θεσμοί συγχρωτιζόμενοι ανατέμνουν την θεσμική εγγύηση του κράτους δικαίου. Είναι τρεις μοντέρνοι ομόκεντροι κύκλοι του κράτους δικαίου. Από την στιγμή που υφίσταται μερική σύμπτωση του πεδίου των κυρίως αρμοδιοτήτων των τριών ανεξάρτητων<sup>89</sup> θεσμών, φυσιολογικά Ombudsman, Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

85 Βλ. *E. Ρούκουνας*, Διεθνής προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων, 1995, σ. 49.

86 Στην Ελλάδα βλ. για την Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του ανθρώπου [www.nchf.gr](http://www.nchf.gr).

87 Για τον θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τους Ειδικούς Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα βλ. *E. Φυτράκης*, Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης, 2009, σ. 233επ., *E. Μπέσιλα-Μακρίδη*, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Β, 2006.

88 Μπορεί να υπάρχουν δ) και λοιπά ελεγκτικά σώματα της δημόσιας διοίκησης, ε) ειδικές ανεξάρτητες αρχές εστιασμένες στην προστασία ειδικών ευαίσθητων θεμελιωδών δικαιωμάτων (π.χ. αρχή προστασίας προσωπικών δεδομένων) και στ) ενώσεις προσώπων – σωματεία- επιστημονικοί φορείς με ιδιωτική ή ημιδημόσια οργανωτική δομή που έχουν ως αντικείμενο τα θεμελιώδη δικαιώματα ή την δημόσια διοίκηση.

89 Με διαφορετικό τόνο ανεξαρτησίας ανά θεσμό και ανά κρατική εκδοχή του.

και Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης συλλειτουργούν και επιβάλλεται να βρίσκουν φόρμουλες αποτελεσματικής συνεργασίας. Ο εθνικός Ombudsman πρέπει να βρίσκει αποτελεσματικό ρυθμό στην συνεργασία του με συγγενικούς - ομόρροπους κρατικούς θεσμούς ή κινήσεις πολιτών διαδραματίζοντας τον ρόλο του μπαλαντέρ. Ως *libero* μιας δειλά κυοφορούμενης τριπτέρυγης μοντέρνας δικαιοκρατίας, ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει να συνεργάζεται παράλληλα με δημοκρατική συνέπεια και με τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία.

Στο θεσμικό δημόσιο διάλογο είναι καίριο το ερώτημα αν είναι σκόπιμο να συνυπάρχουν ως οργανωτικά ασύνδετοι και θεσμικά πλημμελώς συντονισμένοι<sup>90</sup> οι τρεις αυτοί ανεξάρτητοι θεσμοί ή είναι σκόπιμη η οργανωτική απορρόφησή τους σε ένα ενιαίο μόρφωμα ή εναλλακτικά η οργάνωσή τους σε ένα διπλό σχήμα.

## 11. Οι μελλοντικές προκλήσεις για τους Ombudsmen

Ο θεσμός του Ombudsman αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις<sup>91</sup>. Πολλές από αυτές είναι υπαρξιακού χαρακτήρα<sup>92</sup>. Οι Ombudsmen είναι ό,τι πιο μοντέρνο και ρηξικέλευθο έχει να επιδείξει το σύγχρονο οργανωτικό συνταγματικό δίκαιο<sup>93</sup>. Όμως πλέον για πολλά κράτη δεν είναι νέος θεσμός. Έχει περάσει είτε στην φάση της ωρίμανσης<sup>94</sup>, είτε στην φάση της ενηλικίωσης<sup>95</sup>, είτε στην εφηβεία<sup>96</sup>. Ο θεσμός έχει συνδυαστεί με την κοινοβουλευτική δημοκρατία της οποίας είναι άξιο τέκνο. Η θέσπισή του Ombudsman δεν προϋποθέτει αναγκαστικά την δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος της έννομης τάξης στην οποία εντάσσεται. Ο Ombudsman όμως σαφέσταστα ευδοκιμεί στις δημοκρατίες. Κύριο μέλημα του θεσμού, που έχει αμιγώς δικαιοκρατική καταγωγή, αλλά ισόρροπο δικαιοκρατικό και δημοκρατικό προσανατολισμό, είναι η εμπέδωση της δημοκρατίας. Προϊόντος του χρόνου ασκείται δικαιολογημένη κριτική στον όχι πια νεοσσό θεσμό, ως προς το αν συνέδραμε ικανοποιητικά στην ισχυροποίηση της δημοκρατίας. Ο Ombudsman ως σωματοφύλακας της νέας συνταγματικής δικαιοκρατικής ιδεολογίας των *checks and balances*<sup>97</sup> πρέπει να προσφέρει απτό δικαιοκρατικό έργο και να συμβάλει δραστικά στην υλοποίηση των νομοθετικών αποφάσεων του δημοκρατικά νομιμοποιούμενου νομοθέτη. Όταν τα αποτελέσματά του στην εφαρμογή της δημοκρατικής νομιμότητας υπέρ

90 Όπως συμβαίνει στην Ελλάδα.

91 Ειδικά για την μεταρρύθμιση του Συνηγόρου του Πολίτη στην Ελλάδα βλ. κεφάλαιο 7 του βιβλίου.

92 Όχι υπό την έννοια της αμφισβήτησης της αναγκαιότητας ύπαρξης του θεσμού αλλά υπό την έννοια της βασάνου του προσανατολισμού του, του δημιουργικού αναστοχασμού των λειτουργιών και της χρηστικότητάς του.

93 Ο Α. Μακρυνδημήτρης (Α. Μακρυνδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, σ. 473επ. (476) τον αποκαλεί εύστοχα «διοικητική εξελκτική καθολικότητα»

94 Π.χ. Δανία, Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία.

95 Π.χ. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.

96 Π.χ. Ελλάδα.

97 Για την θεωρία των ελέγχων και των ισορροπιών βλ. Γ. Τασόπουλος, Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, 2007, Β. Τζέμος, Ο δικαστικός ακτιβισμός και το Δικαστήριο της ΕΕ, ΘΠΔΔ 2010, σ. 737επ.



του παραπονούμενου πολίτη και στην δομική καταπολέμηση της κακοδιοίκησης είναι πενιχρά, τότε ο θεσμός καρκινοβατεί.

Βέβαια, ο Ombudsman δεν έγινε από την μία μέρα στην άλλη καταλύτης της δημοκρατικής και της δικαιοκρατικής λειτουργίας των πολιτευμάτων. Έχει σημαντικό ρόλο, αλλά όχι πρωταγωνιστικό στην δημοκρατική θεσμική αρχιτεκτονική. Αν το συνολικό πολιτικό σύστημα ενός κράτους νοσεί, ο Ombudsman δεν έχει το απαιτούμενο θεσμικό εκτόπισμα, για να αποτρέψει τις άσχημες, δημοκρατικές, δικαιοκρατικές, κοινωνικές ή φιλελεύθερες επιδόσεις του. Δεν έχει την πολιτειακή ενέργεια να αποτρέψει σοβούσες δομικές πολιτικές ή οικονομικές κρίσεις. Είναι κατατερίστας με κρίσιμο αλλά όχι καθοριστικό ρόλο στο δημοκρατικό έργο. Μπορεί να εισφέρει προστιθέμενη αξία σε μια καλά ή επαρκώς λειτουργούσα δημοκρατική, κοινωνική, φιλελεύθερη πολιτεία δικαίου. Μπορεί να συνεισφέρει ουσιαστικά σε συμμετοχική δημοκρατία, διαφάνεια, αποκομματικοποίηση κοινωνικών ζητημάτων, προάσπιση των αδυνάτων, επίλυση χρόνιων παθογενειών. Δεν μπορεί να αποτρέψει όμως λανθασμένες ή και καταστροφικές κεντρικές πολιτικές αποφάσεις, καθώς δεν μετέχει της πολιτικής αποφασιστικής εξουσίας, δεν νομοθετεί και δεν έχει δικαστική εξουσία. Όταν το ισχύον νομικό πλαίσιο μεταρρυθμίζεται ριζικά επί τα χείρω όσον αφορά στην κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>98</sup>, ο Ombudsman τουλάχιστον στην κλασική του εκδοχή, έχει περιορισμένες δυνατότητες να αντιδράσει θεσμικά.

Σοβαρό ζήτημα είναι ότι μαζί με την αλλοτρίωση ή την χειροτέρευση του ισχύοντος νομικού πλαισίου, αποδυναμώνεται και ο Ombudsman. Σε περιβάλλον πληθωρισμού αντισυνταγματικής νομοθεσίας, και κατάφωρης παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων ο Ombudsman, μένει μονόφθαλμος. Καλείται να υπερασπιστεί τον πολίτη με κύριο γνώμονα την ισχύουσα νομιμότητα, που συχνά όμως παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα. Αποσωληνώνεται έτσι συχνά από τα θεμελιώδη δικαιώματα ως μέτρο και πηγή έμπνευσης της δράσης του. Μείζον υπαρξιακό πρόβλημα για τον Ombudsman είναι ότι προελαύνοντας μιας νέας νεοφιλελεύθερης νομοθεσίας της κατάστασης ανάγκης<sup>99</sup>, η Ανεξάρτητη Αρχή δεν μπορεί πραγματικά να προστατεύσει τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως τα κοινωνικά<sup>100</sup>.

Δεύτερον, ειδικά σε επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο Ombudsman αντιμετωπίζει μία ευρωπαϊκή πρόκληση. Πρέπει να μελετηθεί μήπως το αναγκαίο επόμενο στάδιο είναι η αρτιότερη όσμωσή του με άλλα θεσμικά όργανα προκειμένου να έχουμε τελεσφορότερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Επίσης θα πρέπει να εξεταστεί

98 Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου», ΘΠΔΔ 2011, σ. 496επ., ο ίδιος, Η δεσμευτικότητα και αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2012, σ. 32επ.

99 G. Agamben, Κατάσταση εξαίρεσης, 2007, Δ. Μπελαντίνης, Η κατάσταση εξαίρεσης και οι εφαρμογές της στο πρόγραμμα «στήριξης της ελληνικής οικονομίας», ΔτΑ 48/2010, σ. 1115επ.

100 Β. Τζέμος, Η δεσμευτικότητα και αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2012, σ. 32επ.

μήπως είναι χρήσιμο για την τήρηση του ευρωπαϊκού δικαίου από τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών της ΕΕ να θεσπιστεί διαμεσολαβητική (συν)αρμοδιότητα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Αυτό θα συνιστούσε ένα ρεαλιστικό και ουσιαστικό βήμα στην περαιτέρω ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Τρίτον, ο Ombudsman αντιμετωπίζει προκλήσεις «τεχνικού» χαρακτήρα. Ποιες μεθόδους παρέμβασης χρειάζεται να εγκολπώσει και ποιες νέες αρμοδιότητες πρέπει να αναλάβει ο θεσμός προκειμένου να αναπτύξει καλύτερα ποσοστά διαμεσολαβητικής επιτυχίας. Η τεχνολογική αναζωογόνηση του νομικού οπλοστασίου των ανεξάρτητων Ombudsmen είναι το νέο τεχνοκρατικό πρόταγμα. Αυτό το διακύβευμα αρθρώνεται σε τέσσερις υποαρτηρίες. Η εφεκτική αλλά καίρια νομική διασύνδεση των Ombudsmen με την δικαστική εξουσία είναι η μία αρτηρία αυτού του δρόμου. Η συγκεκριμένη ακολούθηση αυτού του άξονα πρέπει να ενσωματώνεται αρμονικά στα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες της δικαστικής προστασίας σε κάθε έννομη τάξη. Η κατ' εξαίρεση προσθήκη και υπό προϋποθέσεις δεσμευτικότητας σε προτάσεις των Ombudsmen είναι ένας δεύτερος άξονας, η χρήση του οποίου χρειάζεται περισσότερη περίσκεψη. Υπάρχουν οριακές περιπτώσεις στις οποίες ο Ombudsman χρειάζεται ως εργαλείο κάτι παραπάνω από τη νομική τεκμηρίωση, την πειστικότητα, την δημοσιότητα, την ταχύτητα, την επιμονή και την απαίτηση επί της διαδικασίας συνεργασία. Αυτό το κάτι παραπάνω δεν είναι όμως η κλασική αποφασιστική διοικητική αρμοδιότητα, η υποκατάσταση του ελεγχόμενου φορέα με την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Ένας τρίτος άξονας είναι η αρτιότερη και συνεκτικότερη συνεργασία του Ombudsman με το κοινοβούλιο κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ό,τι η Αρχή πιστεύει ότι δεν κατάφερε να πετύχει με τα συμβατικά διαμεσολαβητικά της μέσα προς τις ελεγχόμενες δημόσιες υπηρεσίες, θα πρέπει να επιχειρεί να το πετύχει ενεργοποιώντας θεσμική συνεργασία με την αμέσως δημοκρατικά νομιμοποιημένη νομοθετική εξουσία, αξιοποιώντας τον κοινοβουλευτικό έλεγχο ή υποβάλλοντας νομοθετικές προτάσεις. Είναι κρίσιμο οι τεκμηριωμένες νομικά προτάσεις του Ombudsman που δεν τελεσφόρησαν, να συγκροτούν τον εποικοδομητικό προθάλαμο του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Όπου ο Ombudsman, παρότι είναι πεπεισμένος ότι έχει νομικά υποχρέωση να υποστηρίξει κάποιον πολίτη, μολαυτά δεν πείθει την διοίκηση, θα πρέπει να εξαντλεί και την δεύτερη ύστατη ευκαιρία του να πείσει την Βουλή. Είτε υποβοηθώντας έναν αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο, είτε προτείνοντας νέες συνταγματικά θεμιτές<sup>101</sup> νομοθετικές ρυθμίσεις. Η σε οριακές περιπτώσεις διαδικαστική εμπλοκή στον έλεγχο της συνταγματικότητας και της συμβατότητας με το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο των ελεγχόμενων διοικητικών πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών και ακόμα εφεκτικότερα και των νόμων και των κανονιστικών διοικητικών πράξεων είναι το τέταρτο πεδίο τεχνοκρατικού αναστοχασμού για τους Ombudsmen. Στην πορεία από τον κλασικό στο υβριδικό Ombudsman, πολλά από τα άνω σχεδιάσματα, είναι με

101 Αλλά και σύμφωνες με το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο, ιδίως της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

συγκεκριμένη μορφή και συνδυασμούς ρυθμισμένα στο θεσμικό πλαίσιο κάποιων Συνηγόρων. Και για αυτές τις περιπτώσεις η βάση της μεταρρύθμισης<sup>102</sup>, του εμπλουτισμού αλλά της αποσυμφόρησης αρμοδιοτήτων και ανάπτυξης καλών πρακτικών είναι πάντα ζωηρή.

---

102 Βλ. κεφάλαιο 7 του βιβλίου μου *Συνήγορος του Πολίτη*, 2012 και *B. Τζέμος*, Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγού του Πολίτη, ΕφημΔΔ 2014, σ. 121επ.