



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»
(ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ JEAN MONNET)

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (European Ombudsman)

Επιβλέπων καθηγητής: κος. Ανάργυρος Πασσάς

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: Βασιλική Τσαβλίρη (Α.Μ.: 1215M047)

ΑΘΗΝΑ, 2016



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»
(ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ JEAN MONNET)

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΜΑ: Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαίου
Διαμεσολαβητή (European Ombudsman)**

Βασιλική Τσαβλίρη

Δηλώνω ότι η παρούσα εργασία είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και ότι δεν χρησιμοποιώ την πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς τις απαραίτητες αναφορές.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	7
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	8
ABSTRACT.....	9
ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ.....	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
ΜΕΡΟΣ Α΄	13
ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ..	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ.....	13
1.1.Η έννοια της «χρηστής»/ «καλής» διοίκησης σε αντιπαράβολή προς αυτήν της «κακής» διοίκησης.....	13
1.2.«Κακοδιοίκηση», «κακοδιαχείριση», «διαφθορά» : Ορισμοί & εννοιολογική διασάφηση των όρων.	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	26
Σύνδεση της αρχής της χρηστής διοίκησης με συναφείς αρχές.....	26
2.1. Αρχή της διαφάνειας και της πρόσβασης στα έγγραφα και χρηστή διοίκηση	26
2.2. Αρχή της νομιμότητας και χρηστή διοίκηση	29
2.3. Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και χρηστή διοίκηση.....	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ.....	31
3.1. Αίτια εκδήλωσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	31
3.2. Μορφές εκδήλωσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης..	33
ΜΕΡΟΣ Β΄	36
ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ (EUROPEAN OMBUDSMAN)	36

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ.....	36
1.1. Εισαγωγή. Οι τρόποι ελέγχου της «κακοδιοίκησης» σε ευρωπαϊκό επίπεδο.....	36
1.1.1. Πολιτικός έλεγχος.....	37
1.1.2. Δικαστικός έλεγχος.....	39
1.1.3. Διοικητικός έλεγχος.....	41
1.1.4. Ενδιάμεσος έλεγχος. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: μεταξύ του διοικητικού και του δικαστικού ελέγχου.....	42
1.2. Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (European Ombudsman):.....	45
1.2.1. Ιστορικό πλαίσιο και νομική βάση (άρθρα 20, 24, 228 της Συνθήκης και άρθρο 43 του ΧΘΔ).....	45
1.2.1.1. Ιστορικό πλαίσιο	45
1.2.1.2. Νομική βάση	47
1.2.2. Καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας: Διορισμός, θητεία, βασική αρχή λειτουργίας και παύση.....	49
1.2.3. Ρόλος & Αποστολή: Πεδίο εφαρμογής εξουσιών και αρμοδιοτήτων, τρόπος δράσης, στόχευση.	52
1.2.4. Αποτίμηση της δράσης της σημερινής Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας ως προς την αποτελεσματικότητά της: Διατύπωση υπόθεσης εργασίας.....	55
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	 59
2.1. Εισαγωγή: Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα.....	59
2.2. Περιπτώσιολογία: Αναληφθείσες δραστηριότητες και δράσεις της σημερινής Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας σε υποθέσεις παραβίασης του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα	60
2.2.1. Υπόθεση υπ' αριθμ. 2004/2013/PMC.....	60
2.2.2. Υπόθεση υπ' αριθμ. 577/2014/AN	64
2.2.3. Υπόθεση υπ' αριθμ. 644/2015/PMC.....	69
 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	 75
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ.....	 79
Αντί επιλόγου: Η στρατηγική της σημερινής ιρλανδής Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας Έμιλυ Ο' Ράιλλι «Με ορίζοντα το 2019».	79

ΕΡΓΟΓΡΑΦΙΑ.....	84
-----------------	----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	92
----------------	----

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Α.	Ανεξάρτητη Αρχή
Α.Δ.Α.	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή
αρ.	άρθρο
Δ.Ε.Ε.	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δ.Ε.Κ.	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Ε.Δ.	Ευρωπαίος(α) Διαμεσολαβητής(τρια)
εδ.	εδάφιο
Ε.Ε. (ΕΥ)	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ε.Κ.Ο.Δ.Σ.	Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς
Ε.Κ.Τ.	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ν.	Νόμος
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ν.Ε.	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ό.π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
Π.Ε.Κ.	Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Σ	Σύνταγμα
Σ.Ε.Ε.	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
σελ.	σελίδα
Σ.Λ.Ε.Ε.	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Συλλ.	Συλλογή
υποσημ.	υποσημείωση
Χ.Θ.Δ.	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η οριοθέτηση του φαινομένου της κακοδιοίκησης, όπως αυτό εκδηλώνεται και αντιμετωπίζεται στο ευρωπαϊκό διοικητικό σύστημα και ο ρόλος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στην αποτελεσματική αντιμετώπισή του.

Η παρούσα μελέτη, η οποία χωρίζεται σε δύο κύρια μέρη, εξετάζει το φαινόμενο εκδήλωσης της κακοδιοίκησης και τις επιμέρους διαστάσεις του στην Ε.Ε. Το πρώτο μέρος της παρούσας περιλαμβάνει μία θεωρητική προσέγγιση του φαινομένου, ενώ στο δεύτερο μέρος επιχειρείται μία περισσότερο πρακτική προσέγγιση αυτού, μέσω της εξέτασης του ρόλου του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στην αντιμετώπιση του φαινομένου, και, επίσης, επιχειρείται να δοθεί απάντηση στο ερώτημα περί του βαθμού αποτελεσματικότητας του θεσμού μέσω και της παράθεσης συγκεκριμένων υποθέσεων που έχει κληθεί να διεκπεραιώσει.

Τέλος, ακολουθούν κάποιες συμπερασματικές παρατηρήσεις και παρατίθεται η σχετική εργογραφία και το παράρτημα.

Για τη βιβλιογραφική τεκμηρίωση χρησιμοποιήθηκε το σύστημα Harvard:

<http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

ABSTRACT

The aim of the present Paper is to portray the phenomenon of maladministration, as this is manifested and tackled within the European administrative system, and the role of the European Ombudsman as regards to the phenomenon's effective confrontation.

The present study, which is structured in two basic parts, examines the phenomenon's manifestation and its accompanying dimensions at the E.U. The first part of the present Paper contains a theoretical approach of the phenomenon, while in the second part of the present Paper I attempt a more practical approach of the phenomenon, by examining the role of the European Ombudsman as regards to the phenomenon's confrontation, and, furthermore, I attempt to give an answer to the question relating to the level of the effectiveness of this institution [as to the confrontation of the phenomenon] by referring to some certain cases that the institution has been called to process.

Lastly, deductive remarks are cited and, to the end, I cite the relevant bibliography and the annex.

Harvard referencing style was used for the documentation of the research material:

<http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

Δημόσια Διοίκηση, διαφάνεια, διαφθορά, δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, δικαίωμα αναφοράς, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, κακοδιοίκηση/ κακή διοίκηση, κακοδιαχείριση, νομιμότητα, χρηστή διοίκηση, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μελέτη αποτελεί μια απόπειρα σκιαγράφησης του φαινομένου της κακοδιοίκησης, όπως αυτό εκδηλώνεται και αντιμετωπίζεται σε ενωσιακό επίπεδο μέσω του θεσμού του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (European Ombudsman) και των δράσεων που ο εν λόγω θεσμός αναλαμβάνει. Πρόκειται για ένα φαινόμενο το οποίο έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον όχι μόνο σε θεωρητικό/ ακαδημαϊκό επίπεδο, αλλά και σε πρακτικό, καθώς η εμφάνισή του μέσω των ενεργειών ή των παραλείψεων της δράσης των ενωσιακών θεσμικών οργάνων, όταν αυτά ασκούν δημόσια εκτελεστική και διοικητική εξουσία και είναι επιφορτισμένα με την εξυπηρέτηση συγκεκριμένου δημοσίου σκοπού, δημιουργεί την ανάγκη πρακτικής αντιμετώπισής του για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της ενωσιακής διοίκησης.

Η έννοια της κακοδιοίκησης, κατ' αντιπαράβολή προς αυτήν της χρηστής διοίκησης, σχετίζεται, λίγο πολύ, με τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας. Άμεσος αποδέκτης της κακοδιοίκησης είναι, κατά κύριο λόγο, ο διοικούμενος, του οποίου τα έννομα συμφέροντα ή τα δικαιώματα βλάπτονται από νομικές ή/και υλικές ενέργειες των διοικητικών οργάνων. Σκόπιμο είναι, ωστόσο, να γίνει η εννοιολογική αποσαφήνιση της έννοιας της κακοδιοίκησης με αυτές της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς των οποίων το περιεχόμενο είναι διαφορετικό και δεν θα πρέπει να συγχέεται με την έννοια της πρώτης.

Το φαινόμενο της κακοδιοίκησης λαμβάνει διογκωμένες διαστάσεις ιδίως εντός του πλαισίου της ενωσιακής εννόμου τάξεως, γεγονός που καταδεικνύει την πρακτική σημασία αντιμετώπισης αυτού σε επίπεδο Ε.Ε. Ο λόγος για τον οποίο εν προκειμένω το φαινόμενο της κακοδιοίκησης λαμβάνει μεγαλύτερες διαστάσεις σε ενωσιακό επίπεδο, απ' ότι σε εθνικό/ κρατικό, προκύπτει εκ του ότι σύστημα διακυβέρνησης της Ε.Ε. είναι πολυδιάστατο, πολυσύνθετο, δαιδαλώδες και πολλές φορές αδιαφανές. Εντός της ενωσιακής δικαιοταξίας, οι εξουσίες διαχέονται, γεγονός το οποίο καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή την κατανόηση της λειτουργίας της Ε.Ε. από τον μέσο Ευρωπαίο πολίτη. Επακολούθως, η ανάγκη διασφάλισης των εννόμων συμφερόντων και της αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων των διοικουμένων καθίσταται εδώ ακόμη πιο επιτακτική, καθώς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης οφείλουν να συμμορφώνονται με τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση και να

να δρουν αποκλειστικά εντός του πλαισίου των σαφώς οριοθετημένων αρμοδιοτήτων τους, ως απόρροια της αρχής της δοτής αρμοδιότητας που τους έχει παραχωρηθεί από τα κράτη μέλη.

Η διοικητική δράση των ενωσιακών θεσμικών οργάνων διέπεται από χρηστότητα και είναι σωστή όταν ανταποκρίνεται στα αιτήματα και τις προσδοκίες των πολιτών με τους οποίους συναλλάσσεται και στους οποίους είναι πολιτικά υπόλογη σε τελική ανάλυση, καθώς η Ένωση εν συνόλω αντλεί τη νομιμοποίησή της διττώς, τόσο δηλαδή από τα κράτη μέλη, όσο και από τους πολίτες της. Η αρχή της χρηστής διοίκησης, ως γενική αρχή που πρέπει να διέπει τη διοικητική δράση και η οποία έχει κατοχυρωθεί νομικά στο άρθρο 41 του ΧΘΔ, αποτελεί, με τη σειρά της, την πυξίδα για τη διαπίστωση κρουσμάτων κακοδιοίκησης από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (European Ombudsman) κατά την εξέταση αναφορών των πολιτών της Ε.Ε. Το ενωσιακό αυτό όργανο, η δημιουργία του οποίου ερείδεται στο αντίστοιχο σουηδικό πρότυπο, λειτουργεί και δρα εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων που διαθέτει μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας, με σκοπό την καταπολέμηση περιπτώσεων κακής διοίκησης στα πλαίσια της Ε.Ε. και, συνεπακόλουθα, την αντιμετώπιση της υπονόμησης της χρηστής, της καλής λειτουργίας της διοίκησης.

Η παρούσα μελέτη επιδιώκει, μέσω της ανάλυσης που θα ακολουθήσει, να δώσει απαντήσεις στα εξής ερωτήματα: Υφίσταται ή όχι διαφοροποίηση ως προς το ακριβές περιεχόμενο, τα αίτια και τις μορφές εκδήλωσης της έννοιας της κακοδιοίκησης, της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς στο πλαίσιο της ενωσιακής δημόσιας διοίκησης; Ποιες πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται και ποιά είδη ελέγχου χρησιμοποιούνται σε ενωσιακό επίπεδο για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης; Ποιός είναι τελικά ο ρόλος και τα περιθώρια δράσης του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για την αντιμετώπιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης; Τι είδους υποθέσεις αναλαμβάνει να διεκπεραιώσει και ποιός είναι ο σημαντικότερος λόγος υποβολής αναφορών σε αυτόν τα τελευταία χρόνια; Πώς αποτιμάται ποσοτικά και ποιοτικά η προστιθέμενη αξία του θεσμού ως προς την καταπολέμηση των εμφανιζόμενων κρουσμάτων κακοδιοίκησης σε ενωσιακό επίπεδο;

Οι ανωτέρω εισαγωγικές παρατηρήσεις και προβληματισμοί οριοθετούν και το πλαίσιο αναφοράς της παρούσας Εργασίας, όπως αυτή διαρθρώνεται παρακάτω σε δύο κύρια μέρη.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1.1. Η έννοια της «χρηστής»/ «καλής» διοίκησης σε αντιπαράβολή προς αυτήν της «κακής» διοίκησης.

Η επιστημονική μελέτη της Δημόσιας Διοίκησης, ως ξεχωριστού επιμέρους κλάδου της Διοικητικής Επιστήμης, παρουσιάζει ενδιαφέρον για διάφορους λόγους, εις εκ των οποίων συνίσταται στο ότι η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αρκετές φορές δεν ακολουθεί τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη δράση της, αλλά, στην πράξη, αποκλίνει από αυτές άλλοτε σε μεγαλύτερο και άλλοτε σε μικρότερο βαθμό. Η Δημόσια Διοίκηση, άλλωστε, εκτός από ξεχωριστός κλάδος της Διοικητικής Επιστήμης, αποτελεί και διακριτό τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας ενός κράτους¹ και, ως εκ τούτου, μπορεί να γίνει κατανοητή μέσα στο συνταγματικό και το εν γένει θεσμικό – νομικό πλαίσιο του πολιτικού εκείνου συστήματος μέσα στο οποίο αναπτύσσεται και υπάρχει. Η δε δράση αυτής μπορεί να γίνει αντιληπτή και κατανοητή μέσω των ενεργειών αυτής, ήτοι μέσω της παραγωγής διοικητικών αποφάσεων και υλικών ενεργειών. Δύναται, ωστόσο, να αφορά και σε αδράνεια αυτής, ήτοι συνειδητής αποχής από συγκεκριμένη ενέργεια. Στο μέτρο δε που η πραγματική συμπεριφορά και λειτουργία της Διοίκησης, ενόσω αυτή εκδηλώνεται σε συγκεκριμένες περιστάσεις, αποκλίνει από ή αντιφάσκει προς το δίκαιο, ελέγχεται ως παράνομη, αντικανονιστική, αντιδεοντολογική ή και αντισυνταγματική – και οριοθετούνται οι ανάλογες μορφές ή εκδηλώσεις της κακοδιοίκησης².

¹ Στα ελληνικά δεδομένα, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του ελληνικού Σ του 1975/1986/2001/2008, «Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση».

² Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ. – Η., 2012: 21

Η «χρηστότητα» της Διοίκησης αποτελεί μία έννοια ρευστή και αόριστη, ο ακριβής προσδιορισμός της οποίας καθίσταται δύσκολος στην πράξη, καθώς η «χρηστότητα» αυτή και η εντιμότητα πρέπει να διέπουν όλη τη δράση και την εν γένει αποστολή της διοικητικής λειτουργίας. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για μία αρχή, αλλά για περισσότερες ως επί το πλείστον άγραφες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες έχουν ανάγκη περαιτέρω εξειδικεύσεως και συστηματοποίησεως και απλώς συνοψίζονται υπό τη συλλογική έννοια της χρηστής διοικήσεως³. Η αρχή δε της «χρηστής» διοίκησης συναντάται, στην πράξη, με διάφορους χαρακτηρισμούς όπως αυτούς της «ευρύθμου», της «επιεικούς», της «αγαθής», της «καλής» διοίκησης ή των «χρηστών διοικητικών ηθών». Η αρχή επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι επιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις⁴. Το ειδικότερο περιεχόμενο της αρχής της «χρηστής» διοίκησης υποχρεώνει αυτήν να προβαίνει σε κάθε ενέργεια ή παράλειψη σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη. Συνιστά δε επιτακτικό κανόνα δικαίου του οποίου η παράβαση συνεπάγεται παρανομία της διοικήσεως⁵.⁶ Σε μία προσπάθεια, λοιπόν, εννοιολόγησης της «χρηστής» διοίκησης, θα λέγαμε πως, σύμφωνα με αυτήν, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να ενεργεί με τρόπο τέτοιο, ώστε να ανταποκρίνεται και να συνάδει με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, σύμφωνα και με την αρχή της νομιμότητας, αλλά και το επικρατούν περί δικαίου αίσθημα που επικρατεί στην κοινωνία, προκειμένου να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς ή/ και δογματικές ερμηνείες, η λανθασμένη εφαρμογή των νόμων, η αντιφατικότητα, η αυθαιρεσία και η ασυνέπεια. Η αρχή αποσκοπεί στο να διατηρεί το ισχύον δίκαιο σε επαφή με την κοινωνική πραγματικότητα και να λαμβάνει υπόψη τις υφιστάμενες συνθήκες κατά

³ Ευστρατίου Π. Μ., 2004: 1278

⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., 2011: 96

⁵ Δαγτόγλου Π., 2008: 25

⁶ Ως κανόνας, η χρηστή διοίκηση δεν αντιμετωπίζεται αυτόνομα στη νομολογία των Δικαστηρίων, αλλά συχνά χρησιμοποιείται σε συνδυασμό με άλλα δικαιώματα και αρχές προκειμένου να επιφέρει συγκεκριμένες νομικές συνέπειες από τη συνδυασμένη χρήση τους. Βλ. σχετικά: Nehl H. P., 1999: 15-20 και 27-37, D. Simon, 2006: 155-176.

τη μεταβολή του⁷. Η Δημόσια Διοίκηση οφείλει, περαιτέρω, βάσει της αρχής της «χρηστής» διοίκησης, να δρα (ιδίως όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια) κατά τρόπο επιεική για τον διοικούμενο, προάγωντας τα έννομα συμφέροντα και διευκολύνοντάς τον ως προς την άσκηση των κεκτημένων δικαιωμάτων του και δίχως να τον αιφνιδιάζει ή να τον ταλαιπωρεί, προκειμένου και, από την πλευρά του, ο διοικούμενος να μπορέσει να αντιμετωπίσει με αξιοπιστία και εμπιστοσύνη τη λειτουργία της. Εξ αντιστρόφου, η «χρηστή» διοίκηση επιτάσσει αποφυγή της ιδιοτέλειας, της κατάχρησης εξουσίας, του χρηματισμού των υπαλλήλων εκ των δημοσίων αξιωμάτων τους και της εν γένει «κακοδιοίκησης», έννοια που θα αναλυθεί κατωτέρω.

Εν ολίγοις, και βάσει των όσων προηγήθηκαν, η «ανάγκη χρηστότητας» στη δημόσια σφαίρα επιτάσσει όχι μόνο την έντιμη και άμεμπτη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και το άψογο ήθος των δημοσίων λειτουργών, αλλά και την τήρηση των κανόνων της επιείκειας και της καλόπιστης εφαρμογής των νόμων, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, καθώς και την απαγόρευση της αντιφατικής συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων. Η αποφυγή του και ποινικά κολάσιμου αθέμιτου πλουτισμού από τα δημόσια αξιώματα και η εξάλειψη της διαφθοράς συνιστούν ουσιώδεις όρους και προϋποθέσεις του επαγγελματικού ήθους και της δεοντολογίας των δημοσίων λειτουργών⁸.

Οι ιστορικές καταβολές της εν λόγω αρχής εντοπίζονται στην εποχή όπου επικρατούσαν μοναρχικά καθεστώτα όπου η κρατική εξουσία ήταν προσωποποιημένη και ο μονάρχης αντιπροσώπευε τον ηγέτη, τον *pater familias* που έπρεπε να είναι δίκαιος και συνετός και να συμπεριφέρεται με επιείκεια και φρόνηση, ακολουθώντας επιταγές ηθικού περιεχομένου. Η αρχή, λοιπόν, της «χρηστής» διοίκησης είχε (τότε) ηθικοπολιτικό χαρακτήρα και οι κανόνες που εκδίδονταν θεωρούνταν όχι του θετού αλλά του φυσικού δικαίου που έθετε κατά βούληση ο ηγεμόνας⁹. Με τη σταδιακή, με το πέρασμα του χρόνου, αποπροσωποποίηση της

⁷ Χρήστου Β., 2008: 279

⁸ Μακρυδημήτρης Α., «Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης», ΤΟ ΒΗΜΑ (06.08.2000), Διαθέσιμο σε: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=124864> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 16/09/2016).

⁹ Δετσαρίδης Χ., 2003: 47

κρατικής εξουσίας και την επικράτηση του κράτους δικαίου, η «χρηστή» διοίκηση αρχίζει και διαμορφώνεται, αποτελεί, ωστόσο, μέχρι και σήμερα έννοια αόριστη και νεφελώδη.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ήδη με το άρθρο 288 της ΣΕΚ (νυν άρθρο 340 εδ. β΄ της ΣΛΕΕ) κατοχυρωνόταν η υποχρέωση των διοικητικών της ΕΕ οργάνων να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τα χρηστά ήθη και κατά τον πλέον συμφέροντα τρόπο για τον διοικούμενο. Το ανωτέρω άρθρο προέβλεπε: *«Η Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους»*¹⁰.

Από νομικής σκοπιάς, το δικαίωμα «χρηστής» διοίκησης απαντάται, σήμερα, στο άρθρο 41 του ΧΘΔ¹¹ και αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές καινοτομίες του Χάρτη δεδομένου ότι αποτυπώνει τις πιο σύγχρονες αντιλήψεις με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών¹².¹³ Δεν περιορίζεται απλά και μόνο στην προστασία του διοικουμένου από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης που χαρακτηρίζονται από παρανομία ή αβλεψία, αλλά αντικατοπτρίζει, θα μπορούσαμε να πούμε, τη φιλοσοφία περί του δημοσίου διοικείν. Αποτελεί δε διάταξη νομικώς δεσμευτική, καθώς, μετά

¹⁰ Επιπροσθέτως, υπήρχε και το άρθρο 253 της ΣΕΚ (νυν άρθρο 296 εδ. β΄ της ΣΛΕΕ) για την υποχρέωση εκ των θεσμικών οργάνων της αιτιολόγησης των νομικών αυτών πράξεων.

¹¹ Αξίζει, εν προκειμένω να σημειωθεί πως, το περιεχόμενο του δικαιώματος χρηστής διοίκησης είχε προσδιοριστεί, σε ενωσιακό επίπεδο, νομολογιακά πριν τη θέση σε ισχύ του ΧΘΔ. Ορόσημο υπήρξαν οι αποφάσεις Tradax και Technische Universität München κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βάσει των οποίων «Η αρχή της χρηστής διοικήσεως επιβάλλει [...] έναντι μιας διοικήσεως που έχει επίγνωση των καθηκόντων της, να γνωρίζουν οι πολίτες την αιτιολογία των πράξεών της Επιτροπής. Πρέπει, εξάλλου, να εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο πρέπει να ενημερώνονται οι αποδέκτες αποφάσεως δημόσιας αρχής, η οποία θίγει αισθητά τα συμφέροντά τους [...]». Νομολογιακά και μόνο, θα λέγαμε ότι ο πυρήνας της αρχής είναι το καθήκον για προσεκτική και αμερόληπτη εξέταση των πραγματικών και νομικών περιστάσεων της κάθε υπόθεσης. Βλ. σχετικά: Auby, J., 2007: 493-518 και H. Hofmann, 2007: 44-52. Όπως αναπτύσσεται από το Δικαστήριο, η αρχή νοείται ότι «περιέχει διοικητικά διαδικαστικά εργαλεία για τους πολίτες τα οποία μπορούν να επικαλούνται όταν σχετίζονται με τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς και όργανα για θέματα που τους αφορούν» (Βλ. σχετικά: J.Reichel, 2008: 244).

¹² Καραγεώργου Β., 2007: 30

¹³ Σύμφωνα με τον Azulai L., «η καινοτομία του Άρθρου 41 του Χάρτη συνίστατο στην ανάδειξη της χρηστής διοίκησης σε μια γενική κατηγορία, στη βάση της οποίας μπορεί να ενταχθεί ένα σύνολο υποκειμενικών δικαιωμάτων, η οποία στοχεύει να περιορίσει την αυθαίρετη διοικητική συμπεριφορά στην Ένωση». Βλ. σχετικά: Azulai L., 2007: 504.

τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, ο ΧΘΔ έχει αποκτήσει ισχύ πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, παρότι δεν ενσωματώνεται στο σώμα των Συνθηκών. Το δικαίωμα της «χρηστής διοίκησης», όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων περιγράφει κάτι σαφώς ειδικότερο από την αρχή της χρηστής διοίκησης – ή της παρεμφερούς γενικής αρχής της καλής πίστεως – του ελληνικού διοικητικού δικαίου¹⁴. Το άρθρο 41 του ΧΘΔ, το οποίο υπάγεται στον τίτλο V αυτού «Δικαιώματα των πολιτών» προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:

α) Το δικαίωμα κάθε προσώπου¹⁵ σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του,

β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου,

γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα»¹⁶.

¹⁴ Ευστρατίου Π. Μ., 2004: 1277

¹⁵ Πρόκειται για δικαίωμα που ανήκει σε κάθε πρόσωπο κι όχι απαραίτητως σε πολίτη της Ένωσης, ήτοι σε πρόσωπο που έχει την ευρωπαϊκή ιθαγένεια.

¹⁶ Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς αναφέρεται επίσης στο δικαίωμα της χρηστής διοίκησης ως δικαίωμα που περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει ατομική πρόσβαση στον φάκελό του τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων, της εμπιστευτικότητας και του

Όλοι οι προαναφερθέντες «πυλώνες ακεραιότητας» ... προϋποθέτουν και στηρίζονται ως επί το πλείστον στην αρχή του κράτους δικαίου... Κατά συνέπεια, η Δημόσια Διοίκηση –όπως και κάθε μορφή έννομης δράσης των πολιτειακών οργάνων- πρέπει να έχει ως έρεισμα, να είναι οργανωμένη και να δρα με υπόβαθρο το πεδίο που συγκαθορίζουν όλοι εκείνοι οι παράμετροι, που χαρακτηρίζονται ως εννοιολογικά στοιχεία του κράτους δικαίου, όπως είναι η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και η παροχή έννομης δικαστικής προστασίας από ανεξάρτητα δικαστήρια, στα οποία ανήκει και ο έλεγχος της νομιμότητας της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων¹⁷.

Η οριοθέτηση της έννοιας της «χρηστής» ή «καλής» διοίκησης γίνεται κατ' αντιπαράβολή με την, εξίσου αόριστη έννοια της «κακής» διοίκησης.

«Καλή διοίκηση είναι μία ενεργός δημόσια διοίκηση, η οποία μπορεί να παρέχει ποιοτικά και ουσιαστικά καλές υπηρεσίες στο κοινό και να διασφαλίζει και βελτιώνει γρήγορα, αποτελεσματικά και με ευελιξία τις συνθήκες και την ποιότητα της καθημερινής ζωής των πολιτών. Αντίθετα, κακή διοίκηση είναι η γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται από έλλειψη ποιότητας και αποτελεσματικότητας, είναι δε δύστροπη και εσωστρεφής, αναξιόπιστη, σπάταλη και διεφθαρμένη και αποτελεί τροχοπέδη σε κάθε προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας»¹⁸. Εξ αυτής της διακρίσεως, η «κακή» διοίκηση μπορεί να συνίσταται σε διοικητικές παρατυπίες ή παραλείψεις, παραβίαση και μη ορθή εφαρμογή των κανόνων δικαίου, κατάχρηση εξουσίας, αδικαιολόγητη καθυστέρηση, αδικαιολόγητη άρνηση παροχής πληροφοριών κ.α.

Στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου γίνεται μία προσπάθεια ειδικότερης εννοιολόγησης και διασάφησης του όρου «κακοδιοίκηση», σε σχέση με εκείνους της «κακοδιαχείρισης» και της «διαφθοράς».

επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί της αποφάσεις της.

¹⁷ Ράικος Δ., 2006: 317 - 318

¹⁸ Ευστρατίου Π. Μ., 2004: 1278 - 1279

1.2 «Κακοδιοίκηση», «κακοδιαχείριση», «διαφθορά» : Ορισμοί & εννοιολογική διασάφηση των όρων.

Η έννοια της «κακοδιοίκησης» (**maladministration**) προσδιορίζεται, πολλάκις, μέσω της έννοιας της «χρηστής» διοίκησης, ως έννοια με περιεχόμενο αντίθετο από αυτό της δεύτερης.

Σύμφωνα με τον [τότε] Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, όταν αυτός κλήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ορίσει την έννοια της «κακής διοίκησης» με σαφήνεια, και συγκεκριμένα στην Ετήσια αυτού Έκθεση για το έτος 1997, «Περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει». Περαιτέρω, στην Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το έτος 2006, «κακοδιοίκηση συντρέπει σε περίπτωση πλημμελούς ή ανεπαρκούς διοίκησης». Έχει διατυπωθεί, επίσης, η άποψη πως η «κακοδιοίκηση» δεν είναι τίποτε άλλο, παρά «η συνέπεια του γενικότερου φαινομένου της ποσοτικής επέκτασης του διοικητικού πεδίου και του κρατικού παρεμβατισμού στην κοινωνική ζωή»¹⁹. Η «κακοδιοίκηση», σε κάθε περίπτωση, αποτελεί περισσότερο έναν όρο της διοικητικής πρακτικής και λιγότερο όρο με προκαθορισμένο νομικά περιεχόμενο, καθώς αποτελεί κυρίως μία διοικητική παθογένεια η ύπαρξη της οποίας δεν επιτρέπει στη Διοίκηση να λειτουργήσει με τρόπο αποτελεσματικό, εύρυθμο και προς όφελος του πολίτη/ διοικουμένου ούτως, ώστε αυτός να μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικαιώματά του και να προασπίσει τα έννομα συμφέροντά του. Για την καλύτερη οριοθέτηση της έννοιας, χαρακτηριστικά παραδείγματα κακοδιοίκησης θα λέγαμε ότι αποτελούν, μεταξύ άλλων, η κακή συμπεριφορά ενός υπαλλήλου απέναντι σε έναν πολίτη ή η υπέρ το δέον καθυστέρηση εκ μέρους του, στην περίπτωση που ο νόμος δεν προβλέπει προθεσμία για ενέργεια της διοίκησης, η ταλαιπωρία του διοικουμένου με οποιονδήποτε τρόπο, οι άσκοπες διοικητικές απαιτήσεις, οι υπερβολικές προϋποθέσεις για την έκδοση ενός πιστοποιητικού, η υπέρβαση των κανόνων της λογικής και των αρχών της διοικητικής επιστήμης, και άλλα. Σημειωτέον πως οι ανωτέρω ενέργειες μπορεί να μην είναι απαραίτητα νομικώς κολάσιμες, συνιστούν,

¹⁹ Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., 1996: 17

όμως, φαινόμενα κακοδιοίκησης. Σημειωτέον, επίσης, πως εδώ η Διοίκηση πρέπει να λειτουργεί με διακριτική ευχέρεια κι όχι με δέσμια αρμοδιότητα.

Σύμφωνα με τις συνηθέστερες αναλύσεις, η κακοδιοίκηση νοείται είτε ως μη συμμόρφωση των υπηρεσιών προς τις κείμενες διατάξεις είτε ως κακός σχεδιασμός της νομοθεσίας είτε ως κακός σχεδιασμός των τομεακών πολιτικών και των θεσμικών οργάνων που τις ασκούν. Το βασικό δε πρόβλημα της ανεπαρκούς αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης έχει ειπωθεί ότι είναι η ατελής συμβολή του δημοσίου μάνατζμεντ στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών και η ελλιπής συμμετοχή του ως δραστικού συστατικού των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών²⁰.

Σημαντικό κριτήριο, εν προκειμένω, αποτελεί το ότι η κακοδιοίκηση δεν ταυτίζεται απαραίτητα με την παράβαση της αρχής της νομιμότητας²¹. Η παρανομία αποτελεί ικανή αλλά όχι πάντοτε αναγκαία συνθήκη για την ύπαρξη φαινομένου κακοδιοίκησης. Κακοδιοίκηση, λοιπόν, δεν σημαίνει απαραίτητα τέλεση μιας παράνομης/ αξιόποινης πράξης εκ μέρους ενός διοικητικού οργάνου, χωρίς ωστόσο η τέλεση μιας τέτοιας πράξης να αποκλείεται να αποτελεί κακοδιοίκηση. Αρκεί, εν προκειμένω, η εν λόγω πράξη να αποβαίνει εις βάρος του πολίτη/ διοικούμενου και να θίγει τα έννομα συμφέροντά του. Η μη ταύτιση της έννοιας της κακοδιοίκησης με την έννοια της παρανομίας προκύπτει, κατά πρώτον, εκ του ότι υπάρχουν και παραβάσεις που μπορεί να μην έχουν αρνητικές επιπτώσεις στις διοικητικές διαδικασίες και, κατά δεύτερον, εκ του ότι ο νόμος δεν προβλέπει όλες τις προϋποθέσεις για την ορθή διοικητική συμπεριφορά απέναντι στον πολίτη ούτως, ώστε να οριστεί με σαφήνεια και ακριβέστερα η έννοια της κακοδιοίκησης.

Η κακοδιοίκηση, ως έννοια, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με αυτήν της διαφθοράς, την οποία και θα δούμε παρακάτω. Η διαφθορά μάλιστα τροφοδοτείται και αναπαράγεται μέσα από την κακοδιοίκηση, αλλά και την αδιαφάνεια των λειτουργιών του κρατικού

²⁰ Τσέκος Θ., 2016: 1

²¹ «Ενώ η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία»: Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το έτος 2012, διαθέσιμη σε: [file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2012_el%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2012_el%20(1).pdf) (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 01/10/2016).

μηχανισμού, ενώ τα δύο φαινόμενα συνεπάγονται κατά κανόνα την καταστρατήγηση της αρχής του κράτους δικαίου, την παραβίαση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της χρηστής διοίκησης καθώς και των υπόλοιπων αρχών που διέπουν τη λειτουργία της ορθής διοικητικής δράσης. Τόσο η διαφθορά, όσο και η κακοδιοίκηση κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους, .. στη μείωση της ποιότητας των παρεχόμενων κρατικών υπηρεσιών, στην αναποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, στην πολιτική αστάθεια²².

Ο πρώην Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (και συγκεκριμένα για το χρονικό διάστημα από το 2003 έως το 2013) κύριος Ν. Διαμαντούρος αναφέρει²³ τις τρεις κατηγορίες τως τριών πιθανών τύπων κακοδιοίκησης ως κάτωθι: Η πρώτη κατηγορία αφορά στο μη σεβασμό κανόνων ή αρχών δικαίου, η δεύτερη στο μη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων και η τρίτη αφορά σε περιστατικά που συνιστούν μη συμμόρφωση προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης εν γένει. Στην τρίτη αυτή κατηγορία, πρόκειται για παραδείγματα που αφορούν σε διοικητικές παρατυπίες ή παραλείψεις, μη σύννομες διαδικασίες, άδικη μεταχείριση, καθυστέρηση που μπορούσε να αποφευχθεί και έλλειψη ή άρνηση παροχής πληροφοριών.

.....

Η έννοια της **κακοδιαχείρισης (mismanagement)** αποτελεί όρο ειδικότερου περιεχομένου εκείνου της κακοδιοίκησης και αφορά σε όλες εκείνες τις παθογένειες της διοίκησης που έχουν περισσότερο τεχνικό περιεχόμενο, γι' αυτό και αποδίδονται ως «κακό μανάτζμεντ». Τέτοιες αστοχίες μπορεί να αφορούν, επί παραδείγματι, σε τεχνοκρατικά ζητήματα λειτουργίας της διοίκησης, όπως η διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού, ο καταμερισμός των υλικών πόρων, η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών ή η ορθολογική χρήση των υποδομών. Η έννοια μπορεί να γίνει καλύτερα αντιληπτή μέσω του Δημοσιονομικού Κανονισμού της Ε.Ε. όπου εντοπίζεται (εξ αντιθέτου) η αρχή της «χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης»²⁴ η

²² Βενετσανοπούλου Μ., 2014: 17

²³ Διαμαντούρος Ν., Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας» (13/02/2013), Διαθέσιμη στο Νομικό Βήμα (2013): σελ. 1145 - 1155

²⁴ Βλ. παρακάτω στην τρίτη ενότητα του δεύτερου κεφαλαίου.

οποία αποτελείται από τις τρεις επιμέρους αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας²⁵.

Η έννοια της κακοδιαχείρισης, όταν αυτή αφορά σε κακή διαχείριση δημοσίων πόρων και διασπάθιση δημοσίου χρήματος προσιδιάζει, ως έννοια, σε αυτήν της διαφθοράς, με αποτέλεσμα η σαφής διάκριση μεταξύ των δύο όρων να καθίσταται δυσχερής.

.....

Η εννοιολόγηση της **διαφθοράς** αποτελεί ένα ζήτημα διαχρονικό, καθώς στη θεωρία έχει αναπτυχθεί μεγάλη συζήτηση περί της ακριβούς σημασίας του όρου. Άλλωστε, πρόκειται για όρο ιδιαίτερα ευρύ και πολυδιάστατο που καθίσταται δύσκολο, σε πολλές περιπτώσεις, να εννοιολογηθεί. Σε διεθνές επίπεδο, η νοηματοδότηση του όρου επικεντρώνεται στην ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων χωρών και, ειδικότερα, η διαφθορά εμφανίζεται ως εμπόδιο στην ανάπτυξη στην επενδυτική δραστηριότητα και ως στρέβλωση για τη δίκαιη διανομή του εισοδήματος.

Έχει ειπωθεί ότι «τη διαφθορά είναι πιο εύκολο να την αναγνωρίσεις παρά να την ορίσεις». Μπορεί να παρομοιασθεί σαν πρίσμα με πολλές πλευρές και για το λόγο αυτό υπάρχει ... και η δυσκολία εννοιολογικού προσδιορισμού της, αφού εκ των πραγμάτων είναι ένα πολύπλευρο διαβρωτικό φαινόμενο που εισχωρεί σε πολλές σχέσεις (του δημοσίου αλλά και του ιδιωτικού δικαίου) στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνονται διάφορες αποφάσεις²⁶. Στη συνήθη χρήση της γλώσσας, ως διαφθορά χαρακτηρίζεται η συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή ενός λειτουργού. Άλλως, ως διαφθορά νοείται η κατάχρηση δημόσιας εξουσίας χάριν ιδιωτικού οφέλους (abuse of public power for private gain). Προχωρώντας σε μία αναλυτικότερη επεξήγηση του όρου, θα λέγαμε πως η διαφθορά αποτελεί μία παθογένεια κοινωνικο – πολιτική και πως οι υποθέσεις αναφορικά με αυτήν είναι οι υποθέσεις εκείνες που αφορούν στην εκμετάλλευση/ κατάχρηση της εξουσίας που έχει ανατεθεί σε πρόσωπο που υπηρετεί

²⁵ Άρθρο 27 του Δημοσιονομικού Κανονισμού της Ε.Ε [Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης}/10/2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου. (Επίσημη Εφημερίδα L 298 της 26.10.2012)].

²⁶ Ράικος Δ., 2006: 107

στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα με σκοπό το προσωπικό/ ίδιον όφελος. Εμφανίζεται δε κυρίως με τη μορφή δωροδοκίας είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, με τη μορφή παράβασης καθήκοντος όταν ο υπάλληλος έχει σκοπό να βλάψει τον πολίτη μεμονωμένα ή το κράτος ή να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε τρίτον παράνομο όφελος. Επίσης, η διαφθορά μπορεί να εμφανιστεί με τη μορφή κατάχρησης εξουσίας στην περίπτωση που ο αρμόδιος υπάλληλος μεταχειρίστηκε παράνομα ή εκβιαστικά μέσα για να πετύχει οποιαδήποτε δημόσια δήλωση ή όταν εκθέτει κάποιον σε δώξη ή παραλείπει να διώξει κάποιον υπαίτιο ή στην περίπτωση, τέλος, όπου προκαλεί την απαλλαγή του από την τιμωρία²⁷. Κρίσιμο, στο σημείο αυτό, είναι βέβαια να αποσαφηνιστεί πως η έννοια της διαφθοράς δεν σχετίζεται απαραίτητα με μία ποινική παράβαση. Εν προκειμένω, το κρίσιμο κριτήριο είναι η εκμετάλλευση της εξουσίας που έχει ανατεθεί σε ένα πρόσωπο, προκειμένου το συγκεκριμένο πρόσωπο να προσπορίσει ίδιον όφελος²⁸.

Πρέπει όμως, προτού εξετασθούν κατωτέρω οι ορισμοί που δίνονται στην έννοια μέσω των διαφόρων διεθνών συμβάσεων, να γίνει αντιληπτό πως η διαφθορά ως όρος είναι αρκετά ευρύς και καλύπτει όχι μόνο τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά μπορεί να εμφανιστεί και στον ιδιωτικό τομέα, στο δημόσιο βίο μιας χώρας (οπότε υπονομεύεται η δημοκρατία εν γένει), αλλά και στο χώρο της δικαιοσύνης (όπου και υποβιβάζεται η ουσία της δικαιοκρατικής αρχής).

Στις διάφορες διεθνείς συμβάσεις, ο όρος εμφανίζεται αρκετά στενός και αποτελείται από δύο στοιχεία, ήτοι, πρώτον, την κατοχή δημόσιας θέσης από κάποιον υπάλληλο ή λειτουργό και, δεύτερον, το χρηματικό όφελος που προσπορίζει ο εν λόγω υπάλληλος ή λειτουργός εκμεταλλευόμενος τη δημόσια θέση που κατέχει, και κατ' επέκταση τη δημόσια εξουσία του. Ταυτίζεται, λοιπόν, ο όρος, στην προκειμένη περίπτωση, με την έννοια της δωροδοκίας. Πιο συγκεκριμένα, προσπάθειες ορισμού της έννοιας της διαφθοράς έχουν γίνει από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

²⁷ Σχετικά με τους πιο διαδεδομένους τύπους εμφάνισης (τυπολογία) του φαινομένου της διαφθοράς, αλλά και για τους παράγοντες που συμβάλλουν στην εμφάνισή του, βλ. Caiden G.E., Dwivedi O.P., Jabbra J., 2001: 17 – 26.

²⁸ Σύμφωνα με τον καθηγητή κ. Δ. Ράικο, συστατικά στοιχεία της διαφθοράς συνιστούν: (α) η πράξη (ή η παράλειψη) του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σ' αυτό δημόσιας εξουσίας, (β) ο παράνομος χαρακτήρας της διοικητικής συμπεριφοράς και (γ) η επιδίωξη εξυπηρέτησης σκοπού ιδιοτελούς. Βλ. σχετικά *«Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά: Από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου»*, Δ. Γ. Ράικος, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.

(Ο.Ο.Σ.Α.) στη Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών (Ν. 2656/1998), όπως επίσης και στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης²⁹ στη Σύμβαση για θέματα αστικού δικαίου περί Διαφθοράς (Ν. 2957/2001) και στη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη Διαφθορά και στο πρόσθετο αυτής Πρωτόκολλο (Ν. 3560/2007). Και στους δύο παραπάνω ορισμούς, η διαφθορά παραπέμπει στην έννοια της δωροδοκίας. Στα πλαίσια της Ε.Ε., εννοιολόγηση της διαφθοράς έχει επιχειρηθεί το 1997 με τη Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας (Ν. 2802/2000). Τέλος, στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) υπεγράφη η Παγκόσμια Σύμβαση για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπου και παρατηρεί κανείς την αποφυγή απόδοσης ενός συγκεκριμένου ορισμού αλλά και την έμφαση στο αξιόποινο της δωροδοκίας.

Προβαίνοντας σε μία ειδικότερη προσπάθεια ανάλυσης του όρου, σκόπιμο είναι να αναφερθεί πως για την εξήγηση της διαφθοράς έχουν πραγματοποιηθεί διάφορες αναλύσεις, με πρώτη την οικονομική ανάλυση του όρου. Η εν λόγω ανάλυση εμφανίζει τον δημόσιο λειτουργό ως ορθολογικώς δρώντα και σταθμίζει το κόστος που προκύπτει από τη διαφθορά με το όφελος που αποκομίζει ο δημόσιος λειτουργός, καταλήγοντας στο ότι όταν το ανακυπτόμενο όφελος είναι μεγαλύτερο, τότε υπάρχει διαφθορά σε μία συναλλαγή. Ένα δεύτερο υπόδειγμα οικονομικής ανάλυσης της διαφθοράς αναφέρεται στο υπόδειγμα «εντολέας – εντολοδόχος», όπου ο εντολοδόχος παραβιάζει την εντολή υπέρ τρίτου προσώπου (ένας γραφειοκράτης ο οποίος παραβιάζει την εντολή ενός πολιτικού προσώπου, οπότε γίνεται λόγος για γραφειοκρατική διαφθορά ή ένας πολιτικός ο οποίος παραβαίνει μία λαϊκή εντολή, οπότε και η διαφθορά είναι πολιτική)³⁰. Εν προκειμένω, σημαντικό στοιχείο αποτελεί ο εντολοδόχος (ο οποίος είναι και κάτοχος πληροφοριών) να δρα με διακριτική ευχέρεια, της οποίας, όμως, να κάνει κακή χρήση, οπότε και προκύπτει διαφθορά στη συναλλαγή. Πέραν, ωστόσο, της οικονομικής ανάλυσης της έννοιας της διαφθοράς, υπάρχει και η κοινωνιολογική ανάλυση αυτής κατά την οποία η διαφθορά είναι

²⁹ Στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης, σκόπιμο είναι να αναφερθούμε στο ενδιαφέρον που παρουσιάζει η Απόφαση (97) 24 αυτού, στην οποία τίθενται είκοσι θεμελιώδεις αρχές για την καταπολέμηση της διαφθοράς που υιοθετήθηκαν στις 6.11.1997 από την Επιτροπή των Υπουργών. Βλ. σχετικά Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., *Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Β΄*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006: 32 – 34.

³⁰ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με το θεώρημα εντολέα – εντολοδόχου, βλ. σχετικά: Λάζος Γ., 2005: 78 επομ.

φαινόμενο πολυδιάστατο που αποτελείται από το δημόσιο, το ιδιωτικό και το κοινωνικό στοιχείο. Εν προκειμένω, σημαντική είναι η ανάπτυξη ενός δικτύου συναλλαγής που απαρτίζεται από τον κρατικό μηχανισμό, τα πολιτικά κόμματα, τους επιχειρηματίες και τους συνδικαλιστές. Αυτό που συνάγεται, εκ της κοινωνιολογικής ανάλυσης της διαφθοράς είναι ότι ο ορισμός που δίνεται σε αυτής είναι ορισμός ευρύς, καθώς συμπεριλαμβάνει ατομικά ή/ και συλλογικά υποκείμενα.

Η ανάγκη καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς αποτυπώνεται στο προοίμιο της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (Ν. 3560/2007, άρ. 103) όπου και αναφέρεται: «[Η διαφθορά] συνιστά απειλή για το κράτος δικαίου, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση και την κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο την σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας». Εκ της ως άνω διάταξης, απορρέει μία, καταρχήν, πολιτική αναγκαιότητα καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς, καθώς, μέσω αυτής, υπονομεύεται η αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης και τελικώς οδηγούμαστε σε πολιτική αστάθεια. Όταν δε ο πολίτης θεωρεί ότι το κράτος είναι διεφθαρμένο, έχει μία ισχυρή δικαιολογία να μην το εμπιστεύεται και να περιφρονεί τους κανόνες οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο διεφθαρμένων συναλλαγών³¹. Υπάρχει, ωστόσο, και η οικονομική αναγκαιότητα καταπολέμησης του φαινομένου³². Δωροδοκία και διαφθορά διαμορφώνουν ένα άνισο πεδίο ανταγωνισμού για έντιμες επιχειρήσεις και τραυματίζουν βαθιά τον κοινωνικό ιστό τόσο των ανεπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών³³.

³¹ Μάνος Σ. και λοιποί, 1998: 246

³² Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission), το κόστος της διαφθοράς στην Ε.Ε. ανέρχεται σε περίπου εκατόν είκοσι (120) δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως ή, άλλως, στο 1,1% του Α.Ε.Π. της Ε.Ε.

³³ Εγχειρίδιο ενημέρωσης Εφοριακών και Φορολογικών Ελεγκτών του Ο.Ο.Σ.Α. για το έτος 2013, διαθέσιμο σε: <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/blog/attach/files/rss/oecd.pdf> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Σύνδεση της αρχής της χρηστής διοίκησης με συναφείς αρχές.

2.1. Αρχή της διαφάνειας και της πρόσβασης στα έγγραφα και χρηστή διοίκηση

Η αρχή της χρηστής διοίκησης συνδέεται άρρηκτα με αυτήν της διαφάνειας που πρέπει να διέπει τη λειτουργία της διοικητικής δράσης, αφού μόνο στην περίπτωση που υπάρχει δημοσιοποίηση της δράσης, ενημέρωση ή δυνατότητα ενημέρωσης σε σχέση με τα αποτελέσματα αυτής, είναι δυνατή η λογοδοσία των ευρωπαϊκών οργάνων, νοούμενη και ως παροχή εξηγήσεων και αιτιολόγηση των πολιτικών και δράσεών της³⁴. Η Διοίκηση έχει στη διάθεσή της ένα σημαντικό αριθμό πληροφοριών που περιέχονται σε έγγραφα, τα οποία είτε έχει η ίδια συντάξει είτε έχουν περιέλθει στην κατοχή της από τρίτους³⁵. Η διαφάνεια επιτρέπει τον έλεγχο της διοικητικής δράσης και, συνακόλουθα, της τήρησης της χρηστότητας της διοίκησης που καθίσταται, θα έλεγε κανείς ευρύτερα, ένα γενικότερο μέσο ελέγχου της εξουσίας από κάθε μέλος του κοινωνικού συνόλου³⁶. Η συμπληρωματική της αρχής της διαφάνειας αρχή, ήτοι αυτή της πρόσβασης στα έγγραφα, εντάσσεται και αυτή στο γενικότερο πνεύμα της αρχής της χρηστής διοίκησης, καθώς η διοίκηση, επιτρέποντας την πρόσβαση του πολίτη – διοικουμένου στα έγγραφα λειτουργεί προς την κατεύθυνση της αποφυγής της ταλαιπωρίας αυτού και της ευρύθμου λειτουργίας της διοικητικής δράσης.

Η διαφάνεια αναγνωρίστηκε ήδη με τη Συνθήκη για την Ε.Ε.³⁷, σύμφωνα με την οποία «η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων, καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς το διοικητικό μηχανισμό»

³⁴ Καραγεώργου Β., 2013: 47

³⁵ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., 2015: 242

³⁶ Γώγος Κ., 2000: 62 και 66

³⁷ Το κείμενο της Συνθήκης είναι διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

και συνδέθηκε με το σχετικό δικαίωμα για πρόσβαση του διοικουμένου στα έγγραφα, το οποίο αποτυπώνεται στο άρθρο 42 του Χ.Θ.Δ. της Ε.Ε. ως εξής: «Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής» και στην παράγραφο 3 του άρθρου 15 της ΣΛΕΕ ως εξής: «Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο.

Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται, μέσω κανονισμών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Καθένα από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς εξασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, σύμφωνα με τους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων υπόκεινται στην παρούσα παράγραφο μόνον κατά την άσκηση των διοικητικών τους καθηκόντων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες από τους όρους που ορίζονται στους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο».

Η σημασία αυτής έγκειται στο ότι επιτρέπει στους πολίτες να ελέγχουν τις δραστηριότητες των δημοσίων αρχών, να αξιολογούν τις επιδόσεις τους και να τις καλούν σε λογοδοσία. Το ανοικτό πνεύμα και η πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα αποτελούν ουσιώδες μέρος των θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών που οριοθετούν την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και προάγουν τη λογοδοσία. Κατά συνέπεια, το ανοικτό πνεύμα και η διαφάνεια αποτελούν τα βασικά εργαλεία για την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των πολιτών.

Η θέσπιση κανόνων εντός της Ένωσης σχετικά με τη διαφάνεια σήμανε και την αλλαγή της, έως τότε, νοοτροπίας που επικρατούσε, κατά την οποία τα έγγραφα θεωρούνταν, κατά γενική ομολογία, εμπιστευτικά και ήταν στη διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης η κοινοποίησή τους, καθώς πρυτάνευε η λογική του απορρήτου και η ανάγκη διαφύλαξης της διοικητικής πληροφορίας. Πλέον, κατόπιν της νομοθετικής πρόβλεψης, η πρόσβαση στα έγγραφα καθίσταται ο κανόνας και η διαφάνεια και η υπευθυνότητα στη δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης αποτελούν βασικές έννοιες της δημοκρατικής ζωής, εξασφαλίζοντας τόσο τη λήψη νομίμων αποφάσεων, όσο και τη συμμετοχή του πολίτη στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων αυτών³⁸.

Πλέον, υπάρχει ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαφάνεια³⁹, αλλά και ιστοσελίδα για το Μητρώο Διαφάνειας⁴⁰ και Μητρώο εγγράφων της Επιτροπής⁴¹, προκειμένου ο ευρωπαίος πολίτης να καθίσταται γνώστης της προετοιμασίας έκδοσης των αποφάσεων από τα ενωσιακά θεσμικά όργανα και τους δρώντες που συμμετέχουν στην παραγωγή αυτών, αλλά και τα έγγραφα που τηρούνται ή συντάσσονται για την εκπόνηση και θέσπιση των νομικών πράξεων εντός της Ένωσης. Παρόμοιες ιστοσελίδες διαθετούν και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ε.Ε.⁴²

³⁸ Βλ. σχετικά την «Έκθεση για την εφαρμογή ενεργειών προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του εκδημοκρατισμού» της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Βρυξέλλες 1997), COM(96) 672 τελικό: 14

³⁹ Διαθέσιμη σε: http://ec.europa.eu/transparency/index_el.htm (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

⁴⁰ Διαθέσιμη σε: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

⁴¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?language=en> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

⁴² Παραπέμπω στις σχετικές ιστοσελίδες: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/20150201PVL00050/%CE%94%CE%B5%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1> και <http://www.consilium.europa.eu/el/general-secretariat/corporate-policies/transparency/> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

2.2. Αρχή της νομιμότητας και χρηστή διοίκηση

Η θεμελιώδης αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί ειδικότερη έκφανση της δικαιοκρατικής αρχής, εκφράζει την σχέση μεταξύ της νομοθετικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης μέσα σε ένα κράτος δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ΕΚΟΔΣ⁴³ «ο υπάλληλος [της Ένωσης] ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο και εφαρμόζει τους κανόνες και τις διαδικασίες που προβλέπονται στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδιαίτερα, ο υπάλληλος μεριμνά προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις οι οποίες επηρεάζουν δικαιώματα ή συμφέροντα ατόμων έχουν νομική βάση και το περιεχόμενό τους συμμορφώνεται με τις διατάξεις του νόμου». Η αρχή της νομιμότητας έχει δύο διαφορετικές πτυχές. Κατά πρώτον, οι ενέργειες των οργάνων πρέπει να μην είναι αντίθετες προς τους κανόνες δικαίου στους οποίους ερείδεται η λειτουργία της διοίκησης. Κατά δεύτερον, οι ενέργειες αυτές πρέπει να είναι σύμφωνες ή να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες αυτούς. Μάλιστα, κατά τη δεύτερη αυτή περίπτωση, η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες⁴⁴.

Βέβαια, και όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η νομιμότητα αποτελεί αναγκαία αλλά όχι ικανή προϋπόθεση για την χρηστή διοίκηση, καθώς η μη τήρηση ενός κανόνος δικαίου που οφείλει να ακολουθεί η διοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα και παραβίαση της χρηστότητας που πρέπει να διέπει τη διοικητική δράση στο σύνολό της και τούμπαλιν. Ωστόσο, το γεγονός και μόνο της ύπαρξης κανόνων δικαίου δημιουργεί υποχρέωση της διοίκησης προς τήρησή των, προκειμένου να διασφαλίζεται η συνέχεια και η εύρυθμη και αποτελεσματική της λειτουργία. Εξ αυτού, αντιλαμβανόμαστε πως οι δύο αρχές, τόσο αυτή της νομιμότητας όσο και εκείνη της χρηστής διοίκησης λειτουργούν αμφίδρομα. Η διοίκηση, ως εκ τούτου, δε

⁴³ Διαθέσιμο σε: file:///C:/Users/12/Downloads/code_2015_EL.pdf (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016). Πρόκειται για Κώδικα ο οποίος περιέχει αρχές όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί από τις Συνθήκες και από τη νομολογία του Δικαστηρίου ως γενικές αρχές του δικαίου (Βλ. σχετικά: Azoulay L., 2002: 109–37 και Kadelbach, S., 2002: 167–206), αλλά και αρχές όπως αυτές έχουν παγιωθεί εκ του ότι πηγάζουν από την εμπειρία του Ε.Δ. Βλ. σχετικά: Magnette P., 2003: 677–6 94. Ο Κώδικας αντανakλά το διπλό πεδίο εφαρμογής της εξουσίας ελέγχου του Ε.Δ., το οποίο καλύπτει τόσο τον έλεγχο της νομιμότητας όσο και τον έλεγχο των μη νομικών πτυχών της διοικητικής πρακτικής. Βλ. σχετικά: P. Craig, 2006, 852- 853.

⁴⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., 2007: 93 – 94. Σχετικά με την αρχή της νομιμότητας, βλ. και Δαγτόγλου Π. Δ., 2004: σελ. 169 επομ.

δύναται να λειτουργήσει με τρόπο ορθό και χρηστό αν παραβιάζει κατ'εξακολούθηση ή αγνοεί τους νομικούς κανόνες που έχουν θεσπιστεί για να διέπουν τη λειτουργία της. Προκειμένου η διοίκηση να μην καταλήγει να δρα εις βάρος ενός οποιουδήποτε πολίτη, απαιτείται ένα κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο η ορθή, ιδίως με όρους νομιμότητας, αντιμετώπιση του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση είναι κοινή συνείδηση, ενώ οι παρεμβάσεις και τα φαινόμενα διαφθοράς οποιασδήποτε μορφής επικρίνονται και δε γίνονται σιωπηρά αποδεκτά⁴⁵.

2.3. Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και χρηστή διοίκηση

Η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχει επιχειρηθεί να προσδιοριστεί με σαφήνεια από την επιστήμη, χωρίς όμως να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Σύμφωνα μάλιστα με τη γερμανική θεωρία, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση ταυτίζεται είτε με τη λεγόμενη υγιή διαχείριση, είτε με τη σκοπιμότητα της δαπάνης⁴⁶. Στις Συνθήκες της Ε.Ε., η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτυπώνεται στο άρθρο 317 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 27 και 28 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως αυτός τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1081/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁴⁷, και καθίσταται μία εκ των βασικών αρχών εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού.

Από το άρθρο 27 του Κανονισμού 1605/2002, ως τροποποιηθέντος ισχύει, προκύπτει ότι η εν λόγω αρχή αποτελείται από τρεις επιμέρους αρχές, ήτοι αυτές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Η αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης δεν ταυτίζεται με αυτήν της χρηστής διοίκησης, καθόσον

⁴⁵ Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Συνηγόρου του Πολίτη (2012), σελ. 15. Διαθέσιμος σε: http://www.seedd.gr/Portals/0/Pdf/odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

⁴⁶ Μπαλά Ε., 2009: 542 - 555

⁴⁷ Διαθέσιμος σε: http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1081&from=EL (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016)

η δεύτερη αποτελεί αρχή με περιεχόμενο γενικότερο και ευρύτερο της πρώτης. Εντάσσεται, όμως, σε αυτήν και αφορά στην χρησιμότητα με την οποία εν γένει η διοίκηση οφείλει να διαχειρίζεται τους πόρους που διαθέτει προκειμένου να μην κατασπαταλά δημόσιο χρήμα, να ακολουθεί τους δημοσιονομικούς κανόνες εντός της Ένωσης και η δράση της να διέπεται από συνέπεια και χρησιμότητα, προκειμένου, σε ένα γενικότερο πλαίσιο, να μην αποβαίνει, τελικώς, εις βάρος των ευρωπαίων πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

3.1. Αίτια εκδήλωσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το ερώτημα που αναδύεται, εν προκειμένω, είναι το που θα αναζητήσουμε τα αίτια εκδήλωσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός της Ε.Ε. Η ιδιαιτερότητα του ερωτήματος συνίσταται στο γεγονός ότι η Ε.Ε. συνιστά ένα ιδιότυπο πολιτικό σύστημα που είναι, ωστόσο, δημιούργημα του κράτους⁴⁸. Ειδικότερα, πρόκειται για ιδιότυπο πολιτικό σύστημα με βασικά χαρακτηριστικά τον θεσμικό κατακερματισμό (institutional fragmentation) και τον θεσμικό ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων της, την εσωτερική διαφοροποίηση αυτών (τα οποία αναπτύσσουν διαφορετικές εσωτερικές δομές, μεθόδους και διαδικασίες λειτουργίας) και την τομεακή κατάτμηση των πολιτικών (sectoralisation)⁴⁹. Ενόψει και των ως άνω χαρακτηριστικών, πρόκειται για πολιτικό σύστημα στο οποίο η πολιτική διαδικασία (policy process) είναι σύνθετη, χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη, καθώς συμμετέχει σε αυτήν πληθώρα δρώντων και στην οποία η λήψη των αποφάσεων

⁴⁸ Μέσα σε αυτό το ιδιότυπο πολιτικό σύστημα, οι εκπρόσωποι της εκτελεστικής εξουσίας των κρατών μελών συμμετέχουν τόσο στη διαμόρφωση, όσο και στην υλοποίηση της πολιτικής και το κράτος κατέχει κεντρική θέση «ως φορέας και υποκείμενο της ενοποιητικής διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», κατά τη διατύπωση του καθηγητή Σκανδάμη. (βλ. σχετικά Σκανδάμη Ν., *Το κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Α.Ν. Σάκκουλας Αθήνα – Κομοτηνή, 1986: 22 επ.

⁴⁹ Πασσάς Α., 2012: 10 -12

γίνεται κατόπιν συνεχούς διαπραγμάτευσης. Η πολιτική εξουσία, εν προκειμένω, διαχέεται σε πολλά όργανα λήψης αποφάσεων και σε πληθώρα επιμέρους επιτροπών που προετοιμάζουν τις συγκεκριμένες αποφάσεις, γεγονός που εντείνει ακόμη περισσότερο την (ήδη υπάρχουσα) γραφειοκρατία, την αδιαφάνεια και την πολυπλοκότητα στις διαδικασίες, η οποία, με τη σειρά της, μπορεί να οδηγεί σε αδυναμία λογοδοσίας των οργάνων και, κατ' επέκταση, σε αδυναμία απονομής ευθυνών που, με τη σειρά της, καθιστά και τον πολίτη μη δυνάμενο να γνωρίζει τον φορέα λήψης μιας απόφασης που τον αφορά και τον απομονώνει από τα ενωσιακά τεκταινόμενα. Λόγω της οργανικής και λειτουργικής πολυπλοκότητας του ενωσιακού οικοδομήματος και της συνθετότητας του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της ενωσιακής διοίκησης, γίνεται αντιληπτό πως η δυνατότητα εμφάνισης κρουσμάτων κακοδιοίκησης (και κακοδιαχείρισης) είναι πολύ πιθανή μέσα σε αυτό το καινοφανές δαιδαλώδες πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το κατεξοχήν εκτελεστικό όργανο της Ένωσης, αποτελεί όργανο με διευρυμένες αρμοδιότητες αλλά έντονα γραφειοκρατικό χαρακτήρα και σύνθετη οργανωτική διάρθρωση, γεγονός που, επίσης, μπορεί να αποτελέσει εφιαλτήριο για εμφάνιση πρακτικών που συνιστούν κακή διοίκηση.

Περαιτέρω, αίτιο για την εμφάνιση φαινομένων κακοδιοίκησης (και κακοδιαχείρισης) στην Ε.Ε. αποτελεί και η ύπαρξη σε αυτήν δημοκρατικού ελλείμματος (το οποίο είναι περισσότερο εμφανές αν συγκρίνουμε το ενωσιακό μόρφωμα με ένα κλασικό κρατικό πρότυπο). Το δημοκρατικό αυτής έλλειμμα εντοπίζεται, αρχικώς, στην ασαφή διάκριση των λειτουργιών, καθώς υπάρχουν δύο φορείς άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, το Συμβούλιο και η Επιτροπή και ο ένας από τους δύο φορείς, το Συμβούλιο, είναι ταυτόχρονα φορέας νομοθετικής εξουσίας και ο άλλος φορέας, η Επιτροπή, συμμετέχει καθοριστικά στη νομοθετική διαδικασία⁵⁰. Το δημοκρατικό έλλειμμα εντοπίζεται, εν συνεχεία, στην αδιαφάνεια και τη μυστικότητα με την οποία διαμορφώνονται, πολλές φορές, οι πολιτικές και, τελικώς, λαμβάνονται οι αποφάσεις (η διαμόρφωση της πολιτικής, πολλές φορές, αποτελεί ένα «μαύρο κουτί», για να χρησιμοποιήσουμε τη γνωστή φράση του David Easton). Τέλος, το έλλειμμα δημοκρατίας έχει να κάνει με το ότι τα ενωσιακά θεσμικά όργανα διαθέτουν θεσμική αυτονομία η οποία, όμως, δεν αντισταθμίζεται από υπερεθνικούς μηχανισμούς

⁵⁰ Schmidt M., 2004: 226

δημοκρατικού ελέγχου⁵¹. Η απορρέουσα εμφάνιση περιπτώσεων κακοδιοίκησης εκ των άνω περιπτώσεων έλλειψης δημοκρατίας έχει ως άμεσο αντίκτυπο στον ίδιο τον διοικούμενο, αφού αφορά σε αποφάσεις οι οποίες επηρεάζουν αυτόν άμεσα ή έμμεσα. Η δε επιβεβαίωση στους πολίτες της Ευρώπης ότι η Ένωση δεν αποφασίζει δημοκρατικά υποσκάπτει ό,τι έχει μείνει από τη δημοκρατική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης⁵².

3.2. Μορφές εκδήλωσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που προκύπτουν από Ετήσιες Εκθέσεις του θεσμού, η εκδήλωση του φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός της Ε.Ε. μπορεί να γίνει υπό διάφορες μορφές. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν οι διοικητικές παρατυπίες, η κατάχρηση εξουσίας, η παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, η άρνηση παροχής πληροφοριών, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση, η αδυναμία συμμόρφωσης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί προστασίας προσωπικών δεδομένων και άλλα.

Για λόγους οικονομίας της παρούσας εργασίας, θα παρατεθούν, εν προκειμένω, παραδείγματα μορφών εκδήλωσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης στην Ε.Ε. αποκλειστικά βάσει των στοιχείων που παρατίθενται στην Ετήσια Έκθεση του θεσμού για το έτος 2015⁵³.

Οι κυριότερες μορφές εικαζόμενης κακοδιοίκησης που διευρενήθηκαν από την Ε.Δ. για το έτος 2015 αφορούσαν, στο μεγαλύτερο ποσοστό τους, σε αιτήματα ευρωπαίων πολιτών για παροχή πληροφοριών και πρόσβαση στα έγγραφα, βάσει και της γενικής αρχής της διαφάνειας που πρέπει να διέπει όλη τη διοικητική δράση (σε ποσοστό

⁵¹ Στεφάνου Κ., 2002: 267

⁵² Παπαγεωργίου Γ., 2012: 13

⁵³ Διαθέσιμη σε: [file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20(2).pdf) (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/10/2016).

22,4%) και ζητήματα θεσμικά και πολιτικά⁵⁴ (σε ποσοστό 21,7%). Περαιτέρω, και σε ποσοστό 20,2%, τον θεσμό απασχόλησαν ζητήματα που αφορούσαν στον ρόλο της Επιτροπής ως εκτελεστικού ενωσιακού οργάνου και συγκεκριμένα ως «θεματοφύλακα των Συνθηκών»⁵⁵. Σε ποσοστό 15,5%, οι υποθέσεις που εξετάστηκαν αφορούσαν σε διαγωνισμούς και διαδικασίες επιλογής υπαλληλικού της Ένωσης προσωπικού και σε ποσοστό 13% αφορούσαν σε θέματα διοικητικά και κανονισμούς υπηρεσιακής κατάστασης. Τέλος, ένα ποσοστό 6,5% των υποθέσεων του έτους 2015 αφορούσαν σε ζητήματα συμβάσεων, ενώ ποσοστό 6,1% σε ζητήματα ανάθεσης συμβάσεων ή επιχορηγήσεων (*Παράρτημα, εικόνα 1*).

Από το σύνολο των ανωτέρω υποθέσεων, σχεδόν κατά το ήμισυ αυτών και συγκεκριμένα σε ποσοστό 49,9%, η Ε.Δ. λειτούργησε συμβουλευτικά ή παρέπεμψε την εν λόγω υπόθεση σε φορέα περισσότερο αρμόδιο για τον χειρισμό της, ενώ σε περισσότερο από το ένα τρίτο των περιπτώσεων και συγκεκριμένα σε ποσοστό 37,3% ενημέρωσε τον ενδιαφερόμενο – διοικούμενο περί της αδυναμίας του για παροχή περαιτέρω πληροφοριών. Τέλος, για ποσοστό 12,8% των υποθέσεων διενεργήθηκε έρευνα από το θεσμό. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, όπου και διενεργήθηκε έρευνα, περισσότερες από τις μισές υποθέσεις τελικώς διευθετήθηκαν από το θεσμικό όργανο ή επιτεύχθηκε γι' αυτές διακανονισμός (52,3%) και περίπου για το ένα τρίτο των υποθέσεων αυτών δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση (28,5%). Οι περιπτώσεις για τις οποίες διαπιστώθηκε ότι υπήρξε κρούσμα κακοδιοίκησης αφορούν σε ποσοστό 10,8% του συνόλου των υποθέσεων για τις οποίες διενεργήθηκε έρευνα για το έτος 2015, και στην πλειοψηφία αυτών η Ε.Δ. προέβη σε επικριτικές παρατηρήσεις προς το όργανο για το οποίο διαπιστώθηκε κρούσμα κακοδιοίκησης.

Τελικώς, περατώθηκαν διακόσιες εξήντα μία (261) έρευνες για το έτος 2015 και δεκαέξι (16) έρευνες ιδία πρωτοβουλία (μεταξύ των οποίων και οκτώ (8) στρατηγικές

⁵⁴ Ως τέτοια ζητήματα μπορούν να θεωρηθούν, για παράδειγμα, οι συγκρούσεις συμφερόντων, οι καθυστερήσεις και άλλες πλημμέλειες των διαδικασιών των θεσμικών οργάνων.

⁵⁵ Για παράδειγμα, τέτοιο είδος ζητήματος αποτελούν οι διαδικασίες της Επιτροπής σχετικά με εικαζόμενες παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου σε κράτος μέλος.

έρευνες)⁵⁶, ενώ υπήρξε, επίσης, ενασχόληση με έξι (6) σημαντικά, από στρατηγικής άποψης, θέματα χωρίς όμως να ξεκινήσει γι' αυτά έρευνα⁵⁷.

Αναφορικά με τα θεσμικά όργανα στα οποία αφορούσαν οι αναφορές που εξέτασε η Ε.Δ. για το έτος 2015, η Επιτροπή, λόγω και του ιδιαίτερου ρόλου που έχει στο ενωσιακό οικοδόμημα, ήτοι ως εκτελεστικό όργανο της Ε.Ε., και λόγω του ότι οι αποφάσεις της αφορούν τους ευρωπαίους πολίτες, αλλά και λόγω του ότι αποτελεί έναν πολυδαίδαλο γραφειοκρατικό μηχανισμό, συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό αναφορών εις βάρος της (55,6%) και συγκεκριμένα 145 στον αριθμό. Ακολουθούν οι οργανισμοί της Ε.Ε. σε ποσοστό 11,5%, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού σε ποσοστό 10%, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ποσοστό 8%, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης σε ποσοστό 4,6%, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης σε ποσοστό 1,9% και, τέλος, λοιπά θεσμικά της Ένωσης όργανα σε ποσοστό 9,2% (Παράρτημα, εικόνα 2).

⁵⁶ Σε αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι στρατηγικές έρευνες για τη διαφάνεια της TTIP ή τα θεμελιώδη διακρίσματα στα πλαίσια της πολιτικής της Ε.Ε. για τη συνοχή και τους αναγκαστικούς επαναπατρισμούς του FRONTEX.

⁵⁷ Μεταξύ άλλων, εδώ περιλαμβάνονται θέματα που αφορούν στη διαφάνεια της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή αυτά που αφορούν στο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME).

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ (EUROPEAN OMBUDSMAN)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1.1. Εισαγωγή. Οι τρόποι ελέγχου της “κακοδιοίκησης” σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στην καθημερινή πρακτική λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης ανακύπτουν ολοένα ζητήματα που χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης και που αναδεικνύουν με τρόπο ευκρινή πως η διοικητική δράση θα πρέπει να ελέγχεται τόσο προληπτικά (λόγου χάρη μέσω της ορθής εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας κατά τη διοικητική διαδικασία για την αντιμετώπιση των φαινομένων «κακής» διοίκησης σε χρόνο πρωθύστερο του χρόνου τέλεσης αυτών), όσο και κατασταλτικά μέσω του διαρκούς ελέγχου των διοικητικών πρακτικών και της επιβολής θεσμικώς προβλεπόμενων κυρώσεων, στις περιπτώσεις όπου εμφανίζονται φαινόμενα κακοδιοίκησης (με τον τρόπο που η έννοια προσδιορίστηκε ανωτέρω). Στις περισσότερες έννομες τάξεις, ο έλεγχος της Διοίκησης λαμβάνει τριττή διάσταση, ήτοι είναι έλεγχος κοινοβουλευτικός, διοικητικός (ιεραρχικός έλεγχος και διοικητική εποπτεία) και δικαστικός (παροχή δικαστικής προστασίας και εκτελεστικότητα των δικαστικών αποφάσεων). Ωστόσο, εν προκειμένω, πρέπει να διευκρινισθεί πως οι ανωτέρω μορφές ελέγχου πολλές φορές στην πράξη αποδεικνύονται ανεπαρκείς. Ο κοινοβουλευτικός/ πολιτικός έλεγχος καθίσταται ελλιπής λόγω της παραδοσιακής αδυναμίας του Κοινοβουλίου να πιέσει αποτελεσματικά τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας για την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων. Ο διοικητικός έλεγχος είναι εσωτερικής φύσης, αδυνατεί, σε πολλές περιπτώσεις, να διασφαλίσει τα δικαιώματα των πολιτών λόγω της αδιαφάνειάς του, αλλά και της απροθυμίας των ανώτερων διοικητικών οργάνων να εκθέσουν τους κατωτέρους τους. Ο δικαστικός έλεγχος είναι

εκ φύσεως αποσπασματικός και δεν παύει να αντιμετωπίζει όχι μόνο τις δυσκολίες των νομικών αδυναμιών της εξέτασης ορισμένων διοικητικών πράξεων, της κατοχύρωσης της προσωρινής προστασίας του προσφεύγοντος και της εκτέλεσης από τη διοίκηση των δικαστικών αποφάσεων, αλλά και τις πρακτικές δυσκολίες της πολυπλοκότητας της δικονομίας, του κορεσμού των δικαστηρίων και των σημαντικών καθυστερήσεων στην απονομή της δικαιοσύνης⁵⁸.

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι η σκιαγράφηση των διαφόρων μορφών ελέγχου της διοικητικής δράσης, μέσα από την οποία θα αναδειχθεί η ανάγκη η Ε.Ε. να αξιοποιήσει τη σχετικώς νέα μορφή του ενδιάμεσου ελέγχου της διοικητικής δράσης από θεσμικά προβλεπόμενο ανεξάρτητο όργανο, απομακρυνόμενη από τις ως άνω περισσότερο «παραδοσιακές» μορφές ελέγχου, οι οποίες αποδεικνύονται, πολλές φορές, ανεπαρκείς.

1.1.1. Πολιτικός έλεγχος

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission) λογοδοτεί για τις πράξεις της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα και με τα όσα ορίζονται στην παράγραφο 8 του άρθρου 17 της ΣΕΕ: *«Η Επιτροπή, ως σώμα, ευθύνεται έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να εγκρίνει πρόταση μομφής⁵⁹ κατά της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 234 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης...»*.

Επιπρόσθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι εκείνο που εκλέγει, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, τον πρόεδρο της Επιτροπής, αλλά και εγκρίνει στο σύνολό της την Επιτροπή ούτως, ώστε να συγκροτηθεί [η Επιτροπή] ως σώμα⁶⁰.

⁵⁸ Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., 1996: 100 – 101.

⁵⁹ Ο θεσμός της πρότασης δυσπιστίας απηχεί κοινοβουλευτικά πρότυπα, όπου, επί ασταθούς πλειοψηφίας, χωρεί κατά της εκτελεστικής εξουσίας, στην ύπατη βαθμίδα της, δοκιμασία αντοχής της κοινοβουλευτικής της βάσεως. Βλ. σχετικά: Σκανδάμη Ν., 2003: 154.

⁶⁰ Βλ. παράγραφο 7 του άρθρου 17 της ΣΕΕ.

Στα πλαίσια του ελέγχου αυτού, προχώρησαν διάφορες πρωτοβουλίες ούτως, ώστε η εσωτερική λειτουργία της Επιτροπής να μεταρρυθμιστεί. Υιοθετήθηκε, λόγου χάρη, ένας Κώδικας Συμπεριφοράς των Επιτρόπων πολύ πιο αυστηρός από τη διακήρυξη συμφερόντων (declaration of interest) στην οποία οφείλουν να προβούν οι Επίτροποι πριν την ανάληψη των καθηκόντων τους αλλά και σε σχέση με δράσεις που επιτρέπεται να αναλάβουν μετά το πέρας της θητείας τους⁶¹. Υιοθετήθηκε, επίσης, η Λευκή Βίβλος για τη Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2000. Λαμβάνοντας υπόψη τα αίτια που οδήγησαν στην κρίση αξιοπιστίας και στα φαινόμενα κακοδιοίκησης/ κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, η Λευκή Βίβλος επιχειρούσε μία μεταστροφή του τότε κυρίαρχου μυστικοπαθούς διοικητικού υποδείγματος προς τις αρχές της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της οικονομικής αποδοτικότητας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας⁶².

Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια, που το Κοινοβούλιο έχει αυξήσει τον νομοθετικό αλλά και τον πολιτικό του ρόλο, τίθεται, επίσης, το ζήτημα του ελέγχου [από αυτό] του τρόπου συγκρότησης και λειτουργίας των ομάδων εμπειρογνομόνων της Επιτροπής, ζήτημα που ανέδειξε ως πρωτεργάτες ορισμένους βουλευτές όπως ο Δανός ευρωσκεπτικιστής πρώην ευρωβουλευτής Jens – Peter Bonde. Προϊόν, επίσης, του συνεχούς και συστηματικού ελέγχου του Κοινοβουλίου μπορεί να θεωρηθεί και η πρόσφατη (2010) αναθεώρηση των οριζόντιων κανόνων που διέπουν τη λειτουργία των ομάδων εμπειρογνομόνων καθώς και η συμπερίληψη στη συμφωνία – πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της δέσμευσης της Επιτροπής για ενημέρωση και ενδεχομένως πρόσκληση εκπροσώπων του Κοινοβουλίου στις συνεδριάσεις των ομάδων⁶³.

Τέλος, υπάρχει και το δικαίωμα αναφοράς των Ευρωπαίων πολιτών στην επιτροπή Αναφορών του Ευρωκοινοβουλίου (επιτροπή η οποία συνεργάζεται στενά με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή)⁶⁴, σύμφωνα και με το άρθρο 227 της ΣΛΕΕ: «Οι πολίτες

⁶¹ Καραγεώργου Β., 2013: σελ. 112

⁶² Ο.π.: σελ. 112 – 114

⁶³ Πασσάς Α., 2012: 43

⁶⁴ Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το έτος 2015, σελ. 24 - 25: «η επικοινωνία μεταξύ της επιτροπής αναφορών και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι ιδιαίτερα σημαντική για την παροχή συνδρομής για τη διευθέτηση των προβληματισμών πολιτών και κατοίκων της Ε.Ε., καθώς και για τον συντονισμό του έργου του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και της επιτροπής

της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα».

Ο πολιτικός έλεγχος παρουσιάζει ανεπάρκειες. Κατά πρώτον, η ως άνω πρόσφατη αναθεώρηση προκειμένου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αποκτήσει λόγο στις ομάδες εμπειρογνομόνων της Επιτροπής, υποδηλώνει την ανησυχία του Κοινοβουλίου σχετικά με την προσπάθεια επιρροής των εθνικών αρχών στην ενωσιακή διοίκηση και, κατ' επέκταση, τον αδιαφανή έλεγχο της Επιτροπής και μάλιστα σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής και νομοθεσίας. Ο έλεγχος του Κοινοβουλίου στην πράξη αποδεικνύεται, αρκετές φορές, προβληματικός, γεγονός που αιτιολογείται και από την πολυπλοκότητα των δομικών χαρακτηριστικών του ενωσιακού οικοδομήματος και την τεχνικότητα με την οποία λειτουργεί η Επιτροπή, που καθιστούν δυσχερή τη διενέργεια αποτελεσματικού ελέγχου. Επίσης, το δικαίωμα της αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 138^E ΣυνθΕΚ) δεν θεωρήθηκε αρκετό για την προστασία του πολίτη της Ένωσης σε περιπτώσεις «κακής διοίκησης» και εισάχθηκε επιπρόσθετα από το άρθρο 138^E ΣυνθΕΚ ο θεσμός του «Διαμεσολαβητή»⁶⁵, για τον οποίο και θα γίνει αναφορά σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

1.1.2. Δικαστικός έλεγχος

Η Ε.Ε. διαθέτει αυτόνομο δικαιοδοτικό σύστημα για την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη και για τη διευθέτηση των ανακυπτόμενων νομικών διαφορών ανάμεσα αφενός στα κράτη μέλη ή τους ευρωπαίους πολίτες⁶⁶ και

αναφορών. Ενώ η Διαμεσολαβητήρια ασχολείται με αναφορές κατά των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε., η επιτροπή αναφορών επιλαμβάνεται αναφορών σχετικά με τους τομείς δραστηριότητας της Ε.Ε. σε ολόκληρη την Ευρώπη..».

⁶⁵ Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2010: 149

⁶⁶ Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 20 της ΣΛΕΕ: «Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της

αφετέρου στην ίδια την Ε.Ε., ήτοι στα ενωσιακά θεσμικά αυτής όργανα. Μεταξύ των συνηθέστερων τύπων υποθέσεων που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ε.Ε.⁶⁷ υπάγονται: (α) η ακύρωση νομικών πράξεων της Ε.Ε., κατόπιν ασκήσεως προσφυγής ακύρωσης από τα κράτη μέλη, τα ενωσιακά θεσμικά όργανα ή ακόμη και ιδιώτες (αν πρόκειται για υπόθεση η οποία τους αφορά άμεσα), εαν η ενωσιακή νομική πράξη θεωρείται πως παραβιάζει τις Συνθήκες ή θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, (β) η εξασφάλιση της ανάληψης δράσης από την Ε.Ε., κατόπιν ασκήσεως προσφυγής επί παραλείπει, προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο και (γ) η επιβολή κυρώσεων σε ενωσιακά όργανα, κατόπιν ασκήσεως αγωγών αποζημίωσης από ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), των οποίων τα συμφέροντα εθίγησαν ως αποτέλεσμα της δράσης ή της αδράνειας της Ε.Ε. ή του προσωπικού της⁶⁸.

Η νομολογιακή πρακτική του ΔΕΕ καταδεικνύει την ανάγκη προστασίας και σεβασμού των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων των ευρωπαίων πολιτών και, εν προκειμένω, στις περιπτώσεις που αυτά θίγονται από τις ενέργειες ή τις παραλείψεις προς ενέργεια των υπαλλήλων των ενωσιακών θεσμικών οργάνων, προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης του φαινομένου της κακοδιοίκησης στους κόλπους της Ένωσης.

Χαρακτηριστικό, εδώ, παράδειγμα αποτελεί η νομολογία που έχει διαμορφωθεί για την προάσπιση του δικαιώματος πρόσβασης των διοικουμένων στα έγγραφα, δικαίωμα μέσα από το οποίο πραγματώνεται η αρχή της διαφάνειας. Το ΔΕΕ, ερμηνεύοντας τον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ (30/05/2001) για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και συγκεκριμένα το άρθρο 4 αυτού σχετικά με τις εξαιρέσεις από το γενικό κανόνα της πρόσβασης, υποστηρίζει πως οι προβλεπόμενες εξαιρέσεις πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά προκειμένου η πρόσβαση στα έγγραφα να είναι η

Ένωσης προστίθεται και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια», ενώ στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου αναφέρονται τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών. Για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, βλ. ενδεικτικά Παπαγιάννη Δ., «Εισαγωγή στο ευρωπαϊκό δίκαιο», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.

⁶⁷ Πρόκειται για το Δικαστήριο της Ε.Ε. (ΔΕΕ), το οποίο αποτελείται από τρία (3) επιμέρους δικαστήρια: το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

⁶⁸ Βλ. σχετικά: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_el#σύντομη-παρουσίαση (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 30/09/2016).

ευρύτερη δυνατή⁶⁹. Η προσέγγιση που ακολουθούν τα ενωσιακά δικαιοδοτικά όργανα αναφορικά με τις εξαιρέσεις (υποχρεωτικές ή δυνητικές) του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα καταδεικνύουν την πρόθεση αυτών για προαγωγή του βέλτιστου βαθμού διαφάνειας, με αντίστοιχες προεκτάσεις στο επίπεδο λογοδοσίας των ενωσιακών θεσμικών οργάνων⁷⁰.

Η συγκεκριμένη μορφή ελέγχου δεν στερείται μειονεκτημάτων. Κατά πρώτον, βασικό μειονέκτημα του δικαστικού ελέγχου είναι η μεγάλες καθυστερήσεις που παρουσιάζονται στην απονομή της δικαιοσύνης και, κατ' επέκταση, στην βραδύτητα επίλυσης των διοικητικών διαφορών, λόγω και της ήδη διογκωμένης υπάρχουσας δικαστηριακής ύλης, αλλά και λόγω των ελλείψεων όσον αφορά στη στελέχωση των δικαστηρίων σήμερα. Έτερο μειονέκτημα αποτελεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, η άρνηση της διοίκησης να συμμορφωθεί με τις δικαστικές αποφάσεις που την καταδικάζουν σε διάφορες ενέργειες, με αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της καταπολέμησης των όποιων κρουσμάτων κακοδιοίκησης. Τέλος, στα μειονεκτήματα του δικαστικού ελέγχου θα μπορούσαμε να εντάξουμε και το ότι η τυπική διαδικασία στο ακροατήριο αποτελεί συνήθως το «ultimum remedium», το τελευταίο στάδιο μιας σύγκρουσης στην οποία τα μέρη επιζητούν το ένα την ολική νίκη επί του άλλου («zero sum game»), πράγμα που δεν συμβάλλει στη συνεννόηση και τη συνεργασία για την ειρηνική διευθέτηση της διαφοράς⁷¹.

1.1.3. Διοικητικός έλεγχος

Ο διοικητικός έλεγχος στην Ε.Ε. είναι εσωτερικής φύσεως, ήτοι ασκείται εντός του πλαισίου του ενωσιακού διοικητικού συστήματος, και αφορά στον έλεγχο που ασκούν τα ιεραρχικώς ανώτερα όργανα στα ιεραρχικώς κατώτερα βάσει των Εσωτερικών Κανονισμών τους.

Τα πρακτικά αποτελέσματα αυτής της μορφής ελέγχου της κακοδιοίκησης είναι συνήθως περιορισμένα, είτε γιατί ελέγχων και ελεγχόμενος συχνά συμπίπτουν,

⁶⁹ Ως παράδειγμα αναφέρονται οι κοινές υποθέσεις του ΔΕΚ C-174/98 και C-189/98 (Netherlands and van der Val κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), Συλλογή 2000, I-1, σκέψη 27.

⁷⁰ Καραγεώργου Β., 2013: 283 - 289

⁷¹ Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., 1996: 27

πράγμα που κλονίζει την αμεροληψία των κρίσεων [...] είτε γιατί η εμπλοκή ιεραρχικά ανώτερων και εποπτευόντων οργάνων δεν επιφέρει αποτέλεσμα, μιας και κατόπιν δικής τους υπόδειξης ή εντολής λαμβάνονται συνήθως οι αποφάσεις και υιοθετούνται οι πρακτικές που οδηγούν στην κακοδιοίκηση⁷².

1.1.4. Ενδιάμεσος έλεγχος. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής: μεταξύ του διοικητικού και του δικαστικού ελέγχου.

Για τους λόγους που επισημάνθηκαν ανωτέρω, στην πράξη συναντώνται ανεπάρκειες τόσο στον πολιτικό, όσο και στον δικαστικό και στον εσωτερικό – διοικητικό έλεγχο που ασκείται στη διοικητική δράση. Οι ανεπάρκειες αυτές εντείνονται ακόμη περισσότερο από τα υπάρχοντα κενά στα διάφορα νομοθετήματα σχετικά με τη διοικητική δράση που καθιστούν το σχετικό θεσμικό πλαίσιο ρευστό και μη – δυνάμενο να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις που προκύπτουν και των νέων ζητημάτων που χρήζουν αντιμετώπισης προκειμένου να προστατευθούν τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα των διοικουμένων εντός της Ε.Ε. και προκειμένου η δράση της διοίκησης να ερείδεται στην αρχή τη χρηστής διοίκησης.

Εκ των παραπάνω, προέκυψε η ανάγκη αναζήτησης εναλλακτικών μορφών ελέγχου της διοίκησης. Η προσοχή στράφηκε στη σημασία της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών που δημιουργούνται από τη διοικητική δράση μέσω της παρέμβασης ενός τρίτου ανεξάρτητου οργάνου το οποίο έχει τη δυνατότητα διευθέτησης της ανακυπτόμενης διαφοράς, βάσει της διοικητικής μεσολάβησης. Η διοικητική μεσολάβηση θα μπορούσε να αποδοθεί ως η δυναμική παρέμβαση ενός ανεξάρτητου οργάνου το οποίο δέχεται τις καταγγελίες των διοικουμένων και, μέσω των συστάσεών του στη διοίκηση, επιχειρεί να θέσει τέρμα στις άδικες και παράνομες πράξεις της τελευταίας⁷³. Η διαμεσολάβηση, ως άσκηση πειθούς, επιχειρεί να πείσει τη Διοίκηση, αναπτύσσοντας μία νομική επιχειρηματολογία, η οποία βασίζεται στην επίκληση ρητών διατάξεων της νομοθεσίας, καταλήγοντας μάλιστα, κάποιες φορές,

⁷² ό.π.: σελ. 29

⁷³ ό.π., σελ. 102

και σε ερμηνεία διαφορετική από αυτήν που υιοθετήθηκε από την αρμόδια αρχή κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το ανεξάρτητο όργανο με δικαίωμα ελέγχου της διοίκησης δύναται να προτείνει νομοθετικές αλλαγές σε ζητήματα γενικού ή ειδικού ενδιαφέροντος, δε δύναται, όμως, να μεταβάλλει τις πράξεις της διοίκησης.

Ο έλεγχος που ασκείται, εν προκειμένω, είναι ένας έλεγχος ενδιάμεσος του δικαστικού και του διοικητικού ελέγχου. Αφενός, πρόκειται για μορφή ελέγχου η οποία συμπληρώνει το έργο των δικαστηρίων και προσφέρει μια εναλλακτική αντιμετώπιση του ανακυπτόμενου φαινομένου κακοδιοίκησης ως προς την επίλυσή του. Αφετέρου συμπληρώνει και τον διοικητικό έλεγχο, καθώς ασκείται έξωθεν και, ως εκ τούτου, χωρίς να αφήνει υπόνοιες για μεροληψία κατά την άσκησή του. Σημειωτέον ότι ο ενδιάμεσος αυτός έλεγχος δεν υποκαθιστά, αλλά συμπληρώνει τη δικαιοσύνη και τη δημόσια διοίκηση, ενεργώντας μάλιστα προληπτικά αλλά και αποτρεπτικά (ως δύναμη αποτροπής για τη μη πραγματοποίηση της κακοδιοίκησης) με βάση το κύρος και την αξιοπιστία της δράσης του⁷⁴.

Τον ρόλο του θεσμικού οργάνου αυτού στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναλαμβάνει ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (European Ombudsman), το οποίο (θεσμικό όργανο) θα αναλυθεί λεπτομερειακά παρακάτω. Την ανάγκη εισαγωγής του θεσμού του Ombudsman και στο [τότε] κοινοτικό σύστημα πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψήφισμα του 1979, καθώς και η Επιτροπή Adonnino με πόρισμά της⁷⁵. Η ανάγκη αυτή προέκυψε εκ του ότι το [τότε] άρθρο 138^E της ΣυνθΕΚ (περί του δικαιώματος αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) δεν θεωρήθηκε επαρκές προκειμένου οι ευρωπαίοι πολίτες να προστατεύονται σε περιπτώσεις κακής διοίκησης, γι' αυτό και υπήρξε πρόβλεψη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ για θέσπιση Διαμεσολαβητή. Η ιδιαιτερότητα του θεσμού αυτού έγκειται στην προσπάθεια επίτευξης ενός φιλικού διακανονισμού που θα άρει τις παραμέτρους εκείνες που οδήγησαν σε κακοδιοίκηση, με παράλληλη ικανοποίηση του καταγγέλλοντος⁷⁶. Σε περίπτωση, λοιπόν, που παρουσιάζονται φαινόμενα κακοδιοίκησης στις δραστηριότητες οποιουδήποτε

⁷⁴ Μακρυδημήτρης Α. – Πραβίτα Μ. Η., 2012: 608

⁷⁵ Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2010: 149

⁷⁶ ό.π., σελ. 156

οργάνου, οργανισμού ή φορέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οποιοσδήποτε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο κατοικεί ή έχει την έδρα της εργασίας του σε κράτος, μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα μπορεί να απευθύνει τα παράπονά του στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή⁷⁷.

Παράλληλα, ο Διαμεσολαβητής θέτει υπό την σκέπη προστασίας του και το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, επιτυγχάνοντας να ισορροπήσει μεταξύ της ευρωπαϊκής διάστασης και των κοινών εθνικών αρχών των κρατών μελών⁷⁸. Τέλος, κι επειδή το μεγαλύτερο μέρος των αναφορών που υποβάλλονται στο Διαμεσολαβητή αφορούν στο έργο της Επιτροπής κυρίως, τα δύο όργανα βρίσκονται σε διάλογο και συνεργασία μεταξύ των⁷⁹.

⁷⁷ Fortsakis T., 2005: 208

⁷⁸ Διαμαντούρος Ν., Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας» (13/02/2013), Διαθέσιμη στο Νομικό Βήμα (2013): σελ. 1145 - 1155

⁷⁹ Όπως παρατίθεται στην Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το έτος 2015, σελ. 25: «Η Διαμεσολαβητρια διατηρεί στενές σχέσεις με την Επιτροπή και το 2015 συναντήθηκε τρεις φορές με τον Πρόεδρο Juncker, καθώς και με αρκετούς αντιπροέδρους, επιτρόπους και τον γενικό γραμματέα. Η μηνιαία συνεδρίαση σε υπηρεσιακό επίπεδο συνεχίστηκε επίσης καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Η Διαμεσολαβητρια φρονεί ότι κατά το προηγούμενο έτος συνεχίστηκαν οι προσπάθειες για τη βελτίωση της διαφάνειας και για την οικοδόμηση στενών σχέσεων συνεργασίας με την Επιτροπή».

1.2. Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (European Ombudsman):

1.2.1. Ιστορικό πλαίσιο και νομική βάση (άρθρα 20, 24, 228 της ΣυνθΛΕΕ και άρθρο 43 του ΧΘΔ).

1.2.1.1. Ιστορικό πλαίσιο

Ο θεσμός του Διαμεσολαβητή είναι σουηδικής καταγωγής⁸⁰ και αναπτύχθηκε σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη υπό διάφορες μορφές (που άλλες πλησιάζουν περισσότερο κι άλλες αποκλίνουν σημαντικά από το σκανδιναβικό πρότυπο)⁸¹. Στη Σουηδία, απ' όπου και ξεκίνησε, ο θεσμός (Justitieombudsman) υφίσταται και λειτουργεί από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, και συγκεκριμένα από το 1809, και επιφορτίστηκε με τον έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων, που απολαμβάνουν παραδοσιακά στη Σουηδία ένα καθεστώς αυξημένης ανεξαρτησίας, αλλά αναδείχθηκε ιδιαίτερα και στον τομέα της προστασίας των ατομικών ελευθεριών των πολιτών⁸².

Στα πλαίσια της Ε.Ε. η ιδέα για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Ε.Δ.) ξεκίνησε τη δεκαετία του 1970. Ωστόσο, η στάση που κράτησε τόσο το Ε.Κ. όσο και η Επιτροπή μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη δεν ήσαν, την περίοδο εκείνη, πρόθυμα να προχωρήσουν σε θεσμοθέτηση ενός Ε.Δ.⁸³ και, εξ αυτού του λόγου, το Ε.Κ. πρότεινε το 1985 τη θεσμοθέτηση μιας κοινοβουλευτικής επιτροπής αναφορών, υποστηριζόμενο την αδυναμία μεταφοράς στην [τότε]

⁸⁰ Το 1809, το σουηδικό σύνταγμα καθιέρωσε το Διαμεσολαβητή Δικαιοσύνης υπεύθυνο για την εποπτεία των δημοσίων υπαλλήλων και την προστασία των πολιτών από τις γραφειοκρατικές πρακτικές. Βλ. σχετικά: Gellhorn W., 1967: 205.

⁸¹ Ενδεικτικά αναφέρονται ο Σουηδικός Ombudsman ο οποίος επεκτάθηκε και υιοθετήθηκε και από τις λοιπές σκανδιναβικές χώρες (Φινλανδία: 1920, Δανία: 1953, Νορβηγία: 1962), ο κοινοβουλευτικός επίτροπος διοίκησης «Parliamentary Ombudsman» στη Μεγάλη Βρετανία, ο επίτροπος διοίκησης Médiateur στη Γαλλία, η επιτροπή αναφορών της Γερμανικής Βουλής (Petitionsausschuss), η συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή του ΣτΠ στην Ελλάδα κ.α. Στο φαινόμενο της σημαντικής εξάπλωσης του θεσμού αποδόθηκε ο όρος «Ομπουτςμανία» (Βλ. σχετικά: Rowat D.C., 1967: 35).

⁸² Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., 1996: 105

⁸³ Jenkins R., 1989: 535 - 536

Κοινότητα του θεσμού του Διαμεσολαβητή. Οι πρώτες σοβαρές συζητήσεις για τη θέσπιση ενός τέτοιου θεσμού στην Κοινότητα άρχισαν την περίοδο κατά την οποία άρχισαν και οι συζητήσεις για την εισαγωγή διατάξεων στην ΣΕΕ που θα αφορούσαν στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια⁸⁴. Ειδικότερα, ο [τότε] πρωθυπουργός της Ισπανίας Philippe Gonzales προέβη σε μία πρόταση προς τα υπόλοιπα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των ειδικών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης, τα οποία (δικαιώματα) θα έπρεπε να προασπίζονται από την ύπαρξη ειδικού φορέα, ενός Ε.Δ., ο οποίος θα λειτουργούσε ως ανεξάρτητο όργανο ή ως όργανο υπόλογο στο Ε.Κ., είτε κατά μόνες είτε σε συνεργασία με αντίστοιχους φορείς στα κράτη μέλη για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών. Παράλληλα, η Δανία υπέβαλε στην Κοινότητα υπόμνημα μέσω του οποίου ζητούσε τη δημιουργία ενός Ε.Δ. που θα υπαγόταν στο Ε.Κ. προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της δημοκρατικής βάσης της κοινοτικής συνεργασίας⁸⁵. Όμως, την εποχή εκείνη, η αναγκαιότητα θεσμοθέτησης ενός Ε.Δ. δεν μπορούσε να γίνει κατανοητή και, ως εκ τούτου, δεν άνηκε στις προτεραιότητες της Κοινότητας, καθώς θεωρούταν ότι τα σχετικά με την αρμοδιότητα ενός Ε.Δ. ζητήματα ρυθμιζόνταν κάλλιστα σε εθνικό επίπεδο από τους εθνικούς Διαμεσολαβητές και τις εθνικές κοινοβουλευτικές επιτροπές αναφορών. Εντέλει, και υπό Λουξεμβουργιανή προεδρία, υπήρξε συμβιβασμός σε δύο θέματα: Κατά πρώτον, νομιμοποιήθηκε η υποβολή αναφοράς στο Ε.Κ. (άρθρο 138^E της ΣυνθΕΚ), κάτι που μέχρι τότε ίσχυε μόνο εθιμοτυπικά. Κατά δεύτερον, κι επειδή το ως άνω άρθρο δεν θεωρήθηκε αρκετό για την προστασία των πολιτών της Ε.Ε. από την εμφάνιση κρουσμάτων κακοδιοίκησης, προβλέφθηκε επιπρόσθετα η δημιουργία ενός Ε.Δ. που θα διοριζόταν από το Ε.Κ. (όπως σήμερα), πλην όμως οι αρμοδιότητές του θα περιορίζονταν αποκλειστικά στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης εντός της Κοινότητας. Ο θεσμός, λοιπόν, θα είχε ως στόχο των περιορισμό των

⁸⁴ Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, από την οποία απορρέουν δικαιώματα για τους ευρωπαίους πολίτες, θεσπίστηκε, τελικώς, από τη Συνθήκη για την Ε.Ε. (Συνθήκη του Μάαστριχτ) το 1992.

⁸⁵ Όπως χαρακτηριστικά ειπώθηκε, η δημιουργία του Ε.Δ. ήταν αποτέλεσμα ενός συνδυασμού του ενθουσιασμού της Ισπανίας για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και της ανησυχίας της Δανίας για διοικητική αποτελεσματικότητα και αμεροληψία. Βλ. σχετικά: Bellamy R., Warleigh A, *Citizenship and governance in the European Union*, Gregory R., Giddings P., *Citizenship, rights and the EU ombudsman*, London: Continuum 2001, 2001, σελ.77.

φαινομένων κακοδιοίκησης⁸⁶. Την ανάγκη εισαγωγής του θεσμού του Ombudsman και στο κοινοτικό σύστημα πρότεινε το Ε.Κ. με ψήφισμα του 1979, καθώς και η Επιτροπή Adonnino με πόρισμά της⁸⁷.

Σχετικά με τη δικαιολογητική βάση για τη θεσμοθέτηση από τη Συνθήκη για την Ε.Ε. του Ε.Δ., σκόπιμο είναι να γίνει αναφορά στην αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το σχέδιο εκείνο που έτυχε επεξεργασίας και έγκρισης από το Ε.Κ. σχετικά με το καθεστώς που διέπει τον εν λόγω θεσμό και το οποίο (σχέδιο) εστίασε στις τότε εντεινόμενες κοινοτικές παρεμβάσεις που έθεταν σε δοκιμασία τη σχέση της Κοινότητας με τους πολίτες της. Επίσης, εστίασε στο έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των κοινοτικών οργάνων που εντείνει την ανάγκη για περιφρούρηση των δικαιωμάτων. Τέλος, επισημάνθηκε και η επίτευξη οικονομίας χρόνου, διαδικασίας και δαπάνης που θα επέφερε εναλλακτικώς μία προσφυγή στο [τότε] ΔΕΚ⁸⁸. Και μπορεί ο εν λόγω θεσμός τότε να αποτελούσε για κάποια κράτη μέλη και τους πολίτες αυτών έναν θεσμό πρωτόγνωρο, αν λάβουμε υπόψη ότι δε διέθεταν όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. αντίστοιχους εθνικούς Διαμεσολαβητές. Παρ' όλα αυτά, ήταν ένας θεσμός που προάσπιζε τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών μέσα στο καινούργιο οικοδόμημα που εισήγαγε η Συνθήκη για την Ε.Ε.

1.2.1.2. Νομική βάση

Αρχικώς, και κατόπιν των όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, με την Συνθήκη για την Ε.Ε. προστέθηκε στην ΣυνθΕΚ το άρθρο 138^E με το οποίο εισήχθη στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη ο θεσμός του Ε.Δ.⁸⁹

⁸⁶ Epaminondas M., 1994: 71 - 91

⁸⁷ Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2010: 149

⁸⁸ Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., 1996: 83 - 84

⁸⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 138^E της ΣυνθΕΚ: «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει διαμεσολαβητή, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να παραλαμβάνει τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων».

Πλέον, ο θεσμός του Ε.Δ. βρίσκει το νόμιμο έρεισμά του στο άρθρο 228 της ΣΛΕΕ⁹⁰. Το άρθρο περιλαμβάνει τέσσερις (4) παραγράφους: Στην πρώτη εξ αυτών γίνεται μνεία στον τρόπο εκλογής του Ε.Δ. (ήτοι από το Ε.Κ.) και σκιαγραφείται ο ρόλος και η λειτουργία του θεσμού. Εν συνεχεία, στη δεύτερη παράγραφο γίνεται αναφορά στον τρόπο διορισμού και στη θητεία του οργάνου, αλλά και στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει τον Ε.Δ. από τα καθήκοντά του κατόπιν αιτήσεως του Ε.Κ. Στην τρίτη παράγραφο της διάταξης, αναφέρονται οι βασικές αρχές βάσει των οποίων ο Ε.Δ. ασκεί τα καθήκοντά του με έμφαση στο ότι πρόκειται για ανεξάρτητο όργανο. Τέλος, στην τέταρτη παράγραφο αναφέρεται ο προσδιορισμός των γενικών όρων άσκησης των καθηκόντων του Ε.Δ. από το Ε.Κ.

Επίσης, στη ΣΛΕΕ γίνεται μνεία στον Ε.Δ. και στην τέταρτη περίπτωση της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 20 (περί της ευρωπαϊκής ιθαγένειας) : «2. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες. Έχουν μεταξύ άλλων: ... δ) το δικαίωμα να αναφέρονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

⁹⁰ Άρθρο 228 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 195 της ΣΕΚ): 1. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων. Ερευνά τις καταγγελίες αυτές και συντάσσει σχετικές εκθέσεις. Στα πλαίσια των καθηκόντων του, ο διαμεσολαβητής διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες είτε με δική του πρωτοβουλία είτε βάσει των καταγγελιών που του έχουν υποβληθεί απευθείας ή μέσω μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκτός εαν για τα καταγγελλόμενα γεγονότα έχει ή είχε κινηθεί δικαστική διαδικασία. Εάν ο διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό που διαθέτει προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του στο διαμεσολαβητή. Ο διαμεσολαβητής διαβιβάζει εν συνεχεία έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Ο καταγγέλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών.

2. Ο διαμεσολαβητής εκλέγεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Η θητεία του δύναται να ανανεωθεί. Το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει το διαμεσολαβητή από τα καθήκοντά του αιτήσει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εαν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εαν διαπράξει βαρύ παράπτωμα.

3. Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί, κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του, να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη.

4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών με δική του πρωτοβουλία σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του διαμεσολαβητή, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του Συμβουλίου.

το δικαίωμα να προσφεύγουν στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή ...Τα δικαιώματα αυτά ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από τις Συνθήκες και από τα μέτρα που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους».

Αναφορά στον Ε.Δ. στην ΣΛΕΕ γίνεται και στο τρίτο εδάφιο του άρθρου 24 αυτής, κατά το οποίο: *«Κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται στον Διαμεσολαβητή που θεσμοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 228».*

Περαιτέρω, ο ΧΘΔ της Ε.Ε. διαθέτει στον πέμπτο τίτλο του «Δικαιώματα των πολιτών» ειδική διάταξη για τον Ε.Δ. και συγκεκριμένα το άρθρο 43 αυτού: *«Κάθε πολίτης της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος, έχει δικαίωμα να προσφεύγει στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών καθηκόντων του».*

Διατάξεις για τον Ε.Δ. εντοπίζονται και στον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας του Ε.Κ, στον τίτλο Χ «Διαμεσολαβητής» και συγκεκριμένα στα άρθρα 219 με 221 αυτού.

Εν προκειμένω, πρέπει, επίσης, να αναφερθεί πως ο Ε.Δ. διαθέτει δικό του καταστατικό⁹¹, το οποίο διέπει το έργο του, το οποίο, περαιτέρω, διέπεται και από τις εκτελεστικές πράξεις που θεσπίζει ο ίδιος ο θεσμός, σύμφωνα με το άρθρο 14 του καταστατικού του.

1.2.2. Καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας: Διορισμός, θητεία, βασική αρχή λειτουργίας και παύση.

Ο Ε.Δ., σύμφωνα και με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 228 της ΣΛΕΕ, εκλέγεται μετά από κάθε εκλογή του Ε.Κ. (ήτοι για χρονικό διάστημα μιας

⁹¹ Το καταστατικό του θεσμού είναι διαθέσιμο σε:

<http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/statute.faces> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 10/11/2016).

πενταετίας), καθώς κατά την έναρξη κάθε κοινοβουλευτικής περιόδου και αμέσως μετά την εκλογή του, ο Πρόεδρος του Ε.Κ. ζητεί να υποβληθούν υποψηφιότητες για το διορισμό του Διαμεσολαβητή και ορίζει την προθεσμία για την κατάθεσή τους⁹². Σχετικά με τα προσόντα για την εκλογή, ο Διαμεσολαβητής επιλέγεται μεταξύ προσωπικοτήτων που είναι πολίτες της Ένωσης, απολαύουν πλήρως των αστικών και πολιτικών τους δικαιωμάτων, παρέχουν εγγύα ανεξαρτησίας και πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται στη χώρα τους για την άσκηση δικαστικών καθηκόντων ανώτατης βαθμίδας ή διαθέτουν αναγνωρισμένη πείρα και ικανότητες για να ανταποκριθούν στα καθήκοντα του Διαμεσολαβητή⁹³. Ο τελικώς εκλεγείς υποψήφιος ορκίζεται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Η θητεία του είναι πενταετής (όση δηλαδή είναι και η βουλευτική περίοδος) και δύναται να ανανεωθεί⁹⁴. Κατά τη διάρκεια αυτής, ο Διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του, ενώ δεν του επιτρέπεται να ασκεί άλλα πολιτικά ή διοικητικά καθήκοντα ή επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη⁹⁵.

Η άσκηση των καθηκόντων του λήγει είτε με τη λήξη της θητείας του, με την πάροδο της πενταετίας για την οποία έχει εκλεγεί, είτε κατόπιν εκούσιας ή αναγκαστικής παραίτησης. Πλην της περίπτωσης αναγκαστικής παραίτησης, ο Διαμεσολαβητής εξακολουθεί να ασκεί τα καθήκοντά του έως ότου αντικατασταθεί⁹⁶.

Αναφορικά με την παύση του οργάνου, το δεύτερο εδάφιο της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 228 της ΣΛΕΕ, προβλέπει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να απαλλάξει τον Ε.Δ. από τα καθήκοντά του σε περίπτωση που το αιτηθεί το Ε.Κ. (και συγκεκριμένα κατόπιν αιτήσεως του 1/10 των βουλευτών που απαρτίζουν το Κοινοβούλιο) και εαν αυτός παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για

⁹² Άρθρο 219 παρ. 1 του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας του Ε.Κ.

⁹³ Άρθρο 6 του καταστατικού του Ε.Δ.

⁹⁴ Έχει ειπωθεί, επίσης, πως θα ήταν περισσότερο λυσιτελής εαν προβλεπόταν μακρύτερη χρονική θητεία του Διαμεσολαβητή από εκείνη της βουλευτικής περιόδου και μη ανανέωση της θητείας του, καθώς η ανανέωση της θητείας του ενδέχεται να δημιουργήσει ζητήματα εξάρτησης από τις εκάστοτε πλειοψηφίες του Ε.Κ. Βλ. σχετικά: Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., *Έλεγχος Διοίκησης*, Τόμος Α΄, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 153.

⁹⁵ Άρθρο 228 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και άρθρο 10 παρ. 1 του καταστατικού του Ε.Δ.

⁹⁶ Άρθρο 7 παρ. 1 και 2 του καταστατικού του Ε.Δ.

την άσκηση των καθηκόντων του ή στην περίπτωση που διαπράξει βαρύ παράπτωμα⁹⁷. Σε περίπτωση δε πρόωρης παύσης των καθηκόντων του Διαμεσολαβητή, ορίζεται διάδοχός του εντός τριών μηνών από της έναρξης της χηρείας, και τούτο αποκλειστικώς για το εναπομένον έως τη λήξη της κοινοβουλευτικής περιόδου χρονικό διάστημα⁹⁸.

Βασική αρχή που διέπει τη λειτουργία του θεσμού είναι η άσκηση των καθηκόντων του με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Ένωσης και των ευρωπαίων πολιτών, χωρίς να ζητά και να δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό και χωρίς να διενεργεί πράξεις αντιβαίνουσες προς τη φύση των καθηκόντων του. Έχει μάλιστα ειπωθεί πως η ανεξαρτησία του αυτή, η οποία αποτελεί το «raison d' être»⁹⁹ του θεσμού, δύναται να διαιρεθεί σε θεσμική, προσωπική και λειτουργική¹⁰⁰.

Άλλωστε, κατά την ανάληψη των καθηκόντων του, ο Διαμεσολαβητής δεσμεύεται επισήμως ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ότι θα εκτελεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και αμεροληψία, ότι θα τηρεί, καθ' όλη τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων του και μετά το πέρας της, τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το λειτούργημά του, ιδίως δε την υποχρέωση να ενεργεί με εντιμότητα και διακριτικότητα όσον αφορά την ανάληψη, μετά την αποχώρησή του, ορισμένων δραστηριοτήτων ή την αποδοχή ορισμένων προνομίων¹⁰¹. Οι σκοποί της πρακτικής του θεσμού υπερβαίνουν διεθνή σύνορα και ιδεολογικές ιδιοσυγκρασίες¹⁰².

⁹⁷ Βλ. και άρθρο 8 του καταστατικού του Ε.Δ. και άρθρο 221 του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας του Ε.Κ.

⁹⁸ Άρθρο 7 παρ. 3 του καταστατικού του Ε.Δ.

⁹⁹ Roy G. στο: Reif L., *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, 1999: 132

¹⁰⁰ Βλ. σχετικά Reif L., 2004: 399

¹⁰¹ Άρθρο 228 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και άρθρο 9 του καταστατικού του Ε.Δ.

¹⁰² Milton C., 1984 – 85: 4

1.2.3. Ρόλος & Αποστολή: Πεδίο εφαρμογής εξουσιών και αρμοδιοτήτων, τρόπος δράσης, στόχευση.

Το πεδίο εφαρμογής εξουσιών και αρμοδιοτήτων του Ε.Δ. χαράσσεται από το Ε.Κ. το οποίο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών ή με ίδια πρωτοβουλία σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του Ε.Δ., μετά από γνώμη της Επιτροπής και κατόπιν έγκρισης του Συμβουλίου¹⁰³. Ο Ε.Δ. προβαίνει στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του είτε ίδια πρωτοβουλία είτε κατόπιν καταγγελίας που του υποβλήθηκε από κάθε πολίτη της Ένωσης καθώς και από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος. Στην περίπτωση καταγγελίας, αυτή πρέπει να υποβάλλεται εντός δύο (2) ετών από την ημερομηνία κατά την οποία τα γεγονότα στα οποία βασίζεται περιήλθαν σε γνώση του προσώπου που υποβάλλει την καταγγελία. Η καταγγελία περιέχει το θέμα της, καθώς και η ταυτότητα του καταγγέλλοντος και μπορεί να υποβληθεί μέσω απλού ή ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή μέσω φαξ¹⁰⁴.¹⁰⁵

Οι αρμοδιότητές του περιορίζονται στη δράση των ενωσιακών θεσμικών οργάνων και υπηρεσιών και δεν καταλαμβάνουν τη δράση των διαφόρων εθνικών φορέων των κρατών μελών, ακόμη κι όταν, από τη δράση των τελευταίων, ανακύπτουν ζητήματα ενωσιακού δικαίου¹⁰⁶. Η αποστολή του συνίσταται στην εξεύρεση φιλικού διακανονισμού προς ικανοποίηση του καταγγέλλοντος. Δεν συνιστά δικαιοδοτικό όργανο και δεν υποκαθιστά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στα καθήκοντά του.

¹⁰³ Άρθρο 228 παρ. 4 της ΣΛΕΕ.

¹⁰⁴ Για να γίνει αποδεκτή η καταγγελία, δεν απαιτείται να υπάρχει παραβίαση δικαιώματος. Η καταγγελία μπορεί να αφορά γενικές πτυχές της διοικητικής δράσης των οργάνων. Βλ. σχετικά Condinanzi M., Lang A., Nascimbene B., 2008: 52.

¹⁰⁵ Ο Ε.Δ. δεν είναι ξεκάθαρο αν αποφασίζει για την καταγγελία επί τη βάση των νομικών κανόνων ή των αρχών της χρηστής διοίκησης. Βλ. σχετικά: Bonnor, 2003: σελ. 249, υποσημ. 14. Από την άλλη, η εν λόγω αοριστία επιτρέπει στον θεσμό να αναπτύσσει κανόνες. Βλ. σχετικά: Βλ. Bonnor, 2000: 43, υποσημ. 17.

¹⁰⁶ Έχει διατυπωθεί η άποψη πως αυτή είναι μια από τις κύριες αδυναμίες του θεσμού, καθώς οι καταγγελίες που αφορούν κρούσματα κακοδιοίκησης από εθνικές αρχές για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου είναι ζωτικής σημασίας για τους πολίτες. Ενδεικτικά, τα 2/3 των καταγγελιών είναι εκτός αρμοδιότητας του Ε.Δ. και αφορούν σε παραβάσεις εθνικών αρχών. Βλ. σχετικά: Ladi S., 2005: 127-131 και Kaczorowska A., 2008: 608.

Συνεργάζεται, για την εκπλήρωση της αποστολής του, με τους αντίστοιχους εθνικούς φορείς. Τέλος, μετά την ολοκλήρωση των ενεργειών του, υποβάλλει έκθεση στο Ε.Κ.¹⁰⁷ αλλά και στο ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμό, διατυπώνοντας ενδεχομένως συστάσεις προς αυτό, και ενημερώνοντας παράλληλα και τον καταγγέλοντα σχετικά με το αποτέλεσμα της έρευνάς του.

Αναλυτικότερα, και βάσει του καταστατικού του θεσμού, ο Ε.Δ., ιδία πρωτοβουλία ή κατόπιν καταγγελίας που φτάνει σε αυτόν, διενεργεί κάθε έρευνα που κρίνει αναγκαία για τη διαλεύκανση ενδεχομένων περιπτώσεων κακοδιοίκησης κατά τη δράση των ενωσιακών θεσμικών και άλλων οργάνων, τα οποία υποχρεούνται να παρέχουν σε αυτόν τις πληροφορίες που τους ζητεί και να του επιτρέπουν την πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα¹⁰⁸. Οι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό των ενωσιακών θεσμικών και άλλων οργάνων υποχρεούνται να καταθέτουν ως μάρτυρες, εάν τους το ζητήσει ο Διαμεσολαβητής. Στο μέτρο που αυτό μπορεί να συμβάλει στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των δικών του ερευνών και να διασφαλίσει καλύτερα τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των προσώπων που καταθέτουν καταγγελίες ενώπιόν του, ο Ε.Δ. μπορεί να συνεργάζεται με τις ανάλογες αρχές που υπάρχουν σε ορισμένα κράτη μέλη, τηρουμένων των ισχυουσών εθνικών νομοθεσιών¹⁰⁹. Από την πλευρά τους, οι εθνικές αρχές οφείλουν να θέτουν υπόψη του Ε.Δ. όλες τις πληροφορίες που μπορούν να συμβάλουν στη διαλεύκανση περιπτώσεων κακής διοίκησης εκ μέρους ενωσιακών θεσμικών ή άλλων οργάνων. Σε περίπτωση που δεν του παρασχεθεί η αιτούμενη συνδρομή, ο Διαμεσολαβητής ενημερώνει το Ε.Κ., το οποίο και προβαίνει στα κατάλληλα διαβήματα. Αν ο Ε.Δ. λάβει γνώση, στο πλαίσιο των ερευνών του, γεγονότων που κρίνει ότι εμπίπτουν στο

¹⁰⁷ Άρθρο 220 του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας του Ε.Κ.

¹⁰⁸ Ειδικότερα όμως, η πρόσβαση σε διαβαθμισμένες πληροφορίες ή έγγραφα, ιδίως σε ευαίσθητα έγγραφα κατά την έννοια του άρθρου 9 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001, υπόκειται στην τήρηση των κανόνων περί ασφαλείας που ισχύουν στο σχετικό θεσμικό όργανο ή οργανισμό.

¹⁰⁹ Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφέρουμε ότι ο Ε.Δ. φαίνεται να παρουσιάζει ένα ολοένα και αυξανόμενο ερμηνευτικό ρόλο και αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών, καθώς οι Εθνικοί και Περιφερειακοί Διαμεσολαβητές ζητούν από τον Ε.Δ. γραπτές απαντήσεις στις έρευνες για την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, καθώς και τη βοήθεια του στο χειρισμό συγκεκριμένων υποθέσεων και, με τη σειρά του, ο Ε.Δ. μπορεί είτε να απαντήσει απευθείας είτε να παραπέμψει την έρευνα σε άλλο ευρωπαϊκό οργανισμό προκειμένου να δοθεί η ζητούμενη απάντηση. Για τον ρόλο αυτόν του Ε.Δ., βλ. σχετικά: Buck T., Thompson B., Kirkham R., 2011: 38.

ποινικό δίκαιο, ενημερώνει πάραυτα σχετικώς τις αρμόδιες εθνικές αρχές, μέσω των Μόνιμων Αντιπροσωπειών των κρατών μελών στην Ε.Ε., καθώς και, στο βαθμό που η περίπτωση εμπίπτει στις αρμοδιότητές του, το αρμόδιο ενωσιακό θεσμικό όργανο, οργανισμό ή υπηρεσία που είναι επιφορτισμένα για την καταπολέμηση της απάτης·

Στο μέτρο του δυνατού, ο Ε.Δ. αναζητεί, από κοινού με το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμό, λύση ικανή να εξαλείψει τις περιπτώσεις κακής διοίκησης και να ικανοποιήσει τον καταγγέλλοντα.

Όταν ανακαλυφθεί κρούσμα κακοδιοίκησης, τίθεται υπόψη του σχετικού θεσμικού οργάνου ή οργανισμού, υποβάλλοντας ενδεχομένως σχέδια συστάσεων. Το θεσμικό όργανο ή οργανισμός πρέπει να του αποστείλει αιτιολογημένη σχετική γνώμη εντός προθεσμίας τριών (3) μηνών.

Εν συνεχεία, υποβάλλεται έκθεση στο Ε.Κ. και στο ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμό. Μπορεί να υποβάλλονται και σχετικές συστάσεις. Ο καταγγέλλων ενημερώνεται, με φροντίδα του Ε.Δ., για το αποτέλεσμα της έρευνας, για τη γνώμη του ενδιαφερόμενου θεσμικού οργάνου ή οργανισμού, καθώς και για τις συστάσεις που ενδεχομένως έχει διατυπώσει ο Διαμεσολαβητής.

Στο τέλος κάθε ετήσιας συνόδου, ο Διαμεσολαβητής υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του.

Βασικός στόχος του θεσμού είναι ο εντοπισμός και η, περαιτέρω, αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης (όπως η έννοια προσδιορίστηκε παραπάνω) που προέρχονται από τη δράση ή την παράλειψη των ενωσιακών οργάνων και υπηρεσιών, προς τον απώτερο στόχο της μείωσης του ελλείμματος δημοκρατίας εντός της Ένωσης, αλλά και της ικανοποίησης των ευρωπαϊών πολιτών όταν παραβιάζονται έννομα συμφέροντα και θεμελιώδη δικαιώματά τους εξαιτίας της δράσης της ενωσιακής διοίκησης. Αν και ο Ε.Δ. δημιουργήθηκε με πρωταρχικό σκοπό τη διευθέτηση των διαφορών, του δόθηκε και μια λειτουργία ελέγχου για να ενισχύσει την υπευθυνότητα της Ένωσης παρέχοντας μια ανεξάρτητη κριτική αξιολόγηση για την ποιότητα της διοίκησης από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και ένα κίνητρο για βελτίωση¹¹⁰. Στον γενικό αυτό στόχο του θεσμού, συμπεριλαμβάνονται και επιμέρους

¹¹⁰ Heede K., 1997: 587-605

στόχοι: λόγου χάρη, και μέσω της δράσης του, ο Ε.Δ. θα πρέπει να καταστήσει σαφείς στη διοίκηση τις προσδοκίες των διοικουμένων από αυτήν, καθώς επίσης και να λειτουργήσει συμβουλευτικά γι' αυτήν, δίνοντας την κατεύθυνση σε ζητήματα στα οποία η διοίκηση δεν λειτουργεί με τον προσήκοντα τρόπο, προκειμένου αυτή να αποφύγει παρόμοιες περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο μέλλον¹¹¹.

1.2.4. Αποτίμηση της δράσης της σημερινής Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας ως προς την αποτελεσματικότητά της: Διατύπωση υπόθεσης εργασίας

Η αποτίμηση της συνολικής δράσης του Ε.Δ. στην προσπάθεια που καταβάλλει για την καταπολέμηση των εμφανιζόμενων κρουσμάτων κακοδιοίκησης στον ενωσιακό χώρο, κρίνεται, εν συνόλω, θετική, βάσει και των διαφόρων μελετών που έχουν γίνει για την συμβολή του εν λόγω θεσμού προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης φαινομένων κακοδιοίκησης. Η προστιθέμενη αξία του θεσμού τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά κρίνεται σημαντική εν γένει. Οι πρόσφατες δράσεις που έχει αναλάβει και διεκπεραιώσει το εν λόγω ανεξάρτητο όργανο ανέρχονται ποσοτικά σε σημαντικούς αριθμούς, όπως προκύπτει κι από τις ετήσιες εκθέσεις αυτού τα τελευταία έτη. Συγκεκριμένα, οι αναφορές που διεκπεραιώθηκαν από την Ε.Δ. ανέρχονται, κατά το έτος 2015, σε 2.007 και ο αριθμός των ερευνών τις οποίες η Ε.Δ. περάτωσε το 2015 σε 277. Αντίστοιχα, κατά το έτος 2014, η Ε.Δ. περάτωσε 400 έρευνες που είχε ξεκινήσει βάσει αναφορών που της κατατέθηκαν και κατά το έτος 2013 περατώθηκαν 461 έρευνες βάσει αναφορών. Και στις τρεις αυτές χρονιές, οι περισσότερες υποθέσεις περατώθηκαν εντός των τριών πρώτων μηνών, ενώ ένας μικρός αριθμός υποθέσεων που περατώθηκαν σε διάστημα άνω των δεκαοχτώ μηνών αφορούσαν σε περίπλοκες υποθέσεις που απαιτούσαν πολλαπλούς γύρους διαβουλεύσεων με τον ενδιαφερόμενο και το σχετικό θεσμικό όργανο. Ο αριθμός των ευρωπαϊών πολιτών που έλαβαν βοήθεια από τον θεσμό ανέρχονται σε 17.033 πολίτες για το έτος 2015, σε 23.072 πολίτες για το έτος 2014 και σε 23.245 πολίτες για το έτος 2013. Και στις

¹¹¹ Φερ' ειπείν, στο εσωτερικό της διοίκησης, η ιδέα ότι οι αρχές της χρηστής διοίκησης απαιτούν περισσότερα θεσμικά όργανα και δημοσίους υπαλλήλους, δεν είναι ακόμη πλήρως κατανοητή. Βλ. σχετικά: J. Wakefield, 2007: 127

τρεις αυτές τελευταίες χρονιές, οι αναφορές που έλαβε ο θεσμός αφορούσαν, στην συντριπτική τους πλειοψηφία, την Επιτροπή, καθώς, εξάλλου, η μεγάλη πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών συνδιαλλέγονται περισσότερο με την Επιτροπή παρά με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα, είτε για θέματα προσλήψεων είτε για θέματα διαγωνισμών είτε για θέματα που αφορούν σε πρόσβαση σε έγγραφα (*Παράρτημα, εικόνες 2, 4 και 6*). Επίσης, βάσει των εκθέσεων των τριών αυτών τελευταίων ετών, ο μεγαλύτερος αριθμός των αναφορών, όσον αφορά στο περιεχόμενό τους, (οι οποίες περατώθηκαν από το όργανο) αφορούσαν σε αιτήματα σχετικά με την παροχή πληροφοριών και την πρόσβαση στα έγγραφα (δικαίωμα για πρόσβαση του διοικουμένου στα έγγραφα και δικαίωμα για διαφάνεια) και συγκεκριμένα 62 αιτήματα το 2015 (ποσοστό 22,4%), 86 αιτήματα το 2014 (ποσοστό 21,5%) και 118 αιτήματα το 2013 (ποσοστό 25,6%) : (*Παράρτημα, εικόνες 1, 3 και 5*).

Σημαντικό, επίσης, είναι πως η προστιθέμενη αξία των επιτευγμάτων που έχουν πραγματοποιηθεί από τον Ε.Δ. ερείδεται στο ηθικό κύρος της θέσης του θεσμού και όχι σε επαπειλούμενες κυρώσεις, αφού ο θεσμικός ρόλος του οργάνου δεν είναι δικαιοδοτικός και αποδοτικός κυρώσεων. Βάσει της έκθεσης «Putting it Right? — How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2014»¹¹² (για το έτος 2014), τα θεσμικά όργανα της ΕΕ συμμορφώθηκαν με το 90 % των προτάσεων της Ε.Δ., το υψηλότερο ποσοστό που επιτεύχθηκε ως σήμερα, καθώς από το 2011, οπότε το γραφείο άρχισε να τηρεί στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη συμμόρφωση των θεσμικών οργάνων, ο μέσος όρος του ποσοστού συμμόρφωσης ανερχόταν στο 80 %. Ειδικότερα, η Επιτροπή, για το έτος 2014, συμμορφώθηκε σε ποσοστό 86 % (έναντι 73 % το 2013).

Η οργανωμένη δράση της Ε.Δ. είναι, επίσης, ένα στοιχείο το οποίο μας οδηγεί στην υπόθεση πως ο θεσμός λειτουργεί αποτελεσματικά προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης εντός της Ένωσης. Όπως προκύπτει από την ετήσια έκθεση του θεσμού για το έτος 2015, η Ε.Δ. διασφαλίζει ότι η δωρεάν υπηρεσία υποβολής αναφορών είναι όσο το δυνατόν πιο δίκαιη, διαφανής και σαφής. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλλουν τις αναφορές τους σε αυτήν με οποιοδήποτε μέσο γραπτής αλληλογραφίας. Η δράση του οργάνου συνεχίζεται με

¹¹² Διαθέσιμη σε: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/followup.faces/en/61644/html.bookmark> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 10/11/2016). Η έκθεση για το έτος 2015 δεν είναι ακόμη διαθέσιμη διαδικτυακά.

κάθε ενδιαφερόμενο πρόσωπο να παραπέμπεται σε έναν συγκεκριμένο υπεύθυνο επικοινωνίας για κάθε υπόθεση. Όταν μια αναφορά δεν εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, το γραφείο συμβουλεύει, στο μέτρο του δυνατού, τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τους φορείς που θα μπορούσαν να τον βοηθήσουν. Εάν πάλι μια αναφορά δεν πληροί τα κριτήρια παραδεκτού ή εάν οι λόγοι για τη διενέργεια έρευνας σε μια υπόθεση που πληροί τα κριτήρια παραδεκτού δεν είναι επαρκείς, η Ε.Δ. απορρίπτει την αναφορά και στην επιστολή της προς τον ενδιαφερόμενο, παρέχει συμβουλές κατά περίπτωση, ιδίως σχετικά με κάποιον άλλον φορέα σε εθνικό επίπεδο ή σε επίπεδο Ε.Ε. που θα μπορούσε να τον βοηθήσει¹¹³. Όταν, εν συνεχεία, η Ε.Δ. αποφασίζει να ξεκινήσει μια έρευνα, πρώτα εξετάζει το κατά πόσον είναι εφικτή η ταχεία επίλυση του προβλήματος του ενδιαφερομένου. Οι πλήρεις έρευνες είναι αναγκαίες όταν η αναφορά είναι περίπλοκη ή όταν απαιτείται η συνδρομή διαφόρων εξειδικευμένων υπηρεσιών του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου. Μπορεί να προταθεί φιλικός διακανονισμός της διαφοράς ή να εκδοθεί σύσταση με την οποία καλεί το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο να εξαλείψει το κρούσμα κακοδιοίκησης. Εάν δεν είναι εφικτή η εξεύρεση λύσης, η η Ε.Δ. ενδέχεται να αποφασίσει να διατυπώσει επικριτικές παρατηρήσεις. Μάλιστα, στα τέλη του προηγούμενου έτους, η Ε.Δ. ξεκίνησε την επανεξέταση των διαδικασιών χειρισμού υποθέσεων με στόχο τη βελτίωση της ποτελεσματικότητας και του αντικτύπου τους¹¹⁴. Από τον παραπάνω περιγραφόμενο τρόπο δράσης της Ε.Δ., θα μπορούσε κανείς να συνάγει το συμπέρασμα πως η δράση της Ε.Δ. είναι αποτελεσματική και στοχευμένη, αφού πρόκειται, εκ πρώτης όψεως και βάσει των στοιχείων που μας παρέχουν οι ετήσιες εκθέσεις του οργάνου, για δράση που διέπεται από ανεξαρτησία και αμεροληψία, διαφάνεια, διεξοδική έρευνα των περιπτώσεων, ταχύτητα και αποτελεσματικότητα αναφορικά με την συμμόρφωση των θεσμικών ενωσιακών

¹¹³ Κατά τον κ. Ν. Διαμαντούρο, στην ομιλία του στο συνέδριο της 28^{ης}/10/2005 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που διοργανώθηκε από το Κέντρο Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου του Στρασβούργου Robert Schuman (διαθέσιμη και στο: Karagiannis S. et Petit Y., *Le médiateur européen: bilan et perspectives*, Bruxelles: Bruylant, c.2007), για την χρονιά εκείνη το 70% των αναφορών που έφτασαν στον Ε.Δ. κρίθηκαν ως απαράδεκτες, γεγονός που δείχνει πως είναι δύσκολο για τους ευρωπαίους πολίτες να κατανοήσουν πως η παραβίαση του ενωσιακού δικαίου σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αναφοράς στον Ε.Δ. Βλ. σχετικά: Karagiannis S. et Petit Y., 2007: 145.

¹¹⁴ [file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20(7).pdf), σελ. 41 – 42 (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 10/11/2016)

οργάνων με της υποδείξεις της Ε.Δ. Η πρόκληση για το ενωσιακό αυτό θεσμικό όργανο είναι να επιμείνει στην εμπέδωση της κουλτούρας της (εξ)υπηρέτησης σε κάθε επίπεδο της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένων των σχέσεων ανάμεσα στον Ε.Δ. και τους ομολόγους του σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο¹¹⁵.

Συπερασματικά, λοιπόν, και εξετάζοντας τόσο τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του θεσμού, όσο και τον τρόπο δράσης του για την υλοποίηση της αποστολής του, ένα προκαταρκτικό συμπέρασμα ή, καλύτερα, μία *υπόθεση εργασίας* που προκύπτει είναι πως με την λεπτομερέστερη προσέγγιση και εξέταση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων και της δράσης του θεσμού, αυξάνει η συμβολή και η αποτελεσματικότητά του στην προστασία των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης και στην καταπολέμηση του εξεταζόμενου φαινομένου της κακοδιοίκησης εντός του ενωσιακού χώρου, αφού τα ενωσιακά όργανα, στη δράση των οποίων αφορούν οι αναφορές που υποβάλλονται στον Ε.Δ., δείχνουν δεκτικότητα στο θέμα της συμμόρφωσής τους με τις υποδείξεις που τους γίνονται από το θεσμό.

Εν προκειμένω, λοιπόν, και στην προσπάθεια επίρρωσης του ανωτέρω ισχυρισμού, σκόπιμο είναι να εξετασθούν πρόσφατες χαρακτηριστικές υποθέσεις που έχει αναλάβει να διεκπεραιώσει η σημερινή Ε.Δ. (από το έτος 2013 και έπειτα). Συγκεκριμένα, οι εξεταζόμενες υποθέσεις αφορούν σε περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε κρούσμα κακοδιοίκησης για παραβίαση ή παραβίαση υποχρεώσεων σχετικά με αιτήσεις για παροχή πληροφοριών και δημόσιας πρόσβασης σε έγγραφα (Άρθρο 23 ΕΚΟΔΣ), θεματική κατηγορία η οποία συγκεντρώνει ποσοτικά τις περισσότερες υποβολές αναφορών στην Ε.Δ., βάσει των τελευταίων ετήσιων εκθέσεων αυτής. Πρόκειται, περαιτέρω, για περατωμένες υποθέσεις της Ε.Δ. στις οποίες, τελικώς, διαπιστώθηκε κρούσμα κακοδιοίκησης, κατόπιν και της σχετικής έρευνας της Ε.Δ., οπότε και το σχετικό ενωσιακό όργανο κλήθηκε να συμμορφωθεί με τις συστάσεις που έγιναν σε αυτό από την Ε.Δ. Με την καταγραφή των υποθέσεων αυτών δύναται να εξετασθεί εκτενέστερα το κατά πόσον η υπόθεση ότι ο θεσμός του Ε.Δ. παράγει, στην πράξη, αποτελεσματικό έργο δεν αποτελεί απλώς μία υπόθεση, αλλά μία ρεαλιστική παραδοχή.

¹¹⁵ Karagiannis S. et Petit Y., 2007: 144

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2.1. Εισαγωγή: Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα

Αρχικώς, και προτού εξετασθούν υποθέσεις που διεκπεραίωσε ο Ε.Δ. σχετικά με περιπτώσεις παραβίασης του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και παροχής πληροφοριών, πρέπει να αναφερθεί πως, σε ενωσιακό επίπεδο, βασικό εργαλείο για την προάσπιση του εν λόγω δικαιώματος αποτελεί ο Κανονισμός υπ' αριθμ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (της 30ής Μαΐου 2001) για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου¹¹⁶ και της Επιτροπής. Ο εν λόγω Κανονισμός έχει ως στόχο να καταστήσει την πρόσβαση στα έγγραφα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ευκολότερη για τους πολίτες. Κάθε είδος εγγράφων μπορεί να κοινοποιηθεί, υπό τους όρους που προβλέπει ο κανονισμός και εντός των ορίων των προβλεπόμενων εξαιρέσεων. Τούτο εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα που έχει το θεσμικό όργανο, τα οποία έχουν εκπονηθεί ή ληφθεί από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ε.Ε. Περαιτέρω, δικαιούχοι είναι όλοι οι πολίτες της ΕΕ και όποια φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατοικούν ή έχουν την έδρα τους σε χώρα της ΕΕ. Κατά κανόνα εφαρμόζεται μια διαδικασία σε τρία στάδια για να καταδειχθεί κατά πόσον συντρέχει κάποια από τις εξαιρέσεις στην πρόσβαση που θεσπίζει το άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001. Πρώτον, πρέπει να διαπιστωθεί εάν τα συγκεκριμένα έγγραφα ανήκουν στην επικαλεσθείσα κατηγορία εξαιρούμενων εγγράφων. Δεύτερον, πρέπει να διαπιστωθεί εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα μπορούσε να θίξει (σοβαρά) το προστατευόμενο συμφέρον. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να διενεργηθεί «δοκιμή ζημίας». Τρίτον, εάν διαπιστωθεί ότι η γνωστοποίηση του εγγράφου ενδέχεται να θίξει προστατευόμενα συμφέροντα, το θεσμικό όργανο πρέπει να διενεργήσει στάθμιση των θετικών και αρνητικών συνεπειών προκειμένου να εξακριβώσει (όσον αφορά τη συγκεκριμένη εξαίρεση) το κατά πόσον συντρέχει, παρόλα αυτά, υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

¹¹⁶ Συγκεκριμένα, για την πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου, βλ. ενδεικτικά την απόφαση του Ε.Δ. επί της καταγγελίας (1057/25.11.96/STATEWATCH / UK / IJH) κατά του Συμβουλίου. Πρέπει να σημειωθεί ότι το Γενικό Δικαστήριο είχε υιοθετήσει το ίδιο σκεπτικό σε παρόμοιες περιπτώσεις σχετικά με την πρόσβαση των ατόμων στα έγγραφα του Συμβουλίου. Βλ. Σχετικά: Bradley B.K. St C., 2008, 35(3-4): 283-362.

Ο πρώην Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κ. Ν. Διαμαντούρος, κατά τον απολογισμό της δεκαετούς θητείας του, εξέφρασε την εκτίμησή του ότι «κυρίως μέσω της εφαρμογής του Κανονισμού 1049/2001 για την πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών στα δημόσια έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. σταδιακά υποχωρεί η κουλτούρα μυστικότητας που χαρακτήριζε αρχικά την Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση. Μέσω της εφαρμογής του συγκεκριμένου κανονιστικού εργαλείου προάγεται και εδραιώνεται η αρχή της διαφάνειας, η οποία δεν ήταν καν στο επίσημο λεξιλόγιο της Ε.Ε. μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και την προσχώρηση των σκανδιναβικών χωρών στην ευρωπαϊκή οικογένεια».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 4^α του καταστατικού του Ε.Δ.: *«Ο Διαμεσολαβητής και το προσωπικό του χειρίζονται τις αιτήσεις για την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα άλλα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, σύμφωνα με τους όρους και τους περιορισμούς που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1049/2001».*

Τέλος, κατά το άρθρο 23 του ΕΚΟΔΣ σχετικά με τις αιτήσεις για δημόσια πρόσβαση σε έγγραφα: *«1. Ο υπάλληλος διεκπεραιώνει τις αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα σύμφωνα με τους κανόνες που εγκρίνονται από το όργανο και σύμφωνα με τις γενικές αρχές και τα όρια που θεσπίζει ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001.*

2. Εάν ο υπάλληλος δεν είναι δυνατόν να συμμορφωθεί με προφορικό αίτημα πρόσβασης σε έγγραφα, ο ενδιαφερόμενος πολίτης ειδοποιείται να την διατυπώσει γραπτώς».

2.2. Περιπτωσιολογία: Αναληφθείσες δραστηριότητες και δράσεις της σημερινής Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας σε υποθέσεις παραβίασης του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα

2.2.1. Υπόθεση υπ'αριθμ. 2004/2013/PMC

Η εν λόγω υπόθεση, η οποία ξεκίνησε στις 12 Νοεμβρίου 2013, είχε ως αντικείμενο την άρνηση της Επιτροπής να παρέχει δημόσια πρόσβαση σε έγγραφα που

αφορούσαν τον έλεγχο του διαδικτύου από υπηρεσίες πληροφοριών του Ηνωμένου Βασιλείου. Ειδικότερα επί των πραγματικών περιστατικών της εν λόγω υπόθεσης, τον Ιούνιο του 2013 ένας γερμανός δημοσιογράφος ζήτησε από την Επιτροπή πρόσβαση σε έγγραφα¹¹⁷, σύμφωνα με τη γενική αρχή της διαφάνειας που υπάρχει στην Ε.Ε., αναφέρον με τον έλεγχο του διαδικτύου από τις βρετανικές κρατικές υπηρεσίες. Ο αναφέρων εξέφρασε το φόβο του ότι τα προγράμματα μαζικού ελέγχου των βρετανικών αρχών αθετούσαν το ατομικό δικαίωμα της προστασίας δεδομένων του ενωσιακού δικαίου.

Η Επιτροπή αρνήθηκε να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφα αυτά, υποστηρίζοντας πως όφειλε να προστατέψει τον σκοπό των επιθεωρήσεων, των ερευνών και των ελέγχων. Κατά την Επιτροπή, η γνωστοποίηση των εγγράφων θα υπονόμει το διάλογο μεταξύ αυτής και των βρετανικών αρχών, μεταξύ των οποίων έπρεπε να υπάρχει αμοιβαία εμπιστοσύνη. Παρεπεμψε μάλιστα, προς τούτο, σε υποθέσεις που έχει εξετάσει το Δ.Ε.Ε.¹¹⁸ στις οποίες ισχυρίστηκε την ύπαρξη ενός γενικού τεκμηρίου ότι καταρχήν η γνωστοποίηση διοικητικών εγγράφων υπονομεύει την προστασία του αντικειμένου των ερευνών για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η συγκεκριμένη έρευνα. Στην ερώτηση για το αν υπήρχε επιτακτικό δημόσιο συμφέρον για την γνωστοποίηση των εγγράφων, η Επιτροπή αναγνώρισε τη σημασία της ελευθερίας του Τύπου καθώς και του ενδιαφέροντος του κοινού για διαφάνεια. Ωστόσο, παρατήρησε ότι η άσκηση της ελευθερίας της έκφρασης και του δικαιώματος στην πληροφόρηση (άρθρο 11 του Χ.Θ.Δ.) δύναται να περιοριστεί. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η Επιτροπή βασίστηκε στο τεκμήριο ότι η γνωστοποίηση συγκεκριμένων εγγράφων θα υπονόμει την προστασία του σκοπού των ερευνών και ότι δεν υπήρχε επιτακτικό δημόσιο συμφέρον από την γνωστοποίηση των ως άνω εγγράφων. Στην αναφορά που υπέβαλε στην Ε.Δ., ο αναφέρων υποστήριξε ότι εσφαλμένα η Επιτροπή απέρριψε το αίτημά του για δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα και ότι όφειλε να του παράσχει πρόσβαση.

¹¹⁷ Επρόκειτο, ειδικότερα, για: (α) μία επιστολή από την κα. Viviane Reding, τότε Αντιπρόεδρο της Επιτροπής στον κ. William Hague, Υπουργό Εξωτερικών του Η.Β., (β) την απαντητική επιστολή του δεύτερου προς την πρώτη, (γ) μία επιστολή του Γενικού Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης της Επιτροπής για θέματα δικαιοσύνης στο μόνιμο εκπρόσωπο του Η.Β. στην Ε.Ε. και (δ) αιτήματα διαφόρων πολιτών που ζητούσαν από την Επιτροπή να εξετάσει το συγκεκριμένο θέμα.

¹¹⁸ Αναφέρθηκε, συγκεκριμένα, στις υποθέσεις T-191/99 Petrie v. Commission [2001], Συλλ. II-3677, παρ. 68, C-139/07 P Technische Glaswerke Ilmenau v. Commission [2010] Συλλ. I-5885, παρ. 58 και T29/08 LPN v. Commission [2011] Συλλ. II-6021.

Η Ε.Δ. κάλεσε την Επιτροπή να εκφράσει αιτιολογημένη γνώμη επί των αιτιάσεων. Στις 18 Νοεμβρίου του 2013 ο αναφέρων υπέβαλε στην Ε.Δ. αντίγραφο της από 15/11/2013 απάντησης της Επιτροπής.

Η Ε.Δ. προέβη σε έρευνα του φακέλου της Επιτροπής¹¹⁹ και εξέτασε τους εκατέρωθεν ισχυρισμούς, ήτοι τόσο αυτούς του αναφέροντος όσο και αυτούς της Επιτροπής που αφορούσαν τόσο σε διαδικαστικά όσο και σε ζητήματα ουσίας της υπόθεσης και, τελικώς, προέβη σε σύσταση προς την Επιτροπή. Στη σύστασή της αυτή, η Ε.Δ. σημείωσε ότι οι ισχυρισμοί της Επιτροπής σχετικά με το ότι η γνωστοποίηση των εγγράφων θα υπονόμει τον σκοπό των διεξαγόμενων ερευνών συνιστά τεκμήριο μαχητό και ένα πρόσωπο το οποίο θα επιθυμούσε την πρόσβαση σε αυτά θα μπορούσε κάλλιστα να αντικρούσει το τεκμήριο σε σχέση με ένα ειδικό έγγραφο ή έγγραφα ή ενδεχομένως να ισχυριστεί ότι υπήρχε επιτακτικό δημόσιο συμφέρον για την γνωστοποίηση των εγγράφων. Σε κάθε περίπτωση (αντίκρουσης ή όχι του τεκμηρίου) ήταν θέμα της Επιτροπής να αποδείξει εάν υπήρχε ή όχι επιτακτικό δημόσιο συμφέρον εκ της γνωστοποίησης των εγγράφων και, ως προς τούτο, η Ε.Δ. κατέληξε στο ότι η Επιτροπή απέτυχε να εξηγήσει προσηκόντως γιατί δεν υπήρχε δημόσιο συμφέρον για τη γνωστοποίηση των εγγράφων. Στη σύστασή της προς την Επιτροπή, η Ε.Δ. ζήτησε από αυτήν να παρέχει την πρόσβαση σε ένα συγκεκριμένο έγγραφο (και συγκεκριμένα στην από 03/07/2013 επιστολή του Υπουργού Εξωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου στην τότε Αντιπρόεδρο της Επιτροπής) και, στην περίπτωση των υπολοίπων εγγράφων που ζητήθηκαν, η Ε.Δ. ζήτησε η Επιτροπή είτε να τα γνωστοποιήσει είτε να δικαιολογήσει επαρκώς τον λόγο για τον οποίο, κατά τη δική της άποψη, αρνήθηκε την γνωστοποίηση τους.

Η Επιτροπή, εν συνεχεία, σε γενικές γραμμές διατήρησε την αρχική της αιτιολογία, και επανέλαβε το ότι το δημόσιο συμφέρον σε αυτήν την υπόθεση εξυπηρετείται καλύτερα εάν η αλληλογραφία αυτής με τις βρετανικές αρχές δεν γνωστοποιηθεί, καθώς, σε διαφορετική περίπτωση, θα οδηγούτο κανείς σε βιαστικά συμπεράσματα σχετικά με το κατά πόσο η συλλογή πληροφοριών από τις βρετανικές αρχές

¹¹⁹ Η έρευνα αυτή οδήγησε σε κάποια συμπεράσματα εκ μέρους της Ε.Δ. Για παράδειγμα, από την έρευνα προέκυψε ότι η επιστολή της 3^{ης}/07/2013 του κ. Hague προς την κα. Reding περιείχε παράρτημα που περιελάμβανε ομιλία του κ. Hague στη Βουλή των Κοινοτήτων. Επίσης, από την έρευνα προέκυψε πως η Επιτροπή είχε λάβει 18 αναφορές από τρία κόμματα, καθεμία από τις οποίες αφορούσε το ίδιο κείμενο.

συμμορφώνεται με το ενωσιακό δίκαιο. Επίσης, επανέλαβε πως οι έρευνες αυτής καλύπτουν ένα πολύ ευαίσθητο θέμα και γι' αυτό πρέπει να διεξαχθούν με τρόπο επαρκή και αποτελεσματικό, δίχως την εμπλοκή του κοινού σε αυτές. Ωστόσο ανέφερε πως θα εξετάσει κάθε τυχόν νέα αίτηση περί πρόσβασης στα έγγραφα υπό το φως των νέων εξελίξεων. Τελικώς, αποφάσισε να γνωστοποιήσει την επιστολή του Υπουργού Εξωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου, αποδεχόμενη το πρώτο μέρος της σύστασης της Ε.Δ., καθώς η εν λόγω επιστολή περιείχε πληροφορίες που ήσαν ήδη διαθέσιμες στο κοινό και, ως εκ τούτου, δεν επηρέαζαν την έρευνα που διεξαγόταν ακόμη. Ωστόσο, διατήρησε την αρχική της θέση αναφορικά με την γνωστοποίηση των υπολοίπων εγγράφων. Δικαιολόγησε δε την στάση της αυτή στο ότι ακόμη ερευνούσε το ζήτημα εαν τα προγράμματα ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο, και συγκεκριμένα όσον αφορά στο ατομικό δικαίωμα της προστασίας των δεδομένων. Η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι η έρευνά της δεν έχει κλείσει οριστικά και ότι η πρόωρη γνωστοποίηση του υπολοίπου των σχετικών εγγράφων θα επηρέαζε αρνητικά το διάλογο μεταξύ των βρετανικών αρχών και της Επιτροπής. Τέλος, η Επιτροπή δεν θεώρησε πως υπήρχε κάποιο επιτακτικό δημόσιο συμφέρον για τη γνωστοποίηση των εγγράφων αυτών.

Από την πλευρά της, η Ε.Δ. ανέφερε πως η Επιτροπή δεν θα έπρεπε να εμμένει ακόμα σε αυτό το γενικού χαρακτήρα τεκμήριο. Δεν πείστηκε από την συλλογιστική της Επιτροπής στην απάντησή της στη σύσταση που της είχε γίνει και αναίρεσε τα ως άνω επιχειρήματά της. Επιπροσθέτως, θεώρησε εμφανές το ότι οι βρετανικές αρχές δεν φαινόταν να ενστερνίζονταν την άποψη της Επιτροπής, ότι δηλαδή οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των θα διεξάγονταν σε εμπιστευτικό κλίμα προκειμένου να διατηρηθεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των δύο πλευρών¹²⁰, άποψη που δεν συμμεριζόταν ούτε η ίδια η Ε.Δ. η οποία, αφού διάβασε τα έγγραφα, δεν θεώρησε πως η γνωστοποίηση αυτών θα υπονόμεινε την ανάγκη προς διατήρηση κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ της Επιτροπής και των βρετανικών αρχών. Σχετικά με το εαν υπάρχει ή όχι επιτακτικό δημόσιο συμφέρον για την κοινοποίηση των εγγράφων, η Ε.Δ. σημείωσε, πρώτον, ότι το θέμα σχετίζεται με το θεμελιώδες δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών στην προστασία δεδομένων, δεύτερον, το ότι οι

¹²⁰ Άλλωστε, οι βρετανικές αρχές δεν εναντιώθηκαν προς την Επιτροπή τη στιγμή που, ενώ οι έρευνες αυτής συνεχίζονταν, γνωστοποιήθηκε σε έναν δημοσιογράφο η απάντηση του Υπουργού Εξωτερικών του Η.Β. προς την Επιτροπή.

βρετανικές αρχές (όπως ήδη ειπώθηκε) δεν ενστερνίζονταν την άποψη της Επιτροπής, και τρίτον, το ότι η Ε.Δ. δεν είχε ενημερωθεί από την Επιτροπή συγκεκριμένα σχετικά με τις έρευνες που η δεύτερη διεξήγε στο μεσοδιάστημα και σημείωσε ότι η Επιτροπή φαινόταν να μην έχει προχωρήσει σε καμία ενέργεια έρευνας από το 2013. Ως ακολούθως, η Ε.Δ. κατέληξε στο ότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται καλύτερα με την παροχή πρόσβασης στα έγγραφα και ότι οι πολίτες της Ε.Ε. έχουν το δικαίωμα να γνωρίζουν με ποιον τρόπο η Επιτροπή υποστηρίζει τα θεμελιώδη δικαιώματά τους.

Εκ των παραπάνω, η Ε.Δ. κατέληξε στο ότι η Επιτροπή αποδέχθηκε, αφενός, το πρώτο μέρος της σύστασης της Ε.Δ. παρέχοντας πρόσβαση στην από 03/07/2013 επιστολή, αφετέρου όμως, απέτυχε να αιτιολογήσει επαρκώς γιατί δεν παρείχε δημόσια πρόσβαση στα υπόλοιπα έγγραφα και, τελικώς, στο ότι οι ενέργειες αυτές της Επιτροπής σε αυτήν την υπόθεση συνιστούν περίπτωση κακοδιοίκησης και, για την ακρίβεια, περίπτωση *σοβαρής κακοδιοίκησης*, λόγω και της μεγάλης σημασίας που ενέχει το συγκεκριμένο ζήτημα για τους πολίτες της Ένωσης, και έκλεισε το ζήτημα διατυπώνοντας επικριτική παρατήρηση προς την Επιτροπή.

2.2.2. Υπόθεση υπ' αριθμ. 577/2014/AN

Η εν λόγω υπόθεση, η οποία ξεκίνησε στις 2 Μαΐου 2014, είχε ως αντικείμενο την άρνηση της Επιτροπής να παρέχει δημόσια πρόσβαση σε έγγραφο, σύμφωνα και με τον Κανονισμό 1225/2009 του Συμβουλίου (της 30ής Νοεμβρίου 2009) για την προστασία έναντι των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο ντάμπινγκ¹²¹ εκ μέρους χωρών μη μελών της Ε.Ε., που αφορούσε στο αίτημα αναθεώρησης της Επιτροπής για επέκταση των επιβαλλόμενων δασμών αντι-ντάμπινγκ στα εισαγόμενα προϊόντα νιτρικού αμμωνίου από τη Ρωσία, λόγω του ότι η προηγούμενη πρόβλεψη σχετικά με

¹²¹ Υπάρχει ντάμπινγκ (dumping) όταν μια εταιρεία πουλάει ένα προϊόν σε χαμηλότερη τιμή στην εξωτερική αγορά σε σύγκριση με την τιμή που το πουλάει στην οικεία της εσωτερική αγορά. Για τη διασφάλιση του δίκαιου ανταγωνισμού στο θέμα της πώλησης του ίδιου προϊόντος στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) από παραγωγούς της ΕΕ, η ΕΕ δύναται να επιβάλλει μέτρα αντιντάμπινγκ σε τέτοιου είδους εισαγωγές. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τον Κανονισμό: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ar11005> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 28/10/2016).

τους δασμούς έφτανε στην ημερομηνία λήξης της ισχύος της. Ειδικότερα σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης υπόθεσης, η Ε.Ε. είχε επιβάλει δασμούς αντι-ντάμπινγκ στα προϊόντα νιτρικού αμμωνίου που εισήγαγε από τη Ρωσία ήδη από το 1995. Η ισχύς των εν λόγω μέτρων θα σταματούσε στις 13 Ιουλίου 2013, εκτός εαν συμφωνούταν μια αναθεώρηση των μέτρων ενόψει της λήξης της προηγούμενης πρόβλεψης. Στις 28 Μαρτίου 2013 η Επιτροπή έλαβε, εκ μέρους μιας μερίδας ενωσιακών παραγωγών λιπασμάτων νιτρικού αμμωνίου, αίτημα για αναθεώρηση της σχετικής διάταξης. Επί τη βάση του αιτήματος αυτού, η Επιτροπή, τον Ιούλιο του 2013, ξεκίνησε μία διαδικασία αναθεώρησης ενόψει της λήξης της ισχύος της αρχικής πρόβλεψης μέτρων και δημοσίευσε τη σχετική Ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.

Ο αναφέρων, ενδιαφερόμενο μέρος της διαδικασίας, αιτήθηκε πρόσβαση στο αίτημα αναθεώρησης σύμφωνα και με την παράγραφο 7 του άρθρου 6 του Κανονισμού 1225/2009 που ορίζει ότι: *«Οι καταγγέλλοντες, οι εισαγωγείς, οι εξαγωγείς και οι αντιπροσωπευτικές ενώσεις τους, οι χρήστες και οι οργανώσεις καταναλωτών, που έχουν αναγγελθεί σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 10, καθώς και οι εκπρόσωποι της χώρας εξαγωγής δύνανται, κατόπιν γραπτής αιτήσεως, να εξετάζουν όλα τα πληροφορικά στοιχεία που έχουν διατεθεί από οποιοδήποτε από τα μέρη που μετέχουν στην έρευνα, τα οποία είναι δυνατό να χρησιμεύσουν για την παρουσίαση των απόψεών τους, δεν είναι εμπιστευτικά κατά την έννοια του άρθρου 19 και χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της έρευνας. Το δικαίωμα αυτό δεν ισχύει για τα έγγραφα εσωτερικής χρήσης που καταρτίζουν οι αρχές της Κοινότητας ή των κρατών μελών της. Τα μέρη έχουν τη δυνατότητα να διατυπώσουν παρατηρήσεις σχετικά με τα εν λόγω στοιχεία, οι οποίες λαμβάνονται υπόψη καθόσον είναι επαρκώς τεκμηριωμένες»*. Στο αίτημα αυτό η Επιτροπή αρνήθηκε την πρόσβαση ισχυριζόμενη ότι, στην πραγματικότητα, η διαδικασία αναθεώρησης δεν βασίστηκε στο αίτημα για αναθεώρηση αλλά σε μία μεταγενέστερη, ενοποιημένη έκδοση αυτού που κατατέθηκε κατόπιν του αιτήματος της Επιτροπής για περαιτέρω διευκρινίσεις. Εξ αυτού του λόγου, η Επιτροπή «αδυνατεί να καταλάβει το πως η πρόσβαση σε μία επιστολή ... που δεν ήταν στην τελική της μορφή και που δεν αποτέλεσε τη βάση για την απόφαση της Επιτροπής θα επέτρεπε [στον αναφέροντα] να εξασκήσει καλύτερα τα αμυντικά του δικαιώματα». Εν συνεχεία, ο αναφέρων κατέθεσε τους ισχυρισμούς του στην Ε.Δ. σύμφωνα με τους οποίους η Επιτροπή: (α) δεν ενήργησε σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 6

του Κανονισμού 1225/2009 όταν αρνήθηκε να παράσχει πρόσβαση στο αίτημα για αναθεώρηση που της έγινε από μερίδα ενωσιακών παραγωγών και, επακόλουθα, (β) υπονόμωσε τα αμυντικά δικαιώματα του αναφέροντος ως ενδιαφερόμενου μέρους στη διαδικασία αναθεώρησης ενόψει της λήξης της ισχύος της αρχικής ρύθμισης. Επίσης, ο αναφέρων ισχυρίστηκε ότι η Επιτροπή όφειλε να παράσχει πρόσβαση σε μη-εμπιστευτικό έγγραφο που αποτελούσε έκδοση του αιτήματος αναθεώρησης. Επιπρόσθετα, η Ε.Δ. έθεσε τρία ερωτήματα στην Επιτροπή και συγκεκριμένα: (α) γιατί η Ανακοίνωσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. αναφερόταν μόνο στο αίτημα αναθεώρησης, εαν όντως η διαδικασία ενεργοποιούνταν στην πραγματικότητα από τη μεταγενέστερη, ενοποιημένη έκδοση του αιτήματος, (β) εαν το αίτημα αναθεώρησης περιείχε «επαρκείς αποδείξεις ότι η λήξη της ισχύος των μέτρων θα κατέληγε πιθανώς σε μία συνέχιση ή επανάληψη του ντάμπινγκ» όπως απαιτείται από τον Κανονισμό και (γ) εαν όχι, σε ποια χρονική στιγμή ο αιτών παρείχε τέτοιες αποδείξεις. Η Ε.Δ. έλαβε την άποψη της Επιτροπής και, ακολούθως, τα σχόλια του αναφέροντος προς απάντηση στην άποψη αυτής. Επίσης, η Ε.Δ. διεξήγαγε έλεγχο στον φάκελο της Επιτροπής αναφορικά με την υπόθεση. Ο αναφέρων υπέβαλε παρατηρήσεις σχετικά με την έκθεση ελέγχου του φακέλου της Επιτροπής.

Η Ε.Δ. έλαβε υπόψη τα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν από τις δύο πλευρές. Αναφορικά με τα συγκεκριμένα επιχειρήματα που προβλήθηκαν, η Επιτροπή δήλωσε ότι η αίτηση αναθεώρησης ενεργοποιεί τη διαδικασία αναθεώρησης. Θεώρησε πως η αίτηση αναθεώρησης περιείχε τεκμηριωμένους ισχυρισμούς σχετικά με την πιθανότητα εμφάνισης ντάμπινγκ και την επανάληψη της ζημίας. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν ήταν ικανοποιημένη με την ύπαρξη επαρκών αποδείξεων στο φάκελο που θα δικαιολογούσαν την έναρξη της αναθεωρητικής έρευνας. Ως εκ τούτου, διεξήγαγε μία διαδικασία προκειμένου να δοθούν οι απαραίτητες διευκρινίσεις. Επίσης, έκρινε πως ήταν απαραίτητο να έχει στη διάθεσή της μία τρίμηνη χρονική προθεσμία που θα της επέτρεπε να εκτιμήσει καλύτερα εαν θα έπρεπε να ξεκινήσει μία αναθεώρηση ενόψει της λήξης της ισχύος της προηγούμενης ρύθμισης αφού προηγουμένως είχε αιτηθεί των απαραίτητων διευκρινίσεων. Η Επιτροπή δήλωσε ότι το αίτημα αναθεώρησης «μαζί με τις μεταγενέστερες διευκρινίσεις που απετέλεσαν με αυτό μια ενοποιημένη έκδοση... απετέλεσε τη βάση» προκειμένου να ξεκινήσει η σχετική έρευνα, ότι, αναφορικά με τα αμυντικά δικαιώματα του αναφέροντος, δόθηκε σε αυτόν πρόσβαση στο προκείμενο έγγραφο και ότι δεν θα μπορούσε να επιτραπεί

πρόσβαση στη συνομιλία μεταξύ των αιτούντων και της Επιτροπής πριν από την έναρξη της έρευνας. Ο αναφέρων, με τη σειρά του, δήλωσε πως το αίτημα αναθεώρησης χρησιμοποιήθηκε στην έρευνα, όπως ρητά ανέφερε η Ανακοίνωση της Επιτροπής και πως, αν δεν είχε χρησιμοποιηθεί, η διαδικασία αναθεώρησης θα ήταν παράνομη. Σχετικά με τα αμυντικά του δικαιώματα, δήλωσε πως εαν ο ίδιος δεν είχε πρόσβαση στο αίτημα για αναθεώρηση, δεν θα μπορούσε (α) να εξακριβώσει εαν το αίτημα για αναθεώρηση είχε κατατεθεί εμπρόθεσμα, (β) να εκτιμήσει εαν το αίτημα περιείχε επαρκείς αποδείξεις, όπως απαιτούνταν από τον Κανονισμό, (γ) να συγκρίνει το αίτημα αναθεώρησης με μεταγενέστερες αυτού εκδοχές εγγράφων και (δ) να εκτιμήσει εαν η Επιτροπή είχε διεξάγει ορθό έλεγχο της επάρκειας των αποδείξεων που περιέχονταν στο αίτημα αναθεώρησης βάσει του οποίου ξεκίνησε η έρευνα.

Η Ε.Δ. βάσισε την εκτίμησή της στα όσα προβλέπει ο Κανονισμός 1225/2009 στην παράγραφο 2 του άρθρου 11 αυτού¹²². Ειδικότερα, η Ε.Δ. θεώρησε πως η διάταξη αυτή θέτει δύο σωρευτικές προϋποθέσεις προκειμένου να ξεκινήσει η αναθεώρηση και συγκεκριμένα (α) το αίτημα να έχει επίσημα διατυπωθεί όχι πέραν των τριών

¹²² Άρθρο 11 παρ. 2: «Κάθε οριστικό μέτρο αντιντάμπινγκ παύει να ισχύει πέντε έτη από την επιβολή του ή από την ημερομηνία ολοκλήρωσης της πλέον πρόσφατης διαδικασίας επανεξέτασης η οποία κάλυψε τόσο το ντάμπινγκ, όσο και τη ζημία, εκτός αν η επανεξέταση οδήγησε στο συμπέρασμα ότι τυχόν λήξη της ισχύος του μέτρου είναι πιθανόν να οδηγήσει στη συνέχιση ή στην επανάληψη του ντάμπινγκ και της ζημίας. Κάθε επανεξέταση ενόψει της λήξης της ισχύος ενός μέτρου αρχίζει με πρωτοβουλία της Επιτροπής ή μετά από αίτηση που υποβάλλεται εκ μέρους ή για λογαριασμό των κοινοτικών παραγωγών, ενώ το μέτρο παραμένει σε ισχύ μέχρι να ολοκληρωθεί η επανεξέταση.

Για να αρχίσει επανεξέταση ενόψει της λήξης της ισχύος των μέτρων, πρέπει η σχετική αίτηση να περιέχει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η λήξη ισχύος των μέτρων είναι πιθανόν να οδηγήσει στη συνέχιση ή την επανάληψη του ντάμπινγκ και της ζημίας. Η πιθανότητα αυτή μπορεί, παραδείγματος χάριν, να στηρίζεται σε στοιχεία που αποδεικνύουν ότι το ντάμπινγκ και η ζημία συνεχίζονται ή ότι η εξάλειψη της ζημίας οφείλεται εν μέρει ή εξ ολοκλήρου στην ύπαρξη των μέτρων ή ότι η κατάσταση των εξαγωγέων ή οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά ενδέχεται να οδηγήσουν σε περαιτέρω άσκηση ζημιολογικών πρακτικών ντάμπινγκ.

Κατά τη διεξαγωγή των ερευνών βάσει της παρούσας παραγράφου, παρέχεται στους εξαγωγείς, τους εισαγωγείς, τους εκπροσώπους της χώρας εξαγωγής και τους κοινοτικούς παραγωγούς η δυνατότητα να προβάλλουν περαιτέρω επιχειρήματα ή αντεπιχειρήματα ή να διατυπώνουν παρατηρήσεις σχετικά με τα θέματα που τίγονται στην αίτηση επανεξέτασης, ενώ για την εξαγωγή συμπερασμάτων λαμβάνονται καταλλήλως υπόψη όλα τα συναφή και δεόντως τεκμηριωμένα αποδεικτικά στοιχεία που έχουν υποβληθεί σχετικά με το αν τυχόν λήξη ισχύος μέτρων είναι ή όχι πιθανόν να οδηγήσει σε συνέχιση ή σε επανάληψη του ντάμπινγκ και της ζημίας.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της παρούσας παραγράφου, ανακοίνωση για την επικείμενη λήξη ισχύος του εκάστοτε μέτρου δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε ενδεδειγμένο χρόνο κατά το τελευταίο έτος της περιόδου εφαρμογής των μέτρων, κατά τα προβλεπόμενα στην παρούσα παράγραφο. Εν συνεχεία, οι κοινοτικοί παραγωγοί αποκτούν, το αργότερο τρεις μήνες πριν από τη λήξη της πενταετούς περιόδου, το δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση επανεξέτασης σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο. Επίσης, δημοσιεύεται ανακοίνωση για την πραγματική λήξη ισχύος των μέτρων δυνάμει της παρούσας παραγράφου».

μηνών πριν το πέρας της πενταετούς περιόδου και (β) το αίτημα πρέπει να περιέχει επαρκείς αποδείξεις ότι η λήξη της ισχύος των [προηγούμενων] μέτρων θα κατέληγε πιθανότατα σε συνέχιση του ντάμπινγκ και της προκαλούμενης ζημίας. Περαιτέρω, η Ε.Δ. δέχεται το επιχείρημα της Επιτροπής για παροχή σε αυτήν τρίμηνης χρονικής περιόδου προκειμένου αυτή να εκτιμήσει τις παρεχόμενες πληροφορίες προτού προβεί σε μία διαδικασία αναθεώρησης και, επίσης, δέχεται πως η εν λόγω διαδικασία θα απαιτούσε περαιτέρω διευκρινίσεις. Ωστόσο, η εκτίμηση της Ε.Δ. ήταν ότι τέτοιες διευκρινίσεις θα λειτουργούσαν συμπληρωματικά προς το αρχικό αίτημα, δίχως να το αντικαθιστούν και κατέληξε στο ότι το μεταγενέστερο, ενοποιημένο στο αρχικό αίτημα έγγραφο δεν θα μπορούσε να αποτελέσει ένα αυτόνομο έγγραφο καθώς κατατέθηκε εκπρόθεσμα, ήτοι στις 14/06/2013 αντί στις 13/04/2013 όπως προέβλεπε ο Κανονισμός. Από την άλλη, η Ε.Δ. συμφώνησε με το επιχείρημα του αναφέροντος ότι η παράγραφος 5 του άρθρου 5 του Κανονισμού¹²³ εφαρμόζεται μόνο εάν και για όσο χρονικό διάστημα δεν έχει ξεκινήσει ακόμη η έρευνα. Το αίτημα του αναφέροντος για πρόσβαση στο έγγραφο του αιτήματος αναθεώρησης έγινε κατόπιν της λήψης της απόφασης της Επιτροπής για την έναρξη της έρευνας αναθεώρησης και της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.

Κατόπιν των ανωτέρω, η Ε.Δ. θεώρησε πως η στάση που διατηρούσε η Επιτροπή να μην γνωστοποιεί το έγγραφο συνιστά *περίπτωση κακοδιοίκησης*. Ως εκ τούτου, και αφού έλαβε υπόψη τα προηγούμενα επιχειρήματα των δύο πλευρών, στις 26 Ιουνίου 2015 διατύπωσε σύσταση στην Επιτροπή με την οποία της ζήτησε να γνωστοποιήσει το [μη-εμπιστευτικό] έγγραφο του αιτήματος για αναθεώρηση. Επιπροσθέτως, η Ε.Δ. σημείωσε πως η άρνηση αυτή της Επιτροπής εμποδίζει τον αναφέροντα στην εξακρίβωση του απαραίτητου υλικού για την άμυνά του και, ως αποτέλεσμα, δύναται να βλάψει τα αμυντικά του δικαιώματα.

Στην ως άνω σύσταση η Επιτροπή απάντησε στις 15 Οκτωβρίου 2015. Με την απάντησή της, δήλωσε πως το γεγονός ότι το μη-εμπιστευτικό έγγραφο της περίληψης του αιτήματος αναθεώρησης βασίστηκε αποκλειστικά στην τελική μορφή του εμπιστευτικού αιτήματος αναθεώρησης δεν μπορεί να προκαταλάβει τα αμυντικά

¹²³ Άρθρο 5 παρ. 5: «Οι αρχές αποφεύγουν, εκτός αν έχει ληφθεί απόφαση για την έναρξη έρευνας, να δίδουν οποιαδήποτε δημοσιότητα στην καταγγελία για την έναρξη έρευνας. Εντούτοις, μετά την παραλαβή μιας δεόντως τεκμηριωμένης καταγγελίας και προτού γίνουν οι αναγκαίες ενέργειες για την έναρξη έρευνας, πρέπει να ενημερώνεται σχετικά η κυβέρνηση της οικείας χώρας εξαγωγής».

δικαιώματα του ενάγοντος «επειδή το μη-εμπιστευτικό έγγραφο της περίληψης είναι μία επαρκής περίληψη του μεταγενέστερου, ενοποιημένου, εμπιστευτικού εγγράφου του αιτήματος αναθεώρησης .. βάσει του οποίου η Επιτροπή έλαβε την απόφασή της». Η Επιτροπή δήλωσε ότι, καθώς το μεταγενέστερο, ενοποιημένο έγγραφο του αιτήματος αναθεώρησης ήταν το αποτέλεσμα των διευκρινήσεων και των επιπρόσθετων πληροφοριών που «προστέθηκαν στην αρχική εκδοχή του αιτήματος αναθεώρησης», αυτό σήμαινε πως το μεταγενέστερο έγγραφο περιείχε τα ουσιώδη στοιχεία του αρχικού. Έτσι, η Επιτροπή κατέληξε στο ότι «η πρόσβαση στο έγγραφο που αποτελεί μεταγενέστερη του αρχικού έκδοση σημαίνει ότι παρασχέθηκε πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες που περιέχονταν στην αρχική μορφή του αιτήματος». Τελικώς, η Επιτροπή διαφώνησε με την κρίση της Ε.Δ. πως η συμπεριφορά της αποτελεί περίπτωση κακοδιοίκησης, μολαταύτα αποφάσισε να συμμορφωθεί με τη σύσταση που της έγινε και να παράσχει πρόσβαση στο έγγραφο του αρχικού αιτήματος. Επί της απάντησης της Επιτροπής, τέλος, ο αναφέρων έστειλε τις παρατηρήσεις του στις 30 Νοεμβρίου 2015, εκφράζοντας, μέσω αυτών, τη γενική δυσαρέσκειά του για τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή χειρίστηκε το θέμα εν συνόλω.

Συνακόλουθα, η Ε.Δ. αποφάσισε να κλείσει τη συγκεκριμένη υπόθεση, αναφέροντας συγκεκριμένα: «Η Επιτροπή αποδέχθηκε την σύσταση της Ε.Δ. Η Ε.Δ. εκφράζει την εμπιστοσύνη της στο ότι η Επιτροπή θα γνωστοποιήσει την μη-εμπιστευτικού περιεχομένου έκδοση του αρχικού αιτήματος αναθεώρησης χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις».

2.2.3. Υπόθεση υπ' αριθμ. 644/2015/PMC

Η συγκεκριμένη υπόθεση, η οποία αποτελεί μία από τις πιο πρόσφατες υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε η Ε.Δ. και στην οποία διαπίστωσε περίπτωση κακοδιοίκησης, ξεκίνησε στις 8 Μαΐου 2015. Αφορά στην οργάνωση της διαδικασίας υποβολής προσφορών από την ΕΚΤ για την παροχή ταξιδιωτικών υπηρεσιών στο προσωπικό της συγκεκριμένης τράπεζας και τον χειρισμό των εξόδων ταξιδιού τους. Ειδικότερα επί των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης, μία γερμανική εταιρία παροχής ταξιδιωτικών υπηρεσιών υπέβαλε αναφορά στην Ε.Δ. για το ότι η ΕΚΤ παραβίασε

την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης, καθώς δεν διαίρεσε την προμήθεια σε δύο χωριστά μέρη και συμπεριέλαβε έναν αριθμό απαιτήσεων που ευνόησαν υφιστάμενο φορέα παροχής υπηρεσιών της ΕΚΤ. Η Ε.Δ. διερεύνησε το θέμα και διαπίστωσε (όπως θα αναλυθεί εκτενώς κατωτέρω) ότι η πράξη της ΕΚΤ συνιστά περίπτωση κακοδιοίκησης και μάλιστα περίπτωση κακοδιοίκησης που δεν θα μπορούσε να διορθωθεί. Γι' αυτό και η Ε.Δ. προέβη σε σύσταση προς την ΕΚΤ, προκειμένου αυτή να λάβει μέτρα για να εξασφαλισθεί ότι τέτοια περίπτωση κακοδιοίκησης δεν θα επαναληφθεί στο μέλλον.

Αναλυτικότερα, η ΕΚΤ διοργάνωσε δημόσιο διαγωνισμό, ο οποίος ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2015, για την παροχή ταξιδιωτικών υπηρεσιών και το χειρισμό των εξόδων ταξιδιού για το προσωπικό της. Ο αναφέρων είναι γερμανική εταιρία παροχής ταξιδιωτικών υπηρεσιών που επιθυμούσε να συμμετάσχει στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων της ΕΚΤ για την παροχή ταξιδιωτικών υπηρεσιών στο προσωπικό της τράπεζας και για τον χειρισμό των ταξιδιωτικών εξόδων του προσωπικού αυτού. Σύμφωνα με τον αναφέροντα όταν αυτός απευθύνθηκε, αρχικώς, στην ΕΚΤ με καταγγελία εναντίον της, οι απαιτήσεις που ορίζονταν στην προκήρυξη του διαγωνισμού, καθώς και στην πρόσκληση υποβολής προσφορών, ήταν παράνομες. Όταν η ΕΚΤ απέρριψε την καταγγελία, η γερμανική εταιρία απευθύνθηκε στην Ε.Δ. τον Απρίλιο του 2015. Η Ε.Δ. ξεκίνησε έρευνα και διατύπωσε τον ισχυρισμό πως ορισμένες απαιτήσεις του διαγωνισμού της ΕΚΤ για την παροχή ταξιδιωτικών υπηρεσιών και για το χειρισμό των εξόδων ταξιδιού είναι αδικαιολόγητες και παραβιάζουν τις αρχές της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, δίνοντας επίσης την εντύπωση ότι η ΕΚΤ ευνοεί τον υφιστάμενο παροχέα της υπηρεσίας που έχει αναλάβει ταξίδια. Επίσης, η Ε.Δ. ισχυρίστηκε πως (α) η ΕΚΤ θα πρέπει να χωρίσει την διαδικασία του διαγωνισμού σε δύο μέρη, το ένα για την παροχή ταξιδιωτικών υπηρεσιών και το άλλο για τον χειρισμό των εξόδων ταξιδιού, (β) η σύμβαση θα πρέπει να ξεκινήσει το νωρίτερο δύο μήνες μετά την κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης του διαγωνισμού, προκειμένου να δοθεί στον ανάδοχο (επιλεχθέντα υποψήφιο) ένα εύλογο χρονικό διάστημα για να αναλάβει το υφιστάμενο, μέσω διαδικτύου σύστημα ταξιδιωτικών κρατήσεων και παροχής υπηρεσιών και (γ) η επιλογή της παροχής ενός γραφείου αεροδρομίου θα πρέπει να αφαιρεθεί από (υπο) κριτήριο για την ανάθεση της σύμβασης. Επιπροσθέτως, η Ε.Δ. ζήτησε από την ΕΚΤ να δηλώσει πόσες επιλέξιμες προσφορές υπεβλήθησαν.

Η Ε.Δ., αφού έλαβε την απάντηση της ΕΚΤ στις 14 Ιουλίου 2015, προέβη σε περαιτέρω έρευνες τον Μάιο του 2016.

Αναφορικά με τον ισχυρισμό που προβλήθηκε ότι ορισμένες απαιτήσεις του διαγωνισμού παραβιάζουν τις αρχές της μη διάκρισης και της ισότιμης μεταχείρισης, τα επιχειρήματα των δύο πλευρών που παρουσιάστηκαν στην Ε.Δ. αφορούσαν στα κάτωθι: Αρχικώς, ο αναφέρων προέβαλε τρία κύρια επιχειρήματα προς στήριξη του ισχυρισμού του. Κατά πρώτον, η ΕΚΤ δεν διαίρεσε τη σύμβαση σε δύο ξεχωριστά τμήματα, ένα για την παροχή ταξιδιωτικών υπηρεσιών και ένα για το χειρισμό των εξόδων ταξιδιού. Ο χειρισμός των ταξιδιωτικών εξόδων, συγκεκριμένα, απαιτεί προσωρινή εργασία/ απασχόληση και, ως εκ τούτου και κατά την έννοια που αποδίδεται από το γερμανικό δίκαιο, απαιτείται οι προσφέροντες να διαθέτουν άδεια για την παροχή προσωρινής απασχόλησης. Αυτό οδήγησε σε διακρίσεις μεταξύ των υποψηφίων που υπέβαλαν προσφορές και οδήγησε σε αδικαιολόγητο περιορισμό του ανταγωνισμού. Κατά δεύτερον, μια από τις προδιαγραφές που ετίθεντο απαιτούσε από τους υποψηφίους να αναλάβουν το υφιστάμενο διαδικτυακό σύστημα ταξιδιωτικής κράτησης (άλλως, το σύστημα «Cytric») εντός προθεσμίας τεσσάρων εβδομάδων. Εντός της προθεσμίας αυτής, θα ήταν αδύνατο για κάθε πάροχο υπηρεσιών να αναλάβει το σύστημα, πλην του ήδη κατεστημένου φορέα, γεγονός που έδινε στον τελευταίο αδικαιολόγητο πλεονέκτημα έναντι των υπολοίπων. Κατά τρίτον, με την παροχή ενός γραφείου αεροδρομίου στη Φρανκφούρτη, παρέχεται πλεονέκτημα που περιορίζει αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό.

Στην απάντησή της, η ΕΚΤ δήλωσε ότι η επιμέρους εξειδίκευση των προσφορών είχε συνταχθεί κατόπιν διαβουλεύσεων με εξωτερικό σύμβουλο/ εμπειρογνώμονα που ειδικεύεται στον τομέα της διαχείρισης ταξιδιών και του ταξιδιωτικού management, ο οποίος παρείχε επίσης τη βοήθειά τους κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης της διαδικασίας.

Περαιτέρω και σχετικά με τη μη διαίρεση της προμήθειας σε δύο τμήματα, η ΕΚΤ δήλωσε ότι, ενώ οι κανόνες σύναψης συμβάσεων δεν την υποχρεώνουν να διαιρεί τις προσφορές σε τμήματα, παρ' όλα αυτά αυτή εμμένει στις αρχές της διαφάνειας και της δημοσιότητας, της ίσης πρόσβασης και της ίσης μεταχείρισης, καθώς και στην αρχή της μη διάκρισης και σε αυτήν του θεμιτού ανταγωνισμού. Ταυτόχρονα, δεσμεύεται από την αρχή κόστους – οφέλους, αναζητώντας τη συμφερότερη επιλογή όσον αφορά στην προμήθεια αγαθών/ προϊόντων, υπηρεσιών και έργων. Ως εκ τούτου, προσπαθεί επίσης να καθορίσει τις προδιαγραφές της προσφοράς κατά τρόπο

που εγγυάται περισσότερο την αποδοτική και αποτελεσματική εκτέλεση της σύμβασης και, στη βάση αυτή, λαμβάνει αποφάσεις για το αν θα διαιρέσει ορισμένες συμβάσεις σε συγκεκριμένα τμήματα. Υποστήριξε, επίσης, πως τυχόν τέτοια διαίρεση θα οδηγούσε σε δυσανάλογο γι' αυτήν βάρος, αφού η ΕΚΤ θα είχε να ασχοληθεί με περιπτώσεις «μετάθεσης ευθυνών» μεταξύ των παρόχων, όταν, για παράδειγμα, υπήρχαν λανθασμένες κρατήσεις, αναλαμβάνοντας έτσι το πρόσθετο κόστος.

Όσον αφορά στον ισχυρισμό ότι οι προσφέροντες έπρεπε να διαθέτουν άδεια για προσωρινή απασχόληση, η ΕΚΤ εξήγησε ότι αυτό δεν είναι μια διακριτική επιλογή γίνεται από την ίδια, αλλά υποχρέωσή της βάσει του γερμανικού δικαίου. Ωστόσο, ακόμη και σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΚΤ διατήρησε μία εξισορροπητική στάση, επιτρέποντας σε όσους δεν διέθεταν άδεια για την παροχή προσωρινής εργασίας κατά το χρόνο της δημοσίευσης της προκήρυξης του διαγωνισμού, να υποβάλουν αίτηση για μια τέτοια άδεια στις αρμόδιες γερμανικές αρχές και να παρέχουν απόδειξη αυτής το αργότερο κατά το χρόνο της απόφασης ανάθεσης.

Όσον αφορά στην χρονική προθεσμία των τεσσάρων εβδομάδων, η ΕΚΤ υποστήριξε ότι αφ' ης στιγμής χρησιμοποιεί μια τυποποιημένη διασύνδεση στο σύστημα Cytric, και εφόσον το Cytric είναι ένα ευρέως χρησιμοποιούμενο λογισμικό διαχείρισης ταξιδιών που λειτουργεί σε μία βάση plug-in plug-out, η περίοδος τεσσάρων εβδομάδων είναι επαρκής για τους υποψηφίους.

Σχετικά με την παροχή γραφείου στο αεροδρόμιο, η ΕΚΤ υποστήριξε ότι στην περίπτωση απρόβλεπτων καταστάσεων, όπως είναι οι απεργίες και οι ακυρώσεις πτήσεων, ένα γραφείο παρέχει ένα πλεονέκτημα.

Τέλος, σε σχέση με τον ισχυρισμό του αναφέροντος ότι η προσφορά ήταν να ανατεθεί στον κατεστημένο ήδη φορέα, η ΕΚΤ δήλωσε πως η διαγωνιστική διαδικασία ήταν ακόμη εν εξελίξει και πως η προκήρυξη ανάθεσης θα δημοσιευόταν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. εν ευθέτω χρόνω.

Στις 24/05/2016, η Ε.Δ. ζήτησε εκ νέου από την ΕΚΤ να απαντήσει στο πόσες επιλέξιμες προσφορές υπεβλήθησαν στο πλαίσιο της διαδικασίας που διενεργήθηκε το 2015, ερώτηση την οποία η ΕΚΤ αμέλησε να απαντήσει. Η Ε.Δ. ζήτησε από την ΕΚΤ να διευκρινίσει εάν, πριν από τη διαδικασία του διαγωνισμού, είχε τυχόν γίνει μια αξιολόγηση των επιπτώσεων που μπορεί να έχει η ένταξη της παροχής ταξιδιωτικών υπηρεσιών και ο χειρισμός των ταξιδιωτικών εξόδων ταξιδιού σε ένα μόνο τμήμα, σε σχέση με τον αριθμό των προσφορών που θα ελάμβανε.

Στις 28/06/2016, η ΕΚΤ απάντησε ότι είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία του διαγωνισμού και ότι υπέγραψε συμβόλαιο με τον (τότε) προμηθευτή στις 29/07/2015. Από τις εννέα προσφορές που υποβλήθηκαν, μόνο μία ήταν παραδεκτή. Απάντησε δε πως δεν κατέστη απαραίτητο να προβεί σε αξιολόγηση των επιπτώσεων που μπορεί να έχει η ένταξη της παροχής ταξιδιωτικών υπηρεσιών και ο χειρισμός των ταξιδιωτικών εξόδων ταξιδιού σε ένα μόνο τμήμα, σε σχέση με τον αριθμό των προσφορών που θα ελάμβανε.

Κατόπιν των ανωτέρω, η Ε.Δ. προέβη σε κάποιες διαπιστώσεις. Σχετικά, πρώτον, με την απόφαση της ΕΚΤ να μην χωριστεί η διαδικασία υποβολής προσφορών σε δύο τμήματα, ανέφερε πως η ΕΚΤ, ως θεσμικό όργανο της Ε.Ε., όταν διοργανώνει διαγωνισμό, θα πρέπει να συμμορφώνεται με τις αρχές της διαφάνειας και της δημοσιότητας, της ίσης πρόσβασης και της ίσης μεταχείρισης, καθώς και τις αρχές της μη διάκρισης και αυτήν του θεμιτού ανταγωνισμού, προκειμένου να αναπτύσσεται υγιής και αποτελεσματικός ανταγωνισμός. Κατά την Ε.Δ., η διαίρεση μιας σύμβασης σε τμήματα κανονικά αυξάνει τον ανταγωνισμό, καθώς διευκολύνει τις διάφορες επιχειρήσεις να συμμετάσχουν σε αυτόν. Η Ε.Δ. επισήμανε πως ούτε ο Δημοσιονομικός Κανονισμός¹²⁴, ούτε η Οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις¹²⁵ έχουν άμεση εφαρμογή στην ΕΚΤ, κάτι που, κατά την Ε.Δ. θα έπρεπε να ισχύει, πλην ορισμένων εξαιρέσεων. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ε.Δ. θεώρησε ότι η ΕΚΤ θα έπρεπε να αξιολογήσει προσεκτικά τις οικονομικές συνέπειες από την ομαδοποίηση των προσφορών, προκειμένου να καταλήξει σε ένα συμπέρασμα ως προς το αν η πώληση ήταν επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Ελλείψει μιας πειστικής εξήγησης, η Ε.Δ. κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο τρόπος με τον οποίο οργανώθηκε η προσφορά συνιστά περίπτωση κακοδιοίκησης. Λαμβάνοντας υπόψη δε

¹²⁴ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης}/10/2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου. (Επίσημη Εφημερίδα L 298 της 26.10.2012).

¹²⁵ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης}/02/2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

ότι έχει, εν τω μεταξύ, ανατεθεί η σύμβαση, αυτή η κακοδιοίκηση δεν μπορεί πλέον να διορθωθεί.

Εν συνεχεία, η Ε.Δ. εξέτασε και τους υπόλοιπους ισχυρισμούς της ΕΚΤ με δύο εκ των οποίων συμφώνησε και συγκεκριμένα με τον ισχυρισμό της σχετικά με την κατοχή άδειας από τους προσφέροντες για προσωρινή εργασία, αλλά και με αυτόν σχετικά με την χρονική προθεσμία των τεσσάρων εβδομάδων για το σύστημα Cytlic. Η Ε.Δ., τελικώς, κατέληξε στο ότι είναι σαφές ότι η βασική διαδικασία σύναψης συμβάσεων που οργανώθηκε από την ΕΚΤ υπονομεύθηκε από μία έλλειψή της, γεγονός το οποίο αποτελούσε περίπτωση κακοδιοίκησης. Στην περίπτωση δε αυτή, που έχει, εν τω μεταξύ, ανατεθεί η σύμβαση, *η κακοδιοίκηση δεν μπορεί να θεραπευθεί σε αυτό το στάδιο*. Εκφράζοντας, λοιπόν, την ανησυχία να μην επαναληφθεί στο μέλλον τέτοια περίπτωση κακοδιοίκησης από την ΕΚΤ, διατύπωσε σύσταση προς την ΕΚΤ στις 06/10/2016 στην οποία, σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 3 του Καταστατικού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή¹²⁶, η ΕΚΤ θα πρέπει να αποστείλει αιτιολογημένη γνώμη, ως απάντηση, μέχρι το τέλος του Δεκεμβρίου το 2016.

¹²⁶ Σύμφωνα με το οποίο: «Όταν ο Διαμεσολαβητής ανακαλύπτει κρούσμα κακοδιοίκησης, το θέτει υπόψη του σχετικού θεσμικού οργάνου ή οργανισμού, υποβάλλοντας ενδεχομένως σχέδια συστάσεων. Το θεσμικό όργανο ή οργανισμός πρέπει να του αποστείλει αιτιολογημένη σχετική γνώμη εντός προθεσμίας τριών μηνών».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Στον εκτελεστικό/ διοικητικό βραχίονα της Ε.Ε. εμφανίζονται παραγόντες που υποθάλπουν το φαινόμενο της κακοδιοίκησης με άμεσες και έμμεσες αρνητικές συνέπειες για τα έννομα συμφέροντα και τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών – διοικουμένων. Προς την κατεύθυνση της απτής αντιμετώπισης, αν όχι της εξάλειψης του φαινομένου αυτού, σκόπιμο είναι να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη ενωσιακή στρατηγική μέσω της οποίας η ενωσιακή υπερεθνικότητα και η εν συνόλω διοικητική λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος θα ταυτιστεί με την εμπέδωση και την, περαιτέρω, επικράτηση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Η Ε.Ε. οφείλει να κερδίσει την εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών και να τους αποδείξει ότι επιθυμεί μεταρρύθμιση στο διοικητικό της σύστημα, προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης των κακώς κειμένων της ενωσιακής διοίκησης, εντός των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η εμφάνιση των διαφόρων κρουσμάτων κακοδιοίκησης. Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιες διοικήσεις των επιμέρους κρατών μελών οφείλουν να αναλάβουν τον ρόλο του συμπαραστάτη της Ένωσης στο εγχείρημα αυτό, αξιοποιώντας τις δυνατότητες του ικανού δημοσιοϋπαλληλικού δυναμικού που διαθέτουν στο εσωτερικό των δημοσίων υπηρεσιών τους.

Ο θεσμός του Ε.Δ. βοήθησε να παγιωθεί η ιδέα στο υπαλληλικό δυναμικό της Ε.Ε. ότι αυτή υπάρχει για να λειτουργεί προς την εξυπηρέτηση των συμφερόντων και δικαιωμάτων του ευρωπαίου πολίτη και όχι το αντίστροφο.

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του θεσμού, ήτοι το υψηλό του κύρος και η ανεξαρτησία του, η διαφάνεια και η δημοσιότητα της δράσης του, η ευρεία αρμοδιότητα πληροφόρησης, παρακολούθησης και ελέγχου της κακοδιοίκησης, η δυνατότητα διενέργειας ελέγχου και έρευνας (αυτεπάγγελτης ή κατόπιν αναφοράς κάποιου ευρωπαίου πολίτη) και η προσπάθεια ειρηνικής επίλυσης των διαφορών στις περιπτώσεις που αυτές κινδυνεύουν να προσλάβουν συγκρουσιακό χαρακτήρα, ενισχύουν την άποψη περί αποτελεσματικής δράσης του θεσμού. Η αποτελεσματικότητα δε του τελευταίου στοιχείου, ήτοι της προσπάθειας επίλυσης των ανακυπτόμενων διαφορών στα πλαίσια της μεσολάβησης, εξαρτάται όχι μόνο από την ικανότητα που διαθέτει ο θεσμός να πείσει τη διοίκηση ότι ακολουθεί παράνομη ή αντίθετη στην αρχή της χρηστής διοίκησης συμπεριφορά, αλλά και από

τις εξουσίες που διαθέτει στο οπλοστάσιό του ο θεσμός ώστε να πιέσει για την ικανοποίηση του αιτήματος του διοικουμένου.

Περαιτέρω, ο οργανωμένος και στοχευμένος τρόπος δράσης του θεσμού (όπως αυτός περιγράφηκε παραπάνω), καθώς και η ταχεία ανταπόκριση στον μεγάλο αριθμό αναφορών που φτάνουν σε αυτόν ετησίως (ως προκύπτει από τα ποσοτικά στοιχεία που παρατέθηκαν παραπάνω) υποδεικνύουν την προστιθέμενη αξία του Ε.Δ. για την καταπολέμηση του φαινομένου της κακοδιοίκησης.

Η δραστηριότητα, όμως, του θεσμού αντικατοπτρίζεται και στο κύρος που αυτός διαθέτει, το οποίο και διαφαίνεται στα θετικά αποτελέσματα των ενεργειών στις οποίες προβαίνει (συστάσεις ή επικριτικές παρατηρήσεις) στους ίδιους τους θεσμούς της Ε.Ε, αναφορικά με τη διοικητική τους λειτουργία. Οι θεσμοί, γνωρίζοντας πως μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο παρατηρήσεων του Ε.Δ. και πως η κακή διοικητική τους συμπεριφορά θα σχολιαστεί στην ετήσια έκθεση του θεσμού, επιδιώκουν την ορθότερη εκτέλεση των καθηκόντων τους, επιδεικνύοντας μάλιστα ιδιαίτερες επιδόσεις σε αυτόν τον τομέα. Σύμφωνα με τις εκθέσεις «Putting it Right? — How the EU institutions responded to the Ombudsman» για τα έτη 2013 και 2014¹²⁷, για το έτος 2013, η συμμόρφωση των θεσμών στο σύνολο των συστάσεων και των επικριτικών παρατηρήσεων που διατύπωσε η Ε.Δ. ανέρχεται σε ποσοστό 86%. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στη δράση της οποίας αφορά και το μεγαλύτερο ποσοστό των υποβαλλόμενων αναφορών (*Παράρτημα, εικόνα 6*), συμμορφώθηκε με τις υποδείξεις της Ε.Δ. σε ποσοστό 73%. (*Παράρτημα, πίνακας 2*). Αντιστοίχως, για το έτος 2014, το συνολικό ποσοστό συμμόρφωσης των θεσμών στις συστάσεις και τις επικριτικές παρατηρήσεις της Ε.Δ. ανέρχεται σε ακόμη μεγαλύτερο ποσοστό και συγκεκριμένα στο 90%. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το έτος αυτό ακολούθησε τις υποδείξεις της Ε.Δ. σε ποσοστό 86% (*Παράρτημα, πίνακας 1*). Τα ως άνω ποσοστά υποδηλώνουν πως οι θεσμοί, στη μεγάλη πλειοψηφία των περιπτώσεων, υπακούουν στις υποδείξεις του Ε.Δ. και συμμορφώνονται με τις συστάσεις και τις επικριτικές παρατηρήσεις που τους γίνονται από αυτόν, γεγονός που, αν μη τι άλλο, δείχνει το κύρος που διαθέτει ο θεσμός του Ε.Δ. και τα θετικά αποτελέσματα της δράσης του για την αντιμετώπιση του εξεταζόμενου φαινομένου της κακοδιοίκησης.

¹²⁷ Διαθέσιμες σε: <file:///C:/Users/12/Desktop/Putting%20it%20Right-Report%202013-final.pdf> και <file:///C:/Users/12/Desktop/Putting%20it%20Right-Report%202014-final.pdf> (ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 09/11/2016). Σημειωτέον ότι η έκθεση για το έτος 2015 δεν είναι ακόμη διαθέσιμη διαδικτυακά και πως αναμένεται να δημοσιευτεί μέχρι το τέλος του Δεκεμβρίου 2016.

Βάσει των υποθέσεων που παρατέθηκαν αναλυτικώς παραπάνω, οι οποίες διεκπεραιώθηκαν από τη σημερινή Ε.Δ. και στις οποίες διαπιστώθηκε τελικώς κρούσμα κακοδιοίκησης, καθίσταται περισσότερο αντιληπτό ποιες περιπτώσεις θεωρεί ο θεσμός του Ε.Δ. ως «κακοδιοίκηση» προκειμένου να ενεργοποιήσει όλη την προβλεπόμενη διαδικασία και να προβεί σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες για την καταπολέμησή της. Μάλιστα, στην πρώτη, κατά σειρά, υπόθεση που παρατέθηκε, η Ε.Δ. διαπίστωσε κρούσμα «σοβαρής» κακοδιοίκησης, ενώ στην τρίτη από αυτές κρούσμα «κακοδιοίκησης που δεν έπρεπε να επαναληφθεί στο μέλλον». Οι εν λόγω όμως αποφάσεις της Ε.Δ. παρατίθενται και προς επίρρωση του ανωτέρω ισχυρισμού περί αποτελεσματικής δράσης του θεσμού αναφορικά με την συμμόρφωση των θεσμών με τις υποδείξεις της Ε.Δ. Στη δεύτερη από τις εξεταζόμενες υποθέσεις, έχουμε ολική αποδοχή της σύστασης της Ε.Δ. από το ενωσιακό όργανο. Τέλος, οι ανωτέρω υποθέσεις επιβεβαιώνουν και τον οργανωμένο τρόπο δράσης του θεσμού στις περιπτώσεις που αυτός διαπιστώνει κακοδιοίκηση, καθότι διαγράφονται τα επιμέρους βήματα της δράσης του προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης του φαινομένου. Η διατύπωση συστάσεων, ή σε ένα μεταγενέστερο επίπεδο, επικριτικών παρατηρήσεων της Ε.Δ. που αναφέρθηκαν αποτελούν παραδείγματα του πως ο θεσμός αξιοποιεί τη δυνατότητα έκφρασης των επικριτικών του παρατηρήσεων μέσω των όπλων που διαθέτει, προκειμένου να υποδείξει στο εκάστοτε ενωσιακό όργανο ότι οι ενέργειές του (ή οι παραλείψεις του) έχουν ασκηθεί κατά παράβαση της χρηστότητας την οποία πρέπει να ακολουθεί η δράση του.

Κατόπιν της ανάλυσης που προηγήθηκε, μια δέσμη προτάσεων ουσιαστικής αντιμετώπισης του εξεταζόμενου φαινομένου θα μπορούσε να περιλαμβάνει τα κάτωθι στοιχεία:

- Αρραγές και σαφές νομικό πλαίσιο που διασφαλίζει την ανεξαρτησία του θεσμού, προκειμένου αυτός να παραμείνει προσηλωμένος στην ανεξάρτητη και αντικειμενική εκτέλεση της αποστολής του,
- Αξιολόγηση του ανεξάρτητου ελεγκτικού σώματος του Ε.Δ. από άποψη κόστους – οφέλους (cost – benefit),
- Απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών,
- Ενίσχυση της διαφάνειας των ενωσιακών οργάνων κατά τη διοικητική τους δράση,

- Αξιοκρατική στελέχωση των υπηρεσιών της Ε.Ε. με προσωπικό που διαθέτει ήθος και τεχνικά προσόντα,
- Υποστήριξη του έργου του Ε.Δ. από τις εθνικές διοικήσεις των επιμέρους κρατών μελών και ανταλλαγή τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών,
- Προώθηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα.

Τέλος, και ως καταληκτική σκέψη, πρέπει να αναφερθεί πως, προκειμένου να αναδειχθούν με εναργέστερο τρόπο τα θετικά και αρνητικά του θεσμού του Ε.Δ. και να αποκτηθεί ικανή εμπειρία από την λειτουργία του, καθίσταται αναγκαίο ο εν λόγω θεσμός να λειτουργήσει μέσα στο χρόνο και μάλιστα για ικανό χρονικό διάστημα. Μόνο έτσι θα μπορούσε να αποτιμήσει κανείς με περισσότερο ασφαλή τρόπο όχι μόνο το έργο του Ε.Δ. εν συνόλω, αλλά και την επιτέλεση του έργου της δημόσιας διοίκησης έτσι όπως επιβάλλουν οι αρχές της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και, οπωσδήποτε, η αρχή της χρηστής διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Αντί επιλόγου: Η στρατηγική της σημερινής ιρλανδής Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας Έμιλυ Ο' Ράιλλι «Με ορίζοντα το 2019»¹²⁸.

Η σημερινή Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια, η οποία διαδέχθηκε στη θέση αυτή τον προκάτοχό της κ. Νικηφόρο Διαμαντούρο, είναι η ιρλανδή κα. Έμιλυ Ο Ράιλι (Emily O' Reilly) η οποία εξελέγη Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια τον Ιούλιο του 2013 και ανέλαβε καθήκοντα την 1η Οκτωβρίου 2013. Η θητεία της ανανεώθηκε τον Δεκέμβριο του 2014 για μία ακόμη πενταετία. Πρώην συγγραφέας και δημοσιογράφος, το 2003 ανακηρύχθηκε η πρώτη γυναίκα Συνήγορος του Πολίτη και Επίτροπος για την Πληροφόρηση στην χώρα της, την Ιρλανδία. Εν συνεχεία, το 2007, ανέλαβε και τη θέση της Επιτρόπου για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες.

Η ανάδειξή της κας. Έμιλυ Ο Ράιλι στη θέση αυτή, και όχι κάποιου από τους Ευρωβουλευτές παρά το ότι υπήρξαν τρεις (3) τέτοιες υποψηφιότητες, αποτελεί παράγοντα προς ενίσχυση της διασφάλισης της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας που πρέπει να διέπουν τον θεσμό, προκειμένου αυτός να τελεί τα καθήκοντά του με τρόπο προσήκοντα και, όσο το δυνατόν περισσότερο, αποτελεσματικό.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός της σημερινής Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας καλύπτει το διάστημα έως το 2019, και αποτελεί προϊόν πολύμηνου διαλόγου με το προσωπικό του γραφείου του Διαμεσολαβητή, με πλήθος εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων, με τους επικεφαλής των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στοχεύει δε στη μέγιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων που απαιτούνται για την επίτευξη στόχων στρατηγικής σημασίας, προσδιορίζοντας συναφώς τους τομείς της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ στους οποίους η παρέμβαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή θα έχει δυννητικά την μεγαλύτερη επίδραση.

¹²⁸ Τα στοιχεία παρατίθενται από τον αναρτημένο στο διαδίκτυο στρατηγικό σχεδιασμό της Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας για τα έτη 2014 – 2019 που είναι διαθέσιμος σε: file:///C:/Users/12/Downloads/Strategy_2014-2019_el.pdf (τελευταία ημερομηνία πρόσβασης: 13/10/2016).

Οι δραστηριότητες του αναλαμβάνει ο European Ombudsman, εσωτερικές και εξωτερικές, κινούνται γύρω από πέντε (5) κατευθυντήριες αρχές οι οποίες και συνιστούν το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι ως άνω δραστηριότητες αναπτύσσονται. Πρόκειται για τις αρχές της ακεραιότητας, της λογοδοσίας, του διαλόγου, της εξυπηρέτησης και της ακριβοδίκαιης αντιμετώπισης των περιπτώσεων που καλείται να εξετάσει και να φέρει σε πέρας ο θεσμός. Επίσης, στόχο αποτελεί η επίτευξη ενός θετικού και συνεργατικού εργασιακού περιβάλλοντος στο προσωπικό του θεσμού, όπου κάθε μέλος του προσωπικού αντιμετωπίζεται με αξιοπρέπεια και σεβασμό και του παρέχεται η δυνατότητα να εκπληρώνει τις επαγγελματικές του φιλοδοξίες, εφόσον φυσικά αυτές συνάδουν με την εκπλήρωση των στόχων, αναγκών και υποχρεώσεων του οργανισμού.

Ειδικότερα, η στρατηγική του θεσμού για τα έτη 2014 – 2019 εξυπηρετεί πολλαπλούς σκοπούς. Αρχικά, καθορίζει τους πρωταρχικούς στόχους που επιδιώκει να επιτύχει ο θεσμός του Διαμεσολαβητή μέσω των επιμέρους συγκεκριμένων λειτουργιών του. Περαιτέρω, παρέχει ένα πολυετές πλαίσιο για την πιο οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική χρήση των ανθρώπινων και χρηματοοικονομικών πόρων που προβλέπονται για τον οργανισμό από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Τρίτον, αποτελεί το κριτήριο αναφοράς βάσει του οποίου τα τρίτα ενδιαφερόμενα μέρη αξιολογούν τις επιδόσεις του θεσμού και τον καθιστούν υπόλογο. Ο στρατηγικός σχεδιασμός έως το 2019 έγκειται στον συνδυασμό τριών αλληλοεξαρτώμενων ως προς την εφαρμογή στρατηγικών στόχων, προκειμένου να επιτευχθεί σημαντική αύξηση της σπουδαιότητας του έργου του θεσμού και της σημασίας που αποδίδουν στον ρόλο αυτού η Ε.Ε. και τα ενδιαφερόμενα μέρη, η αύξηση της προβολής του έργου της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας και του θεσμού, προκειμένου να εξασφαλιστεί η στήριξη της αποστολής της και να επιτευχθεί ένας πραγματικός και θετικός αντίκτυπος στη διοίκηση της Ε.Ε. Πιο συγκεκριμένα, ο στρατηγικός σχεδιασμός για την συγκεκριμένη χρονική περίοδο περιλαμβάνει τέσσερις (4) στόχους:

Ο πρώτος εξ αυτών αφορά στην εμπέδωση της σπουδαιότητας του έργου της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας. Προτεραιότητες, εν προκειμένω, αποτελούν: (α) η ενίσχυση του ρόλου του θεσμού ως καταξιωμένης, αξιόπιστης και ανεξάρτητης αρχής για τον χειρισμό θεμάτων που εμπίπτουν στην εντολή της Ευρωπαϊκής

Διαμεσολαβήτριας, μέσω της παροχής καθοδήγησης σε θέματα διαφάνειας, λογοδοσίας και ακεραιότητας, (β) η προσέγγιση των ενδιαφερόμενων μερών και καταγραφή των απόψεών τους, (γ) οι δημόσιες παρεμβάσεις και συμβολή σε σημαντικές δημόσιες συζητήσεις και πολιτικές εξελίξεις της Ε.Ε. όταν η εντολή και η τεχνογνωσία της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας παρέχουν προστιθέμενη αξία, (δ) η συνεργασία με διεθνή δίκτυα και οργανισμούς, για τον εντοπισμό των καλύτερων προτύπων και των βέλτιστων πρακτικών, παραδείγματος χάριν σε σχέση με τα ανθρώπινα/ θεμελιώδη δικαιώματα ή με ζητήματα διακυβέρνησης, όπως είναι η καταγγελία παρατυπιών ή η σύγκρουση συμφερόντων και (ε) η βελτίωση της ικανότητας κατανόησης της μεταβαλλόμενης δυναμικής της Ε.Ε., καθώς και του πολιτικού, κοινωνικού, οικονομικού και νομικού πλαισίου λειτουργίας του θεσμού.

Ο δεύτερος στόχος, που αφορά στην επίτευξη μεγαλύτερου αντίκτυπου του θεσμού, περιλαμβάνει τις κάτωθι προτεραιότητες: (α) την προληπτική δράση για τον εντοπισμό τομέων ιδιαίτερης στρατηγικής σημασίας και τη διάθεση κατάλληλων πόρων για την έρευνα συστημικών προβλημάτων, κυρίως μέσω αυτεπάγγελτων ερευνών, (β) την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης όσον αφορά στις στρατηγικές έρευνες με αξιοποίηση της τεχνογνωσίας και της εμπειρίας που έχει αποκτήσει το γραφείο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, (γ) την ανάπτυξη εργαλείων που καθιστούν εφικτή τη συστηματικότερη και ενδεδειγμένη παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των συστάσεων και των παρατηρήσεων της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας, (δ) την ενίσχυση και την προώθηση της συνεργασίας και του διαλόγου με τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, με στόχο την όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμόρφωση προς τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας, (ε) την πρόσφορη και συνετή αξιοποίηση των αρμοδιοτήτων που παρέχει το καταστατικό του Διαμεσολαβητή, με χρήση όλων των διαθέσιμων εργαλείων και επιλογών, ανάλογα με την περίπτωση.

Εν συνεχεία, ο τρίτος στόχος της σημερινής στρατηγικής αφορά στην εξασφάλιση υψηλής προβολής και στην αύξηση της επιρροής του ρόλου του θεσμού και έχει ως προτεραιότητες: (α) την στρατηγικού χαρακτήρα αξιοποίηση των επικοινωνιακών ικανοτήτων του θεσμού με στόχο την ενημέρωση του ευρύτερου κοινού, βασικών συνομιλητών του θεσμού και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, (β) την αποτελεσματικότερη ανάπτυξη και χρήση των σύγχρονων και ψηφιακών εργαλείων

επικοινωνίας, (γ) την ανάπτυξη ευρείας και στρατηγικού χαρακτήρα συνεργασίας με το Ε.Κ. και τις επιτροπές του αναφορικά με όλα τα θέματα αμοιβαίου ενδιαφέροντος, διατηρώντας όμως παράλληλα την ανεξαρτησία του ως θεσμός, (δ) τη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών στο πλαίσιο της επικοινωνίας του θεσμού με τους πολίτες, (ε) την ανάδειξη και κατάρτιση μελών του προσωπικού με επικοινωνιακές ικανότητες και κύρος έτσι, ώστε να εκπροσωπούν την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια σε σημαντικές εκδηλώσεις και συνέδρια.

Τέλος, ο τέταρτος στόχος αφορά στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του θεσμού και στη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των πόρων αυτού και οι προτεραιότητες, εν προκειμένω, είναι οι εξής: (α) η αξιοποίηση των δημοσιονομικών πόρων που διατίθενται στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή σύμφωνα με τον στρατηγικό σχεδιασμό, (β) η διασφάλιση της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των εσωτερικών διαδικασιών και της λειτουργίας των μονάδων, περιλαμβανομένων των συστημάτων Τεχνολογιών Πληροφορικής, (γ) η ανάπτυξη έξυπνων, ευέλικτων και άρτιων πρακτικών εργασίας για την ιεράρχηση και την ταχύτερη και αποδοτικότερη δυνατή διεκπεραίωση των αναφορών, (δ) η καλλιέργεια μιας εσωτερικής νοοτροπίας που θα διαπνέεται από πνεύμα διαφάνειας, δεοντολογικής συμπεριφοράς, καινοτομίας και εξυπηρέτησης των πολιτών και (ε) η περαιτέρω ανάπτυξη του θεσμού ως ελκυστικού, δυναμικού και σημαντικού χώρου απασχόλησης για προσηλωμένα, ταλαντούχα και φιλόδοξα άτομα μέσω της κατοχύρωσης του στρατηγικού χαρακτήρα, της πρόσφορης ανάπτυξης και της επαρκούς χρηματοδότησης της πολιτικής ανθρωπίνων πόρων του θεσμού.

Όσον αφορά στην υλοποίηση και στην εφαρμογή των ανωτέρω στρατηγικών στόχων, απαιτούνται συγκεκριμένες δράσεις, οι οποίες σχεδιάζονται και αξιολογούνται σε ετήσια βάση μέσω της διαδικασίας κατάρτισης του ετήσιου σχεδίου διαχείρισης (ΕΣΔ) και της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων (ΕΕΔ). Συγκεκριμένα, η διαδικασία κατάρτισης του ΕΣΔ για την περίοδο που καλύπτει ο τρέχων στρατηγικός σχεδιασμός έχει, συνοπτικά, ως εξής: Το φθινόπωρο, η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις δραστηριότητες του προσεχούς έτους με βάση τους στόχους και τις προτεραιότητες του στρατηγικού σχεδιασμού. Οι κατευθυντήριες γραμμές προσδιορίζουν τους χρηματοοικονομικούς και τους ανθρώπινους πόρους που εικάζεται ότι θα διατεθούν στον Διαμεσολαβητή. Υπό το

πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών, οι υπεύθυνοι των επιχειρησιακών μονάδων προτείνουν συγκεκριμένες δράσεις και παρέχουν εξηγήσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι προτεινόμενες δράσεις θα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων και των προτεραιοτήτων του στρατηγικού σχεδιασμού, με τους απαιτούμενους πόρους για την επίτευξή τους, και σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα καταστούν διαθέσιμοι οι απαιτούμενοι πόροι (ιδίως, κατά περίπτωση, μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας ή/ και του περιορισμού των πόρων που διατίθενται για άλλες δραστηριότητες). Τέλος, επισημαίνεται πως προβλέφθηκε και επανεξέταση και, τυχόν αναθεώρηση του παρόντος στρατηγικού σχεδιασμού κατά την σχεδιάσή του.

ΕΡΓΟΓΡΑΦΙΑ

- ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΥΛΙΚΟ

1. Ευρωπαϊκή νομοθεσία:

- 1.1. Ενοποιημένες Συνθήκες (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης)

- 1.2. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

- 1.3. Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (ως υιοθετήθηκε το 2001 από το ΕΚ, επικαιροποιήθηκε το 2008 και σήμερα ισχύει)

- 1.4. Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) υπ' αριθμ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου. (Επίσημη Εφημερίδα L 298 της 26.10.2012)

- 1.5. Κανονισμός υπ' αριθμ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

2. Κείμενα της Ε.Ε. :

- 2.1. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 03^{ης}.05.2010 «Ευρώπη 2020 – Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»

- 2.2. Απόφαση του Κοινοβουλίου της 09^{ης}.03.1994 σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του (ΕΕ L 113 της 4^{ης}.05.1994, σελ. 15) που τροποποιήθηκε με τις αποφάσεις του ΕΚ της 14^{ης}.03.2002 (ΕΕ L 92 της 9^{ης}.04.2002, σελ. 13) και 18^{ης}.06.2008 (ΕΕ L 189 της 17^{ης}.07.2008, σελ. 25) και που λήφθηκε κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής και έγκρισης από το Συμβούλιο

- 2.3. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: The European Ombudsman' s Guide to Complaints (2011)
- 2.4. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης για τους υπαλλήλους της ΕΕ (2012)
3. Νομολογία:
- 3.1. C-64/82 Tradax Graanhandel BV κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλ. 1984
- 3.2. C-269/90, Technische Universität München κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συλλ. 1991
- 3.3. C-174/98 και C-189/98 Netherlands and van der Val κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συλλογή 2000, I-1
- 3.4. T-191/99 Petrie κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [2001], Συλλ. II-3677
- 3.5. C-139/07 P Technische Glaswerke Ilmenau κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [2010] Συλλ. I-5885
- 3.6. T-29/08 LPN κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [2011] Συλλ. II-6021
4. Ετήσιες Εκθέσεις Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή:
- 4.1. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: Ετήσια Έκθεση 2015 [pdf].
Διαθέσιμο σε:
[file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20(5).pdf)
- 4.2. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: Ετήσια Έκθεση 2014 [pdf].
Διαθέσιμο σε:
[file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2014_EL_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2014_EL_web_final%20(1).pdf)
- 4.3. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: Ετήσια Έκθεση 2013 [pdf].
Διαθέσιμο σε:
[file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2013_EL_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2013_EL_web_final%20(1).pdf)

4.4. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής: Ετήσια Έκθεση 2012 [pdf].

Διαθέσιμο σε:

[file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2012_el%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2012_el%20(1).pdf)

4.5. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής: Ετήσια Έκθεση 2011 [pdf].

Διαθέσιμο σε:

[file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2011_EL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2011_EL%20(1).pdf)

4.6. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής: Ετήσια Έκθεση 2010 [pdf].

Διαθέσιμο σε:

[file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2010_el%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/ar_2010_el%20(1).pdf)

- ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΕΣ ΥΛΙΚΟ

1. Βιβλία – Μονογραφίες:

Στην ελληνική:

1.1. Βενετσανοπούλου Μ., *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014

1.2. Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Α. Σάκκουλας, 2015

1.3. Γώγος Κ. Ε., *Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000

1.4. Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008

1.5. Δετσαρίδης Χ., *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2003

1.6. Καραγεώργου Β., *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη. Όψεις μιας αναδύομενης νομικής αρχής*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013

1.7. Λάζος Γ., *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005

1.8. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ. - Η., *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012

- 1.9. Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., *Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Α. Σάκκουλας, 1996
- 1.10. Μάνος Σ. και λοιποί, *Κράτος & Διαφθορά*, Ι. Σίδερης, 1998
- 1.11. Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010
- 1.12. Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006
- 1.13. Πασσάς Α., *Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Παπαζήσης, 2012
- 1.14. Πασσάς Α./ Τσέκος Θ., *Εθνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, 2009
- 1.15. Παπαγιάννης Δ., *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2007
- 1.16. Ράικος Α., *Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά: από την σκοπιά του διοικητικού δικαίου*, Α. Σάκκουλας, 2006
- 1.17. Σκανδάμης Ν., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι: θεσμοί της Ε.Ε.*, Α. Σάκκουλας, 2003
- 1.18. Σκανδάμης Ν., *Το Κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Α. Ν. Σάκκουλας Αθήνα - Κομοτηνή, 1986
- 1.19. Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, 14^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011
- 1.20. Στεφάνου Κ., *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α΄: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, 2002
- 1.21. Schmidt M., *Θεωρίες της Δημοκρατίας*, Σαββάλας, 2004

Ξενόγλωσσα:

- 1.22. Auby, J., *Droit Administratif Européen*, Dutheil de La Rochère (eds.), Bruxelles: Bruylant, 2007
- 1.23. Azoulai L., *Le principe de bonne administration*, J.-B. Auby, J. Dutheil de La Rochère (eds.), Droit Administratif Européen, Bruxelles: Bruylant, 2007

- 1.24. Azoulai L., *The judge and the Community's administrative governance*, στο Joerges C. and Dehousse R. (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford: Oxford University Press, 2002
- 1.25. Bellamy R., Warleigh A., *Citizenship and governance in the European Union*, Gregory R., Giddings P., *Citizenship, rights and the EU ombudsman*, London: Continuum 2001
- 1.26. Buck T., Thompson B., Kirkham R., *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate, 2011
- 1.27. Caiden G.E., Dwivedi O.P., Jabbra J., *Where Corruption Lives*, Kumarian Press, Inc., 2001
- 1.28. P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford: OUP, 2006
- 1.29. Condinanzi M., Lang A., Nascimbene B., *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008
- 1.30. Epaminondas Marias, *The European Ombudsman: Competences and Relations with other Community Institutions and bodies*, στο Epaminondas Marias (ed.), *The European Ombudsman*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994.
- 1.31. Gellhorn W., *Ombudsman and others citizens' protectors in nine countries*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, Thrid printing, 1967.
- 1.32. Hofmann H., *Good administration in the EU law – a fundamental right?*, Buletin des Droits de l'Homme, 2007
- 1.33. Jenkins R., *European Diary 1977- 1981*, London: Collins, 1989
- 1.34. Kaczorowska A., *European Union Law*, Routledge- Cavendish, 2008
- 1.35. Kadelbach, S., *European administrative law and the law of a Europeanized administration*, σε Joerges C. and Dehousse R. (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford: Oxford University Press, 2002
- 1.36. Karagiannis S. and Petit Y., *Le médiateur européen: bilan et perspectives*, Bruxelles: Bruylant, c.2007

- 1.37. Ladi S., *Globalization, Policy Transfer and Policy Research Institutes*, Edward Elgar Publishing, 2005
 - 1.38. Nehl H. P., *Principles of Administrative Procedure in EC law*, Oxford: Hart Publishing, 1999
 - 1.39. Reichel J., *Between Supremacy and Autonomy. Applying the Principle of Good Administration in the Member States*, U.Bernitz, J.Nergelius (eds), *General Principles of EC Law in a Process of Development?*, The Hague, Kluwer Law International, 2008
 - 1.40. Reif L., *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, 1999
 - 1.41. Reif L., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers (Leiden/ Boston), 2004
 - 1.42. Simon D., *Le principe de 'bonne administration' ou la 'bonne gouvernance' concrète*, Le droit de l'Union européenne en principes. Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux, Editions Apogée: Rennes, 2006.
 - 1.43. Wakefield J., *The Right to Good Administration*, The Hague, Kluwer Law International, 2007
-
2. Εκπαιδευτικό υλικό:
 - 2.1. Τσέκος Θ., *Ο «ελλείπων κρίκος»: Η κακοδιοίκηση ως πλημμελής εφαρμογή*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ), Πρακτικά ημερίδας της 8^{ης} & 9^{ης}.02.2016 με θέμα «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: εμπειρίες & προτάσεις»
-
3. Συλλογικοί Τόμοι:
 - 3.1. Ευστρατίου Μ., *Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως*, Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2004
 - 3.2. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, *Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των*

αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λάβοντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833 – 1983), 1984

4. Επιστημονικά Περιοδικά:

Στην ελληνική:

- 4.1. Διαμαντούρος Ν., *Χρηστή διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας*, Νομικό Βήμα, 2013, σελ. 1145 - 1155
- 4.2. Καραγεώργου Β., *Δίκαιο Το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό*, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 51ο, 2007
- 4.3. Μπάλτα Ευαγγελία, *Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις*, ΕφημΔΔ 4, 2009
- 4.4. Παπαγεωργίου Γ., *Ομοσπονδία χωρίς Δημοκρατία*, Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 84, 1^ο τρίμηνο 2012
- 4.5. Τσαδήρας Α., *Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής: ιστορική εξέλιξη του θεσμού, όροι παραδεκτής καταγγελίας και προϋποθέσεις δικαιολογημένων ερευνών*, ΕευρΔ, 2003
- 4.6. Χρήστου Β., *Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 2008

Ξενόγλωσσα:

- 4.7. Bonnor P., *Ombudsmen and the Development of Public Law*, European Public Law, Vol. 9, No. 2, 2003
- 4.8. Bonnor P., *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, EIREv., Vol. 25, Φεβρουάριος 2000
- 4.9. Bradley B.K. St C., *La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe l'oeil?*, Cahiers de droit européen, 2008
- 4.10. Caiden G.E., *What Really is Public Maladministration?*, Public Administration Review 51(6), 1991

- 4.11. Fortsakis T., *Principles Governing Good Administration*, European Public Law, volume 11, Issue 2, 2005
- 4.12. Heede K., *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: the Role of the European Ombudsman*, European Public Law, Vol.3, No.4, 1997
- 4.13. Magnette P., *Between parliamentary control and the rule of law; the political role of the Ombudsman in the European Union*, Journal of the European Public Policy, 2003, vol. 10, no 5
- 4.14. Milton C., *The Wider Aspects of Ombudsmanship*, The Ombudsman Journal 59 at 62, 1984 – 85, 4
- 4.15. Rowat D.C., *Recent Developments in Ombudsmanship*, στο Canadian Public Administration, vol. X, N O I, 1967

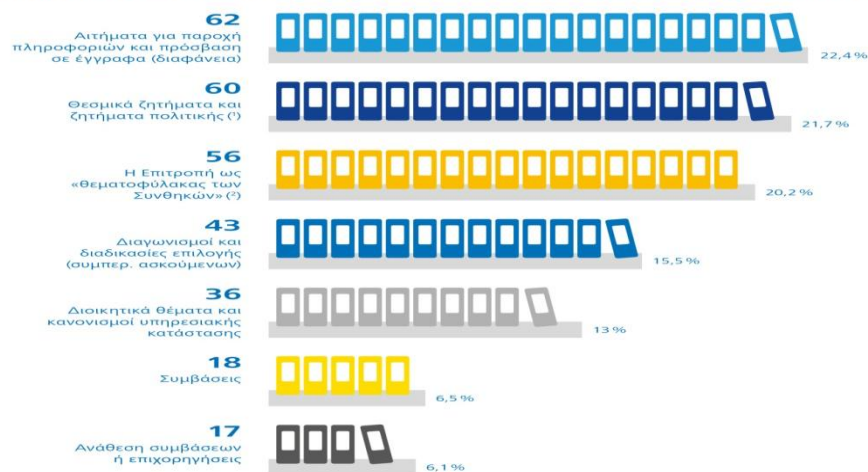
5. Επίσημοι Διαδικτυακοί Τόποι:

- 5.1. <http://www.ombudsman.europa.eu/el/home.faces> (Επίσημος Διαδικτυακός Τόπος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (European Ombudsman))
- 5.2. <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el> (Επίσημος Διαδικτυακός Τόπος για πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης)
- 5.3. http://ec.europa.eu/index_el.htm (Επίσημος Διαδικτυακός Τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής)
- 5.4. <http://www.consilium.europa.eu/el/home> (Επίσημος Διαδικτυακός Τόπος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης)
- 5.5. <http://www.europarl.europa.eu/portal/el> (Επίσημος Διαδικτυακός Τόπος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Εικόνα 1

Αντικείμενο των ερευνών που περάτωσε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής το 2015



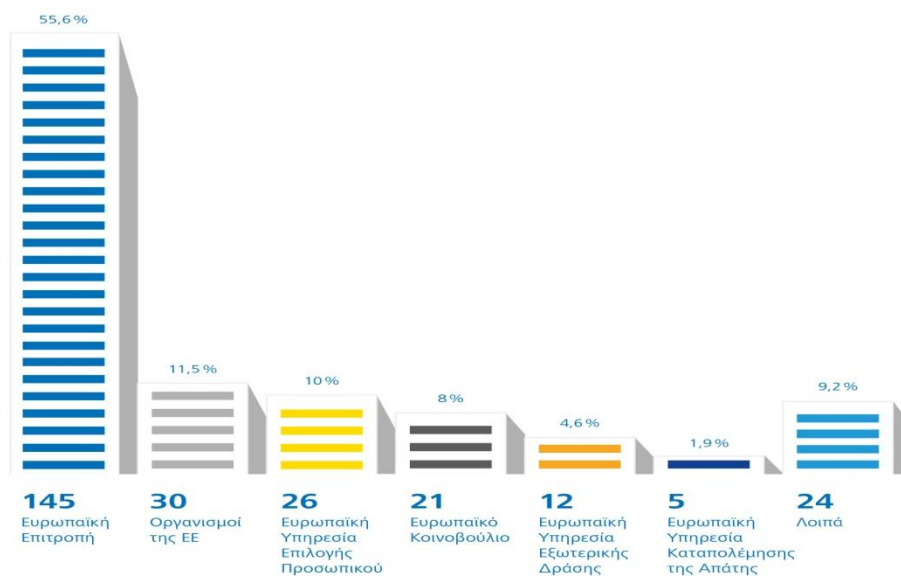
Σημείωση: Σε ορισμένες υποθέσεις, ο Διαμεσολαβητής περάτωσε έρευνες που αφορούσαν δύο ή περισσότερα θέματα. Γι' αυτό, το άθροισμα των ποσοστών υπερβαίνει το 100 %.
 (*) Για παράδειγμα, συγκαταστάσεις συμφερόντων ή καθυστερήσεις και άλλες πλημμέλειες των διαδικασιών των θεσμικών οργάνων.
 (†) Για παράδειγμα, οι διαδικασίες της Επιτροπής σχετικά με εικαζόμενες παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ σε κράτος μέλος.



Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής
www.ombudsman.europa.eu

Εικόνα 2

Έρευνες που διενεργήθηκαν από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή το 2015 σχετικά με τα ακόλουθα θεσμικά όργανα



Σημείωση: Μία έρευνα ίδια πρωτοβουλία που κινήθηκε το 2015 (σχετικά με τη διαφάνεια του τριμερούς διαλόγου) αφορούσε περισσότερα από ένα θεσμικά όργανα. Γι' αυτό, το άθροισμα των ποσοστών υπερβαίνει το 100 %.



Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής
www.ombudsman.europa.eu

(πηγή: file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2015_EL_web_final%20(11).pdf, ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 07/11/2016).

Εικόνα 3

Θεματική ανάλυση των ερευνών που περατώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβητρία το 2014

Αιτήματα για παροχή πληροφοριών και πρόσβαση σε έγγραφα (διαφάνεια)

86 21,5 %

Η Επιτροπή ως θεματοφύλακας των Συνθηκών ⁽¹⁾

77 19,3 %

Διαγωνισμοί και διαδικασίες επιλογής (συμπερ. ασκούμενων)

77 19,3 %

Θεσμικά ζητήματα και ζητήματα πολιτικής ⁽²⁾

64 16,0 %

Διοικητικά θέματα και κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης

45 11,3 %

Ανάθεση συμβάσεων ή επιχορηγήσεις

33 8,3 %

Εκτέλεση συμβάσεων

24 6,0 %

Σημείωση: Σε ορισμένες υποθέσεις η Διαμεσολαβητρία περατώνει έρευνες που αφορούσαν δύο ή περισσότερα θέματα. Γι' αυτό, το άθροισμα των ποσοστών υπερβαίνει το 100%.

⁽¹⁾ Το άρθρο 17 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ορίζει ότι η Επιτροπή «μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα».

⁽²⁾ Η συγκεκριμένη κατηγορία καλύπτει φάσμα αναφορών που υποβλήθηκαν κατά των θεσμικών οργάνων σχετικά με τις δραστηριότητες σε θέματα διαμόρφωσης πολιτικών ή τη γενική λειτουργία τους.

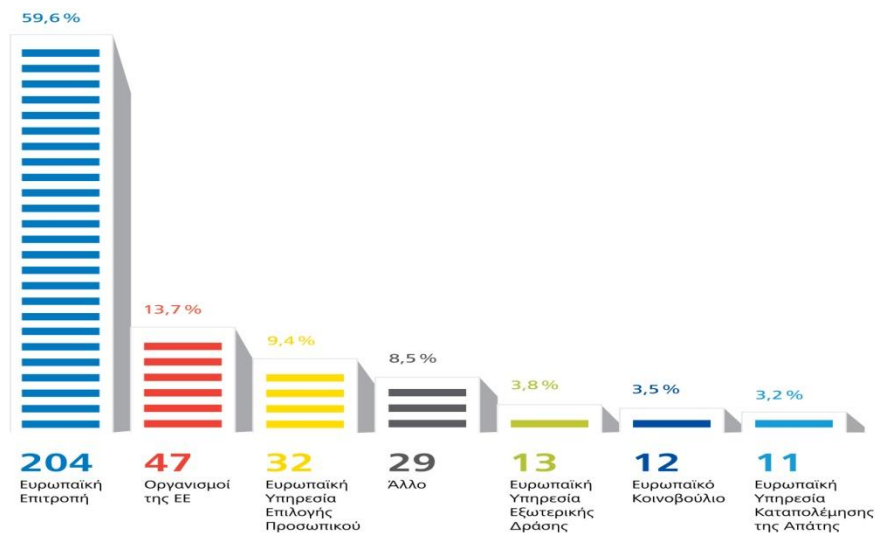


Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

www.ombudsman.europa.eu

Εικόνα 4

Οι έρευνες που διενεργήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβητρία το 2014 αφορούσαν τα ακόλουθα θεσμικά όργανα



Σημείωση: Το 2014 η Διαμεσολαβητρία διενήργησε μια αυτεπάγγελτη έρευνα σχετικά με περισσότερα του ενός θεσμικά όργανα. Γι' αυτό, το άθροισμα των ποσοστών υπερβαίνει το 100%.



Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

www.ombudsman.europa.eu

(πηγή: [file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2014_EL_web_final%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2014_EL_web_final%20(4).pdf), ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 07/11/2016)

Εικόνα 5

Θεματική ανάλυση των ερευνών που περατώθηκαν από τις υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή το 2013

Αιτήματα για παροχή πληροφοριών και πρόσβαση σε έγγραφα (διαφάνεια)

118 25,6 %

Η Επιτροπή ως θεματοφύλακας των Συνθηκών¹

88 19,1 %

Θεσμικά ζητήματα και ζητήματα πολιτικής²

81 17,6 %

Διοικητικά θέματα και κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης

76 16,5 %

Διαγωνισμοί και διαδικασίες επιλογής (συμπεριλαμβανομένων αυτών για ασκουμένους)

68 14,8 %

Ανάθεση συμβάσεων ή επιχορηγήσεις

44 9,5 %

Εκτέλεση συμβάσεων

34 7,4 %

Σημείωση: Σε ορισμένες υποθέσεις, οι υπηρεσίες του Διαμεσολαβητή περάτωσαν έρευνες που αφορούσαν δύο ή περισσότερα θέματα. Γι' αυτό, το άθροισμα των παραπάνω ποσοστών υπερβαίνει το 100 %.

1. Το άρθρο 17 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ορίζει ότι η Επιτροπή «μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα».

2. Η συγκεκριμένη κατηγορία καλύπτει φάσμα αναφορών που υποβλήθηκαν κατά των θεσμικών οργάνων σχετικά με τις δραστηριότητες σε θέματα διαμόρφωσης πολιτικών ή τη γενική λειτουργία τους.



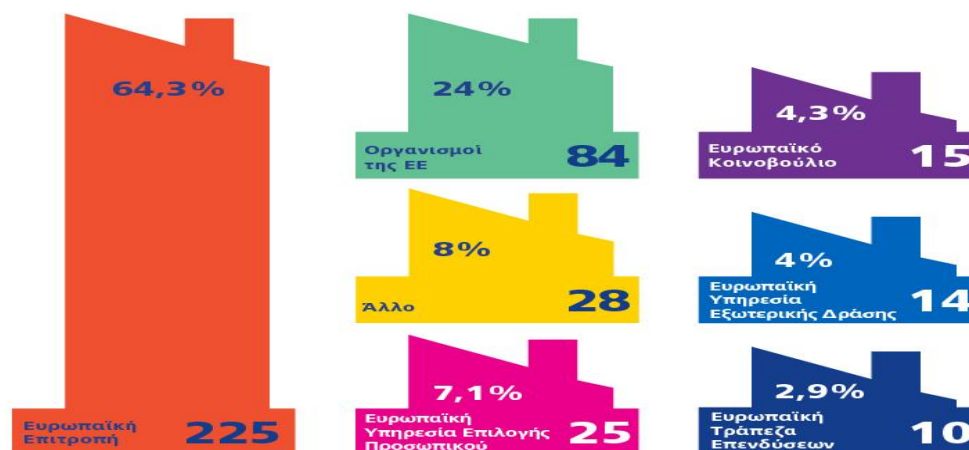
Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

www.ombudsman.europa.eu

Εικόνα 6

350

Οι έρευνες που διενεργήθηκαν από τις υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή το 2013 αφορούσαν τα ακόλουθα θεσμικά όργανα



Σημείωση 0: Οι υπηρεσίες του Διαμεσολαβητή διενήργησαν το 2013 δύο αυτεπάγγελτες έρευνες που αφορούσαν περισσότερα του ενός θεσμικά όργανα, με αποτέλεσμα το άθροισμα των παραπάνω ποσοστών να υπερβαίνει το 100 %.

Σημείωση 0: Οι υπηρεσίες του Διαμεσολαβητή διενήργησαν το 2013 οκτώ έρευνες βάσει αναφορών που αφορούσαν περισσότερα του ενός θεσμικά όργανα, με αποτέλεσμα το άθροισμα των παραπάνω ποσοστών να υπερβαίνει το 100 %.



Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

www.ombudsman.europa.eu

(πηγή: [file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2013_EL_web_final%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/AnnualReport2013_EL_web_final%20(3).pdf), ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 07/11/2016).

Πίνακας 1 (ποσοστά συνολικής συμμόρφωσης ανά θεσμό για το έτος 2014) :

Institution	Remarks and recommendations	Satisfactory replies	% of satisfactory replies
European Parliament	7	7	100%
Council of the EU	1	1	100%
European Commission	57	49	86%
European External Action Service (EEAS)	4	3	75%
European Investment Bank (EIB)	3	3	100%
European Data Protection Supervisory (EDPS)	2	2	100%
European Personnel Selection Office (EPSO)	19	17	89%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	6	5	83%
European Aviation Safety Agency (EASA)	2	2	100%
European Centre for Disease Control (ECDC)	3	3	100%
European Food Safety Authority (EFSA)	1	1	100%
European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)	8	8	100%
European Medicines Agency (EMA)	4	4	100%
European Network and Information Security Agency (ENISA)	1	1	100%
Fundamental Rights Agency (FRA)	1	0	0%
Eurojust	2	2	100%
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)	1	1	100%
Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME)	1	1	100%
Research Executive Agency (REA)	1	1	100%
Total	124	111	90%

(πηγή: <file:///C:/Users/12/Desktop/Putting%20it%20Right-Report%202014-final.pdf>, ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 09/11/2016).

Πίνακας 2 (ποσοστά συνολικής συμμόρφωσης ανά θεσμό για το έτος 2013) :

Institution	Remarks and recommendations	Satisfactory replies	% of satisfactory replies
European Commission	70	51	73%
European Personnel Selection Office (EPSO)	13	12	92%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	11	10	91%
European Food Safety Authority (EFSA)	11	8	73%
European Banking Authority (EBA)	7	7	100%
European Securities and Markets Authority (ESMA)	7	7	100%
European Parliament	7	6	86%
European Medicines Agency (EMA)	6	5	83%
European Aviation Safety Agency (EASA)	4	4	100%
Frontex	4	3	75%
European External Action Service (EEAS)	4	1	25%
Publications Office	3	2	67%
European Central Bank (ECB)	2	2	100%
European Investment Bank (EIB)	2	2	100%
European Chemicals Agency (ECHA)	2	2	100%
Research Executive Agency (REA)	2	2	100%
Council of the EU	2	1	50%
Court of Justice of the EU	1	1	100%
Total	158	126	80%
Cases settled via contacts between services	75	75	
Total	233	201	86%

(πηγή: <file:///C:/Users/12/Desktop/Putting%20it%20Right-Report%202013-final.pdf>, ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης: 09/11/2016).