



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών με κατεύθυνση
«Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ»

**«Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗ-
ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ: ΜΙΑ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΜΕ
ΤΟ ΘΕΣΜΟ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ»**

ΤΕΛΙΚΗ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επιβλέπουσα: Καθηγήτρια κ. Σταυρούλα Κτιστάκη

Φοιτήτρια: Όλγα Κελίδου

ΑΘΗΝΑ, Δεκέμβριος 2018

Αφιερώνεται στους τρεις
άντρες της ζωής μου:
τον Γιάννη, τον Θανάση και τον Νικόλα.

Τριμελής Επιτροπή (αλφαβητικά):

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα καθημερινά προβλήματα των πολιτών περιπλέκονται συχνά με τους φορείς του δημοσίου και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης στην Ελλάδα καλείται να αντιμετωπίσει υπαρκτά φαινόμενα κακοδιοίκησης που εντοπίζουν οι πολίτες στις συναλλαγές τους με τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Η μελέτη στοχεύει στην ανάδειξη του θεσμού της τοπικής διαμεσολάβησης στην Ελλάδα. Ο ρόλος και η αποστολή των τοπικών Διαμεσολαβητών προβλέπεται στο Ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι». Ωστόσο, ο θεσμός προϋπήρχε και λειτούργησε και στο Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», με τη μορφή του δημοτικού και περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης. Στην Ευρώπη και διεθνώς, η έννοια της τοπικής διαμεσολάβησης είναι οικεία εδώ και δεκαετίες. Στην Ελλάδα, η πιο γνωστή μορφή διαμεσολάβησης αποτελεί εκείνη του εθνικού διαμεσολαβητή, μέσω της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Μέσω της συγκριτικής προσέγγισης των δύο θεσμών διαμεσολάβησης, επιχειρείται η ανάδειξη συναρμοδιοτήτων, αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και αποσαφήνισης των ορίων λειτουργίας τους. Μέσα από την παρούσα εργασία αναδύεται ένα προτεινόμενο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των δημοτικών Διαμεσολαβητών και του Συνηγόρου του Πολίτη.

Λέξεις-κλειδιά: Διαμεσολάβηση, Συμπαραστάτης, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συνήγορος του Πολίτη, Έλεγχος, Εποπτεία, Δημόσια Διοίκηση.

ABSTRACT

Every day issues that citizens face are frequently perplexed with the public sector and local government bodies. The statute of local mediation in Greece comes to cope with real maladministration phenomena that people come across in every day transactions with local government bodies. The study aims to highlight the institution of local mediation in Greece. The role and mission of local and regional government Ombudsmen is mentioned in Law 4555/2018 “Klisthenis Program I”. However, the statute was also active during the “Kallikratis Program” (Law 3852/2010), through the so called ‘municipal and regional Ombudsman of Citizen and Enterprise’. Not only in Europe but also worldwide, is the concept of local mediation familiar for decades. In Greece, the most commonly known form of mediation is the public one, through the statute of the Greek Ombudsman. An attempt is made to show off co-responsibilities, overlapping competences and to clarify operational conditions, through the comparative approach of the two kinds of mediation. A proposed framework for cooperation between the municipal Ombudsmen and the public Greek Ombudsman emerges through this thesis.

Key-words: Mediation, Ombudsman, Local Government, Greek Ombudsman, Audit, Supervision, Public Administration.

Συντομογραφίες

Α.Δ.Α.	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή
ΑμεΑ	Άτομα με Αναπηρίες
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Ε.Κ.Ο.	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
Δ.Σ.	Δημοτικό Συμβούλιο
Ε.Κ.Δ.Δ.Α.	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Ε.ΜΗ.ΔΙ.ΠΑ.	Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας
ΕΝ.ΠΕ.	Ένωση Περιφερειών
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Α.Ε.Δ.	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Σ.	Περιφερειακό Συμβούλιο
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Τ.Α.Π.	Τέλος Ακίνητης Περιουσίας

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
ABSTRACT	5
Συνομογραφίες	6
Πίνακες	8
Εικόνες	8
Πρόλογος	9
Εισαγωγή	12
Μεθοδολογία εργασίας	14
ΜΕΡΟΣ Ι: Η ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΣ	16
1. Ombudsman: Συνήγορος, Διαμεσολαβητής ή Συμπαραστάτης?	16
2. Η μετάβαση από τον εθνικό Συνήγορο του πολίτη στον τοπικό Συνήγορο του δημότη και του πολίτη	19
3. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και η Επιτροπή των Περιφερειών	21
4. Θέσεις και Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης: όρια και σχέσεις Εθνικών και Τοπικών Διαμεσολαβητών	25
5. Τοπικοί διαμεσολαβητές σε άλλες χώρες.....	29
5.1 Ηνωμένο Βασίλειο.....	29
5.2 Ολλανδία	31
5.3 Ιταλία	33
ΜΕΡΟΣ ΙΙ: Η ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	34
1. Ο θεσμός του τοπικού Συμπαραστάτη στην Ελλάδα: Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	34
1.1 Εκλογή Συμπαραστάτη	34
1.2 Στοιχεία σχετικά με την εκλογή Συμπαραστατών.....	37
1.3 Ποιοί απευθύνονται στον Συμπαραστάτη	41
1.4 Αρμοδιότητες Συμπαραστάτη	42
1.5 Υποβολή Έκθεσης	44
2. Η μετάβαση από τον τοπικό Συμπαραστάτη στον τοπικό Διαμεσολαβητή: Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»	48
2.1 Τα δύο προτεινόμενα σενάρια αναδιαμόρφωσης του θεσμού	49
3. Νόμος 4555/2018, Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»	52
4. Ο τοπικός Διαμεσολαβητής στο «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι»	54
5. Συγκριτική αποτύπωση θεσμών Συμπαραστάτη-Διαμεσολαβητή	61
6. Τρόπος λειτουργίας Γραφείου Διαμεσολαβητή	64
ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ: ΤΟΠΙΚΟΙ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	66

1. Ο Συνήγορος του Πολίτη: διεύρυνση αρμοδιοτήτων και σύγκριση με τον τοπικό Διαμεσολαβητή	66
2. Διερεύνηση των καταγγελιών στον Συνήγορο του Πολίτη που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση	75
ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ: Σκέψεις και προτάσεις για τα όρια και τις σχέσεις των Διαμεσολαβητών και του Συνηγόρου του Πολίτη	87
Πηγές	92
Νομοθεσία.....	92
Βιβλιογραφία	93
Εκθέσεις.....	95
Ηλεκτρονικές πηγές.....	97

Πίνακες

Εκλογή Συμπαραστατών σε ΟΤΑ Α' και Β' (θητεία: 2014- 2019)	39
Πεδία ενασχόλησης τοπικών Συμπαραστατών	45
Συγκριτική παρουσίαση τοπικού Συμπαραστάτη- τοπικού Διαμεσολαβητή	61
Διαφορές Συνηγόρου του Πολίτη & Δημοτικών-Περιφερειακών Διαμεσολαβητών	72
Παραδείγματα καταγγελιών στον ΣτΠ που αφορούν τους ΟΤΑ	78
Ποσοστά επί των έγκυρων τοπικών υποθέσεων που ανέλαβε ο ΣτΠ στα τρία επικρατέστερα πεδία, έτη 2010-2017	85

Εικόνες

Λειτουργία Γραφείου Διαμεσολαβητή	65
Αριθμός Ε.Ε.Π. στον ΣτΠ 2010-2017	71
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ που σχετίζονται με την αυτοδιοίκηση	75
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα 2017	76
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ που σχετίζονται με ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ευρύτερο δημόσιο τομέα και Ανεξάρτητες Αρχές	76
Συνοπτική θεματολογία για την τοπική αυτοδιοίκηση στον Συνήγορο του Πολίτη	80
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα 2016	81
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα 2015	82
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα 2014	82
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα 2013	83
Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα 2012	84

Πρόλογος

Η συγγραφή της παρούσας εργασίας εντάσσεται στο πλαίσιο εκπόνησης της τελικής μεταπτυχιακής εργασίας για τη λήψη διπλώματος μεταπτυχιακών σπουδών με κατεύθυνση «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ» του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης.

Μέσω της παρούσας έρευνας επιχειρείται η μελέτη και ανάδειξη του θεσμού της διαμεσολάβησης σε τοπικό επίπεδο. Ως τέτοιος σύγχρονος θεσμός παρουσιάζεται ο τοπικός Συμπαραστάτης-Διαμεσολαβητής.

Η κύρια ερευνητική υπόθεση συνοψίζεται στη σκέψη ότι τα προβλήματα της καθημερινότητας των πολιτών επιλύονται καλύτερα όταν αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε τοπικό επίπεδο. Οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού αποτελούν τους βασικούς εκφραστές της αρχής της εγγύτητας και της επικουρικότητας, δύο κρίσιμων αρχών που υποστηρίζονται και από το ενωσιακό δίκαιο. Η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να γίνεται προς όφελος της εξυπηρέτησης της καθημερινότητας των πολιτών και της καλύτερης εφαρμογής των αρχών του κράτους δικαίου.

Ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης αντιπαραβάλλεται με τον εγγύτερο θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μία συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή, που έχει επιδείξει πλούσιο επιστημονικό έργο και προσφέρει εμπειρογνωμοσύνη σε άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, έχει συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στην ανάδειξη φαινομένων κακοδιοίκησης και στην αντιμετώπισή τους, ενώ έχει εδραιωθεί ως αξιόπιστος θεσμός στη συνείδηση των πολιτών (Μπέσιλα-Μακρίδη, 2010).

Στο **πρώτο μέρος** της εργασίας γίνεται μία εννοιολογική αποσαφήνιση του όρου της διαμεσολάβησης, καθώς και των βασικών γνωρισμάτων της. Επίσης, αποτυπώνονται οι σύγχρονες μορφές διαμεσολάβησης που λειτουργούν στην Ελλάδα. Περαιτέρω, παρουσιάζεται ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Στην εργασία υποστηρίζεται ότι, τόσο ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, όσο και η Επιτροπή των Περιφερειών, συνεισέφεραν στην ανάδειξη του θεσμού της τοπικής διαμεσολάβησης. Επιπλέον, μέσα από τα κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης διακρίνουμε τα όρια μεταξύ των εθνικών και τοπικών διαμεσολαβητών. Τέλος, αναφέρεται, ενδεικτικά, ο τρόπος λειτουργίας του Διαμεσολαβητή σε άλλες χώρες της Ευρώπης, πριν τη θεσμική ρύθμιση του Συμπαραστάτη στην Ελλάδα.

Στο **δεύτερο μέρος** αναλύεται ο θεσμός του Διαμεσολαβητή σε εθνικό επίπεδο. Επισημαίνουμε ότι, κατά τη διάρκεια συγγραφής της εργασίας, ψηφίστηκε η νέα μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης¹. Μέσα από αυτή τη μεταρρύθμιση, συγκρίνεται η λειτουργία του τοπικού Συμπαραστάτη (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») και του τοπικού Διαμεσολαβητή (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»).

Στο **τρίτο** και τελευταίο **μέρος** της εργασίας ερευνώνται τα όρια και οι σχέσεις μεταξύ της Α.Δ.Α. «Συνήγορος του Πολίτη» και του τοπικού Διαμεσολαβητή. Το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» ρυθμίζει τα όρια αυτά, τα οποία θεωρείται ότι είναι στην πράξη δυσδιάκριτα. Για την καλύτερη μελέτη της σχέσης των δύο θεσμών, αποτυπώνεται ο βαθμός στον οποίο τα ζητήματα τοπικής αυτοδιοίκησης απασχολούν το πεδίο δραστηριότητας του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την εξαγωγή βασικών συμπερασμάτων για τις σχέσεις και τα όρια των δύο θεσμών και την υποβολή προτάσεων για την ενίσχυση του θεσμού του τοπικού διαμεσολαβητή.

Μολονότι η επιστημονική ενασχόληση με τις Ανεξάρτητες Αρχές γενικότερα, και ειδικότερα με τον Συνήγορο του Πολίτη, έχει αποτελέσει ένα προσφιλέσ πεδίο ανταλλαγής απόψεων και γνώσεων, η αντίστοιχη βιβλιογραφία που αφορά το θεσμό της ελληνικής τοπικής διαμεσολάβησης είναι ελλιπής. Μέσα από τη σχετική επισκόπηση της βιβλιογραφίας φαίνεται ότι δεν έχουν συγγραφεί βιβλία αποκλειστικά για την τοπική διαμεσολάβηση στην Ελλάδα. Οι σχετικές αναφορές συνήθως συνδυάζουν μία παρουσίαση-κριτική του θεσμού στο πλαίσιο λειτουργίας ή αναδιοργάνωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επί του αντικειμένου υπάρχουν ορισμένες μεταπτυχιακές εργασίες, εκ των οποίων ελάχιστες πραγματεύονται τη σύγκριση του θεσμού των τοπικών Συμπαραστατών με άλλους ελεγκτικούς θεσμούς, όπως ο Γ.Ε.Δ.Δ. και ο Συνήγορος του Πολίτη. Όμως καμία, μέχρι και την ημερομηνία κατάθεσης της παρούσας εργασίας, δεν πραγματεύεται τη σύγκριση του θεσμού των τοπικών διαμεσολαβητών, μετά τη ψήφιση του προγράμματος «Κλεισθένης Ι», και του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη. Η προσπάθεια, επομένως, του παρόντος εγχειρήματος γίνεται με την ελπίδα να

¹ Ο αναλυτικός τίτλος του νόμου είναι: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.». Για λόγους συντομίας επιλέγουμε την κωδικοποιημένη αναφορά στο νόμο.

καλυφθεί ένα επιστημονικό κενό στη βιβλιογραφία της δημόσιας διοίκησης, που θεωρείται ενδιαφέρουσα για περαιτέρω διερεύνηση.

Πίσω από κάθε ακαδημαϊκό πόνημα κρύβεται η ουσία του, που είναι ο ανθρώπινος νους και η ανθρώπινη ψυχή του έμψυχου δυναμικού της. Έτσι, τις θερμές ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω στην καθηγήτρια και επιβλέπουσα της εργασίας, κ. Σταυρούλα Κτιστάκη, για την αμέριστη συμπαράσταση και καθοδήγηση καθ' όλη τη διάρκεια συγγραφής της εργασίας. Επιπρόσθετα, θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον κ. Μπακογιάννη, ειδικό επιστήμονα στον Συνήγορο του Πολίτη, για το χρόνο που διέθεσε να αναγνώσει μέρος της εργασίας και για τις γόνιμες παρατηρήσεις του επί αυτής.

Εισαγωγή

Η δημόσια διοίκηση, ως «εκτελεστής» των αποφάσεων της πολιτικής εξουσίας, διαπνέεται από βασικές αρχές του κράτους δικαίου. Η εφαρμογή της άσκησης δημόσιας εξουσίας αυτοπεριορίζεται από τους κανόνες δικαίου και την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, η οποία έχει καταρχήν έναν αυστηρό και επιτακτικό χαρακτήρα (Μακρυδημήτρης, 2008).

Η άσκηση δημόσιας εξουσίας στην κεντρική και την τοπική αυτοδιοίκηση πραγματοποιείται μέσα από την εκτέλεση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν την οργάνωση και το διαχωρισμό του κράτους σε κεντρικό και αποκεντρωμένο. Ειδικότερα, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (Αρ, 102 παρ. 1 Σ.). Οι δήμοι, (ΟΤΑ Α' βαθμού) και οι Περιφέρειες (ΟΤΑ Β' βαθμού), αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τα οποία διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (αρ.102 παρ. 2 Σ.).

Επί της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής αυτοτέλειας αναγνωρίζεται η δυνατότητα του Κράτους να ασκεί στους ΟΤΑ διοικητική εποπτεία, χωρίς όμως να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους (αρ. 102, παρ. 4 Σ.). Ειδικότερα, *«η διοικητική εποπτεία επί των ΟΤΑ αποτελεί μία μορφή επέμβασης των οργάνων του Κράτους στη λειτουργία των ξεχωριστών ΝΠΔΔ, με σκοπό να εξασφαλίζεται η συνοχή της έννομης τάξης, η παρακολούθηση της πραγματοποίησης των στόχων που έχουν τεθεί σε επίπεδο κυβερνητικής πολιτικής και γενικά, η διαφύλαξη της ενιαίας οργανωτικής μορφής του Κράτους»* (Κτιστάκη, 2014: 63).

Στο πλαίσιο εφαρμογής του ελέγχου νομιμότητας, έχει επί μακρόν υιοθετηθεί το κλασικό μοντέλο γραφειοκρατικού ελέγχου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Μπέσιλα-Βήκα, 2008). Οριοθετώντας τη γενική έννοια του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση θα λέγαμε ότι *«...ως έλεγχος εννοούμε μια μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη διαδικασία, η οποία ως έργο έχει την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων και λειτουργιών μιας υπηρεσίας ή ενός οργανισμού»* (Βενετσανοπούλου, 2014: 38). Στη βιβλιογραφία αναφέρονται διαφορετικά είδη ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ειδικότερα, ανάλογα με το αν εφαρμόζεται εξωτερικός ή εσωτερικός έλεγχος, υπάρχει ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός (εξωτερικός) και ο διοικητικός (εσωτερικός), καθώς και η

χαρακτηριζόμενη ως «ενδιάμεση» μορφή ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που ασκείται από τις Ανεξάρτητες Αρχές, είτε πρόκειται για συνταγματικά, είτε για νομοθετικά θεσπισμένες (Βενετσανοπούλου, 2014, Μακρυδημήτρης, 2008, Στυλιανίδου, 2016).

Η παρούσα εργασία δεν στοχεύει στην αναπαραγωγή των ελεγκτικών φορέων του κλασικού μοντέλου διοίκησης. Θα πρέπει, ωστόσο, ενδεικτικά και περιληπτικά, να γίνει αναφορά σε ορισμένους φορείς εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, οι οποίοι διαχρονικά έχουν συμβάλει στην προσπάθεια προστασίας από την αυθαιρεσία, την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση και γενικότερα στην ελληνική δημόσια διοίκηση:

- Τα **ελληνικά Διοικητικά Δικαστήρια** επιφορτίζονται σε μεγάλο βαθμό με τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Ο μεγάλος όγκος υποθέσεων σε συνδυασμό με τη μακρόχρονη πορεία επίλυσής τους αναπόφευκτα οδηγούν σε χρονικές καθυστερήσεις απονομής της δικαιοσύνης (Δραγώνα, 2011) και τελικά αποσύνδεση του νοήματος της ποινής με το φαινόμενο της κακοδιοίκησης. Στα παραπάνω προστίθεται και η άρνηση της δημόσιας διοίκησης να εφαρμόζει τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων ενίοτε (Κτιστάκη, 2007).
- Ο **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης** έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Μάλιστα, σύμφωνα με τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, ο ρόλος του ΓΕΔΔ εμφανίζεται θεσμικά ενισχυμένος. Πέραν της πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνει, ο ν. 4478/2017 του δίνει τη δυνατότητα να ασκεί ένσταση υπέρ της διοίκησης ή του υπαλλήλου, στρεφόμενος κατά των αποφάσεων των πειθαρχικών οργάνων, πλην των αποφάσεων Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών.
- Το **Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης** αποτελεί ένα όργανο οριζόντιου ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (Μπέσιλα-Μακρίδη, 2006, Μακρυδημήτρης, 2010). Μπορεί να ελέγχει, μεταξύ άλλων φορέων, και τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Μάλιστα, σύμφωνα με τα πορίσματα των

ελέγχων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για την τριετία 2015-2017, οι ΟΤΑ αναδεικνύονται «πρωταθλητές» στη διαφθορά².

- Το κράτος μπορεί να ασκεί εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, μέσω των **Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ** (αρ.108 του ν. 4555/2018³). Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό. Ο Επόπτης ΟΤΑ είναι αποκλειστικά ελεγκτικό-εποπτικό όργανο, δεν ασκεί καθήκοντα διαμεσολάβησης, ενώ υποχρεούται να κοινοποιεί και στον οικείο τοπικό Διαμεσολαβητή τις αποφάσεις του.

Μεθοδολογία εργασίας

Για τη συγγραφή της εργασίας χρησιμοποιήθηκαν κατά κύριο λόγο πρωτογενείς, αλλά και δευτερογενείς πηγές. Βασικό πεδίο μελέτης αποτέλεσε το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, οι Ετήσιες Εκθέσεις τοπικών Συμπαραστατών καθώς και οι αντίστοιχες του Συνηγόρου του Πολίτη. Έχοντας ως κύριο άξονα τις ανωτέρω αναφορές, οι πηγές εμπλουτίστηκαν με βιβλιογραφία που υποστηρίζει τις απόψεις που αναφέρονται στην κυρίως εργασία.

Ένα μεθοδολογικό σημείο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι, κατά την ολοκλήρωση της παρούσας έρευνας, ο θεσμός του τοπικού Διαμεσολαβητή δεν έχει τεθεί σε λειτουργία. Το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά τον Διαμεσολαβητή θα εφαρμοστεί από την πρώτη, μετά την έναρξη ισχύος του προγράμματος Κλεισθένης Ι, αυτοδιοικητική περίοδο (αρ. 174 παρ. 3 του Ν.4555/2018). Υφίσταται, ωστόσο, η προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής του θεσμού του τοπικού Συμπαραστάτη. Για την εξαγωγή συμπερασμάτων, βοηθητική υπήρξε η μακρόχρονη πορεία της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη και η μελέτη του, σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο, από άλλους συγγραφείς.

Για τη διατήρηση της αντικειμενικότητας της εργασίας, επισημαίνουμε ότι οι όποιες γνώμες παρουσιάζονται μέσα στην εργασία αποτελούν προσωπικές απόψεις των εκπροσώπων των δύο θεσμών. Ακόμα, οι απόψεις περί του νέου θεσμικού πλαισίου

² <http://www.enikos.gr/society/596397/protathlites-sti-diafthora-oi-ota-ti-prokyptei-apo-tin-ekthesi-to>, ανακτήθηκε στις: 03/10/2018.

³ Που αντικατέστησε το άρ. 214 του ν.3852/2010.

δεν αντανακλούν την εμπειρική εφαρμογή της νομοθεσίας στην πράξη. Επιπλέον, μέσα από τις Εκθέσεις των Συμπαραστατών και του Συνηγόρου του Πολίτη, αντλήθηκαν εκείνα τα στατιστικά στοιχεία που θεωρήθηκαν ικανά για να μας βοηθήσουν στην εξαγωγή συμπερασμάτων σύμφωνα με τον σκοπό της εργασίας.

Μεθοδολογικά ορίστηκε ως ανεξάρτητη μεταβλητή ο τοπικός Διαμεσολαβητής-Συμπαραστάτης και ως εξαρτημένη ο Συνήγορος του Πολίτη. Έτσι, γίνεται προσπάθεια να διαπιστωθεί, κατά πόσο αλλάζοντας τα όρια της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη ενισχύεται ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης. Αυτός είναι και ο βασικός λόγος που ο Συνήγορος του Πολίτη παρουσιάζεται στο τελευταίο μέρος της εργασίας, αποφεύγεται η εκτενής θεωρητική του αναφορά, ενώ δίδεται έμφαση στο νέο του ρόλο μέσα από τη διεύρυνση των λειτουργιών του.

ΜΕΡΟΣ Ι: Η ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΣ

1. Ombudsman: Συνήγορος, Διαμεσολαβητής ή Συμπαραστάτης?

Έχοντας υπόψη τις ανωτέρω μορφές άσκησης ελέγχου και εποπτείας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αντιπαραβάλλεται στην έννοια της εποπτείας και του ελέγχου η έννοια της **διαμεσολάβησης**. Η παρουσίαση των θεσμών διαμεσολάβησης κρίνεται αναγκαία σε ένα σύγχρονο κοινωνικό-οικονομικό περιβάλλον, διαρκώς μεταβαλλόμενο, θεσμικά, οργανωτικά και τεχνολογικά. Στην εποχή του «μετά»- νέου δημόσιου μανάτζμεντ⁴, η σύμπλεξη του ιδιωτικού με το δημόσιο μοιάζει αναπόφευκτη και η οπτική του δημοσίου ελέγχου με όρους ποιότητας, ανταγωνιστικότητας και απόδοσης σε ένα σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον απαραίτητη. Εξάλλου, υποστηρίζεται ότι *«όταν το σύστημά μας καλείται να λειτουργήσει σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον, πρέπει να θέσουμε νέους μηχανισμούς, προς όφελος της «φαντασίας» της διοίκησης, όπως στη μετανεωτερική εποχή ορίζεται η ικανότητα να βλέπει, να καταλαβαίνει και να αντιδρά η διοίκηση με νέους τρόπους στις νέες ανάγκες»* (Μπέσιλα-Βήκα, 2008: 37).

Η διαμεσολάβηση είναι η σύγχρονη απάντηση στις κλασικές σχέσεις δημόσιας εξουσίας και ιεραρχίας που απαντώνται στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ως έννοια, τη συναντάμε στις ιδιωτικές σχέσεις που διαπνέονται από την ελευθερία της βουλήσεως των συμβαλλόμενων μερών και την εξουσία διαθέσεως (Κόντη, 2017). Βασικοί εκφραστές της διαμεσολάβησης αποτελούν οι διαφόρων μορφών «Συνήγοροι», «Συμπαραστάτες» ή «Διαμεσολαβητές» που υπάρχουν στην Ελλάδα και απαντούν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στον ιδεότυπο του «ombudsman».

Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης Αττικής κ. Σωτηρόπουλος (2010) σχολιάζει την επιλογή ορισμένων χωρών να αποδώσουν τον όρο «ombudsman» για να συμπεριλάβουν και τους διαμεσολαβητές-συνηγόρους με τοπική εμβέλεια. Ειδικότερα αναφέρει ότι, ο σουηδικός όρος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «σεξιστικός», καθώς η έννοια του «ombudsman» παραπέμπει στο αντρικό φύλο, κατά

⁴«Στον πυρήνα της προσέγγισης του μετά-νέου δημόσιου μανάτζμεντ, βρίσκεται η έννοια της αποτελεσματικότητας, σε αντίθεση με την επιδίωξη του νέου δημόσιου μανάτζμεντ για αποδοτικότητα. Το ζητούμενο σε αυτή τη νέα προσέγγιση είναι οι δημόσιες οργανώσεις, πάνω και πέρα από όλα, να διασφαλιστεί ότι δρουν αποτελεσματικά, ικανοποιώντας πραγματικά, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, τις ανάγκες, επιθυμίες και απαιτήσεις των πολιτών» (Γκέγκας, 2017: 23).

τη μετάφραση του «man», συμπεριλαμβάνοντας ωστόσο και γυναίκες. Προφανώς η έννοια «ombudsperson» θα ήταν καταλληλότερη ως ουδέτερο πεδίο αναφοράς στα δύο φύλα (Βάντζος, 2014), ωστόσο, για λόγους ιστορικής συνέχειας γίνεται αντίστοιχα αναφορά ως «omdudsmen» και στην παρούσα εργασία.

Στον ιδιωτικό τομέα, συναντάμε την έννοια του «**Συνηγόρου του Επιχειρηματία**», ρόλος ο οποίος συνδέεται με την προάσπιση των δικαιωμάτων των επιχειρηματιών και ελεύθερων επαγγελματιών που δραστηριοποιούνται τοπικά.

Οργανωτικά, τα Γραφεία Συνηγόρων του Επιχειρηματία λειτουργούν στα κατά τόπους Επιμελητήρια στην Ελλάδα. Στους βασικούς άξονες αρμοδιοτήτων τους περιλαμβάνονται η νομική υποστήριξη των ενδιαφερομένων σε γενικά και ειδικά κλαδικά θέματα, η εξατομικευμένη νομική υποστήριξη σε ανακύπτοντα επιχειρηματικά θέματα, η διαμεσολάβηση με άλλους φορείς σε περιπτώσεις υποβολής παραπόνων, η συμβουλευτική υποστήριξη για τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων, κλπ.⁵ Αξίζει να τονιστεί ότι το 2014, η Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας (Ε.Σ.Ε.Ε.) έκανε πρόταση, που συζητήθηκε στο τότε Κυβερνητικό Συμβούλιο Απασχόλησης, για τη σύσταση μίας Ανεξάρτητης Αρχής υπό τον τίτλο «Συνήγορος του Επιχειρηματία», η οποία τελικά ουδέποτε προχώρησε σε υλοποίηση και θεσμική ρύθμιση⁶.

Αναφορικά με τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, η έννοια του συνηγόρου συναντάται στον «**Συνήγορο του Πολίτη**», αλλά και στον «**Συνήγορο του Καταναλωτή**». Με τον νόμο 3293/2004 θεσπίστηκε ο «**Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης**», με βασικές αρμοδιότητες την προάσπιση των δικαιωμάτων στην υγεία, την πρόνοια και την κοινωνική αλληλεγγύη, τη βελτίωση των υπηρεσιών υγείας και τον περιορισμό φαινομένων κακοδιοίκησης στο συγκεκριμένο πεδίο δράσης (Πανάγου, 2006). Οργανωτικά, ο Συνήγορος της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης δε λειτούργησε ως ξεχωριστή Αρχή, αλλά ενσωματώθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη και συγκεκριμένα οι αρμοδιότητές του εκτελούνται στο πλαίσιο λειτουργίας του κύκλου της κοινωνικής προστασίας.

⁵ Βλ. ενδεικτικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες του Δικτύου Επιχειρηματικότητας, Καινοτομίας και Ανάπτυξης, <http://deka-org.gr/index.php/services/synigoros>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018, καθώς και τα κατά τόπους Επιμελητήρια π.χ. Σέρρες, <http://www.serreschamber.gr/serres/articles/article.jsp?categoryid=3563&context=103&globalid=18963&articleid=4124>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018, Κοζάνη, <http://www.evekozani.gr/kozani/articles/article.jsp?categoryid=3508&context=103&globalid=10375&articleid=3547>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018, <http://www.epimelima.gr/>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018, κ.ά.

⁶ Βλ. π.χ. <https://www.newsbomb.gr/tags/tag/119471/synhgoros-toy-epixeirhmatias>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018.

Στην ελληνική έννομη τάξη υπάρχει μία ακόμη μορφή διαμεσολάβησης που καθιερώθηκε το 2010, έτος θεσμικής ρύθμισης και του τοπικού Συμπαραστάτη. Πρόκειται για τη **διαμεσολάβηση** που προβλέπεται από το **Υπουργείο Δικαιοσύνης**, με τον Ν. 3898/2010, «*Διαμεσολάβηση σε Αστικές και Εμπορικές Υποθέσεις*»⁷. Ουσιαστικά, αφορά την εξωδικαστική επίλυση διαφορών ιδιωτικού δικαίου⁸, για την αποσυμφόρηση των ελληνικών δικαστηρίων με αντίστοιχες υποθέσεις, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η έννοια και ο ρόλος του διαμεσολαβητή στο Υπουργείο Δικαιοσύνης συνίσταται στην επίτευξη μίας αμοιβαίας συμφωνίας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών. Ο Διαμεσολαβητής δεν εκδίδει απόφαση, ούτε επιβάλλει λύση. Ο ρόλος του είναι να βοηθήσει τις διαπραγματεύσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, ώστε να καταλήξουν σε αμοιβαία αποδεκτή συμφωνία⁹.

Αξίζει, τέλος, να αναφερθούμε και στο θεσμό του «**Συνηγόρου του Φοιτητή**», που αφορά τη διαμεσολάβηση σε θέματα κακοδιοίκησης στα ελληνικά πανεπιστημιακά ιδρύματα. Προβλέπεται στο άρ. 55, του ν. 4009/2011¹⁰ και οργανώνεται σε επίπεδο αυτοτελούς γραφείου. Ο Συνήγορος του Φοιτητή έχει την ιδιότητα του καθηγητή ή ομότιμου καθηγητή (παρ. 1β). Ο ρόλος του συνίσταται στη διαμεσολάβηση μεταξύ φοιτητών και καθηγητών ή διοικητικών υπηρεσιών του ιδρύματος, στην τήρηση της νομιμότητας στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής ελευθερίας, στην αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και στη διαφύλαξη της εύρυθμης λειτουργίας του ιδρύματος (παρ. 1α).

⁷Πρόκειται για προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας σε σχετική Οδηγία της Ε.Ε., την 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2008.

⁸Ενδεικτικά αναφέρονται οι αστικές και εμπορικές διαφορές, π.χ. οι οικογενειακές διαφορές, οι διαφορές οροφοκτησίας, οι εργατικές διαφορές, οι διαφορές για αξιώσεις ηθικής βλάβης λόγω προσβολής της προσωπικότητας, οι υποθέσεις αστικής ιατρικής ευθύνης, οι διαφορές μεταξύ οργανισμών συλλογικής διαχείρισης δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και χρηστών, http://www.diamesolavisi.gov.gr/syxnes-erotiseis#syxnes_erotiseis-page-2, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018.

⁹ Βλ. συχνές ερωτήσεις, τί είναι ο Διαμεσολαβητής, http://www.diamesolavisi.gov.gr/syxnes-erotiseis#syxnes_erotiseis-page-2, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018.

¹⁰ «*Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων*» (ΦΕΚ Α 195/6.9.2011).

2. Η μετάβαση από τον εθνικό Συνήγορο του πολίτη στον τοπικό Συνήγορο του δημότη και του πολίτη

Για την καλύτερη κατανόηση του θεσμού του τοπικού Διαμεσολαβητή, απαιτείται η αναφορά στο θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθότι οι δύο θεσμοί συμπλέουν ιστορικά, οργανωτικά και εξυπηρετούν κοινές αρχές της δημόσιας διοίκησης. Εξάλλου ιστορικά, ο θεσμός του εθνικού Συνηγόρου του Πολίτη προϋπήρχε του θεσμού του τοπικού συνηγόρου, με εξαίρεση τα κράτη εκείνα, στα οποία η διοικητική και πολιτική οργάνωση του κράτους εξ' αρχής αναπτύχθηκε σε επίπεδο αυτοδιοίκησης και όχι σε κεντρικό επίπεδο διοίκησης (π.χ. τα ομοσπονδιακά κράτη).

Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη ως Ανεξάρτητη Αρχή πρωτοεμφανίστηκε το 1809 στη Σουηδία, με τον ιδεότυπο του «ombudsman», εξ' ου και η σκανδιναβική ορολογία έχει επικρατήσει ως λεκτική έκφραση της έννοιας του συνηγόρου, του αντιπροσώπου και εκπροσώπου (Τζέμος, 2012). Ωστόσο, μόλις το 1954 με τη θέσπιση του ombudsman στη Δανία, αποτυπώνεται ως πρότυπο και βασικό σημείο αναφοράς ανάπτυξης του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη παγκοσμίως, για την ανάπτυξη αντίστοιχων μορφωμάτων μέχρι και σήμερα (Τζέμος, 2012).

Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να διαμορφώνεται σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο. Μάλιστα, αποσαφηνίζεται η έννοια του «τοπικού», ως διαχωρισμού μεταξύ «περιφερειακού» (regional) και τοπικού με τη στενή έννοια (local) (Castella, 2003), ώστε να συμπεριλαμβάνει όλες τις οργανωτικές μορφές πολιτειακής οργάνωσης μιας χώρας. Μολονότι ο «εθνικός» ombudsman έχει βαθιές ιστορικές ρίζες και ισχυρή εδραίωση στην ιστορία των θεσμών διαμεσολάβησης, ο «τοπικός» ombudsman αποτέλεσε μάλλον προϊόν συστάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ισχυροποίηση της αποκεντρωμένης μορφής διοίκησης σε κάθε χώρα είναι συνάρτηση ιστορικών, πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών, ωστόσο, καθοριστική υπήρξε και η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την κατεύθυνση αυτή.

Ήδη το 2009, η Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών της Ε.Ε. υιοθέτησε το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, «ως σύγχρονη και αναγκαία αντίληψη στην άσκηση ευρωπαϊκής πολιτικής» (Στράτη- Βάντζου, 2010). Η οπτική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης υιοθετήθηκε από την ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως αποτυπώνεται σχετικά στην αιτιολογική έκθεση για τη μεταρρύθμιση της

αυτοδιοίκησης, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Ειδικότερα, η μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης το 2010 κρίθηκε επιτακτική διότι, μεταξύ άλλων:

- *«οι εγγύτερες προς τον πολίτη βαθμίδες της αυτοδιοίκησης συγκροτούν τη βάση του διοικητικού μας συστήματος και συνεπώς την αφετηρία του λειτουργικού εκσυγχρονισμού του, με την εισαγωγή καινοτόμων διοικητικών εργαλείων και μεθόδων διοίκησης.*
- *Πρόκειται για τα επίπεδα διοίκησης που λόγω της εγγύτητάς τους προς τις καθημερινές ανάγκες του πολίτη, συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό υπηρεσιών εντάσεως κοινού και συμβάλλουν αποφασιστικά στην αναδιάταξη και την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη δημόσια διοίκηση.*
- *Είναι απολύτως αναγκαία η αντιμετώπιση των γνωστών φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς που εντοπίζονται ιδιαίτερα σε ορισμένους φορείς της αυτοδιοίκησης, όπως έχουν επανειλημμένως αποτυπωθεί σε εκθέσεις ανεξάρτητων αρχών (λ.χ. Συνήγορος του Πολίτη) και ελεγκτικών οργάνων (λ.χ. του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης) με μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα.» (αιτ. έκθεση Πρόγραμμα «Καλλικράτης»: 4-5).*

Η εφαρμογή της αρχής της εγγύτητας και της επικουρικότητας ενισχύεται μέσα από την προσπάθεια ανάδειξης των τοπικών δομών, ως πρωταρχικών φορέων στην αντιμετώπιση των θεμάτων και προβλημάτων των πολιτών της (Ιτσκού, 2017). Η προσπάθεια αυτή συνάδει με το πνεύμα και τις αρχές που διαπνέουν τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, *«δηλ. τις εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμπάθουσας».* (αιτ. έκθεση Πρόγραμμα «Καλλικράτης»: 11).

3. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και η Επιτροπή των Περιφερειών

Στη βιβλιογραφία, γίνεται διάκριση μεταξύ κλασικού και υβριδικού ombudsman (Τζέμος, 2012). Ο κλασικός ιδεότυπος του συνηγόρου αφορά το πεδίο της soft law παρέμβασης, κυρίως με την έννοια της εξωδικαστικής διαμεσολάβησης με μη κυρωτικές παρεμβάσεις. Από την άλλη, ο υβριδικός ιδεότυπος κατέχει επιπρόσθετες εξουσίες, που το καθιστούν οίονοι ελεγκτικό όργανο. Σημαντική εδώ κρίνεται η δυνατότητα, μέσω του Συνηγόρου, να εφαρμόζονται και πειθαρχικές διώξεις. Ως παράδειγμα κλασικού προτύπου Συνηγόρου αναφέρεται ο Ευρωπαϊός Συνήγορος του Πολίτη.

Η σύσταση του διαμεσολαβητικού οργάνου στην Ευρωπαϊκή Ένωση ακολουθεί μία μακρόχρονη πορεία, πριν ακόμα την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Σ.Ε.Ε.). Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής υπήρξε απόρροια τόσο κυβερνητικών προτάσεων (π.χ. της Ισπανίας και της Δανίας), όσο και Συστάσεων και Αναφορών του Υπουργικού Συμβουλίου της Ευρώπης το 1975, της επιτροπής νομικών υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, της επιτροπής Adonnino το 1985 και λοιπών εκθέσεων και ψηφισμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹¹.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 είναι το χρονικό σημείο θέσπισης του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Ο πρώτος Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, ο Jacob Söderman, εξελέγη από το Κοινοβούλιο το 1995. Τον διαδέχθηκε το 2003 ο καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος. Η νυν Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια, Emily O'Reilly, ανέλαβε τα καθήκοντά της την 1η Οκτωβρίου 2013¹². Σημαντική για τη θέσπιση του Διαμεσολαβητή αποτέλεσε η διαπίστωση ότι το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι» στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι αρκετό για τον περιορισμό φαινομένων κακοδιοίκησης εντός της Ε.Ε. (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2010).

Έχοντας υποστεί μία σειρά μεταρρυθμίσεων, το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή ορίζεται από το άρ. 228 Σ.Ε.Ε., όπου αναφέρεται ότι:

¹¹ Βλ. αναλυτικότερα ιστορικά έγγραφα, <https://www.ombudsman.europa.eu/el/history/historical-documents>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018.

¹² Βλ. ιστορικό, <https://www.ombudsman.europa.eu/el/history>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018.

«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 εάν 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 καταγγέλλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών. Ο διαμεσολαβητής συντάσσει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του»¹³.

Η επιλογή του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή γίνεται μέσα από πλήθος προσωπικοτήτων εγνωσμένου κύρους, που είτε πληρούν τις προϋποθέσεις για να ασκούν δικαστικά καθήκοντα ανώτατης βαθμίδας στη χώρα τους, είτε διαθέτουν την εμπειρία και τις ικανότητες που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του Ευρωπαίου Συνηγόρου του Πολίτη (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2010). Επομένως η ευθυκρισία, η αίσθηση δικαίου και η νομιμότητα, σε συνδυασμό με την υψηλή ακαδημαϊκή κατάρτιση και την πλούσια επαγγελματική εμπειρία, αποτελούν το σύνθετο σχήμα προϋποθέσεων για την επιλογή του.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε το χρονικό σημείο για την αναγνώριση της αναγκαιότητας συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία θέσπισης του ενωσιακού δικαίου, ιδρύοντας την **Επιτροπή των Περιφερειών** (Γεωργάκης, 2016).

¹³ <https://www.ombudsman.europa.eu/el/legal-basis/treaties/el>, ανακτήθηκε στις:31/08/2018.

Ο γνωμοδοτικός ρόλος της Επιτροπής αυτής έναντι των νομοθετικών οργάνων της Ε.Ε. δεν αναιρεί τη σημαντικότητα του παραγόμενου έργου της, καθώς για ορισμένες νομοπαραγωγικές διαδικασίες η πρότερη γνωμοδότηση από την Επιτροπή των Περιφερειών είναι υποχρεωτική προϋπόθεση της διαδικασίας¹⁴ (Μπέσιλα- Βήκα, 2010).

Η Επιτροπή των Περιφερειών, ως συλλογικό όργανο, αποτελεί το βασικό εκφραστή της υλοποίησης της αρχής της επικουρικότητας και της αρχής της εγγύτητας στην Ε.Ε. Ειδοποιός διαφορά με το Συνήγορο του Πολίτη είναι ότι ο τελευταίος αποτελεί όργανο έκφρασης παραπόνων πολιτών για πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις οργάνων της Ε.Ε., καθώς και φαινομένων κακοδιοίκησης. Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελεί γνωμοδοτικό όργανο και εκφραστή προτάσεων και ιδεών, καθώς και εταίρο τεχνογνωσίας επί θεμάτων τοπικής και περιφερειακής πολιτικής.

Όμως, η Επιτροπή των Περιφερειών συνδέεται άμεσα και με τους τοπικούς θεσμούς διαμεσολάβησης. Έτσι υποστηρίζεται ότι *«τα θέματα της «τοπικής δημοκρατίας» και «των προοπτικών της κοινωνίας των πολιτών», που περιλαμβάνονται στην Ατζέντα της, συνδέονται άμεσα με τους πυλώνες του ευρωπαϊκού πολιτισμού, με την άμεση δημοκρατία της Αθηναϊκής Πολιτείας, της οποίας τα επιτεύγματα ανήκουν πλέον σε όλους τους πολίτες της Ευρώπης»* (Γεωργιάκης, 2016: 72). Ο θεσμός του τοπικού Συμπαραστάτη-Διαμεσολαβητή ανήκει στην «κοινωνία των πολιτών» (Γερογιάννη, 2011). Η ανωτέρω άποψη συγκλίνει και με το Ψήφισμα 191/2004 του Συμβουλίου της Ευρώπης, που προτρέπει σε συνεργασία τις μη κυβερνητικές οργανώσεις με τους τοπικούς διαμεσολαβητές.

Οι Μ.Κ.Ο., ως κατεξοχήν εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, αποτελούν βασικό εκφραστή της υπεράσπισης των δικαιωμάτων των ανθρώπων. Μάλιστα, παρατηρείται η τάση να *«[...]ενδυναμώνεται η «πολιτικοποίηση» των μη κυβερνητικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και η τάση «ουδετεροποίησης» ευαίσθητων πεδίων κρατικής δράσης με την επέκταση της λειτουργίας ανεξάρτητων αρχών»* (Κοντιάδης, 2009: 51). Ο τοπικός Διαμεσολαβητής αποτελεί μέρος της κοινωνίας των πολιτών παρότι δεν είναι Ανεξάρτητη Αρχή¹⁵. Υποστηρίζεται επομένως ότι με την ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής των Περιφερειών, ενισχύεται η δυνατότητα να

¹⁴ Π.χ. για θέματα δημόσιας υγείας, περιβάλλοντος, μεταφορών, παιδείας, νεολαίας και πολιτισμού, οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, περιφερειακής πολιτικής κ.ά. Ισχύει και η αυτόβουλη γνωμοδότηση της Επιτροπής επί θεμάτων που άπτονται περιφερειακών ή τοπικών θεμάτων (Μπέσιλα- Βήκα, 2010: 99).

¹⁵ Ζητήματα αμφισβήτησης που τίθενται περί των προσώπων που αποφασίζουν για την εκλογή των συνηγόρων και των μελών των ΑΔΑ, αποτελούν κοινό πεδίο αντιπαράθεσης και προστριβών όταν τίθεται το ζήτημα της αμεροληψίας και αξιοκρατίας των θεσμών.

μετουσιώνονται υπαρκτά φαινόμενα κακοδιοίκησης στα κράτη- μέλη σε προτάσεις αλλαγών, ιδεών και μεταρρυθμίσεων, για την ελαχιστοποίηση των φαινομένων κακοδιοίκησης σε όλους τους τομείς της τοπικής κοινωνίας και της καθημερινότητας του πολίτη.

Συνολικά θα λέγαμε ότι και οι δύο ευρωπαϊκοί θεσμοί, του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και της Επιτροπής των Περιφερειών, συνεισέφεραν στη δημιουργία και εμπέδωση του θεσμού του τοπικού διαμεσολαβητή, είτε αυτό αφορά το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του, είτε αφορά το πεδίο αρμοδιοτήτων του και λειτουργίας του γενικότερα.

4. Θέσεις και Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης: όρια και σχέσεις Εθνικών και Τοπικών Διαμεσολαβητών

Αλλά και σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης έγινε προσπάθεια ανάδειξης του θεσμού του Συνηγόρου, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό), ήδη από το 1985.

Με τη **Σύσταση** αρ. R (85) 13 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη- μέλη για το θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, κρίνεται ότι:

- θα έπρεπε να υπάρξει συμπληρωματικός ρόλος στο συνήθη δικαστικό έλεγχο, λόγω της πολυπλοκότητας της σύγχρονης διοίκησης
- ο θεσμός του «ombudsman» μπορεί να συμβάλλει στην ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου
- τα πορίσματα των Συνηγόρων θα μπορούσαν να διαμορφώσουν αρχές και κανόνες συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων

Το Συμβούλιο της Ευρώπης συστήνει όχι μόνο τη δημιουργία θεσμών Συνηγόρων, αλλά και την ενίσχυση του ρόλου τους μέσα από περισσότερο ελεγκτικές αρμοδιότητες, μέσα από αυτεπάγγελτες έρευνες, πρωτοβουλίες για γνωμοδοτήσεις και ενθάρρυνση της επέκτασης των αρμοδιοτήτων για τη θωράκιση των δικαιωμάτων των πολιτών και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Με το **Ψήφισμα** (85) 8 για τη συνεργασία των Συνηγόρων του Πολίτη των κρατών μελών και μεταξύ αυτών και του Συμβουλίου της Ευρώπης, το **1985**, διαφαίνεται η διάθεση της Επιτροπής Υπουργών να οργανώσει και σε πρακτικό επίπεδο το διεθνή διάλογο μεταξύ των Συνηγόρων διαφορετικών κρατών- μελών, καθώς παραδέχεται ότι μέσα από το έργο τους ενισχύεται η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Το **1999**, το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης, με τη **Σύσταση** 61 για το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών διαμεσολαβητών-συνηγόρων του πολίτη στην υπεράσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, παραδέχεται, μεταξύ άλλων, ότι οι πολίτες έχουν ελλιπή ενημέρωση, είτε για την ύπαρξη και λειτουργία των θεσμών διαμεσολάβησης, είτε για τη δυνατότητα ίδρυσής τους. Έτσι, ενθαρρύνεται η λειτουργία και η θεσμοθέτηση των συνηγόρων, τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, προτρέπει η

επαρκής ενημέρωση των πολιτών περί των τρόπων προστασίας των δικαιωμάτων τους και των δυνατοτήτων που ο νέος θεσμός μπορεί να προσφέρει.

Σημαντικό κρίνεται το **Ψήφισμα** (80) του **1999** από το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης για το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών Διαμεσολαβητών-Συνηγόρων στην υπεράσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Για πρώτη φορά διατυπώνονται **Αρχές** για την εύρυθμη λειτουργία Γραφείων τοπικών διαμεσολαβητών. Επιπλέον, γίνεται μια προσπάθεια προβολής ενός προτύπου λειτουργίας του θεσμού του τοπικού Διαμεσολαβητή, με σεβασμό στα ιδιαίτερα πολιτικο-διοικητικά συστήματα διοίκησης κάθε κράτους-μέλους του Συμβουλίου.

Οι Αρχές για την εύρυθμη λειτουργία Γραφείων του Διαμεσολαβητή αφορούν συνοπτικά:

- Το θεσμό
- Τον τρόπο επιλογής
- Το Γραφείο και τις υπηρεσίες του Συνηγόρου
- Τις εξουσίες και λειτουργίες του Συνηγόρου
- Την προσβασιμότητα
- Τα μέσα δράσης

Αξίζει να αναφερθεί η υπεροχή της τοπικής διαμεσολάβησης έναντι της εθνικής, προτάσσοντας έτσι την αρχή της εγγύτητας σε τοπικό επίπεδο, *«καθώς την τελευταία περίπτωση (σ.σ.: την περιφερειακή ή εθνική κλίμακα) απασχολεί κυρίως ο σχεδιασμός, η παραγωγή πολιτικής και ο συντονισμός»* (Σωτηρόπουλος, 2010: 12). Επιπρόσθετα, *«η λύση του διορισμού Συνηγόρων σε κάθε τοπική ή περιφερειακή αρχή με διοικητική ή/και νομοθετική αυτονομία είναι μακράν προτιμότερη από τη λύση της επέκτασης των αρμοδιοτήτων του εθνικού Συνηγόρου του Πολίτη σε επίπεδο ελέγχου των πράξεων και συμπεριφορών των τοπικών και περιφερειακών αρχών»* (Σωτηρόπουλος, 2010: 12).

Αναφορικά με το πεδίο αρμοδιοτήτων και καθηκόντων του, το Κογκρέσο αποσαφηνίζει ότι τα καθήκοντα του Συνηγόρου θα πρέπει να κινούνται γύρω από τρεις άξονες:

- Το **συμβουλευτικό σκέλος**, το οποίο και θα βοηθά τους πολίτες να επιλύουν εξωδικαστικά τις διαφορές τους

- Τον άξονα της καθ' αυτό **εποπτείας και** διαμεσολάβησης, που αφορά συνεννοήσεις, πρόσβαση σε έγγραφα, υποβολή ερωτημάτων, αναζήτηση εγγράφων και οποιεσδήποτε ενέργειες που εμπίπτουν στο πεδίο διερεύνησης μίας υπόθεσης
- Τον **άξονα της εξωστρέφειας**, που συνίσταται στη δημοσιότητα των φαινομένων κακοδιοίκησης, έτσι ώστε να γνωρίζουν οι πολίτες και να μαθαίνουν οι διοικήσεις μέσα από την προσπάθεια βελτίωσης των κακώς κειμένων της δημόσιας διοίκησης αλλά και της άρσης της αίσθησης ατιμωρησίας φαινομένων κακοδιοίκησης

Το **2003**, με τη **Σύσταση 1615** της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για το θεσμό του Συνηγούρου του Πολίτη, γίνεται δεκτό ότι ο θεσμός του Συνηγούρου τυγχάνει ευρείας εμπιστοσύνης από τους πολίτες γενικότερα, αλλά και ειδικότερα από τους προσφεύγοντες σε αυτόν. Κρίνεται επιτακτική η θεσμική και λειτουργική θωράκιση του θεσμού έτσι ώστε να εξασφαλίζεται:

- η ανεξαρτησία του
- η οικονομική και διοικητική του αυτοτέλεια
- ο αξιοκρατικός του διορισμός μέσα από τον κοινοβουλευτικό θεσμό και μέσω αυξημένης πλειοψηφίας
- η εμπιστευτικότητα των ενεργειών του Συνηγούρου
- η ελεύθερη προσβασιμότητα σε αυτόν
- η δημοσιότητα των ενεργειών και δράσεών του.

Το Συμβούλιο αποφεύγει να αποδώσει στο θεσμό οίονει χαρακτηριστικά δικαστηρίου, τονίζοντας ότι το πνεύμα της διαμεσολάβησης και όχι της εξουσίας έναρξης δικαστικής διαμάχης θα πρέπει να υπερισχύει, όσον αφορά το ρόλο του Συνηγούρου σε κάθε επίπεδο οργάνωσης της διοίκησης των κρατών μελών.

Με το **Ψήφισμα 191** το **2004**, του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών για τους Περιφερειακούς Συνηγούρους του Πολίτη, αποσαφηνίζεται η έλλειψη ιεραρχικής σχέσης των τοπικών διαμεσολαβητών με τους εθνικούς Συνηγούρους του Πολίτη. Αντιθέτως, τίθενται όρια στη λειτουργία των δύο θεσμών (εθνικών και τοπικών Συνηγούρων), χωρίς να υπερισχύουν οι μεν των δε και χωρίς να υφίσταται θέμα ανταγωνισμού αρμοδιοτήτων και κατανομής εξουσίας, αλλά διακριτής

εφαρμογής αρμοδιοτήτων¹⁶. Τέλος, το ως άνω Ψήφισμα προτρέπει τις μη κυβερνητικές οργανώσεις που σχετίζονται με την υπεράσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών να ενθαρρύνουν την παραπομπή στους τοπικούς διαμεσολαβητές για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των πολιτών όταν αυτά καταπατώνται.

¹⁶ Η αναφορά δεν περιλαμβάνει την Ελλάδα, όπου μέχρι το 2004 δεν είχε εμφανιστεί ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης, αλλά παραδείγματα εφαρμογής του θεσμού σε χώρες όπως η Γερμανία, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο κ.ά.

5. Τοπικοί διαμεσολαβητές σε άλλες χώρες

Μολονότι ο θεσμός του Συμπαραστάτη-Διαμεσολαβητή στην Ελλάδα βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο ανάπτυξης, σε άλλες χώρες της Ευρώπης έχει ήδη μία προϊστορία. Από την παρακάτω ενδεικτική παρουσίαση διαφαίνεται ένα κοινό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των τοπικών διαμεσολαβητών με βασικό γνώμονα δράσης τη διαμεσολάβηση και την άσκηση μίας soft law πολιτικής.

5.1 Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει μεγάλη εξοικείωση με το θεσμό του Διαμεσολαβητή. Αυτό φαίνεται από τα πολλά είδη «ombudsmen» που υπάρχουν στην Αγγλία και την Ουαλία, ως εναλλακτικοί φορείς επίλυσης διαφορών. Ενδεικτικά αναφέρονται¹⁷ ο Διαμεσολαβητής κτηματομεσιτών, ο Διαμεσολαβητής χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, ο Ανεξάρτητος Διαμεσολαβητής για θέματα στέγασης, ο Κοινοβουλευτικός διαμεσολαβητής, ο Διαμεσολαβητής συνταξιοδοτικών θεμάτων, ο Διαμεσολαβητής υπηρεσιών υγείας κ.ά.

Ένας εκ των Διαμεσολαβητών είναι και ο Local Government and Social Care Ombudsman, ο οποίος μάλιστα επιλαμβάνεται και επί θεμάτων κοινωνικής πρόνοιας.

Ο θεσμός πρωτοεμφανίστηκε το 1974, ως απόρροια της Συνθήκης για την Τοπική Κυβέρνηση (Local Government Act), η οποία τροποποιήθηκε με τον ν.1889 για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση (Regulatory Reform Order) και με τον Local Government and Public Involvement in Health Act το 2007 για την τοπική αυτοδιοίκηση και τη συμμετοχή του κοινού στην υγεία (Μπέσιλα-Βήκα, 2008). Ο θεσμός του τοπικού Διαμεσολαβητή περιήλθε σε κρίση το 1995, μέσα από την πρόταση για κατάργηση των διαμεσολαβητών τοπικής αυτοδιοίκησης, με το σκεπτικό ότι δεν θα ήταν σε θέση να χειριστούν αποτελεσματικά τον αυξανόμενο όγκο καταγγελιών της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁸. Τελικά, όχι μόνο ο θεσμός δεν καταργήθηκε, αλλά μάλιστα υπήρξε πρόθεση για την αναβάθμιση του τρόπου επιλογής του προσώπου Διαμεσολαβητή, όπως φανερώνει ο λόγος του τότε

¹⁷ http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_eng_el_2.pdf, οι φορείς δεν είναι εξαντλητικοί, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

¹⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_and_Social_Care_Ombudsman#cite_note-11, ανακτήθηκε στις 06/08/2018.

πρωθυπουργού, Gordon Brown, ο οποίος έδινε βαρύτητα στην επιλογή Διαμεσολαβητή μέσω της Βουλής των Κοινοτήτων¹⁹.

Ο τοπικός Διαμεσολαβητής στο Ηνωμένο Βασίλειο ονομάζεται *Commission for Local Administration*²⁰ (Επιτροπή για την Τοπική Αυτοδιοίκηση). Ουσιαστικά πρόκειται για τρεις (3) διαμεσολαβητές, έναν στην Αγγλία, έναν στην Ουαλία και έναν στη Σκωτία, που μαζί με την Επιτροπή συναποτελούν το θεσμό του Διαμεσολαβητή. Από το 2017 ο Michael King είναι ο τοπικός Άγγλος ombudsman και Πρόεδρος της Επιτροπής²¹. Οι αρμοδιότητές τους είναι τοπικά ευρύτερες, αφού δεν αναφέρονται σε δημοτικά, ενοριακά ή συνοικιακά συμβούλια. Πρόκειται για ανεξάρτητο θεσμό που μελετά σε τελευταίο στάδιο τα παράπονα των πολιτών, τα οποία σχετίζονται με φαινόμενα κακοδιοίκησης κατά αποφάσεων Συμβουλίων, συμπεριλαμβανομένων και των ιδιωτικών παρόχων υγείας για ενήλικες.

Για να υποβάλει ένας πολίτης καταγγελία θα πρέπει να έχει εξαντλήσει τους εσωτερικούς τρόπους αναφορών που προβλέπει ο ίδιος ο θεσμός εναντίον του οποίου απευθύνεται. Καταγγελίες γίνονται είτε όταν οι πολίτες θεωρούν ότι δεν λαμβάνονται δίκαιες αποφάσεις που τους αφορούν, είτε υπάρχουν μεγάλες καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων²². Από τη διαδικασία των καταγγελιών εξαιρούνται αυτές που υποβάλλονται εκπρόθεσμα, δίνοντας ένα περιθώριο δώδεκα (12) μηνών από τη στιγμή που λαμβάνεται μία δυσμενής απόφαση ή λαμβάνει γνώση της απόφασης ο πολίτης. Θα πρέπει επίσης να υπάρχει προσωπικό έννομο συμφέρον και όχι γενικότερο ενδιαφέρον για φαινόμενο κακοδιοίκησης. Άρα, εξ αρχής οι υποθέσεις του αγγλικού Ombudsman αφορούν προσωπικές συγκρούσεις και διαφορές με την τοπική διοίκηση επί αποφάσεων Συμβουλίων.

Διευκρινίζεται ότι ο Local and Social Care Ombudsman δεν έχει δικονομικές και ελεγκτικές εξουσίες, που σημαίνει ότι μπορεί να προτείνει, να γνωμοδοτεί, να προσπαθεί να πείσει με επιχειρήματα, αλλά δεν μπορεί να ανατρέψει αποφάσεις Συμβουλίων. Το σύνηθες διάστημα ολοκλήρωσης μίας υπόθεσης είναι 26 μήνες ή και περισσότερο²³, ανάλογα με το είδος της υπόθεσης, ενώ προβλέπεται και περαιτέρω

¹⁹ <https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2007-07-03b.815.0&s=%22local+government+ombudsman%22#g815.1>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

²⁰ <https://www.lgo.org.uk/vacancies>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

²¹ <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/who-we-are/senior-staff>, ανακτήθηκε στις 06/08/2018.

²² <https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

²³ <https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint/how-we-deal-with-your-complaint>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

διαδικασία ένστασης κατά του πορίσματος της διαμεσολάβησης με σχετική αίτηση ακυρώσεως για λόγους νομιμότητας μόνο στο Ανώτατο Δικαστήριο²⁴.

Ως προς την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του θεσμού, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης Αττικής αναφέρει ότι «ο θεσμός έχει δεχθεί έντονη κριτική: τα 2/3 των προσφευγόντων είναι δυσαρεστημένο και υπάρχουν κατηγορίες για συγκάλυψη παρανομιών από τους τοπικούς συνηγόρους και αμφισβήτηση της ανεξαρτησίας τους απέναντι στα δημοτικά συμβούλια. Και αδιαφάνεια: το 2004-2005 υπήρξε δημοσιοποίηση πορισμάτων μόλις επί του 1.71% των υποθέσεων που χειρίστηκαν οι συνηγόροι Στο 25,29% των υποθέσεων, υπήρξε "κλείσιμο" και ικανοποίηση κατά την κρίση των συνηγόρων, και των καταγγελλόντων²⁵».

5.2 Ολλανδία

Η Ολλανδία είναι ακόμα ένα παράδειγμα μίας χώρας με εξάπλωση του θεσμού του Διαμεσολαβητή σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Πρόκειται για τους municipal Ombudsmen, οι οποίοι έχουν κατά τόπο αρμοδιότητα σε μητροπολιτικούς Δήμους, όπως του Άμστερνταμ και του Ρότερνταμ.

Η διαμεσολάβηση αποτελεί μία παροχή «δεύτερης γραμμής». Αυτό σημαίνει ότι αναλαμβάνει υπηρεσία όταν ο πολίτης διαπιστώνει κάποιου είδους μη ορθή αντιμετώπιση ή μία αρνητική έκβαση της υπόθεσής του. Στην περίπτωση του τοπικού συμπαραστάτη του **Άμστερνταμ** υποστηρίζεται ότι στο 95% των περιπτώσεων εισακούγονται οι προτάσεις της διαμεσολάβησης από τους αρμόδιους φορείς. Διευκρινίζεται ότι ο διαμεσολαβητής δεν είναι δικηγόρος ή μεσολαβητής, αλλά αξιολογεί ανεξάρτητα και αμερόληπτα τη συμπεριφορά του δήμου και επιλαμβάνεται στη βάση των τοπικών αρμοδιοτήτων που έχει²⁶. Σημαντική κρίνεται και η δυνατότητα της αυτεπάγγελτης έναρξης διερεύνησης μίας υπόθεσης, όταν εντοπίζεται φαινόμενο κακοδιοίκησης.

Ο κ. Σωτηρόπουλος αναφέρει ότι «η οργάνωση του γραφείου του Συνηγόρου του Δημότη αποτελείται από ένα *front office* κι ένα *back office*. Στο *front office* εργάζονται τα άτομα που συλλέγουν καταγγελίες σε γραπτή, τηλεφωνική, τηλεομοιοτυπική μορφή ή

²⁴ <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/challenging-our-decisions>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

²⁵ <http://elawyer.blogspot.com/2010/12/o.html>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

²⁶ [https://english.ombudsmanmetropool.nl/About-the-Ombudsman/What-can-he-do-What-can-t-he-do-/,](https://english.ombudsmanmetropool.nl/About-the-Ombudsman/What-can-he-do-What-can-t-he-do-/) ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Πρόκειται για το γραφείο το οποίο έρχεται σε επαφή με το κοινό. Στο *back office* απασχολούνται δέκα άτομα, τα οποία εξετάζουν τις καταγγελίες και οργανώνουν την διαμεσολάβηση με τις δημοτικές υπηρεσίες, για την επίλυση των παραπόνων. Αυτά τα άτομα επισκέπτονται τις δημοτικές υπηρεσίες για την εξεύρεση λύσεων στα προβλήματα που έχουν καταγγεληθεί²⁷»

Παρόμοιο τρόπο λειτουργίας έχει και ο διαμεσολαβητής στο **Rotterdam**. Ο κοινοτικός διαμεσολαβητής εξουσιοδοτείται να διερευνά και να αξιολογεί καταγγελίες σχετικά με τις τοπικές αρχές. Κατά τη διατύπωση γνώμης, μπορεί επίσης να απευθύνει σύσταση προς τις δημοτικές αρχές με σκοπό την αποτροπή επανάληψης καταγγελιών. Παρότι οι απόψεις και οι συστάσεις δεν είναι δεσμευτικές, συνήθως λαμβάνονται υπόψη. Τα καθήκοντα του διαμεσολαβητή μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Διαχείριση παραπόνων
- Διερεύνηση φαινομένων κακοδιοίκησης με δική του πρωτοβουλία
- Διερεύνηση αναφορών φαινομένων κακοδιοίκησης
- Παροχή πληροφοριών

Από το πεδίο των αρμοδιοτήτων αυτών εκφεύγουν ζητήματα που μπορεί να αφορούν υπηρεσίες εκτός από αυτές της τοπικής κοινότητας, όπως την αστυνομία, την εθνική κυβέρνηση, τους προμηθευτές ενέργειας και νερού, τους παρόχους καλωδιακών υπηρεσιών, τις εταιρείες ασφάλισης υγείας, τις εταιρείες δημόσιων μεταφορών, το διαζύγιο, κλπ²⁸.

Επιπρόσθετα, οι διαμεσολαβητές δεν επιλαμβάνονται επί ζητημάτων που εκκρεμούν στα δικαστήρια, επί αποφάσεων κατά των οποίων δίνεται η δυνατότητα άσκησης οποιασδήποτε μορφής προσφυγής, ή, ευρύτερα, θεμάτων που αφορούν την πολιτική οργάνωση μιας κοινότητας και υπάρχει η δυνατότητα υποβολής αναφοράς προς το δημοτικό συμβούλιο ή τον αρμόδιο τοπικό πολιτικό εκπρόσωπο. Σε κάθε περίπτωση, για να αναλάβει αρμοδιότητα ο τοπικός διαμεσολαβητής θα πρέπει ο πολίτης να έχει ήδη υποβάλει τις αντιρρήσεις του εναντίον του οργάνου που βάλλεται, να έχει εξαντλήσει δηλ. τους προβλεπόμενους τρόπους προσφυγής ή το δικαίωμα του αναφέρεσθαι. Τέλος, δίνεται ένα περιθώριο ενός (1) έτους από τη στιγμή που έχει

²⁷ <http://elawyer.blogspot.com/2010/12/o.html>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

²⁸ <https://www.ombudsmanrotterdam.nl/en/submitting-a-complaint/exceptions/>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

συμβεί ένα περιστατικό κακοδιοίκησης, ώστε η αναφορά επί αυτού να μη θεωρείται ετεροχρονισμένη.

5.3 Ιταλία

Στην Ιταλία δεν υπάρχει εθνικός Διαμεσολαβητής, αλλά αρκετοί περιφερειακοί διαμεσολαβητές (Difensore Cívico) που συντονίζονται από τον Περιφερειακό Διαμεσολαβητή στην Τοσκάνη. Οι Ιταλοί περιφερειακοί διαμεσολαβητές είναι ανεξάρτητα θεσμικά όργανα που εποπτεύουν τη συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης προς το δίκαιο σε σχέση με τους πολίτες²⁹.

Ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης είναι πολύ διαδεδομένος και μάλιστα, στον ιστότοπο του τοπικού διαμεσολαβητή στην επαρχία της Καμπανίας, αυτοαποκαλούνται ως «φίλος του πολίτη» (l'Amico del Cittadino)³⁰.

Ο Διαμεσολαβητής χαίρει αυτονομίας και λειτουργικής ανεξαρτησίας και εκλέγεται από το Περιφερειακό Συμβούλιο με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των 4/5 των εκλεγμένων συμβούλων. Είναι υπεύθυνος για πέντε (5) χρόνια και δεν μπορεί να επανεκλεγεί³¹.

Θεσμικά, οι Ιταλοί τοπικοί διαμεσολαβητές μπορούν να προβούν σε όλες τις ενέργειες ελέγχου και συνεργασίας που χρειάζεται, όπως και οι διαμεσολαβητές στις άλλες χώρες. Το πεδίο που βρίσκεται εκτός των παρεμβάσεών τους αφορά τις σχέσεις και διαφορές μεταξύ ατόμων (ιδιωτικές υποθέσεις), της ανάληψης υποθέσεων επί τετελεσμένων δικαστικών αποφάσεων, της αντιπροσώπευσης του πολίτη στα δικαστήρια και της παρέμβασης, όταν έχει ήδη ασκηθεί έφεση κατά της τακτικής ή ειδικής δικαστικής εξουσίας³². Η βασικότερη διαφορά τους με τους άλλους διαμεσολαβητές αφορά το πεδίο αρμοδιότητάς τους που είναι ευρύτερο, αφού δεν υπάρχει εθνικός συνήγορος και έτσι αναφέρονται σε κάθε υπηρεσία της δημόσιας διοίκησης.

²⁹ <https://www.collectiveredress.org/collective-redress/alternative-ombudsman-italy>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

³⁰ <http://www.consiglio.regione.campania.it/difensorecivico>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

³¹ Σύμφωνα με τα στοιχεία για τον τοπικό διαμεσολαβητή της περιοχής Basilicata, <http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/consiglio/section.jsp?sec=101863>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

³² <http://www.consiglio.regione.campania.it/difensorecivico>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: Η ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Ο θεσμός του τοπικού Συμπαραστάτη στην Ελλάδα: Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Με τον Ν. 3852/2010³³, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*», θεσμοθετείται στους Δήμους άνω των 20000 κατοίκων ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης (αρ. 77), και αντίστοιχα για τους ΟΤΑ Β' βαθμού, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης (αρ. 179).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του «Καλλικράτη», ο θεσμός έχει ως βασικό στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης μέσω της διαμεσολάβησης. Αποστολή του αποτελεί η διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, αλλά και η αποσυμφόρηση των δημάρχων από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων πολιτών. Με όρους κόστους-οφέλους, θεωρείται ότι η λειτουργία του θεσμού του τοπικού Συμπαραστάτη θα συντείνει στην «*εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών*» (αιτιολογική έκθεση, Καλλικράτη: 21). Υποστηρίζεται, επομένως, ότι ο θεσμός θα συντείνει σε μία «*οικονομία κλίμακος για την εξασφάλιση πόρων*» (Στράτη-Βάντζου, 2010: 891).

1.1 Εκλογή Συμπαραστάτη

Προϋποθέσεις για την επιλογή τοπικού Συμπαραστάτη αποτελούν:

- Το πληθυσμιακό κριτήριο, το οποίο εκ των πραγμάτων ισχύει μόνο για τους Δήμους (20.000 κατοίκους και άνω)
- Έκδοση σχετικής προκήρυξης και υποβολή υποψηφιοτήτων από τους ενδιαφερόμενους

³³ Τονίζεται ότι η εμφάνιση του τοπικού Συμπαραστάτη δεν είναι αποκομμένη από προϊούσες, αποτυχημένες προσπάθειες ανάδυσης στοιχείων του θεσμού τις προηγούμενες δεκαετίες. Για παράδειγμα, τα «Γραφεία Εξυπηρέτησης των Πολιτών» και τα «κυτία Παραπόνων», ο Επίτροπος Διοικήσεως επί δικτατορίας, η ανεφάρμοστη πρόβλεψη για τον «Μεσολαβητή Διοίκησης» με τον ν. 2288/1994. Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι οι ανωτέρω λύσεις «*στόχευαν, και ορθώς ίσως, μάλλον στη λήψη μέτρων για την εσωτερική αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και πολύ λιγότερο έως καθόλου στη σύσταση ανεξάρτητων οργάνων και διαδικασιών για τον εξωτερικό αλλά όχι δικαστικό έλεγχο των περιπτώσεων κακοδιοίκησης*» (Μακρυδημήτρης, 1996: 48).

- Απόφαση δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται μετά από μυστική ψηφοφορία, με ενισχυμένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του Δ.Σ.
- Αντίστοιχα για τον περιφερειακό Συμπαραστάτη ισχύει ο ίδιος τρόπος επιλογής από το περιφερειακό συμβούλιο.

Ως προς τα κριτήρια επιλογής του τοπικού Συμπαραστάτη, αυτά δεν τίθενται αναλυτικά, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην περίπτωση της επιλογής του Ελεγκτή Νομιμότητας ΟΤΑ (αρ. 216, ν. 3852/2010) αλλά γίνεται αναφορά σε *«πρόσωπο γνωσμένου κύρους και εμπειρίας»* (παρ. 1, αρ. 77 και παρ. 1, αρ. 179 ν. 3852/2010), χωρίς την περαιτέρω ανάλυση επιμέρους τυπικών ή άλλων προσόντων. Μοναδική επισήμανση επί της επιλογής αποτελεί η έμφαση στην *«ευρεία αποδοχή, αφού η επιλογή θα πρέπει να συγκεντρώνει ισχυρή πλειοψηφία των 2/3 στο δημοτικό συμβούλιο»*. Επιπλέον, *«αποφεύγεται το ενδεχόμενο πρόκλησης πολιτικών και προσωπικών ανταγωνισμών, μέσω της καθιέρωσης κωλύματος εκλογής του δημοτικού (σ.σ.: και περιφερειακού) Συμπαραστάτη σε αιρετό αξίωμα»* (αιτιολογική έκθεση «Καλλικράτη»: 75).

Σε μια πρώτη ανάγνωση, διαφαίνεται η πρόθεση του νομοθέτη ο θεσμός του τοπικού Συμπαραστάτη να ακολουθεί τη «φιλοσοφία» διορισμού άλλων οργάνων ανεξάρτητων αρχών. Για παράδειγμα, ο Ν. 3094/2003, αρ. 1, παρ. 2 ορίζει ότι *«Ο Συνήγορος του Πολίτη επικουρείται από πέντε Βοηθούς Συνηγόρους, εκ των οποίων ο ένας ορίζεται ως Βοηθός Συνήγορος για το παιδί. Ως Βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται πρόσωπα γνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής»*. Ή ακόμη, στο Ν. 3074/2002, αρ.1 παρ. 3 ορίζεται ότι *«Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ορίζεται πρόσωπο γνωσμένου κύρους, που διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας κοινωνικής αποδοχής»*. Από τις ανωτέρω ρυθμίσεις συνάγεται ότι και στην περίπτωση του τοπικού Συμπαραστάτη, το γνωσμένο κύρος μεταφράζεται σε ήθος, τιμιότητα, υψηλά ιδανικά, που συνάδουν με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, αλλά και ενδιαφέρον και επίγνωση των προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας. Για την τήρηση των ανωτέρω αξιών προϋποτίθεται η διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης (Βενετσανοπούλου & Βελή, 2015). Επιπλέον απαιτείται εμπειρία, που σημαίνει συνδυασμό επαγγελματικής κατάρτισης, γνωστικής εξειδίκευσης και εφαρμογής της γνώσης στην πράξη, ανεξαρτήτως του επιστημονικού πεδίου προέλευσης, το οποίο εξάλλου και δεν προσδιορίζεται τυπικά.

Επ' αυτού, προβληματισμός γεννάται για την αοριστία που περιβάλλει τις ανωτέρω έννοιες, οι οποίες θα πρέπει και με κάποιο τρόπο να εξειδικεύονται όταν υπάρχει συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ διαφορετικών υποψηφίων³⁴. Για παράδειγμα, στην περίπτωση του Ελεγκτή Νομιμότητας ΟΤΑ³⁵, «ο οποίος είναι ανώτατος υπάλληλος που διορίζεται με πενταετή θητεία και λαμβάνει αποδοχές υπαλλήλου με βαθμό 1ο κατηγορίας ειδικών θέσεων», ορίζονται τυπικά προσόντα διορισμού, που είναι: «α) πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής στο γνωστικό αντικείμενο του δημοσίου ή αστικού ή εμπορικού δικαίου είτε πενταετής δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές με τη θέση αντικείμενο και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας» (αρ. 216, παρ. 1 και 2, ν. 3852/2010). Ειδοποιός διαφορά αποτελεί η φύση των δύο θεσμών, με τον Ελεγκτή Νομιμότητας να αποτελεί μία αυτοτελή υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης³⁶, σε αντίθεση με το θεσμό του τοπικού Συμπαραστάτη που φαίνεται να προσιδιάζει στη λογική μιας Ανεξάρτητης Αρχής τοπικής εμβέλειας.

Συνοψίζοντας, γίνεται σαφές ότι η θέση του τοπικού Συμπαραστάτη εκφεύγει της λογικής ενός τυπικού διορισμού μέσω μοριοδότησης ή γραπτού διαγωνισμού. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ζητούμενη αξιοκρατία για την επιλογή εμπεριέχεται στην έκφραση «εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας». Ωστόσο, ο διορισμός στη θέση του τοπικού Συμπαραστάτη θα έπρεπε να προϋποθέτει την πλήρωση ορισμένων ελαχίστων τυπικών προϋποθέσεων, ώστε να περιβάλλουν περαιτέρω το θεσμό με

³⁴ Βλ. π.χ. την άποψη του Γενικού Γραμματέα Ηλιούπολης ότι ο τοπικός Συμπαραστάτης «[...]δεν είχε κριτήρια, μπορούσε να βάλει υποψηφιότητα να προτείνει ο δήμαρχος οποιονδήποτε ήθελε, είτε ήταν νομικός, είτε ήταν οικονομολόγος, είτε ήταν μαθηματικός, είτε είχε τελειώσει το γυμνάσιο, είτε είχε καφετέρια, είτε οτιδήποτε στον τόπο του, με αποτέλεσμα να λειτουργεί ως κομματικό ρουσφέτι σε πολλές περιπτώσεις, ο ίδιος ο θεσμός να τραυματιστεί από το τρόπο που είναι και η νομοθεσία. [...]Ο συμπαραστάτης δεν μπορεί να είναι υποψήφιος, δεν μπορεί να κατέβει για δήμαρχος για να μην φτιάχνει το πελατειακό του κράτος.», <http://www.cityofilioupolis.gr/content/view/full/6034/2/>, ανακτήθηκε στις: 16/07/2018.

³⁵ Με το νέο θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος «Κλεισθένης Ι», ο Ελεγκτής Νομιμότητας ΟΤΑ αντικαθίσταται από τους Επόπτες ΟΤΑ (αρ. 110, Ν. 4555/2018). Στις παρ. 1 και 2 αναφέρεται ότι «1. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συνιστάται θέση προϊσταμένου αυτής, της κατηγορίας ειδικών θέσεων πρώτου βαθμού, που φέρει τον τίτλο «Επόπτης Ο.Τ.Α.». Ο Επόπτης διορίζεται με τετραετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεώνεται, με τη διαδικασία των παραγράφων 1 έως 7. 2. Τα προσόντα που απαιτούνται για διορισμό στη θέση του Επόπτη Ο.Τ.Α. είναι: α) πτυχίο νομικού τμήματος ή οικονομικών επιστημών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής και β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου είτε δεκαετής δικηγορική εμπειρία και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας».

Μολονότι διευρύνεται το πεδίο των τυπικών προσόντων ως ελάχιστων κριτηρίων για την επιλογή τους, στην παρούσα εργασία ενδιαφέρει η αντιπαραβολή της ύπαρξης ή μη ελαχίστων τυπικών προσόντων με το καθεστώς του τοπικού Συμπαραστάτη.

³⁶ Ισχύει όπως ανωτέρω.

εχέγγυα αξιοπιστίας προς τους πολίτες και ενδεχομένως να διευκολύνουν και το έργο εκλογής από το Δημοτικό Συμβούλιο, ως τυπική αλλά και ουσιαστική διαδικασία.

Αντ' αυτού, προβλέπεται το ασυμβίβαστο της πολιτικής ιδιότητας του αιρετού σε δήμο ή περιφέρεια ή της βουλευτικής ιδιότητας με το πρόσωπο του Συμπαραστάτη (αρ. 14 και 77, παρ. 1, ν. 3852/2010). Σε κάθε περίπτωση η διατύπωση του νομοθέτη παραπέμπει στο διαχωρισμό της πολιτικής εξουσίας από την εκτελεστική, έτσι ώστε να μην καταλείπονται υπόνοιες στους πολίτες περί της ταύτισης του προσώπου του Συμπαραστάτη με συγκεκριμένο κόμμα ή πολιτική ιδεολογία. Αντίστροφα, ωστόσο, οι εκλεγμένοι Συμπαραστάτες δεν κωλύονται να θέσουν υποψηφιότητα στο μέλλον, παραιτούμενοι της θέσεώς τους την ημέρα ανακήρυξης των υποψηφίων για την τοπική αυτοδιοίκηση ή τις βουλευτικές εκλογές. Αυτό το γεγονός παραπέμπει στα κίνητρα των ίδιων των υποψηφίων για την ενδεχόμενη εκλογή τους σε μία θέση που θεωρείται πρότυπο εγγύτητας στον πολίτη και επίλυσης των προβλημάτων κακοδιοίκησης και οι οποίοι καλούνται να ενεργούν υπέρ των πολιτών³⁷.

1.2 Στοιχεία σχετικά με την εκλογή Συμπαραστατών

Η περίοδος λειτουργίας του θεσμού του Συμπαραστάτη αφορά μέχρι σήμερα δύο (2) χρονικές περιόδους: από την έναρξη ψήφισης του νόμου «Καλλικράτη», -όπου και ήδη έτρεχε η πρώτη αυτοδιοικητική περίοδος- έως και το 2014 και τη δεύτερη αυτοδιοικητική περίοδο, από το 2014 έως και το 2019. Η περίοδος διερεύνησης καλύπτει τα πιο πρόσφατα στοιχεία που αφορούν κατά πλειοψηφία, είτε επανεκλογές ήδη εκλεγέντων Συμπαραστατών, είτε αρχικές εκλογές τους το 2015, είτε παραιτήσεις Συμπαραστατών κατά τη δεύτερη περίοδο λειτουργίας του θεσμού.

Αναφορικά με το αποτέλεσμα της εκλογής Συμπαραστάτη στους δήμους και τις περιφέρειες, από τα υπάρχοντα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτουν τρεις περιπτώσεις: η μία αφορά την επιτυχή επιλογή Συμπαραστάτη, η άλλη τη μη κίνηση της διαδικασίας εκλογής εκ μέρους των τοπικών οργάνων και η τρίτη την κήρυξη της διαδικασίας ως άγονης (Τζουμαϊλής, 2017). Ας επισημανθεί ότι η ενδεικτική προθεσμία των έξι μηνών έχει ως συνέπεια ότι ο Συμπαραστάτης δύναται να εκλεγεί καθ' όλη τη διάρκεια της αυτοδιοικητικής περιόδου ή και καθόλου. Η δε περίπτωση της άγονης

³⁷ Βλ. ενδεικτικά την άποψη για την παρουσία του Συμπαραστάτη Αχαρνών στην κοπή της πρωτοχρονιάτικης πίτας του επικεφαλής της κομματικής παράταξης «ΑχαρΝεων Ελπίδα» κ. Σπύρου Βρεττού, <http://www.acharnorama.gr/articles/ξανά-υποψήφιος-δήμαρχος-2019-ο-σπύρος-βρεττός.html>, ανακτήθηκε στις: 13/7/2018.

διαδικασίας αφορά την εκκίνηση για την εκλογή, από την οποία δεν προκύπτει τελικώς συμφωνία μεταξύ των μελών των εκλεκτορικών σωμάτων, ούτε η απαιτούμενη αυξημένη πλειοψηφία.

Έτσι, από το σύνολο των **325** νέων καλλικρατικών Δήμων, **160** δικαιούνται, βάσει του πληθυσμιακού κριτηρίου, να εκλέξουν Συμπαραστάτη³⁸. Από τους 160, **33** μόνο δήμοι πανελλαδικά **εξέλεξαν Συμπαραστάτη**, ανεξαρτήτως εάν μεσολάβησαν μεταβολές μετά την τελευταία εκλογή τους³⁹. Να σημειωθεί ότι στην Περιφέρεια Αττικής, σε σύνολο 66 δήμων, 57 δικαιούνται να εκλέξουν Συμπαραστάτη, εκ των οποίων τελικά 11 μόνον έχουν εκλέξει Συμπαραστάτη, ήτοι:

(Περιφέρεια Αττικής):

Δήμος Αχαρνών, Καλλιθέας, Ηλιούπολης, Ζωγράφου, Γαλασίου, Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Παπάγου-Χολαργού, Σπάτων-Αρτέμιδος, Σαρωνικού, Περάματος και Ραφήνας-Πικερμίου.

Οι υπόλοιποι Δήμοι που έχουν εκλέξει Συμπαραστάτη πανελλαδικά είναι οι:

(Υπόλοιπο Ελλάδας):

Δήμος Θεσσαλονίκης, Ιωαννιτών, Κορδελιού-Ευόσμου, Παύλου Μελά, Αγρινίου, Αλεξανδρούπολης, Κοζάνης, Καλαμάτας, Ξάνθης, Πέλλας, Δράμας, Δέλτα, Αμπελοκήπων-Μενεμένης, Τρίπολης, Θηβαίων, Σάμου, Φλώρινας, Ήλιδας, Μαλεβιζίου, Σύρου-Ερμούπολης, Πηνειού, Σκύδρας.

Από τους δήμους που δεν έχουν εκλέξει Συμπαραστάτη προκύπτει ότι σε 65 δήμους η διαδικασία κηρύχτηκε άγονη και σε 61 δεν κινήθηκαν διαδικασίες μέσα στην ενδεικτική προθεσμία. Αξίζει να σχολιαστεί ότι υπάρχει περίπτωση σε κάποιους δήμους η διαδικασία επιλογής να ήταν επιτυχής κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας του θεσμού αλλά άγονη ή να μην ξεκίνησε η διαδικασία κατά τη δεύτερη περίοδο⁴⁰.

³⁸ Βάσει της 15150, 15-04-2014 Υ.Α. όπου παρατίθεται ο πληθυσμός των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, όπως έχει προκύψει από την Απογραφή Πληθυσμού- Κατοικιών 2011 που αφορούν στον De facto Πληθυσμό της χώρας. Ενδεχομένως αυτά τα νούμερα να έχουν μεταβληθεί εν έτη 2018, σε δήμους που κυμαίνονται στα ανώτερα ή κατώτερα όρια για την εκλογή Συμπαραστάτη.

³⁹ Π.χ. στο Δήμο Τρίπολης, ο Συμπαραστάτης του Δημότη, αν και εξελέγει, στη συνέχεια παραιτήθηκε για προσωπικούς λόγους, <http://www.pna.gr/arcadia/tripoli/item/9915-apanitiseis-gia-ton-symparastati-tou-dimoti-zitise-o-tzioymis>, ανακτήθηκε στις: 16/07/2018.

⁴⁰ Π.χ. στο Δήμο Κρωπίας, αν και εκλέχθηκε το 2011 Συμπαραστάτης, το 2012 με σχετική απόφαση Δημάρχου έγινε δεκτή η παραίτηση του Συμπαραστάτη και έκτοτε δεν ξεκίνησε διαδικασία νέας εκλογής του (ΑΔΑ: Β4ΓΜΩΛ6-20Ζ).

Αναφορικά με τους ΟΤΑ Β' βαθμού, από το σύνολο των δεκατριών (13) περιφερειών, 12 Περιφέρειες ξεκίνησαν τη διαδικασία εκλογής, εκ των οποίων 7 τελικά επέλεξαν Συμπαραστάτη, ήτοι:

Περιφέρεια Αττικής, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Δυτικής Ελλάδος, Ιονίων Νήσων, Πελοποννήσου, Νοτίου Αιγαίου.

Στην Περιφέρεια Θεσσαλίας δεν εκκίνησαν διαδικασία εκλογής, ενώ στις Περιφέρειες Αν. Μακεδονίας- Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Στερεάς Ελλάδας, Βορείου Αιγαίου και Κρήτης δεν κατέληξαν στην εκλογή Συμπαραστάτη.

Παρακάτω παρατίθενται συγκεντρωτικά τα προεκτεθέντα στοιχεία:

Εκλογή Συμπαραστατών σε ΟΤΑ Α' και Β' (θητεία: 2014- 2019)

Εκλογή τοπικού Συμπαραστάτη		ΟΤΑ Α' (Δήμοι- πανελλαδικά)	ΟΤΑ Β' (Περιφέρειες)
Εκκίνηση	Επιτυχής εκλογή	33	7
διαδικασίας εκλογής	Άγονη	65	5
Μη εκκίνηση		62	1
διαδικασίας εκλογής			
Σύνολο δικαιούχων για εκλογή Συμπαραστάτη		160	13

Από τα ανωτέρω στοιχεία διαφαίνεται ότι, ειδικά στην τοπική αυτοδιοίκηση Α' βαθμού, ο θεσμός δεν έτυχε ευρείας αποδοχής. Η αποδοχή εννοείται από την πλευρά των τοπικών αρχών και όχι των πολιτών, καθώς η εκλογή του Συμπαραστάτη συνδέεται με ισχυρή πλειοψηφία στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια. Ως εκ τούτου, η εκλογή θα πρέπει να υπερβαίνει την κομματική πειθαρχία και να αποσκοπεί στην ευρεία συναίνεση, ει δυνατόν στην ομοφωνία και τη διακομματική συμφωνία επί ενός προσώπου που καλείται να εκπροσωπήσει ένα σημαντικό θεσμό.

Στην πράξη, οι αντιστάσεις μπορεί να διαφαίνονται σε διαφορετικά επίπεδα εκλογής του Συμπαραστάτη, ακόμα και μετά την εκλογή του, σε επίπεδο (μη) συνεργασίας με τις τοπικές αρχές. Ήδη από νομοθετικής πλευράς, γίνεται έμμεσα αποδεκτή η αποτυχία των σχετικών διαδικασιών εκλογής με ισχυρή πλειοψηφία, με αποτέλεσμα τις άγονες ψηφοφορίες εντός των Συμβουλίων και εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών. Έτσι, ενώ αρχικά προβλεπόταν δίμηνη αποκλειστική προθεσμία από την εγκατάσταση των τοπικών αρχών (αρ. 77, παρ.2 και αρ. 179, παρ. 1 του

ν.3852/2010), η αποτυχία των διαδικασιών συνέτεινε στη μεταβολή του χρονικού διαστήματος σε δίμηνη ενδεικτική προθεσμία (αρ.58 παρ. 11 του ν. 3966/2011) και στη συνέχεια σε εξάμηνη ενδεικτική (αρ. 4, εδ. β' του ν. 4357/2014).

Μολαταύτα, δεν είναι λίγες οι φορές που μέσα από τα ψηφίσματα των τοπικών Συμβουλίων (Δημοτικών και Περιφερειακών) ακούγονται αντιδράσεις για την ουσιαστική ανάγκη ύπαρξης του θεσμού. Για παράδειγμα, στο πρακτικό 5/2011 της συνεδρίασης του περιφερειακού Συμβουλίου Ανατολικής Μακεδονίας- Θράκης, με την αρ. 21/2011 Απόφαση για την επιλογή Περιφερειακού Συμπαραστάτη, περιφερειακός Σύμβουλος εξήγησε το λόγο περί της μη συμμετοχής του στη διαδικασία εκλογής αναφέροντας ότι *«ο ρόλος του είναι να υπηρετεί τα συμφέροντα των επιχειρηματιών που επενδύουν στην κάθε Περιφέρεια, ο θεσμός αυτός όχι μόνο τίποτε θετικό δεν έχει να προσφέρει στους εργαζόμενους για την επίλυση των οξυμμένων προβλημάτων που τους απασχολούν, αλλά υπηρετώντας τα επιχειρηματικά συμφέροντα θα έρχεται σε σύγκρουση με αυτά των εργατοϋπαλλήλων»*.

Αλλά και σε επίπεδο συνεργασίας των τοπικών Συμπαραστατών με τις τοπικές αρχές εντοπίζονται κάποια κωλύματα και παρεξηγήσεις, που ενδεχομένως έχουν και πολιτικές προεκτάσεις ή μπορεί και να αφορούν διαπροσωπικές διαφωνίες. Όπως για παράδειγμα, η θέση του Συμπαραστάτη Δήμου Θεσσαλονίκης σχετικά με την «έξωση» του γραφείου του Συμπαραστάτη από το δημαρχιακό Μέγαρο Θεσσαλονίκης, αναφέροντας σχετικά: *«ο Συμπαραστάτης πρέπει να έχει έδρα το δημαρχείο για πρακτικούς και σημειολογικούς λόγους. Δεν είναι άραγε λογικό να είναι κοντά ο Συμπαραστάτης σε υπηρεσίες από τις οποίες διεκδικεί κάτι ο πολίτης; Αφού εσφαλμένα αποφασίστηκε η μεταφορά, όφειλε (σ.σ.: ο Δήμαρχος) ο νέος χώρος να είναι προσπελάσιμος και οργανωμένος για να είναι αποτελεσματικός⁴¹»*.

Υπάρχει όμως και η αντίθετη οπτική που προκρίνει ένα θετικό σχέδιο συνεργασίας. Για παράδειγμα, ο δημοτικός Συμπαραστάτης Δ. Αχαρνών σε συνέντευξή του αναγνωρίζει ότι, ο θεσμός δεν είναι ευρύτερα γνωστός στους δημοτικούς υπαλλήλους και γι' αυτό χρειάζεται προσπάθεια για να γίνει σαφές ότι δεν πρόκειται για έναν «εχθρό» τους, αλλά για σύμμαχο υπό όρους στην καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης (Πετράς, 2017). Επιπρόσθετα, η δημοτική Συμπαραστάτρια Κοζάνης τονίζει ότι ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης *«προστατεύει την αξιοπιστία των υπηρεσιών (σ.σ.: του δήμου), όταν ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και τις δικαιώνει*

⁴¹ <http://www.komistes.gr/o-μπουτάρης-έδωξε-τον-συμπαραστάτη-τ/>, 9/7/2016, ανακτήθηκε στις: 13/7/18.

όταν κάποιος διαμαρτύρονται αδικώς μόνο και μόνο για να ικανοποιηθούν αιτήματα σε ένα επίπεδο, επιτρέψτε μου να πω, πελατειακό» (Πετράς, 2017: 83).

1.3 Ποιοί απευθύνονται στον Συμπαραστάτη

Είναι σημαντικό να αποσαφηνιστεί το εύρος των προσώπων που μπορούν να απευθύνονται στο γραφείο Συμπαραστάτη. Σε απάντηση του «ποιός» δύναται να απευθύνεται, διακρίνουμε δύο περιπτώσεις: του καταγγέλλοντος δημότη και του καταγγέλλοντος πολίτη.

Κατ' αρχήν, η αναφορά καταγγελιών πρέπει να καθορίζεται από το γεωγραφικό εύρος της δραστηριότητας του τοπικού Συμπαραστάτη.

Στην περίπτωση του περιφερειακού Συμπαραστάτη τα πράγματα είναι πιο ευδιάκριτα, καθώς περικλείονται όλοι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, εντός των γεωγραφικών ορίων μίας Περιφέρειας. Δεν αποκλείονται, ωστόσο, οι προσωρινά διαμένοντες, όπως φοιτητές, νόμιμοι οικονομικοί μετανάστες και άλλοι μετακινούμενοι πληθυσμοί (Βάντζος, 2014).

Στην περίπτωση του δημοτικού Συμπαραστάτη, θα πρέπει να τονιστεί ότι η έννοια του πολίτη υπερισχύει της έννοιας του δημότη. Συγκεκριμένα στην παρ. 3, αρ. 77 του ν.3852/2010 αναφέρεται ότι «ο συμπαραστάτης [...] δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων [...]». Επιπλέον, η έννοια του δημότη γίνεται αντιληπτή όχι μόνο με τη στενή έννοια του κατοίκου που έχει δικαίωμα ψήφου στο δήμο που ζει, αλλά και του μόνιμου κατοίκου ενός δήμου που είναι δημότης άλλου δήμου και δεν έχει μεταφέρει ή δεν επιθυμεί να μεταφέρει την οικογενειακή του μερίδα εκεί που ζει⁴². Η τελευταία δε, ευρύτερη έννοια του δημότη, προσιδιάζει καλύτερα στην έννοια του πολίτη, αρκεί να είναι «άμεσα θιγόμενος» και η καταγγελία να αφορά κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεων του⁴³. Επί του παραδεκτού ή μη της καταγγελίας αποφαινεται ο Συμπαραστάτης, συνεπικουρούμενος διοικητικά από το γραφείο Συμπαραστάτη.

⁴² π.χ. μετακινούμενοι πληθυσμοί εργαζομένων όπως στρατιωτικοί, εκπαιδευτικοί κλπ..

⁴³ Ακόμα και ο διαμένων για λίγες μέρες πολίτης που διέρχεται από έναν δήμο (π.χ. τουρίστας) και τυγχάνει λόγω συγκυριών να πέσει «θύμα» κακοδιοίκησης, θα μπορούσε να απευθυνθεί στον τοπικό Συμπαραστάτη, εάν περιλαμβάνεται στην ευρύτερη έννοια του «άμεσα θιγόμενου πολίτη».

Η παρούσα διευκρίνιση αποσκοπεί να αναδείξει τον τοπικό Συμπαραστάτη, ιδιαίτερα τον δημοτικό Συμπαραστάτη, ως θεσμό υπεράνω κομματικών ή άλλων μικροσυμφερόντων που συχνά συναντώνται στις τοπικές κοινωνίες. Ως επιπρόσθετο εχέγγυο ανεξαρτησίας του θεσμού επισημαίνεται η εκλογή προσώπου τοπικού Συμπαραστάτη που είναι δημότης και άλλου δήμου, καθώς δεν προβλέπεται αντίθετη ρύθμιση⁴⁴. Φαίνεται, επομένως, ότι η λειτουργία του θεσμού εκφεύγει της εξυπηρέτησης των δημοτών για ψηφοθηρικούς ή άλλους λόγους, αποσυνδέοντας τη συμπαράσταση στο πλευρό του δημότη με το προφίλ ενός «καλού» Δημάρχου ή Περιφερειάρχη.

Συνοψίζοντας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι ανεξαρτήτως εάν έχουν εκλεγεί ή όχι τοπικοί Συμπαραστάτες, όλοι οι κάτοικοι της ελληνικής επικράτειας είναι εν δυνάμει ομάδα αναφοράς καταγγελιών, υπό την αίρεση των παραπάνω προϋποθέσεων.

1.4 Αρμοδιότητες Συμπαραστάτη

Το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του τοπικού Συμπαραστάτη δεν οριοθετείται περιοριστικά από τη νομοθεσία. Έτσι, για να συναχθούν οι σχετικές αρμοδιότητες, μελετάται η αποστολή του θεσμού, το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, η απορρέουσα γνώση μέσα από τα πορίσματα των ετήσιων Εκθέσεων, ενώ στην παρούσα εργασία, συγκρίνεται επιπρόσθετα με το θεσμικό ρόλο του Συνηγούρου του Πολίτη.

Κατά την άποψή μας, ειδοποιός διαφορά στη φιλοσοφία του θεσμού του τοπικού Συμπαραστάτη με τους άλλους ελεγκτικούς θεσμούς (π.χ. Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Συνήγορος του Πολίτη, Γ.Ε.Δ.Δ.), είναι η εγγύτητα που επιχειρείται να αναπτυχθεί μεταξύ καταγγέλλοντος και της τοπικής κοινωνίας. Ο θεσμός του τοπικού Συμπαραστάτη επιτρέπει την ανάπτυξη αυτής της εγγύτητας, δανειζόμενος στοιχεία από τη λειτουργία και την οργάνωση των άλλων ελεγκτικών οργάνων ή Ανεξάρτητων Αρχών. Και αυτό διότι οργανώνεται σε επίπεδο Τ.Α., σε σύγκριση, για παράδειγμα, με τον Συνήγορο για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, που αποτελεί μία θεματολογική

⁴⁴ Σύμφωνα με την 59/74896/30-12-2010 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

κατάτμηση των καθηκόντων του Συνηγόρου του Πολίτη⁴⁵, ο οποίος οργανώνεται σε κεντρικό επίπεδο.

Αξίζει να σημειωθεί πως, πέραν της κατά τόπο αρμοδιότητας του τοπικού Συμπαραστάτη, ακόμα και ο νομοθέτης στην αρχική του πρόβλεψη είχε υιοθετήσει την ορολογία του «Συνηγόρου», κατά το παράδειγμα και άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Ειδικότερα, στις 11 Ιανουαρίου ανέβηκε στην ιστοσελίδα διαβούλευσης νομοσχεδίων opengov.gr, η αρχική μορφή του νόμου «Καλλικράτης» που διέφερε σε τρία βασικά σημεία σε σχέση με την τελική μορφή του. Το πρώτο αφορούσε την ονομασία του θεσμού. Το δεύτερο, τη δυνατότητα ελέγχου του τοπικού Συνηγόρου από τον Συνήγορο του Πολίτη, δημιουργώντας μία κάθετη «ιεραρχία» μεταξύ των δύο θεσμών. Το τρίτο αφορούσε τη δυνατότητα προέλευσης του προσώπου του υποψηφίου και από τα μέλη του Δ.Σ., κάτι μάλιστα το οποίο σχολιάστηκε κατά βάση αρνητικά στη σχετική διαβούλευση⁴⁶.

Το πεδίο αρμοδιοτήτων του τοπικού Συμπαραστάτη καθορίζεται από το πεδίο αρμοδιοτήτων που εκτελούν οι υπηρεσίες των δήμων και περιφερειών, των νομικών τους προσώπων και επιχειρήσεων. Υποστηρίζεται ότι υφίσταται ανάγκη μεταρρύθμισης μέσω της ριζικής ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο επιπέδων διοίκησης, δηλαδή της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 2017, έγινε μία συστηματική προσπάθεια καταγραφής των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, από την επιτροπή του άρθρου 5, του Ν.4368/2016 του Υπουργείου Εσωτερικών, στο πλαίσιο υποβολής πρότασης για τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, με το πρόγραμμα «Κλεισθένης»⁴⁷. Έχοντας ως πεδίο αναφοράς τη συγκεκριμένη καταγραφή, γίνεται αντιληπτό ότι ο τοπικός

⁴⁵ <https://www.synigoros.gr/?i=dimotis.el>, ανακτήθηκε στις: 17/07/2018.

⁴⁶ Συγκεκριμένα αναφέρεται (η υπογράμμιση γίνεται για λόγους έμφασης):

«Αρ. 83: Θεσμοθετείται ο «Συνήγορος του Δημότη» και ο «Συνήγορος της Επιχείρησης», με επιλογή με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 από το Δημοτικό Συμβούλιο, μεταξύ των μελών του, ή και εκτός αυτών, ενός προσώπου κύρους, το οποίο αναλαμβάνει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών / συναλλασσόμενων με το δήμο και διοίκησης του δήμου, με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο νέος αυτός θεσμός δεν υποκαθιστά, βέβαια, τον «Συνήγορο του Πολίτη», αλλά είναι ένας καθαρά τοπικός θεσμός, ο οποίος συνεισφέρει αποφασιστικά στη βελτίωση της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεων της με τους πολίτες, ενώ από την άλλη πλευρά απαλλάσσει τους αιρετούς (και ιδίως το Δήμαρχο) από τον φόρτο που προκαλούν σχετικά αιτήματα από την πλευρά των πολιτών.

Αρ. 84: Ο Συνήγορος του Δημότη και της Επιχείρησης συντάσσει ειδική ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου και αναρτάται στο διαδίκτυο. Ο ίδιος ο Συνήγορος του Δημότη και της Επιχείρησης υπάγεται, πάντως, όπως και κάθε δημόσια αρχή, στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.», <http://www.opengov.gr/types/?p=385#comments>, ανακτήθηκε στις 3/8/2018.

⁴⁷ Στο παράρτημα ΙΙΙ, σ. 208 κ.εξ.,

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEptrAnatheorisis-030317.pdf>, ανακτήθηκε στις: 17/07/2018.

Συμπαραστάτης έχει ευρύτατο πεδίο αρμοδιότητας, υπό την προϋπόθεση του παραδεκτού της καταγγελίας, η οποία πρέπει να αφορά φαινόμενο κακοδιοίκησης.

1.5 Υποβολή Έκθεσης

Όπως και με τους υπόλοιπους ελεγκτικούς θεσμούς και Ανεξάρτητες Αρχές, έτσι και στην περίπτωση του δημοτικού και περιφερειακού Συμπαραστάτη, καθιερώνεται η υποχρέωση σύνταξης ετήσιας έκθεσης (αρ. 77, παρ. 5 και αρ. 179 παρ. 4, ν. 3852/2010). Έτσι, εξασφαλίζεται η δημοσιότητα των πεπραγμένων και γίνεται γνωστός ευρύτερα ο ρόλος του Συμπαραστάτη. Η ετήσια έκθεση παρουσιάζεται και συζητείται σε δημόσια συνεδρίαση του περιφερειακού και δημοτικού συμβουλίου που συγκροτείται για το σκοπό αυτό. Υπάρχει επιπλέον, η δυνατότητα του Συμπαραστάτη να υποβάλει ειδικές προτάσεις, εφόσον αντιλαμβάνεται ή θεωρεί ορισμένα ανακύπτοντα προβλήματα ως σημαντικά, με στόχο την ευρύτερη γνωστοποίηση βελτιωτικών προτάσεων για τη μείωση φαινομένων κακοδιοίκησης. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται (Πραβίτα, 2011), η ετήσια έκθεση του περιφερειακού Συμπαραστάτη παρουσιάζεται όχι από τον ίδιο, αλλά από τον Περιφερειάρχη, στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (αρ. 159, παρ. 4 του ν. 3852/2010), γεγονός το οποίο δεν προβλέπεται για τις ετήσιες εκθέσεις των δημοτικών συμπαραστατών, οι οποίες παρουσιάζονται σε Ειδική Συνεδρίαση των Δημοτικών Συμβουλίων.

Από τη μελέτη των ετήσιων εκθέσεων αρκετών Συμπαραστατών προκύπτει μία δομική ανομοιογένεια⁴⁸, που αφορά κυρίως το σκέλος της παρουσίασης περιστατικών και προβλημάτων κατόπιν καταγγελιών⁴⁹. Δυστυχώς δεν προβλέπεται ένα κοινό πρότυπο δομής των εκθέσεων, το οποίο, λόγω πληθώρας τους, θα επέτρεπε την καλύτερη συγκριτική μελέτη και ανάγνωσή τους από το μέσο πολίτη.

⁴⁸Στην περίπτωση, π.χ. του περιφερειακού Συμπαραστάτη Ανατολικής Μακεδονίας- Θράκης, η ετήσια έκθεση 2012 είχε τη μορφή σύνταξης δημοσίου εγγράφου, με παραλήπτη τον Πρόεδρο του Περιφερειακού Συμβουλίου Α.Μ.Θ.,

http://www.pamth.gov.gr/images/periferiakos_sumparastatis/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%CE%91%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D%CF%80%CE%B5%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%AD%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%82%012.pdf, ανακτήθηκε στις: 19/07/2018.

⁴⁹Χαρακτηριστική περίπτωση εκτενούς αναφοράς αποτελεί η ετήσια έκθεση του περιφερειακού Συμπαραστάτη Αττικής, όπου οι υποθέσεις των καταγγελιών ομαδοποιούνται με «*γνώμονα τα διακυβεύοντα δικαιώματα και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις που κατοχυρώνονται από τη Χάρτα Δικαιωμάτων & Υποχρεώσεων Πολιτών της Περιφέρειας Αττικής*», http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/22142/170208ekthesi_spe_2016.pdf, σ. 11, ανακτήθηκε στις: 18/07/2018.

Σχεδόν στο σύνολό τους οι εκθέσεις σε προλογικό επίπεδο παρουσιάζουν το θεσμό, σε τοπικό και διεθνές επίπεδο, τις συνακόλουθες ρυθμίσεις, τον τρόπο εκλογής και ανάληψης καθηκόντων του Συμπαραστάτη και τις ανακύπτουσες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις του στο πλαίσιο των κανονιστικών ρυθμίσεων. Στο δεύτερο μέρος, ανάλογα με τον αριθμό των αιτημάτων, υπάρχει είτε εκτενής -ανώνυμη πάντα- αναφορά καταγγελιών, είτε μία προσπάθεια θεματικής ομαδοποίησης των προβλημάτων των πολιτών, είτε μία συνοπτική αναφορά στο είδος των προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι Συμπαραστάτες. Επιπλέον, γίνεται μνεία στον τρόπο που διαχειρίστηκαν τις υποθέσεις που ανέλαβαν, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις καταγράφεται το αποτέλεσμα της συνεργασίας με τις υπηρεσίες των Δήμων και Περιφερειών που έρχονταν σε επικοινωνία.

Από τη μελέτη των σχετικών εκθέσεων, προκύπτουν τα ακόλουθα πεδία ενασχόλησης του τοπικού Συμπαραστάτη⁵⁰:

Πεδία ενασχόλησης τοπικών Συμπαραστατών

Υπηρεσία δήμου/περιφέρειας	Υποθέσεις καταγγελιών
Δημοτική αστυνομία	Κατασχέσεις τραπεζικών λογαριασμών/επιβολή αναγκαστικών μέτρων είσπραξης
	Παράπονα για πλημμελή έλεγχο της παράνομης στάθμευσης
	Κατάληψη κοινοχρήστων χώρων
	Παράνομο υπαίθριο λιανεμπόριο
	Καταγραφή παραβάσεων από καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος
Καθαριότητα	Ανεπαρκής καθαριότητα δρόμων
	Έλλειψη κάδων και μη συχνή κίνηση απορριμματοφόρων
Πολεοδομία	Υπέρβαση προθεσμιών για διενέργεια αυτοψίας σε αυθαίρετη κατασκευή
Αδέσποτα ζώα	Καταγγελίες για μη περίθαλψη αδέσποτων και επιθετική συμπεριφορά

⁵⁰ Πεδίο αρχικής αναφοράς αποτελεί η κατηγοριοποίηση ανά θεματική, που πραγματοποιήθηκε στην έκθεση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης Δήμου Θεσσαλονίκης, 2016.

Οικονομικές υπηρεσίες	Μη αποδοχή καρτών ως τρόπο πληρωμής χρεών
Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών	Παράπονα περί μη σωστής ενημέρωσης πολιτών και ανάρμοστης συμπεριφοράς υπαλλήλου
Κοιμητήρια	Εκταφές εν αγνοία των συγγενών
	Παράπονα για απώλεια ταφικών αντικειμένων
	Ελλιπής καθαριότητα εντός κοιμητηρίων
Οδοποιία	Κατεστραμμένο οδόστρωμα
Υπηρεσία πρασίνου	Καθυστερήσεις σε κλαδέματα δέντρων
Αστική κατάσταση	Άρνηση διόρθωσης δημοτικότητας τέκνου
	Άρνηση αλλαγής επωνύμου
	Προβλήματα κατά την καταχώρηση ονοματοδοσίας τέκνου
	Άρνηση για μεταβολή θρησκευματος
Τμήμα Διοικητικού, Εποπτείας και Λειτουργικότητας Δημοτικών Κτιρίων	Μη ειδοποίηση εμπόρων λαϊκής αγοράς για τη μεταφορά της σε άλλο σημείο
Τμήμα Υποστήριξης Επιτροπής Ποιότητας Ζωής	Άρνηση χορήγησης αντιγράφου πρακτικών από την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής
	Καθυστερήση εισαγωγής θέματος περί ανάκλησης άδειας καταστήματος
Τμήμα Υποστήριξης Δημοτικού Συμβουλίου	Καθυστερήση έγκρισης αίτησης για παραχώρηση θέσης στάθμευσης ΑμεΑ.
Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικών Ισότητας	Άρνηση για χορήγηση φακέλου με σχετική έκθεση κοινωνικού λειτουργού
Τμήμα Επιδοματικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ασφάλισης	Άρνηση παραλαβής βιβλιαρίου από συγγενή ατόμου με πρόβλημα αυτοεξυπηρέτησης
	Διακοπή ειδικής οικονομικής ενίσχυσης ΑμεΑ, ως προς την αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών σε

	ασφυκτικό χρονικό διάστημα
	Καταγγελίες για κακές συνθήκες, πολύωρες αναμονές σε ουρά και πολύμηνες καθυστερήσεις έκδοσης βιβλιαρίων από τα κέντρα Πρόνοιας

2. Η μετάβαση από τον τοπικό Συμπαραστάτη στον τοπικό Διαμεσολαβητή: Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»

Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής του αρ. 5, Ν.4368/2016, διαπιστώνεται η ανάγκη αναδιαμόρφωσης του θεσμού του Συμπαραστάτη του δημότη, του πολίτη και της επιχείρησης, λόγω της ουσιαστικής αδρανοποίησης του θεσμού. Ως βασικά αίτια αυτής της αδρανοποίησης παρουσιάζονται τα εξής (Πρόταση Επιτροπής, 2017: 137):

- *«ο τρόπος επιλογής: η νομοθετική πρόβλεψη της αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου για την επιλογή συμπαραστάτη, ενδεχομένως δυσχεραίνει τη διαδικασία εκλογής, ωστόσο πρέπει να τονιστεί ότι τυχόν διευκόλυνση της εκλογής με μικρότερη πλειοψηφία ή λήψη απόφασης βάσει των παρόντων συμβούλων, θα υποβίβαζε το κύρος και την επιβεβλημένη ανεξαρτησία του θεσμού. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να ληφθεί υπόψη το νέο εκλογικό σύστημα που προτείνεται, βάσει του οποίου θα είναι δύσκολο μία παράταξη να έχει τα 3/5 των εδρών του οικείου συμβουλίου, όπως σήμερα, επομένως ακόμα και αν μειωθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία, θα παραμείνει διαπαραταξιακή η επιλογή.*
- *το γεγονός ότι κάποιοι αιρετοί δε θέλουν την ύπαρξη του θεσμού (αφού δεν εκκινούν τη διαδικασία δύο χρόνια μετά την εγκατάστασή τους),*
- *η μη αναγνώριση και ανάδειξη του θεσμού ως κάτι καινούριου που χρειάζεται την προσοχή όλων,*
- *η έλλειψη ενημέρωσης του πολίτη για το θεσμό,*
- *η σύγχυση του Συμπαραστάτη του Δημότη με το Συνήγορο του Πολίτη και η επικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους.»*

Στην προαναφερόμενη αναγκαιότητα αναδιαμόρφωσης, θα πρέπει να προστεθεί και η μερική κοινωνική απαξίωση του θεσμού, έτσι όπως αποτυπώνεται από την εμπειρία των ίδιων των Συμπαραστατών (Πανταζόγλου, 2017). Το «παράπονο» για την κοινωνική και θεσμική θέση του τοπικού Συμπαραστάτη αποτυπώνεται χαρακτηριστικά στις σκέψεις του δημοτικού Συμπαραστάτη Αλεξανδρούπολης κ. Βασματζίδα (2013), που αναφέρει ότι:

«η δυσκολία κατανόησης αυτού του θεσμού είναι μεγάλη, [...], μοιάζοντας ως μία πολυτέλεια για να βουλευτούν κάποιοι και να παίρνουν παχυλούς μισθούς, σύμφωνα με μία άποψη. Ο μισθός δίνεται αλλά δεν είναι παχυλός. Το αντίθετο. Μπορεί να αποτελεί πολυτέλεια, ένας θεσμός που λειτουργεί πανευρωπαϊκά εδώ και χρόνια και που έρχεται να δώσει λύσεις σε προβλήματα «κακοδιοίκησης», η οποία λύση με τη συνηθισμένη μορφή πρόσληψης δικηγόρου θα κόστιζε πιο ακριβά στο δημότι; Δεν νομίζω. Αντίθετα αν ο θεσμός υποστηριζόταν σωστά από το νομοθέτη, τα αποτελέσματα θα ήταν εντυπωσιακά.»

2.1 Τα δύο προτεινόμενα σενάρια αναδιαμόρφωσης του θεσμού

Το 2017, η Επιτροπή πρότεινε δύο (2) σενάρια ως κυρίαρχα για την αναδιοργάνωση του θεσμού:

1. Κατά το πρώτο σενάριο, καταργείται ο θεσμός του τοπικού Συμπαραστάτη και οι αρμοδιότητές του μεταφέρονται στον Συνήγορο του Πολίτη. Ταυτόχρονα, δημιουργούνται τοπικά παραρτήματα της Ανεξάρτητης Αρχής πανελλαδικά, με τη δημιουργία Γραφείων Συνηγόρου του Πολίτη, ακόμα και αν αυτά αριθμούν λιγότερα από τα αντίστοιχα των Συμπαραστατών.

Με αυτό το σενάριο υπάρχει σαφής αποφυγή επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο θεσμών. Επιπλέον, θεωρήθηκε ως «αναβάθμιση» η προτεινόμενη ενέργεια για το κύρος της τοπικής διαμεσολάβησης, καθώς θα τυγχάνει προστασίας από μία Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένης. Επιπρόσθετα, ο τοπικός Συνήγορος θα αναλάμβανε καταγγελίες από κάθε δημόσια υπηρεσία κατά τόπο προσδιοριζόμενη και όχι μόνο από τους ΟΤΑ.

Ως μειονέκτημα αυτής της πρώτης εκδοχής, αποτελεί η οικονομική επιβάρυνση για την οργανωτική συγκρότηση και τη στελέχωση με προσωπικό, για τη λειτουργία των αποκεντρωμένων γραφείων. Ακόμα, θεωρήθηκε «υπερβολική» η κατάτμηση μίας Ανεξάρτητης Αρχής σε τοπικές οργανωτικές μονάδες. Προκειμένου δε, για «να μη φαλκιδευτεί το υψηλό επίπεδο και το κύρος του θεσμού του Συνηγόρου, η δημιουργία Γραφείων Συνηγόρου σε αποκεντρωμένο επίπεδο, έστω Περιφέρειας, απαιτεί την επαρκή στελέχωσή τους με προσωπικό αντίστοιχων προσόντων και την εξασφάλιση των

υλικοτεχνικών προϋποθέσεων λειτουργίας τους.» (Πρόταση Επιτροπής, 2017: 140-141)

2. Λόγω της βαρύτητας των ανωτέρω αρνητικών σημείων, προκρίθηκε το δεύτερο σενάριο, που αποσκοπεί στην αναβάθμιση του θεσμού του Συμπαραστάτη, τη μετονομασία του σε δημοτικό/περιφερειακό Διαμεσολαβητή, το οποίο και τελικά υιοθετήθηκε σχεδόν στο σύνολό του.

Τα βασικά σημεία αλλαγής της πρότασης της Επιτροπής φαίνεται πως υιοθετήθηκαν, με κάποιες μικροαποκλίσεις, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του προγράμματος «Κλεισθένης Ι» και παρουσιάζονται αναλυτικότερα. Δεν έτυχε όμως θετικής ανταπόκρισης η πρόταση «αναβάθμισης» του θεσμού από το Δίκτυο Συμπαραστατών, το μόνο, μέχρι τότε, επίσημο δίκτυο εκπροσώπησης των τοπικών Συμπαραστατών στην Ελλάδα⁵¹.

Μάλιστα, σύμφωνα με σχετικό του Ψήφισμα στις 4/5/2018, το Δίκτυο υιοθέτησε τις εξής απόψεις⁵²:

1. [...] «Θεωρούμε ότι η χρήση του όρου “διαμεσολαβητής” θα προκαλέσει σύγχυση στους πολίτες ως προς την ήδη υπάρχουσα λειτουργία των διαμεσολαβητών αστικών και εμπορικών υποθέσεων (Ν. 3898/2010) και έρχεται σε αντίθεση με την επίσημη ερμηνεία του όρου “ombudsman” που σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρώπης αποδίδεται ως “συμπαραστάτης του πολίτη”. Επισημαίνουμε ότι ο όρος “Συμπαραστάτης” έχει αναγνωριστεί επίσημα ως ισότιμο μέλος των Ombudsmen από το International Ombudsman Institute (2012).
2. [...] Ειδικότερα, τα σημεία στα οποία το νομοσχέδιο έρχεται σε αντίθεση τόσο με τις Αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης για την λειτουργία του Συμπαραστάτη του πολίτη όσο και με τις αρχές της ορθής νομοθέτησης είναι, ενδεικτικά:

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

⁵¹ Με το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι», δημιουργείται επίσημος συντονιστικός και γνωμοδοτικός φορέας σε θέματα τοπικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης, το «Εθνικό Συμβούλιο Τοπικών Διαμεσολαβητών» (αρ. 169, ν. 4555/2018).

⁵² <https://www.aftodioikisi.gr/ota/diktyo-sybarastaton-antisyntaxmatikos-o-klisthenis-1>, ανακτήθηκε στις 3/8/2018.

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

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

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

Από την ανωτέρω αντιπαράθεση και τα παρουσιαζόμενα «παράδοξα» της εφαρμογής του νέου θεσμού του Διαμεσολαβητή, προκύπτει μία ανισορροπία μεταξύ θεσμικής πρόβλεψης και πρακτικής εφαρμογής. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του προέδρου του Δικτύου Συμπαραστατών, δημοτικού Συμπαραστάτη Δήμου Σαρωνικού, για τον έναν Διαμεσολαβητή Ανατολικής Αττικής, ο οποίος όντας υπεύθυνος για τις καταγγελίες των πολιτών και των νομικών προσώπων, θα έχει κατά τόπο αρμοδιότητα διαμεσολάβησης σε 13 Δήμους, ήτοι σε όλες τις υπηρεσίες στις 46 δημοτικές και τοπικές κοινότητες που ανήκουν στους Δήμους αυτούς! Θεωρώντας επομένως ότι η καλή πρόθεση των Διαμεσολαβητών υπερβαίνει τις δυνατότητες και υποδομές εξυπηρέτησης, υποστηρίζεται ότι προβλέπεται «δυσοίωση» η πρακτική εφαρμογή του θεσμού με τον τρόπο που έχει οργανωθεί στο πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι».⁵³

⁵³ <https://el-gr.facebook.com/LocalOmbudsnetwork>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

3. Νόμος 4555/2018, Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»

Με το νέο νόμο 4555/2018, Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» προβλέπεται στο κεφάλαιο Θ' ο θεσμός της **δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης**. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, με την παρούσα τροποποίηση κρίθηκε *«επιβεβλημένη η αναμόρφωση του θεσμού, κατόπιν επαναξιολόγησής του, με σκοπό να αποδώσει τα αναμενόμενα για τη διοίκηση αποτελέσματα»* (αιτ. έκθεση «Κλεισθένης Ι»: 38).

Περαιτέρω, η μετεξέλιξη από τον τοπικό Συμπαραστάτη στον τοπικό Διαμεσολαβητή κατευθύνεται προς τις κάτωθι αναφερόμενες αλλαγές:

- Θεσπίζονται ελάχιστα τυπικά προσόντα του τοπικού Διαμεσολαβητή για το δικαίωμα συμμετοχής του σε διαδικασία εκλογής
- Μειώνεται η απαιτούμενη πλειοψηφία των Δ.Σ. και Π.Σ. που απαιτούνταν για την εκλογή του
- Αλλάζει η οργανωτική δομή του θεσμού
- Ενισχύεται η λειτουργική ανεξαρτησία του
- Συστήνεται Αυτοτελές Γραφείο δημοτικού/περιφερειακού Διαμεσολαβητή
- Συστήνεται Εθνικό Συμβούλιο Διαμεσολαβητών
- Δίνεται έμφαση στη συνεργασία των θεσμών του Διαμεσολαβητή και του Συνηγόρου του Πολίτη και οριοθετούνται οι αρμοδιότητες αμοτέρων των θεσμών για την αποτροπή φαινομένων λειτουργικής αλληλοεπικάλυψης

Επισημαίνεται ότι με την αναδιοργάνωση του θεσμού του Συμπαραστάτη-Διαμεσολαβητή επέρχεται μια λεπτομερέστερη νομοθετική ρύθμιση, η οποία ωστόσο, από την έναρξη λειτουργίας του θεσμού το 2010, είχε αρχίσει να οργανώνεται σταδιακά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε η έκδοση του «Κώδικα Λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης» το 2012 από τον τότε Συμπαραστάτη του Δήμου Αθηναίων, κ. Σωτηρόπουλο, που αποτέλεσε την αποτύπωση της ανάγκης *«συγκεντρωτικής καταγραφής των ισχυουσών διατάξεων, καθώς και της πρακτικής που ακολουθείται για την εφαρμογή τους σε ενιαίο κείμενο, για την ενημέρωση του κοινού και των υπηρεσιών σχετικά με τις αρμοδιότητες του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και τον τρόπο ενάσκησής τους»* (Κώδικας Λειτουργίας Συμπαραστάτη, 2012: 2), με ταυτόχρονη αναφορά σε ρυθμίσεις, όπως:

- τον Ν.3463/2006, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

- τον Ν.3854/2007, Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων
- τον Ν.2690/1999, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
- τον Ν.3979/2011, για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
- τον Ν.2472/1997 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα
- τις Αρχές λειτουργίας όπως προκύπτουν μέσα από τα Ψηφίσματα και τις Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης κλπ.

Στην ουσία, μέσω του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι», γίνεται συστηματικότερη και αναλυτικότερη αναφορά στο θεσμό του Διαμεσολαβητή, τον τρόπο λειτουργίας του και τα όρια συνεργασίας του με άλλους φορείς του δημοσίου, πεδία ενδιαφέροντος που δεν υπήρχαν, παρουσιάζονταν συνοπτικά ή ελλιπώς στο πρόγραμμα «Καλλικράτης».

4. Ο τοπικός Διαμεσολαβητής στο «Πρόγραμμα Κλεισθένης I»

Επιχειρώντας μια ενδελεχή παρουσίαση του ν. 4555/2018, αναφορικά με το θεσμό του τοπικού διαμεσολαβητή, παρατηρούμε τα εξής:

Στο **αρ. 152** αναφέρεται το **αντικείμενο** της τοπικής διαμεσολάβησης, όπως αντίστοιχα αναφερόταν η αποστολή του τοπικού Συμπαραστάτη στο πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Στο **αρ. 153** γίνεται μνεία σε ορισμένες βασικές **αρχές** που διέπουν τη λειτουργία και φιλοσοφία του τοπικού διαμεσολαβητή, ιδίως η νομιμότητα, η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα της διοίκησης και η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών (παρ.1). Επιπλέον, στην παρ. 2 γίνεται λόγος για πλήρη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία έναντι των δημοτικών, περιφερειακών και κρατικών αρχών και για άσκηση των καθηκόντων τους με ευσυνειδησία και αμεροληψία. Εύλογα κρίνεται εμφατική η αναφορά στις ανωτέρω αρχές, οι οποίες όχι μόνο θα πρέπει να θεωρούνται δεδομένες, αλλά οι συγκεκριμένες έχουν αποτελέσει αντικείμενο εφαρμογής στην τοπική διαμεσολάβηση, μέσω και της εκτενούς αναφοράς τους σε διεθνή κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης αρκετά χρόνια πριν⁵⁴.

Με το **αρ. 154** καταργείται το πληθυσμιακό κριτήριο των δήμων για την εκλογή δημοτικού διαμεσολαβητή. Αντιθέτως, προβλέπονται πενήντα οκτώ (58) Διαμεσολαβητές. Από αυτούς, οκτώ (8) θα ασκούν αρμοδιότητα στο σύνολο των δήμων της κάθε μίας από τις Περιφερειακές ενότητες της Περιφέρειας Αττικής (παρ. 1). Οι υπόλοιποι 50 θα αφορούν πανελλαδικά κάθε νομό εκτός Αττικής.

Σε επίπεδο περιφερειακών διαμεσολαβητών (παρ. 2), εξακολουθεί να ισχύει ο αριθμός των δεκατριών (13), ένας ανά Περιφέρεια της Ελλάδος.

Βάσει και των υπάρχοντων στοιχείων που αφορούσαν την εκλογή τοπικού Συμπαραστάτη μέσω του «Καλλικράτη», προκύπτει μία σαφής μείωση του

⁵⁴ Βλ. **ψήφισμα 80 (1999) Συμβουλίου της Ευρώπης** για τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών Διαμεσολαβητών/Συνηγόρων στην υπεράσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, με σχετικό Παράρτημα για τις Αρχές που διέπουν το θεσμό του Διαμεσολαβητή σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο,

[https://www.cityofathens.gr/symparastatis/sites/www.cityofathens.gr/symparastatis/files/%20CE%9A%CE%95%CE%99%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%91%20%CE%93%CE%99%CE%91%20%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%9C%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%CE%A3%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9C%CE%95%CE%A3%CE%9F%CE%9B%CE%91%CE%92%CE%97%CE%A4%CE%95%CE%A3%20\(%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F\).pdf](https://www.cityofathens.gr/symparastatis/sites/www.cityofathens.gr/symparastatis/files/%20CE%9A%CE%95%CE%99%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%91%20%CE%93%CE%99%CE%91%20%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%9C%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%CE%A3%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9C%CE%95%CE%A3%CE%9F%CE%9B%CE%91%CE%92%CE%97%CE%A4%CE%95%CE%A3%20(%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F).pdf), σ.12 κ.εξ., ανακτήθηκε στις: 19/07/2018.

συνολικού αριθμού των Διαμεσολαβητών που θα μπορούν να εκλεγούν πανελλαδικά, αφού σε σύνολο 160 δήμων που δικαιούνται να εκλέξουν Συμπαραστάτη, μόνον 33 τελικά εξέλεξαν, εκ των οποίων οι 11 αφορούσαν το λεκανοπέδιο Αττικής. Πλέον, πανελλαδικά θα μπορούν να εκλεγούν εβδομήντα ένας (71) Διαμεσολαβητές, που είναι κατά πολύ μικρότερος αριθμός σε σχέση με τους 160, μεγαλύτερος όμως από τους 33 που έχουν εκλεγεί⁵⁵. Αναφορικά με την Περιφέρεια Αττικής, από το σύνολο των 57 Δήμων που δικαιούνται να εκλέξουν Συμπαραστάτη, εξέλεξαν οι 11, ενώ με το νέο καθεστώς θα εκλέγονται οκτώ (8) Δημοτικοί Διαμεσολαβητές για όλη την Αττική, με σημείο αναφοράς την περιφερειακή ενότητα, καθώς και ένας (1) Περιφερειακός Διαμεσολαβητής Αττικής.

Στο τμήμα Β' του «Κλεισθένη» και συγκεκριμένα στο **αρ. 155**, τίθενται για πρώτη φορά τυπικά **προσόντα** ως προαπαιτούμενα για την υποβολή υποψηφιότητας σε θέση τοπικού Διαμεσολαβητή, τα ακόλουθα:

- Πτυχίο ή μεταπτυχιακός τίτλος ημεδαπής ή ισότιμος αλλοδαπής νομικών, πολιτικών, διοικητικών ή οικονομικών επιστημών. Αξίζει να σημειωθεί ότι με τη διαζευκτική διατύπωση μεταξύ πτυχίου ή μεταπτυχιακού διευρύνεται το πεδίο υποψηφιοτήτων σε όλους τους κατόχους πτυχίων ΑΕΙ που ενδεχομένως έχουν διαφορετικό γνωστικό πεδίο από τις νομικές, πολιτικές, διοικητικές ή οικονομικές επιστήμες, αρκεί να κατέχουν επιπλέον και μεταπτυχιακό στα εν λόγω γνωστικά πεδία⁵⁶. Επιπλέον, ζητείται εμπειρία τουλάχιστον πέντε (5) ετών στα ανωτέρω επιστημονικά πεδία, καθώς και άριστη ή πολύ καλή γνώση μίας τουλάχιστον ξένης γλώσσας, χωρίς να γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένη γλώσσα.
- Με τον «Κλεισθένη Ι» προβλέπεται για πρώτη φορά επιλογή και δημοσίου υπαλλήλου για τη θέση του τοπικού Διαμεσολαβητή, η οποία, σε περίπτωση εκλογής, θεωρείται θέση ευθύνης σε επίπεδο Διεύθυνσης, για κάθε υπηρεσιακή, μισθολογική και ασφαλιστική συνέπεια και επιπλέον αναστέλλει τα τρέχοντα καθήκοντα του υπαλλήλου για όσο διαρκεί η θητεία του.

Αναφορικά με τα **κωλύματα** και τα **ασυμβίβαστα** της θέσης του Διαμεσολαβητή, εξακολουθούν να ισχύουν όσα ίσχυαν στο προϋπάρχον καθεστώς του Καλλικράτη,

⁵⁵ Σημειώνεται ότι με τον «Κλεισθένη Ι», δεν επέρχεται διαφοροποίηση ως προς το συνολικό αριθμό δήμων πανελλαδικά, πλην ορισμένων περιπτώσεων μετονομασιών δήμων.

⁵⁶ Αυτό θεωρείται κατ' αρχήν θεμιτό, ώστε να μην αποκλείονται ενδιαφερόμενοι υποψήφιοι που στην πρώτη φάση σπουδών τους (προπτυχιακό) απέκτησαν ένα πτυχίο που αποτέλεσε εφαλτήριο για την περαιτέρω εξειδίκευσή τους στη δεύτερη φάση σπουδών (μεταπτυχιακό) σε άλλο γνωστικό πεδίο.

αλλά τίθενται και επιπλέον κωλύματα/ασυμβίβαστα «που σχετίζονται με το ρόλο του και κατατείνουν στην ενίσχυση των εγγυήσεων αμεροληψίας του και στην εξασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής του ανεξαρτησίας» (Πρόταση Επιτροπής αρ.5 ν.4368/2016: 142). Έτσι, αποκλείονται από τη θέση του Διαμεσολαβητή και όσοι έχουν διατελέσει αιρετοί, έως και πέντε (5) έτη πριν την έκδοση της σχετικής προκήρυξης σε οποιοδήποτε αυτοδιοικητικό ή αξίωμα στον οικείο νομό, ακόμα και αν παραιτηθούν του αιρετού αξιώματός τους. Επίσης, δεν επιλέγονται οι διατελέσαντες δικαστικοί λειτουργοί και οι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, καθώς και όσοι έχουν καταδικαστεί για οποιοδήποτε από τα αδικήματα που αποτελούν κώλυμα διορισμού βάσει του Υπαλληλικού Κώδικα. Τέλος, τίθεται το επαγγελματικό ασυμβίβαστο σε εφαρμογή, καθώς και η υποχρεωτική αναστολή της άσκησης καθηκόντων για την περίπτωση Διαμεσολαβητών που είναι καθηγητές ΑΕΙ και ΑΤΕΙ.

Σημαντικό θεωρείται και το αντίστροφο κώλυμα εκλογιμότητας που αφορά την υποψηφιότητα σε θέση Δημάρχου ενός Διαμεσολαβητή. Έτσι, στο αρ. 11 του ν.4555/2018 αναφέρεται ότι, δεν μπορούν να εκλεγούν ή να είναι δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι κοινότητας με μόνιμο πληθυσμό άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων ή πρόεδροι κοινότητας με μόνιμο πληθυσμό έως τριακοσίων (300) κατοίκων, οι Δημοτικοί και Περιφερειακοί Διαμεσολαβητές, εφόσον η χωρική τους αρμοδιότητα αφορά ή καταλαμβάνει το δήμο για τον οποίο θέτουν υποψηφιότητα, για τέσσερα (4) έτη από τη λήξη της θητείας τους με οποιονδήποτε τρόπο.

Για την επιπρόσθετη ενίσχυση με εγγυήσεις ανεξαρτησίας του ρόλου του Διαμεσολαβητή, το **αρ. 157** προβλέπει ρητά το **ανεύθυνο** του Διαμεσολαβητή για γνώμη που διατύπωσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του, με την επιφύλαξη των διατάξεων περί συκοφαντικής δυσφήμισης. Ο Διαμεσολαβητής ευθύνεται μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια για πράξεις που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του, εφαρμοζομένων αναλόγως των διατάξεων του άρθρου 38 του Υπαλληλικού Κώδικα.

Αλλαγή επέρχεται στη διάρκεια της **θητείας** του Διαμεσολαβητή, όχι γιατί αλλάζει η πενταετής θητεία του Διαμεσολαβητή, αλλά γιατί στο αρ.6 του Ν.4555/2018 αλλάζει πλέον η διάρκεια της θητείας των δημοτικών αρχών και μειώνεται από 5 σε 4 έτη. Ωστόσο, η θητεία των Διαμεσολαβητών παραμένει πενταετής, με δικαίωμα

ανανέωσης άπαξ, γεγονός που σημαίνει ότι υπάρχει πιθανότητα να ολοκληρώνεται το υπόλοιπο της θητείας του Διαμεσολαβητή με διαφορετικές δημοτικές αρχές.

Ως προς το θέμα της **αμοιβής** για το έργο που παρέχει ο Διαμεσολαβητής, στο αρ. 158 παρ. 1 και 2 προβλέπεται αντιμισθία ανάλογη του πληθυσμού αναφοράς. Έτσι, παρέχεται αντιμισθία ίση με το 80% των συνολικών αποδοχών των προϊσταμένων Γενικών Δ/νσεων, για νομό με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων και ίση με 60% των συνολικών αποδοχών των προϊσταμένων Γενικών Δ/νσεων, για νομό με πληθυσμό κάτω των 100.000 κατοίκων. Κατά την πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Υπ. Εσωτερικών, θεωρήθηκε ότι με την επερχόμενη μεταρρύθμιση του Συμπαραστάτη σε Διαμεσολαβητή, θα έπρεπε η αντιμισθία να θεωρείται «επαρκής», λαμβάνοντας υπ' όψη τόσο το εύρος της κατά τόπο αρμοδιότητάς τους, καθώς και τη θέσπιση ή όχι απόλυτου επαγγελματικού ασυμβιβάστου. Μάλιστα προτείνεται αντιμισθία ίση με την αντιμισθία του Περιφερειάρχη, ενώ για τον Δημοτικό Διαμεσολαβητή ίση με την αντιμισθία του Δημάρχου της πρωτεύουσας του Νομού, κάτι που τελικά δεν εφαρμόστηκε στην πράξη. Τέλος, στην παρ. 3 δίνεται η δυνατότητα στους εκλεγμένους δημοσίους υπαλλήλους να επιλέξουν μεταξύ της οριζόμενης αντιμισθίας του Διαμεσολαβητή και των αποδοχών της οργανικής θέσης που κατείχαν.

Σημαντική θεωρείται η πρόβλεψη του νομοθέτη για την περίπτωση μη εκλογής Διαμεσολαβητή από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του εκλεκτορικού σώματος. Και αυτό διότι με τον «Καλλικράτη», πολλές διαδικασίες εκλογής Συμπαραστατών, όταν ξεκινούσαν, δεν ευοδώνονταν, με αποτέλεσμα η διαδικασία να κηρυχθεί άγονη, να μην επαναλαμβάνεται και να διαιωνίζεται η απραξία των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων ως προς την επιλογή προσώπου. Εξάλλου, η μερική «αποτυχία» του θεσμού θεωρήθηκε ότι οφείλεται και στην αδυναμία των εκλεκτόρων να αποφασίσουν για την εκλογή Συμπαραστατών.

Ως εκ τούτου, με τα **αρ. 160** παρ. 7 και **161** παρ. 7, ορίζεται, χωρίς να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια του εκλεκτορικού σώματος, ότι **εκλέγεται** Διαμεσολαβητής αυτός που συγκεντρώνει τις περισσότερες ψήφους στην τρίτη -και τελική- συνεδρίαση. Άλλο βέβαια είναι το ζήτημα αν υποβάλουν υποψηφιότητα τουλάχιστον δύο (2) μεταξύ περισσοτέρων προσώπων ή υπάρχουν μόνο δύο (2) υποψηφιότητες εξ αρχής, καθώς και τί συμβαίνει στην περίπτωση που ο ένας από τους δύο παραιτείται της υποψηφιότητάς του πριν την τρίτη συνεδρίαση, οπότε απομένει αναγκαστικά ένας χωρίς συνυποψήφιο. Επίσης, δεν τίθεται ένα ελάχιστο ποσοστό αρχικών ψήφων κατά

τις δύο προηγούμενες συνεδριάσεις, έτσι ώστε με κάποιο τρόπο να ισχυροποιείται η διαδικασία επιλογής από τη στιγμή που η διάθεση του νομοθέτη είναι η διακομματική εκλογή Διαμεσολαβητή, που υπερβαίνει την απλή πλειοψηφία. Ωστόσο, μέσω της δημοσιότητας και της ανάδειξης του ρόλου και της ποιότητας του έργου που παράγει ο Διαμεσολαβητής, τελεσφορεί μακροπρόθεσμα η διαδικασία εκλογής του από την πρώτη κιόλας συνεδρίαση.

Όσον αφορά την **παύση** από τη θέση του Διαμεσολαβητή, διαπιστώνεται πως πρόθεση του νομοθέτη είναι να προσδώσει την ίδια «ασφάλεια δικαίου», όπως και κατά την εκλογή του. Έτσι, στο **αρ. 162** παρ. 1, αναφέρεται ο λόγος παύσης που είναι, εκτός από λόγους ανωτέρας βίας (παρ.2), η σοβαρή πλημμέλεια κατά την άσκηση καθηκόντων του. Αντίθετα, στην πρόβλεψη του προγράμματος «Καλλικράτη» γινόταν αναφορά σε πλημμέλεια καθηκόντων. Μια άλλη διαφοροποίηση εντοπίζεται ως προς το όργανο που λαμβάνει απόφαση για την παύση του, το οποίο είναι διαφορετικό από το όργανο που τον διορίζει. Στην παρ. 3 ορίζεται επιτροπή που επιφορτίζεται με την ανωτέρω αρμοδιότητα, κατόπιν αποφάσεως του Υπ. Εσωτερικών και αποτελείται από τον Συνήγορο του Πολίτη, ή τον οριζόμενο από αυτόν Βοηθό Συνήγορο, ως πρόεδρο, τον Γενικό Δ/ντή Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν (1) Δημοτικό Διαμεσολαβητή, έναν (1) Περιφερειακό Διαμεσολαβητή, έναν (1) εκπρόσωπο της Κεντρικής ένωσης Δήμων και έναν (1) εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών, με τους αναπληρωτές τους.

Ενδιαφέρουσα είναι η προβλεπόμενη στα **αρ. 160** παρ. 9 και **161** παρ. 9 **εντατική εκπαίδευση** πριν την ανάληψη των καθηκόντων του Διαμεσολαβητή, διάρκειας 15 ημερών, από τον Συνήγορο του Πολίτη, σε συνεργασία με το Υπ. Εσωτερικών, την Κ.Ε.Δ.Ε., την ΕΝ.ΠΕ. και το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. Εν αναμονή της έκδοσης σχετικής Υπ. Απόφασης, γίνεται αντιληπτή η σημασία της παρεχόμενης εκπαίδευσης, η οποία έρχεται να προστεθεί στην προϊούσα εμπειρία των εκλεγμένων Διαμεσολαβητών, ενώ ταυτόχρονα θα διευκολύνει την επαφή τους με το ελληνικό δημόσιο. Ας μη λησμονείται ότι πολλοί Διαμεσολαβητές δεν προέρχονται από το χώρο του στενού ή και ευρύτερου δημόσιου τομέα, οπότε η εκπαίδευση βοηθά στην ομαλοποίηση της προσαρμογής τους στα νέα τους καθήκοντα.

Με το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών, (**αρ. 169-171**), ως εθνικός συντονιστικός και γνωμοδοτικός φορέας σε θέματα τοπικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης, **Εθνικό Συμβούλιο Διαμεσολαβητών**. Η Ολομέλεια

του Συμβουλίου αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών ως πρόεδρο, τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εσωτερικών και το σύνολο των Δημοτικών και Περιφερειακών Διαμεσολαβητών που υπηρετούν κάθε δεδομένη στιγμή. Πρόκειται για ένα πολυμελές και πολυπληθές όργανο, αφού στο μέγιστο της συγκρότησής του θα αποτελείται από 73 άτομα.

Στις αρμοδιότητές του (**αρ. 170**) συγκαταλέγονται:

- ο συντονισμός και η προαγωγή της συνεργασίας και της συναντίληψης μεταξύ των Δημοτικών και Περιφερειακών Διαμεσολαβητών, με στόχο την όσο το δυνατόν πιο ομοιόμορφη αντιμετώπιση αντίστοιχων προβλημάτων
- η διατύπωση προτάσεων και εισηγήσεων προς το αρμόδιο Υπουργείο σχετικά με την τροποποίηση και βελτίωση του θεσμικού πλαισίου για τον Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή
- η διατύπωση απόψεων σχετικά με όλα τα ζητήματα που αφορούν τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτοβούλως ή κατόπιν κλήσεως
- η δημοσιότητα και προαγωγή του θεσμού της τοπικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης για την ενημέρωση του κοινού
- η συνεργασία με το αρμόδιο Υπουργείο, καθώς και με όλους τους συναρμόδιους φορείς, όπως το Συνήγορο του Πολίτη, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και λοιπά ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, τον Επόπτη Ο.Τ.Α., την Κ.Ε.Δ.Ε., την ΕΝ.ΠΕ. και φορείς συνδικαλιστικής εκπροσώπησης εργαζομένων στους Ο.Τ.Α.

Από την Ολομέλεια του Εθνικού Συμβουλίου Τοπικών Διαμεσολαβητών εκλέγεται η Συντονιστική Επιτροπή, που αποτελείται κατ' ελάχιστο από τρία (3) άτομα, ήτοι τον εκλεγμένο Πρόεδρο, έναν (1) Δημοτικό και έναν (1) Περιφερειακό Διαμεσολαβητή. Υπάρχει επιπλέον η δυνατότητα να καλείται και ο Συνήγορος του Πολίτη στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, ενώ επιπλέον το όργανο αυτό υποχρεώνεται να κοινοποιεί τις εκθέσεις και τις εισηγήσεις του και στο Συνήγορο του Πολίτη.

Μέσω της συγκρότησης του Συμβουλίου επιχειρείται μία πρώτη προσπάθεια τυπικής συνεργασίας με τον Συνήγορο του Πολίτη, πέραν της δυνατότητας να απευθύνονται σε αυτόν και οι τοπικοί Διαμεσολαβητές κατά περίπτωση. Αυτή η υποχρέωση προστίθεται στην προαναφερόμενη υποχρέωση κοινοποίησης της ετήσιας έκθεσης των Διαμεσολαβητών στον Συνήγορο του Πολίτη.

Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι η θεσμική πρόβλεψη για συγκρότηση του Συμβουλίου ακολουθεί χρονικά την συγκρότηση του Δικτύου Συμπαραστατών, που είχε ξεκινήσει ως σύνολο ατομικών πρωτοβουλιών μεταξύ των Συμπαραστατών στις 18/07/2012. Ωστόσο, ουδέποτε προβλέφθηκε αντίστοιχο εθνικό όργανο Συμπαραστατών μέσω του «Καλλικράτη», αλλά επρόκειτο για μία εθελοντική πρωτοβουλία μεταξύ των Συμπαραστατών.

5. Συγκριτική αποτύπωση θεσμών Συμπαρασάτη- Διαμεσολαβητή

Στον παρακάτω πίνακα συνοψίζονται οι οργανωτικές και θεσμικές αλλαγές που εντοπίζονται βάσει του παλαιού (πρόγραμμα Καλλικράτης) και του νέου (πρόγραμμα Κλεισθένης Ι) νομοθετικού πλαισίου:

Συγκριτική παρουσίαση τοπικού Συμπαρασάτη- τοπικού Διαμεσολαβητή

Νομοθεσία	Πρόγραμμα Καλλικράτης (3852/2010)	Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι (4555/2018)
Τίτλος	Συμπαρασάτης του δημότη & της επιχείρησης/ Περιφερειακός Συμπαρασάτης του πολίτη & της επιχείρησης	Δημοτικός & Περιφερειακός Διαμεσολαβητής
Αριθμός	13 Περιφερειακοί + 160 δημοτικοί (δικαιούχοι δήμοι > 20.000 κατοίκων)	58 Δημοτικοί και 13 Περιφερειακοί
Προσόντα διορισμού	Πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας	<ul style="list-style-type: none"> • Πτυχίο ή Μεταπτυχιακό νομικών, πολιτικών, διοικητικών ή οικονομικών επιστημών και • Επαγγελματική εμπειρία 5 τουλάχιστον ετών στα ανωτέρω επιστημονικά πεδία και • Άριστη ή πολύ καλή γνώση μίας ξένης γλώσσας
Κατηγορίες υποψηφίων	Ιδιώτες	Ιδιώτες και δημόσιοι υπάλληλοι
Κωλύματα και ασυμβίβαστα εκλογής	<ul style="list-style-type: none"> • Αιρετός δήμου, περιφέρειας, βουλευτής. • Αρ. 14, ν.3852/2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Αρ.14,15,117,118 ν.3852/2010 και επιπλέον: • Όσοι έχουν διατελέσει αιρετοί για 5 έτη πριν την έκδοση προκήρυξης, ακόμα και αν παραιτήθηκαν • Διατελέσαντες δικαστικοί λειτουργοί⁵⁷, αξιωματικοί ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας

⁵⁷ Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής του αρ. 5, ν.4368/2016, «Η εξαίρεση των διατελεσάντων δικαστικών λειτουργιών αποσκοπεί στη διαφύλαξη του διαμεσολαβητικού χαρακτήρα του θεσμού έναντι ενός οιονεί δικαιοδοτικού» (σ.142).

		<ul style="list-style-type: none"> Καταδικασθέντες για αδικήματα που συνιστούν κώλυμα διορισμού, αρ. 8 Υ.Κ.
Ευθύνες	Δεν προβλέπονται ρητά, αλλά η ευθύνη καταλογίζεται κατ'αντιστοιχία με τους δημοτικούς/περιφερειακούς συμβούλους	Μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια και με την επιφύλαξη των διατάξεων περί συκοφαντικής δυσφήμισης
Αντιμισθία	Ίση με την αντιμισθία του Προέδρου Δημοτικού Συμβουλίου ή Περιφερειακού Συμβουλίου	<ul style="list-style-type: none"> 80% συνολικών αποδοχών προϊσταμένων Γενικών Δ/ντών > 100.000 & Περιφερειακός Διαμεσολαβητής 60% συνολικών αποδοχών προϊσταμένων Γενικών Δ/ντών < 100.000⁵⁸ Για δημοσίους υπαλλήλους, δυνατότητα επιλογής αντιμισθίας Διαμεσολαβητή ή οργανικής θέσης
Θητεία Συμπαραστατών/Διαμεσολαβητών	Ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών αρχών	5 έτη με δυνατότητα ανανέωσης 1 ακόμα φορά
Θητεία δημοτικών αρχών	5 έτη	4 έτη
Εκλογή υποψηφίου	<ul style="list-style-type: none"> Πλειοψηφία 2/3 συνόλου μελών Δ.Σ. ή Π.Σ. Μυστικές ψηφοφορίες 	<ul style="list-style-type: none"> Απόλυτη πλειοψηφία μελών αντίστοιχου εκλεκτορικού σώματος⁵⁹ Μυστικές ψηφοφορίες
Περίπτωση άγονης διαδικασίας εκλογής	Επανάληψη ψηφοφορίας με ίδια πλειοψηφία. Μη πρόβλεψη σε περίπτωση που τελικώς δεν επιτευχθεί πλειοψηφία	2 επαναληπτικές συνεδριάσεις με την ίδια πλειοψηφία. Στην 3 ^η συνεδρίαση, σχετική πλειοψηφία μεταξύ των 2 επικρατέστερων
Αρμοδιότητα	Επί υπηρεσιών δήμων, νομικών τους προσώπων και επιχειρήσεων, υπηρεσιών Περιφέρειας, νομικών της προσώπων	Επί υπηρεσιών δήμων, νομικών τους προσώπων και επιχειρήσεων, υπηρεσιών Περιφέρειας, νομικών της προσώπων και επιχειρήσεων

⁵⁸ Σύμφωνα με την Ειδική Έκθεση του Γ.Λ.Κ., προκαλείται δαπάνη περίπου 43,2 χιλ. €/έτος ανά Διαμεσολαβητή Περιφέρειας & Δήμων > 100.000 κατοίκων και περίπου 32,4 χιλ. €/έτος ανά Διαμεσολαβητή Δήμων < 100.000 κατοίκων.

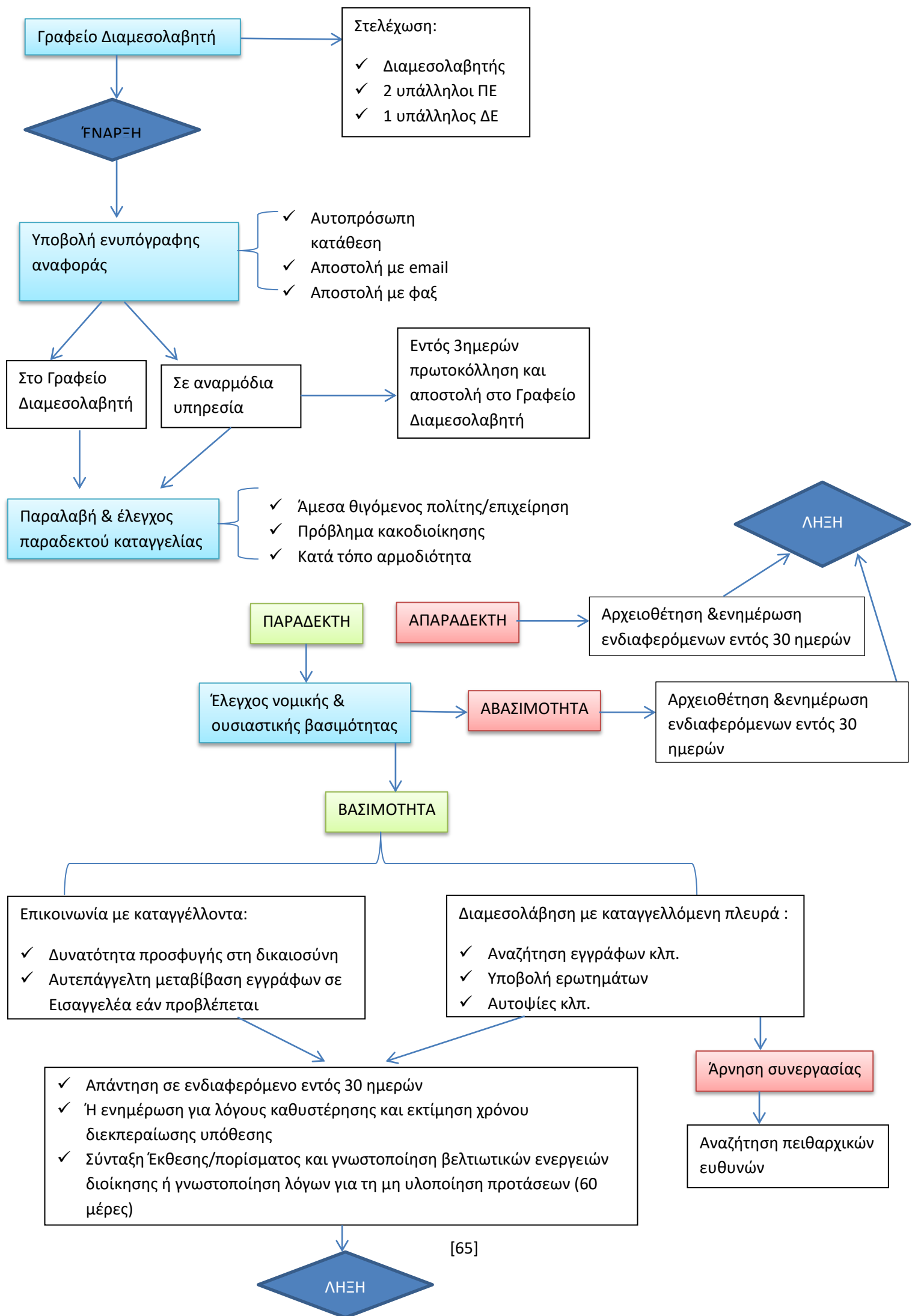
⁵⁹ Για τους Δήμους αφορά εκπροσώπους δημοτικών συμβουλίων του νομού στην οικεία Περιφερειακή Ένωση Δήμων, πλην του Δημάρχου και το σύνολο των μελών των Προεδρείων των Δ.Σ. του οικείου νομού. Για τις Περιφέρειες αρμόδιο όργανο παραμένει το οικείο Περιφερειακό Συμβούλιο.

	και επιχειρήσεων	
Δικαιούχοι καταγγελιών	Άμεσα θιγόμενος πολίτης ή επιχείρηση (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), επώνυμα, ή και ανώνυμα ⁶⁰ (υπό προϋποθέσεις)	Άμεσα θιγόμενος πολίτης ή επιχείρηση (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), επώνυμα ή και ανώνυμα (υπό προϋποθέσεις)
Έναρξη διαδικασίας	Κατόπιν υποβολής καταγγελίας	Κατόπιν υποβολής καταγγελίας ή και αυτεπαγγέλτως
Υποστήριξη έργου	Διοικητική υποστήριξη από υπηρεσίες Δήμου/Περιφέρειας	Σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Διαμεσολαβητή και στελέχωση με 3 υπαλλήλους που αποσπώνται μετά από επιλογή του Διαμεσολαβητή
Υποχρεώσεις	<ul style="list-style-type: none"> • Υποβολή ετήσιας έκθεσης • Απάντηση σε ενδιαφερόμενους εντός 30 ημερών 	<ul style="list-style-type: none"> • Διατήρηση ιστοσελίδας με υποχρεωτική ανάρτηση εκθέσεων και πορισμάτων • Κοινοποίηση ετήσιας έκθεσης σε Συνήγορο του Πολίτη • Απάντηση σε ενδιαφερόμενους εντός 30 ημερών • Απάντηση/συνεργασία φορέων με Διαμεσολαβητή. Μη συνεργασία υπαλλήλου-> πειθαρχικό παράπτωμα • Γνωστοποίηση σε Διαμεσολαβητή για τις ενέργειες διοίκησης για την ενδεχόμενη άρση φαινομένων κακοδιοίκησης
Συγκρότηση εθνικού οργάνου	Δεν προβλέπεται	Εθνικό Συμβούλιο Διαμεσολαβητών

⁶⁰ Σύμφωνα με τον Κώδικα Λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, στο αρ. 4, «Οι ενδιαφερόμενοι έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν τον ανώνυμο χειρισμό της καταγγελίας τους, ο οποίος συνίσταται στην μη ανακοίνωση του ονόματος τους στις καταγγελλόμενες πλευρές. Το δικαίωμα αυτό δεν αναιρεί την υποχρέωση των ενδιαφερομένων να υπογράψουν την καταγγελία. Οι καταγγελίες που υποβάλλονται με αίτημα ανώνυμου χειρισμού καταχωρούνται στο Μητρώο εμπιστευτικού πρωτοκόλλου του Γραφείου Συμπαραστάτη του Δημότη. Σε περίπτωση που ο ανώνυμος χειρισμός μιας καταγγελίας είναι αδύνατος, λόγω της φύσης της υπόθεσης, ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ότι είναι υποχρεωμένος να ανακοινώσει το όνομα στην καταγγελλόμενη υπηρεσία και, σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος αρνηθεί, η καταγγελία τίθεται στο αρχείο. Σε περίπτωση που η καταγγελία αφορά συμπεριφορά κατονομαζόμενου φυσικού προσώπου, το τελευταίο έχει το δικαίωμα, ύστερα από αίτησή του, να ενημερωθεί για τα στοιχεία του καταγγέλλοντος. (Άρθρα 4, 5, 12 και 13 Ν.2472/1997)»

6. Τρόπος λειτουργίας Γραφείου Διαμεσολαβητή

Στο Τμήμα Δ' του ν.4555/2018 , **αρ. 163- 166**, περιγράφονται οι αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή, καθώς και ο τρόπος λειτουργίας του Γραφείου του. Για την καλύτερη κατανόηση του νομοθετικού πλαισίου, έγινε μία προσπάθεια απεικόνισης, με τη μορφή ροής εργασίας, των ενεργειών που απαιτούνται από τη στιγμή που ξεκινά η διαδικασία με την υποβολή καταγγελίας. Εκτός από τα προαναφερόμενα άρθρα, η απεικόνιση βασίζεται και στον Κώδικα Λειτουργίας Συμπαραστάτη Δήμου Αθηναίων, ο οποίος αποτελεί οδηγό κατά την εφαρμογή του θεσμού μέσα από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».



ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ: ΤΟΠΙΚΟΙ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1. Ο Συνήγορος του Πολίτη: διεύρυνση αρμοδιοτήτων και σύγκριση με τον τοπικό Διαμεσολαβητή

Ο Συνήγορος του Πολίτη ρυθμίζεται συνταγματικά και νομοθετικά. Η ίδρυσή του ΣτΠ, μεταξύ άλλων Ανεξάρτητων Αρχών, αποτελεί «απάντηση στην κρίση αντιπροσώπευσης των κομμάτων, την κομματοκρατία και την κρίση αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας της πολιτικής τάξης [...]. Ιδίως μάλιστα σε χώρες με παράδοση πελατειακού κράτους, όπως η Ελλάδα, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές συνδέεται επίσης με το αίτημα απομάκρυνσης της δημόσιας διοίκησης από την κομματική πατρωνεία» (Κοντιάδης, 2009: 51-52). Ο ιδρυτικός νόμος 2477/1997 δίνει σαφή εικόνα του ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη, αναφέροντας στο αρ. 1 ότι **αποστολή** του είναι η «διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας». Στα επόμενα άρθρα (2, 3) διαφυλάσσεται ο ρόλος και η ανεξαρτησία της άσκησης των καθηκόντων του ΣτΠ, που ουσιαστικά αποτελεί εξειδίκευση της συνταγματικής πρόβλεψης για προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, σύμφωνα με το άρ. 101^A του Συντάγματος.

Σημαντικό θεσμικό «ορόσημο» για τη ρύθμιση των Ανεξάρτητων Αρχών αποτέλεσε η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, που προβλέπει την εκλογή του Προέδρου των Ανεξάρτητων Αρχών και των μελών τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία τουλάχιστον 4/5 επί του συνόλου των μελών της, δηλαδή μετά από διακομματική συμφωνία επί των υποψηφίων προσώπων⁶¹. Όχι όμως μόνο για την εκλογή, αλλά και για την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, προβλέπεται η δυνατότητα να υλοποιείται ο έλεγχος από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας⁶².

⁶¹ Μία διαδικασία, η οποία αν και γεννά συνταγματικές εγγυήσεις αμεροληψίας, στην πράξη έχει αμφισβητηθεί για την αξιοπιστία της (βλ. κ. Τζέμο, 2014, σ.129).

⁶² Και εκτάκτως από τη Διάσκεψη των προέδρων της Βουλής, όπως προέβλεψε ο κανονισμός της Βουλής. Σύμφωνα με τον ειδικό επιστήμονα στον ΣτΠ κ. Μπακογιάννη (2018), η μη διασφάλιση διακομματικών συναινέσεων οδήγησε σε παρατάσεις θητείας των μελών, γεγονός που έπληξε το θεσμό, τροφοδοτώντας την αμφισβήτησή του.

Με τον νόμο 3094/2003 διατηρούνται τα δύο βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της Αρχής, που αφορούν το μονοπρόσωπο του χαρακτήρα της και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της αρμοδιότητα, μέσω της έκδοσης μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2010). Επίσης, ο ισχύων νόμος εμπεριέχει και ορισμένες καινοτομίες στη λειτουργία του θεσμού (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2010):

- Ο ΣτΠ αναλαμβάνει και καθήκοντα Συνηγόρου του Παιδιού, διευρύνοντας το πεδίο της διαμεσολαβητικής και ελεγκτικής του αρμοδιότητας, καθώς δύναται να απευθύνεται και σε ιδιώτες.
- Προβλέπεται η σύσταση θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού με σχέση εργασίας Ι.Δ.Α.Χ.

Σημαντική κρίνεται η αποσαφήνιση των ορίων της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη, έτσι ώστε να αναδειχθούν ταυτοχρόνως οι διαφορές στη λειτουργία του σε σχέση με το θεσμό του τοπικού Διαμεσολαβητή. Έτσι, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων⁶³:

- εάν έχουν παρέλθει 6 μήνες από τότε που ο καταγγέλλων πληροφορήθηκε την παράνομη πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης
- όταν ο πολίτης ζητεί την εκπροσώπησή του στα δικαστήρια
- για πράξεις ιδιωτών⁶⁴
- που αφορούν τον «σκληρό πυρήνα» δημόσιας εξουσίας, δηλαδή θέματα άμυνας, ασφάλειας, εξωτερικής πολιτικής και διεθνών σχέσεων
- για τις οποίες ο καταγγέλλων έχει ήδη εκκινήσει διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων
- για την κύρια λειτουργία των δικαστηρίων, του Ν.Σ.Κ., των Α.Δ.Α. και των θρησκευτικών Ν.Π.Δ.Δ.
- για πράξεις υπουργών και υφυπουργών που αφορούν άσκηση πολιτικής
- που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων⁶⁵

⁶³ Από το επίσημο site της Αρχής, <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.anarmodiotita>, ανακτήθηκε στις: 04/09/2018.

⁶⁴ Εξαιρουμένων των περιπτώσεων του κύκλου αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Παιδιού και της περίπτωσης άνισης μεταχείρισης των φύλων στην εργασία

⁶⁵ Με εξαίρεση τη διακριτική μεταχείριση σε βάρος υπαλλήλου λόγω φυλετικών ή άλλων διακρίσεων

- σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Οι φορείς ελέγχου που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας του ΣτΠ είναι πάρα πολλοί. Τούτο προκύπτει από την κατανομή των αρμοδιοτήτων σε κύκλους δραστηριότητας, έτσι όπως απαριθμούνται στο Π.Δ. 273/1999, βάσει του οποίου ορίζονταν αρχικά τέσσερεις κύκλοι δραστηριότητας (αρ. 2):

α) **Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,**

β) **Κοινωνικής Προστασίας** (κοινωνική πολιτική, υγεία, ασφάλιση, πρόνοια, προστασία του παιδιού, των ηλικιωμένων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες)

γ) **Ποιότητας Ζωής** (περιβάλλον, πολεοδομία, χωροταξία, δημόσια έργα, πολιτισμός)

δ) **Σχέσεων Κράτους-Πολίτη** (πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, επικοινωνίες, εργασία, βιομηχανία, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, γεωργία και αγροτική πολιτική, παιδεία).

Μετά και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ το 2003, δημιουργήθηκε νέος πέμπτος κύκλος προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού. Περαιτέρω, με τον Ν.3488/2006, αρ. 13, παρ. 1, 2: «Φορέας παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στο πεδίο εφαρμογής και κατά τους ορισμούς του παρόντος νόμου ορίζεται ο *Συνήγορος του Πολίτη*», και «*Ο Συνήγορος του Πολίτη ορίζεται και φορέας παρακολούθησης της εφαρμογής, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη και στις συνθήκες εργασίας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 7 της Οδηγίας 2002/73/ΕΚ και του νέου άρθρου 8α της Οδηγίας 76/207/ΕΟΚ.*», ιδρύοντας και έκτο κύκλο **Ίσης μεταχείρισης ανδρών- γυναικών.**

Εκτός της προαναφερθείσας ίδρυσης των δύο ανωτέρω θεματικών πεδίων, μέσω των οποίων διευρύνθηκε σε μεγάλο βαθμό το πεδίο αρμοδιότητάς του, υπήρξε και η

πρόσθετη ανάθεση καθηκόντων με περαιτέρω νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως αναφέρει ο ειδικός επιστήμονας στο ΣτΠ, κ. Μπακογιάννης (2018):

- *«Με τον ν. 3907/2011 ο Συνήγορος ανέλαβε , κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, τη μέριμνα για τη λειτουργία συστήματος εξωτερικού ελέγχου της επιστροφής αλλοδαπών. Αυτό συνεπάγεται την αντίστοιχη εκπαίδευση των εμπλεκόμενων στην άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, τη συνεργασία με ελληνικές και ξένες δημόσιες αρχές και ΜΚΟ, καθώς και τη συμμετοχή εκπροσώπου του Συνηγόρου σε σημαντικό αριθμό πτήσεων και λοιπών επιχειρήσεων που αφορούν επιστροφές αλλοδαπών*
- *Με τον ν. 4228/2014 κυρώθηκε το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας και ανατέθηκε στον Συνήγορο η αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης, η οποία υλοποιείται με την αντίστοιχη εκπαίδευση και σημαντικό αριθμό επισκέψεων και ελέγχων σε σωφρονιστικά καταστήματα και άλλους χώρους εγκλεισμού ή κράτησης».*

Επιπλέον,

- Με τον ν. 4443/2016 (άρθρα 56, 57) ο Συνήγορος ορίζεται ως «Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας⁶⁶. Πρόκειται για ειδική αρμοδιότητα της Αρχής που εντάσσεται λειτουργικά και οργανωτικά σε αυτήν. Στις αρμοδιότητές του είναι η σύνταξη ενός γενικού προγράμματος δράσης (action plan) του Ε.ΜΗ.ΔΙ.Π.Α. *«το οποίο περιλαμβάνει, ενδεικτικά, δράσεις ενημέρωσης και επικοινωνίας για την ειδική αυτή αρμοδιότητα, επισκέψεις στις ελεγχόμενες Υπηρεσίες, καθώς και σε χώρους κράτησης, που υπάγονται στην αρμοδιότητά του. Ο Ε.ΜΗ.ΔΙ.Π.Α. επιλαμβάνεται υποθέσεων αυτεπάγγελτα, κατόπιν καταγγελίας ή κατόπιν παραπομπής από τον αρμόδιο Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα. Μετά την καταχώρηση της καταγγελίας στην*

⁶⁶ «με αρμοδιότητα τη συλλογή, την καταγραφή, την αξιολόγηση ή την περαιτέρω προώθηση προς άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στις αρμόδιες Υπηρεσίες, καταγγελιών για πράξεις του ένστολου προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής, του Πυροσβεστικού Σώματος καθώς και των υπαλλήλων των καταστημάτων κράτησης, οι οποίες εκδηλώθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων του και αφορούν: βασανιστήρια και άλλες προσβολές της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας κατά την έννοια του άρθρου 137 του Ποινικού Κώδικα, παράνομες εκ προθέσεως προσβολές κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας ή υγείας ή της προσωπικής ή γενετήσιας ελευθερίας, παράνομη χρήση πυροβόλου όπλου και παράνομη συμπεριφορά για την οποία υπάρχουν ενδείξεις ότι διενεργήθηκε με ρατσιστικό κίνητρο ή η οποία ενέχει άλλου είδους διακριτική μεταχείριση λόγω χαρακτηριστικών φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκείας, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου» (Μπακογιάννης, 2018).

τηρούμενη ειδική βάση δεδομένων και σε εύλογο χρονικό διάστημα, ο Συνήγορος του Πολίτη την αξιολογεί και, εφόσον εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Ε.ΜΗ.ΔΙ.Π.Α. αποφασίζεται η περαιτέρω επεξεργασία της».

- Επιπρόσθετα, με το άρ. 72 του Ν. 4488/2017 ο Συνήγορος του Πολίτη ορίζεται ως υπεύθυνη Ανεξάρτητη Αρχή για την προαγωγή της εφαρμογής της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία. «Η εκπλήρωση της αποστολής του Πλαισίου Προαγωγής, γίνεται σε συνεργασία με την Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (Ε.Σ.Α.με Α.), η οποία αποτελεί τριτοβάθμια οργάνωση των ατόμων με αναπηρίες και ανεξάρτητο μηχανισμό της κοινωνίας των πολιτών⁶⁷».
- Με τα αρ. 8 και 9 του Ν. 4491/2017, ιδρύεται Εθνικός Μηχανισμός Εκπόνησης, παρακολούθησης και Αξιολόγησης Σχεδίων Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, στις συνεδριάσεις του οποίου καλείται, μεταξύ άλλων θεσμικών προσώπων, και ο ΣτΠ, χωρίς κατ' αρχήν, δικαίωμα ψήφου.

Συνοψίζοντας, η συνταγματικά κατοχυρωμένη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη εξουσιοδοτείται σε οριζόντιο και κάθετο έλεγχο σε σχεδόν όλα τα επίπεδα διοίκησης, θέση η οποία θεωρείται «προνομιακή». Αυτό σημαίνει ότι ο έλεγχος κακοδιοίκησης μπορεί να διατρέχει όλες τις θεματικές της δημόσιας διοίκησης οριζόντια και επιπλέον όλες τις βαθμίδες διοίκησης (Μήλιος και συν., 2010).

Αξίζει να αναφερθεί το οργανωτικό «παράδοξο» ότι η μονοπρόσωπη αυτή Αρχή αποτελεί ουσιαστικά ένα πολυπληθές όργανο το οποίο, λόγω και της ευρύτητας των αρμοδιοτήτων που ασκεί, στελεχώνεται με προσωπικό προερχόμενο από διαφορετικά επιστημονικά πεδία. Παρακάτω διαφαίνεται συνολικά ο αριθμός του επιστημονικού προσωπικού που απασχολείται στην Αρχή και μισθοδοτείται από το ελληνικό δημόσιο. Ως σημείο αναφοράς υπολογίστηκαν τα έτη 2010, ημερομηνία έναρξης της λειτουργίας του θεσμού του τοπικού Συμπαραστάτη, μέχρι και το έτος 2017. Ας επισημανθεί ακόμη ότι, κατά την καταγραφή, δεν ήταν δυνατή η απαρίθμηση του επιστημονικού προσωπικού ανά θεματικό κύκλο, έτσι ώστε να μπορεί να αποτυπωθεί το προσωπικό που απασχολείται σε θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς δε λειτουργεί κύκλος τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιθέτως, τα ζητήματα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν ένα οριζόντιο πεδίο ενασχόλησης, το οποίο μπορεί να διατρέχει διαφορετικούς κύκλους δραστηριότητας του ΣτΠ.

⁶⁷ Από την Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2017: 309.

Έτος	Αριθμός επιστημονικού προσωπικού στον Συνήγορο του Πολίτη (αποσπασμένοι και Ι.Δ.Α.Χ.)
2010	139
2011	133
2012	139
2013	136
2014	134
2015	132
2016	133
2017	132

Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις ΣτΠ, έτη 2010- 2017, ίδια επεξεργασία.

Στους ανωτέρω αριθμούς αντιπαρατίθεται το σύνολο των περιφερειακών και δημοτικών Διαμεσολαβητών που προβλέπει ο Ν. 4555/2018 και θα μισθοδοτείται από το ελληνικό δημόσιο, ήτοι 71 άτομα. Τέλος, διευκρινίζεται ότι δεν περιλαμβάνεται το διοικητικό-υποστηρικτικό προσωπικό που επικουρεί τα Γραφεία των Βοηθών Συνηγόρων και τον ΣτΠ, καθώς και το αντίστοιχο διοικητικό προσωπικό που θα στελεχώνει τα Γραφεία Διαμεσολαβητών, βάσει του προγράμματος «Κλεισθένης Ι».

Η σύγκριση μεταξύ του επιστημονικού προσωπικού του ΣτΠ και των τοπικών Διαμεσολαβητών θα ήταν μεθοδολογικά «άδικη», καθώς οι ανακύπτουσες καταγγελίες που αφορούν θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης απασχολούν εν μέρει και συνεπώς, όχι όλους τους ειδικούς επιστήμονες στην Ανεξάρτητη Αρχή. Αντιθέτως, υφίσταται κατά τόπο αρμοδιότητα των Διαμεσολαβητών, που εκ των πραγμάτων περιορίζονται στις τοπικές υποθέσεις βάσει του νομοθετικού πλαισίου.

Παράλληλα, δεν αποκλείεται το δικαίωμα του πολίτη να υποβάλει αναφορά στον τοπικό διαμεσολαβητή, η οποία δεν αφορά θέμα τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, ο πολίτης δεν υποχρεούται να γνωρίζει το πεδίο αρμοδιότητας του Διαμεσολαβητή, ενώ η διοίκηση υποχρεούται να παραλαμβάνει αιτήματα πολιτών και να τα πρωτοκολλεί. Σε αυτές τις περιπτώσεις, θα μπορούσε να γίνεται παραπομπή αντίστοιχα στον Συνήγορο του Πολίτη.

Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, ο θεσμός προσκτάται αρκετών διαφορετικών θεματικών πεδίων αρμοδιότητας. Σίγουρα κάποια από τα θεματικά πεδία, όπως π.χ. η προάσπιση των

Α.μεΑ., προσδίδουν συμβολική αξία στο ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς εμπλέκουν το κύρος μίας Ανεξάρτητης Αρχής με τη σημασία της προάσπισης των δικαιωμάτων μίας ειδικής πληθυσμιακής ομάδας. Μολαταύτα, προβληματισμός γεννάται ως προς το κατά πόσο μπορούμε να μιλάμε για «αναβάθμιση», «επιφόρτιση καθηκόντων», «μετεξέλιξη» του θεσμού ή όχι. Η χρήση των λέξεων θα πρέπει να γίνεται με προσοχή, καθώς εμπεριέχει μία αξιολογική φόρτιση για τις θεσμικές αλλαγές που συνέβησαν στην Αρχή τα τελευταία χρόνια, οι οποίες ενδεχομένως να έχουν θετική απόληξη ή και αρνητική, ως προς την ποιότητα, το κύρος και τη σταθερότητα της λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής.

Συναφής με την παραπάνω είναι και η σκέψη κατά πόσο το υπάρχον επιστημονικό, διοικητικό και υποστηρικτικό προσωπικό μπορεί να καλύψει επαρκώς τις υπηρεσιακές ανάγκες που ανακύπτουν λόγω της αύξησης του εύρους των αρμοδιοτήτων και σε συνάρτηση με το πλήθος καταγγελιών σε όλη την επικράτεια⁶⁸. Διότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν αφορά μία ακόμα διοικητική υπηρεσία υποβολής παραπόνων, αλλά μία Ανεξάρτητη Αρχή που περιβάλλεται συνταγματικά με διοικητική και λειτουργική ανεξαρτησία και έχει καταφέρει να εδραιωθεί ως θεσμός, τόσο στο πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, όσο και στη συνείδηση των πολιτών (Τζέμος, 2014).

Έτσι, αρκεί η αντιπαραβολή των λειτουργικών διαφορών που εντοπίζονται μεταξύ των δύο θεσμών, έχοντας λάβει υπόψη το θεσμικό πλαίσιο που προσδιορίζει τη λειτουργία και το ρόλο τους και οι οποίες συνοψίζονται παρακάτω:

Διαφορές Συνηγόρου του Πολίτη & Δημοτικών-Περιφερειακών Διαμεσολαβητών:

Συνήγορος του Πολίτη	Δημοτικός και Περιφερειακός Διαμεσολαβητής
Ομοιότητες	
<ul style="list-style-type: none"> • Μονοπρόσωπο όργανο 	
<ul style="list-style-type: none"> • Κύριο μέσο ενεργειών η διαμεσολάβηση, η πειθώ και η δημοσιότητα ενεργειών 	
<ul style="list-style-type: none"> • Μη κυρωτικές αρμοδιότητες 	
<ul style="list-style-type: none"> • Σύνταξη Ετήσιας Έκθεσης 	
<ul style="list-style-type: none"> • Μη συνεργασία υπαλλήλων με τις Αρχές συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα 	
Διαφορές	
Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη	Αυτοτελές Γραφείο σε ΟΤΑ νομοθετικά ρυθμισμένο
Οριζόντιος και κάθετος έλεγχος της	Έλεγχος νομιμότητας δημόσιας

⁶⁸ Ήδη με την αρ. 5Ε/2018 προκήρυξη ΑΣΕΠ, αναμένεται η πλήρωση δέκα (10) θέσεων Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο Συνήγορο του Πολίτη, σύμφωνα με το άρθρο 19 του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 14, 19/04/2018, τ. ΑΣΕΠ).

νομιμότητας δημόσιας διοίκησης	διοίκησης τοπικά περιορισμένος
Χρονικός περιορισμός έξι (6) μηνών για την υποβολή καταγγελίας	Μη προβλεπόμενος χρονικός περιορισμός
Η υποχρέωση απάντησης στον πολίτη δεν περιορίζεται αλλά ανάγεται στον κώδικα διοικητικής διαδικασίας για την απάντηση σε αιτήματα	Υποχρέωση απάντησης σε τριάντα (30) μέρες
Αναρμοδιότητα για περιπτώσεις υπηρεσιακής κατάστασης δημοσίων υπαλλήλων	Μπορεί να αναλάβει και θέματα υπηρεσιακής κατάστασης δημοσίων/ δημοτικών υπαλλήλων
Παρουσίαση Ετήσιας Έκθεσης στη Βουλή	Υποχρέωση κοινοποίησης Ετήσιας Έκθεσης στο ΣτΠ
Δικαίωμα συνεργασίας με όλους τους θεσμούς της δημόσιας διοίκησης	Υποχρέωση συνεργασίας με τον ΣτΠ και παροχή αναγκαίας συνδρομής για υποθέσεις που χειρίζεται και για ενέργειες που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα (αρ. 173, παρ. 4, ν. 4555/2018)

Στο άρ. 173 του Ν. 4555/2018 γίνεται αναφορά στα όρια που περιγράφουν τις σχέσεις των δύο θεσμών. Ειδικότερα αναφέρεται ότι:

1. *«Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής είναι ανεξάρτητος από το Συνήγορο του Πολίτη, η δε άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή δεν θίγει τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης και συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής.*
2. *Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής υποχρεούνται να κοινοποιεί την ετήσια έκθεσή του στον Συνήγορο του Πολίτη.*
3. *Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής δικαιούται να υποβάλλει ερωτήματα και να ζητεί τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το χειρισμό υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιόν του, εφόσον κρίνει αιτιολογημένα ότι αυτή έχει κεντρικό χαρακτήρα ή ευρύτερο ενδιαφέρον.*
4. *Ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής υποχρεούνται να συνεργάζεται με το Συνήγορο του Πολίτη και να του παρέχει την αναγκαία συνδρομή για υποθέσεις που χειρίζεται και για ενέργειες που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα.»*

Είναι σημαντικό να αναγνωρίσουμε την πρόθεση του νομοθέτη να αποσαφηνίσει την διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των τοπικών Διαμεσολαβητών και του Συνηγόρου του Πολίτη, έτσι όπως προβλέπεται τόσο στο Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» (άρ. 172), όσο και στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» (αρ. 77, παρ.4 και αρ. 179, παρ.

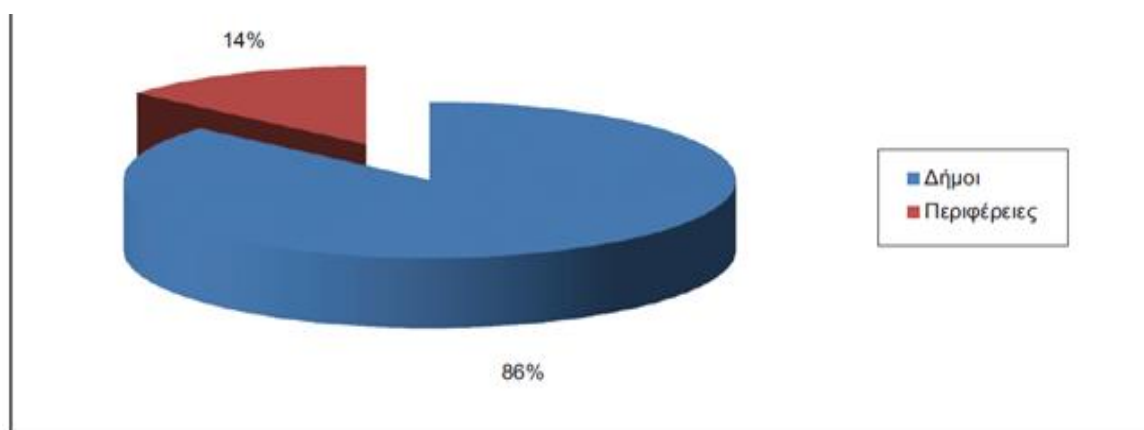
3). Είναι έτερο, όμως, ζήτημα, εάν αυτή η νομοθετική αποσαφήνιση αρκεί για την αποφυγή της λειτουργικής σύμπτωσης των αρμοδιοτήτων των δύο θεσμών στην πράξη. Μάλιστα, οι απόψεις δίστανται για το κατά πόσο ο κατακερματισμός της διερεύνησης των τοπικών υποθέσεων ανάμεσα στον ΣτΠ και τους ΟΤΑ θα μπορούσε να έχει ως αντίκτυπο στον πολίτη μία «σύγχυση αρμοδιοτήτων» (Μήλιος και συν., 2010).

Προς αυτή την κατεύθυνση θα λέγαμε ότι η νομοθεσία δεν ξεδιαλύνει περαιτέρω την κατάσταση. Διότι, ενώ κατοχυρώνονται ρητά τα όρια μεταξύ των δύο διαμεσολαβητών, δηλ. ενώ *«ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής είναι ανεξάρτητος από το Συνήγορο του Πολίτη, η δε άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή δεν θίγει τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης και συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής»* (αρ. 173, παρ. 1, ν.4555/2018), θεωρούμε ότι υπνοείται κάποιου είδους «ιεραρχία» μεταξύ των δύο θεσμών. Ειδικότερα, ο Διαμεσολαβητής *«υποχρεούται να κοινοποιεί την ετήσια έκθεσή του στον Συνήγορο του Πολίτη»*. Ωστόσο, ο Διαμεσολαβητής *«δικαιούται να υποβάλλει ερωτήματα και να ζητεί τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη»*, παρότι δεν προβλέπεται το αντίστροφο. Επιπλέον, *«ο Δημοτικός και ο Περιφερειακός Διαμεσολαβητής υποχρεούται να συνεργάζεται με το Συνήγορο του Πολίτη και να του παρέχει την αναγκαία συνδρομή για υποθέσεις που χειρίζεται και για ενέργειες που απαιτούν εγγύτητα ή αμεσότητα»*, χωρίς και πάλι να προβλέπεται το αντίστροφο (αρ. 173, παρ. 2, 3, 4, ν. 4555/2018).

2. Διερεύνηση των καταγγελιών στον Συνήγορο του Πολίτη που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση

Μέσα από την Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το 2017, γίνεται αντιληπτό ότι οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης δεν αφορούν κατά πλειοψηφία την τοπική αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού. Αντιθέτως, σύμφωνα με την κατανομή των βάσιμων υποθέσεων στον ΣτΠ, στην Τ.Α. συγκεντρώνεται το 14% περίπου των περιπτώσεων κακοδιοίκησης, με τα «πρωτεία» να κρατούν οι Δήμοι με 86% και ακολουθούν οι Περιφέρειες με 14%.

Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ που σχετίζονται με την αυτοδιοίκηση



Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2017: 42, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>.

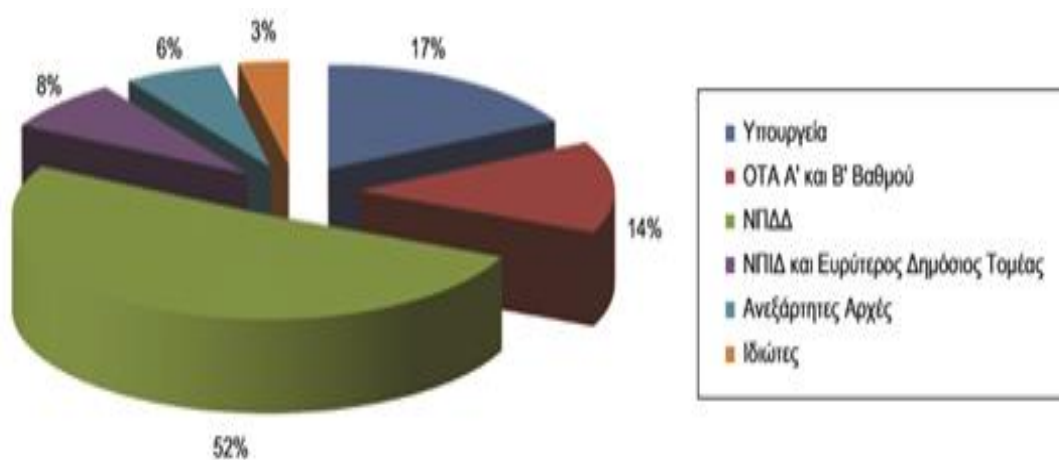
Το γεγονός αυτό έχει διπλή σημασία: από τη μια πλευρά, η Τ.Α. «απαλλάσσεται» από την πρωτοκαθεδρία των παραπόνων κακοδιοίκησης, την οποία επανειλημμένως έχει επωμιστεί τις προηγούμενες δεκαετίες. Είναι γνωστό, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αποτελέσει πεδίο όπου εμφανίζονται πολλά φαινόμενα διαφθοράς, κακής ή μη εφαρμογής του νόμου, παρερμηνείας του ή παράνομης «επέκτασης» της διακριτικής ευχέρειας της δημόσιας εξουσίας⁶⁹ (Έκθεση Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006, Μακρυδημήτρης, 2006).

Από την άλλη πλευρά, δεν θα πρέπει να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι, το μεγαλύτερο μερίδιο παραπόνων των πολιτών για κακοδιοίκηση εντοπίζεται στα Ν.Π.Δ.Δ. του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, με ποσοστό 60%, όπως

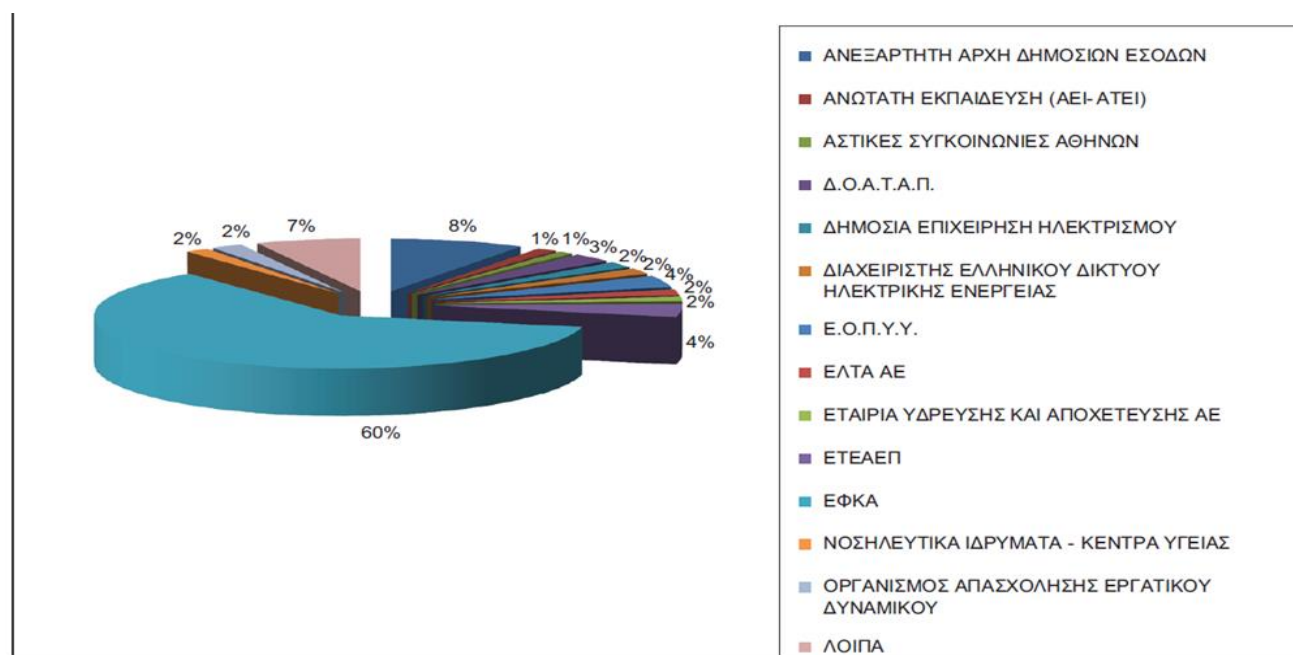
⁶⁹ Βλ. π.χ. την Ειδική Έκθεση για τους ΟΤΑ του 2000 που συνέταξε ο Συνήγορος του Πολίτη και στην οποία καταγράφονται σοβαρές δυσχέρειες στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα-Βήκα, 2008: 52-64).

φαίνεται παρακάτω και ιδίως στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και της φορολογίας.

Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ ανά φορέα (2017)



Κατανομή βάσιμων αναφορών σε ΣτΠ που σχετίζονται με ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ευρύτερο δημόσιο τομέα και Ανεξάρτητες Αρχές (2017)



Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2017: 44, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>.

Αυτό φαίνεται λογικό, δεδομένου ότι τα τελευταία δύο περίπου χρόνια το θεσμικό πλαίσιο κοινωνικής ασφάλισης υφίσταται συνεχείς μεταρρυθμίσεις, ανακατατάξεις, καταργήσεις και συγχωνεύσεις, όπως εξάλλου γίνεται παραδεκτό και στην Έκθεση του ΣτΠ, όπου θεωρείται ως «κυρίαρχη» θεματική κατηγορία αναφορών προς την Αρχή (Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2017: 43). Παρομοίως, στο πεδίο της φορολογίας, τα τελευταία χρόνια έχουν υπάρξει διαρκείς οργανωτικές και θεσμικές ανακατατάξεις

στην οργάνωση των Δ.Ο.Υ., αλλά και στη λειτουργία και σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.). Πρόκειται εξάλλου, για βασικούς θεσμικούς φορείς μέσα από τους οποίους εφαρμόζεται η κοινωνική και οικονομική πολιτική της χώρας.

Μπορεί, επομένως, να γίνει κατανοητό, ότι το σύνολο των αλλαγών, σε συνδυασμό με τη βραδύτητα των ηλεκτρονικών εξοπλισμών των φορέων, των ελέγχων αλλά και της έλλειψης προσωπικού, έχει αυξήσει ραγδαία τα ποσοστά καταγγελιών, εν μέσω μάλιστα οικονομικής κρίσης και συνεχόμενων οικονομικών περικοπών ή/και συγκράτηση μισθών και συντάξεων. Από το σύνολο των καταγγελιών, ακόμα και αν δεν κρύβεται πάντα υπαιτιότητα των υπαλλήλων, αμέλεια ή δόλος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, διαφαίνεται διευρυνόμενο κλίμα καχυποψίας των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση.

Στην Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ για το 2017, η παρουσίαση των αναφορών προς την Αρχή κατανέμεται στα πεδία εκείνα που εντοπίζονται παρανομίες ή παρατυπίες από τη νομιμότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Έτσι διακρίνονται οι εξής περιπτώσεις:

1. Η **μη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας**, η οποία εμφανίζεται ως καταστρατήγηση του νόμου και ουσιαστικά ως παράκαμψη της βούλησης του νομοθέτη.
2. Η **παρερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας**, η οποία μπορεί να γίνεται εν αγνοία ή με δόλο, κυρίως στα πεδία όπου υπάρχει διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να δράσει.
3. Η **επιλεκτική ή μη ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας**, η οποία υποκρύπτει εσκεμμένη διακριτική μεταχείριση, αυθαίρετη προτεραιοποίηση ή αγνόηση των πραγματικών περιστατικών.
4. Η **κακή νομοθέτηση**, με την πλειάδα νόμων, τη ρυθμιστική ασάφεια και το νομοθετικό «ίλιγγο», με τις κανονιστικές εξελίξεις να τρέχουν γρηγορότερα από τη δυνατότητα των πολιτών να ενημερωθούν για αυτές, δημιουργώντας μία γενικότερη «ανασφάλεια δικαίου».
5. Η **πρακτική της εξυπηρέτησης πέραν των ορίων του δημοσίου συμφέροντος**, που συνδέονται με ψηφοθηρικές πρακτικές και επείγουσες εισπρακτικές ανάγκες.

6. Η «γραφειοκρατία» της νομοθεσίας, που σχετίζεται με την υπηρεσιακή υποστελέχωση, την υπέρβαση των διοικητικών προθεσμιών και την πολυπλοκότητα των διοικητικών παρεμβάσεων.

Έχοντας υπόψη την ανωτέρω κατανομή, ξεχωρίσαμε το σύνολο των θεμάτων με τα οποία ασχολήθηκε η Αρχή και τα οποία αφορούν αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης⁷⁰. Ως βάση για τη μελέτη αποτέλεσε η πρόσφατη Έκθεση της Αρχής του 2017, η οποία εμπλουτίστηκε με επιπλέον παραδείγματα από τις Εκθέσεις ετών 2010-2016.

Παραδείγματα καταγγελιών στον ΣτΠ που αφορούν τους ΟΤΑ:

Θεματικά πεδία τοπικής αυτοδιοίκησης	Περιπτώσεις/παραδείγματα καταγγελιών στο ΣτΠ
Δημοτολογία- Ληξιαρχεία	Άρνηση εγγραφής στο δημοτολόγιο παιδιού γεννημένου σε σύμφωνο συμβίωσης
	Ανυπαρξία δημοτολογικής καταγραφής ή λάθος/ παραποιημένη καταγραφή των Ρομά (το πρόβλημα του «άφαντου πληθυσμού»)
	Άρνηση χορήγησης πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης λόγω «ανεργής» οικογενειακής μερίδας σε δήμο
Δημοτικά τέλη	Επιβολή αναδρομικών τελών σε ιδιοκτήτες κενών και μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων
	Διακριτική τιμολογιακή πολιτική των Δήμων σε μη δημότες ή μόνιμους κατοίκους για τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού
	Μη απαλλαγή από τέλος επιτηδεύματος των επιχειρήσεων που ασκούνται σε χωριά κάτω των 500 κατοίκων
	Επιβολή ΤΑΠ σε δημόσιους ανοιχτούς χώρους στάθμευσης

⁷⁰ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι επί του συνόλου των υποθέσεων που αναλαμβάνει κάθε χρόνο ο Συνήγορος του Πολίτη, η «απομόνωση» των τοπικών υποθέσεων θα ήταν ουτοπική. Και αυτό διότι υπάρχουν υποθέσεις στις οποίες υφίσταται συναρμοδιότητα, για παράδειγμα των Δήμων και ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ή ακόμα υφίσταται σύγχυση αρμοδιοτήτων, γεγονός που θα αποτελούσε και το καθαυτό περιεχόμενο αναφοράς προς τον ΣτΠ. Συνολικά, έγινε μία προσπάθεια να εντοπιστούν τα ζητήματα με τα οποία κατεξοχήν ασχολείται η τοπική αυτοδιοίκηση ή έστω κατά προτεραιότητα, λαμβάνοντας υπόψη και τη θεματική κατανομή που έγινε στις αντίστοιχες Εκθέσεις της Αρχής.

	Επιβολή ΤΑΠ σε υπό ανέγερση οικοδομή
Ειδικές ομάδες πληθυσμού	Μη ενιαία αντιμετώπιση των κατόχων αποκλειστικής θέσης στάθμευσης ΑμεΑ
	Διακοπή επιδόματος αναπηρίας από προνοιακή υπηρεσία Δήμου λόγω συμμετοχής σε σεμινάριο ανέργων του ΟΑΕΔ
	Διασφάλιση κοινωνικών παροχών και διευκολύνσεων που διακόπηκαν, για ανήλικο τέκνο, μέσω των κοινωνικών υπηρεσιών Δήμου
Δικαίωμα καταβολής αποζημίωσης λόγω μη τήρησης από τη διοίκηση των προθεσμιών του αρ. 4 Ν. 2690/1999	Έλλειψη νομοθετικού πλαισίου
Πρόσβαση σε έγγραφα/ Συνεργασία	Επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα μέσα από το Πρόγραμμα «Διαύγεια»
	Άρνηση συνεργασίας υπηρεσιών δήμων με τον ΣτΠ
Καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος	Μη ορθή εφαρμογή νομοθεσίας για αδειοδότηση σε ΚΥΕ για χρήση μουσικής
Παιδικοί σταθμοί	Αμφισβήτηση της νομιμότητας των απορριπτικών αποφάσεων της ΕΕΤΑΑ για την τοποθέτηση παιδιών σε παιδικούς σταθμούς μέσω ΕΣΠΑ
Δημοτική αστυνομία	Μη ενιαία ρύθμιση από τους δήμους του κληρονομητού των οφειλών λόγω παραβάσεων του Κ.Ο.Κ.
	Μη εφαρμογή του νόμου περί απαγόρευσης καπνίσματος στους δημόσιους χώρους (μη προσέλευση αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων)
Διαχείριση και προστασία φυσικού περιβάλλοντος και φυσικών πόρων	Περιπτώσεις παρανομίας σε βάρος του περιβάλλοντος, για τοπικιστικά συμφέροντα και πολιτικές επιδιώξεις/ αδράνεια ιδιωτών σε υποχρεώσεις προς ενέργεια/ υποβάθμιση περιβάλλοντος
	Ελλιπής καθαριότητα και συντήρηση του πρασίνου και των λοιπών εγκαταστάσεων εντός αστικού πάρκου
	Αμφισβήτηση της νομιμότητας εγκατάστασης φωτοβολταϊκού συστήματος σε παραδοσιακό οικισμό

Πολεοδομία	Αυθαίρετη επέκταση πεζοδρόμησης σε χώρο μη χαρακτηρισμένο ως πεζόδρομο από δήμο
	Αναζήτηση από δήμο κατασχεθέντων ποσών για την τακτοποίηση αυθαιρέτων στο πλαίσιο τακτοποίησης της αυθαίρετης δόμησης ιδιώτη

Από την ανωτέρω ενδεικτική καταγραφή των καταγγελιών μπορεί να γίνει αποδεκτό ότι τα ζητήματα με τα οποία έχουν ασχοληθεί μέχρι σήμερα οι τοπικοί Συμπαραστάτες προσομοιάζουν των αντίστοιχων πεδίων που απασχολούν τον ΣτΠ. Τούτο είναι λογικό, καθώς ο πολίτης είναι ελεύθερος να απευθύνεται εναλλακτικά και στους δύο θεσμούς. Πόσο μάλλον όταν ο ΣτΠ μετρά περισσότερα χρόνια εμπειρίας και λειτουργίας σε σχέση με το θεσμό του Διαμεσολαβητή. Εξάλλου, ο κάθε πολίτης μπορεί και μέσω του επίσημου ιστότοπου της Αρχής να ενημερωθεί για τα θεματικά πεδία της τοπικής αυτοδιοίκησης που την απασχολούν και αποτυπώνονται στην παρακάτω εικόνα:

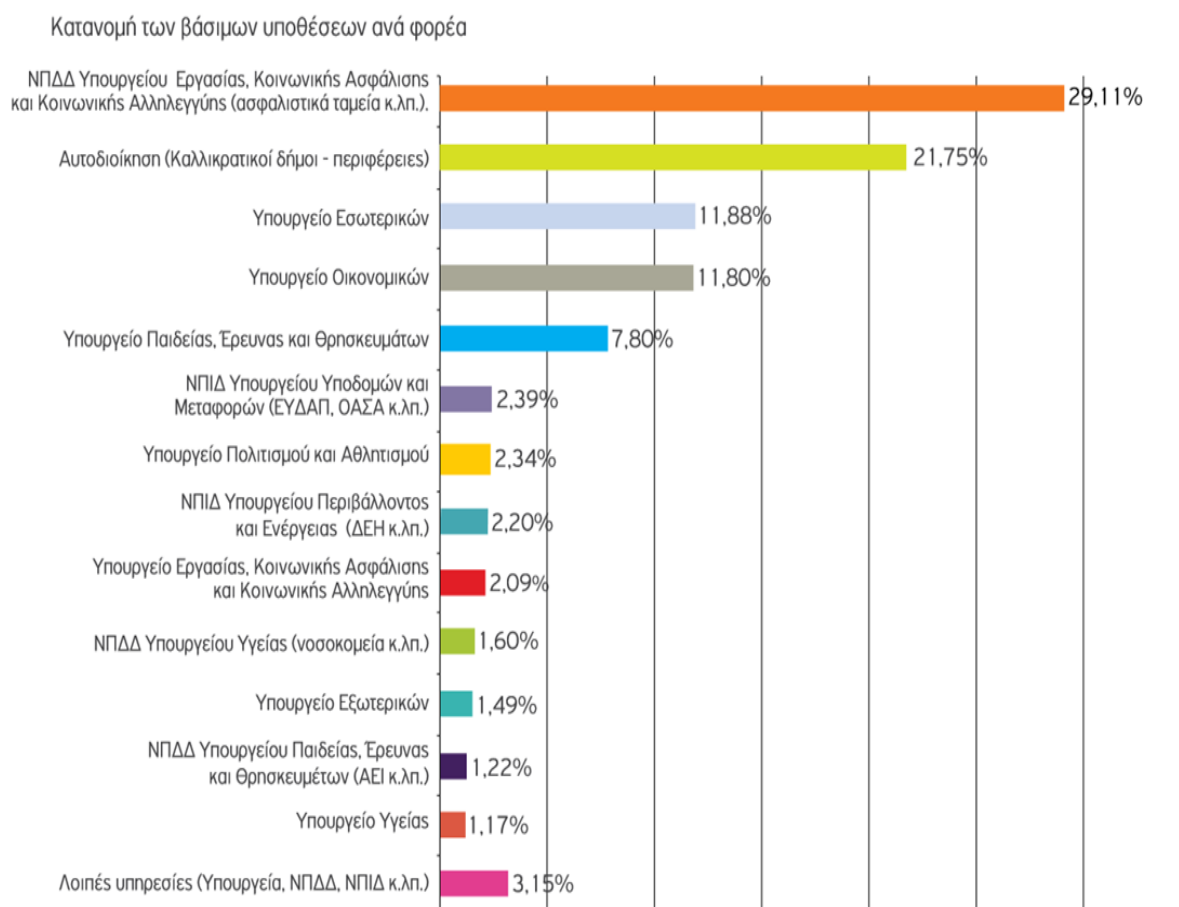
Συνοπτική θεματολογία για την τοπική αυτοδιοίκηση στον Συνήγορο του Πολίτη

Υποθέσεις
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Καταστήματα υγειονομικού ελέγχου <ul style="list-style-type: none"> ▶ Χορήγηση άδειας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος - έλεγχος λειτουργίας. ▶ Ηχορύπανση ▶ Σχέδια πόλεων - Οικοδομικές άδειες - Αυθαίρετες κατασκευές ▶ Απαλλοτριώσεις ▶ Οχήματα - Κυκλοφορία <ul style="list-style-type: none"> ▶ Απόσυρση εγκαταλελειμμένων οχημάτων ▶ Στάθμευση - Κλήσεις ▶ Χώροι στάθμευσης ▶ Κυκλοφοριακές ρυθμίσεις ▶ Ρύπανση <ul style="list-style-type: none"> ▶ Η ποιότητα του πόσιμου νερού ▶ Διαχείριση απορριμμάτων ▶ Παράνομη εγκατάσταση διαφημιστικών πινακίδων ▶ Δικαίωμα στον δημόσιο χώρο (Χώροι πρασίνου, τραπεζοκαθίσματα, πεζοδρόμια, περίπτερα, λαϊκές αγορές) ▶ Δημοτική φορολογία <ul style="list-style-type: none"> ▶ Τέλη καθαριότητας και φωτισμού ▶ Πολιτιστικά τέλη – τέλη πρασίνου – τέλη γάμου (ειδικά δυνητικά ανταποδοτικά τέλη) ▶ Τέλη επί των ακαθαρίστων εσόδων κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων ▶ Τέλη Διαφήμισης ▶ Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) ▶ Διαδικασία ανακατασκευής – επιδιόρθωσης πεζοδρομίων ▶ Χρεώσεις - Καταναλώσεις - Συνδέσεις ▶ Έλεγχος πράξεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ▶ Αστική κατάσταση ▶ Δημοτικά κοιμητήρια ▶ Αστική / αντικειμενική ευθύνη των ΟΤΑ - εξώδικος συμβιβασμός <ul style="list-style-type: none"> ▶ Υλικές ζημιές από ανωμαλίες του οδοστρώματος ▶ Αδέσποτα ζώα ▶ Πτώση κλαδιών/κορμών δέντρων

Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/?i=dimotis.el.upotheseis>, ανακτήθηκε στις: 30/08/2018.

Αναφορικά με το βαθμό στον οποίο απασχολεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση το σύνολο των αναφορών στο ΣτΠ⁷¹, επιχειρείται μία ανασκόπηση στα στατιστικά στοιχεία των εισερχομένων υποθέσεων που έχει αναλάβει ο ΣτΠ τα τελευταία πέντε χρόνια, ώστε να δοθεί μία ενδεικτική εικόνα της εξελικτικής πορείας των τοπικών υποθέσεων στο σύνολο των υποθέσεων που ανέλαβε ο ΣτΠ .

Έτσι, για το 2016, όπως και το 2017, παρατηρείται ότι η Τ.Α. δεν αποτέλεσε το κατεξοχήν πεδίο αναφορών πολιτών στο ΣτΠ. Βρίσκεται βέβαια σε περίοπτη θέση, με ποσοστό 21,75%, μετά τις υποθέσεις κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας που προηγούνται με 29,11%.

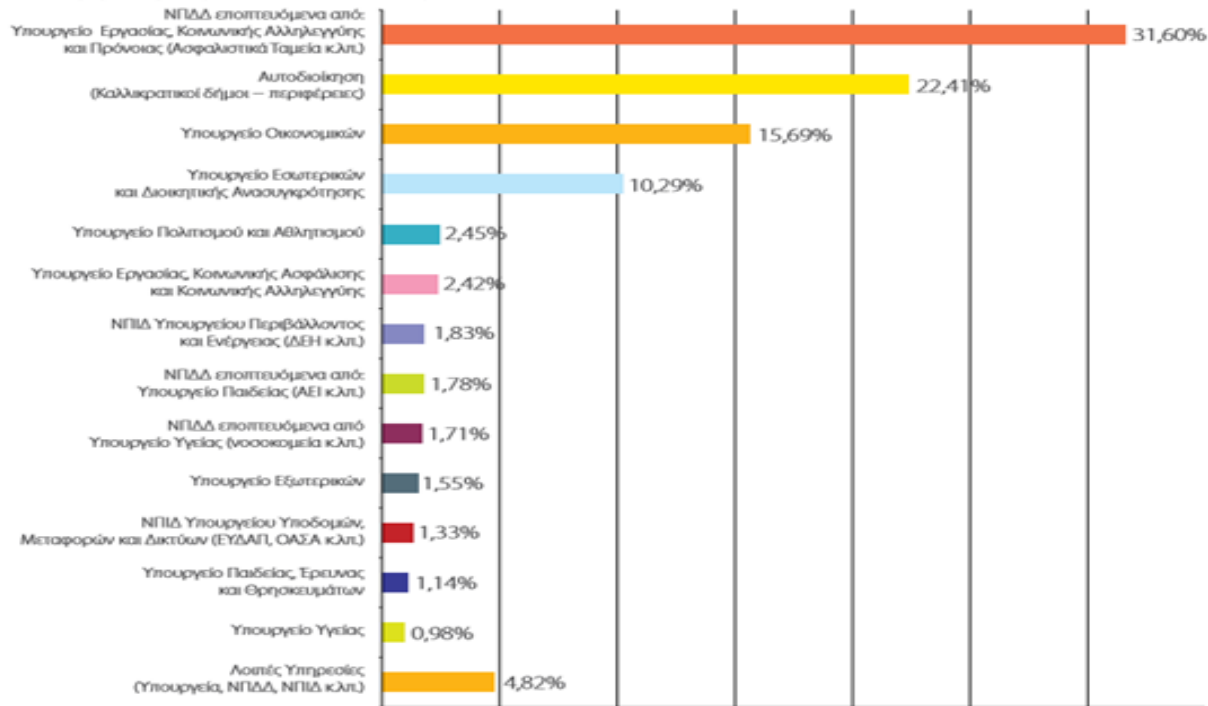


Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2016: 10, <https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf> .

Η ίδια εικόνα παρουσιάζεται και για το έτος 2015:

⁷¹ Ανεξαρτήτως αν οι αναφορές αφορούν ή όχι φαινόμενο κακοδιοίκησης.

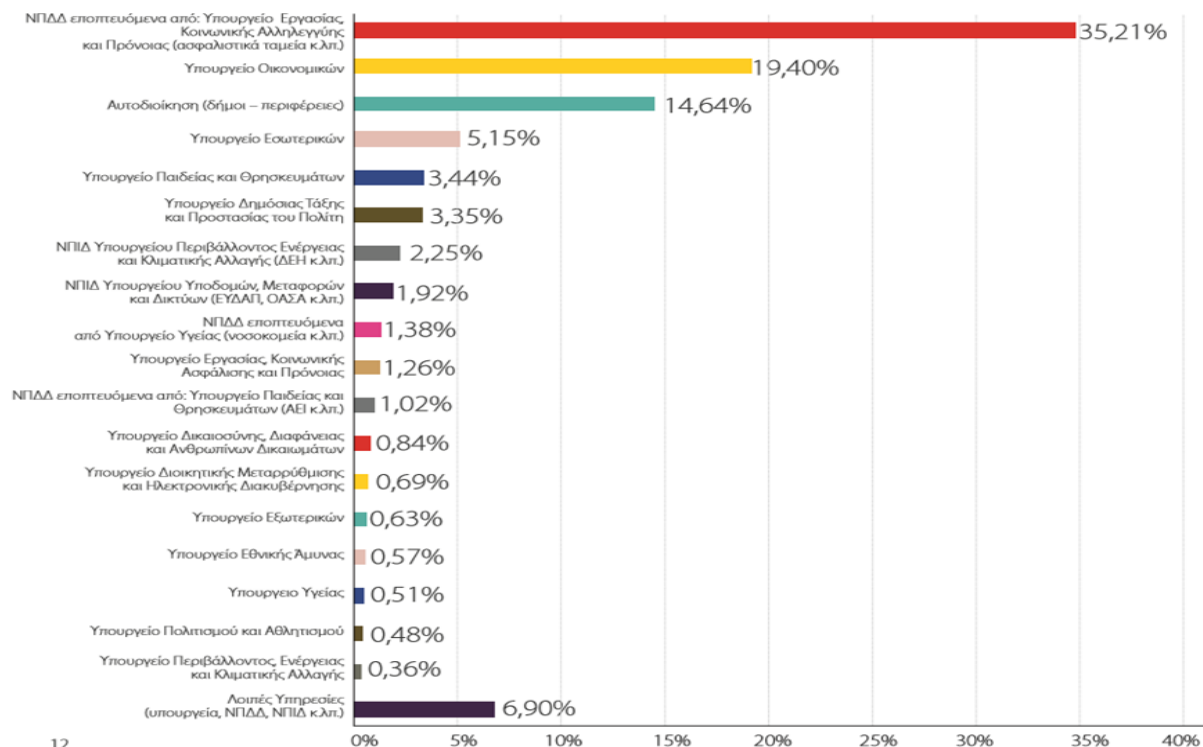
Κατανομή των βάσιμων υποθέσεων ανά φορέα



Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2015: 10, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-00-stp.pdf>.

Αντιθέτως, το 2014, τα θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης περιήλθαν στην τρίτη θέση, μετά τα θέματα κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας, καθώς και της φορολογίας (Υπ. Οικονομικών), με ποσοστό 14,64%.

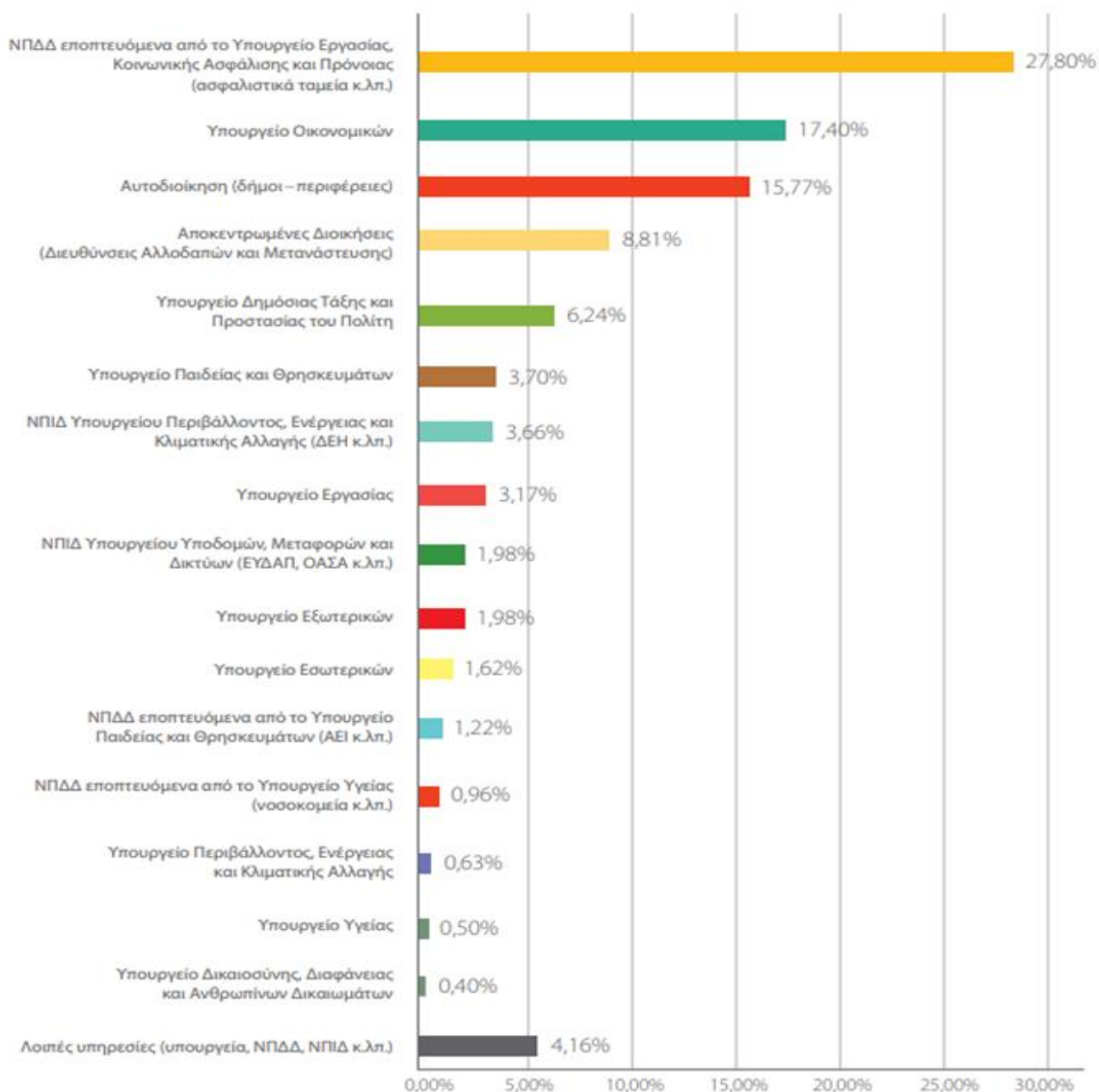
Κατανομή των βάσιμων υποθέσεων ανά φορέα



Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2014: 12, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-00-stp.pdf>.

Σταθερή η τρίτη θέση για την τοπική αυτοδιοίκηση και το έτος 2013, με ποσοστό ελαφρώς μεγαλύτερο συγκριτικά με το 2014, στο 15,77% :

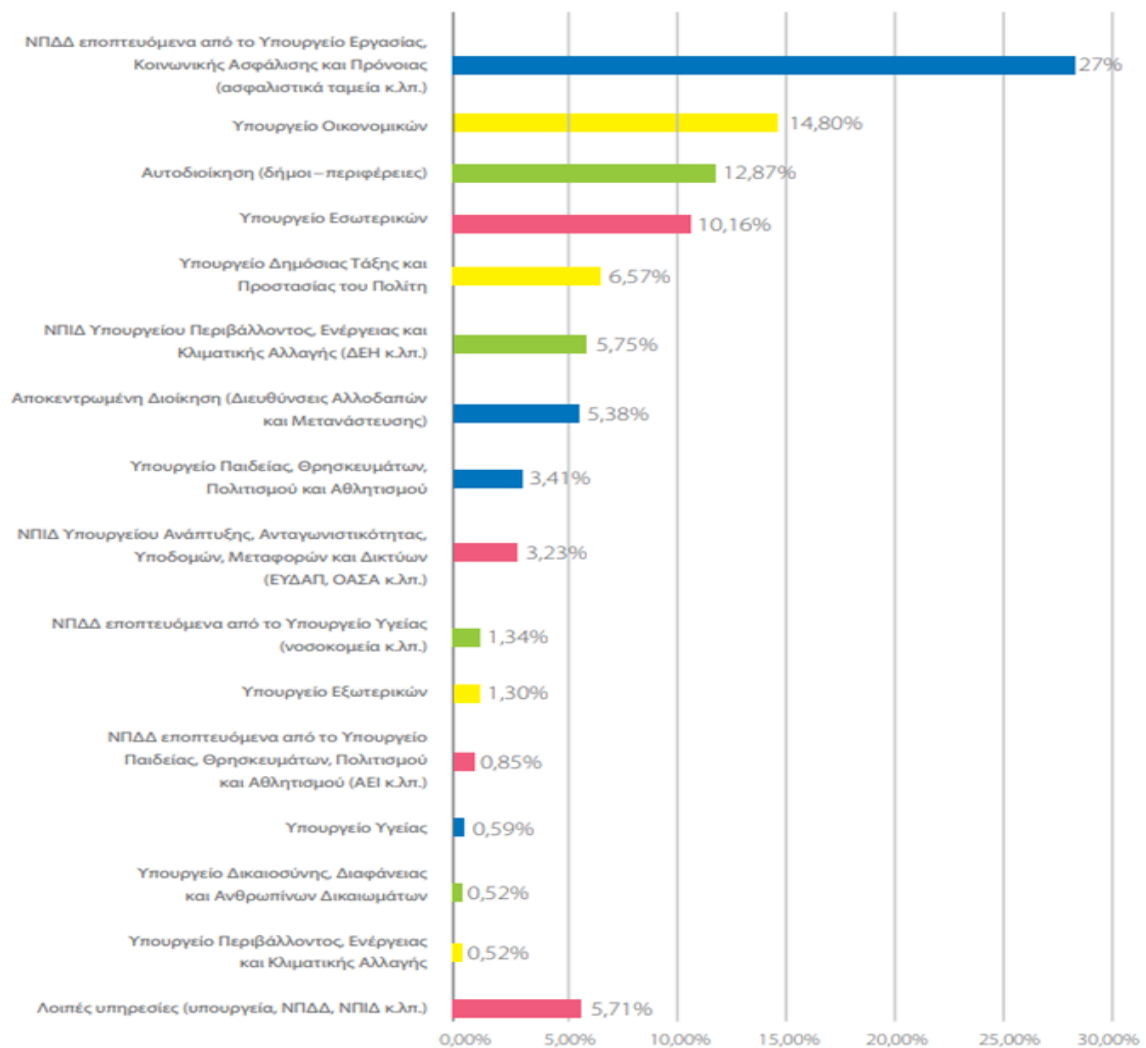
Κατανομή των βάσιμων αναφορών ανά φορέα



Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2013: 13, https://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2013.pdf.

Και το 2012 οι καταγγελίες που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση παραμένουν στην τρίτη θέση, αρκετά κοντά στις καταγγελίες που αφορούν τα Υπουργεία Οικονομικών και Εσωτερικών, με ποσοστό 12,87% :

Κατανομή των βάσιμων υποθέσεων ανά φορέα



Πηγή: Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2012: 13, https://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf.

Παρακάτω επιχειρείται μία σύνοψη των ποσοστών των υποθέσεων που ανέλαβε ο ΣτΠ, κατόπιν υποβολής αναφορών πολιτών και αφορούσαν ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η παρουσίαση γίνεται συγκριτικά με τα ποσοστά που αφορούν θέματα κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας, καθώς και φορολογίας. Αφορούν το χρονικό διάστημα από το 2010, έτος που ξεκίνησε να λειτουργεί παράλληλα και ο θεσμός του Συμπαραστάτη του δημότη, του πολίτη και της επιχείρησης, έως και το 2017.

Ποσοστά επί των έγκυρων τοπικών υποθέσεων που ανέλαβε ο ΣτΠ στα τρία επικρατέστερα πεδία, έτη 2010-2017.

Θεματικό Πεδίο/φορέας αναφοράς			
Έτος	Κοινωνική ασφάλιση/κοινωνική προστασία (ΝΠΔΔ Υπ. Εργασίας, Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Πρόνοιας)	Φορολογία (Υπ. Οικονομικών)	Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού
2017	52,00%	17,00%	14,00%
2016	29,11%	11,80%	21,75%
2015	31,60%	15,69%	22,41%
2014	35,21%	19,40%	14,64%
2013	27,80%	17,40%	15,77%
2012	27,00%	14,80%	12,87%
2011	24,28%	10,56%	12,59%
2010	24,98%	9,55%	24,37%

Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη, 2010 έως 2017, ίδια επεξεργασία.

Από την ανωτέρω ανασκόπηση των ποσοστών ανά φορέα του δημοσίου, καθώς και την συγκριτική απεικόνιση των ποσοστών μεταξύ των τριών «επικρατέστερων» φορέων, προκύπτει ότι τα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης απασχολούν καταρχήν σε μεγάλο βαθμό το σύνολο των βάσιμων καταγγελιών της Αρχής. Ωστόσο, απασχολούν συγκριτικά λιγότερο την Αρχή, σε σχέση με ζητήματα που αφορούν τα ΝΠΔΔ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Αλληλεγγύης και εναλλάσσονται, με μικρές διακυμάνσεις, σε σχέση με ζητήματα του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου Οικονομικών, με έμφαση στα θέματα φορολογίας.

Για την ορθότερη ερμηνεία των αποτελεσμάτων χρειάζεται να λάβουμε υπόψη ορισμένες μεθοδολογικές δυσκολίες που εντοπίστηκαν, κυρίως για τα έτη 2017 και 2010, οπότε και αναφύονται βασικές θεσμικές αλλαγές και τροποποιήσεις. Έτσι, το 2010 ψηφίζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι πρώην Νομαρχίες καταργούνται και οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν το ρόλο της Τ.Α. Β'

βαθμού. Επιπλέον, στην επιμέτρηση των ποσοστών στην Έκθεση του ΣτΠ το 2010, λάβαμε υπόψη την κατάτμηση των διαφορετικών ασφαλιστικών φορέων, (π.χ. ΙΚΑ, επικουρικά ασφαλιστικά ταμεία, ΟΑΕΕ κλπ.), ενώ στις επόμενες ετήσιες Εκθέσεις κατανέμονται υπό τη θεματική των Ν.Π.Δ.Δ. που ανήκουν στο Υπουργείο Εργασίας⁷². Τέλος, η αποτύπωση των ποσοστών το 2017, θα μπορούσε να είναι παραπλανητική ως προς τη θέση του Υπ. Οικονομικών και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς ιδρύεται Ανεξάρτητη Αρχή, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, στην οποία εμπεριέχονται οργανωτικά πλέον οι Δ.Ο.Υ. Έτσι, ενώ τα προηγούμενα χρόνια το Υπ. Οικονομικών⁷³ συμπεριλαμβάνει και τις Δ.Ο.Υ., απασχολώντας την Αρχή με καταγγελίες επί φορολογικών θεμάτων, το 2017, η Α.Α.Δ.Ε. εντάσσεται στην Έκθεση της Αρχής ως Ανεξάρτητη Αρχή χωριστά από το Υπ. Οικονομικών. Παρόλα ταύτα, όπως και στην Ετήσια Έκθεση της Αρχής για το 2017 επισημαίνεται, *«σημαντικά είναι και τα φαινόμενα κακοδιοίκησης που διαπιστώθηκαν στην θεματική κατηγορία των προβλημάτων της φορολογίας και συγκεκριμένα της ΑΑΔΕ»* (Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2017: 44).

Αναφορικά με τη λειτουργία του τοπικού Συμπαραστάτη και Διαμεσολαβητή, είναι δύσκολο να εξαχθούν συμπεράσματα, αφού δεν υπάρχουν συνολικά ποσοστά επί των τοπικών καταγγελιών που ανέλαβαν οι Συμπαραστάτες στην ελληνική επικράτεια. Μπορούμε, ωστόσο, να συμπεράνουμε, πως δεν υφίστανται ακραίες μεταβολές επί των ποσοστών των τοπικών θεμάτων που απασχολούσαν τότε (2010) και τώρα (2017) τον Συνήγορο του Πολίτη. Ενδεχομένως, μία εκτενέστερη μελλοντική μελέτη στην εξέλιξη των καταγγελιών δύναται να περιλαμβάνει και επαρκές χρονικό διάστημα πριν το 2010, ώστε να δοθεί μία συγκριτική εικόνα στο μέγεθος και τύπο των καταγγελιών πριν και μετά τη λειτουργία του θεσμού του τοπικού Διαμεσολαβητή.

⁷² Το Υπουργείο Εργασίας νοείται εδώ με την έννοια της ευρύτερης θεματικής του Υπουργείου καθώς τα τελευταία 8 χρόνια έχει μετονομαστεί 2 φορές.

⁷³ Και το Υπουργείο Οικονομικών νοείται ως ευρύτερη θεματική, καθώς έχει μετονομαστεί και διασπαστεί και σε Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης.

ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ: Σκέψεις και προτάσεις για τα όρια και τις σχέσεις των Διαμεσολαβητών και του Συνηγόρου του Πολίτη

Με την παρούσα εργασία έγινε μία προσπάθεια να μελετηθεί και να αναδειχθεί το πεδίο της τοπικής διαμεσολάβησης στην Ελλάδα, σε σύγκριση με τη λειτουργία του θεσμού του εθνικού διαμεσολαβητή. Για την επίτευξη του εγχειρήματος, έγινε αναφορά σε ιστορικά σημεία-ορόσημα της λειτουργίας του θεσμού στην Ευρώπη και διεθνώς. Επίσης, αξιολογήθηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και της Επιτροπής των Περιφερειών, οι οποίοι συνέβαλαν στην περαιτέρω ανάδειξη του θεσμού της τοπικής διαμεσολάβησης. Εν συνεχεία, παρουσιάστηκαν, ενδεικτικά, τρεις χώρες, στις οποίες ο θεσμός έχει εμπράκτως λειτουργήσει εδώ και χρόνια, αναδεικνύοντας το ρόλο της διαμεσολάβησης ως μιας soft law πολιτικής, καθώς και των κοινών αρχών που τη διέπουν. Η έρευνα συνεχίστηκε, με την συγκριτική αποτύπωση των θεσμών και της λειτουργίας του τοπικού Συμπαραστάτη και Διαμεσολαβητή στην Ελλάδα, λόγω του ψηφισμένου νομοσχεδίου «Κλεισθένης Ι», για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συλλογιστική πορεία ολοκληρώθηκε με την συγκριτική αποτύπωση της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη επί τοπικών υποθέσεων, αναδεικνύοντας κοινά θεσμικά σημεία, συναρμοδιότητες, αλλά και διαφορές με τον τοπικό διαμεσολαβητή.

Υποστηρίζεται ότι, για να είναι επιτυχημένη η λειτουργία του θεσμού του τοπικού Διαμεσολαβητή, «επιβάλλεται» να υπάρχει συνεργασία με την Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη (Μήλιος και συν., 2010). Δεδομένης της αναδιαμόρφωσης του θεσμού, αντιπροτείνεται αυτή η «επιβεβλημένη» συνεργασία να στηρίζεται σε μία αντίστροφη λογική. Δηλαδή, να ισχύει η κατά προτεραιότητα παραπομπή των υποθέσεων τοπικής αυτοδιοίκησης από τον ΣτΠ στον τοπικό Διαμεσολαβητή, στα τοπικά όρια του οποίου εντάσσεται η διερεύνηση μίας βάσιμης καταγγελίας.

Για την εφαρμογή αυτής της διοικητικής πρακτικής εφαρμόζονται κατ' αρχήν οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Η αρχή της επικουρικότητας, κατ' αναλογία με τον τρόπο που εφαρμόζεται στο ενωσιακό δίκαιο, στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι κεντρικές-επιτελικές υπηρεσίες αναλαμβάνουν υποθέσεις όταν αδυνατούν τοπικοί μηχανισμοί να τις επιλύσουν. Επιπρόσθετα, με την αρχή της εγγύτητας, εφαρμόζεται η παραδοχή ότι τα κρίσιμα τοπικά προβλήματα επιλύονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, όπως για παράδειγμα, μέσω του θεσμού της τοπικής διαμεσολάβησης.

Η ασάφεια των ορίων των σχέσεων μεταξύ του ΣτΠ και του Διαμεσολαβητή αντανακλά ευρύτερα τη δυσκολία αλλαγής διοικητικής κουλτούρας και νοοτροπίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Υπάρχει μία ενδεχόμενη σύνδεση της αποτελεσματικότητας ή μη ενός θεσμού με τη θέση που κατέχει στην πυραμίδα των κανόνων. Έτσι, ο ΣτΠ, ως συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός, τυπικά περιβάλλεται με εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Διαθέτει κύρος, θεωρείται αποκομματικοποιημένος, παγιωμένος στη συνείδηση των πολιτών ως ο «συμπαραστάτης δίπλα στον πολίτη». Επιπλέον, στελεχώνεται με υψηλού επιστημονικού επιπέδου προσωπικό και θεωρείται εγγύηση αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των παραπόνων των πολιτών.

Αντίθετα, ο νεοπαγής θεσμός του Συμπαραστάτη-Διαμεσολαβητή είναι νομοθετικά θεσπισμένος. Αυτό σημαίνει ότι δύναται ευκολότερα να τροποποιηθεί ή και να καταργηθεί με μία μελλοντική ρύθμιση. Η λειτουργία του επαφίεται περισσότερο στην πολιτική βούληση και τον εκάστοτε κυβερνητικό προγραμματισμό, σε σύγκριση με τη συνταγματική κατοχύρωση των Α.Δ.Α. Επιπλέον, φαίνεται ότι, με βάση το πρόγραμμα «Καλλικράτης», δε λειτούργησε στην πράξη κατά τα αναμενόμενα.

Η ανωτέρω σύγκριση, που εμπεριέχει και ορισμένες προκαταλήψεις, είναι μέχρι ένα βαθμό δικαιολογημένη, λόγω και της επί μακρό σύνδεσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με φαινόμενα διαφθοράς, πολιτικοποίησης, ρουσφετιού και κακοδιοίκησης. Σημαντικό μερίδιο ευθύνης φέρουν οι φορείς ΟΤΑ, που δυστυχώς έχει αποδειχτεί ότι βρίσκονται υψηλά στο βαθμό κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Τα παραπάνω αποτελούν έναν από τους λόγους σύστασης και θεσμοθέτησης των Α.Δ.Α. Πρόκειται δηλαδή, για την επιζήτηση μίας ανεξάρτητης, πολιτικά ουδέτερης και θεσμικά θωρακισμένης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μέσα από τον έλεγχο και την εποπτεία.

Στην προσπάθεια σύγκρισης των δύο θεσμών, θα ήταν άδικο να προκρίνεται η ανωτερότητα του ενός έναντι του άλλου. Όπως, εξάλλου, ήδη παρουσιάστηκε, στην πρώιμη μορφή του νομοσχεδίου «Καλλικράτης», προβλέπονταν ρητά η θεσμική «υπεροχή» του Συνηγούρου του Πολίτη έναντι των τοπικών Συμπαραστατών. Περαιτέρω, η θεσμοθέτηση του Συνηγούρου του Πολίτη ως Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής, συνταγματικά κατοχυρωμένης, δε θα πρέπει να δημιουργεί ένα «κεκτημένο αρμοδιοτήτων» επί των τοπικών υποθέσεων. Αντιθέτως, καλό είναι να προτάσσεται η ποιοτική εξυπηρέτηση του πολίτη. Πρακτικά σημαίνει ότι, η μελέτη τους θα

εστιάζεται «πολιτοκεντρικά» και οι θεσμικές ρυθμίσεις θα γίνονται προς όφελος των πολιτών, για την καλύτερη και ποιοτικότερη εξυπηρέτησής τους.

Προς αυτήν την κατεύθυνση υποστηρίζεται ότι με τη μετακύλιση του βάρους των αρμοδιοτήτων, κατά προτεραιότητα, από τον ΣτΠ στους τοπικούς Διαμεσολαβητές για τις τοπικές υποθέσεις, αποφορτίζεται λειτουργικά ο ΣτΠ, χωρίς να απεκδύεται του υψηλού κύρους και της υπόστασης που διαθέτει. Αντιθέτως, δύναται να επικεντρωθεί στην ποιοτικότερη ενασχόληση των λοιπών υποθέσεων που αναλαμβάνει, αλλά και να ενασχοληθεί με τον όγκο των νέων, πιο επιτελικών, αρμοδιοτήτων που έχει επωμιστεί τα τελευταία χρόνια. Έτσι, ενισχύεται και ο συμβολικός του ρόλος στην κοινωνία.

Παράλληλα, απαιτείται η περαιτέρω θεσμική αναβάθμιση του τοπικού Διαμεσολαβητή και η εύρεση τρόπων ενίσχυσης της λειτουργίας του. Είναι αποδεκτό ότι, από την έναρξη λειτουργίας του μέχρι σήμερα, έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα προόδου. Ενδεχομένως, όμως, αυτά δεν είναι αρκετά. Ορισμένα πρακτικά προβλήματα αναδείχθηκαν στην εργασία, λόγω χάριν σχετικά με τη διαχείριση του όγκου καταγγελιών από έναν και μόνο τοπικά αρμόδιο Διαμεσολαβητή.

Γίνεται κατανοητό ότι στην περίπτωση εφαρμογής της κατά προτεραιότητα παραπομπής των τοπικών υποθέσεων από τον ΣτΠ στους κατά τόπο αρμόδιους Διαμεσολαβητές, θα υπάρξει σαφής επιβάρυνση του έργου των Διαμεσολαβητών. Επομένως, κρίνεται επιτακτική η στελέχωση των προβλεπόμενων Γραφείων Διαμεσολαβητών και με εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, ανάλογα με τον πληθυσμό και το μέγεθος του Δήμου-Περιφέρειας επί του οποίου επιλαμβάνεται ο Διαμεσολαβητής. Προτείνεται η στελέχωση να ολοκληρώνεται με αποσπάσεις υπαλλήλων ανάλογων προσόντων, κατά προτεραιότητα από τον οικείο Δήμο ή Περιφέρεια, ώστε να μην επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός με νέες προσλήψεις.

Το έργο των Διαμεσολαβητών μπορεί να υποστηριχθεί μέσω μιας «από τα κάτω προς τα πάνω» προσέγγισης, μέσα δηλαδή από την αλλαγή της καθημερινής διοικητικής πρακτικής. Ειδικότερα, θα μπορούσε να εκδοθεί διευκρινιστική εγκύκλιος, η οποία θα παρέχει οδηγίες και θα υποδεικνύει μία «καλή πρακτική» για την κατά προτεραιότητα παραπομπή των τοπικών υποθέσεων στους Διαμεσολαβητές. Η βούληση για την καλή συνεργασία θα επαφίεται στην ουσιαστική διάθεση για εκατέρωθεν ανάληψη πρωτοβουλιών. Έτσι, η συνεργασία δεν θα εξαντλείται στη νομοθετική υποχρέωση

που έχει α) ο Διαμεσολαβητής να κοινοποιεί τα πορίσματα των εκθέσεων του στον ΣτΠ και β) το Εθνικό Συμβούλιο των Διαμεσολαβητών να κοινοποιεί στον Συνήγορο του Πολίτη όλες τις αποφάσεις, εκθέσεις και εισηγήσεις που υποβάλλονται στον Υπουργό Εσωτερικών.

Επίσης, θα μπορούσε να δοθεί δημοσιότητα μέσω ενημέρωσης του διαδικτυακού τόπου (site) του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά και των αντίστοιχων που προβλέπεται να δημιουργηθούν για τους Διαμεσολαβητές, ώστε ο πολίτης να είναι ενήμερος για τις δυνατότητες αναφορών και εκατέρωθεν παραπομπών των καταγγελιών που υποβάλλουν. Μέσω των επίσημων ιστοσελίδων, θα δίνεται έμφαση στο ρόλο και τη λειτουργία των Διαμεσολαβητών επί των τοπικών υποθέσεων.

Παράλληλα ο πολίτης θα μπορεί να λαμβάνει, σε περίπτωση καταγγελίας για τοπικές υποθέσεις, μοναδικό αριθμό πρωτοκόλλου, ώστε να ενημερώνεται ηλεκτρονικά για την ενδεχόμενη παραπομπή⁷⁴ και τη συνεργασία που θα αναπτύξουν οι δύο φορείς. Ειδικά στο θέμα των παραπομπών, η πολύχρονη εμπειρία του ΣτΠ θα βοηθήσει αποτελεσματικά στην αρχική διερεύνηση των υποθέσεων, αφού θα γίνεται ο διαχωρισμός μεταξύ κρατικών και τοπικών υποθέσεων. Σε σύνθετες, δε, αναφορές⁷⁵, οι τοπικοί Διαμεσολαβητές δύνανται να αναλάβουν τη διερεύνηση του μέρους της υπόθεσης που τους αφορά και να συνεισφέρουν με τη γνώση τους και τα πορίσματα της έρευνάς τους στο έργο του ΣτΠ.

Σημαντικό πεδίο κοινής συνεργασίας αποτελεί και η εκπαίδευση των τοπικών Διαμεσολαβητών. Η προβλεπόμενη εντατική εκπαίδευση μέγιστης διάρκειας δεκαπέντε ημερών θα μπορούσε να είναι η απαρχή της συμμετοχής των τοπικών Διαμεσολαβητών και του προσωπικού του ΣτΠ σε ένα κοινό πλαίσιο επιμόρφωσης. Επ' αυτού, σημαντική κρίνεται η διεύρυνση των θεματικών τίτλων επιμόρφωσης που σχετίζονται με τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης από το Ε.Κ.Δ.Δ.Α⁷⁶, ώστε να αφορά και τη διαμεσολάβηση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σαφώς, η πλούσια εμπειρία εφαρμογής προσδίδει ένα εκπαιδευτικό πλεονέκτημα στον ΣτΠ. Πιστεύεται όμως, ότι ο εμπλουτισμός με εμπειρίες από τη διαχείριση των καθημερινών υποθέσεων των πολιτών από τους Διαμεσολαβητές, θα συσφίξει τη συνεργασία των φορέων.

⁷⁴Χωρίς να απαιτείται συναίνεση του πολίτη για την παραπομπή, αφού θεσμικά προβλέπεται η συνεργασία των δύο φορέων προς όφελός του.

⁷⁵ Που εμπλέκονται όχι μόνο τοπικοί φορείς, αλλά και κρατικοί, ΝΠΙΔ κλπ.

⁷⁶ Το ΕΚΔΔΑ αποτελεί έναν από τους εταίρους εκπαίδευσης των Διαμεσολαβητών. Κύριος φορέας ορίζεται ο Συνήγορος του Πολίτη.

Συνοψίζοντας μπορεί να υποστηριχθεί ότι η τοπική διαμεσολάβηση βρίσκεται σε κρίσιμο εξελικτικό σημείο στην Ελλάδα. Αυτό συμβαίνει γιατί:

- Η τοπική διαμεσολάβηση αναπτύσσεται εν μέσω κοινωνικο-οικονομικής κρίσης, γεγονός που αποτελεί τροχοπέδη στην προτεραιοποίησή της στην πολιτική και κυβερνητική ατζέντα.
- Η λειτουργία της τοπικής διαμεσολάβησης συμπορεύεται με το θεσμό των ΟΤΑ, οι οποίοι έχουν επικριθεί διαχρονικά για φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Οι Διαμεσολαβητές, αναπόφευκτα, καλούνται να μεταβάλλουν την αρνητική εικόνα περί κακοδιοίκησης που ταλανίζει τους ΟΤΑ πολλές δεκαετίες.
- Ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης συγκρίνεται, λιγότερο ή περισσότερο, με την επιτυχημένη λειτουργία του εθνικού διαμεσολαβητή. Οπότε, μέρος της λογοδοσίας του θεσμού για τη μελλοντική βιωσιμότητά του αποτελεί και η δυνατότητα να λειτουργεί κατά τα αντίστοιχα πετυχημένα πρότυπα του εθνικού διαμεσολαβητή.

Το στοίχημα, επομένως, που πρέπει να κερδηθεί, είναι διπλό: ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης καλείται να αποδείξει ότι επιτυγχάνει να λειτουργήσει με πεπερασμένους πόρους σε ένα περιβάλλον ανταγωνιστικό, όπου ήδη άλλοι θεσμοί, όπως ο εθνικός διαμεσολαβητής, λειτουργούν αποτελεσματικά και αποδοτικά εδώ και χρόνια. Επιπλέον, οι Διαμεσολαβητές καλούνται, μέσα από το έργο τους, να προασπίσουν τις αρχές του κράτους δικαίου και να αντιστρέψουν το κλίμα καχυποψίας των πολιτών απέναντι στη λειτουργία και το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εν ολίγοις, φαίνεται ότι οι πρώην Συμπαραστάτες- νων Διαμεσολαβητές χρειάζονται τόση συμπαράσταση και στήριξη, όση καλούνται και οι ίδιοι να προσφέρουν στην κοινωνία.

Πηγές

Νομοθεσία

N.2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ 59/Α'/17-4-1997)

N.3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 296/Α'/4-12-2002)

N.3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 10/Α'/22/01/2003)

N.3293/2004 «Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού, Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 231/Α'/26.11.2004)

N.3898/2010 «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις» (ΦΕΚ 211/Α'/16/12/2010)

N.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Α'/07/06/2010)

N.3966/2011 «Θεσμικό πλαίσιο των Πρότυπων Πειραματικών Σχολείων, Ίδρυση Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Οργάνωση του Ινστιτούτου Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων «ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ» και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 118/24/05/2011)

N.4009/2011 «Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (ΦΕΚ Α 195/6.9.2011)

N.4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 21/Α'/21-2-2016)

N.4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 133/Α'/19/07/2018)

Π.Δ.273/1999 «Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη» (ΦΕΚ 229/Α'/03/11/1999)

Υ.Α. 15150 «Πρωτοβάθμιοι και Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας με το ν. 3852/2010», (ΦΕΚ 955/Β/16-4-2014) ΑΔΑ: ΒΙΗΧΝ-ΑΡΨ.

Βιβλιογραφία

- Βάντζος, Χ. Α. (2014), «Ο περιφερειακός Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ.1, εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ.σ. 133-144.
- Βασματζίδης, Χ. (2013, 1 Δεκεμβρίου), «Η οικοδόμηση μίας νέας σχέσης», *alexandroupoli online*, διαθέσιμο στο: <https://www.alexpolisonline.com/2013/12/i-oikodomisi-mias-neas-sxesis.html>, ανακτήθηκε στις: 07/11/2018.
- Βενετσανοπούλου, Μ.Γ. (2014), *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Βενετσανοπούλου, Μ.Γ., Βελή, Β. (2015), Ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη & της Επιχείρησης. Παρούσα κατάσταση-προοπτικές. Στο: *Προκλήσεις και δυσχέρειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα*, Καλαμάτα, 6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, 15- 17 Οκτωβρίου 2015 (σ.σ. 1-10).
- Castella, E.R.B. (2003), The Ombudsman in south-eastern Europe. In: *Regional Ombudsman Conference*, Sofia, Bulgaria, 28-30 November 2003. Διαθέσιμο στο: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=539>, ανακτήθηκε στις: 14/11/2018.
- Γερογιάννη, Μ.Ι. (2011), «Καλλικράτης» και «Κοινωνία των Πολιτών». *Οι Νέοι Θεσμοί: η Επιτροπή Διαβούλευσης- τα Συμβούλια Μεταναστών- ο Συμπαραστάτης του Δημότη & του Πολίτη*, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Γεωργάκης, Θ.Γ (2016), ‘Η μετά-καλλικρατική τοπική αυτοδιοίκηση υπό το φως της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης : θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση’ (Διδακτορική Διατριβή). Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Γκέγκας, Α. (επιμ.), (2017), Ηλεκτρονικές σημειώσεις μαθήματος «Στρατηγικό Μάνατζμεντ». Ε.Σ.Δ.Δ.Α., ΚΓ’, ΚΕ’ εκπ. σειρά. ΕΚΔΔΑ: Αθήνα.
- Δραγώνα, Π. (2011), ‘Οι Νέοι Θεσμοί του Συμπαραστάτη του Δημότη και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη σε σχέση με τον Συνήγορο του Πολίτη’ (Τελική εργασία). Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- Ίτσκου, Α. (2017), ‘Μία κριτική προσέγγιση των θεσμών του Συμπαραστάτη του Δημότη και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη σε σχέση με τον Συνήγορο του Πολίτη και της συμβολής τους στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης’ (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος.
- Κόντη, Μ. (2017), ‘Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης-Συνήγορος του Πολίτη-Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης: Περιορισμοί και προκλήσεις στη δράση τους για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση’ (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Πειραιάς. Διαθέσιμο στο: <http://oceanis.lib.puas.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/4252/Konti-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, ανακτήθηκε στις: 07/11/2018.
- Κοντιάδης, Ξ.Ι. (2009), *Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και Κόμματα στη Σύγχρονη Ελλάδα*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα.

- Κτιστάκη, Ν.Σ. (2007), «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001», *Το Σύνταγμα*, τ.3, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ.σ.: 813-847.
- Κτιστάκη, Ν.Σ. (2014), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1996), «Το έλατο στην άμμο ή ο ombudsman στην Ελλάδα». Στο: Μακρυδημήτρης, Α., Κουλούρης, Ν.Δ., Χρυσανθάκης, Χ., Οικονόμου, Α.Κ., «*Ombudsman*», ο Έλεγχος της Κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Εκδόσεις Α.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Κομοτηνή, σ.σ.: 13-78.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2008), *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Γ' εκδ., Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2010), *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Δ' εκδ., Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μήλιος, Α., Πανοπούλου, Α., Περράκης, Β. (2010), Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης. Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Δυτικής Αθήνας-ΑΣΔΑ: Αθήνα. Διαθέσιμο στο: <http://home.asda.gr/PdfFiles/Publications/Diafora/SDE/>, ανακτήθηκε στις: 07/11/2018.
- Μπακογιάννης, Κ.Γ. (2018), Ηλεκτρονικές σημειώσεις μαθήματος «Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης», ΠΜΣ Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ, Πάντειο Παν/μιο.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2008), *Τοπική Αυτοδιοίκηση (ειδικά θέματα)*, τ.ΙΙΙ, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2010), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τ.Ι, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2011), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τ.ΙΙ (δ' έκδ.), Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006), *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης- Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης- Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου*, τ.ΙΙ, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2010), *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές- οι Ανεξάρτητες Αρχές & ο Συνήγορος του Πολίτη*, τ. Ι, Β' εκδ., Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Πανάγου, Α. (2006), «Οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης», *Ιατρικό Βήμα*, 11^{ος}, 12^{ος}, 1^{ος} 2006, σ.σ.: 64-66, διαθέσιμο στο: http://www.iatrikionline.gr/IB_101/8.pdf, ανακτήθηκε στις: 09/10/2018.
- Πανταζόγλου, Α. (2017), 'Ο θεσμός του Συμπαραστάτη στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση' (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος.
- Πετράς, Δ. (2017), 'Η θεσμική εγγύτητα στην τοπική αυτοδιοίκηση: Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης και καλές πρακτικές συμμετοχικής δημοκρατίας' (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος.

- Πραβίτα, Μ.-Η. (2011), «Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης-ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης: η πραγματικότητα των διαμεσολαβητικών αυτών θεσμών», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τ.ΙΙΙ, Νομική Βιβλιοθήκη: Αθήνα, σ.σ.: 256-261.
- Στράτη-Βάντζου, Α. (2010), «Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, ένας νέος θεσμός στην τοπική αυτοδιοίκηση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ.6, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ.σ.: 888-895.
- Στυλιανίδου, Μ. (2016), Ηλεκτρονικές σημειώσεις μαθήματος «Έλεγχος νομιμότητας διοικητικής δράσης», Ε.Σ.Δ.Δ.Α., ΚΔ' εκπ. σειρά, ΕΚΔΔΑ: Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος, Β. (2010), «Εθνικοί, Περιφερειακοί και Τοπικοί Συνήγοροι του Πολίτη και εθνικοί ανεξάρτητοι θεσμοί για την προώθηση και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων: Εξωδικαστικοί θεσμοί για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης». Συλλογή κειμένων, διαθέσιμο στο:
- [http://www.cityofathens.gr/symparastatis/sites/www.cityofathens.gr/symparastatis/files/%20%CE%9A%CE%95%CE%99%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%91%20%CE%93%CE%99%CE%91%20%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%9C%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%CE%A3%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9C%CE%95%CE%A3%CE%9F%CE%9B%CE%91%CE%92%CE%97%CE%A4%CE%95%CE%A3%20\(%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F\).pdf](http://www.cityofathens.gr/symparastatis/sites/www.cityofathens.gr/symparastatis/files/%20%CE%9A%CE%95%CE%99%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%91%20%CE%93%CE%99%CE%91%20%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%9C%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%CE%A3%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9C%CE%95%CE%A3%CE%9F%CE%9B%CE%91%CE%92%CE%97%CE%A4%CE%95%CE%A3%20(%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F).pdf), ανακτήθηκε στις: 09/10/2018.
- Τζέμος, Β.Γ. (2012), Ο Θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) Δικαιοσυγκριτικά, διαθέσιμο στο:
- <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202014/4.pdf>, ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.
- Τζέμος, Β.Γ. (2014), «Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ.1, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ.σ.: 121-132.
- Τζουμαϊλής, Α. (2017), 'Αξιολόγηση- αποτίμηση της αποτελεσματικότητας του θεσμού των Συμπαραστατών στην τοπική αυτοδιοίκηση: εξέταση εναλλακτικών τρόπων οργάνωσης του θεσμού' (Τελική εργασία). Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

Εκθέσεις

Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτη»

Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Κλεισθένης Ι»

Έκθεση επί του Σχεδίου Νόμου «Συνήγορος του Πολίτη και Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.», Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Βουλής των Ελλήνων

Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου «Κλεισθένης Ι»

Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στο σχέδιο νόμου «Κλεισθένης Ι»

Έκθεση της Επιτροπής του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α.) (2006), «Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ: Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος», <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita>, ανακτήθηκε στις: 13/09/2018.

Ετήσια Έκθεση Δημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Αθηναίων (2013), διαθέσιμο στο: <http://www.cityofathens.gr/symparastatis/sites/www.cityofathens.gr/symparastatis/files/%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202013.pdf>, ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Δημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Αχαρνών (2016), <http://www.acharnes.gr/ContentFiles/51/Documents/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202016.pdf>, ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Δημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Δέλτα (2016), <http://www.dimosdelta.gr/wp-content/uploads/2015/12/170821-%CE%95%CE%A7%CE%A6%CE%9B-1.pdf>, ανακτήθηκε στις: 14/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Δημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Δράμας (2017), <https://dimos-dramas.gr/sybarastatis-tou-dimoti-tis-epichirisis/>, ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Δημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Θεσσαλονίκης (2016), <https://thessaloniki.gr/wp-content/uploads/2017/12/Annual-report-2016.pdf>, ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Δημοτικού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Κομοτηνής (2013), https://www.komotini.gr/sites/default/files/symparastatis_etisia_ekthesi_2013.txt, ανακτήθηκε στις: 14/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Ανατολικής Μακεδονίας- Θράκης (2012)

Ετήσια Έκθεση Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Αττικής (2016), http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=22142:etisia-ekthesi-perifereiakoy-symparastati-etous-2016&catid=254&Itemid=259

Ετήσια Έκθεση Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Ιονίων Νήσων (2017), διαθέσιμο στο: <https://pin.gov.gr/wp-content/uploads/2018/03/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-2017-%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%97-%CE%A4%CE%9F%CE%A5-%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%99%CE%A4%CE%97-%CE%9A%CE%91%CE%99-%CE%A4%CE%97%CE%A3-%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A7%CE%95%CE%99%CE%A1%CE%97%CE%A3%CE%97%CE%A3.pdf>, ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Νοτίου Αιγαίου (2016), <http://www.pnai.gov.gr/ckfinder/userfiles/files/%CE%95%CE%A4%CE%97>

[%CE%A3%CE%99%CE%9F%CE%A3%20%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%202016.pdf](#), ανακτήθηκε στις: 06/11/2018.

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2010,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2011,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2012,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2013,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2014,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2015,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2016,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, έτος 2017,
<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>

Κώδικας Λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, (2012), διαθέσιμο στο: <https://www.cityofathens.gr/symparastatis/node/571>, ανακτήθηκε στις: 14/11/2018.

Ηλεκτρονικές πηγές

<http://deka-org.gr/index.php/services/synigoros>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018

<http://www.serreschamber.gr/seres/articles/article.jsp?categoryid=3563&context=103&globalid=18963&articleid=4124>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018

<http://www.evekozani.gr/kozani/articles/article.jsp?categoryid=3508&context=103&globalid=10375&articleid=3547>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018

<http://www.epimelima.gr/>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018

http://www.diamesolavisi.gov.gr/syxnes-erotiseis#syxnes_erotiseis-page-2, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018

<https://www.newsbomb.gr/tags/tag/119471/synhgoros-toy-epixeirhmatias>, ανακτήθηκε στις: 31/08/2018

http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_eng_el_2.pdf, οι φορείς δεν είναι εξαντλητικοί, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_and_Social_Care_Ombudsman#cite_note-11, ανακτήθηκε στις 06/08/2018.

<https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2007-07-03b.815.0&s=%22local+government+ombudsman%22#g815.1>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<https://www.lgo.org.uk/vacancies>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/who-we-are/senior-staff>, ανακτήθηκε στις 06/08/2018.

<https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint/how-we-deal-with-your-complaint>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/challenging-our-decisions>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<http://elawyer.blogspot.com/2010/12/o.html>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<https://english.ombudsmanmetropool.nl/About-the-Ombudsman/What-can-he-do-What-can-t-he-do-/>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.

<https://www.collectiveredress.org/collective-redress/alternative-ombudsman-italy>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

<http://www.consiglio.regione.campania.it/difensorecivico>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

<http://www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/site/consiglio/section.jsp?sec=101863>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

<http://www.consiglio.regione.campania.it/difensorecivico>, ανακτήθηκε στις: 08/08/2018.

<http://www.cityofilioupolis.gr/content/view/6034/2/>, ανακτήθηκε στις: 16/07/2018.

<http://www.acharnorama.gr/articles/ξανά-υποψήφιος-δήμαρχος-2019-ο-σπύρος-βρεττός.html>, ανακτήθηκε στις: 13/7/2018.

<http://www.pna.gr/arcadia/tripoli/item/9915-apaniseis-gia-ton-symparastati-tou-dimoti-zitise-o-tzioymis>, ανακτήθηκε στις: 16/07/2018.

<http://www.komistes.gr/o-μπουτάρης-έδιωξε-τον-συμπαράστατη-τ/>, 9/7/2016, ανακτήθηκε στις: 13/7/18.

<https://www.synigoros.gr/?i=dimotis.el>, ανακτήθηκε στις: 17/07/2018.

<http://www.opengov.gr/yypes/?p=385#comments>, ανακτήθηκε στις 3/8/2018.

<https://www.aftodioikisi.gr/ota/diktyo-sybarastaton-antisyntagmatikos-o-klisthenis-1>, ανακτήθηκε στις 3/8/2018.

<https://el-gr.facebook.com/LocalOmbudsnetwork>, ανακτήθηκε στις: 06/08/2018.