

Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (OMBUDSMAN) ΩΣ ΝΕΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Της **Ελισάβετ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ**
Αναπληρ. Καθηγ. Τμ. Δημ. Διοίκ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

1. Γραφειοκρατία - Κακοδιοίκηση

Η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας για να λειτουργήσει σωστά χρειάζεται εκσυγχρονισμό των δομών και των διαδικασιών που τη διέπουν καθώς και εξειδικευμένα στελέχη. Το σημαντικότερο όμως μέτρο που πρέπει να ληφθεί για την εύρυθμη λειτουργία της είναι η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας¹, της κακοδιοίκησης, της κακοδιαχείρισης και αδιαφάνειας στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Είναι ανάγκη να ληφθούν νέα μέτρα και να θεσπιστούν τα απαραίτητα όργανα, ώστε ο πολίτης να μην ταλαιπωρείται. Η εξυπηρέτηση των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση, προϋποθέτει το συστηματικό έλεγχο και την παρακολούθηση του τρόπου αντιμετώπισης των αιτημάτων τους και την ανταπόκριση της διοίκησης σ' αυτά. Ο προσδιορισμός ρητών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των διοικητικών ενεργειών, η τήρηση της διαφάνειας και της δικαιοσύνης στην λήψη των αποφάσεων, η δυνατότητα καταγγελίας από μέρους των πολιτών, ο αξιόπιστος και αντικειμενικός έλεγχος των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, αποτελούν μέτρα άμεσης προτεραιότητας για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την προστασία των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία. Αναμφίβολα, ζούμε σε μια εποχή κρίσης

1. Βλ. Κωνσ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: *Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση ΕΠΙΘΕΩΡ. ΑΠΟΚΕΝΤΡ. ΤΟΠ.ΑΥΤ. ΚΑΙ ΠΕΡΙΦ. ΑΝΑΠΤ. Αθήναι 1995, τ.2, σελ. 1. επόμ. Του Αυτού: Τί μπορεί να αλλάξει στην Δημόσια Διοίκηση. Εφημ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, Αθηνών, (συνέντευξη), 29/11/1993, σελ. 22,43,44.*

που δεν αφήνει ανεπηρέαστες τις σχέσεις κράτους-πολίτη, όπου η αυξανόμενη παρέμβαση του κράτους σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικής ζωής αντί να μειώσει την απόσταση που τους χωρίζει, μεγαλώνει το χάσμα. Στη χώρα μας παρόλο που τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων διοίκησης-πολιτών, ταχύτερης ενημέρωσης και εξυπηρέτησης, διαφάνειας της διοικητικής δράσης, δεν δημιουργήθηκαν σχέσεις αμοιβαίας συνεργασίας και εμπιστοσύνης ανάμεσά τους. Είναι κοινή διαπίστωση ότι οι διαδικασίες με τις οποίες λειτουργεί το διοικητικό σύστημα είναι περίπλοκες και ιδιαίτερα γραφειοκρατικές. Επομένως, η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι αναγκαία. Αυτό θα επιτευχθεί αν τεθούν φραγμοί στην αυταρχικότητα και στις αυθαιρέσιες της διοίκησης με έλεγχο των οργάνων της πολιτείας. Οι ελεγκτικοί θεσμοί που υπάρχουν δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων ώστε να συμβάλουν στην εξομάλυνση των σχέσεων διοίκησης-πολιτών. Ο εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει την ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας ανάμεσα στους οποίους ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π.) καλείται να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο. Ο εξωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης που θα ασκήσει ο Σ.τ.Π. διέπεται από τη λογική της προστασίας του απλού πολίτη με διαδικασίες γρήγορες και κυρίως χωρίς κόστος για τον ενδιαφερόμενο.

Η θεσμοθέτηση του Σ.τ.Π. είναι επιτακτική διότι στις 12.7.1995 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέλεξε τον πρώτο “Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή”, όπως πρόβλεπε εξ άλλου και η Συνθήκη του Μάαστριχτ (α.138 Ε). Ο διαμεσολαβητής μετά την ανάληψη των καθηκόντων του ζήτησε συνεργασία με τα αντίστοιχα εθνικά όργανα. Έτσι, έντονα τέθηκε το πρόβλημα με ποιο αντίστοιχο ελληνικό όργανο θα συνεργαζόταν, αφού στη χώρα μας δεν λειτουργεί αντίστοιχος θεσμός. Η θεσμοθέτηση του Σ.τ.Π. συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της δημοκρατίας και την αύξηση της αξιοπιστίας του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος. Η ανάπτυξη του θεσμού, συνιστά ένα καθοριστικό στοιχείο ενίσχυσης του Κράτους Δικαίου. Είναι προφανές ότι η εισαγωγή στην έννομη τάξη αυτού του θεσμού απαντά κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο στην κρίσιμη αναγκαιότητα για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του κράτους. Στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, η οποία διέκοψε το έργο της εξαιτίας των εκλογών της 22ας Σεπτεμβρίου, προτάθηκε από τους εισηγητές της αξιωματικής αντιπολίτευσης η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού του Ombudsman, με την προσθήκη ειδικής παραγράφου στο άρθρο 103 του Συντάγματος. Έτσι, η Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος στην Εισήγησή της στην Ολομέλεια της Βουλής, πρότεινε την προσθήκη στο άρθρο 103 παραγράφου για τη θεσμοθέτηση του “Επιτρόπου Δημόσιας Διοίκησης” ως ανεξάρτητης αρχής².

² Τη Συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού, πρότεινε τόσο ο γενικός εισηγητής Ι.Βαρβιτώης, όσο και ο ειδικός εισηγητής Α.Γκόνης (βλ. Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 1995, σ. 60, 107 και 122).

2. Το Σκανδιναβικό πρότυπο του OMBUDSMAN

Ο Θεσμός του Ombudsman αναπτύχθηκε στη Σουηδία³ και στη συνέχεια επεκτάθηκε και στις άλλες Σκανδιναβικές Χώρες με αρκετές όμως διαφοροποιήσεις. Πρώτη υιοθέτησε τον θεσμό η Φιλανδία το 1920, ακολούθησε η Δανία το 1953 και η Νορβηγία το 1962⁴. Η λέξη “Ombudsman” έχει σουηδική προέλευση και σημαίνει “αντιπροσώπευση, εκπροσώπηση”. Τον Ombudsman τον αντιλαμβάνομαστε γενικά ως πρόσωπο εντεταλμένο να προστατεύει τους πολίτες από πιθανές αυθαιρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Ο Σουηδός Ombudsman και ο αναπληρωτής του εκλέγονται για τέσσερα χρόνια από Ειδική Εκλεκτορική Επιτροπή, που αποτελείται από 48 εκπροσώπους των δύο Βουλών και εκλέγονται ανάλογα με την αριθμητική δύναμη των πολιτικών κομμάτων. Με την ίδια διαδικασία εκλέγεται και ο Ombudsman για τον στρατό με τον αναπληρωτή του. Έτσι, σήμερα στη Σουηδία υπάρχουν τέσσερις Ombudsmen, ενώ οι Σκανδιναβικές Χώρες έχουν μόνο έναν.

Στις Σκανδιναβικές Χώρες ο θεσμός του Ombudsman είναι Συνταγματικά κατοχυρωμένος. Το Σουηδικό Σύνταγμα του 1974 (παρ.96, 97) στα καθήκοντα του Ombudsman προβλέπει τον έλεγχο των δικαστηρίων και των δημοσίων αρχών, καθώς και την τήρηση του Συντάγματος και των νόμων. Ειδικότερα, ο Ombudsman : 1.Ελέγχει αν εφαρμόζονται χωρίς διάκριση, αμερόληπτα, ανεπηρέαστα και αντικειμενικά το Σύνταγμα, οι διοικητικές πράξεις κανονιστικού περιεχομένου και οι κανόνες του εθιμικού δικαίου, 2.Ελέγχει αν κατά την εφαρμογή των νόμων διασφαλίζονται τα ατομικά δικαιώματα και οι ελευθερίες των πολιτών. 3.Προβαίνει σε διεξοδική έρευνα σε οποιαδήποτε καταγγελία πολιτών που στρέφεται κατά οργάνων της διοίκησης. Οποιοσδήποτε πολίτης (Σουηδός ή αλλοδαπός που διαμένει στη χώρα) έχει το δικαίωμα να προσφεύγει στον Ombudsman για υπόθεσή του. Τα αιτήματα για παρέμβασή του συνήθως είναι γραπτά και ενυπόγραφα. 4.Στις αρμοδιότητές του, εντάσσεται και η ομοιόμορφη ερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας. Ιδιαίτερα, όταν προκύψει ερμηνευτικό

3. Για να γίνει κατανοητή η θεσμοθέτηση του Ombudsman στη Σουηδία, είναι ενδιαφέρουσα μία σύντομη αναδρομή. Το 1713 ο αυτοκράτορας της Σουηδίας Κάρολος ο 12ος, ενώ βρισκόταν αυτοεξόριστος στην Τουρκία μετά την ήττα του από τη Ρωσία, θεσμοθέτησε το αξίωμα του Hogste Ombudsmannen που ασκούσε γενική εποπτεία για την τήρηση των νόμων και την άσκηση των καθηκόντων των υπαλλήλων. Όταν είχε διαπραχθεί σοβαρό αδίκημα όπως η προδοσία, ο ίδιος παρέπεμπε την υπόθεση στο δικαστήριο. Το 1719 το αξίωμα ονομάστηκε Justitiekansler ή J.K. και είχε την αρμοδιότητα να επιβλέπει τα δικαστήρια και τους αξιωματούχους του κράτους και να υποβάλει μηνύσεις για διάπραξη αδικημάτων από αυτούς. Τον J.K. τον διόριζε ο Βασιλιάς. Το 1718-1772 ο Βασιλιάς δεν είχε πολιτική δύναμη. Την περίοδο 1766-1772 ο Ombudsman διορίζεται από την Βουλή (Riksdag). Το 1772 ο βασιλιάς έγινε και πάλι απόλυτος μονάρχης και διόριζε ο ίδιος τον J.K. Το 1809 κατά την ψήφιση του Συντάγματος, συζητήθηκε και ο τρόπος διορισμού του J.K.. Έτσι, αποφασίστηκε ο J.K. να διορίζεται από τον Βασιλιά, η Βουλή να εκλέγει τον Justitieombudsman ή J.O. και στο Σύνταγμα του 1809 περιλήφθηκε διάταξη (παρ.27) που πρόβλεπε το αξίωμα του Ombudsman που θα προστάτευε τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών και επέπτευε τους άλλους αξιωματούχους σύμφωνα με το νόμο (Βλ. Ed. Donald - C. Rowat, *The Ombudsman Citizen's Defender*, 1968, σ. 19-24. H. Kirchheiner, *The National Ombudsman in a Democratic Perspective*, εις *Ombudsman Journal*, 1987, σ. 64 επ., V. Lundvik, *A Brief Survey of the History of the Ombudsman*, εις *Ombudsman Journal* 1982, σ. 85 επ. E. Marias, *The European Ombudsman*, 1994, σ. 11-12. F. Stacey, *Ombudsmen Compared*, 1978, σ. 1.

4. Βλ. H.Seidel, *Das Petitionsrecht*, 1972, σ. 47-51. T.Modeen, *The Finnish Ombudsman : the First Case of Foreign Reception of the Swedish justitieombudsman Office*, εις *Ombudsman Journal*, 1981, σ. 45 επ.

πρόβλημα κατά την εφαρμογή διατάξεων νομοθετικού και κανονιστικού περιεχομένου, ο Ombudsman, αφού εξετάσει την περίπτωση, δίνει συγκεκριμένη και ενιαία ερμηνεία για όλους τους αρμόδιους. 5. Επίσης έχει το δικαίωμα να προτείνει στο Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση, την τροποποίηση νόμου.

Ο Σουηδός Ombudsman ελέγχει όλους όσους έχουν πολιτικό ή δημοτικό αξίωμα⁵. Εξαιρούνται τα μέλη της Κυβέρνησης τα οποία ελέγχονται από το Κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί να προτείνει τη δίωξη Υπουργού ενώπιον Ειδικού Δικαστηρίου. Στην περίπτωση αυτή, ο Ombudsman ενεργεί σαν εισαγγελέας. Η διαδικασία αυτή δεν έχει κληθεί από το 1854. Οι αρμοδιότητες του Ombudsman δεν περιλαμβάνουν και τον έλεγχο των μελών της Κυβέρνησης για να αποφεύγει τις πολιτικές συγκρούσεις και τις αντιθέσεις των πολιτικών κομμάτων. Στην Δανία και στη Νορβηγία αντίθετα, τα μέλη της Κυβέρνησης ελέγχονται από τον Ombudsman. Από το 1957 στη Σουηδία, στον έλεγχο του Ombudsman υπάγονται και όσοι έχουν δημοτικό αξίωμα, εκτός από τα εκλεγμένα μέλη των δημοτικών συμβουλίων. Ωστόσο, όπου δεν υπάρχει αμφιβολία για ενέργειες κατά της προσωπικής ελευθερίας ή φανερό κατάχρηση εξουσίας, ο Ombudsman δεν επεμβαίνει προτού εξαντληθούν τα περιθώρια επανόρθωσης από τις δημοτικές αρχές ή με έφεση. Στον έλεγχο του Σουηδού Ombudsman αρχικά περιλαμβάνονταν οι στρατιωτικοί διοικητές και αξιωματικοί χαμηλοτέρων βαθμίδων. Από το 1915 όμως, οι αξιωματικοί υπάγονται στον έλεγχο ειδικού Ombudsman (Militieombudsman ή M.O.), οι αρμοδιότητες του οποίου, είναι όμοιες με αυτές του συναδέλφου του στο χώρο της πολιτικής ζωής. Στη Νορβηγία προβλέπεται επίσης Ombudsman για τους στρατιωτικούς⁶.

Ο έλεγχος του Ombudsman ως προς τα μέλη του Ανωτάτου Δικαστηρίου και του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, είναι περιορισμένος και η δίωξή τους μπορεί να γίνει μόνο για διάπραξη σοβαρού πλημμελήματος. Τέτοια ενέργεια δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα. Ο περιορισμός αυτός, δεν υπάρχει στους άλλους δικαστές. Ως προς την αρμοδιότητα του Ombudsman να ελέγχει την δικαιοσύνη, διατυπώθηκε η άποψη ότι ίσως τίθεται σε κίνδυνο η ανεξαρτησία των δικαστηρίων⁷. Η εμπειρία απέδειξε ότι οι δικαστές στη Σουηδία, δεν επηρεάζονται στις αποφάσεις τους από την αρμοδιότητα του Ombudsman να επιβλέπει τα δικαστήρια. Η ανεξαρτησία των δικαστών δεν συνεπάγεται και την απαλλαγή τους από ευθύνη ή κριτική όταν ενεργούν κατά παράβαση του νόμου. Από τις εκθέσεις 160 ετών που υπάρχουν στη Σουηδία, προκύπτει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ο έλεγχος από τον Ombudsman ήταν απαραίτητος. Πρέπει να τονίσουμε ότι ο Ombudsman δεν μπορεί να αλλάξει τις αποφάσεις των δικαστηρίων, αλλά παρεμβαίνει σε περιπτώσεις που υπάρχει φανερό παραβίαση του νόμου, καθυστέρηση στην εκδίκαση των υποθέσεων, ή ανάρμοστη συμπεριφορά του δικαστή κατά των διαδίκων ή μαρτύρων⁸. Όταν το παράπτωμα δεν είναι σοβαρό, ο

5. Βλ. Ed.Donald - C.Rowat, ε.α., σ.26)

6. Βλ. S.Holstad, *The Swidish Parliamentary Ombudsman and their Supervision of the Military*, A.Utsi, *Norway's Military Ombudsman and his Boar*, εἰς *Ombudsman journal*, 1987, σ. 3-21 και 23-29.

7. Βλ. Ed.Donald - C.Rowat, ε.α., σ. 26-27

8. Πριν από λίγα χρόνια ένας δικαστής καιαδικάστηκε, μετά από παραπομπή του Ombudsman, επειδή βοηθούσε φίλο του δικηγόρο σε υποθέσεις που ήταν εκτός της δικής του δικαιοδοσίας (βλ. Ed.Doland - C.Rowat, ε.α., σ.27)

Ombudsman αντί της δίωξης, προβαίνει σε επίπληξη του δικαστή⁹. Μόνο στη Σουηδία και στη Νορβηγία στις αρμοδιότητες του Ombudsman περιλαμβάνεται και ο έλεγχος των δικαστηρίων.

Ο Ombudsman στη Σουηδία έχει και αρμοδιότητες δημόσιου κατήγορου. Τα καθήκοντά του σ' αυτή την περίπτωση είναι δικαστικά και τα ασκεί σήμερα σπάνια. Έτσι, τα παράπονα κατά της δημόσιας αρχής, τα παρουσιάζει στη Βουλή. Οι αποφάσεις του Ombudsman στηρίζονται στο νόμο. Στα πλαίσια αυτών των καθηκόντων του, περιλαμβάνεται η πρόσβαση σε όλα τα διοικητικής φύσεως έγγραφα και η δέσμευση των δημοσίων υπηρεσιών να δίνουν σ' αυτόν κάθε έγγραφο στοιχείο ή πληροφορία που τους ζητηθεί και να τον βοηθούν στον σκοπό του. Επίσης ο Ombudsman ενεργώντας ως δημόσιος κατήγορος, μπορεί να αναλάβει έρευνα με δική του πρωτοβουλία από πληροφορίες που έχει από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης ή από διαπιστώσεις που έκανε κατά τον έλεγχο δημόσιας υπηρεσίας. Ο Ombudsman έχει αρμοδιότητα να ενεργεί ως δημόσιος κατήγορος μόνο στη Σουηδία και στη Φιλανδία. Στη Νορβηγία δεν έχει αυτή την αρμοδιότητα, ενώ στη Δανία έχει μόνο τη δυνατότητα να δώσει εντολή στην αρμόδια υπηρεσία να προβεί σε δίωξη του διοικητικού υπαλλήλου¹⁰.

Η σημαντικότερη αρμοδιότητα του Ombudsman είναι η εξέταση των παραπόνων των πολιτών, ο αριθμός των οποίων στην Σουηδία είναι περίπου 4.500 κάθε χρόνο. Ο καθένας που διαμένει στη Σουηδία μπορεί να υποβάλει τα παράπονά του σ' αυτόν, χωρίς να απαιτείται συγκεκριμένος τύπος και κατά προτίμηση εγγράφως. Ο Ombudsman κρίνει ότι το παράπονο που υποβάλλεται είναι της αρμοδιότητάς του, είναι εντελώς ανεξάρτητος να επιλέξει τον τρόπο έρευνας που θεωρεί περισσότερο πρόσφορο. Συνήθως ζητά έγγραφα από την αρμόδια αρχή, καθώς και γραπτές διευκρινήσεις από τον υπεύθυνο υπάλληλο. Επίσης μπορεί να ζητήσει και προφορική ακρόαση για περισσότερα αποδεικτικά στοιχεία. Εάν από την έρευνα διαπιστώσει ότι ο υπάλληλος διέπραξε αδίκημα, τότε αρχίζει έρευνα σαν δημόσιος κατήγορος σύμφωνα με τον Ποινικό Κώδικα. Όταν η έρευνα ολοκληρωθεί, δημοσιοποιεί την απόφασή του στο κοινό, ενώ αυτό δεν συμβαίνει στη Νορβηγία. Πολλές φορές όταν η απόφαση έχει ευρύτερο ενδιαφέρον, παρουσιάζεται και από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Στις αρμοδιότητες του Ombudsman εντάσσεται και η επιθεώρηση των αρχών που υπάγονται στον τομέα του, όπως φυλακές, ψυχιατρεία, ορφανοτροφεία, γηροκομεία, παιδικοί σταθμοί κ.λ. Η επιθεώρηση αυτή θεωρείται πολύ σημαντική, διότι δεν έρχεται σε επαφή μόνο με τους αρμόδιους φορείς, αλλά και με τους ενδιαφερόμενους πολίτες. Η επιθεώρηση του Ombudsman δεν έχει στο Φιλανδικό σύστημα την ίδια σημασία

9. Η επίπληξη σπάνια αφορά την απόφαση. Ο Ombudsman αναφέρεται γενικότερα στον τρόπο με τον οποίο εξετάστηκε η υπόθεση. Εν τούτοις υπάρχουν περιπτώσεις που η επίπληξη αφορά την ίδια την απόφαση. π.χ. ο Σουηδικός νόμος προβλέπει ότι ένα άτομο κάτω των 18 ετών μπορεί να καταδικασθεί σε φυλάκιση μόνο όταν υπάρχουν επιβαρυντικά στοιχεία. Έτσι, ο Ombudsman επανεξέτασε μία υπόθεση όπου δύο ανήλικοι είχαν καταδικασθεί σε εξάμηνη φυλάκιση για κλοπή δύο ακλειδωτών σκούτερ μικρής αξίας, διαπίστωσε ότι δεν είχαν διαπράξει αδίκημα στο παρελθόν για να δικαιολογηθεί η ποινή. Στην περίπτωση αυτή, ο Ombudsman επέπληξε τον δικαστή με μία αναφορά σύμφωνα με το νόμο και του υπέδειξε πώς έπρεπε να χειριστεί την υπόθεση (βλ. Ed. Donald - C.Rowat, ε.α., σ. 27)

10. E.Martias, ε.α., σ. 15.

όπως στις άλλες Σκανδιναβικές Χώρες¹¹. Ο Ombudsman μπορεί επίσης να προσφύγει στην Κυβέρνηση και να ζητήσει αποζημίωση για παραπονούμενο πολίτη. Αυτές οι προσφυγές τις περισσότερες φορές γίνονται δεκτές¹².

Στο τέλος κάθε χρονιάς συντάσσεται Ειδική Ετήσια Έκθεση, που περιλαμβάνει με κάθε λεπτομέρεια τις δραστηριότητές του και την υποβάλλει στο Κοινοβούλιο. Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή (First Law Committee) εξετάζει το περιεχόμενο της Έκθεσης και με εισήγησή της, η οποία μπορεί να περιέχει και επικρίσεις ή παρατηρήσεις για το έργο του, τίθεται για ψήφιση στο Σουηδικό Κοινοβούλιο¹³.

Τον Σουηδό Ombudsman πλαισιώνει μία Γραμματεία, που αποτελείται από έναν διοικητικό διευθυντή, τμηματάρχες, διοικητικό προσωπικό, δικηγόρους. Σήμερα στη Γραμματεία υπηρετούν 50 άτομα. Ο ίδιος ο Ombudsman διορίζει τον διοικητικό διευθυντή. Αν υπάρχουν διαθέσιμα χρήματα, ο Προϊστάμενος των Ombudsmen, μπορεί να προσλάβει πρόσθετο προσωπικό, ειδικούς και διαιτητές. Εκτός από το προσωπικό της Γραμματείας, ο Ombudsman έχει στη διάθεσή του και άλλους αξιωματούχους που διευθύνουν τις προκαταρκτικές έρευνες των παραπόνων και των άλλων υποθέσεων. Οι διατάξεις που ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία του γραφείου, καθορίζονται από τη Βουλή.

Η Δανία θεσμοθέτησε τον Ombudsman κατά την αναθεώρηση του Συντάγματός της το 1953 στην παρ.55, ορίζοντας ότι: “Η νομοθεσία μπορεί να προβλέψει τον διορισμό από την Βουλή (Folketig) ενός ή δύο προσώπων που δεν είναι μέλη της Βουλής, για να ελέγχουν τη δημόσια και στρατιωτική διοίκηση της πολιτείας”. Ο νόμος (Ombudsman Act 1954) συμπληρώθηκε στις 22.3.56 με νέες διατάξεις. Το αξίωμα του Ombudsman έχει θεσμοθετηθεί κατά το Σουηδικό πρότυπο με ορισμένες σημαντικές διαφορές. Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο Δανός Ombudsman δεν έχει αρμοδιότητα για την εποπτεία των δικαστηρίων, ούτε να ενεργεί σαν δημόσιος κατήγορος. Αυτός έχει τον έλεγχο όλης της κρατικής διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων και των Υπουργών. Όταν και άλλες Χώρες υιοθέτησαν το θεσμό του Ombudsman, ακολούθησαν το σύστημα της Δανίας.

3. Οι προσπάθειες θεσμοθέτησης του Συνήγορου του Πολίτη στην Ελλάδα

Η αξιωματική αντιπολίτευση κατέθεσε στις 29.1.1996 Πρόταση Νόμου για τον “Εθνικό Μεσολαβητή”, ονομασία την οποία χρησιμοποιεί & η Ευρωπαϊκή Ένωση για τον αντίστοιχο θεσμό του “Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή”. Η Κυβέρνηση έχει έτοιμο Σχέδιο Νόμου για τον “Συνήγορο των Πολιτών” το οποίο θα καταθέσει εντός του Νοεμβρίου στη Βουλή για ψήφιση. Οι διαφορές της Πρότασης και του Σχεδίου που κατατέθηκαν δεν είναι σημαντικές και στα περισσότερα σημεία συγκλίνουν. Σύμφωνα με το Σχέδιο Νόμου ιδρύεται ανεξάρτητη διοικητική αρχή η οποία ονομάζεται “Συνήγο-

11. Βλ. E.Martias, e.a., , σ.15

12. Έτσι, όταν η αστυνομία συνέλαμβανε μία ομάδα ταραζιών, ένας φωτογράφος βγαίνοντας από ένα εσπαιόριο τραυματίστηκε από το ζήφος αστυνομικού και οδηγήθηκε στο νοσοκομείο για νοσηλεία. Ο παθών προσέφυγε στον Ombudsman, επακολούθησε έρευνα χωρίς να αποδειχθεί ποιος αστυνομικός προκάλεσε τον τραυματισμό. Ο Ombudsman ζήτησε από την Κυβέρνηση αποζημίωση για τον παθόνια και το αίτημά του έγινε δεκτό (βλ. Ed.Donald - C.Rowat, e.a., σ. 31)

13. Βλ. Ed.Donald - C.Rowat, e.a., σ. 45-46.

ρος του Πολίτη” που έχει ως αποστολή την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και τον έλεγχο της κακοδιοίκησης των υπηρεσιών του δημοσίου και των άλλων φορέων του δημόσιου τομέα (α.1 παρ.1). Ο Σ.τ.Π. δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητική ή άλλη διοικητική αρχή και οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε από άποψη νομιμότητας. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του ο Σ.τ.Π. απολαύει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (α.1 παρ.2). Οι διατάξεις αυτές ανταποκρίνονται πλήρως στο Σκανδιναβικό πρότυπο του Ombudsman αλλά και σε όσα προβλέπει η Πρόταση Νόμου της αντιπολίτευσης. Ο Σ.τ.Π. έχει δικό του προϋπολογισμό τον οποίο εισηγείται ο Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, συνεπικουρείται από τέσσερις βοηθούς-συνηγόρους (Β-Σ) οι οποίοι απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, και εκατό ειδικούς επιστήμονες και εξυπηρετείται από δική του Γραμματεία (α.1 παρ.3 και 4). Η Πρόταση Νόμου της αξιωματικής αντιπολίτευσης προβλέπει ο προϋπολογισμός της λειτουργίας των υπηρεσιών του “Εθνικού Μεσολαβητή” να συντάσσεται από τον ίδιο, με τη συνεργασία του Υπουργείου Οικονομικών και εντάσσεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό μαζί με τον οποίο εγκρίνεται από τη Βουλή (α.1 παρ.4). Πράγματι, έτσι διασφαλίζεται η λειτουργική ανεξαρτησία του εξάλλου, ο Σ.τ.Π. θα γνωρίζει καλύτερα από οποιονδήποτε άλλον τις ανάγκες της υπηρεσίας του και τις δαπάνες που απαιτούνται. Αλλά και ο αριθμός των 100 ειδικών είναι υπερβολικός αφού στη Σουηδία δεν υπερβαίνουν τους 50, ενώ στη Γαλλία τους 160.

Επιλογή - Θητεία

Κατά το πρότυπο των Σκανδιναβικών Χωρών, Σ.τ.Π. και Β-Σ, επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, ευρείας κοινωνικής αποδοχής και υψηλής επιστημονικής επάρκειας, ιδίως πρόσωπα που είναι ή διετέλεσαν μέλη της Βουλής των Ελλήνων, ανώτατοι ή ανώτεροι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, Καθηγητές ή Αναπληρωτές Καθηγητές Α.Ε.Ι., ανώτατα στελέχη του δημοσίου τομέα ή άλλων δημόσιων οργανισμών (α.2 παρ.1). Ο Σ.τ.Π. και οι Β-Σ επιλέγονται από τη Βουλή, από υποψηφίους που προτείνονται από τα εκπροσωπούμενα στη Βουλή κόμματα. Κάθε κόμμα έχει δικαίωμα να προτείνει έναν υποψήφιο μαζί με τέσσερις υποψηφίους για Β-Σ. Για την επιλογή απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία στην οποία να συμπεριλαμβάνεται το 10% του συνολικού αριθμού των βουλευτών των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Στην περίπτωση που κανένας υποψήφιος δεν συγκεντρώνει την κατά τα ανωτέρω πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται και επιλέγεται ο υποψήφιος που συγκέντρωσε τους περισσότερους ψήφους (α.2. παρ.2). Η πρόταση Νόμου της αντιπολίτευσης προβλέπει την εκλογή του Εθνικού Μεσολαβητή από την Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής με πλειοψηφία των 3/5 του συνολικού αριθμού των μελών της (α.1 παρ.2), όπως συμβαίνει και με τον Σουηδό Ombudsman που εκλέγεται από Ειδική Εκλεκτορική Επιτροπή που αποτελείται από 48 εκπροσώπους των δύο Βουλών. Η κάθε Βουλή διαθέτει 24 εκλέκτορες που επιλέγονται ανάλογα με την αριθμητική δύναμη των πολιτικών κομμάτων. Πιστεύουμε ότι ένα πρόσωπο με τόσες σημαντικές αρμοδιότητες για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, θα πρέπει να εκλέγεται με την απόλυτη πλειο-

ψηφία του συνόλου των Βουλευτών και είναι εγγύηση για τον υπερκομματικό χαρακτήρα του θεσμού ή συμμετοχή στο προβλεπόμενο ποσοστό κατά 10% του συνολικού αριθμού των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Ο Σ.τ.Π. και οι Β-Σ που επιλέχθηκαν κατά την παραπάνω διαδικασία, διορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (α.2 παρ.3). Η θητεία του Σ.τ.Π. και των Β-Σ είναι πενταετής. Επανεκλογή του ίδιου προσώπου ως Σ.τ.Π. επιτρέπεται μία φορά μόνο. Η για οποιαδήποτε λόγο πρόωρη λήξη της θητείας του Σ.τ.Π., επιφέρει αυτοδικαίως και τη λήξη της θητείας των Β-Σ. που επιλέχθηκαν μαζί του (α.2 παρ.4). Στις Σκανδιναυϊκές Χώρες η θητεία του Ombudsman είναι τετραετής με δυνατότητα ανανέωσης η οποία φτάνει στη Σουηδία τη συμπλήρωση 12ετίας. Στη Δανία τίθεται ως όριο ηλικίας για την εκλογή του Ombudsman το εβδομοκοστό έτος. Παύση των Σ.τ.Π. και των Β-Σ είναι δυνατή μόνο από τη Βουλή, ύστερα από ειδικώς αιτιολογημένη πρόταση είκοσι βουλευτών και απόφαση που λαμβάνεται με την αυτή πλειοψηφία που προβλέπεται για την εκλογή του (α.2 παρ.5). Θεωρούμε ότι δεν υπάρχουν αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας για τον Σ.τ.Π. αφού η παύση του γίνεται από τη Βουλή με την ίδια πλειοψηφία που απαιτείται για τον διορισμό του. Η παύση θα ήταν ορθότερο να γίνεται είτε από το Συμβούλιο της Επικρατείας μετά από σχετική πρόταση-απόφαση που λαμβάνεται με μυστική ψηφοφορία και πλειοψηφία 3/5 του συνολικού αριθμού των βουλευτών, είτε από την ίδια την Βουλή με την αυτή πλειοψηφία. Στη Σουηδία ο Ombudsman παύεται από τη Βουλή με τον ίδιο τρόπο που εκλέγεται, μέχρι σήμερα όμως αυτό δεν έχει συμβεί. Κατά τη διάρκεια της θητείας του, ο Σ.τ.Π. και οι Β-Σ δεν ασκούν καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα και δεν αναλαμβάνουν άλλα καθήκοντα οποιουδήποτε είδους αμοιβόμενα ή μη (α.2 παρ.6). Οι αποδοχές του Σ.τ.Π. και των Β-Σ καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Οικονομικών (α.2 παρ.7). Οποσδήποτε, δεν μπορούν να υπερβαίνουν τις αποδοχές του Προέδρου του Αρείου Πάγου (α.88 παρ.2 Συντ.)

Αρμοδιότητες

Στην αρμοδιότητα του Σ.τ.Π. υπάγονται οι υπηρεσίες του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού και των επιχειρήσεων αυτών, των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, οργανισμών, καθώς και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Κράτος τουλάχιστον κατά 50%. Εξαιρούνται οι δικαστικές και στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική ασφάλεια και άμυνα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών και οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών, για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Το πολιτικό πρόσωπο των ενόπλων δυνάμεων και η Γραμματεία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, υπάγονται στον έλεγχο του Σ.τ.Π. για θέματα σχέσεων με τους πολίτες. Στον παρόντα νόμο ως δημόσιες υπηρεσίες νοούνται οι αναφερόμενες στο πρώτο και τρίτο εδάφιο της παραγράφου αυτής (α.3 παρ.1). Οι αρμοδιότητες του Σ.τ.Π. επεκτείνονται σε υπηρε-

σίες, οργανισμούς και νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν σχέση με τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Αναμφίβολα, μία επέκταση του έργου του και σε άλλους τομείς, όπως φυλακές, δικαστήρια, στρατιωτικές υπηρεσίες, ίσως δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα εξαιτίας της αδυναμίας ελέγχου διαφορετικών αντικειμένων. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Σ.τ.Π. και στα δικαστήρια, όπως του Σουηδού Ombudsman, θα ήταν αντίθετη προς τη διάταξη του άρθρ.87 παρ.1 του Συντ. που κατοχυρώνει την λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των τακτικών δικαστών¹⁴. Εξάλλου, τα τελευταία χρόνια όπου υιοθετείται ο θεσμός αυτός, δεν περιλαμβάνει αυτήν την αρμοδιότητα. Για τις στρατιωτικές υπηρεσίες, ίσως θα έπρεπε να μας προβληματίσει η θεσμοθέτηση ενός Σ.τ.Π. με αποκλειστική αρμοδιότητα αυτές, όπως συμβαίνει στη Σουηδία και την Νορβηγία. Οι Ο.Τ.Α. στις Σκανδιναυϊκές Χώρες¹⁵ υπάγονται στον έλεγχο του Ombudsman, εξαιτίας όμως της συνεχώς αυξανόμενης ανάπτυξής τους ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια στη Χώρα μας, θα έπρεπε να θεσμοθετηθεί ένας Σ.τ.Π. ειδικά γι' αυτούς κατά το Βρετανικό πρότυπο¹⁶. Ο Σ.τ.Π. ελέγχει κάθε περίπτωση παραβίασης δικαιωμάτων ή φυσικών ή νομικών προσώπων, τη μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων, τις δυσλειτουργίες των δημοσίων υπηρεσιών, την τήρηση των κανόνων που διασφαλίζουν τη διαφάνεια στη διαχείριση των δημόσιων πόρων, καθώς και κάθε άλλη περίπτωση κακοδιοίκησης. Ο Σ.τ.Π. ελέγχει ιδίως περιπτώσεις κατά τις οποίες: I) όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό, προβάλλει, με θετική του ενέργεια ή παράλειψη, δικαίωμα ή προστατευόμενο από το Σύνταγμα ή το νόμο συμφέρον προσώπου. II) αρμόδια δημόσια υπηρεσία αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που της επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από δικαστική απόφαση ή από διοικητική πράξη ή διαταγή προϊσταμένου. III) όργανο της διοικήσεως ενεργεί ή παραλείπει οφειλόμενη ενέργεια κατά κατάχρηση εξουσίας ή κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοικήσεως (α.3 παρ.2). Ο Σ.τ.Π. δεν επιλαμβάνεται θεμάτων που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και δεν παρεμβαίνει σε διαδικασία που εκκρεμεί ενώπιον δικαστικής αρχής, ούτε αμφισβητεί με οποιονδήποτε τρόπο δικαστική απόφαση (α.3 παρ.3). Θα πρέπει να διευκρινιστεί ποια είναι τα θέματα αυτά που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ και των οποίων δεν μπορεί να επιληφθεί. Η πρόταση της αξιωματικής αντιπολίτευσης προβλέπει ότι η προσφυγή από μέρους των θιγόντων πολιτών στον "Εθνικό Μεσολαβητή" δεν επηρεάζει την άσκηση των προβλεπομένων από τη νομοθεσία διοικητικών προσφυγών ή των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων (α.3 παρ.2). Στη Δανία για να παρέμβει ο Ombudsman πρέπει να έχουν εξαντληθεί οι νόμιμες ιεραρχικές προσφυγές, ενώ στην Φιλανδία δεν απαιτείται να έχουν εξαντληθεί αυτές. Ο Σ.τ.Π. κατευθύνει και εποπτεύει το προσωπικό της Γραμματείας και τους Ειδικούς Επιστήμονες και συντονίζει το έργο των Β-Σ. Ασκεί πειθαρχική εξουσία επί του προσωπικού

14. Βλ. Α.Ράϊκου, *Συνταγματικό Δίκαιο, τομ.Α', τεύχ. Γ', 1991, σ. 108 επ.*

15. Βλ. Ed.Donald - C.Rowat, *ε.α., σ.26*. F.Stacey, *ε.α., σ.19*

16. Βλ. V.Moore - H.Sales, *The Local Ombudsmen 1980*. E.C.S. Wade and A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law, 1993, σ. 668*. D.Yardley, *Principles of Administrative Law, 1986, σ. 227*.

και μπορεί να επιβάλει ποινή επίπληξης ή προστίμου έως τις αποδοχές ενός μηνός. Μπορεί να εξουσιοδοτεί έναν ή περισσότερους από τους Β-Σ και τους προϊσταμένους υπηρεσιακών μονάδων και γραφείων περιφερειών, να υπογράψουν έγγραφα ή άλλες πράξεις της αρχής (α.4 παρ.4). Θα πρέπει για την επιβολή της επίπληξης ή προστίμου σε μέλος του προσωπικού να μπορεί να ασκείται από τον ενδιαφερόμενο προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Ο Σ.τ.Π. συντάσσει και υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον αρμόδιο για τη δημόσια διοίκηση υπουργό, μέσα στους δύο πρώτους μήνες κάθε έτους, ετήσια έκθεση πεπραγμένων, που ιδίως περιγράφει κατά τα ουσιώδη στοιχεία τους, τις σημαντικότερες υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκαν οι υπηρεσίες της αρχής και διατυπώνει γενικότερες προτάσεις για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και για τις αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις. Ο Σ.τ.Π. μπορεί να προτείνει με την έκθεσή του την απονομή ηθικών αμοιβών στους υπαλλήλους των δημοσίων υπηρεσιών για τη συμπεριφορά και εξυπηρέτηση των πολιτών και αναφέρει τις υπηρεσίες που δραστηριοποιήθηκαν αποτελεσματικά προς αυτή την κατεύθυνση, σε σχέση με την εξυπηρέτηση των πολιτών. Η έκθεση συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής, στην οποία εισάγεται με επιμέλεια του Προέδρου της. Ο Σ.τ.Π. μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους. Η ετήσια έκθεση δημοσιεύεται (α.5). Πιστεύουμε, ότι θα έπρεπε να ακολουθηθεί το Σουηδικό πρότυπο και να υποβάλλεται η έκθεση σε Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή, η οποία μετά από μελέτη και με τη σχετική εισήγηση, τη θέτει για έγκριση στο Κοινοβούλιο αφού προηγουμένως έχουν επισημανθεί τα θετικά και αρνητικά της στοιχεία, επικρίνοντας μάλιστα ορισμένες φορές τις αποφάσεις του¹⁷. Καθένας από τους Β-Σ είναι αρμόδιος για έναν από τους παρακάτω τομείς δράσης : α) Τομέα κοινωνικών υποθέσεων, β) Τομέα οικονομικών υποθέσεων, γ) Τομέα ποιότητας ζωής και δ) Τομέα εποπτείας περιφερειακών γραφείων (α.3 παρ.6). Ο Σ.τ.Π. με τους 4 Β-Σ αποτελούν το Συμβούλιο Προστασίας των Πολιτών (Συμβούλιο), το οποίο : α) εξετάζει εκθέσεις ή γενικότερα ζητήματα ιδιαίτερης σημασίας, κατά την κρίση του Σ.τ.Π., β) εγκρίνει ύστερα από συζήτηση, τον Κανονισμό Λειτουργίας του Συμβουλίου, γ) διατυπώνει απόψεις προκειμένου να συνταχθεί από το Σ.τ.Π. η κατά την παρ.5 ετήσια έκθεση (α.3 παρ.7).

Διαδικασία ελέγχου. - Ο Σ.τ.Π. επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις παραπάνω αρμοδιότητές του : α) ύστερα από ενυπόγραφη καταγγελία κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου, β) ύστερα από ερώτημα βουλευτή. Η υπό στοιχείο α' καταγγελία προσώπου υποβάλλεται μέσα σε τρεις μήνες αφ' ότου έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στον Σ.τ.Π. Ερώτημα κατά το στοιχείο γ' υποβάλλεται μόνο για θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος και όχι για θέματα που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της κατά το στοιχείο β' καταγγελίας. Κάθε καταγγελία προσώπου ή ερώτημα βουλευτή προς τον Σ.τ.Π. καταχωρίζεται σε ειδικό μητρώο, στο οποίο έχει πρόσβαση κάθε ενδιαφερόμενος. Καταγγελία που κρίνεται α-

17. Βλ. Ed.Donald - C.Rowat, *ε.α.*, σ. 45-46.

βάσιμη απορρίπτεται με ειδική και πλήρη αιτιολογία. Ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να προσφύγει στον Σ.τ.Π. με την προσκόμιση νέων στοιχείων. Σε κάθε περίπτωση ο Σ.τ.Π. ενημερώνει εντός 30 ημερών από τη διενέργεια του ελέγχου ή την απόρριψη της καταγγελίας ως αβάσιμης, τον πολίτη για την τύχη της καταγγελίας (α.4 παρ.1). Πρέπει να επισημάνουμε ότι δεν απαιτείται η ύπαρξη αμέσου εννόμου συμφέροντος ως προϋπόθεση καταγγελίας κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου. Ο Σ.τ.Π. δεν παρεμβαίνει αυτεπάγγελτα από πληροφορίες που μπορεί να έχει από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης ή από αλλού, όπως ο Σουηδός Ombudsman και πιστεύουμε ότι θα πρέπει να του δοθεί αυτή η δυνατότητα. Αυτός που διεξάγει τον έλεγχο ζητά από τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς περιορισμούς, οποιαδήποτε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο αποδεικτικό στοιχείο σχετικό με την υπόθεση. Μπορεί να εξετάζει μάρτυρες, να ενεργεί αυτοψία, να διατάσσει πραγματογνωμοσύνη και γενικώς έχει τα προβλεπόμενα από τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δικαιώματα των ανακριτικών υπαλλήλων. Τις αρμοδιότητες αυτές τις ασκεί και ο Σουηδός Ombudsman όταν ενεργεί σαν δημόσιος κατήγορος αλλά σπανίως σήμερα προβαίνει σε αυτές τις ενέργειες. Τα περισσότερα κράτη που υιοθέτησαν τον θεσμό, δεν περιλαμβάνουν αυτές τις αρμοδιότητες. Μετά το πέρας του ελέγχου, αυτός που τον διενήργησε υποβάλλει στον κατά περίπτωση αρμόδιο Β-Σ έγγραφο πόρισμα, στο οποίο περιγράφεται η υπόθεση, αναφέρονται τα στοιχεία που αξιολογήθηκαν, εκτίθεται συμπερασματικώς εάν συντρέχει ή όχι περίπτωση κακής διοίκησης δημόσιας υπηρεσίας και διατυπώνονται υποδείξεις για την θεραπεία του προβλήματος (α.4 παρ.4). Σε περίπτωση που προκύπτει παράνομη συμπεριφορά οργάνου ή υπαλλήλου δημόσιας υπηρεσίας, η έκθεση του Σ.τ.Π. αποστέλλεται στον καθ' ύλην Υπουργό και σε κάθε άλλο όργανο αρμόδιο για τον πειθαρχικό έλεγχο του υπαιτίου. Για τον έλεγχο αυτό, το αποτέλεσμα του οποίου γνωστοποιείται στον Σ.τ.Π., ο συνήγορος τάσσει εύλογη προθεσμία και αν αυτή παρέλθει άπρακτη, παραγγέλει ο ίδιος τον έλεγχο. Ο Σ.τ.Π. μπορεί κατά τις περιστάσεις να ασκήσει ή να προκαλέσει πειθαρχική δίωξη και εναντίον του οργάνου που παρέλειψε υπαιτίως τον ανωτέρω έλεγχο, οπότε ο Σ.τ.Π. και οι Β-Σ. λειτουργούν ως πειθαρχικό συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις για την πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων, οι αποφάσεις όμως δεν υπόκεινται σε έφεση (α.4 παρ.6). Αναμφίβολα, ο Σ.τ.Π. δεν έχει αρμοδιότητα να ελέγξει τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό όταν αυτός είναι αρμόδιος για τον πειθαρχικό έλεγχο, ενώ αυτή η δυνατότητα υπάρχει στον Δανό ή Νορβηγό Ombudsman. Πιστεύουμε, ότι κατά της απόφασης του πειθαρχικού συμβουλίου θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Ειδικοί Επιστήμονες - Γραμματεία

Στον Σ.τ.Π. υπηρετούν ως επιστημονικό προσωπικό μέχρι 100 πτυχιούχοι ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που επιλέγονται από το Συμβούλιο ύστερα από δημόσια πρόσκληση για υποβολή υποψηφιοτήτων και συνέντευξη. Από τους 100 ειδικούς επιστήμονες, μέχρι 30 προσλαμβάνονται σε ισάριθμες θέσεις που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και με

προσόντα τα προβλεπόμενα από το άρθρο 25 του Ν.1943/1991. Ο χρόνος της εργασίας τους διαρκεί όσο και η θητεία του Σ.τ.Π. από τον οποίο έγινε η επιλογή. Οι ειδικοί επιστήμονες, αυτοί που συμπληρώνουν μία τουλάχιστον πλήρη θητεία στον Σ.τ.Π. χωρίς να ανανεωθεί η σύμβασή τους, προσλαμβάνονται σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του δημοσίου. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Οικονομικών, ορίζονται οι υπηρεσίες στις οποίες τοποθετούνται. Κατά τα λοιπά, για τους ειδικούς επιστήμονες εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του Π.Δ. 410/1988. Οι λοιπές 70 θέσεις των Ειδικών Επιστημόνων καλύπτονται με απόσπαση κατά παρέκκλιση από τις κείμενες διατάξεις (α.6 παρ.1). Θεωρούμε ορθότερη ως προς τα θέματα αυτά την Πρόταση Νόμου της αντιπολίτευσης που προβλέπει το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης να υπάγεται στον Εθνικό Μεσολαβητή, ο οποίος προΐσταται και εποπτεύει των μελών του. Στο Σώμα εντάσσονται οι επιτυχόντες, εν ενεργεία δημόσιοι υπάλληλοι ή ιδιώτες, σε ειδικό διαγωνισμό που διενεργείται υπό την εποπτεία του Εθνικού Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (α.4). Πράγματι, η διάταξη του Σχεδίου Νόμου καταστρατηγεί το Νόμο 2190/1994 για τη “Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης”, αφήνει περιθώρια προσλήψεως στο Δημόσιο χωρίς διαγωνισμό και βέβαια με τροποποίηση του νόμου ο αριθμός των αρχικά 30 “προνομιούχων” μπορεί να αυξηθεί πολύ περισσότερο. Εξάλλου η επιβάρυνση του προϋπολογισμού θα είναι σημαντική σε μια εποχή γενικής λιτότητας. Ενώ, η στελέχωση του γραφείου του Σ.τ.Π. με τους ελεγκτές Δημόσιας Διοίκησης θα είναι αποτελεσματική με τη μεγάλη εμπειρία που διαθέτουν σε θέματα ελέγχου της διοίκησης.

4. Συμπερασματικές Σκέψεις

Με τη θεσμοθέτηση του “Συνήγορου του Πολίτη” δημιουργείται ανεξάρτητη αρχή που ασκεί εξωτερικό έλεγχο στη δημόσια διοίκηση. Στόχο έχει την αντιμετώπιση περιπτώσεων κακοδιοίκησης, παράλειψης ή κακής εφαρμογής των νόμων ή προσβολής συνταγματικών δικαιωμάτων και κάθε έννομου συμφέροντος των πολιτών. Βασικές αρχές για την αποτελεσματικότητα του οργάνου αυτού αποτελούν, αφ’ ενός η προσωπική και λειτουργική του ανεξαρτησία από Κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή και αφ’ ετέρου η επιλογή του από το Κοινοβούλιο. Η αυτοτελής μάλιστα λειτουργία του διασφαλίζεται αφού έχει δικό του προϋπολογισμό και εξυπηρετείται από επιστημονικό και διοικητικό προσωπικό που ανήκει σ’ αυτό. Η ιδιαίτερη αξία του νέου θεσμού εξωδικαστικής προστασίας του πολίτη έγκειται στη δυνατότητά του να αντιμετωπίζει με ευέλικτο τρόπο προβλήματα που ανακύπτουν στις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες χωρίς εξαρτήσεις από την εκάστοτε κυβέρνηση. Ειδικότερα, στον Σ.τ.Π. δίνεται η δυνατότητα να διατυπώνει προτάσεις για λήψη μέτρων ή τροποποίηση της νομοθεσίας ώστε τα προβλήματα των οποίων αναλαμβάνει την διευθέτηση να μην επαναλαμβάνονται στο μέλλον. Έτσι, συντελεί στην απλούστευση διοικητικών διαδικασιών, στην ορθολογικότερη οργανωτική διάρθρωση των υπηρεσιών και γενικότερα στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης.